

월간
재정포럼 5
월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2010년 5월호 제167호

- 현안분석** ·
- 매입세액공제방식의 부가가치세 감면규모 추정/ 정재호
 - 준예산 편성의 이슈/ 김종면
 - 우리나라 건강보험제도에 관한 고찰/ 이은경

정책토론포트 · 국가 고용정책과 공공기관의 역할

정책연구 · 소득세제와 의료수요 외

정책흐름 · 합병 등 기업구조개편 관련 세법 시행령 개정 추진 외

CONTENTS

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

권두칼럼

현안분석

정책토론포트

공공정책포럼

정책연구

주요국 조세동향

정책흐름

이슈 & 포커스

- 02 공익활동에 필요한 민간재원의 적극적 활용을 위한 제언 · 박태규
- 06 매입세액공제방식의 부가가치세 감면규모 추정 · 정재호
- 23 준예산 편성의 이슈 · 김종면
- 32 우리나라 건강보험제도에 관한 고찰 · 이은경
- 48 국가 고용정책과 공공기관의 역할
- 75 존경받는 기업을 향한 우리의 노력
- 81 소득세제와 의료수요/ 전병목 · 성명재 · 신현웅 · 신영석
- 84 국민연금 개혁과 조세정책의 방향: 가계형태 변화를 중심으로/ 박명호 · 전병힐
- 87 정부지출의 효율성 측정에 관한 연구/ 박형수 · 류덕현
- 92 자산이전과세의 개선방안에 대한 연구/ 김 진
- 95 중앙 · 대도시간 재정분권: 분석과 정책방향/ 김정훈 · 김현아
- 97 지방재정성과관리 방안에 관한 연구/ 박노옥 · 원종화
- 101 R&D 사업의 성과관리와 재정지원 개선 방안/ 박노옥 · 송호신
- 105 국제회계기준(IFRS)의 도입에 따른 세법 대응방안에 관한 연구/ 심태섭 외
- 110 알기 쉬운 세법령 기초연구/ 김완석 · 김진수
- 120 미국의 고용지원법안(HIRE Act) 서명 · 발효 외
- 126 합병 등 기업구조개편 관련 세법 시행령 개정 추진
- 131 IMF 세계경제전망 발표
- 134 2011년도 예산안 편성지침,기금운용계획안 작성지침 확정
- 137 2010년 1/4분기 GDP
- 140 재정지출 수반 중 · 장기계획 협의지침 개정
- 145 국고금관리법 시행령(안) 입법예고
- 147 금년 5월부터 근로장려금 신청 절차 대폭 간소화
- 150 친환경 자동차세제 도입 공청회 개최
- 151 지방재정 조기집행 3월 말 평가, 우수 자치단체 선정
- 155 “공공부문 일자리 유연화로 고용창출 필요” 외

공익활동에 필요한 민간재원의 적극적 활용을 위한 제언



박태규
연세대학교 경제학부 교수

최근 국가부채 문제가 글로벌 금융위기 이후 세계경제를 위협하는 요인으로 대두하고 있다. 우리의 국가부채는 아직 우려할 만한 상황은 아니지만 적절한 수준의 국가부채와 재정적자를 유지하는 데 세심한 정책적인 관심을 가져야 한다는 의견이 지배적이다.

재정적자의 문제는 불필요한 재정지출과 비효율적인 재원의 배분으로 나타나고 있지만 꾸준히 증가하는 재정수요를 재원조달이 미처 따라가지 못하거나 금융위기와 같이 급격히 발생하는 재정지출로 인해 나타나기도 한다.

이 문제를 다른 측면에서 본다면 우리 사회의 다양한 공공서비스에 대한 증가하는 수요를 충족시키기 위해 민간의 적극적인 참여 필요성이 점차 커지고 있다는 것을 말한다. 사회가 필요로 하는 공공재와 공공서비스의 공급에 대한 책임을 전부 정부에게만 돌릴 수는 없다. 우리 사회 구석구석에서 필요로 하는 매우 다양한 수요에 맞춰 공급하기도 어려울 뿐 아니라, 공공부문이 비대해지고 비효율성의 문제를 수반하기 때문이다. 우리 사회의 다양한 공공서비스에 대한 수요를 정부에서 민간으로의 일방적인 관계가 아닌 시민들의 자발적인 참여를 통해 보다 효과적으로 충족시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 정부는 민간의 기부활동을 조세정책 등을 통해 지원하기 때문에 민간부문과 정부부문이 동반자의 관계로 발전할 수 있다. 특히 우리 사회는 노령화가 가장 빠르게 진행되고 있으며, 남북통일이라는 재정수요의 급격한 증가요인을 감안한다면 민간기부의 역할은 더욱 커지게 된다.

공공서비스 수요 증가로 민간의 적극적 참여 필요성 증대

정부에서도 현재 민간의 기부를 통해 사회적 욕구를 충족시키려는 정책적 노력을 계속하고 있다. 우리의 민간기부 규모는 지난 10여 년 동안 꾸준히 증가해 1999년 3조원이 채 안되던 것이 2008년도에는 9조원에 이르는 규모로 크게 증대되었다. 이는 민간의 자발적인 노력에 의한 기부문화 발전으로 인한

측면도 있었지만 정부의 정책적 노력이 크게 기여했다는 점은 이미 잘 알려져 있다. 이러한 정부정책으로 지난 10년 동안의 자선적 기부가 기업기부 위주에서 민간기부 중심으로 바뀌고 있다. 기업기부의 비중이 감소하고 개인기부의 비중이 늘어나 전체 기부의 62%에 이르고 있는 것이다.

그러나 민간기부의 역할이 정부의 재정으로 다하지 못하는 역할을 보완하기 위해서는 아직은 개선해야 할 부분이 많이 남아 있다. 우선 개인기부의 규모와 비중이 아직은 더 증대되어야 하는 과제를 안고 있다. 또한 민간의 기부는 아직은 주로 종교단체에 대한 기부 위주이며, 사회복지서비스, 교육 등의 특정한 분야에 편중되어 있다. 이는 현재의 기부자들 그리고 우리 사회의 기부자에 대한 전반적인 시각을 보여주는 것이다. 마치 정부재정이 사회복지, 교육 분야뿐 아니라 문화, 예술, 보건, 체육 등 매우 다양한 사회적 요구에 부응해 이뤄지는 것처럼 민간의 기부재원을 통해 지원하는 분야도 다양해져야지만 제 기능을 다 할 수 있다.

.....
 공익재단의 긍정적인 역할을 인정하는 시각에서 국내기업 주식의 보유제한을 포함해 재단운영과 관련된 규제를 완화하는 조치를 통해 재단의 역할을 활성화할 시기에 이르렀다.

민간 기부문화 활성화를 위한 정책적 뒷받침 필요

정부는 민간의 기부문화를 더욱 발전시키기 위해 여러 측면에서 정책적 뒷받침을 해 왔다. 우선 소득세법상의 기부금에 대한 비용공제의 폭을 꾸준히 확대하는 것을 비롯해서 비용공제의 이월기간을 연장하는 등의 조치를 취한 바 있다. 그러나 보다 장기적으로 민간기부의 중추적인 역할을 담당하는 개인기부의 확대를 위해서는 기존의 시각에서 벗어나는 것이 필요하다. 현재 민간기부 활동의 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되는 많은 공익재단들이 상대적으로 위축되어 있다. 이는 공익재단에 대한 과거의 경험으로 인해 세법과 관련 법규들이 공익재단을 규제하는 방향으로 개편되었기 때문이다. 그러나 그동안 공익재단 운영의 책임성과 투명성이 개선되면서 공익재단이 적극적으로 사회적 기능을 해야 한다는 의견이 설득력을 얻고 있다. 공익재단의 긍정적인 역할을 인정하는 시각에서 국내기업 주식의 보유제한을 포함해 재단운영과 관련된 규제를 완화하는 조치를 통해 재단의 역할을 활성화할 시기에 이르렀다.

많은 개인들은 공익재단을 설립해서 사회적 활동을 할 수 있는 정도의 재산을 가지고 있지 않는 경우가 많다. 많은 재산을 가지고 있더라도 별도의 재단을 설립하지 않고 사회적 공익을 실현하는 데 동참하기를 원하는 잠재적 기부자들을 포용할 수 있는 제도가 필요하다. 많은 잠재적 기부자들은 자신들

.....
공익신탁제도를 통한 기부를
활성화하기 위해서는 민간
기부를 통해 사회공익활동을
수행하는 비영리기관들의
전문성과 책임성을 확보
하려는 노력이 필요하며,
이 제도를 악용하는 것을
방지하는 방안도 동시에
마련되어야 한다.

.....

이 출연하는 재산이 사회의 복리를 증진시키는 공익적인 용도에 사용하되 출연 이후에도 본인들의 의사가 반영되기를 원하는 경우가 많다. 미국의 경우 전체 민간기부금의 7% 이상을 차지하는 유산기부는 상당한 부분이 이런 형태의 개인기부를 통해 이뤄지고 있다.

감성적 동기 아닌 합리적 동기에 의한 기부 긴급요

현재 우리의 기부 관련 법적인 테두리에서는 기부 이후 기부자들의 의사가 반영되는 것을 보장하지 못하고 있다. 유산기부에 대한 결정의 시점과 실제로 기부재산이 공익을 위해 사용되는 시점이 다른 계획기부의 활성화를 도모하기 위해서는 새로운 시각에서의 법제도의 도입이 필요하다.

민간이 소유한 재원을 활용해서 우리 사회가 필요로 하는 공공서비스를 제공하기 위해서는 기부자들에게 조건 없는 일방적인 기부만을 종용하는 것만으로는 한계가 있다. 감성적 동기가 아닌 합리적 동기에 의한 기부를 이끌어 낼 수 있는 정책의 뒷받침이 필요하다. 현재 일부에서 논의가 시작되고 있는 공익신탁제도의 적극적인 활용을 위해 변화된 정책적 시각이 필요한 것도 이런 이유 때문이다. 물론 공익신탁제도를 활용한 대규모의 계획기부를 현실화하기 위해서는 사회적 이해와 포용이 뒤따라야 한다. 그렇지 않으면 오히려 사회적 갈등만을 조장하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 공익신탁제도를 통한 기부를 활성화하기 위해서는 민간기부를 통해 사회공익활동을 수행하는 비영리기관들의 전문성과 책임성을 확보하려는 노력이 필요하며, 이 제도를 악용하는 것을 방지하는 방안도 동시에 마련되어야 한다. 우리의 현행 법제도에 비추어 볼 때 공익신탁제도를 통한 민간기부의 기여를 도모하려는 노력은 단기에 성과가 나타날 수 없는 장기적 과제임에는 틀림없다. 그러나 지금이 바로 이런 노력을 시작할 때이다. KIPF



| 현안분석 |

- **매입세액공제방식의 부가가치세 감면규모 추정**
정재호 · 한국조세연구원 연구위원
- **준예산 편성의 이슈**
김종면 · 한국조세연구원 연구위원
- **우리나라 건강보험제도에 관한 고찰**
이은경 · 한국조세연구원 초청연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

매입세액공제방식의 부가가치세 감면규모 추정



정재호
한국조세연구원 연구위원(jcheung@kipf.re.kr)

정부는 특정 정책목적을 달성하기 위해 개인이나 기업의 조세부담을 경감시켜주고 있다. 이러한 조세지원에 대한 타당성은 인정되지만 조세지원의 범위에 대해서는 다양한 의견이 있다.

I. 서론

정부는 특정 정책목적을 달성하기 위해 개인이나 기업의 조세부담을 경감시켜주고 있다. 예를 들어, 연구개발(R&D)에 대한 조세감면은 성장잠재력 확충을 통해 경제성장에 도움을 주기 위함이고, 경제적 약자에 대한 세부담의 완화, 교육 및 문화에 관련된 조세감면 등은 국민후생을 증진시키고자 하는 정부의 정책목적을 달성하기 위한 것이다.

정부의 이러한 조세지원에 대한 타당성은 인정되지만 조세지원의 범위에 대해서는 논란의 여지가 있다. 정부가 조세지원제도를 적극 활용하면 할수록 조세감면의 규모가 증가하고 복잡해져 오히려 시장경제에 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다. 또한 조세지원의 혜택을 받는 집단이 생기기 때문에 조세지원을 중단하는 것도 쉽지 않다. 이런 부작용을 감안하여 정부에서도 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 전환하고 개별 항목별로 일몰시한을 설정하여 통제장치를 마련하고 있지만 조세지원의 규모를 조절한다는 것은 쉬운 과제가 아니다.

본 연구에서는 간접세 감면 중에서 큰 부분을 차지하는 부가가치세 감면규모를 추정하고자 한다. 부가가치세는 소비생활을 하는 모든 국민들과 관련된 세금으로, 가장 많은 국민들이 납세의 의무를 가지고 있다. 2008년 기준 부가가치세 수입은 약 44조원으로 국세 수입의 약 27%, 내국세 수입의 약 32%를 차지하고 있어 정부 재정수입에서도 중요한 세목이다.

우리나라 부가가치세는 10% 단일세율을 부과하고 있으며, 또한 단계별로 과

세가 되는 특징이 있다. 이러한 다단계 과세에 따른 매입세액공제제도와 함께 최종 소비단계에서 면세되는지 중간단계에서 면세되는지에 따라 면세 효과가 달라진다¹⁾. 그러므로 단순히 부가가치세 면세재화의 매출액을 이용하여 부가가치세 면세규모를 추정할 경우 잘못된 추정치를 얻게 된다.

본 연구에서는 이러한 부가가치세의 매입세액공제제도의 특징들을 감안하여 산업연관표 자료를 이용하여 부가가치세 감면규모를 추정한다.

II. 부가가치세제도 개관

부가가치세는 부가가치 범위에 따라 GNP형, 소득형, 소비형 등 크게 3가지로 구분된다²⁾. 첫째, GNP형은 일정기간의 모든 최종재와 용역의 생산 및 판매된 총수입에서 중간재 투입을 차감한 것을 부가가치로 정의한다. 그러므로 부가가치에는 소비뿐만 아니라 총투자도 포함되어 다른 유형의 부가가치에 비해 범위가 가장 넓다. 둘째, 소득형은 총산출에서 중간투입과 감가상각을 공제하는 것이다. 셋째, 소비형은 가장 보편적으로 채택되는 제도로 부가가치를 총산출에서 중간재투입과 총투자를 공제하여 산출하는 방식이다. 우리나라는 소비형을 채택하고 있다.

부가가치세 과세방법으로는 가산법과 공제법이 있는데 가산법은 부가가치를 구성하는 소득, 즉, 임금, 이자, 임대료, 이윤 등을 합산하여 부가가치를 계산한다. 공제법은 전단계거래공제방법과 세액공제방법이 있다. 거래공제방법은 매출액에서 매입액을 공제하여 부가가치를 계산하는 방법인 반면, 세액공제는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이다. 우리나라는 세액공제방법을 사용하고 있다.

우리나라의 부가가치세 세율은 지난 30여 년 동안 10% 단일세율을 유지하고 있다. 부가가치세 면제대상은 부가가치세법에 규정된 특정한 재화 또는 용역의 공급 그리고 이에 필수적으로 부수되는 재화 또는 용역의 공급 및 재화의 수입 등으로 한정되어 있다. 미가공 식료품, 연탄, 의료보건용역, 교육용역, 금융보험용역, 여객운송용역 등이 이에 해당한다. 또한 조세특례제한법에 규정된 특정한 재화 또는 용역의 공급 등도 부가가치세 면제대상이 된다.

부가가치세 면세와 함께 영세율제도도 적용하고 있다. 면세와 영세율은 모두 매출액에 대해 0%의 세율이 적용된다는 공통점이 있지만, 영세율은 매입세액공제가 가능한 반면 면세는 매입세액공제를 할 수 없다³⁾. 이로 인해 면세가

부가가치세는 부가가치 범위에 따라 GNP형, 소득형, 소비형 등 크게 3가지로 구분된다. 우리나라는 소비형을 채택하고 있다. 부가가치세 과세방법으로는 가산법과 공제법이 있는데 우리나라는 세액공제방법을 사용하고 있다.

1) 중간단계로 사용되는 재화에 대한 면세는 이전 단계의 매입세액공제가 허용되지 않기 때문에 면세의 역할보다는 중과세의 역할을 하게 된다. 이를 환수효과 및 누적효과라고 한다. 이에 대한 자세한 사항은 최명근·나성길(2006), pp. 101~105 참고.
2) 자세한 사항은 최명근·나성길(2006) 참고.
3) 농수산물에 대해서는 의제매입세액공제가 적용되기도 한다.

부가가치세 감면규모를 추정하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있지만, 본 연구에서는 부가가치세 면세가 과세로 전환될 경우에 증가할 세입의 규모로 규정하였다.

중간단계에서 발생하면 다음 단계에서 부가가치세 부담이 커지는 누적효과가 발생하게 된다.

Ⅲ. 부가가치세 감면규모 추정

1. 추계방법⁴⁾

본 연구에서는 국내에서 소비되는 모든 재화와 용역에 대해 부가가치세가 과세되는 것을 기준으로 삼았다. 다만 우리나라는 부가가치의 범위에 대해 소비형을 채택하고 있기 때문에 투자는 부가가치세의 과세대상이 아니며, 소비지 과세원칙에 따라 수출재화에 대해 영세율을 적용한다. 그러나 국내에 수입되어 소비되는 수입재에는 부가가치세가 과세된다.

이처럼 모든 재화와 용역에 부가가치세가 과세된다는 엄격한 기준을 적용한 이유는 항목별 면세의 타당성이 개별적인 가치판단에 의해 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 추정된 부가가치세 면세규모를 해석할 때에는 이런 점을 염두에 두어야 한다.

부가가치세 감면규모를 추정하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있지만, 본 연구에서는 부가가치세 면세가 과세로 전환될 경우에 증가할 세입의 규모로 규정하였다⁵⁾. 일반적으로 특정 감면 규정에 따른 조세감면규모는 조세감면이 없을 때의 세액에서 감면 이후의 차이를 차감한 것이 된다.

$$\text{조세감면규모} = \text{감면 이전의 세액} - \text{감면 이후의 세액}$$

이를 직접감면이라 하며 정부 등에서 감면규모를 발표할 때 사용된다. 그러나 부가가치세의 경우는 단단계 거래에 따른 매입세액 공제방식을 적용하고 있기 때문에 감면규모를 추정하는 데 직접감면 방식과 달리 수식이 복잡하게 된다.

매입세액공제방식을 적용하여 부가가치세 감면규모를 추정한 기존 연구로는 박기백·이명현(2000), 박기백·정재호(2003)가 있다. 기존 문헌은 각각 1995년과 2000년 산업연관표 자료를 이용하여 부가가치세 감면규모를 추정하였다. 본 연구에서는 2009년 한국은행에서 발표한 2005년 및 2007년 산업연관표 자료를 이용하였다⁶⁾. 본 연구의 추계방법은 기본적으로 박기백·정재호

4) 본 연구의 추계방법은 기본적으로 박기백·정재호(2003)를 이용하고 있기 때문에 박기백·정재호(2003)의 본문 내용을 그대로 인용하였다.

5) 부가가치세 면세가 폐지되어 과세로 전환될 경우 가격 인상 등으로 인한 소비 감소 등이 발생할 수 있는데 이러한 소비 감소는 현실적으로 추정하기 어렵기 때문에 본 연구에서는 고려하지 않았다.

6) 한국은행에서 발표하는 산업연관표 중 본 연구에서는 기본분류 자료를 이용하여 분석하였다. 1995년 산업연관표상 기본분류는 402개이지만, 2000년에는 404개로 증가하였고, 2005년에는 다시 403개로 감소하였다. 이는 경제구조 변화와 함께 산업도 변화하므로 세분류상에서 삭제되거나 혹은 통합, 신설된 산업 분야가 있기 때문이다. 자세한 사항은 한국은행 산업연관표 해설을 참고하기 바란다.

(2003)를 이용하고 있다⁷⁾.

면세 규정이 없다면 과세당국이 징수하는 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이 된다.

가. 1개 재화의 과세 전환효과

1) 최종단계 면세

최종 소비단계에서는 소비(민간 및 정부), 수입, 수출의 경우로 세분하여 살펴보기로 한다.

가) 소비

소비는 두 가지 종류로 나누어 첫째, 국내에서 생산된 것과 둘째, 해외에서 생산되어 국내에서 소비되는 것으로 구분할 수 있다. 해외에서 생산되어 국내에서 소비하는 것은 즉, 수입을 의미한다.

우선 면세인 재화를 x 라 하고, x 를 생산하기 위한 중간투입물은 A_i 라 하자. 논의의 편의상 i 는 1, 2, x 의 세 가지가 있다고 가정하고, 1은 과세상품, 2는 면세상품, x 는 x 재(최종 재화의 중간재로 사용)를 의미한다고 하자. 또한 x 재의 최종 소비는 C_x 라고 표기하자.

첫째, 국내에서 생산된 것에 대한 소비인 경우, 또한 해당 x 재에 면세 규정이 적용된다면 과세당국이 징수하는 부가가치세는 없다. 그러나 면세 규정이 없다면 과세당국이 징수하는 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이 된다. 이 경우 매출세액은 $0.1C_x$ 가 되고 매입세액은 과세재화에만 적용되므로 $0.1A_1 + 0.1A_x$ 이 된다. 감면규모는 받아야 할 부가가치세에서 받은 부가가치세를 제외한 것이므로 매출세액에서 매입세액을 공제한 $0.1C_x - 0.1A_1 - 0.1A_x$ 가 감면규모가 된다.

국내에서 생산되어 소비되는 경우의 감면규모

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액($0.1C_x$) - 매입세액($0.1A_1 + 0.1A_x$)
- ② 받은 부가가치세 = 0
- ③ 감면규모 = $0.1C_x - 0.1A_1 - 0.1A_x$

나) 수입

앞서 언급한 두 번째 경우로 해외에서 생산되어 우리나라에 수입되어 최종재로 소비되고 부가가치세가 면세인 경우를 고려해보자. 부가가치세가 면세이

7) 박기백·이명현(2000)에서는 소비지출을 국내생산분과 해외생산분(수입)으로 구분되어 이미 해외생산분(수입)이 포함되었음에도 불구하고 다시 수입부분을 계산식에 포함시켜 이중으로 계산하였으며, 또한 수입재가 중간재로 사용되는 것을 간과하여 추정규모가 과대 계산되었다는 문제가 있다.

수출재화에는 영세율이 적용된다. 예를 들어 면세인 X 재가 과세로 전환되면 소비의 경우 앞에서 살펴본 것만큼 감면규모가 발생한다. 그러나 소비와는 달리 수출되는 경우에는 매출세액은 없고 매입세액은 환급하는 것이 원칙이므로 감면규모는 그만큼 축소된다.

므로 과세당국이 받은 부가가치세는 없다. 그러나 면세에서 과세로 전환하면 받을 수 있는 부가가치세는 $0.1C_X$ 가 된다⁸⁾. 이는 국내에서 생산되어 소비되는 경우와 달리 매입세액 공제가 적용되지 않는다는 차이점이 있다. 따라서 감면 규모, 즉 면세로 인한 세수의 손실은 $0.1C_X$ 가 된다. 국내에서 생산된 것과 해외에서 생산된 것을 구분하는 이유는 부가가치세 매입세액공제 적용 여부가 다르기 때문이다.

해외에서 생산되어 소비되는 경우(수입)의 감면규모

- ① 받아야 할 부가가치세 = $0.1C_X$
- ② 받은 부가가치세 = 0
- ③ 감면규모 = $0.1C_X$

다) 수출과 투자

다음으로 고려해야 할 사항은 수출재화에 영세율이 적용된다는 점이다. 예를 들어 면세인 X 재가 과세로 전환되면 소비의 경우 앞에서 살펴본 것만큼 감면규모가 발생한다. 그러나 소비와는 달리 수출되는 경우에는 매출세액은 없고 매입세액은 환급하는 것이 원칙이므로 감면규모는 그만큼 축소된다.

이를 수식으로 살펴보자. 앞에서처럼 X 재가 면세재화이며, X 재의 수출은 E_X 라고 하자. 이 경우 매출액 E_X 에 대해서는 세금이 없다. 그러나 중간단계에 사용된 물품에 대해서는 매입세액을 환급해 주어야 하고, 매입세액은 면세상품이 아닌 과세상품에 대해서만 적용되므로 징수하는 부가가치세는 $-0.1A_1$ 이 된다⁹⁾. 즉, $0.1A_1$ 을 환급해 주어야 한다.

만약 X 재에 대한 면세 규정이 없다면 중간재로 사용한 X 재에 대해서도 매입세액을 환급해 주어야 한다. 따라서 X 재에 대한 면세 규정이 없을 때 환급해 주어야 할 규모는 $-0.1A_1 + 0.1A_X$ 가 된다.

감면규모는 받아야 할 세금에서 받은 세금을 차감한 것이므로 $-0.1A_X$ 가 된다. 결과적으로 수출재화가 면세에서 과세로 전환되면 조세수입이 감소하게 된다.

X 재가 투자된 경우에는 투자가 부가가치세 과세대상이 아니므로 면세에서 과세로 전환할 수 없다. 따라서 면세로 인한 감면규모는 없다.

8) 여기서, 수입재에 대해 I_X 등으로 표시하지 않고, C_X 로 표시하는 이유는 수입재는 모두 최종소비로 사용되지 않고, 일정부분은 중간재 등으로 사용되지만, 그 비율은 알 수 없다. 그러나 소비는 국내에서 생산된 것과 해외에서 생산된 것으로 양분할 수 있고 이 두 부분을 합할 경우 전체 소비가 되기 때문에 결국 부가가치세는 소비세의 일환으로 전체 소비에 대해 부과하는 취지를 가지게 된다.

9) 값이 음수로 나타나므로 환급을 의미한다.

수출되는 경우 감면규모

- ① 받은 부가가치세 = 매출세액 (0) - 0.1A₁ (환급)
- ② 받아야 할 부가가치세 = 매출세액 (0) - 매입세액(0.1A₁ + 0.1A_X)
- ③ 감면규모 = -0.1A_X

최종단계의 재화가 면세이면
매출세액에 대한 부가가치세가
없고 매입세액공제도
허용되지 않는다.

라) 합계

X재가 최종단계에서 사용될 경우 부가가치세 면세로 인한 감면규모는 소비, 수입, 수출의 경우를 합한 것이 된다. 우선 소비에서 국내에서 생산된 것과 해외에서 생산된 것의 비율을 각각 ν 와 $1-\nu$ 라고 하자. 따라서 소비에서 전체 감면규모는 $0.1C_X - 0.1A_1 - 0.1A_X$ 가 된다.

또한 소비, 투자, 수출에 사용된 중간투입물의 비율은 최종수요(소비+투자+수출)에서 소비, 투자, 수출이 차지하는 비율과 같다. 따라서 X재의 최종수요에서 소비와 수출이 차지하는 비율을 α_X 와 β_X 라고 하자. 이 경우 최종단계에서 면세로 인한 감면규모는 다음과 같다.

최종단계 면세의 감면규모

$$\text{감면규모 합계} = 0.1[C_X - \alpha_X A_1 - \alpha_X A_X - \beta_X A_X]$$

2) 중간단계 면세

가) 소비

이번에는 X재가 중간재로 사용되며, 최종단계의 재화는 Y라고 하자. 최종단계의 재화가 면세이면 매출세액에 대한 부가가치세가 없고 매입세액공제도 허용되지 않는다. 따라서 X재가 면세이든 과세이든 매입세액공제가 없으므로 X재의 면세로 인한 감면규모는 없다. 따라서 Y재가 부가가치세 과세대상인 경우만을 살펴보기로 한다. 소비, 수출 등 중간재에 대해서는 전과 동일한 가정을 하기로 하고 A_X가 X재라고 하자.

Y재가 소비되는 경우 과세당국이 징수하는 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이 된다. 따라서 매출세액은 0.1C_Y가 되고 매입세액은 0.1A₁이 된다. 매입세액에는 Y재가 중간재로 사용된 것도 포함된다. 그러나 X재에 대한 면세 규정이 없다면 매출세액은 동일하지만 매입세액은 0.1A₁

조세수입을 증가시키기
 위해 면세에서 과세로
 전환한다면 그 대상은 중간재로
 사용되는 비중이 낮은 재화란
 것을 시사한다.

+0.1A_x로 커지게 된다. 따라서 받아야 할 부가가치세에서 징수하는 부가가치세를 차감한 감면규모는 -0.1A_x가 된다. 감면규모가 음수라는 것은 조세 감면으로 인하여 세수가 감소하지 않고 세수가 증가하는 것을 의미한다.

이는 조세수입을 증가시키기 위해 면세에서 과세로 전환한다면 그 대상은 중간재로 사용되는 비중이 낮은 재화란 것을 시사한다.

소비재 면세의 감면규모

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액(0.1C_Y) - 매입세액(0.1A₁ + 0.1A_x)
- ② 받은 부가가치세 = 매출세액(0.1C_Y) - 매입세액(0.1A₁)
- ③ 감면규모 = -0.1A_x

나) 수입

X재가 수입되고, 최종재로 소비될 경우는 앞서 이미 설명하였다. 여기서는 X재가 수입되어 국내생산재의 중간재로 사용되는 경우와 수출재의 중간재로 사용되는 경우를 살펴보자. 수입 X재가 중간재인 경우 A_{LX}라고 하자.

앞에서처럼 과세대상인 Y재가 소비되는 경우 과세당국이 징수하는 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이 된다. 따라서 매출세액은 0.1C_Y가 되고 매입세액은 0.1A₁이 되며, X재에 대한 면세 규정이 없다면 매출세액은 동일하지만 매입세액은 0.1A₁ + 0.1A_{LX}로 커지게 된다. 또한 X재에 대한 면세 규정이 없다면 수입재는 국산재와 달리 국경을 넘을 때 부가가치세가 부과되어 징수된다. 따라서 국산재에서는 받아야 할 부가가치세에서 징수하는 부가가치세를 차감한 감면규모는 -0.1A_{LX}가 되지만, 면세 수입재가 중간재로 사용되는 경우의 감면규모는 0이 된다.

수입 중간재 면세의 감면규모(국산재에 사용)

- ① 받아야 할 부가가치세(Y재) = 매출세액(0.1C_Y) - 매입세액(0.1A₁ + 0.1A_{LX})
- ② 받아야 할 부가가치세(X수입재) = 0.1A_{LX}
- ③ 받은 부가가치세 = 매출세액(0.1C_Y) - 매입세액(0.1A₁)
- ④ 감면규모 = -0.1A_{LX} + 0.1A_{LX} = 0

수입재가 중간재로서 수출품에 사용될 경우에도 결과는 앞과 마찬가지로 감

면규모는 0이 된다.

앞에서처럼 Y재의 수출은 E_Y 라고 하자. 이 경우 매출액 E_Y 에 대해서는 부가가치세가 과세되지 않는다. 그러나 중간단계에 사용된 물품에 대해서는 매입세액을 환급해 주어야 하고, 또한 수입재에 대해서는 국경을 넘으면서 부가가치세가 과세되어야 한다. 따라서 감면규모는 0이다.

중간단계에 사용된 물품에 대해서는 매입세액을 환급해 주어야 하고, 또한 수입재에 대해서는 국경을 넘으면서 부가가치세가 과세되어야 한다. 따라서 감면규모는 0이다.

수입 중간재 면세의 감면규모(수출품에 사용)

- ① 받은 부가가치세 = 매출세액(0) - 매입세액($0.1A_1$)
- ② 받아야 할 부가가치세(Y재) = 매출세액(0) - 매입세액($0.1A_1 + 0.1A_{IX}$)
- ③ 받아야 할 부가가치세(X수입재) = $0.1A_{IX}$
- ④ 감면규모 = $-0.1A_{IX} + 0.1A_{IX} = 0$

다) 수출

Y재가 수출의 경우에도 이전과 동일한 가정을 유지하기로 하자. 전과 마찬가지로 수출되는 경우에는 매출세액은 없고 매입세액은 환급하여 주어야 한다. 따라서 X재가 면세인 경우 환급액수는 $0.1A_1$ 이 된다. 그러나 X재가 면세되지 않으면 환급해야 할 규모는 $0.1A_1 + 0.1A_X$ 가 된다. 따라서 $-0.1A_X$ 가 감면규모가 되며 이는 면세에서 과세로 전환할 경우 환급 증가로 세수 손실이 발생한다는 것을 의미한다.

수출재 면세의 감면규모

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액(0) - 매입세액($0.1A_1 + 0.1A_X$)
- ② 받은 부가가치세 = 매출세액(0) - 매입세액($0.1A_1$)
- ③ 감면규모 = $-0.1A_X$

라) 합계

Y재가 최종단계에서 사용될 경우 중간재인 X재의 부가가치세 면세로 인한 감면규모는 소비, 수입, 수출의 경우를 합한 것이 된다. Y재의 최종수요에서 소비와 수출이 차지하는 비율을 α_Y 와 β_Y 라고 하면 다른 재화의 중간재로 면세재화가 사용된 경우에 감면규모는 다음과 같다.

결과적으로 모든 재화가 면세에서 과세로 전환되면 특정 재화가 과세에서 면세로 전환되는 경우보다 감면규모가 축소된다.

과세재화의 중간재 면세의 감면규모

$$\text{감면규모 합계} = -0.1A_X[a_Y + \beta_Y]$$

나. 모든 재화의 과세 전환효과

1) 소비

모든 재화가 면세에서 과세로 전환된 경우에는 최종단계와 중간단계를 구별할 필요가 없이 모든 재화에 대하여 최종단계를 기준으로 중간투입물을 고려하면 된다. 이를 위하여 앞에서와 동일한 방법을 사용하기로 하자.

최종 소비단계에서 특정 재화 X는 과세재화인 경우와 면세재화인 경우가 있다. 그리고 재화 X가 국내에서 생산된 것인지 혹은 해외에서 생산되어 수입된 것인지로 구분될 수 있다. 우선 면세재화인 경우를 생각해보자. 국내에서 생산되어 면세재화인 경우 과세당국이 징수하는 부가가치세는 없다. 그러나 면세규정이 없다면 과세당국이 징수하는 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 것이 된다. 이 경우 매출세액은 $0.1C_X$ 가 되고 모든 재화가 과세로 전환되었으므로 매입세액은 $0.1A$ 가 된다. 따라서 감면규모는 받아야 할 부가가치세에서 받은 부가가치세를 제외한 것이므로 매출세액에서 매입세액을 공제한 $0.1C_X - 0.1A$ 가 된다. 결과적으로 모든 재화가 면세에서 과세로 전환되면 특정 재화가 과세에서 면세로 전환되는 경우보다 감면규모가 축소된다.

소비되는 경우 : 면세재화

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액($0.1C_X$) - 매입세액($0.1A$)
- ② 받은 부가가치세 = 0
- ③ 감면규모 = $0.1C_X - 0.1A$

다음으로 해외에서 생산되어 수입된 면세재화를 고려해 보자. 이 경우 앞서 언급한 경우와의 차이점은 수입되는 경우 중간투입물을 고려할 필요가 없다는 것이다. 따라서 면세상품을 과세로 전환하면 받을 수 있는 부가가치세는 $0.1C_X$ 가 된다. 따라서 감면규모, 즉 면세로 인한 세수의 손실도 $0.1C_X$ 가 된다¹⁰⁾.

10) 박기백·이명현(2000)은 수입에 대한 부가가치세 감면을 이중으로 계산하여 추정규모가 과대 계산되었다.

수입되는 경우 : 면세상품

- ① 받아야 할 부가가치세 = $0.1C_x$
- ② 받은 부가가치세 = 0
- ③ 감면규모 = $0.1C_x$

해외에서 생산되어 수입되어 과세되는 재화의 경우에는 중간투입물을 고려할 필요가 없으므로 과세상품은 세입의 차이가 없다.

다음으로 과세재화인 경우를 고려해보자. 국내에서 생산된 경우 징수하는 부가가치세는 과세상품만 매입세액공제를 하므로 $0.1C_x - 0.1A_1$ 가 된다. 그러나 모든 재화가 과세로 전환되면 $0.1C_x - 0.1A_1$ 이 징수된다. 따라서 감면규모는 $-0.1A_2$ 가 된다.

소비되는 경우 : 과세재화

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액($0.1C_x$) - 매입세액($0.1A_1$)
- ② 받은 부가가치세 = 0
- ③ 감면규모 = $-0.1A_2$

해외에서 생산되어 수입되어 과세되는 재화의 경우에는 중간투입물을 고려할 필요가 없으므로 과세상품은 세입의 차이가 없다.

2) 수출

수출이 되는 경우에는 영세율이 적용되므로 과세상품과 면세상품의 구별은 적용되지 않는다. 다만 X재가 수출되는 경우 매출세액은 없지만 매입세액에 대한 환급은 이루어진다. 따라서 과세당국이 현재 징수하는 세액은 $-0.1A_1$ 즉, $0.1A_1$ 을 환급해 주어야 한다. 그러나 모든 재화에 대해 면세 규정이 없다면 모든 중간재화에 대해서도 매입세액을 환급해 주어야 하므로 징수하는 세액은 $-0.1A$ 이 된다. 따라서 감면규모는 $-0.1A_2$ 가 되며 특정 재화만 면세가 되는 경우보다 모든 재화가 면세될 때 감면규모가 축소된다.

산업연관표 자료를 통해 최종재에 대한 중간재 투입 규모 및 수출입의 비중을 계산할 수 있기 때문에 부가가치세 감면규모를 추정하는 데 유용하다.

수출되는 경우 : 모든 재화

- ① 받아야 할 부가가치세 = 매출세액 (0) - 매입세액(0.1A)
- ② 받은 부가가치세 = 매출세액 (0) - 0.1A₁ (환급)
- ③ 감면규모 = -0.1A₂

3) 합계

모든 재화가 부가가치세 면세에서 과세로 전환되는 경우의 감면규모는 개별 재화의 소비, 수입, 수출의 경우를 합한 다음에 개별 재화의 감면규모를 모두 합산하면 된다. 따라서 X재의 최종수요에서 소비와 수출이 차지하는 비율을 α_X 와 β_X 라고 하면 면세로 인한 감면규모는 다음과 같다.

모든 재화의 면세로 인한 감면규모

$$\text{감면규모} = \sum_{X=1}^n 0.1[(1 - S_X)(C_X - \alpha_X A) - S_X \alpha_X A_2 - \beta_X A_2]$$

단, S_X 는 과세인 경우 1, 면세인 경우 0

2. 추정결과

가. 추정 자료

부가가치세 감면규모를 추정하기 위해 본 연구에서는 한국은행에서 발표하는 산업연관표 자료를 이용하였다. 산업연관표 자료를 통해 최종재에 대한 중간재 투입 규모 및 수출입의 비중을 계산할 수 있기 때문에 부가가치세 감면규모를 추정하는 데 유용하다.

본 연구에서는 산업연관표에서 가장 세부적인 산업분류인 기본부문(403개)을 이용하여 부가가치세 면세와 과세를 구분하였다. 그러나 가장 세부적인 분류를 이용하더라도 재화별 부가가치세의 과세와 면세를 구분하는 데 한계가 있다. 부가가치세는 재화별로 과세와 면세를 결정하지만, 산업연관표에서는 기본적으로 산업단위별로 분류하기 때문에 일부 동일 산업 내에서 부가가치세가 면

세되는 재화와 과세되는 재화가 혼재된 경우가 있다. 예를 들어 산업연관표 기본부문 담배(0084)의 경우 저가 및 특수용 담배는 부가가치세 면세대상이지만 그 이외의 담배는 부가가치세가 과세된다. 유류도 농어업용에 대해서는 부가가치세가 면세되지만, 산업연관표에서는 이를 구분할 수 없다. 이처럼 과세와 면세가 혼재된 경우에는 그 산업에서 과세와 면세되는 재화의 비중을 감안하여 구분하였다. 따라서 산업연관표를 이용한 분석에는 한계가 존재하며, 추정치는 대략적인 규모로 이해해야 한다.

나. 추정 결과

감면규모의 추정 결과는 크게 2가지로 구분할 수 있다. 하나는 현재 부가가치세가 면세되는 모든 재화가 일시에 과세로 전환되는 경우, 즉, 국내에서 소비되는 모든 재화와 용역에 대해 부가가치세가 과세될 경우의 감면규모를 추정한다. 또 다른 하나는 부가가치세가 면세되는 재화가 개별적으로 과세로 전환될 경우의 감면규모를 추정한다.

1) 전체 규모

현재 부가가치세가 면세되는 모든 재화가 일시에 과세로 전환되어 국내에서 소비되는 모든 재화와 용역에 대해 부가가치세가 과세로 전환될 경우 감면규모는 2005년 약 8.5조원 그리고 2007년 약 9.9조원으로 추정되었다. 기존의 박기백·정재호(2003)의 연구 결과에서는 감면규모가 1995년에는 약 3.2조원, 그리고 2000년에는 약 6.2조원으로 추정하였다¹¹⁾.

감면규모가 1995년 약 3.2조원에서 2000년 약 6.2조원으로 약 93.8% 증가하였지만, 2005년에는 약 8.5조원으로 2000년 대비 37.1% 증가에 그쳤다. 1990년대 말의 빠른 감면규모 증가가 2005년에는 둔화되는 것으로 나타났다. 동일 기간 동안의 GDP 증가율은 47.3%와 43.4%로, 1995년 대비 2000년의 조세지출 증가율은 GDP 증가율보다 컸지만 2005년에는 이보다 작았다. 동일 기간 국세 증가율은 63.7%와 37.2%로 역시 2000년의 감면규모 증가율은 국세 증가율보다 더 높았지만 2005년에는 국세 증가율과 유사한 수준을 보였다. 즉, 1990년대 중반 이후 감면규모가 GDP 및 국세 증가율보다 빠르게 증가하다가 2000년대 중반을 넘어서면서 둔화되는 것을 알 수 있다.

2007년 감면규모는 약 9.9조원으로 2005년에 비해 약 16.5% 증가하였다. 같은 기간 GDP 증가율은 12.7%, 국세 증가율은 26.7%로 GDP 증가율보다는

1990년대 중반 이후

감면규모가 GDP 및 국세

증가율보다 빠르게

증가하다가 2000년대 중반을

넘어서면서 둔화되는

것을 알 수 있다.

11) 앞서도 언급하였듯이 본 연구에서는 국내에서 거래되는 모든 재화 및 용역에 대해 부가가치세가 과세되는 것을 기준으로 삼았다. 즉, 주거서비스를 비롯해서, 정부부문, 교육, 의료, 금융용역 등 다른 국가들에서도 일반적으로 부가세 면세를 적용하는 분야들이 포함되어 있다. 이처럼 가장 엄격한 기준을 적용하여 규모를 추정한 이유는 항목별 과세와 면세 여부는 주관적 가치판단이 적용되기 때문이다. 따라서 본 연구에서 추정한 감면규모를 해석할 때에는 이런 기준을 염두에 두어야 한다.

부가가치세 면세에 따른
감면규모를 보면, 2005년과
2007년 동일하게 주거서비스,
중앙 및 지방정부, 교육기관,
의료 및 보건, 생명보험,
도로여객운송 등에서
면세로 인한 감면규모가
큰 것으로 나타났다.

높았지만 국세 증가율보다는 낮았다.

〈표 1〉 부가가치세 감면규모 증가율 비교

(단위: 조원, %)

	감면규모	증가율				
		감면규모	GDP	국세	내국세	부가가치세
1995	3.2					
2000	6.2	93.8	47.3	63.7	60.2	58.6
2005	8.5	37.1	43.4	37.2	46.9	55.6
2007	9.9	16.5	12.7	26.7	26.9	13.4

주: 감면규모는 국내에서 소비되는 모든 재화와 용역에 대해 부가가치세를 과세한다는 매우 엄격한 가정에 기반하여 산출한 추정치임.

2) 항목별 감면규모

부가가치세가 면세되는 1개의 재화가 개별적으로 과세로 전환될 경우의 부가가치세 면세에 따른 감면규모를 보면, 2005년과 2007년 동일하게 주거서비스, 중앙 및 지방정부, 교육기관, 의료 및 보건, 생명보험, 도로여객운송 등에서 면세로 인한 감면규모가 큰 것으로 나타났다¹²⁾. 주거서비스는 주거서비스로 인한 부가가치(자가임대소득) 면세에 따른 감면규모가 5.8조원으로 가장 컸다¹³⁾. 다음으로는 중앙과 지방정부로 총감면규모가 각각 약 2.9조원씩으로 추정되었으며, 국공립, 비영리 및 산업 등의 교육기관 총감면규모가 약 6조원, 의료 및 보건의료는 2.6조원으로 나타났다. 따라서 정부부문 등 공공성이 큰 교육 및 보건 분야의 감면규모가 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

감면규모의 변화가 두드러진 개별 항목으로는 의료 및 보건 분야를 꼽을 수 있다. 1995년 의료 및 보건 분야의 총감면규모는 0.5조원이었으나 2007년에는 2.6조원으로 약 4.9배 증가하였다. 특히, 의료 및 보건(산업) 분야의 감면규모는 0.3조원(1995년)에서 1.9조원(2007년)으로 약 5.8배 증가하였다. 최근 일부 의료 및 보건 분야의 세부항목에 대한 과세 논의가 진행중에 있는데 이러한 감면규모 증가도 고려할 필요가 있다. 교육기관(국공립)을 제외한 교육기관(사립)과 교육기관(비영리) 및 교육기관(산업)을 비교해 보면, 0.7조원(1995년)에서 3.2조원(2007년)으로 약 4.7배 증가하여 동일기간 동안 교육기관(국공립)이 약 3배 증가한 것에 비해 크게 증가한 것을 알 수 있다¹⁴⁾.

지방정부에 대한 감면규모도 1995년 0.6조원에서 2007년 2.9조원으로 약 4.5배 증가하였다. 같은 기간 중앙정부에 대한 감면규모는 1조원에서 2.9조원

12) 여기서 사용한 명칭은 산업연관표 기본부문에서 사용하는 명칭을 그대로 사용하였다. 따라서 주거서비스(2005년 기본부문 중 제354번째 항목으로 2000년 이전에는 주택소유료 명명) 등과 같이 축약된 명칭으로 인해 오해를 불러일으킬 수 있겠으나, 달리 표현하는 것이 더 오해를 불러일으킬 수 있기 때문에 산업연관표에서 공식적으로 사용하는 명칭을 그대로 사용하였다.

13) 주거서비스에 대한 부가가치세 과세에 대해서는 의견이 분분할 수 있고, 또한 정부부문 등도 마찬가지로 지이다. 과세와 면세 여부는 주관적 가치판단이 적용되기 때문에 본 연구에서는 앞서도 언급하였듯이 가장 엄격한 기준으로 적용하여 규모를 추정하였다.

14) 2000년 산업연관표상 교육기관은 교육기관(국공립)과 교육기관(사립)으로 구분되어 있었으나, 2005년 이후부터는 교육기관(국공립)은 그대로 유지하면서 교육기관(사립)이 교육기관(비영리)과 교육기관(산업)으로 분리되었다.

으로 증가하여 지방정부의 감면규모가 더 크게 증가하였다. 이에 비해 도로여객운송의 감면규모는 동일 기간 0.3조원에서 0.5조원으로 거의 변화가 없다.

감면규모가 음(-)의 값으로 추정되는 부문에는 기업내 연구개발, 신문, 출판, 지상파방송, 위생서비스(산업), 청소 및 소독서비스, 우편, 금융 등이 있다.

〈표 2〉 주요 재화의 면세로 인한 감면규모 변화

(단위: 10억원)

	1995년	2000년	2005년	2007년
중앙정부	1008.8	1458.8	2468.9	2896.7
지방정부	630.6	1692.4	2449.6	2856.4
교육기관	1632.8	2417.2	4919.3	6000.8
교육기관(국공립)	953.0	1380.7	2406.9	2824.1
교육기관(사립)	679.8	1036.5	(2512.4)	(3176.7)
교육기관(산업)			840.0	1178.4
교육기관(비영리)			1672.4	1998.3
의료 및 보건	536.2	1138.0	2305.1	2646.8
의료 및 보건(산업)	330.4	841.8	1531.6	1920.5
의료 및 보건(비영리)	205.8	296.2	773.5	726.3
도로여객운송	278.3	336.8	387.6	493.6

주: 1. () 안의 수치는 교육기관(산업)과 교육기관(비영리)를 합친 수치이다.
 2. 1995년과 2000년 자료는 박기백·정재호(2003) 부표를 이용하여 산출하였다.

감면규모가 음(-)의 값으로 추정되는 부문에는 기업내 연구개발, 신문, 출판, 지상파방송, 위생서비스(산업), 청소 및 소독서비스, 우편, 금융 등이 있다. 감면규모가 음(-)의 값으로 나타나는 이유는 해당 항목이 최종재보다는 중간재적인 성격이 강하기 때문에 면세를 과세로 전환할 경우 매입세액 공제를 통해 세수가 오히려 감소할 수 있음을 의미한다. 그러나 앞서도 산업연관표 세부분류 항목의 한계에 대해 언급하였듯이 이런 결과는 모든 산업부문에 대해 면세를 과세로 전환할 경우에 발생하고 해당 산업에서 최종재적인 성격이 강한 한정된 특정 재화 또는 용역부문을 면세에서 과세로 전환할 경우에는 다른 결과가 나올 수 있음에 유의해야 한다.

기업내 연구개발을 면세에서 과세로 전환할 경우 감면규모는 2007년 약 -1.8조원으로 추정되었다. 또한 감면규모도 1995년 -0.3조원에서 2007년 약 -1.8조원으로 약 6배 이상 크게 증가하였다. 이런 규모 증가를 감안한다면 결과적으로 기업내 연구개발에 대해서는 외부경제에 따른 조세감면 제공 유인 이외에도 세수 측면에서도 부가가치 면세를 유지하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

보험부문에서는 생명보험과 비생명보험의 감면규모가 상이한 부호를 보이고 있다. 비생명보험의 감면규모는 2007년 -0.4조원으로 음(-)의 값이지만 생명보험의 감면규모는 1.4조원으로 양(+)의 값을 보였다.

보험부문에서는 생명보험과 비생명보험의 감면규모가 상이한 부호를 보이고 있다. 비생명보험의 감면규모는 2007년 -0.4조원으로 음(-)의 값이지만 생명보험의 감면규모는 1.4조원으로 양(+)의 값을 보였다. 부호가 정반대인 이유는 생명보험은 최종재적인 성격이 강한 반면 손해보험을 포함하고 있는 비생명보험은 사업자가 사업비용으로 처리하는 등 중간재적인 성격이 강하기 때문인 것으로 생각된다.

〈표 3〉 주요 재화의 면세로 인한 감면규모(2005년, 2007년)

(단위: 10억원)

항목(2005년)	규 모	항목(2007년)	규 모
주거서비스	5,293.9	주거서비스	5,807.5
중앙정부	2,468.9	중앙정부	2,896.7
지방정부	2,449.6	지방정부	2,856.4
교육기관(국공립)	2,406.9	교육기관(국공립)	2,824.1
교육기관(비영리)	1,672.4	교육기관(비영리)	1,998.3
의료및보건(산업)	1,531.6	의료및보건(산업)	1,920.5
생명보험	1,139.5	생명보험	1,409.2
교육기관(산업)	840.0	교육기관(산업)	1,178.4
의료및보건(비영리)	773.5	의료및보건(비영리)	726.3
도로여객운송	387.6	도로여객운송	493.6
우편	-199.6	우편	-235.8
출판	-206.9	청소 및 소독서비스	-273.1
청소 및 소독서비스	-235.5	기타금융중개기관	-284.7
비생명보험	-244.3	위생서비스(산업)	-321.9
위생서비스(산업)	-271.5	중앙은행 및 은행예금취급기관	-339.0
신문	-295.5	지상파방송	-368.8
중앙은행 및 은행예금취급기관	-331.4	신문	-369.8
지상파방송	-376.8	비생명보험	-371.7
기업내 연구개발	-1,377.7	기업내연구개발	-1,794.8

〈표 4〉 주요 재화의 면세로 인한 감면규모(1995년, 2000년)

(단위: 10억원)

항목(1995년)	규모	항목(2000년)	규모
주택소유	1,753.6	주택소유	4,599.8
중앙정부	1,008.8	지방정부	1,692.4
교육기관(국공립)	953.0	중앙정부	1,458.8
교육기관(사립)	679.8	교육기관(국공립)	1,380.7
지방정부	630.6	교육기관(사립)	1,036.5
생명보험	532.3	의료 및 보건(산업)	841.8
정미	426.2	생명보험	698.4
채소	376.8	정미	393.6
의료 및 보건(산업)	330.4	도로여객운송	336.8
도로여객운송	278.3	의료 및 보건(비영리)	296.2
의료 및 보건(비영리)	205.8	출판	-132.9
낙농	-88.3	위생서비스(산업)	-139.6
금융 및 보험관련서비스	-113.3	손해보험	-183.8
손해보험	-123.5	금융 및 보험관련서비스	-231.9
방송(산업)	-173.4	지상파방송	-266.0
신문	-204.6	비은행 예금취급기관	-305.7
기업내연구개발	-293.8	신문	-330.7
비통화금융기관	-417.2	중앙은행 및 은행예금취급기관	-338.8
통화금융기관	-538.6	기업내 연구개발	-567.7

자료: 박기백 · 정재호(2003) 부표를 정리한 표임.

정부부문에 대한 면세를 비롯하여, 금융·보험용역, 부동산의 임대용역 등 부가가치 창출의 투입요소라기보다는 부가가치의 구성요소에 대해 면세하는 것이 타당하다.

IV. 결론

본 연구에서 추정한 부가가치세 면세규모는 국내에서 소비되는 모든 재화와 용역에 대해 부가가치세를 과세할 경우를 기준으로 삼았다. 이처럼 엄격한 기준을 적용한 이유는 항목별 면세의 타당성이 개별적인 가치판단에 의해 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 추정한 부가가치세 면세규모를 해석할 때에는 이러한 점을 염두에 두어야 한다.

다시 말해 정부부문에 대한 면세를 비롯하여, 금융·보험용역, 부동산의 임대용역 등 부가가치 창출의 투입요소라기보다는 부가가치의 구성요소에 대해 면세하는 것이 타당하다. 이 밖에 부가가치세가 단순비례세율로 인한 일부 재

정부에서는 비과세 감면을 정비하고자 노력했고, 특히 국가재정법 제정으로 감면규모보고서 작성이 법제화되면서 비과세 및 감면항목을 적극적으로 정비하고 있다.

화 및 용역에 대한 세부담의 공평성 보완¹⁵⁾, 사회 문화적 관점에서 소비가 권장되는 재화¹⁶⁾, 국민후생 측면¹⁷⁾ 등을 이유로 면세가 되고 있다. 대부분의 OECD 국가들도 이런 항목들에 대해서는 부가세 면세를 실시하고 있다. 따라서 이런 요인들을 감안할 경우 부가가치세 면세규모는 분명 축소될 것이다. 다만, 정부 부문이라도 공익 목적의 재화와 용역의 공급에 대해서는 면세 적용이 타당하지 만 사적 시장과 경쟁하는 분야에 대해서는 과세할 필요가 있다. 또한 동일한 교육, 의료용역이라도 우리나라가 적용하는 면세범위는 OECD 국가들에 비해 넓기 때문에 이에 따른 개별적인 조정은 별도의 논의가 필요하다. 앞서 언급하였듯이 부가가치세 과세와 면세는 재화별로 결정되기 때문에 산업별 자료로 구성된 산업연관표를 이용한 분석에서는 재화별 조정을 논의할 수 없는 한계가 있다.

그동안 정부에서는 비과세 감면을 정비하고자 노력했고, 특히 국가재정법 제정으로 감면규모보고서 작성이 법제화되면서 비과세 및 감면항목을 적극적으로 정비하고 있다. 본 연구 결과에서도 부가가치세 감면규모 증가율이 2000년 중반부터 누그러든 것으로 나타나고 있다. 면세제도의 조정은 조세제도를 단순화시키고 면세제도로 인한 탈세 유인을 예방함으로써 자원의 효율적 배분을 제고시킬 수 있기 때문에 경제 사회적 여건 변화에 따라 조세지원의 타당성이 낮아진 부가가치세 면세대상을 점진적으로 축소시키는 정책을 지속적으로 추진하는 것이 합리적이라고 생각한다. **KIP**

<참고문헌>

박기백 · 이명현, 『세수추계의 기법개발연구-법인세, 관세의 세수추계 및 부가가치세의 과세 전환효과』, 연구보고서 00-03, 한국조세연구원, 2000.
 박기백 · 정재호, 『조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구』, 정책보고서 03-05, 한국조세연구원, 2003.
 최명근 · 나성길, 『부가가치세법론』, 세경사, 2006.
 한국은행, 『2005년 산업연관표』, 2009.
 _____, 『2007년 산업연관표』, 2009.

15) 미가공 식료품, 수돗물, 연탄 및 무연탄, 대중교통수단에 의한 여객운송용역, 교육, 비영리 사회사업 등이 이러한 취지에서 이루어진다고 볼 수 있다.
 16) 도서, 신문, 잡지 등이 이 범주에 속하며, 방송과 예술장작품, 순수 예술행사, 문화행사와 비직업 운동경기, 도서관, 과학관, 미술관, 동물원, 식물원 등의 입장이 이에 해당한다.
 17) 국민보건에 관련되는 의료용역, 국민주택 등에 관련되는 건설용역 등

준예산 편성의 이슈



김종면
한국조세연구원 연구위원(jhrv@kipf.re.kr)

I. 서론: 예산통과 지연에 따른 문제

예산은 국정운영 계획을 수치로 표현한 것이라는 얘기를 흔히 한다. 이는 예산이 국정운영 계획의 구체적 형태라는 뜻이며, 특히 예산지원이 없이는 정부가 어떤 업무나 사업을 수행하기가 사실상 불가능하다는 의미이다. 특정 사업을 아무리 잘 기획하여 추진하려고 하여도 해당 예산이 통과되지 않으면 추진하지 못한다는 것은 주지의 사실이다. 그렇다면, 특정 사업예산이 아니고 예산 전체가 통과되지 못하는 경우에는 어떻게 될 것인가? 예산이 통과되지 않았다고 해서 개별 사업의 경우와 마찬가지로 정부 전체가 업무를 중단할 수는 없을 것이다.

현정 사상 회계연도 개시 이전에 예산이 통과되지 않은 경우는 아직 없으나, <표 1>에서 보는 바와 같이 법정 기한 내에 예산이 통과되는 경우가 드물고, 회계연도 개시 직전에는 통과된 경우도 여러 번 있었다. 이러한 기한은 헌법 제54조에 명시되어 있는데, “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”고 제1항에서 규정하고, 이어서 제2항에서는 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다”고 되어 있다. 즉, 정부예산안이 국회에 제출되는 것은 매년 10월 2일까지이며, 국회가 이를 심의하여 본회의에서 의결해야 하는 법정 기한은 12월 1일인 것이다. 특히 2009년의 경우에는 예결위 의결조차 12월 31일에 이루어져서 자칫 예산이 회계연도 개시 이전까지 통과되지 못할 수도 있

정부예산안의 국회 제출은 매년 10월 2일까지이며, 국회가 이를 심의하여 본회의에서 의결해야 하는 법정기한은 12월 1일이다.

1) 프랑스의 헌법에서 예산제도와 관련된 사항은 예산조직법에서 규정하도록 명시하고 있으므로, 예산조직법은 예산제도와 관련된 모든 여타 법률에 대해 상위법으로 간주된다.

준예산의 취지는 의무지출 및 최소한의 국가 기능을 유지하기 위한 사업에만 국가재원을 사용할 수 있도록 제한하는 것이라고 해석할 수 있다.

다는 가능성이 제기되기도 하였으며, 이 경우 정부의 기능이 심각하게 위축될 수 있다는 우려도 있었다.

예산이 회계연도 개시 이전까지 채택되지 못할 경우에 임시적으로 정부지출의 근거를 확보하여 정부가 기능을 계속할 수 있도록 하는 것을 잠정예산(provisional budget)이라고 하는데, 우리나라의 경우에는 정부가 준예산을 편성·집행할 수 있도록 헌법 제54조에서 “새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다”고 규정하고 있다. 이때 준예산 사용이 허용되는 대상은 다음으로 국한된다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속(계속비)

이는 준예산의 취지가 의무지출 및 최소한의 국가 기능을 유지하기 위한 사업에만 국가재원을 사용할 수 있도록 제한하는 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 1〉 연도별 예산안 국회 의결일

연 도	예결위 의결	본회의 의결
1998	12.08	12.09
1999	12.18	12.18
2000	12.26	12.27
2001	12.21	12.27
2002	11.08	11.08
2003	12.03	12.03
2004	12.31	12.31
2005	12.03	12.03
2006	12.27	12.27
2007	12.28	12.28
2008	12.12	12.13
2009	12.31	12.31

이와 같이 준예산제도가 마련되어 있고 준예산 편성의 원칙도 헌법에서 제시되어 있기는 하나, 예산 통과가 안 된 적이 없다는 것은 준예산제도를 실제로 사용해본 적이 없다는 것을 의미한다. 따라서 2009년도 말과 같이 실제로 준예산 편성을 해야 할지도 모르는 상황이 되면서, 준예산 편성의 구체적 문제를 생각

해 보게 하는 계기가 되기도 하였다. 예를 들어 공무원 급여 지급과 관련된 조치가 거론되기도 하였는데, 이와 관련된 문제를 생각해보면 준예산은 자동적으로 최소한 급여 동결을 의미하는지, 신규 임용 제한을 의미하는지, 설혹 임시로 급여 지급이 중단되는 경우에도 “필수 인원”의 급여는 보장되는 것인지 등의 질문이 제기될 수 있다. 또한 이와 유사한 경우로 정부의 주요 사업과 관련해서는 준예산이 신규 사업을 자동적으로 배제하는 것인지, 또는 기존 사업이라도 일체의 확장 또는 예를 들어 수가나 단가 인상을 불허하는 것인지도 분명하지 않다. 이외에도 준예산 운영 기간이 예상 외로 길어질 경우에 발생할 수 있는 문제나 이에 대한 대책을 강구해야 될 필요성도 생각해 볼 수 있을 것이다.

이러한 질문에 대한 답은 본예산과 관련된 문제와 마찬가지로 재정 고유의 논리 이외에도 정치나 사회 등 여러 관점과 시각을 반영해서 도출해야 하겠지만, 본고에서는 잠정예산제도의 해외사례를 간략하게나마 살펴보면서 그 방향을 기늩해보고자 한다. 이하 본고의 구성은 국가별 잠정예산제도의 특성을 살펴본 이후에 특수한 사례로서 미국의 계속결의(continuing resolution)와 정부 폐쇄(government shutdown)를 검토한 후 우리나라에 맞는 준예산 편성 방향을 생각하면서 글을 마무리하려고 한다.

우리나라의 경우
잠정예산제도는 헌법에
규정되어 있다. OECD 국가 중
이와 같이 헌법에서 잠정예산을
규정하고 있는 대표적 국가에는
프랑스, 독일, 스페인, 스웨덴,
덴마크, 핀란드 등이 있다.

II. 국가별 잠정예산제도

우리나라의 경우 잠정예산제도는 앞의 절에서 소개한 바와 같이 헌법에 규정되어 있다. OECD 국가 중 이와 같이 헌법에서 잠정예산을 규정하고 있는 대표적 국가에는 프랑스, 독일, 스페인, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등이 있다. 이 중 프랑스, 독일, 스페인과 같은 국가는 우리와 같이 대륙법 전통을 따르고 있으며, 상대적으로 법을 중시하며, 따라서 실용적 측면보다는 사전적인 측면을 상대적으로 강조하여 정의·규정의 명확성이나 논리적 정합성을 중시하는 체계이다.

스페인의 경우에는 신규예산 통과 시까지 전년도 예산을 자동적으로 연장하도록 헌법에서 규정하고 있다. 프랑스에서는 정부령으로 정부의 기능을 위한 지출을 허용하도록 헌법에서 명시하고 있는데, 스페인의 경우에 비해서는 약간 더 상세한 규정이 있다. 즉 헌법에서 예산과 관련된 법률 중 상위법으로 규정하고 있는 예산조직법(LOLF; Loi Organique)¹⁾을 통해 “전년도 예산과 동일한 조건으로 공공서비스 제공을 위한 최소한의 규모”로 헌법에 부여하여 지출을 제한하고 있다. 이들 3개국 중 독일이 지출의 용도를 비교적 상세히 규정하여, 법

1) 프랑스의 헌법에서 예산제도와 관련된 사항은 예산조직법에서 규정하도록 명시하고 있으므로, 예산조직법은 예산제도와 관련된 모든 여타 법률에 대해 상위법으로 간주된다.

잠정예산이 헌법에 규정되지 않는 사례도 있는데, 일본, 영국, 미국 등 공교롭게도 일반적으로 우리에게 중요하다고 생각되는 국가들이다. 또한 이들 세 나라의 잠정예산제도는 성격이 서로 다르다는 점도 흥미롭다.

정 기관 및 사업의 유지, 전년도 예산에 명시된 기존 사업의 계속을 위한 지출을 허용하고 있다. 또한 독일의 잠정예산은 필요시 차입도 허용하고 있다는 점이 특이하다.

이와 달리 잠정예산이 헌법에 규정되지 않는 사례도 있는데, 일본, 영국, 미국 등 공교롭게도 일반적으로 우리에게 중요하다고 생각되는 국가들이다. 또한 이들 세 나라의 잠정예산제도는 성격이 서로 다르다는 점도 흥미롭다.

우선 일본의 사례를 보면 헌법이 아닌 일반 법률(일본의 재정법)에서 잠정예산제도를 규정한다. 영국의 경우 성문헌법이 없고 정부와 관련된 많은 사항들이 법에 근거하기보다는 오랜 전통이나 관행에 따라 이루어진다는 특징이 있다. 잠정예산의 경우도 이와 마찬가지로 어떤 법에 근거한 것이 아니라 관행을 따른다. 특히 영국의 경우에 통상적으로 회계연도 개시가 임박한 시점에서 정부의 예산안이 의회에 제출되고, 회계연도 개시 이후 4개월 정도 지난 시점에서 의회가 예산을 통과시키게 되므로 매년 필연적으로 잠정예산을 편성할 수밖에 없다. 이는 매년 동계 추경을 다루는 과정에서 병행처리되며, 정부가 제시한 잠정예산안은 의회에서 심의 없이 “vote on account”의 형태로 자동적으로 채택된다²⁾. 이와 달리 미국은 잠정예산제도가 없는 매우 특이한 사례이며, 보다 자세한 사항은 다음 절에서 별도로 살펴보기로 한다. 다만 여기서 한 가지 강조하고자 하는 것은 다른 나라의 경우 잠정예산의 내용을 정부가 법의 제약 내에서 일방적으로, 또는 정부의 의사 위주로 결정하는 데 반해, 미국의 경우에는 임시적인 지출이라도 의회가 결정하며 행정부가 조치할 수 있는 것이 없다는 점이다.

이상과 같이 법적 근거에 따라 OECD 각국의 잠정예산제도의 유형을 살펴본 것인데, 잠정예산제도의 유무 이외에 법에서 잠정예산의 내역에 가하는 제약의 기준으로 나누어 볼 수도 있을 것이다. 대륙법 계통의 국가에서는 위에서 살펴본 바와 같이 비교적 명확하거나 적어도 잠정예산의 내역에 대한 별도의 규정을 찾을 수 있다. 그런데 이들 사례에서는 일반적으로 전년도 예산을 기준으로 잠정예산을 편성하도록 되어 있다. 반면 매우 특이한 사례로 핀란드의 헌법에서는 예산통과가 지연될 경우 정부가 제출한 새로운 회계연도의 예산안을 잠정적으로 채택한 것으로 간주하고 집행할 수 있도록 하고 있다. 이 측면에서 다소 규정이 모호한 사례도 있는데, 스웨덴의 경우 헌법이 아닌 예산제도와 관련된 법에서 “의회가 필요하다고 인정되는 지출승인을 할 수 있다”고 되어 있으며, 이에 따라 스웨덴 의회는 이에 대한 의사결정 권한을 예산위원회에 위임하였다. 일본의 재정법에서는 내각이 의회에 잠정예산안을 제출하도록 하고 있을 뿐이며, 그 내용이 전년도 예산 혹은 신규 회계연도 예산안을 기준으로 편성될

2) 일부 국내 자료에서는 1990년대에 영국의 중기재정제도인 Spending Review 도입과 함께 vote on account가 없어졌다고 소개하고 있으나 이는 오류이다. 비록 Spending Review를 통해 자원배분의 주요 의사결정이 이루어진다고 해도 단년도 예산은 다년도 재정계획인 Spending Review보다 훨씬 상세하게 지출내역을 적시하고 있으며, 단년도 예산에 대해서는 매년 의회의 승인이 필요하다. 실제로 Spending Review 도입 이후에도 지금까지도 영국 예산에서는 vote on account가 이루어진다. (http://hm-treasury.gov.uk/psr_estimates_vote_on_account.htm 참조)

것인지에 대해서는 불명확하다. 덴마크의 경우에도 마찬가지로 잠정예산 편성이 가능하다고만 되어 있다. 앞서 살펴본 사례와 비교해 볼 때, 이들 국가에서는 잠정예산도 의회의 승인이 필요하다는 점이 눈에 띈다.

III. 미국의 계속결의안과 정부폐쇄의 사례

앞서 언급했듯이 미국 헌법에는 잠정예산에 관한 언급이 없으며, 예산에 대해 언급되어 있는 것도 매우 간략한 내용뿐이다. 즉 미국 헌법 제1조 제9항은 “국고로부터의 지출은 오직 의회의 입법을 통한 지출 승인에 의거해서만 가능하다”고 명시하고 있다³⁾. 이 조항은 단순하지만 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 우선 법에 의해서만 지출이 가능하다고 헌법에 명시되어 있기 때문에 이 조항에 따라 미국은 헌법에서 예산법률주의를 채택하고 있다. 또한 의회가 예산을 통과시키지 않은 경우 어떻게 한다는 별도의 조항이 헌법에 없으므로 개헌을 하지 않는 한 잠정예산 자체를 원천적으로 금하고 있다. 따라서 예산이 법정 기한 내에 통과되지 않을 경우, 미국 의회는 임시적인 조치로 계속(지출)결의안(continuing resolution)을 채택하여 정부가 지출을 계속할 수 있도록 한다. 이때 계속결의안은 형식상 상하원의 공동결의안(joint resolution)으로 처리되며, 공동결의안은 그 자체가 법이므로⁴⁾ 이로써 헌법이 요구하는 지출의 법적 근거가 확보되는 것이다. 통상적으로 계속결의안은 그 기한이 비교적 짧고, 계속결의안에서 정한 시한이 만료될 때까지도 예산이 통과되지 않으면 추가적으로 다시 계속결의안이 채택되어야 정부활동의 연속성이 보장된다. 이러한 계속결의안이 채택되는 빈도를 보면 거의 매년 발생하고 있다. 즉, 회계연도 개시 이전까지 미국 의회가 예산을 통과시키는 것은 상당히 드문 사례이다. 반면, 대개의 경우 며칠 내에 예산이 통과되므로 계속결의안에 포함되는 지출내역도 비교적 단순하게 편성된다.

그런데 회계연도가 시작되어도 또는 계속결의안이 만료되어도 예산통과도 안되고 계속결의안도 채택되지 않으면 어떻게 되는가? 우리 상식으로는 정부가 신규사업을 시작하지 못하거나 일부 지출을 유보하는 정도의 결과를 생각하기 쉬울 것이다. 그러나 1905년의 미국 반적자법(Anti-deficiency Act)에 대한 미국 정부의 해석에 따라 헌법 제1조 제9항은 법에 의거하지 않은 지출뿐만 아니라 지출원인행위까지 금하는 것으로 간주된다. 즉, 예산이 확보되지 않은 경우에는 공무원 보수의 지급뿐만 아니라 보수지급의 근거가 되는 공무원의 근무

예산이 법정 기한 내에 통과되지 않을 경우, 미국 의회는 임시적인 조치로 계속(지출)결의안을 채택하여 정부가 지출을 계속할 수 있도록 한다.

3) 이에 더하여 공공재원의 수입과 지출에 대한 명세서가 수시로 발간돼 한다고 명시되어 있다. (“No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.” (U.S. Constitution, Article 1, Section 9))

4) 상하원 모두가 결의한 사항은 법적 효력을 갖는 합동결의안(joint resolution) 이외에도 동시결의안(concurrent resolution)이 있으며, 후자는 법으로서의 효력이 없다. 합동결의안은 법안의 효력을 갖기 때문에 대통령이 이에 대한 거부권을 행사할 수도 있다. 실제로 1995년에 김그리치 하원의장이 주도한 계속결의안에 대해 클린턴 대통령이 거부권을 행사함에 따라 미연방 정부가 폐쇄된 사례도 있었다. 반면 예산의 총규모와 분야별 배분을 정하는 예산 결의안(budget resolution)은 동시결의안의 형태이므로 법적 효력이 없다. 따라서 대통령의 거부권이 적용되지 않으며, 결과적으로 예산의 총량과 배분 결정에서 행정부의 권한이 배제된다.

OECD 국가 중 잠정예산제도가 없는 국가는 미국이 유일한 사례인 동시에, 회계연도 개시 이전까지 예산이 통과되지 않으면 정부 업무가 제약을 받는 정도를 지나 실제로 정부가 폐쇄 상태로 돌입하는 것도 미국이 유일하다.

자체를 헌법에 따라 금하는 결과가 되며, 예산통과가 지연되고 계속결의안을 통한 지출근거도 확보하지 못한 상태에서는 정부폐쇄(government shutdown) 상황에 돌입하게 된다. 결과적으로 OECD 국가 중 잠정예산제도가 없는 국가는 미국이 유일한 사례인 동시에, 회계연도 개시 이전까지 예산이 통과되지 않으면 정부 업무가 제약을 받는 정도를 지나 실제로 정부가 폐쇄 상태로 돌입하는 것도 미국이 유일하다.

이러한 정부폐쇄 상황은 1997년 이래 발생한 적이 없으나 그 전에는 비교적 자주 발생하였다(〈표 2〉 참조). 다만 1970년대 후반과 1995년('96 회계연도)를 제외하면 비교적 정부폐쇄 기간이 짧았으며, 1~2일 정도의 정부폐쇄는 의회의 계속결의안 채택이 기술적 이유로 잠깐 늦어진 것이라고 해석할 수 있다. 그러나 단기이든 2주 이상의 장기이든 정부가 폐쇄되는 상황은 심각하다고 하지 않을 수 없으며, 과거에 이러한 사태가 비교적 자주 일어났다는 점을 감안할 때 정부폐쇄에 따른 미국 정부 나름대로의 조치나 대처방식이 있을 것이라고 짐작할 수 있다. 이하 본절의 논의는 정부폐쇄가 구체적으로 어떠한 효과를 갖는지 살펴보기로 한다.

〈표 2〉 미연방 정부 Shutdown의 사례

회계연도	개시일	기간(일)	종료일
1977	76.09.30	10	76.10.11
	77.09.30	12	77.10.13
1978	77.10.31	8	77.11.09
	77.11.30	8	77.12.09
1979	78.09.30	17	78.10.18
1980	79.09.30	11	79.10.12
1982	81.11.20	2	81.11.23
1983	82.09.30	1	82.10.02
	82.12.17	3	82.12.21
1984	83.11.10	3	83.11.14
1985	84.09.30	2	84.10.03
	84.10.03	1	84.10.05
1987	86.10.16	1	86.10.18
1988	87.12.18	1	87.12.20
1991	90.10.05	3	90.10.09
1996	95.11.13	5	95.11.19
	95.12.15	21	96.01.06
1997 이후		없음	

주: Shutdown은 개시일 자정부터 발생(개시 및 종료일은 기간 산정에서 제외)

정부폐쇄(shutdown)의 직접적 효과는 필수불가결한 인원 이외의 연방공무원 모두가 즉시 휴가 상태로 전환한다는 것이다. 앞에 설명하였듯이 정부가 지출원인행위도 할 수 없으므로, 공식적으로는 임시적으로 비근무 무보수(temporary, non-duty, non-pay) 상태가 되는 것이다. 이 때 필수불가결한 정부서비스나 인력이란 그러한 기능이 작동하지 않을 경우 인명의 안전이나 재산 보호에 즉각적인 위협이 발생할 수 있는 경우를 지칭하며, 미국법전 제31장 1342항에 따라 일상적인 정부업무는 이에 포함이 되지 않으므로 일반 연방공무원은 근무를 할 수 없게 된다. 필수불가결한 인원에 대해서 정부폐쇄 기간중에는 보수를 지급할 수 없으나 정부폐쇄가 해제된 이후에는 미지급 보수를 소급하여 지불하도록 법에서 보장하고 있다⁵⁾. 일반 공무원은 법으로는 정부폐쇄 기간에 해당하는 보수 지급이 보장되지 않으나, 지금까지는 정부폐쇄 해제 이후에 해당 기간의 임금을 소급해서 지급하였다. 또한 일반적으로 정부폐쇄 기간이 공무원의 경력·자격의 단절을 의미하지 않으며, 따라서 근무를 하지 않은 기간에 대해서도 경력 및 수당·혜택을 축적 및 유지하게 된다.

정부폐쇄에서 제외되는 필수불가결한 인력은 1980년의 OMB지침 및 그 이후의 지시에 따라 기관별로 사전에 지정하여 기관의 비상 폐쇄 계획을 유지하도록 되어 있다.

〈표 3〉 미국의 필수불가결 연방공무원의 기준 (1980 OMB 지침)

- 국방 종사자: 이에는 국가안보 또는 인명과 재산 보호에 중요한 외교 관계 담당자도 포함
- 무기한, 다년도, 또는 다른 재원의 운영상 계약에 따른 성과를 감독하거나 이와 관련된 임금 또는 대금을 지급할 책임이 있는 공무원
- 인명과 재산을 보호하는 데 중요한 역할을 담당하는 자
 - 입원환자 또는 외래 응급환자를 담당한 의료인력
 - 공공 보건 및 안전에 필수적인 기능을 수행하는 인력: 식품,약품, 기타 위험물질의 안전한 사용과 관련된 업무 종사자
 - 항공관제를 포함하여 교통안전 및 교통시설보호 기능과 관련된 자
 - 국경관리
 - 연방 토지, 건물, 수로, 장비 등 연방정부의 재산을 보호하는 업무
 - 연방정부 관리 하에 있는 죄수와 기타 인사를 관리하는 업무
 - 치안 및 범죄수사 업무
 - 비상재해 대처 업무
 - 발전 및 송·배전 장비 유지 업무
 - 미국의 금융통화체제의 유지에 필수적인 업무. 이에는 재무부의 징세 업무가 포함됨
 - 연구 관련 재산의 보호에 필요한 업무

5) 그러나 헌법에서 법으로 승인되지 않은 지출을 금하고 있으며 헌법상 이에 대한 예외조항이 없다는 점에서 필수불가결한 인력의 근무와 보수 지급도 위헌의 소지가 있다고 미국 문헌은 밝히고 있다.

잠정예산의 기준이 되는 예산안은 전년도 예산으로 하는 것이 타당하다. 대다수의 국가는 전년도 예산을 기준으로 잠정예산을 집행하고 있다.

정부폐쇄에서 제외되는 필수불가결한 인력은 1980년의 OMB지침 및 그 이후의 지시에 따라 기관별로 사전에 지정하여 기관의 비상 폐쇄 계획을 유지하도록 되어 있다. 이에는 각 기관의 대통령 (정치)임명직, 상하원 의원, 제복 군인 등이 포함되며, 그 외에 연방공무원 중 국방, 보건, 공공안전 분야 또는 기타 중요한 업무를 담당한 공무원을 포함한다(〈표 3〉 참조).

IV. 우리 준예산에의 시사점

첫째, 잠정예산의 기준이 되는 예산안은 전년도 예산으로 하는 것이 타당하다고 사료된다. 본고의 논의를 통하여 일부 국가에서는 신규 예산안을 일단 집행하도록 잠정승인을 하는 경우도 있으나, 대다수의 국가는 전년도 예산을 기준으로 잠정예산을 집행토록 하는 것을 알 수 있었다. 현재 우리 헌법에 준예산은 전년도 예산에 준한다고 명시되어 있으므로 이는 대체로 우리 현실과 부합되는 시사점이다. 다만 세부적인 해석을 더 검토할 필요가 있는데, 우선 급여수준 등을 포함한 단가나 요율 등은 전년도와 동일한 기준을 준예산에서 따르고 해석할 수 있다. 통과가 지연되고 있는 신규 회계연도의 예산안에 포함된 신규사업은 비록 그것이 정부의 역점사업이라도 헌법의 취지를 볼 때 준예산에서 제외한다는 해석이 타당하다고 판단되나, 신규인력 채용에 대해서는 신축적 해석의 여지가 있다. 즉 새로운 업무를 하기 위한 신규 인력 임용은 어렵다고 하더라도, 기존 인력 중 퇴직·이직자를 대체하기 위한 인력 임용은 가능할 수도 있을 것이다.

다음으로 준예산에 따른 지출대상별 제약을 생각해볼 수 있다. 헌법에서 준예산의 대상으로 명시된 세 가지 사항 중에서 우선 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영을 생각해보기로 하자. 이는 기존 인력과 사업에 대한 지속성 유지를 명시한 것이라고 해석할 수 있으나, 프랑스의 사례나 미국의 정부폐쇄의 경우와 같이 준예산 기간중에는 최소한의 필수적 인력만 운영한다는 해석도 배제할 수는 없다. 이에 대해서는 추가적인 검토가 필요하며, 만약 정부의 기능이나 업무를 축소하여 운영하려고 할 경우에는 미국의 사례와 같이 필수 인력을 사전에 명확히 지정하여야 준예산에 따른 혼란을 최소화할 것이다.

그 다음으로 헌법에서 준예산의 대상으로 지정한 법률상 지출의무의 이행을 보자. 이에는 의무지출 및 공무원 인건비 등과 같은 경직성 법정지출이 당연히

포함되어야 할 것이나, 의무지출의 범위가 아직 명확하지 않으므로 이를 사전에 규정할 필요가 있다⁶⁾. 인건비 및 운영비의 경우 그 수준과 관련하여 “최소한 또는 필수” 운영 수준인지 “정상적” 경비 수준인지 결정할 필요도 있을 것이다.

헌법에서 준예산에 포함될 수 있다고 규정한 “이미 예산으로 승인된 사업의 계속” 역시 모호한 점은 있다. 우리 예산제도상의 계속비 사업은 당연히 포함되어야 하겠지만, 일반적으로 우리가 신규사업이 아니라는 뜻에서 “계속사업”이라고 칭하는 사업도 자동적으로 모두 포함되는지는 더 검토해 봐야 할 것이다. 만일 포함되는 경우에는 전년도에 비해 사업범위나 기준단가 등이 확대·인상될 수는 없을 것이다.

마지막으로, 위의 논의와 다소 중복이 되더라도 준예산의 취지가 무엇인가 다시 한 번 생각해볼 수 있다. 첫째, 해외사례 등을 살펴보면 잠정예산의 취지는 대체로 정부의 최소한의 운영에 필요한 지출을 보장하는 것으로 보인다. 그렇다면 준예산의 대상은 필수불가결한 인력 및 사업이라는 해석이 가능하나, 우리 헌법 제54조는 그 이상의 지출도 가능하도록 해석할 수 있으므로 향후 실제로 준예산을 편성하는 시점에서 다시 생각해 볼 사항이다. 둘째, 최소한의 정부활동 보장보다는 잠정예산이 실질적으로 전년도의 지출 수준을 유지하도록 보장하는 수단이라는 해석도 가능하나, 이 경우에도 신규사업 채택이나 개시는 어려울 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 신규 인력 채용도 어려울 수 있으나, 기존 인력을 대체하는 경우는 가능할 수도 있을 것이다. 이러한 제반 사항에 대해 실제로 준예산을 편성하는 상황이 발생하기 전에 검토와 논의가 이루어져야 할 것이다. **KIPF**

준예산의 대상은 필수불가결한 인력 및 사업이라는 해석이 가능하나, 우리 헌법 제54조는 그 이상의 지출도 가능하도록 해석할 수 있으므로 향후 실제로 준예산을 편성하는 시점에서 다시 생각해 볼 사항이다.

<참고문헌>

한국조세연구원, 『주요국 예산제도』, 정책분석 09-06, 2009.
 CRS, Shutdown of the Federal Government: Causes, Effects, and Process,” CRS Report 98-844 GOV, 2004.
 CRS, “Federal Funding Gaps: A Brief Overview,” CRS Report RS20348, 2008.
 HM Treasury, http://hm-treasury.gov.uk/psr_estimates_vote_on_account.htm.
 OECD, “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison,” *OECD Journal on Budgeting* Vol.4, No.3, Special Issue, 2004

6) 예산을 통한 지출 중 상당수는 법적 근거가 있으나, 이에 대해 모두 지출의무가 있다고 해석할 수 있는 지는 명확하지 않다. 예산에 포함되는 사업의 법적 근거를 보면 “할 수 있다”, “해야 한다”는 규정은 있지만 강제성을 요구하기보다는 선언적인 해석이 가능한 경우도 드물지 않고, 이에 추가하여 법에서 기타 세부 요건 지정 여부를 살펴볼 필요가 있다. 또한 법적 근거가 있는 경우의 상당부분은 경직성 경비로 분류가 가능하나, 자동적으로 경직성 경비로 분류할 것인지는 명확하지 않다.

우리나라 건강보험제도에 관한 고찰



이은경
한국조세연구원 초청연구위원(eklee@kipf.re.kr)

국가가 전 국민에게 건강보험을 제공하는 시스템에서는 무보험자 문제는 없지만 긴 대기시간, 병의 경증도에 따른 차별적인 자원배분, 국가의 재정부담 심화 등 또 다른 측면에서 문제점을 노정하고 있다.

I. 서론

2010년 3월 오바마 정부의 건강보험 개혁안이 통과되기 전까지, 미국은 다른 국가들과 달리 주로 민간부문을 통해 의료보험을 제공해 왔다. 국가는 65세 이상 노인(Medicare), 저소득층(Medicaid, SCHIP)과 같은 사회적인 약자에게만 의료보험을 제공하는데 이는 총인구의 30%에도 미치지 못한다. 이런 미국의 보건체계시스템은 고비용(의료비 지출 GDP 대비 17%, 1인당 의료비 지출이 OECD 평균의 2.5배), 저효율(평균 기대수명은 낮고 유아 사망률은 높음), 불형평성(인구의 15%가 무보험)이라는 고질적인 문제를 안고 있었다. 그러나 금번 미국의 건강보험 개혁이 성공함에 따라 무보험자 대부분이 건강보험 혜택을 누리게 되는 등 미국 건강보험제도의 취약점을 해결할 수 있는 근본적인 변화가 예상된다.

반면 한국을 포함, 미국을 제외한 다른 나라에서는 국가가 전 국민에게 건강보험을 제공하는 시스템을 운영하고 있다. 따라서 미국과 같은 무보험자 문제는 없지만 긴 대기시간, 병의 경증도에 따른 차별적인 자원배분, 국가의 재정부담 심화 등 또 다른 측면에서 문제점을 노정하고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아닌데, 한국의 건강보험제도는 태동 이래 지난 30년간 많은 변화를 겪으며 발전해 왔다. 본고에서는 우리나라 건강보험제도를 이해하고 현재 이슈가 되고 있는 사항들을 소개하며 장기적으로 지속가능한 제도 운영을 위해 어떤 노력이 필요한지에 대해 논의하기로 한다.

II. 우리나라 건강보험제도의 내용과 역사

건강보험사업은 보건복지부 장관의 소관으로 위험분산, 소득재분배, 형평성 있는 비용부담과 적절한 보험급여 제공을 통해 국민건강 및 사회보장 증진을 도모한다. 우리나라는 1977년 500인 이상 사업장을 대상으로 도시 근로자에게 의료보험을 제공하면서 건강보험제도가 출범하였고 1989년 전 국민 건강보험제도 확립, 이후 2000년 직장 및 지역의료보험이 통합되면서 단일보험체계를 구축하게 되었다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 국민건강보험의 연혁

- 1963년 11월 사회보장법 제정. 동년 12월 6일 의료보험법 제정(임의적용방식으로 사회여건에도 맞지 않아 유명무실하였음)
- 1970년 근로자, 공무원, 군인 등을 대상으로 강제가입을 원칙으로 하는 의료보험법 개정(의료보험 강제적용의 문제점 등 제반 여건상의 어려움으로 그 시행령조차 마련하지 못함)
- 1977년 7월 1일 직장의료보험 출범(500인 이상 사업장근로자와 공업단지근로자에 강제적용하는 의료보호법 제정), 486개 조합 설립
- 1979년 1월 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험 실시, 동년 7월 300인 이상 사업장까지 직장의료보험 적용범위 확대(29개 지구공동조합 설립)
- 1981년 7월 지역의료보험 시범사업 개시, 동년 1월 100인 이상 사업장에 직장의료보험 확대 실시
- 1988년 1월 농어촌에 지역의료보험 실시, 동년 7월 5인 이상 사업장까지 직장의료보험 확대 실시
- 1989년 7월 1일 도시자영업자까지 지역의료보험을 확대 실시, 의료보험 시작 12년 만에 전 국민 의료보험 달성, 동년 10월 1일 약국 의료보험 실시
- 1998년 10월 1일 국민의료보험법 실시로 공교의료보험공단과 227개의 지역의료보험조합 통합. 국민의료보험관리공단 출범
- 2000년 7월 1일 국민건강보험법 시행(142개의 직장조합까지 포함한 의료보험 완전통합으로 단일보험체계 구축, 국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원 설립. 의약분업 시행)
- 2002년 1월 19일 국민건강보험 재정건전화특별법 제정(건강보험 재정적자의 조기 해소 및 재정수지 균형을 위하여), 2006년 말까지 한시적으로 시행하기로 함
- 2006년: 장기요양보험법 통과

우리나라는 1977년 500인 이상 사업장을 대상으로 도시 근로자에게 의료보험을 제공하면서 건강보험제도가 출범하였고 1989년 전 국민 건강보험제도 확립, 이후 2000년 직장 및 지역의료보험이 통합되면서 단일보험체계를 구축하게 되었다.

우리나라는 독일, 프랑스, 일본 등과 같은 사회보험제도를 채택하고 있다. 사회보험제도하에서 정부는 재원의 일부만 부담하고 보험자가 납부하는 보험료 수입을 주요 재원으로 하여 국민의 질병·부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활 및 출산, 사망, 건강증진에 대한 의료급여를 제공한다.

보건의료체계는 재원조달방식과 의료공급 유형에 따라 사회보험형, 국영의료형, 민간보험형의 세 가지 형태로 분류할 수 있다 (<표 2> 참조). 그동안 미국이 운영해 온 민간보험시스템은 의료부분까지 시장경제 논리에 맡기고 시장의 실패가 나타나는 영역에만 국가가 개입한다. 영국, 이탈리아 등에서 운영하고 있는 국영의료시스템에서는 정부가 일반회계에서 재원을 조달하여 국민 전체에 포괄적인 의료서비스를 무료로 제공한다. 우리나라는 독일, 프랑스, 일본 등과 같은 사회보험제도를 채택하고 있다. 사회보험제도하에서 정부는 재원의 일부만 부담하고 보험자가 납부하는 보험료 수입을 주요 재원으로 하여 국민의 질병·부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활 및 출산, 사망, 건강증진에 대한 의료급여를 제공한다. 의료급여는 현물급여와 현금급여로 구성되는데, 현물급여는 요양기관(병·의원)을 통해 직접적으로 제공받는 의료서비스이고 현금급여는 요양급여 등¹⁾을 뜻한다. 한국의 건강보험은 강제가입을 원칙으로 하며, 적용대상은 전 국민의 96.3%로 직장가입자(일반근로자, 공무원, 교직원)(60%)와 지역가입자(40%)로 나뉜다. 보험료는 소득 및 부담능력에 따라 차등부담²⁾하지만 보험급여는 균등하게 제공받는다.

우리나라 건강보험의 운영체계는 [그림 1]과 같다. 국민건강보험공단이 정부의 국고지원과 국민과 기업으로부터 보험료를 받아 재원을 마련한다. 국민이 의료서비스를 이용하면 총진료비의 35% 정도의 본인부담금을 의료기관에 지불(민간보험을 구입했을 경우에는 이 부분을 민간보험회사에서 지불하기도 함)하고 나머지는 국민건강보험공단에서 건강보험심사평가원의 심의를 거쳐 의료기관에 지불하게 된다.

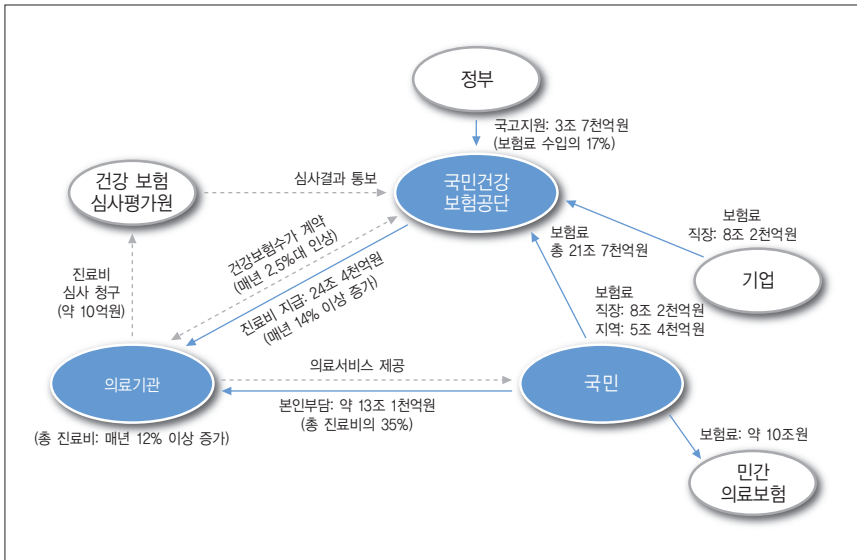
<표 2> 보건의료체계의 유형

	사회보험형 (social insurance)	국영의료형 (NHS: National Health System)	민간보험형 (민영의료보험제도)
재원조달체계	보험료, 국고 비스마르크 방식 의료비에 대한 국민 본인 부담	조세 비버리지 방식 국민에게 무상으로 의료 제공	민영
의료공급체계	비영리 민간, 공공	비영리 민간, 공공	비영리 민간, 영리, 공공
국 가	독일, 일본, 프랑스, 한국 등 87개국	영국, 스웨덴, 이탈리아, 캐나다 등 28개국	미국, 스위스 등

출처: 국민건강보험공단 건강연구센터(2003)

1) 장제비, 본인부담액 보상금, 장애인 보장구 급여비, 건강검진, 요양비(만성신부전증환자의 복막관류액 구입비),
2) 2010년 건강보험 보험료는 직장가입자의 경우 보수월액×보험료율(5.33%=근로자 2.665%+사용자 2.665%), 지역가입자의 경우 소득, 재산, 생활수준 등을 고려하여 계산한 보험료 부과점수에 점수당 단가인 156.2원을 곱함.

[그림 1] 우리나라 건강보험 운영 현황 (2007년 기준)



출처: 이상이 외 (2009), 원출처는 2007년 건강보험통계연보

우리나라 건강보험제도의 가장 큰 문제점은 '저부담 저급여' 체계이다. 2010년 현재 보험료율은 5.33%로 OECD 평균 8.9%나 유럽 선진국 15%에 비해 매우 낮은 반면, 급여율(보장성 비율)은 2008년 기준 62.2%로서 선진국 수준인 70~80%에 비해 한참 낮은 수준이다.

Ⅲ. 우리나라 건강보험제도의 문제점

우리나라 건강보험제도의 가장 큰 문제점은 '저부담 저급여' 체계이다. 2010년 현재 보험료율은 5.33%로 OECD 평균 8.9%나 유럽 선진국 15%에 비해 매우 낮은 반면, 급여율³⁾(보장성 비율)은 2008년 기준 62.2%로서 선진국 수준인 70~80%에 비해 한참 낮은 수준이다. 건강보험 수입의 주요 재원인 보험료가 낮으니 국민들에게 돌아가는 의료급여 혜택도 낮을 수밖에 없다.

제도 초기에는 낮은 보험료로 국민의 부담을 최소화했기 때문에 빠른 속도로 전 국민 의료보장을 달성할 수 있었으나, 제도가 성숙화 단계에 접어들면서 국민들이 필요로 하는 수준만큼의 의료급여를 제공하지 못함에 따라 국민의 의료비 부담이 가중되고 있다. 또한 보장성을 확대하여 국민의 의료비 부담을 줄여주려면 재원이 필요한데, 단계적으로 이루어지는 보험료 인상과 국고 지원에도 한계가 있었다. 이렇듯 국민건강보험이 지원하는 의료보장 수준이 낮다보니 국민들 사이에서는 민간보험을 통해 그 차이를 메우는 경우가 확산되고 있다. 특히 국가 차원에서 의료 선진화 및 산업화에 대한 기대가 커지면서 의료민영화에 대한 논의가 더욱 탄력을 받고 있다. 따라서 다음에서는 우리나라 건강

3) 비급여를 포함한 총진료비 중 본인 부담금을 제외한, 즉 건강보험에서 부담하는 비용의 비율.

보장성 확대는 두 가지 방법을 통해 이루어질 수 있는데, 첫째는 법정 본인부담률을 낮추는 방법이고, 둘째는 비급여대상을 급여대상으로 전환하는 방법이다.

보험제도가 직면하고 있는 문제점을 짚어보고 현재 활발히 논의되고 있는 의료 민영화의 쟁점을 정리해 보고자 한다.

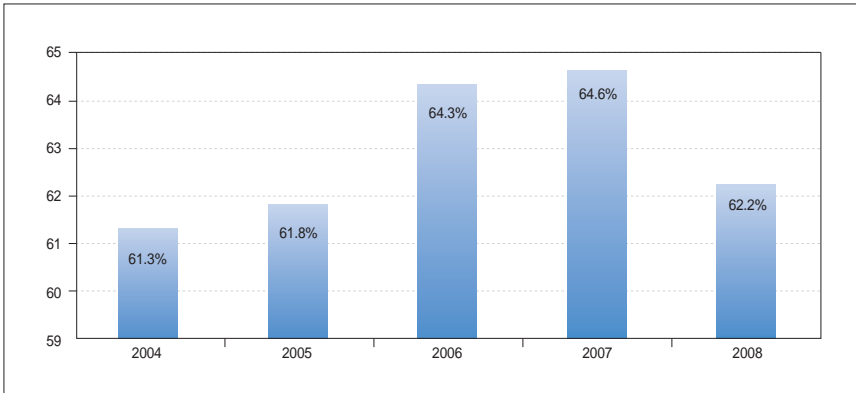
1. 낮은 건강보험 보장성

의료서비스 이용시 비급여⁴⁾를 포함한 총진료비 중 국민건강보험이 부담하는 비율을 건강보험 보장률(급여율)이라고 정의한다. 보장률은 질병에 따라 다르지만 총진료비가 큰 고액중증질환 및 장기치료 환자의 경우 환자가 부담하는 본인부담금의 절대적 액수가 크기 때문에 의료서비스 이용에 제약을 받을 수 있다. 우리나라 건강보험 보장률은 입원 80%, 외래 50~70%로 2008년 평균 62.2%를 기록하였는데 (그림 2) 참조), 이는 OECD 평균인 80%보다 현저히 낮은 수준이다. [그림 3]은 2007년 OECD 주요국의 의료지출에서 공공부문(국고와 사회보험)이 차지하는 비중을 보여준다. 한국의 경우, 공공부문의 의료비지출 비중이 민간의료보험제도를 운영하는 미국과 멕시코 다음으로 낮은 54.9%에 불과하여 국민들의 의료비 부담이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

보장성 확대는 두 가지 방법을 통해 이루어질 수 있는데, 첫째는 법정 본인부담률을 낮추는 방법이고, 둘째는 비급여대상을 급여대상으로 전환하는 방법이다. 예를 들면 암환자의 본인부담률을 10%에서 5%로 경감해주는 것이 첫 번째 방법이라면, 비급여대상이었던 초음파 검사를 급여대상으로 포함시키는 것이 두 번째 방법이다. 보장성 확대를 위해서는 이 두 가지 방법을 병행해야 하는데, 이는 환자가 100% 부담해야 하는 비급여가 총진료비에서 차지하는 비중이 높기 때문에 단순히 급여율을 높이는 것(본인부담률 인하, 본인부담상한제)만으로는 환자의 경제적 부담이 경감되기 어렵기 때문이다.

4) 국민건강보험법 제39조 제3항에서 '업무 또는 일상생활에 지장이 없는 질환 및 기타 보건복지가족부령이 정하는 사항은 요양급여의 대상에서 제외할 수 있다(개정 2008. 2. 29)'고 명시하였음. 이러한 비급여진료 비용은 환자가 100% 부담해야 함.

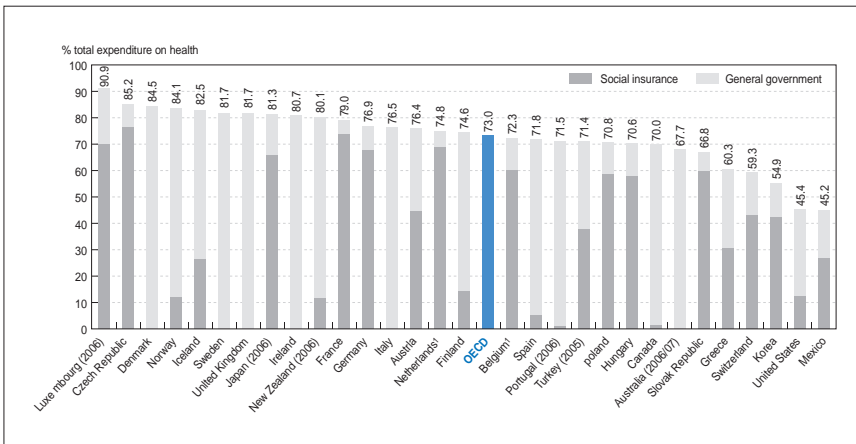
[그림 2] 건강보험 급여율 (보장성 비율) (2004~2008)



출처: 국민건강보험공단, 「2008년 진료비 본인부담 실태조사」

건강보험 보장성 확대는 국민의 의료비 부담을 덜어주고 사회보장을 확대한다는 차원에서 의의가 있지만, 재원확보에 대한 구체적인 방안이 제시되지 않는다면 장기적으로 운영이 불가능할 것이다.

[그림 3] 공공부문이 의료지출에서 차지하는 비율의 국가별 비교(2007)



출처: OECD Health Data 2009

보건복지부는 꾸준히 보장성을 높이는 방안을 강구하여 왔고, 건강보험 제정이 흑자를 기록한 2002년 이후부터 보장성 강화에 더욱 박차를 가하게 되었다. 특히 2009년 6월 향후 5년간의 「건강보험 보장성 강화 계획(09~13년)」을 수립하였는데, 약 3조원의 신규재원을 투입하여 저소득층과 중증고액질환 환자, 진료비용이 큰 비급여 항목에 대한 부담을 감축하는 등 건강보험 보장성 강화 정책을 발표하였다 (부록 1 참조). 물론 건강보험 보장성 확대는 국민의 의

올해의 경우에도 건강보험 재정적자가 2조원에 달할 것으로 예상하고 있는데, 향후 인구고령화에 따른 의료수요 증가를 감안하면 건강보험 재정불균형은 더욱 심화될 것으로 예상된다.

료비 부담을 덜어주고 사회보장을 확대한다는 차원에서 의의가 있지만, 재원확보에 대한 구체적인 방안이 제시되지 않는다면 장기적으로 운영이 불가능할 것이다. 보건복지부에서는 추가적인 보험료율 인상(연평균 1.2% 예상), 재정지출의 합리화, 누적적립금 및 국고지원금 등을 통해 보장성 확대 재원이 마련될 예정이라고 밝혔으나 실제로 안정적 재원 확보가 가능한지 여부는 지켜봐야 알 수 있을 것이다.

2. 건강보험 재정 악화

건강보험 재정 수입은 가입자의 보험료와 정부지원금(국고지원금, 담배부담금)으로 구성된다. 수입의 80%를 차지하는 보험료는 직장 및 지역가입자 부담 보험료와 기타수입(가산금, 부당이득금, 수입이자 등)으로 구성된다. 수입의 나머지 20%를 차지하는 국고지원금은 국민건강보험법에 의거하여 일반회계에서 지원하는 금액(당해연도 보험료 예상수입액의 14%)과 2002년 신설된 담배부담금은 건강증진기금으로부터 건강보험 재정에 지원하는 금액(당해연도 보험료 예상수입액의 6%, 단, 부담금 예상수입액의 65% 이내)으로 구성된다. 건강보험 재정 지출은 보험급여비와 관리운영비로 구성되는데 보험급여비는 건강보험공단이 요양기관에 환자본인부담금을 제외하고 지급한 금액과 장제비, 본인 부담액보상금, 기타 지출 등을 포함한 비용을 의미한다.

〈표 3〉에서 보여주듯이 2000년 의약분업 실시 이후 2002년까지 건강보험은 재정적자를 기록하다가, 2002년 재정건전화특별법을 제정하면서 정부의 재정지원 확대, 보험료 인상 및 수가인상 억제와 같은 재정건전화 노력을 기울인 결과 2003년부터 재정흑자를 기록하기 시작하였다. 그러나 2005년 보장성 강화 정책을 추진하여 급여비 지출이 증가하고 담뱃값 동결 등 수입원이 감소하자 건강보험 재정은 다시 악화되기 시작했다. 올해의 경우에도 건강보험 재정적자가 2조원에 달할 것으로 예상하고 있는데, 이는 경기둔화로 인해 보험료 수입은 감소한 데 반해 신규 보장성 강화 등으로 지출이 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 또한 향후 인구고령화에 따른 의료수요 증가를 감안하면 건강보험 재정불균형은 더욱 심화될 것으로 예상된다.

〈표 3〉 우리나라 건강보험 재정수지 현황 (2000~2010)

(단위: 조원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	'10. 1월
수입	9.5	11.6	13.9	16.8	18.6	20.3	22.4	25.3	28.9	31.2	2.6
보험료 등	8	9	10.9	13.4	15.1	16.6	18.6	21.6	24.8	26.4	2.1
정부지원	1.6	2.6	3	3.4	3.5	3.7	3.8	3.7	4.1	4.8	0.49
국고지원금	1.6	2.6	2.6	2.8	2.9	2.8	2.9	2.7	3.1	3.8	0.4
담배부담금	-	-	0.4	0.6	0.6	0.9	0.9	1	1	1	0.09
지출	10.5	14.1	14.7	15.7	17	19.2	22.5	25.6	27.5	31.2	2.8
보험급여비 등	9.8	13.3	14	15	16.2	18.3	21.6	24.6	26.5	30.1	2.7
관리운영비	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	1	1	1	0.1
당기수지	-1	-2.4	-0.8	1.1	1.6	1.2	-0.1	-0.3	1.4	-0.003	-0.2
누적수지	0.9	-1.8	-2.6	-1.5	0.1	1.3	1.2	0.9	2.3	2.3	2

출처: 건강보험공단, 건강보험 재정현황 통계

한정된 재원을 우선순위에 따라 배분하기 때문에 무작정 국고지원 확대에만 의존할 수도 없는 상황이다. 따라서 지출 측면의 효율화가 필요하다.

이러한 건강보험 재정적자가 구조적인 문제로 발전하기 전에 건강보험 재정 안정화 노력이 필요하다. 먼저 건강보험 자원 확충 방안으로는 보험료 인상과 정부의 지원 확대가 있다. 현재 우리나라의 보험료는 다른 선진국에 비해 낮기 때문에 적정수준까지 인상할 여지가 있기는 하지만, 이는 매년 단계적으로 이루어져야 할 것이다. 한편 정부 지원을 늘리는 경우에는 일반회계로부터 국고 지원금 비율을 높여야 한다. 그러나 재정일반의 원칙에 따라 한정된 재원을 우선순위에 따라 배분하기 때문에 무작정 국고지원 확대에만 의존할 수도 없는 상황이다(윤희숙, 2008). 따라서 지출 측면의 효율화가 필요하다. 또한 약제비 절감, 수가 조정, 의약재 가격 조정 등을 통해 지출 효율화를 위한 적극적이고 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 보장성 강화 정책으로 인한 보험급여비 증가가 불가피하기는 하지만 보장성 확대를 전략적으로 할 필요가 있다. 예를 들면 우선순위를 선정해서 보편적으로 제공되고 있으나 급여에 포함되지 않은 진료를 급여로 전환하거나, 취약계층의 부담을 줄이고 편익이 큰 비급여 진료를 급여로 전환하는 등의 방법이 있다.

마지막으로 장기적인 관점에서 건강보험 재정안정화를 위해 건강보험 재정을 기금화하는 방안이 제시되고 있다(국회예산정책처, 2008). 건강보험은 4대 공적연금⁵⁾, 고용, 산재보험 등 8종 사회보험 중 지출규모나 정부지원액이 가장 큰데도 불구하고 통합재정에서 누락되어 있다. 즉, 현재 건강보험은 보건복지가족부 장관의 승인하에 국민건강보험공단 일반회계로 운용되기 때문에 국

5) 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금.

우리나라 건강보험은 제도적인 문제점을 가지고 있다. 첫째는 불필요한 의료서비스 이용, 둘째는 의료공급체계의 불균형, 셋째는 공공의료 시스템의 부재이다.

회의 재정통제권에서 벗어나 있고, 따라서 재원조달 측면에서는 안정성이 떨어지고 지출 측면에서는 국회의 예산 결산 심사를 받지 않기 때문에 방만하게 운용될 여지가 있다. 그러므로 중장기적 관점에서 건강보험 재정운용의 투명성과 건전성을 제고하고, 타 사회보험과 형평성 있는 재정체계 확립을 위해서 건강보험 수입·지출을 통합재정에 포함시키는 방안을 고려해보아야 할 것이다.

3. 제도적인 문제들

낮은 보장성과 재정 불안 이외에도 우리나라 건강보험은 다음과 같은 제도적인 문제점을 가지고 있다. 첫째는 불필요한 의료서비스 이용, 둘째는 의료공급체계의 불균형, 셋째는 공공의료시스템의 부재이다. 먼저, 불필요한 의료서비스를 이용할 인센티브는 수요자와 공급자 측면에서 동시에 발생한다. 수요자 입장에서는 보장성이 강화되면서 진료비의 대부분을 국가가 부담하기 때문에 의료쇼핑을 할 인센티브가 있고, 공급자 입장에서는 행위별 수가제⁶⁾하에서 불필요한 비급여 진료를 늘려 이윤을 추구할 인센티브가 있다. 이러한 도덕적 해이를 방지하여 건강보험 재원의 낭비를 막아야 하는데, 그 방법으로 전 국민 주치의제도와 포괄수가제 도입이 제시되고 있다. 전 국민 주치의제도를 시행하면 환자가 상급병원을 이용하기 위해서 1차진료(gatekeeper)를 통과해야 하는 심사(screening) 과정을 거치기 때문에 불필요한 병원 이용을 줄일 수 있다. 또한 포괄수가제도를 시행하면 건강보험공단이 의료기관에 환자의 질병군에 따라 미리 책정된 일정액의 진료비만 지급하게 되므로, 의료공급자는 진찰, 검사, 수술, 주사, 투약 등 진료의 종류나 양에 관계없이 일정 수가를 받기 때문에 과잉진료의 문제는 사라질 것이다. 그러나 제공하는 서비스의 질과 양에 상관없이 일정수가를 보장받기 때문에 서비스의 질 저하 및 과소진료의 문제점이 발생할 수도 있다. 따라서 반드시 필요한 서비스를 필요한 양만큼만 제공하는 인센티브를 갖게 하기 위해서는 진료실적 공개를 통해 투명성을 확보해야 하며 현재 시범사업으로 실시하고 있는 신포괄지불제도를 생각해 볼 수 있다. 신포괄지불제도는 포괄수가제와 행위별 수가제의 장점을 적절히 혼합하여 대부분의 의료서비스에 대해서는 포괄수가제를 실시하고 과소진료가 발생할 가능성이 높은 일부 진료에 대해서는 행위별 수가제를 적용하는 방식이다.

둘째, 우리나라는 환자들에 대한 의료서비스 제공이 수도권과 대형병원에 90% 이상 편중되어 있다. 이는 수도권, 대형병원과 비수도권, 중소병원 사이에 질적 격차가 너무 커서 환자들이 수도권에 위치한 대형병원으로 몰리기 때문이

6) 진료에 소요되는 약제 또는 진료비를 별도로 산정하고, 의료인이 제공한 진료행위 하나하나마다 일정한 값을 정하여 의료비를 지급하는 제도로 우리나라의 주된 지불 방식.

다. 이러한 공급 집중을 억제하기 위해 권역별, 지역별 거점병원을 육성하고 병원들 간의 질적 격차를 좁히기 위해 재정지원을 하는 등 의료공급체계의 효율화를 위한 노력이 필요하다.

마지막으로 공공의료기관의 역할을 강화할 필요가 있다. 우리나라의 의료서비스 공급은 90%가 민간에 의해 이루어지며 공공의료시스템이 매우 취약한 실정이다. 미국과 같이 민간 의료보험제도를 실시하고 있는 국가도 공공의료기관이 전체 의료기관의 35%를 차지하며 사회안전망으로서의 역할을 담당하고 있는데 반해 우리나라의 경우 공공부문의 의료공급이 질적 양적으로 모두 미흡한 실정이다(공공보건기관 8.12%, 공공병상수 17%). 물론 제공 주체에 관계없이 의료서비스는 공공성을 전제로 하지만, 경제성이 없어 민간에서 과소공급되는 의료서비스, 예를 들면 취약계층 치료, 예방의학, 만성질환 관리, 응급의학 등은 공공의료기관이 담당해야 할 것이다.

IV. 의료민영화에 대한 고찰

앞에서 살펴보았듯이 현행 건강보험제도하에서는 공공부문이 국민의 의료보장 욕구를 충족시켜 주지 못하고 국가재정의 위험요인으로 작용한다. 이러한 제도적 취약성과 더불어 의료서비스의 다양성에 대한 욕구까지 높아지면서 민간부문이 보건의료에 개입할 수 있는 여지가 증가하게 되었다. 현재 한참 논의되고 있는 “의료민영화”도 같은 맥락에서 이해될 수 있는데, 이는 의료선진화, 의료산업화 노력의 일환으로 공공부문이 책임지고 있는 의료부분을 민영화하겠다는 논리이다.

보건의료제도의 두 가지 구성요소인 의료공급체계와 자원조달체계의 관점에서 보면, 현재 우리나라의 의료서비스는 정부, 개인 혹은 비영리법인에 의해 설립된 의료기관에 의해 공급되고, 그 비용은 정부와 개인이 함께 부담하는 형태이다. 이 기준에 맞춰 의료민영화를 재해석하자면 의료공급 측면에서는 영리법인의 의료서비스 공급을 허용하고, 재정조달 측면에서는 민간보험의 기여도를 높이는 것이라 할 수 있겠다. 이미 이러한 움직임이 활발히 논의되고 있는데, 현재 국회에 제출한 의료민영화 관련 법률에는 비영리병원의 의료채권 발행을 허용하는 의료채권법⁷⁾, 비영리병원의 합병 허용과 부대사업으로 병원경영지원회사(MSO)의 설립 허용을 담고 있는 의료법개정안, 제주도에 영리병원의 설립을 허용하는 제주특별자치도법 개정안 등이 있다(프레시안, 2010).

현행 건강보험제도하에서는 공공부문이 국민의 의료보장 욕구를 충족시켜 주지 못하고 국가재정의 위험요인으로 작용한다. 의료서비스의 다양성에 대한 욕구까지 높아지면서 민간부문이 보건의료에 개입할 수 있는 여지가 증가하게 되었다.

7) 금융권 대출로 자금을 조달하는 비영리병원이 신용에 따라 순자산의 4배까지 회사채 성격의 채권 발행 허용, 채권으로 조달한 자금은 의료행위에 직접 연관된 사항(의료장비 및 의료시설 확충, 의료기관 개설에 사용하도록 제한하고, 그 외 부대사업(장례식장, 주차장, 음식점 시설 등)에 사용금지.

의료민영화를
재해석하자면

의료공급 측면에서는
영리법인의 의료서비스
공급을 허용하고, 재정조달
측면에서는 민간보험의
기여도를 높이는 것이라
할 수 있겠다.

1. 의료재정 측면: 민간의료보험 확대

민간의료보험은 “보완형”과 “대체형”으로 구분된다(지영건, 2008). “보완형”은 민간의료보험 구입 여부에 상관없이 반드시 사회보험에 가입해야 하는 유형이고, “대체형”은 사회의료보험에 가입하지 않아도 되는 유형이다. 예를 들면 우리나라에서는 보완형 민간보험제도가, 미국의 경우 대체형 민간보험제도가 운영되고 있다. 그런데 우리나라는 국민건강보험이 커버하는 서비스의 종류가 적고 범위도 낮으며 공급자에게 지불하는 수가도 낮다. 공공부문에서 제공하는 의료서비스에 대한 수요자와 공급자 양측에 발생하는 이러한 문제점을 해결하기 위해 민간부문의 역할을 확대하자는 주장이 제기되어 왔다. 2000년대 말 빠르게 확대되고 있는 실손형 보험(법정 본인부담금 및 비급여 보상)이 그 예인데, 이러한 민간보험이 의료재정체계의 중심이 된다면 병원과 연계하여 환자를 특정 의료기관으로 유인하는 등 국민건강보험을 보완하는 역할을 넘어서서 경쟁, 대체 관계로 나아갈 우려가 있다. 그렇게 된다면 국가 의료비가 증가하고, 보험의 구입 능력에 따라 차별적인 의료혜택을 받게 되어 의료 접근의 형평성을 해치는 등 민간 중심의 의료보험제도를 시행하고 있는 현재 미국 의료제도의 단점을 답습하게 될 우려가 있다.

2. 의료공급 측면: 영리병원 허용

의료법 제33조 2항에 따르면 한국은 비영리법인과 자연인 의료인만이 병원을 설립할 수 있고, 영리법인의 병원 설립은 허용하지 않고 있다. 그러나 영리병원 설립 금지가 병원의 영리활동 자체를 금지하는 것은 아니다. 실제로 영리병원과 비영리병원을 구분하는 기준은 자본조달 및 이윤 사용방식에 있다⁸⁾. 영리법인은 일반 주식회사 같이 주주들의 출자로 설립되므로 금융 혹은 산업 자본이 이윤을 목적으로 투자될 수 있고, 창출된 이윤을 주주에게 배분하거나 외부에 투자할 수 있다. 반면 비영리병원은 출자가 아닌 자기자본이나 금융권 대출로 자본을 조달하고, 창출된 이윤은 병원에 유보하거나 재투자해야 한다.

8) 따라서 혹자는 “영리병원” “비영리 병원”이라는 용어가 이윤 추구 여부를 의미하는 것 같은 잘못된 인상을 줄 수 있으니 “출자 개방형 병원” “출자 비개방형 병원”으로 명명하는 것이 타당하다는 주장을 펴기도 한다(노원명, 2008).

〈표 4〉 영리병원에 대한 찬반 입장

입장	찬 성	반 대
주체	기획재정부, KDI, 보험회사	보건복지부, 보건산업진흥원, 서민·중산층
근거	<ul style="list-style-type: none"> • 의료시장에 민간자본투자 활성화 • 경쟁을 통한 의료서비스 질 향상(서비스 고급화) • 경영 투명화 • 고용창출(성장전략) • 부가가치 창출(외국인 환자 유치) 	<ul style="list-style-type: none"> • 영리법원으로의 의료 인력유출 • 의료이용의 양극화(형평성 저해) • 중소병원 경영 악화 • 불필요한 수익성 진료 증가로 전체 의료비 상승
논리	<ul style="list-style-type: none"> • 신자유주의에 따라 의료규제 완화 • 소비자에게 의료공급자에 대한 정보 제공 • 소비자 주권 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공의료 확충 • 국민건강 보장성을 OECD 수준으로 확대 • 의료자원의 규제 강화
해외사례	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 태국, 싱가포르 등 3개국을 제외한 모든 국가들 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국, 일본, 네덜란드

영리병원 도입시 가장 우려되는 바는 기존 비영리병원이 영리병원과의 경쟁에서 살아남기 위해 이윤 높은 서비스 공급을 중점화하는 등 서민·중산층에게 불리한 방향으로 행태의 변화를 보이느냐 하는 것이다.

현재 영리병원 설립 허용 여부를 놓고 다양한 의견이 제시되고 있다. 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이 영리병원을 찬성하는 입장에서는 경쟁을 통해 의료서비스의 질 제고 및 고용 창출이 가능하다고 주장하고, 반대하는 입장에서는 병원의 이윤추구 행위가 불필요한 진료를 증가시켜 의료비 상승, 의료이용의 형평성 저해 등을 야기할 수 있다는 이유로 영리병원 도입이 시기상조임을 주장한다.

영리병원 도입시 가장 우려되는 바는 기존 비영리병원이 영리병원과의 경쟁에서 살아남기 위해 이윤 높은 서비스 공급을 중점화하는 등 서민·중산층에게 불리한 방향으로 행태의 변화를 보이느냐 하는 것이다. 따라서 같은 진료권 내에 영리병원이 존재하는 경우 비영리병원의 행태에 어떤 영향을 미치는지를 살펴봐야 하는데, 이에 대한 실증적 해답을 찾기 위해 다음과 같은 방법들을 제시할 수 있다. 첫째, 패널자료를 이용하여 영리병원이 존재하지 않았던 시장에 영리병원이 출현하였을 때 비영리병원의 반응을 연구하는 방법, 둘째, 횡단면 자료를 이용하여 영리병원이 존재하는 시장과 존재하지 않은 시장에서 비영리병원이 다른 행태를 보이는지 비교하는 방법, 셋째, 패널 자료를 활용하여 비영리병원이 영리법원으로 소유권을 변경하였을 때 어떤 행태의 변화를 보이는가를 연구하는 방법 등이 있겠다.

기존 문헌에서 가장 많이 쓰이는 방법은 두번째 방법인데, 영리병원과 경쟁하는 비영리병원의 경우 금전적 인센티브(financial incentive)에 더 탄력적으로 반응한다는 결과가 지배적이다(Cutler and Horwitz 2000; Duggan 2000; Silverman and Skinner 2004). 대표적으로, 영리병원 비중이 높은 진료권역

공공보험의 역량을 고려하여 현재의 제도 내에서 개선할 수 있는 부분들을 먼저 개혁하고, 그리고 나서도 추가적인 보완이 필요하면 민간부문 참여를 고려해 보는 방안을 생각할 수 있다.

에 있는 비영리병원의 경우 수익성 높은 서비스(심장질환 관련 수술, MRI, CT 등)를 제공할 확률이 높은 반면(Hughes and Luft 1990; Horwitz 2007; Horwitz and Nichols 2009), 수익성이 낮은 환자(uncompensated care)를 치료할 확률은 감소한다(Schlesinger et al. 1997). 영리병원의 존재가 비영리병원의 서비스 질을 제고하는지, 혹은 병상 수를 늘려 몸집불리기를 하는지 등에 대한 연구는 아직 찾지 못했는데, 향후 흥미로운 연구분야가 될 것이다.

V. 결론

본고에서는 2010년 미국의 대대적인 건강보험제도 개혁을 지켜보면서 우리나라 건강보험제도를 재조명하고 어떤 시사점을 찾을 수 있는지 살펴보았다. 우리나라는 비교적 빠른 시일 내에 전 국민 건강보험제도를 확립하였으나 보장성이 낮고 재정이 불안한 고질적인 문제점에 직면해 있다. 공공보험이 국민 의료수요를 충족시키지 못하고, 건강보험재정 악화가 보장성 강화 의지를 약화시킬 수 있기 때문에 민간부문에 대한 의존도가 증가하고 있다. 또한 의료서비스의 다양화, 의료 선진화에 대한 욕구가 더해지면서, 공공보험의 단점을 보완하는 민간의료보험 시장 활성화 및 영리병원 설립 허용 등 의료민영화와 관련된 논의가 활발해지고 있다. 일각에서는 이를 미국의 실패한 의료제도 도입으로 이해하고 반대하는데, 기본시스템이 다른 상황에서 새로운 제도의 도입이 같은 결과를 가져올지에 대해서는 자세한 분석이 필요할 것이다. 물론 미국의 경우 자국 의료시스템의 문제점을 자각하고 이를 개선하기 위해 노력하는바, 우리나라에서 민간부문의 역할을 확대하는 것은 신중하게 검토하고 시행할 필요가 있다. 우선은 공공보험의 역량을 고려하여 현재의 제도 내에서 개선할 수 있는 부분들을 먼저 개혁하고, 그리고 나서도 추가적인 보완이 필요하면 민간부문 참여를 고려해 보는 방안을 생각할 수 있다. 그러기 위해서는 건강보험재정의 안정 및 지속가능성에 바탕을 두고 건강보험 보장성을 강화하여 국민들의 의료비 부담을 줄여야 할 것이다. 한정된 재원을 효과적으로 사용하기 위해 지출의 효율화 및 장기적 안목에서 재원확충의 노력이 기대되는 바이다. **KIPF**

<참고문헌>

- 국민건강보험공단 건강보험연구센터, 『OECD 국가의 의료보장제도』, 2003.7.
- 국회예산정책처, 『재정관련 법률 개선과제』, 2008.8.
- 노원명, 「영리병원 No, 출자개방형 병원 Yes」, 『대한병원협회지』, 7·8월호 2008.
- 윤희숙, 「건강보험 재정확충 논의와 국가재정」, 『대한병원협회지』, 3·4월호 2008
- 이상이, 「의료민영화는 국민 건강을 위협한다」, 『프레시안』, 2010-1-6
- 이상이, 『국민건강보험의 재정 확충 및 보장성 강화를 위한 전략 개발 연구』, 사단법인 복지국가소사이어티, 2009년 9월
- 지영건, 「의료보험 민영화?」, 『대한병원협회지』, 9·10월호 2008.
- Cutler, David, and Jill Horwitz, “Converting Hospitals from Not-For-Profit to For-Profit Status: Why and What Effects?”, In: Cutler, D. (Ed.), *The Changing Hospital Industry: Comparing Not-for-Profit and for-Profit Institutions*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 2000, pp. 45~79.
- Duggan, Mark, “Hospital Market Structure and the Behavior of Not-For-Profit Hospitals,” *RAND Journal*, 2002.
- Horwitz, J., “Does nonprofit ownership matter?,” *Yale Journal on Regulation* 24, 2007, pp. 140~204.
- Horwitz, Jill and Austin Nichols, “Hospital ownership and medical services: Market mix, spillover effects, and nonprofit objectives,” *Journal of Health Economics* 28, 2009, pp. 924~937.
- Hughes, R., Luft, H., “Keeping up with the Joneses: the influence of public and proprietary neighbors on voluntary hospitals,” *Health Services Management Research* 3, 1990, pp. 173~181.
- Silverman, E., Skinner, J., “Medicare Upcoding and Hospital Ownership,” *Journal of Health Economics* 23 (2), 2004, pp. 369~389.
- Schlesinger, M., R. Dorwart, et al., “Competition, Ownership and Access to Hospital Services: Evidence from Psychiatric Hospitals,” *Medical Care* 35, 1997a, pp. 974~992.

[부록 1] 건강보험 보장성 강화 계획('09~'13년)

(단위: 억원)

	항 목	내 용	소요재정
'09년	저소득층 본인부담상한액 인하	본인부담상한액 인하 및 소득수준별 차등 적용	1,800
	희귀난치성 질환자 본인부담 경감	(20 → 10%)	1,300
	암 환자 본인부담 경감	암 환자 본인부담 경감(10 → 5%)	1,400
	한방물리요법	표충열치료 등 일부 한방물리요법 급여	300
	치아홈메우기	5~14세 대상 연 1회 보험 적용	1,300
	소 계		6,100
'10년	병원서비스 질 향상	간호서비스 등급 상향, 간병서비스 제공	30,200
	MRI 급여 확대	척추, 관절질환 급여 적용	3,900
	약제 급여기준 개선	항암제, 희귀난치질환치료제 급여기준 개선	3,000
	치석제거	예방목적 치주질환자 대상 치석제거 급여	5,000
	기준병실 확대	4인실 이상 기준병실 적용, 입원료 인상(종합전문)	4,200
	중증질환 대상 확대	결핵, 중증화상 본인부담 인하	847
	심장, 뇌혈관질환 본인부담 인하	현행 10% → 5%로 인하	300
	본인부담상한제 기준금액 인하	연간 100만원	6,800
	출산지원금 인상	20만원 → 50만원 (2012년까지 단계적 인상)	1,800
	입원 본인부담 인하	전체 환자 20% → 10%	13,300
소 계		69,347	
'11년	노인틀니	70세 이상 대상, 본인부담률 50%, 5년 1회 (2012년까지 보험적용 목표)	13,000
	선택진료료	본인부담률은 타 진료와 동일	9,500
	초음파	초음파 검사 급여 적용	6,600
	약제 급여기준 개선	골다공증치료제, 당뇨치료제 등	840
	소 계		29,940
'13년	초음파 검사	광범위한 영역에서 필수 진단검사로 활용되고 있는 초음파 검사 보험적용	6,600
	소아선천성 질환 급여 확대	소아선천성 질환(구순열) 급여 확대	
	치석제거	치료목적으로 치주질환 유발하는 치석제거 보험 적용	

출처: 보건복지부 보도자료(2009년 6월 16일)와 이상미(2009)

정책토론투리포트

■ 국가 고용정책과 공공기관의 역할

* 본 원고는 2010년 5월 11일 한국조세연구원이 공공기관정책연구센터 개소 기념으로 은행회관 2층 국제회의실에서 개최한 국제심포지엄 「국가 고용정책과 공공기관의 역할」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>





국가 고용정책과 공공기관의 역할

정책토론회 개요

- 주 제 국가 고용정책과 공공기관의 역할
 - 일 시 2010년 5월 11일(화) 09:00~18:10
 - 장 소 은행회관 2층 국제회의실
 - 진행순서
 - 09:30~09:50 개회사 및 축사
 - ▶ 개 회 사 원윤희 한국조세연구원 원장
 - ▶ 축 사 이용걸 기획재정부 제2차관
 김세원 경제·인문사회연구회 이사장
 - 09:50~11:50 [제1주제] 공공기관의 역할과 고용정책
 - ▶ 사 회 자 김동건 서울대학교 행정대학원 교수
 - ▶ 발 표 자 성명재 KIPF 조세연구본부 선임연구위원
 Hans Christiansen Senior Economist, OECD
 정형우 Policy Analyst, OECD
 - 13:30~15:00 [제2주제] 공공기관 노사관계와 일자리 창출
 - ▶ 사 회 자 송대희 KIPF 공공정책포럼 위원장
 - ▶ 발 표 자 이종훈 명지대학교 경영학과 교수
 박영범 한성대학교 경제학과 교수
 - 15:20~16:50 [제3주제] 공공부문 고용정책의 해외사례
 - ▶ 사 회 자 장지인 중앙대학교 경영대학 교수
 - ▶ 발 표 자 김종면 KIPF 재정연구본부 연구위원
 Crystal Pryor Executive Director, Kentucky State Government
 - 17:10~18:10 [종합토론] 국가고용정책과 공공기관의 역할
 - ▶ 사 회 자 박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장
- (가나다 순)
- 18:10 폐회

제1주제 **공공기관의 역할과 고용정책**

주제발표 요약

우리나라 공공기관의 역할과 정책과제

성명재 / 한국조세연구원 조세연구본부 선임연구위원

- 우리나라의 공공기관은 2010년 현재 286개의 기관이 지정
 - 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제정을 통해 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분됨.
 - 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 실질적으로 지배하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관 등이 공공기관에 속함.
- 2008년 현재 24개 공기업의 부가가치는 총 42.4조~45.1조원으로 추정되어 2008년 GDP (1,026.5조원) 대비 4.1~4.4% 수준임.
 - 규모가 큰 공기업이 민영화되고 경제가 발전함에 따라 공기업(공공기관) GDP 비중이 축소되고 있을 개연성이 높음.
- 공공기관 고용정책에 있어서 생산성을 증대하고, 저위험 등으로 인해 빚어질 수 있는 도덕적 해이 방지, 경쟁·민간위탁 등을 통한 총체적 경영효율 제고를 위해 지속적인 구조조정이 요청됨.
 - 노동시장의 유연화 문제는 소득분배격차 확대

문제와도 긴밀한 연관성이 있는 만큼 단순히 노사관계의 선진화 측면에서만뿐만 아니라 소득분배 차원에서도 적극적인 대처가 필요

- 노사관계에 있어서 인사권·경영권 침해, 무노동·무임금 원칙 무시, 과도한 연장 근로수당, 이면계약 등이 사라져야 하고 저위험-고임금 구조에 대한 현황 진단 및 경쟁력 제고를 위한 개선 필요
- 공공요금을 과도하게 통제할 경우 가격기능이 사라지고 에너지소비구조의 왜곡, 부실 발생 시 조세부담으로 대체 등의 문제점이 발생하여 중·장기적으로 녹색성장 등에 부담요인으로 작용하므로 지양되어야 함.
- 공기업의 설립·운영목적이 달성되었거나 민간이양이 보다 바람직한 것으로 판단되는 경우 과감한 민영화가 필요함.

Reforming the government sector : State-owned enterprises in developed countries

Hans Christiansen/OECD 기업총괄과 선임이코노미스트

- 세계 경제에 있어서 공기업과 관련된 이슈들은 오늘날 여러 가지 이유로 인해 매우 주목받고 있음.
 - 지난 수십년간 대규모 공기업과 관련된 경제분야가 크게 성장하였고, 또한 국제경제시스템과

도 긴밀하게 통합됨.

- 공기업의 경영 문제가 OECD국가뿐 아니라 비 OECD국가들의 규모가 커지면서 중요한 주제로 등장함.
- 정부의 규제정책이 공기업을 늘림.

■ 공기업은 비교 가능한 민간기업에 비해 비효율적으로 운영되고 있음.

- 공기업이 설립되던 초기에는 효율성의 손실이 억제되었으나, 공기업이 점차 확장되고 지배구조가 불명확하면서 비효율성이 발생함.

■ 정부의 산업정책과 긴밀하게 연관되어 있는 공기업들의 국제화에 대한 문제가 논란이 되고 있음.

- 에너지 기업들의 국제화가 진행되고 있음.
- 중국의 해외직접투자 중에서 81%가 공기업에 의해 이루어지고 있음.
- EU에서 대중교통의 개방이 이루어지고 있음.

■ OECD는 공기업을 운영하는 데 필요한 다양한 문제에 대해 유용한 정보와 해결책을 제공하기 위해 공기업 지배구조에 대한 가이드라인을 만들었음.

- 소유구조의 집중화
- 정부 소유구조로부터의 규제 분리
- 공기업 이사회의 독립성
- 투명성과 책임성

■ 투명성과 책임성을 강화하기 위해 TrAc Guide를 발표

- 목표 설정
- 성과 검토
- 성과 감사
- 성과 보고

Moving beyond the Job Crisis - Employment Policies in OECD Countries

정형우 / OECD 고용정책분석과 정책분석관

■ OECD 노동시장은 고용대란으로 큰 문제가 발생함.

- OECD국가들의 평균 실업률은 제2차 세계대전 이후 최악으로 8.8%
- 앞으로 고용이 더 악화될 우려가 있으며 2011년이 되어서야 실업률이 낮아질 것으로 예상됨.
- 경기침체로 인한 노동시장의 충격은 1차 오일쇼크 때와 비슷할 것으로 예상되지만 과거의 1차 오일쇼크와 달리 근무시간이 줄어들고 있다는 차이점이 있음.

■ 미국과 프랑스의 실업률 증가 속도는 완화되고 있으나 아일랜드와 스페인이 극심해지고 있고 반면 독일은 실업률이 낮아지고 있음.

- 독일과 벨기에의 근로시간이 감축되고 고용이 증가함.
- 청년실업이 증가하여 실업률이 높아지고 있는데 이탈리아가 심각함.
- 한국과 아일랜드, 멕시코는 고령화가 문제

■ 금융위기 이후 취약계층의 고용문제가 가장 심각함.

- 임시계약직이 주로 해고되고 있는데(파견계약, 시간제) 스페인이 큰 문제임.

■ 노동수요 증진 정책은 줄이고 임금보조는 증가하는 추세

- 노동수요를 증진시키기 위해 실업수당, 보조금 지원, 구직활동 지원 등을 하고 있음.

- 단축근무제는 22개 OECD국가에서 실시
- 재취업을 지원
- 공공고용 서비스 증가
- 인턴제도가 시행

■ 녹색성장과 고용정책

- 저탄소경제로의 전환이 이루어짐에 따라 노동 이동이 필요함.

질 것이다. 공기업에서 인위적으로 일자리를 창출하는 것은 바람직하지 않다.

민영화 압력과 공기업 운영 제도에 대한 실증분석 필요

김준기/ 서울대학교 행정대학원 교수



토론 요약

공기업의 경제적 지대를 감소시키는 것이 중요

고영선/KDI 재정·사회정책연구부장

한국의 공기업은 정실주의(political favoritism), 고임금, 높은 직업안정성, 낮은 업무 강도, 강성 노조 등 비효율성에 대한 지속적인 비판을 받아왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 경제적 지대(economic rents)를 해소하고 성과중심 기관장 임명시스템을 구축하여야 하며 정부 역할(소유자로서의 기능과 정책적 기능)에 대한 명확한 구분이 필요하다. 정부 역할의 명확한 구분을 위해 개별 공기업별 책무를 명확히 하고 관련 비용의 측정 및 보상이 적절하게 이루어져야 하며 경영평가를 단순화하고 재정보할 필요가 있다.

공기업 노동시장에는 왜곡 현상이 존재한다. 공공 부문이 선호직종인 것은 여기에 경제적 지대가 존재하기 때문이며 이로 인해 우수인력이 생산성이 낮은 경제활동에 집중하게 되어 우수인력의 낭비를 초래하고 있다. 이러한 현상을 해소하기 위해서 앞으로 민영화 등을 통해 경제지대를 해소하는 것이 보다 중요해

공기업의 비효율성은 1) 공기업 운영에 있어 정치적 기준이 시장적 기준보다 중요하게 작동되고 있으며, 2) 불명확한 경영목표 추구, 3) “주인 없는 기업”에 따른 “spontaneous privatization” 현상 발생, 4) 정부 부처의 감시·감독 기능의 한계, 5) 공기업정책과 산업정책의 혼재 등의 이유 때문에 초래되었다.

비효율성을 감소시키기 위해서 정부는 1) 정치권의 개입 차단을 위하여 개입비용을 증대시키고, 2) 명확한 경영목표를 설정하고, 3) 네트워크산업에서 경쟁을 유도하고, 4) 책임경영 및 성과에 대한 유인구조체를 강화하고, 5) 효과적인 감시·감독체계를 도입하고, 6) 경영공시 및 정보공개로 통하여 국민의 ‘알 권리’를 확대하고 있으나 개혁이 성공적이지 못하고 있다. 그 이유로는 1) 점진적 개혁의 지속가능성이 낮고, 2) 지속적인 정부 및 정치권의 개입 가능성이 존재하고, 3) 내적 및 외적 유인동기 개선조치의 동시적 집행이 필요하나 정치적 한계에 직면할 가능성이 높고, 4) 관련 당사자의 지대를 조정해야 하는 문제에 직면하고, 5) 파산가능성을 포기하는 강성예산제약을 적용해야 하고, 6) 주무부처가 공기업을 단순한 정책 집행의 수단으로 활용하고 있어 기획재정부가 추진하고 있는 공기업의 경영효율성 제고 등 점진적 개혁과 양립하기 어렵다는 문제점 등을 들 수 있다. 특히 6)

번의 문제는 경영목표의 불확실성을 심화시키고 있어 체계적인 접근이 필요하다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 1) 경영평가시스템의 도입 및 체계적인 실행, 2) 묵시적인 민영화 압력, 3) 공기업 관리부서의 전문화 등이 필요하다. 그리고 이러한 제도의 운영에 따른 효과 등을 실증적으로 분석하려는 추가적인 노력이 필요하다.

공공기관 구조조정은 고용에 긍정적인 영향

안현실/한국경제신문 논설위원

이명박 정부는 공공기관 개혁을 꾸준히 추진하고 있으나 글로벌 금융위기 등 외부적 요인에 의해 개혁 추진이 처음에 의도했던 것보다는 다소 미흡한 것으로 보인다. 공공기관에서의 구조조정과 고용증대는 얼핏 상충되는 관계로 생각하기 쉽지만 경제적 측면에서는 상충적 관계라기보다 오히려 구조조정을 통한 고용증대효과가 발생할 수 있다고 봐야 할 것이다. 예컨대, 민간과 경쟁적인 공공서비스의 민간 이양만 하더라도 고용이 공기업에서 사라지는 게 아니고 민간 부문으로 이전되는 것으로 볼 수 있다. 최근 급증하고 있는 공공부문 부채의 경우 향후 공기업의 고용정책 등에 부정적으로 작용할 우려가 있으므로 보다 신중한 고려가 필요하다.

공공기관을 '신이 내린 직장'으로 보고 선호하는 현상은 공공기관에 존재하는 지대 추구(rent seeking) 현상에 기인하는 것으로 특히 높은 직업 안정성(job security)도 공공기관에 대한 지대의 일종으로 봐야 한다. 과도할 경우 국가 전체적인 인력흐름을 왜곡하고 우리 사회의 모험과 기업가정신을 약화시킬 수 있

다는 점에서 반드시 개선이 필요하다고 본다.

공공기관 고용정책과 관련하여, 최근에 정부가 퇴로를 고려하지 않은 채 임시적 조치들을 내놓는 것은 향후 문제를 일으킬 소지가 있다는 점도 지적하고 싶다. 예컨대, 한전 한수원 등이 해외 원전 수주에 성공했다고 2,000명을 증원해 준 것은 일견 그럴 듯 보일지 몰라도, 성급한 측면도 없지 않다. 앞으로 이들이 원전 수주에 실패할 경우에는 반대로 인력을 줄일 것도 아니지 않은가. 이런 식으로 정부가 자의적으로 인력증감 문제를 처리할 바에는 차라리 성과에 따른 탄력적 인력운영권을 공기업에 주는 게 더 나을지도 모른다.

출연연구소 소속을 조건으로 한 박사급 인력의 중소기업 파견정책 같은 것도 물론 잘하면 좋은 모델이 될 수 있지만, 이 역시 퇴로를 심각하게 생각하지 않은 것 같다. 출연연구소의 인력을 정부가 TO를 통해 관리하고 있는 터에 중소기업에 파견되었던 출연연구소 박사가 나중에 연구소로 복귀를 원할 경우 어떻게 해야 하는지에 대한 대책이 안 보인다. 박사 인력들이 파견 이후 실제 중소기업 고용으로 이어질 수 있도록 세밀한 모니터링과 관리가 없다면 실패한 정책이 될 수도 있다.

녹색성장이 일자리를 많이 창출할 것이라고 보는 시각도 지나친 측면이 없지 않다. 특히 공공기관들이 녹색성장을 명분 삼아 무분별하게 신규비즈니스를 들고 나오는 것이 향후 고용에 어떤 영향을 미칠지 냉정하게 생각해 볼 일이다. 마지막으로 OECD 가이드라인에 따라 국가 간 공기업 경쟁력 지수 같은 것을 어디선가 측정하여 발표한다면 유용성이 높을 것이라고 생각한다.

공공기관의 선도적 역할이 중요

이승철/ 기획재정부 정책총괄과장

경영공시제도를 통해 공공기관 경영정보가 투명하게 제공되고 있으며 금년의 경우 그간 공공기관 선진화의 실적을 경영공시 정보를 통해 확인해 볼 수 있다. 우리나라는 공공기관에 대한 관심이 큰데 이는 공공기관이 여러 부문에 있어 선도적 역할을 해왔기 때문이다. 공공부문 인력과 관련하여 정부는 신중한 접근을 해왔는데 최근 일부 원전 수출 등에 국한하여 제한적으로 인력을 증원해 주고 있으나 전체적으로는 인력증원의 필요성이 크지 않은 것으로 보인다. 공공부문 인력과 관련하여 비정규직, 초과 현원 등 문제도 있는데 정부는 이에 대한 대책 마련을 위해 노력 중이다. 공공기관 인력과 관련하여 규모 등 양적 측면보다는 노동유연성 등 질적 측면이 보다 중요하다고 생각된다. 특히 공공기관이 민간을 선도하는 중요한 역할을 수행함을 감안할 때 공공부문에서의 성과연봉제 등 정착을 통해 노동유연성을 제고함으로써 민간을 선도할 필요가 있다.

공공부문에는 분명히 지대가 존재하나 이는 지금까지 공공기관에 대한 금전적 보상을 대신해 왔던 것으로 보이며 공공기관 부채 증가도 그런 현상 중 하나로 보인다. (안현실 위원의 토론내용과 관련하여) 출연연구소 박사의 중소기업 파견 정책은 일부 부작용은 있으나 중소기업에서의 우수인력 부족현상을 해소하는 차선책으로는 의미가 있다고 판단된다. 또한 고용유연성 확대를 위해서는 인력 증원보다는 계약직 활용 등이 보다 나을 것으로 판단된다.

공공기관의 고용 비중은 작지만 파급 효과가 중요

최준욱/ 한국조세연구원 공공기관정책연구센터
공공정책연구팀장

한국은 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 다른 OECD국가들에 비해 매우 작은 편이다. Christiansen의 발제 자료에도 이러한 점이 지적되어 있다. 물론 이 자료는 한국의 공기업 혹은 공공기관의 범위를 좁게 인식하여 파악된 통계이기 때문에, 한국의 공공기관 고용이 더 작은 것으로 부각된 측면은 있다. 그러나 공공기관의 범위를 넓게 인식하여, 모든 공공기관의 고용을 포함하더라도, 우리나라의 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 다른 OECD국가들에 비해 낮다는 것은 사실이다.

이처럼 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 낮음에도 불구하고, 국가 고용정책과 관련하여 공공기관은 중요한 의미를 가질 수 있는데, 이와 관련하여 특히 3가지 측면을 생각할 수 있는 것 같다. 첫째, 공공기관의 활동으로 인한 파급효과 혹은 간접적인 고용유발 효과까지 감안하면, 공공기관 관련 정책이 국가 고용에 미치는 영향이 클 수 있다. 둘째, 비록 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 낮지만, ‘괜찮은’(Decent) 일자리 대비 비중으로 보면 그리 작은 수는 아닐 수 있다. 셋째, 청년실업 등과 관련하여서 중요한 의미를 가질 수 있다. 경제위기 이후에 청년실업 등이 문제가 되는 상황인데, 청년실업은 단지 당사자의 소득 손실만이 아니라, 청년들의 인적자원 축적의 기회 상실 등 사회적으로 미치는 부정적인 영향이 클 수 있다. 이러한 상황에서 공공부문 인턴제도가 효과적으로 운영되면, 청년들의 인적자원 개발 등에 기여할 수 있을 것이다.

답변 토론 요약

성명재 / 한국조세연구원 조세연구본부 선임연구위원

(안현실 위원 토론내용과 관련하여) 구조조정과 고용진작 간 상충관계는 단기적으로는 문제되지 않으나 장기적으로는 공공기관 구조조정을 통한 체질개선이 고용창출을 가져올 것이라고 생각한다. 공공기관의 부채문제는 일부 가격통제에 기인하는데 소비자 측면에서는 저가로 공공서비스를 이용할 수 있다는 측면이 있으나 다른 측면에서 볼 때 에너지 절감 노력 과정에서 신기술개발 등이 지연될 우려도 있다. 즉, 시장성을 반영하지 않은 공공서비스 가격정책은 신규 시장에 대한 선점이나 진입을 지연시킬 우려가 있다.

Hans Christiansen / OECD 기업총괄과 선임이코노미스트

데이터를 보면 공기업의 고용규모는 크지 않은 것으로 보이나 이 데이터는 전체 고용 중 일부만을 반영하고 있다는 한계가 있다. 공기업에 대한 높은 관심은 양질의 직업을 제공하고 경제적으로 기여하는 바가 크다는 데 기인한다.

OECD 가이드라인 등 국제기준을 도입하여 공기업을 운영할 경우 앞서 논의된 지대 추구(rent seeking) 현상을 완화할 수 있을 것으로 보인다. 또한 규제체계, 경쟁체계가 제대로 구축되지 않은 상황에서 정치적 개입 방지나 가격통제 등이 개선되기는 힘들다.

정형우 / OECD 고용정책분석과 정책분석관

(안현실 위원의 토론내용과 관련하여) OECD는 녹

색성장의 고용효과에 대해 보수적으로 보고 있으며 녹색성장의 추진 과정에서 실업이 지속되고 노동시장에서의 퇴출 현상이 발생할 우려가 있다. OECD는 녹색성장 추진과정에서 정부가 인력을 체계적으로 훈련시키는 것이 중요하다고 권고하고 있다.

제2주제 공공기관 노사관계와 일자리창출

주제발표 요약

일자리 창출과 공공부문의 역할

이종훈 / 명지대학교 경영학과 교수

- 일자리 문제의 심각성
 - 현재 우리나라는 경기상승시 고용증가는 미미한 반면에 경기침체시에는 고용이 급격하게 감소하고 있음. 경기침체로 인한 일자리 위축이 저소득층에서 심각하게 나타나고 있는 것 또한 중대한 문제임. 따라서 일자리 창출을 위한 공공부문의 적극적인 노력이 요구됨.
 - 고용변화의 비대칭성
 - jobless growth (특히 2005년 2분기부터 2007년 4분기까지)
 - 글로벌 금융위기가 발생한 2008년부터 급격한 고용감축이 진행됨.
 - ☞ 경제구조의 양극화 (수출 대기업 vs 중소기업 & 내수)가 원인
 - 저소득층의 일자리 감소가 더 심각
 - 비정규직의 일자리 감소, 영세자영업자의 몰락

- 청년실업이 10년 이상 지속
- 취업재수생 가세/특정세대의 불행
- 공공부문의 역할
 - 공공부문이 직접 일자리 창출
 - 희망근로와 같은 저소득층을 위한 단기적 일자리 대책이라도 지역 인프라 투자와 연계된 공공 일자리 개념으로 전환할 필요가 있음.
 - 단기적으로 직접 재정을 투입하여 일자리를 창출 (예: 공공근로)
 - 인프라 투자를 확대 → 일자리를 창출 (+민간의 산업활성화 지원 & 간접적 일자리 창출에 기여)
 - 공공기관(특히 공기업)의 경쟁력 제고 및 사업 확대
 - 인턴 중의 일부를 정규직으로 전환하는 '할당제', 공공부문의 특장을 살리고 민간이 하기 어려운 분야의 인턴에 집중하여 내실화를 도모해야 함.
 - 공공부문의 구조조정과 경쟁력 강화를 통한 일자리 창출 능력 제고를 위한 노력이 필요하며, 합리적인 임금피크제를 도입하고 공기업이 단체협약에서의 인사경영권 침해 부분을 최소화하는 등 선도적인 인적자원관리와 노사관계 방식을 보여줄 필요가 있음.
 - 민간부문의 산업성장을 지원
 - 서비스업에서의 일자리 창출 극대화를 위한 전략적인 접근
 - ☞ '미래(기대) 성장률' 과 '고용탄력성' 이 둘 다 높은 산업 target
 - 민간부문의 고용탄력성을 제고 → 고용부담을 덜어주기 위한 조치
 - 소비를 진작시키기 위한 정책
 - 특히 근로빈곤 계층 → 최저임금, 비정규직 근

로조건 개선, 영세자영업자 대책, 사회보험료 감면 등에 대한 보다 적극적인 노력이 필요하며 사회적 서비스 확대가 필요함.

- 청년실업 해결을 위해, 최소한 일을 배울 수 있는 기회를 주고, 공공부문이 일정부분은 고용의 의무를 부담해야 함.

■ 전략적 접근의 필요성

- 전반적인 일자리 대책이 행정정책(policy)이 아니라 실천전략(action program) 중심으로 재편될 필요가 있음. 동시에 정부 정책 및 사업의 일자리 창출 효과를 평가하여 반영할 수 있는 시스템 구축이 필요함.

- ① 행정정책(policy)이 아니라 실천전략(action program) 중심의 접근
 - 국가고용전략회의는 프로그램 지원조정회의로서의 역할이 필요함
- ② 프로그램 및 정책의 성과관리에서 일자리 창출 효과를 평가
 - 고용 친화적 프로그램 및 정책을 수립하고 집행할 수 있도록 유도
 - 사전평가+사후평가가 더불어 이루어지며, 평가를 위해 필요한 자료 수집 및 DB구축
- ③ 일자리 중심의 신산업정책 수립
 - 업종별로 특화된 전략 → [성장전략(노동수요)+인력개발전략 및 자격제도(노동공급)+열악한 서비스 노동자 보호를 위한 복지대책]의 일자리 창출 전략
 - 지역별로 문화 cluster를 육성하고 이를 관광산업 성장과 연계
 - 한·중·일 문화 및 관광 공유 사업 → 한중일 축구리그 통합, 한중일 문화 TV 채널
- ④ social venture 육성
 - '취약계층에 대한 일자리 제공'을 넘어서 '새

로운 성장 동력과 이로부터 유발되는 일자리 창출의 의미로 발전

- project base 지원+바우처 발급을 동시에 검토

공공부문 노사관계와 일자리 창출

박영범/한성대학교 경제학과 교수

- 글로벌 금융위기 이전부터 우리 경제의 성장잠재력, 특히 고용창출 능력은 상당히 저하되고 신규로 노동시장에 진입하는 인력들에게 충분한 일자리를 제공하여 주지 못하고 있으며 특히 고용 없는 성장은 제조업에 집중되어 좋은 일자리의 창출은 부진하였음.
 - 현재의 경제위기를 극복하여도 성장잠재력의 획기적 확충이 없는 일자리, 특히 좋은 일자리 창출은 어려운 문제
 - 외환위기 극복 이후 1년 미만 계약직 및 일용직 위주의 일자리가 창출되면서 상용직 대비 비정규직의 일자리 비율이 1.0보다 높았으나 2003년 이후에는 그 비율이 줄어들기 시작하여 2008년에는 0.8까지 떨어졌고 2009년에 들어서서는 0.75 내외로 더 하락하였고, 1995년의 0.72보다 아직도 높아서 경제위기 극복 이후에도 안정된 정규직 일자리가 상대적으로 많이 늘어나기가 쉽지 않다는 것을 시사
 - 상대적으로 근무여건이 좋은 제조업 일자리는 감소하는 반면, 근무여건이 열악하거나 비정규직 비중이 높은 사업·교육·개인서비스업 부문 일자리 증가

■ 노사관계 변화과정

- 1997년 외환위기 발생 전: 민간부분에 비해 안정적, 협조적 노사관계 유지
- 1997년 말 외환위기 발생 후: 온정주의에 기반한 호혜적/쌍무적 노사관계 종식
- 국민의 정부: 효율, 수익성을 강조하며 핵심사업에 집중하고 민영화, 사업분할 등 고강도의 구조조정
- 참여정부: 공기업에 소프트웨어 측면에서 개혁하고자 하였으나 오히려 공기업을 포함한 공공부문의 역할 확대
- MB 정부: 단체교섭의 불합리한 제도 및 관행의 선진화

■ 일자리 창출을 위해 열린 노동시장이 구축되어야 하며 특히 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도의 확립이 필요함.

- 노동시장의 취업구조와 근로관계가 다양화되고 있으나 현행법이나 관행은 매우 경직적이며 거시적 관점에서 노사 모두에게 도움이 되지 못함. 노동시장 전반의 변화를 수용하고, 때로는 선도하는 개별 근로자 및 기업의 상황에 적합한 새로운 근로기준관련 법제도와 관행을 확립할 필요성
 - 고용친화적 노동환경의 조성
 - 사회서비스 일자리 창출
 - 고용서비스 선진화
 - 고용친화적 노동환경의 조성을 위한 정책과제
 - 산업정책과 노동정책의 연계체계 구축
 - 21세기형 적극적 노동시장 정책과 고용전략의 추진
 - 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도 확립
 - 노사정파트너십에 기초한 지역, 업종별 고용협

의회의 활성화

- 공공기관의 경우 대리인비용의 문제로 인해 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고 갈등하기 보다는 암묵적으로 담합하여 상호 이익을 취할 가능성이 큼. 담합적 구조하에서 해고의 유연성이 부족하고 성과주의형 임금체계가 정착되지 못하고 있음을 인지하여 공동으로 경영효율화에 적극적으로 나서야 함.
 - 191개 공공기관의 단협 중 인원정리시 노조의 동의를 요하는 단협이 29.1%,
 - 명예퇴직에 대해 노조와 사측이 합의하는 경우 5.7%,
 - 하도급 등 외주(6.2%), 휴폐업, 분할, 합병, 양도시(16.2%)에도 노조의 동의를 필요로 하는 기관이 다수
- 현재 해고 이후 재취업이 어렵고 사회보장체제가 선진국에 비해서는 미비하여 해고를 엄격히 제한하는 법과 관행이 있으나 사회보장제도를 정비하고 해고제도도 유연화되어야 함.
- 일자리 창출과 관련하여 실질적인 연봉제 도입 등 경직적인 임금체계 및 고용관리를 유연화함으로써 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈하는데 선도하여야 하는 책무가 있으며, 이 또한 노사관계의 선진화를 통해 가능할 것임.



토론 요약

청년층 미취업 및 여성고용 대책

김용성/KDI 공공투자관리센터

오늘 토론에서는 앞서 발표하신 내용을 토대로 노동시장에 관련하여 간략하게 말씀드리고, 관련 정부 정책에 대해서도 말씀드리고자 한다.

첫째, 우리나라 고용문제가 참 심각하다. 거시경제적 측면에서 봤을 때 경제성장률도 저하되고, 저하된 성장률 때문에 성장을 고용으로 전환시키는 고용탄력성도 떨어지는 등 아주 어려운 상황이다.

둘째, 산업적인 측면에서 봤을 때도, 이종훈 교수님이 말씀하신 바와 같이 제조업은 줄고 서비스업은 늘어나는데 그 과정이 비대칭적이라 고용의 질 악화와 경기순환의 문제점 등이 있다.

마지막으로, 노동시장 그 자체로 봤을 때도 상당한 문제가 있다. 경직성의 문제, 비정규직과 정규직 간의 문제, 노사관계 문제 등으로 인해 거시경제적 측면이나 산업경제 및 노동시장 측면 모두 어려운 점이 있고 이것이 우리나라 고용창출에 걸림돌로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

다음은 정책적 제안을 하고자 한다.

정부는 고용사정이 악화되면 총량제로 이야기를 많이 하게 되는데 1년에 60만명, 300만명 등의 고용을 창출하겠다는 언급 등이 바로 그것이다. 그런데 이것이 단지 정치구호로서 받아들여지면 괜찮은데 정책 약속으로 받아들여지기 시작하면, 그 다음부터는 어려움이 발생하기 시작한다.

민간에서 고용창출이 이루어지지 않게 되면 당장 공공기관에서 일자리를 창출해야 하기 때문이다. 물론 굉장히 급박한 상황일 때는 유사한 방법을 사용할

수도 있다고 생각을 하지만 개인적 소견으로는 해외 사례를 살펴볼 때 ‘공공부문 일자리 창출’은 가장 효과가 없으며 좋지 않은 정책으로 평가받고 있다. 이는 정부가 한번 생각을 해보아야 할 문제이다. 그래서 제안하고자 하는 것은 총량적인 일자리 창출목표가 아닌, 구체적으로 근로자 특성에 맞추어 일자리 창출대책을 세우자는 것이다.

이는 크게 두 가지 부분으로 청년층과 여성고용으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

청년층의 미취업 문제가 정말 심각하다. 예전과 비교해 보았을 때 조금 전 발표 중에 말씀하신 “참을 수 없는 지경까지 왔다”는 구절이 마음에 와닿는다. 많은 청년들이 미취업 상태에 놓여 있고, 최근에는 미취업 상태가 단기간이 아닌 장기간으로 늘어나고 있다.

단기 미취업과 장기 미취업에 대한 접근은 상당히 다른 맥락이며, 실제로 장기 미취업 상태에 들어가면 취업으로 끌어내기 위해서는 많은 추가비용이 들어가게 된다. 따라서 단기 미취업 상태일 때 빨리 취업시장으로 끌어내는 것이 필요함에도 지금은 굉장히 어려운 상황이다. 그렇다면 청년층이 왜 이렇게 미취업 상태인가를 살펴보아야 한다. 언론에서는 청년층의 눈높이에 문제를 지적하는데 이러한 문제라면 무조건적인 정부의 지원은 바람직하지 않다. 만약 본인의 판단과 현재 본인이 시장에서 받을 수 있는 대우의 정도를 잘못 파악하여 취업을 하지 못하고 있는데, 그것을 정부가 지원해주는 것은 자율 시장적 경제가 아니기 때문이다. 하지만 비단 청년층의 눈높이 때문이 아니라면 이것은 상당한 문제라고 볼 수 있다. 또한 그것이 아니라고 할지라도 이때 정부의 역할은 미취업 청년층에게 적절한 정보를 제공하는 것이다. 예를 들어 어느 정도의 능력을 갖춘 사람들은 지금 이런 일을 하고, 시장에서 얼마의 급여를 받고 있으니 그것을 잘 참고하여 적절한 곳으로 취업할 수 있도록 정보를 제공해주어야 한다는 것이다.

이종훈 교수님이 말씀하신, “청년고용할당제”에 대해서 조금 조심스럽게 말씀드리고자 한다. 청년고용할당제가 유럽에서(벨기에) 들어온 것으로 단기적으로 굉장히 성공적인 사례로 판명되고 있으나, 장기적으로 청년층이 아닌 전체적인 일자리가 줄어드는 부작용이 있었다. 조심스럽게 접근해야 할 문제라고 생각된다.

우리나라 여성고용에 관한 문제를 생각하면서 고민이 되고, 이해가 안 되는 부분 중의 하나는 정책의 일관성이 없다는 점이다. 구체적으로 노동부에서 제공하는 산전 후 육아휴직제도를 살펴볼 수 있다. 일정기간 동안 아이를 보살피기 위해 휴가를 주고(유급) 또 일정기간 동안은 육아휴직이라고 해서 무급 휴직을 주는 제도이고, 여성가족부에서는 보육을 제공하고 있다. 그런데 문제는 많은 기업 내에서 여성근로자들이 산전휴가, 육아휴직을 하면 여성친화적인 기업이라는 인정을 받게 되고, 마치 “이러한 기업이 되어야 한다.”는 분위기가 형성된다는 점이다. 이에 대해서는 무조건적인 장려 외에 다른 부분도 생각해 보아야 하는 점이 있다. 경제학적 입장에서 보았을 때, 여성이 직장으로부터 어떠한 형태로든 - 그것이 유급이든 무급이든 - 직장으로부터 이탈되기 시작하면 결국 노동시장으로 들어오기가 어려워진다는 문제가 있기 때문이다. 이러한 문제점을 살펴볼 때 가능하면 최대한 직장으로부터 이탈하지 않도록 하는 것이 중요하다. 미국 같은 경우에 여성의 경제활동 참가비율이나, CEO 비율이 굉장히 높는데 미국을 보면 우리나라처럼 육아휴직, 출산휴가 등을 많이 하지 않고 빠른 시간 내에 업무로 복귀를 한다. 여성이 출산 및 육아휴직 등이 불가피한 상황이라면 직장에서 이탈되는 것보다는 그 외에 좀 더 많은 인센티브를 통해서 직장에서 나와서 일을 할 수 있도록 하는 정책적 방향을 설정하는 것이 여성정책으로서 훨씬 더 좋은 방법이라 생각한다.

노동시장 유연화를 통한 고용안정 수립해야

박철성/한양대학교경제학과 교수

오늘 두 분의 발표내용과 신문·방송 등에서 논의되고 있는 부분을 살펴보면 현재 일자리문제에 있어서 공공부문의 역할이 증대되어야 한다는 주장, 아이디어들이 많이 나오고 있다.

그러나, 예를 들어 보조금을 준다면, 일자리 창출이나 유지를 위해 어떠한 규제를 하는 등의 너무나 직접적으로 개입을 하는 형태라면 단기적으로는 고용을 창출하지만 그 개입이 지나치게 확대되거나 완전히 정착이 되었을 때 결국 장기적으로는 노동시장을 더욱 경직시키고 장기적 고용창출에 부정적인 효과를 주지 않을까 하는 우려를 가지고 있다. 결국 여러 가지 공공부문의 확대라는 것이 현재 경제위기 상황에서 한시적으로 사용해야 할 정책으로 봐야 할 것이다.

공공부문에서 정책적으로 포커스를 맞춰야 할 부분은 직접개입보다는 장기적으로 민간부문의 고용확대가 이루어질 수 있도록 노동시장 유연화를 정책적으로 뒷받침해주는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 고용위기의 성격이 (어떠한 데이터에 근거한 것은 아니지만) 1997년도의 경제위기 전까지 한국이 고도성장을 계속하면서, 노동집약적 산업구조가 유지되어 한국 노동시장의 경직성이라는 것이 있음에도 불구하고 고용문제가 심화되지 않았으나 이러한 상황이 바뀌어 가게 됨에 따라 이러한 경직성의 문제가 앞으로 나오면서 현재 고용창출의 위기로 오지 않았나 생각하고 있다.

두 분 교수님들이 제안하신 정책적 제안들이 상당히 채택되어 사용될 가치가 있다고 판단한다. 다만, 보조금지급이나, 사회보장·사회보험 등을 지나치게 확대하는 것에는 신중한 접근이 필요할 것이다. 그리고 이종훈 교수님 말씀 중에 정책에 대한 평가의 중요

성에 관해 언급을 하셨는데 그 부분에 관해 상당부분 공감하는 바이다. 특히 정책평가의 경우 상당부분 사후평가가 많이 이루어지는데 그렇게 하기보다는 정책을 수립하기 전부터 평가할 것을 염두에 두고 정책 내에 평가시스템이 이미 들어가서 디자인 단계부터 정책수립에 투영이 되는 것이 필요하다고 생각한다. 시간도 많이 걸리고 어렵다는 것은 알지만 우리가 평가하고 싶은 내용을 제대로 평가할 수 있지 않을까 생각한다.

양면성 고려한 일자리 창출 관련 정책을 수행해야

은기운/매일경제신문 논설위원

공공기관과 일자리 창출의 관계에는 양면성이 있다고 생각한다. 일자리 창출이 국가 경제적으로 중요한 사항이라는 것을 인정하기 때문에 공공부문에서 일자리를 많이 만들자는 것에는 공감하지만, 한편으로는 일자리만 만들기 위해서 공공부문의 비중을 부분적으로 늘리는 것은 바람직하지 못하다고 생각한다.

최근 남유럽의 재정 위험의 단초가 되고 있는 그리스의 경우를 보면, 전체근로자에서 공무원의 비중이 약 20~30% 차지한다. 공무원의 인건비가 경직적으로 운영되고 이것이 재정위기의 원인이 된다고 분석하는 견해도 있다. 또한 선동의 상당한 주체가 이러한 공무원 집단으로 이루어져 있다고 한다. 공공부문의 고용이 너무 비대할 경우에는 이러한 부작용이 발생할 수 있음을 보여준다.

전체적으로 보면 우리나라 공공기관의 비중이 근로자 수로 봤을 때도 다른 나라에 비해 비중이 높을 뿐만 아니라 일자리 수, 근로자 수도 그 비중이 높으며

채무규모가 260조원 정도로 높게 나타난다. 또한 전 산업 노조원 중 31%가 공무원으로 이루어져 있음을 발표를 통해 확인할 수 있었다. 이렇게 본다면 비대한 부분이 있음을 확인할 수 있고, 이런 것들을 고려하여 볼 때 일자리의 중요성이 크지만 무조건적으로 공공 부문에서 일자리를 늘리자는 것에 대해서는 신중을 기할 필요가 있다. 다만, 최근의 공공기관 선진화 방안 중 하나로 추진되고 있는 획일적 일자리 삭감 또한 문제가 있다고 생각한다. 전체적으로 공공기관 일자리의 구조조정 필요성이 있다는 것은 인정한다.

기관의 업종 성격상 시대 변화에 따라 인원을 전체적으로 줄여야 할 필요가 있는 기관에 대해서는 과감하게 인원을 줄이고, 인원을 늘려야 하는 이유가 있는 기관에 대해서는 확실히 늘려주는 정책이 필요하다. 대표적으로 석유, 광물 등과 같은 자원개발이나 에너지 부분에서는 증원이 불가피하다는 것은 부정할 수 없다. 획일적인 삭감은 서로 다른 상황과 조건에 따라 비효율이 발생하게 만들기 때문에 이보다는 산업과 업종, 시대적 상황들을 고려하여 기관마다 맞는 인원 정책을 추진해야 한다.

임금피크제의 경우 공기업에서도 확산되고 있고 정부에서도 적극적으로 거론하고 있는 이슈이다. 임금피크제의 기능·역할을 생각해 보고 효율적 이용에 대한 고려가 필요하다. 본래 임금피크제는 그 제도의 성격상 정년을 늘리기 위한 수단으로 판단되었지만 현실적으로는 구조조정의 수단으로 사용되는 경우가 많다. 정년은 연장되지만 직장에서 중요한 임무를 부여받지 못하고 임금은 줄게 되어 일에 만족하지 못해 고용을 유지하지 않는 상황이 이루어지기 때문이다. 또한 정년연장의 수단으로 임금피크제가 사용되는 것 또한 기존 사원의 정년연장으로 인한 청년층 신입사원에 대한 진입장벽으로 작용하게 된다는 문제점도 지적되고 있다. 이렇게 임금피크제는 구조조정의 수단으로 사용될 수 있다는 것과 정년연장으로 인한 청

년층의 취업을 막는 장애가 될 수 있다는 것을 함께 생각하여 효율적인 운영방안을 고려해 보아야 한다. 특히 구조조정의 수단으로 임금피크제를 사용하면서 기업에 대한 청년층 고용을 막는 부분으로 작용되는 것은 막아야 한다. 정년보장을 위해 생산성이 높은 고용을 막는 정책이 수행되는 것은 바람직하지 않다.

청년인턴제에 대해 말씀드리면 실제로 인턴이 되어서 그 공기업에 남아서 정규직이 되는 것은 거의 없는 것으로 판단된다. 왜냐하면 인턴을 선발할 때 주먹구구식으로 했기 때문이다. 앞으로 계속해서 정규직으로 전환하여 일할 수 있는 능력이 있는지를 고려하여 인턴을 선발하여야 자원의 낭비를 막을 수 있다. 청년인턴제에 대한 개선이 필요하다.

공공기관의 단체협약을 보면, 사측의 인사정책이나 신입사원 채용 등의 문제에 있어서 노측이 지나치게 관여를 많이 한다. 사실 인사정책은 경영권에 속하는 것이 아닌가 하고 생각할 수 있는지, 노조가 무조건 관여할 수 있는 문제가 아닌가에 대한 판단을 해보아야 한다고 생각한다. 단체협약에서 사측과 노측이 지나치게 대립하여 발생하는 불합리한 부분은 제도적으로 개선이 필요한지에 대해 생각해 보아야 한다.

마지막으로 해외 일자리 창출이 굉장히 중요하다. 최근 코트라가 해외 일자리 박람회 개최하여 외국 기업들이 한국 청년들을 인터뷰하여 많은 훌륭한 인재들이 해외에서 일자리를 확보하게 되었다. 이렇게 해외 일자리 창출을 위해 더욱 노력해야 한다. 그 부분에서 대해서 공기업의 큰 역할이 필요하다. 특히 에너지 관련 공기업의 경우 패키지형 동반진출 사업에서 우리의 인재를 활용하고, 해외시장 개발에 사용해야 한다.

청중 토론 요약

지자체 수준의 일자리 창출 노력이 선행되어야

라영재/ 한국조세연구원 공공기관정책연구센터

첫 번째로 이종훈 교수께서 말씀하신 것처럼 많은 정부부처에서 일자리 창출에 대해 정책을 수행하고 있는데 이것이 효과적인지에 대해서는 의문이 생긴다. 그러므로 지자체 수준에서 맞춤형 일자리 창출이 이루어져야 한다고 생각한다. 지역의 기업, 대학에서 그 지자체의 성격에 맞게 일자리 창출 정책이 이루어져야 지속가능한 효과를 가지고 올 수 있다.

두 번째로 중앙정부의 역할을 보자면 공공기관들이 단기적으로 일자리 창출에 노력하는 것은 옳지 않으며 중앙정부는 노사관계 유연성, 노사관계, 경영혁신 등에 초점을 두고 직접적인 정책보다는 간접적인 정책으로 일자리 창출을 하는 것이 타당하다고 생각한다.

답변 토론 요약

이종훈/ 명지대학교 경영학과 교수

개인적으로 공공기관이 한시적으로 일자리를 만드는 것에 대해서 경제학적으로는 비판이 많았다. 하지만 공공기관이 아무런 역할을 하지 못하고 시장에만 맡겨둘 수만은 없다는 것을 인정한다. 청년 실업과 관련해서 그 심각성에 대한 입장에 따라 가치판단의 정도가 다른데, 본인은 그 정도가 심각하다고 생각한다. 그러므로 공공기관이 이 부분에 대해서 적극적으로

역할을 해야 하지만 또한 현명하게 수행해야만 한다. 공공기관은 경영혁신과 더불어 일자리 창출에 대한 의무감도 가져야 한다.

그동안 공기업 인력감축 지침이 나가면서 공공기관 종업원의 연령구성이 아주 심각하여서 청년층보다는 노년층이 많은 현상을 보이고 있다. 청년실업 문제도 해결하면서, 장기적인 기관의 인적자원의 경쟁력 제고 등을 위해서 연령구성을 균형있게 맞추는 것은 굉장히 중요하다. 그 기관의 성장성은 종업원 연령계층으로 알아볼 수 있고 그것에 따라 정부가 가이드라인을 제시할 수 있지 않을까 생각한다.

여성고용에 관해서는 육아휴직제도가 있음에도 잘 이루어지지 않는 이유는 휴직 후 복귀했을 때 업무부담이 어렵다는 점도 있다. 기업들이 우수한 여성인력을 지키기 위해서는 기업의 발상 전환이 필요하다. 보육시스템을 많이 강조하는 분위기도 있지만, 개인적으로 육아휴직제도가 중요하다고 생각한다. 출생 후 36개월이 인생에서 중요한 시기이고 미래의 휴먼캐피탈의 경쟁력을 위해서도 이를 보장해 주고자 하는 사회적인 의식 전환이 필요하다.

공기업의 단체협약에 대해서는 공기업뿐만 아니라 민간기업도 매우 심각하다. 노사관계는 절대 법적인 문제만은 아니다. 법 위로 단체협약이 있어서 대표적으로 사측의 인사경영권을 침해하는 것이 심각한 문제인데 이를 개선하고자 하는 정부의 노력은 우리나라의 노동경직성을 완화시키는 데 큰 역할을 하게 될 것으로 기대한다.

제3주제

공공부문 고용정책의 해외사례



주제발표 요약

Civil Service Pay Systems among OECD Countries

김종면/ 한국조세연구원 재정연구본부 연구위원

- 2006년 공무원노조법의 시행으로 공무원에게 단결권과 단체교섭권이 보장되고 2007년 공무원 노조와 정부와의 공동교섭이 개시되었음.
 - 공동교섭의 주요의제는 공무원 보수 및 각종 수당 인상을 비롯하여 공무원 연금개혁, 정년 연장 등 법률개정이 수반되는 정책결정 사안이 다수 포함됨.
- 이에 OECD 주요 국가 중 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 5개국의 사례를 통하여 각국 공무원의 보수를 살펴보았음.
- 놀라운 사실 중 하나는 어떠한 나라도 노동기본권을 완전히 인정하지 않았으며 노동권은 천부적인 권리가 아니고 법에 의해 명시적으로 인정되는 것임.
 - 5개국 모두 단결권을 인정하여 노조가입 및 활동의 자유가 보장되기는 하나 단체교섭권은 민간에 비해 제약되어 있음.
- 또한 어떤 정부도 단체교섭에 대하여 반드시 이행할 의무는 없었으며 단체교섭을 임금과 관련

하여 허용하는 나라도 있지만 대부분 단체교섭이 예산에 영향을 줄 가능성이 없거나 매우 낮은 것으로 판단됨.

- 이들 5개 국가의 임금 결정방식은 모두 달랐으며 각 국가별로 살펴보면 다음과 같음.
 - 미국의 경우 법이나 제도상 예산과 공무원 임금 단체교섭이 완전히 분리되어 있음.
 - 법에 의해 단체행동을 금지하고 있으며, 공무원이 파업을 후원하는 단체에 가입했다면 해고할 수 있는 등 강력한 법으로 제한함.
 - 결국 공무원은 임금결정 과정에 전혀 관여할 수 없으며 미국 공무원의 임금은 민간보수지수(ECD)를 통하여 결정됨.
 - 일본의 경우는 미국과 마찬가지로 단체교섭을 하지 않고 인적자원을 담당하는 곳에서 매년 임금표를 결정지며 임금은 민간보다 약간 상회하는 수준임.
 - 영국은 임금에 관한 성문법이 존재하지 않고 일반적으로 인정되는 규정이 존재하기 때문에 각 부처별로 임금을 결정하게 됨.
 - 영국은 단체교섭이 부처, 기관의 인건비에 영향을 줄 수 있으나 인건비를 포함하는 운영비는 중앙 예산당국이 정한 지출한도가 적용되어 간접적인 통제가 행해짐.
 - 독일은 공무원을 제외하고 공공근로자(보건, 사회복지서비스, 기능직 등)는 단체교섭을 하지만 단체행동은 금지되며, 인상폭이 낮아 예산에 반영하는 데는 무리가 없음.
 - 프랑스는 공무원 보수 인상에 대해 단체교섭을 하지만 정부가 반드시 단체교섭에 응하거나 합의할 의무가 없으며, 합의 결과에 대해서도 준수할 필요가 없음.

- 결론적으로 이들 5개국은 노동기본권, 단결권은 인정하지만 단체교섭과 단체행동에 대하여는 강한 제재를 하고 있다는 것임.
- 마지막으로 인적자원과 관련해서 인터뷰했던 공무원들은 공공에게 필수적인 서비스를 제공하는 공무원은 공공윤리, 공공가치관하에 봉사한다는 인식으로 노동기본권의 일부 제약을 당연한 것으로 감수해야 한다고 강조하였음

Transformation through Innovation : A case study of HR in Kentucky State Government

Crystal Pryor/미국 켄터키주 인사관리국 혁신전략과장

- 주정부 인적자원관리의 혁신을 위한 켄터키주 인사관리국의 노력을 소개
- 켄터키 주정부는 '사람'에게 초점을 맞추고 새로운 차원에서 인적자원관리를 하기 위해 전략적인 4가지 원칙을 마련했음.
 - 참여(engagement)
 - 가장 중요한 원칙으로 세계 최고 수준의 조직이 되기 위해서는 조직의 성과가 우수해야 하고 이를 위해서는 직원들의 참여가 필요
 - AAP(Assembly of Auspicious Pathfinders)를 설치해 조직의 미션과 비전, 가치를 설정하고 미래의 목표와 전략을 세우며 실행계획과 성과지표를 제시
 - 전략적 접근(strategic approach)

- S.W.O.T분석을 하고, 모든 직원들에게 설문조사를 통해 4가지 광범위한 질문을 하여 이에 기반한 전략계획을 짜도록 함
- 네 가지 질문은 다음과 같음. 첫째, 어떻게 하면 켄터키 주정부를 사람들이 일하고 싶어하는 직장으로 만들 수 있을까? 둘째, 어떻게 하면 자기계발문화를 만들 수 있을까? 셋째, 어떻게 하면 정부가 하나의 고용주라는 개념을 촉진할 수 있을까? 마지막으로 어떻게 하면 고객가치를 향상시킬 수 있을까?
 - 인적자원 컨설팅 강화(deepened HR consulting strengths)
 - 조직 내에서 컨설팅 업무를 담당하는 전략혁신센터(CSI, Center for Strategic Innovation)를 통해 정부가 좀 더 효율적이고 효과적인 직장이 되도록 혁신아이디어와 수단을 시행하는데 있어 가이드라인을 제공
 - 혁신챔피언(Innovation Champions)을 선정
 - 목적의식의 공유(shared sense of purpose)
 - 내부 연계를 통해 결속 분위기를 마련하고, 정책에 문제가 있는 경우 해결책에 대해 함께 고민하며, 내외부 파트너십을 통해 해결
 - HR리더십컨소시엄, 전체 관리자 모임, 리더십연구소(Leadership Institute)를 통해 정책 등을 토의하고 대화를 통해 목적의식을 공유함.
- 새로운 인적자원관리 프로그램의 결과 직원들의 참여 증가, 비용절감, 공공서비스의 질 향상, 학습과 개발을 위해 노력하는 문화 정착 등 긍정적인 효과가 나타나고 있음.



토론 요약

공무원의 노동권 및 보수 제한은 불가피

박시룡/서울경제신문 논설실장

두 분께서 발표하신 내용은 선진국의 사례를 통하여 우리나라의 시사점을 찾는 것으로 크게 논란이 되거나 쟁점이 될 만한 부분은 없는 것으로 보인다.

김종면 박사께서는 OECD 주요국(미국, 영국, 프랑스, 일본, 독일)들의 공무원 보수결정 메커니즘, 관련 제도, 공무원 노조의 노동권과 관련한 제도에 대해 자세하게 소개해 주셨고, 프라이어 과장께서 발표하신 내용은 켄터키 주정부의 인적자원관리 혁신 및 정책 경험을 소개한 것이다. 우리나라에도 비슷한 제도들이 있고 여러가지 노력들을 하고 있는데 선진국들의 사례에서 나름대로 시사점을 찾을 수 있을 것으로 보인다.

먼저 김종면 박사의 발표와 관련해 보완하는 차원에서 몇가지 코멘트를 하고자 한다. 공무원 노동운동과 관련해 어느 전문가가 한 말이 생각난다. 그것은 '마지막까지 살아남는 노동조합이 있다면 그건 공무원 노동조합일 것이다' 라는 것이다. 민간부문의 경우 경제위기를 맞거나 기업의 경쟁력에 따라 망하기도 하고, 다른 기업에 흡수되기도 하는 등 생존 자체가 가변적이다. 그 과정에서 자연스럽게 노동조합이나 노동운동도 변할 수밖에 없다. 외환위기 때도 그랬고 이번 글로벌 경제위기 과정에서도 많은 기업들이 도태되거나 시장에서 사라졌다. 그러나 공공부문에서는 그런 일이 없다. 어떤 경우에도 정부가 없어지는 일은 없기 때문에 공무원 노조는 영원히 존속할 것이라는 말이 나오는 것이다. 공무원의 노동운동 또는 노동권에 대한 논의는 이처럼 특수한 신분을 가지고 있는 공무원

의 노동권은 어디까지 보장되어야 하는가, 과연 이들이 민간기업과 동일하게 노동권이 보장되어야 하는가 하는 근본적인 질문에서 출발할 수밖에 없다고 본다.

공무원의 노동권과 관련해 주요국들의 사례에서 확인되는 공통점은 공무원의 노동권은 상당부분 제한되어 있다는 점이다. 이처럼 노동권에 대하여 제한을 두는 이유는 첫째, 공무원의 업무 자체가 국가 유지라는 공공성을 갖고 있고 있기 때문이다. 두 번째 이유는 공공부문이 민간기업처럼 협상이나 운동에 의해 급여와 근로조건이 결정될 경우 국가재정에 상당한 부담을 줄 수 있기 때문이다. 재정건전성면에서 지금까지 우리나라는 다른 선진국들에 비해 양호한 편이다. 그러나 이번 글로벌 경제위기 극복을 위해 재정지출이 크게 늘어나면서 재정적자가 크게 확대되고 있다. 지방자치단체, 공기업 등 공공부문 전반에 걸쳐 부채규모가 심각한 수준이다. 만약 경직성 지출인 인건비가 노조활동에 의해 좌우될 경우 재정건전성은 더욱 악화될 것이 확실하다. 재정건전성이 얼마나 중요한가는 최근 그리스 등 남유럽의 재정위기와 이로 인한 글로벌 금융불안에서 잘 드러난다.

크게 이 두 가지 이유 때문에 공무원의 노조활동이나 단체행동에 대하여 제한을 둘 수밖에 없는 것이다. 특히 관료주의 뿌리가 깊은 우리나라의 경우 국민들의 공무원에 대한 기대가 매우 높고 정서도 각별하다. 공무원노조가 민간기업의 노조처럼 행동하는 것은 수용하기 어려운 풍토인 것이다. 공무원 노조활동에 대한 상당 정도의 통제나 제한은 불가피하고 공무원 스스로도 이 점에 대해서는 공감하고 있다고 본다. 이에 대하여는 이견의 여지가 없다고 본다.

구체적으로 경직성 지출인 인건비 증대에 따른 재정건전성 악화를 방지하는 장치로서는 김 박사께서 주장하고 있는대로 예산과 임금교섭의 분리를 통해 예산당국이 노사교섭의 상대가 되지 않도록 해야 하며, 임금을 단체교섭 대상에서 제외하는 등의 장치가

확립돼야 한다. 이런 면에서 공무원의 임금결정 및 노동운동에 대한 제도적인 틀은 미국 일본 및 독일의 경우를 벤치마킹하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

프라이어 과장께서 발표한 켄터기주의 인적자원 혁신정책은 우리나라와 여건이 다르기 때문에 직접적인 비교에는 어려움이 있다. 미국 주정부는 우리나라의 지방자치와는 권한이나 업무범위에서 많은 차이가 있다. 말 그대로 지방정부이기 때문에 외교와 국방 등 연방업무를 제외하고는 지방정부가 광범위한 정부의 기능을 수행하고 있다. 우리나라의 지방자치단체와 직접 비교하는 것이 어려운 것도 이 때문이다. 그러나 높은 성과를 거둔 켄터키 주의 인적자원 활용을 위한 혁신모델은 우리 정부는 물론 지방자치단체 또는 공공기관들이 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각된다. 특히 우리나라 정부 및 공공부문의 경우 다양한 개혁과 혁신노력에도 불구하고 생산성이 매우 낮은 것으로 국제비교 평가에서 드러나고 있다. 그 이유는 공무원을 비롯한 공공부문의 혁신에 있어서 인적자원 개혁에 입각한 혁신노력이 거의 없기 때문이 아닌가 생각된다. 프라이어 과장이 소개한 켄터키주의 인력정책 혁신모델에 있어서 주목되는 것은 강제적인 방법을 통해 단기적인 성과에 집착하기보다는 인적자원의 가치와 중요성에 대한 인식을 바탕으로 비전 공유와 자율적인 참여를 유도함으로써 성과를 높이고 있다는 점이다. 주로 강제적이거나 상의하달의 지시 형태로 이뤄지는 우리나라 공공부문의 혁신과는 차이가 있다. 정부는 물론 자치단체 그리고 공공기관들이 보유하고 있는 인적자원의 가치를 재평가하고 역량을 최대한 발휘할수 있는 혁신방안을 모색하는 데 있어서 켄터키주의 경험은 많은 도움이 될 것으로 생각된다.

공공부문의 노사관계와 보수, 인적자원관리의 중요성

윤태범/ 한국조세연구원 공공기관정책연구센터
평가분석팀장

“OECD 주요국의 공무원 보수체계”에 관한 논문은 그동안 상대적으로 소홀히 취급되어온 노사관계와 보수와의 관계를 주요국의 사례 분석을 통해 살펴보고 한국에 적용가능한 시사점을 도출하기 위해 노력했다는 점에서 의미 있는 시도이다.

본 논문이 다루고 있는 OECD국가들의 경우 한국과 정치·경제·사회적 상황이 다르다는 점에서 직접 비교에는 한계가 있지만 한국의 경우 노사관계의 역사가 상대적으로 짧으므로 향후 노사관계 정책을 발전시키는 데 주요국의 사례가 중요한 시사점을 줄 수 있는 부분이 존재할 것으로 생각된다.

인건비가 노사관계의 직접적인 대상이 되어 국가의 안정적인 재정운용에 부정적인 영향을 미치는 것은 바람직하지 않으므로 근로자로서 공공부문 종사자의 노동권 보장과 정부의 재정운용은 순기능적으로 상호 작용할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 보수인상 시 일정부분은 ‘법정 일괄인상률’을, 일부분은 ‘지역급여인상률’을 적용하는 미국의 제도는 의미 있다고 할 수 있다.

다만 외국제도를 참고·활용하는 경우 선행해서 고려해야 하는 부분이 있는데 첫째, 보수문제에 대해 안정적 접근을 하기 위한 풍토가 마련되어야 한다는 점, 둘째, 공공부문 종사자의 권익 보호 및 이에 대한 제반장치들이 적정수준인지에 대한 논의가 필요하다는 점, 마지막으로, 한국의 노사관계는 단순히 노동의 문제만이 아닌 보수-진보의 문제도 담고 있으므로 이러한 인식하에 제도의 설계가 이루어져야 한다는 점 등이다.

본 논문에서 마지막으로 다루고 있는 공직자 윤리 확립의 필요성은 상당히 동의하는 부분으로 공직자가 국민의 이익에 앞서 자신의 이익을 주장하는 것은 최대한 절제되어야 할 것이다.

또한 저자의 지적대로 중요한 것은 예산운용과 정부-노조의 단체교섭 간에 존재하는 상충문제를 해소하고 국가의 재정운용과 노사관계 양자가 원활히 작동하는 것이므로 이를 위한 합리적 제도의 개선방안이 마련될 필요가 있을 것이다.

“Transformation through Innovation”에서 제시하고 있듯이 켄터키 주정부가 인적자원관리의 4가지 원칙을 제시하고 있는 것은 혁신의 의미와 중요성, 영향을 고려할 때 타당한 것으로 판단된다. 한국의 공공부문에서도 늘 ‘혁신’이 가장 중요한 화두 중의 하나라는 점에서 의미있는 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

특히 하드웨어 중심의 혁신이 아니라 소프트웨어 중심의 혁신을 강조한 것에 의미가 있다고 판단되며, 단기에 그치지 않는 지속적인 혁신을 위해서 인적자원관리를 강조하는 것은 매우 중요하다고 판단된다.

한국의 경우 공공부문 혁신에 있어 다음의 몇 가지 쟁점이 존재한다. 첫째, 구성원의 입장에서 참여를 강조한다고 하더라도 타율적인 것으로 받아들여 규범에 그칠 수 있다는 점과 둘째, 혁신에 우호적인 환경이 조성되는 경우에만 원칙이 수용될 수 있는 것이 아닌지 하는 점, 마지막으로, 조직에서 나타나는 성과가 혁신의 결과인지 통상적인 활동에 의해 충분히 달성 가능한 결과인지가 모호한 경우가 많다는 점 등이다. 이에 대한 켄터키 주정부의 경험적 사례나 발표자의 개인적인 의견이 궁금하며, 추가적으로 한국의 경우 구성원의 역량 강화가 중요한 과제인데 이에 대한 특별한 성공사례가 있다면 이에 대해서도 공유할 수 있기를 기대한다.

공공부문 노동조합의 특수성과 재정 건전성

이철인/ 서울대학교 경제학과 교수

발표자들이 제시하고 있는 공공부문에 있어 인적자원관리 및 정책에 관한 결론에 대해서 전반적으로 동의한다. 유사한 생산물을 중심으로 볼 때 공기업과 민간기업 간에 노동력의 활용·관리에 있어서 큰 차이가 있다면 경제적 효율성이 저해된다는 것이 일반적 경제이론에 해당한다. 그러나, 공공부문 생산물의 성격이 민간부문과 다르다면 동일한 인적자원관리가 적절하다는 결론을 도출해내기 어려울 것이다.

한국의 공공부문 노조 환경을 보면 민간부문과 달리 단체행동이 제한되어 있으며 협상권은 유지되고 있으나 그 범위는 예산, 법령 등을 제외하고 있다.

노동조합이 결성되어 있는 경우 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 보수가 높다는 주요국들로부터의 경험적 사실을 고려하면, “OECD 주요국의 공무원 보수체계에 관한 연구”에서 제기한 재정건전성의 문제는 분권화된 사회에서 분명한 의의가 있다고 판단된다.

발표자는 주요국들의 공공부문의 인적자원관리에 대해서도 공공부문 노조에 대한 노동권리의 제한이 존재함을 실증적으로 보이고 있어 흥미롭다. 본 토론자 또한 공공부문 노조에도 민간부문 노조와 비슷한 수준의 노동권리가 보장되어야 하지만, 공공부문은 민간과 달리 첫째, 직업안전성이 확보되어 있고, 둘째, 협상의 대상이 이윤을 극대화하는 기업이 아닌, 국민에 해당하는 만큼 민간기업의 노동조합이 향유하는 동등한 노동권을 보장하는 것에는 한계가 있을 수밖에 없다고 본다.

우리나라 공공부문의 인적자원정책에 있어서 공무원의 급여수준(복지 포함)의 검토를 위해, 재정건전성 고려뿐만 아니라 공공부문과 민간부문 간의 노동의

이동성 등에 대한 고려도 필요하며, 필요에 따라 객관적으로 급여의 비교를 위한 연구 등의 세심한 준비도 사전에 이루어져야 할 것이다.

“Transformation through Innovation” 발표를 통해, 켄터키 주정부의 HR 프로그램은 무엇보다 공공부문 인력관리에 있어서 잠재적인 갈등 소지를 없애기 위해 선제적으로 관리-배려하는 프로그램을 운영하는 노력을 하고 있으며 이를 전략적 차원에서 접근한다는 점에서 교훈을 얻을 수 있을 것으로 생각된다. 향후 한국의 인적자원관리에서 켄터키 주정부가 실행하고 있는 다양한 프로그램의 일부 도입도 고려해 볼 수 있을 것이다.

종합토론

국가 고용정책과 공공기관의 역할

박정수/ 공공기관정책연구센터 소장(사회)

여러분들께서 늦은 시간까지 공공기관 선진화와 고용정책에 대해 가치 있는 말씀들을 해주셨다. 이번 세션은 이 내용들을 종합해서 공공기관정책에 적용방안을 찾는 시간이라 할 수 있다. 앞에서 여러 가지 논의들이 이루어졌기 때문에, 여기서는 3가지 주제로 논의를 진행하도록 하겠다.

첫째, 우리나라 공기업과 공공기관의 위상에 관해서 말씀을 부탁드린다. OECD 대비 고용, 부채, 자산, 부가가치 등 공공기관의 규모에 대한 진단, 효율성과 효과성을 높이기 위해 추진한 선진화 정책의 지난 2년간의 성과에 대한 진단, 공공기관의 소유주로서 정부의 관여의 수준과 필요성, 향후 방향 등에 대한 논의를 부탁드린다.

둘째, 국가 고용전략과 관련하여 그 방향성에 관한

것이다. 단기적으로 공공기관이 해야 할 일들이 많은 논의가 있었는데 청년, 여성 등 고용취약계층을 볼 때 국가 고용문제가 심각한 수준이라고 진단하는지, 공공기관과 국가 고용이 서로 상충하는 가치인지 아니면 상존하는 가치인지 말씀해주셨으면 한다.

셋째, 정부의 스마트한 개입이 무엇인가 할 때, 맞춤형 개혁과 OECD의 기업지배구조 가이드라인처럼 표준화된 가이드라인 사이에서 우리의 선택에 관한 것이다. 또 성과급이 형식적으로 이루어지고 있다는 비판에 대해 어떻게 생각하는지 여부, 단체협약에서의 개입이 상당히 줄어들었다는 의견에 대한 진단 및 방향제시를 해주면 좋겠다.

‘일·가정 양립정책’에 공공기관이 앞장서야

김애실/ 한국외국어대학교 경제학과 교수

최근 정부가 추진하고 있는 ‘일자리 나누기’ 정책으로 어느 공기업이 대졸 초임만 깎고 일자리는 늘리지 않았다는 보도가 있었다. 해당 공기업이 새로운 일자리 만들기가 쉽지 않아 고민했을 것이라는 생각이 든다. 공공기관이 앞장서서 ‘일자리 창출’을 추진하게 할 수는 없다. 오히려 국가의 고용정책은 장기적인 정책목표에 따라 일관되게 추진되어야 한다. 특히 경기 침체로 인한 고용위기에 대한 대책은 취약계층의 고용 개선에 역점을 두어야 한다. 최근 OECD와 석학들의 보고서도 한국의 저출산 문제 해결과 여성의 경제활동참여 확대를 강조하고 있다. 이는 국가 인력 및 경쟁력 강화와 직결되는 문제이기 때문에 공공기관의 역할이 특히 중요할 것이다.

우리나라의 합계출산율은 1.16명으로 OECD 최하

위이며 여성의 경제활동참가율 역시 OECD 30개 회원국 가운데 가장 낮은 54%이다. OECD국가들은 그동안 일·가정 양립정책을 추진해 왔다. 보육서비스 지원·각종 휴가제도·가족 돌봄 지원·가족 수당 지급·유연근무시간 제도 등을 통해 고용창출과 실업률을 낮췄다. 우리나라도 2007년 ‘남녀고용평등법’을 개정하여 ‘남녀고용평등과 일·가정 지원에 관한 법률’을 제정하였고, 2008년 ‘가족친화 사회환경 조성 촉진에 관한 법률’을 제정하였다. 노동법에도 육아휴직 및 산전후 휴가가 보장되어 있으며, 육아휴직과 유연근로시간 제도를 연계하여 사용하는 법률도 통과되었다. 그러나 정부 추진이 미흡하고 부처 간 긴밀한 정책협력이 이루어지지 못해 제도의 정착이 수월하지 않은 상황이다.

우리나라가 2006년 도입한 <적극적 고용개선조치(Affirmative Action)>는 동종산업 유사규모의 기업을 비교·평가해서 여성을 적게 고용했거나 여성관리직 비율이 낮은 기업에 차별 해소와 고용평등을 요구하는 제도이다. 도입 이후 3년간 적용대상 사업장 수, 여성근로자 비율 및 여성관리자 비율은 증가하였다. 그러나 통계자료를 보면 공공기관의 적극적 고용조치 이행실적이 민간기업보다 저조한 것을 알 수 있다. 2009년 상시근로자 1,000인 이상인 사업장의 경우 민간기업의 여성비율 평균 및 여성관리자비율 평균이 35.6%, 15.4%인 데 비해 공공기관은 비정규직을 포함해서 28.6%, 9.8%에 불과하다. 이는 노동시장에서 여성의 경제활동참가율을 높이려는 정부의 고용정책과 공공기관의 역할이 무엇인가를 말해 준다. 정부는 공공기관의 경영평가 항목에 적극적 고용개선조치 이행실적을 포함시켜 적극적으로 감독해야 하며, 공공기관은 민간기업보다 훨씬 낮은 여성근로자 비율과 여성관리자 비율을 제고하기 위해 적극적으로 노력하여야 할 것이다. ‘일·가정 양립정책’을 국가 고용정책의 핵심적인 수단으로 삼고 이를 시행하는 데 공공기

관이 앞장설 때인 것이다.

공공기관의 일자리 창출 부담을 덜어내야

김정수/중앙일보 경제전문기자

첫째, 고용정책에 관한 공공기관의 역할에 대해 말씀드리겠다. 공공기관이 경제에서 차지하는 비중 혹은 노사관계에서 차지하는 비중을 생각할 때, 고용시장의 선진화 및 유연화 부분에서 선도적인 역할을 해야 할 것이다.

국가의 고용전략과 관련하여 우려되는 점은, 고용 없는 성장 및 글로벌 경제위기에 따른 실업 우려 때문에 공공기관에 일자리 창출의 부담이 지워져 있다는 사실이다. 이제 공공기관들은 일자리 창출이 아니라 본래 설립 목적에 부합되는 경영을 할 수 있어야 한다. 그 이유는 첫째, 우리 경제가 회복되고 있어 공공 부문에만 맡겨졌던 일자리 창출을 민간부문에서도 기대할 수 있게 되었기 때문이다. 둘째, 정부에 의해 ‘세금으로 만드는 일자리’는 민간에 의해 ‘세금을 내는 일자리’로 바뀌어야 하기 때문이다. 셋째, 일자리 창출이 아니라 설립 당시의 역할을 수행하는 방향으로 공공경영의 방향이 세워져야 하기 때문이다. 고용 창출의 부담을 덜어준 이후에야 공공기관의 방만 경영 등을 비판할 수 있는 것이다.

둘째, 고용정책에서 나아가 글로벌 재정위기 및 국내 여러 부실과 비효율 요인을 감안한 공공기관 정책에 대해 말씀드리겠다. 현 정권은 과거 정부 및 공공기관 경영을 질타하고, 늘어나는 부채를 실정과 방만 경영의 징표로 지적하는 소위 ‘큰 정부’에 대한 비판을 들고 등장했다. 그러나 집권 직후 민영화를 중심으

로 하는 공공기관 개혁이 '공공기관 경영 개선'으로, 금융위기 이후에 '공공기관 일자리 창출 추진'으로 공공기관에 대한 국민과 정부의 기대를 바꿔 놓았다. 때문에 공공기관의 문제는 더욱 심각해지고 있다. 금융위기·공공주택·4대강 사업 등에 따른 부채의 규모, 비효율적 경영과 그에 따른 잠재적 국민부담은 계속 늘어만 가고 있다. 위기 여부에 따라 부채를 늘린다면 언제, 어디서, 누가, 어떤 근거로 부채와 부담, 방만한 경영과 비효율을 멈추게 할 것인가? 우리 경제가 글로벌 위기를 겪은 어느 나라보다 빨리 정상화되고 있다면, 그 출구전략의 첫걸음은 민영화를 중심으로 하는 공기업 개혁과 시장화를 중심으로 하는 공공부문 개혁 추진이어야 할 것이다.

정부, 공공기관의 정원 축소와 고용창출 노력 병행

임해중/기획재정부 공공정책국장

이 주제와 관련해서 먼저 공공기관 선진화 내용들을 간략히 소개하고 공공기관의 고용과 관련된 역할에 대해서 설명을 하고자 한다. 이명박 정부는 공공기관의 효율성 향상을 위해서 많은 노력을 기울였다. 공공기관은 민간기업과는 달리 이해관계자의 직접적인 감시가 없고 효율성 향상의 유인이 부족할 수밖에 없다. 생산성은 높지 않은 반면 임금과 복지수준은 과다한 수준이다. 또 민간영역의 성숙으로 인해 그 역할이 줄어들어야 함에도 불구하고, 그대로 유지하거나 민간이 해야 할 영역까지 확장하기도 하였다.

이명박 정부는 6차례에 걸친 공공기관 선진화를 추진하였고, 그 성과를 거두고 있다. 그 내용을 살펴보

면 작은 공공부문, 큰 시장이라는 캐치프레이즈(Catch Phrase) 아래 개별 공공기관에 대해서 민영화와 출자회사 정리가 진행되고 있으며, 이것이 힘든 기관에 대해서는 조직축소나 인력감축의 노력을 기울이고 있다. 하드웨어적 개혁과 더불어 소프트웨어적 개혁도 꾸준히 추진하고 있다. 민주화 이후 노조관계에 어려움이 있었는데 이를 선진화하려는 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 기관장으로 하여금 임금단체협상이 개선되기를 기대하고 있으며, 과도한 복리후생을 줄이려고 노력하고 있다. 기관장을 비롯한 임원진의 임금, 대졸초임에 대해서는 정부가 직접적으로 관여해서 많이 낮추었다. 그러나 기존 직원에 대한 임금의 문제는 정부의 의지만 가지고 되는 문제가 아니기 때문에 아직 미흡한 부분이 남아 있다. 보수체계 개선을 위한 노력도 이루어지고 있다. 성과연봉제가 그것인데, 개별 공공기관이 이를 추진하도록 독려하고 있다.

오늘의 주제인 고용과 관련된 세부적인 내용을 말씀 드리겠다. 앞서 6차례의 선진화 계획을 진행하며 약 2만명의 인력이 축소되었다. 공공기관의 약 10% 내외의 인력을 감축하였지만, 세계적인 경제위기로 인해 고용유지 압력들이 있어 감축된 정원에 대한 감소조치를 2012년까지 순차적으로 이루어지도록 연기하였다. 실업을 많이 흡수해야 한다는 목소리가 존재했으나 공공은 민간보다 고용구조가 경직적인 성격을 지니고 있기 때문에 이러한 조치는 이후 감축하거나 정리하는 데 많은 어려움을 발생시킨다. 공공부문이 실업을 줄이기 위해 고용을 증가시키는 것이 단기적으로는 효과적일 수 있지만 장기적으로는 해당기관의 비용을 증가시킬 부담이 있어서 바람직하지 않다. 결국 중장기적으로 공공기관의 효율성을 증가시키는 것이 민간시장을 활성화시켜 고용을 창출할 수 있다고 생각한다.

지난 2년 동안 2만명에 가까운 정원감축을 이루었

지만, 공공부문에 있어서 새로운 고용확대 분야가 발생하고 있다. 특히 신기술개발이나 해외시장 개척, 신부가가치 창출과 관련된 영역에 있어서 선별적인 인력지원이 이루어지고 있다. UAE 원전수주나 국립병원의 신설 등이 그 예이다. 공공기관 관리 차원에서 정부는 일부(지역난방, 인천국제공항 등 4개) 기관을 자율경영기관으로 시범적으로 선정하여 인력·조직·예산상의 자율성을 주고 더 많은 성과를 낼 수 있도록 하였다. 그러나 단순 업무확대에 따른 인력증원 요구에 대해서는 최대한 인력 증가를 억제하고 아웃소싱 내지 기존인력을 활용하도록 강력히 권고하고 있다.

경제위기 기간 동안에 정원을 줄이기만 한 것이 아니라 실업을 흡수하는 노력도 병행하였다. 청년인턴제가 그것인데, 지난 해 약 1만명 정도를 고용하였고 올해도 9천명을 목표로 추진되고 있다. 또한 여성, 청년, 고령자 등 고용취약계층의 취업을 위해 유연근무제를 확대하고자 재택근무 및 탄력근무 등을 시범적으로 추진하고 있다. 그러나 공공기관 고용구조가 기본적으로 경직적이기 때문에 대폭적으로 유연근무제나 다양한 고용구조를 도입하는 것에는 어려움이 있다. 그렇지만 공공기관에 점차 확산되리라 본다.

공기업부채에 대해 말씀드리겠다. 공기업에 포함된 공공기관의 부채는 최근 대폭 증가한 경향이 있다. 그러나 공공기관이 대국민서비스를 위해 사업을 확대해가는 과정에서 부채와 함께 자산도 크게 증가하였다. 크게 우려할 상황은 아니라고 생각되지만 최근의 증가속도와 부채규모를 감안할 때, 개별 기관별로 문제가 있는 기관에 대해서는 재무상태를 점검하고 조치를 취할 예정이다. 기관별로 자산매각이라든지, 내부의 조직인력 구조조정, 신규 사업추진에 있어서 사업의 타당성을 더욱 강화할 것이다. 아울러서 대규모 공공기관에 대해서는 5년 단위의 중장기 재무관리계획 등을 제출하도록 할 것이다.

고용정책과 공공기관 경쟁력 확보 방안을 분리해야

안종범/성균관대학교 경제학과 교수

첫째, 향후 우리 공공기관의 상황에 대해 우려하는 바를 말씀드리겠다. 주요 22개 공기업의 부채는 212조원, 자산 351조원인 상황에서 부채수준이 심각한 정도가 아니라고 한다. 그러나 자산 대비 빠른 부채증가 속도를 보면 상황은 달라진다. 이는 공공기관의 과다한 정부사업 대행, 부적절한 공공요금 수준에 원인이 있다. 우리의 경우 IMF 기준에 따라 공기업 채무를 국가 부채에 포함시키지 않고 있는데, 이에 따른 부채의 합계에만 논의가 집중될 뿐 서로 다른 유형의 부채를 어떻게 다르게 관리할 것인지에 대한 논의는 부족하였다. 최근에는 수자원공사 및 LH 공사 등에 과다한 정부사업의 대행의 문제가 발생하고 있는 상황이다. 또한 정부정책에 따라 낮은 수준으로 공공요금을 책정함으로써 자원의 낭비 및 적자 문제가 야기되고 있다. 경쟁력 측면에서 아직 부족한 공공기관도 많은 실정이다. 이러한 문제들은 모든 공기업에 하나의 잣대로 평가하는 기존의 제도를 제고함으로써 해결할 수 있을 것이다. 예를 들어, 한국전력에 대해 한 국관광공사와 비교할 것이 아니라, 선진국의 유사한 기업과 비교하여 생산성 등을 평가하는 것이 바람직하다는 것이다.

둘째, 고용정책과 공공기관 경쟁력은 양립하기 어렵다고 본다. 공공기관은 정부사업의 대행뿐만 아니라, 정부의 고용정책인 임금피크제·카페테리아 플랜·청년인턴제 등을 우선 시행하도록 되어 있다. 이는 공기업의 경쟁력과 재무 상황을 악화시킬 뿐이다. 아울러 공기업으로 인해 민간이 우수한 인력, 투자를 확보할 수 없는 Crowding-Out Effect가 발생할 것이다. 장기적으로 오랜 시간 지속되는 일자리는 민

간에서 창출되는 경우가 많다. 때문에 공공기관 정책과 고용정책을 분리하는 것을 제안한다. 노동의 수요는 시장의 기업에 돌리고, 대신 공공기관은 교육·훈련 등 공급 측면에서 힘쓰면 민간에서의 장기적인 일자리 창출 효과가 발생할 것이다.

마지막으로 고용 문제에 있어 발생하는 상충관계 해결에 대해 말씀드리겠다. 우리나라의 출산율과 여성 경제활동참가율은 OECD 평균치보다 낮은 수준이나, 이 두 문제는 서로 상충관계를 갖고 있기 때문에 해결이 쉽지 않다. 출산율에 대한 기존의 정책은 보육 정책에 집중되어 있었다. 그러나 늦어진 결혼과 초산 연령이 출산율, 나아가 고용시장에 영향을 미치고 있는 현실이다. 이를 해결하기 위한 방안의 하나로 고졸자의 대학입학률을 낮추는 등 Reservation Wage를 떨어뜨리는 것을 제시한다. Job Mismatch를 해결하는 방식으로 대졸실업과 노인일자리 창출의 상충문제도 해결할 수 있을 것이다.

직접적인 고용창출보다는 인프라 구축과 인력의 질 높여야

정형우/OECD 고용정책분석과 정책분석관

오기 전부터 고민하고 또 이 자리에서 고민하는 부분이 고용과 공공기관의 상관성인 것 같다. 먼저 OECD에서 권고하는 것은 공공부문의 재정지출을 늘리면서 고용을 증가시키는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 경제위기 이후 많은 OECD국가들이 단기전략으로서 수요진작정책을 실시하고 있지만 이러한 정책은 단기적으로 끝나야 한다는 원칙을 가지고 있다.

고용은 위기상황에서 가장 중요한 문제이며, 위기

상황 이전에도 이미 모든 정부가 안고 있는 미래 과제이다. 1994년에 만든 OECD 고용전략은 실업률, 특히 청년실업률을 낮추는 데 초점을 둔 반면 최근의 고용 전략은 전체의 고용률을 높이는 것에 초점을 두고 있다. 이러한 변화의 원인은 고령화이다. 고령화는 재정지출을 늘리는 요인이다. 대표적으로 연금과 건강보험이 정부지출이 늘어나게 한다. 그러나 그동안의 정부정책은 가능하면 빨리 조기 퇴출시키는 전략을 펴왔다. 이로 인해 재정압박이 심해지면서 새로 2006년 신고용전략을 작성하게 된다. 리스본 전략에서도 내세운 것이 고용이고, 이의 후속인 EU2010전략 또한 고용률 75%를 목표로 내세우고 있다. 이 직접적인 국민의 배정은 고령화라고 생각한다. OECD에서 권고하는 것은 공공부문이 직접고용을 창출하기보다는 인프라를 구축하고, 인적자원의 질을 높이고 최신(Upto date)기술을 습득하도록 돕는 것이다.

국가 고용전략을 계획할 때 고민해야 할 것은 경제위기 상황에서 직접 정부지출을 통해 고용을 늘리는 것이었다. 대표적으로 희망근로(공공근로)와 청년인턴제가 있다. 과연 이것이 국가의 중장기적으로 볼 때 생산성을 높이는 결과로 이어질 것인가에 관한 고민이 필요하다. 앞으로의 고용정책은 개별부처 단독이 아닌 관련 부처가 합의하고, 그 과정에서 지방정부와 중소기업, 노와 사 등이 모여 고민하여 실질적인 방법을 찾는 접근이 필요하다고 보인다. 얼마 전 맥킨지 특집 기사를 읽었는데, 이 기사는 한국의 서비스산업이 국가경제에 기여하는 비중이 매우 낮다고 보고하고 있다. 역으로 생각하면, 이는 서비스산업이 고용창출영역 및 성장의 동력이 될 수 있는 가능성이 높음을 의미한다. 그러한 측면에서 보면 서비스산업 선진화가 중요한데 이를 통해 고용을 창출할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 본다. 이 부분에서도 역시 국가가 고용창출의 근원이 되기보다는 인프라에 투자하고 환경을 조성해주는 한편, R&D 등 기초적인 투자에서

그 역할을 찾는 것이 중요할 것이라고 생각한다.

켄터키 주의 전략적 인력 관리의 시사점

Crystal Pryor/미국 켄터키주 인사관리국 혁신전략과장

논의의 전반적인 결론을 말씀드리겠다. 켄터키주도 인력의 수요 및 공급, 인사에 대한 개념, 서비스 제공의 문제 등 한국과 유사한 문제를 겪었다. 이에 대해 여러 토의를 거쳐, 켄터키 주정부가 공공기관임에도 불구하고 다양한 혁신 방안을 마련할 수 있었던 것이다. 효율성을 높이기 위해 팀 구성, 비용 효율성 추구, 고객인 기관에 대한 설문조사 등을 실시하였다.

인력을 통해 어떠한 일을 할 수 있을 것인가가 우리 전략팀의 과제였다. 이는 결국 고객에게 서비스를 제공한다는 측면에서 직원을 어떻게 관리하느냐의 문제가 될 것이라 생각한다. 이는 또한 한국의 공공기관에도 중요한 과제일 것이다.

시장친화적인 기업으로 만드는 그룹이다. 한국의 경우는 2그룹에 속하며, 이 중에서는 상위그룹에 포함된다. 2007년 이후 OECD는 많은 개혁들을 추진하고 권장하고 있다. 특히 기업지배구조 개선을 강조하고 운영위원회를 설립해서 SOEs(State-Owned Enterprises)를 관리하도록 권고하고 있다. 2그룹과 비교해본다면, 1그룹은 SOEs를 집중적으로 관리하고 자율성을 권장하는 단일 기관이 존재하고, 이사회들의 기능을 강조하고 있다.

한국에 제안하고 싶은 것은 소유권자의 기능을 강화하는 것이 필요하다는 점이다. 'OECD 가이드라인 D section'을 보면 정부기관으로부터 독립을 달성하고 사장의 임명은 정부의 개입으로부터 자율화되어야 한다고 명시하고 있다. 이것은 중요한 판단기준이 될 수 있다. 정부로부터의 CEO의 독립성과 자율성 확보, 이사회들의 독립성 보장, 이러한 이사회를 통한 경영진의 성과관리 등이 보장된다면 공기업에 대한 법규를 제정하는 것보다 더 효율적이라고 생각한다.

“OECD의 긴밀한 협조 통해 단계적으로 문제 해결”

박정수/공공기관정책연구센터 소장(사회)

한국은 소유권 기능 강화가 필요

Hans Christiansen/OECD 기업총괄과 선임이코노미스트

OECD국가를 지배구조와 관련하여 정리하면 크게 두 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 1그룹은 정부의 영향력을 감소시키고 효율성을 증가시키는 그룹이라고 할 수 있다. 민영화를 추구하여 공기업 규모를 줄이거나, 북유럽에서와 같이 해외매각을 꺼리는 경우 공기업들

공공기관정책연구센터가 향후 해야 할 과제들이 많음을 깨닫는 하루였다. 중요한 것은 목표가 혼재되어 있으면 성과를 거두기 힘들다는 것이다. 무엇보다 목표를 분명히 하는 것이 중요하고, 목표를 분명히 하더라도 이에 대한 전략적 접근 또한 중요하다. 그럼에도 가야 하는 길은 분명한 것 같다. 단순화된 소유주로서 정책을 가져가는 것이 맞지만 그러나 어떻게 이를 달



공공정책포럼

■ 제4회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

공공정책분야의 전문가, 공공기관 및 정책담당자로 구성된 본 포럼은 공공기관정책의 현안 이슈를 발굴하고 정책연구의 방향을 설정하는 데 목적이 있다. 매월 정기적으로 개최하며, 주제발표 및 자유토론을 통해 정책수요를 청취하고 연구와 관련한 네트워크를 강화하고자 한다.





존경받는 기업을 향한 우리의 노력

제4회 공공정책포럼 개요

- 주 제 **존경받는 기업을 향한 우리의 노력**
- 일 시 **2010년 4월 14일 07:30~09:30**
- 장 소 **서울 메리어트 호텔 미팅룸**
- 진행순서
 - 07:30~08:00 **조 찬**
 - 08:00~08:05 **인사말**
 송대희 공공정책포럼 위원장
 - 08:05~08:45 **주제 발표**
 이채욱 인천국제공항공사 사장
 - 08:45~09:25 **자유 토론**
 - 09:25 **폐회**

* 본 원고는 2010년 4월 14일 서울 메리어트 호텔 미팅룸에서 「존경받는 기업을 향한 우리의 노력」을 주제로 공공기관정책연구센터가 개최한 제4회 공공정책포럼의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사 말씀

송대희/공공정책포럼 위원장

인천국제공항공사가 4회 연속 '세계최고공항상'을 수상하였다는 소식을 접하였다. 또한 이채욱 사장님의 취임 이후 더욱 개선된 서비스와 우수한 경영으로 세계적인 주목을 받고 있다. 이에 과연 인천국제공항공사의 '뭔가 다른 점'은 무엇인지, 공공기관의 선진화에 대한 시사점을 나누는 시간을 마련하였다.

주제발표 요약

■ 뭔가 다른 인천공항 ...무엇이 다른가?

존경받는 기업을 향한 우리의 노력

이채욱/인천국제공항공사 사장

우선 인천국제공항공사의 소개부터 드리겠다. 우리 공항은 1992년 영종도 부지공사를 시작으로 2001년 개항하였다. 2008년 탑승동, 제2터미널 설계 등을 진행하여 2016년 완료를 기대하고 있다. 2009년에는 탑승객 2억명 돌파, 해외진출 등을 이루었으며, 세계 공항 올림픽인 "세계공항서비스평가(ASQ)"에서 5연패의 쾌거를 이루어냈다. ASQ·Global Traveler 등 다수의 해외 수상으로 국제적 위상을 높였을 뿐만 아니라, 한국윤리경영 대상·존경받는 기업 및 공기업 지속가능지수 1위를 차지하는 성과를 거두어 왔다.

민간 출신 CEO로서 공기업에 와서 보고 느낀 점을

물으실 때 자율권·목표달성 의지·영업마인드 제고, 책임경영·전문가 양성·경쟁원리 도입, 노조를 두려워하지 않는 문화의 필요성 등을 말씀드린다. 그러나 사실 이는 일부에 불과하다. 공기업이 잘하고 있는 것이 훨씬 많은데도 불구하고, 국민이나 여론은 아직 공기업에 대해 방만과 같은 부정적 시각을 갖고 있는 것 같다. 우리 공사는 이러한 인식을 바로잡고 더 잘해보자는 의미에서 존경받는 기업으로의 방향을 정하게 되었다.

존경받는다라는 것은 덕·성장 지속·성과 창출·인재양성·사회적 책임의 5가지 조건을 갖추는 데서 시작될 것이다. 존경받는 기업이 되기 위해 우리 공사는 다음과 같은 노력을 기울이고 있다. 첫째, 덕을 갖추기 위해 윤리의 기본 덕목을 인사에 반영하고 있다. One Strike Out 제도를 실시하는 데 대해 처음에는 반발도 있었지만, 제도의 목적이 직원 퇴출이 아니라 윤리의식의 올바른 정착이라는 점을 들어 직원들의 오해를 풀 수 있었다. 활동 기준과 관련한 Newspaper Test, 청탁을 배제하고 투명성을 확보하기 위한 Black List 제도도 도입하였다. New Leader Assimilation(인사청문회)에서의 진솔한 의사소통은 조직 내 경직된 문화를 깨뜨리고 신뢰와 열린 기업문화를 구축하도록 하였다. 이러한 열린 자리를 통해 구성원 스스로 감시자로 역할을 할 수 있는 시스템이 마련된 것이다. 또한 리더가 솔선하여 공사를 구분하는 모습을 보이도록 노력하였다.

둘째, 수익과 지속가능한 성장을 위해 노력하고 있다. 공항 내 영업본부의 명칭을 운영본부로 바꾼 단순한 시도가 직원의 마인드를 고객·서비스 중심으로 변화시켰다. 과거에 여객 서비스 수입은 공항 영업의 내부 노력으로는 개선하기 어렵다고 생각했던 것과 달리, 발로 뛰어 해외까지 마케팅 영역을 넓히는 등 적극적 자세를 이끌어낼 수 있었다. 이러한 마케팅 활동을 통해 세계 우수 기업의 물류·세계 공항 최초 루

이비통 매장·펙텍스 물류 유치 활동을 순조로이 진행하고 있다. 또한 새로운 성장 동력 확보를 위해 제2 터미널 등 시설확장과 공항복합도시 및 해외진출을 통한 사업다각화를 진행하고 있다.

셋째, 공기업도 민간기업 못지않게 성과창출을 통해 주주의 이익을 극대화해야 한다는 각오로 일하고 있다. 때문에 안전과 신속을 추구하는 동시에 문화와 예술의 향기가 나는 공항을 만들어 성과를 창출하기 위해 노력하고 있다. 특히 공항서비스 운영시스템을 통해 효율을 달성한 것이 주목할 만하다. 승객예고시스템을 통한 즉각적인 고객 서비스 제고, 불필요한 출장보고서·운영일지 등의 간소화와 국회요구자료 전산화 등 34개 간소화 품목을 만들어 효율성을 제고했다. 그 결과 지난 6년간의 흑자에 이어 2009년 2,600억원의 순이익을 실현하였다. 공기업의 독점적 지위를 활용하여 요금 인상을 한 것이 아니라, 끊임없는 노력을 통해 성과를 창출하고 있다는 사실을 강조하고 싶다.

넷째, 스스로 움직이는 투명한 조직문화를 통해 인재를 양성하고 있다. 전 직위 공모제(Job Posting)을 도입하고, 사장→본부장→처장→팀장→팀원의 단계적 선발을 통해 인재를 적재적소에 배치하고 있다. 모든 직원이 결과에 수궁할 수 있는 것은 Fairness(공정)·Transparency(투명)·Consistency(일관성)의 기본 전제가 엄격히 지켜지기 때문이다. 인사에 있어 성과주의가 강조되는 한편, 탈락자에게도 한 번 더 노력할 수 있는 기회를 제공하여 일할 수 있는 조직을 만드는 동기부여로 삼고 있다. 교육시스템도 확충하여, 최초로 공항 내에서 대학과 연계한 석·박사 과정을 이수할 수 있도록 하였고, 해외공항의 전문과정 유치 및 벤치마킹 연수를 진행하고 있다.

마지막으로 실천하는 봉사활동을 통해 사회적 책

임을 이행하는 리더가 될 수 있도록 하고 있다. 현재 305명으로 이루어진 인천공항 자원봉사단이 활동중이다. 또한 공항 입점업체 지원을 통해 경제위기 속에서도 영업 부담을 완화하는 상생협력을 지향하고 있다. 그러나 이러한 경제적 기여에 대한 부각은 크지 않은 것 같다. 대신 부정적인 언론의 시각뿐만 아니라 폐법에 대해서도 불필요한 대응을 줄이고, 비판은 더 잘하기 위한 자성의 동력으로 전환하려 노력 중이다.

이상의 5가지 덕목을 통해 존경받는 기업으로서의 인천국제공항공사를 소개해 드렸다. 이런 노력을 통해 선진화를 달성함은 물론, 해마다 공기업에 지원하는 젊고 뛰어난 인재들이 보다 큰 기량을 펼칠 수 있도록 책임감을 갖고 경영에 임해야 하겠다는 생각을 말씀드린다. 우리 공사도 구성원들이 조직 내에서 스스로를 점검할 수 있는 Self Discipline 제도들을 더욱 확대해 나가도록 하겠다.

■ 자유토론

송대희 / 좌장(KIPF 공공포럼 위원장)

인천국제공항공사에는 정말 뭔가 다른 것들이 많은 것 같다. 인천국제공항공사의 다양한 노력들을 들을 수 있는 진솔한 시간이었다. 공적 업무와 사적 업무의 경계가 모호하여 판단이 어려울 때 비용을 사적으로 처리했다는 말씀과 적극적인 개혁 추진 사례들이 특히 인상적이었다.

이만우 / 고려대학교 경제학과

구하고 있는데, 인천국제공항공사의 경우는 어떠한지 궁금하다.

공기업은 민간기업과 달리 성과급 지급에 애로가 있을 것이다. 인천공항의 경우 어떠한 방식으로 이루어지는지 궁금하다. 또한 공항철도 이용률이 낮은 것으로 알고 있는데, 이를 개선할 방안에 관해 묻고 싶다.

이채욱 / 인천국제공항공사 사장

우선 줄서기 문화의 경우, Fair · Transparency · Consistency의 규칙을 지키도록 인사권으로 철저히 감시함으로써 방지하고 있다. 둘째, 공모에서 탈락된 사람을 어떠한 방식으로 재충전 · 교육하여 회복시킬 것인가에 대한 고민도 필요하다고 생각한다. 셋째, 단계를 거침으로써 시간이 오래 걸리는 문제도 있다. 그러나 이는 조직이 전략적으로 움직여 해결할 수 있을 것이다. 직위공모제는 실무에 꼭 필요한 인재를 등용한다는 점에서 매우 필요한 제도라고 생각한다.

이채욱 / 인천국제공항공사 사장

성과급은 평가와 관련이 있다. 우리 공사의 경우 평가 경험이 두 번밖에 없기 때문에 평가에 더 잘 임할 수 있도록 노력하고 있다. 더불어 세계공항서비스평가에서 이룬 5연패 등의 성과에 대해 직원들에게 적절한 보상이 주어져야 한다고 생각한다. 우리 공사는 공기업 자율화 시범기관으로, EBITA의 10% 초과분에 대해 봉급의 100% 내에서 지급할 수 있는 방안을 마련하고 있다.

김애실 / 한국외국어대학교 경제학과 교수
(공공기관운영위원회 위원)

철도는 현재 김포와 강남을 연결하고 있고, 올해 용산역과 서울역까지 확대될 것이다. 아울러 2012년 KTX와의 연계를 준비하고 있으며 공항의 교통센터 확충 등을 통해 보다 나은 상업적 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대한다.

5년 연속 수상을 축하드린다. 이는 신속한 출입국 제도 · 면세점 서비스 등 인천공항 전체 서비스에 대한 평가일 것이다. 인천공항 내 공사 직원 840여명 외에 20개 정부기관의 2,500여명, 500여개의 민간기관에서 30,000여명의 인원이 근무하고 있는 것으로 알고 있다. 때문에 상에 대한 보상이 공사 직원뿐만 아니라, 정부기관 및 민간기관의 종사자들에게도 고루 돌아가고 있는지, 구체적으로 어떠한 혜택을 시행하고 있는지 질문 드린다.

이원만 / 농수산물유통공사 부사장

우리 공사도 2년째 직위공모제를 실시중이며 공기업 선진화에 앞장서고 있다. 그러나 직위공모제의 문제점을 거론하지 않을 수 없을 것이다. 공모 단계를 거치는 동안 많은 시간이 소비되며, 조직의 혼란 및 줄서기 문화 등의 우려도 있기 때문이다. 우리 공사의 경우도 이를 시정하기 위해 다양한 제도의 변화를 추

이채욱/인천국제공항공사 사장

세계공항서비스평가는 34개 항목에 대해 분기별로 8일 이상 매우 까다로운 평가를 거친다. 공항 전체 직원을 대상으로 무작위 설문을 하기 때문에 이러한 성과를 달성하기 위해 정부·민간의 전 기관 직원이 함께 노력해야 하는 것이다. 인천공항은 서비스개선위원회라는 독특한 제도를 운영하고 있는데, 각 기관의 대표들이 모여 실무에서 해결하기 어려운 서비스개선 사항에 대해 회의하는 것이다. 이는 인천국제공항의 성과가 비단 공사에만 국한되는 것이 아니라, 공사를 포함한 공항 내 전 기관에 해당한다는 것을 뜻한다. 또한 공항 전체 한마음 축제·체육대회 등도 실시하고 있다.

홍성걸/국민대학교 행정학과 교수

학계에 있는 사람으로서, 현장의 소중한 말씀을 잘 들었다. 무엇보다도 기획재정부와 경영평가단이 기관장 자율성 문제에 관해 생각할 수 있는 기회였으리라 생각한다. 평가와 관련해 기관장의 자율성이 제한되는 데 대해 경영혁신 측면에서 많은 지적이 있는데, 이에 대한 지속적인 노력이 필요하겠다.

다음으로 인천국제공항공사에서 실시하고 있는 교육제도에 관해 말씀드리겠다. 국민대학교에도 산학과정의 일환으로 현장에서 교육을 진행하는 프로그램을 실시하고 있는데 관심과 참여가 매우 높다. 이러한 교육 프로그램은 평생교육과 전문성 확보 측면에서 다른 공기업도 지속적으로 추진하면 좋을 것이다.

마지막으로, 공기업을 운영하면서 어려웠던 점이나 극복사례를 말씀해 주시면 다른 공기업이나 학계에 있는 사람들에게 큰 도움이 될 것이다.

이채욱/인천국제공항공사 사장

자율성과 교육에 관한 말씀에 공감한다. 여러 어려웠던 순간 중 하나는 평가 시 우리 기관의 애로사항을 건의하였을 때 수용이 잘 되지 않았던 때이다. 기관이 최선의 노력을 기울인 결과와 평가기준 간에 상응하지 않는 부분이 있어 그러하였던 것 같다. 또한 문서 형태로 업무를 진행시 비효율적인 상황이 다수 발생한다. 감사 및 평가 등이 너무 많아 실제적으로 일할 시간이 부족하다는 것도 애로사항이다.

박정수/공공기관정책연구센터 소장

이채욱 사장님의 말씀을 잘 들었다. 여러 유형의 공기업이 처한 여건과 역할은 각기 다르다. 그럼에도 불구하고 시장에서 보다 나은 서비스를 제공해야 한다는 측면에서, 여러 공기업들이 공감할 수 있는 사례를 말씀해 주셨다.

다음 달에는 포럼 위원을 모시고 IFRS 회계기준 도입과 관련한 공기업의 준비 및 대응방안에 대해 말씀을 들을 예정이다. 6월에는 성장 동력을 찾기 위한 공기업의 해외진출 및 글로벌 경영 방안에 관해 코트라 사장님을 모시고 시사점을 찾으려 한다.

포럼이 성공적으로 정착되었으나, 운영방안과 관련하여 변화들을 모색하려 한다. 소규모 콜로키움, 저녁 학술모임에 관해 구상중이다. 그러나 공공기관의 여러 유형을 감안하여 종전과 같은 초찬모임은 계속 유지할 것이다. 많은 참석에 감사드리며, 아울러 처음 자리를 빛내주신 정해방 전 차관님께도 감사 말씀 드린다. KIP

성할 수 있을 것인지에 대해서는 향후 OECD와의 긴밀한 협조를 통해 이루고자 한다. 왜냐하면 IMF나 OECD 등과의 협조는 정치적인 문제를 극복하기 위한 좋은 전략이기 때문이다. 이제 막 개소하여 걸음마 단계인 우리 센터가 이러한 문제들을 어떻게 단계적으로 소화해 나가는지 지켜봐주시고 격려해주시면 감사하겠다. **KIF**

政策研究



정책연구

■ 소득세제와 의료수요

전병목 · 성명재 · 신현웅 · 신영석

■ 국민연금 개혁과 조세정책의 방향: 가계행태 변화를 중심으로

박명호 · 전병힐

■ 정부지출의 효율성 측정에 관한 연구

박형수 · 류덕현

■ 자산이전과세의 개선방안에 대한 연구

김진

■ 중앙·대도시간 재정분권: 분석과 정책방향

김정훈 · 김현아

■ 지방재정성과관리 방안에 관한 연구

박노옥 · 원종학

■ R&D 사업의 성과관리와 재정지원 개선 방안

박노옥 · 송호신

■ 국제회계기준(IFRS)의 도입에 따른 세법 대응방안에 관한 연구

심태섭 외

■ 알기 쉬운 세법령 기초연구

김완석 · 김진수

소득세제와 의료수요

전병목 / 한국조세연구원 연구위원

성명재 / 한국조세연구원 선임연구위원

신현웅 / 한국보건사회연구원 부연구위원

신영석 / 한국보건사회연구원 사회보험연구실장

의료비용은 향후 국가재정에 심각한 문제로 작용할 전망이다. 고령화와 함께 소득 증가에 따른 전반적인 의료수요 증가가 그 원인이다. 본 보고서에서는 건강보험제도와 함께 근로자의 의료비 부담경감을 위해 운영되고 있는 의료비 소득공제제도의 개선방안을 검토한다. 의료비 소득공제가 근로자의 의료비 부담 경감이라는 도입목적 이외에 실질가격 하락에 따른 수요 증가를 유도하기 때문이다.

주요 국가들의 납세자 의료비 지출에 대한 소득세적 고려는 각 국가별로 다르게 나타난다. 우리나라를 포함한 미국, 일본, 독일, 호주의 경우 모두 일정금액을 초과하는 의료비에 대해서 소득공제를 허용하고 있으나 영국, 프랑스는 소득공제를 허용하지 않고 있다. 의료비 공제기준의 설정은 노동능력 유지라는 차원에서 노동능력에 실제적인 영향을 미칠 수 있는 수준을 정한다는 의미와 함께 조세행정상의 편의도 달성할 수 있는 방법으로 많이 이용되고 있다. 미국, 일본, 독일, 우리나라의 소득공제 기준 금액은 소득금액으로 하고 있어 납세자의 소득수준에 따라 변동되지만, 호주의 경우 납세자의 소득수준과 무관하게 결정된다. 소득공제의 하한선과 함께 일본은 의료비 공제액의 한도를 연간 일정금

액(2백만엔)으로 제한하고 있어 조세지원의 한도를 분명히 하고 있다. 이는 우리나라와 유사한 제도지만 우리나라의 경우 소득자 본인 및 65세 이상자에 대해서는 공제한도가 존재하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

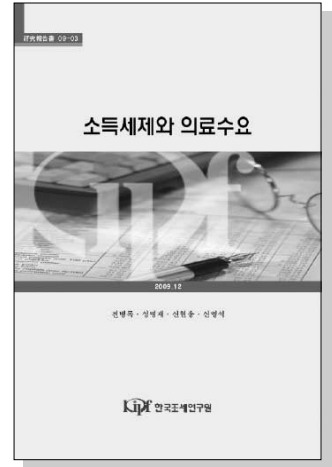
외국의 정책사례 분석에 따르면 의료수요자 가격과 연관된 정책은 공급부문 정책에 비해 상대적으로 많지 않다. 의료부문에 존재하는 정보의 비대칭성으로 인해 각국 정부는 의료공급자를 직접적으로 통제하는 방식을 통해 지출 효율화를 추진하였기 때문이다. 이러한 공급자 통제정책은 기존의 의료보험 체계를 크게 변화시키지 않으면서 지출 효율화를 추구할 수 있는 방안이기도 하다. 소득세제와 의료수요의 관계성을 감안하여 수요 측면에서 고려해 볼 수 있는 대안은 의료저축제도, 진료비 후불상환제의 도입 등이다.

의료저축제도는 소득공제를 목표로 나타낼 수 있는 의료수요 증가를 효과적으로 통제하면서 의료비 소득공제의 목적인 근로능력 유지를 위한 비용 지원을 달성할 수 있는 제도이다. 의료비 소득공제 제도를 의료저축제도로 전환하는 것은 전반적인 의료체계에 큰 변화를 주지 않으면서 지출 효율화를

유도할 수 있는 방안이다. 특히 기존의 의료비 소득공제 혜택이 고소득층을 중심으로 많이 이용되었다는 점을 감안하면 일정한 소득공제 금액한도 내에서 의료저축계좌제도의 전환은 분배 효율성 제고에도 기여할 수 있다. 또한 기존 건강보험제도를 변경시키지 않고 소득세제의 부분수정방식을 취함으로써 전면적 도입에 따른 실효성 문제, 즉 의료서비스 이용료가 낮고 고용주와 함께 적립의무를 나눌 수 있는 고용근로자의 비중이 높아야 효과를 기대할 수 있다는 비판에서 자유로울 수 있다. 진료비 후불상환제는 개인의 비용지불시점 차이에 따른 수요변동 여부가 중요하므로 향후 개인의 의료수요탄력성 차이에 대한 많은 연구가 시행된 이후 그 효과성을 검토해 볼 수 있을 것이다.

가계조사 2004~2006년 자료를 통합하여 의료비 가격탄력성을 분석한 결과 전반적인 의료비 지출의 가격탄력성은 거의 0에 가까우며 통계적 유의성도 낮은 것으로 나타난다. 의료지출을 의료서비스, 의약품, 의료용품으로 나누어 분석하더라도 가격의 영향력은 통계적으로 유의하게 나타나지 않는다. 그 원인은 가격변화의 주원인인 의료비 소득공제를 통한 조세가격 변화가 소득공제의 문턱효과로 인해 일정계층에 대해서는 거의 나타나지 않기 때문이다.

가격 변화효과가 의료비 소득공제 계층에 집중되는 점을 감안하여 의료서비스 가격 변화가 실질적으로 일어나는 계층, 즉 의료비 소득공제가 가능한 계층으로 분석대상을 한정할 경우에는 총의료비 지출의 가격탄력성이 $-0.16 \sim -0.22$ 수준에 이른다. 의료비 지출수준이 다시 조세가격을 변화시키는 내생성의 문제를 고려할 경우 탄력성은 -0.16 으로 이를 고려치 않을 때의 -0.22 보다 작다. 이는 내생성의 문제가 탄력성을 과대추정하는 방향으로 작용하



B5변형/ 202면
2009. 12

고 있음을 보여준다. 가격탄력성의 크기는 미국, 캐나다 등을 대상으로 한 선행연구들의 결과에서 나타나는 의료수요의 가격탄력성 $-0.2 \sim -0.5$ 의 낮은 영역에 해당하는 수치로 큰 차이를 보여주지는 않는다. 지출분야별 탄력성 크기를 살펴보면, 지출행위에 있어 개인의 결정권이 높은 의료서비스, 의료용품 등이 높게 나타나는 반면 의약품 지출은 가장 낮은 수준으로 추정된다.

이러한 추정결과는 의료비 지출 소득공제의 정책목적이 노동력의 손실 보완, 비용부담 경감 등에 있지만, 그와 함께 가격하락을 통한 의료수요 증가를 야기하고 있음을 보여준다. 의료비 순위에 따른 분석(Quantile Regression)에 따르면 조세가격에 대한 의료지출의 반응도 크기는 의료지출이 낮은 계층일수록 크게 나타나 의료비 소득공제제도가 상대적으로 건강상태가 양호한 계층의 의료지출을 증가시키는 데 기여하고 있음을 보여준다. 이는 의료비 소득공제를 위해 설정한 소득 3% 기준에 의한 것이다.

현행 의료비 소득공제제도의 개선방안으로 의료

저축계좌제도와 세액공제제도를 정책대안으로 검토하였다. 분석 결과 현행 의료비 소득공제를 폐지하고 의료저축계좌 적립액에 대한 공제로 전환할 경우 세수중립적인 적립금 공제액은 납세자의 참여도에 따라 42만~50만원(100~80%) 수준에 이를 것으로 예상된다. 과표구간별 납세자당 세액감면 효과는 제도 전환으로 인해 평균 76.0~79.9% 감소하는 것으로 나타났다. 이는 약 4~5년간의 적립을 통해 현재와 같은 의료비 공제혜택을 평균적으로 누릴 수 있음을 보여준다. 소득계층간 지원 형평성은 1인당 세액감면효과 변화의 차이를 통해 살펴볼 수 있는데 과표 8,800만원 이상 계층의 세액감면 변화율은 -88.8~-90.6%로 4,600만원 이하 계층의 -74.2~-78.3%보다 높은 수준으로 조세지원의 형평성이 현재보다 개선됨을 확인할 수 있다. 세액공제도의 전환시나리오도 형평성 측면에서 긍정적인 결과를 보여주는 것으로 나타났으나 여전히 의료지출 증가유인을 제거하지 못하는 단점이 있다. 또한 연간 운영으로 인해 공제혜택을 받을 수 있는 의료지출 수준이 낮아지는 점도 의료저축계좌와 차이가 있다.

이상의 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 정책 방향을 제시할 수 있다.

단기적으로 기존의 의료비 소득공제제도를 변경시킬 수 없다면 의료비 소득공제대상의 조정이 필요하다. 우선, 납세자의 치료과정에서 민간보험을 통해 지불받는 보험금이 있는 경우, 이를 의료비 소득공제 금액에서 차감하지 않는 문제는 이중의 혜택이란 측면에서 보완할 필요가 있다. 이미 민간보험의 보험금을 통해 비용부담이 완화된 상태에서 다시 소득세에서 공제하는 것은 과도한 지원으로 볼 수 있기 때문이다. 두 번째로는 성형, 보약 등 치료목적 이외의 건강관련 비용 지출에 대한 소득공

제 특례를 2009년 말로 종료할 필요가 있다. 의료업계의 소득과약을 목적으로 한시적으로 도입된 동제도는 전반적인 거래 투명성이 높아짐에 따라 존재의 당위성이 떨어지기 때문이다. 세 번째로는 수요탄력성이 높은 의료용품에 대한 지출을 소득공제 대상에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다. 의료용품 지출은 대부분 안경, 콘택트렌즈, 보청기 등으로 구성되어 치료의 목적이 존재하지만, 소비재적인 성격이 강하므로 기초공제의 범위에 포함되는 것으로 보는 것이 바람직하기 때문이다. 특히 동부문 지출의 가격탄력성이 높아 의료비공제의 최저기준을 달성하기 위한 수단으로 사용될 여지도 충분하다.

중장기적으로 기존의 의료비공제제도가 야기하는 의료수요 증가효과를 제거할 수 있는 방안이 필요하다. 유력한 방안으로 의료비공제제도를 개인 의료저축계좌(HSA)로 전환하는 방안을 제안한다. 동 방안은 제도 도입으로 인한 의료수요 증가를 통제하면서 의료비 소득공제의 목적인 근로능력 유지를 위한 비용 지원이라는 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 또한 기존의 의료체계에 변화를 주지 않고 의료비 소득공제제도가 갖는 지원의 형평성 문제도 일정부분 완화할 수 있는 방안이다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-03 『소득세제와 의료수요』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

국민연금 개혁과 조세정책의 방향: 가계행태 변화를 중심으로

박명호 / 한국조세연구원 전문연구위원

전병힐 / 한국조세연구원 전문연구위원

본 연구는 국민연금의 장기적인 재정안정을 위한 법 개정이 가구의 의사결정에 어떠한 영향을 주는지를 수치 분석을 통해 조사하는 것을 목적으로 한다. 이 결과에 기초하여 장기적으로 국가 재정건전성을 강화하는 측면에서 국민연금 개혁을 조세정책 측면에서 보완할 필요성이 있는지 검토하고 있다.

이를 위하여 본 연구의 제Ⅱ장 제1절에서는 우리나라 국민연금제도의 일반적인 사항을 개략적으로 정리하였고, 2007년 국민연금법 개정의 주요 내용을 제시하였다. 2007년 국민연금법 개정의 배경과 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 2007년 법 개정은 종전의 국민연금이 납부한 보험료의 2배 이상을 받을 수 있도록 설계되어 있어서 2047년경 기금이 소진될 것이라는 우려에서 비롯되었다. 이와 같은 '저부담·고급여' 체계는 급속한 저출산·고령화 속에서 미래세대의 부담을 과중하게 할 것으로 예상되었다. 따라서 자녀세대의 부담을 완화하고 장기적인 재정안정을 도모하기 위해 연금지급률을 하향 조정할 필요성이 제기되었다. 이에 40년 가입 기준으로 소득대체율을 2008년부터 60%에서 50%

로 하락시키고, 2009년부터 매년 0.5%씩 단계적으로 낮춰 2028년부터 40%로 유지하는 제도개혁이 이루어졌다.

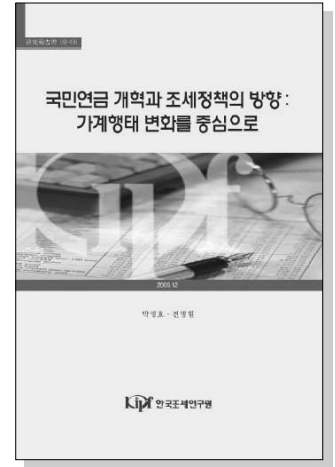
한편 제Ⅱ장 제2절에서는 먼저, 2007년 국민연금 개혁으로 연금지급률이 하향 조정된 사실을 단순히 가입자가 40년간 가입했다는 조건하에서 소득대체율이 현행 60%에서 장기적으로 40%로 낮아진다고 표현하는 것은 잘못된 정보를 줄 수 있음을 보이고 있다. 왜냐하면 40년간 가입한 사람의 국민연금 가입기간중의 평균소득이 수급 직전 최근 3년간 전체 가입자의 평균소득과 동일하여야 하기 때문이다. 실제로 연금개혁에 따른 소득대체율 인하 효과는 가입기간이 길수록, 가입자 개인의 소득이 가입자 전체의 평균소득보다 클수록 그 감소폭이 커지게 된다. 더불어서 개인의 소득이 주어지고 가정하는 것은 곤란하다. 이는 국민연금 개혁에 따라 효용수준을 극대화하는 노동공급에 대한 의사결정의 변화가 가입자 개인의 소득에 영향을 주기 때문이다.

또한 제Ⅱ장의 제2절에서는 연금개혁 이후에도 개인의 소득이 변하지 않는다는 제한적인 가정 아

래서 가상적인 자료를 통해 연금개혁의 이질적 효과에 대해 살펴보았다¹⁾. 노동패널 자료를 이용하여 남성가구주의 소득과정에 대하여 분석한 결과 2007년 연금 개혁이 대다수 가입자의 연금소득을 감소시켰다는 사실을 확인할 수 있었다. 개혁 이전에 연금급여액 상한 제약을 받고 있었던 1.4%의 가입자를 제외하면 모든 가입자의 소득대체율은 제도 개혁이 의도한대로 개혁 이후 3분의 2 수준으로 낮아졌다. 평균적으로 연금급여액은 2009년 기준 91만원에서 61만원으로 감소하였다. 소득대체율은 평균 47.5%에서 31.8%로 약 15.7%포인트 감소하였다. 예측한 바와 같이 가입기간 내 평균소득이 증가할수록 연금급여 감소폭은 증가하나, 소득대체율의 감소폭은 줄어든다는 점에서 연금개혁의 이질적 효과를 확인할 수 있었다.

다음으로 2007년 연금개혁이 세대별로 차별적인 효과를 가져온다는 사실을 확인하였다. 1988년에 가입한 가입자의 평균 급여는 개혁 이전 약 94만원에서 개혁 이후 86만원 수준으로 약 8만원 감소하나, 2008년 가입자의 평균 급여는 90만원에서 65만원으로 약 25만원 정도 하락한다. 소득대체율 역시 가입시점이 늦은 세대일수록 더 큰 폭으로 감소하게 된다. 소득모형 추정에 기초한 이상의 시뮬레이션 결과를 2007년 연금개혁의 평균적인 효과로 해석해서는 안 된다. 고려되는 분석대상이 제약적이며, 제도 변화 이후 가입자 개인의 노동공급 변화 가능성을 배제하였기 때문이다. 여기서 얻은 결과들은 소득수준 및 가입기간에 따라, 각 세대에 따라 차별적인 효과를 가져온다는 정성적인 사실을 보여주는 것으로 받아들여야 한다.

제Ⅲ장에서는 은퇴 후 소득대체율 감소에 따른



B5변형/ 137면
2009. 12

가계의 행태 변화를 수치 분석을 통해 조사하였다. 특히 제Ⅱ장 제2절에서 살펴본 바와 같이 가구마다 소득대체율의 하락 폭이 상이함을 반영하였다. 구체적으로 수치 분석을 행함에 있어서 소득대체율이 20% 하락한 경우와 50% 하락한 경우를 살펴보았다. 확장모형을 중심으로 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 은퇴 후 소득대체율이 하락함에 따라 저축이 모든 연령대에서 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 그 증가율은 소득대체율의 하락 정도가 심할수록 늘어나는 것으로 나타났다. 예를 들면, 소득대체율이 현재보다 20% 하락하는 경우 저축 증가율은 0.01~0.08% 상승하나, 50% 하락하는 경우 저축 증가율은 0.02~0.2% 높아지는 것으로 나타났다. 또한 단순모형에서의 저축수준과 확장모형에서의 저축수준을 비교하면, 노동공급을 신중적으로 선택할 수 있는 확장모형에서 전반적으로 모든 연령대에서 저축수준이 낮은 것으로 나타났다. 예를 들면, 기준 모수값하에서 단순모형에서는 60세 중에서 중간 정도의 부(wealth)를 축적한 가구의 저축수준이 약 34.7인 반면 확장모형에서는 약 30.6으로 나타


1) 제Ⅲ장의 단순모형과 동일한 가정을 사용한다.

났다. 이러한 차이는 단순모형에서는 노동공급이 고정되어 있어서 저축이 미래를 대비하는 유일한 수단이지만, 확장모형에서는 저축 이외에 노동공급의 신축적인 선택을 통해 미래를 대비할 수 있기 때문에 발생한 것으로 보인다. 이는 공적연금과 저축의 관계를 분석할 때 노동공급이라는 요소를 모형 내에서 명시적으로 고려하지 않으면 저축에 미치는 효과가 과도하게 추정될 수 있음을 시사한다.

한편 은퇴 후 소득대체율의 하락이 노동공급 선택에 미치는 효과는 대체적으로 양(+)의 효과가 있지만 매우 미미한 것으로 나타났다. 예를 들면, 소득대체율이 20% 하락하는 경우 노동공급량이 0.001%대에서 0.02%대 정도로 상승하고, 50% 하락하는 경우 조금 커져서 0.002%대에서 0.05%대 인 것으로 추정되었다. 즉, 은퇴 후 소득대체율의 변화에 대해 우리나라 가구는 노동공급을 크게 변화시키지 않는 것으로 나타났다. 이로부터 다음과 같은 사실을 추론할 수 있다. 첫째, 서로 상이한 방향으로 작동하는 자산효과(wealth effect)²⁾와 대체효과(substitution effect)³⁾가 서로 상쇄되었다. 둘째, 자산효과와 대체효과 중 대체효과의 절대적인 크기는 매우 작은 것으로 판단된다. 단순모형의 효과 분석에서 언급한 바와 같이 연금자산이 마지막 근로기간의 항상소득 대비 0.4배 수준밖에 되지 않기 때문이다.

제Ⅲ장의 단순모형과 확장모형에 대한 수치분석의 결과는 현재 우리나라 가구들이 소비이론 중 완충재고저축모형보다는 생애주기모형에 더 부합되게 행동하고 있다는 것을 시사한다. 국민연금법 개

정으로 인한 은퇴 후 소득대체율의 하락은 모든 연령층의 저축행태에 영향을 주는 것으로 나타났기 때문이다. 만일 우리나라 가구가 완충재고저축모형에 가깝게 행동한다면, 국민연금의 재정안정화를 위한 일련의 정책은 장기적으로 국가 재정에 부담으로 작용할 것이다. 이는 젊은 가구가 은퇴 이후의 생활자금을 더욱 많이 축적하여야 하지만 그렇지 않기 때문에 이들이 은퇴하게 되면 정부의 재정지원을 받는 계층이 될 가능성이 높아지기 때문이다. 이런 상황이 예측된다면, 현재의 젊은 가구들로 하여금 저축과 노동공급을 확대하도록 하는 세제 유인 정책을 통해 국민연금법 개정을 보완하는 정책 조합이 필요할 것이다. 그러나 현재 우리나라 가구들의 행태를 보면, 완충재고저축모형보다는 생애주기모형에 더 적합한 것으로 드러났다. 따라서 현재로서는 국민연금 개혁을 보완할 세제 유인 제도의 필요성은 그다지 높지 않은 것으로 판단된다.

이런 결론은 현재의 상태를 전제로 한 것임에 주의하여야 한다. 향후 소득 불확실성이 더욱 커지거나 연금자산에 대한 인식이 제고되는 것과 같은 외생적인 상황이 바뀌거나 시간선호율 및 위험선호도 등과 같은 선호체계가 바뀐다면 다른 결론에 도달할 수 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 정책 변화를 도모하기에 앞서서 지속적으로 우리나라 가구들의 행태 변화 효과를 사전적으로 검토하는 것이 필요하다고 본다. 

2) 여기서 자산효과는 연금자산의 감소로 정상재인 여가의 소비가 줄어들어 따라 노동공급을 증가시키는 효과를 의미한다.

3) 대체효과는 납부한 보험료 대비 은퇴 후 받게 되는 급여가 줄어들어 따라 여가의 기회비용이 낮아짐에 따라 노동공급을 감소시키는 효과를 의미한다.

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-06 『국민연금 개혁과 조세정책의 방향기계행태 변화를 중심으로』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

정부지출의 효율성 측정에 관한 연구

박형수 / 한국조세연구원 연구위원

류덕현 / 중앙대학교 경제학과 교수

최근 우리 정부는 공공부문에서 국민에 대한 책임성을 확보하고 효율적인 정부를 구현하기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다. 그러나 정부지출 자체의 효율성을 객관적인 방법을 통해 체계적으로 측정하여 이러한 정부정책 추진시 가장 필요한 효율성 분석결과를 제공한 연구는 거의 없는 실정이다. 이에 정부는 우리나라 정부지출이 어느 정도 효율적으로 배분되고 집행되고 있는지에 대한 정보를 스위스 국제경영대학원(IMD)이나 WEF(World Economic Forum)에서 발표하는 국가경쟁력 평가 보고서에 포함된 정부부문 효율성 지표나 동 지표의 국가순위 발표 결과에만 의존하고 있다. 그러나 제Ⅱ장에서 자세하게 분석하고 있듯이 이들 국가경쟁력 지수 또는 정부부문 효율성 지표는 매우 제한적인 몇 가지 지표들을 단순합산하는 수준에 불과하고, 설문조사 등 주관적인 판단에 의한 지표의 비중이 커 발표된 국가순위에 대해 논란이 제기되기도 한다.

이에 본 연구에서는 2000년대 들어 해외 학계나 국제기구에서 비모수 추정법인 DEA(Data Envelopment Analysis) 방법을 적용하여 보건분야 및 교육분야의 지출 효율성을 분석하거나, 재정

지출 전반에 대한 지출 효율성을 측정하기 위해 종합지수(composite indicator) 작성법을 적용한 사례를 바탕으로 <표 1>에 정리된 바와 같이 종합지수 작성법과 DEA 방법을 각각 적용하여 보건, 교육, R&D, SOC, 공공질서 및 안전, 일반공공행정, 복지, 환경보호 등 8개 재정지출 분야에 대한 지출 효율성을 OECD국가들과 비교(보건 및 교육 분야에 대해서는 OECD국가들과의 비교에 추가하여 전 세계 국가들과 비교)하여 측정해 보았다. 이러한 정량적인 측정방법을 통해 정부부문의 효율성을 측정하고자 하는 접근방법은 IMD, WEF, World Bank 등에서 발표되고 있는 국가경쟁력 지수 또는 정부부문 효율성 지표가 매우 제한적인 몇 가지 지표들을 단순합산하는 수준에 불과하고, 설문조사 등 주관적인 판단에 의한 지표의 비중이 커 발표된 국가순위에 대해 논란이 제기되기도 하는 문제점을 보완해 줄 수 있을 것이다.

특히 본 연구에서는 각 분야별 재정지출의 국가별 효율성을 측정하였던 기존연구들에서 선정되었던 산출지표 및 성과지표들을 거의 대부분 포함시키는 한편, OECD의 『Education at a Glance』, 『Health at a Glance』, 『PISA 2006: Science

〈표 1〉 본 연구의 분야별 재정지출 효율성 측정

지출분야	분석대상 및 기간		총지표 수				효율성 측정		효율성 결정요인 분석	
	대상국가	분석기간	투입	산출	성과	소계	방법론	효율성		
보건	30개 OECD국가	1980년대 1990년대 2000년대	4	10	3	17	종합지수, DEA	전반적 효율성 비용 효과성 제도적 효율성	실시	
	181개 국가	1994/1995 ~ 2003/2004	4	5	2	11	종합지수, DEA	전반적 효율성 비용 효과성 제도적 효율성	-	
교육	교육전반	30개 OECD국가	1998~2000	4	8	4	16	종합지수, DEA	전반적 효율성	실시
	중등교육		2001~2003	4	6	4	14	종합지수, DEA	비용 효과성	실시
	고등교육		2004~2006/2007	4	3	3	10	종합지수, DEA	제도적 효율성	실시
	초등교육	107개 국가	1989~2004	2	5	0	7	종합지수, DEA	비용 효과성	-
	중등교육			2	3	0	5	종합지수, DEA		-
	고등교육			2	2	0	4	종합지수, DEA		-
R&D	29개 OECD국가	1990년대 2000년대	4	32	36	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
SOC	28개 OECD국가	1990년대 2000년대	2	22	24	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
공공질서 및 안전	26개 OECD국가	1990년대 2000년대	2	21	23	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
일반공공행정	26개 OECD국가	1990년대 2000년대	2	25	27	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
복지	25개 OECD국가	1990년대 2000년대	2	4	6	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
환경보호	25개 OECD국가	1990년대 2000년대	2	10	12	종합지수, DEA	전반적 효율성	-		
합계	-	-	40	172	212	-	-	-		

Competencies for Tomorrow's World, 『OECD in Figures』, World Bank의 『World Development Indicators』, WHO의 『The World Health Report』 등 국제기구에서 특정 분야별로 발간하고 있는 보고서에 포함된 주요지표들과 제 II장에서 자세하게 분석하였던 IMD의 『World Competitiveness Year Book』, WEF의 『The Global Competitiveness Report』 등 국가경쟁력 평가기구에서 활용하고 있는 관련 지표들을 추가하는 등 해당 분야에 대한 대표성이 높으면서도 국가간 비교가 가능한 데이터를 입수할 수 있는 지표들을 선별하는 등 산출지표 및

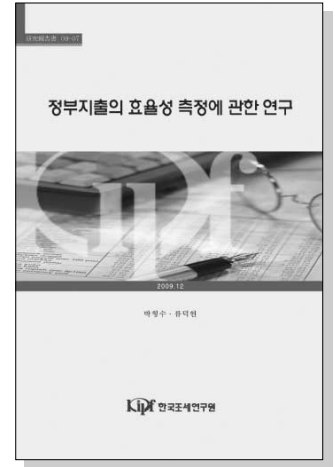
성과지표 선정에 많은 공을 들였다.

또한 본 연구에서는 기존의 해외연구들에서 사용되었던 종합지수 작성법의 문제점을 개선하여 bad(negative)지표의 전환 및 표준화 방법으로는 SCP(2004)에서 개발된 평균 및 표준편차를 통일시키되 설문조사에서 하듯이 0~10의 스케일로 표준화하는 일종의 Z-score를 변형한 방법을 사용하였다. 또한 DEA 방법 적용시에도 VRS(variable returns to scale)를 전제로 한 input-oriented efficiency score를 추정하되 bootstrapping을 통해 편차를 수정한 efficiency score를 추가적으로 추정

하는 등 기존 연구보다 개선된 방법론을 사용하였다. 또한 지출 효율성은 전반적인 효율성(overall efficiency; 투입 대비 성과) 뿐만 아니라 비용 효과성(cost effectiveness; 투입 대비 산출)과 제도적 효율성(system efficiency; 산출 대비 성과)도 추정하였다.

이상과 같은 방법론적인 측면에서의 개선 이외에 본 연구의 핵심내용인 8개 분야별 재정지출 효율성 추정결과를 요약해 보면, 2000년대를 기준으로 우리나라의 보건지출의 전반적인 효율성은 종합지수법에서 10점 만점에 9.3~10.0 및 DEA법에서 1점 만점에 0.8~0.9로 양자 모두에서 30개 OECD국가 중 1~2위를 차지하여 지출 효율성이 매우 우수한 것으로 나타났다. 이는 제도적 효율성은 10점 만점에 4.4 또는 1점 만점에 0.6(15~20위)으로 중위권에 그쳤지만 워낙 보건분야 재정지출규모가 작아(27~20위) 비용 효과성이 10점 만점에 8.2~10.0 또는 1점 만점에 0.8~0.9(1~2위)로 매우 우수하였기 때문이다. 이러한 효율성 분석결과는 앞에서 소개한 기존연구와도 일치한다. 다만 181개 국가와의 비교에서는 13, 14, 25, 63위로 대체로 상위권에 나타나 WHO의 2000년 보고서에서처럼 최상위권은 아니었다. 또한 이상과 같은 1단계 보건분야 지출 효율성 추정결과를 이용하여, 2단계로 보건분야 지출 효율성에 대한 결정요인을 분석한 결과를 이용하여 환경적 요소가 국가별로 차이가 남에 따라 보건분야 재정지출 효율성이 달라지는 점을 감안하여 구한 환경변수의 영향을 제거한 후의 효율성 지표를 다시 산출해 보았는데 큰 차이가 없었다.

그러나 이러한 양호한 결과가 우리나라의 보건분야 산출이나 성과가 우수해서라기보다는 관련 지출 규모가 워낙 작기 때문이므로 향후 노인인구 비중의 증가에 따라 보건지출이 지속적으로 증가할 전



B5번호/ 429면
2009. 12

망인바, 지출규모가 증가하면서도 지금과 같은 높은 지출 효율성이 유지할 수 있을지가 향후 보건재정에 있어서 중요한 정책과제가 될 것이다.

다음으로 우리나라의 교육분야 재정지출에 대한 효율성 추정결과에서 가장 최근인 2000년대를 기준으로 보면, 교육 전반 및 중등교육분야의 전반적인 효율성(overall efficiency)은 종합지수법에서 10점 만점에 6.3~8.3 및 DEA법에서 1점 만점에 0.6~0.8로 양자 모두에서 30개 OECD국가 중 1~7위(한 가지 경우에서만 11위)를 차지하여 보건분야 보다는 다소 떨어지지만 우수한 편에 속하는 것으로 나타났다. 이는 보건분야에서와는 반대로 제도적 효율성(system efficiency)은 10점 만점에 10.0 또는 1점 만점에 0.6(1~3위)으로 최상위권인 반면, 교육분야 재정지출규모가 작음(20~26위)에도 불구하고 비용 효과성(cost effectiveness; 투입 대비 산출)도 10점 만점에 1.3~2.4 또는 1점 만점에 0.3~0.6(19~30위)로 매우 부진하였기 때문이다. 다만 고등교육의 비용 효과성은 10점 만점에 2.4~7.2 또는 1점 만점에 0.5~1.0(1~8위)으로 우수

하여 제도적 효율성이 우수한 것과 더불어 전반적인 효율성이 10점 만점에 3.7~8.8 또는 1점 만점에 0.5~0.9로 1~2위를 차지하는 데 기여하였다. 이러한 효율성 분석결과는 앞에서 소개한 기존연구와도 일치한다. 다만 107개 국가와의 비교에서는 비용 효과성이 초등교육 36~85위, 중등교육 20~58위, 1~27위로 교육단계가 높아질수록 상위권인 것으로 나타났다.

환경변수의 영향을 제거한 후의 효율성 지표를 다시 산출해 본 결과에서는 투입 대비 산출로 측정된 지출 효율성에서는 효율성 지표가 개선되어 우리나라 순위가 상승한 반면, 투입 대비 성과로 측정된 지출 효율성에서는 종합지수법·DEA·편의조정 DEA 효율성 지표에 따라 효율성이 개선되기도 하고 악화되기도 하였으나 순위는 변동이 없거나 오히려 다소 하락하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 우리나라 교육분야 재정지출 효율성은 투입 대비 성과 기준으로는 양호하다고 볼 수 있으나 투입 대비 산출 기준으로는 OECD 평균보다 뒤처지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 초등교육(또는 교육 전반)이나 중등교육분야에서는 비용 효과성을 높이는 방안을, 고등교육분야에서는 향후 지식경제 시대에 대응한 고등교육에 대한 재정 투입이 지속적으로 증가할 전망인데 제Ⅳ장의 보건분야 재정지출에서처럼 고등교육 관련 재정지출이 증가하면서도 지금과 같은 높은 지출 효율성이 유지시킬 수 있을지가 중요한 정책과제가 될 것이다.

한편, 공공질서 및 안전, 일반공공행정, 복지 등의 분야에서는 우리나라의 산출 및 성과지표가 하위권에 머물렀음에도 불구하고 해당 분야 재정지출규모가 최하위권으로 산출 및 성과에 비해 상대적으로 양호하여, 투입 대비 산출(성과)로 측정되는 전반적인 효율성(overall efficiency)이 종합지수법에서 10

점 만점에 4.7~8.2 및 DEA법에서 1점 만점에 0.6~0.9로 양자 모두에서 OECD국가들 중 1~16위를 차지하여 상위권에 속하는 것으로 나타났다. 다만 이러한 양호한 결과가 우리나라의 공공질서 및 안전, 일반공공행정, 복지 등 분야에서의 산출이나 성과가 우수해서라기보다는 관련지출규모가 워낙 작기 때문이므로 향후 해당 분야 지출이 증가하면서도 지금과 같은 높은 지출 효율성이 유지할 수 있을지가 중요한 정책과제가 될 것이다.

R&D분야에서도 우리나라의 재정지출규모가 15~21위로 하위권이었으나 산출 및 성과지표가 8위로 상위권으로 양호하여 지출 효율성 순위가 1~9위(종합지수법에서 10점 만점에 5.6~9.7 및 DEA법에서 1점 만점에 0.5~0.9)의 상위권으로 나타났다. 반면 환경보호분야 재정지출규모도 8~17위로 중하위권이었지만 산출 및 성과지표도 18위로 하위권에 머물러 지출 효율성 순위도 9~17위(종합지수법에서 10점 만점에 4.2~4.7 및 DEA법에서 1점 만점에 0.5~0.7)로 중하위권이였다.

그러나 우리나라의 재정지출규모가 1~6위로 상위권인 SOC분야에서는 산출 및 성과지표가 18위로 하위권에 머물러 지출 효율성 순위가 20~28위(종합지수법에서 10점 만점에 3.4~3.8 및 DEA법에서 1점 만점에 0.3~0.5)로 보건, 교육, 기타분야 등 본 연구에서 분석한 8개 지출분야 중에서 가장 낮은 순위 및 효율성 지수를 보인 것으로 나타났다. 따라서 향후 SOC 자본스톡의 효과, 우리나라의 높은 토지보상비 등을 추가적으로 감안하여 SOC분야 정부지출 효율성을 보다 정확하게 추정하는 후속연구가 필요하고, SOC분야 재정지출 규모의 적정성과 더불어 관련 예산사업들도 재검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 과제에 대해 정리해 보았다. 우선 본 연구에서는 해당 분야별로

투입된 재정규모를 비용에 대한 대리변수로 사용하고 있어 정부지출을 투입하기 위해 재원을 조달하는 과정에 발생하게 되는 다양한 비용들을 고려하지 못하고 있다. 향후 보다 정확한 지출 효율성 측정을 위해서는 분야별 재정투입과 관련해 보다 정확한 비용을 측정하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 OECD(2009)에서 시도되고 있는 방법론의 현실 적용 가능성을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.

다음으로 본 연구에서는 IMD의 『World Competitiveness Year Book』, WEF의 『The Global Competitiveness Report』, World Bank의 WGI(Worldwide Governance Indicators) 등 국가 경쟁력 평가기구에서 활용하고 있는 평가지표들이 주관적인 판단이 많이 반영되는 설문조사 등 질적인(qualitative) 측면을 지나치게 강조하고 있는 것에 대한 반성으로 객관적인 수치로 측정 가능한 지표들로 산출 및 성과를 측정하다보니 정량적인(quantitative) 측면이 지나치게 강조된 측면이 있다. 분야별 성과를 측정함에 있어 WHO의 『The World Health Report 2000』에서 강조하고 있듯이 이러한 전반적인 성과를 측정하는 총량지표(overall attainment) 이외에 이러한 산출 및 성과의 분포에 대한 정보(distribution or equality)나 국민들이 이러한 총량지표나 분포에 대해 느끼는 체감수준과 같은 정보를 추가하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 서론에서도 밝혔듯이 우리나라에서는 처음으로 분야별 재정지출의 효율성을 거시적(macro)으로 측정해 보려고 시도하였다. 따라서 각 분야별로 세분화하여 효율성을 측정하기보다는 가급적 중앙정부 및 지방정부의 재정지출을 8개 분야로 구분하여 전체적인 효율성 수준을 파악

하는 데 중점을 두었다. 이에 향후 각 분야별 전문가들이 각자 자신의 전문분야에서 분야를 보다 세분화하고 보다 정확한 비용 및 산출, 성과지표를 개발하는 등의 많은 추가 연구가 필요하다.

아무쪼록 본 연구를 통해 재정지출 효율성 측정과 관련하여 측정방법론이나 여러 가지 다양한 효율성 측정 등 많은 후속연구를 기대해 본다. 정책당국자들도 이러한 연구의 필요성에 대해 많은 공감 이 있었으면 한다. 다만 지출 효율성 지수 자체가 상대적인 개념이므로 지출 효율성 측정과정에서 얻을 수 있는 투입, 산출, 성과 자체에 대한 분석결과에 보다 관심을 두되 국제비교나 국가순위에 대해서는 매우 조심스러운 해석을 해주었으면 한다. 2000년 당시 WHO가 매우 야심차게 보건분야의 성과지표 및 지출 효율성에 대한 분석 프로젝트를 시작하였으나, 『The World Health Report 2000』에 191개국에 대한 국가별 순위가 발표되자 회원국들의 반발로 인해 이후 동 프로젝트가 지속되지 못했던 사례를 타산지석으로 삼아야 할 것이다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-07 『정부지출의 효율성 측정에 관한 연구』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

자산이전과세의 개선방안에 대한 연구

김진 / 한국조세연구원 연구위원

본 보고서에서는 우리나라 세대간 자산이전과 과세되는 상속·증여세제의 합리적 개선방안에 대하여 분석하였다. 먼저 자산이전과세의 현황을 과세체계, 세수구조, 세부담 지표, 자산이전 규모 및 생전증여비율의 추이 등으로 나누어 살펴보고, 세대간 자산이전행위에 대한 분석을 상속 동기에 대한 연구, 개인자산이전행위에 대한 실증분석, 기업상속행위에 대한 연구, 상속·증여세의 주요 논점 등을 중심으로 수행하였다. 개선방안 및 시사점으로는 상속·증여 과세체계 조정, 상속·증여 공제 조정, 재산평가 방법 개선, 기업상속제도 개선 등으로 나누어 제시하였다.

자산이전과세의 현황을 과세체계, 세수구조, 세부담 지표, 자산이전 규모, 생전증여비율로 나누어 살펴본 결과는 다음과 같다. 우선 상속세수와 증여세수는 2002년까지 비슷한 수치를 보이다가, 2003년 이후 증여세수가 상속세수를 현저히 앞지르는 모습을 보이고 있어, 최근 다른 나라들 추세와 유사하게 자산이전과세의 비중이 상속세에서 증여세로 이동하는 것을 보여준다. 상속·증여세수의 GDP 대비 세수비중은 OECD국가들과 비교할 때 중간 수준을 나타냈다. 2000년 이후 상속세의 평균유효

세율은 34~37%, 증여세의 평균유효세율은 25~31%의 분포를 나타냈다. 이전되는 재산의 유형으로 볼 때, 2004년 이후 금융자산의 비중이 부동산자산의 비중을 앞질렀다. 상속과 대비되는 생전증여비율은 2000년부터 1보다 큰 것으로 나타났다.

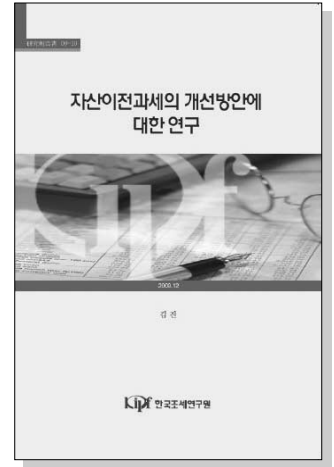
세대간 자산이전행위에 대한 분석의 출발점인 상속 동기에 대한 연구를 본문에서 자세히 비교 서술함으로써 자산이전과세의 과세근거가 매우 다양하게 제시될 수 있음을 보였다. 부모가 자녀에게 자산을 이전하는 기본적인 경제모형을 순수 이타적 상속이론에 근거하여 제시하였고, 경제모형의 균형으로부터 자산이전행위에 대한 실증분석의 회귀식을 도출할 수 있었다. 개인자산이전행위에 대한 실증분석으로 수행한 증여세수 추정 결과, 증여세수의 가격탄력성은 단기적으로는 5.99로 매우 높은 반면 장기적으로는 1.38로 다소 높게 나타났다. 이러한 증여세수 또는 상속세수의 단기적·장기적 가격탄력성의 차이는 자산이전과세에 대한 조세정책이 장기적 관점에서 이루어져야 함을 시사한다.

지난 몇 년간 상속증여세제 개혁의 기본목표로 상속·증여세제의 글로벌 기준과의 조화, 성장잠재

력의 확충, 응능부담원칙의 실현과 부의 분산이 제기되었고, 이를 위한 구체적 개혁방안으로 유산취득세형으로의 전환, 창업 유도를 위한 증여세 특례제도의 확충, 상속증여세제 세율수준의 검토, 소득세제와의 관계 명확화 및 역할 조정 등이 고려되었다. 그러나 현재의 경제위기를 맞이하여 범정부 차원에서 이루어지고 있는 확장적 조세·재정정책하에서 이상에서 제기한 개혁방안보다는 좀 더 현실적이고 실용적인 개선방안이 주효하리라 생각된다.

본 보고서에서는 개선방안 및 시사점으로 상속증여 과세체계 조정, 상속증여 공제 조정, 재산평가방법 개선, 기업상속제도 개선 등으로 나누어 제시하였다. 첫째, 상속증여 과세체계를 검토·분석하였을 때 좀 더 과감한 세율 인하를 고려할 수 있다. 우선 OECD국가들과의 비교를 통해 소득세수 대비 상속세수 또는 소득세수 대비 재산세수 비중이 우리나라가 매우 높음을 확인할 수 있었다. 또한 상속세 세율을 소득세 세율과 비교할 때 상속세 세율이 상대적으로 높으며, 최고세율이 적용되는 최소이전금액의 크기도 상대적으로 크다는 것을 발견하였다. 이는 향후 상속세 세율의 완화를 적극적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 둘째, 상속·증여 공제의 범위를 재조정하여야 하며, 특히 영세점을 낮추는 것을 고려할 필요가 있다. 주요국의 상속세 면세점 또는 영세점을 1인당 GDP 수준의 배수로 비교·검토한 결과, 우리나라는 거의 60배로 나타나 미국을 제외하고 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 향후 상속·증여 공제범위 재조정의 한 방향으로 영세점을 낮추는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 셋째, 이전 대상 자산에 대한 평가방법, 특히 비상장주식에 대한 평가방법에 관해서는 평가방법의 다양화, 평가기준의 다양화, 그리고 할증 또는 할인제도에 대한 검토를 고려할 수 있

B5변형/ 154면
2009. 12



다. 넷째, 기업상속제도는 그간 여러 방면으로 기업상속을 촉진하는 정책을 시도하였지만 결국 좀 더 실제적으로 납세자의 부담을 완화하도록 조치할 필요가 있다.

우리나라 자산이전과세의 대부분을 차지하는 상속·증여세제에 대한 분석은 향후에도 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료되는바, 본 보고서에서 제시하는 개선방안이 완결성을 갖는다고 보기는 어렵다. 상속·증여세가 소득세·재산세 구조의 접점에 위치하고 있음에 유의한다면, 우선 소득세·재산세 구조의 선택이 선행된 후에 상속·증여세의 개선방안이 구체적으로 선택되어야 할 것으로 사료된다. 따라서 본 연구가 개선방안 선택의 기초자료로 활용되기를 바란다.

본 보고서의 한계로는 다음을 지적할 수 있겠다. 우선 상속·증여행위에 대한 자료로 『국세통계연보』를 사용하였다. 선진국의 연구에서 보듯이, 좀 더 정치한 모형으로 분석하기 위해서는 개인별 세무자료를 이용해야 한다. 또한 기업상속과 관련하여 좀 더 정치한 형태의 자료가 사용될 필요가 있



다. 이러한 미시적 접근에 근거한 분석이 상속·증여세제에 직면한 개인의 자산이전행위에 대한 바로미터로 활용되어야 거시경제 차원의 시산(calibration)분석도 가능하다고 할 수 있다. 우리나라 상속·증여자산으로는 금융자산의 비중이 상승하였지만 부동산자산의 비중이 가장 크다. 따라서 부동산자산에 대한 과세, 자산평가, 공제 등에 대한 고려도 이루어져야 한다. 이 또한 미시적 자료의 사용이 필수적이라 하겠다.

이러한 한계에도 불구하고 본 보고서에서 제시한 개선방안이 논의의 출발점은 되지 않을까 생각한다. 우리나라 경제가 선진화하면서 자산집적에 대한 정책개발이 자본가 정신(entrepreneurship)의 제고에 주안점을 주기 위해서는, 자산에서 자본으로의 전환이 세대간 이전에 의해서 약화되지 않는 방향으로 조정되어야 할 것이다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-10 『자산이전과세의 개선방안에 대한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

중앙·대도시간 재정분권 : 분석과 정책방향

김정훈 / 한국조세연구원 선임연구위원

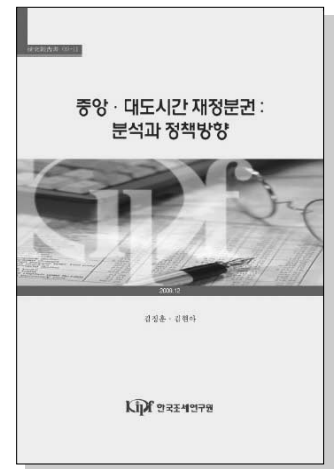
김현아 / 한국조세연구원 연구위원

우리나라 지자체의 지방재정 구조는 수도권 대도시, 광역시, 도, 시군에 걸쳐 상당히 큰 이질성을 보이고 있다. 실증분석 방법론적으로 이러한 이질성을 극복하기 위하여 고정효과(fixed effects)를 반영하는 패널분석이 활용될 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 광역지자체의 패널 데이터에 대한 동질성 검정(poolability test)을 통하여 고정효과 모형을 채택하더라도 지방재정의 이질성을 충분히 감안할 수 없다는 점을 확인하였다.

지자체간 이질성이 큰 가장 중요한 이유는 지난 30여년간 지속되어 온 수도권의 인구 및 자본 집중이다. 인구 및 자본유입의 누적효과로 인하여 수도권 지자체의 세입기반은 꾸준히 향상되었고, 비수도권 지자체의 경우 광역시라 하더라도 세입기반이 상대적으로 약화되어 왔다. 따라서 서울, 경기, 인천 등 수도권지역 지자체와 중앙정부간의 재정관계는 우리나라 지방재정 전반에 중요한 영향을 미치고 있다.

본고는 이러한 현상에 주목하여 중앙과 지방간 재정관계가 지자체 유형별로 어떻게 변화하여 왔는가를 회귀분석하였고, 특히 최근 들어 중요성이 두드러지고 있는 복지, 교육 등에 대한 사회개발비가

B5변형/ 202면
2009. 12



중앙·지방간 재정관계로부터 어떠한 영향을 받았는지 분석하였다. 분석의 결과 대부분의 지자체에서 지방세의 시계열적 증가와 자체 세출 증가의 연관성이 미미하다는 점을 확인하였고, 수도권 대도시의 경우에는 지방세 세원의 상당 부분이 자체세출이 아닌 법령세출에 투입된다는 점도 확인하였다.

본고에서는 국제비교 데이터를 통하여 외국에서의 수도와 우리나라 수도의 특징도 비교분석하였는데, 이전의 연구들에서도 어느 정도 확인되었듯이



서울의 경제적 생산성이 다른 지역에 비해 높지 않다는 점이 확인되었다. 또한 OECD국가들의 대표적 대도시들은 복지, 교육, 의료 서비스 등의 공급책임을 많이 지고 있어서 서울시처럼 재정적 여력이 풍부하지 않음도 확인하였다.

이러한 실증분석 결과가 제시하는 정책시사점은 다음과 같다. 우선 서울이나 경기도처럼 지방세 세원이 풍부한 지자체의 경우, 중앙정부의 세출의무가 가장 우선적으로 지방예산에 반영되어야 한다는 점은 지방분권적 재정운영의 원칙과 맞지 않다고 볼 수 있다. 그러나 큰 틀에서 보았을 때 수도권 대도시 지역에서 사회개발비에 대한 지자체의 세출책임이 증가하고 있는 현상은 바람직하다고 판단된다. 지자체가 공급하기에 가장 적절한 공공서비스는 교육, 소방 등이고 복지 및 의료서비스 역시 전달 및 재원책임 측면에서 지자체의 역할이 커져야 하기 때문이다. 지방자치가 정착된 외국의 대도시들이 대부분 이러한 공공서비스의 책임을 맡고 있다는 점도 향후 재정력이 풍부한 수도권 대도시의 사회서비스 세출책임이 지속적으로 키워져야 할 필요가 있다는 점을 시사한다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-11 『중앙·대도시간 재정분권의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.』

지방재정성과관리 방안에 관한 연구

박노옥 / 한국조세연구원 연구위원

원종학 / 한국조세연구원 연구위원

현재 우리나라의 일부 지자체에서 자발적으로 예산사업의 성과관리제도를 도입하여 운영하고 있고, 2007년 사업예산제도가 도입된 이후, 행정안전부에서는 사업예산제도를 성과관리와 연계시킨 재정사업 성과관리제도의 도입을 위한 지침을 지방정부에 전달하고 지원을 하고 있다.

자체 예산사업의 성과관리에 있어서 지방정부가 중앙정부와 다른 특성을 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는, 지방정부의 재정사업의 내용이 중앙정부와 다른 구성을 가진다. 중앙정부의 경우, 청단위의 조직은 직접 서비스를 제공하는 역할을 수행하지만, 다른 부처들은 정책 수립 또는 지자체와 민간 등에 재정지원을 하고 서비스 제공 자체는 직접 수행하지 않는 예산사업의 비중이 크다고 볼 수 있다. 즉 지방정부의 예산사업 내용에 있어서 구체적인 서비스 전달과 관련된 부분이 많다는 것이 특징이다. 이는 성과관리제도 도입에도 영향을 미친다. 어떤 종류의 성과정보를 개발할 것인지, 비용정보의 개발을 어느 수준으로 할 것인지, 그리고 성과정보의 활용을 어떤 방식으로 할 것인지에 있어서 영향을 미친다.

두 번째 지방정부의 특성은, 비교 대상이 있다는

점이다. 물론 중앙정부도 외국 정부와 비교할 수 있지만, 동일 국가 내에서의 지방정부 간의 특성 차이가 국가 간 특성의 차이보다 작기 때문에, 지방정부의 예산사업이 중앙정부의 예산사업보다 비교적 용이하게 벤치마킹이나 비교 평가를 통한 성과관리가 이루어질 수 있다고 볼 수 있다. 이러한 특성이 성과정보의 활용 방식에 영향을 미친다.

지방정부의 성과관리에 관한 이러한 특성을 고려하면서 성과정보의 개발, 비용정보의 개발, 프로그램 예산구조의 설정, 성과정보의 활용 및 유인체계 도입 방안에 관한 내용을 요약하면 다음과 같다.

성과관리의 출발점은 예산사업의 성과를 어떤 방식으로 측정할 것인가이다. 성과측정 수단에는 성과지표와 목표치 중심의 모니터링, 데이터 분석을 통한 사업평가, 그리고 체크리스트를 활용하여 기존의 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 프로그램 리뷰 방식이 있다.

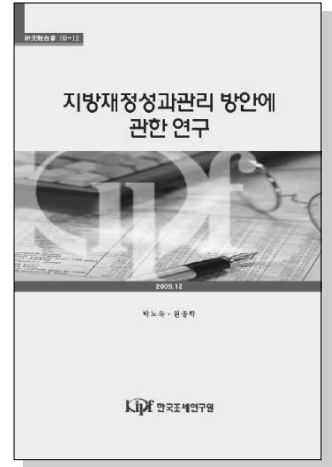
지방정부가 자체적으로 재정사업의 성과를 관리한다는 측면에서 본다면, 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링 제도를 기본적으로 수립하는 것이 당연한 출발점이 된다고 볼 수 있다. 성과지표 및 목표치가 일종의 신호등체계로서 성과관리의 출

발점이 되는 정보를 제공하기 때문이다. 그리고 지방정부는 중앙정부보다는 사업의 영역이 제한되기 때문에, 내부 예산조직과 사업부서와의 의사소통이 중앙정부의 예산당국과 사업부처 사이의 의사소통보다는 원활할 것으로 예상된다. 물론 지방정부 간에도 사업 영역의 광범위함 정도와 의사소통의 원활화 정도에 차이가 있을 것이다. 특히 광역지자체와 기초지자체 간의 차이는 분명히 있을 것이다. 만약 성과지표와 목표치 정도의 정보를 가지고도, 의사소통을 통하여 추가적인 정보 수집을 통한 성과지표의 달성도에 대한 해석이 가능하다면, 모니터링 시스템만으로도 충분하다고 판단된다. 그러나 이러한 성과지표에 근거한 추가적인 의사소통이 원활히 이루어지기 어렵다면, 프로그램 리뷰나 사업 평가 방식의 도입을 고려해야 할 것이다.

평가지표와 관련하여서는 우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과 중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~70년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그 해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 사업담당자에게 자율성을 부여하고 결과 중심으로 성과관리를 할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 이런 배경에서 우리나라 중앙정부는 결과 중심의 성과관리제도를 운영하고 있다.

지방정부가 자체적으로 성과관리를 한다는 관점에서 본다면, 추가적으로 첫째, 지방정부가 자체적인 정책적 결정을 통하여 추진하는 사업과 중앙정부로부터 위임을 받아 추진하는 사업의 구분이 필요하다는 것 둘째, 지방정부가 추진하는 예산사업은 대부분이 직접적인 서비스를 제공하는 경우가 많다는 점을 고려할 필요가 있다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하



B5변형/ 228면
2009. 12

위 수준으로 설정하는지도 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서 시행 경험이 어느 정도 있는 국가들에 있어서의 결론은, 미시적인 재원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 재원배분에는 영향을 주기 어려운 것으로 나타났다.

지방정부의 입장에서 기존에 개발된 중기지방 재정계획제도에 성과정보가 활용될 수 있으면 이상적일 것이다. 그러나 우리나라 중앙정부의 경험은 그렇게 좋은 사례가 되지 못하고 있다. 현재 행정안전부에서 제시하고 있는 지침은, 정책사업(프로그램) 수준의 성과정보 생산이므로, 이를 바탕으로 거시적인 중기지방재정계획에 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 반면에 평가단위가 실제 예산배분에서 활용되기에는 너무 상위 수준이 아닌지에 대한 검토가 필요하다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 우리나라 지방정부의 경우 중앙정부와 동일하게 간접비 배부를

시행하고 있지 않으므로, 서비스 전달의 효율성이나 효과성에 대한 성과정보가 생산되기 어려운 상황이다. 지방정부의 경우 이 문제가 더욱 심각한데 그 이유는 지방정부 기능의 대다수가 서비스의 전달과 관련되어 있기 때문이다. 서비스의 전달과 관련하여 소요된 인건비 등의 간접비가 중요한 비용 항목인데, 이 부분이 제외되면 비용의 왜곡이 심할 수 있다. 그리고 지방정부는 집행기능이 많으므로, 효율성 지표를 중심으로 다른 지자체와의 상대 비교를 통한 평가를 활용할 수 있는 여지가 있다. 그러나 비용정보가 제대로 파악되지 않는다면, 지방정부의 성과관리의 실효성이 제약될 것으로 판단된다. 그러므로 중앙정부보다는 지방정부의 경우, 더욱 적절한 간접비 배분을 통한 사업별 총비용 도출 방안을 모색하는 것이 필요하다.

프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 될 것으로 판단된다. 왜냐하면, 성과관리예산제도 운영 시, 관리대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있기 때문이다. 우리나라 중앙정부의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에서 일부 문제가 발생하고 있다. 반면에 지방정부의 경우는, 이미 개발된 사업예산구조를 바탕으로 성과관리가 이루어질 예정이므로, 중앙정부와 같은 양자간의 불일치 문제는 크게 발생하지 않을 것으로 판단된다. 다만 사업예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성으로 인해 시간이 지나면서, 양자간의 불일치가 발생할 가능성이 있다. 이 부분에 대해서는 성과목표체계의 주기적 개편에 대응하여 사업예산구조의 개편도 이루어지도록 조직 간의 조율이 필요할 것이다.

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도

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

지방정부의 성과제도 유인체계를 보면, 먼저 행안부의 지침대로 10% 정도의 정책사업을 부진 대상으로 선정하여 예산 삭감을 추진하는 방안은 어느 정도 적절할 수 있다고 판단된다. 왜냐하면, 일종의 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 다른 나라에서도 발견되고 있기 때문이다. 다만, 부진 사업의 10% 예산 삭감 방식은, 성과관리의 실효성이 상당히 제한적으로 활용되는 방식이다. 이러한 방식에 추가하여, 보다 거시적인 수준에서의 세출구조조정 방안 도출이 가능하도록 성과관리제도를 운영하는 것이 필요하다.

이상의 논의를 바탕으로 지방정부의 재정성과관리에 관한 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

- 고위 의사결정자의 리더십이 성과관리제도의 성공적 도입과 운영에 있어서 가장 중요한 출발점이다.
- 상위 목표에 대해서는 결과지표를 활용하되, 구체적인 서비스 전달 사업의 경우, 서비스 전달의 효율성, 서비스의 질, 서비스 제공의 양, 서비스 제공 범위 등에 대한 성과정보 개발이 필요하다.
- 성과지표 중심의 모니터링 시스템이 성과측정의 출발점이 되, 조직과 사업의 특성에 따라 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 체계적 도입도 검토할 필요가 있다.
- 중앙정부에서 위탁한 사업은 중앙정부에서 요



구하는 성과정보를 생산할 필요가 있으며, 지방정부 자체 사업과 분리하여 관리할 필요가 있다.

- 지방정부는 구체적 서비스 제공 사업이 많으므로, 서비스 제공의 효율성 판단을 위해 간접비 배부를 통한 사업의 총비용 파악이 중요하다.
- 성과관리를 위한 주기적인 성과목표체계 변경에 따라, 사업예산 구조 및 조직 구조의 개편도 주기적으로 검토해야 한다.
- 성과정보를 의사결정 과정에서 용이하게 사용하도록 가공하는 노력이 필요하다.
- 성과정보의 공개를 통해 사업담당자, 예산편성 관계자, 정치인들이 압력을 받도록 하는 것이 필요하다.
- 성과정보를 예산편성 과정에서 활용하기 위해, 반영 목표를 구체적으로 수치화하는 것도 의미 있는 시도이다. 다만 그 효과는 상당히 미시적인 세출구조조정에 그치는 한계가 있다.
- 성과정보의 보다 거시적인 활용을 위해, 지방중기재정계획과의 연계 및 다부서사업의 성과관리 문제도 적극적으로 고려해야 한다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-12 『지방재정성과관리 방안에 관한 연구』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

R&D 사업의 성과관리와 재정지원 개선 방안

박노옥 / 한국조세연구원 연구위원

송호신 / 한국조세연구원 전문연구위원

본 연구는 크게 두 부분으로 구성되어 추진되었다. 기업의 연구개발투자에 정부의 자세 및 재정지원이 미치는 효과를 살펴보는 부분과, 공공재원으로 추진된 연구개발사업의 성과관리 및 평가제도의 실효성 향상을 위한 주요 쟁점을 분석하는 부분이다. 전자가 기업의 연구개발투자활동을 촉진하기 위해 정부가 추진하는 재정지원 방식의 효과성을 검증하고 정책적 시사점을 도출해 내는 연구라면, 후자는 공공재원이 투자되는 연구기관이나 연구개발사업의 성과를 평가해서 재정지원의 우선순위를 결정하는 데에 어떻게 활용할 것인지에 대한 주요 쟁점과 개선방안을 모색하는 연구라고 볼 수 있다. 그러므로 두 연구는 상호보완적인 성격을 가지고 있다.

먼저 첫 번째 부분의 연구 결과를 요약하고 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 연구는 기업의 연구개발투자에 자세 및 정부 재정지원이 주는 효과를 살펴보았다. 전자의 경우는 기존 실증분석 결과를 살펴봄으로써 확인할 수 있었고, 후자의 경우는 『연구개발활동보고』의 서베이 데이터를 활용하여 연구개발 정부지원금의 수령 행태와 기업의 자기선택(self-selection)을 고려한 정부지원금을 수

령하는 기업의 연구개발투자에 대한 순수한 효과를 추정하였다. 문헌상에서 나타난 우리나라의 자세감면이 기업의 연구개발투자에 미치는 효과는 어느 정도 존재하는 것으로 나타났다. 한편, 정부의 연구개발지원금 수령이 기업의 연구개발투자활동에 미치는 영향도 보완적인 효과가 있는 것으로 추정되었다. 전체 표본을 이용한 경우와 대기업, 중소기업 그리고 벤처기업 표본을 구분하여 분석한 경우를 종합하면 다음과 같은 몇 가지 시사점을 구할 수 있다.

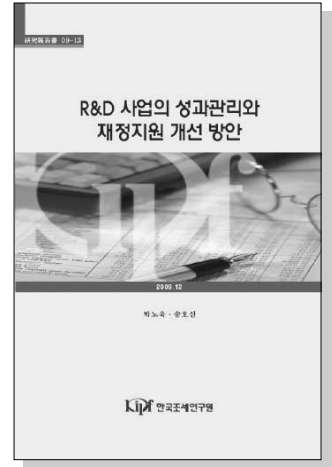
연구개발 관련 정부지원금 결정 행태를 보면 전체적으로 매출액이 클수록 정부지원을 받을 가능성이 낮은 것으로 보이나, 기업 규모별로 추정해 보면 그것은 중소기업 및 벤처기업에만 해당되고 대기업의 경우 매출액이 높을수록 정부지원금을 수령할 확률이 높아짐을 알 수 있다. 이는 중소기업 및 벤처기업에 대한 정부의 연구개발 재원이 해당 기업들의 경영난을 지원하는 방식으로 이루어진 측면이 있음을 시사하는 것으로 판단되며, 이에 대해서는 향후 면밀한 고찰이 필요할 것으로 보인다. 만약 벤처기업 및 중소기업이 자신의 경영난을 극복하는 방법 가운데 하나로서 정부의 연구개발지원금을 수

령하기 위해 노력한다는 사실이 보편화된 것이라면, 장기적인 측면에서의 중소기업 및 벤처기업의 자생력은 강해지기 어려울 것이기 때문이다.

연구개발 관련 아웃소싱의 비중이 정부지원금 수령에 주는 영향도 대기업과 벤처기업의 경우 정반대로 나타난다. 대기업의 경우, 아웃소싱의 비중이 높으면 정부지원금을 수령할 가능성이 낮아지는 반면, 벤처기업의 경우는 아웃소싱의 비중이 높을수록 정부지원을 받을 가능성이 높아지는 것으로 추정되었다. 이러한 벤처기업의 정부지원금 수령 행태는 벤처기업의 연구개발 범위가 대기업에 비해 상당히 협소하여 핵심 연구개발을 제외하고는 아웃소싱에 의존하는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다.

한편, 대기업, 중소기업 그리고 벤처기업 모두 아웃소싱이 늘어날수록 기업의 연구개발투자는 줄어드는 것으로 나타나 벤처기업의 경우 아웃소싱의 확대가 정부지원금 수령 가능성을 높임에도 불구하고 결과적으로 기업의 민간조달 연구개발투자를 줄이는 방향으로 작용할 수 있음을 알 수 있다. 즉, 개별 벤처기업이 정부지원금을 획득하기 위한 노력으로서 아웃소싱을 확대하면 결과적으로 연구개발투자를 감소시키는 효과로 작용할 수 있음을 유의할 필요가 있다. 대기업의 경우는 아웃소싱의 확대가 정부지원금 수령의 가능성을 낮출 뿐 아니라 자신이 민간에서 조달하는 연구개발투자도 줄이는 방향으로 작용함을 알 수 있다. 정부의 연구개발지원금을 결정하는 데 있어서 개별 기업의 연구개발 관련 아웃소싱 계획이 합리적인가를 사전에 심사하는 장치가 필요할 것으로 보인다. 비슷한 조건의 두 기업이 있다면 아웃소싱 계획 규모가 작은 기업을 선정하는 것이 장기적인 측면에서 기업의 경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 생각된다.

B5변형/ 212면
2009. 12



마지막으로 본 연구의 한계 및 연구개발과 관련된 정책당국의 역할에 대해 논의하고자 한다. 먼저 연구개발에 대한 좀 더 세부적인 파악 및 실증분석을 수행하기 위해서는 현재의 『연구개발활동조사』상의 데이터만으로 매우 부족함을 언급하고 싶다. 현재의 연구개발통계는 프로젝트별이 아니라 기업의 연간 연구개발활동에 대한 갖가지 집계 통계만을 보여주기 때문에 좀 더 심도 있는 연구개발활동을 분석하기에는 세부적인 정보가 너무 부족하다고 할 수 있다. 특히, 기업들의 연구개발활동에 관한 조세감면 자료는 서베이 항목에 있음에도 불구하고 거의 응답이 없고 응답조차 매우 신뢰하기 어려운 수준이다. 아울러, 개별 기업의 특성을 반영할 수 있는 정보가 너무 부족하다. 각 기업의 기술을 반영할 수 있는 기업의 특허 상황, 특허를 통해 얻고 있는 수입 등의 정보가 추가되어야 할 것으로 보인다. 또한 정부의 연구개발지원금에도 교육과학기술부, 지식경제부와 같이 부처 사업을 통해 예산이 직접 개입되는 경우도 있으며, 관련 기금을 통해 정부지원금이 지급되는 경우도 있는데 이에 관한 정보도

구분이 필요할 것으로 판단된다. 아울러 예산당국은 연구개발과 관련한 재원의 흐름을 프로젝트별로 모니터링할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것으로 보인다. 이러한 시스템에서 재원의 흐름에 관한 정보는 단순히 프로젝트 관련 주무부처뿐만이 아닌 자금의 이용자인 기업까지 포함되어야 한다. 그러한 정보가 축적된다면 예산당국은 연구개발과 관련된 효율적인 자원 계획을 세우는 데 큰 도움이 될 것이다.

본고의 분석은 『연구개발활동조사』자료의 한계 등으로 보유기술 등 기업의 특성을 충분히 반영하지 못한 한계점이 있으나 민간 기업에 있어서 정부의 연구개발지원금이 민간의 연구개발투자활동에 어떤 효과를 주는가에 중점을 두고자 하였다. 따라서 대학 및 공공기관의 연구개발활동은 본 연구에서는 다루지 못하였다. 대학 및 공공기관의 연구개발활동은 기업과는 다른 관점에서 보아야 할 것으로 보이는데, 특히 대학의 연구개발활동은 장기적으로 큰 외부성을 창출할 수 있다는 점에서 국가적으로 어떤 전략을 가져야 하는가가 매우 중요할 것으로 판단되는바, 그러한 연구는 추후 별도로 면밀하게 검토 및 분석되어야 할 것이다.

두 번째 연구에서는 각 부처가 추진하는 국가연구개발사업의 성과관리 및 평가제도에 대해 쟁점을 도출하고 개선점을 논의하였다. 특히 최근의 국제적 동향은 연구개발사업의 성과 측정이 쉽지 않음에도 불구하고, 사회경제적 효과 중심의 평가로 초점이 이동하고 있으며, 평가가 강화되고 있다는 것을 보여주고 있다. 이러한 배경에는 국가의 경제적 성장과 삶의 질 향상을 위해 연구개발투자의 중요성이 커지고 동시에 투자의 비중도 증가하고 있으므로, 이에 대한 성과관리의 강화와 우선순위의 설정이 필요하다는 현실적 수요가 있다.

본 연구에서는 국가연구개발사업과 관련된 평가 방법론의 최근 동향과 주요 쟁점을 분석하였고, 동시에 우리나라와 외국의 현황을 분석하여 개선방향을 도출하였다. 국가연구개발사업의 성과관리에 있어서 주요 쟁점은 첫째, 국가연구개발사업의 성과 평가에 있어서 어떻게 중장기적인 효과와 사회경제적인 효과를 평가할 것인가의 문제 둘째, 국가연구개발사업의 우선순위 결정을 어떤 방식으로 할 것이며, 성과평가 결과를 어떻게 반영할 것인가의 문제 그리고 셋째, 연구개발사업의 평가에 광범위하게 활용되는 전문가 평가(expert review) 방식의 실효성 제고를 위해, 어떻게 평가자의 전문성과 독립성을 확보할 것이며 동시에 정량적 지표 활용과의 균형 문제를 해결할 것인가의 문제이다.

국가연구개발사업의 중장기적 성과를 평가하기 위해, 최근에 우리나라에서는 어느 정도 제도의 개선이 이루어졌다. 연구개발사업의 평가주기가 1년에서 3년으로 변경되었으며, 기존의 특정 평가와 더불어 추적평가제도의 추진이 계획되고 있다. 평가주기의 연장에 따라 매년 연구개발사업의 중장기적 성과를 관리하기에 용이한 환경이 조성되었다고 볼 수 있다. 그리고 재정지원이 종료된 사업에 대한 추적평가제도가 도입되면, 연구개발사업의 중장기적인 효과의 핵심 내용 중 하나인 사회경제적 효과를 평가할 수 있는 시계가 확보될 것이다. 다만, 이러한 평가가 실효성이 있기 위해서는 중장기적인 효과나 사회경제적 편익을 측정하기 위한 기준 및 방법론이 사전적으로 개발되어야 한다. 그리고 사업 시작 시에 명시적으로 기대효과가 설정되어, 추적평가 결과와 비교 분석되어 의미 있는 환류가 이루어지도록 해야 할 것이다. 의미 있는 환류 방안으로는, 사업을 시행한 연구기관/연구진에 대한 데이터베이스 관리를 통해 향후 재정지원시에 고려하도록

하는 방안이 가장 직접적인 방안이며, 이와 더불어 중장기적이고 사회경제적인 효과에 대한 정보가 생산되므로, 이러한 새로운 정보를 보다 거시적인 연구개발사업투자 방향 설정에 활용하는 것이 바람직하다.

국가연구개발사업에 활용되는 전문가 평가는 사회경제적 효과를 고려하는 평가 결과 도출이 어려우므로, 평가자 패널 구성에 있어서 경제인문사회과학계의 전문가를 포함하여 시야를 넓히고, 정량적인 지표를 도입하여 정성적인 전문가 평가를 보완할 필요가 있다. 우리나라에서는 최근에 부처의 연구개발사업 평가를 위해 구성되는 자체평가위원회에 경제인문사회과학계 전문가를 포함하도록 권장하고 있으므로, 이는 바람직한 변화라고 판단된다. 그리고 우리나라 평가제도는 정량적 지표에 의한 평가부분과 평가패널에 의한 평가부분을 모두 포함하고 있다. 외형상으로는 적어도 양자 사이의 균형은 적절한 것으로 판단된다. 다만 핵심 쟁점은 과연 정량적 지표가 적절한 지표들로 개발되어 활용되고 있는지, 평가패널의 전문성과 독립성은 확보되는지의 여부이다. 본 연구에서는 정량적 지표의 적정성 확보에 여전히 문제가 있음을 지적하고 있으며, 동시에 평가패널이 부처에 의해 운영되는 외부 전문가 패널 수준의 독립성을 가지고 있다는 문제점을 지적하고 있다. 동시에 우리나라의 제한된 전문가 풀과 전문가 사이의 긴밀한 네트워크의 존재로 인해, 평가자의 객관성과 전문성 확보가 어렵다고 지적하고 있다. 이런 문제의 해결을 위해서는 외국의 전문가를 일부 중요한 사업에 대해서는 부분적으로 활용하는 방안을 모색하는 것이 필요할 수 있다고 제언하고 있다. **KIPR**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 09-13 『R&D 사업의 성과관리와 재정지원 개선방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

국제회계기준(IFRS)의 도입에 따른 세법 대응방안에 관한 연구

심태섭 / 단국대학교 경영학부 교수 외

1. 연구의 배경 및 목적

국가 간의 무역장벽이 없어지고 이에 따라 자본 이동도 국제적으로 활발하게 된 상황에서 “국제적으로 통일된 고품질의 회계기준”에 대한 요구가 높아져, 국제회계기준(International Financial Reporting Standards:IFRS)이 마련되었다. 우리나라의 경우 2011년부터 본격적인 도입(2009년부터 조기 도입 가능)을 앞두고 있다. 이에 회계와 관련하여 상장기업에 대한 한국채택국제회계기준(K-IFRS)이 제정되었고, 비상장기업에 대한 회계기준인 일반기업회계기준이 제정 중이지만 세법에 대한 본격적인 개정 작업은 많이 진행되고 있지 않다.

과세당국에서는 구체적인 법인세법의 개정은 일반기업회계기준이 제정된 이후인 2010년도에나 가능할 것으로 예상하고 있다. 현재 비상장법인에 대한 회계기준(일반기업회계기준)이 제정인바, 비상장기업에 대한 규정을 원칙으로 하고 상장법인에 대하여는 예외규정으로 하여야 하는 법인세법의 입장에서 본격적인 개정작업을 할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 이 기간 이전에 K-IFRS를 도입하는

기업의 경우 법인세법상 혼란이 있을 수는 있으므로, 기업의 이러한 혼란을 줄이기 위해 K-IFRS의 여러 규정에 따른 법인세법 개정방안을 심도 있게 마련할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 K-IFRS 도입에 따른 법인세법의 개정방안을 제안하는 것이다. 이를 위하여 K-IFRS의 기준서별로 현행 기업회계기준(K-GAAP) 및 현행 법인세법과의 차이점을 정리하고, 이를 근거로 법인세법상 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

2. 정책 시사점

가. 재무제표 전반에 영향을 미치는 항목에 대한 법인세법 개정방안

본 연구에서 우선 여러 계정과목에 영향을 미치는 사항으로 법인세법 개정 시 고려하여야 할 중요한 사항은 다음과 같다.

첫 번째로, 공정가치평가에 대한 부분이다. K-IFRS에서는 유형자산, 무형자산 등 많은 항목에 대

하여 공정가치평가를 하도록 규정하고 있다. 그러나 권리의무확정주의에 의하여 손익을 인식하는 법인세법의 입장에서 미실현손익인 공정가치평가손익을 과세소득으로 보기는 어렵다. 따라서 K-IFRS의 공정가치평가에 대하여 법인세법 개정은 필요하지 않다.

두 번째로, 결산조정사항에 대한 것이다. 앞에 언급한 공정가치평가규정을 포함하여 유형자산의 감가상각비, 무형자산의 상각비, 비한정내용연수무형자산(영업권)에 대한 상각비, 대여금 등에 대한 대손상각(충당금 전입액 포함), 투자부동산의 감가상각비 등 여러 항목이 법인세법상 결산조정사항으로 규정되어 있다. 그런데 K-IFRS의 도입으로 이러한 결산조정항목에 대하여 기업이 해당 금액을 결산상비용으로 계상하기가 쉽지 않은 경우가 발생한다. 이에 따라 현재 결산조정사항으로 되어 있는 항목을 신고조정으로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 다만 신고조정으로 할 경우 법인의 의도적인 조세회피를 방지하기 위하여 일부 항목에 대하여는 강제신고조정으로 하는 것도 검토하여야 할 것이다.

세 번째로, 기업회계기준의 내용을 K-IFRS 이후에도 계속 법인세법에서 준용할 것인지를 검토하여야 할 것이다. 새로 도입되는 IFRS는 기본적으로 원칙중심의 기준체계(Principle-based Standards)이므로 동일한 거래에 대하여 기업 간의 동일한 방법으로 회계처리하지 않을 가능성이 있다. 이로 인하여 기업회계기준을 인용하는 현재의 관련 세법규정을 그대로 유지하는 것은 기업 간의 과세형평을 해칠 우려가 있다. 이에 현재 기업회계기준을 인용하는 세법규정을 면밀히 검토하여 기업 간의 과세형평을 해칠 우려가 있는 조문은 개정되어야 하며, 특히 자산평가나 손익의 인식 등과 관련된

규정의 경우, 법인세법상 별도의 기준을 마련하는 방향으로 법인세법이 개정되어야 할 것이다.

네 번째로, 기능통화에 대한 것이다. 현재 K-GAAP과 K-IFRS에서는 기능통화개념을 도입하고 있으나 법인세법에서는 기능통화에 대한 규정이 없어, 세계화·글로벌화된 기업환경에서 기능통화를 도입하여 회계장부를 유지하는 기업의 경우에는 세무조정에 상당한 어려움이 예상된다. 이에 따라 법인세법에서도 K-IFRS에 규정된 기능통화개념을 도입하는 것을 적극 검토하여야 할 것이다. 이를 위하여 기능통화의 적용범위나 과세소득의 산출방법 등에 대한 구체적인 규정을 마련하여야 한다.

다섯 번째로, 원칙중심의 기준체계인 IFRS의 도입으로 법인세법 입장에서 법률상 불확정개념이 더욱 증가하게 되어 이에 대한 개정을 검토해야 할 것이다. 현행 우리나라 법인세법에는 많은 불확정개념이 쓰이는 것이 현실이다. 그런데 만일 원칙중심인 IFRS의 도입으로 법률상 불확정개념이 증가한다면 동일한 거래에 대하여 기업 간의 회계처리가 달라질 가능성이 더욱 커져 기업 간의 과세형평문제가 발생할 수 있으며, 또한 이로 인한 세무조정과정에서 행정청의 재량권 남용의 문제를 일으킬 수 있다. 이에 법인세법상 관점에서 K-IFRS에 포함된 많은 불확정개념을 보다 확정된 개념으로 규정하여 받아들일 필요가 있다.

나. 개별 항목에 대한 법인세법 개정방안

다음으로 개별 항목별로 앞으로 법인세법 개정시 고려하여야 할 중요한 항목으로 다음과 같은 항목을 예로 들 수 있다.

먼저 재무제표의 형식과 과세소득 산출을 위한 재무제표에 대한 것이다. K-IFRS는 정형화된 재무

제표의 형식이 없다. 따라서 과세당국에서 과세소득계산에 필요한 기초자료를 확인하기가 어렵거나 기업 간에 차이가 발생할 가능성이 있다. 이에 법인세법상 표준재무제표의 형식을 새로 개정할 필요가 있다. 또한 IFRS의 주재무제표는 연결재무제표이지만, 법인세법상 과세소득계산의 기초가 되는 재무제표는 개별기업의 별도재무제표로 하여야 할 것이다. 따라서 이러한 점을 법인세법에 분명히 명시할 필요가 있다.

또한 건설계약과 관련하여 K-IFRS에서는 아파트분양과 같은 주거용부동산의 완성 전 판매(예약매출) 손익을 완성기준에 의하여 인식하도록 되어 있다. 현행 법인세법은 장기공사인 경우 진행기준으로 인식하므로 K-IFRS와 차이가 발생한다.

다음으로, 종업원급여 중 퇴직급여부채에 대한 부분이다. K-IFRS에서는 보충수리적 가정에 의하여 종업원퇴직급여를 인식하도록 되어 있으나, 법인세법에서는 청산개념에 의하여 인식하도록 되어 있다. 법인세법의 입장에서는 미래의 불확실성에 근거하여 인식된 K-IFRS의 금액을 받아들이기가 쉽지 않으므로 퇴직급여와 관련된 규정은 현행 규정을 유지하는 것이 바람직하다.

그리고 K-IFRS에 의한 외화환산을 법인세법상 인정할 것인지를 검토하여야 한다. 은행업을 제외한 일반기업의 경우에는 미실현손익인 외화환산손익을 법인세법에서 인정하기는 쉽지 않을 것이므로 현행 법인세법은 계속 유지하는 것이 합리적이다. 그러나 은행업에 대하여 현재의 법인세법에서도 인정하고 있으며 은행업무에 속하는 외화의 취급을 과세손익에 반영하는 것이 타당하다는 측면에서, K-IFRS가 도입된 이후에 은행업에 대하여도 현행과 같이 외화환산손익을 계속 인정하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 재고자산의 평가방법으로 기존에 인정되어 왔던 후입선출법이 K-IFRS에서는 인정되지 않는다. 후입선출법의 경우 이미 오래전부터 재고자산의 가액을 제대로 반영할 수 없는 평가방법으로 인식되어 왔으므로 법인세법에서도 향후 후입선출법의 사용을 인정하지 않는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다. 다만, 이렇게 할 경우 기존에 후입선출법을 사용하여 왔던 기업의 세부담이 급격히 증가하므로 이러한 금액을 일정기간 분납하여 납부할 수 있도록 허용하는 규정을 둘 필요가 있다.

유형자산 감가상각의 경우, K-IFRS의 도입으로 하나의 개별자산 내에서 구성요소별로 감가상각이 가능하게 되었다. 즉 K-IFRS에서는 구성요소의 중요성에 따라 전체 개별자산과 다른 내용연수를 적용하여 해당 구성요소에 대한 감가상각을 할 수 있다. 그러나 이러한 방법은 현행 법인세법에서는 인정받지 못한다. 그러나 서로 상이한 내용연수나 상각방법을 갖는 구성요소별로 감가상각을 허용하는 것이 합리적이므로 장기적인 관점에서 법인세법상 인정하는 방법을 검토할 필요가 있다.

그리고 K-IFRS하에서 인식한 자산에 대한 손상차손에 대하여 법인세법상 손금으로 인정할지의 여부는 현행 법인세법에는 규정이 없다. 손상차손에 따른 장부가액의 차이, 이 차이에 대한 추가 감가상각에 대한 결산조정항목으로 인정 여부 등의 여러 문제로 K-IFRS에 의한 손상차손을 법인세법상 손금으로 인정받기가 어렵다. 이에 K-IFRS에 의하여 인식한 손상차손 중에서 객관적으로 신뢰할 만한 금액은 법인세법상 감가상각비로 인정하는 방향으로 법인세법의 개정을 검토하여야 할 것이다.

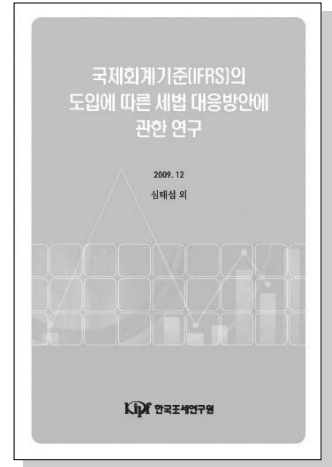
다음으로 무형자산과 관련된 사항으로 K-IFRS에 의할 경우 무형자산으로 인식할 수 있는 종류가 증가하였지만, 법인세법은 세법상 열거되어 있는

자산만 무형자산으로 인식한다. 따라서 무형자산으로 인식할 수 있는 자산의 범위를 확대하는 것이 바람직하며, K-IFRS의 규정을 수용하는 방향으로 법인세법 수정을 고려하여야 할 것이다. 또한 K-IFRS에서는 영업권에 대한 상각을 손상차손의 형태로 인식하므로 신고조정으로 전환하고 손상차손에 의한 금액을 법인세법상 손금으로 인정하는 방법으로 해결할 수 있을 것이다.

그리고 상환우선주의 분류문제가 발생할 수 있다. K-IFRS에 의하면 상환우선주는 의무적 상환여부에 따라 자본이나 부채로 분류할 수 있다. 이에 비하여 법인세법상으로는 상환우선주는 자본으로 분류된다. 따라서 많은 신종자본증권(hybrid securities)의 출현이 예상되는 상황에서 법인세법이 금융상품에 대하여 독자적으로 부채인지 자본인지를 판단하는 기준을 마련하여야 할 것이다.

금융상품의 대손과 관련하여 K-IFRS에서는 대여금 및 수취채권은 손상이 발생하였다는 객관적 증거가 있는 경우에만 손상차손의 인식이 가능하다. 그러나 법인세법에서는 손상이 발생하였다는 객관적 증거가 없는 경우에도 회수가 불확실한 채권은 합리적이고 객관적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 대손충당금으로 설정할 수 있다. 또한 대손충당금의 손금산입이 결산조정사항으로 되어 있으므로 회계상 대손충당금 계상액의 감소는 기업의 세부담 증가로 이어질 수 있다. 이에 따라 보다 합리적인 세법상 대손충당금 적립기준을 마련하고, 대손충당금의 손금산입을 결산조정사항에서 신고사항으로 전환하는 방안에 대하여 검토가 필요하다고 판단된다.

다음으로 보험업의 경우, 현행 보험업회계처리기준에 따르면 보험료 중 비상위험에 대비할 목적으로 산정된 금액을 비상위험준비금으로 매기 계속적



B5변형/ 587면
2009. 12

으로 적립하도록 하고 있다. 그러나 K-IFRS에서는 보고기간 말에 존재하지 않는 보험계약으로부터 미래에 발생 가능한 보험금에 대하여 충당부채(비상위험준비금, 평준화준비금 등)를 인식하는 것을 금지하고 있다. 그러나 보험회사에 대한 비상위험준비금 등의 규정은 보험업법에 의한 규정이므로 이를 인정하지 않는 K-IFRS의 규정을 법인세법에서 받아들이기는 쉽지 않다. 따라서 비상위험준비금 등에 대한 것을 결산조정이 아닌 신고조정으로 변경하는 것이 바람직하다.

사업결합과 관련하여, 회계처리방법에서 K-IFRS의 매수법을 적용하여 회계처리하며 지분통합법을 채택하고 있지 않다. 이로 인하여 K-IFRS 도입기업은 장부가액 승계를 요건으로 하는 피합병법인의 이월결손금공제 규정은 적용할 수 없는 등 K-IFRS 도입기업은 앞으로 상대적으로 불리한 세제를 적용받을 수 있다. 그러나 과거 지분통합법에 따라 회계처리하였던 사업결합이 거의 없으므로, K-IFRS에 따라서 처리할 경우 국제적 정합성을 달성한다는 측면에서 법인세법도 모든 사업결합을 매수

법으로 처리하는 K-IFRS를 반영하는 방향으로 개정되어야 할 필요가 있다.

그리고 세무당국은 장기적인 관점에서 기업회계 기준과 법인세법 간의 관계를 심도 있게 분석할 필요가 있다. 만일 현행과 같이 기업회계기준과 법인세법이 중도적인 접근방법을 취할 경우, 앞으로 IFRS의 규정이 변경될 때마다 법인세법 규정을 재검토하여 개정 여부도 매번 검토하여야 할 것이다. 이렇게 되면 오히려 법적인 안정성이 떨어질 가능성이 있다. 따라서 기업회계와의 차이가 계속 커지거나, 기업회계기준이 계속 변동한다면, 기업회계 기준과 법인세법을 별도로 분리하여 법인세법의 규정에 따라서 과세소득을 계산하는 독립적 접근방법도 장기적인 관점에서 반드시 검토하여야 할 것이다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 기타보고서 『국제회계기준(IFRS)의 도입에 따른 세법 대응방안에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

알기 쉬운 세법령 기초연구

김완석 /서울시립대학교 세무학과 교수

김진수 /한국조세연구원 선임연구위원

조세법은 여러 법 분야 가운데서 국민생활과 빈번하고 밀접한 관련이 있는 법영역이다. 모든 국민은 요람에서부터 무덤에 이르기까지 조세법의 규율을 받는다고 해도 과장이 아니다.

그런데 이와 같이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 조세법을 국민이 해석하고 이해하기에는 너무 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 난해한 법조문은 국민의 경제활동에 법적 안정성과 예측 가능성을 담보하기 어렵고, 또한 국민에게 불측의 손해를 끼치는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 또한 조세법이 어렵기 때문에 국민의 자발적인 납세 순응도를 떨어뜨리고, 국민의 납세순응비용과 과세관청의 조세행정비용을 현저하게 증가시키는 요인이 되고 있다.

그러므로 조세법은 국민이 쉽게 해석하고 이해할 수 있도록 체계적이며 알기 쉽게 고칠 필요가 있다. 알기 쉬운 조세법은 국민의 경제활동에 법적 안정성과 예측 가능성을 보장하여 줄 뿐만 아니라 국민의 자발적인 납세순응도를 높이고, 국민의 납세순응비용과 과세관청의 조세행정비용을 현저하게 감소시킨다.

조세법은 그 실체적 내용 때문에 복잡하고 이해

하기 어렵기도 하지만 조세법의 형식 및 체계의 잘못이나 표현의 어려움 때문에 복잡하고 이해하기 어려운 경우도 적지 않다.

조세법의 실체적 내용이 어려운 것은 주로 개별적인 사안에 상응하는 과세 형평성의 확보, 조세회피행위의 규제, 정책수단으로서의 조세의 역할 증대, 경제의 성장에 따른 다양하고 복잡한 경제거래의 출현과 이에 따른 조세법상의 대응, 조세법의 기술성 등에 기인한다. 이와 같은 조세법의 실체적 내용의 어려움을 해결하기 위해서는 조세법의 실체적 내용을 고치는 방안(Tax Reform)을 제시할 수 있다. 그 구체적인 방안으로는 세목을 대폭 줄이면서 과세구조가 단순한 조세를 도입하는 방안과 현행 조세제도의 기본 골격은 그대로 유지하면서 복잡하고 어려운 과세요건 및 확정절차에 관한 규정을 단순화하는 방안이 제시되었다.

다음으로 조세법의 형식·체계 또는 표현 등에서의 어려움은 주로 조세법령체계의 복잡성, 법령의 통일성 및 법령체계의 일관성 결여, 조세법령 편제의 난잡성, 세법상의 문언 및 표현의 어려움, 법문의 지나친 축약성과 추상성 등에서 비롯한다. 이와 같은 조세법의 형식·체계 또는 표현 등의 어려

움을 해결하기 위해서는 조세법령의 체계·편제 및 표현방식을 전면적으로 쉽게 고쳐야 한다. 즉 조세법의 실제적 내용을 변경함이 없이 종전의 법률체계를 개편함과 동시에 법문을 알기 쉽게 다시 고쳐 쓰는 방안(Tax Law Rewrite)이 그것이다. 이와 같은 알기 쉽게 다시 고쳐 쓰는 방안에 의한 세법의 개선은 최근 영국·오스트레일리아 등에서 이루어진 바 있다.

조세법을 알기 쉽게 고치기 위해서는 조세법의 실제적 내용의 어려움을 개선하기 위한 방안과 조세법의 형식·체계 또는 표현 등의 어려움을 해소하기 위한 방안이 병행하여 시행되지 않으면 안 된다. 그런데 조세법의 실제적 내용의 어려움을 개선하기 위한 방안, 즉 조세개혁은 조세법의 영역 밖인 국민경제·국가의 경제정책 및 사회정책·국가의 재정수지 등을 고려하여야 할 뿐만 아니라 개혁작업에 방대한 인력과 오랜 시간이 필요하다. 특히 조세정책의 수단과 시기의 선택을 둘러싼 논쟁은 알기 쉬운 세법 개편작업을 교착상태에 빠뜨릴 위험성이 매우 크다. 그러므로 본 연구에서는 조세법령의 통일성 및 법령체계의 일관성 확보, 법령편제의 재편, 세법상의 문언 및 표현의 개선, 법문의 축약성과 추상성 등의 지양 등과 같은 조세법의 형식·체계 및 표현에서 비롯된 세법의 어려움을 해소하는 방안, 즉 알기 쉬운 세법 다시 고쳐 쓰기 방안을 중심으로 하여 세법을 알기 쉽게 고치는 방안을 제시하고자 한다.

알기 쉬운 조세법으로 고쳐 쓰기 위한 노력은 우리나라만이 당면한 과제는 아니며, 외국에서도 알기 쉬운 조세법 만들기(tax simplification) 작업은 조세법상의 중요한 과제로 자리매김하고 있다.

한편 알기 쉬운 조세법으로 고치는 작업은 고도의 전문적 지식을 갖춘 전문인력이 장기간에 집중



B5번형/ 283면
2009. 12

적으로 수행하여야 하는 방대한 과제일 뿐만 아니라 많은 예산이 소요되므로 정비작업의 특성상 사전에 체계적이고 치밀한 조세법 정비계획이 수립되지 않으면 안 된다.

알기 쉬운 조세법으로 고치기 위한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 알기 쉬운 조세법의 개편은 조세법의 실제적 내용은 바꾸지 않고 그대로 유지하면서 종전의 법률체계를 개편하고 법문을 알기 쉽게 다시 고쳐 쓰는 알기 쉬운 조세법 고쳐 쓰기(Tax Law Rewrite)의 방식으로 진행하여야 한다. 조세법을 알기 쉽게 고치기 위해서는 조세법의 실제적 내용을 쉽고 단순하게 고치는 방안과 조세법의 형식·체계 또는 표현 등을 쉽게 고치는 방안을 병행하여 추진하는 것이 가장 바람직하지만 두 방안을 동시에 수행하기에는 한계가 있기 때문에 조세법의 형식·체계 또는 표현 등을 쉽게 고치는 알기 쉬운 조세법 고쳐 쓰기 방안에 의하도록 한다.

둘째, 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업을 수행하면서 모든 조세법의 개편작업을 동시에 진행하여 한

꺼번에 개편작업을 마치는 일괄적 접근방안은 실행이 사실상 어렵다. 그러므로 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업은 연차적인 계획에 따라 매년 법령의 일부를 단계적으로 고쳐 나가는 단계적 접근방안을 따라야 한다.

먼저 2010년부터 2011년까지 2년에 걸쳐 소득세법에 관하여 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업을 시범적으로 시행한 후 그 경험과 성과를 바탕으로 하여 2012년부터 2016년까지 5년에 걸쳐 나머지 조세법령에 관하여 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업을 속행하도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업은 법령의 분량은 방대하지만 그 내용이 구체적이고 상세하여 의미가 분명한 법령을 만드는 데 초점을 맞추어야 한다. 법령을 지나치게 축약하여 간결하게 고쳐 쓰는 경우에는 법령의 해석을 어렵게 할 뿐만 아니라 법령의 공백을 초래함으로써 납세자의 예측가능성과 법적 안정성을 침해하기 때문이다.

넷째, 알기 쉬운 조세법 개편안의 기초연구를 수행할 추진기구로서 한국조세연구원에 알기 쉬운 조세법 개편연구단을 둔다. 알기 쉬운 조세법 개편연구단에는 알기 쉬운 조세법 개편 운영위원회와 알기 쉬운 조세법 개편 실무팀을 두되, 고도의 전문성을 갖춘 정책입안 공무원과 세무공무원, 조세법학자, 재정학자, 세무회계를 전공하는 학자, 변호사, 공인회계사, 세무사, 공인감정사, 관련 전문가 및 국어학자 등과 같은 전문 인력으로 구성하여야 한다.

다섯째, 알기 쉬운 세법 고쳐 쓰기 작업의 기초를 이루는 조세법 구조·편제의 개편지침과 알기 쉬운 조세법 고쳐 쓰기 지침을 구체적으로 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 조세법 구조·편제의 개편을 위한 법령편제의 구체적 기준, 개관규정의 도입, 조항 번호체계의 개선, 시행령 및 시행규칙 조항과

법률 조항의 연결, 정의규정의 정비, 위임입법의 한계와 그 정비에 관한 방안을 마련하였다. 그리고 알기 쉬운 조세법으로 고쳐 쓰기 위한 구체적인 기준으로 표현의 정확성과 명확성 확보, 쉬운 표현으로 고쳐 쓰기, 중복적인 예외규정의 지양과 준용규정의 정비, 법령의 해석과 이해를 돕기 위한 장치의 도입, 세법상 서식의 간소화와 정비 등을 제시하였다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 기타보고서 『알기 쉬운 세법령 기초 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

주요국의 조세동향

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

동향 10-08

요약

- 미국 오바마 대통령이 지난 3월 18일 2010 고용지원 법안(Hiring Incentives to Restore Employment Act)에 서명함에 따라 동 법안이 발효됨
 - 사회보장부담금(Social Security payroll taxes)의 고용주 부담분(6.2%) 면제, 고용에 대한 사업체의 세액공제(근로자 1인당 \$1000) 등을 주요 내용으로 함
- 네덜란드 정부는 R&D 투자를 활성화시키기 위하여 적격한 무형자산에서 발생된 소득에 대해 5%의 특례세율을 적용하는 제도인 innovation box regime을 도입함
- 프랑스는 2010 재정법(2010 Finance Act)을 일부 개정하여 2009년 소득에 한하여 Bonus tax를 도입하기로 확정
 - 특정한 금융기관에서 근무하는 종업원(employee)이 지급받은 보수(remuneration) 중 성과에 연동되는 금액을 대상으로 27,500유로를 초과하는 금액의 50%를 과세함

1. 미국의 고용지원법안(HIRE Act) 서명·발효

- 오바마 대통령은 2010년 3월 18일에 2010 고용지원 법안(Hiring Incentives to Restore Employment Act)에 서명하였으며 이에 따라 해당 법안이 발효됨
- 고용지원법안의 주요 내용
 - H.R. 2847조 관련
 - 사회보장부담금(Social Security payroll taxes)의 고용주 부담분(6.2%)을 면제함
 - 1) 2010년 2월 4일부터 12월 31일까지 근로자를 신규 채용한 경우에 한함
 - 2) 기존 근로자에 대한 교체가 아니라 새로운 일자리의 창출이어야 함
 - 신규채용을 한 사업체에 세액공제 혜택을 부여함
 - 1) 채용했던 근로자가 52주 동안 급여대상자 명단에 남아 있는 경우에 근로자를 신규채용한 사업체에 2011년에 근로자 1인당 \$1000의 세액공제를 허용함
 - H.R. 179조 관련
 - H.R. 179조는 사업체의 총지출액이 \$800,000를 초과하지 않는 경우에 자본지출에 대하여 \$250,000까지 즉시 비용화를 허용함
 - 1) 향후 \$800,000의 기준은 하향 조정될 예정임



- H.R. 3933조 관련
 - 이 조항은 2009 FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act)의 내용을 개정 보완한 것으로 역외계좌신고에 관한 내용을 규정하고 있음¹⁾
- 역외계좌신고 관련 주요 개정(H.R. 3933조)
 - 미국은 2009 FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act of 2009)를 제정하여 “외국은행이 미국의 자본시장에 접근하고자 한다면 외국은행은 미국의 소유주에 대해 보고해야 한다”는 모토 하에, 미국인에게 해외계좌를 제공하는 외국금융기관으로 하여금 IRS에 관련 정보를 제공할 것을 강제하고 있음
 - 2009 FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act of 2009)는 역외계좌신고(FBAR)의 시행을 실무적으로 뒷받침하는 입법조치임
- 역외계좌신고 관련 주요 개정사항
 - IRS에 계좌에 대한 정보를 제공해야 하는 대상을 확대
 - 외국은행 · 신탁
 - 1) 제공해야 하는 정보는 미국인계좌, 계좌의 소유주, 소유자산
 - 2) 외국신탁의 미국수익적 소유자를 확대하고 그 내용을 분명히 함
 - ㄱ) 외국신탁의 미국수익적 소유자는 미국인인 현재, 미래, 우발적 수익소유자를 포함함을 재무성규칙(Treasury regulations)으로 명확히 함
 - ㄴ) 미국인이 직 · 간접적으로 해당 신탁에 재산을 이전하면, 미국수익적 소유자로 가정함
 - ㄷ) 2012년 12월 31일 이후 지급분부터 유효함
 - 미국인 1인당 지분율이 10% 이상인 외국법인
 - 1) 제공해야 하는 정보는 10% 이상의 지분을 가진 미국인의 성명, 주소, 미국인의 수
 - 이런 의무를 위반할 시 미국인에게 지급하는 지급액의 원천징수세율을 기존 15%에서 30%로 인상함
 - 정보제공 대상 확대의 의미
 - 1) 예전에는 Non-QI(Qualified Intermediary)에 해당하는 경우에만 Non-QI의 미국지급액에 대하여 30%의 원천징수세율로 과세하였으나, QI(Qualified Intermediary)의 경우에도 개별정보(예를 들면 개별 미국인 계좌정보 등)를 제공하지 않는 경우에는 Non-QI와 동일하게 30%의 원천세율로 과세하도록 한다는 점에서 특징적임
 - ㄱ) QI(Qualified Intermediary)가 미국인에 대한 개별정보를 제공하지 않고 집약된 정보를 제공할 수 있었던 점을 개선함
 - 1) 미국인이 10% 이상을 보유한 해외회사에 대해 정보제공 의무를 부여하여
 - ㄱ) 개정 전에는 개인이 해외에 명목상의 회사(shell company)를 이용해서 조세를 회피하는 것을 용인하였으나,
 - ㄴ) 개정 후에는 개인이 10% 이상을 소유한 경우에 해당 해외법인이 정보를 제공하도록 하여 이를 차단하고자 함
- 신고대상자산의 특징에 따른 차이를 반영함
 - \$50,000 이상 보유자에 대해서 가산세를 부여

1) FATCA(Foreign Accounts Tax Compliance Act)는 2009년 10월 27일에 상원에서 동시에 도입(H.R.3933, S.1934)하였고, 2010년 2월 24일에 상원에서 통과된 HIRE(Hiring Incentives to Restore Employment) Act에 FATCA가 좀 더 개선된 형태로 포함되었음

- 1) 역외계좌에 \$50,000 이상을 보유한 미국 납세자가 과세소득 신고시 계좌를 미신고한 경우에는 \$50,000 이하의 가산세를 부과함
- 2) 실행일 이후 최초로 시작되는 과세연도부터 유효함
- 미신고된 자산의 저평가액에 대한 가산세
 - 1) 신고되지 않은 외국자산에 대하여 저평가된 금액이 있는 경우 저평가된 금액의 40%에 해당하는 가산세를 부과함
- 해외자산과 관련된 신고가 상당히 과소신고된 경우에는 가산세를 부과할 수 있는 기간을 연장
 - 신고일로부터 3년까지에서 6년까지로 연장함
 - 상당한 과소신고의 대상을 명확히 하여 과소신고가 \$5,000달러를 초과하면서 총이익의 25%를 초과하는 경우로 함
- 무기명채권(bearer bond)에 대한 제재를 연장
 - 무기명채권이 미국거주자의 조세회피수단으로 이용될 수 있기 때문에 무기명채권을 없애기 위하여 노력하고 있음
 - 그러한 노력의 일환으로 미국 정부는 미국 투자자들에게 유통되는 무기명채권을 발행하지 않는 한편, 무기명채권의 발행자 및 투자자에 대하여 이자비용의 손금산입 금지 등 세제상의 제재를 하고 있음
 - 무기명채권에 대한 제재를 이 법 실행일 이후 2년간 연장함
- 기타
 - 금융회사의 수익에 대한 신고가 연간 250건보다 적은 경우라도 원천징수세에 대한 전자신고를 의무화함
 - PFIC(Passive Foreign Investment Company)의 개별 주주도 PFIC로부터 받은 분배금이나 이자, 주식의 양도차익을 신고할 의무를 부여

참고자료

- 역외계좌신고(FBAR)가 납세자 개인이 신고를 하는 방식이라면 QI제도는 제3자를 통하여 납세자의 소득이 발생하는 원천을 파악하는 방식임
- QI(Qualified Intermediary)제도는 2001년에 도입되어 현재 약 5,500개의 QI가 활동하고 있음
 - QI제도에 따르면 비거주자의 입장에서는 미국에서의 원천징수세율이 달라지고, 미국 거주자의 입장에서는 역외소득에 대한 신고가 달라짐
 - 1) 비거주자의 미국 내 원천징수와 관련하여 해당 비거주자가 혜택을 적용받을 수 있는 수익적 소유자임을 확인해야 하는 책임이 원천징수대리인에서 QI로 이전됨
 - 2) 거주자의 입장에서 역외의 소득에 대하여 제한 세율 등을 적용받아 세율을 낮출 수는 있지만, 신고하지 않았던 소득까지 전부 드러나게 됨
- QI와 Non-QI의 차이
 - QI는 IRS에 구체적이고 개별적인 고객정보를 제공할 필요가 없음
 - 기존 QI제도의 문제점
- 비거주자에 대한 소득을 신고하면서 개별적인 개인에 대한 정보를 제공하는 것이 아니라 분류별로 집계된 총액만을 국세청에 신고함으로써 개별 개인에 대한 정보제공을 피할 수 있음
- 기존 QI프로그램은 미국인이 외국법인으로 가장하여 그 신원을 IRS에 드러내지 않을 수 있음
- 또한 정보를 제공하지 않을 수 있는 예외가 있는데, 외국금융기관과 IRS간의 약정은 각 외국금융기관이 속한 국가의 은행비밀보장법(bank secrecy law)과 조화를 이뤄야 하므로 이를 충족하지 못하는 경우 고객의 정보를 제공하지 않을 수 있음



- QI는 미국 증권과 미국원천으로 보고 가능한 지급액을 발생시키는 증권이나 다른 자산에 대해서는 정보제공을 하지 않을 수 있음

2. 네덜란드 innovation box 제도 도입

- 네덜란드 정부는 R&D 투자를 활성화시키기 위하여 무형자산에서 발생한 소득에 대한 조세상 특례를 부여하는 제도인 innovation box regime을 도입함
 - innovation box regime : 적절한 무형자산에서 발생된 소득에 대해 5%의 세율을 적용하는 제도로서 2007년에 도입된 patent box 제도를 확대한 것임
 - patent box regime : 특허권과 R&D관련 무형자산으로부터의 소득(income)에 대해 10%의 세율로 과세하는 제도
 - innovation box regime은 2010년 1월 1일 이후에 적용되며, 납세자는 innovation box regime의 적용을 선택할 수 있음
- innovation box regime 개요
 - 적용대상 납세자
 - 특허권 : 등록된 특허권 소유자나 등록된 특허권의 수익적 소유자(beneficial owner)
 - 기타 R&D 무형자산 : 관련 적격 무형자산의 수익적 소유자(beneficial owner)
 - 기타 R&D 무형자산의 납세자는 관련 적격 무형자산의 법적 소유자일 필요는 없음
 - 계산 구조 : 특례세액=적격 과세소득×특례세율(5%)
 - 적격 과세소득은 적격 무형자산에서 발생한 소득
- 적격 무형자산
 - 납세자가 창출한 다음의 무형자산은 적절한 무형자산으로 분류됨
 - 납세자에게 부여되는 네덜란드나 외국의 특허권
 - 네덜란드 경제부(Ministry of Economic Affairs)에서 부여하는 R&D 인증서(S&O verklaring)를 위한 활동에서 발생하는 무형자산
 - 따라서 특허권을 발생키는 활동이 아니더라도 innovation box regime을 적용할 수 있음
 - 이에 소프트웨어나 영업상 기밀과 같은 특허권을 생성하지 않는 무형자산의 개발이 포함됨
 - 다만, marketing 무형자산이나 상표(brand)는 innovation box regime에서 제외됨
 - 또한 특허권에서 발생한 소득은 무형자산에서 발생한 소득 중 최소한 30% 이상이어야 함
 - 따라서 제조 노하우와 같은 기타의 무형자산은 70%를 초과할 수 없음
- 적격 과세소득
 - 적격 과세소득은 무형자산으로부터 발생한 모든 경제적 이익을 포함함
 - 이에 제품의 판매로 인한 이익, 로열티 수입 및 자본이득을 포함함
 - 적격 무형자산에서 발생된 소득 = 적격 무형자산에서 발생한 수입-당해 적격 무형자산 관련 필요경비(무형자산상각비 등)
 - 적격 무형자산 관련 필요경비는 일반 법인세율로 공제할 수도 있음
 - 적격 무형자산에서 발생하는 소득의 최대한도는 없음
 - 다만, 2010년 이전에 적용된 patent box regime의 경우, 특례세율이 적용될 소득은 R&D 투자액의 4배를 초과하지 않음

- 세율과 납부세액
 - 적격 과세소득에 대한 법인세율 : 5%
 - 현행 법인세율은 25.5%
 - 2010년 이전에 적용된 patent box regime하에서는 10%임

3. 프랑스의 2009년도 Bonus tax 도입

- 프랑스는 2010 재정법(2010 Finance Act)을 일부 개정하여 2009년 소득에 한하여 Bonus tax를 도입하기로 확정함
 - Bonus tax : 특정 금융기관 종사자의 보수(remuneration)에 50%의 세율로 과세하는 제도
 - 관련된 조세수입 예상액은 약 3.625억유로임
- Bonus tax 납세의무자는 다음의 금융기관임
 - 특정한 금융기관은 금융재정법 등에 의해서 규정된 신용기관과 투자은행이 포함되며, 외국 과세주체의 프랑스 내 사업장도 특정한 금융기관에 포함됨
 - 그러나 보험회사와 자산운용 회사는 Bonus tax의 적용대상이 되는 특정한 금융기관에서 제외함
- Bonus tax 적용대상 소득
 - 적용대상 소득 : 다음의 종업원에게 지급하는 보수(remuneration) 중 성과 등에 연동하여 변동하는 부분(variable portion)
 - 활동이 금융기관을 위협에 심각하게 노출시킬 수 있는 금융시장 전문가
 - 금융기관에 대한 통제력을 갖는 금융시장 전문가
 - 다만 다음의 종업원에 지급하는 보수는 적용대상이 아님
 - 지원부서(back office)에서 근무하는 종업원
 - 회계 서비스나 위험관리 서비스를 제공하는 부서(middle office)의 종업원
- 소득금액 계산(basis for bonus tax)
 - bonus tax 과세대상 소득인 보수 중에서 종업원의 개별적, 집합적 성과 등에 연동하여 변동하는 부분은 종업원 부담 사회보험기여금을 포함하나,
 - 사용자(employer) 부담 사회보험기여금의 경우 포함 여부가 불분명
 - 성과 등에 연동하여 변동하는 부분에는 다음과 같은 지불수단을 포함함
 - 현금, 주식, 스톡옵션 및 유리한 조건에서의 주식매수권
 - 이때, 주식 및 스톡옵션의 평가는 IFRS를 적용하는 회사가 연결제무제표 작성을 위해 계산한 공정가치에 기초함
- 세율 및 세액
 - bonus tax 세율 : 50%
 - 과세대상 종업원당 세액계산 : (보수 중에서 종업원의 개별적, 집합적 성과 등에 연동하여 변동하는 부분 - 27,500유로) × 50%
- 기타
 - bonus tax는 법인세 과세소득 계산시 공제 가능
 - 주식, 스톡옵션 부여일(vested date) 이후 실제로 취득하거나 실행한 금액이 bonus tax 과세소득시보다 낮을 경우에도 기납부한 bonus tax에 대한 조정이나 환급을 할 수 없음



동향 10-09

요약

- 2009년 그리스의 재정적자 규모와 정부부채는 각각 GDP 대비 12.7%, 125%에 육박하여 재정건전성 악화 문제가 국가부도 위기로까지 전화되었는데, 외채를 통한 재정적자 보전, 만연한 부패와 도덕적 해이, EU 시스템의 불균형 등을 그 이유로 들 수 있음
 - 이에 정부는 2010년 3월 5일 긴급 세제조치에 이어 3월 24일 전반적인 주요 조세개혁 내용을 담은 세법안을 국회에 제출하는 등 재정적자 감축을 위한 다양한 방식의 세제개혁 조치를 취하고 있음
 - 세제개혁안의 주요 내용은 부가가치세와 소비세 인상, 최고소득세율 인상, 세제의 효율화 및 조세회피를 방지하기 위한 대책 등이 포함됨
- 스페인은 올해 초 재정적자 전망치가 상향 조정되고 실업률이 20%에 육박하는 등 경제 전반에 상당한 악재가 존재하여 지난 3월 초와 4월 초에 경기회복을 위한 세제조치를 마련하고 세제개혁을 추진함
 - 주요한 세제개혁 내용은 소비세 및 부가가치세에 대해서는 세제효율화에 초점을 맞추고 있고, 법인세는 고용안정과 중소기업의 공제혜택을 강화하는 한편 조세피난처와 특혜제도에 의한 거래는 감독을 대폭 강화하였고, 에너지 효율을 위

한 개보수와 대중교통 이용시 소득공제 혜택을 부여하고 있음

1. 그리스의 세제개혁 및 경과

가. 배경

- 그리스 경제위기의 근원인 재정적자 규모는 2009년 기준 GDP 대비 12.7% 125%에 육박하고 있으며, 세수감소와 세출증가로 인한 재정건전성 악화의 문제는 크게 다음 3가지 요인들에 기인한다고 언급됨
 - 유로존 가입 후 이자가 낮아짐에 따라 외채 증가를 통해 재정적자를 보전함
 - 유로존 가입 전인 1990년대의 평균 이자율은 10~18%였으나 유로존 가입 후 적용받는 이자율이 2~3%로 크게 낮아짐
 - 이자비용이 낮아짐에 따라 재정적자를 개선하기보다는 외채를 통해 보전해 왔고, 전 세계적인 금융위기 속에서 재정적자 문제는 그리스 경제위기를 불러옴
 - 그리스에 만연한 부패와 도덕적 해이¹⁾
 - 그리스 정부는 오랫동안 EU의 부채 제한 규정을 회피하기 위해 부채를 은폐²⁾하는 한편, 타 회원국과 유사한 사회보장제도를 유지하기 위해 공공부문을 방만³⁾하게 운영하였음
 - 조세회피 및 탈세의 온상이 되고 있는 지하경제의 규모는 GDP의 약 25%(2007년 기준)에 달하는데

1) 미국의 브루킹스 연구소는 WSJ을 통해 그리스의 재정위기는 부패 때문이라는 연구결과 발표
 2) 그리스 위기가 수면에 오르기 3개월 전 골드만삭스의 최고운영책임자 개리곤 등이 그리스를 방문해 의료보험기금의 부채를 훨씬 미래의 시점에 잡히도록 하는 금융설계방안을 제안(NYT, 'Wall st. Helped Greece to Mask Debt Fueling Europe's Crisis' 기사 참조)
 3) 2004년부터 2009년까지 공무원을 5만명 늘렸고 공공부문 과잉인력에 대한 감독도 부재

이는 OECD에서 가장 높은 비중⁴⁾임

- EU 시스템의 불균형⁵⁾
 - EU의 경우 환율은 유로로 통일되고 통화정책은 유럽중앙은행(ECB)에서 결정하는 반면 재정정책은 회원국 단위에서 조절하고 있어서 통일적인 경제정책을 운영하는 데 어려움이 존재함
 - 이에 따라 EU 각국은 경제불균형 해소를 위해 과도한 재정정책 도구를 이용하게 되고, 상대적으로 산업경쟁력이 약하고 규모가 작은 그리스는 경상수지 적자가 크게 누적되는 악순환이 발생하였음

■ 재정위기 이후 그리스는 대응과정에서 주로 국제발행과 재정적자 감축을 위한 세계개혁 조치를 취하였고, 최근에는 EU와 IMF에 적극적인 구제금융을 요청한 상태임

- 2010년 1월 말 그리스의 국가부도 위기 대두
- 2월 2일: EU 집행위원회에 재정적자 감축계획을 제출하여 승인
- 3월 5일, 24일: 재정부는 재정적자 감축을 위한 긴급 세계조치 및 전반적인 주요 세계개편안을 국회에 제출
- 3월~4월중: 1월 초부터 80억유로, 3월 초 50억유로, 3월 말 50억유로, 4월 초 15억유로 규모의 국제발행⁶⁾

- 2월~3월중: EU 특별정상회의 및 EU 재무장관 회의 등에서 그리스 지원에 원칙적 합의⁷⁾
- 2~3월중: 세계개혁에 반발하며 공무원노조 및 각종 노동자연맹은 계속적인 총파업 선언⁸⁾
- 4월 초: 지난 4월 9일 국제신용평가사 피치는 그리스의 신용등급을 두 단계 하향 조정하고, 그리스의 4개 은행이 신용위기 때 조성한 자금을 정부에 지원 요청하는 등 위기상황이 계속됨
- 3월 말~4월 중순: 그리스 지원에 대해 EU와 IMF가 공동 지원하는 방식을 고려하다가 4월 15일 EU와 IMF에 구제금융 요청(4월 15일)⁹⁾
 - 그리스 재무부 장관은 “EU-IMF와 다년간 경제정책 프로그램을 논의하자”며 외부지원을 요청하며, 외부의 지원은 “그리스 공공부문 인력감축과 구조조정 실현에 도움이 될 것”이라고 덧붙임
 - 그러나 EU의 경우 지난 4월 12일 300억유로 규모의 차관을 지원하기로 합의했음에도 불구하고 회원국간 갈등 등으로 지원 여부가 불투명하며, IMF 역시 그리스 지원에 미온적 자세를 보여, 또다시 그리스의 국가부도 위기가 재발하는 상황

나. 최근의 세계개혁 내용

- 그리스는 2010년 3월 5일 긴급 세계조치에 이어 3월

4) 『한국의 지하경제 추이와 시사점』, 상공회의소, 2008년. 이 보고서에서는 1960~1997년 동안 그리스의 지하경제 규모를 35%로 추산하고 있음
 5) Financial Times, “The euro will face bigger tests than Greece”, George Soros 기고 내용, 2,22일자
 6) 그리스 정부는 올해 말까지 추가로 약 400억유로의 국채를 더 발행할 계획이며, 여타 회원국에 비해 금리(5.9~6.35)도 매우 높아 여전히 위기요인이 상존하며, 4월중 만기가 도래하는 82억유로에 대해서는 상환 해소가 가능하나 5월중 87억유로 규모의 만기상환 도래 예정
 7) 그러나 회원국간 갈등(프랑스는 우호적, 독일은 반대)과 포르투갈, 스페인 등 2차, 3차의 재정위기사 선례로 작용할 수 있다는 부담감 때문에 현재까지도 가시적인 지원내용이 확정되지 않음
 8) 이들은 금융위기의 주범은 단속하지 못하고 그 대가를 지금까지 가장 정직하고 성실하게 생활하였던 하층노동자에게 전가한다고 주장하며 총파업 선언
 9) 한국진보연대, 주간경제동향(4. 21) 참조



24일 전반적인 주요 조세개혁 내용을 담은 세법안을 국회에 제출하는 등 재정적자 감축을 위한 다양한 방식의 세계개혁 방안을 도출하고 있음

- 세계개혁안의 주요 내용은 부가가치세 및 소비세 인상, 최고소득세율 인상, 세제의 효율화 및 조세회피(탈세)를 방지하기 위한 대책 등의 마련임

■ 2010년 3월 24일 주요 조세개혁 내용을 담은 세법 초안이 국회에 제출되었고 4월 21일 승인됨

- 정부는 이번 세계개혁을 통해 한편으로는 소비과세를 인상하고, 또 다른 한편으로는 조세회피나 탈루를 방지하여 확보된 조세수입을 통해 재정적자 규모를 축소하려는 의지를 보임

- 이번 세계개혁의 여러 가지 조치들은 정상적인 기업활동과 저소득층에게는 감세나 공제혜택을 부여하는 반면, 고소득층에게는 세부담을 확대하고 특혜제도 등은 감독을 강화하는 등의 변화가 주요한 특징임

- 그 외 전자세금계산서나 신용카드 결제 등의 세원 투명화와 세제효율화 조치 등의 변화도 상당부분 포함되어 있음

■ 기업과세의 경우는 법인세율을 2014년까지 매년 1%씩 인하하며, 조세피난처와 특혜제도를 이용한 거래의 경우 감독이 강화되고, 파트너십 세율이 인상됨

- 기업의 법인¹⁰⁾세율은 2010년에 24%에서 점진적으로 매년 1%씩 감소하여 2014년 20%까지 인하됨
- 조세피난처와 특혜제도의 감독 강화

- 조세피난처와 그리스 일반세율의 50% 이하만을 부과하는 특혜제도(preferential tax regimes)¹¹⁾에 의한 거래의 경우 그 지출이 “실제 고객과의 거래”라는 사실과 조세회피 목적이 아님을 증명하여야 하며, 그렇지 않은 경우의 거래시 발생한 직·간접적 비용은 공제되지 않음

- 파트너십에 대한 세율은 20%에서 25%로 증가됨
- 특수사업
 - 주유소, 택시사업자, 숙박업 또는 캠핑 종류 등의 특수형태의 사업은 기존에 간주소득기준으로 과세되었으나 이후에는 반드시 회계기준이 요구되고, 순이익에 기초하여 과세함

■ 개인과세의 경우는 근로소득의 세율이 8구간으로 확대되었고, 최고세율 및 구간이 인상되고 부양가족공제의 범위도 변경되며, 그 외 금융기관의 보너스나 상여금 등은 특별세율로 과세함

- 세율과 과표구간¹²⁾은 2010년 소득에 대해 적용되고, 새로운 세율체계는 8개의 구간을 가지며, 세율은 18%에서 45%로 구성되고 2010년 1월 1일부터 적용됨
- 최고세율은 45%로 연간소득 100,000유로를 초과할 때 적용되고, 60,000~100,000유로까지는 40%의 세율이 적용되며, 75,000유로 구간은 사라짐
- 현행과 같이 소득 12,000유로까지는 세금면제 대상이 되며, 납세자의 생활비영수증 제출이 필요

10) 일반법인과 유한책임회사

11) 공공부문 부패의 온상을 제공한 것으로 알려진 제도

12) 소득세 인상에 따른 국민들의 반발에 대하여 인상된 소득세 부담의 대부분은 40,000유로 이상의 고소득층이 부담하고, 소득세 영수증을 첨부하는 근로자 중 95%는 30,000유로 이하에 분포하여 세부담의 증가는 미미하다고 그리스 총리는 답변함

〈표 1〉 그리스의 소득세 과표구간(2010)

근로소득 구간 (유로)	세율 (%)
0 ~ 12,000	0
12,001 ~ 16,000	18
16,001 ~ 22,000	24
22,001 ~ 26,000	26
26,001 ~ 32,000	32
32,001 ~ 40,000	36
40,001 ~ 60,000	38
60,001 ~ 100,000	40
100,000 초과	45

- 다음과 같이 부양자녀공제가 적용됨

〈표 2〉 부양자녀공제가 변경 내용

구 간	변 경	현 행
1명의 부양자녀	1,500유로	1,000유로
2명의 부양자녀	3,000유로	2,000유로
3명의 부양자녀	11,500유로	10,000유로
3명 이후 추가자녀당	각 2,000유로 추가	1,000유로 추가

- 배당금은 과세소득에 추가되어 일반과세¹³⁾되며, 현행은 10% 단일세율로 과세함
- 은행예금이나 국공채에 부과하던 이자소득은 현행대로 10% 원천징수함
- 특별 세율과 구간: 특정한 소득 형태에는 특별 세율을 적용
 - 비거주자가 획득한 사용료 및 수수료는 20%에서 25%로 인상되고 단일세율 과세

13) 개인소득세의 주요 세율과 구간

14) bonus tax의 일종

- “Termination indemnity(퇴직 보상금)”는 특별세 구간(분류과세)으로 과세되며, 최고세율은 30%임
- 은행 및 금융기관 임원에 대한 보너스(상여금)¹⁴⁾는 90%의 단일세율로 과세함
- 업무용 차량
 - 17,000유로 이상 업무용 차량의 유지보수 비용은 (업무용의 렌터카 포함) 근로소득으로 간주하여 과세됨
- 스톡옵션 계획
 - 옵션 행사일에 옵션가격과 주가가격 차이로 발생한 모든 소득은 근로소득으로 간주하여 과세됨

- 부가가치세의 경우 세율이 0.5%p에서 2%p까지 인상되며, 전자세금계산서 의무발행이 2011년부터 실시됨
- 부가가치세율은 기존 4.5%, 9%, 19%에서 5%, 10%, 21%로 세율을 증가시켜서, 그리스 정부는 GDP의 0.54%인 13억유로의 재정수입 증당 효과를 기대함
- 전문가 그룹(예: 변호사, 민간공증인, 법관 등)에 대한 VAT 면세는 폐지되었고, 병원이나 의료진단(특수진단 포함) 서비스는 제한적으로 면세됨
- 전자세금계산서 의무발행은 2011년 1월 1일부터 효력을 가지며, 3,000유로 이상의 회사간, 회사-공공 부문간 거래시 모든 청구서는 전자세금계산서로만 유통되고 발행되도록 조정함
- 그 외 1,500유로 이상의 모든 거래는 반드시 은행결제시스템(신용카드 이용 등)을 거쳐야 함
- 유류, 담배, 주류에 대한 소비과세는 대폭 강화되며, 각각의 세율 변화는 다음과 같음
- 그리스는 유류, 담배, 주류, 전자제품 및 사치품(자동차, 요트 등)에 대한 소비세율 증가로 GDP의 0.46%인 11억유로의 재정수입 기대



- 유류에 대해서는 가솔린은 0.08유로, 디젤은 0.03 유로로 소비세 인상
- 담배는 65%(현행은 63%), 주류는 20%로 소비세 인상
- 전자제품은 상업용은 2.5유로, 가정용은 5유로의 소비세 부과
- 사치품에 대한 소비세 과세

■ 그 외 주식, 부동산, 펀드 등에 대해 다음과 같은 세제 변화 내용이 포함됨

- 상장주식의 자본이득
 - 거주자가 상장주식의 단기매매¹⁵⁾(3개월 이상~1년 이내)를 통해 획득된 자본이득이 발생했을 경우 10%로 원천과세됨
 - 비거주자의 경우 조세조약에 의거하여 최종적으로 15% 원천과세함
 - 2011년 1월 1일 이후 효력을 발생
- 자금의 본국 송환
 - 해외 보유 펀드(예금 포함)를 법개정 이후 6개월 내에서 최소한 1년 이내에 그리스은행계정으로 전환하였을 경우, 전환된 펀드가치에 대해서 5%의 세율을 적용¹⁶⁾함
 - 그러나 그 이후 이러한 자금이 해외에 남아 있다면 8%의 세율이 적용됨
- 부동산 과세¹⁷⁾
 - 기존의 ETAK(부동산세)는 폐지되었고, 소유하고 있는 실질 부동산의 총가치에 대하여 연간세율이

다음과 같이 적용됨

- 개인: 최대 400,000유로까지는 면세되며, 그 이상의 가치에 대해 0.1%¹⁸⁾에서 2%¹⁹⁾까지 다양한 세율 적용

〈표 3〉 부동산에 대한 누진세율 도입

자산가치 (유로)	세율 (%)
400,000까지	0
400,001 ~ 500,000	0.1
500,001 ~ 600,000	0.3
600,001 ~ 700,000	0.6
700,001 ~ 800,000	0.9
800,001 ~ 5,000,000	1
5,000,000 초과	2

- 법인: 0.6%의 단일세율로 적용
- 역외기업에 귀속된 자산의 연간세율은 3%에서 15%로 증가됨. 법이 발효된 날로부터 6개월 이내에 거래된 경우는 어떠한 개인의 양도자산에 대해 감면 세율이 적용됨
- 세금의 환급이나 환수 지연에 따른 이자발생 및 범칙금은 최소한으로 감소됨
- 부동산 양도소득세의 세율
 - 재산의 가치 20,000유로까지는 8%(현행 9%)
 - 나머지 금액에 대해서는 10%(현행 11%)

2. 스페인의 주요 세제개혁 내용

가. 배경

- 스페인은 올해 초 재정적자 전망치가 상향조정되고 실업률이 20%에 육박하는 등 경제 전반에 상당한 악

15) 3개월 미만의 경우는 20% 원천과세
 16) 6개월 이내의 본국송환 자금은 출처를 조사하지 않음
 17) 누진과세 도입
 18) 40만~50만유로
 19) 500만유로 이상에 대해 적용

재가 존재하여 지난 3월 초와 4월 초에 경기회복을 위한 세제조치를 마련하는 등의 세계개혁을 추진함

- 소비세와 부가가치세의 경우, 세율 인상보다는 세제 전반의 조정과 효율화에 초점을 맞추고 있는 것이 특징임
- 소비세와 관련하여 면세물품에 대한 적절한 제한규정을 마련하였고, 일관된 소비세가 적용이 되도록 세제합리화를 추진함
- 부가가치세는 e-book의 활성화를 위해 하드웨어에 다운로드시 경감세율을 적용해 주는 등의 세원 투명성 조치를 추진
- 법인세 분야에서는 고용안정을 위한 일시상각의 기한을 연장하는 반면, 조세특례제도에 의한 거래는 감독을 대폭 강화함
- 소득세 분야에서는 에너지효율을 위한 수도, 가스의 개보수와 대중교통 이용자에게 소득공제 혜택을 줌
- 재정위기 이후 스페인 정부의 대응과정은 다음과 같음
- 2월중: 재정적자 전망치가 상향 조정되고 실업률이 20%에 육박하는 등 경제상황이 악화됨
- 2~3월중: 국제발행계획²⁰⁾ 및 올해 50억유로 규모의 재정지출 삭감을 계획
- 3월 초: 2009년 9월 승인된 예산안에 추가적인 세제효율화 조치를 포함하여 승인
- 4월 9일, 13일: 경기회복을 위한 세제조치를 법령을 통해 공포하고, 관보에 게재하여 승인함

나. 스페인의 주요 세계개혁 내용

- 법인세 분야의 경우 고용안정과 중소기업을 지원하는 조세혜택이 부여됨
- 고용안정을 위한 신규자산 투자와 부동산 투자의 경우 일시상각(free depreciation²¹⁾)이 각각 2011년과 2012년까지 연장됨
- 중소기업²²⁾에 대한 이전가격문서(transfer pricing document)의 제출이 면제
- 거래가격 100,000유로 이하의 부분에 대해서만 제출이 면제되고, 조세회피지역에서의 거래는 면제에서 제외됨
- 개인소득세 분야는 주거 목적의 주택개조시 에너지효율을 목적으로 하는 경우 공제가 연장되고 대중교통수단을 이용할 경우 새로운 공제제도가 도입됨
- 주거 목적의 주택개조에 대한 10% 임시소득공제가 2012년 12월 31일까지 연장됨
- 과세소득 53,007.02유로를 초과하지 않는 납세자에게 적용
- 주택개조는 에너지효율, 환경보호, 전기·물·가스의 개보수 등의 목적에 부합되어야 하며, 공제의 한도는 총 12,000유로임
- 대중교통수단 이용공제: 통근자에게 최고 1,500유로의 공제 허용
- 부가가치세 분야는 이미 지난해 세율이 인상되었으나 e-book 사용 등에 대해서 기존세율을 적용하거나 최저경감세율을 적용하는 등의 과세혜택을 부여함

20) 스페인은 만기채 상환 및 재정적자 보전을 위해 2010년 내 970억유로를 차입해야 하는 상황

21) free depreciation은 감가상각의 형태(일시, 또는 부분상각)를 적격한 투자를 한 회사에서 선택할 수 있는 제도

22) 연간 매출액 8백만유로를 초과하지 않는 기업의 경우



- 경감세율이 7%에서 8%(표준세율은 16%에서 18%)로 인상²³⁾되었음에도 불구하고 주거주택의 개보수에 대해서는 경감세율 7%를 2012년 12월 31일까지 유지함
- e-book 사용에 대한 경감세율 적용
 - 'e-book을 하드웨어에 다운로드²⁴⁾' 하는 경우는 최저경감세율 4%를 적용함
 - 그 외 e-book의 확대와 정착을 위해 다음의 행위 시 2010. 7. 1부터 적용되는 표준세율(18%)도 16%의 현행수준으로 과세
 - 1) e-book download 코드 부착 판매
 - 2) 공공기관, 학교 등 디지털화된 e-book 서비스 접속
 - 3) DB 접속이나 상담서비스
 - 4) 문학작품의 디지털화

23) 효력은 2010년 7월 1일부터 발생됨

24) USB나 CD-Rom에 받는 것은 적용 불가하다는 법원 판정

정책 흐름



- 합병 등 기업구조개편 관련 세법 시행령 개정 추진
- IMF 세계경제전망 발표
- 2011년도 예산안 편성지침, 기금운용계획안 작성지침 확정
- 2010년 1/4분기 GDP
- 재정지출 수반 중 · 장기계획 협의지침 개정
- 국고금관리법 시행령(안) 입법예고
- 금년 5월부터 근로장려금 신청 절차 대폭 간소화
- 친환경 자동차세제 도입 공청회 개최
- 지방재정 조기집행 3월 말 평가, 우수 자치단체 선정

합병 등 기업구조개편 관련 세법 시행령 개정 추진

* 본 자료는 2010년 5월 3일 기획재정부 세제실 법인세제과에서 발표한 「합병 등 기업구조개편 관련 세법 시행령 개정 추진」의 전문입니다. (편집자 주)

- 정부는 지난해 합병, 분할 등 기업구조개편을 지원하는 세제를 대폭 개편하였음 (작년 말 법인세법, 조특법 개정 → 구조개편 관련 규정은 금년 7. 1일부터 시행 예정)
 - 그에 따른 후속조치로서, 세법 시행령을 상반기 중 개정할 계획임
 - 이번 시행령 개정의 주요 내용은 작년 말 개정된 법률에서 시행령에 위임한 사항, 세무처리방식 등 기술적 사항, 기타 기업구조개편 관련 제도보완 사항 등을 규정하기 위한 것임
 - 앞으로 부처협의, 입법예고, 법제처 심사, 차관회의, 국무회의를 거쳐 6월 초순까지 시행령 개정을 완료 · 공포할 계획임
- * 개정 시행령은 2010. 7. 1 이후 합병 등을 하는 분부터 적용됨

기업구조개편 관련 稅法 施行令 주요 개정내용

◇ 합병, 분할 등 기업구조개편 관련, 작년 말 세법 개정(금년 7. 1 시행)에 따른 후속조치로서 관련 稅法 施行令 개정 추진

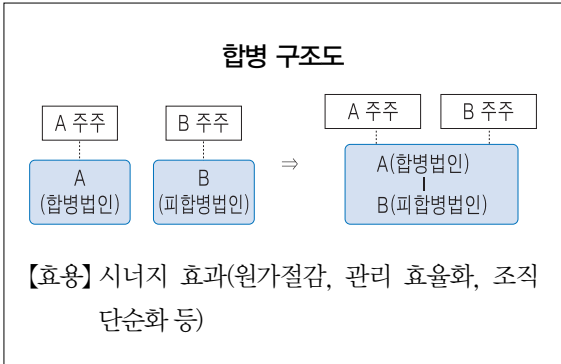
1. 추진 배경

- 작년 말 법인세법 · 조특법 등을 개정하여 합병, 분할 등 기업구조개편 세제를 대폭 개편
⇒ 후속조치로서 관련 세법 시행령을 상반기중 개정 필요

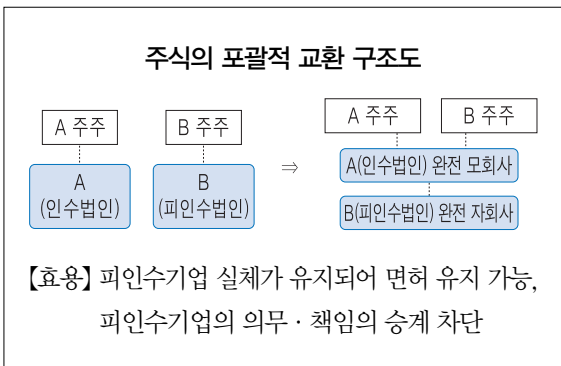
2. 법 개정내용

◆ 민간부문 스스로의 원활한 구조조정을 지원하기 위해 인수합병(M&A) 등과 관련된 법인세제를 선진국 수준으로 개편

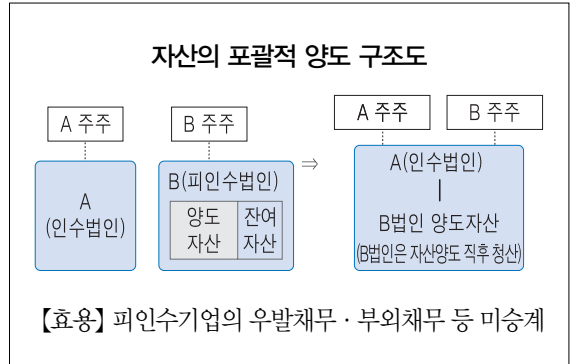
- 현행 M&A (합병 · 분할) 과세체계의 근본적 개편
 - 합병 · 분할시 발생하는 양도차익에 대해 현재는 사업용 유형고정자산에 한정하여 과세이연 혜택을 부여하고 있으나(부분 과세이연)
 - 앞으로는 모든 자산의 양도차익에 대해 과세이연(완전 과세이연)
 - 다만, M&A를 이용한 조세회피를 방지하기 위해 과세이연이 인정되는 주주 · 사업의 연속성 요건 내실화



- 새로운 M&A 유형에 대하여 합병과 동일한 과세 특례 신설
- 회사법상 주식의 포괄적 교환·이전에 대한 과세 특례 신설
- 2개 회사가 실질적으로 1개 회사로 통합된다는 점에서 실질이 합병과 유사하므로 합병과 동일한 특례 적용



- 「자산의 포괄적 양도」를 통한 M&A에 대해 합병세제 적용
- 인수기업 주식을 대가로 자산을 대부분(90% 이상) 양도 후 청산하는 경우 실질이 합병과 유사하므로 합병과 동일한 특례 적용



- 현물출자를 통한 기업간 전략적 제휴 및 자본확충 지원
- 현물출자시 양도차익에 대한 과세이연 범위를 확대함으로써 공동투자를 통한 기업간 제휴 원활화 및 자본확충 방법 다양화
- 예) 각각의 기업이 보유하고던 부동산, 기술(무형고정자산), 자금 등을 공동으로 투자(현물출자 등)하여 법인을 설립하는 방식으로 기업간 전략적 제휴

현행	변경
• 주식, 사업용 유형고정자산에 한정	⇒ • 모든 자산에 적용
• 현물출자를 통한 법인 설립시에 한정	⇒ • 증자시에도 적용

3. 법개정에 따른 시행령 개정내용

- 합병·분할 관련
- (세무사항 승계) 적격 요건*을 갖추면 이월결손금, 세무조정사항, 세액공제 등 일체의 세무사항이 승계되도록 하여 합병·분할 시점에서 세금문제가 발생하지 않도록 지원
- * ㉠사업목적(1년 이상 사업영위 법인간 합병), ㉡ 지분의 연속성(합병대가의 80% 이상 주식으로 교부), ㉢ 사업의 계속성(승계사업을 계속 영위)

구분	현행	개정
이월결손금	적격요건 외에 별도의 추가요건* 충족 필요	적격요건만 갖추면 승계
세무조정사항	항목별로 개별적으로 규정	일괄 승계
세액공제	합병에 한하여 승계	분할도 승계 허용

* 장부가액 승계, 합병시 교부한 합병신주가 합병법인 발행주식총수의 10% 이상 일 것

- **(자산가액)** 적격요건을 갖추면 구조개편 시점에서 과세문제가 발생하지 않도록 장부가액으로 자산을 승계토록 함
- **(합병대가 유연화)** 합병대가 중 주식으로 교부해야 하는 비율을 95% → 80%로 완화하여 합병이 원활하게 될 수 있도록 지원하되
 - 피합병법인 주주가 합병대가로 금전을 받은 부분은 이익이 실현되었으므로 합병 시점에서 과세
 - * 실현된 이익의 범위 내에서 금전으로 교부받은 부분만큼의 제배당소득 과세
- **(사후관리 요건 내실화)** 조직재편 이용한 조세회피 방지
 - 합병법인 등은 승계받은 고정자산의 1/2 이상을 3년간 보유 및 사업에 사용토록 정비
 - * 현재는 사업용 유형고정자산의 1/3 이상 보유 및 승계사업에 직접 사용해야 함
 - 피합병법인 등의 지배주주(특수관계자 포함)는 합병·분할로 취득한 주식을 3년간 보유토록 의무 신설
- 새로운 기업구조개편 유형* 관련
 - * 주식의 포괄적 교환·이전, 자산의 포괄적 양도, 현물출자를 통한 증자
 - 합병·분할 세제에 준하여 과세이연, 장부가액 승계, 세무처리 등 규정

4. 향후 추진계획

- 이번주(5. 4)부터 입법예고, 부처협의 등을 거쳐 6월 초순까지 시행령 개정 완료 추진

참고 기업 구조개편세제 시행령 주요 개정내용

과세특례 효과 관련

- 적격요건을 갖추면 세무조정사항을 일괄적으로 승계

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 합병·분할시 세무조정사항 승계 <ul style="list-style-type: none"> • 원칙 : 적격 여부와 관계없이 세무조정사항 항목별로 구분 (강제승계, 강제미승계, 선택승계) • 예외 : 분할의 경우에는 적격이면 일괄승계 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세무조정사항 승계를 적격 여부와 연계 <ul style="list-style-type: none"> • 적격 : 일괄 승계 • 비적격 : 일괄 미승계 * 합병, 분할 동일

(개정취지) 적격요건을 갖추면 구조개편 시점에서 과세문제가 발생하지 않도록 함

- 합병·분할시 세액공제 승계 정비

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 구조개편시 세액공제 승계 <ul style="list-style-type: none"> • 승계 대상 : 합병에 한정 • 세액공제는 합병법인 전체 소득에 대한 세액에서 공제 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세액공제 승계 정비 <ul style="list-style-type: none"> • 분할의 경우에도 승계 허용 (단, 분할법인이 소멸할 것) • 승계받은 사업부문 소득에 대한 세액 내에서 공제

(개정취지) 기업분할 지원 및 구조개편을 통한 조세회피 방지

■ 구조개편시 자산의 취득가액 결정

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 합병·분할·현물출자에 따라 취득한 자산의 취득가액 • 장부가액* 또는 시가(적격 여부와 별개) * 단, 시가 초과액은 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적격 여부에 따라 자산의 취득가액 결정 • 적격 합병 등 : 장부가액* 비적격 합병 등 : 시가 * 방식 : 시가로 기재하되, 시가와 장부가액의 차이를 자산조정계정으로 계상

(개정취지) 적격요건을 갖추면 구조개편 시점에서 과세문제가 발생하지 않도록 함

■ 주주에 대한 의제배당소득 과세체계 변경

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 피합병법인 주주 등에 대한 과세(의제배당과세) • 의제배당소득 = 합병대가(합병신주 + 금전등) - 피합병법인 주식(舊株) 취득가액 - 합병대가 中 합병신주 평가 : (적격) 액면가, (비적격) 시가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의제배당 과세체계 정비 • 의제배당소득 = Min {금전등, 실현된 이익} * 실현된 이익 = 합병대가 - 피합병법인주식 취득가액

(개정취지) 합병대가 유연화(주식교부비율 완화 : 95% → 80%)를 감안, 금전 부분은 이익이 실현되었으므로 합병시 과세

* 실현된 이익의 범위 내에서 금전으로 교부받은 부분만큼 과세

과세특례 사후관리* 관련

* 분할, 현물출자, 포괄적 주식교환, 포괄적 자산양도의 경우도 동일하게 정비

■ 과세특례에 대한 사후관리(기간 : 3년) 정비

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 과세이연에 대한 사후관리(기간 : 3년) • (사업의 계속성) 합병법인 등은 승계한 사업용 유형고정자산의 1/3 이상 보유 및 해당 사업에 직접 사용해야 함 〈신 설〉 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사후관리 제도 정비(기간 : 좌동) • (사업의 계속성) 합병법인 등은 승계한 고정자산의 1/2 이상 보유 및 사업에 사용해야 함 • (지분 연속) 피합병법인 등의 지배주주 등은 합병신주 등을 보유해야 함

(개정취지) 과세특례 강화에 맞추어 과세특례 요건을 내실화

■ 합병신주 보유의무가 있는 피합병법인 주주의 범위

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> 〈신 설〉 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과세이연을 적용받기 위해서는 피합병법인 등의 주주가 합병신주 등을 일정기간 보유해야 함 • 보유기간 : 합병등기일부터 합병사업연도의 다음 사업연도 개시일부터 3년간 • 대상 주주 <ul style="list-style-type: none"> - 피합병법인의 지배주주 및 그 특수관계자 - 단, 특수관계자 중 다음 해당자는 제외 <ul style="list-style-type: none"> • 4촌이상의 혈족 및 그 아내 • 지분비율이 1% 미만인 소액주주로서 그 지분가액이 10억원 이하인 자

(개정취지) 과세특례 요건으로서 주주의 연속성 요건 내실화

■ 사후관리 위반에 대한 예외사유

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사후관리 요건*을 위반하더라도 과세특례를 계속 적용받을 수 있는 요건 <ul style="list-style-type: none"> * ㉠합병법인이 승계사업 계속, ㉡피합병법인 지배주주등이 합병신주 보유 • 파산, 법원의 회생계획인가결정 또는 사망 • 합병, 분할, 현물출자, 주식의 포괄적 교환·이전, 자산의 포괄적 양도 등 기업구조개편(단, 적격요건을 갖춘 경우에 한함)

(개정취지) 불가피하게 사후관리 요건을 위반하더라도 과세특례를 계속 적용받을 수 있도록 함

새로운 과세특례 유형 관련

■ 주식의 포괄적 교환·이전에 따른 양도차익 과세이연 범위

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주식의 포괄적 교환·이전에 따른 양도차익 과세이연 특례 신설 <ul style="list-style-type: none"> • (완전자회사 주주) 주식양도차익 중 모회사 주식으로 받은 부분에 대해서 과세이연 <ul style="list-style-type: none"> - 과세소득 = Min {주식양도차익*, 금전등 수취액} * 주식양도차익 = 교환·이전으로 받은 대가 - 舊株 취득가액 • 양도차익의 범위 내에서 금전으로 받은 부분만 과세하고, 나머지는 향후 모회사주식 처분시까지 과세이연

(개정취지) 다양한 형태의 기업구조개편 지원

■ 자산의 포괄적 양도에 따른 양도차익 과세이연 범위

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자산의 포괄적 양도 후 청산시 양도차익 및 의제배당 과세이연 특례 신설 <ul style="list-style-type: none"> • (피인수법인) 양도차익 중 인수대가를 주식으로 받은 부분*에 대해 과세이연 (총당금 설정) <ul style="list-style-type: none"> * 양도차익 × (인수법인주식 가액 / 인수대가) • (피인수법인 주주) 잔여재산 분배에 따른 의제배당 소득 과세시 인수법인 주식으로 받은 부분에 대해 과세이연 <ul style="list-style-type: none"> - 의제배당 = Min {실현된 이익*, 금전등 수취액} * 실현된 이익 = 분배받은 잔여재산가액 - 舊株 취득가액 ※ 실현된 이익의 범위 내에서 금전으로 받은 부분만 과세하고, 나머지는 인수법인주식 처분시까지 과세이연

(개정취지) 다양한 형태의 기업구조개편 지원

IMF 세계경제전망 발표

* 본 자료는 2010년 4월 21일 기획재정부 국제금융국 IMF팀에서 발표한 「IMF 세계경제전망 발표」의 전문입니다. <편집자 주>

'10년 IMF 세계경제전망(WEO) 주요 내용

1. 세계경제전망 및 정책과제

① **(세계경제상황)** 세계경제는 확장적 정부정책, 금융시장 개선 등에 힘입어 아시아 신흥국을 중심으로 예상보다 빠르게 회복

- **(선진국)** 미약한 회복세를 보이는 가운데 신흥개도국에 비해 다소 늦었지만, 미국이 유럽·일본보다 나은 개선추세를 시현
- **(신흥국·개도국)** 아시아 신흥국과 라틴 아메리카를 중심으로 강한 회복세를 보이고 있으나, 유럽 신흥국과 독립국가연합 지역의 회복은 지연

② **(경제전망)** 아시아 신흥국의 빠른 경제회복을 토대로 세계경제의 회복세가 지속될 전망

- **(세계경제 성장률)** '10년 4.2%, '11년 4.3%로 전망하여, '10. 1월('10년 3.9%, '11년 4.3%)에 비해 0.3%p('10년) 상향 전망
- **(한국경제 성장률)** '10년 4.5%, '11년 5.0%로 전망하여, '10. 2월('10년 4.5%, '11년 5.0%)과 동일

③ **(위험요인)** 세계경제 회복세를 저해할 수 있는 위험요인으로는 국가채무 증대, 정책대응 여력 축소 등을 제시

- **(국가채무 증대)** 선진국을 중심으로 국가채무 증가에 따른 Sovereign Risk 증대가 주된 위험요인으로 등장
- **(정책대응 여력 축소)** 경기부양 과정에서 발생한 국가채무 증대로 필요시 재정을 통한 정책대응 여력이 크게 축소

④ **(정책과제)** 국가별 경제회복 속도를 감안하여 출구전략을 시행하되, 글로벌 불균형을 해소할 수 있는 정책방향 모색

※ 다만, 국가별 출구전략의 시기가 다를 경우 spillover 효과가 발생할 수 있으므로 이를 감안하여 정책을 집행할 필요

① **(재정정책)** 경기 회복세를 감안한 중기 재정 건전화 조치 마련

- **(선진국)** '10년까지 확장기조를 유지하되, '11년부터는 재정 악화가 우려되는 선진국을 중심으로 재정건전화 추진
- **(신흥국)** 재정건전성이 양호한 신흥개도국들은 회복세가 보다 확고해질 경우 위기에 시행한 지원책을 환원

② **(통화정책)** 신중한 출구전략과 자본유입에 대한 관리가 필요

- **(신흥국)** 빠른 경제성장을 보이고 있는 일부 신흥국을 중심으로 통화정책의 확장 기조가 점차 완

화되고 있는 추세

- (선진국) 재정 건전화 조치가 필요한 선진국은 확장적 통화정책을 유지할 필요
- ※ 신흥국으로의 급격한 자본유입 방지를 위해, 선진국·신흥국 모두 거시건전성 규제·감독 강화가 필요
- ③ (금융정책) 통화정책의 효율성 제고와 유동성 증가의 부작용 방지를 위해 금융시장 비효율성 개선과 건전성 규제 개혁 필요
- (단기) 은행 자본확충, 은행 정리·구조조정, 유동화 시장 회복 등을 통해 금융위기로 손상된 금융시장의 기능을 치유(Repair)
- (중장기) 건전성 규제체계 개선, 자본 기준 강화, 금융기관 규모·업무범위 규제, 구제금융 수수료 부과 등을 통해 시장규율 회복
- ④ (노동정책) 노동시장에 대한 충격을 완화하기 위해 확장적 거시경제정책으로 경기회복을 적절히 지원
- 동시에 임금의 유연성을 높이고, 신규고용 보조금 지급, 근로시간 단축제 등을 통한 고용창출 정책 마련

2. 국가별·지역별 전망

- ① (미국) 재정지출 등 경기부양책에 힘입어 경제가 회복중이나, 고용부진 등이 경기회복 장애요인으로 작용할 가능성
- (경제성장률) '09년 $\Delta 2.4\%$ → '10년 3.1% → '11년 2.6%
 - * 실업률 전망: '09년 9.3% → '10년 9.4% → '11년 8.3%
 - 경제회복의 점진적 진행이 예상되며 재정 건전성 악화 우려가 있어, 적절한 시기의 출구전략과 함께 재정 건전화 노력 필요

- ② (아시아) 세계무역 회복세, 자본유입에 따른 풍부한

유동성, 내수 회복 등에 힘입어 빠른 속도로 경제가 회복될 전망

- (경제성장률) '09년 3.5% → '10년 6.9% → '11년 7.0%
- 중국과 인도 등 아시아 신흥국이 세계경제의 회복을 주도

아시아 주요국의 성장률 전망

(단위: %)

	일본	중국	인도	인니	태국	대만	싱가포르	베트남	한국	아시아
'10년	1.9	10.0	8.8	6.0	5.5	6.5	5.7	6.0	4.5	6.9
'11년	2.0	9.9	8.4	6.2	5.5	4.8	5.3	6.5	5.0	7.0

- ③ (유럽) '09년 (-)성장률($\Delta 4.0\%$)을 기록했던 유럽지역은 '10년에는 상당수 국가의 성장률이 (+)로 전환될 전망

- (경제성장률) '09년 $\Delta 4.0\%$ → '10년 1.3% → '11년 1.9%
- 다만, 그리스 사태와 관련한 국가채무위기 및 재정수지와 경상수지의 적자로 인해 다른 지역에 비해 경제 회복이 느리게 진행될 전망

참고 주요 국가 성장률 전망

	2009 (실적치)	2010			2011		
		10.1월 (A)	10.4월 (B)	조정폭 (B-A)	10.1월 (C)	10.4월 (D)	조정폭 (D-C)
세계	△0.6	3.9	4.2	0.3	4.3	4.3	-
선진국	△3.2	2.1	2.3	0.2	2.4	2.4	-
유로	△4.1	1.0	1.0	-	1.6	1.5	△0.1
신흥개도국	2.4	6.0	6.3	0.3	6.3	6.5	0.2
주요 국가							
브라질	△0.2	4.7	5.5	0.8	3.7	4.1	0.4
캐나다	△2.6	2.6	3.1	0.5	3.6	3.2	△0.4
중국	8.7	10.0	10.0	-	9.7	9.9	0.2
프랑스	△2.2	1.4	1.5	0.1	1.7	1.8	0.1
독일	△5.0	1.5	1.2	△0.3	1.9	1.7	△0.2
인도	5.7	7.7	8.8	1.1	7.8	8.4	0.6
이탈리아	△.0	1.0	0.8	△0.2	1.3	1.2	△0.1
일본	△5.2	1.7	1.9	0.2	2.2	2.0	△0.2
한국*	0.2	4.5	4.5	-	5.0	5.0	-
멕시코	△6.5	4.0	4.2	0.2	4.7	4.5	△0.2
러시아	△7.9	3.6	4.0	0.4	3.4	3.3	△0.1
스페인	△3.6	△0.6	△0.4	0.2	0.9	0.9	-
영국	△4.9	1.3	1.3	-	2.7	2.5	△0.2
미국	△2.4	2.7	3.1	0.4	2.4	2.6	0.2
EU	△4.1	1.0	1.0	-	1.9	1.8	△0.1

* 한국의 '10. 1월 기준 자료는 '10. 2월 G20 재무차관회의시 IMF가 제출한 "Global economic prospects and policy challenges" 보고서의 한국 성장률 전망치임

2011년도 예산안 편성지침, 기금운용계획안 작성지침 확정

재정건전성의 조기 회복을 위한 기반을 마련하는 동시에
위기 이후 재도약을 뒷받침

* 본 자료는 2010년 4월 26일 기획재정부 예산실 예산기준과·기금운용계획과에서 발표한 「2011년도 예산안 편성지침, 기금운용계획안 작성지침 확정」의 전문입니다. (편집자 주)

- ◇ 2011년도에는 제로베이스의 강력한 세출 구조 조정과 재정운용의 생산성 제고를 통해 재정건전성의 조기 회복을 위한 기반을 마련하면서 위기 이후 재도약을 뒷받침하는 데 중점을 둘 계획
- ◇ 정부는 이와 같은 내용의 「2011년도 예산안 편성지침」 및 「2011년도 기금운용계획안 작성지침」을 4월 27일 국무회의에서 의결·확정하고 이를 4월 말까지 각 부처에 통보할 예정

- 2011년도 재정운용 목표는
 - 재정건전성의 조기 회복을 위한 기반을 마련하기 위해
 - 글로벌 금융위기 극복과정에서 약화된 재정건전성이 조기에 회복될 수 있도록 재정총량을 철저히 관리하고
 - 예산을 아껴 쓰면서도 국민이 필요로 하는 공공 서비스를 차질없이 제공할 수 있도록 재정운용의 생산성을 제고함
 - 또한, 위기 이후 재도약을 적극 뒷받침하기 위해
 - 선택과 집중의 원칙에 따른 전략적 재원배분으로 일자리창출과 민생안정을 도모하고
 - 신성장동력 창출 및 글로벌 역량강화 등을 추진함

- 2011년도 3대 재원배분의 중점은
 - 첫째, 일자리 창출과 민생안정을 도모함
 - 재정운용방식을 고용친화적으로 개편하고 취업 취약계층을 중심으로 맞춤형 고용지원을 강화하는 한편
 - 교육·주거비 등 서민부담을 경감하고 저소득층의 자립·자활을 통한 탈수급을 촉진함
 - 둘째, 국가발전을 견인할 신성장동력 창출 노력을 강화함
 - 기술혁신형 중소기업 육성과, 문화 콘텐츠·관광산업의 국제경쟁력을 제고하며
 - R&D투자, 녹색성장 기반 구축, 서비스산업 선진화 등을 통해 산업 전반의 고부가가치화와 고용 창출 능력을 높여 나갈
 - 셋째, G-20 정상회의의 성공적 개최를 계기로 글로벌 역량 강화 및 성숙한 국가질서 확립을 뒷받침
 - 공적개발 원조 등 국가 위상에 상응하는 국제기여를 확충하고 기후변화 등 글로벌 이슈에 선제적으로 대응하는 한편
 - 국가 안보 및 법질서를 확립하여 국민의 생명과 안전에 대한 보호를 강화함
- 이러한 재정운용의 목표와 재원배분 중점을 뒷받침할 재정운용의 전략은

- 첫째, 재정건전성에 대한 관리를 강화하기 위해
 - 2011년도 재정수지가 2010년(GDP 대비 $\Delta 2.7\%$) 보다 개선될 수 있도록 총지출을 철저히 관리함
 - * ('09) $\Delta 5.0$ - ('10) $\Delta 2.7$ - ('11) $\Delta 2.7\%$ 이내
- 둘째, 기금·특별회계 여유자금 활용 등 세입기반을 확충함
 - 불요불급한 비과세·감면 축소 노력 지속
 - 목적 달성에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 기금·특별회계 여유재원을 일반회계에 전출하는 등 여유재원을 통합관리
- 셋째, 예산을 아껴 쓰면서도 정부가 해야 하는 일은 제대로 하기 위해 재정운용의 생산성을 높여 나감
 - 이를 위해 모든 사업을 Zero-Base에서 전면 재검토하여 세출 구조조정을 추진
 - i) 재량적 지출은 우선순위가 낮거나 성과가 미흡한 사업의 경우 감액하거나 성과 제고방안을 강구
 - ii) 의무적 지출은 법개정·제도개선을 전제로 구조조정 추진
 - iii) 유사·중복사업에 대한 정비를 지속 추진하여, 유사사업은 연계를 강화하고 중복사업은 통폐합 추진
 - iv) 현재 진행중인 기금존치평가 결과(5월 말 완료 예정)를 반영하여 기금 폐지 및 통폐합 등 추진
 - 기획·편성·집행·평가 수단계에 걸쳐 지출의 효율성을 제고
 - i) 핵심 국책과제를 중점 지원하고 완공 위주의 사업비 지원으로 계속사업을 적기에 완료
 - ii) 정해진 사업규모를 최소비용으로 수행할 수 있도록 다양한 사업비·행정경비 절감방안을 강구
 - iii) 재정용자 및 출자사업의 지원 필요성과 방식 등을 점검하여 사업규모 재조정 등 효율화

추진

iv) 성과평가, 외부 지적사항 등 환류정보를 예산 편성에 적극 활용

- 금번에 국무회의에서 심의·의결된 2011년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침은 4월 말까지 각 부처에 통보되며
 - 각 중앙관서의 장은 지침에 따라 예산요구서를 작성하여 6월 말까지 기획재정부 장관에 제출하고
 - 기획재정부 장관은 예산안을 편성하여 국무회의 심의·의결을 거쳐 대통령 승인을 얻은 후 국회에 제출(10월 2일)하게 됨

참고 2011년 예산안 편성지침 주요 추가·보완사항

- ① 대규모 재정수반 계획에 대한 사전 협의절차 강화
 - 재정이 수반되는 중장기 계획에 대해서는 재정당국과의 사전협의 절차를 반드시 이행
 - 특히, 연간 500억원 이상, 총지출 2,000억원 이상이 소요되는 계획은 위기관리대책회의(경제정책조정회의) 등에 상정 의무화
- ② 국고보조사업 관리 강화
 - 주기적인 존치평가를 통해 존속 타당성이 인정되는 경우에 한해 예산 반영(→ 보조금 일몰제 적용)
 - (민간 보조) 민간의 자율적인 '권한과 책임' 하에 수행하는 것이 바람직한 사업은 민간보조 지원대상에서 제외*
 - * 행사 개최 등 민간의 전문성 활용 필요시 위탁사업 등의 형태로 운영
 - (지자체 보조) 보조금법 제31조에 따라 국고보조금 초과액을 반납하지 않고 자체적으로 사용한

경우 중앙관서의 장은 구체적인 사용내역을 제출

- ③ 청사 신축 및 시설·장비 도입의 타당성 검증 강화**
- 신규 시설·장비 도입 요구시 직접비용 외에 인건비, 관리비 등을 포함한 총비용 관점에서 타당성 검토
 - 인력충원계획 등을 포함한 '총비용 산출내역'을 제출
 - 청사신축시 설계단계에서부터 적극적인 에너지 사용 절감을 실천할 수 있는 방안 검토

- ④ 조세지출예산과 세출예산간 연계**
- 예산사업의 지원 여부·규모 등 검토시 관련분야 조세지출예산의 수혜대상·규모 등을 종합적으로 고려하여 중복지원을 방지
 - * 2011년 예산안부터 첨부서류로 "조세지출예산서"를 국회에 제출

- ⑤ 토지매입비 요구시 국유지 활용가능성 사전 검토**
- 건축물 신축을 위한 토지매입비는 기존의 국유지 활용가능성을 점검하기 위해 기획재정부(국고국)와 사전협의 후 반영

- ⑥ 일자리 사업 유형별 효율화 지침 시행**
- (직접 일자리 창출사업) 일반적 지원은 지양하고 소득수준, 연령, 성별 등을 감안하여 취업취약계층으로 지원대상 한정
 - (고용유지·촉진사업) 엄격한 기준과 원칙에 따라 지원요건·대상을 설계·운영하고 효과성이 미흡한 사업은 폐지
 - (교육·훈련사업) 산업계 수요 등을 반영하여 사업내용 및 규모를 설정하고, 교육훈련 종료 후 취업연계 프로그램 운영
 - (기타 간접 고용유발사업) SOC, R&D 등 간접 고용유발 사업은 효율성을 저해하지 않는 범위 내

에서 최대한 고용창출토록 운영

- ⑦ 성과계획과 예산과목 구조간 연계 강화**
- 예산과목 구조 체계가 성과계획에 부합*되도록 세출예산 요구
 - * 성과목표 ↔ 프로그램(항), 관리과제 ↔ 세항(단위사업)간 사업명 일치
 - 다만, 2011년 예산안에는 5개 부처*를 선정하여 우선 시범적용하고 2012년 예산안부터 확대
 - * 노동부, 여성가족부, 환경부, 관세청, 특허청
 - 신규사업은 성과계획서상 성과목표와의 부합성 검증절차 도입
 - 각 부처는 신규사업의 성과계획서와의 부합성 검토결과를 성과계획서와 함께 제출, 기획재정부는 예산편성시 활용

2010년 1/4분기 GDP

- 2002년 4/4분기 이후 가장 높은 7.8% 성장 -

* 본 자료는 2010년 4월 27일 기획재정부 경제정책국 종합정책과에서 발표한 「2010년 1/4분기 GDP」의 전문입니다. (편집자 주)

1 7년 만의 최고 성장률 기록

• 2010년 1분기 우리 경제는 전년동기 대비 7.8%(02년 4/4분기 이후 최고치), 전기 대비 1.8% 성장

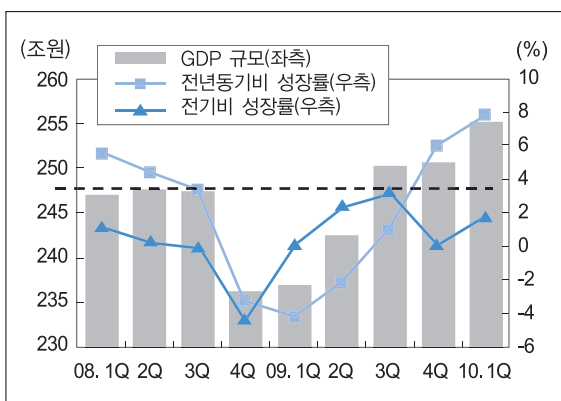
⇒ 경기 회복세가 강화되고 있다는 점을 시사

• 1/4분기 실질 GDP규모(계절조정 기준)는 위기 이전인 '08년 3/4분기에 비해 3.2% 높은 수준 ⇒ 위기 이전 성장경로에 근접

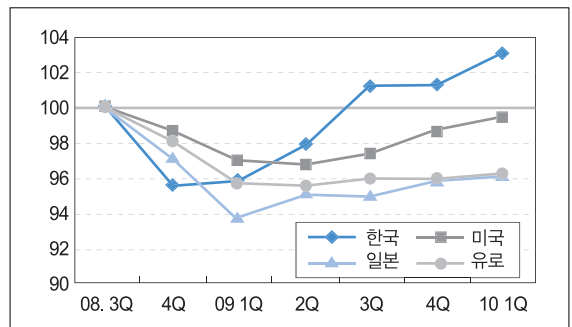
- 미국·유로·일본 등 주요 선진국은 아직 위기 이전 GDP 수준을 회복하지 못하고 있는 상황

* '10. 1/4분기 성장률(전년동기 대비 %, 미국·일본·유로는 블룸버그 전망치): (미국) 2.5 (일본) 2.6 (유로) 0.6 (중국) 11.7

GDP 규모 및 성장률 추이



각국 GDP 추이 ('08. 3분기=100)



* '10년 1/4분기는 한국은 실적치, 미국·유로·일본은 블룸버그 전망치 기준

2 소비·투자 등 내수와 수출이 동반호조를 나타냄

• 민간소비와 설비투자는 꾸준한 회복세를 유지
- 노후차교체 세제지원 종료 등의 영향으로 증가세는 다소 둔화

• 정부 소비는 제도개선* 및 부처합동 현장점검팀 운영 등을 통해 재정 조기집행을 차질없이 추진함에 따라 전기 대비 5.7% 증가

* '09년 한시 도입했던 제도(간접입찰제도, 지방비 확보 전국 비우선 교부 등)를 유지하고 이전용·수시배정 협의기간 단축 등 시행

* 재정집행실적(주요 사업비, 조원): ('09. 1/4)83.7 (2/4) 87.8 (3/4)57.3 (4/4)44.3 ('10. 1/4)84.1

• 재고는 감소규모가 줄어들면서(전기 대비 Δ 1.6조원) 성장에 큰 폭 기여(전기 대비 1.2%p)

* 재고증감(계절조정, 조원) : ('09. 1/4)△6.3 (2/4)△9.3 (3/4) △4.8 (4/4)△3.9 ('10. 1/4)△1.6

- 재고조정이 종료되고 있음을 감안할 때 향후 재고증가가 성장 기여요인으로 작용할 전망

* 외환위기 이후 회복과정에서는 '98. 2/4분기부터 5분기 연속 성장에 큰 폭 기여

- 대외여건 개선에 따라 재화수출이 반도체 · 자동차 등 주요 업종을 중심으로 전기 대비 3.4% 증가
- 다만, 수입이 수출보다 크게 증가함에 따라 순수출은 성장에 마이너스 기여(전기 대비 △0.7%p)

지출부문별 기여도(전기비, %, %p)

	08년			09년					10년 1/4
	연간	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	
GDP 성장률	2.3	△0.1	△4.5	0.2	0.2	2.4	3.2	0.2	1.8
내수	1.4	0.3	△6.9	△3.8	△2.1	1.5	4.0	0.7	2.6
- 민간소비	0.7	0.1	△2.4	0.1	0.1	1.8	1.0	0.2	0.3
- 정부소비	0.6	0.1	0.2	0.8	0.5	0.1	0.0	△0.4	0.9
- 설비투자	△0.1	△0.1	△1.3	△0.9	△1.0	0.7	0.9	0.5	0.2
- 재고	0.6	0.1	△2.9	△4.6	△2.8	△1.5	2.3	0.4	1.2
순수출	1.0	△0.2	2.3	4.0	2.3	0.8	△.9	△0.6	-0.7
- 수출	2.8	△0.1	△3.9	△0.4	△2.0	5.0	2.3	△0.5	1.2

지출부문별 증가율(전기비, %, %p)

	08년			09년					10년 1/4
	연간	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	
GDP 성장률	2.3	△0.1	△4.5	0.2	0.2	2.4	3.2	0.2	1.8 (7.8)
민간 소비	1.3	0.1	△4.5	0.2	0.3	3.3	1.7	0.4	0.6 (6.2)
정부 소비	4.3	1.0	1.7	5.0	2.9	0.7	0.0	△2.4	5.7 (3.8)
설비 투자	△1.0	△1.0	△13.9	△9.1	△10.5	9.0	10.8	5.3	1.5 (28.8)
건설 투자	△2.8	0.7	△3.3	4.4	5.9	1.8	△0.7	△0.1	0.9 (1.9)
재고 (기여도)	0.6	0.1	△2.9	△4.6	△2.8	△1.5	2.3	0.4	1.2 (2.4)
재화 수출	4.6	△0.5	△12.5	0.0	△1.7	13.5	5.1	△1.5	3.4 (21.3)
재화 수입	4.5	0.4	△15.5	△7.9	△5.8	8.7	8.0	△1.3	5.4 (22.1)

* ()는 전년동기 대비 증가율

- 전년동기비 성장기여도를 보면, 민간소비 · 투자의 회복세 견지, '09. 1/4분기 부진에 따른 기저효과 등으로 민간부문의 성장기여도가 크게 증가

* 전기비로는 금년 1/4분기 정부부문 기여도가 1.2%p로 '09. 1/4분기(1.3%p)와 비슷한 수준(한은)

정부 · 민간부문 성장기여도(전년동기비, %p)

	2008	2009				2010	
	연간	연간	1/4	2/4	3/4		4/4
GDP 성장률	2.3	0.2	△4.3	△2.2	1.0	6.0	7.8
- 정부기여도	0.5	1.5	1.9	1.9	1.5	0.8	0.8
- 민간기여도	1.8	△1.3	△6.2	△4.1	△0.5	5.2	7.0

- ③ 최근 대내외 여건을 감안하면 2/4분기 이후에도 안정적인 성장흐름이 지속되면서 연간 5% 성장하는 데에는 무리가 없을 전망

- IMF가 성장 전망을 상향조정하는 등 세계경제가 예상보다 빠른 회복세를 이어가고 대내외 수요회복, 고용개선, 양호한 경제심리 등으로 소비 · 투자가 증가세를 지속할 전망

* 2010년 세계경제 성장률 전망(IMF, %) ('09. 10)3.1 → ('10. 1)3.9 → ('10. 4)4.2

- 다만, 국제원자재 가격 상승 가능성, 국제금융시장 불안 재연 소지, 주요국 정책전환 움직임 등 위험요인은 상존

- ④ 현재 환율수준(4. 26일, 1,104원)이 지속될 경우 금년 1인당 GDP는 20,000불을 상회할 것으로 예상(20,700불 수준)

* IMF의 2010년 전망('10. 4월): (성장률) 4.5%, (1인당 GDP) 20,264불

- ◇ 1/4분기중 우리 경제는 수출·내수, 정부 및 민간부문이 고르게 성장에 기여하면서 경기회복세가 강화되는 모습
- ◇ 다만, 유가 등 원자재 가격 상승 우려, 국제금융시장 불안 가능성 등 불확실성이 상존하고 있으므로 경기회복세를 유지하고 일자리를 창출하기 위한 정책노력을 지속

재정지출 수반 중·장기계획 협의지침 개정

- 중·장기계획은 수립단계에서부터 지출효율성을 정밀 점검 -

* 본 자료는 2010년 4월 23일 기획재정부 예산실 예산제도과에서 발표한 「재정지출 수반 중·장기계획 협의지침 개정」의 전문입니다. (편집자 주)

- 기획재정부는 4. 23일 재정지출을 수반하는 중·장기계획에 대한 사전협의를 강화하기 위해 「재정지출 수반 중·장기계획 협의지침」을 개정하여 각 부처에 통보

* 관련근거 : 국가재정법 제7조 제6항, 동법 시행령 제2조 제3항 및 제4항

- 이를 통해 재정지출을 수반하는 각종 중·장기계획은 수립단계에서부터 재정소요, 재원대책 등에 대해 부처간 심도있는 논의가 이루어짐으로써
 - 정부가 수립하는 중·장기계획에 대한 신뢰도를 제고하는 동시에 재정의 건전성도 보다 철저히 관리될 것으로 기대

■ 주요 개정내용

- ① 대규모 재정지출(연간 500억원 또는 총지출 2,000억원 이상)을 수반하는 중·장기계획은 원칙적으로 경제정책조정회의(위기관리대책회의), 대외경제장관회의 등에 반드시 상정(상정 의무화)
 - ☞ 상정 안건에 재정소요 및 재원조달방안 등에 관한 기획재정부와의 협의 여부를 반드시 명시(先협의 後상정 원칙)
 - ☞ 다만, 기획재정부장관이 참여하는 별도의 의사결정기구(국무회의, 장관급회의, 각종위원회

등)를 거치는 경우는 경제정책조정회의 등에 상정된 것으로 간주

- ② 협의사항을 이행하지 않을 경우에는 원칙적으로 예산편성시 소요재원 미반영
- ③ 지침 준수 여부를 평가하여 예산편성시 인센티브 또는 페널티를 부여하고 정부업무평가에도 활용할 방침
- ④ 이와 함께, 부처간 협의가 신속하고 원활하게 이루어지도록 협의 중점사항, 양식 등을 표준화하여 제시

참고 재정지출 수반 중·장기계획 협의 지침

I. 지침의 목적

국가재정법 제7조 제6항과 동법 시행령 제2조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 반드시 거쳐야 하는 기획재정부와의 사전협의를 위한 구체적인 내용 및 절차 등을 규정

- 국가 중·장기 비전과 전략을 재정 측면에서 체계적으로 뒷받침함으로써 재정운용의 효율성을 제고
- 미래 재정지출소요 및 재원여건을 사전에 예측하

여 대비함으로써 재정건전성을 안정적으로 유지

근거 법령

【국가재정법 제7조】

- ⑥ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부 장관과 협의하여야 한다.

【국가재정법 시행령 제2조】

- ③ 각 중앙관서의 장은 법 제7조제6항에 따른 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 제3항에 따른 협의와 관련하여 그 내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.

II. 협의 대상

◇ 각 중앙관서의 장이 수립하는 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획(국가재정법 제7조 제6항)

① “중앙관서의 장”의 의미

- 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관의 장(국가재정법 제6조 제2항)
- 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회 사무총장은 중앙관서의 장으로 간주(국가재정법 제6조 제3항)

② “재정지출 수반”의 의미

- 원칙적으로 국가 예산 및 기금운용계획에 의한 재정지출
 - 국가 일반회계 · 특별회계의 세출예산
 - 국가재정법 별표 2에 따른 법률에 의하여 설치된 기금의 기금운용계획상 지출
- 그 밖에 형태 및 방식을 불문하고 이루어지는 국가의 모든 재정지원 포함
 - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제53조에 따른 국가의 민자사업에 대한 재정지원
 - 「국유재산법」 제3조에 규정한 국유재산에 해당하는 주식, 지분, 출자증권 등의 지원 및 현물출자 등

③ 협의대상 “중 · 장기계획”

- 각 중앙관서의 장이 수립하여 2회계연도 이상에 걸쳐 추진되는 모든 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획
 - 전체 추진기간이 12개월 미만이라도 2회계연도에 걸쳐 추진되는 계획은 협의대상에 해당
- ‘계획’, ‘방안’, ‘대책’ 등 명칭 여하에 상관없이 향후 추진할 사업(제도)의 절차, 대상, 규모 등을 담은 모든 문서 포함
- 신규 수립하는 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획은 협의대상에 해당
 - 각 중앙관서의 업무에 대한 내부계획이라 하더라도 정부 내 다른 기관에 공개 또는 제출되는 계획은 협의 필요
- 기협이한 중 · 장기계획의 경우, 그 내용을 구체화하는 세부계획을 수립하거나 기협의결과를 변경*할 시에는 협의대상

* 추진기간, 정책대상, 재정지출규모, 재원조달방안 등

- 기존 계획을 연동·보완하여 신규로 발표하는 계획
- 종합계획에 포함하여 기협의한 개별사업의 추진 계획
- 국가재정법 제87조에 따라 기협의한 재정수반 법령안을 구체화하는 계획 등

III. 협의 내용

- ◇ 각 중앙관서의 장은 재원조달방안 및 국가재정 운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정 부장관에게 협의 요청(국가재정법 시행령 제2조 제3항)
- ◇ 재정운용의 생산성 제고를 위하여 재정지출의 필요성, 정책대상, 추계의 타당성, 재원조달방안의 다양성 및 적절성, 국가재정운용계획과의 연관성 등을 중점 협의

- 1** 정부 정책 방향 및 우선순위에의 부합 여부
 - 중·장기계획 추진을 통해 달성하고자 하는 목표가 분명하고 구체적으로 설정되어 있는지 여부
 - 법령, 국정과제, 지시사항 등에 따라 계획이 추진되는지 여부
- 2** 다른 중·장기계획과의 중복 또는 상충 여부
 - * 국가, 지방자치단체 및 공공기관·단체 등이 수립한 계획 포함
- 3** 국가의 재정지출 필요성
 - 민간의 자율기능 또는 지방자치단체 등에 의해서도 해당 계획의 목표 달성이 가능한지 여부
 - 민간 또는 지방자치단체 등과 역할분담이 필요한 중·장기 계획은 국가와의 적절한 역할분담 방안 집중 협의
 - 재정지출이 아닌 법령 제·개정 또는 제도개선 등

다른 정책수단을 통해서도 해당 중·장기계획의 목표 달성이 가능한지 여부

- 4** 정책대상 및 사업추진 방식의 적절성
 - 해당 계획에서 당초 기대했던 효과가 구현될 수 있도록 정책대상 범위가 과소·과다선정되지 않고 적합한지 협의
 - 사업추진방식이 재정의 불필요한 누수(낭비)를 초래하지 않고 목표 달성이 가능하도록 설계되어 있는지 여부
- 5** 재정지출 기간 및 규모의 적정성
 - 추진기간 및 재정지출 규모가 해당 중·장기계획이 추구하는 목표 달성을 위해 적절한 수준에 해당하는지 여부
 - 추계의 전제 및 산출근거가 되는 정책여건 및 지표 등이 합리적으로 설정되어 있는지 여부
- 6** 과다·과소 추계가 없는지 집중 협의
 - 기획재정부는 필요시 재정지출 추계 등의 정확성을 제고하기 위하여 관련전문기관에 위탁하여 검증할 수 있음
- 7** 재원조달방안의 다양성
 - 민간투자 유치, 지방자치단체와의 매칭 및 세출구조조정 등 재원확보 방안을 다각적으로 검토
- 8** 국가재정운용계획과의 연계
 - 현행 국가재정운용계획의 범위 내에서 추진 가능한지 여부
 - 추가재원 투입이 필요한 경우
 - ☞ 기존사업 세출구조조정 등 자체재원 확보 방안 검토
 - ☞ 계획 내 세부사업간 우선순위를 감안, 사업규모 조정협의

VI. 협의 절차와 방법

- ◇ 각 중앙관서의 장은 해당 중 · 장기계획 확정 30일 전에 기획재정부장관에게 협의 요청(국가재정법 시행령 제2조 제3항)
- ◇ 대규모 재정지출*을 수반하는 중 · 장기계획은 기획재정부장관이 참여하는 의사결정기구에 반드시 상정
 - * 연간 500억원 또는 총지출 2,000억원 이상

1 협의 요청

- 공문으로 요청
- 원칙적으로 각 중앙관서의 장 명의의 공문으로 기획재정부장관에게 협의 요청(협의요청 시점 : 공문 도달 시점)
 - * 공문 수신자 : 기획재정부 예산실 소관과 및 예산제도과

- ※ 기획재정부가 참여하는 공동 T/F를 구성하는 경우
- 계획의 수립 초기부터 해당 중앙관서 및 기획재정부가 공동 T/F를 구성하는 경우에는 공동 T/F 구성 시점에 협의가 요청된 것으로 간주
- 다수 중앙관서가 관련되는 등 계획수립 초기부터 재정지출규모에 대해 긴밀한 협의가 필요한 경우 기획재정부를 포함하는 관계부처 공동 T/F를 구성하여 협의 가능

2 의사결정기구에의 상정

- 대규모 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획은 원칙적으로 경제정책조정회의(위기관리대책회의), 대외경제장관회의에 반드시 상정(상정 의무화)
- 상정 안전에 재정소요 및 재원조달방안 등에 관한 기획재정부와의 협의 여부를 명시(先협의 後

상정 원칙

- ※ 기획재정부장관이 참여하는 별도의 의사결정기구(국무회의, 장관급회의, 각종위원회 등)에 상정하는 경우
- 경제정책조정회의(위기관리대책회의), 대외경제장관회의의 상정을 거친 것으로 간주
- 이 경우에도 상정 안전에 재정소요 및 재원조달방안 등에 관한 기획재정부와의 협의 여부를 명시

- 소규모(연간 500억원 이하이고 총지출 2,000억원 이하) 재정지출을 수반하는 중 · 장기계획도 의사결정기구에 상정 가능

3 계획 확정시점

- 의사결정기구에서 해당 계획을 추진키로 결정하는 시점
- 별도의 의사결정기구를 거치지 않는 경우에는 해당 계획의 대외공표 시점

V. 협의결과의 활용

- 협의결과는 예산편성시 주요한 참고자료로 활용
 - 협의 미이행 재정지출 수반 중 · 장기계획은 원칙적으로 예산편성시 소요재원 미반영
 - 협의 이행 여부에 따라 예산상 인센티브 또는 페널티 부여 가능
- 본 지침의 준수 여부는 「정부업무평가 중 정책관리 역량 평가」에 반영

Ⅵ. 기타 사항

- 각 중앙관서의 담당부서가 제출한 협의요청 자료를 토대로 기획재정부 예산실 소관과와 협의 진행
 - 기획재정부는 협의요청 자료가 구체적이지 않을 경우 보완을 요구할 수 있음
- 기획재정부는 협의요청 자료를 토대로 중·장기계획에 대해 최대한 신속하게 협의
 - 긴급을 요하는 계획의 경우 실질적인 협의기간을 최대한 단축하여 중·장기계획 추진에 차질이 없도록 노력
- 각 중앙관서의 장은 중·장기계획 협의 실적을 유지하고 매분기 익월 5일까지 기획재정부장관에게 제출

국고금관리법 시행령(안) 입법예고

- 국고금 통합계정 범위 확대를 통한 재정운용의 효율성 제고 -

* 본 자료는 2010년 4월 21일 기획재정부 국고국 국고과에서 발표한 「국고금관리법 시행령(안) 입법예고」의 전문입니다. (편집자 주)

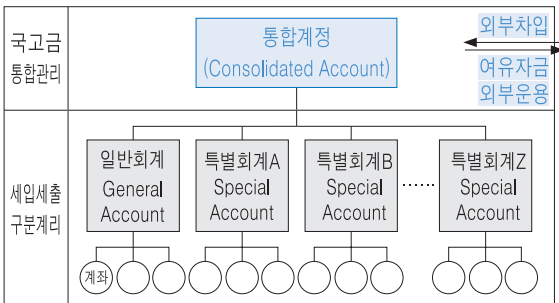
◇ 기획재정부는 정부 내 자금의 활용도를 제고하기 위해 통합계정의 범위를 확대하는 내용의 국고금관리법 시행령 개정안을 입법예고(4. 22~5. 12)하였음

* 법제처 심사, 국무회의 의결 등을 거쳐 '11. 1월부터 시행할 계획

- **(통합계정의 의의)** 국고자금의 조달, 집행시 회계간 칸막이를 제거하여 통합 운영함으로써 재정운용의 효율성을 높이기 위해 '05년부터 통합계정을 설치·운영

* 총 7,200개의 계좌로 구성된 국고금체계(exchequer pyramid)의 최상위 계정

- 자금 측면에서 통합계정만 국고금 잔고를 보유하고, 일반·특별회계에 설치된 각종 계좌는 무(無)잔고로 유지함으로써 국가 전체의 국고금 수급조절을 통합계정에서 총괄하여 수행



※ 외국도 국고금 관리의 효율성을 높이기 위해 통합계정을 설치·운영

☞ 미 국 : Treasury's General Account

☞ 영 국 : Consolidated Fund Account (1,300여개 하위계정으로 구성)

☞ 프랑스 : Treasury Account (6,800여개 하위계정으로 구성)

- **(통합계정의 범위)** 원칙적으로 자금운용의 특성상 불가피한 경우를 제외한 모든 회계의 계좌는 통합계정의 대상임

• (현행) 일반회계, 18개 특별회계 중 12개 특별회계(6개 특별회계*는 제외)

* 조달, 우편사업, 책임운영기관, 우체국 예금, 우체국 보험, 양곡관리특별회계

• (개선방안) 통합계정의 범위 확대

- 통합계정 신규편입: 조달, 우편사업, 책임운영기관특별회계

- 통합계정 불포함(현행유지): 우체국 예금, 우체국 보험, 양곡관리특별회계

※ 우체국 예금, 우체국 보험 및 양곡관리 특별회계가 제외되는 이유(중장기 검토 과제)

- 우체국 예금, 우체국 보험 특별회계 : 이자수입·지출의 재원으로 사용되며, 우정사업본부

에서 고객의 예금, 보험료와 함께 자금을 운용

- 양곡관리특별회계: 양곡연도(11월~익년도 10월)의 특성상* 통합관리가 곤란

* 예) 연말에 통합계정은 일시차입금을 전액 상환하여야 하나, 양곡관리특별회계는 자금수요가 큰 시기임

- (기대효과) 국고금 관리의 효율성이 제고될 것으로 기대
- 자금의 통합관리를 통해 무수익 잔고(idle money)를 최소화함으로써 외부조달 규모를 축소하거나 국고 여유자금 운용 규모를 확대*
- * 통합계정에서 제외되고 있는 특별회계의 자금규모(연간평균 잔, 조원) (07) 0.5 (08) 0.6 (09) 0.6

참고 1 통합계정 예산규모

(단위: 조원)

	'09년(A)	'10년(B)	B-A	증감률(%)
• 통합계정	254.8	254.4	△0.4	△0.2
- 일반회계	203.5	201.3	△2.2	△1.1
- 특별회계	43.4	45.5	2.1	4.8
- 기 타*	7.9	7.6	△0.3	△3.8
• 제외대상	8.6	8.5*	△0.1	△1.2
- 조 달	0.2	0.2	-	-
- 우편사업	3.4	3.5	0.1	2.9
- 책임운영기관	0.9	0.8	△0.1	△11.0
- 우체국예금	1.9	2.0	0.1	5.3
- 우체국보험	0.6	0.6	-	-
- 양곡관리	1.6	1.3	△0.3	△18.8

* 지난 회계연도의 결산상 잉여금

참고 2 통합계정 제외 특별회계의 규모

(연간평균 기준, 단위: 억원)

구분	조 달	우편사업	책임운영기관 ¹⁾	우체국예금	우체국보험	양곡관리 ²⁾	계
2007	886	1,718	1,833	3	200	0	4,640
2008	974	1,790	2,865	290	190	0	6,109
2009	1,060	1,803	2,287	431	150	0	5,731

1) 총 15개 책임운영기관의 연간평잔을 합산하여 산출

2) 양곡관리특별회계는 한은에서 상시 차입(1.1조원)하고 있으며, 차입금을 감안하면 실제 잔고는 없음

금년 5월부터 근로장려금 신청 절차 대폭 간소화

* 본 자료는 2010년 4월 23일 국세청 소득지원국 소득지원과에서 발표한 「금년 5월부터 근로장려금 신청 절차 대폭 간소화」의 전문입니다. <편집자 주>

- 우리 청은 근로장려제 시행 2년차를 맞아
- 지난해의 집행경험과 수급가구에 대한 만족도 설문조사 결과를 반영하여
- 근로장려금 수급요건을 갖춘 근로가구의 경우에는 쉽게 신청할 수 있도록 신청방식과 절차를 개선하였음

* 2009년 724천가구 신청, 591천가구 4,537억원(가구당 평균 77만원) 지급

- 지난해 집행과정에 대한 만족도 조사 결과, 전반적으로 높은 만족을 보여주고 있으나

* '안내·지급 등 집행과정에 만족한다'는 응답이 86.5~88.3%, '생활에 도움이 된다'는 응답이 90.3%, '내년에도 신청하겠다'는 응답이 90.7%

- 인터넷을 사용하지 못하는 응답자가 많고(43%), 신청서 작성이 불편하여 대부분 자기작성보다는 세무서 방문을 통하여 신청하는 경우가 많았음

* 2009년 세무서 방문신청 531천가구(73.4%), 전자신청 193천가구(26.6%)

- 이에 저소득근로자 가구가 편리하게 신청할 수 있도록

- 신청서식을 기재방식에서 체크방식으로 전환하고,
- 소득·재산 파악이 가능한 가구에 대하여는 신청서(안)를 작성·발송하고, 내용 확인 후 전화신청(ARS)할 수 있게 하는 한편,

- 전자신청제도를 개선하는 등 신청제도를 대폭 개선하였음

1. 근로장려금 신청서 작성 서식을 「기재방식」에서 「체크방식(Check Box)」으로 개선

- 신청서 서식 중 재산가액 등 신청자가 작성하기 어려운 재산 기재항목(11개)을 삭제하여, 신청자는 수급요건별로 「예」 또는 「아니오」로 체크만 하면 신청할 수 있도록 개선
- 재산가액 등 세부내용은 우리 청에 기 구축된 소득파악 Data Base를 활용하여 보완

종전	개선
■ 수급요건 확인에 필요한 재산가액 등을 일일이 신청서에 기재	■ 수급요건 확인을 위한 간단한 질문에 「예, 아니오」로 체크

* 조세특례제한법 시행규칙 별지 제64호의 2 서식(2010. 4. 20개정)

참고 근로장려금 신청 체크 박스(Check Box) 예시

- ① 작년에 근로소득이 있습니까? 예 아니오
- ② 작년 부부의 연간 총소득이 1,700만원 미만입니까? 예 아니오
- ③ 연간 소득금액이 100만원 이하인 만 18세 미만의 부양자녀가 있습니까? 예 아니오
- ④ 귀하와 세대원 모두 무주택자입니까?(작년 6월

1일 기준) 예 아니오

④ -1 만약 주택을 소유하고 있다면 기준시가 5,000만원 이하인 주택 한 채만 소유하고 있습니까? 예 아니오

⑤ 귀하와 세대원이 보유한 재산의 합계액이 1억 원 미만입니까?(작년 6월 1일 기준) 예 아니오

⑥ 지난해에 국민기초생활보장법에 따른 생계·주거·교육급여 중 전부 또는 일부를 3개월 이상 받은 적이 없습니까? 예 아니오

질문 모두 “예”를 체크하셨다면 근로장려금 신청자격이 있습니다.

2. 소득·재산 파악이 가능한 가구에 대하여 신청서(안) 발송

- 2009년 근로장려금을 지급받은 가구와 신규신청 예상가구 중 소득과 재산 파악이 가능한 가구에 대하여는
- 신청자가 간단하게 내용 확인 후 서명만 하면 신청서 작성을 완료할 수 있도록, 정부에서 근로장려금 신청서(안)를 작성하여 발송할 예정임

종전	개선
〈신 설〉	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소득과 재산 파악이 가능한 가구에 대하여는 • 근로장려금 신청서(안) 작성·발송 • 신청자는 확인 후 서명하여 제출 • 대상가구는 단독 근로가구와 배우자가 소득열람 동의한 맞벌이 가구 * 전체 신청대상 가구의 30% (15만~25만 가구) 수준 예상

3. 전화신청제도(ARS) 신설

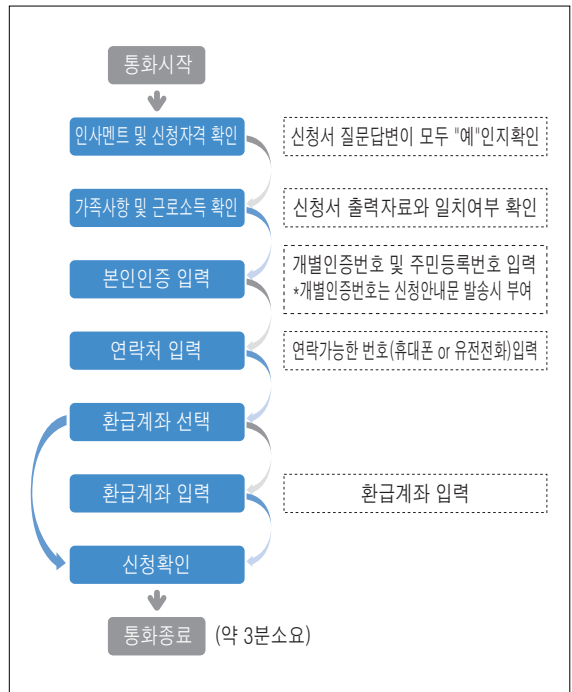
- 신청서를 제출하기 위해 세무서를 방문하는 불편을 덜어주기 위하여 전화로 근로장려금을 신청할

수 있도록 개선

- 금년에는 「근로장려금 신청서(안) 발송 가구에 대하여 시범적으로 실시하고
- 시행 결과를 보아 그 대상을 확대할 예정

종전	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로장려금 신청서를 작성하여 • 우편, 전자신청 또는 세무서에 방문하여 제출 * 적용대상 : 모든 신청자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 별도의 신청서 작성·제출 없이 • 전화(ARS)에 의한 신청제도 추가 * 적용대상 : 근로장려금 신청서(안) 발송가구에 한정

참고 전화신청(ARS) 절차



4. 전자신청 제도 개선

- 지금까지는 공인인증서가 있어야만 전자신청을 할 수 있었으나
- 근로장려세제 홈페이지(www.eitc.go.kr)에 회원가입만 하면 전자신청할 수 있도록 대상을 확대하고

* 홈페이지 가입시 부여되는 회원 ID 사용

- 신청서 첨부서류도 우편이나 세무서를 방문하여 제출하던 것을 스캐너 또는 사진기(휴대폰)로 촬영하여 파일(file) 형태로 전자제출할 수 있도록 개선

종전	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 신청대상자 <ul style="list-style-type: none"> • 공인인증서 소지자만 가능 ■ 첨부서류 제출 <ul style="list-style-type: none"> • 수동제출만 가능 ■ 제공자료 <ul style="list-style-type: none"> • 근로소득자료만 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로장려세제 홈페이지 회원 가입자(ID 부여) 추가 • 전자제출 추가 • 이자, 배당, 사업, 연금, 기타 등 모든 소득자료 추가 제공

* 첨부서류 전자제출 방법 : 홈페이지 로그인 → 편리한 조회 서비스 → 첨부서류 제출

5. 신청자가 종합소득세 신고의무자인 경우 종합소득 신고기한 연장

- 지난해까지는 종합소득이 있는 근로자가 근로장려금을 신청하는 경우
- 종합소득세 신고기간(5. 1~5. 31) 내에 종합소득세 신고를 하지 않으면 근로장려금을 지급받을 수 없었으나
- 앞으로, 근로장려금 결정일(8월 말)까지 종합소득세 확정신고를 하는 경우에도 근로장려금을 지급받을 수 있도록 개선(조세특례제한법 제100조의 6, 2010. 1. 1 개정)

종전	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 신고기간(5. 1~5. 31) 내 종합소득세 신고자만 근로장려금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로장려금 결정 전(8월 말)까지 종합소득세를 신고하는 자도 근로장려금 지급

* 2009년 근로자가 종합소득 신고한 경우 : 129천 가구(17.8%) 신청, 99천 가구(16.8%) 지급

6. 시행시기

- 금년 5월 근로장려금 신청시부터 적용

친환경 자동차세제 도입 공청회 개최

- 친환경 자동차세제 도입 위한 논의의 장 열린다 -

* 본 자료는 2010년 5월 4일 행정안전부 지방세운영과에서 발표한 「친환경 자동차세제 도입 공청회 개최」의 전문입니다. (편집자 주)

- 행정안전부(장관 맹형규)는 5월 4일 오후 2시 한국거래소 국제회의장에서 「친환경 자동차세제 도입을 위한 공청회」를 실시한다고 밝혔다.
- 정부는 지난해 7월 6일 제4차 녹색성장위원회를 개최하여, 자동차산업의 경쟁력을 제고하고 온실가스 감축을 위하여 자동차세제를 연비나 CO₂ 배출량 기준으로 전환할 것임을 발표한 바 있다.
- 이번 공청회는 한국조세연구원에서 지난 3월말 제출된 관련 용역결과를 발표하고, 학계·유관업계·환경단체 등 다양한 분야의 전문가들로 구성된 패널토론, 일반참가자의 질의·응답 시간 순으로 진행된다.
 - 공청회를 통하여, 친환경 자동차세의 과세기준(연비 또는 CO₂ 배출량), 과세구간, 세율, 적용대상, 시행시기 등 신규세제 도입의 주요 사항에 대한 각 계각층의 의견이 표출될 것으로 기대된다.
- 친환경 자동차세제의 주요 연구발표 내용의 중요요지는 다음과 같다.

구분	현행	연구결과
과세기준	• 배기량(cc) 기준	• CO ₂ 배출량, 연비 등 기준 마련
적용대상	• 모든 차량	• 신규승용차
과세구간 및 세율구조	<5단계> - 800cc 이하 : cc당 80원 - 1,000cc 이하 : cc당 100원 - 1,600cc 이하 : cc당 140원 - 2,000cc 이하 : cc당 200원 - 2,000cc 초과 : cc당 220원	세율구간을 11단계, 7단계, 4단계로 하되, 총세수를 중립적으로 유지하는 상태에서 개별세액이 결정되도록 세율구조 설계 ※ 행정비용, 세부담수준, 한·미FTA 등 통상문제 등을 종합적으로 고려
기타	• 중고차 감면 : 매년 5%	• 현행유지 또는 개선추진 • 한·미FTA협정 내용과 조화 필요

- 정부는 공청회에서 수렴된 의견을 적극 반영하여 정부개편안 초안을 마련하고, 지속적으로 관계부처, 전문가, 유관업계, 일반시민 등의 의사를 수렴하여 정부개편안을 확정할 계획이다.
- 이희봉 행안부 지방세제관은 “친환경 자동차세제가 도입되면 정부의 저탄소 녹색성장정책을 추진하는 기초적인 계기를 마련하게 될 것”이라며, “나아가 일자리 창출 등 경제효과에도 기여할 것으로 기대된다”고 밝혔다.

지방재정 조기집행 3월 말 평가, 우수 자치단체 선정

- 광주, 경북 등 24개 단체에 특별교부세 100억원 지급 -

* 본 자료는 2010년 4월 19일 행정자치부 지방재정팀에서 발표한 「지방재정 조기집행 3월 말 평가, 우수 자치단체 선정」의 전문입니다. <편집자 주>

- 행정안전부(장관 맹형규)는 서민 체감경기의 회복을 위해 역점시책으로 추진해 온 지방재정 조기집행에 대한 중간 평가를 실시하여, 24개 우수단체에 인센티브 100억원을 지급할 계획이라고 밝혔다.
- 이번 평가는 3월 말 조기집행 실적을 기준으로, 특광역시(7), 도(9), 시(75), 군(86), 자치구(69)의 5개 유형으로 나누어 실시하였으며,
- 최우수 기관인 광주광역시와 경상북도에는 각 10억원, 경기 파주시, 경기 여주군*, 서울 성동구에는 각 5억원을 지원하고, 대전광역시, 경기도, 경기 의정부시, 경기 양평군, 광주 북구 등 19개 우수기관에는 특광역시·도에 각 5억원, 시·군·구에 각 3억원의 특별교부세를 지원할 계획이다.
- * 여주군에 대한 재정 인센티브 지급은 여주 군수의 사회적 물의를 감안하여 보류키로 결정
- 지난해에 이어 올해에도 적극적인 조기집행을 유도하는 차원에서 평가를 실시하고 인센티브를 지급하게 되었다.
- ※ 2009년 지방재정 조기집행 실적 평가(1, 4, 7월)를 통해 인센티브 300억원 지급
- 지방자치단체의 1/4분기 조기집행 실적은 49조원으로, 상반기 목표액 91조원 대비 53.8%로 지난해 동기에 비해 9.1%p 상승하였으며, 연간 집행 대상액 152조원 기준 연간진도율은 32.2%이다.
- 특히, 일자리 창출·민생안정·SOC 등 중점관리사업의 경우 목표액 13.8조원 중 60.2%인 8.3조원을 집행하여 지방자치단체가 지역 현장에서 국민들이 조기집행을 체감하도록 하는 데 적극 노력하고 있음을 보여주었다.
- 최근 한국경제가 전반적 회복 추세 속에서도 고용부진, 환율 불안 등 대내외적 위험 요인을 내포하고 있는 상황에서, 주민 생활의 최일선에 있는 지방자치단체의 적극적 재정지출이 지역경제에 활력을 부여하고, 서민 체감경기 회복에 크게 기여할 수 있게 된다는 점에서 그 의의가 크다 하겠다.
- 특히, 올해는 지방세수, 이월액 및 세계잉여금 등의 감소로 인한 어려운 재정여건에도 불구하고 지역경제 활성화를 우선시하는 지방자치단체의 노력이 더욱 주목받을 만하다.
- 지방자치단체는 2009년 조기집행 시행 경험을 기반으로 회계연도 개시 전부터 자금 집행을 위한 사전절차를 이행하였으며, 긴급입찰, 선금지급, 우선차수계약 등 비상·한시 제도를 활용하여 조기집행에 적극 동참하였다.
- 기간 행정안전부도 효율적 조기집행 지원을 위해 지자체의 일시차입금 이자 2%p 보전, 지방교부세 확대 교부, 부동산교부세 조기 배정 등의 노력을 하였으며, 중앙부처 협의를 통해 행정절차 및 기간의 단축, 국고보조금 조기 송금 등으로 지방자

치단체의 애로사항이 신속하게 해결될 수 있도록 하였다.

- 또한 현장 중심의 관리를 위하여 차관, 차관보를 비롯한 실국장급 간부들이 월 1회 이상 현장에 방문하여 지방의 어려움을 직접 청취하고 조기집행을 견인하였으며, 조기 집행실적 부진단체 회의, 시도 부단체장 회의 등을 통해 추진현황을 면밀히 점검해 왔다.

- 이번 3월 평가를 통해, 실적이 우수한 단체에 인센티브를 부여하는 한편, 조기집행 우수시책으로 제출된 768건 중 특별히 파급효과가 높은 사례를 'Best 20 시책'으로 선정하고 확산·공유하여 적극적 조기집행의 분위기가 제도적으로 정착되도록 지원하고자 한다.

※ 조기집행 우수사례

▷ 자체적 조기집행 점검·관리 노력

- 조기집행과 실·국장 성과관리 지표 연계(충남), 관내 자치단체에 조기집행 인센티브 부여(강원, 충북 등), '조기집행 점검의 날' 운영(경북 청도군) 등

▷ 집행절차 간소화 및 자금집행방식 개선

- 계약서류 표준화를 통한 조기계약(부산 동래구), 신속한 대가 지급을 위한 '원스톱 서비스' (전북 군산시), '소유권 이전 대행처리제'를 통한 조기 보상(전남 장흥군) 등

▷ 예산 절감 및 부족재원 마련

- '재정조기집행 부실공사 방지 119신고센터' 운영(전북), 전년도 낙찰차액으로 사전 설계 용역 발주(광주), 자동차세 선납제 적극 시행으로 자금 확보(경기 수원시, 충북 청주시) 등

- 행정안전부 정현을 지방재정세제국장은 "지자체들이 적극적으로 재정지출을 위해 노력한 올해 상

반기가 서민 체감경기를 회복시키는 전기가 될 수 있기를 바라며, 2/4분기에도 지자체의 조기집행 애로사항 해결을 적극 지원하여 2010년 상반기 지방재정의 60% 집행의 목표를 달성할 수 있도록 최선을 다할 계획"이라고 밝혔다.

참고 1 3월 말 평가 결과 및 재정 인센티브 지급 계획

■ 평가 개요

- 평가대상 : 246개 지방자치단체
 - ※ 특·광역시(7), 도(9), 시(75), 군(86), 자치구(69) 등 5개 그룹으로 나누어 평가
- 평가항목 : 조기집행·민간실집행·중점사업 집행률, 정부시책 이행도 등
 - ☞ 24개 우수단체 선정, 특별교부세 100억원 지급

■ 평가 결과

24개 기관	특·광역시 (3개)	도 (3개)	시 (6개)	군 (6개)	자치구 (6개)	
100억원	20억원	20억원	20억원	20억원	20억원	
최우수	단체	광주광역시	경상북도	경기 파주시	경기 여주군*	서울성동구
	금액	10억원	10억원	5억원	5억원*	5억원
우수	단체	대전광역시 부산광역시	경기도 충청남도	경기 의정부시 경남 거제시 경기 평택시 경기 의왕시 경기 하남시	경기 양평군 전남 장흥군 충남 연기군 충남 금산군 전북 진안군	광주 북구 인천 계양구 서울 용산구 인천 남구 대구 달서구
	금액	각 5억원	각 5억원	각 3억원	각 3억원	각 3억원

* 여주군에 대한 재정 인센티브 지급은 여주 군수의 사회적 물의 등을 감안하여 보류기로 결정

참고 2 지방재정 조기집행 「Best 20 시책」

연번	시책명	주요내용	자치단체															
1	Starting-11 (November) 시스템 지속 운영	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도 시작 2개월 먼저 사업에 착수, 조기발주, 행정절차협의 동시이행 등으로 조기집행 가속화 	강원 원주시, 경기 평택시 등															
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>공정비교</th> <th>기존</th> <th>Starting-11 (November)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>사전준비</td> <td>1월 ~ 2월</td> <td>전년도 11월~12월</td> </tr> <tr> <td>사업발주</td> <td>3월 ~ 4월</td> <td>1월 ~ 2월</td> </tr> <tr> <td>사업착공</td> <td>5월 ~ 6월</td> <td>3월 ~ 4월</td> </tr> <tr> <td>준공기간</td> <td>9월~12월</td> <td>5월~10월</td> </tr> </tbody> </table>		공정비교	기존	Starting-11 (November)	사전준비	1월 ~ 2월	전년도 11월~12월	사업발주	3월 ~ 4월	1월 ~ 2월	사업착공	5월 ~ 6월	3월 ~ 4월	준공기간	9월~12월	5월~10월
		공정비교		기존	Starting-11 (November)													
		사전준비		1월 ~ 2월	전년도 11월~12월													
		사업발주		3월 ~ 4월	1월 ~ 2월													
사업착공	5월 ~ 6월	3월 ~ 4월																
준공기간	9월~12월	5월~10월																
<ul style="list-style-type: none"> 사전절차 등 조기이행으로 조기집행 가속화 																		
2	실시설계비 예산 전년도 확보	<ul style="list-style-type: none"> '10년 소하천 정비사업 실시 설계비를 사전에 '09년 본예산에 편성, '09. 11월, 실시설계 완료 본공사(25개소) 조기발주('10. 1월), 5월 까지 공사완료 예정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 총사업비의 83% 상반기 집행 예정 ⇒ 예산 조기집행 및 우수기 전 소하천 정비 완료로 풍수해 예방 효과 제고 	경북 구미시															
		<ul style="list-style-type: none"> '09년 10월 추경예산편성시 '10년 시설사업 실시설계비 확보 '10년 시설사업 중 회계연도 개시 전 실시설계 완료, 사업기간을 평균 1개월 이상 단축 ⇒ 사전준비 철저로 조기집행 성과 제고 	인천 옹진군															
3	전년도 낙찰차액 활용 사전 설계용역 발주	<ul style="list-style-type: none"> '09년 낙찰차액 등을 활용하여 '10년 사업분에 대한 실시설계 미리 착수('09. 10월) 및 시설공사 단계별 발주로 상반기 조기집행 추진 ※ 가로등 시설공사는 통상 실시설계용 (3~4개월 소요) 후, 하반기 발주 ⇒ 사전준비 철저로 조기집행 성과 제고 	광주광역시															
4	재정조기 집행 부실공사 방지 119신고센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> 대 상 : 전북도 및 관내 14개 시군에서 발주, 시공중인 건설공사 신고방법 : 도 홈페이지, 서면, 전화, 방문 등 운 영 : 기동감찰과 병행실시로 부실공사 사전차단 건설 조기집행 강화 및 민간 감시기능 강화로 안전시공 유도 	전라북도															
5	합동설계단 조기운영	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 집행잔액을 활용, 실시설계용역 조기시행 및 합동설계단 조기 운영 ⇒ 사전준비 철저로 조기집행 성과 제고 	경남 사천시, 경남 진도군 등															

연번	시책명	주요내용	자치단체
6	실·국장 성과관리 지표제 운영으로 재정조기집행 유도	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정 조기집행 실적을 전 부서 성과관리 공통지표로 선정, 도 역점과제로 조기집행 추진 ⇒ 부서장 책임 부여로 효과적 목표 달성 유도 	충청남도 등
7	조기집행 인센티브 부여	<ul style="list-style-type: none"> 관내 자치단체에 대한 평가 및 우수 기관에 대한 기관표창 및 시상금 지원 ⇒ 선의의 경쟁 유도, 조기집행 실적 제고 	강원도, 충청북도, 전라북도 등
8	조기집행 추진체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 목표역 초과 달성을 위한 월별 실천계획 수립 「조기집행 실태 점검의 날」 운영 및 보고회 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 매주 월·수·금 개최, 부군수(단장), 실과소장·읍면장 등 참석 우수부서 포상금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 매월말 집행실적 평가, 우수부서 포상금 지급 ⇒ 체계적인 조기집행 추진 및 참여 유도 	경북 청도군 등
9	신속한 대가 지급을 위해 「원스톱 서비스」 시행	<ul style="list-style-type: none"> 계약(적격심사)에서 청구까지 '대가 지급 원스톱 서비스'로 자금 신속 집행(종전 22일 → 개선 7일) 감독관 청구대행 서비스 등 '자금집행 전담반' 운영 ⇒ '집행 전담반' 운영으로 전년 대비 집행을 10%p 상승 등 신속한 자금집행 및 고객만족도 제고 	전북 군산시
10	계약서류 표준화를 통한 조기계약 이행	<ul style="list-style-type: none"> 계약관계법령 및 구비서류 표준화(공사도급표준계약서 등 30종) 업체에 표준서식 사전통보 및 구 홈페이지 계서로 업무효율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 표준화 서식 타시·군·구 파급 ⇒ 계약 관련 문의전화 감소(1일 30건 → 5건이하), 계약체결시간 감소(1건당 20분 → 5분 정도) 	부산 동래구
11	계약심사 처리기간 단축	<ul style="list-style-type: none"> 「경상남도 계약심사업무 처리규칙」상 처리기간 : 10일 처리기간 단축 목표 : 7일, 평균 처리기간 : 3.85일 	경상남도
		<ul style="list-style-type: none"> 「서산시 계약심사업무처리 규칙」상 처리기간 : 10일 평균심사기간 : 공사 6.7일, 용역 5일, 물품 4일 	충남 서산시
12	「소유권이전대행처리제」로 보상비 조기집행	<ul style="list-style-type: none"> 민간보조사업 추진에 따른 토지매입, 보상 추진과 관련, 담당공무원이 매대계약 서류 작성 대행 ⇒ 주민편의 제고 및 보상비 등 조기집행 기여 	전남 장흥군

연번	시책명	주요내용	자치단체
13	민간자본보조사업(물품) 시연회로 사업기간 단축	<ul style="list-style-type: none"> 업체별 제품설명과 시연을 통하여 보조사업능가가 당일 제품을 선택하고 계약을 체결할 수 있도록 시연회 개최, 사업기간 단축 ⇒ 재정 조기집행 및 보조사업능가 편의 증진 	충남 예산군
14	중소기업육성기금 융자조건 완화 및 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 융자조건 완화 - 융자시기 : 분기별 ⇒ 수시 - 대출금리 : 연 4.0% ⇒ 연 2.5% • 중소기업육성기금 융자지원 확대를 위한 추경예산 편성 ⇒ 상반기 중 전액 집행 예상, 자금난 겪는 관내업체의 경영애로 해소 기대 	서울 강북구
15	사업준공에 따른 민간수요자 확인방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 사항을 군 홈페이지에 게시, 하도급자 및 일용근로자의 대금청구 편의 도모 ⇒ 최종수요자 대금지급 개선으로 실질적 민간경제살리기 도모 	강원 고성군
16	생활민원기동처리반 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 구 성 : 민원담당 공무원 4명, 민간 자원봉사자 22명, 희망근로 (도배지원) 12명 • 지원대상 : 65세 이상 독거노인, 기초생활수급자, 차상위계층, 기타 저소득층 • 지원내용 : 전기·난방·상수도 등 교체·수리, 집수리, 기타 주민생활 불편사항 등 ⇒ 일자리 창출, 저소득층 지원을 통한 재정조기집행 추진 	전북 고창군
17	자동차세 선납제 적극 시행으로	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차세 선납제 적극 홍보로 징수를 제고 - 비영업용 승용자동차 등 대상 안내문 발송, 전화 통화대기 연결멘트, 공직자 대상 선납 협조 공문 등 ⇒ 80천건, 245억원 징수(전년 대비 45천건 145억원 증가), 조기집행 자금 확보 	경기 수원시
	조기집행 자금 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차세 일시납부 적극 홍보로 징수를 제고 - 시 홈페이지, 일간신문 등 • 57천건 120억원 징수(전년 대비 22천건 ⇒ 32억원 증가), 조기집행 자금 확보 	충북 청주시
18	예산 절감 및 절감재원의 일자리 창출 사업에 투자	<ul style="list-style-type: none"> • 예산절감 등을 통한 일자리 창출, 서민생활안정 사업 재원 확보 ※ 경상경비 등 절감률 7.2%로 9개 도 중 최고 ⇒ 예산절감 및 조기추경(조기집행) 통한 일자리 창출 	경상북도 등

연번	시책명	주요내용	자치단체
19	원수유량계 교정검사 조기실시로 원수비 절감	<ul style="list-style-type: none"> • 광역상수도 원수비용 지불의 기준이 되는 취·정수장 원수유량계의 교정검사 시기 조정(4월, 5월 ⇒ 2월) - 물의 비중 및 밀도가 높은 동절기에 교정 검사 실시 ⇒ 재정 조기집행 및 원수비용(예산) 절감 	인천광역시
20	'숲가꾸기 사업' 산물을 난방연료로 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 광역상수도 1~2월에 공공산림가꾸기 인력을 고용, 전년도 '숲가꾸기 사업' 산물을 수집 • '숲가꾸기 사업' 산물을 장작 등으로 조제하여 구역역 초소 등의 난방연료로 사용 ⇒ 일자리 창출을 통한 재정조기집행 및 예산절감 	경기도



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

“공공부문 일자리 유연화로 고용창출 필요”

“공기업 GDP 대비 부가가치 비중 2~3%”

고용난 해소를 위해 공공기관들이 일자리 유연화는 물론 구조조정과 경쟁력 강화를 통해 일자리 창출에 적극 나서야 한다는 지적이 제기됐다.

박영범 한성대 교수는 11일 한국조세연구원이 공공기관정책연구센터 개소 기념으로 개최한 ‘국가 고용정책과 공공기관의 역할’이라는 국제심포지엄에서 “공공기관 노사는 단체교섭 과정에서 갈등하기보다는 암묵적으로 답합해 상호 이익을 취할 가능성이 크다.” 라고 말했다.

그는 “담합적 구조하에서 해고의 유연성이 부족하고 성과주의형 임금체계가 정착되지 못하고 있다.”라며 “실질적 연봉제 도입 등 경직적 임금체계 및 고용관리를 유연화함으로써 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈하는 것을 선도해야 하는 책무가 있다.” 라고 강조했다.

이종훈 명지대 교수는 공공기관 청년인턴제와 관련, “인턴 중 일부를 정규직 채용으로 전환시키도록 할당제를 실시하든지, 민간이 하기 어려운 분야의 인턴에 집중해 내실화를 도모해야 할 것” 이라고 말했다.

또 합리적 임금피크제 도입, 단체협약시 인사경영권 침해부분을 최소화하는 등 선도적 인적자원 관리와 노사관계 확립, 정부 정책의 일자리 창출효과를 평가할 시스템 구축, 사회적 서비스 일자리의 청년참여 등을 제안했다.

그는 “저소득층 근로자의 직업훈련을 위해 기존 고용

보험에 일반회계를 보태 가칭 ‘국가인적자원개발(HRD)기금’을 조성해야 할 것”이라며 “훈련 참여를 높이기 위해 훈련기간 생계수단을 지급하는 방안을 적극 검토해야 할 것”이라고 주문했다.

성명재 조세연구원 선임연구위원은 “2005~2008년 우리나라 24개 공기업을 대상으로 국내총생산(GDP) 대비 부가가치 비중을 시산해본 결과 2~3% 내외로 추정됐다.”라며 “1980년대의 경우 정부투자기관의 GDP 비중이 3~6% 수준이었던 데 비해 다소 작아진 것”이라고 말했다.

그러나 그는 “두 기간 사이에 KT, 포스코, KT&G 등 대형 공기업이 민영화된데 따른 환경 차이가 크다.”라며 “이런 차이를 고려하면 공기업의 부가가치가 반드시 하락했다고만은 할 수 없을 것”이라고 설명했다.

그는 공기업의 정책과제가 ▲1960년대 정부주도형 성장정책의 성공적 추진을 위한 주체 ▲1980년대 경영효율제고 및 방만경영 방지, 책임경영 확립 ▲1990년대 말 이후 공기업 민영화 ▲노무현 정부 시절 지배구조 개선에 방점이 찍혔고, 이명박 정부 출범 이후 선진화가 정책이슈로 등장, 시장기능 강화, 자율권과 책임경영의 동시적 강화, 노사관계 합리화로 변천했다고 분석했다.

한편 이용걸 기획재정부 제2차관은 이날 축사에서 “공공기관 선진화계획은 공공부문의 경쟁력을 높여 중장기적 고용창출력 확충에 기여할 것”이라며 “정부는 향후 선별적이고 공공기관의 특성에 맞도록 인력을 운용해 나갈 것”이라고 밝혔다.

“신기술개발, 능동적 해외시장 개척, 대국민 공공서비

스 확대 등 공공기관이 새로운 부가가치를 창출하려는 노력에 대해서는 인력지원을 아끼지 않을 것"이라고 강조했다.

〈연합뉴스 2010-05-12일자〉

공공기관 임금 낮추면 인적 경쟁력 약화

정부가 지금까지 반 강제로 공공기관 임금을 통제할 경우 공공기관의 인적 경쟁력을 해칠 수 있다는 지적이 나왔다.

이종훈 명지대 경영학부 교수는 11일 조세연구원이 서울 명동 은행회관에서 개최한 '국가고용정책과 공공기관의 역할' 심포지엄에서 "정부가 추진하는 수치 위주의 획일적 구조조정은 경쟁력 강화보다는 공공기관(종업원)의 반발만 불러올 가능성이 크다"고 밝혔다. 이 교수는 특히 현 정부가 추진하는 공공기관 인건비 삭감 조치와 관련, "저임금은 궁극적으로 우수 인재 유치에 방해가 된다"며 "민간과 인재유치 경쟁을 벌여야 하는 공기업에게 신입사원 초임 삭감은 치명타가 된다"고 강조했다.

박영범 한성대 경영학부 교수는 "성과주의 임금체계를 정착시키려면 남성·정규직 위주의 연공적 임금체계를 개편해야 한다"고 제안했다. 그는 "직무가치에 따른 보수 체계를 도입하면 연령과 임금의 비례 관계를 약화시켜 임금과 조직 공헌도 간의 괴리현상이 줄어들게 된다"고 덧붙였다.

성명재 조세연구원 선임연구위원도 공기업 가격 통제 정책의 폐해를 지적했다. 그는 "우리나라처럼 공공요금 이 정책적으로 결정돼 가격이 탄력적으로 조정되지 못하면, 공기업의 경우 초고유가 상황에서 막대한 영업손실이 불가피하다"며 "원가를 제대로 반영하지 않을 경우 부채 누적 때문에 지속 가능한 경영이 불가능할 수 있다"고

경고했다.

〈한국일보 2010-05-12일자〉

의무지출 급증, 재정경직성 초래 우려

지출증가 불가피.. 내실화 방안 절실

정부 재정지출 중 의무지출이 급증하는 것은 복지 저변의 확대라는 긍정적 측면과 정부 정책의 재량권 축소라는 부정적 의미를 동시에 담고 있다.

의무지출은 대부분 사회복지 및 지방교부금으로 구성돼 있어 주요 선진국에 비해 낮은 복지 수준을 끌어올리고 지방자치를 실질적으로 지원하는 효과를 기대할 수 있다.

하지만 의무지출의 지나친 증가는 재정건전성을 압박하고 재정운용의 경직성을 초래해 정부 거시정책의 강력한 수단 중 하나인 재정정책에서 운신의 폭을 좁힌다는 우려도 적지 않다.

이런 이유로 의무지출 규모를 줄이지는 못할지라도 재정수반 법안에 대한 철저한 심사와 함께 의무지출의 내실을 높이고 효율성을 담보하기 위한 제도적 보완책이 마련돼야 한다는 지적이 나오고 있다.

복지지출 증가속도 세계 최고 수준

우리나라의 의무지출 비중은 다른 선진국에 비해 낮은 수준이라는 평가가 많다. 의무지출 항목 중에 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지지출이 대표적이다.

한국보건사회연구원의 연구결과에 따르면 2008년 우리나라의 총사회복지지출 규모는 국내총생산(GDP)의 11.0%로, 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 멕시코(7.6%) 다음으로 낮았다. 또 공공복지 지출비중은 GDP 대비 8.3%로 OECD 평균(20.6%)의 절반에도 못미쳤다.

그러나 복지지출의 증가속도는 세계 최고수준이었다. 사회복지지출액이 산출된 지난 1990년부터 2008년까지 18년간 연평균 증가율은 17.5%에 달할 정도로 높았다.

2004~2008년 사회복지지출액의 연평균 증가율은 10.8%로 OECD 평균 증가율(4.9%)의 2.2배 수준이었고, OECD 국가 중에서도 멕시코(14.3%), 아일랜드(13.3%)를 제외하면 가장 높았다.

의무지출 비중은 앞으로 더 급속히 늘어날 것이라는 관측이 높다.

한국조세연구원 박노옥 성과관리센터장은 “고령화가 의무지출 증가의 가장 큰 요인”이라며 “더욱이 우리나라는 이제 의무지출이 급증하는 초창기 단계에 있기 때문에 향후 이런 추세는 더욱 빨라질 것”이라고 말했다.

실제로 국회예산정책처의 추계에 따르면 정부의 총지출 중 의무지출은 올해 145조9천억원에서 2014년에는 200조원 안팎까지 늘어난다.

정부의 재량지출이 글로벌 금융위기 이전 5년의 연평균 증가율로 늘어난다고 가정할 때 2010~2014년 총지출은 292조8천억원에서 397조1천억원으로 104조3천억원 증가하는데 이중 의무지출 증가가 55조원으로 증가분의 52.7%를 차지한다.

또 재량지출이 소비자물가상승률 수준으로 증가한다고 가정할 경우 같은 기간 총지출이 68조5천억원 늘어나고, 이 중 의무지출 증가분은 75.5%인 51조7천억원에 달한다.

이에 따라 총지출 중 의무지출이 차지하는 비중도 올해 49.8%에서 내년에는 50%대로 올라선 뒤 2014년에는 50.6~54.7% 수준까지 올라갈 전망이다.

의무지출 내실화 방안 ‘절실’

의무지출이란 법률에서 지출의무나 지출규모를 명시적으로 규정한 지출로서, 지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 각종 연금과 건강보험, 기초생활보장급여 등 지방재정 보조금과 사회복지 지출이 대부분을 차지하고 있다.

의무지출 증가는 지방재정 건전화는 물론 우리나라처럼

복지의 저변이 좁은 국가가 선진복지국가로 넘어가고 있다는 뜻이기 때문에 증가세 자체를 문제삼을 이유는 없다.

다만 의무지출이 급속도로 늘어날 경우 재정의 경직성을 초래하고 향후 재정운용에 부담으로 작용할 수 있다는 점은 우려할 부분이다.

작년과 같은 경제위기 때 대규모 재정확대가 필요할 경우 정부의 여력을 줄이는 요인이 되고, 반대로 긴축 재정이 필요할 경우에도 재정을 탄력적으로 축소하지 못하는 원인이 될 수 있기 때문이다.

국회가 최근 국가재정법을 개정해 2012년부터 정부가 국회에 예산을 제출할 때 의무지출과 재량지출을 구분하도록 한 것도 이런 문제의식의 발로다.

전문가들은 의무지출 항목 자체를 줄이지는 못하더라도 최소한 의무지출의 효율성을 높이기 위한 방안을 마련할 필요가 있다고 입을 모은다.

복지지출이 필요로 하는 사람에게 적시에 제대로 전달되는지를 검증할 수 있는 시스템을 촘촘히 갖추는 동시에 재정수반 법안 심사시 재정총당 방안을 철저히 심사하는 장치가 갖춰져야 한다는 지적이 대표적이다.

조세연구원 박노옥 센터장은 “몇 년 전부터 복지지출에 대해서도 예비타당성 조사를 실시하고 있으나 제대로 작동하고 있지 않은 상태”라며 “재정수반 정책의 경우 시범사업을 실시한 뒤 확대 여부를 결정하는 방안을 검토할 만하다.”라고 말했다.

기획재정부 관계자는 “정부도 의무지출 내실화에 총력을 펼치고 있다.”라며 “대규모 재정수반 정책은 사전 협의절차를 의무화하고 보조금 일몰제 도입, 전달체계 개선, 부정수급에 대한 페널티 등을 지속적으로 추진할 것”이라고 말했다.

(연합뉴스 2010-05-09일자)

2008년 고소득 자영업자 세금탈루율 다시 증가

지하경제 차단 정부대책 실효없어

지난 5년간 기획 세무조사와 현금영수증제도 시행 등 강력히 대응했지만 고소득 자영업자의 세금 탈루율은 오히려 상승한 것으로 분석됐다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 3위에 해당되는 큰 규모의 지하경제를 줄이기 위해 쳐놓은 정부의 그물망에 구멍이 뚫린 것이어서 대책 마련이 시급한 것으로 지적된다.

22일 조세연구원의 박명호 전문연구위원이 2006~2008년 통계청 가계조사 자료를 기초로 소득과 지출 관계를 이용해 자영업자의 소득탈루를 추정한 결과 자영업자 가구의 평균 탈루율은 2006년 28.7%에서 2007년 23.8%로 하락했다가 2008년 24.3%로 다시 상승했다.

박 위원은 이에 대해 “정부의 현금영수증 제도와 신용카드 사용 활성화 노력이 어느 정도는 효과를 거두고 있으나 소득탈루를 완전히 잡아주지 못하고 있다”며 “오히려 2008년에는 소득탈루율이 높아진 만큼 정부가 과표

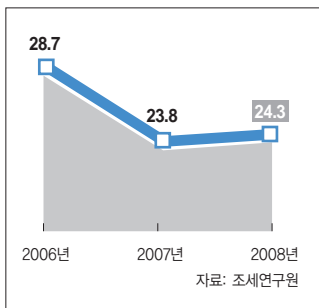
양성화 노력을 더욱 강화해야 한다”고 밝혔다.

특히 박 위원은 “이번 분석결과는 특정 변수만을 고려한 만큼 고소득 자영업자들의 실제 탈루율은 훨씬 높을 가능성이 크다”며 “지하경제 규모를 줄여나가기 위해서는 특단의 대책이 필요하다”고 지적했다.

국세청은 고소득 전문직과 자영업자를 상대로 강도 높은 기획 세무조사를 2005년 12월부터 지난해까지 모두 10차례 시행해 3조6000억원의 탈세액을 확인한 바 있으며 올해부터는 상시조사체제로 바뀌어나가고 있다.

자영업자 가구의
소득 평균 탈루율

(단위: %)



국세청은 5월부터 종합소득세 신고자 중 탈세 혐의자를 대상으로 ‘소득·지출 분석시스템’을 가동, 2005~2009년 귀속 종합소득세 신고분을 종합적으로 검증할 방침이다.

〈세계일보 2010-04-23일자〉

고령화로 소득불평등 더 커질듯

2050년에 27.5% 증가 전망

급속한 고령화 현상이 우리나라의 소득불평등도를 높이는 주요 원인이 되고 있다는 분석이 나왔다.

22일 한국조세연구원의 성명재 선임연구위원은 월간 <재정포럼> 4월호에 실은 ‘인구구조와 분기소득이동성의 변화가 소득분배에 미치는 영향’ 논문을 통해, 은퇴한 노인가구가 크게 늘면서 소득불평등도가 2050년까지 2008년에 견줘 27.5% 더 높아질 것으로 전망했다. 또 2020년에는 9.0%(2008년 대비), 2035년에 20.4%가 더 확대될 것으로 예측했다. 이런 예측은 통계청의 가계동향조사와 추계인구 자료를 바탕으로 분석된 것이다.

성 위원은 “1980년대 초부터 2000년대 초까지는 대체로 구조조정과 경기변동, 임금격차 변화 등 경제적 요인이 소득불평등도 확대에 영향을 끼쳤다”며 “그러나 최근 수년 동안에는 고령화로 대변되는 인구구조 변화가 주도적인 역할을 하고 있다”고 밝혔다. 실제로 소득불평등도를 나타내는 지수인 변이제공계수(SCV)를 이용한 분석에서 인구 고령화에 따른 소득불평등도는 외환위기를 거친 이후 1999년부터 증가세가 뚜렷한 반면, 고령화 이외의 변수가 끼치는 효과는 2006년부터 정체상태를 보였다는 것이다. 경제적 요인에 의한 효과는 미미해졌다는 뜻이다.

성 위원은 아울러 “향후 인구 고령화가 빠르게 진행될

것이라는 점을 고려할 때 분배개선을 위한 경제정책이 효과를 나타내더라도 고령화로 인해 소득불평등도가 계속 확장될 가능성이 크다”며 “소득이동성을 높일 수 있는 정책 방안을 강구해야 한다”고 지적했다.

〈한겨레신문 2010-04-23일자〉

재정포럼

2010년 5월호 통권 제167호

- 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 주임연구위원)

■ 월간 재정포럼

2010년 5월 17일 발행 / 제15권 제5호(통권 제167호)
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 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2133
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소 : 138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28
한국조세연구원 연구출판팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행 가락중앙지점
· 계좌번호 : 441-05-000011
· 예금주 : 한국조세연구원