

월간  
**재정포럼** 12월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2009년 12월호 제162호

- 현안분석** •
- 녹색금융 활성화를 위한 조세정책 과제/ 김승래
  - 정치경제학 모형을 통한 예산의 비효율적 사용과 삭감 분석/ 박상원
  - 주택가격지수를 이용한 국제적 주택시장 동향 분석의 가능성/ 노영훈

**정책토론포트** • 제1회 재정패널 학술대회 외

**정책흐름** • 2010년 경제정책 방향과 과제 외

**재정통계** • 증여세 예산 및 징수 외

CONTENTS

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

<b>권두칼럼</b>	02 '명품 세제' 를 만들기 위한 조건 · 안중범
<b>현안분석</b>	06 녹색금융 활성화를 위한 조세정책 과제 · 김승래 25 정치경제학 모형을 통한 예산의 비효율적 사용과 삭감 분석 · 박상원 43 주택가격지수를 이용한 국제적 주택시장 동향 분석의 가능성 · 노영훈
<b>정책토론포트</b>	65 제1회 재정패널 학술대회 75 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향
<b>정책흐름</b>	99 2010년 경제정책 방향과 과제 122 소득세법 시행령 등 6개 시행령 개정 추진 128 2009년 국세감면 현황 131 재정조기집행, 경제 살리기의 마중물 역할을 담당 132 투기세력의 탈루소득, 절대 방치하지 않습니다 134 연말정산, 아는 만큼 혜택이 커집니다 138 2010년 개시 사업연도부터 연결납세제도 시행 141 위택스에서 서울시 지방세도 신고 · 납부 가능
<b>재정통계</b>	144 증여세 예산 및 징수 외
<b>이슈 &amp; 포커스</b>	154 금 유통 · 관리, 거래소 설립 바람직 외

## ‘명품 세제’ 를 만들기 위한 조건



**안중범**  
성균관대학교 경제학과 교수

요사이 세계에서 대한민국의 인기가 부쩍 높아지고 있다. 각종 경제지표를 통해서 볼 때 글로벌 경제위기를 가장 먼저 그리고 확실히 극복한 국가로 인식되고 있어서 칭찬이 자자하기 때문이다. 사실 이런 인기는 오래전부터 시작되었다. 특히 미국은 예전부터 한국의 ‘전국민 건강보험’을 선망의 대상으로 삼았고 또 판매세(sales tax) 대신 부가가치세를 도입하려고 검토할 때 한국의 부가가치세를 성공사례로 배우려고 했다. 최근에는 오바마 대통령까지 나서서 한국의 교육을 본받자면서 한국교육 따라하기를 주도하고 있다. 결국 미국은 우리의 ‘건강보험-조세-교육’ 모두를 부러워하는 대표적인 국가가 되고 있는 것이다. 동아시아에서는 문화부문에서 한류(韓流)가 일고 있다면, 미국에서는 정책부문에서 한류가 생기고 있는 것 같기도 하다.

그런데 이처럼 부러움을 사면 살수록 점점 더 두렵고 부끄럽다는 생각을 지울 수가 없다. 무너진 공교육의 폐허 위에 사교육이 영역을 넓혀 가고 있는 우리의 교육현장 모습이 언제 드러날까 조마조마하다. 전국민 건강보험이라는 뒷면에서, 재정악화와 미진한 보장성의 피해를 보고 있는 우리 국민들과 면담해 ‘한국판 식코(Sicko)’라는 다큐멘터리 영화를 만들더라도 하면 어떻게 하나 두렵기도 하다. 1977년 건강보험과 같은 해에 도입된 부가가치세가 30여년 동안 한국 세제의 중심 역할을 해온 것은 사실이지만, 그 내면에 감춰져 있는 과도한 특례자 비중과 이로 인한 탈세의 문제를 보여주기도 싶다.

사실 한국의 부가가치세는 중국도 배우려고 무척 애를 써왔다. 한때 한국 조세연구원에도 중국의 세제 전문가들이 부가가치세 도입의 자문을 구하려고 다녀가기도 했을 정도다. 우리의 부가가치세는 역사가 오래되었고 잘 정착되어서 우리 세제의 근간이 되고 있는 것은 사실이다. 그러나 도입 당시 곧 없어질 것이라고 생각했던 과세특례제도가 아직도 간이과세제도라는 이름으로 남아서 매출만 신고하도록 허용해주고 있다는 것은 한국의 부가가치세가 선

망의 대상이 되기에는 아직 부족하다는 점을 보여주고 있다.

이러한 두려움과 부끄러움을 과감하게 떨쳐버리려면 글로벌 경제위기를 가장 모범적으로 극복한 나라로 그리고 G20 의장국으로서 잘못된 부분은 공개적으로 바로잡는 모습을 보여줘야 한다. 이번 글로벌 경제위기를 빨리 극복할 수 있었던 것은 과감하고 선제적인 출구전략을 어느 국가보다 먼저 시작했기 때문이다. 대규모 재정자금과 유동성을 투입하고 기준금리를 내리는 조치를 신속하게 처리한 경제부처와 중앙은행 그리고 국회 덕분이다. 그동안은 정치가 경제의 발목을 잡았었지만 이번에는 멋진 모습을 보여준 셈이다. 한 걸음 더 나아가서 대한민국 세제에 있어서의 모든 비정상적이고 불합리한 요소들을 하나하나 들춰내서 바로잡는 모습도 함께 보여주었으면 좋겠다.

한국 세제의 문제를 바로잡는 정상화를 위해서는 무엇보다도 먼저 세금을 이념의 뒤편에서 구해내는 작업부터 해야 한다. 세금이 역사적으로 보수와 진보를 구분하는 핵심 논거가 되는 것은 분명하지만 우리의 경우 도가 지나치다. 조세정책 하나하나에 대한 사실과 세부내용에 대한 인식은 결여되고, 그것들 에둘러 이념의 포장을 씌워버리는 각종 슬로건이 난무한 상황이다. 심지어 우리의 조세정책 하나하나를 부자감세인가 아닌가로 재단(裁斷)하는 위험한 버릇까지 생겨났을 정도이다. 전형적인 후진국형 재정 포퓰리즘의 늪에 빠져 있다고 해도 과언이 아니다.

우리의 세금을 이념과 포퓰리즘의 질곡에서 구해내려면 ‘과학’의 힘이 필요하다. 조세정책이 전가(shifting)와 귀착(incidence)과정을 통해 갖게 되는 효율성과 형평성의 효과를 과학의 힘을 빌어 면밀히 분석하여야 한다. 세금은 그 효과가 다양하고 오래 지속되는 것이기에 그만큼 과학적 분석과정이 복잡하고 어렵다. 그 어떤 정책이슈보다 전문성이 요구되는 분야라는 점에서도 세금은 평상시 상당한 수준의 과학을 동원하여 연구가 축적되어야 하는 분야이다.

이런 연구기능의 확충을 위해서는 각종 자료를 구축하고 활용하는 것이 중요하다. 다시 말해 과학적 분석의 대상이 되는 데이터의 생산이 핵심이 된다는 것이다. 선진국에서는 연구목적으로 널리 사용되는 납세자료를 우리는 아직도 정부가 정기적으로 통계집을 만들어 집계치를 공개하는 데 그치고 있다. 개인 납세 정보보호를 위해서는 납세자료가 연구목적이라도 공개되어서는 안 된다는 해묵은 변명에서 과감히 벗어나서 0.1% 표본이라도 연구에 활용하도

.....  
우리의 세금을 이념과 포퓰리즘의 질곡에서 구해내려면 ‘과학’의 힘이 필요하다. 조세정책이 전가와 귀착과정을 통해 갖게 되는 효율성과 형평성의 효과를 과학의 힘을 빌어 면밀히 분석하여야 한다.  
.....

.....  
 세금을 이념과  
 포퓰리즘에서  
 구해내는 작업을 통해  
 우선 우리 세제를  
 정상화시킬 수 있다면  
 비로소 한국 세제의  
 선진화에 대한 본격적인  
 논의가 시작될 수  
 있을 것이다.  
 .....

록 공개해야 한다. 통계청이 인구센서스의 표본자료를 공개하듯이 말이다.

세금에 있어서 중요한 것은 누가 얼마의 세금을 내는가보다 세금으로 누가 어떻게 변하는가이다. 세금으로 어느 계층이 얼마나 소비를 줄이고 얼마나 일을 더하는가를 분석하고 어느 기업군들이 얼마나 투자를 더하는가를 분석하는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 납세자의 행태변화(behavioral response)를 분석하는 것이야말로 세금이 갖는 효율성과 형평성의 효과를 측정하는 출발점이 되는 것이다. 이러한 행태변화 분석을 위해서는 미시자료(micro data)나 패널자료(panel data)의 개발과 활용이 필요하다. 특히 동일한 가구와 납세자를 매년 추적해서 그들의 근로, 소비, 저축 등의 행태를 관찰하는 패널자료의 개발이 중요하다. 바로 이 점에서 한국조세연구원이 구축한 조세재정패널에 큰 기대를 하게 된다.

관심과 연구의 대상을 세금에만 국한시켜서도 안된다. 세금과 함께 경제주체에 주어지는 각종 부담을 함께 보는 노력이 필요하다. 세금 말고도 사회보험료와 부담금과 같은 준조세를 포괄적으로 분석하여 경제주체들의 행태변화를 분석하는 노력이 필요하다는 것이다. 조세와 준조세와 같은 정량적인 부담(quantitative burden)뿐만 아니라 각종 규제와 같은 정성적 부담(qualitative burden)을 함께 고려하는 것도 중요하다. 세금은 줄여주면서 부담금을 늘리거나 규제를 강화하는 경우 경제주체가 보여주는 행태의 변화도 상당한 파장을 일으킬 수 있기 때문이다.

세금을 이념과 포퓰리즘에서 구해내는 작업을 통해 우선 우리 세제를 정상화시킬 수 있다면 비로소 한국 세제의 선진화에 대한 본격적인 논의가 시작될 수 있을 것이다. 진정 한국 세제가 세계적인 ‘명품 세제’로 거듭나게 되려면 과학을 통해 진실을 바로 알리는 연구와 자료의 인프라 구축이 시급한 과제라 할 수 있다. 한국조세연구원을 중심으로 하는 연구기관과 한국재정학회를 중심으로 하는 학회들의 역할에 기대를 걸어본다. **KIPF**

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



# | 현안분석 |

- **녹색금융 활성화를 위한 조세정책 과제**  
김승래 · 한국조세연구원 연구위원
- **정치경제학 모형을 통한 예산의 비효율적  
사용과 삭감 분석**  
박상원 · 한국조세연구원 전문연구위원
- **주택가격지수를 이용한 국제적 주택시장 동향  
분석의 가능성**  
노영훈 · 한국조세연구원 선임연구위원

---

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

# 녹색금융 활성화를 위한 조세정책 과제



김승래  
한국조세연구원 연구위원(srkim@kipf.re.kr)

## I. 서론

최근 전 세계적으로 환경에 대한 관심이 높아지면서 친환경 주택이나 자동차, 상품, 나아가 녹색산업을 지원하는 금융이 새롭게 각광받고 있다. 이러한 금융의 탄생에는 지난 2005년 발효된 교토의정서가 단초를 제공했다<sup>1)</sup>.

더구나 2008년 새 정부 들어 ‘저탄소 녹색성장(low-carbon green growth)’이 새로운 국가발전의 패러다임으로 자리잡음에 따라 녹색산업을 대한 관심이 점차로 고조되고 있다. 이에 정부는 최근 저탄소 녹색성장기본법(안) 제28조에 녹색성장을 촉진하기 위한 금융 정책에 관한 세부 내용을 규정하였다. 그 세부 내용을 살펴보면 녹색경제 및 녹색산업의 지원 등을 위한 재원의 조성 및 자금 지원과 새로운 금융상품 개발, 기반시설 구축사업과 민간투자 활성화, 녹색경영기업에 대한 금융지원 확대, 탄소시장의 개설 및 거래 활성화 등이다.

정부의 저탄소 녹색성장 추진계획에 발맞춰 2009년 4월 28일에 은행·증권·보험 등 금융회사와 정책당국 대표들로 구성된 ‘녹색금융협의회(Green Finance Council)’가 공식 출범했다<sup>2)</sup>. 이러한 움직임에 국내 금융기관 역시 녹색금융을 향한 발걸음을 재촉하여 예금·보험·카드·대출 등 각종 연계상품이 쏟아지고 국책 금융기관들 역시 녹색기업 및 기술 육성에 필요한 지원을 대폭 확대하고 있는 중이다. 국내 대형은행들을 중심으로 녹색산업을 대상으로 하는 대출상품은 물론 환경보호 운동에 참여하는 고객들에게 우대금리를 지급

1) 교토의정서는 1997년 기후변화협약 당사국 총회에서 채택된 것으로 해당 국가들의 온실가스 배출량 감축 의무화, 시장원리에 입각한 새로운 온실가스 감축수단 도입 등이 주요 내용이다. 이 교토의정서는 지난해부터 오는 2012년까지 온실가스 배출량을 지난 1990년 대비 5.2% 감축한다는 목표 아래 국가별로 차등화 된 감축의무를 부여하고 있다. 현재 감축의무가 없는 우리나라의 경우 지난 2005년 기준 온실가스 배출량이 지난 1990년 대비 무려 97.6%나 증가해 세계 10위이며 그 증가율이 1위로, 향후 어떠한 형태든 온실가스를 감축해야 하는 필요성이 높아지고 있다.

2) ‘녹색금융협의회’는 녹색성장의 성공적 추진을 위한 금융계의 역할과 지원방안을 모색하기 위한 기구로, 녹색성장 관련 민관 생방향 의사수렴 및 소통을 촉진하고, 녹색금융 관련 핵심의제를 발굴·논의하고 산업-기술-금융으로 이어지는 녹색네트워크를 구축하는 것을 목표로 한다.

하는 등의 녹색금융상품을 잇달아 내놓고 있다. 해외의 경우에는 녹색금융은 이미 새로운 정책적 지원이 많이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 모기지 상품 등으로 진화하면서 더욱 활성화되고 있다.

통상적으로 '녹색금융(green finance)'은 녹색산업을 활성화하기 위한 금융 지원은 물론 녹색금융상품을 통한 환경개선과 새로운 금융상품 개발, 리스크 관리 기법 개선 등을 기반으로 금융산업 발전을 추구하는 포괄적인 개념으로 인식되고 있다<sup>3)</sup>. 즉, 금융기관이 녹색산업의 활성화를 간접적으로 지원하는 것이다. 에너지 및 환경 위기에 대한 중요성이 날로 증대됨으로써 향후 급속도로 팽창할 것으로 예상되는 녹색산업은 상대적으로 투자위험이 크고 자본회수기간이 길어 민간금융이 시장기능에 의하여 자율적으로 투자하기에는 한계가 있다. 이러한 녹색산업을 활성화하기 위해서는 필요한 자금을 효율적으로 조달하는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 녹색산업에 필요한 자금을 원활하게 조달하기 위한 녹색금융에 대한 정부의 지원은 필수적이다.

이에 따라 우리나라는 저탄소 녹색성장의 일환으로 녹색산업을 육성하기 위해 자본시장이 원활하게 작동할 수 있도록 관련 제도 및 인적 인프라를 구축하고 이를 위한 다양하고 광범위한 정책지원이 필요한 상황이다. 본고에서는 향후 녹색금융을 위한 바람직한 조세정책 방향을 제시하고 기대효과를 개략적으로 살펴보고자 한다. 먼저 제Ⅱ장에서는 녹색기술·산업의 지원 필요성 및 근거, 녹색성장을 위한 녹색금융의 역할 등을 이론적 측면을 중심으로 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 주요국의 해외사례와 시사점, 그리고 제Ⅳ장에서는 녹색금융 활성화를 위한 세제 방향 및 과제를 알아본다. 마지막으로 제Ⅴ장은 결론 및 정책 시사점이다.

통상적으로 '녹색금융'은 녹색산업을 위한 금융지원은 물론 녹색금융상품을 통한 환경개선과 새로운 금융상품 개발, 리스크 관리 기법 개선 등을 기반으로 금융산업 발전을 추구하는 것을 포괄하는 개념으로 인식되고 있다.

## Ⅱ. 녹색성장을 위한 녹색금융의 역할

### 1. 녹색금융의 필요성 및 근거

급속한 산업화의 진전과 각종 환경문제의 심화로 말미암아 환경문제에 대한 효과적인 대응이 산업계의 최대 화두로 대두됨에 따라, 이에 대비하는 녹색산업 육성을 위한 조세·재정정책의 역할에 대해 재조명해볼 필요가 커지고 있다. 무엇보다도 저탄소 녹색성장을 위해서는, 적어도 중장기적 차원에서 정부가 바람직한 정책대안을 미리 마련하고 이를 일관되게 추진하는 것이 경제의

3) 그러나 녹색금융은 현재 전 세계적으로 명확한 개념이 정립돼 있지 않고 전문가들에게조차도 아직 낯선 개념으로 인식되고 있다. 더욱이 국내에서 이러한 용어가 회자되기 시작한 것도 극히 최근의 일이다.

우리 경제의 녹색성장 발전전략에 있어 고부가가치 산업구조로의 이행을 위한 환경친화적 수요패턴의 정착과 청정산업생산기술의 축적은 가장 시급한 요소이다.

체질개선을 위하여 매우 중요하다.

이러한 국내외 경제·환경 변화에 대응하기 위한 녹색정책 방향은 김승래(2006)에 따르면 다음의 <표 1>에서와 같이 요약할 수 있다. 먼저 ① 기존의 환경적으로 유해한 각종 보조금이나 면제조항은 점진적으로 철폐 ② 환경세 신설을 현행 조세시스템 개혁과 적극적으로 연계 ③ 노동, 자본 및 기타 비환경관련 소비세 부과대상(개인소득세, 자본과세, 사회보장부담금, 또는 각종 비효율적 소비세)으로부터 환경친화관련 세원(각종 친환경상품세 신설, 탄소세 등)으로의 점진적 조세부담 이동(tax burden shift)을 통해 기존 조세시스템의 비효율성을 완화 ④ 정부예산편성의 경우, 국제환경규제에 적극 대응하여 환경친화적 산업생산구조로의 개편을 지원하고 각종 녹색산업·기술관련 투자촉진을 위한 세제 및 재정지원을 더욱 확대하는 등, 다양한 실천적 방안들을 마련하는 것을 들 수 있다.

특히 우리나라는 주요 선진국과 비교하여 에너지이용 효율성이 떨어지며 신재생에너지 및 녹색 신기술보급률이 매우 부족한 실정이다. 이로 인해 우리 경제의 녹색성장 발전전략에 있어 고부가가치 산업구조로의 이행을 위한 환경친화적 수요패턴의 정착과 청정산업생산기술의 축적은 가장 시급한 요소이다.

환경에 대한 중요성이 날로 증대됨에 따라 향후 녹색기술력을 자생적으로 확보하는 것은 국내 산업의 생존과 직결된 문제이다. 이에 따라 선진국에서 녹색기술의 보급 확대를 위해 이미 광범위하게 시행하고 있는 다양한 세제 및 금융 지원을 우리나라도 적극 확대할 필요가 커지고 있다.

<표 1> 녹색성장을 위한 조세 및 예산개혁의 주요 방향과 예시

주요범주	대상 및 내용 예시
환경유해 조세지원 및 보조금 철폐	- 환경에 유해한 조세지원 및 보조금은 광범위하게 정의 OECD국가에서 농업, 에너지, 전력, 도로운송, 물공급, 산업 및 농업용수, 수산업 등 분야에서 자원 낭비와 비효율을 유발 - 석탄, 특정용도 석유류, 전력, 물, 비료, 폐기물, 농업투입물, 일부 오염산업, 수송, 수산업 등에 대한 조세감면 및 보조금 폐지
신규 환경세 도입	- 기후변화협약 대비 탄소세 도입, 탄소저감형 에너지관련 세제 강화 등
기존 환경세제 강화 및 세입비중 조정	- 배출부과금(수질, 대기), 환경 및 수질개선 부담금, 교통에너지환경세, 유류특소세, 석유류 수입/판매부과금, 자동차관련 세제, 석탄판매부과금, 광물수입/판매부과금, 혼합통행료, 교통유발부담금, 과밀부담금, 물이용부담금, 환경오염방지사업 부담금, 쓰레기종량제, 폐기물 예치금/부담금/수수료, 유독물질 부담금, 항공기소음부담금, 자원채취 사용료, 농지 및 산림 조성비, 지역개발세, 공동시설세 등의 합리화를 일반세제 개편과 적극 연계
환경관련 정부지출 및 투자 확대	- 에너지절약형 산업, 환경친화자동차, 친환경 제품 및 청정기술(R&D), 환경보전 산업, 신재생에너지, 재활용 산업, 수소에너지 보급 등에 대한 기업과세 및 재정 지원, 녹색금융 세제지원 및 관련 녹색 투자 촉진, 가속감가상각 적용 등

자료: 김승래(2006)

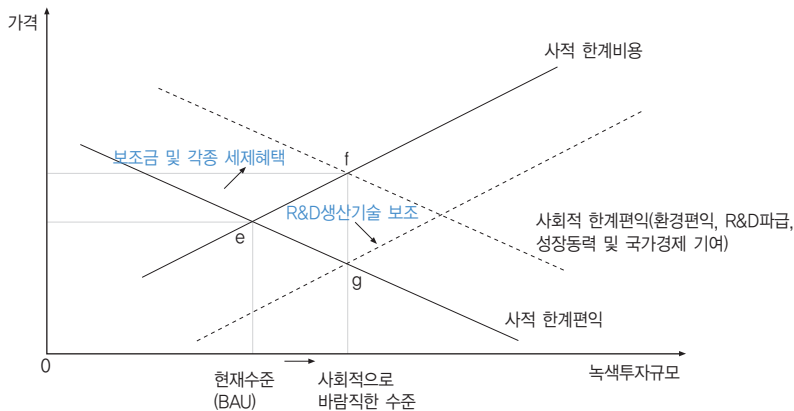
그러므로 우리나라도 녹색투자 활성화를 위한 각종 조세정책은 국제환경규제 강화와 국제유가 상승에 대비하는 국가경쟁력 확보와 미래의 신성장동력 확충 차원에서 이루어져야 한다. 이 중 녹색기술의 보급은 단순히 환경보호를 위한 차원을 넘어서 국내 관련 산업을 육성하고 미래의 대외경쟁력을 강화하기 위해서도 필요하다.

경제이론적으로 녹색기술의 경우에 막대한 초기투자에 따른 위험을 회피하기 위한 정책지원이 필요하며 일반적으로 투자에 따른 규모의 경제와 실행학습효과(learning by doing)의 긍정적 비용효과성 및 파급효과(spillover effect)가 크게 나타날 수 있어, 그 사회적 수익률(social rate of return)이 사적 수익률보다 크게 나타난다. 이에 따라 녹색시장은 환경오염의 부정적 외부성(negative externality)과 친환경기술 R&D 파급효과 등 긍정적 외부성(positive externality)에 대한 정부의 적절한 개입이 없다면 [그림 1]에서와 같이 사회적으로 바람직한 수준 대비 낮은 e점(Business as Usual; BAU)에서 초기 균형이 이루어져 ‘시장의 실패(market failure)’를 가져온다.

따라서 녹색기술 개발(R&D)의 투자 촉진 및 적정수요 확보를 위하여 정부의 세제 및 재정 지원이 필요하게 되며, 이러한 정부지원은 [그림 1]에서와 같이 관련 사업의 사적 수익률을 사회적 수익률로 끌어올려 녹색투자 규모가 시장의 실패가 발생하는 현행 수준(BAU)에서 사회적으로 바람직한 수준으로 이동시킬 수 있게 한다.

경제이론적으로 녹색기술의 경우에 막대한 초기투자에 따른 위험을 회피하기 위한 정책지원이 필요하며 일반적으로 투자에 따른 규모의 경제와 실행학습효과(learning by doing)의 긍정적 비용효과성 및 파급효과(spillover effect)가 크게 나타날 수 있어, 그 사회적 수익률이 사적 수익률보다 크게 나타난다.

[그림 1] 녹색투자의 필요성과 적정 규모



녹색성장을 유인하기  
 위해서는 오염(-)에 대한  
 환경규제와 녹색산업(+)에 대한  
 정책지원의 양쪽 측면에서의  
 조화로운 정책수단이  
 마련되어야 한다.

## 2. 녹색금융의 역할과 경제적 효과

전 세계적으로 이미 녹색성장 열풍이 뜨겁지만 우리나라는 아직 이를 위한 산업적 메커니즘 자체가 성숙되지 않은 상황이다. 또한 녹색산업 투자는 최근 글로벌 금융위기 극복과 맞물려 전 세계적으로 일어나고 있는 ‘저탄소 녹색혁명’ 분위기 속에서 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 이러한 저탄소 녹색산업화를 뒷받침하는 금융 분야는 새로운 친환경 녹색산업의 육성을 촉진하는 제도적 인프라 기능을 수행함으로써 녹색성장을 지원한다<sup>4)</sup>.

대부분의 녹색산업은 우리나라에서 성장 초기단계이므로 사업 위험이 크기 때문에 투자가 원활하게 이루어지기 위해서는 금융 분야의 지원 및 협조가 선행되어야 한다. 즉, 금융은 효율적인 금융자원을 조성하여 새로운 투자시장을 창출함으로써 녹색성장을 효과적으로 구현하는 지원수단으로 작용할 수 있다. 그리고 녹색성장은 그 개념상 적정 수준의 규제와 지원의 조합으로 구성되는 정부 개입을 통해 온실가스를 규제하고 동시에 관련 녹색투자를 활성화하여, 궁극적으로 환경오염을 줄이면서 경제성장과 일자리 창출을 유도할 수 있는 영역을 모색한다.

이러한 녹색성장을 유인하기 위해서는 오염(-)에 대한 환경규제와 녹색산업(+)에 대한 정책지원의 양쪽 측면에서의 조화로운 정책수단이 마련되어야 한다. 환경보호와 경제성장을 동시에 달성해야 하는 녹색성장은 이제 단순히 환경보호의 문제가 아니라 미래 생존을 위한 녹색산업 육성 전략으로 자리잡고 있다. 그래서 현행 조세체계의 전반에 걸쳐 환경오염의 적정 과세(규제)와 동시에 자원부존 및 환경용량 제약에 대응한 녹색 R&D, 지식자본, 사회인프라 등 친환경 녹색자본의 축적(지원)을 촉진하여, 궁극적으로 국가경쟁력을 강화하고 국민 삶의 질을 극대화할 수 있다.

이러한 녹색투자 활성화를 위한 ‘규제(penalty)’와 ‘지원(incentive)’에 따른 정책 효과를 개념적으로 비교하면 다음 [그림 2]와 같다.

초기에 현재 수준의 기업의 녹색투자로 인한 에너지절약의 한계편익함수 UB과 한계비용함수 UC의 두 곡선이 일치하는  $Q_0$  수준에서  $\Delta AE_0P_0$ 만큼이 경제적 잉여가치분이 된다.

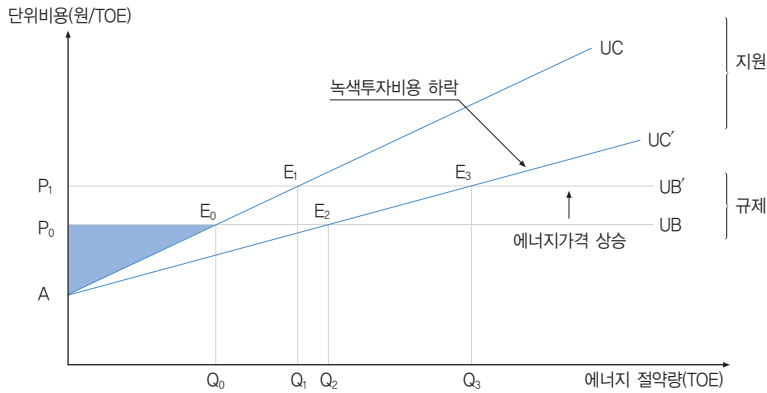
여기서 만일 에너지가격에 대한 규제 해제나 탄소세 추가부과 혹은 국제유가의 상승 등으로 에너지가격이 상승하여 UB곡선이 UB'로 상방으로 이동할 경우 에너지절약으로 인한 잉여는  $\square P_0E_0E_1P_1$ 만큼 더 커지게 된다. 또한 녹색기술에 대한 세제·금융 지원수단(가령, 저리용자, 세제지원 또는 특별감가상

4) 녹색혁명에서 저탄소화란 경제활동 과정에서 발생하는 CO<sub>2</sub> 배출량을 감축함으로써 기후변화에 대처하는 것이며, 녹색산업화란 녹색기술, 환경친화적 비즈니스모델 등을 통해 새로운 시장을 창출함으로써 경제성장의 원동력으로 삼는 것이다.

각 인정 등)의 강화나 녹색금융 활성화로 녹색기술 비용측면의 기업 부담이 감소할 경우에 UC곡선이 UC' 곡선으로 하향이동 내지 그 기울기가 감소하여 녹색투자자의 효과가  $\triangle AE_0E_2$ 만큼 커짐을 알 수 있다.

그리고 녹색투자를 유도하는 이러한 규제나 인센티브 지원의 두가지 측면의 경제적 수단은  $\square P_0E_0E_1P_1$ 와  $\triangle AE_0E_2$ 의 상대적 크기에 따라 그 정책효과가 다르게 나타나게 된다.

[그림 2] 녹색투자 활성화를 위한 '규제'와 '지원'의 정책효과 비교



세계의 주요 선진국들은 녹색산업의 성장을 지원하는 펀드, 예금 및 카드 등 금융상품을 개발하여 녹색산업에 대한 지원을 강화하고 있다. 또한 녹색산업에 대한 금융지원 및 금융상품 등에 대해서 세제혜택을 부여하고 있다.

### III. 주요국의 녹색산업 지원정책

세계의 주요 선진국들은 녹색산업의 성장을 지원하는 펀드, 예금 및 카드 등 금융상품을 개발하여 녹색산업에 대한 지원을 강화하고 있다. 또한 녹색산업에 대한 금융지원 및 금융상품 등에 대해서 세제혜택을 부여하고 있다. 가령 여신 상품으로 태양광 산업 등 특정 녹색산업에 대해 자금을 지원하거나 녹색산업에 대해 여신금리 및 수수료 우대 등의 혜택을 부여한다. 또한, 환경보호 운동에 동참하는 고객에게 우대금리를 제공하거나 지급이자나 판매실적에 연동해 일정 부분을 녹색성장이나 환경보호 단체에 기부한다. 반면, 우리나라는 아직까지 녹색금융 상품개발 및 지원에 있어서 주요 선진국과 비교할 때 아직 초기 단계에 머물고 있다.

따라서 정부가 현재 추진중인 녹색산업 지원을 활성화하기 위해서는 녹색금

미국은 2009년초 향후 10년간 1,500억달러를 투자하여 신재생에너지산업을 집중 육성하여 녹색에너지보급을 확대하겠다는 정책을 발표했으며, 네덜란드, 영국 등 유럽 국가와 호주 등에서도 녹색금융이 활성화되고 있다.

용의 발전이 상대적으로 진전되어 있는 미국, 캐나다 및 유럽의 녹색산업에 대한 정부지원 사례를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다<sup>5)</sup>.

미국은 2009년초 향후 10년간 1,500억달러를 투자하여 신재생에너지산업을 집중 육성하여 녹색에너지보급을 확대하겠다는 정책을 발표했으며, 온실가스 배출량 보고규정 도입 및 2009년 청정에너지 관련 법안 제안 등으로 온실가스 감축을 위한 구체적인 인프라를 구축하는 것을 추진하고 있다. 이러한 움직임 하에서 에너지부(DOE)는 에너지사업의 신기술 조기 상용화를 위해 대출보증프로그램을 마련하여 2008년 385억달러 규모를 보증 지원하였다. 또한 최근의 금융위기를 극복할 돌파구로 태양력과 수력, 풍력 등 재생가능에너지분야에 대한 사업 확대를 진행하고 있다. 이에 따라 대형은행들이 이와 관련된 인력을 확충하고 다양한 녹색사업에 대한 자금지원프로그램을 개발·판매하고 있다. 일정조건을 만족하는 청정재생에너지채권(CREBs)에 대한 투자자와 적법한 에너지보호채권(qualified energy conservation bonds)에 대해서도 세액공제를 인정하고 있으며, 신규 CREB은 적법한 재생에너지시설에 이용되면 채권 총발행액을 8억달러로 제한하고 있다.

네덜란드, 영국 등 유럽 국가와 호주 등에서도 녹색금융이 활성화되고 있다. 네덜란드는 지난 1995년부터 세계 혜택을 통해 환경프로젝트에 대한 자금 공급을 원활하게 하는 녹색펀드체계를 시행하였다. 이 정책은 새로운 환경프로젝트가 환경에 즉각적이고 상당한 혜택을 가져온다는 것이 검증될 경우 녹색프로젝트로 지정한다. 또한 은행들이 녹색펀드나 녹색은행을 운영하기 위한 기준을 제시하고 이에 충족하면 자본이득세를 면제해준다. 네덜란드의 녹색펀드체계(Green Funds Scheme)를 통한 자금지원 규모는 1995년 이후 크게 증가하였다. 1995년부터 세계혜택을 바탕으로 시행된 2005년 녹색금융을 통해 지원된 프로젝트의 개수 및 자본규모는 1995년 대비 4배 이상 증가하였다. 이러한 네덜란드의 녹색정책은 새로운 환경기술을 상용화하는 데 기여했다는 점에서 성공적이라는 평가를 받고 있다. 또한 소비자, 은행, 기업, 정부 모두가 녹색투자가 수익성이 있을 뿐만 아니라 환경에도 일조한다는 것을 인식하는 데 기여했다는 점에서도 높게 평가된다.

네덜란드 ING는 풍력, 태양열, 바이오매스 에너지 등 환경친화적 에너지원을 이용해 전력을 생산하는 그린choice(Green Choice)라는 회사와 제휴를 맺어 모기지론을 받은 고객이 이 회사 전력을 이용하면 전기요금을 할인해준다.

덴마크는 1999년 풍력터빈(wind turbines)에 대한 보조금 정책을 시행하였는데, 이 풍력터빈이 언제 전기 시설망에 연결되었고 얼마나 노후했는지에 따

5) 일부 내용은 구정현(2009), 노희진(2009) 등 참조

라 차등 지원하는 제도이다. 그러나 2004년 Energy Policy Agreement는 노후되고 위치가 적합하지 않은 풍력터빈이 폐기되면서 동시에 풍력발전이 확대되도록 유도하는 방안을 제시하였다. 덴마크 정부는 2008년 2월 Social Democrats, Danish People's Party, Socialist People's Party, Social Liberals and New Alliance와 에너지 정책에 대한 협약을 맺어 2011년까지 총 에너지 소비의 20%가 재생에너지를 통해 이루어지도록 합의하였다. 동 협약에서는 지역주민이 육지 풍력발전시설을 해당 지역에 설치할 수 있도록 인센티브 및 보상계획을 제공하기로 하였다. 한편, 덴마크의 Wind Energy Cooperative Tax Incentive는 풍력에너지 협동조합에 가입하는 자에게 연간 판매가격의 400유로에 대해서는 세금을 면제하고 나머지에 대해서는 일반 세율의 60%를 적용하고 있다.

독일은 1999년 100,000 Roofs Solar Power Programme을 규정하여 1Kw 이상의 태양광(PV) 시스템 설치 또는 확장을 지원하였다. 시장이자율보다 낮은 이자율로 대출이 가능하며 상환기간 10년에 2년간의 상환 유예기간을 두었다. 또한 2003년부터 ERP-Environment and Energy Saving Programme에 의해 에너지 절감을 위한 적절한 조치를 취하거나 재생에너지를 사용하려는 계획을 가진 민간회사, 프리랜서, 민관 공동 파트너십에 대해 저리로 대출하는 서비스를 제공하며, 총투자금액의 50%까지 대출이 가능한데 1990년에서 2005년 사이 100.7억유로가 대출되었다. 이때의 이자율은 신청자의 신용도에 따라 달라지지만 일반적으로 시장이자율보다 낮은 수준으로 공급된다. 그리고 2005년에 태양광(solar photovoltaic) 발전에 대한 소규모 투자에 저리 대출을 지원하는 등 여러 방면에서의 녹색금융에 대한 지원이 이루어지고 있다.

영국이나 호주는 주택담보대출시 에너지 효율이 높은 주택을 구입하거나 장비를 설치하면 시장금리보다 낮은 우대금리를 제공하는 모기지상품을 판매하고 있다. 영국은 2007년 9월부터 향후 5년간 아시아, 아프리카, 중동지역에서의 재생 및 청정에너지 프로젝트를 대상으로 80억~100억달러의 금융지원을 하기로 하였다. 호주의 Renewable Energy Fund는 제2세대 바이오연료 기술에 대한 프로젝트에 대한 민관 매칭펀드 방식으로 지원하고 있다.

캐나다는 2001년 SDTC(Sustainable Development Technology Canada)를 설립하고 동 기관이 운용하는 펀드인 SDTF에 출자하였다. 55억달러 규모의 SDTF는 친환경기술개발을 촉진하는 데 사용하였으며, SDTC는 해당 녹색사업의 최대 33%까지만 지원한다. 그리고 이산화탄소 저배출 차량에 대해 저리로 대출해 주고 있으며, 지자체와 민간이 공동추진하는 혁신적인 지자체 인프

영국이나 호주는  
주택담보대출시 에너지  
효율이 높은 주택을  
구입하거나 장비를 설치하면  
시장금리보다 낮은 우대금리를  
제공하는 모기지상품을  
판매하고 있다.

녹색산업은 불확실성이 크고 외부효과가 크므로 민간금융의 시장기능 메커니즘만으로는 충분한 투자자금이 유입되기 어려운 특성이 있다.

라 프로젝트 등에 대해 지원하기 위해 채권이자율보다 낮은 우대금리로 차입이 가능한 펀드를 설립하였다.

일본은 녹색기술에의 지속적인 투자로 자국의 에너지효율기술을 세계 최고 수준으로 발전시켜 이 분야의 녹색경쟁력은 매우 높은 편이다. 일본은 다양한 정책수단을 이용하여 녹색정책을 추진하고 있다. 일본은 저탄소 사회 구현을 위해 2007년 5월 Cool Earth 50 정책<sup>6)</sup>을 발표했으며, 이후 2008년 후쿠다 비전 선포 등을 통해 2020년에 2005년 대비 온실가스 배출량을 15% 감축하는 목표를 가지고 에너지효율 향상 기술 및 신재생에너지 관련 핵심기술을 개발하기 위한 구체적인 전략을 추진하고 있다. 이러한 정부의 노력과 더불어 민간 금융기관들은 고객들에게 탄소배출권을 사은품으로 제공하는 등 녹색금융상품의 개발·판매에 노력하고 있다. 또한 일본 정부는 에너지 효율 주택이나 빌딩 건축에 대해 특별금융을 지원하고 친환경 차량구입에 대해 보조금을 지급하거나 취득세를 감면해주는 등 다양한 지원을 하고 있다. 그러나 환경친화적 프로젝트에 대한 투자자나 투자에 대해서, 특별한 세계상의 인센티브는 아직까지는 제공하고 있지 않다. 반면, 특정조건을 만족하는 에너지 고효율이거나 환경친화적 자산에 대한 투자에 대해서는 세액공제 등의 인센티브를 주고 있다<sup>7)</sup>.

#### IV. 녹색금융 활성화를 위한 세제지원 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 녹색산업은 불확실성이 크고 외부효과가 크므로 민간금융의 시장기능 메커니즘만으로는 충분한 투자자금이 유입되기 어려운 특성이 있다. 따라서 최근 이슈가 되고 있는 녹색금융을 도입함에 있어 여러 가지 애로요인이 있는데, 이는 녹색금융 분야에 대한 경험 및 연구 부족에 기인한다. 즉, 녹색금융을 추진하는 데 있어서 주요 장애요인으로 제도적 인프라 구축의 미흡을 꼽을 수 있다. 인프라가 충분하게 구축되어 있지 않은 상태에서 성과만을 추구하고 있다. 녹색금융의 범위, 대상선정 및 우선순위에 대한 공감대가 형성되어 있지 않아 의견수렴도 용이하지 않다. 그리고 아직 녹색금융 분야별 전문가가 많지 않은 상황에서 빠른 성과를 거두기에는 문제가 많다. 또한 우리나라는 최근 부상하고 있는 탄소시장 관련 펀드 및 보험상품의 개발도 소극적이다. 이는 국내외 청정개발체제(Clean Development Mechanism; CDM) 프로젝트 등 투자대상 부족 및 수익성에 대한 우려에 기인한다.

우리나라는 최근 정부가 ‘녹색투자 촉진을 위한 자금유입 원활화 방안’ 발표

6) 아베총리 당시 저탄소 사회구축을 위한 3대 제언(세계의 온실배출량을 2050년까지 현재 수준에서 반감, 포스트 교토체제에서는 모든 국가의 참여를 제의, 1인당 1일 1kg의 온실가스 감축하는 범국민운동 전개) 발표

7) IBFD(2009) pp. 269~270

(2009.7.6), ‘녹색금융상품 세제지원’ 법안 국회제출(2009.9.28), ‘녹색인증제 도입방안’ 발표(2009.9.30) 등 정책적 노력이 커지고 있다. 그러나 신재생에너지 개발이나 에너지 효율성 제고 등에는 초기 투자자금이 많이 필요하고 사업 위험성이 높아 시장기능만으로는 금융지원이 원활하게 유도하기 어렵다. 산은, 기은 및 신보, 기보 등 정책금융기관의 직접금융지원 기능만으로는 불확실성이 높은 녹색산업에 자금이 지속적으로 유입되기에는 한계가 많은 상황이다. 이렇듯, 녹색성장에 대한 투자를 확대하기 위해 별도의 펀드 조성 등을 추진할 필요성이 커짐에 따라, 자금 조성 및 투자 활성화를 위해 민간부문에 대한 세제지원의 필요성이 대두되었다. 더욱이 최근의 금융위기 이후 민간의 안전자산에 대한 선호가 증가함에 따라 자금 조성 자체가 어려운 상황이며, 민간투자유치가 원활하지 않아 손실부담을 상계할 수 있는 세제감면 등 보호장치가 필요한 상황이다.

녹색성장에 대한 투자를 확대하기 위해 별도의 펀드 조성 등을 추진할 필요성이 커짐에 따라, 자금 조성 및 투자 활성화를 위해 민간부문에 대한 세제지원의 필요성이 대두되었다.

## 1. 관련 세제 현황

우리나라는 현재 금융소득에 대해 제한적 종합과세를 실시하고 있으며, 양도차익에 대해서 분리과세하고 있는바, 유가증권, 부동산 양도자산의 종류에 따라 다르다<sup>8)</sup>. 그리고 이자·배당소득에 대해 원천징수하는 것이 원칙이나, 저소득층 지원, 장기저축 지원 및 외국인투자 활성화 등의 차원에서 소득세법과 조세특례제한법상 비과세대상 금융소득을 별도로 지정하고 있다. 특정한 경우의 이자·배당에 대해서 분리과세를 허용하고 있으며 별과금 성격과 조세지원 성격으로 구분하여 고율과세와 비과세, 과세이연 등 우대제도를 허용한다. 예를 들어 장기주택마련저축에 대해서는 원금불입액의 40%에 해당하는 소득공제를 허용하여 이중혜택을 부여하고 있으며 연금저축에 대해서는 불입액을 과세소득에서 공제하는 대신 연금을 받을 때 연금소득으로 과세하는 과세이연의 혜택을 제공한다.

그리고 법인이 수취한 배당소득은 이중과세 조정을 위하여 수입배당금액 중 일정금액을 수익에 포함하지 않는 익금불산입제도를 적용한다. 상장법인의 경우 지분소유비율 30% 기준으로 기준을 초과하는 경우 배당액의 50%, 그 외의 경우에는 30%를 익금불산입하고, 비상장법인은 지분 100% 보유시 배당액 전액을 익금불산입하고 그 외의 경우에는 지분비율 50% 기준으로 초과하면 50%, 그 이하면 30% 익금불산입 허용한다. 지주회사의 경우, 지분비율에 따라 출자한 자회사로부터 받는 수입배당금의 60%, 90%, 100% 상당하는 금액 익금

8) 현재 금융자산 양도소득을 제외한 이자·배당소득에 대해서는 4천만원 이하인 경우에는 14% 세율로 분리과세하며, 금융소득이 4천만원 이상일 경우 초과분은 종합소득에 포함하여 누진세율로 종합과세한다. 그러나 대주주의 경우에는 금융소득의 크기와 관계없이 여타소득과 합산하여 종합과세한다.

우리나라는 현재 금융소득에 대해 제한적 종합과세를 실시하고 있으며, 양도차익에 대해서 분리과세하고 있는바, 유가증권, 부동산 양도자산의 종류에 따라 다르다.

불산입하고 있다.

또한 금융시장 활성화를 위해 허용하고 있는 주식 및 채권, 각종 파생금융상품 양도차익에 대해 비과세하고 있으며 주식의 장기보유를 유도하기 위해 소액 주주의 3년 이상 보유한 주식에 대해서는 10%의 낮은 세율로 원천징수한다. 주식, 채권 및 파생금융상품<sup>9)</sup> 등 양도차익의 경우, 소액주주인 개인이 거래소나 코스닥시장에 상장된 주식을 양도하는 경우 비과세하고, 비상장·미등록주식 양도차익에 대해서는 20%(중소기업 10%)의 세율로 과세한다. 반면 대주주의 경우에는 당해 기업의 상장·등록 여부에 관계없이 모두 과세한다. 주식 또는 지분의 양도에 대해서 증권거래세를 부과하며, 주식양도의 경우에는 0.15%의 농어촌특별세가 별도로 부가되며 파생금융상품은 거래세 성격의 수수료<sup>10)</sup>만을 부과하고 있다.

그리고 토지·건물 및 부동산에 대한 권리의 양도소득에 대해서는 보유기간과 주택보유 수량에 따라 다양하게 과세 적용되며 미등기전매의 경우 높은 세율(70%)로 중과세하고, 비사업용토지의 양도소득에 대해서도 60% 세율로 과세한다. 또한 법인의 토지, 건물 양도소득에 대해서 과거 법인세와 통합하여 과세하던 것에 추가하여 과세할 수 있도록 중과규정을 두고 있다.

〈표 2〉 금융소득 과세 : 비과세 또는 분리과세 대상 항목

근거법	비과세	분리과세 (저율과세 또는 고율과세)
소득 세법	- 신탁법의 규정에 의한 공익신탁의 이익 - 10년 이상 저축성 보험의 보험차익	- 10년 이상 장기채권의 이자 - 기타
조세특례 제한법	- 장기주택마련저축의 이자 - 개인연금저축의 이자 및 배당 - 근로자우대저축의 이자·배당 - 근로자주식저축의 이자·배당 - 증권투자신탁저축의 이자·배당 - 노인·장애인 등의 생계형 저축의 이자·배당 - 선박투자회사의 배당	- 세금우대종합저축의 이자·배당 - 부동산간접투자구의 이자·배당 - 고수익고위험투자신탁의 이자·배당 - 15년 이상 사회기반시설채권 및 수해방지채권 이자('09. 12. 31까지발행분) - 비실명금융자산으로부터 금융기관을 통해 지급받는 이자 등
	- 조합 등 예탁금의 이자 및 출자금에 대한 배당 - 고수익고위험 신탁저축의 이자·배당 - 장기주식형저축의 이자·배당 - 장기회사채형저축의 이자·배당 - 장기증권저축의 이자·배당 - 농어가목돈마련저축의 이자 - 가계장기저축 이자·배당 - (구) 근로자주식저축의 이자·배당 - 경과규정에 의한 국민주택채권 등 이자	- 장기보유주식의 배당 - 영농조합법인의 배당 - 영어조합법인의 배당 - 사회기반시설투자회사의 배당 - 부동산간접투자구의 배당 - 해외자원개발투자회사 등의 배당 - 고수익·고위험투자신탁의 배당 - 기타

9) 파생금융상품(financial derivatives)이란 주식이나 채권 등의 본원적 상품으로부터 파생된 금융상품을 말한다.

10) 증권·선물회사가 투자자들로부터 받는 거래수수료의 일정부분을 수수료와 거래회비 명목으로 증권유관기관이 받고 있다.

또한 부가가치세 면세대상이 되는 금융·보험용역을 부가가치세법 시행령에서 열거하고 있는데, 거의 모든 금융보험용역이 면세대상에 포함되며, 부가가치세가 면세되고 있는 금융보험업자의 수익금액에 대해 교육세가 분기별로 부과되고 있다. 현재, 금융기관이 보증기관에 출연하는 금액은 소득의 5% 한도 내에서 지정기부금으로서 비용인정하고 있다.

뿐만 아니라 외국인투자가 국내의 고도기술수반사업 등에 외국인투자를 하는 경우에는 조세특례제한법 등에 따라 일정기간 조세를 면제하고 있다. 외국이 외투법에 따라 고도기술을 제공하는 경우에는 조세특례제한법에 따라 조세를 면제하여 지원한다. 법인 투자와 관련된 조세지원 제도는 생산성 향상 설비, 에너지 절약설비, 특정 설비, 연구인력개발 설비 등 모든 사업자의 특정 투자를 대상으로 하는 조세지원을 하고 있다. 생산성 향상 설비의 대상으로는 제조업 공정개선·자동화시설, 전자상거래 설비 등이 있으며 시설 고도화가 그 대상이 된다. 환경안전설비의 경우 환경보전시설, 청정생산시설, 유통사업시설, 산업재해예방시설 및 가스공급시설의 안전유지시설, 광산보안시설, 비상대비시설, 위해요소방지시설 등으로 규정하고 있으며, 이외에 에너지 절약 시설 및 중유 탈황 과정을 통한 휘발유 등 생산시설, 중수도시설과 절수기기에 대해 조세지원을 한다.

그리고 현재 에너지절약시설에 대한 투자를 유도하기 위해 당해 투자액의 20%를 법인세 또는 사업소득세에서 공제하는 에너지절약시설 투자세액공제를 2009년 말 일몰 예정으로 운영하고 있다. 에너지신기술 기업이 중소기업이나 벤처기업에 해당하는 경우에도 창업중소기업·벤처기업에 대한 세액감면(4년간 50% 세액감면)이 현재 적용된다. 또한 녹색기술을 원활하게 이전할 수 있도록 하기 위하여 기술 취득과 이전에 대한 조세지원도 있다. 녹색기술을 취득하는 경우 취득금액의 일정비율(현재 3%, 중소기업은 7%)과 녹색기술 이전의 경우 이전으로부터 발생한 소득의 일정 세액공제 50% 적용한다.

또한 연구 및 인적자원 개발을 위한 다양한 조세지원제도를 운영하고 있다. 중소기업의 경우 연구·인력개발비 세액공제 비율은 당해 연도 지출분의 25%이다. 그리고 연구 및 인력개발 시설투자에 대한 세액공제율을 10%로 확대하였다. 또한 기업이 산학협력을 위해 대학에 R&D 시설을 기부할 경우 시설투자액의 10%가 공제되고, 대학에 지출하는 맞춤형 교육비용도 공제대상에 포함하고 있다. 중소기업 외의 경우에는 2008년부터 증가분방식과 당기분방식에 따라 계산한 금액 중 큰 금액을 선택하여 세액공제해주고 있다. 납부할 세액이 없거나 최저한세로 인하여 세액의 공제를 받지 못한 경우에는 7년간 이월하여 공

현재 에너지절약시설에 대한 투자를 유도하기 위해 당해 투자액의 20%를 법인세 또는 사업소득세에서 공제하는 에너지절약시설 투자세액공제를 2009년 말 일몰 예정으로 운영하고 있다.

시장메커니즘을 통해  
녹색산업 및 기술에 대한  
투자가 유발되기 위해서는  
민간시장을 통하여 녹색투자  
자금이 원만하게 조성될 수  
있도록 정책적 인프라를  
구축하는 것이 요구된다.

제가능하다.

## 2. 녹색금융의 세제지원 방향

우리나라의 녹색투자 활성화를 위한 녹색금융은 유럽 등 선진국에 비해 초기단계에 있어 향후 기회요인으로 작용할 수 있다. 우리나라는 녹색성장에 대한 정부의 강한 의지가 있을 뿐만 아니라 에너지다소비업종 의존도가 높기 때문에, 녹색금융에 대한 수요가 많을 것으로 예상된다.

그러나 현재 민간자본으로 사업을 추진하는 상당수 민간투자사업과 PF(Project Financing) 사업들은 금융경색과 사업여건 악화로 사업 추진이 지연되거나 포기하는 사례가 속출하고 있는 상황이다. 이같이 민간투자사업이 지지부진한 것은 금융시장이 경색되어 은행 등 재무적 투자자들이 투자를 포기했고, 민자사업의 수익률이 시중의 회사채 수익률보다 낮아 금융기관 입장에서는 투자수익이 낮기 때문이다. 경기가 회복되고 금융경색이 해소되지 않는 한, 각종 녹색사업 추진에 필요한 민간자본의 효과적인 조달이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

따라서 자율적 시장기능에 의해 녹색산업을 활성화하려면 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되므로, 가령 R&D단계, 창업단계, 성장단계, 성숙단계로 구분하여 녹색금융이 원활하게 지원될 수 있는 실질적인 세제지원 방안을 강구하는 것은 중요하다. 즉 시장메커니즘을 통해 녹색산업 및 기술에 대한 투자가 유발되기 위해서는 민간시장을 통하여 녹색투자 자금이 원만하게 조성될 수 있도록 정책적 인프라를 구축하는 것이 요구된다.

먼저 R&D단계나 창업단계의 녹색산업에 대한 재정지원과 융자지원으로 민간자본 참여를 유도하는 방안으로는 연구개발 및 시설투자에 대한 세액공제 확대 등이 있다. 특히 정부의 저탄소 녹색성장 국가목표로 향후 세계적인 선도 기술로 육성할 필요가 있는 국가전략적 녹색기술에 대해서 이러한 혜택을 집중할 필요가 있다.

성장단계의 녹색산업 육성을 위해서 녹색펀드 투자자에 대해 양도차익, 배당소득에 대하여 세제지원을 통해 투자리스크를 줄여줌으로써 투자유인을 제고하는 방안이 있다. 녹색산업의 성숙단계에서는 녹색기업의 주식, 채권 등에 투자하는 전용펀드를 제도화하고 활성화하기 위해 민간 금융기관의 참여를 적극 유도하는 방법을 강구할 필요가 있다.

올해 우리나라 정부는 2009년 세계개편안에서 저탄소 녹색성장 지원을 위

해 펀드를 조성하여 정부인증 녹색기술과 프로젝트에 투자하는 흐름을 조성하기 위하여, 녹색펀드, 녹색예금 및 녹색채권의 경우에 이자·배당소득을 비과세조치하거나 소득공제(300만원 한도)를 허용하는 일부 세제지원 방안을 마련하였다. 이와 같이 녹색펀드에 대한 투자자본이 확대되도록 조세정책 인센티브를 한시적으로 운용할 필요가 있다. 해외사례에서와 같이 개인 및 법인의 투자자에 대해 세제지원, 펀드불입금액의 일정비율 소득공제, 배당소득에 대한 비과세 등 혜택을 부여하는 것은 국내 녹색금융의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

### 3. 녹색금융의 기대효과

향후 이러한 녹색산업에 대한 정책지원의 기대효과를 추정하는 데 있어 민간부분의 자발적인 금융지원을 추정할 수 있는 근거가 없어 전체적인 녹색금융의 기대효과를 추정하기는 매우 어려운 실정이다. 여기서는 일정한 가정하에 녹색금융에 따른 정책지원의 기대효과를 대략적으로 알아보았다. 현재 정부 및 정책금융기관을 지식경제부, 중기청, 산업은행, 수출입은행, 신용보증기금, 기술보증기금으로 한정하여, 이들 기관의 금융지원만을 대상으로 유발되는 기대효과를 예시적으로 알아보았다.

현재 이러한 정부 및 정책금융기관을 통해 유발되는 여신 및 펀드의 총규모가 2009년 31.1조원에서 2013년 74.8조원으로 140%가 증가할 것으로 가정한다. 그리고 녹색산업에 대한 정책금융지원은 시중금리 대비 0.5~2%p (평균 1.25%p) 우대 적용하면, 이러한 녹색산업에 대한 저리융자 및 보증확대로 실질 자본비용 하락을 통하여 투자 활성화를 유도할 수 있다고 가정한다. 조성된 녹색금융은 녹색기술 및 산업을 지원하고 정책보증기관의 녹색기술 및 산업에 대한 보증비율을 매년 상향조정함으로써 녹색기술 및 산업에 대한 정책금융을 활성화시킬 수 있다.

이에 따라 2009년부터 2013년 동안 녹색산업에 대해 조성될 금융지원의 파급효과를 2006년 산업연관표를 이용하여 알아보면 약 3.1조원의 실물투자 증대가 추정된다. 그리고 동기간 녹색산업에 대한 금융지원으로 인해 약 4.6만개 일자리가 창출되고 약 3.7조원의 부가가치가 창출되는 효과를 거둘 것으로 기대된다.

2009년부터 2013년 동안  
녹색산업에 대해 조성될  
금융지원의 파급효과를 2006년  
산업연관표를 이용하여 알아보면  
약 3.1조원의 실물투자  
증대가 추정된다.

향후 환경보호와  
경제성장을 동시에  
도모하려는 녹색성장이  
성공적으로 달성되려면,  
녹색기업에 대해  
녹색금융이 원활하게  
이루어지도록 정부의  
적절한 재정지원이  
필요불가결하다.

〈표 3〉 정부 및 정책금융기관을 통해 유발되는 녹색금융 기대효과 예시(2009~2013)

(단위: 억원, 명)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	총계
녹색투자 증가분	3,893	4,658	5,978	7,324	9,345	31,197
취업유발분	5,769	6,903	8,859	10,854	13,848	46,233
부가가치유발액	4,627	5,537	7,106	8,707	11,109	37,087

주: 지식경제부, 중기청, 산은, 수은, 신보, 기보의 녹색금융 자금조성 5개년 내부 계획치(잠정)를 이용하여 한국은행의 산업연관표를 통해 추산

## V. 결론 및 정책시사점

녹색금융의 외국사례에서와 같이 정부의 녹색금융 지원정책은 정부의 각 부처 및 금융기관이 긴밀하게 협조하는 시스템을 구축해야 하고 녹색금융 대상의 명확한 기준을 수립·운영할 필요가 있다. 무엇보다도 녹색기업이나 프로젝트를 정해진 기준에 따라 엄격하게 심사하여 인증을 발급함으로써 무분별한 세계 지원을 차단하는 것이 중요하다. 그리고 정부의 지원정책이 실질적인 효과를 거두기 위해 집중적으로 지원할 미래전략 녹색산업을 선정하여 일관된 정책을 실시할 필요가 있다. 가령, 덴마크의 풍력, 독일의 태양광, 일본의 친환경 자동차의 사례와 같이 정부가 중점적으로 육성하려는 국가전략산업을 선정하여 일관성 있는 정책을 유지함으로써 투자자들의 미래 불확실성을 제거할 필요가 있다.

녹색기술·산업에 대한 정책금융을 활성화하기 위한 제도적, 기술적, 인적 인프라를 구축하는 것이 우선시 되어야 한다. 가령, 녹색기업의 주식과 채권 등에 투자하는 전용펀드를 제도화하고 활성화하는 것이 요구된다. 이 때 녹색금융상품에의 투자자에 대한 세계지원이나 해외녹색투자기관의 국내 투자 및 기술이전을 촉진하기 위한 관련 세계 혜택을 검토하고, 녹색기술·산업에 대한 교육 강화를 통한 녹색금융분야 전문인력 양성을 강구할 필요가 있다.

현재, 우리나라는 녹색금융의 활성화에 대해 관심을 보이기 시작한 단계에 불과하다. 향후 환경보호와 경제성장을 동시에 도모하려는 녹색성장이 성공적으로 달성되려면, 녹색기업에 대해 녹색금융이 원활하게 이루어지도록 정부의 적절한 재정지원이 필요불가결하다. 그러나 녹색금융상품이 실제로 녹색산업에 투자되는 예가 많지 않을 수 있기 때문에 녹색인증제도와 연계하여 자금이 실질적으로 녹색산업으로 유입될 수 있는 토대를 강화하는 것이 요구된다. 그리고 과거 IT 벤처버블의 사례를 참조하여 녹색자금의 녹색버블(green bubble)

가능성을 사전에 차단하고 정부주도가 아닌 민간시장의 자율적인 투자 활성화를 유도할 수 있도록 하는 기업 및 관련 금융부문의 선별 및 감시기능을 위한 녹색금융 부작용 방지와 녹색자금 관리·감독 종합 메커니즘 마련도 병행될 필요가 있다.

한편, 최근 새 정부 들어서 법인세, 소득세 등의 감세조치와 글로벌 금융위기로 인한 대규모 추경으로 재정건전성이 악화되고 있는 상황에서 녹색금융에 대한 무분별한 세제지원이 단기에 이루어지기에는 재정악화를 초래할 가능성이 있다. 따라서 이러한 세제지원의 확대는 향후 환경세제의 강화와 연계하여 점진적으로 이루어지도록 사안별로 신중하게 검토하는 것이 바람직하다.

녹색투자의 활성화를 위해서는 정책금융기관뿐만 아니라 자본시장을 통한 민간 금융기관의 녹색기술·기업에 대한 자금지원을 유도하는 세제지원을 한 시적으로 운용할 필요가 있으며, 이러한 경우에 녹색투자 및 관련 금융의 실질적 인프라 구축에 주력하여야 한다.

향후, 자본시장을 통한 녹색분야의 직·간접적인 자금공급 원활화와 투자 활성화 정책은 정부의 녹색성장을 위한 선제적(proactive) 대응 수단으로 매우 중요한 역할이 기대된다. 이러한 녹색금융 활성화를 통한 녹색경제의 기반조성은 한쪽 측면에서 비녹색분야의 규제 강화, 다른 측면에서 녹색분야의 지원 강화라는 적절한 조화를 도모하는 방향으로 추진되어야 한다. 적정 수준의 규제와 지원의 조합으로 구성되는 정부 개입을 통해 궁극적으로 환경오염을 줄이면서 미래 신성장동력을 유도할 수 있는 녹색성장을 모색해야 할 것이다. **KIPF**

녹색금융 활성화를 통한  
녹색경제의 기반조성은  
한쪽 측면에서 비녹색분야의  
규제 강화, 다른 측면에서  
녹색분야의 지원 강화라는  
적절한 조화를 도모하는  
방향으로 추진되어야 한다.

### <참고문헌>

- 국세청, 『금융소득 종합과세 해설』, 2009. 4.  
 금융위원회, 『녹색금융 추진계획』, 2009. 6.  
 구정환, 「녹색금융의 최근 동향과 시사점」, 『주간 금융브리프』, 18권 18호, 한국  
 금융연구원, 2009. 5.  
 기획재정부, 『신성장동력 종합추진계획』, 2009. 5.  
 ———, 「중소기업 정책금융의 재정운용 방향」, 『2009~2013 국가재정운용계  
 획 -산업·중소기업·에너지분야』, 공개토론회, 2009. 6.  
 지식경제부, 『녹색성장펀드 운용계획』, 녹색금융협의회 창립회의, 2009. 4.  
 김승래, 「에너지소비절약의 정책수단별 경제적 효과: 일반균형모형을 이용한

- 비용-효과 분석, 『한국자원경제학회지』, 제6권 제1호, pp. 59~86, 1996. 10.
- , 「지속가능발전을 위한 조세 및 예산개혁 방향」, 『재정포럼』 2006년 10월호, 한국조세연구원, 2006. 10.
- , 「녹색성장을 위한 탄소세 도입방안」, 『재정포럼』 2009년 5월호, 한국조세연구원, 2009. 5.
- 노희진, 「녹색금융의 발전방향」, 『자본시장 Weekly』, 13호, 자본시장연구원, 2009. 4.
- 녹색금융협의회, 『녹색금융협의회 창립회의』, 2009. 4.
- 녹색성장위원회, 『녹색금융협의회 운영방안』, 2009. 4.
- , 『녹색성장 국가전략 및 5개년 계획(안)』, 공개토론회, 2009. 6.
- 環境省, 「國內排出量取引制度のあり方について中間まとめ」, 環境省國內排出量取引制度検討會, 2008.5.
- European Environment Agency, “Using the Market for Cost-effective Environmental Policy,” 18-23, 2006.
- Fullerton, D. and S.-R. Kim, “Environmental Investment and Policy with Distortionary Taxes and Endogenous Growth,” *Journal of Environmental Economics and Management* 56(2), 2008, pp. 141~154.
- Scholtens, B., “Borrowing Green: Economic and Environmental Effects of Green Fiscal Policy in the Netherlands,” *Ecological Economics* 39, 2001, pp. 425~435.

〈부표 1〉 녹색산업 금융지원의 녹색투자 증가효과(2009~2013년)

(단위: 억원)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	총계
녹색투자 증가분	3,893	4,658	5,978	7,324	9,345	31,197
• 그린카·청정에너지 보급	1,292	1,547	1,985	2,432	3,103	10,358
- 청정차량보급 및 충전소	369	441	566	694	885	2,956
- 저공해차 보급	41	49	63	77	99	329
- 운행차 저공해화	693	830	1,065	1,304	1,664	5,556
- 그린카 연구개발	27	32	42	51	65	217
- 사회복지시설 신재생	162	194	249	305	389	1,300
• 폐자원 에너지화	517	618	794	972	1,240	4,141
- 폐자원에너지	354	424	544	667	851	2,841
- 가축분뇨자원	162	194	249	305	389	1,300
• 에너지절약형 그린시설	2,083	2,493	3,199	3,920	5,001	16,697
- 그린홈 건설	350	418	537	658	839	2,802
- 그린스쿨	541	647	830	1,018	1,298	4,334
- 그린복지시설	1,177	1,408	1,807	2,214	2,825	9,431
- LED 교체사업	16	19	25	31	39	130

주: 2006년 한국은행 산업연관표를 이용하여 추산. 녹색투자의 내역은 '09년 확정 녹색뉴딜 예산(추경포함) 중 녹색기술·산업 관련 항목들을 기준으로 비중 배분

〈부표 2〉 녹색산업 금융지원으로 인한 취업유발효과(2009~2013년)

(단위: 명)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	총계
취업유발분	5,769	6,903	8,859	10,854	13,848	46,233
• 그린카·청정에너지 보급	1,802	2,157	2,768	3,391	4,327	14,445
- 청정차량보급 및 충전소	553	662	850	1,041	1,328	4,434
- 저공해차 보급	54	64	82	101	129	429
- 운행차 저공해화	903	1,081	1,387	1,700	2,169	7,240
- 그린카 연구개발	35	42	54	66	85	282
- 사회복지시설 신재생	257	308	395	484	617	2,060
• 폐자원 에너지화	819	980	1,257	1,540	1,965	6,561
- 폐자원에너지	562	672	863	1,057	1,348	4,501
- 가축분뇨자원	257	308	395	484	617	2,060
• 에너지절약형 그린시설	3,148	3,766	4,834	5,923	7,556	25,227
- 그린홈 건설	554	663	851	1,042	1,330	4,439
- 그린스쿨	811	971	1,246	1,526	1,947	6,501
- 그린복지시설	1,765	2,112	2,711	3,321	4,237	14,146
- LED 교체사업	17	21	27	33	42	140

〈부표 3〉 녹색산업 금융지원으로 인한 부가가치 유발효과(2009~2013년)

(단위: 억원)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	총계
부가가치유발액	4,627	5,537	7,106	8,707	11,109	37,087
• 그린카, 청정에너지 보급	1,521	1,820	2,336	2,862	3,651	12,189
- 청정차량보급 및 충전소	456	546	701	859	1,096	3,658
- 저공해차 보급	48	57	73	90	114	382
- 운행차 저공해화	804	962	1,235	1,513	1,930	6,443
- 그린카 연구개발	31	38	48	59	75	251
- 사회복지시설 신재생	181	217	279	341	436	1,454
• 폐자원 에너지화	578	692	888	1,088	1,388	4,632
- 폐자원에너지	397	474	609	746	952	3,178
- 가축분뇨자원	181	217	279	341	436	1,454
• 에너지절약형 그린시설	2,529	3,026	3,883	4,758	6,070	20,265
- 그린홈 건설	391	468	601	736	939	3,134
- 그린스쿨	669	801	1,028	1,259	1,607	5,363
- 그린복지시설	1,456	1,742	2,236	2,740	3,496	11,671
- LED 교체사업	12	14	19	23	29	97

# 정치경제학 모형을 통한 예산의 비효율적 사용과 삭감 분석



박상원

한국조세연구원 전문연구위원(swpark@kipf.re.kr)

## I. 서론

국민들의 세금으로 조달되는 국가재정은 당연히 국민들을 위해 효율적으로 사용되는 것이 바람직하다. 국가재정의 올바른 사용을 위해, 예산은 매년 국회에서 심의·의결되고 있으며, 감사원과 같은 감독기관은 공공기관 세출의 적법성을 감찰하고 있다. 또한 본래 목적에서 벗어나는 전용(轉用)이나 승인되지 않은 이용(移用), 이월(移越) 등은 엄격히 제한된다<sup>1)</sup>. 하지만 이러한 제한 때문에 국가재원의 사용에 있어 경직성이 발생하기도 한다. 이 때 경직성은 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 사업수요가 많아 예산보다 지출이 더 필요함에도 불구하고 할 수 없는 경우이고, 둘째는 정부지출이 불필요하다는 것을 알게 됐음에도 불구하고 편성된 예산을 모두 사용하는 경우이다.

이 중에서 두 번째 경우를 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 엄밀히 말해, 국회에서 편성되는 예산은 각 정부사업을 위해 지출하는 금액의 최대값이라고 할 수 있다. 편성된 예산보다 지출이 적게 사용되는 경우, 세계잉여금으로 처리되어 국채를 상환하는 데 사용되거나 다음 연도의 세입에 이입하고 있다<sup>2)</sup>. 따라서 편성된 예산보다 지출수요가 적을 경우 반드시 낭비가 일어난다고 단언할 수는 없다. 하지만 <표 1>의 연도별 불용액 현황에서 보여주듯이, 재정의 집행률은 매년 97~98%에 이르고 있다. 또한 <표 2>와 <표 3>에서 보여주듯이 불용의 상당부분은 예비비 항목이나 자산취득이 차지하고 있어, 재량적 지출의 경우 예산불용이 발생하는 사례는 거의 없다고 할 수 있다. 이는 예산편성이 매우 정확

예산사용에 있어

본래 목적에서 벗어나는

전용(轉用)이나 승인되지 않은

이용(移用), 이월(移越) 등은

엄격히 제한된다.

1) 입법과목인 정책사업간에 예산을 용통하는 이용(移用)은 국회의 승인을 필요로 하며, 행정과목인 단위사업간 예산변경인 전용(轉用)은 기획재정부 장관의 승인을 필요로 한다.

2) 세계잉여금은 국가재정법에 따라 사용이 가능하며, 그 처리 순서는 ① 지방교부세 및 교부금 정산 ② 공적자금상환기금 우선 출연 ③ 채무상환 ④ 추경 편성 ⑤ 다음 연도 세입이입이다.

불용의 상당부분은 예비비 항목이나 자산취득이 차지하고 있어, 재량적 지출의 경우 예산불용이 발생하는 사례는 거의 없다고 할 수 있다.

하게 이루어졌다거나, 예산이 남아야 할 경우에도 비효율적으로 모두 사용되었다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 1〉 연도별 예산현액 대비 불용액

(단위: 억원, %)

	구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
정부 통합	예산현액(A)	1,943,555	1,999,127	2,070,881	2,039,375	2,312,256
	불용액(B)	70,586	51,012	32,940	43,859	55,553
	(B/A)	3.6	2.6	1.6	2.2	2.4
일반 회계	예산현액(A)	1,214,849	1,364,809	1,480,204	1,543,309	1,811,007
	불용액(B)	20,114	12,584	15,267	25,890	40,912
	(B/A)	1.7	0.9	1.0	1.7	2.3
특별 회계	예산현액(A)	728,706	634,318	590,677	455,192	501,249
	불용액(B)	50,471	38,428	17,673	17,969	14,641
	(B/A)	6.9	6.1	3.0	4.0	2.9

출처: 기획재정부, 「2008년도 결산보고서」

〈표 2〉 일반회계 분야별 집행실적

(단위: 조원, %)

	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)	구성비
합 계	179.6	181.1	175.5	96.9	100.0
1. 일반공공행정	38.4	38.7	37.0	95.7	21.1
2. 공공질서 및 안전	11.0	11.2	10.7	95.9	6.1
3. 통일·외교	2.0	2.0	2.0	99.3	1.2
4. 국방	26.9	27.9	26.8	96.1	15.3
5. 교육	35.8	35.9	35.8	99.6	20.4
6. 문화 및 관광	1.5	1.6	1.4	91.1	0.8
7. 환경보호	1.9	2.0	1.9	99.3	1.1
8. 사회복지	18.4	18.5	18.3	98.9	10.4
9. 보건	4.3	4.3	4.2	97.2	2.4
10. 농림해양수산	6.5	6.5	6.3	97.8	3.6
11. 산업·중소기업	5.5	5.5	5.5	99.6	3.1
12. 수송 및 교통	15.4	15.6	15.5	99.2	8.8
13. 통신	0.9	0.9	0.8	94.6	0.5
14. 지역개발	6.3	6.5	6.4	99.7	3.7
15. 과학기술	2.5	2.4	2.4	99.5	1.4
16. 예비비	2.3	1.7	0.3	18.6	0.2

출처: 기획재정부, 「2008년도 결산보고서」

〈표 3〉 일반회계 세출 성질별 실적

(단위: 조원, %)

구분	'08년					'07년		'07대비 증감률
	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)	구성비	지출액	구성비	
합계	179.6	181.1	175.5	96.9	100.0	154.3	100.0	13.7
인건비	21.0	20.9	20.4	97.3	11.6	19.2	12.5	5.9
물건비	14.0	14.4	13.7	94.8	7.8	12.3	7.9	11.5
이전지출	94.5	94.8	93.5	98.6	53.3	80.8	52.4	15.7
자산취득	11.6	12.9	11.6	90.1	6.6	10.8	7.0	7.7
상환지출	3.4	3.4	3.3	95.2	1.9	3.2	2.1	1.4
전출금 등	32.7	32.8	32.7	99.6	18.6	27.6	17.9	18.2
예비비및기타	2.3	1.7	0.3	18.7	0.2	0.4	0.2	△8.7

출처: 기획재정부, 『2008년도 결산보고서』

매년 예산이 합리적인  
수요예측을 통해 결정된다고  
하더라도, 예산불용 후의  
삭감은 충분히 가능한  
시나리오다.

사실 정부사업 담당자들에게 예산을 남길 유인(incentive)이 있다고 믿기 어렵다. 예산이 불용되었을 경우 예산의 과다신청, 예산집행 노력 부족 등을 지적 받을 수 있기 때문이다. 예를 들어, 감사원의 재무감사매뉴얼에는 ‘이·전용이나 사고이월, 불용액이 많은 예산사업 또는 과목에 대해서는 당초 예산이 타당한 근거가 있는지를 면밀히 검토한다’고 나와 있다<sup>3)</sup>. 또한 기획재정부의 재정사업자율평가 매뉴얼을 보면, ‘매년 집행률이 100%가 아닌 경우 또는 재원집행 일정을 준수하지 못하고, 이에 대한 충분한 설명이 없는 경우’ 감점평가하도록 되어 있다<sup>4)</sup>.

그런데 감사나 평가시의 불이익보다 연구자에게 더욱 흥미로운 이슈는 올해의 예산 불용이 다음 해의 예산편성에 영향을 미친다는 인식이며, 이 때문에 재정사업자는 편성된 금액을 무리하면서도 모두 사용하게 된다는 지적이다. 예를 들어, 국회예산정책처(2009, p.199)는 ‘연도말 전용감이 발생하는 것은 해당사업의 불용액을 적게 만들어 예산삭감을 최소화하려는 의도에서 비롯되는 경향이 강하므로’라고 분석하고 있다. 이러한 인식은 외국에서도 볼 수 있는데, GAO(1998)은 ‘차년도에도 동일한 예산을 배정받기 위해...남은 예산을 지출하는 정부기관의 관행적 행위를 지적하고 있다<sup>5)</sup>.

매년 예산이 합리적인 수요예측을 통해 결정된다고 하더라도, 예산불용 후의 삭감은 충분히 가능한 시나리오다. 정부 사업수요에 불확실성이 존재하는 경우에, 올해의 사업수요와 다음 해 수요가 통계적으로 양(+)의 상관관계를 가

3) 감사원(2005) p.179

4) 기획재정부(2008) p.16

5) 권해수(2008)에서 재인용

예산의 비효율적 사용이라는 문제를 해결하기 위해서는, 단순하고 즉각적인 대책보다는 예산 결정과정에 대한 심도있는 이해가 필요하다.

진다면 올해 예산의 불용은 다음 해의 낮은 사업수요에 대한 신호(signal) 역할을 하기 때문이다. 따라서 사업담당자가 매년 일정한 예산을 확보받고 싶다면, 올해 사업수요가 적더라도 가수요를 창출하여 낮은 사업수요를 숨길 가능성이 있다. 정부의 연말 예산 집중 집행 현상도 동일한 시각에서 비판받고 있다. 예를 들어, 엄밀한 실증적 증거는 없지만 연말 보도블럭의 잦은 교체는 차년도 보조금 삭감을 우려한 지방자치단체의 예산 낭비 때문이라고 흔히 이야기 된다.

권수용(2001)은 '이러한 문제에 대해 각 부처가 절약한 예산의 일정부분을 부처 자체 용도로 사용할 수 있게 함으로써 연말의 예산낭비 동기를 줄이는 것은 한 가지 해결방안일 수 있다.'고 조심스럽게 제안하고 있다. 급기야 대통령 직인수위원회는 2008년 초 과거의 예산낭비 사례를 정리하면서, '정부기관이 예산 절감에 노력해 남은 금액이 발생하더라도 다음 연도에 예산을 삭감하는 불이익을 주지 않는 등 예산낭비를 막기 위한 정책을 시행하겠다'고 밝혔다<sup>6)</sup>.

본 소고는 한 해의 정부사업 지출이 다음 해 사업수요에 대한 시그널로 작용하는 상황에서, 예산불용과 예산삭감의 관계에 대해 분석할 것이다. 특히 특정 분야를 담당하고 있는 관료들이 자신들의 이익을 극대화하고자 하는 경우, 예산의 비효율적 사용을 방지하기 위해 예산을 보장(commitment)하는 것이 어떤 긍정적 효과와 부정적 효과를 가져올 수 있는지 설명하고자 한다.

본격적으로 논의를 전개하기 전에, 먼저 '예산보장'이 의미하는 바를 확실하게 할 필요가 있다. 기본적으로 예산은 매년 편성되고 지출되므로, 차년도 예산을 미리 보장하는 제도는 없다. 김종면(2006)에서 설명하고 있듯이, 다년도 예산 제도를 실시하고 있는 나라에서도 대부분 매년 지출승인(appropriation)에 의한 예산편성은 여전히 유효하다. 즉 다년도 예산제도는 2~3년에 걸친 재정계획을 의미하는 경우가 많으며, 이러한 계획이 매년도 예산결정에 있어 얼마나 구속력이 있는지는 나라마다 다르다. 그럼에도 불구하고 '예산삭감' 혹은 '예산보장'이란 말이 실질적인 의미를 가질 수 있다고 본다. 예산불용이 있는 경우 자동적으로 예산이 삭감된다는 명시적 제도는 없더라도, 다음 해에 동일 사업에 대한 예산이 축소될 가능성이 합리적으로 예상된다면 동일한 분석을 적용할 수 있기 때문이다. 마찬가지로 몇 년에 걸쳐 예산이 미리 확정되는 명시적 제도는 존재하지 않는다고 하더라도, 특별한 문제가 없는 한 동일 사업예산이 지속될 것이라고 기대(anticipation)하는 상황이라면 동일한 논리를 적용할 수 있다.

본 소고는 이러한 분석을 통해 예산의 비효율적 사용이라는 문제를 해결하기 위해서는, 단순하고 즉각적인 대책보다는 예산 결정과정에 대한 심도있는 이해가 필요하다는 점을 상기시키고자 한다.

6) 2008년 1월 18일 언론브리핑

## II. 기존연구

예산이 어떠한 절차에 의해 결정되며, 결정에 참여하는 이해 관계자들의 상호작용에 따라 어떤 결과가 나타나는지에 대해서는 오래 전부터 연구의 대상이 되어 왔다. 이들을 모두 다루는 것은 본 소고의 범위를 벗어나는 방대한 작업이 될 것이다. 따라서 본절에서는 본 소고의 논의와 연관된 몇 가지만 언급하고자 한다.

가장 먼저 설명해야 할 것은 관료(bureaucrats)의 행태에 관한 것이다. Niskanen(1971)은 관료들이 국회나 정치가들에게 서비스를 제공하면서 예산을 받는데, 그 크기에 비례해서 부가적 이득을 얻기 때문에 예산을 극대화하고자 한다는 점을 지적하였다. 그 결과 과도한 품질의 공공재 공급과 부적절한 공공서비스가 제공된다고 주장하였다. Niskanen 이후 수많은 문헌들이 유사한 관점에서 관료의 행태를 설명하고 있으며, 이에 대한 실증연구도 진행되고 있다<sup>7)</sup>. 본 소고는 관료 혹은 지출부서가 자기들이 담당하는 사업의 생산성이나 비용에 대해 예산당국이나 국회보다 더 정확한 정보를 가지고 있다는 점도 가정하고 있다. Max Weber는 이미 100여년 전에 관료주의의 특징을 분석하면서, 관료가 상위 정치가나 상급자들에 비해 정보의 우월성을 가지고 있고 이를 통해 정책 결정에 영향을 준다는 점을 지적하였다.

예산 결정에서의 비대칭적 정보 문제는 경제학의 주인-대리인 문제와 유사하다. 주인-대리인 상황(principal agent model)이란 한 경제주체(principal)가 다른 경제주체(agent)를 고용하여 자신을 위한 일을 대신하도록 하는 경우를 일컫는다. 국가 재정의 경우에 주인은 국민이나 국민들을 대표하는 국회 혹은 예산당국이 될 것이고, 대리인은 실제로 예산을 집행하여 공공재를 공급하는 행정부나 지출부서가 될 것이다. 기업주와 고용주, 상류독점기업(monopolistic upstream firm)과 하류기업(downstream firm)의 관계 등과 같은 일반적 주인-대리인 모형은 주인이 대리인의 행동(정보의 제공 포함)에 따라 금전적 보상을 할 수 있다는 점에 기초하여 최적계약을 도출하고 있다. 이와 유사하게 Carlsen(1995)은 예산 결정을 주인-대리인 사이의 최적계약으로 묘사하고 있다. 이때 주인이 대리인에게 주는 보상은 배분되는 예산의 크기이다. 주인의 효용이 위험중립적인 경우, 최적계약은 지출부서가 담당하고 있는 분야의 생산성이 높을수록 많은 예산을 투여하는 형태가 된다.

하지만 현실적으로 관료나 공공기관이 정부로부터 성과에 따른 금전적 계약을 맺는 경우는 거의 없다. 즉 금전적 보상보다는 승진 등의 간접적 인센티브를

Max Weber는 이미  
100여년 전에 관료주의의  
특징을 분석하면서,  
관료가 상위 정치가나  
상급자들에 비해 정보의  
우월성을 가지고 있고 이를 통해  
정책 결정에 영향을 준다는  
점을 지적하였다.

7) Orzechowski(1977)는 Niskanen이론 및 다른 대안들을 소개하는 서베이논문이며, 실증연구의 예로는 McGurie(1981) 등을 들 수 있다.

정보가 부족한 예산당국은 예산을 편성하여 재원을 배분한 후 실제 지출은 지출부서에 위임하게 된다. 또한 후속 감사를 통해 예산의 비효율적 사용이 있다면 이에 대한 책임을 추궁한다.

주거나 관리·감독을 통해 직접 통제하는 방법이 좀 더 일반적이라고 판단된다. Bendor et al.(1987a), Bendor et al.(1987b) 등의 문헌들도, 최적 인센티브 계약보다는 예산당국의 정보수집과 최적예산배정에 초점을 맞추고 있다. 본 소고는 예산당국과 지출부서의 인센티브 계약보다는 위임(delegation)과 감사(監査)를 강조하고자 한다. 즉 정보가 부족한 예산당국은 예산을 편성하여 재원을 배분한 후 실제 지출은 지출부서에 위임하게 된다. 또한 후속 감사를 통해 예산의 비효율적 사용이 있다면 이에 대한 책임을 추궁한다는 것이다. 이는 Bendor et al.(1987b p. 800)이, ‘국회가 관료를 통제하는 두 가지 도구를 가지고 있는데 하나는 예산삭감(budget cut)이고 다른 하나는 비용과 편익에 대한 직접적 감시(monitoring)’ 라고 설명하고 있는 것과 일맥상통한다고 하겠다.

Grossman and Helpman(2008), Ehrhart et al.(2007) 등의 최근 문헌들도 언급할 필요가 있다. Grossman and Helpman(2008)은 미국의 행정부/입법부처럼 예산결정에 있어 두 개의 파워그룹이 분리되어 있는 경우를 상정하고 있다. 입법부는 전체 예산의 크기와 분야별 세출의 최소값을 설정하고, 행정부는 실제 지출액과 세입을 결정하는 모형이다. Ehrhart et al.(2007)는 국회가 각 사업마다 승인하는 bottom-up 방식과 전체 예산규모를 결정된 후 각 사업 예산을 배분하는 top-down 방식을 국회내의 투표행위와 연결하여 분석하고 있다. 이들 문헌들은 모두 한 기의 예산 결정과정에 대한 정치경제학적 모형을 사용하고 있으나, 한 해의 예산사용이 다른 해의 공공재 비용에 대한 정보를 주는 경우에 대해서는 별다른 설명을 하지 않고 있다는 점에서 본 소고의 모형과 다르다고 할 수 있다.

### III. 모형을 통한 설명<sup>8)</sup>

#### 1. 2기의 예산 배정에 있어 1기의 지출을 이용하는 경우

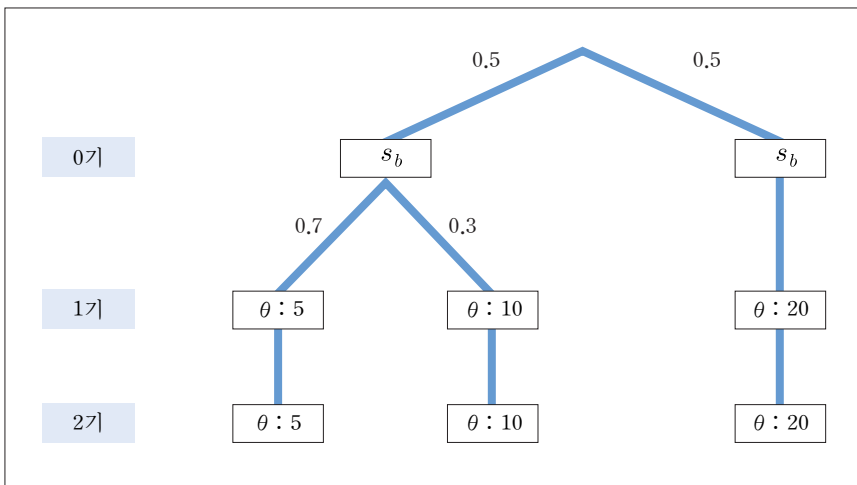
본절에서는 간단한 모형과 예제를 통해, 예산불용, 예산삭감, 예산보장의 효과에 대해 설명하고자 한다. 먼저 두 기(期)에 걸쳐 예산과 조세를 결정하는 모형을 상정한다. 시간은  $t=1, 2$ 로 표현하며, 예산당국과 지출부서에 의해 공공재 공급이 결정된다. 현실에서는 지출부서가 복수로 존재하지만 본 모형에서는 단순화를 위해 하나만 가정하였다. 공공재 수요는 1단위로 고정되어 있고 이것은 반드시 공급되어야 하는 필수재로 가정한다<sup>9)</sup>. 공공재를 생산하기 위한 비용

8) 본 모형의 모든 내용은 일반적인 파라미터 값을 이용하여 엄밀하게 증명할 수 있다. 하지만 본 소고가 학술논문이 아니기 때문에 구체적인 수치를 사용하여 설명하고자 하였으며, 수학적 증명도 생략하였다.  
9) 공공재는 반드시 1단위 공급되어야 한다고 가정하므로, 공공재를 포함하는 소비자(납세자)의 효용을 명시적으로 고려하지 않고자 한다. 단지 공공재 공급이 없으면 효용이 매우 큰 마이너스가 된다고 이해하면 될 것이다.

을  $\theta$ 라고 표현하는데,  $\theta$ 는 확률적으로 결정되며 5, 10, 20라는 세 가지 값을 가진다고 하자<sup>10)</sup>. 지출부서는  $\theta$ 에 대한 정보를 두 차례 받는데, 이를 쉽게 설명하기 위해 0기를 도입한다. 0기에 지출부서는 공공재 공급 비용에 대한 일정 정보를 얻게 된다. 구체적으로 지출부서는 ( $s_s$ ,  $s_b$ )중에 하나가 실현되었음을 알게 된다<sup>11)</sup>. 이 때 사전적으로  $s_s$ 가 실현될 확률을 0.5,  $s_b$ 가 실현될 확률을 0.5라고 하자.  $s_s$ 가 실현되었다는 것은 비용이 5 혹은 10이 된다는 것을 의미하는데, 구체적으로  $s_s$ 가 실현된 이후에 비용이 5가 될 확률이 0.7, 10이 될 확률이 0.3이라고 하자.  $s_b$ 는 비용 20이 확률 1로 실현될 것임을 의미한다.

비용에 대한 정보가 없는 예산당국은 지출부서로 하여금 보고하도록 하고 이에 기반하여 예산을 배정한다.

[그림 1] 확률적인 비용결정



비용에 대한 정보가 없는 예산당국은 0기에 지출부서로 하여금 ( $s_s$ ,  $s_b$ )중 어떤 유형인지를 보고하도록 한다<sup>12)</sup>. 물론 지출부서는 전략적으로 거짓 정보를 보고할 수도 있다. 보고된 정보를 가지고 예산당국은 예산을 배정하는데 이를  $\bar{c}_1$ 로 표시하자.  $\bar{c}_1$ 이 주어진 다음 지출부서는 비용에 대한 정확한 정보, 즉 (5, 10, 20) 중 무엇이 실현되었는지를 알게 된다. 주어진 정보  $\theta$ 를 가지고 지출부서는  $c_1 \leq \bar{c}_1$ 이라는 제약하에서 지출  $c_1$ 을 결정한다. 최종적으로 공공재 공급이 결정되며  $c_1$ 은 정액세로 징수된다. 세금의 양이 먼저 결정되고 예산이 그 뒤에 사용되는 것이 좀 더 현실적인데, 사용된 세금 중에서 남은 잔액은 다시 납세자에게 전액 돌려진다고 가정해도 결과는 전혀 바뀌지 않는다. 따라서 설명의 편의를 위해 공공재를 위한 지출이 먼저 결정되고 세금은 그만큼 징수된

10) 예를 들어  $\theta=10$ 일 경우, 이보다 적은 비용을 투여하면 공공재 공급이 안 된다는 것이다.

11)  $s$ 와  $b$ 는 각각 'small'과 'big'을 상징한다.

12) 지출부서가 예산당국에 사업소요를 설명하고 재정지출 계획을 제출하는 과정으로 이해할 수 있다.

예산당국은 공공재 정보를 가진 지출부서에게 예산을 제공한 후 공공재 공급을 위임하게 된다. 또한 지출부서에게 책임성을 부여하기 위해, 예산 낭비에 대한 사후 감사를 실시하게 된다.

다고 가정할 것이다.

2기의 공공재 공급도 1기와 유사한 과정을 거쳐 결정된다. 이 때 주의할 점은 1기에 사용된 예산  $c_1$  과 공공재 공급 여부가 예산당국에 중요한 정보로 작용한다는 것이다. 예산당국은 실제 비용은 알지 못하지만, 지출금액과 공공재 공급이 이루어졌는지 여부를 관찰할 수 있기 때문이다. 예산당국은 이 정보들을 가지고 2기 예산  $\bar{c}_2$  를 정한다. 지출부서는  $c_2 (\leq \bar{c}_2)$  을 사용하여 공공재를 공급하고 사용된 지출액만큼 정액세가 징수된다.

본 모형은 주인-대리인(principal-agent)모형과 유사한 측면을 가지고 있는데, 일반적으로 주인-대리인모형에서는 최적계약을 사용한다. 하지만 앞서도 설명한 바와 같이 지출부서와 예산당국간에 경제적 계약이 이루어진다는 것은 현실적이지 못하다. 따라서 본 소고에서는 위임과 감사를 가정하고자 한다. 예산당국은 공공재 정보를 가진 지출부서에게 예산을 제공한 후 공공재 공급을 위임(delegate)하게 된다. 또한 지출부서에게 책임성을 부여하기 위해, 예산 낭비에 대한 사후 감사를 실시하게 된다.

설명을 단순화하기 하기 위해 제3기를 도입하고, 이 때 1기와 2기의 예산사용에 대해 감사를 실시한다고 가정한다. 본 모형에서는 각 기의 예산사용에 대한 감사는 확률적으로 결정된다고 가정하는데, 이 확률을  $\lambda=0.15$ 라고 표시한다. 또한 1기 지출에 대한 감사확률과 2기 지출에 대한 감사확률은 동일하지만 독립적으로 결정된다. 모든 예산사용을 일일이 감사하는 것은 비용이 너무 많이 들게 되므로, 감사 여부가 확률적으로 결정된다는 것이 현실적인 가정이다. 감사가 이루어졌을 때 예산의 낭비가 있다면 지출부서는 이에 대한 비용(처벌)을 지불하게 된다. 이 비용을 함수  $f(\theta - c) = (\theta - c)^2$ 로 표시하자. 이 때  $\theta$ 는 공공재 공급을 위해 실제로 필요했던 비용이고  $c$ 는 지출부서가 사용한 금액이다. 즉 감사를 통해 실제로 필요한 비용이 알려지고, 사용된 지출과의 차액, 즉 낭비된 금액에 따라 처벌이 가해지는 것이다.

예산당국은 공공재 공급의 기대지출을 최소화하고자 하고자 한다고 가정하며, 지출부서는 큰 지출을 선호하는 동시에 예산 낭비로 인한 처벌은 꺼린다는 점을 고려하여  $c_1 + c_2 - 0.15f(\theta - c_1) - 0.15f(\theta - c_2)$ 라고 가정한다. 지금까지 설명한 예산배정과 공공재 공급과정을 요약하면 다음과 같다.

- 0기 - 지출부서가 정보  $s_j$ 를 얻음 ( $j=s, b$ )
- 지출부서가 정보  $s_j$ 를 예산당국에 보고 (과장 보고 가능)

- 1기 - 예산당국이  $\bar{c}_1$  를 배정
  - $\theta$ 가 결정됨
  - 지출부서가  $c_1$  를 결정
  - 세금징수와 공공재 공급이 이루어짐

- 2기 - 예산당국은  $\bar{c}_2$  를 배정
  - 지출부서가  $c_2$  를 결정
  - 세금징수와 공공재 공급이 이루어짐

- 3기 - 0.15의 (독립적) 확률로 1기와 2기의 예산사용에 대한 감사가 이루어짐

공공재는 반드시 공급되어야 하는 것이라고 가정했기 때문에, 예산당국은 여러 가지 가능성 중에서 가장 비용이 높은 상황에 맞추어 예산을 배정할 것이다.

이제 균형에서 어떻게 예산배정과 공공재 공급이 이루어지는지를 살펴보자  
 13) 예산당국의 결정은 상대적으로 쉽게 도출될 수 있다. 공공재는 반드시 공급되어야 하는 것이라고 가정했기 때문에, 예산당국은 여러 가지 가능성 중에서 가장 비용이 높은 상황에 맞추어 예산을 배정할 것이다. 예를 들어 (5, 10, 15)라는 값이 (2/3, 1/3, 0)의 확률분포를 가지고 실현된다고 믿는다면, 10이라는 예산을 배정하게 된다. 5라는 예산으로는 공공재 공급이 안 될 가능성이 있고, 불필요하게 높은 예산인 15는 낭비만 초래할 것이기 때문이다.

지출부서가 0기에 어떻게 보고할지는 약간 복잡하다. 먼저  $s_b$ 라는 신호(signal)를 받았을 경우, 이를 솔직하게 보고한다는 것은 자명하다. 즉 충분히 사업수요가 큰 경우에 이를 속이고 낮은 예산을 받을 아무런 이유가 없기 때문이다. 문제는  $s_s$ 의 경우, 이를 그대로 보고할 것인가 아니면  $s_b$ 로 과장해서 보고할 것인가 하는 점이다. 이 때 지출부서는 각각의 경우에 어떤 상황이 벌어질 것인가를 예상하고 행동하게 된다.

먼저  $s_s$ 를 솔직하게 보고하는 것이 균형인 상황을 생각해보자.  $s_s$ 라는 보고를 받으면 예산당국은 1기에 10만크의 예산을 배정하게 된다. 예산이 배정되고 나서 실제로  $\theta=10$ 이라는 것이 밝혀지면 지출부서는 당연히 10만크를 1기에 지출하게 된다. 2기의 경우도 간단하다. 예산당국은 다시 10이라는 예산을 배정하고 지출부서는 이를 모두 사용하게 된다. 이제  $\theta=5$ 인 경우를 생각해보자. 이 때 지출부서는 두 가지를 비교하게 된다. 먼저는 1기에 10이라는 예산을 모두 사용하여  $\theta=10$ 인 것처럼 가장하는 것이다. 그렇다면 2기에도 10이라는 예산을 배정받게 되는 장점이 생긴다. 하지만 이 경우에는 감사를 받을 경우 처벌

13) 본 모형에서 균형이란 Perfect Bayesian Equilibrium을 말하며, 의미 없는 균형이 발생하는 것을 막기 위해 Cho and Kreps (1987)의 intuitive criterion을 적용하였다. 자세한 균형의 도출은 생략한다.

1기의 지출이 줄고  
2기의 예산이 삭감되므로  
지출부서의 편익이 줄어들지만,  
감사를 받을 경우 처벌이  
작아진다는 이득도 생긴다.

이 커진다. 반대로 1기에 10이라는 예산을 모두 사용하지 않고 지출을 줄이는 것도 가능하다. 그러면 예산당국은 1기 지출로부터  $\theta=5$ 라는 것을 추측할 수 있게 된다. 따라서 2기에는 예산이 삭감되어 5만큼만 배정될 것이다. 1기의 지출이 줄고 2기의 예산이 삭감되므로 지출부서의 편익이 줄어들지만, 감사를 받을 경우 처벌이 작아진다는 이득도 생긴다. 이들 중에서 어떤 것이 좋을지는 원칙적으로 파라미터 값에 따라 달라진다. 하지만 앞에서 이미 가정한 값들에 대입하면 전자가 더욱 높은 효용을 준다는 것을 확인할 수 있다. 결론 1은 지금까지의 논의를 요약한 것이다.

결론 1: 0기에서 지출부서가 솔직하게  $(s_s, s_b)$ 를 보고하는 균형이 존재하며, 이 때의 예산배정 및 사용은 다음과 같이 유일하게 결정된다.

- ①  $s_s$ 가 실현되는 경우(즉 0.7의 확률로  $\theta=5$ , 0.3의 확률로  $\theta=10$ )
  - $s_s$ 를 보고
  - 1기의 예산배정: 10
  - 1기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 와  $\theta=10$ 인 경우 모두 10
  - 2기의 예산배정: 10
  - 2기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 인 경우  $\frac{25}{3}$ ,  $\theta=10$ 일 경우 10<sup>14)</sup>
- ②  $s_b$ 가 실현되는 경우(즉 1의 확률로  $\theta=20$ 인 경우)
  - $s_s$ 를 보고
  - 1기의 예산배정: 20
  - 1기 지출부서의 지출: 20
  - 2기의 예산배정: 20
  - 2기 지출부서의 지출: 20

결론 1에서는 지출부서가 0기에 예산당국에 자신의 정보를 모두 솔직하게 보고하는 균형을 살펴보았다. 하지만 그 반대의 균형도 존재할 수 있다. 즉 지출부서 입장에서  $s_b$ 일 경우 뿐만 아니라  $s_s$ 일 경우에도 과장하여  $s_b$ 를 보고하는 전략이 최적인 상황이 존재할 수 있다.

이러한 균형을 좀 더 자세히 살펴보자. 예산당국의 1기 예산배정은 간단하다.  $s_b$ 와  $s_s$ 가 모두  $s_b$ 를 보고하는 상황이므로 당연히 예산 20을 배정할 것이다. 예산이 배정되고  $\theta=20$ 이 실현된 경우의 전략 또한 자명하다. 지출부서는 1기에 20을 모두 지출할 것이고, 2기에도 예산배정 20과 지출 20이 발생할 것

14)  $25/3$ 이 도출되는 것은  $c-0.15 \times (c-5)^2$ 을 극대화하는 값이  $25/3$ 이기 때문이다. 이 때  $c$ 는 지출로부터 얻는 지출부서가 가지는 편익이, 0.15는 감사를 받을 확률,  $(c-5)^2$ 은 처벌비용이다.

이다. 문제는  $\theta=5$ 나  $\theta=10$ 인 경우인데 이 때는 좀 더 복잡하다.

$\theta=10$ 의 경우는 앞서와 같이 두 가지 전략을 비교해야 한다. 먼저 20으로 배정된 예산을 모두 사용하고 2기에도 역시 20을 배정받는 전략이다. 이 경우 예산과 지출은 커져서 좋지만, 감사를 받을 경우 처벌이 커진다. 반대로 20으로 배정된 예산보다 지출을 조금 줄이는 방법도 있다. 이 경우 2기에 예산이 10으로 줄어든 것이어서 1기와 2기의 지출이 모두 줄지만 감사를 받을 경우 처벌은 작아진다. 모형에서 가정한 파라미터 값을 대입하면 후자가 높은 효용을 준다. 따라서  $\theta=10$ 인 경우 지출부서는 40/3만큼을 지출하게 된다<sup>15)</sup>. 이 때 중요한 사실은 지출부서가 20만큼 배정된 예산을 다 사용하지는 않지만  $\theta=10$ 보다는 지출규모가 크다는 점이다. 어차피 20보다 적게 사용할 경우 2기에 예산이 10으로 삭감된다. 따라서 1기에 10보다 지출을 조금 더 늘리는 것이 자신의 이익을 극대화하는 전략이 된다.

$\theta=5$ 의 경우도 유사하다. 1기에 배정된 예산을 모두 사용하여  $\theta=5$ 라는 것을 숨기는 전략과, 1기에 지출을 줄여 2기에 예산이 삭감되더라도 감사로부터 비용을 줄이는 전략을 비교하게 된다. 본 모형에서 주어진 파라미터 값에 의하면 후자가 더 높은 효용을 주므로, 1기에 지출부서는 25/3만큼의 지출을 하게 된다<sup>16)</sup>. 이 때 흥미로운 사실은 결론 1에서의 최적전략과 현재의 최적전략이 다르다는 점이다. 결론 1에서  $\theta=5$ 일 경우 2기의 예산삭감을 우려하여 현재 배정된 예산을 모두 사용하게 된다. 이는 결론 1에서 배정된 예산이 10이기 때문이다. 즉 10이라는 중간 사이즈의 예산이 배정되었기 때문에 이를 모두 사용하는 것이 감사 후의 처벌을 고려해도 최적이다. 하지만 지금은 예산이 20으로 배정되어 있는 상황이다. 따라서 2기의 예산삭감을 우려하여 20을 모두 사용하는 것은 최적일 수 없다. 예산 낭비가 너무 커서 감사를 받는다면 처벌이 매우 심해지기 때문에 차라리 1기의 지출을 25/3 정도로 줄이는 것이 가장 유리하기 때문이다. 지금까지의 내용을 정리하면 결론 2와 같다.

결론 2: 0기에서 지출부서가 항상  $s_b$ 를 보고하는 균형이 존재한다면, 이 때의 예산배정 및 사용은 다음과 같다.

- ①  $s_b$ 가 실현되는 경우(즉 0.7의 확률로  $\theta=5$ , 0.3의 확률로  $\theta=10$ )
  - $s_b$ 라고 과장되게 보고
  - 1기의 예산배정: 20

예산 낭비가 너무 커서 감사를 받는다면 처벌이 매우 심해지기 때문에 차라리 1기의 지출을 25/3 정도로 줄이는 것이 가장 유리하기 때문이다.

15) 40/3이 도출되는 것은  $c-0.15 \times (c-10)^2$ 을 극대화하는 값이 40/3이기 때문이다. 이 때  $c$ 는 지출로부터 얻는 지출부서가 가지는 편익이 0.15는 감사를 받을 0.15는 감사를 받을 확률,  $(c-10)^2$ 은 처벌 비용이다.

16) 25/3의 도출은 주 14에서 이미 설명하였으므로 생략한다.

결론 2에서는 균형의 존재 조건을 언급하지 않고, 그런 균형이 존재한다면 어떤 성격을 가져야 하는지를 기술하였다.

- 1기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 인 경우  $\frac{25}{3}$ ,  $\theta=10$ 일 경우  $\frac{40}{3}$
- 2기의 예산배정:  $\theta=5$ 인 경우 5,  $\theta=10$ 일 경우 10
- 2기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 인 경우 5,  $\theta=5$ 일 경우 10
- ②  $s_b$ 가 실현되는 경우 (즉 1의 확률로  $\theta=20$ 인 경우)
  - 1기의 예산배정: 20
  - 1기 지출부서의 지출: 20
  - 2기의 예산배정: 20
  - 2기 지출부서의 지출: 20

결론 1과 결론 2를 비교함에 있어 한 가지 유의할 점이 있다. 결론 1에서는  $s_s$ 가 0기에서 자신의 정보를 솔직하게 보고하는 것이 최적전략이지만, 결론 2의 균형에서는  $s_b$ 로 과장하는 것이 유리해야만 한다. 이는 일견 상충되어 보이지만, 실제적으로는 예산당국이 이들 유형에 대해 어떤 확률분포(belief)를 형성하느냐에 따라 동시에 존재하는 것이 가능하다. 하지만 결론 2에서 언급한 균형이 어떤 조건하에서 존재하는지 증명하기 위해서는 매우 기술적인(technical)인 설명이 필요하다. 따라서 결론 2에서는 균형의 존재 여부를 언급하지 않고, 그런 균형이 존재한다면 어떤 성격을 가져야 하는지를 기술하였다. 본 소고가 설명하고자 하는 바를 위해서는 현재의 내용만으로도 충분하기 때문이다.

## 2. 1기와 2기의 예산이 동일해야 하는 경우: 예산삭감이 불가능한 경우

이제 1기와 2기의 예산이 모두 1기에 배정되는 경우를 생각해보자. 앞서서도 설명하였듯이 예산이 매년 편성되고 집행되는 현재의 제도하에서, 향후의 예산을 보장할 수 있는 방법은 없다. 따라서 2절의 가정은 신중한 해석이 필요하다. 즉 2기의 예산을 미리 편성해 놓는다는 의미라기보다는, 2기에 예산이 편성될 때 1기 지출(결산)이라는 정보를 활용하지 않는다는 의미인 것이다. 예를 들어, 1기에 예산의 불용이 있더라도 2기 예산 편성시에 이 정보를 활용하지 않겠다는 것이다. 이 경우 1기와 2기의 예산을 모두 1기에 편성하는 것과 동일해진다. 2기 예산을 1기에 미리 설정하는 모형을 통해, “예산의 비효율적 사용을 막기 위해, 불용이 있더라도 내년 예산을 삭감하지 않겠다”는 (가상) 정책의 장단점을 파악해 보고자 하는 것이다.

예산당국은, 0기에 얻어진 정보만을 가지고 0보다 높은 확률을 부여하는 비용들 중에서 가장 높은 비용만큼 1기와 2기 예산을 배정할 것이다. 1절에서와 마찬가지로  $s_b$ 가 실현되었을 때의 균형전략은 쉽게 도출된다. 1기와 2기에 20이라는 예산이 배정되며, 지출부서는 이를 모두 사용하게 된다.

반면에  $s_s$ 가 실현되었을 경우, 지출부서는 0기에 이를 솔직하게 보고할 것인가 아니면 과장해서  $s_b$ 로 보고할 것인가를 비교하게 된다. 먼저 솔직하게  $s_s$ 를 보고하는 전략으로부터의 효용을 계산해 보자.  $s_s$ 를 보고받는다면 예산당국은 1기와 2기의 예산을 10으로 설정할 것이다. 따라서  $\theta=10$ 가 실현된다면 지출부서는 1기와 2기에 모두 10만큼을 지출하게 된다. 문제는  $\theta=5$ 일 경우이다. 결론 1에서와는 다르게, 지출부서의 1기 지출이 2기 예산에 영향을 미치지 않는다. 따라서 현재의 지출로부터 얻는 효용과 감사시의 처벌비용만을 고려하게 되므로, 편성된 예산을 다 사용하지 않고 25/3만큼을 1기에 사용한다. 또한 2기에서도 마찬가지로 25/3만큼을 사용한다.

이제 0기에 거짓으로  $s_b$ 를 보고하는 경우를 생각해 보자. 이 경우 1기와 2기에 예산은 모두 20으로 배정될 것이다.  $\theta=5$ 가 실현되면 위와 동일해진다. 즉 1기와 2기에 모두 25/3만큼을 사용한다. 하지만  $\theta=10$ 의 경우는 이전보다 유리해진다. 즉 솔직하게 보고한 경우에는 예산이 10만큼 배정되는 반면 지금은 20만큼 배정되어 있기 때문에 지출을 40/3까지 늘려 효용을 높일 여유가 생기는 것이다.

결론적으로 1기와 2기의 예산이 모두 1기에 결정되는 경우,  $s_s$ 가 솔직하게 보고하는 것은 균형이 될 수 없다. 즉  $s_b$ 로 거짓 보고하여 1기와 2기의 예산을 모두 증가시키는 것이 유리해지기 때문이다. 결론 3은 지금까지의 논의를 요약하고 있다.

결론 3: 1기와 2기의 예산이 모두 1기에 배정되는 경우 지출부서는 항상  $s_b$ 라고 보고하게 된다. 구체적으로 균형결과는 다음과 같다

- ①  $s_b$ 가 실현되는 경우(즉 0.7의 확률로  $\theta=5$ , 0.3의 확률로  $\theta=10$ )
  - $s_b$ 라고 과장되게 보고
  - 1기와 2기의 예산배정: 20
  - 1기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 인 경우  $\frac{25}{3}$ ,  $\theta=10$ 일 경우  $\frac{40}{3}$
  - 2기 지출부서의 지출:  $\theta=5$ 인 경우  $\frac{25}{3}$ ,  $\theta=10$ 일 경우  $\frac{40}{3}$

결론적으로 1기와 2기의 예산이 모두 1기에 결정되는 경우,  $s_s$ 가 솔직하게 보고하는 것은 균형이 될 수 없다.

결론 4에서는 2기의 예산조정이 가능한 경우가 예산조정이 불가능한 경우보다 공공재 공급비용이 더 작다는 것을 말하고 있다.

- ②  $s_b$ 가 실현되는 경우 (즉 1의 확률로  $\theta=20$ 인 경우)
  - 1기의 예산배정: 20
  - 1기 지출부서의 지출: 20
  - 2기의 예산배정: 20
  - 2기 지출부서의 지출: 20

결론 3과 결론 1의 차이가 본 모형의 핵심 내용이 된다. 1절에 비해 2절에서는 거짓 보고하는 것의 유용성이 커진다. 1절에서는 초기에 거짓 보고하여 예산을 매우 크게 설정하더라도, 어차피 예산을 다 활용하지 못한다. 이는 감사의 위험 때문이며, 따라서 2기에는 예산이 삭감될 수밖에 없다. 반면 2절에서는 예산삭감이 존재하지 않기 때문에, 초기에 예산을 충분히 늘려 예산 사용에 있어 선택의 폭이 넓히고자 하는 유인이 강해진다.

### 3. 양자의 비교

이제 1절과 2절의 내용을 좀 더 구체적으로 비교해 보자. 결론 4에서는 1절에서처럼 2기의 예산조정이 가능한 경우가 2절에서처럼 예산조정이 불가능한 경우보다 공공재 공급비용이 더 작다는 것을 말하고 있다. 구체적으로, 결론 1에서 설명하는 균형으로부터 계산되는 기대비용은 다음과 같다.

$$0.5 \times 0.7 \times \left( \frac{25}{3} + 5 \right) + 0.5 \times 0.3 \times \left( \frac{40}{3} + 10 \right) + 0.5 \times 20 \approx 18.17$$

또한 결론 2에서 설명하는 균형으로부터 계산되는 기대비용은 다음과 같다.

$$0.5 \times 0.7 \times \left( 10 + \frac{25}{3} \right) + 0.5 \times 0.3 \times (10 + 10) + 0.5 \times 20 \approx 19.42$$

마지막으로 결론 3에서의 균형으로부터 계산되는 기대비용은 다음과 같다.

$$0.5 \times 0.7 \times \left( \frac{25}{3} + \frac{25}{3} \right) + 0.5 \times 0.3 \times \left( \frac{40}{3} + \frac{40}{3} \right) + 0.5 \times 20 \approx 19.83$$

이들을 비교하면 결론 3에서의 균형, 즉 2기의 예산이 1기에 보장되는 상황에서 기대비용이 가장 높다는 것을 알 수 있다.

결론 4: 2기에 예산조정이 가능한 경우(2절)의 균형결과는 예산이 모두 1기에 결정되어야 하는 상황(3절)에서의 균형결과보다 더 낮은 기대비용을 가지게 된다.

사회전체적인 관점에서 보면 공공재는 반드시 공급되도록 되어 있으므로, 공공재 공급 비용의 기대값이 낮을수록 사회후생이 증가한다고 할 수 있다<sup>17)</sup>. 결론 4의 내용은 “예산낭비를 줄이기 위해 예산불용이 있더라도 예산을 삭감하지 않겠다”는 정책이 도리어 더 큰 비효율을 초래할 수도 있다는 것을 의미한다. 이러한 비효율이 발생하는 이유는 예산이 보장되므로 처음부터 더 큰 예산을 신청할 가능성이 있기 때문이다. 2절의 결론 3에서 설명하고 있듯이, 2기 예산이 1기 지출에 의존하지 않는 경우에 유일한 균형은 0기에 수요를 과장해서 보고하는 것이다. 이 경우 초기 예산이 충분히 크게 배정되기 때문에, 예산삭감을 걱정하여 현재의 예산을 모두 사용하는 것이 그리 매력적이지 않다.

하지만 이러한 결론을 너무 일반적으로 받아들일 필요는 없다. 다시 말해 ‘예산불용이 있는 후에도 예산삭감을 하지 않겠다’는 정책이 타당한 경우도 얼마든지 있기 때문이다. 결론 5에서는 그러한 예를 보여주고 있다. 결론 5에서는  $s_b$ 와  $\theta=20$ 이 아예 존재하지 않는 상황을 상정하고 있다. 즉 지금까지  $s_b$ 가 실현될 확률이 0.5였었는데 이제는 0이라고 가정한 것이다. 이 경우 지출부서가 0기에 과장해서 보고한다는 것 자체가 불가능해진다. 따라서 결론 4와는 반대의 경우가 성립한다.

구체적으로 2기에 예산조정이 가능한 경우  $s_s$ 만 존재한다면 결론 1의 결과를 이용해야 한다. 이로부터 얻어지는 기대비용은 다음과 같다.

$$0.7 \times \left( 10 + \frac{25}{3} \right) + 0.3 \times (10 + 10) \approx 18.83$$

이와는 대조적으로 2기의 예산이 1기에 미리 결정되는 경우를 생각해보자.  $s_s$ 만 가능하므로, 예산당국은 1기와 2기에 모두 10의 예산을 배정할 것이다. 따라서  $\theta=10$ 의 경우는 배정된 예산을 모두 사용하게 된다. 또한  $\theta=5$ 의 경우에는 지출로부터 오는 효용과 감사시 받는 처벌을 고려하여,  $\frac{25}{3}$  만큼을 1기와 2

결론 4의 내용은

“예산낭비를 줄이기 위해 예산불용이 있더라도 예산을 삭감하지 않겠다”는 정책이 도리어 더 큰 비효율을 초래할 수도 있다는 것을 의미한다.

17) 이 때의 사회후생이란 납세자들만을 고려한 것이며, 지출부서의 효용은 고려하지 않은 것이다.

예산편성과 심의과정 단계부터 더욱 정확한 정보수집과 비용예측이 선행되어야만 애초의 정책이 효과를 볼 수 있다.

기에 모두 지출하게 된다. 이로부터 계산되는 기대비용은 다음과 같다. 이는 앞서보다 적은 값이므로 예산을 1기에 모두 배정하는 것이 기대비용을 낮추는 것이 된다.

$$0.7 \times \left( \frac{25}{3} + \frac{25}{3} \right) + 0.3 \times (10 + 10) \approx 17.67$$

결론 5: 지금까지와는 달리  $s_b$ 가 발생할 확률이 0,  $s_s$ 가 발생할 확률이 1이라고 해보자. 이 경우 0기는 의미없는 과정이 되며, 예산당국과 지출부서는 모두 가 실현된다는 것을 알게 된다. 이 때 2기에 예산조정이 가능한 경우(2절)의 균형결과는 1기와 2기의 예산이 모두 1기에 결정되어야 하는 상황(3절)에서의 균형결과보다 더 높은 기대비용을 가지게 된다.

결론 5는 정책당국의 의도가 맞아떨어질 수 있는 경우를 제시하고 있다. 즉 예산이 2기에 조정 가능한 경우, 유형은 자신의 유형을 표출하면 다음 기에 예산이 삭감되므로 과도하게 지출을 늘려 유형을 따라가려고 한다. 하지만 2기의 예산이 고정되어 있는 경우에는 이러한 유인이 사라지므로 예산 낭비가 줄어든다는 것이다.

#### IV. 결론

지출부서가 다음 기에 예산삭감을 피하기 위해 현재 불필요한 지출을 하고, 이 와중에서 예산이 비효율적으로 사용될 수 있다는 것은 매우 현실적인 고민이다. 하지만 이를 해결하기 위해 예산불용이 있더라도 예산삭감을 하지 않겠다는 정책이 반드시 실효성이 있는지는 숙고해 보아야 한다. 만약 결론 4에서 보이고 있듯이, 예산이 보장되는 경우에 지출부서는 처음부터 더욱 과장되게 예산을 요구할 유인이 생긴다면 오히려 예산낭비가 커질 수도 있기 때문이다. 이를 달리 표현하면, 예산편성과 심의과정 단계부터 더욱 정확한 정보수집과 비용예측이 선행되어야만 애초의 정책이 효과를 볼 수 있다는 것이다.

예산편성을 비롯한 정부재정은 복잡한 과정의 산물이다. 국회와 정부, 행정부 내에서의 예산부처와 지출부처, 수혜계층과 납세자 등 다양한 이해 당사자

들의 활동과 정치적 환경 속에서 탄생하게 된다. 따라서 이러한 과정에 대한 심도 있는 이해 없이 이루어지는 제도 도입은 예상하지 못했던 결과를 낳을 수 있다는 점을 항상 명심해야 한다.

마지막으로 좀 더 정치한 분석을 위해 차후 연구에서 다루고자 하는 두 가지 요소를 설명하고자 한다. 첫째, 본 모형은 하나의 지출부서만을 가정하고 있다. 만약 복수로 존재하면서 이들의 예산이 서로 독립적으로 결정된다면, 본 소고의 논의는 그대로 확장 가능하다. 하지만 지출부서가 다른 부서의 활동과 예산에 대해 전략적으로 행동한다든지, 전체 예산이 고정되어 있어서 분야의 지출 증가가 다른 분야의 축소를 의미하는 경우에는, 1부처의 경우보다는 복잡한 상황이 발생할 것이다. 둘째, 한 지출부처가 여러 개의 사업을 관리하는 것도 고려할 필요가 있다. 이는 top-down 방식의 예산편성과의 관계된다. top-down 방식의 예산편성의 경우, 전체 분야별 예산배분이 이루어지면 구체적인 사업단위에서의 예산은 매우 신축적으로 지출될 수 있다. 이는 본 모형에서 지출부서가 여러 개의 사업을 관리하면서 이들 사이에 신축적 전용을 할 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 이 경우 본 소고의 결론이 어떻게 발전될 수 있는지도 향후에 살펴볼 중요한 과제이다. **KIPF**

예산편성 과정에 대한 심도 있는 이해 없이 이루어지는 제도 도입은 예상하지 못했던 결과를 낳을 수 있다.

### <참고문헌>

- 감사원, 『재무감사매뉴얼』, 2005.
- 국회예산정책처, 『2008회계연도 결산분석 I (중점분석)』, 2009. 7.
- 권수영, 「정부부문 회계의 투명성·유용성 제고 : 예산·결산·성과평가를 중심으로」, 『감사논집』, 2001.
- 권해수, 「정부의 연말 예산 집행 실태 및 개선방안 연구」, 『한국부패학회보』, 제12권 제4호, 2008.
- 기획재정부, 『2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼』, 2008. 12.
- 김종면, 「다년도 예산제도 고찰」, 『재정포럼』, 2006년 1월호, 한국조세연구원.
- Bendor, J., "Review article: Formal model of bureaucracy," *British Journal of Political Science* 18, 1988, pp. 353~395.
- Bendor, J., S. Taylor and R. van Galen, "Stacking the deck: Bureaucratic missions and policy design," *American Political Science Review* 81, 1987a, pp. 873~896.

- Bendor, J., S. Taylor and R. van Galen, "Politicians, bureaucrats, and asymmetric information," *American Journal of Political Science* 31, 1987b, pp. 796~828.
- Carlsen F. "A Note on budget schemes in the public sector." *European Journal of Political Economy* 12(1), 1996, pp. 149~156.
- Cho, I-K., and D. M. Kreps, "Signaling games and stable equilibria," *Quarterly Journal of Economics* 102, 1987, pp. 179~221.
- Ehrhart, K-M., R. Gardner, J. V. Hagen, "Budget process: Theory and experimental evidence," *Games and Economic Behavior* 59, 2007, pp. 279~295.
- GAO, *Year-end spending: Reforms underway but better reporting and oversight needed: AIMD-98-185*.
- Grossman, G. M., and E. Helpman, "Separation of powers and the budget process," *Journal of Public Economics* 92, 2008, pp. 407~425.
- McGuire T. "Budget-maximizing governmental agencies: An empirical test." *Public Choice* 36(2), pp. 313~322, 1981.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and representative government*, New York: Aldine, 1971.
- Orzechowski, W., "Economic models of bureaucracy: Survey, extensions, and evidence," In T. Borchering (ed.), *Budgets and bureaucrats: The sources of government growth*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.

# 주택가격지수를 이용한 국제적 주택시장 동향 분석의 가능성



노영훈

한국조세연구원 선임연구위원(yhrut@kipf.re.kr)

## I. 서론

최근 경기회복에 대한 기대감과 정부의 출구전략이 거론되면서 각국의 민간 소비지출 회복을 가능할 주택시장지표들에 대한 분석이 활발하다. 작년 하반기 세계적 금융위기 당시에는 비우량담보대출(Sub-prime mortgage loan)의 부실화 정도가 미국 주택시장에서의 가격하락이 얼마나 또 언제까지 진행될지에 달려 있다는 이유로 관심이 높았었다. 1년이 지난 현 시점에서는 또 다른 이유에서 미국을 비롯한 각국의 주택관련 시장지표들에 대해 전 세계인들의 관심이 여전하다. 왜냐하면 실업률이나 임금상승률 등 노동시장의 고용지표와 함께 향후 각국의 주택시장 안정을 통한 민간가계소비지출의 회복이 세계경기의 회복을 가능하는 중요한 지표이기 때문이다.

본고에서는 미국의 Standard & Poors/Case-Shiller Index, 그리고 우리나라의 현행 주택시장지표들을 비교하여 주택시장 동향의 차이점들을 살펴보면서 우리나라의 주택정책 수립에 필수적인 시장지표들의 개선방향을 모색해 보기로 한다. 일반국민들은 물론 경제학자들도 일반가격지수, 주택가격지수(standardized house price index), 반복매매가격지수들 간의 차이점은 무엇인지, 신규주택분양(new home sale)과 기존주택거래(existing housing market) 간 시장구분은 왜 필요한지, 그리고 거래가격 및 거래량 등 시장지표에 대한 새로운 이해가 필요한 시점이기 때문이다. 과거 참여정부 시절 주택가격 급등기에 국지적 주택시장에서의 가격버블(bubble) 여부 그리고 버블붕괴(bubble-

실업률이나 임금상승률 등 노동시장의 고용지표와 함께 향후 각국의 주택시장 안정을 통한 민간가계소비지출의 회복이 세계경기의 회복을 가능하는 중요한 지표이다.

최근 우리나라에서도 미국의 S&P 지수와 유사한 방법론을 사용하여 한국감정원과 국토해양부가 'KAB 실거래가지수'를 구축하기 위한 준비작업이 진행중에 있다.

bursting) 가능성에 대해 많은 논쟁들이 있었는데, 이 또한 주택시장가격의 결정메커니즘에 대한 제대로 된 이해의 부족과 시각 차이에서 기인한 부분이 많다고 할 수 있다.

최근 우리나라에서도 미국의 S&P 지수와 유사한 방법론을 사용하여 한국감정원(Korea Appraisal Board, KAB)과 국토해양부가 'KAB 실거래가지수'를 구축하기 위한 준비작업이 진행중에 있다. 이 실거래가지수는 기존의 KB(국민은행) 매매가격지수와 어떻게 다른지를 비교하여 살펴보고, 이들을 통해 양국 주택시장 동향의 분석시 시장가격지표들의 차이점에 기초한 시장분석의 유의점들을 검토해 보고자 한다. 즉, 기존의 국민은행(KB) 주택매매가격지수와 현재 구축중인 한국감정원(KAB)의 주택실거래가격지수를 대조하여 보고, 우리나라와 외국 주요도시의 주택시장이 세계 금융위기 이후 명목가격지수상으로 이전 최고수준을 회복하였는지 비교해 보고자 한다. 또한 물가상승을 감안한 실질주택지수와 명목주택지수를 비교하여 주택가격 변동의 패턴 측면에서 우리나라가 어떻게 다른지도 관심대상이다.

궁극적으로 각국 주택시장가격지수를 통한 주택시장 동향의 국제적 비교가 가능하려면 엄밀하게 지수작성 구축체계가 동일하거나 유사하여야 하는데 현재 얼마나 어떻게 다른지도 살펴보고자 한다. 국가 간 주택매매가격지수의 차이에 대한 분석은 첫째, 각 국가 대표 도시들의 실질주택가격 움직임들은 금융위기 회복과정에서 어떻게 다른 모습을 보였는가? 과연 이들 국가의 지수들 간 비교가능성(comparability)은 있는가? 둘째, 기존 주택시장의 시장효율성을 검증한 실증연구나 주택시장 버블관련 연구결과들에서 주로 주택매매가격지수들을 사용하였는데 이러한 분석 결과들이 정당화될 수 있는가? 마지막으로 특히 우리나라에 해당하는 것으로, 기존 주택매매가격지수가 주택시장가격 동향(housing market dynamics)를 제대로 반영하지 못하여 왔던 것이 아닌가? 하는 의문점들이 존재하고 있으므로 본 연구는 이러한 의문에 많은 시사점을 제시할 것이다.

## II. 미국의 S&P/Case-Shiller 지수를 통해 본 미국주택시장 동향

미국의 S&P/Case-Shiller 주택가격지수는 1980년대에 Karl E. Case교수와 Robert J. Shiller 교수가 특정지역내 (평균적) 주택가격변동을 측정하기 위한 연구방법론으로부터 출발하였다. 주택자산의 경우 '반복매매가격' 기법을

사용하여 자산가격 변동을 파악하는 것이 가장 정확하다는 판단하에, 어떤 지역내의 단독주택(single family homes)<sup>1)</sup>들의 가격변화를 측정하기 위해 해당 지역내 매매가격 정보들을 지속적으로 수집하는 작업으로 부터 시작하였다. 이 때 매매가격이 수집된 주택들이 다시 거래가 이루어질 때 최초의 거래가격(구입가격)과 나중의 거래가격(매도가격)을 하나의 거래쌍(sale pair)으로 규정하여 그 가격차이를 기록한 후 해당 지역내 모든 거래쌍들에 대해서도 가격변동분들을 집계하여 한 시점에서의 지수값으로 구축하는 것이다. 이러한 방법론에 기초하여 S&P는 미국 전역을 10개 또는 20개 광역대도시권으로 세분화한 후 10개지역 및 20개지역 S&P지수들을 작성하고 또 이들을 종합한 10개지역 종합지수와 20개지역 종합지수, 그리고 이를 총합한 전국지수, 이렇게 총 23개의 지수들을 매일 발표하고 있다.

[그림 1]은 10개지역 종합지수가 작성되기 시작한 1988년부터의 전년동월대비 지수변동률을 나타내고 있는데, 2009년 5월까지 자료를 반영한 미국 10개 도시 및 20개도시의 전년동월대비(year-over-year) (종합)주택가격지수는 '여전히 하락추세이지만 2009년 들어 4개월 연속 하락률이 둔화되면서 변곡점을 지나는 것'으로 보고하고 있다<sup>2)</sup>. 전년동월대비 변동률이 올해 5월 들어 10개도시와 20개도시 종합주택지수가 각각 -16.8%와 -17.1%를 기록하여 지난 4월의 -18.0%와 -18.1%에 비해 호전되었고, 2007년 10월 하락하기 시작한 이후 올해 1월까지 16개월 연속 하락률이 증가하다가 최근 4개월 하락률이 둔화되고 있다. 2005년 가을 이후 증가율이 하락하기 시작한 후 2006년 여름부터 본격적으로 하락한 종합주택가격지수는 13개 도시에서 처음으로 하락이 멈춘 것으로 관찰되어 34개월만에 주택가격 하락 추세가 안정화되고 있다는 판단을 내릴 수 있다.

이를 전고점 대비 회복 정도 관점에서 살펴보자. 지수 자체의 시계열을 보여주고 있는 [그림 2]에 따르면 2009년 5월 기준 20개도시 미국내 평균주택가격은 2003년 중반수준으로 떨어져서 2003~2006년의 3년간 상승분을 모두 반납한 셈이며, 2006년 2/4분기의 정점으로부터 10개도시 종합지수는 33.3% 하락하고 20개 도시 종합지수는 32.3% 하락한 것으로 나타난다.

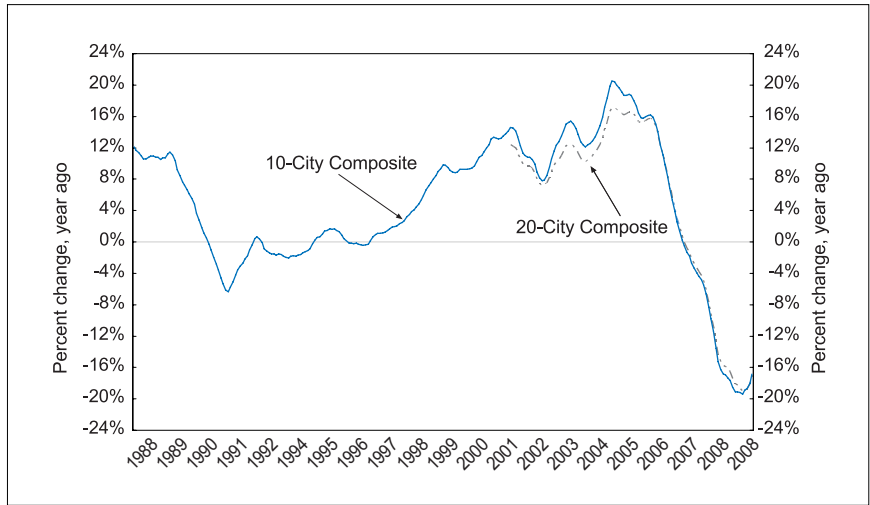
S&P는 미국 전역을 10개 또는 20개 광역대도시권으로 세분화한 후 10개지역 및 20개지역 S&P지수들을 작성하고 또 이들을 종합한 10개지역 종합지수와 20개지역 종합지수, 그리고 이를 총합한 전국지수, 이렇게 총 23개의 지수들을 매일 발표하고 있다.

1) 주택유형 중 콘도미니엄(condominium)이나 코옵(co-ops) 형태의 주택은 지수작성에서 제외되나, S&P는 콘도미니엄에 대해서는 5대도시(Los Angeles, San Francisco, Chicago, New York, Boston)에 대해서는 별도의 콘도보조지수로 발표하고 있고, 기존주택이 아닌 신규주택 분양가격은 제외됨.

2) Standard&Poor's Press Release, New York, July 28, 2009.

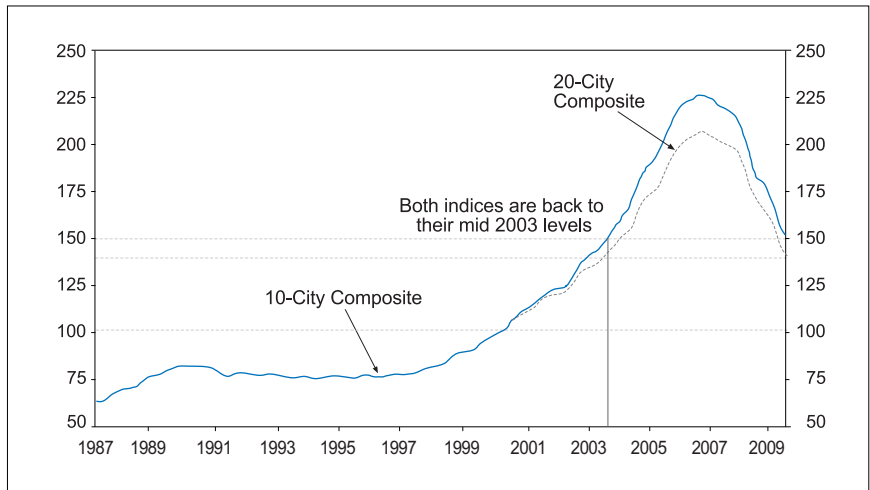
2005년 가을 이후 증가율이 하락하기 시작한 후 2006년 여름부터 본격적으로 하락한 종합주택가격지수는 13개 도시에서 처음으로 하락이 멈춘 것으로 관찰되어 34개월만에 주택가격 하락 추세가 안정화되고 있다는 판단을 내릴 수 있다.

[그림 1] S&P/Case-Shiller 10개 및 20개도시 종합주택가격지수 변동률 (전년 동월 대비)



자료: Standard & Poor's and Fiserv

[그림 2] S&P/Case-Shiller 10개 및 20개도시 종합주택가격지수



자료: Standard & Poor's and Fiserv

미국의 주택시장 상황을 나타내 주는 지표들은 위에서 소개한 S&P/Case-Shiller 지수 말고도 다음과 같은 지표들이 있다. 신규주택분양(new home sales) 거래건수 및 중위가격(median sales price) 등으로 전미부동산중개업협회(National Association of Realtors, NAR)에서 매월 발표하고 있으며, 이 외에도 주택착공건수(Housing Starts)나 주택차압건수(foreclosures) 및 지역별 '깡통주택' (negative owner's housing equity)비율 등이 시장추이를 가늠해 보는 데 자주 사용되고 있다. 대체로 여러 가지 시장지표들을 가지고 종합적으로 판단하건데, 미국의 주택시장은 지역별 그리고 대도시 및 그 외 지역간 차이는 있으나 최악의 시장상황은 2009년 여름을 지나면서 일단 회복단계에 들어간 것으로 판단된다.

미국의 주택시장은 지역별 그리고 대도시 및 그 외 지역간 차이는 있으나 최악의 시장상황은 2009년 여름을 지나면서 일단 회복단계에 들어간 것으로 판단된다.

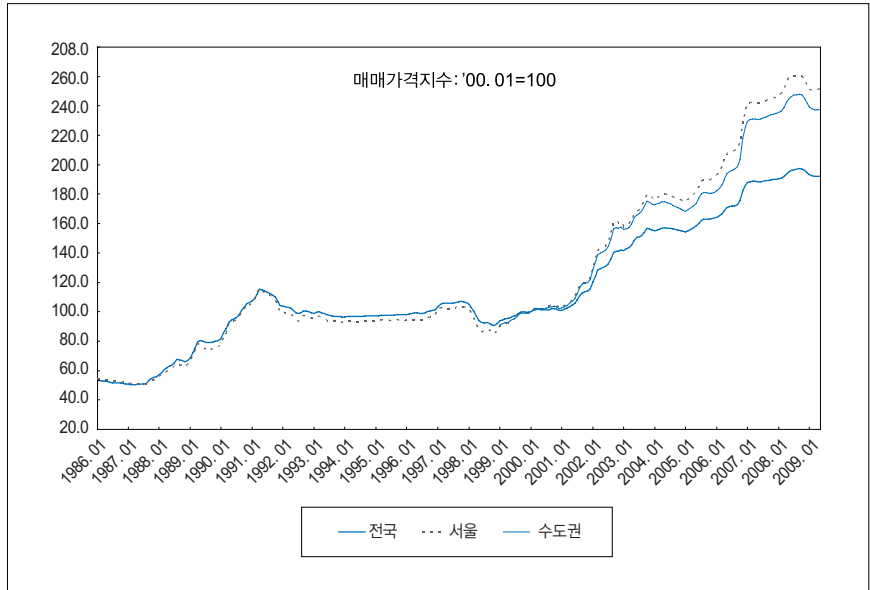
### Ⅲ. 우리나라의 시장지표를 통해 본 주택시장 동향

#### 1. 우리나라 주택가격지수: KB(국민은행)지수 vs. KAB(한국감정원)실거래가지수

우리나라의 대표적인 주택매매가격지수인 KB지수의 명목 및 실질 아파트 매매가격지수 시계열 움직임을 서울·수도권·전국이라는 지역범위로 나누어 살펴보면 [그림 3], [그림 4]와 같다. 2009년 7월 시점까지 자료를 최신화(update)하여 살펴봐도 전 세계적 금융위기 이후 우리나라의 명목 및 실질지수 모두 외국의 전국 또는 대도시 주택가격 하락에 비교될만한 정도의 가격 하락이 관찰되지 않는다는 점이 매우 특이하다. 또한, 우리나라의 주택가격이 하락하기 시작한 시점도 다른 나라 주요 도시들보다 비교적 늦은 2008년 3/4분기부터인 것으로 관찰되며, 그 하락폭도 2~4%로 하락의 크기(order of magnitude)는 경미하다고 말할 수 있을 정도이다.

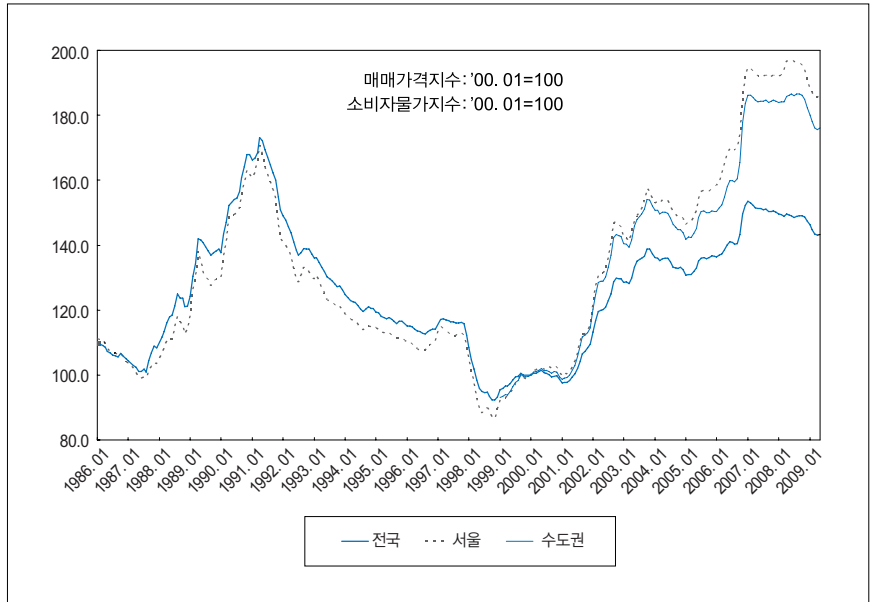
전 세계적 금융위기 이후  
우리나라의 명목 및 실질지수  
모두 외국의 전국 또는  
대도시 주택가격 하락에  
비교될만한 정도의 가격  
하락이 관찰되지 않는다는  
점이 매우 특이하다.

[그림 3] 명목아파트매매가격 변동 추이



자료: 국민은행, 주택매매(아파트)지수

[그림 4] 실질아파트매매가격 변동 추이



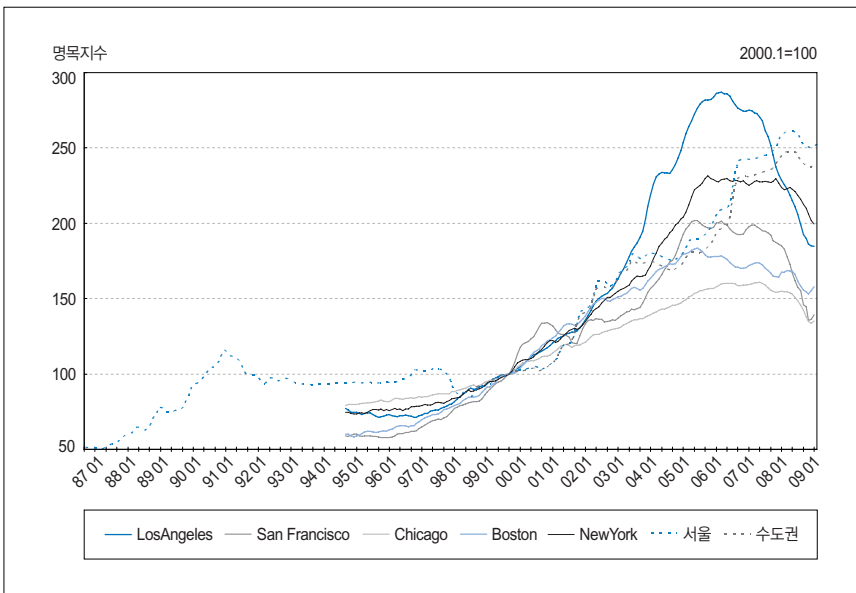
자료: 국민은행, 주택매매(아파트)지수

반면 미국의 6대 대도시의 단독주택 및 영국 런던의 주택가격은 가격하락 시점이 우리나라보다 최소한 1년 이상 빠름을 알 수 있다<sup>3)</sup>. 샌프란시스코나 보스턴의 경우 2005년 3/4분기부터 주택가격이 하락하기 시작하였고 미국의 뉴욕시(NYC)와 라스베이거스는 2006년 2/4분기, 마이애미(Miami)나 시카고(Chicago)가 가장 늦은 2006년 4/4분기에 정점에 달한 후 하락하였으며, 영국의 런던은 2007년 2/4분기부터 하락하였다. 2006년 2/4분기에 시작한 미국 뉴욕시의 하락세는 5분기 후 영국의 런던, 그리고 그 후 무려 1년 후에야 서울의 주택가격 하락에서 발견된다.

다음으로 하락의 정도를 비교해 보자. [그림 5]는 미국 5대 주요도시와 우리나라 서울 및 수도권의 아파트가격 움직임을 명목지수기준으로 나타낸 것인데, 우리나라는 2000년 1월 대비 2008년 9월에 2.5배 수준의 정점에 달한 후 매우 소폭(2~4%) 하락한 반면, 미국의 LA나 NYC는 2006년 7월과 2월에 각각 2.9배 및 2.3배 수준의 정점에 달한 후 36%와 14% 하락하고 있다<sup>4)</sup>.

미국의 6대 대도시의 단독주택 및 영국 런던의 주택가격은 가격하락 시점이 우리나라보다 최소한 1년 이상 빠름을 알 수 있다.

[그림 5] 미국 콘도미니엄가격지수와 한국 아파트매매가격지수 비교(명목가격 기준)



자료: 미국: S&P/Case-Shiller Home Price Indices  
한국: 주택매매(아파트)지수(국민은행자료)

실질매매가격 기준으로 비교하여도 유사한 결과가 도출된다. 다만, 2000년 1월 대비 명목주택가격 상승은 서울이 2.6배로 NYC의 2.3배 수준보다 높았으

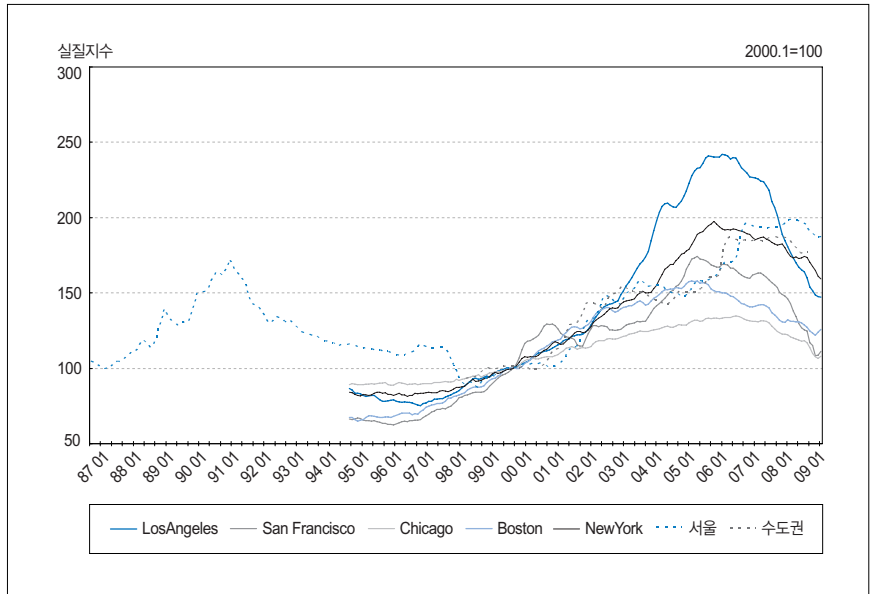
3) 영국의 대표적인 주택가격지수인 Halifax House Price Index는 영국 전역을 대상으로 1983년부터 집계된 가장 오래된 월별주택가격 시계열로서, Halifax은행이 제공하는 주택저당대출자료로부터 매달 통상 15,000여 표본을 추출하여 이상치를 제거한 13,500여 주택구입가격자료를 기초로 작성됨. 정형화된 표준주택을 정의하기 위해 주택의 물리적 및 위치적 속성들에 대한 개별적 시장가격이 총합된 '헤도닉가격(Hedonic Price)' 모형 방법론을 사용함.

4) 물론, 우리나라의 서울 및 수도권 주택시장도 하락추세로의 전환시점이 늦었지만 미국 주요 대도시들 만큼의 하락폭을 향후 경험할 수 있는 가능성을 배제할 수는 없음. 그러나 KB지수의 특성인 호가의 하방경직성 효과가 더 클 것이므로 하락폭은 크지 않거나 오히려 상승 추세로 전환될 것으로 예상됨.

KB지수를 통해 본 주택가격의 변동폭 및 하락 정도가 명목과 실질기준 모두 우리나라 주택시장에서 작았다.

나, 실질주택가격 상승은 여전히 LA가 2.4배이나 NYC와 서울은 1.95배로 비슷한 수준이라는 점만 다를 뿐이다(그림 6 참조).

[그림 6] 미국 콘도미니엄가격지수와 한국 아파트매매가격지수 비교(실질가격 기준)



자료: 미국: S&P/Case-Shiller Home Price Indices  
한국: 주택매매(아파트)지수(국민은행자료)

KB지수를 통해 본 주택가격의 변동폭 및 하락 정도가 명목과 실질기준 모두 우리나라 주택시장에서 작았다는 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 세계적 금융위기 환경하에서도 위치(locality)적 요인과 각국의 제도적 요인(institutional factor)들에 크게 영향을 받은 주택시장 특성 때문에 실제로 우리나라 주택거래 시장가격이 다른 나라와 다른 움직임을 보였다고 설명할 수도 있다. 또는 우리나라의 기존 주택가격지수가 실제 거래시장가격 움직임을 제대로 반영하고 있지 못하다고도 볼 수 있다. 물론 위의 두 가지가 복합적으로 나타난 결과일 수도 있다.

먼저 미국, 영국, 그리고 우리나라의 광역권 대도시의 매매가격지수 움직임을 변동성 측면에서 비교해 보자. 3개국의 전국종합 및 지역별 하부지수, 그리고 유형별 하부지수 시계열들의 변이계수(Coefficient of Variation)를 통해 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다.

전국(국가단위) 종합주택가격지수의 변동성을 나타내는 변이계수는, 동일비

교기간(2000.1 ~ 2009.5월) 동안 명목지수기준으로 영국(26.4) > 미국(24.1) > 한국(20.7), 실질지수기준으로도 영국(20.6) > 미국(19.6) > 한국(13.4)의 순서로 나타나 한국 KB지수의 변동성이 제일 낮음을 알 수 있다. 각국의 도시별 세분화 주택매매지수는 분기별 자료를 이용한 87.1Q~09.2Q 기간중 London > NYC > 서울의 순서를 보이고 있다. 심지어 각국의 이용가능한 주택매매가격 지수 전 기간을 대상으로 변동성을 변이계수를 통해 살펴봐도, 실질지수의 경우와 유사한 결과가 나온다. 다만 서울의 명목가격지수 변이계수가 미국의 로스앤젤레스나 영국 런던에 비해서는 적지만 나머지 도시들에 비해서는 다소 높아지는 차이를 보일 뿐이다(〈표 2〉 참조).

전국 종합주택가격지수의 변동성을 나타내는 변이계수는 동일비교기간 동안 명목지수 및 실질지수 기준으로 영국 > 미국 > 한국 순으로 변동성이 제일 낮음을 알 수 있다.

〈표 1〉 한국, 미국, 영국의 주택매매지수 변이계수(CV) 비교  
(동일기간: 2000.1~2009.5)

	미국							영국	한국		
	결합지수		콘도미니엄지수						전국	서울	수도권
	Compo site-10	Compo site-20	Los Angeles	San Francisco	Chicago	Boston	New York				
명목	24.0850	21.6344	31.5655	19.1911	13.2425	14.9706	25.1120	26.4494	20.6853	28.4150	26.9645
실질	19.6291	17.1263	27.0979	14.4056	7.9141	11.0191	19.1710	20.6383	13.4235	20.8240	19.5190

주: 1. 월별자료 이용(2000년 1월 ~ 2009년 5월)  
 2. 2000년 1월=100  
 3. 영국: Halifax House Price Index  
 4. 미국: S&P/Case-Shiller Home Price Indices  
 5. 한국: 주택매매(아파트)지수(국민은행 자료)

〈표 2〉 한국, 미국, 영국의 주택매매지수 변이계수(CV) 비교(기간상이)

	미국							런던	한국		
	결합지수		콘도미니엄지수						전국	서울	수도권
	Compo site-10	Compo site-20	Los Angeles	New York	San Francisco	Boston	Chicago				
명목	44.0421	21.5384	48.2936	40.3866	38.5009	34.2339	23.7609	51.1555	33.0029	45.4231	30.1263
실질	27.8227	17.0507	39.8762	30.9044	30.4368	26.5367	14.3964	34.1433	15.3179	22.6583	21.7926
기간	87.1 ~ 09.5	00.1 ~ 09.5	95.1 ~ 09.5	95.1 ~ 09.5	95.1 ~ 09.5	95.1 ~ 09.5	95.1 ~ 09.5	87.1 ~ 09.2	87.1 ~ 09.5	87.1 ~ 09.5	99.1 ~ 09.5

주: 1. 런던은 분기별 자료, 나머지는 월별 자료 이용  
 2. 2000년 1월=100  
 3. 런던: Halifax House Price Index  
 4. 미국: S&P/Case-Shiller Home Price Indices  
 5. 한국: 주택매매(아파트)지수(국민은행 자료)

우리나라의 KB지수는 개별 및 전체 주택자산가액의 시간적 변동폭을 축소시키는 효과로 인해 경제학적 분석 관점에서 유용성이 매우 떨어지며, 정책입안시 시장지표로 활용하는 데에도 내생적 한계가 있다.

결론부터 먼저 말하면, 우리나라의 KB지수는 개별 및 전체 주택자산가액의 시간적 변동폭을 축소시키는(fluctuation dampening<sup>5)</sup>) 효과로 인해 경제학적 분석 관점에서 유용성이 매우 떨어지며, 정책입안시 시장지표로 활용하는 데에도 내생적 한계가 있다고 할 수 있다.

KB지수도 표본주택들의 개별적 가격변동들을 개체별 비중(가중치)을 감안하여 합산하고 전체 주택재고의 가격변동으로 보는 표본설계방식에 기초하고 있다. 그러나 기준시점에서의 주택시가들을 반영하는 가치가중치(value weight)가 적용되지 않아 기준시점 대비 비교시점의 주택자산총액의 변동률을 계산하지 못한다. 따라서 매월 시장에서의 실제 거래량과 상관없이 항상 일정량의 가격조사표본이 확보되어 있어서, KB지수로 시장동향을 파악하려고 할 때에는 항상 후술하는 거래량 관련 시장지표도 함께 보면서 시장을 분석해야 한다는 한계가 있다<sup>6)</sup>. 예를 들어, 거래량이 급감한 상태에서 KB가격지수가 횡보하거나 상승률이 둔화되는 기간은 실제로는 가격이 하락조정 과정중에 있으면서 KB지수에는 과소반영되고 있는 것으로 해석하는 방식의 판단이 필요했던 것이다.

또한 KB지수는 물리적·구조적 전국주택스톡의 대표성을 추구하면서 가치 가중치 적용은 이루어지지 않아 지수를 구성하는 표본구성(basket)의 대표성이 의문시될 수 있는데, 그 이유는 표본주택 한 채는 표본추출비율의 역수만큼만 가중치를 가지기 때문에 위치 및 물리적 특성을 기준으로 한 대표성만을 추구할 수 있을 뿐이었다.

KB지수의 대표성 문제를 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다. <표 3>은 1990년부터 5년 주기로 조사된 인구주택총센서스 주택스톡(저량)의 변화를 보여주며, <표 4>는 주택거래량 및 거래비율의 시간적 변화를 지역적 범위 및 주택유형을 달리하여 보여주는 표이다. 2005년 11월 1일을 기준으로 서울의 아파트 총량인 121.7만채는 전국 아파트 수의 20%에 조금 못 미치는 크기이며 수도권 소재 아파트는 전국 아파트 수의 절반에 해당하는 323.8만호이다.

5) 평활화(Smoothing) 효과라고도 하는데, 이용만 외(2008)는 '가격조사지(평가자)가 실거래가격의 변화에 즉각 반영하지 않고 부분적으로만 반영할 경우 이러한 평가(조사) 가격에 기초한 주택가격지수는 평활화(smoothing)된다'고 표현하고 국민은행의 평활화 정도를 0.35~0.48로 추정하고 있음.

6) 노영훈(2007) 참조

〈표 3〉 인구주택총센서스상의 지역별 주택재고량 변화

(단위: 호)

연도 및 지역	주택의 종류	단독주택	다세대	연립주택	아파트	비거주용	계
	1990년	전국	4,726,933	115,349	487,506	1,628,117	202,481
	수도권	1,326,343	102,200	338,517	893,720	78,030	2,738,810
	서울	659,552	48,762	181,156	502,501	39,010	1,430,981
1995년	전국	4,337,105	336,356	734,172	3,454,508	342,788	9,204,929
	수도권	1,190,536	279,055	481,598	1,667,942	119,877	3,739,008
	서울	561,947	134,923	218,403	716,251	56,587	1,688,111
2000년	전국	4,069,463	453,117	812,872	5,231,319	392,571	10,959,342
	수도권	1,092,411	346,251	536,205	2,470,010	130,914	4,575,791
	서울	489,662	177,275	215,319	974,910	59,371	1,916,537
2005년	전국	3,984,954	1,164,251	520,312	6,626,957	198,353	12,494,827
	수도권	1,040,748	888,827	304,405	3,238,781	66,560	5,539,321
	서울	443,806	412,187	140,016	1,217,308	28,832	2,242,149

주: 1. 주택 수에는 공개전국총수 1990년: 196,901호, 1995년: 365,466호, 2000년: 513,059, 2005년: 727,814호를 제외함.

2. 비거주용은 주거 이외의 용도로 복합사용되는 건물 내의 주택으로, 주택 이외의 거처가 아님.

자료: 통계청, 『1990, 1995, 2000, 2005 인구주택총조사보고서』에서 재구성

2005년과 2006년의 연간 거래량은 14.9만호와 18.9만호에 달한다. 이는 2005년 11월 1일을 기준일로 인구주택총센서스가 조사된다는 점을 감안하고 1년간의 주택재고 순증(net increase)을 무시한다면 2005년 서울아파트 총량을 분모로 할 때 그 거래비율 또는 거래빈도가 각각 12.24%와 15.52%에 해당한다. 이러한 2005년 및 2006년의 거래비율은 그 이후 연도들인 2007년과 2008년도의 7.74%와 비교할 때 거의 2배에 달한다<sup>7)</sup>. 이렇게 거래량이 증가하면서 KB가격지수가 상승하는 2005~2006년의 기간과 거래량은 급감하면서 KB가격지수가 횡보하는 2007~2008년 기간의 시장상황을 비교하면 [그림 10]과 같다. KB가격지수의 하방경직 성향의 원인이 실제시장 특성에 기인하는지 아니면 지수작성방법론의 특성에 기인하는지 연구해 볼 대상이다.

KB가격지수의

하방경직 성향의 원인이

실제시장 특성에 기인하는지

아니면 지수작성방법론의

특성에 기인하는지

연구해 볼 대상이다.

7) 〈표 4〉의 주 2)에서 언급하였듯이, 분자인 주택거래량을 필지 수로 집계한 이유는 2005년까지는 우리나라 주택거래관련 통계가 한국토지공사의 『토지거래통계』 중 토지 위에 건축된 건물유형별 중 주거용건물의 부속토지가 거래됨에 따라 파악되는 경로가 유일하였기 때문임. 2006년부터 『부동산거래통계』로 명칭 개편되어 '토지거래통계'와 '건축물거래통계'로 구성되면서 보다 정확한 동(호)수 단위로 주택거래통계가 집계되는데, 큰 차이는 없지만 건물 동(호)수가 건물부속토지 필지 수보다 다소 많은 주이유는 토지지분(대지권이 없는 건축물 거래 때문임.

5년 주기 인구주택총센서스상의 주택모집단 변화가 표본주택 개편시 얼마나 잘 반영되는가가 임의추출표본 여부를 판단하는 잣대일 것이다.

〈표 4〉 지역별 유형별 기존주택 거래량 및 거래비율의 시간적 변화

(단위: 필지수, 호, %)

연도 및 지역	주택의 종류	주택의 종류					계
		단독	다가구 단독	아파트	다세대	연립	
2000년	전국	172,137	7,404	655,315	87,161	39,979	961,996
	수도권	57,412	6,610	403,318	69,999	31,461	568,800
	서울	24,051	4,786	150,258	26,961	19,760	225,816
				(15.41) <sup>1)</sup>			
2005년	전국	308,871	11,197	949,717	116,210	41,743	1,427,738
	수도권	105,050	8,734	447,821	94,400	28,368	684,373
	서울	42,398	6,277	148,980	43,959	15,876	257,490
				(12.24) <sup>1)</sup>			
2006년	전국	131,728	21,573	1,112,447	204,561	63,219	1,533,528
	수도권	54,812	17,695	604,370	174,366	49,037	900,280
	서울	27,762	10,409	188,885	79,295	23,264	329,615
				(15.52) <sup>2)</sup>			
2007년	전국	100,800	17,457	818,647	194,009	48,082	1,178,995
	수도권	38,695	13,214	367,655	164,833	34,457	618,854
	서울	18,018	7,254	96,906	64,346	14,818	201,342
2008년	전국	90,543	16,125	854,029	189,863	41,072	1,191,632
	수도권	33,932	11,701	336,454	161,786	28,726	572,599
	서울	16,393	6,868	94,222	60,037	11,978	189,498
				(7.74) <sup>2)</sup>			

주: 1) ( ) 안의 비율은 해당연도 주택재고량 대비 연간거래량의 비율임.

2) 2006년과 2008년도 서울아파트거래비율은 2005년 센서스상의 서울아파트 재고량과 거래된 아파트 부속토지 필지수를 사용하였으며, 2006년부터 발표되기 시작한 건축물거래통계상의 연간 아파트 거래량인 191,575동과 2008년 95,128동을 사용하면 각각 15.74%와 7.81%에 해당하여 대체로 유사함.

또한, KB지수가 발표된 지는 1986년부터이고 기본적으로 1985년 인구주택총센서스를 모집단으로 추출한 표본주택들로 구성되었는데, 〈표 3〉상의 5년 주기 인구주택총센서스상의 주택모집단 변화가 표본주택 개편시 얼마나 잘 반영되는가가 임의추출표본(random sample) 여부를 판단하는 잣대일 것이다.

단독·연립주택의 경우는 인구주택총조사 결과의 전체 주택 중 영업용 건물 내 주택 및 빈집을 제외하고 130개 시·군·구에 있는 주택을 이용하며 5년 단위로 조사결과가 발표되면 그때그때 센서스 모집단을 주택재고비 가중치를 계산하는 데 반영하나, 아파트의 경우는 인구주택총조사 자료를 모집단으로 이용하지 않고 국민은행이 조사 발표하는 KB아파트시세 모집단을 이용하고 있다.

결국, KB 주택매매가격지수는 지수산정에 사용되는 원시자료로서의 개별값들의 성격에 대한 판단이 그 질적 우수성을 판단하는 기준이 될 것이다. 실제 거래시장에서 성립된 매매가격들(market transaction data)인가, 중개업소의 주관적 감정평가가격자료(survey data)인지, 아니면 양자를 섞은 혼합(hybrid data)인가와 이들 각각에 대한 질적 판단의 문제인 것이다.

## 2. KAB(한국감정원)의 실거래가지수

### 가. KAB 실거래가지수란?

2006년부터 부동산실거래가제도가 시행되어 거래당사자 및 중개업자는 실거래가액을 거래계약서 작성 후 일정 기간내에 시군구청에 신고하도록 의무화되었다. 동 제도의 시행에 따라 2006년부터 2008년 말까지 축적된 2,189,135건의 신고자료 중 입주권·분양권, 지분거래, 특수(관계자간)거래, 중복신고, 진단보류, 신고지연 그리고 (신고대비)이상치(outliers) 자료들을 제외한 1,378,051건의 아파트매매계약 자료를 기초로 한국감정원은 금년 5월에 잠정적인 실거래가지수를 산정한 바 있다.

다만 S&P/Case-Shiller지수나 OFHEO지수처럼 반복매매거래자료(repeated sales pair data)를 기초로 사용하여야 하나 거래자료 축적기간이 짧은 한계 때문에 동일주택이라는 가정(동일 단지+면적+층)하에 동일아파트 거래가격쌍(repeat sale price pair)을 찾고 이를 기초로 아파트에 해당해서만 가격지수 및 변동률을 계산한 것이다. 이는 한국감정원이 국토해양부와 함께 1년 가까이 작업한 결과이며 곧 지수를 발표할 예정이다.

현재 구축중인 KAB 실거래가지수들을 기존의 KB지수와 전국, 수도권, 그리고 서울이라는 지역범위를 달리하여 비교해 보자. [그림 7]부터 [그림 9]를 통해 확인할 수 있는 가장 특징적인 점은, 2008년 중반 이후 가격하락 현상이 KB지수와 달리 KAB실거래가지수들에서는 눈에 띄게 나타난다는 점이다. 그리고 전국에서 수도권, 그리고 수도권에서 서울로 지역적 범위가 좁혀질수록 그 하락폭도 크게 나타난다는 점이다. 이러한 현상은 가격폭등기였던 2006년 하반기에도 KB지수의 상승률은 상당히 둔화된 것으로 나타나는 반면, KAB지수에서는 뚜렷이 나타나고 있다. 또한 2007년 5월경의 단기적 가격하락 현상도 KB지수에서는 포착되지 않는데 KAB지수는 포착하고 있다는 점도 발견할 수 있다. 한마디로 기존의 KB지수는 KAB실거래가지수에 비해 시계열상의 단

2008년 중반 이후

가격하락 현상이 KB지수와 달리 KAB실거래가지수들에서는 눈에 띄게 나타난다는 점이다.

그리고 전국에서 수도권,

그리고 수도권에서 서울로

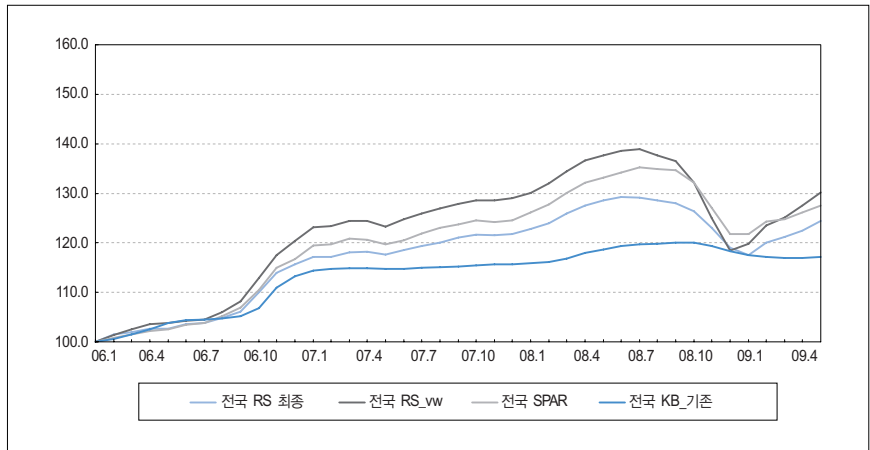
지역적 범위가 좁혀질수록

그 하락폭도 크게 나타난다.

기존의 KB지수는  
KAB실거래가지수에 비해  
시계열상의 단기적 그리고  
추세적 변동성을 감추거나  
축소시키지 않고 반영하는  
특성을 보이고 있다.

기적 그리고 추세적 변동성을 감추거나 축소시키지 않고 반영하는 특성을 보이고 있다.

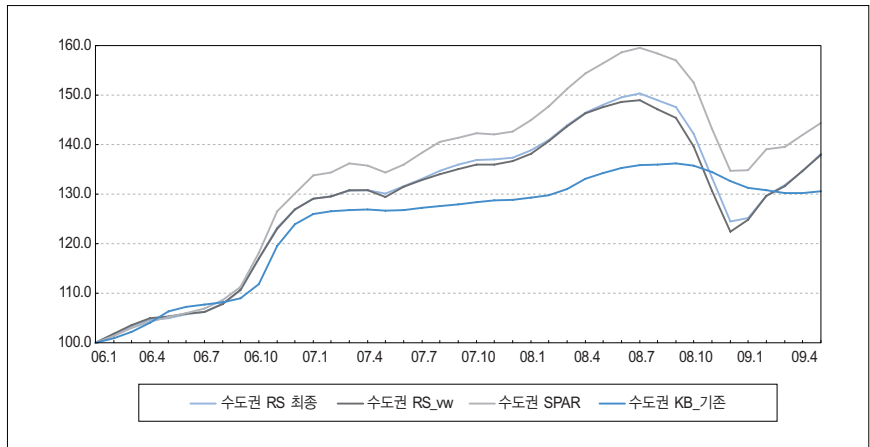
[그림 7] KAB 지수와 기존 KB 지수와의 비교(전국)



- 주: 1. RS\_최종 : 반복매매모형 현재기준
- 2. RS\_vw : 가치기준병합(전국, 수도권 : 시도지수 → 가치병합, 서울 : 생활권역지수 → 가치병합)
- 3. SPAR : 가격평가비율모형
- 4. KB\_기존 : 국민은행 아파트매매지수

자료: KAB 내부자료

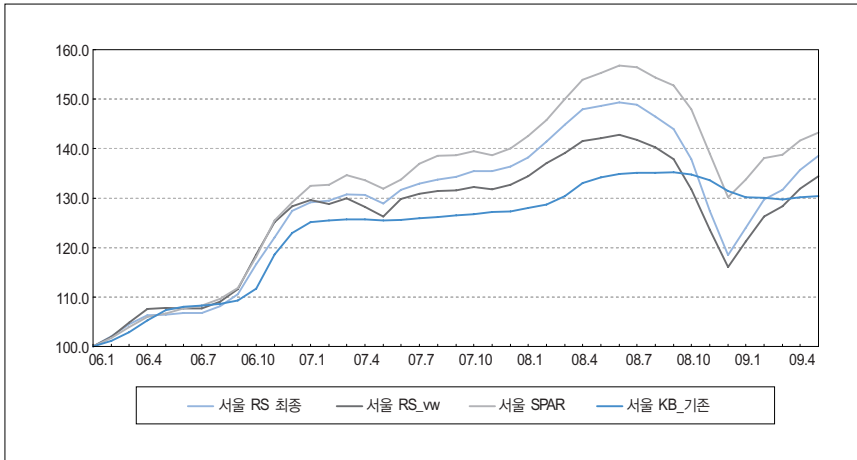
[그림 8] KAB 지수와 기존 KB 지수와의 비교(수도권)



- 주: 1. RS\_최종 : 반복매매모형 현재기준
- 2. RS\_vw : 가치기준병합(전국, 수도권 : 시도지수 → 가치병합, 서울 : 생활권역지수 → 가치병합)
- 3. SPAR : 가격평가비율모형
- 4. KB\_기존 : 국민은행 아파트매매지수

자료: KAB 내부자료

[그림 9] KAB 지수와 기존 KB 지수와의 비교(서울)



주: 1. RS 최중 : 반복매매모형 현재기준  
 2. RS\_vw : 가치가중병합(전국,수도권 : 시도지수→가치병합, 서울 : 생활권역지수→가치병합)  
 3. SPAR : 가격평가비율모형  
 4. KB\_기존 : 국민은행 아파트매매지수

자료: KAB 내부자료

① 순수하게 ‘거래시장’에 국한하여 거래된 주택만의 가격동향에 초점을 둘 것인지, 아니면 ② 매매거래를 통해 확인된 시장가격으로 평가한 ‘주택총량의 시장가치 변화’에 초점을 둘 것인지에 대한 판단과 선택에 따라 지수산정방법론이 달라지게 된다.

### 나. KB 실거래가지수의 쟁점사항들

‘실거래가지수’라는 용어에 부합되도록 통계모형 선택, 동일주택 가정, 작성 시점 및 주기, 그리고 하부 지역지수의 범위 등이 결정되도록 현재까지도 연구가 진행중인데 현재까지 논의됐던 쟁점사항들을 살펴보기로 하자. 먼저 ‘동 지수가 무엇을 대표하려고 하는가?’라는 정의(definition)에 대한 판단이 중요하다. 기존의 국민은행 매매가격지수가 (거래는 이루어지지 않으면서도) ‘호가’ 시세 등도 반영한 가격체계였다면, 새로 만들어지는 ‘실거래가지수’는 ‘거래로 형성된 가격’이라는 측면이 부각되어야 할 것이다.

또한, 신규 주택공급시장에서의 분양가격(new home sales price)이 아닌 기존 중고주택거래시장(second-hand existing housing market)에서의 거래가격에 특화하여 가격변동을 파악하는 것으로, 우리나라도 두 시장을 뭉뚱그리지 말고 구분하여 주택가격지수를 구비하게 되는 시발점이라고 할 수 있다. 그렇다면 ① 순수하게 ‘거래시장’에 국한하여 거래된 주택만의 가격동향에 초점을 둘 것인지, 아니면 ② 매매거래를 통해 확인된 시장가격으로 평가한 ‘주택총량의 시장가치 변화’에 초점을 둘 것인지에 대한 판단과 선택에 따라 지수산정방법론이 달라지게 된다.

지수작성에 사용되는 원시자료는 '신고된 계약(서상의) 가격' 이므로, 잔금청산으로 이어지지 않은 계약해지자료나 신고 후 수정된 수정자료 등의 문제가 있다.

과거 KB지수는 실제거래 여부를 불문하고 사전에 지정된 표본주택들의 거래가격 및 거래가능시장가격(most probable market selling price)을 주관적으로 문의하여 보고된 자료를 지수화한 것이므로, 향후 실거래가격지수와와의 관계 설정 시점에서 '거래가 이루어지지 않은 주택들에 대한 시세조사정보를 반영하는 지수'로서 특화하는 쪽으로 개편할 수 있는 길도 열리게 된다<sup>8)</sup>.

지수작성에 사용되는 원시자료는 '신고된 계약(서상의) 가격' 이므로, 잔금청산으로 이어지지 않은 계약해지자료나 신고 후 수정된 수정자료 등의 문제가 있으며, 또 60일 이내 신고의무를 규정한 법조문<sup>9)</sup>에 따른 신고자의 신고시기 재량성을 조정할 수 없으므로 작성시점을 계약일 기준으로 정한 것은 타당한 것으로 보인다. 다만, 계약일 이외에도 신고서에서 확인할 수 있는 '최종 잔금지급일(closing time)'을 사용하는 것도 한 가지 대안이며, 영국의 등기소(registry) 자료나 미국의 FHFA 자료들도 최종 잔금지급일 가격을 사용하는 것으로 판단되나, 양 시점간 시차가 짧고 계약해지나 수정건이 많지 않다면 계약일 시점의 시장상황을 반영하는 지수로 계약일 기준을 사용하는 것도 무방할 것이다.

거래쌍 확보를 위해 동일주택 가정을 할 수밖에 없고 그 기준으로 '단지, 평형, 층'을 사용하는 것은, 정형화된 공동주택시장의 경우 단지를 2차원적 위치 특성(location)으로, 평형을 규모 특성(floor space)으로, 그리고 층을 3차원적 특성(view and height)으로 학계에서도 파악하는 것과 일치하므로 무난하다고 판단된다. 다만 '단지, 평형, 층'을 기준으로 과거로 추적한 동일주택 가정들이 복수일 경우 이들 중 어느 것을 사용하는지에 대한 취득가액 탐색프로그램(searching algorithm)이 제시되지 않아 자의성이 존재할 수 있다.

지수작성의 지역적 범위(coverage)는 어차피 도시지역 주택가격의 움직임이 주된 관심대상일 것이므로, 너무 세분화된 지역단위로 하부지수를 작성하려 할 경우 충분한 자료가 확보되지 않아 신뢰성이 의문시될 수 있으므로 바람직하지 않고, 서울·수도권(서울·인천·경기)·광역도를 기준으로 하여 서울의 경우 강남·북 정도의 세분화로 시작하는 것이 적절하다는 판단이다. 생활권역별 세분화지수는 제시되어 있는 반면, '수도권(서울·경기·인천)' 지역에 해당하는 종합(병합)지수는 제시되어 있지 않는데, 이는 대외적 관심 정도에 비교해 볼 때 의외이며 KB 시세지수와 대비해도 문제라고 판단되어 추가되어야 할 것이다.

하위 도시별 지수를 병합하여 전국지수를 만들거나 도시별 개별지수 계산시에 가중치(weight)를 무엇으로 할 것인가는 지수의 대표성 및 가격시계열 잔차

8) KB 주택가격지수의 장점은 매월 15일을 기준으로 조사된 가격자료를 지수화하여 다음달 1일에 공표한다는 신속성인 반면, KAB 실거래가 지수는 계약일기준지수를 작성할 경우 신고의무기간이 60일이므로 실제 거래자료가 최장 2개월 후이나 확정 반영되므로 신속성이 떨어져, 주택정책 결정당국이 비록 부정확하더라도 기존의 KB지수를 활용할 유인은 존재함.

9) 「부동산거래 신고에 관한 법률」 제 27조에 규정되어 있는데 2005년 제정 당시에는 30일이었으나, 2007년말 개정되어 2008년부터는 60일로 연장되었음.

의 이분산성 문제를 판단하는 데 매우 중요한 쟁점사항이다. 왜냐하면, 지역적 하부지수들로부터 (전국단위의) 종합지수(composite index)를 구축하기 위해서는 가중치를 사용할 수밖에 없고, 이 경우 기존주택재고량(existing stock) 대비 가중치를 사용하는 것 보다는 거래된 자료로부터의 정보인 거래량으로부터 어떠한 추가정보를 가중치(weight)화 할 수 있는가가 관건이기 때문이다. 만일 기존주택재고(stock) 대비 거래비율의 지역별, 유형별 분포에 대한 사전연구가 존재한다면 그 특성을 가중치 부여에 활용할 수도 있을 것이다.

그 외에 실거래가지수 작성 단계에서 고려되어야 할 사항들을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이상치(outlier) 신고자료를 제거하는 근거와 그 기준은 '이상치 신고자료' 라고 판단한 근거와 왜 그러한 특이한 수치들이 발생했는지에 대한 원인분석이 전제되어야 평가와 선택이 가능할 것이다. 단순히 특정 기간의 평균값과 표준편차가 일정배율내의 범위를 벗어난다는 이유만으로 이상치라고 판단하는 것도 무리일 수 있다.

둘째, 시장거래가격(market transaction price)은 어차피 하나의 수치로 표시될 수 있는 값이 아니다. 설혹 기간(period)이 아닌 시점(point-in-time)을 기준으로 시장거래가격을 정의한다 하더라도 가격범위(range)로 표시할 수밖에 없다. 다만, 대수의 법칙(law of large numbers)에 따라 너무 높거나 낮은 이상치를 발생시키는 요인들이 서로 상쇄(cancelling off)되는 성향이 있다면 이상치들을 제거하지 않고도 평균값(mean)이나 중위값(median price)에는 접근할 것이다. 따라서 자의적인 이상치 판단 기준을 설정하고 이에 따라 원시자료들을 삭제하게 되면 삭제하지 않는 것보다도 문제를 발생시킬 수 있다.

셋째, KAB의 실거래가격지수가 KB시세지수보다 시계열 변동성이 크다는 특성은 전혀 새롭거나 의외의 결과가 아니라 당연한 결과라고 볼 수 있다. 지수라는 것은 일부분에 대한 데이터를 갖고 전체를 대표하려는 시도이다. 이때 부분을 나타내는 표본을 구성함에 있어서 전기와 비교하여 변하지 않은 값들도 표본에 다 포함시켜 계산하는 방법과 거래를 통해 확인된 값들만 갖고 계산하는 방법간에는 사용하는 정보집합(information set)의 크기에서 차이가 날 수밖에 없고, 가격변동기에는 당연히 전자의 변동성이 떨어질 수밖에 없다.

따라서 지수작성을 개별값들의 총합과정(aggregation process)이라고 이해할 경우, 사용되는 개별치들의 범위를 실제 거래된 자료에 국한하는 경우의 지수와 그렇지 않고 이전 값들도 그대로 유지될 것이라고 가정하고 연장하여 포함시키는 경우간의 변동성의 크기가 차이가 날 수밖에 없다. 결국 거래시장으로부터 발생한 정보집합의 우월성이 클수록, 그리고 왜곡의 비관찰 예측과정에

이상치(outlier) 신고자료를 제거하는 근거와 그 기준은 '이상치 신고자료' 라고 판단한 근거와 왜 그러한 특이한 수치들이 발생했는지에 대한 원인분석이 전제되어야 평가와 선택이 가능할 것이다.

강력한 조세 및 금융,  
그리고 각종 규제정책들이  
총동원된 후인 2007년  
상반기부터는 대부분의  
지역에서 급격한 가격상승  
움직임은 멈추었다.

미치는 영향이 예측가능할수록 우월한 정보집합을 활용할 필요가 있다고 할 수 있다.

### 3. 우리나라의 주택시장내 거래량 통계

주택시장의 현황을 나타내는 시장지표 중 가격 이외에 중요한 또 하나의 지표가 거래량이다. 주택총스톡 중 아파트 등 집합건물의 비중이 절반 이상을 차지하게 되면서 거래량의 단위로 건물을 나타내는 동(棟)보다는 한 세대가 거주하기 적합한 호(戶)가 주택단위로 적합하게 되었다<sup>10)</sup>. 따라서 기존 중고주택의 총스톡(stock)이건 신규로 공급되는 주택유량(flow)이건 주택시장의 수급상황을 측정하는 데 호(戶)가 사용된다.

매매시장에서 연간 거래되는 주택수는, 한국토지공사의 국토도시정보센터 부동산정보팀에서 집계하는 '아파트거래'와 한국토지공사의 '토지거래통계 중 건물유형별 거래'라는 2가지 조사방식이 있다. 아파트거래통계는 아파트거래 후 신고시 신고자료가 전산입력되어 부동산거래관리시스템에 집계되어 그 내용이 정기적으로 발표되는데, 면적은 전용면적으로, 동(호)수는 아파트거래건수 대로 집계된다. 한편 '토지거래통계의 건물유형별 거래'는 토지거래 중 건물의 부속토지로서 거래된 량을 집계하는 것으로 아파트의 경우 거래면적은 대지지분면적으로, 필지수는 대표필지를 이용한다. 토지거래통계는 토지를 지목 별로도 분류하여 집계결과를 발표하고 있는데, 이때 아파트거래는 대지와 공장용지라는 지목을 갖는 경우에 한해서만 아파트거래건수로 잡히므로 그 외의 지목 위에 건축된 아파트는 토지거래통계상에 잡히지 않는다는 단점이 있어서 '아파트거래통계'가 더욱 정확하다고 할 수 있다.

[그림 10]은 서울지역 아파트매매시장의 매매가격과 거래량을 각각 KB지수와 한국토지공사 필지수로 표시하고 있다. 참여정부 마지막 연도에 해당하는 2007년 내내 거래량은 그 이전 연도들에 비해 크게 감소하였으며 가격은 안정세에 있는 것으로 나타나고 있다. 강력한 조세 및 금융, 그리고 각종 규제정책들이 총동원된 후인 2007년 상반기부터는 대부분의 지역에서 급격한 가격상승 움직임은 멈추었다.

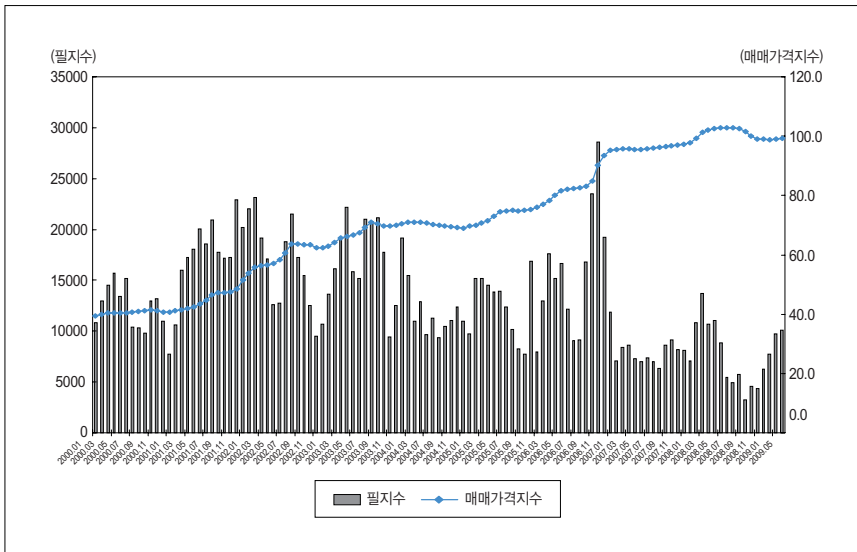
그러나 거래량마저 급격히 줄어드는 상황까지 맞았다. 원래 시장가격이란 '충분한 기간 동안 충분한 거래량이 수반된 상황에서 다수의 거래당사자간 형성된 정상적인 거래가격'을 말하는 것이지 1/2 정도로 줄어든 거래량, 즉 급매물들만 처리되는 과정에서 만들어지는 낮은 가격을 말하는 것은 아니다. 따라

10) 1995년 센서스에서의 49% 공동주택비율은 2000년 59%로 급격히 증가하여 우리나라에서는 아파트 등 공동주택이 단독주택을 대신하여 주된 주택유형으로 자리잡음.

서 가격뿐만 아니라 거래량까지도 감안하여 시장을 판단할 경우, 인위적 호가로서의 ‘가격’은 안정시켰는지 모르지만 ‘시장’은 안정화되지 않았다고 판단하는 것이 타당하다. 이렇게 가격을 잡느라 거래량도 급락시킨 시장왜곡효과가 조세정책에서도 기인하였다면 세금의 경제적 비효율성이라는 사회적 비용을 치른 셈이다.

가격뿐만 아니라  
거래량까지도 감안하여  
시장을 판단할 경우, 인위적  
호가로서의 ‘가격’은  
안정시켰는지 모르지만  
‘시장’은 안정화되지  
않았다고 판단하는  
것이 타당하다.

[그림 10] 서울 아파트 매매가격 및 거래량(필지수)



#### IV. 주요 결론 및 시사점

앞에서, 우리는 미국 및 영국의 대표적 주택가격지수들이 지수의 의미, 지수 작성에 사용된 기초자료, 그리고 지수작성 사용 모형방법론 등에 있어서 우리나라의 주택가격지수들과 큰 차이를 보이고 있음을 살펴보았다. 미국과 영국 모두 실거래가격에 기초하여 거래가 이루어진 주택표본들로부터 주택가격지수가 계산되며, 미국은 반복매매모형방법을, 영국은 헤도닉가격모형을 사용하여 주택의 동일성 및 동질성을 확보한 후 가격변동을 추적하고 있다. 반면 우리나라는 거래 여부와 상관없이 고정되어 있는 주택표본에서 출발한 KB지수가 작성되어 왔고, 향후 동일주택 가정하의 KAB실거래가지수가 작성될 계획이다. 이들 주택지수들이 갖는 시장지표(indicator)로서의 활용성은, 결국 ‘주택

이들 주택지수들이 갖는  
시장지표로서의 활용성은,  
결국 '주택거래시장에서의  
실제 최근 거래가격 및 거래량  
정보들을 얼마나 지수에  
잘 반영하는가' 라는  
정보집합의 구성에 달려  
있다고 할 수 있다.

거래시장에서의 실제 최근 거래가격 및 거래량 정보들을 얼마나 지수에 잘 반영하는가' 라는 정보집합의 구성에 달려 있다고 할 수 있다.

미국·영국 등 주요국의 대표적인 주택매매가격지수는 모두 시장거래자료를 원시자료로 사용하여 매매가격지수가 작성되는데 우리나라의 KB지수는 사전에 지정된 표본주택들만을 대상으로 조사한다는 의미는 무엇인가? 표본주택 pool 중 거래되지 않은 표본주택들에 대해서는 중개업소의 매매사례비교법에 의해 (감정)평가한 가액(appraised value)들을 섞어서 사용하는 셈이다. 즉, 실지거래가격과 감정평가액자료라는 서로 이질적인 기초자료들이 합쳐져서 지수가 작성된다는 의미에서 일종의 혼합지수(Hybrid index)라고 할 수 있다. 극단적으로 표현하면, 이미 사전에 고정된 표본주택들 중 실제거래가 이루어졌으면 실지거래가격을, 거래가 이루어지지 않았으면 '얼마에 거래되었을 것 같은 주관적 가격의견'을 합쳐 놓은 것이다. 또 이러한 혼합과정에서 거래확률이 주택 유형, 규모, 가액 등 측면에서 동일할 것이라는 가정하에 가중치가 매 시점 고정되어 있어서 거래량이 급감하며 하락하는 경우 거래시장 가격하락 동향을 과소반영하는 특성을 갖게 되고 이는 제Ⅲ절에서 살펴본 바와 같다.

여타 국제비교연구들과 마찬가지로 각국의 대표적 주택가격지수들은 자국내에서의 '정형화된 주택'의 개념, 원시기초자료의 출처, 지수작성모형 측면에서 상이하였고, 따라서 한 국가내에서의 주택시장 가격의 움직임을 시간적 일관성을 갖고 살펴보는 데는 도움이 되지만, 국가간 주택시장가격 비교연구를 할 때에는 각국 지수들의 특성 차이점들을 감안하여 해석하는 것이 타당할 것이다. 따라서, 정책당국자들은 국제적 주택시장 동향을 모니터링하고 분석할 때, 우리나라의 주택가격지수의 작성 메커니즘의 특성을 보다 잘 이해하고 지수작성에 사용된 원시자료들의 품질, 수집의 적시성, 가공방법을 개선하는 데에 보다 많은 노력을 경주해야 할 것이다.

기존의 주택매매가격지수가 갖는 문제점을 보완·개선하거나 새로운 가격지수를 새로 구축하려는 노력은 주택시장이 국민경제에서 차지하는 비중이 점차 증대하고 있다는 정책환경의 변화요인뿐만 아니라 향후 부동산을 기초자산으로 한 파생금융상품의 개발 가능성을 판단하는 데에도 중요한 의미를 가질 수 있다. 이러한 관점에서 곧 공표될 것으로 예상되는 한국감정원(KAB)의 '실거래가지수'가 시장지표로서 제공하게 될 정보력은 시장참여자 및 정책결정자들에게 많은 도움이 될 것이라고 판단한다. 여러 환경적 요인 때문에 초기단계의 KAB실거래가지수는 거래된 기존 아파트들만의 매매지수라는 성격으로 작성되기 시작할지도 모른다. 그러나 거래시장을 통해 실현되고 확인된 시장가격

으로 한 시점에서 전체 주택자산을 평가하면 얼마나 될 것인가, 그리고 그 변화 움직임을 시간적 일관성을 갖고 파악하는 방향으로 구축되는 것이 궁극적인 목적일 것이다. 특히 반복매매모형을 바로 적용할 수 있는 실제 동일주택 거래자료가 확보되는 3~4년 후를 염두에 두고 실거래가격지수를 지속적으로 발전시켜 나아가야 할 것이다. **KIF**

한국감정원(KAB)의 '실거래가치수'가 시장지표로서 제공하게 될 정보력은 시장참여자 및 정책결정자들에게 많은 도움이 될 것이라고 판단한다.

### <참고문헌>

- 국토해양부·한국감정원, 『부동산정책과 실거래가격지수 활용방안』, 포럼 발표자료, 2009. 4. 29.
- 노영훈, 『부동산시장과 부동산 조세정책과제』, 한국조세연구원, 연구보고서 07-09, 2007.
- 이용만·박환용·유중영·이상한, 『한국감정원 주택가격동향조사의 표본과 지수작성』, 한국주택학회 발주 한국감정원 용역요약보고서, 2009. 7.
- Calhoun, Charles A., "OFHEO House Price Indexes: HPI Technical Description", Office of Federal Housing Enterprise Oversight, March 1996.
- Cappoza, D, P Hendershott, C Mack and C Mayer, "Determinants of Real House Price Dynamics," NBER Working Paper No. 9262, October, 2002.
- Glindro, E, T Subhanji, J Szeto, and H Zhu, "Determinants of House Prices in 9 Asia-Pacific economies", BIS Working Papers No.263 Oct, 2008.
- Shiller, Robert J., *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about it*, Princeton University Press, 2008.
- Standard & Poor's, Press Release, 2009. 7. 28.



# 정책토론투리포트

- 제1회 재정패널 학술대회
- 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향

# 제1회 재정패널 학술대회

## 정책토론회 개요

- 주 제 제1회 재정패널 학술대회
- 일 시 2009년 11월 20일(금) 15:00~18:00
- 장 소 서울올림픽파크텔 2층 서울홀
- 진행순서
  - 15:00~15:10 **개회사**
  - 개 회 사** 원윤희 한국조세연구원 원장
  - 15:10~15:30 **재정패널조사 소개**
  - 발 표 자 전병욱 한국조세연구원 재정패널위원장
  - 15:45~16:45 **제1주제: 조세 I (서울홀)**
  - 사 회 자 박원암 홍익대 경제학과 교수
  - I-1 종합소득공제의 문제점과 개선방안: 교육비공제와 연금저축 등에 대한 소득공제를 중심으로**
  - 발 표 자 정은오 서울대 경영학부 교수
  - 전병욱 서울시립대 세무학과 교수
  - 토 론 자 전영준 한양대 경제금융학부 교수
  - I-2 순조세부담의 경제적 효과 분석**
  - 발 표 자 김경아 국민연금연구원 연금제도팀 부연구위원
  - 김동준 한국개발연구원 재정·사회개발연구부 주임연구원
  - 전승훈 국회예산정책처 세제분석팀 경제분석관
  - 토 론 자 최준욱 한국조세연구원 선임연구원
  - 15:45~16:45 **제2주제: 재정 및 조사연구 (파리홀)**
  - 사 회 자 이만우 고려대 경제학과 교수
  - II-1 한국의 Fiscal Churning 규모 추정 및 정책적 시사점**
  - 발 표 자 최 광 한국외대 경제학과 교수
  - 이성규 성신여대 경제학과 강사
  - 토 론 자 송헌재 한국조세연구원 초청연구위원
  - II-2 재정패널 이탈표본의 분석**
  - 발 표 자 송헌재 한국조세연구원 초청연구위원
  - 토 론 자 김미곤 한국보건사회연구원 기초보장연구실장
  - 17:00~18:00 **제3주제: 조세 II (서울홀)**
  - 사 회 자 전주성 이화여대 경제학과 교수
  - III-1 소득세법상 주요 소득공제항목의 소득재분배 기여효과 분석**
  - 발 표 자 임병인 충북대 경제학과 교수
  - 토 론 자 성명재 한국조세연구원 선임연구원
  - III-2 2007 재정패널을 이용한 국민 부담 및 혜택 분석**
  - 발 표 자 박기백 서울시립대 세무학과 교수
  - 토 론 자 조명환 한국조세연구원 전문연구위원
  - 17:00~18:00 **제4주제: 연금 및 소비(파리홀)**
  - 사 회 자 박완규 중앙대 경제학과 교수
  - IV-1 연금과세가 노후소득보장 및 소득재분배에 미치는 영향**
  - 발 표 자 강성호 국민연금연구원 연금제도팀 부연구위원
  - 토 론 자 김상호 관동대 무역학과 교수
  - IV-2 횡단면 자료를 이용한 생애주기와 유동성제약이 주택소비에 미치는 영향에 관한 연구**
  - 발 표 자 조주현 건국대 부동산학과 교수
  - 김주원 건국대 부동산학과 박사과정
  - 토 론 자 이용만 한성대 부동산학과 교수

(가나다 순)

18:00 폐회

\* 본 원고는 2009년 11월 20일 서울올림픽파크텔에서 한국조세연구원이 개최한 제1회 재정패널 학술대회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편지자 주)

## 제1주제-1 요약

## 종합소득공제의 문제점과 개선방안-연금저축 등에 대한 소득공제와 교육비공제를 중심으로

정운오/ 서울대 경영대학 교수

전병욱/ 서울시립대 세무전문대학원 조교수

납세자의 부담능력에 따라 공평하게 과세해야 한다는 조세원칙인 응능부담의 원칙(ability-to-pay principle)은 조세정의를 실현하기 위해 모든 조세에 요구되는 원칙이지만, 특히 대표적인 직접세인 소득세에는 동 원칙이 더욱 강하게 요구된다.

종합소득공제는 납세의무자의 소득형성과정에서 고려해야 할 개인적 요인들을 반영하기 위한 것인데, 이것은 동 공제를 시행하기 전에 나타날 수 있는 소득분포의 계층간 격차와 조세부담의 수직적 불공평성을 완화하기 위한 것으로 볼 수 있고, 결과적으로 응능부담의 원칙에 충실하기 위한 것으로 볼 수 있다.

그러나, 종합소득공제의 시행으로 인해 계층간의 소득격차가 확대되고 조세부담의 공평성을 악화시킨다는 비판이 제기되고 있다. 특히, 본 연구의 분석대상인 연금저축공제와 교육비공제는 제도상의 특성(공제금액이 소득금액에 연동되지 않고, 공제가 적용되기 위한 기초한도액의 조건이 없으며 공제한도액이 큰 것)으로 인해 소득공제를 통한 소득계층간의 절세효과 차이가 큰 것으로 볼 수 있기 때문에 동 공제를 통해 계층간의 소득격차가 오히려 확대되어 의도했던 정책효과와는 반대의 결과가 나타날 수 있는 문제점이 있다.

본 연구에서는 실증분석을 통해 소득수준에 따른 연금저축공제와 교육비공제의 절세효과 분석과 함께 동 공제가 소득재분배와 조세부담의 수직적 공평성에 미친 영향을 확인하여 동 공제의 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

본 연구의 실증분석(개선방안에 대한 분석 포함)의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 근로소득세납부세액이 있는 1,244명의 근로소득자를 대상으로 하여 분석하면 소득계층에 따라 연금저축공제액과 교육비공제액이 급격하게 증가하고 결과적으로 고소득층일수록 결정세액과 실효세율을 크게 감소시켰다. 근로소득세를 제외한 종합소득세납부세액이 있는 386명의 종합소득자를 대상으로 한 분석결과도 유사하였다.

둘째, 소득계층에 따른 절세효과 차이로 인해 연금저축공제 또는 교육비공제를 통해 세후소득 분배의 불균형이 증가했고, 연금저축공제를 통해서도 조세부담이 더욱 역진적이게 되었다. 그러나, 소득계층에 따른 절세효과 차이에도 불구하고 교육비공제를 통해서도 조세부담이 더욱 누진적이게 되었다.

셋째, 본 연구는 연금저축공제의 개선방안으로 종합소득금액에 대한 체감규정의 적용, 불입금액에 대한 체감규정의 적용 및 세액공제의 적용을 제시하고 각각의 개선방안에 대한 정책효과를 분석했는데, 종합소득금액에 대한 체감규정을 적용할 경우 고소득층이 대부분의 절세효과를 얻는 현행 제도의 문제점에 대한 개선효과가 가장 크고, 소득재분배와 조세부담의 수직적 공평성에 미치는 긍정적 영향도 가장 큰 것으로 나타났다.

마지막으로, 본 연구는 교육비공제의 개선방안으로 종합소득금액에 대한 체감규정의 적용 및 세액공제의 적용을 제시하고 각각의 개선방안에 대한 정책효과를 분석했는데, 연금저축공제와 마찬가지로 종합소득금액에 대한 체감규정을 적용할 경우 고소득층이 대부분의 절세효과를 얻는 현행 제도의 문제점에 대한 개선효과가 가장 크고, 소득재분배와 조세부담의 수직적 공평성에 미치는 긍정적 영향도 가장 큰 것으로 나타났다.

**토론 요약****고소득층 혜택 집중 불구 연금소득공제 필요**

전영준/한양대 경제금융학부 교수

본 논문은 연금소득공제가 소득계층별로 어떠한 결과를 가져오는지를 분석하는 것이 주된 내용인 것으로 파악된다. 본 논문에서 언급한 연금소득공제의 역진성은 연금저축은 저소득층이 할 수 있는 여력이 상대적으로 부족하고, 한계세율이 높은 고소득층이 소득공제를 많이 받으므로 충분히 예상할 수 있는 결과인 것으로 사료된다.

연금과세는 크게 납부단계와 지급단계로 나누어서 생각할 수 있는데 자료의 한계로 인하여 납부단계에서의 연금과세 효과분석만 시도한 것으로 보인다. 연금과세에 대하여 상당히 역진적인 견해를 가진 것으로 보이는데 연금제도가 노후소득보장의 역할을 수행하는 것을 크게 강조한다면, 소득공제혜택이 고소득층에 집중되더라도 연금소득공제는 필요하다고 본다. 또한, 소득세율의 누진도가 약화됨에 따라 연금소득 공제제도의 역진성이 완화될 수 있고, 극단적인 예로 평률세(flat tax)체제하에서는 역진성 문제가 없어질 수도 있을 것이다.

개선방안에서 현재 연금과세시스템은 EET시스템인데, TEE시스템으로 전환하는 것이 타당한지 그리고 연금보험료 불입단계에서 불입금을 공제할 것인지 공제하지 않을 것인지에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

마지막으로 미국에 경우에는 IRS는 소득, 자산 관련 데이터를 패널자료 형태로 만들어서 제공하고 있는데 한국의 국세청에서도 이와 같은 시도가 이루어지면 보다 다양하고 의미있는 연구결과가 산출될 것이다.

**제1주제-2 요약****순조세 부담의 경제적 효과 분석: 조세 및 급여 지출의 효과 분석을 위한 동태적 미시모의실험 모형 구축 기초연구**

김경아/국민연금연구원 부연구위원

김동준/한국개발연구원 주임연구원

전승훈/국회예산정책처 경제분석관

본 연구에서는 조세-급여 계산기(tax and benefit calculator)를 구축한 후, 이를 이용하여 2008년 세계 개편을 통해 개정된 소득세법이 가구의 소득분배 상태에 미치는 영향을 분석하였다. 2008년 귀속소득에 대한 소득세법을 기준선으로 2009년 귀속소득에 대한 소득세법과 2010년 귀속소득에 대한 소득세법의 분배효과를 비교한 결과, 낮은 과표구간에 대한 소득세율 인하와 근로소득공제의 축소, 인적공제액수의 증가 등으로 특징지어지는 2009년 귀속소득에 대한 소득세법은 2008년 귀속소득에 대한 소득세법보다 소득분배를 개선시키는 효과가 미미한 것으로 나타났다. 또한 높은 과표구간에 대한 소득세율 인하가 이루어지는 2010년 귀속소득에 대한 소득세법은 2009년 귀속소득에 대한 소득세법보다도 소득분배 개선효과가 더 미미하였다.

한편 경상성장률 전망, 물가상승률 전망, 금리 전망 등을 기초로 2008~2016년까지 개인의 소득수준을 전망한 후 소득재분배효과가 어떻게 변화하는가를 분석한 결과, 시간이 지남에 따라 점진적으로 소득재분배효과가 커지는 것으로 나타났다. 본 연구에서 사용한 조세-급여 계산기는 향후 조세와 연금급여를 포함한 공적이전지출의 효과를 분석하는 미시모의실험 모형 구축을 위한 기초 작업으로 만들어 졌다. 본 연구를 통해 최종적으로 구축하고자 하는 모형은 인구 구조 모듈, 노동시장 모듈, 소득변화 모듈, 소비변화

모듈, 조세와 급여 모듈(개인), 조세와 급여 모듈(가구), 그리고 정책효과 분석 모듈 등 7가지 하위 모형으로 구성되어 있는 동태적 미시모의실험모형이다. 향후 최종적으로 구축된 모형은 조세 및 급여 정책의 소득 재분배 효과, 노동공급에 미치는 효과, 저축에 미치는 효과 등을 평가하는 데 사용될 수 있을 것이다.

**토론 요약**

**변화 추정과 관련된 가정에는 유의해야**

**최준욱** / 한국조세연구원 선임연구위원

매우 유익한 연구를 추진하고 있다고 판단된다. 논문의 많은 부분이 향후 추진할 마이크로시뮬레이션 모형 전반에 대해 언급하고 있으나, 토론은 주로 현재까지 진행된 분석결과에 중점을 두고자 한다. 논문이 마이크로시뮬레이션 모형 전반 및 향후 연구방향에 대한 설명에 많은 부분을 할애하다 보니, 상대적으로 현재까지 진행된 분석에서 택한 가정 및 결과에 대해서는 충분한 설명이 부족한 부분들도 있는 느낌이 든다.

분석결과 중 상당 부분은 대체로 직관적으로 보더라도 납득할 만한 결론을 제시하고 있는 것으로 보인다. 2009년 소득에 적용되는 세제개편의 범위 자체가 제한적이므로, 소득재분배에 미치는 효과도 크지 않을 것임을 예측할 수 있을 것이다. 그리고 2010년 소득에 적용되는 세제개편은 세율인하 등이 포함된다는 점에서 소득재분배에 미치는 효과가 미미할 것임을 예측할 수 있을 것이다.

그러나 향후 변화의 추정과 관련된 가정에 대해서는 유의할 필요가 있는 부분들도 있는 것으로 보인다. 특히 현재 분석은 주로 소득재분배 측면에 중점을 두고 있는데, 이 경우에는 향후 소득 변화에 대한 가정 자체가 매우 중요할 것이다. 본 연구에서는 근로소득

및 사업소득이 자산소득보다 높은 증가율을 보이는 것으로 가정하고 있는데, 이러한 가정 자체가 미래 소득분포 추정치에 영향을 미치게 된다는 점에 유의할 필요가 있을 것이다.

그리고 가장 중요한 결과 중 하나라 할 수 있는 부분, 즉 시간이 지나면서 소득세의 소득재분배 효과가 커진다는 결과와 관련하여서는 상당 부분이 특정한 가정에서 비롯된 것일 수 있음에 유의할 필요가 있을 것이다. 본 연구에서는 과세구간이 물가 및 소득변화 등에 연동(indexing)되지 않고 있는 것으로 보이는데, 그 경우에는 소득세 부담이 지속적으로 증가하게 될 것이다. 본 연구에서 제시된 수치를 보더라도 향후 소득 대비 소득세 부담은 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 가정 자체가 소득재분배 효과와 관련된 추정치에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에 대해 유의할 필요가 있을 것으로 보인다.

그리고 연령변화 등으로 인한 가구구성의 변화를 감안한다고 하였는데, 정확한 내용은 알 수 없지만, 그로 인해 국민기초생활보장 수급가구 수가 줄어드는 효과가 발생할 가능성도 있다. 반면, 또 다른 부분에서는 국민기초생활보장제도 신규 수급자는 없다고 가정하고 있는데, 이러한 가정들이 결합되어 기초생활수급 가구를 과소추정할 가능성은 없는지에 대해 확인할 필요가 있을 것으로 보인다.

**제2주제-1 요약**

**Tax-Welfare Churn in Korea**

**최 광** / 한국외국어대 경제학과 교수  
**이성규** / 성신여대 경제학과 강사

전통적으로 복지국가(Welfare State)는 부유한 계층으로부터 빈곤한 계층으로의 '소득재분배'를 달성

하는 데 근본 목적이 있다. 그러나 같은 사람으로부터 세금을 징수하여 그 돈으로 그들에게 다시 복지혜택으로 제공하는 소위 'Churning'이 차지하는 비중 또한 높다고 할 수 있다. 이들 두 가지 기능은 정부부문을 비대하게 하고 팽창시키는 주요 요인이 되고 있다. 특히 많은 사람들은 후자가 가지는 폐해에 관해 인식조차하지 못하고 있다. 사람들은 일생을 살아가면서 '일시적' 또는 '평생 동안에 걸쳐서' 정부의 이러한 Churning의 혜택을 알게 모르게 받고 있다.

Churning은 비효율적이고 근로의욕을 저하시키고 장기적으로 정부의 지속가능성을 위태롭게 한다. 또한 Churning은 사회적으로 사람들의 자립심과 권한위임을 빼앗아 가고 사회적 유대를 붕괴시키고 시민사회를 정치화하는 데 영향을 미친다. 무엇보다도 Churning은 조세 및 지출수준을 증대시켜 '큰 정부'의 주범 역할을 한다. 복지 선진국의 경우 사회복지지출의 절반 정도가 Churning에 의해 그 재원이 마련되는 것으로 나타나고 있다.

우리나라의 경우도 참여정부하에서 복지지출이 크게 증대하였고, 최근 들어서도 정부는 경제위기 탈출의 일환으로 복지지출을 증대시키고 있다. 복지지출의 주된 원인 중의 하나는 Churning에 있으며 이에 관해 선진국의 사례를 중심으로 우리나라의 경우도 간단히 살펴 본 후 그 해결방안을 모색하는 본 논문의 목적이 있다.

## 토론 요약

### 분석 결과치 모든 분위에서 편익 너무 높아

송헌재/ 한국조세연구원 초청연구위원

Churning은 한국에서는 개념조차 도입되지 않았기 때문에 정부재정지출에서 차지하고 있는 비율 등

을 알 수 없는 현실이다. Churning의 문제점은 행정비용 소요 및 노동의욕 상실(특히 세금은 많고 복지수혜는 적은 중간계층에서)이라고 할 수 있는데 현재의 가처분소득을 줄이지 않는다는 점에서 중요한 문제일 수 있다.

한편, 추가로 논의될 수 있는 반대 논리에 대한 선택을 (작은 정부에서 큰 정부로 향하고 있는) 첨가하였으면 좋을 것으로 생각된다.

또한, 분석 결과 중 재정패널을 이용한 분석 결과의 모든 분위에서의 편익이 너무 높으며, 호주의 경우와 달리 고소득층에 대해서도 편익이 나타나는 의미를 연구해 보아야 할 것이다.

## 제2주제-2 요약


### 재정패널가구의 대표성과 표본이탈 가구의 특성 분석

송헌재/ 한국조세연구원 초청연구위원

본 연구는 재정패널 1차년도 가구 자료를 노동패널 10차년도 가구 자료와 비교 분석하여 재정패널 가구 표본의 모집단 대표성에 대해 평가하고 재정패널 2차년도에서 이탈한 가구에 대한 분석을 통해 표본이탈에 어떤 체계적인 패턴이 있었는지 살펴보았다.

재정패널과 노동패널의 질문 방법과 양식에 대한 차이를 감안한 후에는 가구 소득과 가구 소비지출에서 두 패널은 매우 유사한 패턴을 보이고 있다. 가구 자산과 부채의 경우에는 재정패널과 노동패널에서 어느 정도 차이가 발생하고 있다. 1차년도 조사 자료를 바탕으로 재정패널에서 2차년도에 이탈한 가구들은 가구소득과 소비지출이 높았고 종합소득세 신고비용이 높았으며 소득 증빙서류 제출률은 낮았다. 패널 유지에 면접원이 미치는 영향을 보면 동일 면접원을 투

입한 경우 패널에 유지될 확률이 높게 나타났다. 재정패널은 표본가구의 인구통계학적·경제적 특성을 고려할 때 표본의 대표성에 문제가 없는 것으로 판단되지만 가구들의 체계적인 비무작위적 이탈이 발견되기 때문에 이를 감안한 중단면 가구가중치 설계가 필요하다.

 토론 요약

**재정패널, 노동패널과 비교시 주의 필요**

김미곤/ 한국보건사회연구원 기초보장연구실장

본 논문의 목적은 두 가지이다. 하나는 재정패널의 신뢰도 관련 부분이고, 다른 하나는 2차 재정패널조사의 표본이탈의 성격을 파악하는 것이다. 따라서 토론도 이 부문에 초점을 맞추어 하고자 한다.

재정패널의 신뢰도를 검증하기 위하여 기준 지표로 노동패널을 사용하였는데, 노동패널과 비교할 때는 몇 가지 주의가 필요하다. 첫째, 노동패널 10차 조사는 그동안 가중치로 조정을 했겠지만 원표본 또는 모수와 차이가 있을 수 있다는 점이다. 둘째, 노동패널의 경우에는 표본에 음면부가 없다 셋째, 재정패널은 2007년, 노동패널은 2006년 자료이다. 물론 물가로 조정하였지만 시차로 인한 편이 문제가 발생할 수 있다. 이러한 점을 종합적으로 감안하면 가계동향조사(통계청)를 비교하는 것이 더 타당하다고 생각된다.

노동패널과의 비교분석에서 소득은 재정패널이 낮고 지출은 오히려 높은 점은 검토가 필요하다. 그리고 소득의 경우 외형적으로는 차이가 없다고 분석하고 있지만, 노동패널은 세후소득, 재정패널은 세전소득이라는 점을 감안하면, 다시 한 번 확인이 필요한 문제이다. 표본이탈과 관련해서는 발제자의 의견에 동의한다.

제3주제-1 요약

**소득세법상 주요 소득공제항목의 소득재분배 기여효과 분석**

임병인/ 충북대 경제학과 교수

본 연구에서는 2008 재정패널 자료에 Lambert (1993)와 Pfähler(1990)의 누진성 측정지표 분해방법을 확대, 적용하여 2007년 기준 근로소득세 계산에 영향을 주는 각종 소득공제항목의 누진성 정도와 순조세부담의 누진성지표에 대한 공제항목별 영향을 분석하였다.

주요 분석결과는 과세표준이 총근로소득의 37%에 불과하여 우리나라 소득세제의 공제수준이 높아 면세자 수가 많은 이유를 확인할 수 있었고, 근로소득세 순부담액의 누진성 지표가 하락추세이나 누진성 정도는 높으며, 인적공제 중 기본공제와 추가공제는 역진적이고, 다자녀추가공제제도는 누진적으로 작용하여 후자가 고소득층에게 유리하게 작용하고 있음을 보여 주었다. 또한 보험료 공제와 교육비 공제가 거의 비례적인 성격이고, 혼인·장례·이사공제가 역진적인 성격이었으며, 신용카드 공제의 누진성 정도가 비교적 낮아 대부분의 근로자들이 신용카드 또는 현금영수증카드를 적극 활용하고 있음을 보여주고 있고, 세액공제는 누진적인 성격인 것으로 나타났다. 마지막으로 순소득세부담액의 누진성 지표에는 세율효과, 기본공제와 추가공제 순으로 영향이 컸다. 특히, 공적연금보험료 공제가 특별공제와 기타 소득공제보다 높았고, 특별공제 중에서는 기부금공제의 효과가 가장 컸고, 기타 소득공제 중에서는 신용카드 공제, 연금저축공제 순으로 효과가 컸다.

## 토론 요약

### 누진도와 소득재분배 효과 동일시 주의 요망

성명재/ 한국조세연구원 선임연구위원

본 논문의 분석대상은 근로소득자가 있는 가구인데 소득세의 특성을 살펴보고자 한다면 전체 가구를 대상으로 분석하는 것이 보다 더 의미 있는 결과를 산출할 것으로 생각된다.

한편, 근로소득이 전반적으로 가처분소득 기준 소득불평등도를 악화시키는 소득유형임이 밝혀졌다고 기술하고 있다. 그런데 근로소득은 (총)소득 자체를 구성하는 항목 중 하나이므로 소득분포를 악화시킨다는 표현은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

해당 항목의 분포모습이 누진적인지 또는 역진적인지에 대한 논의와 소득재분배 효과의 크기를 병렬적으로 비교서술하는 것에는 다소간 주의가 요망된다. 분포의 누진성(역진성)은 이를테면 부호가 +인지 아니면 -인지를 얘기해주는 것으로, 1원당 재분배 효과를 얘기해주는 것이다. 반면에 소득재분배 효과는 총량적인 개념으로, 1원당 재분배의 강도뿐만 아니라 총액이 얼마인지도 함께 고려하는 것인 만큼 누진도와 소득재분배 효과를 동일시하는 것에는 많은 주의가 요망된다.

가계조사자료, 국세통계연보 등의 다른 자료를 사용하여 분석한 결과와 재정패널을 분석한 결과를 상호비교하면 보다 풍부한 결과를 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

## 제3주제-2 요약

### 2007 재정패널을 이용한 국민 부담 및 혜택 분석

박기백/ 서울시립대 세무전문대학원 교수

본 연구에서 추정이 가능한 분야의 가구 부담과 혜택을 살펴보면 공적이전의 규모는 평균적으로 약 60.6만원으로 다른 분야에 비해 규모가 작은 것으로 나타나고 있다. 반면 현물이전은 평균 규모가 319.2만원으로 나타나 우리나라는 교육, 의료와 같은 현물급여가 핵심적인 사회지출임을 알 수 있다.

조세부담을 보면 소득세, 사회보장기여금 등 직접세 부담이 평균 254.2만원, 부가가치세나 교통세 등 간접세 평균이 283.2만원으로 나타나고 있다. 또한 직접세, 그중에서도 소득세는 상당한 누진구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 간접세는 역진적으로 나타나고 있다. 특히, 담배와 주류는 역진성이 높게 나타났다.

## 토론 요약

### 동등화지수와 형평화지수 사용, 명확히 해야

조명환/ 한국조세연구원 초청연구위원

본 논문은 조세 및 재정정책이 소득재분배에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 데 목적이 있다. 본 논문에 사용되는 자료는 패널데이터로서 차후 누적된 데이터를 이용하여 조세 및 재정정책의 소득재분배 효과가 어떻게 변화하였는가를 살펴봄으로써 보다 의미있는 결과가 도출될 것으로 기대된다.

본 논문에 대하여 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 어떠한 동등화지수를 사용했는지 분명히 밝

하고 있지 않으며, 동등화지수와 형평화지수가 혼용되고 있는데 이는 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 각 세목이나 주요한 결과와 관련된 흥미 있는 그림이 많이 등장하지만, 그림의 형태 및 수치의 도출과정에 대한 설명이 다소 친절하지 못한 것 같다.

셋째, 담배소비세와 같은 경우 그림상으로는 분위별로 평평하게 되어있어서 역진적인 세제로 파악되는데, 지니계수는 약 1.5%개선되고 있어서 누진성을 파악할 수 있는 그림과 소득재분배의 정도를 나타내는 지니계수가 서로 상충되는 것으로 보인다.

**제4주제-1 요약**

**연금과세가 노후소득보장 및 소득재분배에 미치는 영향**

**-연금보험료 및 연금소득 공제를 중심으로-**

강성호/ 국민연금연구원 연금제도팀장

본 연구에서는 근로시기 및 은퇴시기에서 연금보험료 및 연금소득에 대한 소득공제가 가구의 소득보장과 소득재분배에 어떤 영향을 주는지에 대해 살펴보고 있다.

소득보장성과 관련하여, 연금보험료에 대한 공제는 비공제에 비해 9.7%의 세금감면 혜택이 존재하여 그만큼 소득수준이 증가하는 것으로 나타났으며, 연금소득에 대한 공제는 비공제에 비해 52.9%의 세금감면 혜택으로 그만큼 소득수준이 증가하는 것으로 추정되었다. 따라서, 공·사적연금에 대한 가입과 수급으로 인해 세금감면 혜택이 증가하여 소득수준을 개선시키는 것으로 분석되었다.

소득재분배성과 관련하여, 연금보험료에 대한 공제는 소득수준이 높은 계층에게 소득수준을 증가시키는 것으로 분석된 반면, 연금소득에 대한 공제는 주로 저

소득계층에게 면세효과를 증가시키는 것으로 나타났다. 따라서, 소득재분배 측면에서는 볼 때 연금보험료에 대한 공제는 다소역진적인 성격을, 연금소득에 대한 공제는 소득재분배성을 갖는 것으로 분석되었다.

**토론 요약**

**퇴직연금제도 고려한 분석 추가 필요**

김상호/ 관동대 무역학과 교수

발표자가 지금까지 해온 대부분의 연구에서는 주로 국민연금이나 공적연금 위주로 하였던 연구를 조세연구로 확대하는 것을 볼 수 있었다. 연구주제에 대한 아이디어도 참신하나 근본적인 문제점이 연구자의 지적과 같이 어느 한사람을 대상으로 근로기간 및 은퇴 시를 비교하는 것이 정상적인 비교 방식이나 아직 1차 데이터라 크로스섹션 데이터로, 현재 근로자와 은퇴자의 비교가 되어 데이터의 한계에 대한 아쉬움이 있다.

각론으로 살펴보면, 사실 우리나라의 특징적인 퇴직금제도(맹점은 중간정산제도가 있어 파악할 수 없는 한계가 있지만)가 매우 중요한 노후소득 측면이라는 점에서 고려를 하였으면 하는 아쉬움이 있다. 퇴직연금제도가 적용되는 사람이 적어 케이스가 적기 때문에 제외하였으나(금감원의 퇴직연금자료에 의하면, 기업을 기준으로 보면 12%, 근로자기준 20%가 적용되고 있다고 함) 기존에는 현실적인 한계가 있지만 최근 확대되는 추세로 보아서는 추가되었으면 하는 바람이 있다. 또한 보험요율을 적용할 때 특수직역연금을 17% 적용하였는데, 정확한 행자부의 자료는 11.05%(17%의 65%)이다. 지니계수를 추가한 분석이 있었으면 보다 나은 결과가 있었을 듯하다.

## 제4주제-2 요약

## 횡단면 자료를 이용한 가구의 생애주기와 유동성제약이 주택소비에 미치는 영향에 관한 연구

조주현/ 건국대 부동산학과 교수  
김주원/ 건국대 부동산학과 박사과정

본 연구는 한국조세연구원의 재정 패널 1차년도(2008년) 자료를 이용하여 개별가구의 생애 주기적 특성이 주택 선택에 미치는 영향에 관한 연구 및 유동성제약 조건하에서의 주택소비 규모와 정부의 주택금융제약 정책에 따른 주택소비의 변화 및 제약가구의 특성을 알아보았다.

먼저, 생애주기에 따른 가구원 특성, 경제적 특성, 주택수요를 기초분석한 뒤 항상 소득과 사용자 비용을 추정, 이를 바탕으로 개별가구의 주택점유 및 주택 유형에 대한 선택모형을 추정하였다. 수도권 거주 여부, 생애주기상의 단계, 항상소득, 순자산, 상대가격, 맞벌이, 동거부모 유무, 취학자녀의 유무가 주택의 점유 및 유형의 선택에 유의하게 나타났으며, 상대가격이 높을수록 차가의 모든 유형의 선택 확률을 높이고, 항상소득이 높을수록 자가 아파트의 선택확률을 높인다. 또한 개별 가구의 사용 가능한 보유자산과 소득제약하의 최대 대출 가능 금액을 합한 값으로 설정되는 유동성 제약 조건하에서의 주택금융 규모를 모의실험하였다. 최적용자비율\*은 나이가 적고 금리가 낮을수록 커지며 최적주택가격  $V^*$ 은 자산과 소득이 크고, 대출기간이 긴 40대가 가장 큰 것으로 나타났다. 또한 기존의 LTV 규제에 추가되는 DTI 규제로 인해 주택금융 대출가능 가구의 약 32.4%가 제약을 받게 되고, 대출규모의 17%를 감소시킨다.

추가된 DTI 규제로 제약을 받는 가구의 특징은 비 제약가구보다 자산이 많아 LTV규제에는 유리하나 기존의 부채액이 많아 DTI 규제시 제약을 받는 것으로

분석되었다. 가구의 생애주기 단계에 부응하는 주택 유형의 공급 및 주택금융의 체계적인 지원 대책이 필요하며, 세금, 금융 등을 통해 노력한 만큼 주거수준을 점차 향상시킬 수 있는 여건 조성이 필요하다. 주택금융과 관련된 규제의 강화는 국민의 주거복지를 저해하는 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없으므로 주택금융과 관련된 규제의 강화시 실수요자에게 미치는 영향 및 증산층, 서민에 미치는 경제적 효과의 세밀한 검토가 필요하다 하겠다.



### 토론 요약

#### 재정패널 조사자료 이용한 주거실태 연구 의의

이용만/ 한성대 부동산학과 교수

그동안 주택학계에서는 주거소비의 선택(주택유형이나 점유형태의 선택)에 관한 연구를 수행할 때 자료 제약의 문제에 시달려 왔다. 2006년까지는 비정기적으로 수행해오던 주거실태조사에 의존하고 있으나 비공개 데이터이며 2006년부터 국토연구원에서 격년으로 주거실태조사를 하고 있지만 역시 비공개 데이터이다. 이런 점에서 본 논문은 재정패널 조사자료를 이용한 첫 연구로서 학문적 의의가 높다. 본 논문은 가구의 특성과 거주주택의 특성(사용자비용과 임대비용) 데이터를 이용하여 가구의 점유형태 및 유형 선택을 다항 로짓 모형으로 분석하였는데 일반적으로 주택과 같은 내구재의 경우 항상소득을 설명변수로 사용하는 것이 적절하므로 현재의 소득 대신 항상소득을 사용한 본 논문의 접근방법은 옳으나 일반적으로 항상소득은 현재의 순자산과 미래의 생애소득의 현재가치의 합으로 되는데 반해 본 논문은 순자산을 별도의 변수로 떼어내었다. 사용자비용 계산문제에서도 주택가격 상승률만을 실질자료를 사용하였는데, 전부



지역별 주택가격 상승률을 사용하거나 명목자료 사용을 제안한다. 생애주기 구별 문제 또한 본 논문에서는 주거소비를 생애주기로 나누어 그 차이를 보고 있으나, 가구주의 연령별 변수를 그대로 사용하되 2차변수 형태로 변수를 구성하는 것도 하나의 방법일 듯하다. **KIP**

# 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향

## 정책토론회 개요

- 주 제            공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향
  - 일 시            2009년 12월 15일(화) 13:30~18:00
  - 장 소            aT센터 5층 대회의실
  - 진행순서
  - 13:30~13:40    **개회사 및 축사**
    - ▶ 개 회 사    원윤희 한국조세연구원 원장
    - ▶ 축 사        윤증현 기획재정부 장관
  - 13:40~15:10    **제1주제 「공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도」**
    - ▶ 사 회 자    김동건 서울대학교 행정대학원 교수
    - ▶ 발 표 자    김준기 서울대학교 행정대학원 교수  
조 택 이화여자대학교 행정학과 교수
    - ▶ 토 론 자    권순환 동아일보 논설위원  
이승철 기획재정부 제도기획과장  
이원희 한경대학교 행정학과 교수  
홍성걸 국민대학교 행정학과 교수
  - 15:20~16:45    **제2주제 「공공기관 신성장동력 및 노사관계」**
    - ▶ 사 회 자    이만우 고려대학교 경제학과 교수
    - ▶ 발 표 자    홍길표 백석대학교 경영학과 교수  
오재인 단국대학교 경영학과 교수
    - ▶ 토 론 자    강석훈 성신여자대학교 경제학과 교수  
김형수 기획재정부 경영혁신과장  
성철환 매일경제신문 논설위원  
신완선 성균관대학교 시스템경영공학과 교수
  - 17:00~18:00    **종합토론 「공공기관 선진화의 성공적 정착을 위한 정책과제」**
    - ▶ 사 회 자    송희준 이화여자대학교 행정학과 교수
    - ▶ 토 론 자    강호인 기획재정부 공공정책국장  
김종수 중앙일보 논설위원  
박영범 한성대학교 경제학과 교수  
박정수 공공기관정책연구소 소장  
신완선 성균관대학교 시스템경영공학과 교수  
오영균 수원대학교 행정학과 교수  
이원희 한경대학교 행정학과 교수
- (가나다 순)
- 18:00            폐회

\* 본 원고는 2009년 12월 25일 aT센터 5층 대회의실에서 한국조세연구원 공공기관정책연구소가 개최한 「공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향」 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

제주제 요약

「공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도」

1. 공공기관 선진화의 필요성과 정책방향

김준기/ 서울대학교 행정대학원 교수

가. 공공기관 선진화의 필요성

- **(규모의 비대화)** 민간경제의 활성화에도 국내 경제 부문의 공공기관 비중이 큼
  - 공공기관의 예산규모, 총예산의 정부일반회계 대비 규모, 총예산의 GDP 대비 규모, 인력 측면에서 공공기관 규모 점점 비대화

〈표 1〉 공공기관 예산, 인원 규모

(단위: 조원, 천명)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	증감	
	(A)					(B)	(B-A)	(%)
총예산규모	206.2	230.3	246.6	262.6	291.2	294.2	88.0	42.7
(정부일반회계 대비)	1.9	2.0	2.1	1.9	2.0	1.9	-	-
(GDP 대비, %)	30.1%	31.8%	31.6%	32.4%	34.3%	32.6%	2.5%	
인원	191	194	204	244	250		59	30.5
(경찰인구 대비)	0.84%	0.84%	0.87%	1.03%	1.04%		0.2%	-

- OECD(2009) 보고서에 의하면 국제 비교에서도 한국의 공공기관 규모가 여러 측면에서 큰 것으로 조사됨
  - 조사국 가운데 공공기관 자산규모, 고용규모는 1위, 공공기관의 수는 2위
- 공공기관의 비대화는 국민 부담 가중, 시장경제의 기능 위축의 부작용 초래
- **(비효율적인 운영)** 수익성, 재무의 건전성에서 비효율 커지고 있음

- 2008년 공공기관 전체의 당기 순이익 큰 폭으로 하락
  - 11조 8,836억원(2006년) → 12조 6,009억원(2007년) → 5조 3,115억원(2008년)
- 공공기관의 자본에 비해 부채의 증가가 상대적으로 높음
  - 부채비율이 209.27%(2004년) 대비 264.14%(2008년)로 26% 상승
- 인건비 증가율이 노동생산성보다 더 높음
  - 2002~2007년 1인당 부가가치 연평균 1.8% 증가, 1인당 인건비 6.6% 증가
- **(자원배분의 왜곡)** 교차보조, 의사결정의 정치화 등에 따른 자원배분의 왜곡 심각
  - 공공요금의 비정상적인 규제에 시장의 잘못된 가격 시그널 존재
  - 소비자간·지역간·용도별 교차보조로 인해 자원배분의 비효율 발생
  - 공공기관의 안정성과 복지 수준으로 인적자원 배분의 왜곡현상 발생
  - 공공기관 의사결정 과정에서 도덕적 해이로 인한 자원배분의 비효율성 심각
- **(공공기관 선진화의 기대효과)** 경제적, 경제 외적인 효과를 기대할 수 있음
  - 공공기관의 원가 절감을 통한 조세의 경제적 비용 경감, 자기책임성 강화를 통한 보증비용 감소, 회계의 투명성 제고를 통한 합리적인 의사결정 유도, 구조조정 및 민영화를 통한 자원 배분의 왜곡 방지를 기대할 수 있음
  - 공공기관의 역할 재정립 및 생산성·효율성 증진, 조직·인사·예산집행 등 경영관리의 개선을 통해 공공기관에 대한 일반 인식 제고

## 나. 공공기관 선진화 추진 정책의 방향

- **(장기 비전)** 활기찬 시장경제를 바탕으로 선진 인류국가로의 도약
  - 규제개혁, 능동적 개방, 공공부문 선진화를 과제로 제시
  - 공공부문 선진화에서 정부조직 개편과 더불어 '공공기관 선진화' 포함
- **추진원칙**
  - (작은 정부, 큰 시장으로 전환) 국민경제에서 공공부문의 비중을 축소하고 민간의 역량이 성숙한 분야는 공공의 역할을 조정
  - (국민 편익 증대) 공공기관 선진화를 통한 질 좋은 공공서비스 제공과 공공기관에 대한 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감
  - (사회적 비용 최소화) 국민 기본생활과 직결되는 전기·가스·수도·의료보험은 민영화 대상에서 제외하며, 고용 안정을 보장하고, 혁신 도시는 차질없이 추진
  - (기관별 특성을 고려한 선진화 방안 추진) 공공성·경쟁성 등 공공기관 서비스 특성, 시장상황에 따른 합리적 기준을 제시하여 적합한 선진화 방안 마련
- **추진방향**
  - 검토 기준에 적합한 공공기관을 대상으로 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화를 통한 선진화 추진
- **공공기관 선진화 정책에 대한 평가**
  - (상시적 개혁체제 구축) 단기적, 비체계적인 접근이 아닌 지속가능한 개혁 필요
  - (성공사례 개발) 구조조정 및 민영화의 효과에

대한 인식 공유 필요

- 과거 획일적인 구조조정에서 벗어나 기관의 특성을 감안한 차별적인 개혁 필요
- (중장기적 전략 구축) 역점사업에 대한 체계적이고 종합적인 장기적 전략 구축 필요
- (공공기관 기능 전환) 공공기관의 기능 전환을 통한 선진화정책 추진 필요
- (법제도적 기반 마련) 정책의 추진과 관련된 현행 법제도적 기반 부족 인식, 구조조정 및 민영화 추진을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 관련 기반 마련 필요
- (선진화 개념 정립) 공공기관 선진화정책의 개념적 혼란을 해소하기 위해 세부적인 하위 정책요소로 구분하여 접근하도록 방식을 전환해야 함
- (선진화 추진체계의 정비) 정책의 입안 및 결정과 집행을 일원화하여 추진해야 함

## 2. 공공기관 지배구조 및 평가제도 개선방향

조택/이화여자대학교 행정학과 교수

### 가. 공공기관 유형구분의 기준 및 문제점

- 공공기관의 유형(공기업, 준정부기관)을 구분하는 기준은 자체수입비율(시장성)과 기관 고유의 업무 특성

〈표 1〉 공공기관의 유형 구분과 지정 원칙

유형 구분	지정 원칙
① 공기업	자체수입비율 ≥ 50%
- 시장형 공기업	자체수입비율 ≥ 85%인 기관(& 자산 2조원 이상)
- 준시장형 공기업	자체수입비율 50~85%
② 준정부기관	자체수입비율 < 50%
- 기금관리형	중앙정부 기금을 관리하는 기관
- 위탁집행형	기금관리형 아닌 준정부기관
③ 기타공공기관	공기업, 준정부기관을 제외한 공공기관

- 공공기관 유형화의 의미(시장성, 공공성)가 모호하며 기준의 적절성에 대한 문제
  - 공공성과 시장성의 개념에 충실하기 위해서는 재화 사용의 필수성과 시장에서의 자유로운 구입 가능성을 전제로 논의되어야 하지만, 현재의 기준들은 명확하게 반영하지 못하고 있다는 지적
  - 대부분의 공공기관이 비경쟁적 시장에 존재하고, 정부에 의하여 법적으로 부여된 독점적 지위에 근거하여 사업활동을 하고 있다는 점에서 '자체수입'의 비중으로 시장성을 판단하는 것은 문제가 됨

나. 공공기관 지배구조의 현황 및 문제점

- 시장형 공기업이 준시장형 공기업과 비교했을 때 기관 외부의 영향력이 상대적으로 강하게 작용하도록 지배구조 구성

〈표 2〉 시장형 공기업과 준시장형 공기업에서의 지배구조의 차이

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업
이사회회장	선임 비상임이사	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부장관이 운영위 심의 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선

■ 기타공공기관의 분류와 관리 개선 필요

- 기관별 규모를 기준으로 할 경우 공기업이나 준정부기관에 비하여 기획재정부의 역할이 적지만 총량적 규모를 고려할 경우 비중이 적지 않으므로 적절한 수준의 관리가 필요하다는 지적

(단위: 개, 조원, 천명)

	공기업	준정부기관	기타공공기관	계
요건	시장성이 높은 기관 (자체수입 50% 이상)	정부업무위탁 기관 (기금관리, 위탁집행)	공기업·준정부기관으로 지정되지 않은 공공기관	-
개수	24	80	193	297
예산('09)	155.3	132.3	125.3	413
인원('08)	87	69	106	261

- 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성에 관한 문제
  - 공공기관의 자율적 운영이 보장되지 않음(자율성)
  - 전문성 없는 인사의 선임과 내부책임성 확보 장치의 미흡(책임성)
  - 경영공시 강화(투명성)

### 다. 지배구조의 개선방향

- 공공기관 지배구조 개선을 위한 핵심적인 방향은 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성의 확보

〈표 3〉 가치별 지배구조 개선방향

주요가치	내용	개선 방향
자율성	공공기관의 경영 자율성 확보와 외부로부터의 비합리적 간섭 배제	- 공공기관의 자율성 보장 위한 선언적 규정 - 자율성을 부당하고 비합리적으로 침해하는 외부 간섭의 배제 규정 - (잠재적인) 민간기업과 경쟁이 가능한 경영 자율성 인프라 마련
책임성	공공기관의 효율적 운영과 경영성과에 대한 기관장 및 구성원들의 충분한 책임성 확보	- 감사위원회의 독립성, 전문성 확보 - 이사회 의장과 기관장의 분리 - 이사회 권한 강화와 성과의 평가 - 내부 감사시스템의 정교화 - 공기업 목표설정시 국민 등 이해관계자 의견 수렴 제도화 - 공기업이 부가가치의 창출 기여 정도 측정지표 개발
투명성	국가와 국민을 대리하는 공공기관의 정체성 확립을 위한 투명하고 깨끗한 공공기관 운영 체계 확립	- 공운위 민간위원의 과반수 이상 구성 등 권한 강화 - 경영성과 확인 가능한 경영지표 개발 및 공시 확대 - 이사회 구성의 투명성, 전문성 확보 등 - 윤리경영위원회 등 상설적 윤리경영 전담기구의 설치 및 실효성 확보

- 지배구조 개선 설문 결과, 민영화 대상 공공기관의 지배구조 설계의 방향으로 '사업의 효율성'을 가장 강조하고 있으며 이어 경영 투명성을 강조

### 라. 공공기관 평가제도의 현황 및 문제점

- 기관장 평가와 기관 평가의 목적과 대상 비교
  - 기관장 평가와 기관 평가의 이원적 평가에 따른 중복평가, 평가부담 가중, 평가결과의 차별성과 연계문제 등이 일부 제기

	기관장 평가	기관 평가
평가 목적/대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영계획서(1년 단위)의 이행실적</li> <li>• 기관장 개인 중심의 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관장 개인의 차별적 역할과 노력 및 경영역량과 책임경영 의지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영목표(3년 단위, 5단계 : 미션 -비전-전략목표-전략과제-목표지표)의 이행실적</li> <li>• 조직의 System 중심의 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년 대비 경영개선 실적, 경영목표 달성체계의 구축/이행 수준</li> </ul> </li> </ul>

- 경영평가지표체계
  - 현재 비계량지표는 28개 정도이며 평가결과가 대동소이한 지표 존재
    - '경영층 리더십' 지표와 '비전 및 전략개발' 지표는 세부 평가내용이 다소 중복되며, '조직관리' 지표와 '인적자원관리' 지표는 경영관리에 있어 상호 밀접한 연관성이 있다는 점에서 통합적 평가가 바람직
    - 계량지표의 총인건비인상률지표는 경영성과를 객관적으로 측정하는 데 한계
      - 인건비 인상수준의 준수 여부에 따라 0점 혹은 4점의 점수를 부여함으로써 각 기관 간의 차이가 큼
      - 총인건비인상률의 일률적 규제에 따라 공공기관에서 경영효율화를 통해 절감한 비용을 인센티브로 활용하는 데 제약
  - 중소형기관 기관평가체계
    - 중소형기관에 대해 계량지표만으로 평가를 실시함에 따라 실제 평가결과 기관 간 편차가 적어 평가가 형식화될 수 있다는 지적

### 마. 공공기관 경영평가제도의 개선방향

- 기관 경영평가와 기관장 경영평가를 별도로 시행해야 하며, 이들 간의 명확한 역할 정립이 중요
  - 기관장의 경영역량 제고와 사후검증, 기관장

관리에 대한 체계적 정책수단, 기관장의 관리적 책임성 부여를 위해 이원평가 필요

- 이와 함께 이원평가 운영의 타당성 강화를 위해 평가결과에 따른 균형적 상벌제도, 기관장 경영평가를 상임이사의 인사 및 성과급 차등지급에 연계하는 등 기관장 평가결과 활용의 개선도 함께 검토

- 기관평가지표에 있어서 평가부담 완화 및 평가의 효율성을 위하여 일부 평가지표 수 축소 필요
- 계량평가만 시행하고 있는 중소형기관에 대해 비계량평가를 도입할 필요



## 토론 요약

### 공공기관의 자원배분 왜곡 개선되어야

권순환/ 동아일보 논설위원

공공기관, 그 중 한 부분인 공기업이 전체 경제에서 상당한 영향을 미치고 중요한 위치를 차지하고 있다는 점은 부정할 수 없다. 글로벌 경제위기 이후 위기극복 과정에서 초기에는 민간부문에서의 한계가 존재하기 때문에 정부 및 공공기관이 더욱 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

그러나 공공기관 문제를 전체적으로 볼 때에는 부정적인 면이 많지 않나 생각된다. 우선 자원배분의 왜곡이라는 측면이 심각하다. 1980년대만 하더라도 공공기관의 인기가 이 정도로 높지는 않았다. 그러나 지금은 소위 '신의 직장'이라는 말을 넘어서는 정도이다. 물론, 민간부문의 고용안정성이 매우 떨어지는 상황에서, 고용안정성이 높고 동시에 보수 및 복지부면이 충족되는 공공기관으로의 선호는 각자 개인적으로

는 매우 합리적인 선택이라 할지라도 국가적으로는 매우 불행한 선택이 아닐 수 없다.

대한민국이 지금과 같이 젊은층에서 공공기관에 대한 선호가 높게 나타난다면 대한민국의 미래는 밝을 수 없다. 과거 일본 특파원 시절, 일본의 사카야 장관에게 일본이 나아가야 할 방안에 대해 인터뷰를 한 적이 있다. 당시 일본은 소위 '잃어버린 10년'이 절정에 달해 있을 때였는데, 사카야 장관은 일본이 지금처럼 이렇게 무기력해진 것은 사회 전체, 국민 전체가 리스크를 버리고 기업에 대해 평가하지 않는 분위기가 지배적으로 되었기 때문으로 그 원인을 진단하였다. 일본 사회, 일본 국가가 잘 되려면 일본에서 대장성 사무차관보다 빌 게이츠가 더 존경받고 빌 게이츠를 지향하는 사람이 많아져야 한다는 것이었다.

나의 생각도 이와 크게 다르지 않다. 우리나라도 젊은층의 공기업 선호가 높은 상태로 계속 지속되어야 하는가에 대한 고민이 필요하며, 공공기관도 지금과 같은 왜곡된 선호가 계속 남아서는 안 된다는 것을 모두 깨달아야 한다.

또한 공공기관 중 일정 부분 준행정기능을 가진 기관이 존재하는데, 상징적으로 금융감독원을 예로 들면, 이 기관은 어찌 보면 정부보다 힘이 더욱 세다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 급여도 상당히 높다. 어떤 집단이든 권력, 명예, 돈 이 세 가지의 가치는 분리되어야 하지만 우리나라는 일정 부분 이런 중요한 가치들을 모두 가지고 있는 기관들이 존재한다. 이런 기관들을 이대로 방치해야 할 것인가?

마지막으로 김대중 정부 때부터 4대 개혁이라 하여 기업개혁, 금융개혁, 공공개혁, 노동개혁을 추진하였다. 김대중 정부가 끝나면서 기업개혁과 금융개혁은 상당히 진척되었으나 공공개혁과 노동개혁은 미진한 부분으로 남겨졌다. 노무현 정부를 지나면서는 공공개혁과 노동개혁은 오히려 악화되었으며 일부 역행하는 모습을 보이기도 하였다. 공공기관에서 개혁을 바라볼 때 많은 저항이 예상되지만 이러한 저항을 무

릅쓰고서라도 정부에서 개혁에 대한 의지를 보여야 한다.

## 선진화, 공공기관 자율권 확대 및 성과 달성 조성에 중점

**이승철**/ 기획재정부 제도기획과장

공공기관 선진화에 대하여 외부에서 바라보는 시각은 대부분 부정적이다. 이는 선진화라는 이름으로 시행했던 것들이 인원감축, 조직정비, 업무위탁 등 투입요소들에 대한 규제에 집중되어 있기 때문이 아닐까 한다.

그러나 지금까지의 선진화는 일종의 다이어트였다. 때문에 히스토리로 보면 불가피했던 점들이 없지 않았다. 그러나 앞으로의 선진화는 분명히 달라져야 한다. 지금까지의 선진화는 타율적인 면이 강했지만 앞으로의 선진화는 자율책임경영체제에 중점을 둘 것이다. 기획재정부에서 공공기관을 관리·감독한다고 하지만 300개 가까이 되는 공공기관을 모두 관리하는 것은 사실상 무리이다. 한 예를 들면 기획재정부에서 인건비 관리를 하고 있지만 실제 공공기관의 인건비는 기획재정부의 지침보다 훨씬 많이 올라가 있으며, 공공기관 종사자들 중 훨씬 우수한 인재들이 많기 때문에 기획재정부의 입장에서 관리·감독한다는 것이 사실상 어려운 면이 있다. 때문에 공공기관 스스로 변해야 하는 것이 중요하다.

이러한 공공기관 자율권 확대와 동시에 한편으로 중요시하고 있는 것은 투입요소에 대한 규제보다 성과에 대하여 보다 중요시하겠다는 것이다. 선진화 방향은 자율적으로 가고, 앞으로는 성과를 달성할 수 있도록 조성하고 조정하는 데 중점을 두어야 한다는 것이 개인적인 생각이다.

기관의 입장에서 볼 때 평가제도는 전체 직원의 보

수나 기타 이와 관련된 것들에 많은 영향을 미치기 때문에 상당히 중요할 것이다. 때문에 가장 중요한 인력이 경영평가 관련 인력으로 집중되어 있고, 이는 공공기관 내 인적자원 배분의 왜곡으로 나타난다. 이에 대해 공공기관의 입장에서는 평가부담을 줄여주는 것이 가장 좋은 방안이 아닐까 생각하며 제도적으로 어떠한 방안이 있을까 고심중이다.

마지막으로 평가와 관련하여 사교육 시장이 상당히 넓게 분포되어 컨설팅과 외부교육에 시간과 비용 지출이 많은 것 같다. 공공기관정책연구센터에 바라는 것이 있다면 이 같은 사교육 시장을 공교육으로 전환하는 것이다. 센터 쪽에서 교육을 활성화시켜 기관 맞춤형 교육을 제공하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

## 공기업 역할, 역사적 맥락에서 살펴볼 필요

**이원희**/ 한경대학교 행정학과 교수

김준기 교수의 발표 내용은 규모 비대화, 비효율, 자원외곽 등 공기업에 대해 다소 공격적이고, 현 시점에서의 논의를 했는데, 우리나라 공기업은 역사적 맥락에서 살펴볼 필요가 있다.

얼마 전 가나에 국가발전컨설팅 관련 일로 출장을 갔다. 가나는 코코아 생산 면에서 전 세계의 50%를 차지하지만 민간자본이 부족하여 원료를 스위스에 팔고 다시 초콜릿을 수입하는 실정이어서 초콜릿 공업을 만들어야 한다고 가나 정부에 조언을 하였는데, 이와 같이 민간자본이 부족할 때 정부가 나서서 선도 투자를 하는 것-공기업 설립-이 중요하다.

1960~70년대 한국경제 발전에서 공기업은 중요한 역할을 하였다. 따라서 40여 년의 짧은 경제발전 이후 지금 공기업의 위상과 역할을 검토하고 바꾸어 보자고 할 때 지금 시점에서 볼 것이 아니라 각 공기업이 발전해 온 역사적 맥락 속에서 어떤 경제환경에 있었

고 이에 따라 어떻게 대응할지 논의해야 한다.

일반적으로 철도 민영화에서 일본과 영국을 비교하는데, 일본은 철도산업이 가진 논리 속에서 오랜 시간 동안 철도 인프라 구축 후 민영화를 추진하였고, 영국은 보수당이 집권하면서 국가 전체 기간망에 대한 공기업 민영화를 추진하면서 철도 민영화를 단행하였다. 다시 말하면 정치적 견해나 이념에 의해 공기업을 논하는 것이 아니라 공기업이 처해 온 역사적 맥락에서 접근해야 한다는 것이다. 앞으로 공공기관정책연구센터가 역사적 맥락 속에서 연구할 것을 기대한다.

신진화 주제는 민영화, 기능조정, 통폐합을 포함하고 있는데 특히 경제위기시 공기업 민영화는 어떤 방식이 맞는지 이론적으로 살펴볼 필요가 있다. 김준기 교수(발표자)는 '상시적 개혁'이라고 했는데 성공, 실패 사례를 생각한다면 현재 진행중인 주공과 토공의 통폐합이 향후 어떤 효율성을 갖고 올지, 어떤 방향성을 갖고 가야 할지, 통합 자체가 목적이 아니라 수단이라면 통합이 가진 목적을 어떻게 관리할지를 추적 관리하는 것이 공공기관정책연구센터의 역할이라고 할 수 있다.

조택 교수의 발표에 대해 부연설명과 의견을 더하면, 거버넌스를 말할 때 개방, 투명, 자유에 대한 개념을 먼저 말했는데, 개인적으로 거버넌스는 국가적 차원과 개별 공기업 차원에서 말할 수 있다. 국가적 차원의 거버넌스 체계에서 중요한 것은 관리기능의 일원화(소유권 집중)라는 의미에서 기획재정부의 역할이다. 중앙예산기구가 가져야 할 기능이 기획, 관리, 예산 기능인데 톱다운(top-down) 방식에 의해 예산 기능이 변화하면서 관리기능이 강화되고 있고 이에 중앙예산기구가 가지고 있는 관리권 일원화라는 장치를 향후 국가조직 차원에서 어떻게 가져야 할지 학계에서 고민해야 할 주제이다.

두 번째로, 공기업의 유형화를 논할 때 '공공기관 운영에관한법률(공운법)' 상의 유형화에 대해 말했는

데, 개인적으로 목적에 따라 다양하게 있어야 한다고 생각한다. 하나는 민영화나 기능을 이해하기 위해 유형화를 어떻게 해야 할지에 대한 것인데, 이는 공공기관이 제공하는 서비스의 프로세스에 따라서 서비스의 생산기능, 분배기능, 유통기능, 전달기능으로 나누어 본다면 새롭게 접근할 수 있을 것이다. 그리고 각 기관은 기관 입장에서 어디에 속해 있는지 생각해 볼 필요가 있고, 이는 향후 소속 기관의 포지셔닝에 도움을 줄 것이다.

그리고 공기업 평가 입장에서 어떻게 유형화할지 생각해 보면 상업성과 규모가 중요할 것이다. 실제 평가에서는 규모와 상업성이 평가에 영향을 주고 있기 때문에 나름대로 의미가 있을 것이고, 공기업의 유형화는 무엇을 목적으로 하는지에 따라 유형화의 기능이 달라질 수 있음을 고려하여 실익을 논해야 의미가 있을 것이다.

우리나라의 공공기관 경영평가제도는 오히려 수출할 수 있는 아이টে็ม으로 볼 수 있는데, 2006년 공운법이 제정되고 경영평가가 강화되면서 많은 변화를 보이고 있다. 최근 변화 중 가장 큰 특징은 비계량보다 계량 쪽 점수를 높이는 것으로 가고 있는데 이는 결과나 성과를 보겠다는 의미이다. 그러나 계량지표에 대한 비중을 강화하는 것이 프로세스나 시스템, 관리방식에 대한 의미를 희석시키는 것으로 나아가면 안 될 것이다. 즉, 1등을 한 기관에 상을 주면서 그 1등이 지속가능한 1등이 될 수 있는 시스템, 관리에 관심을 가져야 할 것이다.

### 공공부문의 역할을 합리화시키고 효율적으로 개선해야

홍성걸/ 국민대학교 행정학과 교수

정치경제를 공부한 사람으로 10여 년에 걸친 평가

경험을 바탕으로 말씀드리겠습니다. 우리나라의 경우 1984년부터 공기업, 공공기관에 대한 평가와 관리를 시작했지만, 그동안 정부부문에 대한 개혁이나 쇄신에 치중하다 보니 실질적으로 공공기관에 대한 개혁은 현 MB정부에서 본격화되었다고 볼 수 있다.

공공부문 혁신에 대한 관심은 미국과 마찬가지로 우리나라에서도 1990년대 초중반부터 정부에 대한 국민들의 불신과 비판이 제기됨에 따라 그에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 김영삼 정부 이후 정권이 바뀔 때마다 행정개혁, 정부 특히 중앙정부의 혁신에 치중하다 보니 공기업이나 준정부기관 등 공공기관에 대한 개혁에까지 미치지 못했다. 정부에 대한 개혁이나 쇄신 노력이 어느 정도 이루어지면서 공공기관에 대한 개혁 노력이 본격화되고 있다고 볼 수 있다.

우선 경제수준이 높아지고 산업발전이 이루어짐에 따라 공공기관에 대한 주기적 평가가 이루어지고 있는 것에 대해서는 공감하지만 평가 결과에 따라 기관에 칼을 들이대는 구조조정의 차원이 아니라 공공부문의 역할을 합리화시키고 국민의 세금을 효율적으로 쓰는 방향으로 개선해야 한다고 생각한다. 목적을 달성하여 존재의 이유가 사라진 공공기관들을 폐지시키는 의견은 당연하지만 그 판단이 쉽지 않은 것이 현실이다. 일부 시민단체가 주장하는 것처럼 매 3년간 존치 여부를 결정하기 위한 평가를 하기보다는 개선적 측면에서 주기적 평가는 필요하다. 조직의 존치 여부에 대한 불안감이 과도해지면 공공부문에서 근무하는 분들의 의욕이나 사기가 크게 저하되어 조직 자체의 목적을 달성하기 어려워질 수도 있기 때문에 조심스럽게 접근해야 할 것이다.

공공기관에 대한 국민의 시각은 부정적인 것이 보통인데, 이는 언론기관의 책임이 크다고 볼 수 있다. 공공기관의 부정적인 면만 부각시켜 오해와 편견이 많은 것이 사실이니만큼 기관 스스로가 이러한 오해와 편견을 깨고 개선하려는 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 기관은 기관이 하는 일이 무엇인지, 어떻게

국민에게 도움이 되는지 등을 언론을 통해 알려줄 홍보전략이 필요할 것이다.

다음으로 조택 교수가 발표한 내용 중 SOC 기관에 대한 역할 변화 또는 구조개선은 원론의 측면에서는 찬성하지만 향후 북한 변수에 따라 특히 이 기관들의 역할이 크게 달라질 수 있으므로 현재의 상황만을 고려하여 구조조정을 하는 것은 곤란하고 중장기적인 시각으로 SOC 관련 기관의 역할을 재고해야 할 필요가 있다는 의견이다.

기관별 특성을 반영한 평가가 되어야 한다는 데에는 이견이 있을 수 없다. 그러나 기관 고유의 특성을 반영하기 위한 구체적 실천방안은 그리 쉽지 않은 것이 현실이다. 예를 들어 공공기관의 임금은 기관마다 차이가 나는데, 그동안 평가지침을 잘 따르다보니 연평균 임금상승률이 낮고, 평가가 시작될 당시 임금수준이 낮았던 기관들은 동일 수준의 임금상승률이 십수년 계속되다 보니 당초 임금수준이 높았던 기관들과의 임금수준 차이가 더욱 벌어져 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제는 평가과정에서 반영되어 유사한 일을 하는데 임금수준 차이가 나는 기관은 앞으로 조정해야 할 필요가 있다.

그리고 경영평가제도에 대한 논의 중 기관장 평가에 대하여는 개인적으로 의견을 달리한다. 특히 기관장 평가를 현행처럼 따로 하게 되면 오해의 소지가 많을 것이라고 생각한다. 기관장 평가를 따로 실시할 경우 기관평가제도 자체에 대한 정치적 중립성에 치명적인 타격-현 정권에 대한 공격 수단으로 사용하는 등 정치적 남용 가능성-을 줄 수 있기 때문에 별도로 하지 말고 기관 평가의 하위 부분으로 포함시키는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

그리고 평가는 단순화시키면 시킬수록 좋다는 입장에 공감하고, 중소형 기관에 대한 정성평가의 필요성에 대하여도 동의한다. 그동안의 평가결과, 조직과 인사부문 등 평가결과가 유사한 정성지표들을 통합하여 평가의 업무량을 가급적 줄이는 것이 바람직할 것이

다. 평가지표의 단순화와 기관별 특성을 반영하기 위한 평가지표의 구성을 위해 유형별 공통지표들에 대하여는 동일하게 평가를 받도록 하면서, 일부 지표는(예: 20~30% 정도) 기관특성화지표로 지정하여 평가를 받는 기관이 스스로 각 기관의 존재 이유와 비전, 목표에 부합하는 지표를 선택할 수 있도록 하여 이를 활용하여 평가하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

제2주제 요약

「공공기관 신성장동력 및 노사관계」

1. 신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관 역할분담 방안

홍길표/백석대학교 경영학과 교수

가. 정부의 신성장동력사업 추진 배경과 경과

- 향후 한국 경제를 부양할 신성장동력사업 3개 분야 17개 사업을 확정
  - 미래 국가경쟁력 강화와 녹색성장 기반 마련을 위해 정부가 시장창출자로서의 역할을 감당하기 위해 적극 시행
  - 종국적으로 민간에 의해 주도되는 것이 바람직하나, 시장규모 한계, 초기기술 개발 위험 등으로 정부가 산업 초기 시장조성자 역할 수행 필요
- 신성장동력사업 추진을 위한 공공기관의 역할 모델 탐색 필요
  - 글로벌 기술경쟁이 치열한 상황에서 후발국은 시장실패, 기술종속의 위험성을 피하기 위해 정부정책이 적절히 구사되어야 하며 이에 따라 공공기관의 역할 변화 필요

- 산업의 특성에 따라 시장실패 요인과 정부개입의 필요도 달라지므로, 업종에 따라 정책일몰제 적용 시점, 정부개입의 영역 및 역할에 대한 추가적인 연구가 필요하며 정부의 역할과 구분되는 공공기관의 기능 및 역할에 대한 자리매김 필요

나. 공공기관 신성장동력사업 추진 현황 및 평가

- 전체 공공기관 297개 중 216개 대상으로 조사
  - 응답기관 중 신성장동력사업 참가 27%, 녹색성장사업 참가 30%
- 신성장동력 및 녹색성장사업의 중복성 문제
  - 양자 모두 참여한 공공기관의 경우, 양자간 차별성 부족
  - 중복 영역 및 고유 영역을 명확히 규명, 이에 대한 공공기관 역할 재정립 필요
- 신성장동력사업의 추진 동기에 따른 사업 유형
  - 수익성 < 비수익성, 비수익성 중에는 산업인프라조성 < 국경과제 실현으로 나타남
  - 해당 산업의 기반 조성이 공공기관의 1차적 기대 역할임
- 신성장동력사업의 사업 규모에 대한 논의
  - 10억원 이하의 사업이 전체의 45.3%에 이르고 있음 → 형식적 참여의 위험성 발생. 따라서 실질적 기여를 할 수 있는 과제 발굴이 필요
  - 시장형 공기업의 경우 소형과제로 치우친 불균형한 모습을 보이고 있음
- 민간부문과의 관계 측면에서의 신성장동력사업 특성 분석

- 민간부문에 맡겨둘 경우 사회적 비용 발생에 대해서 높은 동의를 보임
- 현재는 공공기관이 담당하지만 향후 민간이양에 대비해 '사업일몰제' 등의 제도에 대해서 구상할 필요 있음
- 민간부문과의 협력 필요성에 대해서는 높은 동의 정도를 보이고 있음
- 추진 동기 및 최종성과 측면에서의 분석
  - 수익성 사업의 경우 민간파급효과 및 국정과제 기여도는 높지 않은 것으로 나타남
  - 1억원 이하 사업의 경우, 국정과제 기여도는 높으나 파급효과 및 최종성과 가시성은 높지 않은 것으로 나타남

- 신성장동력사업과 녹색성장사업과의 관련성에 대한 명확한 입장을 밝힐 필요 있음
- 공공기관의 유형별/특성별 역할모형을 개발해 사업참여를 체계적으로 유인할 필요 있음
- 공공기관 참여 신성장동력사업의 추진체계 개선
  - 수익-비수익 결합형 사업모형 확대 전략 필요
  - 초대형 사업의 경우 최종성과 가시화 등 사업 추진체계 개선이 필요
  - '사업 또는 정책일몰제' 와 같이 민간부문으로서의 확산 및 이익계획을 미리 구체화할 필요 있음

#### 다. 신성장동력 육성을 위한 공공기관의 역할 및 기능 개선 방안

- 신산업 발전을 위한 업종별 공공부문 역할 재정립
  - 각 산업의 특징에 맞게 시장실패 요인 분석 및 정부개입 구체화 필요
- 공공기관 참여 사업의 타당성에 대한 재점검
  - 신성장동력사업의 기본방향은 어느 정도 타당성을 갖춘 것으로 보여짐
  - 정책발표 이후 동년 신규추진 사업이 40%이므로, 충분한 검토 후 출범 여부에 대한 재점검 필요
  - 일부 사업의 경우, 관련된 민간기업이 존재하므로 민간부문 활용 방안 가능성 점검 필요
- 공공기관의 유형별 특성별 역할 모형 개발
  - 정부와 구분되는 공공기관의 기능 및 역할에 대한 자리매김 필요

## 2. 공공기관의 보상과 노사관계 선진화 방안

오재인/ 단국대학교 경영학과 교수

### 가. 공공기관 보상의 현황과 문제점

- 공공기관의 보상은 표면적으로 제도적인 틀이 잘 갖춰져 있음
  - 연봉제, 성과배분제 도입은 민간보다 많으며, 고정수당 감소 등 보상선진화를 위한 제도적 노력이 따르고 있음
  - 공공기관 운영실태를 매년 경영평가를 통해 평가함으로써 제도적 선진화에 대한 전체적인 변화가 주기적으로 점검 및 추진되고 있음
- 제도 실시 결과 기존 보상제도의 실행과 큰 차별화가 나타나지 않고 있음
  - 연봉제 실시와 성과급 비중 확대 등 제도 도입률은 민간에 비해 높으나 실질적 효력은 미약함
  - 대부분의 임금항목 변화는 거의 없으나, 경영평가를 통한 성과급 비중 증가

- 연공서열식 임금체계나 고령화와 같은 구조적인 한계로 인해 민간에 비해 낙후되어 있음
  - 인원 적체에 따른 고령화로 고임금 직원의 비율이 상대적으로 높아 인건비의 탄력적 운영 및 성과급 재원 확보 어려움. 임금 차별화도 미약한 수준
- 복리후생의 경우 운영 면에서 민간과 유사한 항목을 취하고 있으나 항목 및 금액, 수혜대상 등이 민간에 비해 폭넓고 유연하게 적용되고 있음
  - 공공기관의 복리후생 항목별 수혜대상 및 지원 조건은 민간에 비해 다양하고 복잡하며, 최대 지원한도 또한 민간에 비해 높음
  - 사내근로복지기금은 민간에 비해 공공기관의 출연기관 수 및 1인당 기금규모가 더 높은 수준임

#### 나. 공공기관 보상의 선진화 방안

- 성과급의 개인별 차등 폭 확대
  - 경영평가 성과급 분배시 개인별 차등 폭 확대, 내부 성과급 비중의 확대를 위해 수당(고정 및 실적수당)을 점진적으로 비누적식 성과급으로 전환
  - 개인별 보상 차등화를 위해 객관적이고 공정한 평가제도의 도입이 선행
- 연공서열적인 보상체계를 직무·성과주의 연봉제로 전환
  - 호봉·연봉 테이블을 폐지하고 호봉인상분을 누적식 성과급으로 전환
  - 직급별 연봉밴드를 적용하고 직급단계 수 조정 및 직무가치 반영

- 불필요한 복리후생·복지기금 항목의 점진적 폐지
  - 복리후생 관련 지급 항목 및 재원의 다양성으로 인해 투명한 관리와 파악이 어려우므로 투명성을 강화해야 함
  - 수당 및 복리후생비는 점진적으로 기본연봉 혹은 성과급에 포함하고, 향후 어떤 명칭으로든 각종 수당, 직책급 등의 신설 지양을 권고
- 기관별 창출한 부가가치에 근거한 차별적 임금 인상
  - 기관의 성격에 따라 기관이 창출한 부가가치는 다를 수 있으며 부가가치에 비례한 차별적인 임금인상의 허용이 합리적이며 기관의 자율적 성과지향을 유도
- 제도 및 감독기능 강화
  - 표준화된 가이드라인 제공 및 각 기관의 DB를 확보하여 관리할 필요 있음
  - 경영효율화 적정성 평가를 통해 기능조정, 인력관리, 보수체계 합리화 계획의 적정성이 기관장 평가 비중에서 강화되어야 할 필요 있음
  - 예산지침을 강화하고 자율적 모니터링제 도입을 검토

#### 다. 공공기관 노사관계의 선진화 필요성

- 공공기관의 노사관계 경쟁력 강화는 국가경쟁력 강화에서 중요함
  - 공공기관의 노동조합 결성률과 노동조합 가입률이 민간부문에 비해 높은 수준
- 공공기관의 노사관계는 담합의 가능성이 크고, 비효율적인 경영의 원인으로 작용하고 있어 노

사관계 선진화는 필요함

- 노사 당사자의 법과 원칙의 준수, 노동권과 경영권의 상호 존중 등으로 전개될 필요가 있음
  - 경영권과 인사권에 대한 노동조합의 지나친 간섭은 경영의 효율성 저해 원인

#### 라. 노사관계의 합리화 방향

- 공공기관의 바람직한 노사관계를 위해 노사자치주의 확립/합리적 노사관계 구축을 지향해야 함
- 공공기관의 단체협약이 경영권과 노동권이 상호 존중될 수 있도록 노사 양측 모두 기존의 단체협약을 분석, 검토 후 개선 사항 도출
- 공공기관 노사관계 전담 부서의 설치와 전문화
  - 공공기관을 포함한 공공부문을 대상으로 노사관계를 상시적으로 분석하고 정책 대안을 제시할 수 있는 조직개편 필요
- 공무원이나 공공기관 노사담당자를 대상으로 업무관련 전문화를 위한 교육 훈련 프로그램을 구축할 필요 있음
- 담합적 노사관계 해소 및 예방을 위해 원상회복주의와 노사 공동책임주의 적용
  - 이면합의에 대한 정보 확인할 경우 무효화 및 원상회복주의 원칙을 도입하여 운영
  - 노사 간 잘못된 행동을 한 경우 노사 공동책임주의 원칙 도입
- 공공기관장 평가 및 공공기관 평가에서 노사관계 배점의 상향 조정

- 기관장은 노사관계 선진화를 위한 로드맵을 제출하도록 하고 매년 시행계획을 제정 후 평가에 반영하는 방안 검토



#### 토론 요약

### 공공기관 문제의 양면성 극복이 중요

강석훈/성신여자대학교 경제학과 교수

전공인 경제학과 여러 가지 공기업 평가, 기금평가, 기관장 평가의 경험을 바탕으로 말씀드리겠습니다.

공공기관의 문제는 양면성이 있다. 정부에서는 공공기관의 손발을 묶어놓고 자율성을 강조하고, 또 공공성을 강조하다가도 어느 순간에는 수익성의 저하를 문제 삼는다. 만약 본 토론자가 공공기관의 근로자라면 어느 장단에 춤을 춰야 할지 혼란스러울 것이다.

경제학적으로 공공기관은 필연적으로 비효율성이 발생할 수밖에 없다. 일반기업의 경우 항시적으로 시장(everyday market)에서 평가를 받고 승부가 나는 사업을 하여, 비효율성이 발생하면 시장의 평가를 통해 시장에서 퇴출된다. 따라서 일반기업은 비효율성을 줄이려고 상당히 노력한다. 하지만 공공부문에는 일반적으로 시장의 기능이 작동하지 않고 있다. 공무원 부분이 일종의 시장 역할을 하지만 제대로 수행하지 못할 때가 존재한다. 물론 이는 이를 원치 않는 공무원과 공공기관의 정치적 문제가 복잡하게 얽혀 있는 문제라고 생각한다.

문제의 일관된 원칙은 공공기관의 투명성을 높여야 한다는 것이다. 단체협약의 공시제도가 제시되었지만 모든 부문에서 공시를 확대했으면 한다. 본 토론자가 일부 기관장 평가를 하며 담당 주무장관과 체결한 경영계약서를 살펴보니, 달성이 용이한 목표들 위

주로 제시되어 있다는 것을 발견할 수 있었다. 과연 이것이 기관장의 업적을 평가할 수 있는 기제인지 의문이다. 이러한 것들 모두가 공시되는 것이 필요하다고 생각한다. 또 2002년 통계부터 보면 공기업 부채가 100% 증가했다. 논란이 많이 있지만 공기업 부채는 정부부채 차원에서 관리하는 것이 바람직하다고 생각한다.

주제발표자들의 의견에 기본적으로는 동의한다. 다만 신성장동력사업에서 공공기관이 과연 어떤 역할을 수행해야 하는가에 대해서는 좀 더 고민이 필요하다고 본다. 신성장동력사업이라는 것이 정부 교체기마다 발표했던 것이고, 따라서 이는 그저 정부가 발표하는 것이 자신들과는 아무런 상관없는 것으로 반응하는 민간이 많다. 예산으로 보면 2008년까지 투입한 총금액이 약 5조 5천억원인데 2009년에만 3조 5천억원을 투자했다. 신성장동력 건수를 보더라도 2009년에만 70건이다. 과연 이것이 적합한 자원배분인지 의문이다. 사업의 동기를 물어보니 국정과제를 충실하게 하기 위해서 설문조사에 응한 기관이 많았다. 이것이 신성장동력사업의 취지에 맞는 것인지에 대한 의문이 든다. 근본적으로 공공기관이 정부냐 시장이냐의 문제인데 이에 대한 고민이 필요하다고 본다.

보상부분에서 직무성과주의 연봉제를 도입하고 차등 폭을 넓히자는 논의는 본 토론자가 공공기관에 관심을 갖기 시작한 이래 15년 동안 지속되어온 문제이다. 왜 이루어지지 않는냐에 대한 진지한 고민이 필요하다. 현장에서 동일한 업무를 수행하는 종사자들을 차별화하는 것은 비현실적인 부분이 있다. 성과연봉제와 더불어서 공공기관 종사자가 더 열심히 일할 수 있는 인센티브를 설계하는 것이 필요하다고 생각한다.

## 노사관계가 바로 서야 공공기관이 바로 서

김형수/기획재정부 경영혁신과장

이번 세션의 주제는 두 가지지만 topic은 크게 세 가지인 것 같다. 첫째 신성장동력을 위한 공공기관의 역할분담, 둘째 성과주의를 정착하기 위한 연봉제의 문제, 셋째 공공기관 노사관계로 정리할 수 있을 것이다. 이 주제는 기획재정부 공공정책국에서 생각하는 공공기관 선진화에 있어서 핵심적인 과제이다. 두 발표자들이 잘 정리해 주고 정책방향에 대해 대안을 제시해 주어 고맙다는 말씀을 드리겠다.

공공기관 선진화에는 ‘앞서 나간다’는 뜻이 있다. 여기에는 앞서 나가는 주제가 있고 그에 앞서서 바로 잡는 주제가 있다. 바로잡는 문제는 그동안 흐트러지고 문제가 많았던 노사관계 문제이다. 노사관계는 바로 잡아야 하고, 성과주의 연봉제와 신성장동력의 문제는 앞서 나가야 하는 문제인 것 같다.

먼저 신성장동력과 관련해서 말씀드리겠다. 오늘 조간신문에서 비교·분석한 통계를 보니 1960년대에 비해 현재 경제규모가 150배 성장했다고 한다. 이는 우리 경제가 지난 40년 동안 전 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 비약적으로 성장했음을 보여주는 통계이다. 그리고 그 경제성장의 주역은 ‘공공기관’이다. 공공기관은 1960~70년대 경제성장의 근간을 만들었다. 공공기관의 중요성은 그 누구도 부정하지 못할 것이다. 일부에서는 공공기관의 역할이 다한 것이 아닌가 하는 시각도 존재하지만 여전히 녹색성장 시대에 공공기관이 앞서 나가 새로운 장을 여는 것이 중요하다고 생각한다. 과거에 ‘따라잡기(Catch-up)’였다면 이제는 공공기관이 전 세계에서 누구보다도 녹색성장에 앞서 나가야 한다고 생각한다. 후속적인 연구를 통해 공공기관의 역할이 더욱 분명해지고 각자의 지향점을 찾아 한 단계 업그레이드하는 계기가 되었으면 하는 바람이다.

두 번째 주제는 성과주의 정착과 노사관계이다. 이 두 가지 과제는 공공기관의 핵심과제이다. 정부도 이 두 가지 과제에 대해 전력을 투입하고자 한다.

우선, 성과주의 연봉제를 살펴보면, 조직이 발전하기 위해서는 노력한 만큼 보상받는 것이 중요하다. 선진국의 경우를 보면 4일은 열심히 일하고 하루는 자신의 조직기여도와 역할의 중요성에 대한 정리와 평가를 한다고 한다. 개인의 성과가 그때그때 평가되고 보상체계에 연계되어야 기관이 생존할 수 있다. 또 기관의 구성원이 왜 열심히 일해야 하는지에 당위성을 줄 수 있다. 공공기관에서는 특히 이러한 부분이 부족하기 때문에 무늬만 연봉제가 아니라 실질적으로 성과주의에 기반한 연봉제가 도입될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서 개개인의 성과에 기반한 평가제도가 확립되어야 한다.

둘째, 노사관계 문제이다. 이 자리에 공공기관 주요 직책의 많은 분들이 참석하였는데, 노조 때문에 힘들어서 일을 못하겠다고 하는 분들이 많이 있다. 기관장이나 임원 취임시 노조에서 낙하산 인사라고 해서 출근저지투쟁을 벌인다. 이는 소위 ‘기관장 길들이기’이다. 소유권이 확립된 기관에서는 이러한 일들이 없다. 그 결과는 각종 인사경영권을 침해하는 단체협약 체결로 이어진다. 모 기관의 경우에 기관장은 2~3년 단위로 바뀌고, 노조위원장은 10~15년 동안 바뀌지 않다 보니 인사시에 기관장이 아닌 노조위원장과 논의한다고 한다. 그러한 조직에서 어떤 정책적인 목표를 찾아 지향하고 노력하겠는가? 이는 매우 심각한 문제이다. 이를 해결하기 위해 지난 4월 단체협약을 국민들에게 투명하게 공시하도록 하였다. 8월에는 각종 보충협약과, 존재한다면 이면합의까지도 모두 공개하도록 하였다. 그 노력의 결과 공공기관 노사관계에서 변화가 나타나고 있다. 또한 공공기관의 노사관계에 대해서도 평가를 하고 있다. MB정권이 돼서 공공기관 노사관계에 대해 진지하게 고민하고 다뤄지고 있는데 이러한 노력은 내년에도 계속될 것이다. ‘사적

자치의 원칙’은 분명히 존중되어야 할 중요한 원칙이지만, 공공기관을 바라보는 내부적인 시각뿐만 아니라 국민, 정부 등 외부의 다양한 각도에서 바라보는 시각들이 있기 때문에 공공기관이 바로 서야 한다고 생각하고, 본 토론자는 노사관계가 바로 서야 공공기관이 바로 선다고 생각한다. 내년에도 노사관계에 대해서 관심을 갖고 지켜 볼 계획이다. 그러나 정부가 관심을 갖는다고 해서 해결되는 것이 아니라 공공기관 주체들이 스스로 변화해야 한다고 생각한다. 빨리 가려면 혼자 가고, 멀리 가려면 함께 가야 한다는 말이 있다. 우리가 멀리 오랫동안 가기 위해서는 함께 가야 한다고 생각한다.

## 합리적 노사관계 설정이 공공기관에 대한 국민 신뢰성 회복의 관건

성철환/ 매일경제 논설위원

공공기관이 국민경제에 기여한 바는, 다시 강조하지 않아도 국민 모두가 잘 알고 있다. 따라서, 우리는 어떻게 하면 공공기관을 좀 더 나은 방향으로 개선할 수 있을까라는 과제에 대해서 의견을 모아야 한다.

소위 ‘신의 직장’이라는 명칭에서 볼 수 있듯이 공기업에 대한 국민적 인식은 그리 좋지 않다. 공기업은 공익적 업무를 담당하는 특성상 수익률이나 부채율과 같은 지표로서는 그 성과를 측정하기가 어렵다. 따라서, 이러한 기준으로 공기업을 판단할 수는 없다. 공기업에 대한 부정적 인식의 근본 원인은 일종의 모럴 해저드, 즉 도덕적 해이에 있다. 예를 들면, 민간기업의 경우라면 회사의 실적이 나쁘고 영업이익이 적을 때 회사 내의 복지제도를 확충하는 게 어렵다. 그러나 공기업은 경영실적이 나쁜 상황하에서도 내부자들이 지속적으로 복지제도를 확충하고, 이러한 비용은 국민의 세금으로 메워지는 도덕적 해이 현상이 나타나

게 된다.

이러한 도덕적 해이에 대한 원인은 불합리한 노사관계에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이것은 불합리한 단체협약에 기인하는 경우가 많은데, 감사원 감사에서도 늘 지적하고 있듯이 노조의 대표가 인사위원회, 평가위원회 등 중요 자리마다 자리잡고 있어 경영자의 권한 행사를 침해하는 경우가 많기 때문이다. 이런 식으로는 국민의 신뢰를 얻지 못하는 것이 당연하다. 외부 인식 개선을 위해서 뿐만 아니라, 공공기관 자체의 성장동력을 찾기 위해서도 개혁이 필요한 것이다.

정부와 정치권의 낙하산 인사도 파행적인 노사관계를 심화시키는 요인이다. 아무런 경험과 경력의 연결성이 없는 사람을 전리품 나눠주듯 기관장에 임명하게 되면, 이것은 파행적 노사관계의 근원적 원인이 된다. 이러한 '낙하산' 기관장들에 대한 노조의 반대가 심해질수록 결국 단체협약에서 노조의 권한을 강화시키는 계기가 될 뿐이다. 따라서 이면합의, 편법적 노사관계 등을 정리하고 건설한 노사관계를 만들기 위해서는 우선적으로 낙하산 인사부터 없애져야 할 것이다.

단체협약의 결과를 '알리오' 등을 통해서 공시하는 것은 대단히 바람직한 것이다. 그러나 단순히 공시만 할 뿐 아니라 적절하지 못한 단체협약 내용에 대해서는 시정조치를 취할 수 있어야 한다. 부당한 단체협약을 체결한 기관은 기관장과 기관의 평가에 반영해 성과급은 물론 TO 조정에 반영하는 등 당근과 채찍을 적절히 사용하는 지혜가 필요할 것이다.

공공기관은 국민들에게 그 독점적 지위를 부여받았다. 그러나, '과연 사기업이라도 이렇게 운영할 것인가'란 질문을 진지하게 던져보아야 할 것이다. 공기업에 근무하는 인재들은 모두 우수한 인재들이다. 스스로를 위해서라도 문제점을 자각하고 개선하기 위한 노력을 계속해야 할 것이다.

## 평가지표 선정의 합리화와 기관 고유 모델 수립에 노력해야

신완선/ 성균관대학교 시스템공학과 교수

홍길표 발표자의 '신성장동력사업에서의 정부의 역할' 과 관련하여, 기본적인 입장에 동의하며 다음과 같은 몇 가지 사항을 덧붙이고자 한다.

신성장동력사업이라는 것을 공공기관 평가와 관련해 생각해 보면 결국 주요사업 평가지표라는 것으로 나타날 수 있다. 평가는 측정을 위한 것이며, 측정은 성과의 가시화를 통해 합리적인 의사결정에 도움을 준다. 결국, 공공기관의 합리적 의사결정을 위해서는 정확한 지표의 선정이 매우 중요한 화두가 되는 것이다. 이러한 측면에서 봤을 때, 홍길표 교수가 제시한 4가지 관점에서 다음과 같은 유형화를 시도해 볼 수 있을 것이다.

우선, '업종별 공공부문의 역할 재정립'이라는 분야는 지표로 얘기하자면 공익성과 수익성, 혹은 가치성의 지표로 표현할 수 있겠다. 그리고 '참여사업의 사업타당성에 대한 재점검'은 생산성, 유효성 등의 지표로 나타낼 수 있다. 그리고, '유형 특성별 역할 모형'은 기관의 미션/비전의 일치성으로 나타낼 수 있을 것이다. 마지막으로 '추진체계'는 체계성에 대한 평가 부분으로 표현할 수 있을 것이다. 따라서, 각 공공기관들은, 신성장동력사업에 대한 평가를 실시할 때 이러한 지표들을 바탕으로 접근하는 게 좋을 듯하다.

두 번째로 오재인 교수의 발표에 대해서는, 두 가지만 언급하기로 하겠다.

첫 번째로는, 임금보상의 차등 폭, BSC 등 보상에 서의 많은 다양한 제도 도입을 반드시 따라야 하는가에 대한 문제가 있다. 경영평가위원들 사이에서도 사실 논의가 많이 되는 부분이기도 하지만, 개인적 견해를 얘기하자면 먼저 기관의 고유논리가 있다면 각자 기관의 적합한 모델을 개발하는 것이 가장 좋다고 생

각된다. 그러나 만약 그러한 논리의 개발이 불가능하다면, 대강의 큰 흐름에 있어서 다양한 제도의 도입을 따라가는 것도 바람직하다고 생각된다.

둘째로, small success를 즐기는 조직문화가 필요하다고 보인다. 즉, 작은 성공사례들을 발견하고, 함께 공유하며 서로 격려할 수 있는 긍정의 문화를 만들어 나가는 것이 매우 중요하다고 생각된다.

**종합토론 요약**  
**공공기관 선진화의 성공적 정착을 위한 정책과제**

**공공기관 선진화 추진, 의지 강화가 중요**

김중수/중앙일보 논설위원

발표자료를 바탕으로 의견을 말씀드리겠습니다. '선진화' 개념에 대해 와닿지 않는 부분이 있어 지적한다. 현 정권 초기 공기업 민영화의 개혁을 강하게 추진하다가 사업의 명칭이 변경되면서 개혁 의지가 완화되는 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 공기업에 대한 비용 확대 및 민영화 중단까지 발생했던 지난 정권의 사례가 있었기 때문이다. 현 정부 역시 공기업 노조의 반발 등에 밀려 민영화를 포함한 공공기관 선진화 의지가 퇴색된 것이 아닌가 한다. 특히 금융위기를 맞아 고용 안정 등의 문제에 중요성이 가려진 것 같다. 이러한 민영화 문제는 정권 차원의 강한 의지가 필요한 일이다. 대통령이 주관하였던 미래기획위원회 역시 부처, 각 기관의 이기주의 때문에 큰 진전을 보지 못한 것이 사실이다.

선진화 논의의 효율적 진행을 위해서는 기관의 성격에 따른 선진화 방향을 명확히 하되, 작은 정부 지향의 대전제를 확립하는 것이 우선되어야 할 것이다. 본 연구에서 민간과 경쟁하는 부분은 민영화를 택하

고, 중복 기능의 통폐합을 추진하는 구분을 볼 수 있다. 그러나 수익성 기반 기관뿐만 아니라 독점적 성격의 기관 역시 지배구조 차원에서 민영화를 우선으로 추진한 후 효율성을 추구하는 작업을 진행해야 할 것이다. 선진화 작업의 가장 큰 장애 요인은 해당 기관의 반발보다 해당 부처의 이기주의라고 할 수 있다. 정부를 대리인으로 선진화를 진행하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 작은 정부의 원칙을 바탕으로 수익성을 바탕으로 하는 기업의 경우 민영화 이후 선진화를 추구하는 것이 중요할 것이다. KT, 포스코 등을 민영화의 성공 사례로 볼 수 있지만 최근 국민은행 사례에서 볼 수 있듯이 지배구조가 우선적으로 확립되는 것이 무엇보다 중요함을 알 수 있다.

덧붙여, 최근 행정도시 이전의 문제 역시 정치적 논리에 의한 해결이 아니라, 선진화 문제의 맥락에서 재검토되어야 할 것이다.

**선진화 방안의 핵심은 자율경영시스템 확보**

강호인/기획재정부 공공정책국장

공공기관 선진화 정책토론회를 개최함에 있어 해당 기관의 참여와 우수사례 발표 등 역할이 확대될 수 있도록 하려 한다.

선진화 개념의 모호성에 대해서는 공감한다. 역대 정부의 사례를 볼 때 민영화는 공공기관의 구조조정 내지는 개혁의 수단이었을 뿐 공공기관의 개선을 포괄하는 역할을 할 수는 없었다. 때문에 민영화를 포함한 공공기관 개선의 방향을 제시해야 한다. 더불어 과거 지향적인 '개혁'이라는 용어를 지양하고 미래지향적, 국민에 대한 서비스 제공, 시장지향성 등의 포괄적 개념을 포함한 의지를 표출한 것이 '선진화' 개념이다. 현재의 노력을 시작으로, 앞으로 장기적인 노력이 필요한 민영화 및 공공기관 선진화 작업이기 때문

에 이러한 진화론적 의미를 담은 용어가 적합하리라 생각한다.

민영화는 오랜 시간과 노력이 소요되는 작업이다. 지난 예로, 일본 철도 민영화에 18년이 소요되었으며, 토공과 주공 역시 정권을 넘나드는 오랜 논의 끝에 통합되었다. 공공기관연구센터를 설립하게 된 취지 역시 민영화, 통폐합, 구조조정, 노사관계 선진화 등의 문제가 선문답과 같이 갑자기 등장하게 된 이슈가 아니라 오랜 논의, 여론 수렴, 시행착오를 거쳐야 한다는 데 있다. 센터를 중심으로 전문가들의 노력을 통해 중립적, 객관적 연구를 진행한다면 국민 경제에 도움이 되는 선진화 방향을 잡을 수 있을 것으로 기대한다. 센터를 중심으로 단기적인 성과를 기대하기보다 전문가, 기관, 정책 간 노력이 지속되어야 한다. 그리고 정권 차원을 넘어 논의를 지속시킬 수 있어야 할 것으로 생각한다. 따라서 향후 시대적인 사명이 반영된 이슈를 제공하고 국민적 논의를 수용할 수 있는 연구를 진행하고자 한다.

공공기관은 공공기관운영법에 의해 자율권이 보장되고 있다. 주무부처의 통제가 존재하는 것은 사실이나, 이는 소수의 방만 경영 부분에 대한 규제가 주를 이루었던 것이 사실이다. 이러한 부분을 개선하는 시스템을 진행하는 것 외 나머지 대다수 기관은 기관과 기관장의 자율성을 존중해 왔다. 선진화를 위한 과정에서 소수의 방만 경영 기관에 대한 규제 때문에 전체적인 자율성을 해치지 않을까 하는 고민을 하고 있다. 최근의 공기업 부채 문제가 대표적일 것으로 생각한다. 이번 정권 이후 민간 CEO 출신 기관장들의 고층 역시 이와 같을 것이다. 국민, 국회, 감사원 등으로부터 이중적 기대를 충족시킨다는 것은 어려운 일이다. 그러나 정책이 국민 경제에 전달되는 점점에 있는 중요한 부분임에 분명하다. 또한 목표 달성을 위한 제약 조건의 극복 이론을 생각해 볼 때 이러한 어려움을 극복하기 위해 노력해야 할 것이다.

지금까지의 선진화 작업을 뒤돌아 볼 때, 공공기관

의 감축 및 폐지가 목표가 아니라 군살을 제거하고 외형 개선을 바탕으로 근본적인 체질을 개선하는 것이 선진화 작업의 궁극적인 목표가 되어야 할 것이라고 생각하고 있다. 이를 진행하기 위해 센터, 평가단, 학계 등 전문가 집단과 논의해 온 결과물이 지배구조, 신성장동력을 중심으로 하여 오늘 발표되었다.

종합하여 보면, 현재 공공기관 선진화 방안의 핵심 진행 방향은 우선 개별 기관의 특성에 맞는 인센티브를 제공하여 자율경영 시스템을 확립해 나가는 것으로 볼 수 있다. 그러나 한편으로는 방만 경영, 보수체계 등 자율경영에 따른 모럴 헤저드를 극복하기 위해 노력해야 할 것이다. 더불어 선진화 작업이 경영 개선의 차원에 그치지 않고, 국가 경제 동력에 도움이 되는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 선진화 작업은 새로운 사업 인프라를 구축하여 민간 기업에 투자의 유인을 제공하는 역할을 추구하는 것이지, 시장 장악 및 민간 구축의 의도가 있는 것은 아니다. 출연연구기관의 경우, 이공계 연구기관 간 학계의 교류를 활발히 할 수 있도록 하여 미래 수익성 있는 과제에 대한 접근을 용이하게 할 수 있도록 하는 작업을 추진하고 있다. 공기업의 역할은 과거에 산업 인프라 구축 및 산업화 확대를 주도하는 것이었다. 그러나 이제는 민간이 이러한 역할을 담당하면서, 공공기관은 민간이 담당하기 어려운 리스크를 분담하여 첨단 분야 및 신시장 개척에 나서야 하는 상황이 되었다. 이러한 맥락에서 공공기관의 신성장동력사업 추진이 이루어지고 있음을 다시 한 번 강조한다.

공공기관에 대한 인센티브 및 경영평가 시스템을 급격히 개혁하는 것은 무리일 것이다. 다만 노후화된 인센티브 및 평가시스템을 개선하고, 개별 기관의 특성을 존중하는 원칙을 지속적으로 지켜 나갈 것이다. 더불어 공공기관에 대한 지적보다는 모범사례 구축 등을 통해 모두가 행복해질 수 있는 사회에 이바지하는 데 일조하는 역할을 할 수 있기를 기대하고 있다.

## 자율적 개혁과 노사관계 중요성 인식 필요

박영범/한성대학교 경제학과 교수

공공기관 노사관계 단체협약에 대해서 조사한 결과 우리나라 공공기관의 노사관계는 답합구조다. 공공기관의 단체협약을 살펴보니 답합구조에 대한 증거가 많이 나왔다. 단체협약의 적정수준을 100으로 했을 때 우리나라 공공기관은 80점 정도여서 20% 정도의 향상이 이루어져야 한다. 특히 노조운영 지원의 적정성은 60점 정도로 파악되고 있어 낮은 수준으로 판단된다. 그리고 노조운영 지원의 적정성 중에서도 노조 전임자 문제가 심각하다고 생각한다. 그리고 직제 정원에서 노조의 동의를 필요한 점도 문제라고 생각한다. 이런 문제점들이 개선되어야 한다. 설문조사를 해본 결과 노조가 아닌 분들도 노조에 우호적인 성향을 가지고 있는데, 우호적인 성향을 가지고 있기 때문에 답합구조가 발생한다. 반대로 설문조사 결과 정부의 노조에 대한 가이드라인이 필요하다는 인식을 노조도 가지고 있다.

노조 문제가 발생하는 원인은 주인이 없기 때문이다. 주인이 국민, 즉 불특정 다수이기 때문에 주인이 없는 상황이 발생하고 있다. 따라서 기관장의 역할이 중요하다. 기관장이 역할을 잘 수행하려면 주변 환경도 중요하다. 예를 들어 잘하고 있는 기관장을 선거에 차출하는 것은 자제해야 한다. 그리고 보은 차원에서의 기관장 임명은 지양되어야 한다. 이번에 임명된 기관장만이라도 임기를 끝까지 채우는 모습을 보였으면 한다. 기관장 평가가 좋지 않게 나와서 나가게 되는 경우를 제외하고는 임기를 다 채웠으면 한다. 기관장 평가에 의해 4분이 나가고 20분이 경고조치를 받은 것은 기관장으로 하여금 주인의식을 가지도록 하게 되는 계기가 될 것 같기에 중요하게 생각된다.

포스코나 KT, KT&G 등의 사례를 볼 때 민간기업 출신 CEO를 영입하여 선진화를 이루고 자율경영

을 강화해야 한다. 공공기관이 타율적으로 개혁을 하는 데는 한계가 있기에 자율적인 개혁이 이루어져야 한다. 다시 말하지만 기관장의 역할이 중요하고, 공공기관에 대한 국민들의 인식을 고려했을 때 공공기관의 노사관계가 중요하다고 생각한다.

## 공공기관정책연구센터, 새로운 패러다임 제공

박정수/한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장

공공기관은 복잡한 구조를 가지고 있고 다양한 특성이 있다. 따라서 제대로 유형화해서 경쟁적인 부문에서는 확실하게 시장으로 갈 수 있도록 지원을 해주고, 그렇지 못한 정부위탁을 맡는 준정부기관에 대해서는 지침에 따른 평가가 필요하다.

공공기관이 중요한 역할을 많이 했는데 정당한 평가를 받지 못하고 있다. 공공기관 근로자들이 '신의 직장'에 다닌다고 생각할 수도 있지만 그보다는 공익성과 공공성을 추구하기 때문에 직장을 다니시는 분들이 많다고 생각한다. 그러기에 정관에 설립목적으로 공익성과 공공성이 명시되고 평가된다면 자율성하에서 기관의 성과가 좋아질 것으로 기대한다.

'알리오'와 같은 공시시스템과 1984년부터 시작한 경영성과평가제도와 같은 좋은 체계를 구축하고 있지만 활용을 잘 못하고 있다. 좋은 제도를 체계적으로 관리해서 수출을 생각할 만큼 만들어야 하겠다.

공공기관정책연구센터는 공공기관에 소프트웨어를 제공할 수 있어야 한다. 스스로 할 수 있는 패러다임을 만들어 주는 것이 중요하다. 그리고 공공기관에 대한 우리만의 이야기가 아니라 국제사례를 비교·분석할 필요가 있다. 공공기관정책연구센터는 다른 나라의 공공기관과 비교할 수 있는 국내 공공기관의 규모와 기능을 비교할 수 있는 자료를 생산할 수 있어야 한다.

공공기관정책연구센터는 소통의 장을 마련해야 한다. 학습조직을 구성해 쌍방향 의사소통이 가능할 수 있도록 해야 한다. 토론회와 같은 단방향 의사전달보다는 공공기관 포럼을 구성해서 쌍방향 의사소통이 가능할 수 있도록 해야 한다. 정부와 공공기관, 공공기관정책연구센터, 전문가 등이 포함된 공공기관 포럼을 발족시켜 논의의 장이 이루어질 수 있도록 해야 하며, 자율과 책임의 균형이 이루어지는 맞춤형 제도가 구성되어야 한다.

## 시대 흐름에 맞는 선도적 역할을 하는 새로운 방향 제시해야

신완선/ 성균관대 시스템공학과 교수

간략히, 세 가지를 말씀드리겠다.

첫 번째는 시대의 흐름에 관한 이야기를 하려고 한다. 최근 중장기 발전계획을 짜면서 주요 기업의 누적 매출액과 누적 당기순이익을 업종별로 연구를 하면서 좋은 시사점을 얻을 수 있었다. 연구의 결과 2000년대 이후에는 커브가 지수 형태로 빠르게 성장하는 기업이 상당수 있음을 확인할 수 있었다. 어떤 업종은 이미 1900년대에 이러한 빠른 성장이 나타나는 것으로 보였다.

반면에 누적 당기순이익은 2000년대 이후 심하게 악화되는 것이 관찰되어 심한 양면성이 있음을 알 수 있었다. 이를 통해 우리 시대가 굉장히 빠르게 성장하고, 굉장히 리스크가 높다는 것을 여러 업종을 통해 확인하였다. 이 말씀을 드리는 이유는 우리가 충족시키고 섬겨야 하는 국민들의 체질이나 눈높이는 이미 고성장 하이리스크 사회에 물들어 있다는 것이다. 그러한 의미에서 공공기관이 이러한 국민들에게 몇 세대로 비춰질 것인가, 우리가 추구해야 하는 또 다른 공공기관의 흐름의 세대는 무엇을 추구하느냐 하는

분명한 화두가 당면과제로 주어지고, 선진화를 통해 그러한 주제에 모범 답안을 내놓아야 하는 책임이 있어야 한다고 생각한다.

두 번째는 공공기관은 선도적 기능 역할을 할 수밖에 없다는 것을 인식해야 한다. 예를 들어 기획재정부에서도 강조하고 있는 연봉제 등을 생각해 볼 수 있다. 개인적으로 하는 연구에서, 멕시코에서 빠른 성장을 보이고 있는 한 기업에 성장의 근간을 물었더니 무엇보다도 Profit incentive, 즉 보상을 꼽았다. 경쟁 개념보다 강한 힘은 없다는 것에 공감을 하면서 이러한 보상체계를 통한 경쟁 개념의 도입 등 효율적인 제도들을 공공기관에서 선도적으로 추진해야 한다고 생각한다. 선진화에 대해 국민들은 민영화와 상관없이 공공기관에 더 높은 공공성과 효율성 등 많은 주문을 하는 것이다. 그러므로 작은 성공을 함께 기뻐할 수 있는 긍정적인 조직문화를 창출하면서 몇 개의 분야에서는 앞장서서 뛰는 선도적인 기능을 찾아야 한다. 그러한 선도적인 기능을 할 수 있는 분야를 능동적으로 찾는 것이 필요하다. 그러한 분야는 선정하는 것이 모든 분야에서 떠밀려서 가는 것에서 나타나는 역기능을 보완할 수 있다고 생각한다.

세 번째로는 새로운 방향 제시가 필요하다고 생각한다. 노사관계를 그 예로 들 수 있겠다. 같이는 가고 있지만 마주보며 가는 경우가 많아서 서로만 보는 사이에 서로가 추구하는 같은 방향으로 나아가지 못하는 현상이 발생한다. 정부가 신성장, 세계화, G20 등과 같은 새로운 화두를 던지는 이유는 과거에 성장이라는 단어가 있듯이 미래지향적 단어를 제시하여 모두 한 곳을 바라보고 가도록 유도하고 있기 때문이다. 하지만 아직 그 단어들이 우리들 눈높이의 방향을 돌리지는 못하고 있다고 보인다. 그러므로 문화적으로 새로운 방향을 바라볼 수 있도록 무엇을 도와주고, 무엇을 평가하며 무엇을 같이 토론해야 할지 방향을 바꾸는 것에 신경을 써야 한다고 생각한다.

마지막으로 평가라는 것이 평가로 끝나는 것이 아

나라 진단과 더불어 컨설팅을 할 수 있도록 높은 가치를 가진 전문성을 가지고 서로 나누는 긍정의 가치를 창출하는 기회가 된다는 점을 강조하고 싶다.

## 공공기관 선진화를 위한 제언: 비용절감, 평가 및 자율화 노력에 대한 재음미

오영균/수원대 행정학과 교수

공공기관 선진화 과제라 할 때의 선진화 속에는 많은 내용이 담길 수 있다.

먼저 ‘신성장동력’, ‘녹색성장’에 대해 말씀드리겠다. 기본적으로 공공기관들의 편제, 조직 및 사업은 기능 중심으로 되어있는 데 반해 ‘신성장’, ‘녹색성장’이라는 것은 테마형 임무이다. 그러므로 기존의 기능형 편제와 주제형 미션이 어떻게 조화될 수 있을지 고민되어야 한다. 경우에 따라서는 기능의 이름만 테마로 바꾸어 수행될 수 있고, 테마와 적합하지 않은 기능이 주요함에도 불구하고 필요 자원이 공급되지 않을 위험이 있기 때문이다. 하이브리드 형태로 간다고 하더라도 적절한 경계선과 시너지를 어떻게 확보할 것인가에 대해 고려해 보는 것이 필요하다고 생각한다. 특별히 녹색성장의 개념 자체가 정확히 정의되지 않는 상황에서 이러한 부분이 더욱 염려가 된다. 작게 보면 저탄소, 기후변화와 연결되는 부분, 환경보호 자원가치의 상승과 연결되는 부분은 가치와 토론의 혼선이 적을 수 있지만, 예전의 IT를 경제성장의 수단으로 사용했던 것과 같이 ‘녹색’을 경제성장의 수단으로 내세우고자 할 때에는 더 많은 고려가 있어야 한다고 생각한다.

관련해서 경제성장의 동력으로 한다고 했을 때 측정 지표로서의 수익성은 제한적으로 접근할 필요가 있다. 공공부문의 수익성을 창출하는 메커니즘이 일반적으로 알고 있는 수익개념이 아니기 때문에 그러

하다. 어떻게 접근해야 하느냐에 대해서 현재 경영효율화를 위한 비용 절감 측면에서 이야기하겠다. 역사적으로 기획재정부는 임금 가이드라인으로 경영효율화를 위한 인건비 절감을 유도하였다. 하지만, 임금 가이드라인의 결과는 점증주의에 의한 인건비의 지속적인 상승, 정원의 지속적인 확대였던 것을 우리는 역사적으로 경험하였다. 이제는 발상의 전환이 필요하다. 점증주의를 탈피해야 한다. 하나의 아이디어로 IT, 시설관리 등의 공통적인 기능을 각 공공기업이 각각 다하지 말고 공통적으로 수행하는 shared service를 시행함으로써 근본적으로 각 조직의 규모를 근본적으로 줄이는 것이 필요하다. 특히 회계부분이 그러하다. 회계부분이 선진화되지 않아서 비효율성의 정도를 측정 못하고 있다. 무엇보다도 회계부분의 선진화가 급선무이다.

선진화의 목표로서 경영효율화에서 수익성 개념이 한계가 있다면 목표 달성의 질, 양을 새롭게 바라볼 필요가 있다. 우리의 공공기관이 기본적으로 국가발전에 대한 기여를 통해 선진국을 따라잡기 위한 것이 아니라 그 이상으로 넘어가기 위한 미션을 수행하여야 함을 알고 있다. 그러기 위해서라면 진정한 위험감수(risk taking)가 필요하고 이것이 공공기관에 자율성을 주어야 하는 논리적 근거가 될 수 있다.

두 번째 측면은 평가이다. 평가에 주목해야 하는 이유는 시장 메커니즘에서 가격이 결정될 수 없다면 공공적인 책임성을 확보하기 위한 수단으로서 중요한 장치가 평가라는 데 공감대가 형성되고 있기 때문에 그러하다. 하지만 평가를 어떻게 해야 잘하는 것인가에 대해서는 이견이 있다. 개인적 소견으로 우리가 가장 먼저 고민해야 하는 부분은 ‘줄 세우기’이다. 잘 ‘줄 세우기’ 위해 많은 논의와 노력들이 기획재정부와 평가단을 중심으로 있어 왔다. 많이 개선되고 있지만 현재의 유형화(grouping)가 타당하지 않기 때문에 비교할 수 없는 대상과 비교하는 근본적인 문제가 제기될 수 있다. 이를 극복할 수 있는 대안이 있다면 극

복하고 만약에 그럴 대안이 없다면 상대평가를 떨치고 절대평가로 나가는 것이 옳다고 생각한다.

절대평가를 하였을 때에도 경쟁의 가치를 실현할 수 있다고 생각한다. 이제는 서로 다른 체급과 성격의 공공기관과 싸우는 것이 아니라 자기 자신과의 싸움으로 가야 한다. 이를 위한 구체적인 방안으로 첫 번째로 공통지표를 최소화하고 기관의 특성지표를 최대화하는 작업을 시작해야 한다. 두 번째는 주무부처의 역할을 재정립하는 것이다. 현재의 모습은 기획재정부의 책임이 과중되어 있고, 특히 평가환류 부분에서 성과급제도에 치중되고 있는 부분은 지양되어야 하며, 그 한계를 인정해야 한다. 공공기관이 해야 할 것은 미션 달성이고 미션을 부여하고 관리하는 책임을 가진 것은 주무부처이기 때문에 평가의 환류가 주무부처의 정책 환류로 체계화되어야 한다는 것이다.

세 번째, 근본적으로 공공기관의 문제점을 압축하면 대리인의 문제라고 할 수 있다. 대리인의 문제를 해소하기 위해 정보 공시 등 기획재정부에서 많은 일을 하고 있지만 근본적으로 선량한 관리자의 문제가 남는다. 선량한 관리자의 문제는 정부 쪽에서는 기획재정부와 주무부처가 역할을 잘 할 수 있어야 하고 내부적으로는 기관장이 잘 해줘야 한다. 기관장 부분에서 역량의 평가방법, 임기의 문제, 임명시의 정치성 등 때문에 내부의 선량한 관리자가 작동되지 못하는 부분은 우선적으로 개선되어야 한다. 특별히 주목하고 싶은 부분은 기획재정부를 중심으로 하는 정부부처의 선량한 관리자 역할에 대한 것이다. 그동안 기획재정부가 통제하고 자율성을 억압하는 주체로만 인식되었는데 이제는 기획재정부를 중심으로 하는 정부부처의 자율성에도 주목할 필요가 있다. 그 이유는 정부부처는 의도하지 않았더라도 결과적으로 많은 간여를 하게 되는데, 간여를 많이 하면 필연적으로 결과에 대하여 공동책임의 문제가 제기된다. 결과에 대해 공동 책임을 지게 되면 관리자의 역할을 제대로 할 수 없고 객관화되지 않는다. 공공기관이 자율화되기 위해서는

반대로 관리기관이 자율화되어야 한다. 이에 대한 전문가들의 추가적인 논의가 필요하다고 생각된다. 공공기관의 자율화를 제도화하고자 한다면 구체적인 최소한의 제도적 장치는 이미 마련되어 있어야 한다. 현재 잘 지켜지고 있지 않는 총액인건비제, 총액배분자율편성제도가 바로 그것이다.

## 민간의 역량 활용을 위한 소통 노력 필요

이원희/한경대 행정학과 교수

오늘 토론을 보면 행정학자와 경영학자로 구성되어 있다. 공익을 추구하면서 수익성을 확보해야 하는 공공기관에 대한 국민들의 이중적 기대가치를 내포하고 있음을 확인할 수 있다. 한편으로 공공성을 추구하지만 한편으로는 효율성과 수익성도 동시에 달성해야 하는 공공기관은 어려운 상황이다. 그런 의미에서 선진화든, 공공기관의 방향이든 세 가지 측면에서 바라 봐야 한다고 생각한다.

첫 번째로, 이제까지는 공공기관이 직접 사업의 주체였지만, 앞으로는 민간부문의 사업을 지원해 주는 역할을 담당해야 한다는 생각이다. 정부가 지금까지는 주택을 직접 건설했다면 이제부터는 민간부문의 주택 건설을 지원해 주는 역할을 해야 한다는 것이다. 그런 의미에서 기타공공기관으로 분류되어 있는 정부출연연구기관도 심도 있는 고민이 필요하다고 생각한다. 초기에 국가의 중요한 R&D를 담당하다가 핵분열을 해서 현재 약 50여개가 된 것에 대해서도 이 부분에서 평가해 보아야 할 시기라고 생각한다. 정부가 직접 사업주체에서 간접 사업지원주체로 바뀐다고 할 때 우리 공공기관의 위상도 다시 한 번 생각하고 고려해야 한다.

두 번째로, 공공기관의 전문성 제고 노력이 필요하다는 생각이다. 소방검정공사가 소방산업기술원으로

바뀐 예에서도 확인할 수 있듯이, 국가의 권력기능을 대행하던 검사·검정 기능이 이제는 R&D로 바뀌고 있다. 공공기관에서 자체의 전문성을 활용해서 다른 기관과 소통(network)하고 전문성을 강화하는 움직임으로 평가할 수 있겠다. 이러한 역할이 앞으로 공공기관정책연구센터가 맡아야 하는 기능임에 틀림없다. 공공기관에 대한 전문성을 어떻게 함양할 것인가에 대해 생각해 보아야 할 것이며 이것이 앞으로 공공기관정책연구센터가 수행해야 하는 향후 과제라고 할 수 있다.

세 번째로, 공공기관이 업무를 수행함에 있어 민간 부문의 역량을 이용할 수 있도록 민간부문과의 소통(network)을 생각해야 한다. 민간이 업무를 수행할 때 공공기관이 민간부문과 어떻게 협력관계를 유지할 것인가, 즉 PPP(public private partnership)가 점점 강조되고 있다. 그러므로 공공기관이 직접 다 수행할 것이 아니라 민간 기업과 어떻게 소통(network)할 것이고, 어떻게 아웃소싱을 할 것인가에 대한 소통(network)을 통해 업무를 수행할 수 있는 아이디어가 필요하다.

덧붙여서 오늘 토론 주제가 되었던 '신성장동력사업'에 있어서 공공기관이 어떤 역할을 할 것인가에 대한 학계 입장에서의 진지한 연구가 필요하다. 누군가가 4대강 살리기사업에 대해 수자원공사의 기능과 예산이 사용되는 것에 대한 입장을 물어올 것에 대해 센터 및 학계의 연구가 선행되어 준비되어 있어야 한다고 본다. 공공기관의 선진화는 공공기관의 문제뿐 아니라 외부의 많은 전문가가 참여해야 한다.

마지막으로, 공기업 임원의 출신 배경을 연구한 KDI의 74년도 정책보고서에서 이사의 전문성 문제와 내부 임원의 사기 진작에 대한 문제를 다루었던 것으로 기억되는데, 그 이후 84년도 정부투자기관 관리기본법에 의해 집행이사제도가 시행되어 내부 직원이 임원이 될 수 있는 기회가 마련되었다. 이렇게 연구의 내용이 정부의 정책에 받아들여져 제도를 바꾸는 과

정에서 공공기관정책연구센터의 기능이 이루어져야 한다고 생각한다. 의사정책의 거버넌스(governance)가 아니라 연구의 거버넌스(R&D governance)의 역할을 잘 수행하여 시간이 지나서 역사적으로 이 시기가 한국의 발전과정에서 공공기관에 대해 지금까지는 제도 개선, 의사결정만을 고민하였는데 공공기관 정책연구의 발판이 되는 주체를 탄생시킨 시기로 평가되기를 바란다. KIPF



## | 정책 흐름 |

- 2010년 경제정책 방향과 과제
- 소득세법 시행령 등 6개 시행령 개정 추진
- 2009년 국세감면 현황
- 재정조기집행, 경제 살리기의 마중물 역할을 담당
- 투기세력의 탈루소득, 절대 방치하지 않습니다
- 연말정산, 아는 만큼 혜택이 커집니다
- 2010년 개시 사업연도부터 연결납세제도 시행
- 위택스에서 서울시 지방세도 신고·납부 가능

# 2010년 경제정책 방향과 과제

- 위기를 넘어 도약하는 2010 대한민국 -

\* 본 자료는 2009년 12월 10일 기획재정부 종합정책과에서 발표한 「2010년 경제정책 방향과 과제」의 전문입니다. (편집자 주)

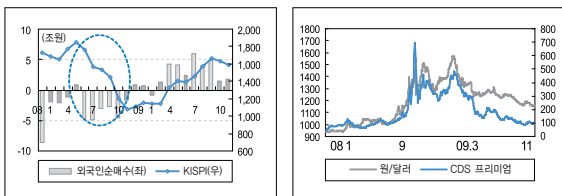
## I. 우리 경제의 현 좌표 점검

### 1. 그간의 경제적 성과

◇ 글로벌 경제위기로 작년 4/4분기 이후 큰 폭의 경기위축을 겪었으나, 금년 2/4분기 이후 예상보다 빠른 회복세 시현

- ① (위기 이전 경제상황) 유가 급등, 가계·중소기업 부채 증가, 단기외채 급증, 경상수지 흑자 감소 등 경제상황이 급격히 악화
- ② (경제위기의 전개) 리만 브라더스 파산을 계기로 자금유출, 외화조달 여건 악화 등으로 주가가 급락하고 환율이 급등

### 주가 및 외국인 순매수 추이 원/달러 환율 및 CDS 프리미엄



• 세계경제 침체로 수출이 급감하고, 금융시장 불안 등으로 내수도 동반 위축되면서 08. 4/4분기중 큰

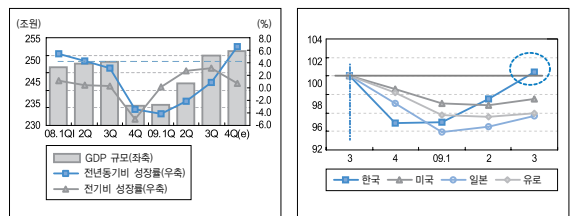
### 폭의 경기위축 경험

\* 08. 4/4분기 성장률(전기비, %) : (한국)△5.1 [(외환위기시 98. 1/4)△7.8] (미국)△1.4 (유로)△1.8 (일본)△3.4 (영국) △1.8 (싱가폴)△4.4

- ③ (최근 경제동향) 외환위기 이후 강화된 경제체질과 정부대책 등에 힘입어 경기가 빠르게 회복되고, 금융시장과 대외부문도 안정세
  - (경기 회복) 확장적 거시경제정책, 시장안정 조치 등에 힘입어 경기가 예상보다 빠른 회복세 시현
  - 전기비 성장률이 1/4분기중 (+)로 전환되고, 2/4분기에 2.6%, 3/4분기에는 3.2% 성장하여, 위기 이전의 GDP 수준을 회복
  - 아직 정체상태에 머무르고 있는 선진국들에 비해 빠른 회복세

### 분기별 GDP 추이

### 주요국 GDP 수준(08.3/4분기=100)

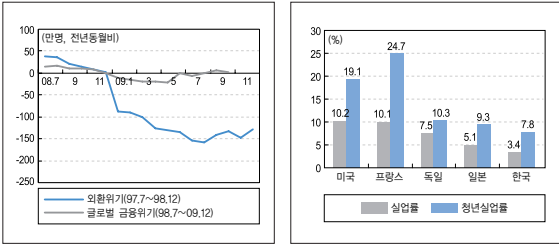


• (완만한 고용둔화) 경제위기로 고용사정은 악화되었으나, 과거 외환위기시에 비해 완만하게 진행되

었으며, 주요 선진국에 비해서도 양호한 수준

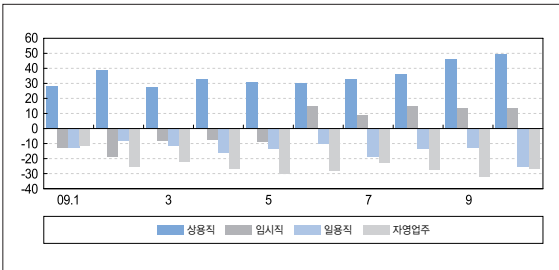
- 일자리 나누기, 단기일자리 등 정부대책과 상대적으로 빠른 경기회복이 급격한 고용악화를 방지하는데 기여한 것으로 판단

외환위기와 취업자 증감 비교 주요국 실업률·청년실업률 비교('09. 10월)



- 다만, 상용직은 증가세가 유지되고 있는 데 비해 일용직·자영업주 등 취약부문의 어려움이 가중

종사상 지위별 취업자 증감(만명, 전년동월비)



- (금융시장 안정) 국제금융시장 불안 완화, 경기회복 기대감 등으로 금융·외환시장은 09. 2/4분기 이후 안정세 회복
- 주가·환율이 위기 이전 수준을 회복하고, 시장금리는 위기 이전보다 낮은 수준에서 경기회복 기대감 등에 따라 등락

주가·환율·금리 추이

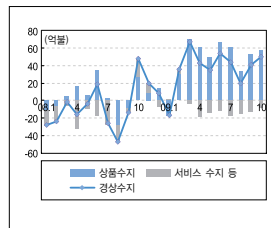
	08.9	12	09.3	6	9	10	12.7
KOSPI(기간중 평균, p)	1,447	1,115	1,140	1,395	1,659	1,631	1,633
원/달러 환율(기간중)	1,137	1,369	1,453	1,262	1,215	1,175	1,153
회사채 3년물(기간중, %)	7.46	8.35	6.14	5.21	5.58	5.60	5.35

- (대외부문 안정) 금년중  $\Delta 20\%$ 대의 감소세를 지속하던 수출은 9월 이후 중국, 아세안 등 개도국 중심으로 빠르게 개선
- 유가하락, 경기침체 등으로 수입이 수출보다 더 크게 감소하면서 수출입차 흑자가 지속
- 서비스수지 적자 감소 및 상품수지 흑자로 대규모 경상수지 흑자가 지속되면서 우리 경제의 대외신인도 제고에 기여

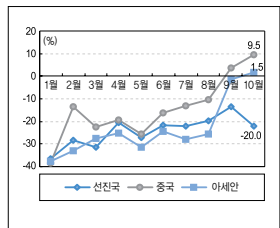
수출 및 수입 추이(% , 억불)

	2008년					2009년					
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	9월	10월	11월
수출	13.6	17.4	23.1	27.0	$\Delta 9.9$	$\Delta 25.1$	$\Delta 20.7$	$\Delta 17.4$	$\Delta 9.0$	$\Delta 8.5$	18.8
수입	22.0	28.9	30.5	42.8	$\Delta 9.0$	$\Delta 32.7$	$\Delta 35.8$	$\Delta 31.0$	$\Delta 24.7$	$\Delta 16.0$	4.7
수출입차	$\Delta 133$	$\Delta 66$	$\Delta 3$	$\Delta 79$	15	30	171	106	43	36	41

경상수지 추이



지역별 수출증가율(09년)



2. 정책대응 및 평가

1 (정책대응) 정부 출범시 '선진일류국가' 라는 비전을 제시

- 선진화 원년 선포(08.2.25, 취임사), 녹색성장

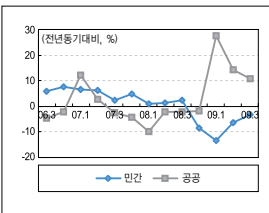
(08.8.15 경축사) 등을 통해 비전을 구체화하고, 국민역량 결집을 유도

- 예기치 못한 경제위기에 직면함에 따라 '비상경제정부' (09. 1월)를 구성하고, 경기활성화와 일자리 창출에 매진
- '중도실용 민생정부(09.8.15 경축사)' 구현을 목표로 위기로 인해 어려움이 가중되고 있는 서민층에 대한 지원을 강화

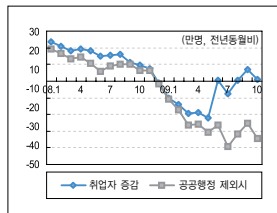
**② (평가)** 당면한 위기를 조기에 극복하는 데 성과를 거둔 것으로 평가

- IMF 등 국제기구와 주요 외신들도 위기에 대한 한국 정부의 정책 대응과 경제성적을 높게 평가
  - \* IMF(09. 12월, 연례협) : 종합적인 재정, 통화, 금융정책이 경제회복에 도움
  - \* Fitch社(09. 9월, 신용등급평가) : 한국의 국가신용등급 전망을 '부정적' → '안정적'으로 상향조정
- 그러나, 소비·투자 등 민간부문의 자생적인 경기 회복력이 아직 부족하고, 고용여건의 개선도 미흡
- 세계경제의 회복 지연, 유가상승세, 신종플루 등 불확실성도 상존하고 있어 여건변화를 예의주시할 필요

민간 및 공공부문의 투자 추이



취업자 증감 추이



- 위기대응에 중점을 둔 결과, 위기극복 노력이 가시적인 성과를 거두는 데 한계

**참고 1** 지난 2년간의 주요정책 추진실적

**①** 적극적 재정운용을 통해 경기위축을 보완

- 수정예산·추경예산 편성 등 재정지출을 확대하고 재정조기집행을 통해 글로벌 금융위기로 인한 내수위축을 완화
- 법인세, 소득세 등 감세를 통해 기업·가계의 부담을 경감

**②** 신속하고 과감한 시장안정조치를 통해 시스템 불안요인의 확산을 차단

- 기준금리 인하(5.25% → 2.0%), 원화·외화 유동성 공급 확대 등을 통해 금융·외환시장을 안정화
- 대출 만기연장, 신용보증 확대 등 중소기업의 자금조달 애로 완화
- 미·일·중과의 통화스와프, G-20정상회의 등 국제공조 강화

**③** 일자리 창출 및 서민생활 안정에 정책의 중점을 두고 취약계층에 대한 배려를 강화

- 세제지원 등을 통해 일자리 나누기를 지원하고, 청년인턴, 희망근로 등을 통해 취약계층의 고용안정 도모
- 생계구호, 긴급복지 등 취약계층의 생활안정을 도모하고, 미소(美少)금융, 보금자리주택 등 친서민정책 강화

**④** 경제 재도약을 위해 경제체질을 개선하고 미래위험에 대한 사전 대비 노력도 병행 추진

- 건설·조선·해운 등 부실업종과 대·중소기업에 대한 구조조정을 추진하고, 공공·노동부문의 개혁 지속
- 9개 유망 부문의 서비스산업 경쟁력 강화방안

마련(09. 5월)

- 녹색성장, 신성장동력 육성, R&D투자 확대 등 지속성장을 위한 과제 추진

### 3. 우리 경제의 현 좌표 및 향후 도전과제

◇ 그간의 성장전략을 재검토·보완하고, 위기를 통해 드러난 문제점과 도전과제들에 대해 체계적으로 대응할 시점

① (세계경제 질서의 변화) 이번 위기를 계기로 세계경제 질서와 산업구조에 있어 근본적인 변화(paradigm shift)가 나타날 전망

- 세계경제가 과거와 같은 고성장을 지속하기 어려워지고 경제회복에 장기간이 소요되는 등 불확실성이 증가할 전망
- 글로벌 불균형 조정, 금융규제 강화 등 국제경제 질서가 재편되는 과정에서 국가간 이견 표출 및 新 보호무역주의 발호 가능성
- 중국·인도 등 개도국의 역할이 강화되는 다극체제로 전환
- 자원 및 에너지 확보 경쟁이 격화되는 가운데, 저탄소 녹색경제로의 적응 여부가 국가와 기업의 존립을 판가름

② (우리 경제의 현 좌표) 기존 성장전략의 한계 → 생산성과 내수에 기반한 성장전략으로 전환 불가피

- 그동안 우리 경제는 ①제조업과 수출 중심으로 ②대량생산체제를 효율적으로 가동하여 발전
- 노동·자본 등 요소투입 확대와 추종전략(catch-up)을 기반으로 단기간에 압축적인 성장을 달성
- 그러나 기존의 성장 패러다임이 한계에 다다르고 있으며, 이번 위기를 겪으면서 우리 경제의 구조적

취약성도 노출

- 서비스산업의 발전 미흡으로 내수 및 고용창출기반이 약하고, 대외의존도가 높아 대외충격에 취약
- 규제개혁에 대한 만족도가 향상되고 있으나 아직 미흡한 수준

\* 규제개혁성과 만족도(09.3월, 전경련, 전년동월비, %) : (만족) 8.9 → 27.1 (보통) 43.8 → 61.1 (불만족) 47.3 → 9.0

### ③ 향후 도전과제

#### ① 경제의 역동성 저하 및 고용창출기반 약화

- 투자성향 보수화, 노동공급 둔화, 총요소생산성 정체 등으로 성장잠재력 약화 가능성
- 서비스업의 낮은 생산성, 과도한 규제 등이 산업 경쟁력 및 고용창출 저해
- 기업·산업의 인력수요와 인력양성 간의 괴리가 지속되고 있으며 노동법제 선진화 및 노동시장 유연성 제고 추진 필요

#### ② 높은 대외의존도와 경제 취약요인 상존

- 대외의존도가 높아 외부 충격에 민감 → 내수기반 확충 필요
- 위기시 자본회수 등에 대비 외환부문 리스크의 상시 관리 필요
- 가계·기업 부채 증가로 인한 부실위험 완화 필요

#### ③ 경제·사회 시스템의 이중구조

- 소득 능력의 차이가 고착화될 경우 사회적 이동성이 제약되고 사회통합 저해
- 정규직에 대한 과도한 보호 완화와 함께 비정규직 차별 시정, 사회안전망 확충, 중소기업 경쟁력 강화 등의 노력이 필요

#### ④ 후진적 의식·관행 및 잠재적 미래위험요인

- 법질서 및 공권력 경시, 제도·관행의 투명성 미

흡, 후진적 노사문화 등이 사회적 자본(social capital) 축적을 저해

- 그간 경제규모에 비해 국제사회에서의 참여와 리더십이 제한적 → G-20정상회의를 계기로 국가품질 제고 노력 시급
- 기후변화·고유가에 대응하여 경제구조를 개선하고, 저출산·고령화 등 중장기 위험 요인에 체계적 대응 필요

## II. 2010년 경제여건 및 전망

### 1. 대내외 여건

- ◇ 세계경제는 완만한 회복세를 이어갈 것으로 예상되며, 중국·인도 등 아시아 지역이 상대적으로 빠른 회복세를 보일 전망
- 그러나 국제금융시장 불안 소지 등 위험요인이 잠재해 있으며 세계경제 회복과 관련한 불확실성이 상존
- ◇ 국내경제는 내년 중 잠재수준의 성장이 가능할 전망이나, 선진국 경기·유가 등 대외여건의 영향을 받을 가능성

(대외여건)

- ① (세계경제) 금융시장 안정, 세계교역량 회복 등으로 2010년 (+) 성장이 예상되나, 성장속도는 위기 이전에 비해 완만할 전망
- 고용부진이 지속될 것으로 예상되며, 국제금융시장 불안 재연, 재정여력 약화 등으로 불확실성이 여전히 큰 상황
  - 기후변화 및 환경과 관련한 정책들이 새로운 형태의 보호무역 조치로 작용하여 교역량 회복을 제약할 가능성

(단위: %)	실적			전망			
	09.1/4	2/4	3/4	09년 연간		10년 연간	
				IMF	OECD	IMF	OECD
세계경제 성장률	-	-	-	△1.1	△1.7	3.1	3.4
미국(전기비연율)	△6.4	△0.7	2.8	△2.7	△2.5	1.5	2.5
유로(전기비)	△2.5	△0.2	0.4	△4.2	△4.0	0.3	0.9
일본(전기비)	△3.3	0.7	0.3	△5.4	△5.3	1.7	1.8
중국(전년동기비)	6.1	7.9	8.9	8.5	8.3	9.0	10.2

註 1) OECD 세계 성장률은 회원국(30개)+BRICs 기준.

2) 세계 성장률은 구매력평가(PPP) 환율 기준

자료 : IMF World Economic Outlook(09.10), OECD Economic Outlook(09.11)

② (국제유가) 금년 하반기(09. 7~11월 평균 70.8\$)보다 소폭 높은 연평균 80\$(Dubai유 기준) 내외 전망

- 글로벌 경기회복에 따라 석유수요가 증가할 전망이나, 현재의 높은 재고 수준, 투기거래 제한 움직임 등이 상승폭을 제한

\* 세계 석유재고(연평균, 백만배럴) : (04)6,155 (05)6,414 (06)6,550 (07)6,561 (08)6,719 (09. 1~10)6,933

유가전망 (\$/b, 기간평균)	유종	09년	10년				
			1/4	2/4	3/4	4/4	연간
예경연(09.11)	Dubai	61.2	72.9	73.6	73.9	77.1	74.4
EIA(09.11)	WTI	62.0	76.5	77.0	78.7	80.3	78.1
PIRA(09.11)	WTI	61.8	80.5	82.7	84.2	87.9	83.8

\* EIA : 美 에너지정보청, PIRA : 석유산업연구소

③ (국제금융시장) 전반적인 안정흐름은 유지될 수 있을 것이나 두바이 사태와 같은 예기치 못한 충격이 발생할 가능성 상존

- 美 상업용 부동산 연체율이 증가하고 부실은행이 늘어나는 등 추가적인 금융부실이 발생할 우려

\* 미국 상업용 부동산 연체율(%) : (08. 9)4.72 (12)5.44 (09. 3) 6.46 (6)7.91

\* 문체은행 수개) (08.6)117 (9)171 (12)252 (09.3)305 (6)416

- 서유럽 고부채 국가의 신인도 하락, 동유럽 대출의 부실 확대 등으로 유럽은행의 부실 문제가 발생할

우려

- 달러캐리 트레이드가 청산될 경우 신흥국에 대한 자본이동의 급변동으로 인해 금융불안이 야기될 소지

(대내여건)

- ① (경기여건) 금융불안이 완전히 해소되지 않아 가계·기업과 금융회사 등 경제주체가 보수적으로 대응할 것으로 예상되는 등, 소비·투자가 빠르게 회복되는 데에는 한계
- ② (민생여건) 경기회복세가 경제 전체로 확산되지 못하는 가운데 고용이 실물경기보다 느리게 개선됨에 따라 서민생활의 어려움이 완화되기까지는 시일이 소요될 전망
- ③ (정치·사회여건) 지방선거(10. 6월), 노동분야 제도개선 등과 관련하여 정치·사회적 갈등이 증가할 소지

## 2. 2010년 경제 전망

- ① (성장) 세계경제 개선, 내수 회복 등으로 전기비 1% 내외의 성장흐름이 이어지면서 연간 5% 내외의 성장 예상
  - 소비는 교역조건 악화 소지 등에도 불구하고 고용·임금 등 소득여건이 개선되면서 4%대 초반 증가
  - 설비투자는 대내외 수요 회복, 기업심리 개선, 환율 안정에 따른 투자여건 개선 등으로 11% 수준 증가
  - 건설투자는 SOC 투자규모가 유지되는 가운데 민간부문 건설투자가 회복되면서 3% 수준 증가
- ② (경상수지) 경상수지 흑자흐름은 지속되나 금년보다 흑자폭이 줄어들면서 연간 150억불 수준의 흑자를

나타낼 전망

- 수출이 세계경제 회복으로 연간 13% 수준 증가하고, 수입은 내수 회복, 유가상승 등으로 연간 21% 수준 증가 예상
- ③ (고용) 고용여건이 점차 개선되면서 취업자 수는 연간 20만명 내외 증가 예상
  - ④ (물가) 국제유가 상승에도 불구하고 환율 안정 및 디플레이 갭 (잠재 GDP > 실제 GDP) 지속의 영향으로 3% 내외에서 안정 예상

## 2009년 및 2010년 전망

	2009년	2010년
■ 경제 성장률	0% 수준	5% 내외
■ 취업자 증감	△7만명	20만명
■ 경상수지	420억불	150억불
■ 소비자 물가	2%대 후반	3% 내외

### 참고 2 2010년 경제정책 방향 설문조사 결과

- ◇ 2010년 경제전망과 정책방향에 대한 의견 수렴을 위해 재정부-KDI 공동으로 전문가(325명, 교수·기업인·연구원 등) 및 일반국민(1,502명)을 대상으로 설문조사 실시(11. 12일~24일)
- ① 현 경제상황 진단 : 일반국민은 「계속 어려운 국면」이라고 보고 있으나, 전문가는 「회복 국면」으로 전환되고 있다고 평가

	계속 어려운 국면	회복 국면	본격적인 회복 국면
일반 국민	61.1%	35.3%	2.6%
경제전문가	34.2%	64.3%	1.5%

- ② 2010년 중점 경제정책 방향 : 일반국민은 「일자리 창출 및 서민생활 안정」, 전문가는 「성

장동력산업 등 미래산업 확충, 「일자리 창출 및 서민생활 안정」으로 응답 (복수 응답)

(단위: %)

	경기 활성화 노력 지속	위기 대응 정책 정상화	위기 재발 방지 노력	기업 구조 조정	일자리 창출 및 서민 생활 안정	소득 분배 개선	성장 동력 산업 등 미래 산업 확충	고령화 등 미래 과제 대응
일반국민	37.9	8.6	11.7	6.7	72.6	18.4	15.7	25.2
경제전문가	47.4	16.3	13.8	8.6	48.3	8.0	49.2	7.1

③ 출구전략 : 일반국민과 전문가 모두 「비상정책들을 당분간 유지해야 함」으로 응답

	비상정책들을 곧 거두어 들여야 함	비상정책들을 당분간 유지해야 함
일반국민	14.9%	79.4%
경제전문가	25.5%	74.5%

※ 전문가들은 출구전략시 「고용을 포함한 국내 경기의 회복세 여부」(54.5%)를 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답

④ 서민생활 안정 : 일반국민은 「물가 및 부동산 시장 안정」, 「교육비 부담 줄이기」, 전문가는 「고용대책」, 「물가 및 부동산시장 안정」이 중요하다고 응답 (복수 응답)

	고용 대책	물가·부동산 안정	세금부담 줄이기	서민 금융 확대	교육비 부담 줄이기	복지지출 확대
일반국민	39.5%	45.6%	39.3%	12.3%	42.5%	18.9%
경제전문가	82.8%	53.8%	9.2%	3.4%	39.7%	7.4%

### 참고 3 주요국의 2010년 경제정책 방향

- ① 2010년에 주요 국가들은 ①경기회복 추세의 유지 및 출구전략의 시행 준비 ②재정건전성 회복 ③산업 구조조정 ④고용안정 등에 경제정책의

주안점을 둘 것으로 예상

②(미국) Christina Romer 백악관 경제자문위원회 의장은 합동경제위원회 보고(10. 22)를 통해 출구전략의 적절한 추진, 재정적자에 대한 대응, 고용대책을 '10년 중 주요 대응과제로 제시

③(중국) 중앙경제공작회의(12. 5~7일)를 통해 거시경제 조절 능력 제고, 경제체제 개혁, 국제수지 균형, 민생안정 등 6대 주요 운용 방침을 발표

④(일본) 일본 정부는 일본 경제가 완만한 디플레이션에 진입했음을 공식적으로 선언(11. 20)  
 • 디플레이션 대책과 함께 고속도로 통행료 무료화, 아동수당·출산장려금·고용보험 확대 등을 통해 고용과 내수 촉진

⑤(EU) EU 집행위는 경기회복을 위한 재정지출 확대를 지속하고 국제공조를 통한 출구전략 마련 및 시행을 시사  
 • 금융부문 지원조치 철회 원칙과 잠정 일정을 마련할 계획이며 범유럽 금융감독체계 구축 추진

⑥(영국) 경기부양을 위한 정책들을 계속 추진하면서 중장기 재정건전성 회복을 위한 노력을 병행 추진  
 • 친환경 산업 육성, 실업자 해소 정책, 신차 구매보조금 지원 등 경기부양 정책 유지

⑦(프랑스) '10년 예산안을 통해 경제위기 대응 수준을 유지하는 한편 기업 경쟁력 강화와 고용확대를 위한 정책 추진을 시사  
 • 폐차보조금 정책을 2011년까지 연장하고 지방기업세를 폐지

⑧ (독일) 금융시장 안정 및 경기부양을 위한 정책 기조를 유지하며 금융기관의 부실자산 제거, 감독 강화를 위한 노력 경주

### III. 2010년 경제정책의 기본방향

#### 1. 대내외 여건

① 2010년에는 「성공적인 위기 극복」과 「성장기반 확충」에 정책의 중점을 두어 추진

- 최근의 경기회복 흐름이 투자 및 고용증가 등을 통해 서민생활의 안정으로 연결되도록 하는 등 체감경기 개선을 위해 노력
- 이와 함께, 정책의 중심을 점차 구조개혁과 성장동력 확충 등 중장기 지속발전 과제로 이동하여 '선진일류국가'의 비전 실현을 뒷받침

② 이를 위해 6개 분야에 걸친 주요 과제들을 추진

- (경기회복 공고화) 당분간 확장적 거시정책기조를 견지하고, 경제가 대외충격에 쉽게 흔들리지 않도록 위기대응 능력을 제고
- (일자리 창출) 경제의 고용창출 능력 제고, 적극적인 노동시장 정책 등을 통해 양질의 민간 일자리 창출 기반을 확충
- (민생 안정) 물가·부동산시장 안정과 함께 일과 교육을 통해 자립을 돕고 저소득 취약계층에 대한 지원 강화
- (G-20의 성공적 개최와 국격 제고) G-20 정상회의 개최를 계기로 글로벌 리더십을 발휘하고 대외역량 강화 및 국격 제고 노력 강화
- (녹색성장과 에너지 절약) 녹색성장 등 신성장동력을 확충하고, 에너지 저소비구조 정착을 통해 기후변화에 대한 대응력 제고

- (미래과제 준비) 저출산·고령화, 재정부담 증가 등 미래 위험요인에 선제적·체계적으로 대응

◇ 내년은 이명박 정부 3년차로서, 과단성 있는 실천과 국민이 체감하는 성과로 평가받을 수 있도록 노력

- 위기발생 등으로 해결이 지연되어 온 구조적 문제를 중장기적 시각에서 검토하고 실행에 옮길 시점

#### 2010년 경제정책방향과 과제



## IV. 2010년 중점 추진과제

### 1. 경기회복 공고화

- ◇ 민간의 자생적 회복기반이 강화될 때까지 확장적 거시정책 기조를 견지
- ◇ 한시대책은 도덕적 해이 등을 고려하여 정상화하되, 시장충격이 우려되는 일부 조치는 단계적으로 철회
- ◇ 경제 취약요인을 보완하고 위기대응 능력을 강화하는 한편, 산업체질 개선을 통해 지속적인 경기회복의 기반을 마련

### 1. 확장적 정책기조 유지

① (거시정책) 경기회복세가 강화되도록 당분간 확장기조를 견지하되, 경기·고용 상황 등을 보아가며 거시정책 기조를 점진적으로 정상화

- 경기회복을 위한 재정의 적극적 역할을 지속
- 경제여건이 불확실한 점을 감안하여 재정조기집행(상반기 60%)
- 2013~14년에 재정균형이 달성될 수 있도록 적자폭을 단계적으로 축소

\* 관리대상수지/GDP(%) : (09)△5.0 → (10)△2.9

#### 연도별 상반기 재정조기집행 목표 및 실적(%)

(예산대비 비율, 괄호는 실적)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1/4분기	26.9(26.9)	29.7(28.3)	26.8(25.6)	27.0(24.4)	24.9(22.7)	29.5(32.5)
2/4분기	28.0(28.1)	29.3(31.1)	25.3(27.4)	28.7(31.6)	27.1(26.9)	31.1(32.2)
상반기	54.8(55.0)	59.0(59.3)	52.0(53.0)	55.7(56.0)	52.0(49.6)	60.6(64.8)

- 금융정책도 당분간 완화기조를 유지하되 경기·물가·금융시장 상황 등을 고려하여 적기에 대응
- 가계·기업 부채 증가속도를 적정 수준으로 관리하는 등 거시정책 정상화시 발생할 수 있는 리스크에 사전 대비

② (한시대책) 예외적·한시적으로 취한 위기대응조치는 기한 만료시 정상화하되, 시장에 큰 충격이 없도록 보완장치 마련

- 한시적으로 확대한 정부 일자리는 민간부문 고용회복이 더딘 점 등을 고려하여 점진적으로 축소
  - \* (08) 29만명 → (09) 80만명 → (10 예산) 55만명
- 한시적인 신용보증확대 조치는 시장여건 등을 감안하여 단계적으로 정상화하되 도덕적 해이를 최소화하기 위한 보완장치 마련

- 보증 만기연장 조치는 '10년 상반기까지 연장. 다만, 한계기업을 대상에서 제외하는 등 지원의 선별성 강화

- 보증비율\*을 단계적으로 낮추는 한편, 초과보증에 대해서는 가산료 부과 등 시장친화적인 방법으로 해소 유도

\* (기존보증) : (09년) 95% → (10. 1월부터) 90% → (10. 7월부터) 85%

(신규보증) : 신용등급별 50~85% 차등적용 (위기 이전 수준)

- 장기·고액 보증은 가산보증료 부과 등을 통해 '10년부터 감축 재개 (09년에 감축조치 일시 중단)

• 일시적인 유동성 부족 중소기업을 지원하기 위한 Fast Track 프로그램을 '10. 6월까지 연장

• 은행 외화채무에 대한 지급보증은 차입여건이 크게 개선된 점을 감안하여 당초 계획대로 '09년 말에 종료

한시적 조치에 대한 처리계획

비상조치	당초시한	처리계획
<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 신용보증 확대</li> <li>- 보증만기연장</li> <li>- 보증비를 상향 조정</li> <li>- 장기·고액보증 감축 중단</li> </ul>	'09말	단계적으로 정상화 - '10. 6월 말까지 연장 - 보증비를 정상화(%) * (09)95 → (10.상)90 → (10.하)85 - 가산보증료 부과 등 보증감축 재개
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fast-Track 프로그램</li> </ul>		- '10.6월 말까지 연장
<ul style="list-style-type: none"> <li>은행의 외화채무 지급보증</li> </ul>	'09말	시한 만료시 종료

2. 경제 취약요인 보완

- ① (경제체질) 내수기반을 확충함으로써 수출 위주의 경제체질을 개선

  - 서비스산업 선진화, 규제완화 등을 통해 내수를 활성화하여 경제의 안정성을 제고하고 일자리를 확충
  - G-20 정상회의 의장국으로서 세계경제의 불균형 시정(Rebalancing)을 위한 「지속가능한 균형성장(Framework)」 논의에도 적극 부응
- ② (기업) 상시적인 기업구조조정을 통하여 기업체질 개선 도모

  - 진행중인 워크아웃 등 구조조정을 신속히 마무리하고, 신용 위험평가 등을 통해 추가적인 구조조정 대상을 선정
  - PEF 규제완화 등을 통해 기업의 자금조달원을 다양화하고, 자본시장을 통한 구조조정을 유도

\* 기업재무안정 PEF 등의 도입을 위한 자본시장법 개정 추진 중(09. 4월 국회상정)
- ③ (가계) 가계부채를 안정적으로 관리하고 이자부담 변동위험 완화

  - 강화된 LTV, DTI 규제를 지속 적용
  - 주택담보대출의 금리산정방식 다양화\*, 장기·고

정금리 주택담보대출 활성화 등을 유도

\* 업계 자율적으로 CD금리(변동 주택담보대출의 84% 수준) 이외에 다양한 기준금리 상품을 출시하도록 하여 소비자의 선택폭을 확대

- ④ (공공기관) 그간의 구조개혁 노력을 제도화하고, 자율 책임경영체계를 확립하는 등 공공기관의 체질 개선 추진

  - 단체협약 즉시 공시 등을 통해 노사관계를 선진화하고 사내복지기금 출연율 차등화 등을 통해 과도한 복리후생제도를 개선

- ⑤ (국가경쟁력보고서 발간) 우리 경제의 강점과 약점을 종합적으로 분석하기 위해 국가경쟁력보고서 발간(10.하반)

3. 위기대응 능력 제고

- ① (금융부문) 개별 금융시장의 안정을 도모하고, 국제논의 결과 등을 바탕으로 거시건전성 제고를 위한 개선방안을 마련

  - 국고채 균등발행 기조 유지 등 국채시장의 안정 노력과 함께, RP시장 활성화를 통해 단기자금시장의 발전을 도모
  - 금융회사 순이익의 내부유보 확대를 통해 금융회사의 자본적정성 및 손실흡수능력 제고를 유도
  - 예대율 관리방안\*을 마련하여 은행의 자금조달·운용 구조 안정화

\* 계량지표 반영에 따른 대출 축소 등 부작용을 방지하기 위해 시장상황·건전성 개선상황 등을 종합적으로 고려하면서 추진

  - 정책당국간 협력 강화 등 거시건전성 감독의 실효성 제고
  - 국제논의(G-20, FSB 등)를 바탕으로 금융감독규제 개선 검토

- 감독규제의 경기순응성 완화를 위한 자본규제 정비
- 레버리지 규제를 통해 금융회사의 과도한 유동성 창출 예방
- 시스템적으로 중요한 금융회사(예: 규모가 크거나 다양한 금융회사와 연계된 금융회사)에 대한 감독 규제 강화
- 금융회사 임직원 보수를 장기성과와 연계하는 등 성과보상 체계를 개선하여 금융회사의 자산확대 경쟁 방지
  - 은행권 사외이사의 역할·자격요건 강화 등을 통해 독립성·책임성을 제고하기 위한 자율규범(best practice) 마련
  - 위기에 대응한 금융회사의 손실흡수능력 제고를 위해 보통주 등 핵심자본 중심의 자본확충 유도

**②(외환부문) 외화자금 흐름, 단기외채 동향 등에 대해 면밀히 모니터링하는 한편 외환관련 리스크 관리 시스템을 정비**

- 환율이 경제의 펀더멘털 및 외환수급과 괴리되지 않도록 외환시장 안정화 노력 지속
- 외화유동성 비율 개선, 외화유동성 리스크 관리기준 마련, 중장기 외화재원조달비율 강화 등을 통해 금융회사의 외환건전성 제고
- 관계기관 협의체를 구성·운영하여 외화자금 흐름 등 외환관련 거시적 위험을 주기적으로 평가

**③(조기경보시스템) 모형의 취약요인 탐지기능을 제고하고 비계량적 요인, 부문간 연관효과 등에 대한 종합적 분석을 강화**

- 부처별 위기관리 업무에 대한 총괄·조정 기능을 강화

#### 4. 산업체질 개선

**①(중소기업) 중소기업의 자생력 제고를 위한 기술혁신, 생산성 향상, 지원체계 개선 등 추진**

- 녹색·신성장동력 분야의 중소기업형 유망 R&D 과제(10년 350개)를 발굴하여 제품화·사업화까지 지원하는 체계 강화
- 생산성 향상 프로그램\*, 「新제조기반 전문 중소기업 육성계획」 수립(10. 10월) 등 「중소기업 현장 생산성 향상 대책」 중점 추진

\* 소기업·수출기업 등 1만개(10~13년) 기업에 대해 생산성 진단부터 시설개량, 공정개선, 교육·훈련 등 연계 지원

**②(벤처) 청년 기업가정신 확산 및 질 좋은 벤처 육성을 위한 창업·성장 여건 개선**

- 기업가의 도전정신 고취를 위해 「청소년 직업관 및 창업교육 3개년 계획」을 수립·시행하고 실패 시 재도전에 대한 지원 강화
  - 벤처투자펀드(모태펀드+민간펀드)를 3.5조원 수준으로 조성하고 M&A 및 분사창업 촉진을 위한 세제지원 및 규제 완화
- '12년까지 신규 벤처 1만개를 추가하여 총 3만개 벤처기업 육성 및 신규 일자리 20만개(10년 : 3천 개사, 6만개 일자리) 창출

**③(부품소재산업) 수입대체가 시급하거나, 수요 급증이 예상되는 20개 부품소재(부품·소재 각 10개)를 선정하여 기술개발 집중 지원**

- 국내 부품소재 기업과 해외의 수요기업간, 부품소재 기업간 공동 기술개발 및 신뢰성 공동연구 지원(10년 400억원)

**④(정보통신산업) IT 분야 차세대 기술개발 및 신산업 발굴·육성**

- 국가간 경쟁이 격화되고 있는 차세대 반도체, 디스

플레이, 휴대폰 시장에서의 경쟁력 유지·강화를 위한 기술개발 확대

- 차세대 메모리, AMOLED, 플렉서블 디스플레이, 4G 이동통신 핵심기술 등 차세대 핵심기술 개발 및 국제 표준화 선도
- IT융합, 시스템반도체, 차세대 반도체 조명, 2차전지, 3D, RFID/USN 등 IT신산업을 미래 성장동력으로 발굴·육성
- '10년 정보통신진흥기금을 확충하여 R&D 및 IT 중소기업 육성 등에 집중 지원

**5 [농어업]** 농·수협 개혁을 지속적으로 추진하고, 농수산식품 R&D 활성화를 통해 농어업과 식품산업의 연계발전 추진

- 국가식품클러스터, 전통·발효식품 산업화 등을 통해 농어업과 식품산업의 연계를 강화하고 해외 진출을 위한 기반을 마련
- (쌀 수급 안정) 풍년에도 농민들이 걱정하지 않도록 적정량 생산대책 및 쌀 가공산업 활성화방안 등 근본적인 대책 강구
- 눈에 쌀 이외 콩·밀·租사료 등을 재배토록 유도함으로써 쌀 과잉생산을 줄이고 콩·밀 등의 자급률은 높이는 방안 추진
- 쌀 유통구조 선진화를 위해 대형 쌀유통회사 설립, 상품거래소 도입, 품목 대표조직 설립 등 검토
- 국수, 막걸리 등 밀가루 제품을 쌀가루로 대체하기 위해 가공용 쌀을 저렴하게 공급하는 등 쌀가공산업 활성화 지원

**6 [유통산업]** 산업경쟁력 제고 및 소비자 후생 증대를 위해 거래의 투명성 확보 등 유통시장의 선진화 추진

- 산업발전을 지원할 유통구조 개선의 인프라로서 상품거래소 설립 검토·추진

**7 [수출경쟁력 강화]** 선진적·체계적 무역인프라 확

충을 통해 기업의 수출 경쟁력을 제고

- (서비스 수출기반 강화) 수출관련 정책지원상 제조업 분야와의 차별을 해소
- 중국 등 인접국의 서비스 수요 증가를 활용하기 위한 서비스 분야 수출환경을 종합적으로 점검하고 지원체계 마련
- (수출금융 지원) 수출중소기업 및 선박·플랜트 수출에 대한 지원을 확대하고 녹색성장·해외자원개발 사업에 대한 지원 강화
  - \* 수은 수출금융 지원 확대 계획 : (09년) 53조원 → (10년) 60조원
- 수출기업의 거래 리스크 완화, 금융애로 해소 등을 위해 수출보험 지원규모 확대(수보)
  - \* 수보 보험 지원 확대 계획 : (09년) 170조원 → (10년) 190조원

**2. 일자리 창출**

◇ 「국가고용전략회의」를 설치하고, 서비스산업 선진화, 노동시장 유연성 제고 등을 통해 양질의 민간 일자리를 창출

**1. 국가고용전략회의 운영**

- 1** 내년 경제정책 운용의 최우선 과제로서 “일자리 창출”을 위한 국가적 역량을 집중하기 위하여 대통령 주재하에 「국가고용전략회의」를 한시적으로 운영
  - 비상경제대책회의의 일환으로 교육·노동·산업·복지 등 광범위한 분야의 전문가들 참여하에 매월 1회 이상 운영
- 2** 「국가고용전략회의」에서는 일자리 창출과 관련한 전 분야에 걸쳐 장·단기 대응방안을 마련
  - 일자리 관련 재정지원제도, 서비스산업 선진화, 노동시장 구조개선, 산·학 협력 및 교육제도 개선 등

## 2. 서비스산업 선진화

① (서비스산업 선진화방안 추진) 그간 추진한 대책의 성과가 조기에 가시화될 수 있도록 차질 없이 추진

- 교육 등 서비스산업의 경쟁력 강화를 위한 핵심법안\* 처리에 만전을 기하고 하위법령 제정 등 후속 조치를 조속히 마무리

\* (예시) 경제자유구역 등의 외국교육기관 설립·운영 특별법 개정안, 경제자유구역의 외국의료기관 등 설립·운영에 관한 특별법 제정안 등

- 「전문자격사 시장 선진화 방안」을 빠른 시일 내에 확정·발표하고, 법령 개정 등 후속조치를 차질 없이 진행
- 의료법인 합병근거 마련 등 의료서비스 선진화 발표 내용의 제도화와 함께 투자개방형 의료법인 관련 논의 진행

② (유망서비스업 육성) 고용창출 효과, 성장가능성 등이 높은 유망업종을 발굴하여 체계적인 육성방안 마련

- 잠재수요가 높은 유망 사회서비스 분야(아동발달 서비스, 간병 등)를 선정하여 시장 형성을 위한 지원방안 마련
- 방송산업 활성화를 위하여 방송사업 허가·승인 절차 투명화, 유료방송 이용요금 승인제도 개선 등 규제 개선
- 유망 콘텐츠 기업의 창업과 성장을 활성화하기 위하여 콘텐츠 분야의 유통구조와 불합리한 관행의 선진화 추진
- 해양레저 등 고부가가치 관광·레저산업 육성방안 마련

③ (지역과 연계 강화) 지자체가 지역의 특성을 반영한 맞춤형 서비스산업 발전 방안을 마련할 수 있도록 적

극 지원

④ (공휴일 제도 개선) 근로의욕을 저해하지 않으면서 건전한 여가문화를 활성화할 수 있도록 공휴일 제도 개편을 검토

## 3. 노동시장의 유연성 제고

① (노사관계 선진화) 복수노조 및 전임자 급여 관련 법령의 개정작업을 '10년 상반기까지 마무리하고, 관련 제도 개선도 추진

- 합리적인 노사관계 정착을 위한 교섭창구 단일화 및 근로시간 면제제도(Time-off) 실시방안 마련
- 복수노조 시행에 대비, 임금협약 유효기간 합리화 등 교섭 비용 축소 추진
- 공공부문 파업에 따른 공익침해를 최소화하기 위하여 필수공익사업 대체근로제도의 합리적 개선 검토

② (노동유연성 제고) 일자리 창출과 시장여건 변화에의 탄력적 대응을 위해 근로시간·임금 등의 유연성을 높이는 제도개선 추진

- (근로기준 선진화) 탄력적 근로시간제\* 확대, 임금 피크제 및 직무·성과급 확산 등 임금체계 개선 추진

\* 일정기간 동안의 평균 주당 근로시간이 법정 주당 근로시간을 초과하지 않는 범위 내에서 特定日/特定週의 근로시간을 탄력조정하는 제도

- 관련 제도의 운영실태를 평가하여 종합적인 개선 방안을 마련, 노사정 협의를 거쳐 내년 하반기에 제도개선 추진
- (근로형태 다양화) 일·가정 양립형 일자리 창출을 위한 단시간 근로 활성화 지원
- 상용직 단시간 근로자를 채용하여 고용인원을 늘리는 경우 일정기간 동안 소요비용의 일부를 지원

하는 방안 강구

- 여성부에서 '시간제 근무 공무원' 시범 운영 추진
- (비정규직 제도 개선) 비정규직 통계인프라를 확충하고, 사용기간 제한(2년) 예외 확대(석사학위 강사 등 기간 제한이 불합리한 직종 중심)

#### 4. 일자리 대책의 효과성 제고

**① (국가고용전략 수립)** 우리 경제의 고용창출력과 고용의 안정성을 제고하기 위한 범정부적 고용전략 수립(10년 상반기)

- 노동시장 선진화·고용지원 서비스 강화 등을 통한 노동시장 활력 회복, 미래산업 핵심인재양성 등 인적자원의 개발·활용 전략

**② (재정지원 일자리 대책 보완)** 민간부문의 고용회복이 미흡한 상황이므로 재정의 일자리 지원 지속

- 희망근로(10만명), 청년인턴(중소기업 2.5만명, 공공부문 1.2만명) 등 일자리사업을 상반기 조기집행
- 희망근로의 대상사업과 참여자 선정기준(소득, 재산 등) 개선, 재료비 비중 제고 등 제도를 보완·개선

- 사회서비스 일자리 확대(09년 12.9만명 → 10년 14.0만명) 및 바우처 적용사업 확대\*를 통해 사회서비스 부문 일자리 창출 지원

\* 기존 8개(노인 돌봄 등) → 10개 사업(아이돌봄, 장애인 장거요양서비스 추가)

- 재정지원 일자리사업 참여자를 여성가장·저소득층·장애인 등 취약계층 중심으로 선정

**③ (인력수급 불일치 해소)** 산학연계형 취업지원 시스템 구축 및 청년층의 중소기업 취업 유도

- 청년·중소기업이 원하는 취업지원 및 훈련정보를 제공하는 사이트를 구축하고, 맞춤 훈련 실시 등 취업지원 강화

\* 청년의 구직정보와 중소기업의 구인정보 DB 대상을 확충

\* 관계 부처의 우수 중소기업 인증 정보 등을 연계하여 청년이 원하는 혁신형 중소기업 등의 구인정보를 포함

- 지역별 전문계고-지역산업체-경제단체 간 산학협업체를 구축하여 전문계고와 산업체 간 인력수급을 연계

**④ (중소기업 인력지원 강화)** 중소기업 근무유인 제고

- 창업지원 대상 선정시 「중소기업 5년 이상 근무자」우대 지원

\* 사업화 자금·컨설팅 등을 지원하는 예비기술창업자 육성사업 등에 참여 신청시 가점 부여

- 산업단지 구조고도화펀드(12년까지 1조원 조성)를 활용하여 문화복지·단지 기반시설 확충 등 산업단지 근무환경 개선 지원

**⑤ (외국인 인력 도입)** 중소기업 인력난·내국인과의 일자리 경합·사회적 비용 등을 종합적으로 고려, 외국인 인력도입·관리 방안 검토

**⑥ (취업지원 인프라 강화)** 취업지원 시스템을 강화

- 내실 있는 취업상담이 이루어지도록 고용지원센터 인력 보강

- 청년창업 활성화를 위해 대학 취업지원실을 창업·취업지원센터로 확대 개편하여 창업전담인력을 배치(10년 : 21억원)

**⑦ (직업능력개발사업 강화)** 구직자가 필요한 훈련과정을 스스로 선택·이용하는 '직업능력개발계좌제' 사업을 대폭 확대

\* 실업자훈련 중 직업능력개발계좌제 비중 : (09)23% → (10)71%

- 노동부 직업훈련 정보망(HRD-net)을 범정부 직업능력개발 포털로 확대(10. 4월)하여 훈련수요자의 훈련선택 편의성 제고

## 5. 인적자원 확충

① **(교육제도 개혁)** 교육의 자율성과 다양성 제고를 통한 공교육 정상화를 위해 고등학교 체제 개편 추진

- 교원의 전문성 제고를 위해 교원능력개발평가제를 도입

② **(대학 선진화)** 경쟁·정보공개 확대 등을 통한 대학 구조개혁 촉진

- 대학에 대한 주기적인 실태조사를 실시하여 경영 부실 대학에 대해서는 단계별 조치방안을 통해 구조조정 유도
- 해산 학교법인의 잔여재산에 대해 공익법인·사회복지법인으로의 출연을 허용(사립학교법 개정 추진)
- 학생, 기업 등의 합리적인 선택을 뒷받침하기 위해 대학의 정보공개(08. 12월 시행) 범위 확대

③ **(실용형 인력양성)** 산업수요에 맞는 인적자원 양성을 위해 산학연계 강화 및 기능인력 양성 지원

- 대학 부지 내 기업연구소 건물 건축에 대한 규제 완화 검토를 추진하고, 산업단지 내 대학이전 촉진 방안 마련 추진
- 국제기능올림픽 입상자 등 우수기능인력을 국가인재로 관리(DB구축)·홍보하고 취업·창업 지원 등 지원방안 강구
- 연구개발사업 지원시 연구인력 활용 확대 유도

- 신진연구자지원사업 등 개인 기초연구지원 사업의 인건비 전용이 용이하도록 운영

## 6. 투자 확대 및 효율화

① **(기업환경 개선)** 창업·입지·환경 등 전반적인 투자환경을 재점검하여 규제를 개선하기 위한 「기업환경개선대책」 수립

- 자유로운 시장진입을 막는 분야별 진입규제 개선 방안 마련  
(교통·운송, 에너지, 유통, 보건의료 등)

② **(투자 인센티브 강화)** 신성장동력, 녹색성장 등 성장 유망분야에 대한 투자 인센티브 강화

- 외국인투자 중 고도기술 수반사업에 대한 조세감면\* 대상에 신성장동력 및 녹색성장 관련 신기술을 포함  
\* 법인세, 소득세에 대해 5년간 100%, 추후 2년간 50% 감면
- 신성장동력, 녹색성장 중심으로 R&D 투자에 대한 재정지원 확대 (R&D 재정투자: 09년 12.3조원 → 10년 13.6조원)

③ **(외국인투자 유치 확대)** 국가산업발전 전략과 연계된 '선택과 집중'의 외국인투자 유치 활동을 전개

- 녹색기술산업, 기술융합산업 등 고부가가치 산업을 중심으로 중점 유치산업을 선정하고, 맞춤형 IR 등 전개
- 수요자 중심의 투자 인센티브 제공을 위해 현금지원제도를 강화하고, 외국인 투자정책센터를 설치 ('10년중)

④ **(R&D 투자)** 투자 확대 및 효율성 제고를 위한 제도 개선 추진

- 정부 R&D 투자를 '12년까지 '08년 대비 1.5배 확대  
\* (08) 11.1 → (09) 12.3 → (10안) 13.6 → (11계획) 14.9 (12계획) 16.6조원
- 성과지향형 R&D 시스템으로의 전환을 위해 정부 R&D 지원방식을 혁신하고 민관 R&D 파트너십 강화

- 녹색성장 등 상위정책과의 R&D 연계강화, 경쟁 촉진 및 엄정한 성과평가("Early Kill"), "성실실패 (Honorable Failure) 제도" 도입 등을 통해 창의적·도전적 연구환경 조성

3. 서민생활 안정

- ◇ 물가와 부동산시장 안정을 통해 서민의 실질소득수준을 제고
- ◇ 일과 교육을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원을 강화하고, 저소득 취약계층의 생활안정을 위한 사회안전망을 확충

1. 물가와 부동산시장 안정

① (물가) 경기회복 과정에서 나타날 수 있는 인플레이 심리를 차단하고 잠재적인 물가 불안요인에 선제적으로 대응

- 물가안정목표제를 3년 평균 목표 달성 → 매년 점검·설명 방식으로 개편하여 중기적 시각에서 기대인플레이의 안정을 유도

\* 10~12년 중기 물가안정목표 : 소비자물가 3.0±1.0%, 연 단위로 점검·설명

- 경쟁을 통한 가격안정 여건 강화를 위해 소비자원 홈페이지(T-gate)를 통해 라면·과자·세제 등 주요 생필품 판매가격 정보를 정기적으로 제공

- 경영효율화 등을 통해 공공요금 인상 요인을 최소화하고, 보다 체계적인 공공요금 관리 방안 강구

\* 연료비 연동제, 원가절감 유인 도입 등 다양한 대안 검토

- 서민생활과 밀접한 품목 등을 중심으로 경쟁제한적 진입규제를 정비하고 담합 감시를 강화

\* 독과점 구조 및 국내외 가격차가 큰 품목 등을 대상(09년 담합조사 분야 : 교복, 음료, LPG, 소주, 온라인 음악서비스 등)

- 석유수입업 등록요건 완화, 통신요금 국제비교지표 개발, 대학등록금 산정근거 공시제 도입 등 경쟁여건 조성

- 원자재 비축규모를 확대하고, 민관공동비축제 도입을 통해 원자재 가격 불안 소지에 선제적으로 대비

\* 원자재 비축재고(조달청, 일본) : (09) 49 (10) 53 (11) 55 (12) 60

② (부동산) 시장상황을 상시적으로 모니터링하고, 장래 불안요인에 선제적으로 대응

- 시장불안 우려시 주택거래신고지역 추가지정 등 적극 대응
- 보금자리주택은 연 2회 이상 분양(사전예약방식)하는 것을 목표로 수도권 GB 내 추가지구를 지정하는 등 공급을 지속 확대

\* '10년 사업승인 계획 : (당초)전국 14만호 → (확대)전국 18만호

- 토지시장 조절기능 강화를 위해 「토지은행 10개년 종합계획」을 수립(10. 2월)하고, '10년 중 2조원 규모 토지를 비축

- 전월세 시장을 정확히 파악하여 정책대응성을 강화하기 위해 『(가칭) 전·월세 거래정보시스템』 도입 추진

2. 저소득 취약계층 생활안정

① (취약계층 지원) 미혼모·노인·장애인에 대한 맞춤형 사회안전망을 확대하는 등 복지 사각지대 축소

- 청소년 미혼모가 일정연령(예 : 24세)에 이를 때까지 자녀양육비, 의료비, 자립비용 등을 지원하는 방안 강구

- 저소득 중증장애인의 생활안정을 위해 매월 연금을 지급하는 '중증장애연금'을 신규 도입(10. 7월 시행)

- 기초노령연금 수급자 확대와 노인일자리 확충을 통해 노후생활 안정을 지원하고 치매노인에 대한 의료지원 확대

\* 기초노령연금 : (09) 363만명, 2.5조원 → (10) 375만명, 2.7조

\*\* 노인일자리 : (09) 16만개, 1,166억원 → (10) 17.6만개, 1,286억원

- 서민 난방비 부담 등을 감안하여 가스요금 연료비 연동제 시행시기를 동절기 이후로 조정('10. 1월 → '10. 3월)

## ②(주거 복지) 수요자 중심의 장기 공공임대주택을 지속적으로 공급

- 무주택 서민들이 소득 및 선호에 따라 다양하게 선택할 수 있도록 맞춤형 장기 공공임대주택을 꾸준히 공급
  - \* 임대유형별 공급계획 물량 (연평균) : (영구임대) 1만호, (국민임대) 4만호, (다가구매입 및 전세임대) 2만호, (장기전세) 1만호, (10년·분납임대) 2만호
- 도심재정비사업 추진에 따른 이주 수요를 흡수하기 위해 수도권에서 건설중인 공공임대주택 중 일부를 철거민 세입자에게 공급
- 긴급보수가 필요한 기초수급자의 자가주택 개보수 사업을 신규 추진('10년 415억, 1만가구)하여 주거환경 개선

## ③(농어민 복지) 주거·교육 등 필요한 공공서비스 항목과 최소한의 목표수준을 설정하는 「농어촌서비스 기준」 시행('10. 1/4분기)

- 농어업인 연금보험료 지원을 확대하고, 질병·사고 농가에 대한 영농도우미 지원 확대

## ④(문화 복지) 문화서비스가 촘촘히 보급될 수 있도록 리·동 등 기초생활권 단위까지 문화예술 프로그램을 지원('10년 1,003억원)

- \* 소외지역 문화 순회, 문화예술교육 강사 및 체육지도자 파견, 소규모 도서관 운영 등

### 3. 일과 교육을 통한 자립 지원

#### ①(일을 통한 탈빈곤 지원) 일과 복지의 연계 등 자발적 빈곤탈출 유인을 강화하여 자활 촉진

- 근로활동을 하는 기초수급자의 자립자금 마련을 지원하는 '희망키움통장제' 신규 도입
- 저소득층 취업성공패키지 사업(09년 1.5 → 10년 2.0만명) 및 자활근로 (09년 4.8 → 10년 6.5만명) 확대를 통해 근로빈곤층의 일자리 지원

#### ②(교육기회 확대) 취업 후 학자금 상환제도(ICL)를 실시하고, 저소득층에 대한 방과후학교 자유수강권 지원대상 확대

- 대학 재학중 등록금 걱정 없이 학업에 전념할 수 있도록 취업 후 학자금 상환제도(ICL) 실시('10. 1학기)
- 저소득층 학생이 수강료 부담 없이 방과후학교에 참여할 수 있도록 자유수강권 지원대상 확대(09년 35 → 10년 39만명)

#### ③(서민금융 지원) 서민 자활 등을 위한 금융지원 강화

- 미소금융 지역별 지점을 '09. 12월부터 설치하고 단계적으로 200~300개로 확대(향후 10년간 2조 원 이상 조성)
- 미소금융재단 소액보험의 대상·규모를 확대하고, 우체국보험의 공익재원을 활용한 소액 서민보험 제도(가칭 '만원의 행복보험') 시행
  - \* 최저생계비 150% 이하의 가계(총 386만 가구, 연 10만명 이내)를 대상으로 시중보험료의 20~30% 수준으로 보험서비스 제공

#### ④(소상공인 지원) 대형 업체와의 경쟁 속에서 상대적으로 소외되고 있는 소상공인·전통시장의 영업환경을 개선

- 일정 규모 이하(예 : 50인 이하)의 자영업자에 대해 본인 희망에 따른 고용보험 실업급여 가입 허용
- 기업형 슈퍼마켓(SSM) 등에 대응한 중소소매업 유통체계를 혁신
  - 공동배송시스템 구축 등 공동구매 물량을 최대 6

천억원으로 확대, 골목 슈퍼에 농협 “하나로마트”와 같은 수준으로 농수산물 공급

- '13년까지 영세 소매점포 1.2만개(10년 2천개) 스마트숍화를 위해 컨설팅·POS 등 정보화기반 구축·자금 연계 지원(신규 1,110억원)
- 중소 가맹점에 대한 카드수수료 상한제 등을 도입하고, 전통시장 활성화를 위해 온누리 상품권 발행 규모 확대 등 추진

#### 4. 녹색성장과 에너지 절약

◇ 녹색산업 육성, 4대강 살리기 사업, 에너지 절약형 경제체제 구축 등을 통해 성장동력을 확충하고 기후변화에 대한 적응력 확보

### 1. 녹색산업 육성

① (녹색투자 활성화) 녹색기술·프로젝트, 녹색기업에 대해 정부가 인증하는 '녹색인증제'와 '녹색기업 확인제'를 시행

- 인증된 기술·프로젝트의 사업화 기업에 대해서는 정부의 R&D, 보증, 마케팅, 수출 등 지원에 있어 우대
- 이자소득 비과세\* 등 세제혜택이 주어지는 녹색예금·채권을 통해 장기 저리 자금을 조달하여 인증된 녹색기술 등에 투자

\* 조달된 자금의 60% 이상을 인증된 녹색기업 등에 투자하는 경우만 혜택

② (녹색 기술·산업 육성) 산업 및 기술부문의 녹색성장 잠재력 확충

- 녹색 R&D 투자를 확대(09년 2.0조원 → 10년 2.2조원)하고 해상풍력, 2차전지 등 핵심 녹색산업에 대한 육성전략을 본격 추진

- 혁신 기술을 활용한 에너지 저소비형 생산공정을 확대하고 중소기업형 유망 녹색기술을 토대로 녹색전문기업 육성(10년 200개)

② (녹색산업 해외진출 촉진) 그린 ODA 확대, 해외 CDM(Clean Development Mechanism) 사업 지원 등을 통해 해외진출을 촉진

- 녹색 ODA 비중(양자간 기준)을 '13년 20%, '20년 30%로 확대
- 수출입은행 등이 조성한 「탄소펀드」(약 1,000억원)를 통해 우리 기업이 참여하는 해외 CDM 사업을 지원하고, ADB가 조성중인 「미래탄소펀드」에 EDCF를 통해 투자(최대 2,000만불)

③ (신성장동력 육성) 녹색기술산업 등 17개 신성장동력산업 및 원천기술 R&D 비용에 대한 세제지원을 확대

\* R&D비용 세액공제율 : (기존) 3~6% → (확대 후) 신성장동력 20%, 원천기술 25%

- 기 조성된 신성장동력펀드의 조기 투자를 유도하는 한편, '10년중 2천억원 규모 펀드를 추가 조성
- \* 신성장동력펀드 조성(억원) : (09)6,500(정부 1,100) → (10)2,000(정부 400)
- IT융합 및 핵심소재 나노융합 기술개발 지원, 융합신산업 창출전략 수립 등을 통해 융합산업을 수출동력화 및 주력산업화

### 2. 4대강 살리기 사업의 차질 없는 추진

① ('09년중 1차사업 착공) 국토해양부 소관 95개 사업 중 1차분 42개 사업(턴키 16, 일반 26개)을 '09년중 착공

- 농식품부 소관 농업용 저수지 등도 '09년 착공(총 99개 공구 중 20개) 추진

\* 국토부 소관 사업비 : 15.4조원(재정 7.4조원, 수자원공사 8조원)

\* 사업내용 : 물 확보(13억㎡) 및 홍수 방어(9.2억㎡), 수질개선과 생태복원(12년까지 2급수로 개선), 지역주민의 복합공간 창조(자전거길 1,728km 등), 강 중심의 지역발전(벚길 복원 등)

- ② (10년중 60% 이상 완료) 2차분 사업을 '10. 3월까지 착공하고, 보·준설 등 핵심공정을 차질 없이 추진하여 '10년 말까지 전체 공정의 60% 이상을 달성
    - 경작지 보상, 문화재 시굴 등을 '10.상반기 중 완료
    - 수자원공사 투자비에 대한 금융비용(800억원) 지원
- \* '10년 소요 사업비 6.7조원(재정 3.5조원, 수공 3.2조원)

- ③ (통합사업관리시스템 운영) 다양한 발주기관, 업체 등이 참여하는 사업공정을 체계적·효율적으로 관리하기 위한 전산시스템 구축·운영

### 3. 에너지절약형 경제체제 구축

- ① (에너지 저소비 구조 정착) 에너지 절약, 탄소 저감 기술개발 등을 통해 기후변화에 대한 적응력 제고
  - CO<sub>2</sub> 감축기술, 청정에너지 및 에너지효율화 기술 개발에 대한 재정지원을 확대('09년 6,400억원 → '10년 7,600억원)
  - 부문별 일정규모 이상 사업장 또는 건축물에 대해 단계적으로 에너지 목표관리제를 시행
  - 각 부처별로 소관 분야에 대해 에너지 절약 목표를 부여·관리하고, 관공서 건물은 에너지 절약형으로 개선
  - 연료비 연동제 등 에너지 가격의 단계적 현실화 방안 마련
- ② (온실가스 감축) 중기 온실가스 감축목표('20년까지 BAU 대비 30% 감축) 달성을 위한 세부 이행계획 수립
  - 산업, 건물, 교통 등 부문별 배출전망과 감축잠재

량을 정밀 분석하고 업종별 국제경쟁력을 검토하여 감축량을 설정

- 국가 온실가스 배출통계 관리시스템과 배출권 거래제 기반 구축

- ③ (환경친화적 제도 개편) 세제·재정제도에서 환경적 요소를 보다 고려하고, 생활양식을 친환경적으로 개선하기 위한 제도 개편
  - 중장기적으로 에너지세제를 강화하고, 재정사업에 대한 예비타당성 조사시 친환경 및 녹색요소에 대한 평가항목을 보완
  - 음식물쓰레기를 줄이기 위하여 배출량에 비례한 수수료 징수 강화, 간소한 한식메뉴 개발·보급 등 추진

- ④ (해외자원 개발) 자원 정상외교의 성과가 가시화될 수 있도록 해외자원개발 추진전략을 수립('10. 3월)
    - 자원개발펀드(1조원) 조성, 국책은행의 자금지원 확대 등을 통해 민간기업의 해외자원개발 투자를 활성화
- \* 수출입은행 자원개발금융 : ('09) 1.3조원 → ('10) 2.2조원

## 5. G-20 정상회의의 성공적 개최와 국격 제고

- ◇ G-20 의장국으로서 글로벌 이슈 논의에 주도적으로 참여하는 등 글로벌 리더십을 강화하고 국제무대에서 대한민국의 위상 제고
- ◇ 대외협력 확대와 이에 대한 국내 대비 등 우리 경제의 개방역량을 강화하고, 사회적 자본 확충 등 국가품격을 제고

### 1. G-20 정상회의의 성공적 개최

- ① (G-20 회의의 성공적 개최) G-20 의장국으로서

'10년 11월 예정된 정상회의 및 재무장관회의를 성공적으로 개최

- 글로벌 경제 이슈에 대한 의제 설정\* 등에 있어 국의 반영은 물론 선진국과 신흥국 간 가교 역할을 수행하는 등 리더십 발휘

\* 지속가능 균형성장, 글로벌 금융안전망, 최빈개도국 지원 등

**②(국가 위상 제고)** G-20 회의를 계기로 국민의 자긍심과 대외 브랜드 가치를 높이기 위한 방안 마련

- 브랜드지수 개발 등 국가브랜드 관리시스템을 체계화

## 2. 원조공여국의 역할 수행

**①(위상에 걸맞는 역할 수행)** OECD 개발원조위 가입을 계기로 성숙한 기여국가로서 대외이미지를 높이고 우리나라의 영향력 확대

- 앞으로 늘어나는 대외원조를 효과적으로 수행하기 위한 중장기 비전과 추진전략 수립
- 대외경제협력기금(EDCF) 등 대외원조 규모를 확대하여 개도국의 발전을 지원하는 한편 우리 기업의 해외진출을 촉진

\* ODA/GNI 비율(%) : (08) 0.09 → (12) 0.15 → (15) 0.25

**②(발전경험 공유)** 고유한 발전경험을 토대로 '한국형 원조모델'을 확립·전파하고, 경제발전 경험 공유사업(KSP)을 지속적으로 보완·발전

## 3. 대외협력 강화

**①(대외개방 확대)** 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 제고하고 시장을 확대할 수 있도록 '중장기 FTA 추진전략'을 마련·추진

- 美·EU 등 對선진권 FTA의 조속한 발효를 추진하고,

- 걸프연합(GCC), 페루, 호주, 뉴질랜드, 콜롬비아 등 자원부국과 개도국과의 FTA 협상 타결을 위해 노력

- 한중일 FTA에 대한 산관학 공동연구 본격화

- 조만간 발효될 FTA를 중심으로 홍보를 강화하고, FTA 종합지원센터(가칭) 설립 등 활용도 제고를 위한 노력 강화

**②(국제금융기구와의 협력)** 국제금융기구 재원 확충에 적극 참여하고 정책공조를 강화하여 국제사회의 책임 있는 공여국으로 자리매김

- '10년 본격화될 IMF, WB 지배구조개혁 과정에서 지분 확대를 추진하고, 국내 인력의 국제금융기구 진출을 지원

**③(신흥국과의 경제협력)** 금번 경제위기 이후 새로운 성장축으로 부상하고 있는 신흥국들과의 경제협력을 강화

- 지역별 특성, 성장잠재력, 우리 경제와의 관계 등을 감안하여 '지역별 경험전략'을 수립
- BRICs, 자원부국, 아세안과의 경제협력 협의체를 활성화하여 신흥국과의 맞춤형 경험사업을 적극 발굴

**④(금융협력)** '10. 상반기중 CMI 다자화 체제를 출범시키고, 보다 중장기적인 시각에서 역내 금융협력 강화 방안을 모색

- '10년중 역내 신용보증투자기구\*(CGIF)를 설립하여, 아시아 지역 금융시장 안정 및 채권시장 활성화를 도모

\* Credit Guarantee and Investment Facility : ASEAN+3 회원국의 역내 발행채권에 대해 신용보증을 제공하는 기관

- 우리 기업의 이슬람채권(Sukuk) 해외 발행을 지원하고 한국경제설명회 등을 통해 이슬람 경제권과의 금융협력 강화

#### 4. 사회적 자본 확충

①(법·질서 확립) 경제외적 불확실성을 완화하여 투자활성화 및 연구개발 여건을 조성

- 「사이버질서 정책협의회」 등 범정부적 추진체계를 중심으로 법질서 바로 세우기 운동을 민간단체와 연계 추진
- 반부패 유관기관 공조체제 강화, 공익신고자 보호 제도 도입 등 반부패·청렴 대책 강화

②(노블리스 오블리주 확산) 사회지도층의 솔선수범과 사회적 책임 이행을 통해 신뢰와 연대감을 제고

- 고소득 전문직에 대한 과세기반 확충 노력을 지속하고 성실사업자에 대한 교육비·의료비 소득공제 일몰 연장
- 고위공직자 등에 대한 병역이행 공개범위 확대, 병역의무 성실수행자에 대한 홍보 등 자발적인 병역이행 문화 조성
- 기부문화 활성화를 위해 개인기부에 대한 소득공제 한도를 높이고(15% → 20%) 한도초과 기부금에 대한 이월공제 확대
  - \* 이월공제 적용대상 확대(법인·개인사업자 → 근로자 포함), 지정기부금 이월공제 기간 연장(3년 → 5년)

③(사회통합 제고) 취약계층 자녀 멘토링을 확대하고 다문화사회에 대한 국민들의 이해를 제고

- 휴먼네트워크 사업\* 등 취약계층 자녀에 대한 멘토링을 강화
  - \* 전문직 종사자·대학생 등과 취약계층 자녀를 1:1로 연결하여 직업정보 공유, 학습 지도 등의 멘토링을 제공
- 다문화도서관의 시설개선과 교육프로그램 확대, 다문화 가족 자녀의 언어발달 지원 등 추진
  - \* (09) 18억원(시설 2개소, 프로그램 12개) → (10) 3.4억원(시설 4개소, 프로그램 19개)

#### 6. 미래과제 준비

◇ 저출산·고령화, 재정부담 증가 등 미래 위험요인을 체계적으로 관리하는 한편, 인적자본을 확충하고 통계 인프라를 개선

##### 1. 저출산·고령사회 대비

①(제2차 저출산·고령사회 기본계획) 중장기 인구구조 변화, 노동수급 전망 등을 감안하여 단계별·시기별 세부전략 수립

②(출산 및 자녀양육 지원) 임신·출산 지원을 확대하고 다자녀 맞벌이 가구의 양육부담 완화

- 다자녀가구에 유리하도록 사회 전반에 걸쳐 각종 제도를 재설계하고 인센티브를 확대하는 방안 검토(10.상반)

\* 셋째 자녀 이상에 대한 임신·출산비용 추가지원, 국공립 보육시설 우선입소권 부여 등

- 자녀양육비용 경감 및 조기 사회진출 지원방안 검토

\* 예 : 초등학교 취학연령 1년 인하 방안 등에 대하여 학계, 유아교육·보육계, 학부모·교원단체 등 각계의 의견수렴 후 종합적으로 검토

- 둘째 자녀 이상 무상보육·교육을 소득하위 70% 까지 확대하고,보육료 지원 관련 맞벌이가구의 소득기준을 완화

- 초등학교 초등돌봄교실을 대폭 확대(4,172 → 6,172개 교실)하고, 보육시설의 야간돌봄인력을 확충(시간연장형 보육교사 5천 → 6천명)

- 체외수정 시술비 지원대상을 확대(도시가구소득 130% → 전국가구소득 150% 이하)하고, 인공수정 시술비를 신규 지원

③ **(일-가정 양립)** 직장보육시설 설치비 지원을 확대 (용자지원 상한액 5억 → 7억원 등)하고, 직장 내 부설유치원 설치기준을 완화( '10.상반)

\* 부설유치원 설치기준 : (현행) 직장직영만 가능 → (개선) 위탁 운영 허용

④ **(한국인 늘리기)** 해외 우수인력 유치를 위한 이민 확대, 국적 관련 규제 합리화 등 제도 개편 검토

## 2. 재정의 지속가능성 확보

① **(국가채무 관리 강화)** 국가채무의 총량 증가를 억제 하는 가운데, 채무성격에 맞추어 부문별로 밀착 관리

② **(재정관리시스템 개선)** 성과관리 강화 등을 통해 총 사업비 증가율이 1% 이내에서 안정화되도록 관리

- 국가재정운용계획의 신뢰도를 제고하기 위하여 전년도 계획과의 차이 분석 등 평가 강화

- 조세지출예산제도를 도입하여 조세지출-예산지출 간 연계를 강화함으로써 전체 재정지출을 통합적으로 관리('10년)

- 발생주의·복식부기 회계제도 정착으로 재정운용의 투명성 제고 및 체계적 국가재정 관리를 위한 기반 마련

③ **(국유재산 활용도 제고)** 국유재산의 적극적인 활용을 통해 국유재산의 경제적 가치 제고 및 재정수입 확대를 도모

④ **(연금·보험 재정안정)** 재정위험 관리체계 강화방안 강구

\* 연금부채와 중장기 자산배분을 연계하는 자산·부채관리(ALM) 방식 도입·검토, 건강보험의 수입 및 지출구조 합리화 방안 등에 대한 재정당국과의 협의 강화

## 3. 통계 인프라 개선

① **(통계 생산시스템 정비)** 행정자료를 활용하여 통계를 작성할 수 있도록 행정자료와 통계자료를 연계한 통합관리시스템 구축

② **(정책수요에 부응한 통계개발)** 새로운 통계수요를 반영하여 정책 수립에 필요한 통계개발을 적극 추진

- 물가지수의 현실반영도를 제고하는 방향으로 2010년 소비자물가지수 개편을 추진하여 체감물가와의 격차 축소

- 주택시장 상황과 증장기 주택보급 상황 등을 반영할 수 있는 주택관련 통계의 개발 추진

- 저탄소 녹색성장, 다문화 가족, 고령화 등 사회·경제적 변화를 반영한 새로운 통계 개발 추진

### 맺음말

① “우리는 건국 이후 산업화와 민주화를 동시에 이룩한 세계적으로 보기 드문 성공의 경험을 가지고 있습니다.”

- 이번 글로벌 금융위기도 어느 나라보다 빠르게 극복

- 2010년에는 OECD 30개 회원국 중 가장 높은 성장 예상

② “내년은 위기 이후 세계경제사의 새로운 지평이 열리고 기존 패러다임이 변하는 중대한 전환기가 될 것입니다.”

- 세계경제를 둘러싼 위험과 불확실성이 과거 어느 때보다 증가

- 글로벌 불균형, 금융규제 강화, 개도국 역할 확대 등 세계경제 질서가 재편되고 그 과정에서 시장불안 및 보호무역 발호 가능성

- 자원확보 경쟁, 기후변화 등으로 에너지·환경의 중요성도 증대

③ “경기회복 추세를 확고하게 다지면서 일자리 창출 및 서민생활 안정에 정책노력을 집중하겠습니다.”

- 당분간 확장기조를 유지하면서 위기대응 정책을 단계적으로 정상화
- 위기재발 방지를 위하여 경제 취약요인 보완과 위기대응 능력 제고
- 일자리 창출에 최우선을 두는 한편 취약계층 지원 지속

④ “아울러 정책의 중심을 중장기 지속발전 과제로 이동하여 구조개혁과 성장잠재력 확충 노력을 강화하겠습니다.”

- 서비스산업의 발전 등 내수와 수출의 확대균형을 도모
- 인적자원의 질을 개선하고 경제의 생산성 제고 및 대외개방 지속
- G-20 정상회의를 계기로 국격을 제고하고 대외역량 강화
- 저출산·고령화, 기후변화 등 미래위험요인에 체계적 대응

# 소득세법 시행령 등 6개 시행령 개정 추진

\* 본 자료는 2009년 12월 2일 기획재정부 조세정책과에서 발표한 「소득세법 시행령 등 6개 시행령 개정 추진」의 전문입니다. <편집자 주>

- 금번 시행령 개정은 정부가 기 발표한 「친서민 세제지원 방안」(09. 8. 20)과, 「민생안정·미래도약세제개편안」(09. 8. 24) 내용 중 2010. 1. 1 시행을 위해 필요한 사항과, 제도시행 과정에서 나타난 일부 미비점을 개선하기 위한 것임
  - 개정대상 시행령(6개) : 소득세법·법인세법·중부세법·국세기본법·국세징수법·국제조세법
- 이번 시행령 개정(안)은 향후 입법예고, 법제처 심사 등을 거쳐 시행할 계획임

◇ 세법 시행령 개정(안)의 세부 내용에 대해서는 아래의 연락처로 문의바람.

- 양도소득세, 중부세, 법인세 추가과세 관련 : 재산세제과(2150-4213, 4216)
- 배당소득세 관련 : 소득세제과(2150-4152)
- 국세기본법·국세징수법 관련 : 조세정책과(2150-4115, 4117)
- 국제조세조정법 관련 : 국제조세제도과(2150-4331)

## 참고 1 12월 세법 시행령 개정(안) 주요내용

◇ 소득·법인·중부·기본·징수·국조법 시행령 등 6개 시행령 개정

### 1. 소득세법 시행령

#### ① 파생상품형 ETF\* 등에 대한 과세방법 명확화

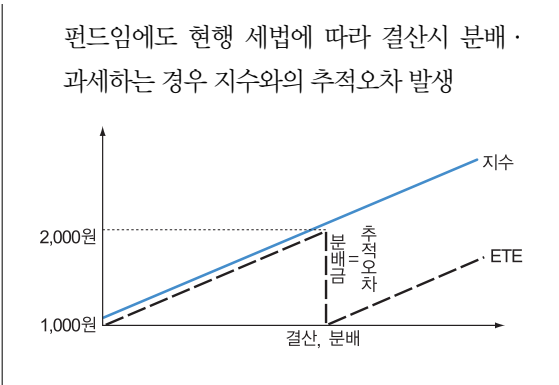
\* ETF(상장지수펀드) : 특정지수와 동일하게 자산을 구성하여 지수변동을 그대로 추적하는 펀드로 개인투자자는 환매가 불가능하며, 거래소에 상장되어 매매를 통해 수익을 실현

- ETF의 파생상품 투자이익에 대해 결산시 분배 유보를 허용
- 현재 펀드 결산시(연 1회 이상) 유가증권 평가차익 등 실현되지 않은 이익에 대하여는 투자자에게 분배·과세하지 않고 유보 가능하나, 실현이익은 분배·과세해야 하므로 파생상품형 ETF가 출시되기 어려움

#### <파생상품형 ETF가 출시되지 못하는 이유>

※ 파생상품형 ETF는 위험관리 목적상 주기적으로 정산이 의무화되어 있어 실현이익이 발생  
⇒ ETF는 특정지수와 동일하게 움직여야 하는

펀드임에도 현행 세법에 따라 결산시 분배·과세하는 경우 지수와의 추적오차 발생



- 따라서, ETF의 파생상품 투자이익에 대해 결산시 분배·과세의 유보를 허용하되, 투자자가 ETF 매도시 배당소득세로 과세되도록 하여 파생상품형 ETF가 출시될 수 있도록 지원

■ 상장된 펀드의 수익증권을 매도하는 경우도 배당소득세 과세

• 현재 펀드이익에 대해서는 다음과 같이 배당소득세가 과세

- (펀드의 결산시) 투자자에게 분배하는 이익에 대해 과세

- (환매시) 결산 이후의 이익 및 결산시 분배가 유보된 이익에 대해 과세

- (환매하지 않고 제3자에게 매도하는 경우) 환매에 준하여 과세. 단, 상장거래를 통해 매도하는 경우는 비과세

• ETF의 경우 개인투자자는 환매가 없고 매도(상장거래)시 과세되지 않으므로 결산시 분배가 유보된 이익은 사실상 비과세되어 펀드간 과세 불형평 문제 발생

\* 사례 : 해외펀드는 비과세 일몰종료로 '10년부터 과세로 전환되나 해외주식형 ETF는 계속해서 비과세

• ETF 등 상장펀드의 수익증권 매도시에도 일반펀드와 마찬가지로 배당소득세를 과세하여 펀드간 과세 불형평 해소

② 양도세 신고시 인감증명 제출제도 폐지

• 양도소득세 신고시 양수자의 인감증명서를 제출토록 하는 제도를 부동산 실거래가 신고제도가 정착되고 있는 점 등을 감안하여 폐지

2. 법인세법 시행령

■ 미분양주택 리츠·펀드에 대한 법인세 추가과세 배제기간 연장

• 현재 미분양 리츠·펀드\*가 건설사로부터 '09. 12. 31까지 취득(대금청산 기준)한 미분양주택을 양도하는 경우 법인세 추가과세(30%)를 면제하고 있는 바,

\* 미분양주택에 투자하기 위해 설립된 리츠·펀드로서 지방소재 미분양주택에 대해 투자한 주택 수 비중이 60% 이상인 리츠·펀드

- 동 제도의 적용시한을 개인의 미분양주택 취득시 양도세 감면제도와 동일하게 '10. 2. 11까지 취득(계약체결 기준)분으로 연장

3. 증부세법 시행령

① 노인복지주택에 대한 증부세 비과세

• 노인복지법에 따라 노인복지주택을 설치·운영하는 자가 60세 이상인 노인에게 임대하고 있는 노인복지주택에 대해 노인주거복지 향상을 위해 금년부터 증부세를 비과세

② 향교 소유 주택 부속토지에 대한 증부세 비과세

• 향교 소유 토지 위에 타인이 주택을 지어 살고 있는 경우 현재 그 주택 부속토지가 지방세법상 주택으로 분류되어 증부세가 과세되고 있는바,

- 향교재산이 향교재산법에 따라 관리되고 있는 특수성 등을 감안하여 증부세를 비과세하되, 금년 과세분부터 적용

### 3. 공공건설임대주택 등에 대한 종부세 추징요건 완화

- 현재 임대주택에 대해 건설 후 2년 경과 후 또는 임차인 퇴거 후 공가기간 6개월 경과 후에도 임대되지 않는 경우 종부세를 추징하고 있으나
- 임대주택 활성화와 서민주거생활 안정을 위해 종부세 추징요건을 일부 완화
- 공공건설임대주택에는 의무임대기간(5년) 중에는 추징요건 적용을 배제
- 일반 임대주택에 대해서는 계속 임대한 것으로 보는 임차인 퇴거 후 공가기간을 현행 6개월에서 1년으로 연장하여 시행령 공포일 이후 신고·결정·경정하는 분부터 적용

### 4. 국세기본법 시행령

- 국세 신용카드 납부범위 확대
- 신용카드로 납부가능한 국세의 범위를 확대\*하여 일시적 유동성 부족으로 국세납부에 어려움을 겪는 납세자 편의 도모
- \* 한도(200만원 → 500만원), 대상자(개인 → 개인·법인), 대상세목(5개 → 모든 세목)

### 5. 국세징수법 시행령

- 소규모 성실사업자 징수유예 기간 확대(최대 9개월 → 18개월)
- 현재 재해나 사업상 위기시 최대 9개월간 허용하는 징수유예 기간을 소규모 성실사업자에 대하여 최대 18개월로 연장
- 신용정보기관에 제공하는 체납정보 대상 축소
- 경기침체에 부득이하게 일시적으로 발생하는 소액체납에 대한 과도한 금융거래 제약을 완화하기 위해 체납자료 제공기준을 500만원에서 1,000만원으로 상향 조정(2년간 한시 적용)

### 6. 국제조세법 시행령

- 과소자본세계 관련 외화차입금 환산시 적용환율 개선
- 주요 외화유동성 공급원인 외은 지점 등의 차입금 관리 애로를 해소하고, 안정적 부채관리를 지원하기 위하여
- 외화차입금 원화 환산시 사업연도 종료일 현재 환율 또는 평균 일일 환율 선택을 허용하되, 선택 후 5년간 의무 적용토록 함
- \* 현재는 외국계 은행의 국내지점이 외국은행 본점으로부터 자본금의 6배를 초과하여 차입시, 당해 초과차입금에 대한 지급이자는 비용으로 인정하지 않아, 환율 급등시 차입금 규모(자본금 대비 6배) 관리에 애로

### 참고 2 세법 시행령 개정안 상세내용

#### 1. 소득세법 시행령

##### 1. 파생상품형 ETF 등에 대한 과세방법 명확화

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 펀드 결산시 과세방법                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 실현이익은 분배하여 과세</li> <li>• 평가이익은 분배 유보 가능</li> </ul> </li> <li>■ 펀드이익에 대한 배당소득세 과세시기는 다음의 경우에 적용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 결산시</li> <li>• 환매시</li> <li>• 매도시(단, 상장펀드 매도의 경우는 과세되지 않음)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 펀드 결산시 과세방법 조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• ETF의 파생상품 투자이익도 결산시 분배 유보 허용</li> </ul> </li> <li>■ 펀드이익 과세시기 조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• (좌 동)</li> <li>• (좌 동)</li> <li>• 상장펀드 매도시에도 과세 전환 (단, 국내주식형 ETF는 매도시 과세하지 않고 현행대로 결산시에만 과세)</li> </ul> </li> </ul>

개정이유 ▶ 파생상품형 ETF 출시 지원 및 펀드 간 과세형평 제고

**적용시기** 2010. 7. 1 이후 결산시 및 2010. 7. 1 이후 발생하는 이익부터 적용  
 \* 증권사의 원천징수시스템 구축을 위한 기간이 필요함을 감안

**2 양도세 신고시 인감증명 제출제도 폐지**

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>부동산 양도에 따른 양도세 신고시 양수자의 인감증명서 제출 의무 부여</li> <li>다만, 부동산실거래가 신고제도에 따라 신고된 경우에는 양수자의 인감증명서 제출 생략 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도세 신고시 인감증명 제출제도 폐지</li> </ul>

**개정이유** 납세편의 제고

**적용시기** 시행령 공포일 이후 신고하는 분부터 적용

**2. 법인세법 시행령**

**1 미분양주택 리츠·펀드에 대한 법인세 추가과세 배제기간 연장**

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>미분양 리츠·펀드*가 건설사로부터 '09.12.31까지 취득(잔금청산 기준)한 미분양주택을 양도하는 경우</li> <li>법인세 추가과세(30%)를 면제 * 미분양주택에 투자하기 위해 설립된 리츠·펀드로서 지방소재 미분양주택에 대해 투자한 주택 수 비중이 60% 이상인 리츠·펀드</li> <li>※ 개인의 미분양주택 취득시 양도세 감면제도 : '10. 2. 11까지 취득(계약체결 기준)분에 대해 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용시한을 '10. 2. 11까지 취득(계약체결 기준)분으로 연장</li> </ul>

**개정이유** 지방 미분양주택 해소를 지원

**적용시기** 시행령 공포일 이후 양도하는 분부터 적용

**3. 종합부동산세법 시행령**

**1 노인복지주택에 대한 종부세 비과세**

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인복지법에 따라 노인복지주택을 설치·운영하는 자가 60세 이상인 노인에게 임대하고 있는 노인복지주택에 대해 종부세를 비과세</li> </ul>

**개정이유** 취약계층인 노인의 복지 향상을 지원

**적용시기** '09년 과세분부터 적용

**2 향교 소유 주택 부속토지에 대한 종부세 비과세**

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> <li>향교 소유 토지 위에 타인이 주택을 지어 살고 있는 경우 향교 소유 주택 부속토지에 대해 종부세 비과세</li> </ul>

**개정이유** 향교재산이 향교재산법에 따라 관리되고 있는 특수성 등을 감안

**적용시기** '09년 과세분부터 적용

**3 공공건설임대주택 등에 대한 종부세 추정요건 완화**

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>임대주택에 대해 건설 후 2년 경과 후 또는 임차인 퇴거 후 공가기간 6개월 경과 후에도 임대되지 않는 경우 종부세를 추정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>종부세 추정요건을 일부 완화</li> <li>공공건설임대주택에는 의무 임대기간(5년) 중에는 추정요건 적용을 배제</li> <li>일반 임대주택에 대해서는 계속 임대한 것으로 보는 임차인 퇴거 후 공가기간을 현행 6개월에서 1년으로 연장</li> </ul>

**개정이유** 임대주택 활성화와 서민주거생활 안정

**적용시기** 시행령 공포일 이후 신고·경정·결정하는  
분부터 적용

#### 4. 국세기본법 시행령

##### ① 국세 신용카드 납부범위 확대

현 행	개 정 안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국세 신용카드납부제도(영§26의3)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 납부한도: 고지분 200만원</li> <li>* 신고분은 200만원 초과시 200만원까지 신용카드로 납부가능</li> <li>• 대상자: 개인</li> <li>• 대상세목: 소득세, 부가가치세, 종합부동산세, 주세, 개별소비세 등 5개 세목</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국세 신용카드납부범위 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 납부한도: 500만원으로 확대</li> <li>* 신고·고지세액이 500만원 초과시 500만원까지 납부 허용</li> <li>• 대상자: 법인 추가</li> <li>• 대상세목: 모든 세목</li> </ul> </li> </ul>

**개정이유** 신용카드로 국세를 납부할 수 있는 범위를 확대하여 일시적 유동성 부족으로 국세납부에 어려움을 겪는 납세자의 편의를 도모

**적용시기** 2010. 1. 1. 이후 신고·납부 또는 고지하는  
분부터 적용

#### 5. 국세징수법 시행령

##### ① 소규모성실사업자 징수유예기간 확대

현 행	개 정 안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 징수유예                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해나 사업상 위기시 최대 9개월간 징수유예</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 징수유예기간 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모성실사업자*에 대해 징수유예기간을 최대 18개월로 연장</li> <li>* 시행일로부터 1년간 한시 적용</li> </ul> </li> </ul>

\* 성실사업자 요건 :

- ① 연간 수입금액 6억원 이하의 개인 또는 법인
- ② 세법상 가장의무 이행
- ③ 사업용계좌개설의무 이행(복식부기의무자는 사업용계좌 개설의무 있음)
- ④ 신용카드·현금영수증기명
- ⑤ 5년 내 조세범 처벌을 받은 사실이 없을 것
- ⑥ 상습체납자가 아닐 것

※ 상습체납자 : ① 1년에 3회 이상 체납하거나 신청일 현재 체납액이 500만원 이상인 자  
② 신청일 현재 결손처분액이 500만원 이상인 자

**개정이유** 소규모 성실사업자의 일시적 자금난 완화

**적용시기** 시행일('10. 1. 1) 이후 최초 징수유예를 신청하는  
분부터 적용

##### ② 신용정보기관에 제공하는 체납정보대상 축소

현 행	개 정 안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세무서장은 신용정보 집중기관 등이 체납자료를 요구하는 경우 제공 가능</li> <li>• 체납액 또는 결손처분액이 500만원 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체납액 및 결손처분 기준액을 각각 1,000만원으로 인상</li> <li>※ 2년간 한시적용 및 시행일 이전에 제공된 자료분에 대해서도 적용(부칙)</li> </ul>

**개정이유** 소액체납자의 금융기관 이용제한을 완화

**적용시기** 시행일('10. 1. 1) 이후 2년간 한시 적용

**6. 국세조세조정에 관한 법률 시행령**

**1 과소자본세제 관련 외화차입금 환산시 적용환율 개선**

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 외은지점이 본점 등으로부터 자본금의 6배(일반업종은 3배)를 초과하여 차입시 초과차입금 상당 지급이자를 손금불산입</li> <li>• 외화차입금 적수의 계산은 사업연도 종료일 현재 기준 환율(재정환율)로 환산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외화차입금 적수 계산시 원화 환산 환율                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- (금융업) 사업연도 종료일 현재 환율 또는 평균 일일 환율 선택 허용</li> <li>· 선택 후 5년간 의무적용</li> <li>- (기타업종) 사업연도 종료일 현재 환율</li> </ul> </li> </ul>

**개정이유** 주요 외화유동성 공급원인 외은지점 등의 차입금 관리에로 해소 및 안정적 부채관리 지원

- 다만, 환율 변동을 이용한 인위적 세부담 회피 방지, 과세방법 수시변경에 따른 혼란을 방지하기 위하여 의무적용 기간을 설정

**적용시기** 공포일 이후 최초로 신고하는 분부터 적용

# 2009년 국세감면 현황

\* 본 자료는 2009년 12월 4일 기획재정부 조세특례제도과에서 발표한 「2009년 국세감면 현황」의 전문입니다. <편집자 주>

## I. 2009년 국세감면 현황

- (09년도 총국세감면액) 28조 3,968억원으로 잠정 집계
- '08년도 28조 7,827억원 대비 1.3%(3,859억원) 감소했으며, 국세수입 대비 국세감면비율\*은 14.7% 수준으로 나타남

\* 국세감면비율 = 국세감면액 / (국세감면액 + 국세수입총액)

### 연도별 국세감면 추이

(단위: 억원)

	'06년	'07년	'08년	'09년(잠정)
국세감면액(A)	213,380	229,652	287,827	283,968
국세수입총액(B)	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382
국세감면비율(A/(A+B))	13.4%	12.5%	14.7%	14.7%

- (감면 증가 주요내역) '08년 시행한 유가환급금 지급이 크게 감소('08년 2조 6,416억원 → '09년 1,793억원)하였으나, 중산서민 지원, 경제활성화 지원, 고유가대책 등으로 감면규모가 확대
- (중산서민 지원) 근로장려금 신설(+4,537억원), 신용카드소득공제 확대(+3,289억원), 개인사업자의 신용카드매출세액 공제 확대(+2,108억원), 출생입양 추가소득공제 신설(+882억원) 등

◇ 근로장려금의 경우 '08년 정기국회에서 당초 정부의 근로장려세제 2단계 확대계획\*(11~13년)을 앞당겨 시행하기로 결정하여 지원규모가 크게 증가(당초 정부안 1,300억원 → 4,537억원)

\* (신청자격 완화) 2자녀 부양 → 1자녀 부양, 무주택 → 공시지가 5천만원 이하 1세대1주택 추가 (지급금액 확대) 최대 80만원 → 최대 120만원

◇ 개인사업자의 신용카드매출세액 공제는 '08년 정기국회에서 공제율·공제한도를 확대하여 지원규모가 증가

('08년 8,451억원 → '09년 10,559억원)

\* (공제율) 일반업종 1% → 1.3%, 음식숙박 간이과세자 2% → 2.6% (공제한도) 연간 500만원 → 700만원

- (경제활성화 지원) 노후차 교체시 개소세 감면 (+2,933억원), 수도권 밖 골프장 입장시 개소세 면제(+1,339억원), 외국인투자기업 세액감면 (+1,865억원) 등

◇ 자동차 내수활성화를 위해 시행한 노후차 세제 지원 등의 조세정책은 경기회복에 상당부분 기여한 것으로 평가

※ 한국은행은 09.2/4분기 경제성장률 2.3%p증 0.8%p가  
노후차 등 자동차 세제지원에서 기인한 것으로 추산

- (고유가대책) 택시연료 개별소비세 면제(+2,714 억원), 에너지절약시설 세액공제 확대\*(+1,274억 원) 등

\* '08.9월 에너지절약시설투자 세액공제를 확대: 10%→20%

### 상위 5개 감면 증가 항목

(단위: 억원)

	감면 항목	'08년	'09년(잠정)	증가액
1	근로장려금 지급	신설	4,537	4,537
2	신용카드 사용에 대한 소득공제	15,171	18,460	3,289
3	노후차 교체시 개별소비세 · 교육세 감면	신설	2,933	2,933
4	택시연료 개별소비세 · 교육세 면제 * 동 제도는 08.5월~10.4월 기간중 시행	2,547	5,261	2,714
5	개인사업자 신용카드매출세액 공제	8,451	10,559	2,108

## II. 2009년 국제감면 주요 내역

### 1. 감면규모별 현황

- 근로자에 대한 소득공제, 농어업용 석유류 · 기자재에 대한 지원, R&D비용 · 설비투자 세액공제 등이 주요 감면항목으로 집계

### 주요 감면 항목 현황

(단위: 억원)

	감면 항목	'09년(잠정)
1	근로자에 대한 소득공제 (보험료 · 교육비 · 의료비 · 신용카드 공제)	58,7142
2	농어업 석유류 부가세 · 개소세 면제 및 기자재 부가세 영세율	31,1673
3	임투자세액공제	19,8024
4	R&D 비용 · 설비투자 세액공제	16,7485
5	중소기업 특별세액감면 및 창업중소기업 세액감면	14,059

### 2. 지원분야별 현황

- ① 근로자 · 농어민 · 중소기업 및 사회보장 분야 지원
  - (근로자) 보험료(2.1조원) · 신용카드(1.8조원) · 교육비(1.2조원) 소득공제 등
  - (농어민) 농어업용 기자재 부가가치세 영세율(1.7조원), 농어업용 면세유(1.4조원) 등
  - (중소기업) 중소기업 특별세액감면(1.4조원), 개인 자영업자의 신용카드 매출분에 대한 부가가치세 세액공제(1.1조원) 등
  - (사회보장) 경로우대자 소득공제(0.8조원), 근로장려금 신설(0.5조원) 등

- ② 투자촉진 및 R&D 분야 지원

- (투자촉진) 임투자공제(2.0조원), 외국인투자기업 세액감면(0.7조원), 노후차 교체시 개별소비세 감면(0.3조원) 등
- (R&D지원) R&D비용 세액공제(1.6조원), R&D설비투자 세액공제(0.1조원) 등

### '08 ~ '09년 주요 지원분야별 감면내역

(단위: 억원, %)

지원분야	'08년	'09년(잠정)	지원분야	'08년	'09년(잠정)
• 근로자 지원	88,400 (30.7)	74,309 (26.2)	• R&D지원	18,619 (6.5)	18,606 (6.6)
• 농어민 지원	47,129 (16.4)	45,168 (15.9)	• 투자촉진	29,107 (10.1)	32,887 (11.6)
• 중소기업	33,027 (11.5)	31,848 (11.2)	• 기타	38,241 (13.3)	42,358 (14.9)
• 사회보장	33,304 (11.6)	38,792 (13.7)	합 계	287,827 (100)	283,968 (100)

**참고 1** 주요 감면 항목 현황 및 지원분야별 감면 현황

**1** 주요 감면 항목 현황

(단위: 억원)

	감면 항목	'08년	'09년(잠정)
1	근로자에 대한 소득공제 (보험료·교육비·의료비·신용카드 공제)	52,423	58,714
2	농어업 석유류 부가세·개소세 면제 및 기자재 부가세 영세율	31,104	31,167
3	임시투자세액공제	21,148	19,802
4	R&D비용·설비투자 세액공제	16,460	16,748
5	중소기업 특별세액감면 및 창업중소기업 세액 감면	13,955	14,059
6	개인사업자의 신용카드 매출세액 공제	8,451	10,559
7	8년 이상 자경농지 양도소득세 면제	9,992	8,766
8	경로우대자 추가 소득공제	8,327	8,396
9	개인기부금에 대한 소득공제	8,516	7,811
10	외국인투자기업에 대한 세액감면	5,171	7,035

**2** 주요 지원분야별 감면 현황

(단위: 억원)

지원 분야	'08년	'09년(잠정)
1. 근로자·농어민 등 중산층 지원	152,938	138,419
1.1 저축 지원	17,410	18,942
1.2 근로자 지원	88,400	74,309
1.3 농어민 지원	47,129	45,168
2. 성장잠재력 등 경제개발 지원	88,234	91,954
2.1 벤처·중소기업	33,027	31,848
2.2 투자촉진	29,107	32,887
2.3 연구 및 인력개발	18,619	18,606
2.4 공공투자	2,806	2,614
2.5 금융산업 및 구조조정	513	693
2.6 지방이전 등 경쟁력 강화	4,162	5,306
3. 사회개발 지원	43,263	49,599
3.1 교육 및 문화·체육	1,750	1,677
3.2 환경·주택	8,209	9,130
3.3 사회보장	33,304	38,792
4. 기타	3,391	3,996
합 계	287,827	283,968

## 재정조기집행, 경제 살리기의 마중물 역할을 담당

\* 본 자료는 2009년 11월 17일 기획재정부 재정집행관리팀에서 발표한 「재정조기집행, 경제 살리기의 마중물 역할을 담당」의 전문입니다. (편집자 주)

- 기획재정부는 11. 17일 이용걸 차관 주재로 제17차 예산집행특별점검단회의를 개최하여 금년도 재정조기집행 추진실적과 성과를 종합·점검하고, 2010년도 재정집행 방향에 대해 논의함.
- 이용걸 차관은 “금년에 우리 경제가 전기 대비 1분기에 0.1% 플러스 성장으로 전환되고, 2분기 2.6%, 3분기 2.9% 성장한바, 정부부문 기여도와 3분기 민간의 소비와 생산 등의 회복추세를 볼 때 재정조기집행이 경제살리기의 마중물 역할을 잘 감당해 낸 것”으로 평가하며,

### 정부부문의 GDP 대비 성장기여도 추이(한은)

(전년동기 대비, 단위: %, %p)

	2007년		2008년		2009년	
	GDP 성장률	정부부문 기여도	GDP 성장률	정부부문 기여도	GDP 성장률	정부부문 기여도
1/4분기	4.5	1.2	5.5	0.2	△4.2	1.8
2/4분기	5.3	1.1	4.3	0.5	△2.2	1.9
3/4분기	4.9	0.6	3.1	0.6	0.6	1.6
4/4분기	5.7	0.5	△3.4	0.6	-	-

- “경제가 확실한 회복국면에 진입하기까지는 재정의 역할이 여전히 중요하므로 각 부처와 공기업 등은 내년도 예산안이 국회를 통과하면 조기에 사업이 착수될 수 있도록 금년 내에 사업계획 수립, 사전절차 이행 등 철저한 사전준비를 해 줄 것.”을 당부함.

- 한편, 10월말까지 재정집행 현황을 살펴보면 본예산은 집행관리 대상 257.7조원 중 227.7조원, 추경예산은 집행관리 대상 15.1조원 중 11.2조원을 집행하여 총 238.9조원을 집행(집행률 103.2%)
- 4분기에도 재정의 경기보완 기능을 지속하기 위해 금년 예산의 연말 이월·불용을 최소화할 계획

### '09.10월 말 재정집행 현황(본예산+추경)

(단위: 조원, %, 누적)

'09 계획(A)	'09.10월 말				연간 진도율	
	계획(B)	실적(C)	C-B	집행률(C/B)	'09.10월 말(C/A)	'08.10월 말(D)
272.8	231.5	238.9	7.4	103.2	87.6	79.1

- 정부는 재정조기집행으로 4분기에 재정집행 규모가 감소하고, 내년도 세계경제의 회복지연 등 불확실성이 상존함을 감안하여
- 내년도 예산사업에 대한 사업계획 수립 및 필요한 행정절차를 사전에 이행하고, 사업 조기착수를 위한 제도개선 등을 연내에 추진하고 있음
- 아울러 내년도 경기전망에 따른 재정집행 계획을 수립 후 조기에 재정을 투입함으로써 내년도도 경제위기 극복을 위한 재정의 경기보완 기능을 차질 없이 수행해 나갈 계획임.

# 투기세력의 탈루소득, 절대 방치하지 않습니다

- 부동산시장이 안정되고 있어도 투기수법은 계속 진화 -

\* 본 자료는 2009년 12월 9일 국세청 부동산거래관리과에서 발표한 「투기세력의 탈루소득, 절대 방치하지 않습니다」의 전문입니다. <편집자 주>

## I. 추진 배경

- 2009. 5월 경부터 강남 재건축아파트단지를 중심으로 상승세를 보이던 부동산가격이 최근 하향 안정세로 돌아서고 있으나
  - 부동산투기세력의 세금탈루 수법은 갈수록 교묘해지고 지능화되고 있는 것으로 확인되고 있음
- 이에 따라, 국세청에서는
  - 그동안 세무조사 과정에서 밝혀진 편법·불법거래를 동원한 부동산관련 소득탈루 사례를 공개함으로써
  - 편법·불법을 통한 탈루소득에 대해서는 끝까지 추적하여 철저히 세금으로 추징하는 등 지속적으로 엄격하게 대처하고 있음을 알리고
  - 동일 유형의 세금탈루 방식이 확산되는 것을 조기에 차단하여 부동산관련 소득탈루를 방지하고자 함

## II. '08년 이전에 적발한 부동산투기 사례

대상	투기 유형	내 용
아파트 청약 분양	복등기 수법	전매제한기간 종료 후 복등기 형태로 소유권 이전등기하였으나, 세무조사 과정에서 전매제한 기간 중에 불법전매한 사실 적발 → 관계기관에 통보하여 당초 분양계약 취소
	처분금지 가처분 수법	처분금지가처분을 이용해 분양권을 불법으로 거래하고 있는 정황을 포착하고 법원에 제출된 불법거래 증빙서류를 확보하여 일거에 다수의 세금탈루 사실 적발
재건축 재개발 뉴타운	신축쪼개기 (지분쪼개기)	수용 예상지역 내 연립주택을 구입·멸실한 후 보상가능한 최소 면적의 다세대주택으로 신축하여 고가에 양도하고도 이면계약 등을 이용해 세금을 탈루한 사실 적발
	알박기	아파트단지 예상지역 내 주택 등을 취득한 후, 고의로 매도하지 않고 있다가 양도자의 우월적 지위를 이용하여 고액으로 양도하고 다운계약서 작성 등 세금탈루
기획 부동산	가등기 후 부동산 매매	농지를 매입하여 가등기 상태에서 측사 4동을 신축한 후, 1동을 주거용으로 용도변경해서 고액으로 미등기전매한 사실 적발
	원주민 명의를 이용한 영농법인	원주민 명의로 땅을 매입하여 영농법인 설립 후 장외삼 등을 위탁영농하는 형식으로 토지 분할 양도 → 차명계좌를 이용한 양도대금 은닉 사실 적발
	근저당설정 후 편법 분할	토지분할을 위하여 근저당설정 방식으로 지분을 양도한 후 법원에 분할신청을 하는 투기조장세력 적발

### Ⅲ. '09년 새롭게 적발된 지능화되고 있는 투기 사례

#### • 은행직원과 결탁해 자금추적 회피(사례①)

\* 사업개발 정보를 입수해 토지를 취득한 후 단기양도하면서, 매수자 및 은행직원과 결탁해 다운계약서와 차명계좌를 이용하여 양도소득세 탈루

\* 양도·양수자뿐만 아니라 은행직원까지 동원하여 자금추적 회피

#### • 무능력자 명의를 도용 양도소득세 탈루(사례②)

\* 무능력자를 중간에 개입시켜 소유권이전등기를 함으로써 실제 양도차익을 축소시킬 뿐만 아니라 무능력자에게 부과되는 세금까지 한 푼도 내지 않으려던 사실을 적발하여 양도소득세 추징과 함께 조세범으로 고발

\* 정상거래를 가장해 무능력자에 대한 결손까지 고려한 세금 탈루

#### • 이주자택지 불법매수 및 자금세탁(사례③)

\* 신도시 개발지역의 이주자택지를 미등기전매자로부터 매수하여 자녀에게 증여하면서, 증여사실 은폐를 위해 자금세탁한 사실을 추적하여 양도소득세 및 증여세 추징

\* 미등기전매 및 자금세탁을 이용한 증여까지 복합적으로 동원

#### • 탈루소득을 투기자금으로 사용(사례④)

\* 특허법률사무업을 영위하는 사업자가 해외고객 상대의 특허관납료수입을 통째로 신고누락하고 그 자금으로 강남 및 개발예상 그린벨트 내 고액부동산 취득사실을 밝혀 종합소득세 추징

\* 사업한 부문의 소득을 통째로 신고누락하고 투기자금으로 전용

#### • 현지농민 명의를 이용한 기획부동산(사례⑤)

\* 법인 명의로 취득이 불가능한 농지를 현지농민 명의로 취득하여 수입금액을 신고누락하고, 허위의 매매계약서로 취득금액을 부풀리는 방법으로 법인세 포탈

\* 기획부동산이 다양한 세금탈루방식 모두 동원

### Ⅳ. 향후 국세청 대응 방향

#### ■ 앞으로도 국세청에서는

- 정상적인 부동산거래에 대해서는 세무간섭을 배제하되
- 편법·불법적 거래를 통한 부동산투기소득에 대해서는 상시적이고 지속적인 조사를 통해 엄정하게 과세하겠음

# 연말정산, 아는 만큼 혜택이 커집니다

- 2009년 귀속 근로소득 연말정산 종합안내 -

\* 본 자료는 2009년 12월 2일 국세청 원천세과에서 발표한 「연말정산, 아는 만큼 혜택이 커집니다」의 전문입니다. <편집자 주>

- 연말정산은 근로소득이 있는 모든 근로자가 대상이며(일용근로자는 제외), 근로자는 소득공제신고서와 증빙자료 등을 '10년 1월 말 전후 회사에 제출
  - 근로자는 소득공제가 누락되지 않도록 미리미리 증빙자료를 준비하고, 올해 개정된 세법 내용도 확인할 필요
  - 소득공제 증빙자료는 국세청 「연말정산간소화 서비스」에서 제공하는 자료\*를 이용하면 편리하게 수집할 수 있음
- \* 보험료, 의료비, 교육비, 주택자금, 신용카드, 개인연금저축, 연금저축, 퇴직연금, 주택마련저축, 소기업·소상공인공제부금, 장기주식형저축

- 국세청은 연말정산 상담에 어려움을 겪고 있는 근로자와 사업자를 위해 연말정산 상담 서비스를 강화하였음
  - 근로자는 올해부터 『110 정부민원안내콜센터』를 통해서도 연말정산 상담을 받을 수 있으며,
  - 사업자는 『연말정산 맨투맨상담』(www.yesone.go.kr/call)을 이용하면 편리하게 상담을 받을 수 있음
- ※ 「맨투맨상담」 대상 사업자 ('08)3.9만명 → ('09)15만명으로 확대
- 근로자는 연말정산시 소득공제에 오류가 발생하지

- 않도록 해당 소득공제 요건에 맞는지 세심하게 검토할 필요
- 소득금액이 100만원 초과하는 부양가족은 인적공제와 더불어 보험료·교육비 등 특별공제도 제외되니 유의해야 함

## 1. 연말정산 상담이 편리해 졌습니다!

- 올해부터 『110 정부민원안내콜센터』에서 연말정산 상담 제공
- 그동안 연말정산 상담에 어려움이 많았던 근로자들을 위해 110콜센터에서 연말정산 상담 제공 ('09. 11월)
- 근로자는 연말정산간소화 서비스 이용 등 간단한 연말정산 문의는 (국번없이)110에 전화하면 해결할 수 있음
- 연말정산 전문상담은 국세청 고객만족센터 (1588-0060) 또는 전국 세무서로 문의해야 함
- 회사의 연말정산 실무자에게 신속한 연말정산 상담 서비스를 제공하기 위해 『연말정산 맨투맨상담』 시행
- 회사의 실무자가 맨투맨상담 홈페이지(www.yesone.go.kr/call)에서 이용신청하면 세무서 직

원을 1:1 상담 전담 직원으로 지정하여 상담 서비스를 제공하고 있음

- 맨투맨 상담은 이용자가 전화와 인터넷으로 질의 하면 전담직원이 24시간 이내 답변 제공
- 작년은 대기업·공공기관 등만 이용하였으나, 올해는 세무대리인을 이용하지 않는 모든 사업자가 이용할 수 있음
- 상담운영기간 : '09. 12. 21 ~ '10. 3. 10 (집중기간 : '10. 1월)

- 국세청 고객만족센터에서 연말정산 인터넷 상담 제공
  - 국세청 고객만족센터 홈페이지 (<http://call.nts.go.kr>)를 방문하면 편리하게 인터넷 상담을 받을 수 있음
  - 연말정산은 1,400만 근로자가 대상으로 이용자가 많아 전화연결이 어려울 수 있으니 인터넷 상담을 활용하면 편리

## 2. 소득공제 영수증은 간편하게 인터넷에서 발급!

- 근로자는 『연말정산간소화 서비스』를 이용하면 편리
  - 국세청이 연말정산에 필요한 각종 소득공제 영수증을 금융기관, 학교, 병원 등에서 제출받아, 인터넷([www.yesone.go.kr](http://www.yesone.go.kr))으로 근로자들에게 제공('10. 1. 15일 제공 예정)
  - 올해는 전년도 10개\* 소득공제 항목에서 장기주식형저축 불입금액 자료를 추가하여 총 11개 항목 제공
  - \* 보험료, 의료비, 교육비, 주택자금, 퇴직연금, 신용카드(현금영수증), 개인연금저축, 연금저축, 주택마련저축, 소기업·소상공인공제부금
  - 기부금은 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등을 대상으로 올해 시범운영하고, '10년 귀속('11. 1

월)부터 서비스 제공 예정

### 〈연말정산간소화 서비스 이용 유의사항〉

- ① 근로자 본인의 공인인증서 꼭 필요
  - ☞ 본인을 인식하는 수단으로 공인인증서 없이 이용이 불가능
- ② 부양가족의 자료도 조회 가능
  - ☞ 가족이 동의하면 근로자는 가족의 소득공제 자료에 대해 조회 가능
  - ☞ 20세 미만의 자녀는 동의절차 없이 「자녀자료 조회신청」 후 조회 가능
- ③ 간소화서비스에서 조회되지 않는 자료도 있음
  - ☞ 영수증발급기관에서 국세청에 제공하지 않은 자료는 조회되지 않음. 이 경우 근로자 본인이 해당 소득공제 영수증 발급기관을 통하여 수집
  - \* 유치원비, (취학전 아동)학원비, 기부금, 교복구입비, 안경구입비 등
- ④ 소득공제 요건은 스스로 검토
  - ☞ 특히 주택공제의 경우 금융기관에서 제공한 금액을 단순히 보여주지만 하므로, 구체적인 공제요건은 근로자 스스로 해당 여부를 확인

## 3. 연말정산, 이것만은 주의하자!

- 소득금액 100만원을 초과한 부양가족은 기본공제 불가능
  - 부양가족의 소득금액 합계액이 100만원을 초과하면 인적공제와 더불어 부양가족을 위해 지출한 보험료·교육비·신용카드 등의 특별공제도 받을 수 없음

〈소득금액 100만원 초과 사례〉

- ◆ 총급여(=연봉-비과세소득) 500만원(=근로소득금액 100만원) 초과한 부양가족은 기본공제 불가
  - \* 총급여 500만원 - 근로소득공제 400만원 = 근로소득금액 100만원
- ◆ 사업소득(부동산임대소득)금액 100만원 초과한 부양가족은 기본공제 불가
  - \* 총수입금액 1,000만원 - 필요경비 (예시)900만원 = 사업소득금액 100만원
- ◆ 근로소득·부동산임대소득·사업소득 등의 종합소득 신고금액 합계액이 100만원 초과한 부양가족은 기본공제 불가

- 부양가족 중복공제
  - 맞벌이 부부는 부부 중 한 사람만 자녀의 기본공제 가능
  - 자녀의 보험료·의료비·교육비·기부금·신용카드 등 사용액도 기본공제받은 사람만 공제 가능
    - ※ 다만, 자녀양육비 추가공제는 부부 중 선택하여 1인이 공제 가능
  - 독립적인 생계능력이 없는 부모님에 대한 기본공제도 부양하는 형제자매 중 한 사람만 인적공제 가능
  - 부모님의 의료비·신용카드 등 사용액도 기본공제받은 근로자만 공제 가능

4. 편리한 국세청 연말정산 서비스!

- 국세청 홈페이지를 통한 연말정산 종합 안내(09. 12. 21일)
  - 연말정산 개정세법, 소득공제 항목, 자주 묻는 상담사례, 주요 서식 작성사례 등 연말정산 종합

안내  
(이용방법) 국세청(www.nts.go.kr) → 신고납부  
→ 원천징수(연말정산)안내

- 연말정산 자동계산 프로그램(09. 5월)
  - 총급여액과 각종 소득공제 내역을 입력하면 연말정산 결과가 자동으로 계산되어 환급세액(추가납부세액) 등 확인 가능  
(이용방법) 국세청(www.nts.go.kr) → 조회·산  
→ 연말정산자동계산
- 홈택스 연말정산 프로그램(09. 9월)
  - 사업자가 회사의 연말정산 업무를 전산으로 처리할 수 있도록 국세청이 홈택스에서 제공하는 프로그램
  - 소득공제신고서 작성, 연말정산 세액계산, 교부용 원천징수영수증 작성, 지급명세서 전산 파일 생성 및 제출 등 가능  
(이용방법) 홈택스(www.hometax.go.kr) → 과세자료 제출 → (근로·퇴직 등)지급명세서 → 근로소득 → 연말정산 → 소득공제신고서 작성
- 소득공제 자기검증 프로그램(09. 12. 21일)
  - 근로자가 주어진 질문에 답변을 선택하면 소득공제 가능 여부를 확인할 수 있는 서비스
  - 연말정산시 자주 묻는 질문, 틀리기 쉬운 사례 등을 중심으로 질문과 답변을 구성  
(이용방법) 국세청(www.nts.go.kr) → 신고납부  
→ 원천징수(연말정산)안내 → 소득공제 자기검증 프로그램

## 5. 올해부터 달라진 연말정산 법령 내용

### ■ 소득세 기본세율 인하

과세표준 구간	기본세율		비고
	'08년	'09년	
12백만원 이하	8%	6%	2%p ↓
46백만원 이하	17%	16%	1%p ↓
88백만원 이하	26%	25%	1%p ↓
88백만원 초과	35%	35%	변동없음

### ■ 인적공제 변경 사항

- 기본공제금액 1인당 100만원 → 150만원으로 증가
- 기본공제대상자에 위탁아동(만 18세 미만) 포함
- 부양가족의 연령요건이 남녀 모두 60세 이상으로 통일(기존 남 60세 이상, 여 55세 이상)
- 경로우대자 연령요건이 65세 → 70세 이상으로 변경
- 70세 이상 경로우대자 추가공제금액 150만원 → 100만원으로 감소
- 자녀양육비 공제대상에 위탁아동 추가(1인당 100만원)

### ■ 의료비·교육비 등 특별공제 변경 사항

- 부양가족의 의료비 공제한도 500만원 → 700만원으로 증가
  - ※ 본인·65세 이상자·장애인을 위해 지출한 의료비는 전과 동일하게 공제한도 없음
- 미용·성형 수술비, 건강증진 위한 의약품 구입비의 의료비 공제 금년 말까지로 연장
- 교육비 공제에 중·고등학생 교복구입비 추가 (1인당 50만원 이내)
- 취학 전 아동과 초·중·고등학생 교육비 한도 200만원 → 300만원으로 증가
- 대학생 교육비 한도 700만원 → 900만원으로

### 증가

- 혼인·장례·이사비용 공제 폐지
- 상환기간 30년 이상 장기주택저당차입금 이자상환액 공제 한도 1,500만원으로 확대
  - ※ 상환기간 15년 이상인 경우 공제한도는 1,000만원으로 기존과 동일

### ■ 기타 변경 사항

- 총급여액 500만원 이하 구간의 근로소득공제 100% → 80%로 인하
- 해외 건설근로자의 국외근로소득 비과세 한도가 월 100만원 → 월 150만원으로 증가
- 외국인근로자 특례단일세율 17% → 15%로 인하
- 고용유지중소기업에 근무하는 상시근로자에 대해 임금 삭감액의 50% 소득공제 신설(한도 1,000만원)

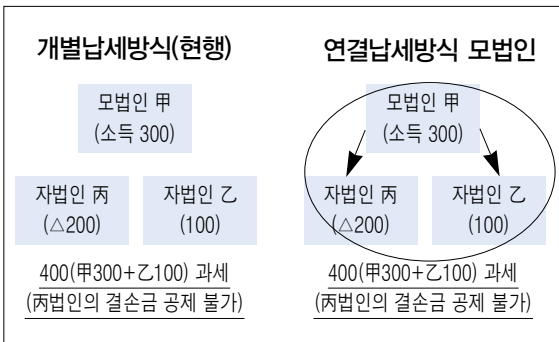
# 2010년 개시 사업연도부터 연결납세제도 시행

## - 기업과세제도의 글로벌스탠더드화 -

\* 본 자료는 2009년 11월 30일 국세청 법인세과에서 발표한 「2010년 개시 사업연도부터 연결납세제도 시행」의 전문입니다. <편집자 주>

### 1. 연결납세제도란?

- 연결납세제도(Consolidated tax return)는 모(母) 회사와 자(子)회사가 경제적으로 결합되어 있는 경우
- 경제적 실질에 따라 해당 모회사와 자회사를 하나의 과세단위로 보아 소득을 통산하여 법인세를 과세하는 제도



- 기업의 조직 선택에 있어서 이를 같은 기업 내의 사업부로 하든 별도의 자회사로 하든
- 세부담이 동일하게 유지되도록 조세의 중립성을 보장하는 한편,
- 각 법인의 소득과 결손금을 통산하고 연결법인 간 거래에서 발생된 이익을 과세이연함에 따라 세부담 감소

- \* 결손금 통산 : 위의 도표에서 현행 개별납세방식 적용시 법인세 과세표준은 총 400이지만, 연결납세방식 적용시 결손금 통산으로 과세표준은 200(총소득 400 - 병법인 결손금 200)
- \* 과세이연 : 연결납세방식 적용법인 갑이 음에게 부동산 양도시 그 차익은 바로 과세되지 않고 을이 타인에게 양도 시 과세

- 현재, OECD 회원국 중 미국, 영국 등 21개국\*이 시행중

\* 미국(1977년 도입), 프랑스(1966년), 영국(1967년), 독일(1967년), 네덜란드(1969년), 일본(2002년), 이탈리아(2004년), 오스트리아(2005년) 등

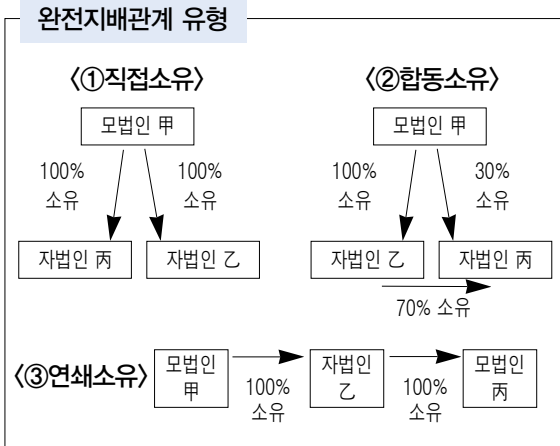
\* 캐나다, 스위스, 벨기에, 그리스, 헝가리 등 9개국 미시행

\* 우리나라는 2008. 12. 26 법인세법 개정시 도입하였으며, 1년간의 유예기간을 거쳐 2010년부터 시행하게 됨

### 2. 어떤 법인이 적용받을 수 있나?

- 연결납세방식 적용대상은 모회사와 완전지배관계(지분율 100%)\*에 있는 자회사에 한함.(’07귀속 모회사 기준 약 1,800개)
- \* 다만, 우리나라주조합 또는 주식매수선택권의 행사에 따라 취득한 주식에 대해서는 5% 범위 내에서 예외를 허용
- 비영리법인이나 청산 중인 법인, 투자회사 등

Paper Company 등은 적용받을 수 없음



### 3. 연결납세방식을 적용받으려면?

- 2010. 1. 1 개시하는 사업연도 : 2010. 2. 1까지 신청서 제출 -

- 2010. 1. 1 이후 개시 사업연도부터 연결납세방식을 적용받고자 하는 연결집단은 2010. 2. 1(1. 31은 일요일)까지 관할 세무서장에게 적용신청서를 제출하여야 함
  - \* 원칙적으로는 적용받고자 하는 연결사업연도 개시일 전 3개월이 되는 날까지 신청하여야 하나 시행 첫 해인 내년도에 한해 특례를 인정함
- 연결기업집단은 현행 개별납세방식과 새로운 과세제도인 연결납세방식 중 하나를 선택할 수 있으며
  - 연결납세방식을 선택하면 5년간 계속 적용하여야 하고 완전 자법인이 둘 이상인 때에는 해당 법인 모두가 연결납세방식을 적용하여야 함.
- 연결납세방식의 선택은 기업의 세무이사 결정에 중요한 사안이므로
  - 충분한 시간을 갖고 면밀히 검토하여 적용 여부를 판단하여야 함

### 4. 연결납세법인의 법인세 신고 및 납부는 어떻게?

- 연결모법인은 각 연결사업연도 종료일이 속하는 달의 말일부터 4개월 이내에 연결소득에 대한 법인세 과세표준과 세액을 신고하여야 하며, 연결자법인은 별도의 신고의무가 없음.
  - \* 연결집단의 연결소득에 대한 법인세과세표준과 세액은 각 연결자법인의 각 사업연도 소득을 기초로 소득·결손금 통산 등 조정절차가 추가로 필요한 점을 감안, 일반법인보다 1개월 연장
- 연결모법인은 각 연결사업연도의 소득에 대한 법인세를 신고기한과 동일한 기한 내에 납부하여야 하며
  - 연결자법인은 각 연결법인에 귀속되는 법인세액을 신고기한까지 연결모법인에 지급하여야 함.

구분	계	모법인 甲	자법인 乙	자법인 丙	자법인 丁	
소득금액	1,000	500	400	200	△100	
①연결납세	납부할 세액	100				
	모법인에 지급할 금액		(46)	36주	18	0
②개별납세	납부할 세액	110	50	40	20	0

- 결손기업 인수·합병 등을 통한 조세회피 행위에 대하여는 결손금 통산을 제한하는 등 제도적 장치가 마련되어 있으며
  - 국세청에서는 관련 조세회피행위에 대해서 엄격히 사후관리해 나가겠음

**참고** 연결납세방식 적용시 이월결손금 공제

- 통상적인 경우(법인세법§76의13①)
  - 연결사업연도의 개시일 전 10년 이내에 개시한 연결사업연도의 결손금은 연결사업연도 소득 범위에서 공제
- 특수한 경우 결손금 공제 제한(법인세법§76의13 ③)
  - ① 연결납세방식 적용 전에 발생한 결손금
    - 해당 법인의 연결소득 개별귀속액\*에서 공제

\* 연결집단의 각 연결사업연도의 소득금액 (소득금액 및 결손금 통산한 금액)  $\times$   $\frac{\text{해당 법인 소득금액}}{\text{연결집단의 소득금액}}$  (0보다 큰 경우만 합산)

- ② 연결모법인이 다른 법인을 합병 또는 분할합병한 경우
  - 피합병법인(소멸한 분할법인)으로부터 승계한 이월결손금은 승계한 사업부분의 소득금액에서 공제
- ③ 연결모법인이 다른 법인을 합병(분할합병) 후 5년 내 발생한 연결모법인의 결손금 중 승계한 사업부분 결손금
  - 연결모법인의 연결소득 개별귀속액에서 공제(타 연결법인의 소득과 합산 불가)
- ④ 지분취득으로 완전자회사가 된 법인의 결손금으로 5년 내에 발생한 연결자법인의 결손금
  - 해당 연결법인의 연결소득 개별귀속액에서 공제(타 연결법인의 소득과 합산 불가)

# 위택스에서 서울시 지방세도 신고·납부 가능

- 09. 12. 4일부터 서비스 실시 -

\* 본 자료는 2009년 12월 4일 행정안전부 지방세분석과에서 발표한 「위택스에서 서울시 지방세도 신고·납부 가능」의 전문입니다. <편집자 주>

- 행정안전부(장관 이달곤)는 위택스(WeTAX)에서 서울시 지방세를 신고·납부 등을 할 수 있는 납세 서비스를 12월 4일부터 실시한다고 밝혔다.

※ 위택스(WeTax)란 인터넷으로 전국의 지방세신고·납부 및 지방세관련민원처리나 정보검색 등을 제공하는 지방세종합정보시스템임

※ 위택스 인터넷주소 : www.wetax.go.kr

- 이용방법은 납세자가 위택스 홈페이지(www.wetax.go.kr)에 접속하여 공인인증서로 로그인한 후에 고지조회, 신고 메뉴를 선택하면 전국 지방세(서울시 포함)를 전자신고·납부할 수 있다.

- 전자납부 : 서울시에서 부과한 모든 지방세(체납세 포함) 납부 가능

- 전자신고 : 주민세(특별징수분), 사업소세(종업원할) 신고 가능

※ 향후 전자신고 대상 세목은 서울시와 지속 개발협조하여 확대예정

- 또한 위택스와 서울 이택스 간 회원정보 공유로 기존 서울 이택스 가입회원은 위택스에 회원가입을 따로 하지 않아도 편리하게 이용할 수 있다.

- 그동안은 서울에 본사를 둔 기업의 경우 전국의 지방세 전자신고·납부를 위해 위택스와 서울 이택

스에 이중으로 접속하여 별도로 신고·납부해야 하는 불편이 있어 납세자 불편사항으로 민원이 꾸준히 제기되어 왔다.

- 이러한 납세자 불편사항을 개선하고자 행정안전부와 서울시는 위택스(WeTax)와 서울 이택스(etax)를 연계하기로 협의하고 연계시스템을 이번에 개발완료 하였다.

- 행안부 이희봉 지방세제관은 “이번 위택스의 서울시 지방세 전자 신고·납부 서비스 제공으로 납세자들의 지방세 납세편의가 증진되고, 특히 기업체에서 지방세 신고·납부와 관련한 시간·비용을 대폭 절감할 수 있어 기업경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 기대된다”고 밝혔다.

## 참고 위택스(WeTax) 서비스 소개

- 개요
  - 전국 어디서나 납세자가 인터넷으로 모든 지방세(16개 세목)를 전자적으로 고지·신고·납부할 수 있는 지방세종합정보시스템

- 시스템 구축 추진경과

• 표준지방세정보시스템 개발 : '05. 1 ~ '06. 3

- 표준지방세정보시스템 보급 : '06. 4 ~
  - ※ 서울지역을 제외한 15개 시도, 207개 시군구 보급 (08. 5 월 기준)
- 위택스(WeTax) 구축· 보급 : '06. 4 ~ '08. 12
  - ※ 15개 시도 207개 시군구 개통(서울 '09. 하반기 개통 예정)

■ 위택스 운영실적(09. 11월 말 기준)

- 가입회원(총 86만명), 전자신고(361만건), 전자납부(783만건)
- 지방세 전자납부 실적 : 평균 11.4%(15개 시·도, 207개 시군구)

■ 위택스(WeTax)의 주요 서비스 내용

서비스 구분	주요 내용
전자고지	납세자가 전자고지를 신청하면 재산세, 자동차세 등 지방세고지서를 신청한 이메일(전자고지서서함)로 전자송달·납부('09. 4)
전자납부	재산세, 자동차세 등 모든 지방세를 금융기관 방문 없이 인터넷으로 납부
전자신고	방문 또는 우편으로 신고받은 취득세(부동산), 등록세, 주민세, 사업소세, 지역개발세, 레저세 등의 법정신고사항을 인터넷으로 신고
전자신청	지방세 과오납금 환부, 자동이체 신청 등 지방세 관련 민원신청을 인터넷으로 처리
전자조회	지방세 부과, 납부내역 등을 인터넷으로 조회
지방세정보조회	지방세 심사결정, 질의답변 사례, 지방세 통계 등의 자료를 인터넷으로 검색

# | 재정통계 |



- 증여세 예산 및 징수
- 증여세 결정 현황
- 과세유형별 증여세 결정사항
- 이의신청 처리실적(증여세)
- 심사청구 처리실적(증여세)
- 행정소송사건 처리실적(증여세)

## 1. 증여세 예산 및 징수

(단위: 백만원, %)

연 도	예산액 (A)	징수결정액 (B)	부과액	수납액 (C)	불납결손액	미수납액	비 율	
							(B/A)	(C/A)
1965	51	86	113	73	0	13	170.4	143.9
1966	237	402	522	331	0	71	169.5	139.5
1967	355	383	484	328	0	55	108	92.4
1968	417	533	636	417	6	109	127.8	100.1
1969	484	548	633	463	6	79	113.2	95.6
1970	561	826	1,000	631	15	181	147.3	112.4
1971	797	1,104	1,342	931	13	160	138.5	116.8
1972	789	718	919	573	32	113	91	72.6
1973	856	1,100	1,237	951	8	141	128.5	111.1
1974	1,087	1,263	1,394	1,224	2	38	116.2	112.6
1975	3,135	6,688	10,221	6,561	4	123	213.3	209.3
1976	3,664	4,372	2,539	4,218	5	150	119.3	115.1
1977	10,605	6,101	7,370	5,824	32	245	57.5	54.9
1978	13,299	5,334	5,755	4,944	27	363	40.1	37.2
1979	9,573	4,585	4,309	4,343	49	193	47.9	45.4
1980	9,311	7,204	7,841	6,710	33	460	77.4	72.1
1981	11,859	17,295	19,884	14,240	299	2,756	145.8	120.1
1982	13,532	21,607	21,004	17,565	396	3,646	159.7	129.8
1983	15,643	32,335	30,976	24,555	438	7,342	206.7	157
1984	24,383	35,185	36,465	27,119	498	7,568	144.3	111.2
1985	26,924	42,486	42,873	28,566	1,055	12,865	157.8	106.1
1986	39,305	43,204	43,602	30,987	820	11,396	109.9	78.8
1987	30,818	52,870	54,302	36,971	875	15,024	171.6	120
1988	51,411	98,427	107,232	73,253	2,199	22,975	191.5	142.5
1989	69,312	131,313	164,005	103,499	3,451	24,363	189.5	149.3
1990	109,029	267,812	339,682	224,900	1,224	41,688	245.6	206.3
1991	221,437	267,676	293,350	221,829	287	45,560	120.9	100.2
1992	237,698	311,482	398,220	258,243	428	52,811	131	108.6
1993	414,447	387,221	370,922	320,830	2,874	63,517	93.4	77.4
1994	342,000	468,874	381,473	383,850	11,747	73,277	137.1	112.2
1995	438,400	533,725	448,147	423,730	14,084	95,911	121.7	96.7
1996	511,900	490,455	430,068	400,757	10,285	79,413	95.8	78.3
1997	542,000	781,631	741,176	556,487	14,714	210,430	144.2	102.7
1998	414,000	514,093	621,983	370,143	32,042	111,908	124.2	89.4
1999	439,166	589,358	539,355	420,506	62,359	106,493	134.2	95.8
2000	481,500	627,706	583,998	540,162	21,042	66,502	130.4	112.2
2001	689,100	670,105	654,135	518,437	45,603	106,065	97.2	75.2
2002	479,300	583,548	656,930	458,344	54,308	70,896	121.8	95.6
2003	441,800	944,877	958,051	829,756	51,027	64,094	213.9	187.8
2004	820,600	1,274,966	1,521,199	1,119,918	62,411	92,637	155.4	136.5
2005	1,084,100	1,289,637	1,394,547	1,170,863	41,159	77,615	119	108
2006	1,376,800	1,654,579	1,817,124	1,521,643	67,582	65,354	120.2	110.5
2007	1,576,300	2,035,554	2,794,586	1,782,954	80,644	171,956	129.1	113.1

주: 1979~1981년 예산액은 상속세와 증여세를 합한 것임

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 2. 증여세 결정 현황

(단위: 명, 백만원)

연 도	인원	증여재산가액	재차증여가액		공제금액	
			인 원	금 액	인 원	금 액
1965	8,355	1,531	53	14	8,293	414
1966	12,390	4,032	76	64	12,291	614
1967	6,536	3,469	122	414	6,403	320
1968	6,467	4,391	155	328	6,287	584
1969	3,702	4,188	159	668	3,450	1,014
1970	3,652	5,882	146	906	3,379	1,549
1971	4,193	7,685	87	476	3,822	1,862
1972	3,323	6,564	68	258	2,949	2,077
1973	2,107	6,750	92	1,060	1,839	2,232
1974	2,600	8,028	68	395	1,786	2,809
1975	8,173	35,077	248	2,206	4,700	6,442
1976	6,343	15,971	73	358	4,748	6,455
1977	10,929	30,237	137	6,948	7,221	10,261
1978	14,742	30,544	180	922	7,787	11,369
1979	19,536	36,815	64	165	15,175	19,821
1980	20,052	37,384	105	1,511	7,279	9,867
1981	28,411	77,374	128	2,385	11,520	16,970
1982	29,489	97,969	110	1,467	16,088	23,182
1983	38,326	146,292	172	13,693	21,015	42,780
1984	33,937	137,778	93	16,269	19,256	29,376
1985	27,849	152,395	73	6,894	22,053	29,109
1986	26,156	149,324	152	9,950	19,062	25,892
1987	31,907	164,686	189	22,738	18,838	24,965
1988	22,470	262,584	-	13,191	-	23,959
1989	22,587	412,327	-	42,214	-	27,389
1990	29,120	929,625	-	26,894	-	47,731
1991	28,607	826,056	-	46,344	-	43,805
1992	28,357	1,266,175	-	123,629	-	119,644
1993	23,630	1,117,118	-	239,842	-	129,559
1994	29,285	1,285,450	-	191,289	-	224,840
1995	35,555	1,748,354	-	223,023	-	405,772
1996	31,157	1,848,859	-	263,938	-	490,880
1997	34,150	3,206,427	-	1,377,397	-	940,095
1998	48,639	3,975,146	-	818,329	-	1,503,744
1999	36,397	2,644,802	-	1,105,320	-	707,347
2000	37,165	3,164,580	-	2,583,087	-	808,240
2001	49,645	3,692,653	-	2,840,573	-	1,000,584
2002	55,049	4,166,031	-	1,559,594	-	1,290,139
2003	54,441	5,383,646	-	2,279,849	-	1,506,662
2004	103,024	10,283,326	-	3,053,314	-	3,165,269
2005	62,925	7,856,396	-	4,772,031	-	1,806,778
2006	88,279	10,790,623	-	4,579,438	-	2,236,723
2007	121,471	15,168,346	-	4,862,288	-	2,903,843

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

2. 증여세 결정 현황 (계속)

(단위: 명, 백만원)

연 도	과세표준		산출세액	면제 및 공제세액	가산세	총결정세액
	인 원	금 액				
1965	8,355	1,131	113	3	-	110
1966	12,390	3,482	522	50	-	471
1967	6,536	3,562	648	164	-	484
1968	6,467	4,135	716	80	-	636
1969	3,702	3,841	832	199	-	633
1970	3,652	5,239	1,306	306	-	1,000
1971	4,193	6,299	1,659	320	-	1,342
1972	3,323	4,745	1,102	183	-	919
1973	2,107	5,578	1,749	153	-	1,237
1974	2,600	5,614	1,559	165	-	1,394
1975	8,173	30,840	11,142	921	-	10,221
1976	6,343	9,874	2,682	144	-	2,539
1977	10,929	26,924	12,105	4,735	-	7,370
1978	14,742	20,098	6,414	660	-	5,155
1979	19,536	17,160	4,502	193	-	4,309
1980	20,052	29,027	8,790	948	-	7,841
1981	28,411	62,790	21,454	1,570	-	19,884
1982	29,489	76,253	22,122	1,118	-	21,004
1983	38,326	117,204	40,922	9,946	-	30,976
1984	33,937	124,672	47,594	12,445	1,317	36,465
1985	27,849	130,180	46,731	5,749	1,892	42,873
1986	26,156	133,381	48,931	6,932	1,603	43,602
1987	31,907	162,459	63,479	12,940	3,764	54,302
1988	22,470	252,180	108,916	8,308	6,624	107,232
1989	22,587	432,152	192,730	38,043	9,318	164,005
1990	29,120	908,788	353,791	28,623	14,514	339,682
1991	28,607	828,595	311,063	41,519	23,806	293,350
1992	28,357	1,270,160	478,198	117,616	37,638	398,220
1993	23,630	1,227,401	459,236	139,053	50,739	370,922
1994	29,285	1,251,899	430,606	120,126	70,993	381,473
1995	35,555	1,565,605	486,517	117,839	79,469	448,147
1996	31,157	1,621,917	503,149	154,386	81,305	430,068
1997	34,150	3,643,729	1,248,559	646,960	139,577	741,176
1998	48,639	3,289,731	824,024	299,012	96,971	621,983
1999	36,397	3,042,775	819,763	380,289	99,881	539,355
2000	-	4,939,427	1,549,591	1,023,361	57,768	583,998
2001		5,532,642	1,591,307	1,016,123	78,951	654,135
2002		4,435,486	1,072,792	504,921	89,059	656,930
2003		6,156,833	1,586,499	717,718	89,270	958,051
2004		10,171,371	2,275,017	869,121	115,303	1,521,199
2005		10,239,632	2,957,755	1,645,007	109,969	1,394,547
2006		12,282,063	3,021,348	1,338,076	168,420	1,817,124
2007		16,019,612	4,058,526	1,429,781	214,833	2,794,586

3. 과세유형별 증여세 결정사항

(단위: 명, 백만원)

연 도	증여재산가액별	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
1995	합계	190,346	3,450,069	35,555	1,971,377	448,147	154,824	1,478,692
	5천만원 이하	180,517	1,960,277	26,428	534,022	64,723	154,089	1,426,255
	5천만원 초과	6,583	466,082	5,871	416,539	66,274	712	49,543
	1억원 초과	2,466	446,484	2,476	443,590	107,289	23	2,894
	3억원 초과	456	181,965	456	181,965	56,653	-	-
	5억원 초과	227	166,267	227	166,267	66,156	-	-
	10억원 초과	70	91,704	70	91,704	35,932	-	-
	20억원 초과	10	23,745	10	23,745	13,462	-	-
	30억원 초과	9	32,741	9	32,741	12,502	-	-
	50억원 초과	8	80,804	8	80,804	25,156	-	-
1996	합계	134,165	3,381,756	31,157	2,112,797	430,068	103,008	1,268,959
	5천만원 이하	121,858	1,579,407	20,610	434,706	42,298	101,248	1,144,701
	5천만원 초과	8,176	590,965	6,542	484,522	66,252	1,634	106,443
	1억원 초과	2,949	479,869	2,823	462,054	100,924	126	17,815
	3억원 초과	812	253,889	812	253,889	65,696	-	-
	5억원 초과	235	165,201	235	165,201	52,275	-	-
	10억원 초과	87	119,705	87	119,705	44,423	-	-
	20억원 초과	15	37,537	15	37,537	14,133	-	-
	30억원 초과	21	73,318	21	73,318	27,892	-	-
	50억원 초과	12	81,865	12	81,865	16,175	-	-
1997	합계	169,967	7,334,254	34,150	4,583,824	741,176	135,817	2,750,430
	5천만원 이하	135,139	1,929,499	19,076	482,298	41,808	116,063	1,447,201
	5천만원 초과	24,712	1,507,101	8,576	650,596	76,674	16,136	856,505
	1억원 초과	8,288	1,256,889	4,720	828,404	108,058	3,568	428,485
	3억원 초과	1,107	444,467	1,057	426,228	64,698	50	18,239
	5억원 초과	487	352,443	487	352,443	85,794	-	-
	10억원 초과	120	166,319	120	166,319	44,855	-	-
	20억원 초과	35	84,778	35	84,778	28,583	-	-
	30억원 초과	29	103,160	29	103,160	26,417	-	-
	50억원 초과	50	1,489,598	50	1,489,598	264,289	-	-
1998	합계	175,008	8,577,963	48,639	4,793,475	621,983	126,369	3,784,487
	5천만원 이하	140,062	2,351,611	28,983	776,248	57,531	111,079	1,575,362
	5천만원 초과	20,649	1,557,993	11,233	828,454	62,380	9,416	729,539
	1억원 초과	10,722	1,973,538	5,867	1,036,071	119,238	4,855	937,467
	3억원 초과	2,248	1,026,917	1,265	529,225	74,209	983	497,692
	5억원 초과	916	659,228	883	625,997	89,023	33	33,231
	10억원 초과	284	410,961	281	399,765	98,338	3	11,196
	20억원 초과	60	133,770	60	133,770	44,612	-	-
	30억원 초과	33	133,906	33	133,906	26,939	-	-
	50억원 초과	34	330,039	34	330,039	49,713	-	-

3. 과세유형별 증여세 결정사항 <계속>

(단위: 명, 백만원)

연 도	증여재산가액별	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
1999	합계	122,736	6,563,379	36,397	3,750,122	539,355	86,339	2,813,257
	5천만원 이하	96,549	1,474,918	24,138	476,723	24,616	72,411	998,195
	5천만원 초과	13,676	957,649	6,156	432,860	30,172	7,520	524,789
	1억원 초과	9,378	1,536,510	4,074	674,143	79,390	5,304	862,367
	3억원 초과	1,853	725,639	764	307,793	54,031	1,089	417,846
	5억원 초과	810	543,994	797	536,456	82,325	13	7,538
	10억원 초과	289	402,124	287	399,602	79,678	2	2,522
	20억원 초과	68	172,308	68	172,308	37,564	-	-
	30억원 초과	62	251,614	62	251,614	57,797	-	-
	50억원 초과	51	498,623	51	498,623	93,782	-	-
2000	합계	87,175	7,462,210	37,165	5,747,667	583,998	50,010	1,714,543
	5천만원 이하	65,055	1,023,136	23,258	445,582	24,584	41,797	577,554
	5천만원 초과	10,851	771,299	6,524	466,512	30,012	4,327	304,787
	1억원 초과	7,689	1,279,030	4,610	778,480	75,787	3,079	500,550
	3억원 초과	1,848	724,645	1,079	422,584	54,572	769	302,061
	5억원 초과	1,136	784,177	1,104	764,145	89,548	32	20,032
	10억원 초과	372	513,747	367	506,631	80,479	5	7,116
	20억원 초과	76	190,533	75	188,090	39,193	1	2,443
	30억원 초과	73	299,738	73	299,738	51,493	-	-
	50억원 초과	75	1,875,905	75	1,875,905	138,330	-	-
2001	합계	102,954	7,869,016	49,645	6,533,226	654,135	53,309	1,335,790
	5천만원 이하	81,356	1,126,918	32,444	574,922	28,553	48,912	551,996
	5천만원 초과	10,360	739,234	8,567	610,972	36,589	1,793	128,262
	1억원 초과	7,318	1,216,357	5,568	912,969	81,962	1,750	303,388
	3억원 초과	2,014	796,508	1,186	466,215	57,269	828	330,293
	5억원 초과	1,180	795,974	1,160	783,100	89,937	20	12,874
	10억원 초과	421	572,219	415	563,242	78,985	6	8,977
	20억원 초과	85	210,353	85	210,353	37,784	-	-
	30억원 초과	76	290,335	76	290,335	44,644	-	-
	50억원 초과	144	2,121,118	144	2,121,118	198,412	-	-
2002	합계	130,097	7,675,106	55,049	5,725,625	656,930	75,048	1,949,481
	5천만원 이하	103,061	1,578,280	34,551	766,581	34,969	68,510	811,699
	5천만원 초과	13,399	941,527	10,645	746,453	43,168	2,754	195,074
	1억원 초과	9,461	1,548,798	6,871	1,098,440	96,424	2,590	450,358
	3억원 초과	2,401	949,991	1,251	491,684	62,307	1,150	458,307
	5억원 초과	1,221	827,235	1,182	802,524	98,260	39	24,711
	10억원 초과	375	508,367	371	503,075	87,044	4	5,292
	20억원 초과	82	217,856	82	217,856	46,883	-	-
	30억원 초과	44	185,742	43	181,702	45,756	1	4,040
	50억원 초과	53	917,310	53	917,310	142,119	-	-

3. 과세유형별 증여세 결정사항 <계속>

(단위: 명, 백만원)

연 도	증여재산가액별	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
2003	합계	101,976	9,728,961	54,441	7,663,495	958,051	47,535	2,065,466
	5천만원 이하	72,120	1,108,646	32,192	594,214	31,675	39,928	514,432
	5천만원 초과	12,293	895,172	9,909	722,736	45,279	2,384	172,436
	1억원 초과	11,171	1,915,103	7,668	1,274,725	118,463	3,503	640,378
	3억원 초과	3,347	1,343,861	1,709	669,575	80,389	1,638	674,286
	5억원 초과	2,077	1,386,678	2,005	1,338,035	142,141	72	48,643
	10억원 초과	651	907,238	645	900,163	141,598	6	7,075
	20억원 초과	147	352,512	143	344,296	80,192	4	8,216
	30억원 초과	67	254,894	67	254,894	60,152	-	-
	50억원 초과	103	1,564,857	103	1,564,857	258,162	-	-
2004	합계	196,348	16,498,467	103,024	13,336,640	1,521,199	93,324	3,161,827
	5천만원 이하	137,196	2,273,829	57,249	1,238,729	55,892	79,947	1,035,100
	5천만원 초과	24,751	1,759,925	19,972	1,416,739	79,162	4,779	343,186
	1억원 초과	24,202	4,228,551	16,209	2,698,520	230,422	7,993	1,530,031
	3억원 초과	5,412	2,084,971	4,868	1,872,901	176,507	544	212,070
	5억원 초과	3,219	2,205,801	3,162	2,169,058	266,662	57	36,743
	10억원 초과	1,093	1,506,573	1,089	1,501,876	238,226	4	4,697
	20억원 초과	226	551,954	226	551,954	113,178	0	0
	30억원 초과	127	495,599	127	495,599	103,603	0	0
	50억원 초과	122	1,391,264	122	1,391,264	257,547	0	0
2005	합계	120,866	14,958,087	62,925	12,628,427	1,394,547	57,941	2,329,660
	1천만원미만	32,098	123,469	9,468	39,254	2,743	22,630	84,215
	1천만원 이상	46,249	1,222,608	21,193	676,642	28,787	25,056	545,966
	5천만원 이상	16,487	1,188,091	13,109	942,572	53,582	3,378	245,519
	1억원 이상	17,626	3,106,053	11,295	1,879,571	164,678	6,331	1,226,482
	3억원 이상	4,220	1,634,422	3,726	1,441,399	129,151	494	193,023
	5억원 이상	2,583	1,774,055	2,533	1,743,064	204,781	50	30,991
	10억원 이상	972	1,345,048	971	1,344,023	204,312	2	3,464
	20억원 이상	262	648,578	261	646,139	113,895		
	30억원 이상	181	677,443	181	677,443	113,179	0	0
	50억원 이상	188	3,238,320	188	3,238,320	379,439	0	0
2006	합계	154,868	17,813,625	88,279	15,370,061	1,817,124	66,589	2,443,564
	1천만원 이하	39,992	155,600	14,547	58,120	4,353	25,445	97,480
	5천만원 이하	58,586	1,557,399	28,140	899,377	38,455	30,446	658,022
	1억원 이하	22,381	1,620,535	18,420	1,334,064	78,611	3,961	286,471
	3억원 이하	22,252	3,867,912	15,986	2,674,292	230,965	6,266	1,193,620
	5억원 이하	5,707	2,220,722	5,290	2,055,264	199,390	417	165,458
	10억원 이하	3,850	2,674,762	3,803	2,644,450	325,959	47	30,312
	20억원 이하	1,275	1,737,366	1,268	1,725,165	274,531	7	12,201
	30억원 이하	347	850,877	347	850,877	151,194	u	u
	50억원 이하	275	1,053,672	275	1,053,672	180,376	u	u
	50억원 초과	203	2,074,780	203	2,074,780	333,290	0	0

3. 과세유형별 증여세 결정사항 <계속>

(단위: 명, 백만원)

연 도	증여재산가액별	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
2007	합계	239,671	23,251,475	121,471	20,030,634	2,794,586	118,200	3,220,841
	1천만원 이하	79,624	297,063	22,684	90,088	6,640	56,940	206,975
	5천만원 이하	86,820	2,203,412	38,401	1,197,244	53,833	48,419	1,006,168
	1억원 이하	29,259	2,132,192	24,349	1,775,984	105,702	4,910	356,208
	3억원 이하	29,664	5,151,155	22,195	3,704,127	316,204	7,469	1,447,028
	5억원 이하	7,205	2,801,691	6,805	2,644,848	258,720	400	156,843
	10억원 이하	4,707	3,260,625	4,654	3,227,177	424,597	53	33,448
	20억원 이하	1,585	2,138,779	1,579	2,130,907	350,862	6	7,872
	30억원 이하	383	981,185	380	974,886	184,115	3	6,299
	50억원 이하	235	901,229	235	901,229	203,771	0	0
	50억원 초과	189	3,384,144	189	3,384,144	890,142	0	0

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

4. 이익신청 처리실적(증여세)

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리세액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1965	355	17	338	337	30	172	135	-	6	18
1966	480	18	462	441	50	257	134	-	7	39
1967	367	39	328	316	30	183	103	-	10	51
1968	493	51	442	460	34	292	134	-	35	33
1969	323	33	290	293	25	170	98	-	30	30
1970	318	30	288	294	28	193	73	-	36	24
1971	342	24	318	306	25	191	90	-	48	36
1972	289	36	253	270	18	223	29	-	32	19
1973	154	19	135	154	3	110	41	-	68	-
1974	59	-	59	57	6	25	26	-	13	2
1975	82	5	77	80	5	46	29	-	14	2
1976	116	2	114	102	16	60	26	-	13	14
1977	163	14	149	153	28	68	57	-	29	10
1978	182	10	172	180	38	76	66	-	89	2
1979	110	2	108	109	24	57	28	-	36	1
1980	155	1	154	151	32	55	64	-	179	4
1981	191	4	187	173	40	86	47	-	402	18
1982	329	18	311	312	54	161	97	-	463	17
1983	262	17	245	248	58	131	59	-	281	14
1984	246	14	232	231	49	137	45	-	301	15
1985	245	15	230	238	69	149	20	-	189	7
1986	265	7	258	249	81	150	18	-	132	16
1987	151	16	135	147	56	82	9	-	1,069	4
1988	161	4	157	157	44	104	9	-	127	4
1989	262	4	258	251	56	174	21	-	2,080	11
1990	205	11	194	195	33	137	25	-	519	10
1991	254	10	244	242	52	171	19	-	1,399	12
1992	290	12	278	278	92	157	29	-	989	12
1993	282	12	270	269	94	154	21	-	590	13
1994	241	13	228	223	18	167	38	-	2,270	18
1995	489	18	471	473	67	292	114	-	3,048	16
1996	379	16	363	364	70	178	116	-	5,073	15
1997	358	15	343	324	31	148	145	-	4,634	34
1998	508	34	474	445	17	220	208	-	2,331	63
1999	406	63	343	363	26	182	155	-	9,084	43
2000	244	43	201	230	13	121	96	-	5,629	14
2001	450	14	436	392	15	176	201	-	7,242	58
2002	421	58	363	372	21	187	164	-	4,015	49
2003	407	49	358	363	27	188	148	34,400	6,700	44
2004	589	44	545	508	42	289	177	42,900	5,000	81
2005	522	81	441	500	52	279	169	41,099	4,646	22
2006	382	22	360	357	39	194	124	38,536	5,065	25
2007	319	25	294	291	22	212	57	40,476	2,269	28

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 5. 심사청구 처리실적(증여세)

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리세액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1965	9	-	9	9	1	4	4	-	1	-
1966	25	-	25	24	-	17	7	-	1	1
1967	28	1	27	27	1	13	13	-	13	1
1968	80	1	79	69	11	23	35	-	29	11
1969	48	11	37	40	10	16	14	-	8	8
1970	48	8	40	44	9	23	12	-	15	4
1971	38	4	34	36	7	15	14	-	5	2
1972	80	2	78	77	11	45	21	-	73	3
1973	40	3	37	37	6	20	11	-	14	3
1974	38	3	35	36	-	14	22	-	77	2
1975	322	2	320	309	10	276	23	-	202	13
1976	86	13	73	77	3	59	15	-	11	9
1977	100	9	91	87	5	58	24	-	26	13
1978	220	13	207	207	14	176	17	-	25	13
1979	97	13	84	85	4	45	36	-	65	12
1980	102	12	90	80	6	41	33	-	218	22
1981	184	22	162	134	14	69	51	-	241	50
1982	273	50	223	230	16	147	67	-	480	43
1983	318	43	275	278	28	189	61	-	206	40
1984	264	40	224	233	15	197	21	-	141	31
1985	359	31	328	319	61	232	26	-	591	40
1986	414	40	374	376	33	323	20	-	96	38
1987	295	38	257	269	31	223	15	-	116	26
1988	450	26	424	362	26	272	64	-	4,643	88
1989	672	88	584	612	41	521	50	-	2,551	60
1990	633	60	573	558	31	487	40	-	1,849	75
1991	766	75	691	702	43	607	52	-	3,178	64
1992	707	64	643	638	42	518	78	-	3,373	69
1993	724	69	655	615	54	523	38	-	1,644	109
1994	874	109	765	790	33	670	87	-	2,638	84
1995	874	84	790	773	38	668	67	-	1,790	101
1996	738	101	637	682	36	573	73	-	1,931	56
1997	647	56	591	574	30	420	124	-	4,385	73
1998	744	73	671	611	31	358	222	-	18,148	133
1999	672	133	539	617	17	415	185	-	18,566	55
2000	200	55	145	182	12	115	55	-	12,412	18
2001	145	18	127	118	4	71	43	-	1,698	27
2002	166	27	139	117	2	60	55	-	5,035	49
2003	166	49	117	143	46	60	37	53,300	1,700	23
2004	119	23	96	99	17	42	40	11,400	1,900	20
2005	119	20	99	96	4	50	42	18,018	1,652	23
2006	95	23	72	78	14	45	19	11,325	1,343	17
2007	93	17	76	77	3	47	27	16,072	800	16

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 6. 행정소송사건 처리실적(증여세)

(단위: 건)

연 도	처리대상건수			당년도종결건수							계류건수			
	계	전년이월	당년제기	계	취하	각하	국승	국가일부 패소	국패	기타	계	행정법원	고등법원	대법원
1973	31	20	11	10	-	-	4	-	2	4	21	-	-	-
1974	32	21	11	13	-	-	4	-	3	6	19	-	-	-
1975	23	19	4	10	-	-	5	-	4	1	13	-	-	-
1976	67	13	54	13	-	-	8	-	4	1	54	-	-	-
1977	80	54	26	36	-	-	6	-	17	13	44	-	-	-
1978	68	44	24	38	-	-	6	-	26	6	30	-	-	-
1979	55	30	25	15	-	-	1	-	12	2	40	-	-	-
1980	43	40	3	29	-	-	5	-	24	-	14	-	-	-
1981	25	14	11	6	-	-	2	-	4	-	19	-	-	-
1982	49	19	30	20	-	-	6	-	13	1	29	-	-	-
1983	74	29	45	33	-	-	12	-	16	5	41	-	-	-
1984	123	41	82	40	-	-	17	-	14	9	83	-	-	-
1985	174	83	91	63	-	-	23	-	35	5	11	-	-	-
1986	231	111	120	53	-	-	17	-	32	4	178	-	-	-
1987	323	178	145	151	-	-	33	-	96	22	172	-	130	42
1988	247	172	75	84	-	-	29	-	33	22	183	-	81	102
1989	356	183	173	128	-	-	62	-	66	-	228	-	178	50
1990	483	228	255	134	-	-	69	-	65	-	349	-	274	75
1991	563	349	214	179	-	-	75	-	104	-	384	-	268	116
1992	635	368	267	277	-	-	97	-	180	-	358	-	252	106
1993	559	365	194	288	-	-	111	-	177	-	272	-	200	72
1994	542	272	270	209	-	-	91	-	118	-	333	-	296	37
1995	596	333	263	242	-	-	114	-	128	-	354	-	282	72
1996	550	354	196	253	-	-	137	-	116	-	297	-	236	61
1997	452	297	155	246	-	-	161	-	85	-	206	-	162	44
1998	342	206	136	172	-	-	138	-	34	-	170	79	70	21
1999	328	170	158	116	-	-	101	-	15	-	212	143	42	27
2000	387	212	175	125	-	-	115	-	10	-	262	162	64	36
2001	407	262	145	139	42	3	78	7	9	-	268	160	82	26
2002	383	268	115	152	45	2	86	9	10	-	231	102	94	35
2003	364	231	133	149	50	3	76	7	13	-	215	111	73	31
2004	306	215	91	113	28	2	59	7	17	-	193	95	64	34
2005	346	193	153	132	45	0	62	11	14	-	214	113	71	30
2006	356	214	142	140	38	3	68	13	18	-	216	119	74	23
2007	346	216	130	149	45	3	69	2	30	-	197	123	50	24

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

### 금 유통·관리, 거래소 설립 바람직

금 시장의 선진화를 위해선 거래소 형태의 관리기구가 필요하다는 용역 결과가 15일 제시됐다.

금 제품에 대한 부가가치세 면세 등 다양한 세제 혜택도 필요한 것으로 나타났다.

한국조세연구원은 최근 이런 내용의 ‘금 거래소 설립 및 법제화 방안 연구’ 용역 보고서를 기획재정부에 제출했다.

이를 바탕으로 재정부는 2011년께 금을 위주로 상품 거래를 하는 한국상품거래소를 설립한다는 방침에 따라 세제 혜택 등 세부 사안에 대한 조율에 돌입한 상태다.

조세연구원은 보고서에서 금 유통관리기구를 장내 거래소, 장외 거래소, 금 예탁증서 거래시장 등으로 설립하는 방안을 검토했는데 한국의 현실에서는 장내 거래소 형태로 출발하는 게 바람직하다는 결론을 내렸다.

장내 거래소의 경우 한국거래소(KRX) 내에 두는 방안과 별도의 상품거래소를 만드는 방안이 제시됐다. 이 가운데 향후 금 이외에 비철금속, 농산물, 원유 등의 현물을 취급할 가능성에 대비해 별도의 상품거래소 설립이 합리적인 것으로 권고됐다.

그러나 금 거래소의 장래가 낙관적이지만은 않다는 점도 분명히 했다.

조세연구원은 한국에 금 거래소를 설립하면 현실적으로 주로 국내 또는 동아시아 시장에서 금 수요를 충족시키는 것을 목적으로 하겠지만 세계 각국과 경쟁 관계가 있어

비교 우위를 확보하기 어려울 것으로 우려했다.

조세연구원은 “세계 경쟁력이라는 측면에서 본다면 영국 등 선발 주자들에게 뒤져 있고 쉽게 따라잡기 어려워져 한국의 금 거래소는 지역적인 수요, 즉 국내 수요를 충족시키는데 최우선 목표를 두게 될 것”이라고 평가했다.

금 거래소를 설립한다고 해서 불법 금 거래가 양성화되거나 금 거래시장의 발전이 보장되는 것은 아니므로 세제 지원, 다양한 상품 개발이 필요한 것으로 지적됐다.

조세연구원은 금 시장의 정상화를 위해 금지금(금괴, 골드바 같은 상태로 순도 99.5% 이상) 이외에도 금 제품에 대한 부가세를 면세하고 금지금 관세율을 없애거나 1%로 인하해야 한다고 조언했다.

투자 목적의 금 거래 활성화를 위해선 거래 단위를 세분화하는 상품 개발이 필요하며 금 대차시장, 금 예탁증서 시장 등의 개설도 고려해볼 필요가 있는 것으로 판단했다.

귀금속 산업이 노동집약적 고부가가치산업인 점을 감안, 성장전략산업으로 지정해 성실한 세공업체 및 소매업체에 대해 제품 품질을 공공기관이 인증하고 법인세와 부가세를 일정 부분 감면해야 한다고 권고했다.

이밖에 과세 행정 개선 차원에서 금의 변칙 거래에 대한 처벌을 강화하고 금의 무차료 거래를 제보·적발한 민간인 또는 공무원에게 보상금을 지급하는 게 바람직하다는 의견을 제시했다.

(연합뉴스 2009년 12월 15일자)

**임시투자세액공제제도 폐지 논란  
폐지 바람직하지만 속도 조절 필요...  
법인세 인하 등과 맞물려 진행돼야**

**<기고> 안종석 한국조세연구원 선임연구위원**

임시투자세액공제제도는 제조업과 건설업, 도소매업 등 29개 업종에 속한 기업의 설비투자금액 중 일부(3%·10%)를 법인세나 소득세 납부세액에서 차감해 주는 제도로 1982년부터 적용해왔다.

임시투자세액공제제도 폐지를 둘러싸고 논란이 뜨겁다.

올해 말을 시한으로 운영된 한시적 제도인 만큼 시한이 만료되면 종료하겠다는 것이 정부측 방침이고, 임시투자세액공제제도가 종료되면 투자가 줄어들 수 있으니 시한을 연장해야 한다는 것이 기업측 주장이다.

**◆ 임시투자세액공제제도란**

임시투자세액공제제도는 정부가 경기 조절을 위해 필요하다고 인정할 때 대통령령으로 정하는 투자에 대해 투자금액 중 일정 부분을 소득세 또는 법인세액에서 공제해 주는 제도다.

대통령령으로 정하는 투자란 제조업, 도·소매업, 건설업, 관광숙박업, 물류산업 등 29개 업종에 종사하는 기업이 수행하는 설비투자를 의미한다.

세액공제율도 대통령령으로 정하는데 올해는 수도권 과밀억제권역 내 투자에 대해 투자액 3%, 그외 지역에 대해 투자액 10%가 적용되었다. 예를 들면 제조업에 종사하는 기업이 과밀억제권역 외 지역에 총 50억원 규모 설비 투자를 했을 때 투자액 10%인 5억원을 당해연도 세액에서 공제하는 것이다. 과밀억제권역 내에서 동일한 금액을 투자했을 때는 1억5000만원만 공제받을 수 있다. 또 한 해 동안 투자금액이 직전 3년간 연평균 투자금액을 초과하면 초과금액 10%에 해당하는 금액을 세액에서 공제한다.

작년 총 공제액은 2조1035억원으로 같은 기간 국세 감

면액(29조6321억원) 중 7.1%, 법인세 수입(39조1545억원) 중 5.4%를 차지했다. 올해 12월 31일 투자분까지 적용하며 정부는 지난 8월 2009년 세계개편안을 발표하면서 일몰 시한이 지나면 이 제도 운용을 종료한다는 계획을 밝혔다.

**◆ 임시투자세액공제제도 기대효과**

임시투자세액공제제도는 경제적 의미를 파악하기 위해 임시라는 말과 투자세액공제를 분리해서 생각할 필요가 있다.

먼저 투자세액공제제도는 기업이 투자한 금액 중 일부를 그 기업이 납부해야 할 세액에서 공제해 주는 것으로 기업 투자액 중 일부를 정부가 보조금을 주어 부담하는 것과 같은 효과를 갖는다.

투자세액공제율이 10%일 때 기업이 50억원을 투자하면 그중 5억원은 정부가 부담하는 것과 같은 효과가 나타난다. 정부가 이 제도를 도입하는 목적도 이처럼 민간기업 투자를 증대시키는 데 있다.

하지만 아무리 투자 촉진이 목적이라 하더라도 정부가 모든 민간기업 투자에 대해 무조건 일정액을 지원하는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않을 것이다. 따라서 연구개발 투자, 생산성 향상 시설에 대한 투자, 환경 개선을 위한 투자 등 정부가 촉진하고자 하는 특정 투자 활동에 대해 지원하고 있다.

임시투자세액공제제도는 투자세액공제제도가 적용되는 기간을 특정 기간에 한정해 그 기간에 투자를 집중시키고자 하는 목적으로 설계되었다. 특히 경기가 좋지 않을 때 일정 기간에 한해 투자세액공제를 허용하고 그 기간이 지난 이후에는 허용하지 않는다면 기업들이 향후 수행할 투자를 앞당기면서 경기 회복을 촉진할 수 있을 것이란 기대다.

그런데 실제 제도 운영 현황을 보면 1982년에 도입된 이후 28년 동안 8년을 제외한 20년 동안 이 제도가 운영되었으며, 특히 2001년 이후에는 지금까지 한 번도 중단된 적이 없다.

극히 예외적인 일부 기간을 제외하고는 상시적으로 운영됨에 따라 기업은 이 제도가 지속될 것이라고 예상하게 됐고 결과적으로 특정 기간 내에 투자를 집중시키는 효과가 나타나지 않게 되었다.

이번 폐지 논란 역시 법률에 제도 종료 기한이 명시돼 있음에도 불구하고 기업들은 그 기한이 연장될 것으로 기대하면서 투자시기를 조정하지 않았기 때문에 나타난 현상이라고 할 수 있다.

◆ **임시투자세액공제제도 폐지 논란**

투자를 특정 기간에 집중시키려는 한시적 지원제도라는 특성이 사라진 임시투자세액공제제도는 매우 중요한 문제점을 갖고 있다. 그중 하나는 적용 대상 범위가 모호하다는 것이다.

조세가 경제활동을 왜곡시켜 발생하는 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 전반적으로 법인세 부담을 완화해 기업 투자와 사업활동에 대한 조세 영향을 축소하는 것이 바람직하다.

그리고 특정 사업이나 활동에 대한 지원은 국가 경제 발전을 위해 보조금을 지급하면서 투자를 유도할 필요가 있다고 인정되는 좁은 범위의 활동이나 사업에 국한해야 그 효과를 극대화할 수 있다.

하지만 임시투자세액공제제도 적용 범위를 보면 29개 업종에 종사하는 사업체가 대상인데 그중에는 제조업은 물론 도·소매업, 건설업, 관광숙박업, 물류산업 등 대부분 업종이 포함돼 있다.

그리고 토지·건물·차량운반용구·비품을 제외한 모든 설비투자에 적용한다. 반면 이미 지속성 있는 세제지원으로 받아들여지고 있기 때문에 보편적으로 모든 투자에 적용되는 정부 지원으로 보기에 오히려 적용 대상이 좁다. 대부분 업종을 포괄하지만 모두 포괄하는 것은 아니며 건축물에 대한 투자, 차량운반용구에 대한 투자는 적용 대상이 아니다.

무형 재산에 대한 투자에도 적용되지 않는다. 공제율에

도 차이가 있어 수도권 내 투자에는 3% 공제율이 적용되는데 비해 비수도권 지역 투자에는 10% 공제율이 적용된다.

이런 차등적이고 모호한 적용은 기업의 투자 결정을 왜곡시키며 궁극적으로 경제의 성장잠재력을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

이런 문제를 개선하기 위해서는 임시투자세액공제제도를 원래 목적대로 한시적인 제도로 운용해야 한다. 임시투자세액공제제도 폐지는 투자에 대한 국가 보조금이 줄어드는 것을 의미하므로 투자가 줄어드는 결과가 나타날 수 있다. 그러나 그런 변화가 세율 인하 등을 통한 전반적인 법인세 부담 완화와 함께 진행된다면 기업이 투자를 결정할 때 조세로 인한 왜곡이 축소되고 투자가 오히려 증대되는 결과가 나타날 수도 있다. 뿐만 아니라 연구개발 투자, 생산성 향상 시설 투자, 에너지 절약시설 투자, 환경 개선을 위한 투자 등 국가가 촉진하고자 하는 특정 분야에 대한 상시적 조세 지원 강화와 병행한다면 긍정적인 효과가 더욱 증대될 수 있다.

(매일경제 2009년 12월 12일자)

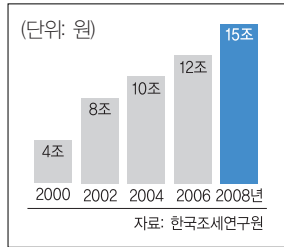
**부담금 징수액 8년새 4배 ‘깡충’  
작년 15조… GDP 대비 비중은 2배 커져  
개인 담세 능력 고려 등 속도조절 필요**

우리나라 부담금 징수액이 폭발적으로 늘고 있다. 2000년 이후 8년 동안 무려 4배 가까이 증가했다. 부담금 징수액이 전체 경제에서 차지하는 비중도 2배나 커졌다. 이에 따라 담세 능력을 고려하지 않은 채 부과되는 준조세인 부담금 징수에 속도 조절이 필요하다는 지적이 설득력을 얻어가고 있다.

◆ **대한민국은 부담금 공화국? = 1일 기획재정부와 한국**

조세연구원 등에 따르면 우리나라의 부담금 수는 2000년 98개에서 2008년 101개로 100여개 수준을 유지하고 있는데, 징수액은 같은 기간 약 4조원에서 약 15조원으로 4배 가까이 급증했다.

부담금 징수 실적 추이



이에 따라 부담금은 부가가치세(44조원), 법인세(39조원), 소득세(36조원) 다음으로 큰 규모를 기록, 교통세(12조원), 관세(9조원), 개별소비세(6조원), 교육세(4조원)를 앞서고 있다.

부담금이란 공익사업경비를 그 사업에 이해관계를 가진 사람에게 부담시키는 준조세를 말한다. 여기에는 국민건강증진부담금, 환경개선부담금, 물이용부담금, 방송발전기금징수금 등 일반인들에게도 익숙한 것들이 많다.

2000년 이후 신설된 총 41개 부담금 중 68%인 28개가 환경·건설교통 관련 부담금인데, 부처별 부담금 수에서도 국토해양부가 24개, 환경부가 23개로 타부처에 비해 압도적으로 많다.

국제 수입을 기준으로 한 부담금 규모도 2000년 국제 대비 4.5%에 불과했으나 2008년에는 9%로 2배나 상승했다. 부담금 규모가 우리 경제에서 차지하는 비중도 지속적으로 증가해 GDP 대비 비중은 같은 기간 0.75%에서 1.6% 수준까지 올랐다.

◆부담금 징수 속도 조절 필요=문제는 현재 부담금 중 조세 성격을 띤 것들이 많다는 점이다. 부과 목적이 광범위해 특정성이 떨어지고 부과 대상자와 해당 공익사업자의 연계성이 부족한 것도 수두룩하다.

불합리한 부담금을 체계적으로 손질해야 한다는 지적이 제기되는 이유다.

아울러 부담금의 연체 가산금이 국세와의 형평성에도 맞지 않게 너무 가혹하게 매겨져 있다는 의견도 있다. 현

재 국세와 지방세는 체납하면 3%에 해당하는 가산금이 부과되지만, 부담금에는 이보다 높은 5%의 가산금이 적용되고 있다. 여기에 더해 추가로 매월 1.2%의 증가산금을 부과하는 부담금도 있다.

정재호 조세연구원 연구위원은 “향후 부담금 증가 규모를 조절하는 방안으로 부담금 상한선 설정을 고려할 수 있다”며 “여기에는 연도별로 전체 혹은 개별 부담금 증가율을 조절하는 방안, 부담금 증가율 상한을 국제수입 증가율의 일정 비율로 설정하는 방안 등이 있을 수 있다”고 말했다.

(세계일보 2009년 12월 2일자)

### 한국판 ‘시카고 상품거래소’ 만든다 金-원자재 거래 활성화 위해 이르면 2011년 설립

정부가 금이나 원자재 등 상품의 거래를 활성화하기 위해 ‘한국상품거래소’를 설립하는 방안을 본격 추진한다. 상품거래소는 이르면 2011년경 설립될 것으로 보인다.

윤증현 기획재정부 장관은 25일 정부과천청사에서 열린 위기관리대책회의에서 “상품 관련 거래를 전담하는 거래소 설립에 대해 각 부처가 적극적으로 협조해 달라”고 요청했다. 참석자들도 “한국이 상품거래소를 설립하는 데 너무 늦었다”며 “현재 취급하지 않는 다양한 상품으로 범위를 넓히자”고 제안했다. 장태평 농림수산식품부 장관은 쌀을 상품거래소에 상장하는 방안을 제시했다.

정부는 미국 시카고상품거래소처럼 곡물과 원자재 등 다양한 상품을 유통하는 종합 상품거래소를 추진한다는 계획이다. 1848년에 설립된 시카고상품거래소는 곡물 중심의 선물거래를 주로 취급하면서 현재 전 세계 곡물 선물거래량의 80~85%를 처리하고 있다. 일본과 중국도 상품 선물시장을 운영하고 있다.

정부는 선물거래보다는 현물거래를 하는 상품거래소에 무게를 두고 있다. 현재 한국거래소에서 금과 돼지고기 등 2가지 상품의 선물거래가 이미 실시되고 있기 때문이다. 최근 재정부가 조세연구원으로부터 받은 ‘금 거래소 설립 및 법제화 방안 연구’ 용역자료에도 현물거래 중심의 상품거래소 설립 방안이 들어있다.

정부가 상품거래소 설립을 추진하는 가장 큰 이유는 ‘금시장 양성화’다. 금시장은 밀수 등을 통해 비정상적으로 유통되는 금 물량이 전체 시장의 70% 이상을 차지할 정도로 불투명하다. 금을 유통하는 거래소를 제도적으로 만들어 무차로 금의 국내 유통을 차단하고 거래 투명성을 높이겠다는 취지다. 재정부 관계자는 “금시장을 양성화하는 효과 외에 새로운 투자 시장이 하나 더 만들어진다는 의미도 있다”고 말했다.

하지만 상품거래소가 비용 낭비만 초래할 수 있다는 지적도 있다. 국책 경제연구소의 한 연구원은 “금시장 양성화는 10%에 이르는 부가가치세를 없애 ‘음성적 거래를 해 봐야 경제적 이익이 없다’고 느끼게끔 만들어야 한다”며 “금 거래에 대한 부가가치세를 없애거나 크게 줄여주지 않는 한 금의 음성적 거래는 계속될 것”이라고 주장했다.

전 세계 각 상품의 공급자와 수요자가 한국의 상품거래소를 통해 상품을 활발하게 거래할지에 대해서도 의문이 제기된다. 국내에 개설된 금과 돈육 선물시장만 해도 거래실적이 미미한 상태다. 돈육시장은 지난해 7월 상장된 직후 일일 계약 수가 200건을 넘어섰지만 최근 1개월 동안 하루 평균 56건으로 줄었다. 이에 따라 정부는 관계 부처와 전문가로 태스크포스(TF)를 꾸려 금, 원자재, 곡물 등 각종 상품이 거래소 상장에 얼마나 적합한지 품목별로 검토하기로 했다. 수요가 많고 집산지와 가까워 인도하기 편한 상품을 우선적으로 선정한다는 방침이다.

한편 광주시와 전북도 등 지방자치단체들이 상품거래소 유치를 희망하고 있는 것으로 알려졌다. 전북도는 특히 새만금지구에 상품거래소를 유치한다는 계획이다. 이에 대해 재정부 고위 당국자는 “상품거래소 설립 장소는 아

직 정부 차원의 논의를 시작하지 않았다”고 선을 그었다.

(동아일보 2009년 11월 26일자)

### “원유관세 10년 걸쳐 폐지 추진”

#### 韓-걸프협력협의회 FTA 체결때 세수감소 대비 즉시·5년 폐지땀 관세수입 줄어 세수 마이너스

정부가 한-GCC(걸프협력협의회) 자유무역협정(FTA) 체결시 원유관세를 최장 10년에 걸쳐 폐지하는 방안을 추진한다. 이에 따라 연간 수천억원에 달하는 세수부족 문제 등 논란이 예상된다.

15일 서울경제신문이 단독 입수한 기획재정부의 ‘한-GCC FTA가 거시경제 및 세수에 미치는 영향에 관한 연구 용역보고서’에 따르면 조세연구원은 한-GCC FTA 체결시 고유가 지속으로 세수가 예상보다 줄어든 것을 대비해 원유관세를 장기양허(최장 10년)로 체결하는 방안을 제시했다.

현재 원유 관세율은 3%가 적용되고 있다. 물가 안정을 이유로 할당관세를 적용 받던 원유는 지난 2008년 1%에서, 올 2월 2%, 3월에는 3%로 상향 조정됐다.

조세연구원에 따르면 고유가(서부텍사스산중질유(WTI) 1배럴=99.25달러)라는 전제하에 원유관세를 10년에 걸쳐 폐지해야만 연평균 5,602억원의 순관세수입이 줄어들더라도 FTA 체결에 따른 경제성장으로 세수 증가 효과가 6,238억원에 달해 636억원의 세수가 늘어나는 것으로 분석됐다.

하지만 FTA 체결시 원유관세를 5년에 걸쳐 폐지하는 경우 고유가가 지속된다면 연평균 관세수입 감소가 경제 성장에 따른 세수증대 효과를 초과해 오히려 세수효과가 마이너스로 나타났다. FTA 체결시 경제성장에 따른 세수 증가 효과는 6,238억원이지만 순관세수입이 7,528억원이

나 감소해 1,290억원의 세수가 줄어든다.

특히 원유관세를 즉시 철폐할 경우 세수 감소가 더욱 심각한 것으로 드러났다. 즉시 철폐할 경우 유가가 고유가일 때는 연평균 8,953억원의 순관세수입이 감소하고 경제 성장에 따라 세수가 6,238억원이 늘어 2,715억원의 세수가 줄어든다고 연구원은 지적했다.

유가가 중간유가(배럴=64.63달러)일 때도 경제 성장에 따른 세수 증가가 6,238억원으로 순관세수입이 6,905억원이 감소해 667억원의 세수가 부족할 것으로 우려됐다.

이에 따라 보고서는 원유관세를 장기철폐로 추진할 때는 세수감소 효과가 나타나지 않아 별도의 대체세원 발굴이 불필요하다고 밝혔다. 다만 대체세원 발굴이 필요할시 저탄소·화석연료 절감 정책을 반영해 탄소세 부과나 환경세 신규도입 방안을 검토해야 한다고 조언했다.

연구원은 “원유관세 철폐가 석유의존도와 원유 소비량, 국내 유류 가격에 미치는 영향이 크지 않고 우리나라 에너지 정책이 원유관세보다는 내국세를 통해 이뤄지고 있기 때문에 원유관세 철폐가 녹색성장 정책에 미치는 영향이 미미하다”면서 “한-GCC FTA는 소폭이나마 경제 성장에 긍정적 효과가 있고 에너지 자원의 안정적 확보라는 외교 전략적 측면에서 크게 기여할 것”이라고 전망했다.

한편 보고서는 한-GCC FTA 체결에 따른 우리나라의 거시경제적 효과와 관련, 향후 10년간 국내총생산(GDP)이 0.04~0.51%포인트 증가할 것으로 예상했다.

수출은 연간 28억~37억달러 증가해 0.48~1.27%, 수입도 연간 27억~44억달러가 늘어나 0.71~1.45% 확대될 것으로 전망했다. 무역수지도 연간 1억8,000만~3억3,000만달러가 개선될 것으로 예상했다. 산업 부문별로는 광물을 제외한 전 산업에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석했다.

이와 관련, 재정부의 한 관계자는 “원유관세 철폐는 상품 분야 양허 사안으로 내년 중에 정식회기가 열리기 때문에 그때쯤 논의할 사안”이라고 말했다.

(서울경제 2009년 11월 16일자)

# 재정포럼

2009년 12월호 통권 제162호

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

## ■ 월간 재정포럼

2009년 12월 15일 발행 / 제14권 제12호(통권 제162호)  
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
- 인쇄 / 고려문화사 02)2277-1509

## 『재정포럼』 정기구독 신청 안내

### ■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.  
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

### ■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용해서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2133
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소 : 138-774 서울특별시 송파구 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