

월간

재정포럼 5

월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2011년 5월호 제179호

- 현안분석** •
- 비영리법인 관련 제도의 국제 비교: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로/ 손원익
 - 자본소득과세에 관한 소고/ 홍범교

- 정책토론포트** •
- 환경친화적 조세 · 재정정책과 녹색성장
 - 부가가치세제의 합리적 발전방향
 - 공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

CONTENTS

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

권두칼럼	02 오류와 정론 · 손재영
현안분석	06 비영리법인 관련 제도의 국제 비교: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로 · 손원익
	26 자본소득과세에 관한 소고 · 홍범교
정책토론포트	43 환경친화적 조세 · 재정정책과 녹색성장
	51 부가가치세제의 합리적 발전방향
	64 공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래
공공정책포럼	88 공공기관 노사관계의 현황과 과제
정책연구	95 경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향 · 안종석 외
	100 정치구조가 조세 · 재정정책에 미치는 영향 · 김지영 · 박상원 · 성명제 · 송호신 · 전병힐 · 조명환
	104 FTA 확대에 대응한 관세율체계 변화 연구 · 정재호 · 이홍식
	109 감세의 경제적 효과와 재정운용 · 김승래 · 류덕현
KIPF 논문공모 수상작	113 통일세의 도입가능성에 대한 실증적 연구: 대학생들의 인식구조 조사를 중심으로 · 문준호 · 민동준 · 이치영
주요국 조세동향	138 미국, 세무대리인의 전자신고 의무화 외
정책흐름	148 국고보조사업, Zero-base에서 존치 여부 평가
	150 세법 시행령 개정 추진
	154 2010년도 공공기관 경영정보 공시
	161 2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침
	170 관세법 시행규칙 및 조세특례제한법 제118조에 따른 관세감감에 관한 규칙 개정 추진
재정통계	176 OECD 국가의 GDP 대비 일반소비세 비중 외
이슈 & 포커스	184 빛더미 공기업 어떻게 볼 것인가 외



오류와 정론



손재영
건국대학교 부동산학과 교수

토마스 소웰은 그의 명저 『경제적 진실과 오류(Economic Facts and Fallacies)』에서 왜 잘못된 믿음이 흔히 대중의 지지를 받으며 정책으로 채택되는지를 설파하고 있다. 오류는 단순히 어리석은 생각이 아니다. 일부 요소가 누락되었을 뿐 대체로 논리적이고 그럴듯해 보이기 때문에 대중에게 어필할 수 있다. 오류가 오래 지속되며, 심지어 정치적 지지를 받을 수 있는 한 가지 요인은 명확하게 정의되지 않는 감정적인 언어를 사용한다는 점이다. “공정”, “균형”, “정의”, “평등”과 같은 단어들은 사람에 따라 완전히 다른 의미를 가질 수 있지만, 그런 모호함을 남겨 놓는 것이 정치적 지지기반을 구축하는데는 오히려 편리하다. 누가 공정한 사회, 균형된 국토, 정의로운 분배, 평등한 기회를 부정할 수 있겠는가?

명확하게 정의된 개념으로 정책목표 세워야

북한 주민들이 지난 60여년간 혁명을 외치며 살아 왔지만, 아직도 혁명이 언제 완성될 지 기약 없는 것은 그 목표가 정의되지 않은 개념이기 때문이다. 남한에서도 정의되지 않은 채로 끝없이 정책목표로 내세워지는 개념들이 많다. 부동산과 관련되어서는 “투기”가 대표적인 예이다. 인사 청문회마다 투기를 했느니 안했느니 옥신각신하고, 투기를 막으려는 정책들이 수없이 많지만, 정책적으로 억제해야 할 투기가 정확히 무엇인지 정의된 바는 없다. 정의되지 않는 정책목표는 달성될 수 없으므로 1960년대 이후 지금까지도 투기억제 정책들이 지속되는 것이다.

지역발전과 관련되어서는 “균형”이 무엇인지 정의되지 않은 채, 영구적인 정책목표로 남아 있다. 오랫동안 공장, 특히 대기업 공장을 지방으로 분산시키는 것이 균형이라고 생각했었다. 1인당 소득을 기준으로 균형을 이야기하기도 했다. 그러나 현재의 수도권 제조업은 영세한 저부가가치 공장들이 주류를 이루고 있고, 1인당 지역 총생산도 중위권에 불과하다. 최근에는 국가 중추

관리기능의 분산을 위해 행정중심복합도시나 혁신도시들을 건설하여 정부부처, 공기업, 공공기관을 지방으로 이전하고자 한다. 그러나 이 사업이 완성되면 균형론자들은 대기업 본사나 벤처기업, 서비스업체들에 눈독을 들일 게 뻔하다.

“균형”을 정의하지 않고 지역균형 정책을 추진하므로 지역균형은 영원히 성공할 수 없는 정책목표이다. 지역 정치인의 입장에서는 이 상태가 편리할 수도 있다. 중앙정부에 떼를 써서 예산과 사업을 따내는 데는 지역균형발전만큼 좋은 명분이 없기 때문이다. 공무원들도 끝날 수 없는 업무를 맡고 있으므로 자리가 없어질 염려가 없다. 엄청난 적자를 보고 있는 지방공항들이나 기타 수없이 많은 예산낭비의 사례들이 대부분 “균형”과 같이 편리하지만 잘못된 믿음에 바탕을 두고 있다.

.....
대중에게 감정적인 어필을 하며 정치인과 공무원들에게 유용한 수단으로 이용될 경우 잘못된 믿음은 거스르기 어려운 힘을 가질 수 있다.
.....

편리하지만 잘못된 믿음의 악순환 단절해야

대중에게 감정적인 어필을 하며 정치인과 공무원들에게 유용한 수단으로 이용될 경우 잘못된 믿음은 거스르기 어려운 힘을 가질 수 있다. 표를 의식해야 하는 정치인이나, 정치인의 눈치를 보아야 하는 공무원들, 여론을 대변해야 하는 언론인들 모두 잘못된 믿음의 실체를 안다고 해도 이를 올바르게 지적할 수 없는 입장이다. 어느 누가 “부동산 투기는 없다”거나 “지역균형은 픽션이다”라고 말할 수 있을까? 정치인, 공무원, 언론인 모두 대중의 정서에 영합할 수밖에 없고, 이는 대중의 잘못된 믿음을 더욱 공고하게 만드는 악순환이 형성된다. 인터넷과 소셜네트워크는 감성이 이성을 압도하는 여론을 형성하기 때문에 사정을 더욱 악화시킨다.

이런 악순환을 깨고 국가 자원의 물질적, 정신적 낭비를 막아서 국가운용의 효율성을 높이는 것이 중요하다. 정치인들이 국가 발전의 비전을 가슴에 품고 국민들을 설득해 가면서 잘못된 믿음을 교정해 가는 중추적인 역할을 하여야 할 것이나, 대개의 정치인들은 지역민들의 표를 구걸하기 위해 잘못된 믿음에 영합하는 행태를 보이고 있어 안타깝다. 결국 논리적인 사고와 실증 자료에 입각한 판단을 하도록 체계적인 훈련을 받은 학자들의 역할이 중요하다. 연구기관들과 대학의 연구자들과 더불어 노력하여 조금씩이라도 대중의 잘못된 믿음이 견히도록 노력해야 하겠다. KIPF

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



| 현안분석 |

- 비영리법인 관련 제도의 국제 비교:
비영리법인의 정의와 설립을 중심으로
손원익 · 한국조세연구원 선임연구위원
- 자본소득과세에 관한 소고
홍범교 · 한국조세연구원 선임연구위원

비영리법인 관련 제도의 국제 비교

: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로



손원익
한국조세연구원 선임연구위원(wson@kipf.re.kr)

민간 비영리법인은 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등의 분야에서 많은 역할을 수행하여 왔고, 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 그 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다.

I. 서론

과거 경제의 규모가 작았던 시대에는 사회의 유지와 발전을 위해 필요한 공익적 활동은 거의 정부의 몫이었다. 그러나 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화됨에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 되었다. 이와 같은 이유로 일정 부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성되었고, 그 역할이 점점 확대되어 왔다.

민간 비영리법인(non-profit organization)은 민법32조에서 언급되고 있는 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등의 분야에서 많은 역할을 수행하여 왔고, 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 그 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다.

비영리법인에 의한 공익활동이 활성화되기 위해서는 비영리법인 관련 제도의 선진화가 선행되어야 한다. 비영리법인 관련 제도는 크게 설립 관련 제도와 사후관리 관련 제도로 구분할 수 있다. 비영리법인의 사후관리와 관련된 제도는 세법과 밀접한 관련이 있으며, 최근 상속·증여세법 개정으로 관련 조항들이 정비되었다. 따라서 본고에서는 비영리법인의 설립과 관련된 현행 제도의 실태를 분석하고자 한다. 비영리법인 관련 제도가 가장 선진화되어 있다고 인식되고 있는 미국의 제도와 최근 비영리법인과 관련된 제도의 주요 개정이 있었던 일본의 제도를 소개하고 우리나라의 제도와 비교·분석한다.

II. 주요국의 비영리법인 설립 관련 제도

우리나라를 비롯한 미국과 일본의 비영리법인 설립과 관련된 제도를 비교·분석하기 위해 본절에서는 각국의 비영리법인의 설립에 관한 제도를 구체적으로 분석한다. 비영리법인의 설립절차 및 요건 등이 근거법률에 따라 차별화되는 경우가 있기 때문에 각국에서 규정하고 있는 비영리법인의 정의와 관련 법률에 대하여 우선 소개하고, 비영리법인 설립 관련 제도를 살펴본다.

우리나라의 비영리법인 설립에 관한 법률은 「민법」과 민법의 특별법인 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」을 토대로 구성되어 있으며 이 밖에 「의료법」·「사립학교법」·「사회복지사업법」의 특별법이 있다. 일본은 우리와 같은 허가주의를 근간으로 하였으나, 최근 민간위원회의 심의를 통해 공익성을 인정 받는 방식으로 변경되어 NPO법인과 일반사단법인 및 일반재단법인의 두 가지 방식을 병행하고 있다. 미국의 경우 비영리법인의 설립에 관한 신청절차가 단 일화 되어 있어 우리나라와 일본에 비해 비교적 단순하게 구축되어 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 한국

현재 우리나라에서 비영리법인의 설립은 민법을 근간으로 하고 있고, 학자금·장학금 또는 연구비의 보조·지급, 학술 및 자선 분야를 목적으로 하는 경우 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따라 공익법인의 자격이 주어진다. 또한 사립학교법, 사회복지사업법, 의료법 등 특별법에 근거하여 설립된 법인도 비영리법인의 지위를 갖게 된다. 비영리법인의 설립근거와 관련되는 민법, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 사립학교법, 사회복지사업법, 의료법 등 특별법에 대하여 구체적으로 논의한다.

가. 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

〈표 1〉은 비영리법인 설립과 관련된 법률 및 규칙으로 우리나라의 현행법은 민법을 근간으로 하여 비영리법인의 설립을 허가하고 있다.

민법은 법률이 아니면 법인이 성립하지 못하도록 규정하고 있고, 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단(비영리법인)은 주무관청의 허가를 얻어 법인으로 할 수 있도록 되어 있다. 따라서

우리나라의 비영리법인
설립에 관한 법률은 「민법」과
민법의 특별법인 「공익법인의
설립 및 운영에 관한 법률」을
토대로 구성되어 있으며
이 밖에 「의료법」·「사립학교법」·
「사회복지사업법」의
특별법이 있다.

각 주무관청은 민법의 하위 규정인 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완하고 있다.

비영리법인은 민법에 의해 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립하며, 법인의 사무는 주무관청이 검사·감독할 수 있다. 주무관청은 비영리법인의 설립허가에 대한 취소 권한도 갖고 있어 법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 공익을 해하는 행위를 한 때에는 주무관청이 허가를 취소할 수 있다¹⁾.

각 주무관청은 민법의 하위 규정인 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완하고 있다.

〈표 1〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙

법률명	대상
민법	- 제32조 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있음
비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙	- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙은 민법의 하위 규정으로 민법은 소관부처별 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완 - 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부 및 그 소속청, 농림수산식품부장관 및 그 소속청, 문화체육관광부 및 문화재청, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 지식경제부장관 및 그 소속청장, 통일부, 행정안전부 및 그 소속청, 헌법재판소 사무처, 환경부 및 기상청
공익법인의 설립·운영에 관한 법률	- 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(공익법인)
특별법	- 사립학교법에 의한 학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인
사립학교법	- 사립학교는 학교법인 또는 공공단체 외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법과 초·중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교 - 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인
사회복지사업법	- 사회복지사업이란 특정 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상당·부랑인 및 노숙인보호·직업보호 등 각종 복지사업과 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업
의료법	- 의료기관은 의료인이 공중 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업을 하는 곳으로 의료기관을 개설할 수 있는 자는 ①의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사, ②국가나 지방자치단체, ③의료법인, ④비영리법인, ⑤준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단 ²⁾ 으로 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나임

주: 1) 의료법 33조 2항

감사원 규칙을 통해 이를 구체적으로 살펴보면 민법에 따라 법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 설립취지서·정관 등의 서류를 첨부하여 법인 설립의 허가를 신청하도록 하고 있다²⁾. 감사원 규칙은 허가에

1) 민법 31조, 32조, 33조, 37조, 38조
2) 감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제3조

관한 규정을 통해 신청내용이 ①법인의 목적과 사업이 실현가능하고, ②목적 사업을 수행할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있으며, ③다른 법인과 동일한 명칭이 아닐 경우³⁾ 허가한다고 규정하여 민법은 규칙을 통해 비영리법인의 설립 및 허가에 대한 조항을 정하고 있다.

〈표 2〉는 민법에 근거하여 설립하는 비영리법인과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 근거하여 설립하는 공익법인의 설립 및 허가와 관련한 구체적인 규정을 항목별로 비교하고 있다.

공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 민법의 특별법으로서 법인의 설립·운영 등에 관한 민법의 규정을 보완한다. 이 법은 특정 목적의 비영리법인에 대한 공익성을 강화하기 위한 법률이다. 이 법률은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”)에 대해 적용⁴⁾되기 때문에 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 영위하는 법인은 이 법률에 의하여 설립·운영해야 한다.

공익법인의 설립에 관한 규정은 비영리법인의 설립에 관한 규정에 비해 정관의 기재 내용 및 허가 취소 규정과 이사 및 감사에 대한 규정 등이 엄격하게 구성되어 있어 우리나라는 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에 대해 보다 까다로운 규정을 적용하고 있다. 이 법률은 주무 관청이 민법에 따라 공익법인의 설립허가 신청을 받으면 관계 사실을 조사하여 재단법인의 경우 출연재산의 수입, 사단법인의 경우에는 회비·기부금 등으로 조성되는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립허가를 하도록 규정하고 있다⁵⁾.

공익법인의 설립에 관한 규정은 비영리법인의 설립에 관한 규정에 비해 정관의 기재 내용 및 허가 취소 규정과 이사 및 감사에 대한 규정 등이 엄격하게 구성되어 있다.

3) 감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제4조
4) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제1조, 제2조
5) 공익법인의 설립 운영에 관한 법률 제4조

<표 2> 비영리법인과 공익법인

	비영리법인		공익법인
법률	민법		공익법인의 설립·운영에 관한 법률
적용범위	- 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단·재단		- 사회 일반의 이익에 이바지하기 위해 학자, 연구비 보조·지급, 학술, 자선에 관한 사업을 하는 법인
신고기관	- 주무관청		- 주무관청
정관	사단법인	재단법인	1. 목적 2. 명칭 3. 사무소의 소재지 4. 설립 당시의 자산의 종류·상태 및 평가액 5. 자산의 관리방법과 회계에 관한 사항 6. 이사 및 감사의 정수·임기 및 그 임면에 관한 사항 7. 이사의 결의권 행사 및 대표권에 관한 사항 8. 정관변경에 관한 사항 9. 공고 및 공고 방법에 관한 사항 10. 존립시기와 해산사유를 정한 경우 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법 11. 업무감사와 회계검사에 관한 사항 12. 사업에 관한 사항 13. 사단법인인 경우 사원 및 사원총회에 관한 사항 14. 기타 공익법인의 운영에 관한 기본적 사항
	1. 목적 2. 명칭 3. 사무소 소재지 4. 자산 규정 5. 이사 임면 규정 6. 사원자격의 득실에 관한 규정 7. 존립시기나 해산사유를 정할 때 그 시기 또는 사유	1. 목적 2. 이사임면 규정	
정관 변경	- 총사원 2/3 이상 동의가 있을 때(정수에 관계 정관의 다른 규정이 있으면 규정에 의함) - 주무관청의 허가를 얻지 않으면 효력없음	- 방법을 정관에 정한 경우 가능	- 정관 변경 사항을 정관에 규정
허가 기준	- 주무관청별로 상이		- 관계 사실 조사 - 재단법인은 출연재산, 사단법인은 조성되는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우
허가취소	- 주무관청 - 1. 법인이 목적 이외의 사업을 수행 2. 설립허가의 조건에 위반 3. 공익을 해하는 행위를 한 때		- 설립허가를 한 주무관청 1. 거짓이나 부정한 방법으로 설립허가를 받은 경우 2. 설립허가 조건을 위반한 경우 3. 목적 달성이 불가능하게 된 경우 4. 목적사업 외의 사업을 한 경우 5. 이 법 또는 명령이나 정관을 위반한 경우 6. 공익을 해치는 행위를 한 경우 7. 정당한 사유 없이 설립허가 받은 날부터 6개월 이내에 사업을 시작하지 않거나 1년 이상 사업실적이 없을 때
등기	- 설립의 허가 및 변경이 있을 때 3주 내에 주사무소 소재지에 설립등기 또는 변경등기를 해야 함 - 1. 목적, 2. 명칭, 3. 사무소, 4. 설립허가 연월일, 5. 존립 시기나 해산사유를 정한 때 시기 또는 사유, 6. 자산총액, 7. 출자방법을 정한 때 그 방법, 8. 이사의 성명·주소, 9. 이사의 대표권을 제한한 때 그 제한		

나. 특별법

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 현행법에서 비영리법인의 설립에 관한 특별법은 학교법인 설립에 관한 사립학교법과 사회복지법인 설립에 관한 사회복지사업법, 의료법인 설립에 대한 의료법이 있다.

사립학교법을 살펴보면 사립학교란 학교법인 또는 공공단체 외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법에 규정된 학교를 말하고, 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법에 의해 설립되는 법인을 말한다⁶⁾.

학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 목적과 명칭 등⁷⁾을 기재한 정관을 작성하여 교육과학기술부장관의 허가⁸⁾를 받아야 하며, 허가를 받은 때에는 3주 내에 목적과 명칭 등⁹⁾을 등기하고 법원은 등기 사항을 공고¹⁰⁾해야 한다.

사회복지사업법에서 규정하는 사회복지법인은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인을 말하며, 설립하고자 하는 자는 보건복지부장관의 허가를 받아야 한다. 설립된 법인은 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 하고¹¹⁾ 정관에 목적과 명칭¹²⁾ 등을 기재해야 한다. 또한 사회복지법인의 정관 변경 시 보건복지부장관의 인가를 받아야 한다¹³⁾. 보건복지부장관은 사회복지법인의 설립 허가에 대한 취소 권한을 가지고 있어 법인이 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때에는 허가를 취소하고, 허가 조건에 위반하거나 목적 달성이 불가능하게 될 때, 그리고 목적사업 외의 사업을 한 때 등에는 기간을 정하여 시정 명령을 하거나 취소할 수 있다¹⁴⁾.

의료법인은 의료기관을 개설할 수 있는 자 중 하나로 의료법에 의해 규정된다. 의료기관이란 의료인이 공중 또는 특정 다수인을 위해 의료·조산의 업을 하는 곳으로 의료인은 의료기관을 개설하지 않고서는 의료업을 할 수 없다.

의료법은 의료기관을 개설할 수 있는 자를 법률로 규정하고 있으며 그 내용은 ①의사·치과의사·한의사·조산사, ②국가·지방자치단체, ③의료업을 목적으로 설립된 법인(의료법인), ④민법이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인, ⑤법률에 따른 지방의료원, 한국보훈복지의료공단¹⁵⁾으로 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나이다.

의료법은 의료기관을 개설할 경우 시장·군수·구청장¹⁶⁾이나 시·도지사¹⁷⁾의 허가를 받도록 하고 있어 시설의 종류에 따라 상이한 규정을 두고 있으며, 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원의 신청에 대해 시·

6) 사립학교법 제2조

7) 1. 목적, 2. 명칭, 3. 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 4. 사무소의 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 그 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관의 변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이 법에 의하여 정관에 기재하여야 할 사항

8) 사립학교법 제10조

9) 목적, 명칭, 사무소, 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소

10) 사립학교법 제8조

11) 사회복지사업법 제2조, 제6조

사회복지사업법시행령 8조 ①법 제6조의 규정에 따라 사회복지법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지부령이 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 제출해야 함

12) 1. 목적, 2. 명칭, 3. 주된 사무소의 소재지, 4. 사업의 종류, 5. 자산 및 회계에 관한 사항, 6. 임원의 임면 등에 관한 사항, 7. 회의에 관한 사항, 8. 수익을 목적으로 하는 사업이 있는 경우 그에 관한 사항, 9. 정관의 변경에 관한 사항, 10. 존립시기와 해산사유를 정한 때에는 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법, 11. 공고 및 그 방법에 관한 사항

13) 사회복지사업법 제7조

14) 사회복지사업법 제26조

15) 의료법 제33조 2항

16) 의원·치과의원·한의원 또는 조산원

17) 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 조산원

〈표 3〉 특별법에 의한 비영리법인

	학교법인	사회복지법인	의료법인
근거 법령	- 사립학교법	- 사회복지사업법	- 의료법
정관	- 목적, 명칭, 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 사무소 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이 법에 의하여 정관에 기재해야 할 사항 ¹⁾	1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소의 소재지 4. 사업의 종류 5. 자산 및 회계에 관한 사항 6. 임원의 임면 등에 관한 사항 7. 회의에 관한 사항 8. 수익사업이 있을 때 관련 사항 9. 정관의 변경에 관한 사항 10. 존립시기·해산사유를 정한 때 시기와 사유, 잔여재산 처리방법 11. 공고 및 그 방법에 관한 사항	- 민법의 재단법인 규정 준수
정관 변경	- 이사정수의 3분의 2 이상 찬성에 의한 이사회 의결 - 교육과학기술부장관의 인가	- 보건복지부장관의 인가	- 시·도지사의 허가
설립 등기	- 설립등기(3주일 이내) - 목적, 명칭, 사무소, 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소	- 주사무소 소재지에서 설립등기	- 민법의 재단법인 규정 준수
설립 시기	- 주된 사무소의 소재지에서 설립의 등기를 함으로 성립	- 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용	- 민법의 재단법인 규정 준수
허가 권자	- 교육과학기술부장관의 허가	- 보건복지부장관의 허가	- 시·도지사의 허가
허가 기준 재산	- 학교법인은 사립학교에 필요한 시설·설비와 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 함	- 법인은 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유해야 함	- 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설에 필요한 자금 보유
해산 사유 허가 취소 사유	- 해산 사유 - 1. 정관에 정한 해산사유 발생 2. 목적의 달성이 불가능한 때 3. 다른 학교법인과 합병한 때 4. 파산한 때 5. 교육과학기술부장관 해산명령 - 교육과학기술부장관 해산명령 - 1. 설립허가조건에 위반한 때 2. 목적의 달성이 불가능한 때	- 보건복지부 장관 설립 허가 취소 - 1. 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때(무조건 취소) 2. 설립허가 조건에 위반한 때 3. 목적달성이 불가능할 때 4. 목적사업 외의 사업을 한 때 5. 정당한 사유없이 6월 이내에 목적사업을 개시하지 않거나 1년 이상 사업실적이 없을 때 6. 사회복지사업법·명령·정관에 위반한 때 취소가능	- 보건복지부 장관, 시·도지사 허가 취소 가능 - 1. 정관에 정하지 않은 사업을 한 때 2. 설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 아니한 때 3. 의료법인이 개설한 의료기관이 개설허가를 취소당한 때 4. 보건복지부장관, 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반 5. 의료법에 따른 부대사업 외의 사업을 한 때

주: 1) 출연자의 성명 및 생년월일, 2. 출연재산 내역과 평가기준·금액 3. 출연자의 출연의사의 경우 정관에 기재할 수 있음

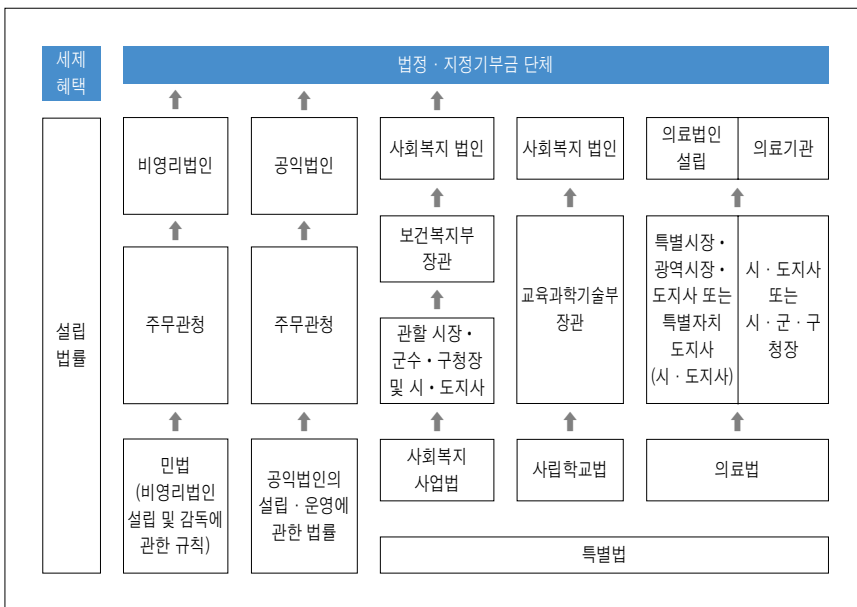
도지사는 시설기준¹⁸⁾에 맞지 않으면 허가할 수 없다고 규정하고 있다¹⁹⁾. 의료법인을 설립하려는 자는 정해진 바²⁰⁾에 따라 정관과 서류를 법인의 주사무소 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 그리고 의료법인은 법인이 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설을 갖추는 데 필요한 자금을 보유해야 하며, 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다²¹⁾.

의료법에 의해 보건복지부장관 또는 시·도지사는 의료법인의 설립을 취소할 수 있다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 보건복지부장관 또는 시·도지사는 ①정관으로 정하지 않은 사업을 하거나 ②설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 않은 경우, ③의료법인이 개설한 의료기관이 의료법에 따라 개설 허가를 취소당한 때, ④보건복지부장관 또는 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반한 때, ⑤부대사업 외의 사업을 한 때²²⁾에 그 설립을 취소할 수 있다.

비영리법인에 대한 근거 법률에 대한 논의를 종합하여 우리나라의 비영리법인 설립절차를 요약하면 <표 4>와 같다.

현행법에서 비영리법인의 설립에 관한 특별법은 학교법인 설립에 관한 사립학교법과 사회복지법인 설립에 관한 사회복지사업법, 의료법인 설립에 대한 의료법이 있다.

<표 4> 국내 비영리법인 설립 규정



18) 의료법 제36조

19) 의료법 제3조, 제33조

20) 의료법시행령 제19조(의료법인의 설립허가신청) 의료법인을 설립하려는 자는 의료법인설립허가신청서에 정하는 서류를 첨부하여 주사무소 소재지 관할하는 특별·광역시장·도지사, 특별자치도지사에게 제출

21) 의료법 제48조

22) 의료법 제50조, 제51조

NPO법인이란
1998년 12월 1일에 시행된
「특정비영리활동촉진법」에
따라 법인격을 얻은
특정비영리활동
법인을 말한다.

2. 일본

가. NPO 법인

NPO법인이란 1998년 12월 1일에 시행된 「특정비영리활동촉진법」에 따라 법인격을 얻은 특정비영리활동법인을 말하며, 특정비영리활동촉진법은 ‘NPO 법’으로, 특정비영리활동법인은 NPO법인으로 약칭하여 많이 사용하고 있다.

NPO법이 제정되기 이전에는 민간비영리활동단체가 법인격을 취득하는 것이 절차상 매우 어려운 상황이었다. 이러한 단체들이 법인격이 없기 때문에 조직운영상의 불합리한 점이 발생하였고, 이에 따라 간단히 법인격을 취득할 수 있도록 NPO법을 제정하게 되었다. 따라서 이 법률은 특정 비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하여 자원봉사활동을 비롯한 사회공헌활동으로 특정 비영리 활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다²³⁾.

NPO법인은 특정 비영리활동을 주된 목적으로 하며, ①영리를 목적으로 하지 않고, ②사원 자격의 취득·상실에 관해 부당한 조건이 없으며, ③임원 중 보수를 받는 자의 수가 임원 총수의 1/3 이하인 단체²⁴⁾로 ④종교활동, 정치활동, 선거활동을 주된 목적으로 하지 않으며 NPO법이 정하는 것에 따라 설립된 법인을 말한다.

동법은 NPO법인의 인정 기준²⁵⁾을 명시하고 있으며, 관할 관청이 허가신청이 적합²⁶⁾하다고 인정할 때 그 설립을 인정한다. 특정비영리활동이란 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 것으로 법률에 열거된 특정한 활동²⁷⁾에 해당한다²⁸⁾.

NPO법인 중 일정 요건을 충족하고 각 국세청장의 인정을 받은 NPO법인을 인정NPO법인이라 부르며, 기부금에 대해 세제상 우대조치를 하고 있다. 인정 NPO법인은 NPO법인 중 그 운용조직 및 사업활동이 적정하거나 공익의 증진에 이바지하는 단체 중 일정요건을 갖추는 것으로서 국세청 장관의 인정을 받은 법인(그 인정의 유효기간이 종료한 것은 제외)을 말한다.

처음 인정을 받으려는 NPO법인은 신청서를²⁹⁾ 주사무소 소재지 관할 세무서장을 거쳐 국세청 장관에 제출해야 하며, 신청서를 제출한 날을 포함한 사업연도 개시일이 설립일로부터 1년 이상 경과해야 한다. 인정의 유효기간은 국세청 장관이 정하는 날로부터 5년이며, 필요한 요건을 갖추지 않게 되는 등 일정한 경우에 인정이 취소되어 효력을 상실한다.

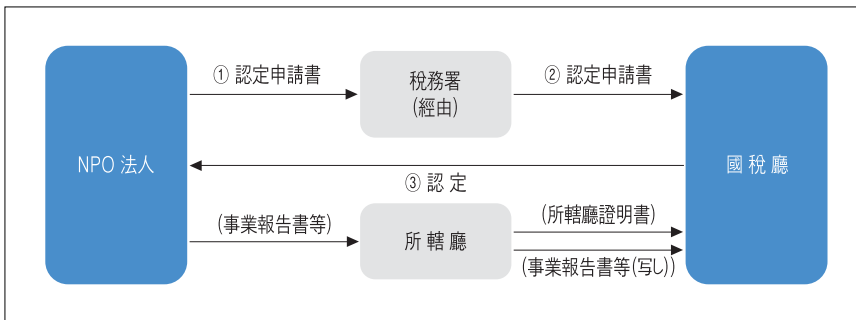
23) 특정비영리활동촉진법 제1조
24) 특정비영리활동촉진법 제2조
25) 특정비영리활동촉진법 제16조
26) ①설립 절차·신청서 및 정관 내용 등이 법령에 적합, ②당해 신청 관련 특정비영리활동법인이 규정된 단체에 해당, ③폭력, 폭력 또는 그 구성원 또는 폭력단의 구성원 아닌 날로부터 5년을 경과하지 않은 자의 통제에 있는 단체가 아닐 것, ④당해 신청 관련 특정비영리활동법에 10명 이상의 직원이 있을 경우
27) (부록 1) 참조
28) NPO법 제2조 1항
29) (가제사항)
①신청자(NPO 법인) 명칭 및 주된 사무소의 소재지 또는 납세지, ②대표자 이름, ③설립연월일, ④신청자(NPO 법인) 실제 사업 개요 ⑤그 외 참고 사항 (첨부서류) (조령 39의 235).
①기부자 명부실적 판정 기간 내의 날을 포함한 각 사업연도분), ②국세청 장관의 인정요건 충족을 설명한 서류, ③기부금을 총당할 예정인 구체적 사업을 기재한 서류

그리고 국세청 장관은 NPO법인이 인정되었을 때 관보에 ①인정NPO법인의 명칭, ②주된 사무소 소재지, ③대표자 이름, ④인정의 유효기간을 공시해야 하며, 공시사항의 변경이 있거나 인정을 취소했을 때에도 마찬가지로 공시하도록 하고 있다³⁰⁾.

이미 인정을 받고 있는 NPO법인이 재인정을 받고자 할 경우에도 처음 인정을 받는 경우와 동일하며 신청서 첨부서류 중 이미 국세청 장관에게 제출하는 서류에서 기재사항에 변경이 없는 것은 제외한다.

신공익법인제도는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어 있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 제도이다.

[그림 1] 인정NPO 법인의 신청절차



자료: 國稅廳 「認定NPO法人制度の手引」 平成22年 6月

나. 신공익법인제도

신공익법인제도는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어 있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 제도이다. 기존의 제도는 주무 관청의 허가주의로 재량의 폭이 크고, 법인 설립이 간편하지 않았으며, 주무관청이 상이하여 지도 감독이 복잡하였고, 정보개시 및 공익성 변별 기준이 불충분한 등의 다양한 문제³¹⁾가 있다. 그 결과 2002년 공익법인 제도의 근원적 개혁을 결정하였고 2005년 말까지 법제상 조치를 강구하기로 결정하여 이를 통해 신공익법인제도가 도입되었다.

「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」은 공익목적사업을 학술, 기예, 자선 기타 공익에 관한 사업으로 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것 이라고 정의한다. 종전의 사단법인·재단법인은 주무관청이 공익성을 판단했지만, 신공익법인제도는 내각부에 설치되는 「공익인정등위원회」에서 공익성을 판단하고 도도부현에서는 이에 준하는 합의제 기관이 설치되어 공익성

30) 國稅廳 「認定NPO法人制度の手引」 平成22年 6月

31) NPO 연구정보센터, 『NPO 白書』, 2010, p. 29.

미국세법은 § 501(c)에서 연방소득세가 면제되는 비영리 면세단체에 대해 규정하고 있으며, 이 중 국세청으로부터 § 501(c)(3)의 단체로 인정되면 연방소득세 면세뿐만 아니라 기부자들의 기부금을 자선기부금으로 인정한다.

을 판단한다. 공익인정등위원회의 위원은 민간위원으로 구성될 뿐만 아니라 위원은 위원회의 권한에 속하는 사항에 대해 판단의 중립성 및 공정성에 의문을 야기할 우려가 있는 경우 위원회의 승인을 얻어 심의 및 의결에 참여하지 않을 수 있도록 규정³²⁾하여 판단의 중립성과 공정성을 도모하고 있다.

공익인정법은 공익성의 판단기준으로서 공익인정 신청을 한 일반사단법인 또는 일반재단법인이 기준³³⁾에 적합할 때 공익성을 인정한다³⁴⁾.

3. 미국 비영리조직의 정의와 설립

미국세법은 § 501(c)에서 연방소득세가 면제되는 비영리 면세단체에 대해 규정하고 있으며, 이 중 국세청으로부터 § 501(c)(3)의 단체로 인정되면 연방소득세 면세뿐만 아니라 기부자들의 기부금을 자선기부금으로 인정한다.

§ 501(c)(3)에 해당하는 면세단체는 “종교, 자선, 과학, 공공안전 점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지를 위하여 설립·운영되는 공동모금(community chest), 기금(fund) 또는 재단(foundation)으로서, 그 순수익이 사적주주 또는 개인에게 귀속되지 않아야 하며 그 주된 활동으로 정치적 선전이나 입법에 영향을 미치는 로비활동 및 정치 활동을 하지 않는 단체”로 정의³⁵⁾하고 있으며 면세단체의 유형에서 개인사업자와 파트너십은 제외한다.

IRC § 501(c)(3)의 단체는 공공자선단체(Public charities)와 민간재단(Private Foundation)으로 구분되며, 이는 단체의 활동에 있어 공적관여(public involvement) 수준에 의해 구분된다. 공공자선단체는 일반적으로 공공 및 정부 관련 기관으로부터 상당한 재정적 지원을 받고 공적영역과 상당한 상호작용을 하는 반면, 민간재단은 전형적으로 가족 구성원 또는 개인 간 소규모 집단에 의해 운영되며 투자소득 및 소규모 자금 등에서 지원을 받는다. 공공자선단체의 자격을 갖추고 공공자선단체로 요청하지 않으면 해당 단체는 민간재단으로 간주된다. 공공자선단체에는 ① 교회 또는 교회 관련 조직, ② 병원, 의료연구 조직, ③ 학교, 단과대학 및 종합대학 등과 같은 교육시설, ④ 주 또는 자치 도시의 종합대학과 단과대학을 위한 자산관리기관 ⑤ 미국 정부 관련 기관, ⑥ 공공으로부터 지원받는 조직 등이 해당한다.

미국의 비영리조직 설립은 총 12개의 절차에 의해 이루어지며, 그 절차를 살펴보면 다음과 같다.

32) 헤이세이 19년 10월 19일 공익인정등위원회 결정 제2호
 33) (부록 2) 참조
 34) NPO연구정보센터, 『NPO 白書』, 2010
 35) (부록 3) 참조

1) 법인자격 신청(File the certificate of incorporation)

미국의 비영리조직은 비법인협회(unincorporated associations), 자선신탁(charitable trusts) 및 법인(corporations)의 형태로 존재할 수 있지만, 비법인 협회의 경우에는 면세조직으로 승인받기가 어려우며, 대부분의 경우 재단(foundations) 및 기업(corporations)으로 부터 기부금을 받을 수 없다.

반면 자선신탁은 면세조직으로 승인받을 수 있지만, 신탁관리자(trustees)에게 비영리법인의 임원(directors)에게 제공되는 다양한 혜택을 제공할 수 없다. 비영리법인의 경우 승인에 있어 상당한 시간과 노력이 필요하지만, 법적 조직의 형태를 갖추게 되면 대부분 공적 지원의 필요 여부와 사업의 지속 여부를 선택하게 된다.

법인화의 첫 번째 절차는 법적 법인화 서류(certificate 또는 articles)의 기초를 작성하여 신청자 주(state) 내에 있는 담당부서에 제출하는 것으로 일반적으로 주지사(Secretary of State) 또는 법무부장관(Attorney General)에게 제출한다. 제출 시 조직명과 주사무소 및 주된 목적을 결정해야 한다. 고유목적 조항(Purposes clause)을 준비할 때 장래에 프로그램을 유연하게 제공할 수 있도록 해당 목적을 폭넓게 결정해야 한다.

법인격 부여에 앞서 비영리단체가 회원조직(membership organization)인지 여부를 결정해야 하며, 회원은 대표를 선출하고 사임할 권리와 조직의 구조적 변화에 대한 투표권 및 정관의 개정 등 내부적 통치에 대한 상당한 권한을 지닌다. 회원조직이 되면 다양한 이점이 존재하는 반면 법인의 지배구조에 참여하는 구성원의 권리를 보호하기 위한 법적 의무가 부가된다.

2) 이사회 구성을 위한 임원 선발(Select individuals to serve on the board of directors)

이사회(The board of directors)는 비영리조직의 중심부로 이사회의 책임에는 중요 안건 및 조직의 정책에 대한 의결 및 토의가 포함된다. 이사회의 구성원은 비영리조직의 운영에 관한 모든 사항을 알 필요는 없지만, 사려 깊게 행동하고 비영리 조직의 최선의 이익을 위해 노력해야 하며, 예산운영·장기계획 수립·기금모금활동 등의 업무를 승인한다.

3) 비전과 미션 작성(Develop vision and mission statements)

비전(vision)과 미션(mission)은 법인의 신념과 가치의 본질에 대해 명료하게 서술하고, 그 활동범위를 분명히 정의해야 한다. 비영리법인의 일상적인 운

미국의 비영리조직

설립은 총 12개의 절차에 의해 이루어진다.

501(c)(3)에 규정된 지위를 받으면 연방소득세에 대한 면세혜택을 받게 되고, 기부자도 소득공제 혜택을 받게 된다.

영을 이끌 수 있도록 장기적인 방향성을 수립해야 한다.

비전은 조직의 궁극적인 목적과 존재의 이유를 의미하며, 미션은 지역 및 운영대상(target audience), 조직의 목적 등을 기술함으로써 비전을 현실화하기 위한 개요를 제공한다.

4) 내규 및 규칙 수립(Establish bylaws and board policies)

내규(bylaws)는 비영리조직이 어떻게 운영되는가를 말하며, 구성원(staff) 및 이사회의 권한과 의사결정에 대한 책임 및 이것이 어떻게 수행되어야 하는지를 결정한다. 내규를 통해 조직의 기틀을 만들고, 내부적 분쟁의 해결에 도움이 된다. 또한 이사회 소집의 규칙 및 언제 어떻게 이사회가 선출되는지 등을 기술한다.

5) 사업자고유번호 취득(Obtain an employer identification number (EIN))

단체의 이름으로 하나 이상의 은행 계좌를 열어 이를 매년 IRS의 Form 990에 제출해야 하며, 사용자의 사업자고유번호(EIN, employer identification number)를 부여받아야 한다. EIN은 federal tax identification number라고도 불리며 IRS에 Form SS-4를 신청함으로써 부여받을 수 있다. 이는 고용자의 소득세 원천징수를 위해 필수적인 과정으로 일반적으로 30일 이상 소요되지 않으며, 신청비용이 존재하지 않는다.

6) 전용계좌 개설, 수표발행 절차 수립(Open a bank account and establish check signing procedures)

조직의 재정운용에 있어 견제와 균형(checks and balances)을 이룰 수 있는 시스템을 설립하는 것은 중요한 일로 재정업무의 적정한 분배를 통해 한 사람이 모든 금전 거래를 장악하지 못하도록 하는 것이 필요하다. 신중한 재정 절차를 구축함으로써 잠재적 자금 남용 가능성을 최소화할 수 있다.

7) 연방세 면세신청(File for federal tax exemption)

501(c)(3)에서 기술하고 있는 면세 지위를 얻기 위해서는 Form 1023을 통해 IRS에 신청해야 하며, 3개월부터 6개월 이내에 면세 지위 부여에 관한 답신을 받게 된다.

501(c)(3)에 규정된 지위를 받으면 연방세(federal taxes)에 대한 면세혜택을 받게 되고, 기부자도 소득공제 혜택을 받게 된다. 대부분 민간재원의 지원도 면

세자격을 취득한 단체에 제공된다.

8) 주 및 지방의 비영리법인 규정 준수(Follow state and local nonprofit regulations)

연방정부(federal government)로부터 면세지위를 받게 되면, 별도로 주와 지방세 면세(state and local tax exemptions) 신청을 해야 한다. 대부분의 주와 지방(local)은 비영리법인에게 기금을 모금하는 주 또는 지방의 Charities Registration Bureau에 등록을 요구하며, 해당조직이 몇 개 주에서 모금활동을 하려고 한다면 각각 등록해야 한다.

501(c)(3)에서 기술한 면세자격을 갖춘 비영리조직은 재산세뿐만 아니라 영업세(state sales tax)에 대한 면세 혜택이 있으므로 비영리조직이 속한 지역의 재정 또는 조세 부서로부터 필요한 양식을 얻을 필요가 있다.

재산세 면세 혜택을 받기 위해서는 지역(county, town, or city)의 tax assessor's office에 신청해야 하고, 대용량 메일 등에 대한 허가를 통해 비용을 절감할 수 있으며, 이 허가는 지역 우체국의 주 사무소에서 받을 수 있다.

9) 사무실 선정 및 비품 준비(Find office space and obtain office equipment)

10) 직원모집 및 복무규정 작성(Recruit staff and prepare a personnel manual)

11) 임금체계 수립 및 필수보장범위 획득(Establish a payroll system and procure necessary insurance coverage)

12) 기금모금계획 수립(Develop an overall fundraising plan)

재산세 면세 혜택을 받기 위해서는 지역의 tax assessor's office에 신청해야 하고, 대용량 메일 등에 대한 허가를 통해 비용을 절감할 수 있다.

미국의 경우 우리나라와 일본에 비해 신청 절차와 경로가 단일화되어 있어 비교적 용이하게 설립과정을 파악할 수 있다. 뿐만 아니라 법인에 대해 면세코드를 부여함으로써 효과적으로 관리할 수 있도록 구축되어 있다.

〈표 5〉 미국 비영리법인의 신청 절차

1	File the certificate of incorporation
2	Select individuals to serve on the board of directors
3	Develop vision and mission statements
4	Establish bylaws and board policies
5	Obtain an employer identification number (EIN)
6	Open a bank account and establish check signing procedures
7	File for federal tax exemption
8	Follow state and local nonprofit regulations
9	Find office space and obtain office equipment
10	Recruit staff and prepare a personnel manual
11	Establish a payroll system and procure necessary insurance coverage
12	Develop an overall fundraising plan

Ⅲ. 국제비교

비영리법인의 설립에 대해 우리나라 · 일본 · 미국을 비교한 결과는 〈표 6〉에 나타나 있다.

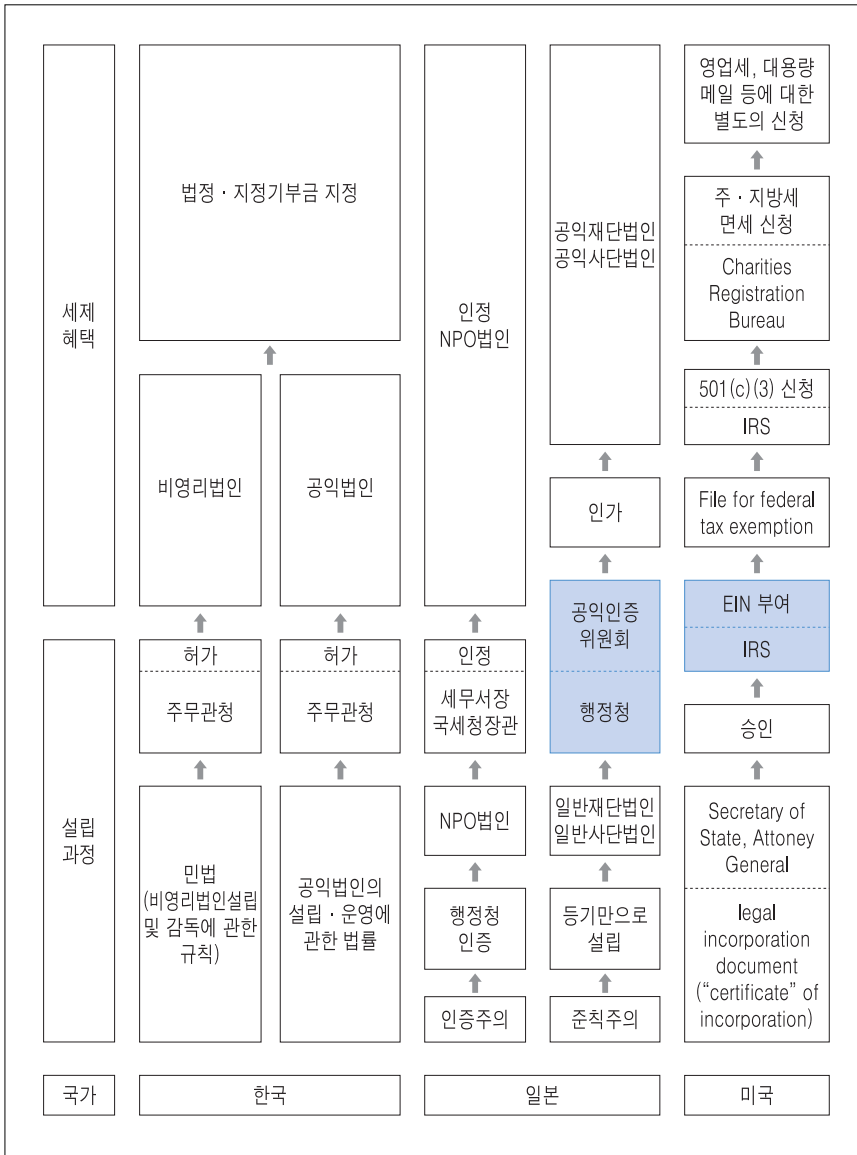
우리나라의 비영리법인 설립에 관한 법률은 민법과 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 근간으로 구성되어 있으며, 이밖에 의료법 · 사립학교법 · 사회복지사업법의 특별법으로 이루어져 있다. 일반적으로 우리나라의 비영리법인은 민법32조에 의해 설립된다. 그리고 공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률은 민법의 특별법으로 특정 분야의 사업을 영위하는 법인은 이 법률에 의해 공익법인의 지위를 얻게 된다.

일본의 경우 우리와 같은 허가주의를 근간으로 하였으나 최근 민간위원회의 심의를 통해 공익성을 인정받는 방식으로 변경되었다. 현재 일본의 경우 NPO 법인과 사단법인 및 재단법인이 공존하고 있으며, NPO법인은 신청과 인정을 통해 인정NPO법인이 되고, 사단법인 및 재단법인은 민간위원회를 통해 공익 사단법인과 공익재단법인이 된다.

비영리법인과 관련된 제도가 가장 선진화되어 있다고 인식되는 미국의 경우 우리나라와 일본에 비해 신청 절차와 경로가 단일화되어 있어 비교적 용이하게 설립과정을 파악할 수 있다. 뿐만 아니라 법인에 대해 면세코드를 부여함으로써

써 효과적으로 관리할 수 있도록 구축되어 있다.

〈표 6〉 국가별 비영리법인의 설립과정




비영리법인의 범위를 살펴보면, 일반적으로 우리나라의 비영리법인은 ‘학술·종교·자선·기예·사교·기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또

설립과정을 보면
우리나라는 특별법에 의한
비영리법인을 제외하고,
주무관청의 허가에 의해
비영리법인의
설립이 결정된다.

는 재단'은 민법에 의해 비영리법인이 된다. 공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 민법의 특별법으로 '학자금·장학금, 연구비 보조·지급, 학술, 자선'에 관해 적용되며, 해당 분야의 법인은 이 법률에 의해 공익법인이 된다.

일본은 공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률에서 공익목적 사업을 '학술, 기예, 자선 기타 공익에 관한 사업'으로 정의하고 있어 우리나라 법률의 정의와 상당히 유사한 것을 알 수 있다.

미국의 경우 면세 자격이 있는 비영리단체의 범위를 '종교, 자선, 과학, 공공 안전 점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지'라고 규정하여 우리나라와 일본에 비해 그 범위를 구체적으로 정의하고 있다. 설립과정을 보면 우리나라는 특별법에 의한 비영리법인을 제외하고, 주무관청의 허가에 의해 비영리법인의 설립이 결정된다. 일본은 NPO법인과 일반사단법인 및 재단법인에 서로 다른 규정이 적용되는데 NPO법인은 인증주의(認證主義)에 의해 설립되어 행정청의 인증을 통해 NPO법인이 설립된다. 반면 일반재단법인과 사단법인은 준칙주의(準則主義)를 따르며 등기만으로 설립이 이루어진다.

미국의 설립과정은 우선 법인화 서류(certificate 또는 articles)를 주지사(Secretary of State) 또는 법무부 장관(Attorney General)에게 제출하도록 규정되어 있다. 이후 IRS에 단체의 이름으로 은행 계좌를 열고, EIN을 부여받아야 하며, 501(c)(3)의 면세 지위를 얻기 위해서는 IRS에 신청해야 한다. 이와 별도로 주·지방세 면세(state and local tax exemptions) 및 영업세(state sales tax) 면세와 대용량 메일 등에 대한 허가를 위해서는 추가적인 신청이 필요하다. 

<참고문헌>

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- 국세청, 「공익법인 세무안내」, 2010.
- 국세청, 『기부금 소득공제 해설』, 2010
- 손원익·박태규, 『한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징, 관련 정책 방향』, 한국조세연구원, 2008. 2.
- 손원익·송은주, 「비영리단체 정보공개 제도의 국제비교」, 『한국비영리연구』, 제8권 제3호, 2010.

OSIPP, 『2010 NPO白書』, 2010

國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」平成22年 6月

N P O研究情報センター, 『NPO白書2007』(The Japanese Nonoprofit Almanac).

N P O研究情報センター, 『NPO白書2010』(The Japanese Nonoprofit Almanac).

국가법령정보센터, www.law.go.kr

미국 국세청, www.irs.gov

보건복지부, www.mw.go.kr

일본 국세청, www.nta.go.jp

일본 내각부 NPO정보센터, www.npo-homepage.go.jp

일본 법령정보시스템, <http://law.e-gov.go.jp>

한국가이드스타, www.guidestar.or.kr

Foundation Center, <http://foundationcenter.org>

〈부록 1〉

① 보건, 의료 및 복지의 증진을 위한 활동, ② 사회교육의 추진을 위한 활동, 마 치즈쿠리(주민 주체의 커뮤니티 형성 운동으로서, 지역사회 재생을 위한 물리적·사회적·문화적인 각종 프로그램을 포함한 종합적인 계획) 추진을 위한 활동, ③ 학술, 문화, 예술 및 스포츠 진흥을 위한 활동, ④ 환경 보전을 위한 활동, ⑤ 재해지원 활동, ⑥ 지역안전 활동, ⑦ 인권옹호 및 평화 추진을 위한 활동, ⑧ 국제협력 활동, ⑨ 남녀공동참여사회의 형성을 촉진하기 위한 활동, ⑩ 자녀의 건전한 육성을 위한 활동, ⑪ 정보화사회의 발전을 위한 활동, ⑫ 과학기술의 진흥을 위한 활동, ⑬ 경제활동의 활성화를 위한 활동, ⑭ 직업능력의 개발 및 고용기회의 확충을 지원하는 활동, ⑮ 소비자 보호를 위한 활동, ⑯ 상기 열거된 활동을 행하는 단체의 운영 및 활동에 관한 원조 및 지원 활동

〈부록 2〉 공익인증기준

- 1) 공익목적사업을 주된 목적으로 함
- 2) 공익목적사업에 필요한 능력을 지닐 것

- 3) 사업에 있어 사원, 평의원, 이사, 감사, 사용인 그 외의 정령으로 정하는 해당 법인의 관계자에 대해 특별 이익을 주지 않을 것
- 4) 사업에 있어 주식회사 및 그 외 영리사업을 영위하는 사람 또는 특정 개인 혹은 단체의 이익을 도모하는 활동으로 정령에 정하는 사람에 대해 기부 이외의 특별이익을 주지 않을 것
- 5) 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 사업을 하지 않을 것
- 6) 공익목적사업에 대해 해당 공익목적사업과 관련되는 수입이 실시시 필요한 적정비용을 변상하는 액수를 넘지 않을 것
- 7) 공익목적사업 이외의 사업(이하 수익사업)을 실시하는 경우 수익사업이 공익목적사업에 지장이 없을 것
- 8) 그 사업에 있어 공익목적사업 비율이 100분의 50 이상일 것
- 9) 법률로 규정하는 유희 재산이 법률에 규정된 제한을 넘지 않을 것
- 10) 각 이사에 대해 해당 이사 및 그 배우자 또는 삼촌 내 친족에 준하는 이사의 합이 이사 총수의 1/3을 넘지 않을 것(감사도 동일)
- 11) 다른 공익단체의 이사 또는 사용인 외에 이에 준하는 밀접한 관계에 있는 자, 기타 정령으로 정하는 자에 해당하는 이사의 합이 이사 총수의 1/3을 넘지 않을 것(감사도 동일)
- 12) 회계감사인을 둘 것
- 13) 이사, 감사, 평의원의 보수에 대해 해당 법인의 재정상황 및 그 외의 사정을 고려하여 부당하게 고액이 되지 않게 지급기준을 정할 것
- 14) 일반사단법인에 있어서 다음에 해당하는 것임
 - i) 사원자격의 취득 상실에 대해 해당법인의 목적에 비추어 부당하게 차별적인 취급을 하는 조건 등 기타 부당한 조건을 부과하지 않을 것
 - ii) 사원총회에서 행사할 수 있는 의결권의 수, 의결권을 행사할 수 있는 사항, 의결권 행사 조건과 기타 사원의 의결권에 관한 정관의 규정이 있는 경우 그 결정이 다음에 해당하는 것임
 - ① 사원의 의결권에 관해 당해 법인의 목적에 비추어 부당하게 차별적인 취급을 하지 않을 것
 - ② 사원의 의결권에 대해 직원들이 해당 법인에 제공하는 금전 기타의 재산의 가액에 따라 다른 취급을 하지 않을 것
 - iii) 이사회를 둘 것
- 15) 다른 단체의 의사결정에 관여할 수 있는 주식 및 그 외의 내각부령으로 정하는 재산을 보유하지 않을 것

- 16) 공익목적사업을 위해 불가결한 특정재산이 있을 때 취득, 유지, 처분의 제한에 필요한 사항을 정관으로 정할 것
- 17) 공익인정 취소 및 합병으로 인한 소멸시 공익목적 취득 재산 잔액에 대해 유사 사업을 하는 다른 공익법인, 국가·지자체 등에 증여하는 조항이 정관에 있을 것
- 18) 청산할 경우 잔여재산의 귀속에 대해 유사한 사업을 하는 다른 공익법인 및 국가·지자체 등에 귀속시키는 정관의 조항이 있을 것

〈부록 3〉

§ 501(c)(3): Corporations, and any community chest, fund, or foundation, organized and operated exclusively for religious, charitable, scientific, testing for public safety, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment), or for the prevention of cruelty to children or animals, no part of the net earnings of which inures to the benefit of any private shareholder or individual, no substantial part of the activities of which is carrying on propaganda, or otherwise attempting, to influence legislation (except as otherwise provided in subsection (h)), and which does not participate in, or intervene in (including the publishing or distributing of statements), any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for public office.

자본소득과세에 관한 소고



홍범교
한국조세연구원 선임연구위원(hong@kipf.re.kr)

『화폐전쟁』이라는 베스트셀러는 국제금융자본의 탄생, 성장 그리고 그들이 가진 힘과 국제정치와의 역학관계 등을 흥미롭게 서술하고 있다.

I. 책임는 재미

몇 해 전 『화폐전쟁』이라는 베스트셀러가 있었다. 자본주의의 총본산이라고 할 수 있는 미국에서 교육받은 사회주의 국가 중국 출신의 송홍빙(宋鴻兵)이 쓴 책이다. 이 책이 히트를 치자 속편인 『화폐전쟁 II』도 발간되었다. 이 두 책은 국제금융자본의 탄생, 성장 그리고 그들이 가진 힘(power)과 국제정치와의 역학관계 등을 흥미롭게 서술하고 있다. 경제·경영학에서 흔히 쓰는 통계자료에 근거한 계량적 방식을 통한 실증적 추론은 아니지만, 법학이나 인문학 등에서 흔히 채택하고 있는 기존의 수많은 관련 저술들에 근거하여 추론하는 방식으로 써내려간 내용들이다. 필자는 이 책을 아주 재미있게 읽고, 지인들과의 모임에서 그 얘기를 한 경험이 있는데, 일부 지인들로부터의 반응은 다소 냉소적이었다. 그 내용을 어떻게 믿느냐는 것이었다. 한마디로 소설(fiction)이라는 것이다.

『화폐전쟁』에서 여러 번 인용되고 있는 Perkins(2006)의 『고백(Confession)』이라는 책도 마찬가지이다. 저자는 선진국의 은행, 기업, 정부의 이해관계가 맞아떨어지는 기업 정치(corporatocracy)라는 체제하에서 선진국들이 경제개발이라는 명분하에 후진국들의 천연자원 개발권을 획득하고, 정치적으로도 이들 국가들을 선진국의 영향권 안에 둘 수 있도록 하는 과정에서 이코노미스트로서 자신이 했던 역할에 대하여 서술하고 있다. 그 책에 나오는 여러 가지 역사적인 사건(event), 예를 들면 선진국에 대하여 독자적인 정책노선을 선택하였던 남미 국가의 대통령 비행기 추락사 사건 등은 사실로서 확인이 가능하기 때문에 논

란의 여지가 없으나, 그러한 사건이 일어난 배경과 직접적 원인에 대해서는 그야말로 확인이 불가능하기 때문에, 이 책의 내용 역시 신빙성의 문제에서 자유롭지 못할 수 있다.

비록 이러한 책에서 서술하는 사건 하나하나의 신빙성에 대하여 독자 입장에서 완전히 믿지 못할 수는 있으나, 책에서 수미일관하게 보여주고 있는 자본의 힘과 역할에 대해서는 우리도 직·간접적인 체험을 통해서 동의할 수 있다고 생각한다. 현대사회에서 생산요소로서 자본의 중요성이 매우 커졌고, 1989년 베를린 장벽이 무너진 이후 자본주의와 시장경제는 그 전성기를 맞고 있다고 볼 수 있다. 즉, 자본의 역할이 가지는 중요성과 현대 사회에서 자본이 지니고 있는 위상에 대해서는 의문의 여지가 없다고 하겠다.

본고에서는 이러한 자본의 역할 및 위상 증대가 Globalization 현상과 맞물려 세계경제의 진로를 좌우하는 상황에서 자본소득에 대한 조세의 역할과 자본소득과세의 나아가야 할 방향은 무엇인가를 새삼스럽게 생각해 보고자 한다.

우리나라도 예외는 아니어서 1996년에 OECD에 가입하면서 자본자유화를 단행하였고, 1년 후에 외환위기를 통하여 자유로운 자본유출입에 따른 역효과를 고통스럽게 경험한 바 있다.

II. 자본과 Globalization 그리고 조세

가. 개괄적 고찰

일반적으로 영국의 산업혁명 이후에 생산요소로서 자본의 중요성이 부각되기 시작했다고 볼 수 있고, 그 이후에 지속적으로 증가하여 왔다. 1차산업 중심에서 2차산업으로 그리고 다시 3차산업 중심으로 산업구조가 변화해 온 현상도 자본의 역할 증대를 대변한다고 볼 수 있으며, 금융의 발달은 이러한 자본조달을 원활히 하기 위하여 수반되는 자연스러운 현상이라고 하겠다.

1980년대와 90년대를 거치면서 Globalization이 본격적으로 시작되어 국경을 넘나드는 자본의 역할은 더욱 중요해졌다. 각 국가들의 입장에서는 경제성장을 지속하기 위하여 국적을 떠난 자본을 필요로 하였으며, 자본가의 입장에서 보다 높은 수익을 올리기 위하여 국제적인 투자가 필요하였던바, 이러한 이해 관계의 일치는 규제완화와 시장개방이라는 Globalization으로 나타났다.

우리나라도 예외는 아니어서 1996년에 OECD에 가입하면서 자본자유화를 단행하였고, 1년 후에 외환위기를 통하여 자유로운 자본유출입에 따른 역효과를 고통스럽게 경험한 바 있다. 그리고 약 10년 후 이번에는 미국에서 금융위기가 발생하였다.

금융위기 이후에
각국은 위기를 극복하기
위하여 막대한 재정을
투입하였으며, 그 과정에서
금융산업의 책임론이
부각되었다.

2008년의 금융위기가 주는 교훈은 예전과 달랐다. 동 위기로 인하여 선진국들이 주도하는 국제적인 논의에서 자본시장에 대한 규제 강화가 긍정적인 측면에서 논의 대상이 된 것이다. 이번 금융위기는 개도국에서 발생한 것이 아니라 금융선진국이라는 미국에서 발생하였다. 주택담보대출은 증권화를 통하여 새로운 금융상품으로 변신하여 보다 많은 자본을 끌어모았고, 이러한 파생적 채권·채무관계가 계속 확장되는 가운데, 부동산 거품의 붕괴가 금융위기를 촉발하였다. 파생금융상품 등을 이용한 연쇄적인 투자는 금융위기 발생 후 정확한 부실채권의 규모조차 파악하기 힘든 상황을 초래하였는데, 이것은 그동안 지속되어온 금융시장에서의 규제완화와 시장의 기능에 대한 지나친 신뢰가 가져온 필연적인 결과라고 생각한다¹⁾.

금융위기 이후에 각국은 위기를 극복하기 위하여 막대한 재정을 투입하였으며, 그 과정에서 금융산업의 책임론이 부각되었다. 평상 시의 막대한 투자수익은 금융권에서 거두어가면서²⁾, 위기가 발생할 경우 정부가 세금으로 이를 보전해야 하는 상황은 불공정하다는 것이다. 이에 따라 G20는 IMF에 금융권의 책임분담방안을 제시하도록 요청하였고, 작년 6월 IMF는 보고서(2010)를 통하여 금융안정분담금(Financial Stability Contribution) 또는 금융활동세(Financial Activities Tax)를 대안으로 제시하였다³⁾. 그 결과 우리나라에서도 금년 8월부터 은행의 비예금성외화부채에 대하여 부담금을 부과하기로 하였다.

또한 금융시장의 안정성을 담보하기 위하여 시스템적으로 중요한 금융기관(Systemically Important Financial Institutions)에 대하여 자본의 추가 확충, 유동성 규제, 특정 위험 투자활동의 금지 등 많은 규제가 논의되었으며, 건전성 규제 강화를 위한 논의와 후속 조치들이 이어졌다. 1997년 외환위기 당시 말레이시아가 선택하였던 자본유출입에 대한 직접 통제와 같은 정책 수단에 대해서도 IMF가 조건부나마 긍정적인 입장을 취한 것은 처음이 아닌가 싶을 정도로 이번 금융위기가 자본과 금융시장에 대한 인식에 미친 여파는 매우 크다고 하겠다.

다시 Globalization으로 돌아가 생각해보면, Globalization은 결국 국경 없는 무한경쟁을 의미한다. 이러한 무한경쟁을 통하여 소득 및 자산의 분배가 보다 공평하게 이루어질 것인지, 부의 집중현상이 완화될 것인지에 대한 견해는 엇갈린다고 하겠다. 신자유주의적 경제사상을 대표한다고 볼 수 있는 Rajan & Zingales(2003)는 자유로운 시장을 통한 경쟁의 촉진이야말로 부의 집중과 불평등한 소득 분배와 같은 자본주의의 폐단을 시정할 수 있는 수단이라고 주장한다⁴⁾. 시장에서의 경쟁과 정치적으로 치열한 경쟁(intense political

1) 금융위기 이전에도 자본시장의 위기를 경고한 책들은 많다. 예를 들면 Rajan & Zingales(2003)는 자유로운 금융시장으로 대표되는 자본주의 체제의 문제점을 인식하고 경고하고 있다. 그러나 저자는 시카고 대학의 교수답게 금융시장에 대한 규제 강화는 정부의 시장간섭을 의미하기 때문에 반대하고 있으며, 공정한 게임이 될 수 있도록 적절한 규정(rule)을 만들고 이것이 잘 준수될 수 있도록 감독하는 것이 중요하다고 결론짓고 있다. 이 책이 금융위기가 발생한 2008년 이후에 쓰여졌다면 결론이 어떻게 변화하였을지 궁금하다.

2) 예를 들면, 미국 금융기관 CEO의 연봉은 보통 수백만 달러에 이른다.

3) 일반적으로 많이 오해하고 있는 것 중의 하나는 IMF 보고서에서 금융거래세(Financial Transactions Tax)가 주요한 대안으로 제시되지 않은 이유가 정책적 효과 또는 실행 가능성이 낮기 때문이라고 생각하는 것이다. 그러나 동 보고서의 제목에서 볼 수 있듯이 G20의 위임목적(mandate)은 금융위기 수습 비용을 금융권에 직접 부담시키는 방안을 찾으라는 것이었기 때문에 그러한 목적달성 측면에서 본다면 금융거래세는 금융권이 이를 전가시킬 가능성이 상대적으로 크다는 이유로 동 보고서에서 주요 대안으로 제시하지 않은 것이다.

4) Rajan & Zingales(2003), p. 312.

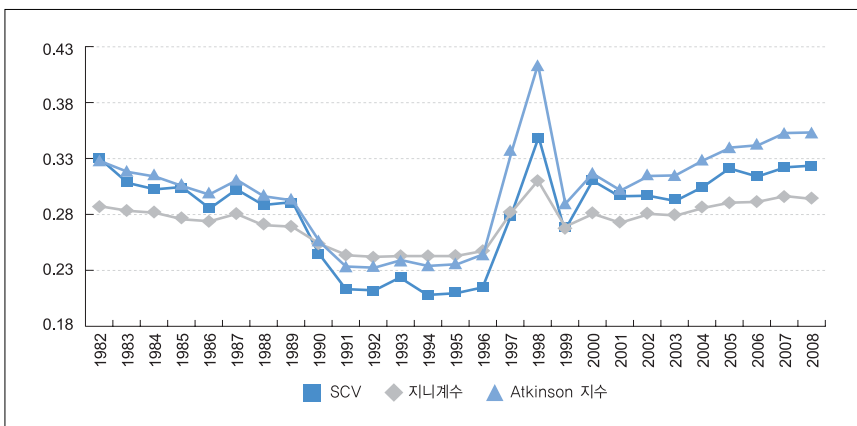
competition)을 통해서만 기득권층에 도전할 수 있는 기회가 주어지기 때문이라는 것이다. 그러나 동시에 이러한 경쟁상태의 유지를 위해서는 무규제와 과도한 규제 사이의 매우 좁은 영역에서 균형점을 찾아야 하는데, 이러한 영역이 매우 좁기 때문에 실제 나타나는 자본주의는 최상의 형태이기 어렵고 매우 불안정하다는 점을 인정한다. 그럼에도 불구하고 Rajan & Zingales(2003)는 적절한 규제를 통하여 이러한 이상적인 시장을 찾는 것이야말로 자본주의를 계속 발전시켜 나갈 수 있는 희망이라는 결론을 내리고 있다.

그러나 현실적으로는 적정 균형점을 찾는 것이 쉽지 않기 때문에 Globalization은 빈익빈 부익부 현상을 심화시킬 것으로 예상할 수 있다. 국경 없는 경쟁을 통하여 살아남을 수 있는 주체는 그만큼 이미 경쟁력을 갖추고 있는 주체일 것이며, 충분한 자본이야말로 경쟁력을 뒷받침하는 가장 중요한 요소라고 할 수 있기 때문이다. 그리고 자본을 소유하고 있는 것은 부유층이기 때문에 Rajan & Zingales(2003)가 우려하는 바와 같이, 기득권층(incumbents)이 경쟁의 게임에서 유리하다.

우리나라의 경우에도 외환위기 이후 빈익빈 부익부 현상이 점차 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 성명재·박기백(2009)은 2인 이상 도시가구 자료를 사용하여 지니계수 외에 총소득 변이제공계수(SCV)나 Atkinson 지수 등 여러 가지 지표로 우리나라의 소득불평등도 변화 추이를 살펴보았다. [그림 1]에서 우리는 소득 양극화가 심화되는 변화추이를 확인할 수 있다.

현실적으로는 적정
균형점을 찾는 것이 쉽지
않기 때문에 Globalization은
빈익빈 부익부 현상을
심화시킬 것으로
예상할 수 있다.

[그림 1] 우리나라의 소득 불평등도 변화 추이



주: Atkinson 지수 추정치의 값은 대체로 0.06~0.08의 범위 내에 있어 SCV나 Gini계수와 단위(scale)가 맞지 않기 때문에, 비교의 편의상 본래의 값에 5배를 하여 그림으로 표시하였음.
 자료: 성명재·박기백(2009), p. 10

Globalization을 통하여 국제적인 제도의 정합성이 요구되고, 세제의 효율성 제고를 위한 자본소득세제의 개편 연구는 대체적으로 자본에 대한 우대세제로 수렴하고 있다.

최근 우리 사회를 떠들썩하게 했던 ‘초과이익공유제’를 둘러싼 논란도 그 개념의 정확성 여부를 떠나 대기업과 중소기업 간의 격차가 더욱 벌어지고 있는 상황에서 발생한 것임을 되새길 필요가 있다.

나. 조세의 역할

Globalization을 통하여 각국의 국내 금융시장이 국제금융시장과 긴밀히 연결되는 동조화현상이 나타나면서 금융정책은 정책수단으로서 독립성이 많이 약화되었다. 반면 재정정책은 조세의 자주권(sovcreignty)을 바탕으로 독립적인 정책수단으로서의 역할을 하고 있다. 그러나 세제에 있어서도 어느 정도 동조화 현상이 나타나고 있다. 예를 들어, 자본의 이동가능성이 높기 때문에 한 나라에서 세율 탄력성을 고려하여 자본에 대한 우대세제를 적용하면, 다른 나라에서도 유사한 정책을 취하지 않을 수 없다. 그렇지 않으면 자본이 상대적으로 세부담이 가벼운 나라로 이동할 가능성이 크기 때문이다. 이러한 현상이 조세경쟁(tax competition)인데, 조세경쟁은 각 나라 세제의 동조화 현상을 가져오는 한 요인이 된다. 물론 이러한 조세경쟁이 과열되면 각국의 세수에 매우 부정적인 영향을 주게 된다. OECD에서는 이러한 문제점을 일찍이 인식하고 조세피난처(tax haven) 문제를 국제논의의 장에서 유해조세경쟁(harmful tax competition)이라는 주제로 다루기도 하였다.

그러나 현실적으로 자본, 노동, 토지 등의 생산요소 가운데 이동 가능성이 가장 높은 것은 자본이기 때문에 조세경쟁을 통한 자본우대 현상은 여러 나라에 보편적으로 나타나고 있다. 자본소득에 대한 완전한 종합과세를 실시하는 나라는 하나도 없는 것이 현실이며, 북구 여러 나라에서 실시하는 이원적 소득세제(dual income tax system)도 자본에 대한 우대세제의 일종이다.

이와 같이 Globalization을 통하여 국제적인 제도의 정합성이 요구되고, 세제의 효율성 제고를 위한 자본소득세제의 개편 연구는 대체적으로 자본에 대한 우대세제로 수렴하고 있다. 그렇다면 세계 경제의 일원으로서 우리도 이러한 추세를 그냥 따라가면 되는 것인가 하는 것이 본고가 던지는 화두이다.

Ⅲ. 자본소득과세의 진로

가. 자본소득의 정의와 현실

일반적으로 자산이나 저축으로부터의 수익을 광의의 자본소득(capital income)이라고 정의할 수 있다. 자본소득 가운데 특별히 자본적 자산(capital assets)의 처분에 의하여 발생하는 소득이 자본이득(capital gains)이다. 따라서 자본이득은 일시적·우발적 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 부동산 같은 실물 자산이나 주식 등 금융자산의 양도차익이 자본이득의 예이고, 이자나 배당, 특허사용료, 부동산 임대수입 등은 협의의 자본소득에 속하는 예이다.

자본소득은 시간가치, 위험보상, 그리고 초과수익의 세가지 유형으로 구성된다. 시간가치는 소비를 연기하는 데 따른 보상으로서 무위험(risk-free) 수익을 말하며, 위험보상은 투자 위험을 감수하는 데 따른 수익이다. 초과수익은 특정 자산이나 시장지배에 의하여 발생하는 수익을 말하는데, 토지나 자연자원에 대한 예상치 못했던 수요 증가에서 발생하는 수익, 독점 수익, 법률적 수혜에 의한 수익 등을 그 예로 들 수 있다.

자본소득의 규모를 실제로 측정하는 것은 쉽지 않다. 여러 기간에 걸쳐 발생하며 국제적인 자본의 이동이 증가함에 따라 더욱 그러하다. 구체적으로 인플레이션과 감가상각 등을 고려해야 하고, 다국적 기업에 의한 전 세계적인 소득은 분류하기에 매우 복잡한 형식을 취하고 있기 때문이다. 예를 들면, 변동환율제하에서 환율 자체가 심하게 변하는 상황에서 적용환율을 어떻게 정하느냐에 따라 소득의 규모도 달라진다.

자본소득은 규모의 측정도 어렵지만 현실세계에서 매우 다양한 형태로 나타나며, 이들 소득에 대한 과세방식도 다기하다. <표 1>은 미국의 자본소득의 다양한 종류와 이에 대한 과세 실태를 보여주고 있으며, 원래의 표에서 표시된 각 항목에 대응하는 우리나라의 자본소득 종류와 과세방법도 함께 보여주고 있다. 이 표를 통하여 실제로 나타나는 자본소득의 종류가 얼마나 다양하며, 또 그 과세방법은 얼마나 다기한지를 알 수 있다.

자본소득은 규모의 측정도 어렵지만 현실세계에서 매우 다양한 형태로 나타나며, 이들 소득에 대한 과세방식도 다기하다.

복잡한 현행
자본소득 과세제도를
일관성 있게 단순화시키기
위해서는 근본적인
세계개혁이 필요하나, 실제로
실행가능한 개혁 방안을
찾는 것은 쉽지 않다.

〈표 1〉 현행법상 항목별 자본소득과 지출에 대한 과세방법

항목	미국	한국
이자, 임대료, 사용료 (면세되는 주정부와 지방정부채권 이자는 제외)	과세	과세
주정부와 지방정부 채권이자	면세	과세
채무변제(또는 원리금 상환)	면세	면세
자산 구매(공매도 해지를 위한 구매 제외)	면세	-
감가상각(발생)	과세	이연
자본손익(발생)	이연	면세
파생금융상품 자본손익(발생)	과세	면세
개인사업가나 파트너십 이윤	과세	과세
사내유보이익	이연	과세
개인연금소득(세후 소득으로 개인이 가입한 연금)	과세	과세 ¹⁾
401(k), IRAs, 고용주부담확정연금(employer-financed defined benefit pensions)을 포함한 비과세저축	면세	면세
사회보장연금	부분과세	과세 ²⁾
건강예금계정	보조	-
자산매각		
실현 장기자본이익	부분과세	과세 ³⁾
실현 단기자본이익	과세	과세 ³⁾
실현 장·단기 자본손실	부분 공제	공제 없음
투자자 또는 자산에 대한 특별 취급		
역사적 건축물(Historic property), 저소득층 주택, 에너지투자, 연구 및 실험	보조	보조·공제
보험회사 - 보험계약자의 지급준비금에 의한 투자수익	면세	과세
투자전문중개회사의 자산매각과 매입에 따른 손익	과세	과세

주: 1) 상품별로 과세여부가 상이하며, 과세되는 경우에는 소득공제혜택 부여

2) 연금 수령시 과세 여부를 의미

3) 대주주의 주식을 제외하고는 주식거래로 인한 소득은 비과세처리

자료: Aaron, Burman & Steuertel(2007), p. xviii

미국의 예를 보면, 차입자로부터 대출자에 대한 지급의 성격이 이자로 구분 되면 전자는 공제받고, 후자는 과세대상이 된다. 그러나 원금상환으로 구분되면 공제나 과세대상에서 제외된다. 또한 주식거래로부터 발생한 양도손익의 성격에서도 일반투자자의 경우에는 양도차익에 대하여 우대세율을 적용받고, 손실에 대해서는 일정수준까지 공제를 받는 반면, 전문거래자(trader)일 경우에는 경상소득으로 분류되어 일반과세되고, 손실공제도 전액 받을 수 있다. 이러

한 복잡한 현행 자본소득 과세제도를 일관성 있게 단순화시키기 위해서는 근본적인 세제개혁이 필요하나, 실제로 실행가능한 개혁 방안을 찾는 것은 쉽지 않다.

나. 자본소득세제의 근본적 개혁 논의

앞서 언급한 바와 같이 세제나 조세정책에 있어서도 세계적인 동조화 현상이 일어나고 있다. 이러한 배경하에 세법 간소화와 투자에 대한 세금 경감을 목적으로 하는 세제개편의 움직임이 국내외적으로 지속되어 왔다. ‘넓은 세원 낮은 세율’은 이러한 세제개편의 목표를 함축적으로 나타내는 세계 공통의 표현이기도 하다. 여기서는 이러한 부분적인 세제개편보다는 자본소득과세를 중심으로 한 근본적 세제 개혁에 대하여 미국 등 국제사회에서 이론적으로 논의되고 있는 내용을 간단히 살펴보기로 하겠다.

1) 소비세 체제로의 전환

자본소득세제를 개혁함에 있어서 가장 많이 언급되고 있는 방안의 하나는 소득세에서 소비세 체제로 전환하는 것이다. 이러한 아이디어는 현행의 소득세 체제가 미래 소비에 대하여 과세함으로써 저축과 투자에 대하여 이중과세한다는 시각에서 출발한다. 소비세 체제로 전환함으로써 저축과 투자에 대한 세부담이 줄어들면 자본의 축적이 촉진되고, 이는 생산성을 증가시켜 경제성장을 촉진한다는 논리이다.

소득 대신 소비를 중심으로 과세하는 방안은 크게 4가지 정도로 요약된다⁵⁾. 첫 번째는, 소매판매세로서 기업에 대한 자본재의 판매는 과세표준에서 제외한다. 둘째는, 부가가치세(VAT) 과세 방식이다. 총수입에서 중간재 구입에 필요한 비용을 차감하고, 자본비용의 공제를 허용함으로써 투자에 대한 과세를 면해주게 된다. 셋째는, 평률세로 알려진 Hall-Rabushka Tax로서 부가가치세의 일종이라고 할 수 있다. 기업 단계에서 임금과 자본재를 포함한 중간재 구입 비용을 공제한 수입을 과세표준으로 하여 단일세율로 과세하고, 노동이 제공하는 서비스에 대한 부가가치는 개인 단계에서 과세한다. 이 개인 단계 과세에서 일정 수준 이상의 임금에 대해서만 단일세율로 과세하든지, 아니면 누진과세를 적용할 수 있다. 넷째는, 개인소비에 대한 현금흐름(cash flow)에 대하여 과세하는 방식이다. 개인소득에서 모든 저축을 공제하고, 저축의 인출이나 순자산 매도는 과세대상에 포함한다. 이 방식에서는 실제 소비가 아니라 순저축을 제

세제나 조세정책에 있어서도 세계적인 동조화 현상이 일어나고 있다. 이러한 배경하에 세법 간소화와 투자에 대한 세금 경감을 목적으로 하는 세제개편의 움직임이 국내외적으로 지속되어 왔다.

⁵⁾ Toder & Rueben(2007)은 이 방안들을 잘 요약하고 있다.

소비세 체제로의 전환은
자본소득에 대한 과세를
경감하기 위한 것이 목적인바,
그 효과는 소득계층에
따라 달리 나타난다.

외한 소득을 소비로 보고 이를 기반으로 과세하기 때문에 누진과세의 적용이 가능하다. 1995년 미국의 Sam Nunn 상원의원과 Pete Domenici 상원의원이 발의한 무한저축공제세제(Unlimited Savings Allowance Tax: USA Tax)가 이러한 방식의 예이다. 그러나 이러한 현금흐름 방식을 적용하기 위해서는 개인별로 통합계정(wealth account)을 개설하여 모든 소득과 저축의 현금흐름을 파악해야 하는 등 실무적으로 극복해야 할 복잡한 과제들이 많다. 위의 세 번째와 네 번째 방식은 소비세 체제의 단점으로 지적되는 누진과세 적용의 어려움을 극복할 수 있다.

소비세 체제로의 전환은 자본소득에 대한 과세를 경감하기 위한 것이 목적인바, 그 효과는 소득계층에 따라 달리 나타난다. 즉 저소득층은 이미 현행 소득세제에서 여러 가지 공제 등으로 인하여 거의 세부담이 없는 반면, 고소득층은 많은 세금을 부담하고 있다. 이러한 체제가 소비세 체제로 바뀌어 자본소득에 대한 세금이 경감된다고 하면 가장 많은 세부담 경감의 혜택을 받는 것은 당연히 고소득층이 될 것이다. 따라서 현재와 같은 세부담의 형평성을 유지하기 위해서 누진적 소비세제를 도입한다면 최고세율이 상당히 높아야 할 것이라는 추정도 있다⁶⁾.

Toder & Rueben(2007), Auerbach(2007), Weisbach(2007) 등 재정학자들은 소비세제로의 전환이 갖는 이론적인 우수성에는 동감하면서도 실제 실행 가능 여부, 특히 누진적 소비세제의 실행 가능성에 대해서는 회의적인 견해를 나타내고 있다.

2) 법인세와 소득세의 통합

법인세와 소득세의 통합 논의도 오래 전부터 제안된 개혁 방안의 하나이다. 이 방식은 법인소득의 이중과세 문제에서 시작된다. 배당은 법인세를 내고 난 후, 개인 소득의 단계에서도 과세되기 때문이다. 또한 조세문제는 현실적으로 기업의 법적 형태와 자본조달방식에 영향을 미치고 있다. 법인, 파트너십 또는 개인사업(sole proprietorship) 등 기업의 법적 형태에 따라 세제의 적용이 다르고, 자본조달방식이 채무 또는 지분발행인가에 따라 세제상의 취급이 다르기 때문이다⁷⁾.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 당연히 법인세와 소득세를 통합하여 이중 하나의 단계에서 과세하는 방안이 실현되어야 한다. 미국 재무부(1992)의 보고서는 일찍이 이러한 통합안을 가장 구체적으로 제시한 바 있다. 동 통합안은 사내유보 이익의 처리방식에 따라 세 가지 세부적인 방안으로 구분된다. i) 배

6) Toder & Rueben(2007), p. 132 참조

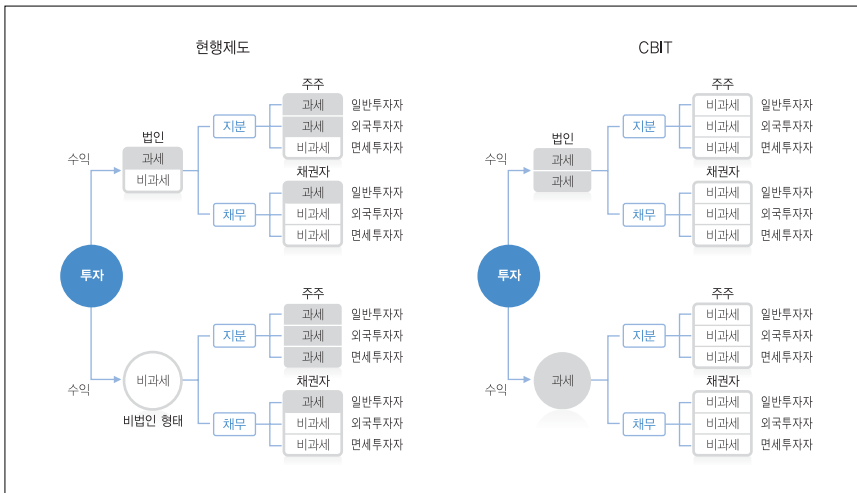
7) M-M 이론에 따르면 기업의 자본 조달방식은 기업의 가치에 영향을 미치지 아니한다. 그러나 현실에서는 세제우대 혜택 때문에 기업이 지분발행보다는 부채를 통하여 자본조달하는 것을 선호하는 경향이 있다. 이와 같이 세금이 자본조달 방식에 영향을 미치게 되면 비효율적인 결과가 도출될 수 있다.

당제외방식(Dividend Exclusion Prototype), ii) 주주배정방식(Shareholder Allocation Prototype), iii) 포괄사업소득세 방식(Comprehensive Business Income Tax Prototype: CBIT). 사내유보이익을 배당될 때까지 아예 개인 단계의 과세대상에서 제외하는 것이 배당제외방식이고, 사내유보이익을 주주의 점유율에 따라 배당된 것으로 간주하고 법인 단계에서 과세된 부분에 대하여 개인 단계에서 공제해주는 것이 주주배정방식이다.

포괄사업소득세(CBIT) 방식은 부채와 지분을 동등하게 취급하여 자본조달 방식에 미치는 조세의 영향을 제거하고 법인이나 비법인(개인사업, 파트너십 등) 형태의 사업체를 구분하지 않고 동등하게 단일세율로 과세하는 방안이다. 법인세와 소득세를 통합하여 기업 단계에서 과세하고, 개인 단계에서는 과세하지 않는 방식으로서 사내유보와 배당도 동일하게 취급한다. 이 방식은 투자소득에 대한 이중과세를 효과적으로 제거함으로써 후생수준 제고 효과가 위의 세 가지 방식 중에 가장 큰 것으로 나타났다. 미국 재무부의 제안 이후, 여러 가지 변형된 형태의 CBIT가 제안되고 있는데, 이행비용이 실행의 걸림돌로 지적되고 있다⁹⁾. [그림 2]는 CBIT를 현행 제도와 비교하여 도식화한 것이다.

포괄사업소득세(CBIT) 방식은 부채와 지분을 동등하게 취급하여 자본조달 방식에 미치는 조세의 영향을 제거하고 법인이나 비법인(개인사업, 파트너십 등) 형태의 사업체를 구분하지 않고 동등하게 단일세율로 과세하는 방안이다.

[그림 2] CBIT와 현행제도의 비교



자료: Gideon(2005), p. 5

Kleinbard(2007)는 CBIT에서 한 걸음 더 나아가 BETT/COCA⁹⁾ 방식을 제안하고 있다. 이상적인 소득세는 투자 수익에 대하여 한 번만 과세해야 하고, 기

8) Hubbard(1993) 참조
9) Business Enterprise Income Tax/Comprehensive Cost of Capital Allowance의 약자

BEIT/COCA는 정상수익을 초과수익과 분리하여 개인 단계에서 과세함으로써 정상수익에 대하여 보다 정확하게 단일과세할 수 있는 장점이 있다.

업의 형태나 자본조달방식에 대하여 중립적이어야 한다. CBIT가 모든 수익을 기업 단계에서 과세함으로써 대체로 이러한 목적을 달성하고 있는데, BEIT/COCA는 정상수익(normal return)을 초과수익과 분리하여 개인 단계에서 과세함으로써 정상수익에 대하여 보다 정확하게 단일과세할 수 있는 장점이 있다¹⁰⁾. 금융투자자산은 실물자산보다 회전율이 높기 때문에 정상수익을 과세함에 있어 주로 금융투자자산을 통하여 투자하는 개인과 실물자산투자도 빈번한 기업을 분리하여 과세하는 것이 과세표준을 이론적인 표준에 보다 접근시킬 수 있는 장점이 있기 때문이다. 또한 BEIT는 현재 개인 단계에서의 소득 인식에 적용되는 수많은 예외조항들을 없앨 것을 제안하여 실현주의가 적용되는 범위를 가능한 줄이고, 보다 경제적 개념에 부합하는 과세표준을 만들고자 한다.

BEIT와 함께 제안되고 있는 포괄자본비용공제(COCA)는 현행의 세제가 채무 및 지분, 파생상품 등 여러 가지 다른 수단을 이용한 자본조달을 차별적으로 취급하는 것을 개선하여 금융상품 발행자에게는 단일방식으로 공제하도록 허용하고, 투자자 단계에서는 이러한 수익을 반드시 소득에 포함하도록 하자는 것이다.

Kleinbard(2007)는 BEIT/COCA 체제로의 전환이 CBIT 체제로의 전환보다는 이행비용 측면에서 경제적이지만, 이러한 전환이 기존의 부에 미치는 영향을 각 경제주체별로 어떻게 해결할 것인가 하는 문제에 대해서는 앞으로 보다 구체적인 방안이 제시될 필요가 있음을 인정하고 있다.

3) 최근 제시된 개편 방안

2005년에 미국 부시행정부에서 연방세제 개편을 위한 대통령 자문위원회(President's Advisory Panel on Federal Tax Reform)를 구성한 바 있다. 동 위원회의 최종보고서(2005)에서 제시하는 세제개편 방안은 위에서 제시된 두 개의 방안에 비하면 근본적인 세제개혁과는 다소 거리가 있으나 자본과세에 대한 최근의 개편안이라는 점에서 간단히 소개하기로 한다.

동 보고서는 세제의 단순화와 투자 촉진이라는 기존의 세제개편 흐름에 충실하게 두 가지 구체적인 방안을 제시하고 있다. ① 단순화 세제(the simplified income tax plan) ② 성장 및 투자촉진 세제(the growth and investment tax plan). 두 가지 방안은 접근방식이 상이하나 모두 저축과 투자에 대한 과세 경감을 공통적인 내용으로 포함하고 있다.

첫번째, 단순화 세제는 대기업과 중소기업 가운데 법인으로 소득을 신고하는 경우 국내 배당금에 대하여 100% 공제를 허용하고, 투자자들에게는 주식양

¹⁰⁾ CBIT는 경제적 감가상각을 정확히 측정할 경우에만 정상수익에 대하여 정확하게 과세할 수 있다.

도차익의 75% 공제를 허용하는 내용을 담고 있다. 중소기업에 대해서는 개인 소득세율을 적용하고 최고세율을 35%에서 33%로 낮추며, 대기업에 대해서는 31.5%의 단일세율을 적용하는 등 세율을 낮추는 대신 가속상각(accelerated depreciation)을 제외한 모든 기업세제 혜택을 제거할 것을 제안한다. 소기업들에 대해서는 자산구매비용을 즉시 공제할 수 있게 허용한다.

두번째, 성장 및 투자촉진 세제는 소비세적 요소와 소득세적 요소를 혼합한 것으로서 근로소득에 대해서는 누진세제를 유지하는 한편, 이자, 배당 및 자본 이득에 대해서는 15%의 단일세율로 과세하는 이원적 소득세제의 형태를 제안한다. 중소기업을 포함한 모든 기업의 현금흐름에 대하여 30%의 세율로 과세하고, 개인사업에 대해서는 개인소득세율을 적용하고, 모든 기업에 대하여 여러 기간에 걸친 감가상각 대신 신규 투자비용을 즉시 공제할 수 있도록 허용한다.

동 위원회의 세계개편안은 최저한세¹¹⁾ 폐지에 따른 세수 부족을 보충하기 위하여 주택담보대출이자 공제를 축소하는 안을 제시하였는데, 이 축소안은 미국의 전통적인 '내집 갖기'라는 정치적 성역에 흠집을 내는 제안으로서 주정부 세 및 지방세의 소득공제 폐지안과 함께 개혁안 중에서 가장 비판의 대상이 되었다. 결과적으로 공화당은 개혁안의 세율인하폭이 부족하다고, 민주당은 근로 소득에 비하여 자본소득을 우대한다고 반대하여 실행에 옮겨지지 못하였다¹²⁾.

동 보고서에서 정식 권고안으로 채택하지는 않았으나, 보다 근본적인 개혁안으로서 누진적 소비세 방안(Progressive Consumption Tax Plan)도 함께 검토되었다. 이 방안은 앞서 살펴본 소비세 체제로의 전환 방안의 한 예가 될 것이다. 이렇듯 소비세 체제로의 전환이나 법인·소득세의 통합 등 근본적 세계 개혁과 관련된 많은 연구가 진행되어 왔으나, 지금까지 자본소득세제가 큰 변화를 보이지 못하는 것은 크게 보아서 이행비용과 불확실성에 기인한다. 즉 세계의 근본적인 변화에 따른 각 경제주체들의 기존 이해관계를 해결하기가 쉽지 않으며, 체제전환에 따른 장점이 단순한 잠재적 장점에 머물지 않고 이행비용을 확실히 보전하고도 남을 정도로 구체적이며 믿을 수 있는가에 대하여 누구도 자신있게 말할 수 없기 때문이다.

소비세 체제로의 전환이나 법인·소득세의 통합 등 근본적 세계개혁과 관련된 많은 연구가 진행되어 왔으나, 지금까지 자본소득세제가 큰 변화를 보이지 못하는 것은 크게 보아서 이행비용과 불확실성에 기인한다.

11) 최저한세(Alternative Minimum Tax)는 일부 고소득자들이 소득세를 내지 않는 경우를 방지하기 위하여 1982년 도입 당시 \$40,000을 기준으로 동 기준을 초과하는 소득자는 별도의 기준에 의하여 소득세를 계산·신고하도록 한 제도이다. 그러나 동 기준을 인플레이에 따라 조정하게 하는 규정이 없기 때문에 적용대상자가 급증하여 2006년에는 2,160만명의 납세자가 최저한세 체계에 따른 소득세 신고액과 일반 소득세 체계에 따른 소득세 신고액을 각각 계산하여 그 중 큰 금액을 납부해야 하는 불편한 상황에 직면하였다.

12) Williams & Fleenor(2006) 참조

세울탄력성이
큰 생산요소에 대하여
세율을 올리면 세수는
더 줄어든다는 것이
경제학의 기본적인
상식이다. 또한 자본이
노동의 생산성을 증가시킨
것도 사실이다.

IV. 관련 이슈와 향후 과제

현재 자본소득에 대한 세부담은 어느 정도인가? 앞서 언급한 바와 같이 자본 소득을 정확히 측정하는 것이 어렵기 때문에 그에 대한 세부담을 측정하는 것도 역시 쉽지 않은 작업이다. Slemrod(2007)의 추정에 따르면 미국의 자본소득에 대한 실효한계세율은 14~23% 정도로 나타나고 있다¹³⁾. 추정방법에 따라 다른 결과가 나타나기는 하지만, 일반적으로 자본소득에 대한 과세는 전 세계적인 우대세제 등을 고려할 때 높지 않은 것으로 평가된다.

세울탄력성이 큰 생산요소에 대하여 세율을 올리면 세수는 더 줄어든다는 것이 경제학의 기본적인 상식이다. 또한 자본이 노동의 생산성을 증가시킨 것도 사실이다. 그렇기 때문에 자본축적을 위한 저축과 투자에 대한 세부담 경감이 정당성을 인정받아온 것이다. 그러나 한편으로는 세부담의 경감이 저축이나 투자의 증가를 가져올 것인가에 대한 실증적인 분석이 일관된 결론을 내리지 못하고 있는 것도 사실이다¹⁴⁾.

Zodrow(2007)는 무한기간(infinite horizon) 모델 또는 평생주기(life-cycle) 모델에 의한 장기 최적자본소득세율은 0으로 수렴한다는 것을 지적하고 있다. 그것은 모델에서 미래 소비와 저축에 대한 과세가 가져오는 왜곡이 점차 증폭되기 때문이다. 그렇다면 이러한 결과는 타당성이 있는가? 다른 생산요소와의 세부담 형평성 문제는 어떻게 해야 하는가 하는 의문을 가질 수 있다.

우리나라의 제도와 관련된 현실적이며 구체적인 이슈도 생각해 볼 수 있다. 홍범교·김진수(2010)는 우리나라의 주식양도차익과세제도의 도입과 관련하여 일단 분리과세의 형태로 도입할 것을 제안하고 있다. 그러나 일단 도입이 된 후에 향후 주식양도차익을 종합소득과세 대상으로 합산할 것인지, 아니면 계속 분리과세 형태를 유지할 것인지 하는 문제는 여전히 보다 많은 분석을 필요로 한다.

금융소득종합과세제도의 발전방향과 관련해서도 현재 4,000만원으로 되어 있는 기준금액을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 기준금액을 인하한다는 것은 누진세 제도를 보다 강화하여 형평성 제고를 지향하는 것이고, 기준금액을 인상한다는 것은 자본소득에 대한 우대세제를 강화하여 이원적 소득세제로 나아가는 방향이 될 것이기 때문이다. 1990년대 말 금융소득 종합과세제도를 도입할 때에는 누진과세를 통하여 조세 형평성을 강화한다는 취지로 도입되었으나, 최근에는 조세 형평성보다는 조세경쟁을 통한 효율성을 더욱 강조하는 분위기이다. 이러한 구체적인 문제에 대한 해답은 결국 자본소

13) Aaron(2007)은 Slemrod의 추정치가 과대 추정되었을 가능성에 대하여 언급하고 있다.

14) 자본이득세율의 변화에 대하여 투자자들이 얼마나 민감하게 반응하는가에 대한 실증분석에 있어서 Feldstein & Yitzhaki(1978), Feldstein 외(1980)와 Auten & Clotfelter(1982), Minarik(1984) 등은 서로 상반된 결과를 보여주고 있다.

득세제를 기본적으로 어떻게 가져갈 것인가에 대한 근본적인 해결책이 선행되어야 할 것이다.

Rajan & Zingales(2003)가 대변하고 있는 신자유주의적 경제학 이론에서는 자본의 존재가 기회의 형평성을 제공하고, 비기득권층이 도약할 수 있는 발판을 마련해준다고 본다. 그러나 외환위기와 금융위기를 거치면서 국가 간에 그리고 국가 내에서 소득의 양극화가 점차 사회문제로 부각되고 있는 것은 현실이 이론과 다르게 나타나고 있기 때문은 아닐까? 어디에서 이러한 괴리가 발생하는 것일까? 샌델(2010)의 『정의란 무엇인가』라는 책이 국내외적으로 단기간 내에 베스트셀러가 된 것은 금융위기 이후의 사회적 분위기와도 무관하지 않을 것이다.

지금까지의 역사적 경험에 의하면 자본주의는 경제를 운용함에 있어 현실적으로 가장 효율적인 체제임을 알 수 있다. 그러나 특정 생산요소, 즉 자본의 소수 집중에 따른 빈익빈 부익부 현상의 심화는 자본주의가 지속적인 진화를 거듭하는 과정에서 가장 경계해야 할 현상이기도 하다. 우리는 이제 G20 회원국으로서 선진국의 문턱에 진입했다고 할 수 있으며, Global 경제의 보다 치열한 경쟁에 직면하고 있다. 그러나 경제가 발전함에 따라 선진국들이 겪었던 자본주의의 문제점들도 함께 경험하고 있으며, 또 과거에 대기업 중심의 경제발전 전략에 의존해온 결과 자본의 집중이 보다 두드러지게 나타나는 우리만의 특징을 지니고 있기도 하다. 그렇다면 아직 여러 가지 측면에서 불완전한 우리의 자본소득세제가 나아가야 할 방향은 무엇인가? 국제적으로 논의되어 온 자본소득세제의 근본적 개혁안들을 어떤 방식으로 수용해야 할 것인가? 『화폐전쟁』을 읽고 새삼스럽게 요즘 우리가 논하고 있는 공정사회의 개념과 연관지어 우리나라 자본소득세제의 나아갈 방향에 대한 진지한 고민이 필요함을 느끼고 두서없이 소감을 적어보았다. KIPF

외환위기와 금융위기를 거치면서 국가 간에 그리고 국가 내에서 소득의 양극화가 점차 사회문제로 부각되고 있는 것은 현실이 이론과 다르게 나타나고 있기 때문은 아닐까?

<참고문헌>

마이클 샌델, 『정의란 무엇인가』, 이창신 옮김, 김용사, 2010.
 성명재·박기백, 「인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향」, 『경제학 연구』 제 57집 제4호, 2009, pp. 5~37.
 송홍빙, 『화폐전쟁』, 차혜정 옮김, 랜덤하우스, 2008.
 _____, 『화폐전쟁 II』, 홍순도 옮김, 랜덤하우스, 2010.
 홍범교·김진수, 『자본이득과세제도의 정비에 관한 연구: 금융자산에 대한 자

본이득세를 중심으로』, 한국조세연구원, 2010.

- Aaron, Henry, “Concluding Comment,” in *Taxing Capital Income* ed. by Aaron et al. 2007, pp. 301~304.
- Aaron, Henry, Leonard Burman & Eugene Steuerle, *Taxing Capital Income*, Washington D.C.: The Urban Institute Press, 2007
- Auerbach, Alan, “Comment: Should Capital Income be Subject to Consumption-Based Taxation?” in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 83~88.
- Auten, Gerald and Charles Clotfelter, “Permanent versus Transitory Tax Effects and the Realization of Capital Gains,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, No. 4, Nov. 1982, pp. 613~632.
- Feldstein, Martin, Joel Slemrod and Shlomo Yitzhaki, “The Effects of Taxation on the Selling of Corporate Stock and the Realization of Capital Gains,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 94, No. 4, June 1980, pp. 777~791.
- Feldstein, Martin and Shlomo Yitzhaki, “The Effects of the Capital Gains Tax on the Selling and Switching of Common Stock,” *Journal of Public Economics*, Vol. 9, 1978, pp. 17~36.
- Gideon, Kenneth, *The Comprehensive Business Income Tax*, Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom, Washington, D.C., May 12, 2005.
- Hubbard, Glenn, “Corporate Tax Integration: A View from the Treasury Department,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 1, Winter 1993, pp. 115~132.
- IMF, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector: Final Report for the G-20*, June 2010.
- Keinbard, Edward, “Designing an Income Tax on Capital,” in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 165~210.
- Minarik, Joseph, “The Effect of Taxation on the Selling of Corporate Stock and the Realization of Capital Gains: Comment,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, No. 1, Feb. 1984, pp. 93~110.
- Perkins, John, *Confession of an Economic Hit Man*, New York: Plume, 2006.

- President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, *The Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform—Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Nov. 2005.
- Rajan, Raghuram and Luigi Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists*, New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- Slemrod, Joel, "Does the United States Tax Capital Income," in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 3~30.
- Toder, Eric and Kim Rueben, "Should We Eliminate Taxation of Capital Income," in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 89~141.
- US Dept. of Treasury, *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once*, 1992.
- Weisbach, David, "Comment: Should We Eliminate Taxation of Capital Income," in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 143~151.
- Williams, Jonathan and Patrick Fleenor, "Options for Reforming the U.S. Corporate Income Tax," *The Tax Foundation*, May 8, 2006.
- Zodrow, George, "Should Capital Income be Subject to Consumption-Based Taxation?" in *Taxing Capital Income* (ed.) by Aaron et al. 2007, pp. 49~81.



정책토론투리포트

- 환경친화적 조세·재정정책과 녹색성장
- 부가가치세제의 합리적 발전방향
- 공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

환경친화적 조세 · 재정정책과 녹색성장

국제 콘퍼런스 개요

• 주 제	환경친화적 조세 · 재정정책과 녹색성장
• 일 시	2011년 4월 27일(수) 09:00~18:00
• 장 소	대한상공회의소 의원회의실
• 진행순서	
09:00~09:30	환영사 및 축사
▶ 환 영 사	원윤희 한국조세연구원 원장 정래권 Director, Environment and Development Division, UNESCAP 유일호 국회의원 이용섭 국회의원 양수길 대통령직속 녹색성장위원회 위원장
▶ 축 사	
09:30~10:20	기조 연설
▶ 기조연설	김상협 대통령실 녹색성장환경비서관 『한국의 녹색성장: 현황과 과제』 Paul Ekins Professor, University College London Energy Institute 『환경친화적 세계개관: 녹색성장을 위한 정책』
10:20~12:20	세션 I: 『녹색성장과 조세정책』
• 사 회 자	구정모 강원대학교 경제학과 교수
• 발 표 자	Stefan Speck Project Manager, European Environment Agency 『녹색경제와 환경친화적 재정개혁: 세계 각국들의 경험』 정태용 글로벌녹색성장연구소 부소장 『개발도상국을 위한 녹색재정정책』 홍중호 서울대학교 환경대학원 교수 『한국의 녹색성장 전략: 과거와 미래』
• 토 론 자	Kai Schlegelmilch Vice President, Green Budget Germany 조영탁 한밭대학교 경제학과 교수
12:20~13:40	오찬
13:40~15:10	세션 II: 『환경친화적 조세 · 재정정책 방안』
• 사 회 자	안중석 한국조세연구원 조세연구본부장
• 발 표 자	Kai Schlegelmilch Vice President, Green Budget Germany 『환경친화적 세제 및 지출개혁: 재정 및 경제에의 영향』 오진규 에너지경제연구원 연구위원 『한국의 기후변화 대응과 녹색성장정책』
• 토 론 자	Anselm Gorres President, Green Budget Germany Stefan Speck Project Manager, European Environment Agency
15:10~15:30	휴식
15:30~17:00	세션 III: 『탄소세 도입방안과 기대효과』
• 사 회 자	신동천 연세대학교 경제학과 교수
• 발 표 자	김승래 한림대학교 경제학과 교수 『녹색성장을 위한 탄소세 도입방안』 Anselm Gorres President, Green Budget Germany 『녹색예산과 국민 수용성』
• 토 론 자	전병목 한국조세연구원 기획조정실장 Paul Ekins Professor, University College London Energy Institute
17:00~18:00	종합토론
• 사 회 자	김동건 한국조세연구원 초빙연구위원
• 토 론 자	구정모 강원대학교 경제학과 교수 김승래 한림대학교 경제학과 교수 전병목 한국조세연구원 기획조정실장 정래권 Director, Environment and Development Division, UNESCAP Anselm Gorres President, Green Budget Germany Kai Schlegelmilch Vice President, Green Budget Germany Paul Ekins Professor, University College London Energy Institute Stefan Speck Project Manager, European Environment Agency
18:00	폐회

(가나다 순)

본 원고는 2011년 4월 27일(수) 09:00~18:00 대한상공회의소 의원회의실에서 한국조세연구원 · UNESCAP · 녹색성장위원회가 공동 개최한 「환경친화적 조세 · 재정정책과 녹색성장」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

세션 I

녹색성장과 조세정책



주제발표 요약

- 녹색성장을 위한 새로운 패러다임으로 녹색경제를 발전시켜야 함
 - 현 세계는 환경적으로 유해한 생산, 소비, 투자를 유발하는 구조로 녹색경제로의 이행을 위해서는 세계 및 재정정책 전반에 걸쳐 구조적인 개혁이 필요
 - 특히 에너지 분야는 문제의 핵심 부분
 - 친환경경제와 관련하여 대다수의 EU 회원국들의 경우, 배출권 거래제 및 탄소세를 도입하여 운영중이지만, 소득분배와 이해 그룹에 대한 보상이라는 문제가 중요한 장애요인
 - 두 문제에 대한 사회적 욕구 등을 반영할 수 있는 정책이 필요
 - 특정 국가에 적합한 환경친화적 조세·재정정책이 항상 모든 나라에 효과적일 수는 없으므로 국가별 특성과 상황을 면밀히 분석하여 이에 맞는 녹색성장 전략을 수립하는 것이 중요
- 녹색성장은 경제성장, 기후변화, 지속가능성이 상호 조화를 이루는 개념으로 정의할 수 있으며, 우리나라는 최근 '저탄소 녹색성장'을 미래 비전으로 선포하고 환경친화적 녹색성장 정책을 추진하고 있음
 - 현재 한국은 환경오염 감소와 에너지 소비 절약을 목표로 휘발유·등유·중유·경유 등의 에너지에 대해 과세
 - 탄소세 도입과 더불어 녹색성장 패러다임을 국

제적으로 전파하고 발전시키는 한편, 국가별 특성에 맞는 개도국의 녹색성장 전략 수립을 지원하는 것을 주요 임무로 하는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 출범하여 운영

- 녹색성장의 관점에서 한국 경제는 검은 연기의 시대, 흰 연기의 시대, 연기 없는 시대로 구분
 - 검은 연기의 시대, 흰 연기의 시대, 연기 없는 시대를 거치면서 '먼저 성장하고 나중에 청소하는(Grow first, Clean up later) 경제발전 전략'은 훨씬 비효율적인 방식으로 평가
 - 환경보전과 경제성장을 동시에 달성하는 스마트한 경제발전 전략이 필요
 - 기업으로 하여금 환경규제를 통해서 새로운 환경저감기술 개발, 효과적인 조직 및 경영상의 관리 방안을 만들게 하는 정책적 시도가 필요
 - 지속가능한 기업경영과 더불어 환경 약자에 대한 관심과 정책상의 실천적 대안에 대한 노력이 요구됨
 - 환경피해에 대한 비용부담의 형평성 차원, 즉 환경정의와 사회적 통합의 실천이라는 녹색 원칙이 필요한 때



토론 요약

녹색성장 가능한 산업 위주로 성장시켜야

Kai Schlegelmilch

Vice President, Green Budget Germany

녹색성장과 녹색경제의 개념 차이가 중요하다. 질적인 성장이 매우 중요한데, 녹색성장이 가능한 산업

위주로 성장시키며 갈색·흑색성장 산업은 점차 줄여 나가야 한다.

대중의 의견에 좌지우지되지 않고 장기적인 안목을 가지고 정책수행을 할 수 있는 좋은 리더가 필요하며, 기관과 제도의 적절한 조화도 필요하다. 여러 가지 사안을 어떻게 정책화할 것인지, 다양한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 여러 부처에서 경제정책을 통합해야 한다.

재정건전화는 EFR의 중요한 요소인데, 배출량 저감 등의 방안뿐만 아니라 세계개편에 대한 정책이 필요하다. 예를 들어 보조금에 대한 투명성이 확보되지 않았기 때문에 보조금 삭감이라는 정책은 매력적인 선택이 될 수 있다. 보조금 철폐는 세금을 없애는 것보다 대중을 움직이는 데 효율적인 방법이 될 수 있다.

또한, 국제적인 협력이 중요하다. 유럽에서처럼 아시아 차원에서의 정보 공유는 필수적이다. 이때 각 국가마다 세제구조가 다르기 때문에 국가별 정치적·사회적 상황에 맞게 시행해야 한다.

입이 중요한 것이 아니라 첫째, 유해 보조금의 삭감·폐지나 전기요금 인상 등의 조치가 필요하다. 환경세 구조를 올바르게 설계하고 점진적으로 시행해야 하며, 국민들에게 행동을 바꿨을 때 얼마나 혜택이 오는지 알리는 유인 구조를 만드는 것이 중요하다. 둘째, 현재 우리나라의 세출구조 개혁이 필요하며, 셋째, 우리나라 120만 에너지 빈곤층 가구를 위한 에너지 복지체계 구축이 시급하다.

녹색성장, ‘빠르게’가 아닌 ‘바르게’ 시행하는 것이 중요

조영탁/한밭대학교 경제학과 교수

의도가 좋다고 해서 결과가 좋은 것은 아니다. 따라서 녹색성장은 국가마다의 상황과 형편에 맞춰 시행해야 한다. 국가마다 산업구조나 상황이 다를 수 있기 때문에 맹목적으로 따라하다 보면 오히려 역효과가 날 수도 있다. 정책을 다시 손보며, ‘빠르게’가 아닌 ‘바르게’ 시행하는 것이 중요하다.

우리나라에서 녹색성장을 하기 위해서는 탄소세 도

세션 II

환경친화적 조세·재정정책 방안



토론 요약



주제발표 요약

- 온실가스 저감정책에서 에너지 부문이 정책의 핵심 부분이 되어야 하며, 이를 위해 규제정책과 함께 탄소세가 중요한 기능을 하여야 함
 - 우리나라 온실가스 배출량은 2007년 기준 620백만tCO₂으로 이 중 에너지 부문이 519백만 tCO₂(84.7%)으로 가장 큰 비중을 차지
 - 에너지 소비량은 1990~2007년간 연평균 5.6%로 매우 빠르게 증가하고 있으며 2009년 에너지 사용량 중 96.4%를 수입에 의존
 - 우리나라는 최근 기후변화 및 녹색성장에 대해 2020년까지 BAU(추세적 배출량) 대비 30%까지 감축하기로 국제사회에 공표
 - 에너지 효율도 2020년까지 28%, 2030년까지 46% 강화하는 방안을 적극적으로 추진
 - 규제정책에 추가하여 탄소세와 같은 시장친화적 경제정책 도입을 검토할 필요 있음
 - 이는 탄소세가 기후변화의 외부성을 내부화하며, 주어진 감축 목표를 가장 비용 효과적으로 감축토록 하기 때문임

녹색세수로 녹색재정 확보 가능

Anselm Gorres

President, Green Budget Germany

유럽이 ETR/EFR을 먼저 도입했기 때문에 녹색성장도 아시아 국가보다 조금 빠른 것은 사실이다. 유럽은 다양하고 많은 NGO가 있고 그들이 큰 영향력을 행사하기 때문에 환경의식이 높은 것 같다. 아시아 또한 유교사상 등으로 인해 자연에 대한 책임의식이 높을 것이다. 한국은 정부·기업·학계의 조화가 비교적 잘 되는 것 같다. 고속성장으로 인한 탄소배출을 이제는 줄여가야 할 때이고, 모든 정당이 힘을 합치고 여러 주체가 함께 행동하여 bottom up 방식으로 다가가야 한다. 장기적으로 인내심을 갖고 시행해야 전체적인 흐름을 바꿀 수 있다.

녹색재정은 세수창출을 위한 것만이 아니라 중요한 세원이 될 것이다. 환경적인 책임을 갖는 국가는 더 부유해질 수 있다. 이러한 흑자창출은 취약계층에게 혜택으로 돌아갈 수 있으므로 사과의 혁신이 필요하고, 재정흑자를 통해 녹색세수로 녹색재정 확보가 가능할 것이다.

에너지 효율성과 관련된 정책 수립 필요

Stefan Speck

Project Manager, European Environment Agency

친환경세제는 장기적으로 생각해야 하는 문제이다. 에너지 관련 세수는 세율이 증가하지 않기 때문에 세수가 증가하지는 않는다. 세제개편이 잘 되려면 pricing system이 잘 되어 있어야 한다.

목표는 있지만 정책이 없다는 의견이 있었는데, 녹색성장을 저해하는 보조금 철폐 등 에너지 효율성과 관련된 정책 수립이 필요하다. 재생 가능한 에너지의 개발이 필요한데, 이를 위해 전체적인 투자결정을 바꿔야 한다.

Dirty sector에서의 녹색화가 필요한데, 갈색 · 흑색 산업을 없애자는 의미가 아니라 새로운 기술개발이 필요하다는 것이다. 국가별 세제 · 재정구조가 다르기 때문에 이를 감안하여 진행하여야 한다.

세션 III

탄소세 도입방안과 기대효과



주제발표 요약

- 가격신호를 통해 경제주체의 행태변화를 유도하는 탄소세 조기 도입을 통해 국제 녹색시장의 선점을 추구할 필요가 있음
 - 탄소세는 장기적으로 경제 전반에 걸쳐 소비자와 기업 등 경제주체에 지속적인 가격신호(price signal)를 제공하여 기후변화를 위한 환경친화적인 소비와 생산이라는 경제주체의 행태변화를 유도
 - 또한 녹색산업 육성 및 국제 녹색시장(green race) 선점을 위해서는 조기에 탄소세를 도입하고 조세 및 재정지원제도를 효과적으로 통합하여 대외적인 국가경제적 효율성을 극대화할 필요가 있음
 - 탄소배출의 사회적 비용에 따른 적정 세수규모가 GDP 대비 약 1%(2007년 기준 9조~10조원) 정도로 추정되나 현실적으로 탄소세의 정책 수용성과 단기적 경제부담 완화를 위해 초기에는 낮은 세율(가령 세수 1조~2조원)로 도입하고 단계적으로 인상하는 방안 검토
 - 추가 세수의 재활용(revenue recycling) 방법에 따라 경제 전반적 효과가 크게 달라지므로 탄소세 도입은 단순히 에너지 부문의 세제개편 차원을 넘어서 국가의 기타 각종 조세 · 재정 지원제도와 광범위하게 결합하는 범정부 「탄소세 도입 종합정책 package」로서 추진함이 바람직



토론 요약

종합토론

환경친화적 조세·재정정책과
녹색성장

한국, 환경친화적 조세개편 적극 시행해야

Paul Ekins

Professor, University College London Energy Institute

한국 정부가 나서서 환경세를 도입해야 한다고 생각한다. 녹색경제에 있어서 한국은 이미 상당히 발전했기 때문에 세계적으로 주목받고 있다. 환경세의 일부를 녹색정책의 우선순위에 맞게 지출하는 것이 환경세를 용이하게 쓸 수 있는 방법이다.

새로운 환경친화적 산업에 집중하려면 쇠퇴해 가는 산업도 돌아봐야 한다. 이러한 새로운 환경과 상황을 이해하고 국제적으로 함께 나가야 하는데, 이를 자연 시킬수록 자연재해·기후변화 등 더 많은 비용을 치르게 될 수도 있으므로 지금부터 잘 준비하는 것이 오히려 이익이다. 장기적인 측면에서 환경세를 도입하고 배출권 거래제도를 도입하는 등 환경친화적인 조세개편을 하는 것이 한국에 실용적인 접근이 될 것이다.

친환경경제, 우선순위 결정에 신중해야

전병목/한국조세연구원 기획조정실장

환경친화적 세제 도입시 우선순위 결정에 신중할 필요가 있다. 조금 전 김승래 교수가 탄소세 우선 도입 후 cap and trade 방식으로 전환하는 것이 바람직하다고 평가를 하였는데, 본 토론자는 보다 현실적인 이유에서 탄소세 도입에 앞서 반드시 이루어져야 할 두 가지를 짚어보고자 한다.

첫 번째로 2012년 만료 예정인 ‘에너지자원특별회계’ (revenue source; 에너지자원세)는 기간 만료가 될 경우 일반재원으로 편성되어야 할 것이다. 우리 정부는 그동안 에너지 자원 관련 세제 혹은 회계를 SOC 투자재원의 안정적 조달을 이유로 계속 연장하여 왔다. 이와 관련 최근 정부가 새롭게 추진하는 철도 투자의 안정적 재원 확보를 위해 이를 더 연장하는 방향으로 결론이 나지 않을까 우려된다. 즉 지속적인 효율성을 담보해 낼 수 없는 목적세가 계속 유지될까 우려되며, 이를 조정해 나가야 한다고 생각된다.

두 번째로는 에너지 가격의 정상화 작업이 단계적으로 시행되어야 할 것이다. 이번 겨울 급격하게 전력 소비가 증가하였는데, 이는 등유 등 가정용 에너지 가격이 급등하면서 정부가 통제하고 있는 전력이 상대적으로 가격이 낮아져 정상가격이 책정되는 경우보다 전력소비량이 급격히 증가하는 양상을 보였기 때문이다. 따라서 전력 또는 수송사업자 등과 같이 에너지 가격과 관련한 특혜, 즉 비과세되는 부분에 대해 점진적으로 정상화가 이루어져야 할 것이다.

경제성장과 지속가능환경 간 양립과 조화 기대

정래권/Director, UNESCAP

지금까지 논의된 내용과 관련하여 몇 가지 사항을 지적하고 싶다.

우선 본 심포지엄에서는 환경세와 관련한 여러 이슈들을 논의하였으나, 탄소세 및 세계개혁 등의 용어 사용에 혼란이 있는 것 같다. 이 심포지엄의 개최 주체자로서 이 자리는 탄소세가 아닌 세계개혁에 중점을 두고 있음을 밝혀두는 바이다. 물론 세계개혁의 일부로 탄소세 논의는 가능하다.

두 번째로는 세계개혁이라고 하면 '세금 인상'을 생각하는데, 이보다는 대중의 용이한 수용을 이끌어 낼 수 있는 과표 변경에 포커스를 두고 있다. 세 번째로는 녹색성장을 위한 세계개혁으로 이중배당(double dividend)의 효과가 가능하며, 이로 인해 경제성장과 '환경의 지속가능성' 간의 양립과 조화를 기대할 수 있음을 밝힌다.

한편, 세계개혁 논의에 앞서 몇 가지 기본적인 검토가 이루어져야 한다. 우선 우리의 현실 인식 수준에 대한 판단이다. 현재 우리 사회가 위기인지 아닌지를 바라보는 시각으로, 배출권 거래제가 논의되는 걸로 볼 때 위기로 인식하는 것 같다. 그리고 위기라고 생각하면 극복할 것인가 내몰릴 것인가에 대한 선택의 문제에 직면하게 된다. 특히 한국이 어떻게 산업경쟁력을 유지해 나갈 것인지와 관련해서는, 현재와 같이 자동차 석유화학산업 등의 탄소집약적 산업에 중점을 둘 것인지 아니면 녹색성장과 유관한 지식기반산업의 경쟁력 향상을 추진할 것인지를 고민할 수밖에 없다.

정부 추진만큼 NGO 활동 병행돼야

Anslem Gorres

President, Green Budget Germany

한국의 환경친화적 조세 · 재정정책과 관련해 4가지를 조언하고 싶다. 첫 번째, 한국은 현재 환경세만으로도 충분할 것 같다. 다만 ETR 준비를 위한 다각적 검토는 가능하다고 본다. 두 번째, ETR을 고통으로 인식하는 것과 관련해, 이를 준비하지 않는 경우 더 고통이 따를 수 있다는 점을 분명히 인식해야 한다. 세 번째, 정책 추진시 서구적 방식으로 할 것인지, 아시아적 방식으로 할 것인지를 고려하여야 한다. 네 번째 이와 같은 정책변화를 Top-down 방식으로만 추진해도 충분한지 고려해 보아야 한다. 민주주의 사회라면 Top-down과 Bottom-up 방식이 함께 이루어져야 하며, 이런 맥락에서 정부 추진도 중요하나 NGO 활동 역시 병행되는 것이 바람직하다고 할 것이다.

녹색성장, 한국의 역할 기대

Kai Schlegelmilch

Vice President, Green Budget Germany

ETR에 대한 인식 제고 및 투명성을 증대를 위한 한국 정책 입안자들의 노력이 필요하다. 이를 위해 특히 유해 보조금 지급에 대한 정기적인 모니터링을 시행하여야 하며, 이를 위한 독립기관을 설치할 필요가 있다. 독일의 경우, 2년마다 보조금 적격성에 대해 의회에 보고하고 있다.

Green Budget Germany는 얼마 전 '1970년대 에너지 제품별 보조금 수준'을 비교하여 발표하였다. 그 결과 원자력에 대한 보조금이 높은 수준으로 나타났는데, 현재 후쿠시마 원전사태 등에 비추어 볼 때 보조금 적격성에 문제가 있는 것으로 보인다.

그리고 ETR이 기업의 경쟁력 저하를 초래할 것이라는 부정적 인식을 불식시키기 위해 전략적으로 ETR을 통해 승자가 된 기업이 어떠한 혜택을 누렸는지를 구체적 사례를 통해 제시하여야 한다.

또한 김승래 교수가 지적한 바와 같이, when & how의 방식으로 ETR을 추진해야 할 것이다. 특히 내년 대선 결과와 상관없이 여·야가 합의하여 이를 어떻게 진행시킬지에 대한 논의가 이루어져야 하며, 이를 토대로 단계적인 진행이 이루어져야 할 것이다.

추가적으로 아시아에서도 'Green Budget Europe'과 같은 기관의 설립이 필요하며, 이러한 기관에서 아시아 녹색성장의 선구자 역할을 하고 있는 한국의 중심적 역할을 기대할 수 있을 것 같다.

가격 예측이 전제되어야 한다. 2005년 도입된 BAU에 의해 탄소가격 예측이 가능한 영국과 달리 한국은 그렇지 못함을 인식하고 이의 시행을 위한 사전준비에 유의하여야 한다.

보조금 폐지 등 재정개혁 논의돼야

Stefan Speck

Project Manager, European Environment Agency

지금까지는 환경세계 개혁에 대한 협의의 논의가 주를 이루었지만 재정개혁에 대해서도 논의되어야 한다. 왜냐하면 세계 외에도 녹색성장을 저해하는 보조금 폐지가 논의되어야 하기 때문이다. 이렇게 세계를 논의하기보다는 보조금을 논의하는 것이 보다 중립적이라 할 수 있는데, 이는 다른 정책과 함께 논의될 수 있기 때문이다. **KIP**

배출권 거래제 도입시 탄소가격 예측이 전제

Paul Ekins/Professor, UCL Energy Institute

2가지 사항을 짚어보겠다. 첫 번째, 영국의 경우 모델링 작업시 BAU를 활용하게 되는데, 어떤 근거에 의해 최근 한국은 에너지 감축 30%를 제시하였는지 궁금하다. 이는 청정기술이 없는 경우, 한국과 같은 수출산업 국가는 에너지 사용 감축으로 경제에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

두 번째, 한국 역시 ETR이 필요하다. 그러나 배출권 거래제의 도입을 고려하는 경우에는 반드시 탄소

부가가치세제의 합리적 발전방향

심포지엄 개요

- 주 제 부가가치세제의 합리적 발전방향
- 일 시 2011년 4월 28일(목)~4월 29일(금)
- 장 소 서울 교육문화회관 별관2층 금강홀
- 주 최 한국조세연구원(KIPF)
- 진행순서
 - 2011년 4월 28일(목)
 - 09:40~10:10 개회사 및 축사
 - ▶ 개회사 원윤희 한국조세연구원 원장
 - ▶ 축 사 靳東升 국가세무총국 세수과학연구소 부소장
 - 10:15~12:30 Session 1. 『부가가치세 과세체계』
 - ▶ 사회자 최 광 한국외국어대학교 교수
 - ▶ 발표자 한국 : 최기호 서울시립대학교 교수
중국 : 靳東升 국가세무총국 세수과학연구소 부소장
 - ▶ 토론자 한국 : 심태섭 서울시립대학교 교수
중국 : 鍾文鋒 광동성 지방세수과학연구소 소장
 - 14:30~17:00 Session 2. 『부가가치세 과세행정』
 - ▶ 사회자 전주성 이화여자대학교 교수
 - ▶ 발표자 한국 : 이법진 국세청 부가가치세과 사무관
중국 : 張立球 호남성 국가세무국 세수과학연구소 부소장, 부연구원
 - ▶ 토론자 한국 : 박명호 한국조세연구원 연구위원
중국 : 朱广俊 국가세무총국 세수과학연구소 연구원
 - 2011년 4월 29일(금)
 - 09:40~12:00 Session 3. 『부가가치세 과세기반』
 - ▶ 사회자 최용선 서울시립대학교 교수
 - ▶ 발표자 한국 : 정재호 한국조세연구원 세법연구센터 센터장
중국 : 倫玉君 국가세무총국 세수과학연구소 부주임, 부연구원
 - ▶ 토론자 한국 : 안종석 한국조세연구원 조세연구본부 본부장
중국 : 鍾文鋒 광동성 지방세수과학연구소 소장
 - 12:00~12:30 폐회
 - ▶ 폐회사 靳東升 국가세무총국 세수과학연구소 부소장
 - ▶ 폐회사 원윤희 한국조세연구원 원장

(가나다 순)

* 본 원고는 2011년 4월 28일(수)~4월 29일(목) 서울교육문화회관 금강홀에서 개최된 한·중 심포지엄 「부가가치세제의 합리적 발전방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

Session 1.

부가가치세 과세체계



주제발표 요약

한국 부가가치세의 과세체계: 현황과 쟁점

최기호/서울시립대학교 교수

- 본 논문은 한국의 부가가치세 과세체계에서 많은 문제가 제기되어 왔던 쟁점들을 정리하고 미래에 검토할 과제들을 제시함
 - 선행 연구들을 종합한 결과 ①부가가치세의 과세요건에 대한 명확화, ②적절한 면세의 범위, ③영세사업자에 대한 특례 수준의 결정 ④세금계산서를 통한 세원의 확장으로 주요 쟁점을 요약할 수 있음
- 첫째, 부가가치세법상 과세대상과 납세의무자에 대해서 보다 명확한 정의가 필요함
 - 또한 사업자단위과세의 부작용을 최소화할 수 있는 노력이 있어야 하며 도입 초기부터 변동이 없었던 세율에 대한 검토도 필요함
- 둘째, 면세범위는 정책적 목적보다는 부가가치세의 역진성을 완화하는 방향으로 초점이 두어져야 함
 - 다만, 저출산이나 복지서비스의 수요증대 등 사회 전반의 변화와 흐름을 반영할 필요가 있음
- 셋째, 간이과세자에 대해서는 단순한 폐지보다는 이들에게 부여하는 특례의 범위를 어디까지

로 설정할 것인가에 대해서 보다 심도 깊은 논의가 이루어지는 쪽으로 방향을 설정해야 함

- 넷째, 세금계산서에 대해서는 인터넷 보급 등을 고려해야 하지만, 현재 전자세금계산서 강제화에 대해서는 부작용을 줄일 수 있는 완충장치가 필요함

중국 증치세 시스템 및 개혁의 방향

靳東升/국가세무총국 세수과학연구소 부소장

- 중국의 현행 증치세 제도는 1994년에 도입되었으나 금융위기에 대응하기 위하여 기업투자를 촉진하고 생산을 확대할 수 있도록 2009년부터 다음과 같은 내용의 신규 증치세 조례가 실시됨
 - 고정자산 매입세액공제를 허용하고 증치세 개혁에 따른 탈세 발생을 미연에 방지
 - 소규모 납세자의 과세율을 3%로 감소
 - 수입장비 증치세 면세정책과 외상투자기업의 국산 장비구매 증치세 환급정책을 취소
 - 금속광석과 비금속광석 선택 제품의 증치세 세율을 17%로 변경
 - 납세신고기한을 15일로 연장
- 중국의 증치세는 확실한 소비형 증치세를 실시하지 못하고, 증치세와 영업세가 병존함에 따라 일부 문제점이 야기되고 있음
 - 2008년 증치세 개혁을 통해 증치세를 납부하는 납세자의 과세부담이 감소된 반면, 영업세 납세자의 세금 부담에는 변화가 없어 세금 부담

의 불공정성 형성

- 증치세와 영업세의 병존으로 인해 적용범위 및 징세관리 측면에서 문제점을 야기
 - 재화의 판매와 용역의 제공에 대해 이중과세가 발생
 - 서비스업에 대한 과세부담이 과중
- 중국은 증치세 개혁을 통해 현대적인 증치세 모델을 구축하기 위한 노력을 기울이고 있음
- 넓고 낮은 세금 부담, 세제 간소화, 엄격한 징수 관리의 특성을 갖는 현대적인 증치세가 중국에서 출현할 예정임

지역도 넓고 인구도 많기 때문에 외국의 주요국들에 비해 지역 간(동/서, 남/북), 계층 간(고소득자/ 저소득자), 도·농 간 소득불균형이 더욱 심하지 않았다는 생각이다. 2009년 1월 1일 이후부터 증치세제의 개혁이 실시되었는데, 기존의 소득불균형 문제를 해결하기 위하여 종전의 생산형 부가가치세에서 소비형 부가가치세로 내용이 바뀌었으므로, 자본투자에 대한 매입세액공제를 허용하고 소규모 납세자 기준을 하향 조정하여 세부담을 감소시키는 방향으로 추진이 되어 온 것 같다.

이러한 증치세의 개혁에 추가로 고려하여야 할 장기적인 개혁방향을 말씀드리자면 다음과 같다.

첫 번째로 증치세와 영업세 간의 이중과세 문제이다. 중국에서는 동일한 용역 공급에 대한 증치세와 영업세의 이중과세와 그 밖의 복잡한 문제가 발생하고 있는데, 이에 대한 해결 방안으로 영업세를 증치세 쪽으로 흡수하는 것이 바람직하지 않을까 생각한다. 영업세를 증치세 쪽으로 흡수하기 위한 첫 번째 전제조건으로는 증치세 징수관리 시스템을 보완하여 세원을 확대하는 것이다. 세원 확대를 함으로써 장기적으로 세율 인하를 할 수 있고 이를 통해 공평 분배의 목표 달성이 가능하지 않을까 생각한다. 두 번째 전제조건으로는 영업세 폐지를 통해 지방정부의 재정문제가 발생할 수 있는데, 지방정부의 재정 대책을 마련한 후 영업세 폐지를 하는 것이 바람직하다고 생각되며, 이를 위하여 중앙정부와 지방정부 간의 세수배분 비율 등의 조정을 통하여 지방정부에 대한 재정적 지원이 필요할 것으로 보인다.

장기적인 개혁방향 두 번째로는 중국에서 세금신고와 관련하여 IT기술을 이용하여 업무의 효율화를 도모하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 한국의 전자세금계산서나 전자신고제도 등과 같은 제도들을 도입하는 것을 검토함으로써 세무행정의 효율화를 도모하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

토론 요약

증치세 개혁, 중국 경제성장에 맞는 적절한 내용

심태섭 / 서울시립대 교수

발표문을 통해 최근 중국 증치세 개혁 현황 및 개혁 방안을 훌륭하게 제시하였다. 중국의 증치세 개혁에 대한 소식을 들었는데, 이번 기회에 구체적으로 내용을 듣게 되어 감사의 말씀을 드린다.

최근 중국의 증치세 개혁은 중국의 경제성장에 맞는 적절한 내용이라고 평가하고 싶다. 종전의 중국의 목표가 '경제성장' 이었다면, 최근에는 '조화로운 사회를 건설하기 위한 공평과 분배' 로 목표가 바뀌었다고 생각된다. 이에 따라 세제의 목표도 바뀌고 있지 않나 하는 생각이다.

중국이 경제성장을 목표로 삼았을 때의 문제점을 보면, 소득불균형이라는 이슈가 있었다. 이는 중국이

마지막으로 외국 주요국들의 경우 근래에 세무행정 서비스 개념이 대두되었다. 굳림하는 세무행정이 아닌, 고객에게 좋은 서비스를 제공하는 세무행정으로 세무행정에 대한 개념의 변화가 필요할 것으로 보인다.

중국, 현대형 증치세로 전환돼야

鍾文鋒 / 광동성 지방세수과학연구소 소장

서울시립대 최기호 교수와 세수과학연구소의 靳東升 부소장, 두 분의 주제발표 내용은 모두 부가가치세에 대한 전반적인 내용을 다루고 있으며, 양국의 상황과 문제점을 이해하는 데 도움이 되었다. 개혁에 대한 좋은 방안이 많았고, 세수개혁을 실천해 가는 데 혁신적 논의와 시사점을 얻었다. 이와 같은 훌륭한 발표를 듣고 토론하게 된 것을 영광으로 생각한다.

토론내용에 대해 몇 가지 의견을 말씀드리고자 한다.

우선, 중국의 증치세는 적시에 세수를 확보할 수 있는 기능을 가질 뿐만 아니라 간접세가 중복 과세되는 폐단도 피할 수 있는 등 매우 중요한 세목이므로, 앞으로 개혁을 통해 보다 더 정비 및 개선되어야 한다. 그러므로 증치세는 이론적으로도, 각국의 상황을 고려했을 때도, 양국의 과세당국 입장에서 그 중요성이 더해진다고 볼 수 있다. 이러한 중요성 때문에 앞으로 이론적 또는 실증적 연구가 더 많이 수행될 것이고, 그에 따라 많은 개선을 가져올 것이라 생각한다.

두 번째로, 한국의 경우는 1977년부터 부가가치세를 도입해서 시행하고 있는 반면 중국의 증치세는 시행 시기가 한국보다 다소 늦은 1994년에 도입되었다.

특히 소비형 증치세는 2009년 1월 1일부터 시행되었다. 이와 같이 증치세가 시행된 시기를 비교해 보면 한국은 부가가치세가 약 30년간 시행된 반면, 중국에서 1977~78년은 정치체제 개혁이 진행되던 시기였고, 본격적으로 세제가 개편된 것은 1994년 증치세 도입 이후이므로 약 20년의 격차가 있다. 그러나 최근 중국은 증치세의 개혁을 단행하고 있을 뿐만 아니라 그 개혁 폭도 매우 빠르다. 최근 들어 소비형 증치세도 시행하고 있기 때문에, 현재 중국의 증치세가 다소 체계와 적용방식 등이 미흡하더라도 향후 많은 개선을 가져올 것이라고 생각한다.

세 번째, 한중 양국의 전체 세수 대비 증치세 비중은 매우 유사하며 꽤 큰 비중을 차지하고 있는데, 최근 약 5년간의 연평균 부가가치세 비율을 살펴보면, 한국의 경우 전체 세수에서 부가가치세가 차지하는 비중이 약 33%이며, 중국은 36% 정도를 나타내고 있다. 양국 증치세 비중 차이가 약 2~3% 정도 되는데, 절대적 규모의 정도에 대해서는 좀 더 많은 연구가 필요할 것으로 생각된다. 여기에서 한 가지 긍정적으로 바라볼 수 있는 것은, 증치세의 시행 시기가 오래 된 한국에서도 세수가 약 30% 이상을 차지하고 있는 것으로 이 세목의 중요성을 실감할 수 있게 한다.

네 번째, 중국의 현대형 증치세의 개혁방향에 대해서 얘기하고자 한다. 靳東升 부소장도 발표했듯이, 현재 중국의 증치세는 다소 불완전한 형태를 가지고 있다. 즉, 과세범위나 세율 및 세수체계의 문제에서 불완전한 부분이 상당히 존재한다. 또한 靳東升 부소장은 보고서를 통해 증치세의 유형을 불완전한 증치세, 유럽형 증치세, 현대형 증치세 3가지로 구분하였고 이 중에서 중국 세계개혁의 방향은 현대형 증치세로 전환되는 것이 바람직하다고 주장하였다. 더불어 현대형 증치세는 광범위한 과세범위와 세분화된 체계, 단일한 저세율이 적용되며, 표준화된 환급제도를 운영하는 것이라고 규정하였다. 이와 같이 중국이 현대

형 증치세를 도입하여 이행하게 된다면 넓은 범위에서 낮은 세율이 적용되면서 징수나 과세 등이 엄격하게 집행되는 모델을 취하게 될 것이다.

중국의 증치세는 앞으로도 계속 개선될 것이고, 과세범위는 보다 확대되어 납세자의 부담은 경감될 것이다. 즉, 현재 지나치게 높은 중국의 세율도 조정될 것이다. 왜냐하면 靳東升 부소장은 이론연구뿐 아니라 중국세무총국 법규사에서 세수체계 개혁업무의 실무경험이 많아 이론과 실무를 연결할 수 있는 많은 지식과 실전의 경험을 가지고 있기 때문에 증치세의 올바른 개선방향을 찾는 데 많은 도움이 될 것이라고 생각한다.

다음은 최기호 교수가 발표한 내용 중에서 몇 가지 의견을 말씀드리고자 한다.

최기호 교수는 한국의 부가가치세 체제에 대한 논란을 크게 4가지로 분류하였다.

- 첫째, 과세요건을 더 명확히 해야 하는 문제
- 둘째, 면세범위를 적절히 설정해야 하는 문제
- 셋째, 납세사업자에 대한 범위를 명확히 해야 하는 문제
- 넷째, 세금계산서를 통해서 세원을 확대하는 문제

최 교수는 한국의 부가가치세 방향이 위 4개의 문제에 초점을 맞추어 나가야 한다고 지적하였고, 본 토론자 또한 이 의견에 적극 동감한다. 그 중에서 특히 두 가지의 관점은 중국의 증치세 개혁에도 상당한 시사점을 주고 있다. 첫째, 세제의 입법화 과정에서 납세자의 정의를 명확히 하기 위해 사업자의 과세범위를 명확히 해야 한다는 점과 둘째, 세율을 어떻게 조정할 것인가에 대한 관점은 중국의 증치세 변화에 대해서도 상당한 시사점을 주고 있다. 왜냐하면, 중국의 증치세 변화 과정도 주요하게는 기업의 생산성 증대를 도모하는 방향으로 진행되고 있으나 사업자의 범위에 대해서는 상당히 불명확한 것이 사실이다. 그러므로 중국에서도 향후에 납세자의 정의를 명확히 하

는 연구가 필요할 것으로 보인다.

또한 최 교수는 정책적인 목적이 아니라 증치세의 역진성을 완화해야 한다고 지적하였다. 만약 최 교수가 지적한 역진성이 중국에서 조세관련 제도를 도입할 때 고려하는 역진성과 유사한 것이라면, 중국에서는 증치세뿐만 아니라 모든 세제에서 역진성에 대한 문제를 고려하고 있다. 이는 한 국가의 조세구조를 선진화하고 개혁하는 것과 연결된 것이라고 생각하며, 이러한 역진성 완화의 연구도 심도 있게 진행되어야 할 것이다.

끝으로 양국의 세제에 대한 개괄과 문제점에 대해 연구하고 발표한 한국의 최기호 교수와 중국의 靳東升 부소장에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드리며, 오늘의 이 세미나가 양국의 세제발전과 세계개혁에 많은 도움을 줄 것을 기대한다.

Session 2.

부가가치세 과세행정



주제발표 요약

부가가치세 제도에 대한 연구

- 현금영수증 제도 · 전자세금계산서 등 과표 양성화를 위한 새로운 제도 도입을 중심으로 -

이법진/국세청 부가가치세과 사무관

- 한국의 부가가치세 제도는 기존의 다양한 간접세제로 인한 세무행정상의 어려움을 해소하고자 1977년 7월 1일자로 간접세제를 통합하여 도입한 것임
 - 현재 부가가치세는 내국세의 33% 내외를 차지하며 국가의 중심세원으로 위치를 확고히 하고 있음
- 현금영수증 제도는 과세표준 양성화를 목표로 2005년부터 시행함
 - 그 배경으로서 신용불량자 발생 문제 및 현금선호 관행 등으로 현금거래분에 대한 과세인프라 확충이 요구되었음
 - 가맹점은 신용카드 단말기를 통해 현금영수증을 발급하고 현금결제 건별 내역은 국세청에 통보되는 방식임
 - 근로소득자와 사업자에 대한 조세지원을 통해 현금영수증 제도의 정착을 도모하였음
 - 2005년 현금영수증 시행 결과 발급금액 18.6조 원, 발급건수 4.5억건으로 현금거래 과표양성화 기반을 빠르게 조성

- 전자세금계산서 제도는 2010년 법인사업자부터 시행하기 시작하여 단계적으로 개인사업자까지 확대할 예정임
 - 그 배경으로서 기업 간 거래에서 전자상거래가 활성화되고, 기업 간 거래의 탈세유혹이 증가하며, 종이세금계산서의 납세협력비용이 높다는 문제점이 있었음
 - ERP, ASP 등 기존의 민간시스템을 활용하여 전자세금계산서를 발행할 수 있으며, ERP(전자적자원관리 시스템), ASP(시스템운영사업자) 등을 활용할 수 없는 중소기업의 경우 e-세로 홈페이지를 통해 발행함
 - 전자세금계산서 도입 결과 납세협력비용이 감소하고, 기업 간 거래(B2B)에 대한 과세인프라를 대폭 확충하며, 행정효율성을 증대시켜 자료상 등 탈세행위를 억제할 것으로 예상됨

증치세의 징수관리

張立球/호남성 국가세무국 세수과학연구소 부소장

- 중국의 증치세 징수관리는 증치세 전용 계산서를 기본 증빙으로 하여 단일 창구를 통해 세금신고가 이루어지도록 함과 동시에 기타 관련 증빙에 대한 관리를 강화하고 있음
 - 증치세 전용 계산서는 구매, 보관, 발행, 폐기처리, 취소 단계별로 소정의 절차에 따라 관리됨
 - 또한 증치세 징수관리를 위한 정보화 사업으로 ‘금세공정’을 운영중에 있음
- 중국의 세금 징수 및 관리 모델은 납세신고 및

최적화 서비스를 기반으로 컴퓨터 네트워크에 의거하여 집중적인 징수, 중점 감사 및 관리 강화에 있음

- 정보관리를 강화하여 세수 리스크 경보 등 지표 시스템을 완비하고 지방세 출처 및 징수관리 상황에 대한 모니터링 분석을 강화하고 있음
 - 또한 세수분석, 납세평가, 세무조사, 세금출처 모니터링을 하나로 통합하는 세금출처 관리 메커니즘을 초보적으로 수립함
 - 아울러 전국 세무 시스템 정보화 인프라 건설을 지속적으로 강화함
- 그러나 중국의 사회경제 발전으로 세무 징수관리도 개혁과 개선이 시급한 상황임
- 첫째, 전국적으로 세수관리 이념에 대한 공통된 인식이 부족함
 - 둘째, 세수 징수 및 관리체제가 여전히 미흡한 상태임
 - 셋째, 세금 관련 정보가 불완전하고 데이터 표준 및 관리제도가 완비되지 못함
 - 넷째, 징수관리의 외부 환경 개선을 필요로 함
 - 다섯째, 전문성을 갖춘 인력이 부족한 상황임
- 최근 중국의 징세관리는 납세준수 촉진, 세수 리스크 관리, 정보화 세금 관리를 통한 현대적인 세금 징수관리 시스템 구축 및 강화에 있었음
- 향후 중국의 징세관리 개혁의 기본원칙은 법률에 근거한 행정, 관리와 서비스의 증시, 납세준수 촉진, 관리 효율성 향상 등에 있음



토론 요약

징세 및 납세협력비용 감축 방안 모색돼야

박명호 / 한국조세연구원 연구위원

발표를 통하여 세금계산서를 중심으로 하는 중국 증치세 현황과 변천과정을 이해할 수 있었다. 증치세 또는 부가가치세와 관련된 과세기관의 기본적인 임무는 세금계산서를 매개로 운영되는 증치세 과세 시스템이 잘 작동하는 데 있다고 본다. 이런 임무를 달성하기 위해 중국의 과세관청은 탈세 위협요인을 파악하고 대책을 마련함으로써 납세자의 탈세를 예방하는데 노력을 집중하고 있는 것으로 보인다.

그런데, 이러한 조세행정 관행에서 간과하기 쉬운 부분이 과세기관이 부담하는 징세비용과 납세자가 부담하는 납세협력비용이다. 탈세 위협요인에 대처하고 탈세의 예방을 위해 각종 장치와 규제를 마련하는 가운데 징세비용과 납세협력비용이 과도하게 발생할 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

최근 중국에서는 납세협력비용을 감소시키면서 증치세 탈세 위협에 대처하기 위하여 ‘금세공정’이라는 정책을 추진하고 있는 것으로 알고 있다. 그런데 오늘 발표를 보면 증치세 전용계산서 제도가 매우 복잡해 보인다. 이렇게 복잡한 증치세 전용계산서 제도는 납세자에게 상당히 부담을 주어 비용효과성 측면에서 문제가 있다고 본다. 따라서 탈세를 예방하기 위한 제도를 운영하는 과정에서 징세비용과 납세협력비용을 감축시키는 방안을 지속적으로 모색하여야 할 것으로 보인다.

다음으로 몇 가지 질의를 하겠다.

첫째, 발표 내용 중에 구매자는 매입세액공제를 받기 위해서 증치세 전용 계산서를 과세기관에 제출해

야 한다고 했는데, 신고시 제출해야 하는 서류 목록에 전용 계산서가 언급되고 있지 않다. 그 이유가 궁금하다. 혹시 세금제어 IC카드의 제출이 이를 대신하고 있는지 질의드린다.

둘째, 세금계산서 제도의 장점은 거래사실과 그 내용을 과세기간이 상호 대사할 수 있다는 점인데, 중국에서는 어떤 방식으로 상호 대사를 하고 있는지 궁금하다.

셋째, 증치세 전용 계산서의 연간 발급건수에 대하여 알고 싶다.

넷째, 소규모 납세자의 경우 주관 세무기관에서 증치세 전용 계산서를 대신 발행하는 것이 가능하다고 했는데, 이렇게 세무기관이 납세자를 대신하여 발행하는 것이 오히려 거래의 장애요인으로 작동할 수 있을 것 같은데 이에 대한 불만이 없는지 궁금하다.

발표자 답변

첫째, 전용 영수증은 기본자료로 반드시 제출해야 한다.

둘째, 상호 대사는 여러 가지 방법이 있는데, 산업 분석, 매출액, 이익수준 등을 함께 고려하고 의문이 발생하면 납세의무자를 불러서 조사하고 해결이 안 되면 직접 세무조사를 한다.

셋째, 증치세 전용 계산서 발급건수는 중국이 워낙 크기 때문에 파악이 좀 어렵다.

넷째, 증치세 전용 계산서를 대신 발행하는 것에 대한 불만은 없다. 소규모 납세자는 의무적으로 이를 해야 한다거나 기준을 정해 놓고 강제적으로 하는 것이 아니기 때문이다. 이러한 납세자는 일반적으로 세금계산서를 발급할 필요가 없지만 거래상대방이 요구하는 경우에만 과세당국이 대신 발급해 주고 있다. 만약 불편할 정도로 신청하는 횟수가 많다면 일반납세자에게 포함될 수 있을 것이다.

현금영수증 · 전자세금계산서 제도 이해 높여

朱广俊 / 국가세무총국 세수과학연구소 연구원

이번 연구발표를 통해 한국의 부가가치세 제도, 그 중에서도 특히 현금영수증 제도와 전자세금계산서 제도에 대한 전반적인 상황을 이해할 수 있었다. 개인적으로 상기 두 제도가 과세표준 양성화와 관련하여 중요도가 높고 창의적이며 신선한 주제였다고 생각한다. 과세표준 양성화를 위해 조세관리 및 현금흐름 관리를 핵심으로 하여 우리가 앞으로 무엇을 준비해야 하는지에 대해 이론적으로 잘 정리한 훌륭한 연구였다고 생각한다.

한국은 현금영수증 제도를 도입함으로써 과세표준을 양성화할 수 있는 효과적 수단을 마련했음을 알 수 있다. 한국에서는 신용카드가 주요 결제수단 중 하나이므로, 신용카드를 통한 부가가치세의 세원 파악이 중요하다고 알고 있었다. 그러나 본 연구발표를 통해 최근 한국에서 카드 소지자들의 신용불량 문제, 소액 거래의 현금결제, 카드 수수료 문제 등으로 인해 신용카드 사용비중이 줄고 있으며, 오히려 지속적으로 현금결제 비율이 50%를 상회하였다는 사실을 알게 되었다.

현금거래는 조세관리의 난제 중 하나로서, 전 세계 세무당국들이 관심 갖는 핵심 문제 중 하나이다. 한국의 현금영수증 제도는 중국의 증치세 전용 영수증 제도와 비슷한 측면을 가지고 있다고 생각한다. 또한 한국이 신용카드 소득공제 제도를 통해 부가가치세를 관리하는 것과 같이 중국은 IC카드 제도를 활용하여 세원을 파악하고 있다고 생각한다. 물론 중국의 IC카드 제도는 조세당국의 관리하에 운영되므로 한국보다 엄격하게 관리되고 있다는 차이점이 존재하지만, 한국과 중국 양국이 모두 신용카드를 이용한 세수관리 시스템을 도입하고 있음을 알 수 있다.

중국은 최근 엄밀한 조세관리, 교차조사 및 평가 등을 통해 신용카드를 이용한 부가가치세 관리를 이행해 나가고 있고, 그 중요도는 점차 확대되고 있다. 그러나 최근 중국은 신용카드 부문의 조세관리에 있어 새로운 문제점에 직면하고 있다. 따라서 신용카드를 이용한 조세관리와 관련하여 앞으로 한중 양국이 보다 더 많은 정보를 교류하고 이를 통해 부가가치세 관리제도를 강화해 나갈 필요성을 느꼈다.

전자세금계산서 제도에 대한 발표내용도 중국 측에서 참고할 만한 유익한 내용이었다고 생각된다. 개인적으로 이해하기로는 한국의 전자세금계산서 제도가 중국의 인터넷을 통한 세금 신고 및 계산서 발급제도와 유사한 면이 있지 않나 생각된다. 한국에서는 어떻게 전자세금계산서 제도를 적용하는지, 한국과 중국의 세금계산서 제도가 어떤 면에서 서로 상이한지를 파악할 수 있는 기회였다.

마지막으로, 이번 발표를 통해서 한국의 현금영수증 제도와 전자세금계산서 제도에 대한 상세한 이해가 가능했으며, 앞으로 이와 관련하여 중국이 한국으로부터 배울 점이 많을 것이라 생각된다. 향후 더욱 더 심도 있는 검토와 논의를 통해 한국과 중국의 부가가치세 제도가 개선될 수 있도록 함께 노력해 나갈 수 있기를 기원하는 바이다.

Session 3.

부가가치세 과세기반

주제발표 요약

부가가치세 과세기반 확충 : 부가가치세 면세를 중심으로

정재호/한국조세연구원 세법연구센터장

- 부가가치세 과세기반 확대를 위해 우선 부가가치세 비과세 감면범위에 주목
 - 조세지원의 타당성은 인정되지만 조세지원 범위에 대해선 논란 존재
 - 조세지원제도로 인해 혜택받는 집단이 생기기 때문에 조세지원을 중단하기가 쉽지 않음
 - 이로 인해 조세감면 규모가 증가하고 복잡해짐으로써 경제 왜곡 초래
- 우리나라 부가가치세 면세범위는 다른 국가들과 비교할 때 넓은 편
 - EU 등은 우리나라보다 공익성 및 비영리성 기준을 좁게 적용하여 부가세 면세범위를 설정하고 있음
- 부가가치세 과세기반 확대와 관련하여 부가가치세 비과세 감면에 주목
 - 의료보건용역의 면세범위는 공익 목적에 한정하고 또한 주된 목적이 인간의 질병에 대한 치료 및 예방에 한정된 경우에만 면세를 허용하는 것이 바람직. 현재 동물에 대한 의료행위 등이 과세되고 있음

- 교육용역의 면세는 공익 목적의 비영리교육에 한정 필요. 현재는 성인 대상 무도학원에 대해 부가가치세 면세가 제외되고 있음
- 우리나라는 미가공식품에 대해 면세를 적용하고 있지만, '미가공'이란 기준 자체가 모호하여 유사한 식품에 대해서도 과·면세가 다르게 적용될 수 있다는 문제 발생 가능
- 면세제도의 조정은 조세제도를 단순화시키고 면세제도로 인한 탈세 유인을 예방함으로써 자원의 효율적 배분을 제고시킬 수 있기 때문에 경제 사회적 여건 변화에 따라 조세지원의 타당성이 낮아진 면세대상을 점진적으로 축소시키는 정책을 지속적으로 추진하는 것이 합리적


중국 증치세 과세 기반의 완비: 변화와 확장

倫玉君/국가세무총국 세수과학연구소 부주임

- 중국에서는 시장경제의 지속적인 발전과 완비에 따라 증치세 기초를 정비하고 증치세 제도 개혁을 추진하는 것이 시급한 사안으로 떠오르고 있음
- 2009년에 중국의 증치세 유형을 생산형에서 소비형으로 전환한 것도 증치세 제도 개혁의 한 부분임
- 이와 함께 최근 서비스업을 증치세에 포함시켜 증치세 과세범위를 확대하는 방향으로 정책을 준비하는 과정에 있음
- 이론적 또는 현실적인 측면에서 살펴볼 때 중국

의 증치세 과세범위 확장은 반드시 필요하고도 시급한 과제임

- 이론적으로 증치세의 과세범위는 최대한 부가가치액을 창출하는 모든 분야를 포함해야 하며, 최대한 각 거래단계를 완전하게 포괄해야 함
- 또한 외국의 증치세 제도도 점차적으로 증치세 과세범위를 확대하는 추세임
- 한편, 시장경제 초기 단계에 도입된 중국의 증치세는 시장경제가 완비되어 가는 현재 상황에 적합하지 않음
- 좁은 과세범위는 각 업계 간 세금부담의 불공정성을 초래하고, 특히 2009년 증치세 개혁 후 서비스업 발전에 큰 장애를 가져오는 등 문제가 심각해지고 있음
- 그러나 증치세 과세범위 확대는 중앙정부와 지방정부 간의 세수분배 조정 등 여러 가지 난점을 가지고 있기 때문에 단계적으로 실시될 필요가 있음
- 재화의 판매와 밀접하게 연관된 교통운송업, 건설업, 우편통신업, 용자임대업을 우선 증치세 과세범위에 포함시킨 후 문화 스포츠, 엔터테인먼트, 기타 서비스업, 무형자산 양도 및 부동산 판매 등 업종을 증치세 과세범위에 포함시키도록 단계적으로 실시
- 단기적으로는 지방정부의 기존 세수가 보장되도록 증치세 세수 배분비율을 조정하며, 장기적으로는 증치세를 중앙정부의 세수로 하는 방안을 고려할 필요가 있음


토론 요약

영업세의 증치세 전환, 실제 부담 크지 않을 듯

안종석/한국조세연구원 조세연구본부장

현재 중국에서 영업세와 증치세로 되어 있는 체제의 문제점과 영업세를 증치세로 개편하게 될 때 직면하게 될 문제점 그리고 개편방법에 대해서 비교적 상세히 발표하였다. 발표 부분에 대해서는 다른 의견이 없지만 우리나라의 경험에 비추어 생각해 보아야 할 부분에 대해 말씀드리고자 한다.

중국은 현재의 영업세를 증치세로 전환할 때 발생할 수 있는 문제점을 좀 크게 생각하는 것 같다. 그러나 영업세 세부담이 증치세보다 크기 때문에 현재에 비해 세부담이 증가하지 않을 수도 있으며, 과세형태의 문제로 영업세에 대해서 정확히 이해하고 있는지 모르겠지만, 매출에 일정 세율을 곱해서 과세하는 방식이라고 이해할 때 증치세의 적용대상인 일반과세자와 소액납세자 중 매출액에 3%의 세율이 적용되는 소액납세자의 비중이 상당히 크다면 영업세로 전환하더라도 과세형태에 큰 차이가 없을 것이고 고액 납세자들만 과세체계의 변화가 있는 것이 되므로 우려하는 문제들이 상당히 줄어들게 될 것이다.

우리나라의 경우, 매입세액공제를 받기 위하여 납세자가 준비하는 비용이 많이 소요되는 어려움이 있다. 현재 영업세 대상인 서비스업에 해당하는 사업자가 소액납세자에 해당된다면 이 부분에 대해서도 큰 문제는 없을 것으로 생각된다.

증치세 또는 부가가치세가 완벽하게 이론적으로 잘 맞게 작동하려면 예외를 최소화시켜야 한다. 예외에 해당되는 것이 영업세를 적용하는 서비스업과 소규모 납세자에게 적용하는 특별한 납세제도일 것이다. 한

국도 소규모 납세자에게 매출액을 기준으로 부가가치를 추정하여 과세하는 등의 예외를 두고 있다. 영업세를 증치세로 전환하는 문제나 소규모 납세자에 대한 문제 모두 중요한 문제이므로 영업세를 증치세 체계로 흡수하는 문제뿐만 아니라 증치세의 소액납세자를 일반과세자로 전환하는 문제도 동시에 해결해야 할 것이다. 영업세와 증치세의 차이점과 두 제도의 공존에 따른 문제점 중 중앙과 지방 간 재원배분 문제를 제외하고는 다른 모든 문제가 소액납세자에 대한 과세제도에도 적용된다. 따라서 영업세를 증치세로 전환할 때의 문제가 실제로는 그리 크지 않을 것이며 소규모 납세자에게 일반과세제도를 적용하는 문제도 못지않게 중요하다. 과세체계가 크게 다르지 않고 영업세 과세사업자가 대부분 소규모 사업자라면 더욱 그렇다.

전환방법과 관련해서는 단계적으로 전환하기보다는 전면적으로 시행하는 것이 바람직하다고 생각한다. 점진적인 전환시에는 진행과정에서 계속 같은 문제가 노출될 것이고, 부분적인 전환으로는 문제를 축소하기 어렵기 때문이다.

영업세를 증치세로 전환하는 과정에서 한 가지 예외적으로 생각해야 할 부분이 있다. 금융업에 대한 과세문제이다. 현재 금융업에 대해서는 부가가치세가 면세되는 것이 일반적이다. 일부 국가에서 과세하는 경우도 있지만 일반적인 매입세액공제 형태는 아니고 특별한 형태로 과세하고 있다. 또한 금융업에 대해 면세하는 국가들에서도 과세로 전환하여야 한다는 논의가 있으나 현실적인 대안이 제시되지 않고 있다. 그리고 최근 금융업에 대한 과세가 강화되는 추세에 있으므로 금융업은 그냥 영업세를 유지하는 것도 방법일 것이라고 생각한다.

중앙정부와 지방정부 간 재원배분 문제는 정말 어려운 문제이다. 우리나라에서 부가가치세를 도입할 당시 한국 재정은 분권화되어 있지 않았고 중앙정부

에서 모든 재정을 관리하였다. 따라서 영업세를 부가가치세로 전환하는 데 있어서 중앙과 지방 간 재원배분 문제는 크지 않았다. 그러나 최근에 부가가치세 세수를 중앙과 지방에 배분하는 문제에 대해 깊이 논의한 바 있다. 지방이 국세 세수 중 일부를 지방으로 이양할 것을 요청했고 부가가치세 세수 중 일부를 이양할 것이 제시되었다. 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 방식인데, 매출세액과 매입세액이 발생한 지역이 다를 수 있기 때문에 지방에서 부과하기 어려운 부분이 있다. 그래서 중앙에서 부가가치세를 징수하고 그 중 일부를 지방에 배분하는 것으로 결정하였다. 재원을 배분하는 데 있어서 각 지방의 인구와 소비지출을 고려하여 나누어 주는 방식으로 하고 있다. 우리나라와 일본이 이러한 방식을 취하고 있고, 독일도 유사한 방식을 취하고 있으므로 참고하기 바란다.

면세제도 개혁방안 제언, 중국 제도 개선에 참고할 터

鍾文鋒/광동성 지방세수과학연구소 소장

우선 정재호 박사의 발표에 대한 느낌을 말씀드리고 세계개혁에 대해 몇 가지 언급하고자 한다.

먼저 정재호 박사의 발표에 관해 말씀드리겠습니다.

첫째, 정재호 박사의 발표는 훌륭하여 깊은 인상을 받았다. 특히, 부가가치세의 세수증대, 면세제도에 대해 심도 있는 연구를 진행하였다. 풍부한 데이터와 그래프를 이용한 보고서는 이해가 쉬웠다.

둘째, 양국의 부가가치세수의 성장에 대한 내용이 다. 경제성장률과 부가가치세가 전체 세수에서 차지

하는 비율 등에 관한 내용이 있었다. 한국과 중국 두 국가의 경제성장에 부가세가 긍정적 역할을 하였다. 따라서 경제발전을 추구함과 동시에 부가세 제도를 개선할 필요가 있다. 이런 점에서 양국의 조세심포지엄은 굉장히 시의적절하고 의미가 있다. 한편 면세제도의 개혁 방향에 대한 제언은 중국의 제도 개선에 참고자료가 될 것이다.

셋째, 발표에서 알 수 있듯이 민생문제에 대한 관심, 특히 발표자료에 조세의 공정성을 실현하기 위한 배려가 많아서 감동적이었다.


다음으로 세계개혁에 대한 부분을 언급하도록 하겠다.

첫째, 경제가 발전함에 따라 세계개혁이 추진될 필요가 있다. 세계는 경제발전에 영향을 주고, 다시 경제발전은 세계의 변화에 영향을 준다. 따라서 조세제도는 보다 많은 개혁이 필요하다. 예를 들어, 부가가치 결정방법의 경우, 생산형에서 소비형으로 전환될 필요가 있으며, 이러한 점에서 한국의 경험에 주목할 필요가 있다. 중국의 12차 5개년 개발계획에서도 이러한 점을 충분히 인식하고 있다.

둘째, 조세부담에는 공정성이 필요하다. 조세부담의 공정성은 세 가지 측면이 중요한데, 먼저 조세부담은 시장경제의 공정한 경쟁과 발전에 도움을 준다. 다음으로 조세공평은 납세자 부담을 줄일 수 있다. 특히 저소득계층의 조세부담이 감소될 수 있다. 마지막으로 조세부담의 공정성은 세원 관리의 강화를 위해서 필요하다.

셋째, 세계에는 혁신성이 필요하다. 예를 들어, 세계의 정보화가 필요하다. 이는 납세자의 편익을 증진시킬 수 있으며 조세행정 효율을 증가시키고 납세부담을 감소시킬 수 있다. 이와 관련하여 중국에서는 golden tax project를 진행중에 있다. 이번 세미나에서 본 토론자는 한국이 현금영수증, 전자세금계산서를 통해 납세자의 편익을 증진시킨 점에 감동을 받았

다. 광동성 세무당국도 최근 들어 전자신고를 확대하여 전자영수증 발행을 2009년에 시작하였다. 또한 광동성의 전체 식음료업계는 전자영수증을 발행하고 있으며 전체적으로 잘 운영되고 있다.

넷째, 중앙정부와 지방정부 간의 세수분배가 명확히 되어야 한다. 현재 증치세 세수소득은 재정에서 중요한 비중을 차지하므로 지방정부와 중앙정부의 세수분배가 중요하다. 증치세의 개혁추진 과정에서 국세, 지방세의 분배과정(재정편입비율을 결정)을 중요하게 생각한다. 

공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

정책토론회 개요

- 주 제 **공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래**
 - 일 시 **2011년 5월 3일(화) 10:00~17:00**
 - 장 소 **은행회관 2층 국제회의실**
 - 진행순서
 - 10:00~10:20 **개회식**
 - ▶ 사회자 원윤희 한국조세연구원 원장
 - ▶ 축 사 류성걸 기획재정부 제2차관
 - 장지인 한국공기업학회 회장
 - 김병섭 한국행정학회 회장
 - 10:30~12:10 **Session 1. 「공공기관 선진화」**
 - ▶ 사회자 박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장
 - ▶ 발표자 최준욱 한국조세연구원 공공정책연구팀장
 - 「공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제」
 - 윤태범 한국방송통신대 행정학과 교수
 - 「공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향」
 - ▶ 토론자 김완희 경원대 회계·세무학과 교수
 - 안현실 한국경제신문 논설위원
 - 정하황 한국전력 기획처장
 - 조성봉 한국경제연구원 선임연구위원
 - 홍성걸 국민대 행정정책학부 교수
 - 13:20~15:00 **Session 2. 「노사관계 선진화와 성과연봉제」**
 - ▶ 사회자 최종원 서울대 행정대학원 교수
 - ▶ 발표자 곽채기 동국대 행정학과 교수
 - 「공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제」
 - 박영범 한성대 경제학과 교수
 - 「공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제」
 - ▶ 토론자 강기원 한국거래소 경영지원본부 상무
 - 김승택 한국노동연구원 고용정책연구본부장
 - 김재구 명지대 경영학과 교수
 - 박시룡 서울경제신문 논설실장
 - 박주석 경희대 경영학부 교수
 - 15:20~17:00 **Session 3. 「성과관리 정책의 평가와 해외의 경험」**
 - ▶ 사회자 윤영진 계명대 행정학과 교수
 - ▶ 발표자 공동성 성균관대 사회과학부 교수
 - 「MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향」
 - 허경선 한국조세연구원 경영평가연구팀장
 - 「해외 주요국의 공공기관 성과관리제도」
 - ▶ 토론자 박용성 단국대 행정학과 교수
 - 송병진 한국석유공사 기획조정실장
 - 윤기운 매일경제신문 논설위원
 - 이원희 한경대 행정학과 교수
 - 이종원 가톨릭대 행정대학원장
- (가나다 순)
- 17:00 **폐회**

본 원고는 2011년 5월 3일(화) 은행회관 국제회의실에서 기획재정부가 후원하고 한국조세연구원·한국공기업학회·한국행정학회가 공동으로 개최한 공기업 선진화 합동학술대회 「공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

Session 1.

공공기관 선진화

주제발표 요약

공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책 과제

최준욱 / 한국조세연구원 공공정책연구팀장

- 정부는 2008년에 6차례의 공공기관 선진화 계획을 발표한 이래, 다양한 분야에서 공공기관 선진화 정책을 추진 중
 - 노사관계 선진화, 경영효율화(정원감축) 및 통폐합, 보수체계 합리화, 민영화, 출자회사 정리, 통폐합, 기능조정 등에서 상당한 성과
- 전문가 집단은 이번 정부 공공기관 선진화 정책의 가장 큰 성과로 노사관계 선진화를 들고 있으며, 국민 여론 조사도 선진화 정책 추진에 대해 대체적으로 긍정적으로 평가
 - 다만 국민 여론 조사에서 각 과제 중 민영화 및 경쟁도입 분야에 대해 상대적으로 낮은 평가를 하고 있는데, 이는 경제여건, 그리고 이해관계자 반대 등으로 인한 관련법 개정에서의 어려움에 기인
- 기존의 계획을 잘 마무리하는 것은 물론이고, 변화되는 환경에 대응하여 공공기관의 효율성 제고, 적절한 역할 수행 및 국민신뢰 회복을 위해 지속적으로 노력할 필요
 - 창의성이 더욱 중요해지는 미래 경제 환경에 대응하여 자율성을 확대하되, 방만경영을 방지할

수 있는 관리시스템을 모색

- 경제위기 대응 정책(낮은 에너지 요금, 정책금융 확대 등)으로부터의 원만한 출구전략 및 공공기관 부채 증가 억제를 위한 노력
- 기후변화 협약 대응, 자원확보 등 변화되는 국제경제 환경에 대응하기 위한 공기업의 역할 및 정책방향 모색 필요
- 이해관계자 및 국민과의 소통에 노력하여 일관성 있는 공공기관 정책 추진을 위한 공감대 형성

공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향

윤태범 / 한국방송통신대 행정학과 교수

- 환경 변화와 공공부문의 역할 중요성 증대
 - 20세기 초반 전 세계적인 시장실패와 경제위기, 그리고 양차 세계대전 등 전쟁과 빈곤의 경험은 실패한 시장에 대한 정부의 개입 가능성을 인정하게 하였음. 이로 인해 많은 공공기관이 설립되는 등 정부의 역할이 크게 확대되었음
 - 그러나 1970년대 이후 시장실패의 보완재인 정부도 또한 실패함을 많은 국가에서 경험하였으며, 이는 곧 큰 정부와 관련된 문제로서 정부의 규제완화, 규모 축소, 공공기관 민영화 등 요구로 나타났음
- 공공기관의 중요한 역할, 그러나 구조적 한계 동시 존재
 - 공공기관은 정부에 의하여 직·간접적으로 설립된 공적 기관으로서, 대부분의 공공기관들은

정부를 대신하여 공공재를 보편적, 안정적, 지속적으로 제공하는 역할을 수행함

- 그러나 공공기관들은 '방만경영, 주인 없는 기업, 철밥통, 도덕적 해이, 신의 직장' 이란 용어가 의미하듯이 비판과 질시의 대상이 되었음. 이것은 공공기관들이 갖고 있는 대리인제도의 실패나 혹은 X-비효율성의 문제 등에서 비롯되었음

■ 공공기관의 책임성 확보수단으로서의 경영평가 제도의 활용

- 공공기관의 책임성 확보를 위한 다양한 노력들이 있었음. 효율성을 강조하는 신공공관리론이나 투명성과 협력을 강조하는 거버넌스론도 한 예임. 그리고 2007년 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률은 이를 집약한 법으로 평가됨
- 1984년 이래 현재까지 활용되고 있는 경영평가 제도는 공공기관의 책임성 확보와 경영효율성 제고를 위한 장치로서, 그동안 성공적으로 운영되어 온 것으로 평가됨. 특히 그동안 지적되었던 공공기관에 대한 정부의 과도한 개입이 이 같은 평가제도를 통하여 어느 정도 완화될 수 있었다는 점에서 긍정적 평가가 가능함. 또한 이 제도를 통하여 주무부처는 사업관리 중심으로, 그리고 기획재정부는 경영관리 중심으로 공공기관에 대한 관리체계를 이원화한 것도 의미 있는 관리방식으로 평가됨,

■ 2010년 공공기관 경영평가제도의 개편의 의미와 내용

- 2011년 기준으로 100개 공공기관에 경영평가가 이루어지고 있음. 그동안의 경영평가제도의 성과에 대해서는 대부분 공감하고 있음. 그러나 다음과 같은 문제점도 지적되었음

- 기관평가와 기관장평가의 중복성과 그에 따른 문제점
- 경영평가제도에도 불구하고 여전히 공공기관 방만경영
- 경영평가에 대한 공공기관의 평가부담 과중 해소
- 기관의 특성을 충분히 고려하지 못한 평가
- 국제 기준에 걸맞는 공공기관 육성 유도 미흡
- 공공기관의 사회적, 공공적 책임성 확보 여전히 부족
- 국민의 눈높이 혹은 기대에 부응하는 평가 미흡
- 위와 같은 문제점 지적에 따라서 기획재정부는 2010년 경영평가제도를 다음과 같은 방향으로 대폭 개선하여, 2011년부터 공공기관에 적용하고 있음
- 기관평가와 기관장평가 모델 통합 및 지표축소로 평가 간소화
- 부채감소 등 재무건전성 위한 노력 및 성과 평가 지표 강화
- 기관 유형별 특성을 반영한 평가지표 개발 및 적용
- 공공기관의 글로벌화 위해 국제수준 측정 위한 지표 적용
- 동반성장 노력 등 사회공헌 활동 관련 지표 신설, 강화
- 해외시장 진출, 재무구조 개선 필요한 기관별 맞춤형 지표 적용
- 주인으로서 국민의 공공기관에 대한 인식도 조 사결과 반영

■ 향후 공공기관 경영평가제도의 발전방향

- 1984년 이래로 공공기관 경영평가제도는 지속적으로 진화되었음. 평가체계에서부터 구체적인 지표, 적용대상 기관, 평가결과 조치 등에 이르

기까지 발전해 왔음. 공공기관이 불변의 것이 아니라 그동안 늘 변화하였듯이, 이에 맞추어 경영평가제도도 앞으로 계속 진화, 발전해야 할 것임.

- 그러나 공공기관이 앞으로도 여전히 가장 중시해야 할 것은 국민에 대한 책임성, 투명성, 효율성, 그리고 윤리성임. 이것이 제대로 확보될 때, 공공기관이 국민으로부터 신뢰를 받음은 물론 지속적 성장이 가능할 것임. 특히 최근 ISO 26000의 제정을 계기로 사회적 책임(Social Responsibility)이 강조됨에 따라, 중장기적으로는 이를 반영하는 경영평가제도의 재설계도 고려되어야 할 것임.



토론 요약

평가제도의 진전된 모습 보여야

김원희/경원대학교 회계·세무학부 교수

평가제도에 참여한 지 10년이 되었다. 관점을 달리 해서 말씀드리면 네거티브한 키워드는 예전과 비슷하다. 예전에도 평가제도에 대한 고민이 있었으나 대응 방법은 우회적인 방법을 사용했다. 공공부문이 추구해야 할 목표로 고객만족도를 높이고 사업성과를 높이는 것이 논의되었다. 추상적이지만 중속변수의 당위성이 컸다.

이명박 정부에서는 실용이 문제 해결이라는 입장을 취하여 직접적인 해법을 생각했다. 성과연봉제나 노사관계 선진화 같은 직접적인 문제 해결방법이 제시되었고, 중장기적인 이야기가 다시 나왔다. 선진화를 추구하면서 문제를 잘 발견했는지와 해결책을 제시하고 실행을 했는지 확인해야 한다. 결국 궁극적인 성과가 좋아졌는지가 중요하다. 중간점검을 하고 동력을 얻을 필요가 있다.

주무부처에서 많은 노력을 했다. 개인적인 관점에서는 실행력 확보를 위해서 평가제도를 활용했다고 생각한다. 이는 평가제도에 있어서 중요한 변화이다. 통제불능 사유와 정부정책에 의해 평가상의 불이익을 받는다고 기관에서 주장하는 경우가 있는데 부처에서는 정부정책을 강조하고 있어서 상호 조정에 상당한 어려움이 있다.

평가제도는 역사적 순환이 존재한다. 상호 다양한 의견이 존재하므로 평가제도를 개선하려는 노력이 필요하며, 평가제도가 진전되는 모습을 보일 필요가 있다.

공공기관 선진화, 민영화에 해법 있어

안현실/한국경제신문 논설위원

해외원전 수출은 공공기관 선진화 정책의 성과라고 말하기 어렵다. 공기업 선진화의 성과를 홍보할 때는 인과관계를 잘 따져야지 그렇지 않으면 설득력을 잃게 될 것이다. 본 토론자 역시 이 시점에서 중장기적인 공기업 선진화 논의가 필요하다고 생각한다. 정부는 하드웨어 개혁보다 이제는 소프트웨어 개혁이라고 말을 돌리지만 동의하지 않는다. 하드웨어 개혁은 여전히 미완성이기 때문이다. 공기업 개혁의 구조적 틀을 확고히 하지 않으면 평가제도 개선, 보수체계 개선 등 소프트웨어적 개혁을 아무리 해도 한계가 있을 수밖에 없다. 그런 점에서 공기업 선진화에 대해 정부가 주장하듯이 상당한 성과를 거두었다고 말하기 어렵다.

주택공사와 토지공사의 통합은 이루어졌지만 금융공기업에 대한 민영화는 논의되지 못했다. 공기업 채무 문제는 평가지표에 넣는다고 해결될 것이 아니라 민영화에서 근본적인 해법을 찾을 필요가 있지만 정부는 애써 회피하고 있다. 출연연구소에 대한 개혁도 필요하며, 지방공기업 선진화도 필요하다. 이는 아직도 많은 과제들이 있다는 뜻이다. 한편, 지금의 공기업 경영평가제도를 보면 '평가의 함정'에 빠진 것 같다. 차라리 현재의 평가제도를 없애고 BP(best practice) 경쟁을 유도하는 것이 공기업의 자율성과 책임성을 동시에 도모하는 길이라고 본다.

글로벌 비교·평가, 공기업 도약 계기

정하황/한국전력 기획처장

먼저 공기업 선진화에 대해 말씀드리고, 공공기관 경영평가에 대해 언급하고자 한다.

공기업 선진화와 관련하여 한전은 자회사 출자지분을 매각하고 연구개발 분야를 에너지기술평가원으로 이전하는 등 현재의 공공기관 선진화 정책을 적극 실천하고 있으며, 전력노조도 함께 동참하고 있다. 그러나 공기업 선진화와 함께 공공요금 결정 체계의 개선도 필요하다고 본다. 전기요금의 경우, 금년 7월 1일부터 연료비 연동제를 도입하지만, 전기요금 결정에 있어서 유가 변동 등 급변하는 시장 상황의 반영 및 적기 대응 수준은 여전히 미흡한 실정이다.

최근 한전은 매년 1조원 이상의 원가절감 노력을 하고 있음에도 불구하고 원가 이하의 요금으로 인한 적자 발생으로 자체적인 경영개선 및 혁신 성과가 제대로 인정받지 못하고 있다. 따라서 정부에서는 공기업 선진화와 함께 공공요금 결정 체계의 선진화도 함께 추진해야 한다고 생각한다.

이 밖에도 공기업 선진화와 관련한 출자지분 매각의 경우, 매각 시한을 명시함으로써 오히려 금융시장에서 적절한 가격을 받기 어려운 문제가 발생하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 정부에서 공공기관의 출자지분 매각 시한을 탄력적으로 조정하는 등 정책 추진에 있어 융통성을 발휘했으면 한다.

다음으로 공공기관 경영평가와 관련하여 말씀드리겠습니다.

첫째, 경영평가 성과급에 대한 왜곡된 국민적 인식을 개선할 필요가 있다. 공기업의 성과급은 민간기업처럼 '초과 이익금 일부를 인센티브로 지급하는 것'이 아니라, '정부의 경영평가 결과에 따라 기관별 차등 지급하는 급여 성격의 상여금'이다. 경영평가 성과

급에 대한 인식 개선을 위한 정부와 공공기관의 공동 노력이 필요하다고 본다.

둘째, 2010년도 경영평가 지표개선 작업에서 글로벌 지표를 개발하여 비교·평가하는 것은 매우 시의 적절하다고 생각하며 공감하는 바이다. 한전 입장에서도 외국과 비교하여 값싸고 품질 좋은 전기를 제공하고 있는지, 우리나라 전력산업이 외국과 비교하여 경쟁력을 유지하고 있는지 객관적으로 평가받는 것이 필요하다고 생각하기 때문이다. 현재 한국전력공사는 글로벌 Top 수준의 전력회사로 도약하기 위해 '2020년까지 세계 5대 전력회사로 성장' 하겠다는 비전을 세우고 전 임직원이 노력하고 있다. 금번의 공기업에 대한 글로벌 비교·평가는 우리나라 공기업의 글로벌 경쟁력과 우수한 서비스 수준을 확인하는 동시에 공기업이 해외 선진 경영기법을 벤치마킹하고 경영 체질을 한 단계 도약시키는 계기가 될 것으로 기대된다.

보다 공격적인 민영화·구조조정 및 경쟁도입 필요

조성봉/한국경제연구원 선임연구위원

공공기관 선진화 정책은 미흡하다고 생각한다. 이는 목표 설정치가 낮기 때문이다. 처음부터 낮은 목표를 설정하고 그 성취도를 검토하는 것은 별 의미가 없다고 본다. 공기업 개혁이 미진한 이유는 공기업 선진화에 대한 소신이나 비전이 부족하고 장기적인 국정 철학이 없기 때문이다. 쇠고기 촛불시위 이후 민영화 중단 선언으로 공공기관 개혁은 사실상 크게 위축되었다.

소프트웨어 개혁도 미흡하다. 연봉제는 간부직에만

적용되는 권고안으로 제시되었고 임금피크제도 정년 연장의 수단으로 변질되었다. 반면 공공기관의 부채가 너무 급증하였는데 이는 정부가 해야 할 일을 공기업에 너무 떠넘겼기 때문이다. 반면, 노사관계 선진화는 정부가 제대로 대응하여 긍정적으로 평가할 수 있다.

앞으로의 과제를 제시하자면 가장 먼저 공공기관의 역할과 선진화를 위한 중장기적인 비전 및 로드맵을 제시할 필요가 있다. 공공기관 선진화의 내용에서 보다 공격적인 민영화, 구조조정 및 경쟁도입이 필요하다. 국민의 정부 때 논의되었던 에너지 공기업과 철도 공사, 우정사업 민영화에 대한 논의도 필요하다. KBS2와 MBC 민영화도 논의되어야 하며 산업은행 등과 같은 금융기관의 민영화도 논의되어야 한다.

한편 공공기관의 자율성이 없어서 그 성과가 떨어지는 경향이 있다. 공운법은 자율성을 크게 제약하는 법이다. 내부견제시스템 확대 및 감사원의 역할 제고에 대해서 반대하며, 시장에서의 자율성이 확대되어야 한다고 본다. 공공기관은 대부분 독점이어서 소비자 선택의 대상이 아니므로 상품시장에서 규율을 받지 않는다. 금융시장에서도 정부가 사실상 보증하는 셈이므로 채권자의 규율을 받지 않는다. 자본시장에서도 한전과 가스공사를 제외하고는 상장되어 있지 않고 또한 정부 외에는 눈치를 보지 않으므로 규율메커니즘이 작동되지 않는다. 따라서 공기업에 대한 견제는 정부의 규제보다는 시장규율 메커니즘으로 바뀌어야 한다.

공기업의 자율성을 높이는 한편 책임성도 높여야 한다. 공기업도 망할 수 있어야 하며, 평가제도도 그런 맥락에서 이루어져야 한다. 중장기 로드맵과 연계하여 민영화 수행 지표도 추가하고 자율화도 강조해야 한다.

공기업 평가에 대한 국제비교는 단점도 존재한다. 일례로 한전의 송배전손실률은 우리나라와 같이 수도

권에 대부분의 전력수요가 몰려 있고 밀도가 높은 나라에서는 좋게 나오므로 다른 나라와 비교하는 것은 큰 의미가 없다.

공공기관 성과, 국민에게 잘 알려야

홍성걸/국민대학교 행정정책학부 교수

공공기관 선진화는 이명박 정부에서 갑자기 추진하기 시작한 정책과제라기보다는 1987년 민주화 이후 꾸준히 추진되어 왔던 공공부분에 대한 개혁의 연장선상에서 이해되어야 한다. 거시적으로 봤을 때 지난 여러 정부에서 지속적으로 추진되었던 중앙정부 차원의 선진화 정책이 어느 정도 성과를 거두기 시작하면서 이명박 정부에서 공공기관에 대한 선진화 노력이 보다 본격적으로 추진되기 시작했다고 볼 수 있다.

따라서 공공기관 선진화가 이명박 정부에서만 적극적으로 추진되고 다음 정부에서는 약화될 것으로 생각하는 것은 잘못이다. 오히려 다음 정부에서는 공공기관 선진화가 더욱 활발히 추진됨과 동시에 지방정부와 지방공기업에 대한 선진화로 범위를 훨씬 넓혀 지속적으로 추진될 것이 확실시된다. 공공기관이 차지하는 비중이 GDP의 40%에 가깝고, 고용규모의 측면에서도 27만명을 넘어서는 상황에서, 공공기관에 대한 지속적인 선진화가 이루어지지 않고서는 우리나라의 선진화 자체가 불투명해지기 때문이다. 그러한 의미에서 현재 진행되고 있는 선진화 정책은 그 성과에 있어 일부 미흡한 점이 있다 하더라도 금년이나 내년엔 끝나는 일이 아니라는 차원에서 이해되어야 할 것이다.

오늘 발표된 선진화의 성과는 보기에 따라서는 만

족하기 어려운 부분도 있을 것이다. 기대수준에 따라서는 민영화나 통폐합이 훨씬 더 큰 폭으로 이루어져야 하고, 규제완화도 현재보다 대폭 이루어져 정부에 의한 통제보다는 가급적 시장경쟁을 통해 공공기관(특히 시장형 공기업)이 통제될 수 있도록 해야 한다는 의견도 있을 수 있다. 행정학자로서 본 토론자는 공공기관 선진화라는 과제 자체의 특성상 대규모 구조개혁이 쉽지 않다는 상황과 범세계적 경제적 어려움을 겪는 상황에서 이명박 정부의 공공기관 선진화의 성적표는 비교적 양호한 수준이었다고 판단하고 있다.

공공기관 선진화가 공공기관의 임직원들에 의해 자발적으로 추진되어 큰 변화와 혁신을 이룰 수 있다면 그보다 더 나은 것이 없겠지만, 잘 아다시피 개혁이나 변화는 기존의 이해관계를 변경시키거나 기득권을 와해시키는 경향이 있기 때문에 자발적으로 이루어지기가 쉽지 않다. 따라서 공공기관에 대한 평가는 인력 구조조정이나 기관 간 통폐합 등 공공기관에서 근무하는 임직원들에게 희생을 요구할 가능성이 매우 높은 의제를 자발적으로 추진하도록 기대하기 어렵기 때문에 약간의 외부적 압력과 공통된 기준에 의해 선진화가 동력을 가지고 추진될 수 있도록 하기 위한 불가피한 선택이라고 생각한다.

평가과정에 있어 불가피하게 평가자와 피평가자로 나누게 되고, 공정한 평가를 위해서는 일관된 평가 기준이 필요하다. 이를 위해 평가단은 지금까지 다양한 평가도구와 평가과정을 설계하여 운영함으로써 최대한 객관성과 정확성을 확보하기 위해 노력해 왔다고 생각한다. 하지만 평가결과에 따른 차등적 대우(평가의 효과성)를 위해 어쩔 수 없이 피평가기관에 상당한 어려움을 강요하고 있는 것도 또한 사실이며, 이에 따라 평가과정에서 공공기관 종사자들에게 과도한 업무 부담을 요구하는 경우도 있다. 본 토론자도 공공기관 평가단의 일원으로 활동하면서 피평가기관의 어려움

을 충분히 인지하고 있으며, 여러 차례에 걸쳐 개선방안에 대해 제언한 적도 있다.

오늘 발표된 2012년도의 개선안에서는 다양한 개선을 예정하고 있다. 무엇보다 기관장평가와 기관평가를 분리해 실시하던 것을 통합하고자 하였고, 기관의 특성을 직접적으로 반영한 평가지표를 채택하고, 피평가기관의 부담을 줄이기 위한 다양한 제도를 도입하기로 하는 등 그 방향에 있어서 대체로 적합하다고 평가할 수 있다. 특히 국제화 경향을 반영하여 국내 공공기관 간 평가에 그쳐 왔던 것에서 향후 전 세계의 유사 기능을 하는 기관과의 직접 비교를 위한 지표를 개발하겠다는 것은 상당히 의욕적인 시도라 할 수 있다. 다만 이러한 노력이 너무 많은 시간과 비용이 소모될 수 있으며, 우리나라의 특수성에 따라 다른 나라와의 직접 비교가 무의미한 경우, 혹은 쉽게 점수를 받을 수 있는 지표를 중심으로 비교하는 등의 문제가 발생할 수 있으므로 보다 구체적인 대안이 필요할 것으로 보인다. 공공기관 경영평가에서 100% 만족할 수 있는 제도는 존재하지 않는다. 2012년부터의 평가는 어느 정도 만족할 만한 제도가 될 것으로 기대한다.

많은 공공기관들이 매우 열심히 선진화에 노력하고 있지만, 자칫 하나의 부정적 언론보도가 장기간의 힘든 선진화 노력을 물거품으로 만들어 버리는 경우가 종종 있다. 이러한 점을 고려할 때 공공기관의 입장에서 현재 공공기관 선진화의 핵심 키워드는 ‘대국민 홍보’라고 생각한다. 언론기관의 보도 하나가 10년 공든 탑을 무너뜨릴 수 있기 때문에 공공기관들은 일단 열심히 하면 되겠지 하는 생각으로 안주해서는 안 되며, 앞으로 어떻게 하면 국민들에게 공공기관 선진화의 성과를 제대로 전달할 수 있는지 고민하는 것이 중요하다. 예를 들면, 금융공기업의 임금수준이 높은 것에 대한 지적이 많아서 이번 선진화 때 삭감이 이루어졌다. 하지만 금융공기업은 그 특성상 민간 금융기관과

경쟁하기 위하여 보다 우수한 인재를 유치해야 하며 따라서 다른 공기업이나 공공기관에 비해 어느 정도 임금이 높아야 한다는 것이 보도된 경우는 거의 없다. 거품이 있다면 제거해야 하지만 잘못 이해되어 제 살을 깎아내는 큰 손실이 발생한다면 이는 심각한 문제이다. 이러한 의미에서 내용도 중요하지만 형식적으로 대국민 의사소통 절차도 중요하다. 어떻게 하면 공공기관의 성과나 현실을 국민들에게 잘 알릴 수 있는지에 대한 고민을 체계적으로 시도해야 할 시점이라고 생각한다.

앞에서 잠시 언급한 사항이지만 소위 글로벌 지표와 같이 세계적인 공기업들과 비교하는 것은 중요하다고 생각한다. 우리나라는 OECD DAC(개발원조위원회)에 가입한 이후, ODA(공적개발원조) 예산을 지속적으로 증가시켜야 하는 상황에 있다. 이에 따라 개도국에 지원해야 하는 예산이 현재 1조 2천억원 규모에서 2015년까지 약 4조원 정도로 세배 이상 증액될 것으로 보인다. 공공기관들이 이러한 상황을 적극적으로 활용하여 ODA를 통해 국제사회에 우리나라 공공기관을 알리고, 동시에 청년실업을 완화시킬 수 있는 해외 일자리 창출의 기회로 활용한다면, ODA 예산이 보다 효율적으로 쓰일 수 있을 것이다. 국격을 높이고 글로벌 사회에서 보다 선도적 역할을 수행한다는 측면에서도 ODA에서의 공공기관의 역할을 증대시킬 것을 고려해야 할 것이다.

끝으로 공공기관 임직원들에게 말씀드리면, 선진화가 매우 어렵고 고통스런 길이라는 것을 잘 알고 있다. 그러나 공공기관의 선진화 없이는 대한민국의 선진화를 기약할 수 없기 때문에 공공기관의 임직원들이 선진국으로 가는 데 필연적으로 거쳐야 할 길임을 잘 인식하고 함께 동참하는 아름다운 모습을 보이기를 기대한다.

Session 2.

노사관계 선진화와 성과연봉제



주제발표 요약

공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제

곽채기/동국대 행정학과 교수

- 성과연봉제는 획일적 평등의식과 나눠먹기식 분배 문화가 지배하고 있는 공공기관의 유전자(DNA)를 변화시킬 수 있는 제도적 장치로 인식되고 있음
 - 시장경쟁 압력이 효과적으로 작동하지 않는 공공기관에서는 동기유발 수준이 낮아 ‘X-비효율’이 발생하는 불활성(不活性) 영역이 폭넓게 존재할 수밖에 없음
 - 또한 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 공공기관은 성과적자(成果赤字) 문제를 숙명처럼 안고 있음
 - 특히, 개인의 역량 및 성과와 무관하게 임금이 연례적으로 상승하는 연공급제도는 공공기관의 생산성 저하와 경쟁력을 약화시키는 대표적인 요인으로 꼽혀 왔음
- 따라서 능력과 성과 중심의 경영시스템을 구축하여 공공기관의 생산성과 경쟁력을 제고하기 위해서는 현재의 연공급적 임금체계를 개혁하는 것이 중요
 - 이를 위해 이명박 정부가 공공기관의 소프트웨어 개혁을 위한 핵심 대안으로 제시한 것이 바로 개인의 능력과 업적을 평가하여 연차별로 임금을 결정하고 차등지급하는 성과연봉제의 도입임
 - 정부는 2010년 6월 공공기관운영위원회에서 의결한 공공기관 성과연봉제 권고지침에 따라 2010년까지 성과연봉제를 도입하도록 하였음
 - 그 결과 2011년 3월 현재 100개의 공기업과 준정부기관 중에서 98개 기관이 정부의 권고안에 따라 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입
 - 특히, 2개의 공기업과 13개의 준정부기관은 전 직원을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였음
- 95개 기관이 기본연봉을 누적식으로 차등인상하는 방식으로 설계하였고, 기본연봉 차등인상률은 정부 권고안의 2%를 상회하는 2.3%(공기업 2.5%, 준정부기관 2.2%)를 기록하고 있으며, 8개 기관은 4% 이상 차등인상폭을 적용하고 있음
 - 또한 기본연봉을 구성하는 요소 중의 하나인 직무급을 도입한 기관도 종전의 30개 기관에서 43개 기관이 증가한 73개 기관으로 확대
 - 총연봉에서 성과연봉이 점하는 비율은 종전 13.2%에서 22.8%로 확대되었으며, 성과연봉 비중이 30% 이상인 기관이 12개로 나타남. 또한 평가 최고등급과 최저등급 간 성과연봉 차등폭은 평균 2.1배(권고안 2배) 수준으로, 3배 이상인 기관도 4개 기관으로 확인되었음
 - 그리고 고성과자와 저성과자 간의 총연봉 차등폭도 종전 10.1%에서 21.3%로 21배 이상 확대되었으며, 30% 이상인 기관도 3개 기관으로 나타남
- 성과연봉제를 도입하여 개인의 역량 및 직무성과와 연계하여 지급하는 성과연봉의 차등 폭을 확대하면 역동적인 내부경쟁시장(internal market)이 형성됨
 - 이를 통해 성과적자의 원인이 되는 공공기관 직

원들의 도덕적 해이와 위험 회피적 행동을 자율적으로 규율할 수 있음

- 또한 성과연봉제는 국민들로부터 불신이 높은 공공기관 임금체계의 투명성을 제고하는 데에도 기여할 수 있음

■ 성과연봉제를 효과적으로 작동시키기 위해서는 직무수행 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 것이 관건

- 그렇기 때문에 공정하고 객관적인 개인별 MBO 평가시스템이 아직 제대로 정착되지 않은 상태에서 성과연봉제를 전사적 차원에서 도입하는 것은 과거 정부의 실패를 되풀이할 가능성이 높음

- 따라서 업무상 재량권이 많아 성과측정이 용이하고 연봉제 도입을 통해 가장 큰 성과 창출을 기대할 수 있는 간부직에 우선 적용하는 단계적이고 점진적인 전략을 채택한 것은 매우 적절한 선택으로 평가됨

■ 성과연봉제의 단계적 도입 전략을 통해 성과연봉제가 공공기관의 조직 내 협력시스템에 미치는 부정적 파급효과를 체계적으로 모니터링하고 이를 제어할 수 있는 제도적 안전장치를 마련하는 전략적 노력을 전개할 필요

- 따라서 기본연봉과 성과연봉의 차등폭이 클수록 보다 바람직한 것처럼 생각하는 방식에 대해서는 신중한 검토가 필요
- 성과연봉제를 시행하는 과정에서 발생할 수밖에 없는 거래비용과 전환비용을 최소화하기 위해서는 앞으로 MBO 등 공정하고 객관적인 개인평가시스템을 구축하고 연봉 결정과정에 대한 신뢰성과 공정성 및 투명성을 확보할 수 있도록 성과연봉제의 운영 프로세스를 개선하기

위한 노력을 집중적으로 전개할 필요

- 또한 과학적인 직무분석 및 정의, 직급체계의 정비, 직무배치의 공정성 확보, 생산성협약 임금제도 등 성과연봉제의 성공적 운영을 뒷받침하는 데 필요한 인사관리제도 및 임금 인상률 결정방법의 개선 노력을 종합적으로 전개해 나갈 필요가 있음

공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제

박영범/한성대 경제학과 교수

- 이명박 정부는 표면적인 산업평화가 일시적으로 깨지는 비용을 감수하고도 주어진 입장에서 공공기관의 경영자가 노사관계에 원칙적으로 대응할 것을 요구하고 있으며 실적이 부진할 경우 해임 및 경고 조치를 할 수 있는 기관평가를 통해 노사관계의 선진화를 요구하였음

- 상당수 공공기관들이 2009년 하반기 또는 늦어도 2010년 상반기에 단협을 새로이 체결하거나 보충협약을 통해 단협을 개정하여 단협 내용을 상당부분 정부 기준대로 맞추었음

- 공기업의 단체협약만을 대상으로 개선도를 보면 2009년 4월 현재 10점 만점에 평점 7.7점에 비해 2010년 4월 현재 단협 평점은 8.6점으로 0.9점 상승한 것으로 나타났음

- 그러나 공공기관 전체 단협의 적정성을 평가하면 평균은 10점 만점에 8.3점으로 상당한 개선의

여지가 있는 것으로 나타났음

- 기관 유형별로 볼 때 문화국민, 산업진흥 그리고 기타공공기관의 단협이 상대적으로 많은 개선을 필요로 함
- 규모로 볼 때는 규모가 큰 공공기관의 단협이 상대적으로 많은 개선을 필요로 함
- 노조의 상급단체별로 볼 때 한국노총과 민주노총 간에 큰 차이가 없었음

- 유노조 기관에서의 노사협력을 통한 경영혁신 성과가 무노조 기관에서보다 높은 것으로 나타났다. 특히 많은 유노조 기업에서 불합리한 노사관행과 단협에서의 불합리한 조항을 개선하려는 적극적인 노력이 있었음
- 상향적 커뮤니케이션의 활성화가 노사 간의 공감대 형성에 매우 중요한데, 직원들의 의견을 수렴하여 정책에 반영한 실적이 대체적으로 미흡함
- 노무관리 담당자의 역량 강화를 대부분의 기관이 외부 전문기관의 위탁과정이나, 1회성 전문가 초청 특강에 의존하는 경우가 많은데 체계적으로 노무관리 전문가를 육성하는 경력개발계획(CDP)을 수립할 필요가 있음



토론 요약

현장 고민 해소할 수 있는 평가시스템 마련돼야

강기원/한국거래소 경영지원본부 상무

공공기관의 기관 대표로 와 있기 때문에 공공기관을 대변해서 고충을 말씀드리겠다.

성과연봉제 도입에 대한 현장의 어려움을 말씀해 주신 데에 감사드린다. 성과연봉제의 기본 취지와 경쟁력 강화 등 성과와 실적에 대한 보상은 누구도 부인할 수 없다. 그러나 생산성 향상과 경쟁력 강화라는 것이 기본적으로 방향은 맞지만 기관에 따라서는 부작용이 클 수 있다.

실제 거래소는 2005년에 4개 기관이 통합되었는데, 두 기관은 연봉제이고, 두 기관은 호봉제로 기관 출신들의 쉼터가 명확히 나뉘었다. 호봉제는 업무상 보수적인 경향을 보였는데, 구 증권거래소와 코스닥 위원회는 협력적 관계를 중시하는 성격으로 보수적이었다. 반면에 코스닥증권과 선물거래소는 연봉제로 상당히 다이내믹했다. 대신에 문제는 심각한 사안이 발생할 경우 차질이 빚어져 결과적으로 6년이 지난 시점에서 제도 파트 등 심각한 일을 다루는 업무는 구 호봉제 출신들이 하고 있다.

시사하는 바는 통합기관의 급여체계 도입시 문제는 연봉제 출신들은 협력적 관계 문제에는 자기가 했던 일에 대한 share가 어렵고, 또한 단기성장에 치중하며, 보고서나 기안 숫자가 늘고, 큰 보고서를 나눠서 하거나 하기 쉬운 일을 간단하게 보고하는 경향이 있다는 점이다. 또한 성과의 하위자의 불만이 대두되는 경향이 있어 호봉제로 전환했다가 다시 이번 기회에 연봉제를 채택했다.

이때 과거의 경험을 토대로 어떻게 하면 부작용을

최소화할 것인지가 큰 고민이었다. 현장의 고민은 평가시스템을 어떻게 가져갈 것인가, 구체적으로 계량화된 평가수단이 없는 상태에서 지속할 것인가, 협력적 관계를 살려내서 평가에 반영할 것인가가 고민이었다. MBO에 기초하는 성과평가시스템 체계 등을 고민했지만 성과평가를 컨설팅해 줄 수 있는 기관도 없었다.

정부나 공적인 기관에 부탁할 점은 명확한 방침은 좋으나 이제부터 다양한 best practice를 share할 기회를 주었으면 좋겠다는 것이다. 공공기관끼리 정보를 나누는 기회를 주는 것이 굉장히 중요하고 생각한다. 지혜를 모으지 않으면 부정적인 영향이 커질 수 있다. 오늘과 같은 자리를 만들어서 정보를 나눌 수 있는 기회는 좋다.

노사관계의 선진화와 관련하여 2010년도 노사관계 선진화에 대해서는 많은 성과를 위해 노력했으나 내년에는 올해의 성과도 반영해 주길 바란다. 정부규제 기조가 책임경영을 유도했고, 정부가 명확한 가이드라인을 주고 추진의지를 명확하게 했기 때문에 노사관계 선진화에 도움을 주어 감사하다.

재량권 문제는 best practice 중심으로 고려해야 한다. 그전까지는 정부가 구체적인 가이드라인을 제시해 공공기관에 조금은 부담을 주고 강제하는 것이 도움이 되었다. 거래소는 작년에 두 개의 강성적인 노조를 가졌지만 통합도 시키고, 방만경영 해소 가이드라인을 가지고 노력했다. 정부와 여론의 오명을 벗기 위해 노사관계의 기본원칙을 소통에 두었다. 소통의 측면에서 노조가 기관장의 뜻을 호도하고 직원들의 뜻을 호도하는 것을 방지할 수 있었다. 마지막으로 7월의 복수노조 시행과 관련 사전에 대비해 불만세력을 최소화하는 것이 중요하다고 생각한다.

노사관계 선진화, 구체적 실행 필요

김승택/한국노동연구원 고용정책연구본부장

오늘 세미나는 경영평가제도를 훌륭한 제도로 만들고 공공기관이 좋은 성과를 내게 하기 위한 취지에서 만들어진 것이다. 성과연봉제의 경우에는 공공기관의 수당들, 초과근로수당 등의 문제점에 대해 임금체계를 단순화함으로써 그 성과를 가져올 수 있는 방안이라고 생각한다. 문제는 단지 전 직원으로 확산할 때의 부작용을 어떻게 공정하고 객관적인 평가로 진행할 것인가, 노사갈등이 심하게 발생했을 때 이익보다 비용이 클 경우는 어떻게 할 것인가, 정부 상대평가제도의 일률적 백분율의 표준편차 등의 경직성을 어떻게 해소할 것인가 하는 우려이다. 즉 경영평가에 기관 특성에 따른 고려가 없다는 것이 문제인 것이다. 따라서 경영평가 지표를 각 기관의 특성을 고려해 유형별로 나눠야 할 필요가 있다. 특히 대규모 기관도 마찬가지로이지만 소규모 기관에서도 어떤 일을 하느냐에 따라 성과를 낼 수 있는 직무가 있고, 일을 한 퀄리티로 측정할 부분도 있는데 현 지침은 일률적으로 적용하기 때문에 전문가들이 어떤 방식으로 성과연봉제를 바람직하게 할 것인지 논의해야 하고, 가이드라인도 전문화될 필요가 있다.

노사관계 선진화 부분은 많은 진전이 있었다. 이번 정부 들어서 2008년 하드웨어에서 시작해 2009년 소프트웨어적 면으로 발전해 법·제도 측면에서는 단협을 개정하는 등 발전을 하고 있다. 그러나 성과연봉제도 도입으로 인해 노사간 갈등이 벌어져 코스트가 발생할 수 있다. 최근 노동연구원에서 연구한 자료를 보면 분규 횟수나 노동위원회 제소 건수가 감소하는 추세를 보이고 있어 노사관계 선진화 진행 과정에서 발생하는 노사관계의 코스트가 우려할 수준이 아님을 알 수 있다.

과거에 공공부문에서 노사가 담합해 노조의 요구사항을 들어주고 기관장은 임기 동안 편하게 지나가는 부분이 있어 단협에 경영권 및 인사권 침해 내용이 포함된 부분이 다수 있었다. 이런 것을 고치는 것은 이미 했어야 함에도 불구하고 노사관계 선진화에서 어려운 부분이라 현재 이를 추진하기 위해 노사가 대화하고 있다는 점 자체가 긍정적이라고 생각한다.

평가에서 기관 특성별 차이가 있는데 상급단체가 누구이냐에 따라 단협에 차이가 있다. 규모가 큰 기관은 대비를 잘 하고 있는 반면 소규모 기관이면서 상급단체가 강성인 경우 노사관계 선진화 계획도 부족하고 단협에 있어서도 문제가 있다. 그러므로 전문성이 떨어지는 중소기업에 대해 지침만 내리기보다는 정부에서 전문적인 컨설팅 등의 도움을 줄 필요가 있음을 고민해야 한다. 중장기적인 노사관계에 대해 단기적 문제만 해결하려는 모습을 보인다면 성공을 거두기 어렵기 때문에 실행 성과가 중장기적으로 나타나기 위한 계획과 실행이 필요하다.

금년도 노사관계는 갈등의 소지가 많다. 7월 복수노조 출범으로 선명성 경쟁이 노노갈등과 노사갈등을 발생시킬 수 있고, 근로시간 면제제도 등 새로운 변화에 대해 공공기관이 잘 따라올 수 있을지가 남아 있는 과제이다. 기관의 입장에서는 노사관계 선진화에 대해 정부의 지침에 따르려는 방향만을 보일 것이 아니라, 선진화를 위한 구체적인 계획을 세울 필요가 있다. 평가를 추진하는 정부나 평가위원들도 프로세스 등이 기관의 노사관계를 발전시킬 수 있도록 평가에 대한 피드백 시스템을 신경 써야 하지 않을까 생각한다. 마지막으로 기관장들이 경영효율화, 고과과제 등은 신경을 쓰지만 노사관계는 신경을 많이 안 쓰는 경향이 있는데, 노사관계가 경영효율에 큰 영향을 미치므로 기관장의 노사관계 전문성 능력 향상에 신경을 써야 한다.

제도 도입과 구체화 과정, 실사구시적 접근 필요

김재구/명지대 경영학과 교수

아직 미발표 상태라서 구체적으로 말씀은 못 드리지만 정부의 공신력 있는 자료를 가지고 전체 사업장을 대상으로 1996년부터 2006년까지 실제 연봉제가 기업 내의 임금격차에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보았다. 문제의식은 '무늬만 연봉제'라는 비판의 사실 여부를 살펴보기 위한 것이었는데, 연봉제 도입 자체는 기업 내 임금격차를 늘리는 경향으로 결과가 유의하게 나왔다.

그러나, 연봉제 도입 적용범위의 확대는 기업 내의 임금격차를 계속 확대하지 않는다는 결과가 나왔다. 흥미로운 것은 적용범위가 50%에 이를 때까지는 임금격차가 늘어났으나 50% 이상으로 적용범위가 확대 되면 기업 내 임금격차가 줄어드는 경향을 보였다는 것이다. 결국 연봉제 적용범위에 따라 기업 내 임금격차에 미치는 효과가 달라진다는 것이었다.

그 이유를 밝히기 위해 직급에 따라 과장급 이상과 이하로 샘플을 나누어 살펴보았으나, 유의한 차이를 얻을 수 없었다. 추론컨대, 한국의 기업들, 공기업을 포함해 기존의 연봉제에 입각한 직급에 따른 영향이 크기 때문에 대개 상위직급부터 도입되는 연봉제가 하위직급으로 확대됨에 따라 영향이 달라진 것이 아닐까라고 생각한다.

이러한 결과 등을 고려해 보면, 연봉제를 도입할 때 제도적 영향을 무시하고 일괄적으로 도입하는 것으로는 기대했던 효과를 얻지 못할 수 있다. 특히 성과평가제도가 제대로 정착되었는지, 평가가 공정한지, 직급별 평가등급 차등화가 어떻게 영향을 미쳤는지, 실제 연봉 적용시 제대로 적용비중이 반영되었는지 등의 현실적인 요인 때문에 연봉제 도입의 효과를 제대로 얻지 못했을 것이라고 생각한다.

그럼에도 불구하고 공공기관에 연봉제를 도입해 성과주의를 시도한 것은 중요하며, 일정한 성과도 있었다고 본다. '상징적 동조화'라는 용어가 사용되었는데, 이의 기반이 되는 제도화 이론에서 볼 때 공공부문의 경우 소위 '강압적 압력'에 의해 연봉제 도입이 이루어졌기 때문에 그동안 '무늬만 연봉제'라는 지적을 받은 것은 당연한 결과로 보인다. 그리고 이후 시행착오를 줄이기 위해 학습과정들이 이루어졌다고 본다.

성과연봉제의 운영과 관련해서 성과평가에 대한 목적은 세 가지로 달리 볼 수 있다. 객체기 교수가 발표 자료 69페이지에서 '원래의 성과연봉제 도입 목적을 달성하지 못한 것'을 지적하였는데 평가제도 도입시 첫 번째는 실제 성과업적을 평가해 임금과 연동시키는 방법, 두 번째는 직원들의 계발을 위한 목적, 세 번째는 조직문화 변화, 혁신을 위한 목적이 있다. 각각의 목적에 따라 평가제도 자체의 설계가 달라져야 한다. 즉 평가의 수단, 방법, 횟수, 기간 등도 달라져야 한다. 평가의 기준도 다양화해 임금과 연동시킬 때는 양적인 지표를 주로 활용할 것이고 평가기간도 더 빈번하게 해야 한다. 반면 계발을 위한 목적은 질적 지표들을 다양하게 활용하게 된다. 이와 같이 평가는 그 목적에 맞게 실시하여야 하는데, 지금까지의 성과관리는 그 목적이 혼재된 경우도 있어서 단계적 목표 등을 분명히 설정하여 운영하는 것이 필요하다고 본다.

일례로 정부부문도 성과평가가 있었으나 아직까지도 조직문화의 개선에 치중되어 있는 단계라고 본다. 이와 같은 평가제도에 대한 접근은 정부부문이 성과관리를 효율적으로 도입하기 위한 초기의 접근으로서 올바른 것일 수 있었다. 하지만, 이러한 점진적인 접근은 정부부문에서 아직도 실효성 있는 성과관리체계를 운영하지 못하는 한계를 나타내고 있다. 공공부문에서도 그동안 성과평가를 운영해 온 경험을 바탕으로 이제 새로이 점검을 행하여 성과관리체계의 목

적 및 활용방식을 재정비함으로써 기관의 효율성을 높이고 대국민 서비스 확대에 기여하여야 할 것으로 본다.

노사관계와 관련하여 논평하고자 하는 것 역시 제도 도입과 제도화 과정에 대한 것이다. 구체적인 사안으로 단협 개선에 대하여 살펴보고자 한다. 단협의 불합리한 조항들을 개선한 것은 큰 성과라고 볼 수 있다. 하지만, 단협의 내용이 노조의 부당한 요구에 의하여 불합리해진 부분도 있겠으나, 이렇게 제도화된 것은 그 시대의 산물이자 노사 간 학습된 결과물로서 나타난 것이라는 점도 간과할 수 없다. 즉 당시 노사 간 힘의 불균형으로 인하여 부당노동행위로 이어질 수 있는 사안들을 방지하기 위하여 단협에 포함된 내용도 있는 것이다.

이제 시대도 바뀌고 노사 간 힘의 균형도 바뀌었고, 특히 공공기관의 특성을 고려할 때 변화가 필요할 것이다. 하지만 이러한 제도의 변화일수록 신중한 변화 전략을 고려해야 한다. 그렇지 않으면 실효성이 없을 수 있고, 혹 강압적으로 이루어졌다면 이러한 힘이 사라졌을 때 다시 백지화될 수도 있다. 그리고 노사 간 갈등이 커져서 제도 변화의 목적에 따라 원하는 결과를 얻지 못하게 되는 경우까지 발생할 수 있는 것이다. 제도의 도입과 운영, 그리고 변화에 대해서는 그 목적과 이유, 그리고 이로 인해 달성하고자 하는 비전과 효과성 등을 분명히 하고, 그 비용과 편익을 분석하는 실사구시적 접근이 필요하다.

개별 공공기관의 차별성 인정해야

박시룡/서울경제신문 논설실장

박영범 교수의 발표 “노사관계 선진화의 성과와 과제” 및 광채기 교수의 “성과연봉제 도입의 성과와 과제” 두 연구 모두 최근 자료를 통해 현황과 과제를 잘 정리해 주었다.

광 교수 발표의 요지는 성과관리제가 외형적으로 틀을 갖춰진 상태이지만 내실을 다지는 과제가 남아 있다는 것이다. 자의든 타의든 정부에서 가이드라인이 내려가고 공공기관들은 이를 따라야만 하는 상황이기 때문에 대부분의 공기업과 공공기업에서는 정부 정책을 시행하고 있는 것으로 보인다. 이러한 과정에서 중요한 쟁점은 총급여에서 성과급의 비중을 어느 정도로 해야 하는냐는 것이다.

광 교수 발표에 따르면 시장형 공기업은 총급여의 30%가 성과급 비중이고, 나머지 기관들의 경우 20%라고 하였다. 여기서 성과급의 정도가 적절한지에 대한 논의가 필요하다고 생각한다. 전체 급여에서 성과급의 비중을 늘리는 것이 공기업 경영의 경쟁력을 높이고 성과를 높이는 데 바람직한 것인지 적절한 선에서 유지하는 것이 바람직한 것인지에 대한 이론적이고 실증적인 분석이 필요하다고 생각한다. 그 이유는 참여정부때 공운법을 제정해서 공공기관운영위원회가 발족되고 정부 부처 공공기관을 통합 관리하는 체계가 갖추어졌지만 실제로 공공기관들의 내용을 보면 규모나 설립목적의 천차만별이기 때문에 이것을 간과해서는 안되기 때문이다. 한전과 같은 거의 대기업 재벌기업과 비슷한 대형 공기업이 있는가 하면 소규모 공공기관이 존재한다. 공공기관을 통합관리하는 정책은 장점도 있지만 단점도 많이 존재한다. 공공기관의 특성, 목적, 기능의 차별성을 인정하지 않고 너무 획일적으로 공공기관들을 관리하고 있는 것이 아닌가

하는 느낌을 많이 받는다. 차별적인 특성들을 최대한 반영해서 급여체계라든지 차별성을 인정해 주는 것에 대한 연구 검토가 필요하다.

민간기업에서의 성과연봉제 도입 취지가 효율성을 높이고 성과를 올리는 것이라면 과연 공공기관에서 성과연봉제가 도입되어 그 기관의 성과가 높아졌다는 실증적인 근거가 있는지 확인해 보아야 한다. 추론을 통해 급여체계를 바꾸는 것은 옳지 않다. 전반적으로 공기업에 대한 평가제도 등을 볼 때 너무 기능적이고 기술적인 경우가 많다. 평가를 위한 평가가 이루어져서 평가비용이 과대하게 되는데 이것이 올바른 평가인가에 대한 논의가 필요하고 정책을 중간평가해서 효율성, 경쟁력을 높이는 데 실질적인 효과가 있는가에 대한 검토가 필요하다.

각 공공기관의 설립목적 취지, 시장환경, 업무기능의 특수성을 최대한으로 고려하는 정책이 필요하다고 생각한다. 공공기관의 성과평가가 어려운 것이 민간기업은 이익이라는 객관적인 데이터로 성과를 평가할 수 있지만 공공기관은 이익만으로 평가의 기준을 삼을 수 없으며 평가를 위한 여러 기준이 있을 수 있기 때문에 기관의 목적에 따라 이를 꼭 고려해야 한다.

박 교수는 노사관계 선진화에 대해 아직 만족하기 어렵다고 말씀하셨는데 본 토론자의 생각에도 과거 관행들이 많이 남아 있기 때문에 이것을 정리해야 한다고 생각한다. 공공기관은 민간기업과 다른 공공기관만의 노사관계 특수성을 가지는 것이 당연하다. 민간기업의 노사관계는 기업마다 여러 가지 형태를 선택하고 이에 대해 책임을 지는 것이 보편적이다. 하지만 공공기관은 그러하지 못하며 사회적 국민적 기대를 받고 있는 것이 사실이다. 그렇지만 무조건적으로 가부장적인 노조를 강요할 필요는 없다. 왜냐하면 임금, 근로조건, 교육 등이라든지 근로자의 이익을 위해서 일하는 노조가 되어야 하고, 사용자인 정부도 공공기관이기 때문에 공익성을 위한 노조에 대한 제한이 있

을 수 있겠지만 특별히 순종적이고 협력적인 노조를 요구해서도 안 되며 법과 원칙에 의해서 노사가 각자의 역할을 하고 협력할 것은 협력하는 것이 필요하다고 본다.

성과연봉제 노사합의 전제돼야

박주석 교수/경희대 경영학부 교수

보수관리 경영평가위원으로 참여하면서 느꼈던 성과연봉제에 대한 관점을 말씀드리겠다. 과 교수는 2011년 3월 기준의 공공기관 성과연봉제 도입 결과를 여섯 가지로 정리하였는데 이에 대해 본 토론자가 느낀 부분을 말씀드리겠다.

첫 번째로, 2011년 3월 기준으로 100개 기관 중에 98개 기관이 성과연봉제를 도입했다고 밝힌 부분에 대하여 이것이 진정한 도입인지에 대한 평가가 필요하다. 제 생각에는 두 가지 관점에서 도입을 살펴보아야 한다. 한 가지는 시행 시점이다. 물론 98개 기관이 2010년 말에 주로 도입은 했지만 실제 시행 시점은 각각 다르다. 도입뿐만 아니라 시행 시점에 대한 중요도가 높다는 것을 강조하고 싶다. 두 번째 관점은 98개 기관이 도입했다고 하지만 크게 노사합의를 통해 성과연봉제를 도입한 기관과 노사합의 없이 도입한 기관으로 나눌 수 있다. 이번 성과연봉제의 도입은 대부분 간부직을 대상으로 하고 있다. 간부직은 비노조원이기 때문에 노사합의 없이 성과연봉제를 도입할 수 있다. 그렇다면 노사합의 없이 도입한 성과연봉제는 그 의미가 반감된다는 것을 인정해야 한다. 노사합의의 유무는 전 직원으로 성과연봉제가 확대될 수 있는가에 대한 중요한 쟁점이다. 간부직의 성과연봉제

도입은 어렵지 않았지만 노사합의 없이 이루어진 기관의 경우 전 직원으로의 정책 확대는 큰 마찰이 예상된다. 이러한 면에서 노사합의를 통해 성과연봉제가 도입된 기관과 그렇지 않은 기관은 큰 차이가 있으며 이번 성과연봉제 도입에서 노사합의가 이루어진 기관이 적은 부분이 아쉬운 이유가 이것이다. 이렇게 시행 시점과 노사합의가 중요한 관점이라고 생각한다.

두 번째 부분은, 100개 기관 중에 95개 기관이 기본급을 누적식으로 차등인상했다는 점이다. 제가 볼 때 기관 입장에서는 성과연봉 차등지급보다는 기본연봉 누적식 차등인상이 훨씬 더 민감한 문제이다. 이 부분은 노사합의에서도 쉽지 않는 부분이다. 매년 누적 인상되는 것은 몇 년 후면 큰 차이가 나타나기 때문에 매우 민감한 문제로 나타나는데 이러한 어려움을 가진 기본급 누적 차등인상을 95개 기관이 합의했다는 것은 큰 의미가 있다. 하지만 중요한 것은 차등인상률이다. 차등인상률에 따라 그 차이가 아주 크다. 차등인상률은 분명히 노사 간 중요한 이슈가 될 것이며 더 중요한 것은 성과연봉과 달리 기본연봉은 개인평가가 굉장히 영향을 많이 준다는 것이다. 개인평가는 훨씬 객관성과 신뢰성을 얻기 어렵다. 만약 기본연봉이 개인평가와 연관되어 이루어지는 것이 후에 이슈가 된다면 개인평가 부분 즉 기본연봉 차등인상 때문에 전체적인 성과연봉제가 문제가 될 수 있다.

세 번째로, 기본급을 구성하는 요소 중에서 직무급을 도입한 기관이 종전의 30개 기관에서 48개 기관이 증가하여 78개 기관에서 이루어지고 있다는 점에 대해 말씀드리겠다. 수적으로 상당히 많이 증가하였는데 사실 현장에서 보면 직무급 도입은 천차만별로 나타난다. 단지 직책을 직무급으로 정한 무늬만 직무급이 굉장히 많다. 사실 실질적인 직무급을 도입하는 것은 쉬운 일이 아니다. 중요한 것은 직무급은 기관마다 다르게 갈 수밖에 없다는 점을 기억해야 한다는 것이다. 직무급은 업종에 따라 다를 수밖에 없으며 기관에

따라 다를 수밖에 없다.

네 번째로, 성과연봉의 비중이다. 두 번째에서 기본급의 차등인상이 매우 어려운 부분이라고 말씀드렸는데 사실 성과연봉의 비중 또한 쉽지 않는 문제이다. 성과연봉의 20% 정도는 충분히 소화할 수 있다. 하지만 현재 정부가 원하는 것은 인건비의 상승 없이 성과급의 비중을 높이는 것이고 그렇게 때문에 성과연봉 비중을 높이기 위해서는 기본급을 삭감해야 하는 상황에 놓이게 된다. 하지만 기본연봉을 삭감한다는 것은 쉽지 않다. 그렇다면 전 직원으로 확대하면서 기본연봉을 삭감하여 기본연봉의 비중을 30%로 하는 것은 노사합의가 매우 어렵다.

다섯 번째로, 성과연봉의 차등폭과 차등분포는 성과연봉의 비중이 높아질 때 중요하게 여겨진다. 중요한 것은 성과연봉의 비중이 낮을 때는 중요성이 낮지만 높아질 때는 매우 중요하다는 점이다.

여섯 번째는, 총연봉의 차등폭이다. 이것 또한 성과연봉의 비중과 관련이 있으며 사실 어떻게 보면 비중을 높여가는 것이 맞지만 무조건 높은 것이 좋은 것은 아니라고 생각한다. 어느 논문에서는 성과연봉이 어느 정도 높아지고 기본연봉의 차등 또한 어느 정도 높아지면 조직성과는 도리어 떨어질 수 있다는 결과도 있다. 적절한 차등폭에 대해 생각해 볼 필요가 있다.

정리하자면 첫 번째로 이번 정부의 성과연봉제 도입은 과거 연봉제가 형식적으로 이루어졌던 것을 확실히 바꾸어서 명실상부한 성과연봉제가 정착되는 것에는 도움이 되었다. 그 이유는 성과연봉제의 기준을 아주 구체화하였기 때문이다.

두 번째로 도입은 많이 되었지만 성과연봉제의 성공과 실패는 지금부터이다. 앞으로 제대로 정책이 이루어지려면 전 직원의 성과연봉제 도입으로 갈 것인가가 중요한데 여기서 중요한 것은 노사합의이다.

세 번째로 직무급이 중요한데 많이 도입되었다고 하지만 아직은 갈 길이 멀다. 능력과 직무 중심의 성

과가 성과평가에서 아주 중요한데 기관의 고유한 목적과 맞물려서 직무급을 만드는 것은 아주 어렵다. 도입보다는 운영이 훨씬 중요하고 운영이 잘 되려면 성과와 평가가 연관되어야 한다. 평가는 개인평가와 조직의 평가가 함께 이루어져야 하며 이 부분을 고려하는 것이 굉장히 중요하다.

Session 3.

성과관리 정책의 평가와 해외의 경험



주제발표 요약

MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향

공동성/성균관대 사회과학부 교수

1. 공공기관 성과관리 정책

- MB 정부의 공공기관 성과관리는 ‘작은정부·큰시장’ 원칙에 근간하여, 방만경영 방지 및 재정건전성 제고 등 공공기관의 경영효율화에 초점을 두었음
- 2011년도 평가부터는 ‘사회공헌’ 및 ‘일자리 창출’ 지표를 추가하여 공공기관의 사회적 책임을 강화할 계획임

2. MB 정부 성과관리 정책 평가 및 발전방향

- MB 정부는 전 정부의 성과관리제도를 정비하여 공공기관의 성과책임을 한층 강화하였으나, 공공기관의 글로벌 경쟁력을 제고하기 위해서는 “과거의 성과를 평가하는 방식”에서 “미래의 성과를 관리하는 방식”으로 전환할 필요가 있음
- 미래지향적 성과관리가 정착되기 위해서는 공공기관의 ‘무형자산 관리’의 중요성을 인지하고, 중·장기적 관점에서 공공기관의 역량 강화에 초점을 두어야 할 것임

- 또한 공공기관의 양면이라 할 수 있는 공공성과 수익성의 균형을 어떻게 잡아야 할 것인가에 대한 국민적 공감대 형성에도 적극적으로 노력해야 할 것임

해외 주요국의 공공기관 성과관리제도

허경선/한국조세연구원 경영평가연구팀장

- 공공기관은 구조적으로 비효율이 발생하기 쉬운 구조를 가지고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해 공공기관의 효율성을 높이고 성과를 향상시키기 위한 노력은 오래 전부터 시도되어 왔음
 - 역대 정부들은 공공기관의 효율성을 높이기 위해 공공기관 개혁을 추진해 왔으며 이번 정부 들어서는 공공기관 선진화라는 정책과제로 추진되고 있음
 - 공공기관 선진화에서 민영화와 통폐합 등의 하드웨어 개혁과 더불어 중점적으로 추진하고 있는 것이 성과관리를 포함하여 공공기관의 체질을 개선할 수 있는 소프트웨어 개혁임
- 성과관리는 공공기관의 경영평가를 포함하여 기관의 성과를 관리하는 다양한 프로그램과 제도를 모두 포괄하는 개념으로 공통적으로는 성과의 측정과 향상, 성과에 대한 보상이라는 세 가지 요소를 가지고 있지만 실제적으로 다양한 종류와 차원의 성과관리방법이 존재
 - 해외 주요국-영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드-에서 시행중인 성과관리시스템을 검토하여 국내 공공기관의 성과관리방안에 대하여 다음과

같은 시사점을 도출

- 첫째, 해외 주요국의 성과평가는 기관의 유형에 따라 다르게 운영되는 이중적인 구조를 가지고 있음
 - 대부분의 해외 주요국가에서 수익성을 목표로 하는 공기업과 정부의 공공서비스를 시행하는 준정부기관은 관리기구와 지배구조가 다르게 운영되고 있으며, 성과관리 방법 역시 상이한 특징을 보여주고 있음
 - 수익성을 추구하는 공기업의 경우 수익성을 기준으로 기관의 성과가 측정되며, 엄격하고 정기적인 평가 대신, 관리기구와의 상시적인 성과보고와 업무협의, 컨설팅과 자문의 형식으로 성과관리가 이루어지고 있음
 - 반면 정부의 공공서비스를 집행하는 준정부기관의 경우 오히려 엄격한 성과평가를 받고 있는 경우가 많았는데 이는 준정부 기관에 제공하는 정부의 보조금을 정부의 예산에 대한 성과평가와 연계하여 함께 평가하기 때문. 성과평가의 경우에도 주무부처의 성과와 함께 준정부기관의 역할이 평가되고 평가의 지표 역시 주어진 목표의 달성 여부가 우선적으로 평가되고, 목표가 달성된 경우 얼마나 효율적으로 달성하였는지가 2차적으로 평가
- 둘째, 공공기관의 성과관리에 이사회의 역할이 중요한 부분을 차지하고 있음. 이사회를 통한 상시적인 성과의 통제와 평가가 강조되고 있으며 이사회 활동에 대한 성과평가를 받는 경우도 있음
 - 이사회의 구성에 정부의 공무원이 의무적으로 참여(영국, 프랑스, 스웨덴의 특정 공기업)하여 이사회의 권한을 통해 공공기관의 상시적인 성

과관리를 수행

- 또한 이사회와 임원에 대한 보수 가이드라인을 통해 공공기관의 성과를 성과급으로 지급하고 있으며 또한 장기 성과급을 통해 기관의 중장기 목표 달성시 장기 성과급을 지급하도록 하고 있음
- 셋째, 공기업의 경우 성과지표는 투자수익률이나 전체 매출 등으로 매우 간소화되어 있으며 이와 더불어 성과를 달성하기 위한 경영의 자율성이 보장
 - 또한 소유권 관리기구의 역할 역시 수익성 향상에 대해 전문성을 확보한 직원이 각 기업에 대해 상시적인 컨설팅과 자문의 역할을 하고 있어서 공기업이 최대의 성과를 달성하도록 돕는 역할을 하고 있음
- 넷째, OECD의 권장사항에서 볼 수 있듯이 상시적인 성과 검토와 정기적인 성과평가를 적절하게 배치하는 것이 필요
 - 또한 민간기업이나 해외의 비슷한 기업의 성과를 벤치마킹하는 것도 공기업의 현재 성과를 객관적으로 바라보게 하는 좋은 기준이 될 수 있음
 - 최근 평가제도의 개선방향으로 제시된 글로벌 지표의 개발은 이런 점에서 특히 의미 있는 시도로 볼 수 있음
- 국내 공공기관의 성과관리는 현재 다양한 성과관리시스템을 운영하고 있으며 지속적인 시행착오의 과정을 걸쳐 진화하고 있음
 - 각 기관의 목표와 비전에 맞게 기관의 성과를 최대화시키기 위해서는 내부와 외부 성과관리가 연계되어 중복성을 줄이고 그에 따른 적절한

보상체계를 확립하는 것이 시급

- 해외 주요국의 공공기관 성과관리 사례는 유형별 기관별 특성에 맞게 성과관리시스템을 디자인하고 체질화하는 것이 필요함을 시사



토론 요약

유형화, 일치화 통해 평가비용 낮추는 것이 중요

박용성/단국대학교 행정학과 교수

앞선 공동성 교수의 발표는 원칙론적 측면에서 공공기관 경영평가 선진화의 바람직한 방향을 제시하였다는 데 의미가 있다. 그러나 보다 연역적인 측면에서 선진화의 전략적인 방향을 점검해야 할 필요가 있다. 경영평가 논의에서의 두 가지 중요한 점은 첫째 ‘주기’로, 이는 정권과 관계없이 이루어지는 경영평가 내 ‘성과’에 대한 합의를 의미한다. 이를 위해 투입·역량·노력 및 리스크 매니지먼트 측면의 외부변수에 대한 검토가 필요하다. 둘째는 정부에 따라 변화할 수 있는 ‘트렌드’를 최소화하는 것이다.

트렌드의 경향을 줄이는 방안으로 첫째, 평가에 있어 정부·기관장·임원의 임기를 일치시켜 시차를 줄여야 한다. 단년도 평가를 통해 3년의 기관장 임기에 대한 평가를 시행하게 되므로 이 과정에서 보다 명확한 incentive와 dis-incentive의 설정이 이루어져야 한다. 현재의 경영이행계획서에 대한 내실 있는 평가도 바람직한 방법이다. 둘째, 역량 평가측면에서 기관의 핵심역량(core competence)의 육성이 필요하다. 셋째, 국민들이 납득할 수 있는 KPI(Key Performance Index)의 제시가 무엇보다 중요할 것

이다. 기관장 경영평가에서의 초점은 투입, 역량보다 Performance에 우선을 두어야 한다. 특히 공기업의 경우 기관장의 노력 및 외부변수에 대한 리스크 매니지먼트 능력 등에 초점을 맞추어 평가하는 반면, 준정부기관은 기관의 역량을 위주로 평가하는 것이 바람직할 것이다.

요약하면 유형화, 일치화를 통해 평가의 비용을 낮추는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 이전의 20여년 평가를 거울삼아 향후에는 incentive와 dis-incentive의 균형을 찾는 것이 앞으로의 선진화 과제가 되어야 할 것이다. 이를 위해 임원 및 감사평가는 역량 위주, 기관장평가는 Performance 위주로 구성되어야 할 것이다.

개별 공공기관 특성 고려한 차별화된 평가기준 적용 필요

송병진/한국석유공사 기획조정실장

피평가자의 입장에서 발표 내용에 공감하는 부분이 많다. 특히 앞선 공동성 교수의 발표와 같이 중기평가가 필요하다는 부분에 동의함은 물론 장기적 관점에서의 평가가 이루어져야 한다고 생각한다. 자원 개발을 주요 사업으로 하는 에너지 공기업의 경우 초기에 많은 비용이 투입되는 반면 성과가 산출되기까지 5~10년이 소요되기 때문에 단기평가 적용시 왜곡이 발생할 수밖에 없다. 기획재정부와의 협의를 통해 현재에도 M&A 성과 등은 3년 유예를 거쳐 평가할 수 있도록 개선방안을 마련하고 있다. 더 나아가 에너지 공기업 등에 차별화된 평가기준 적용이 필요하다고 생각한다. 이러한 측면에서 외국 기업과 비교 가능한

평가지표 개발이 필요하다고 지적한 허경선 박사의 발표에 공감한다.

평가 실무자 입장에서 기관에 대한 평가의 중복성 문제로 인해 업무부담이 가중되는 부분도 개선되어야 할 문제라고 생각한다. 공공기관 경영평가를 비롯한 여러 외부 감사 및 평가를 통합 관리할 수 있는 효율적인 시스템 확충이 필요할 것이다.

현재 기관장평가 지표 설정시에는 주무부처와 합의 를 거치도록 되어 있는 반면, 기관평가의 경우 산술적인 계산을 통해 목표가 자동으로 도출되도록 시스템화되어 있다. 그러나 이 경우 주무부처가 추구하는 국가정책 목표와 기관이 설정해야 하는 목표 간 상충이 발생할 수 있다는 문제가 있다. 또한 기관이 처한 경영여건이 충분히 고려되지 못할 뿐만 아니라, 특히 석유공사와 같이 해외자원 확보에 투입을 늘리는 경우, 기관의 노력이 평가에 충분히 반영되지 않을 수 있다. 이러한 측면에 대해 기관평가에서도 주무부처와의 합의를 거쳐 지표와 목표를 설정하고, 평가를 실시하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

좀 더 세분화되고 정교화된 평가 아쉬워

은기운/매일경제신문 논설위원

그동안 성과평가에 관해 정부와 연구기관에서 개선 방안을 마련하기 위한 노력이 지속되어 왔었고 가장 최근에는 작년 11월에 평가제도 개선안을 발표했다. 그동안 성과평가에 관한 문제점이 많았지만 지금까지도 미흡한 점을 살펴보면, 첫째, 공공기관의 종류가 다양한데 공기업, 준정부기관 등으로의 분류뿐만 아니라 업종별로의 분류 또한 필요하다는 것이다. 개별

공공기관이 처해 있는 여건과 분야의 특성에 맞는 평가지표를 개발해 좀 더 세분화되고 정교화된 평가를 했으면 좋겠다. 이러한 정교화된 평가의 필요성은 어느 정도 공감하고 있지만 아직도 기관의 특수성을 감안한 평가는 이뤄지지 못하고 있다. 예를 들어 특정 공공기관의 경우 부채를 더 지더라도 미래 투자를 적극적으로 해야 하는 경우가 있고 그렇지 않은 기업도 있는데, 이러한 공공기관을 평가할 때 일률적인 평가 기준을 가지고 평가를 하는 경향이 있다. 공공기관 전체로 본다면 작년 11월에 발표한 내용 중 공공기관의 사회적 역할을 강조한 부분이 있는데 또 한편으로는 경영의 효율성, 재무지표 등을 강조하기도 했다. 공공기관이기 때문에 민간기업보다 사회적 공헌에 있어 앞장서야 하는 점이 있지만 한편으로 경제효율성, 수익성을 강조하는 것은 이율배반적인 면이 있지 않나 싶다. 이런 점에서 가중치를 조정하든지 등의 방법을 통해 이율배반적인 문제를 해결해야 한다.

또 한 가지는 성과를 평가할 때 평가결과와 성과급 간의 관계가 여전히 합리적이지 못한 부분이 있다. 전체적으로는 성과급이 과도하지 않느냐 하는 비판이 있고, 또 업종별로 좀 더 차별화될 수 있는 부분이 있지 않느냐 하는 지적이 있다. 평가와 성과급 간 연계 문제에 대해 점검을 하고 개선할 필요가 있다.

무엇보다도 공기업들이 평가부담을 많이 느끼고 있다. 누가 더 그럴듯하고 멋지게 평가자료를 만들어 어필할 수 있느냐에 힘을 쏟고 있는 것이 사실이다. 이러한 평가자료를 만들기 위해 시간적, 정신적 부담을 많이 느끼고 있고 특히나 기관장의 경우 연임과 관련이 있어 더욱 부담이 크다. 이 부분의 부담을 어떻게 경감시킬 수 있으며 동시에 그러면서도 어떻게 평가를 잘 할 수 있을지를 생각해 봐야 한다.

마지막으로 정성평가와 정량평가에 관한 논란이다. 정량평가의 경우 목표치를 어떻게 설정하느냐 따라 평가가 달라질 수 있다. 목표치를 높게 잡아 달성하기

어렵다면 오히려 목표를 낮게 잡을 수도 있다. 이러한 이유로 동종업종 간 어떻게 목표치를 할당하느냐라는 상당히 어려운 문제에 봉착한다. 같은 업종 간 기업이 라 하더라도 기업의 기초체력에 따라 목표치를 다르게 줘야 한다.

공공기관의 국민경제적 효과에 관한 연구 필요

이원희/한경대 행정학과 교수

오늘 선진화 학술대회의 주제는 ‘공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래’라는 주제인데 이에 걸맞게 이 학회를 마치고는 최소한 공공기관의 미래에 관한 확신을 가졌으면 좋겠다. 오늘 학술대회는 크게 세 가지 주제(공공기관 선진화, 노사관계와 성과연봉제, 성과관리 정책)를 다루고 있다. 이 주제는 이명박 정부의 공공기관 정책을 세 개의 카테고리 나눈 것인데 이는 상당한 고민 속에 나온 것이라는 생각이 든다.

1997년 IMF 위기 이후 학계에서 말하는 신공공관리론의 배경하에서 경쟁, 평가, 성과라는 것이 화두로 떠오르게 되었다. 노무현 정부에서 공공기관 성과와 관련해서 가장 중요한 것은 공공기관을 유형화했다는 것이다. 공공기관운영법으로 공공기관 관리법을 통합하면서 공공기관을 유형화해 공기업은 보다 더 시장 지향적인 성과를 발휘하도록 하고 준정부기관은 좀 더 국민경제적인 공익적 성격을 갖도록 했다. 이러한 흐름에서 이명박 정부의 평가체계를 본다면 현재 공공기관 평가와 관련해 기관장평가를 눈여겨 볼 수 있다. 전체적으로 지난 공공기관의 평가는 어느 정도 방향성을 가지고 발전해 왔다고 평가할 수 있다.

현재 공공기관 관계자에게 왜 성과평가를 해야 하

는지와 같은 규범적인 논의는 실익이 없을 정도로 정착해 있다. 공기업에서는 법정업무를 수행하는 과정에서 우리 사회의 변화를 생각하지 않고 주어진 협소한 일만 하다 큰 흐름을 잃어버리는 경우가 나타날 수 있다. 이런 의미에서 성과지표를 검토하고 방향성을 설정해 보는 성과관리 체계는 중요한 의미를 가질 수 있다.

한편 공공기관 평가시 경영효율화를 지나치게 강조하다 보니 미시적인 측면에 치우진다는 점이 아쉽다. 공공기관정책연구센터에서의 공공기관의 국민경제적 효과에 관한 연구가 필요하다. 1980년대만 해도 경제학, 행정학과에서 공기업이 갖는 국민경제적 효과, 전후방효과, 투입산출효과에 관한 연구가 많이 이뤄졌는데 이러한 거시적 시각이 요즘에는 줄어들었다. 기업적 관점이 아닌 국민경제적 효과에 대해 개별기업과 공공기관정책연구센터가 함께 관심을 가져야 한다. 내년부터 강조될 글로벌지수는 이런 점에서 기업의 국민경제적 효과를 보는 데 유용할 수 있다.

발제자와 관련해 코멘트를 하면, 먼저 공동성 교수는 지나친 상대평가 대신 수준평가를 해야 한다고 말씀하였는데, 실제 현재 공공기관 평가 과정에서 수준평가를 상당히 반영하고 있다. 절대평가에 근거한 상대평가를 반영한 절대평가가 지금 고민하고 지향하고 있는 모습이다. 상대평가와 수준평가는 대체나 선택이 아니라 보완적이라고 생각한다.

다음으로 허경선 박사는 영국의 경우 평가의 주체가 중앙집권적이라고 말씀하였는데 사실 요즘에는 그보다 소유권 집중이라는 말을 많이 쓴다. 스웨덴의 경우 사회경제적 목표를 중요시한다는 것이 전에 강조한 국민경제적 효과와 일맥상통한다. 뉴질랜드와 OECD에서 강조한 성과평가와 투명성을 연결시킨 것은 본 토론자의 평상시 생각과 일치한다. 성과평가를 한다는 것은 투명성을 제고시킨다는 점에서 또 하나의 중요한 의미가 있다. 이런 성과평가의 노력들이 기

업에는 힘들 수 있지만 기관의 효율성을 제고하고 더 나아가 공공기관의 국민경제적 효과를 볼 수 있으므로 자긍심을 가지길 바란다. 대한민국의 경제개발 전략을 해외에 수출하는 Knowledge Sharing 프로그램이 있는데, 내년에 베트남에 공기업 경영평가를 Knowledge Sharing 프로그램으로 수출하도록 되어 있다. 공공기업 평가를 좀 더 발전시키도록 관심과 애착을 가져주길 바란다.

평가 중복성 해소 위한 시스템 필요

이종원/가톨릭대 행정대학원장

그동안 경영평가를 통해 공기업의 역량이나 수준은 향상되었다고 생각되며, 무엇보다 직원들의 성과에 대한 인식이 과거보다 상당히 높아졌다고 본다. 이에 더해 앞으로는 공기업으로서의 기본적인 정체성에 대해 다시 한 번 고민해 보는 의식의 전환이 필요하다고 생각한다.

경영평가를 기관별, 부처별로 진행하기는 현실적으로 어려우나 기재부와 감사원, 권익위, 동반성장위 등에서 진행되는 평가의 중복성을 해소하기 위해 기관 간 협의를 위한 시스템이 필요하다고 생각한다.

또한 기관의 규모나 수익성 여부를 기준으로 제한적으로 글로벌 평가를 진행하기보다는 소규모 기관에 대해서도 글로벌수준평가를 반영할 필요가 있다고 생각하며, 기관장의 임기에 맞춘 3년 단위의 기본 평가 체계 바탕 위에 연도 단위 평가를 반영하는 평가시스템의 구축이 바람직하다고 생각한다. KIPF

공공정책포럼



■ 제16회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

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





공공기관 노사관계의 현황과 과제

제16회 공공정책포럼 개요

- 주 제 (주제발표) 공공기관 노사관계의 현황과 과제
(사례발표) 2010년도 노사선진화 및 경영혁신 사례
- 일 시 2011년 4월 22일 07:30~09:30
- 장 소 서울 팔레스호텔 스카이볼룸
- 진행순서
 - 07:30~08:00 조찬
 - 08:00~08:05 인사 말씀
송대희 KDI 초빙연구위원
 - 08:05~08:45 주제 발표
박영범 한성대학교 경제학과 교수
 - 사례 발표
김봉수 한국거래소 이사장
 - 08:45~09:25 자유 토론
 - 09:25 폐회

* 본 원고는 2011년 4월 22일 서울 팔레스호텔 스카이볼룸에서 「공공기관 노사관계의 현황과 과제를 주제로 공공기관정책연구센터가 개최한 제16회 공공정책포럼의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사 말씀

송대희 / 좌장

우선 한성대 박영범 교수의 주제발표를 통해 공공기관의 노사문제에 대한 이론적 근거와 현재의 선진화 상황을 점검하고, 뒤이어 한국거래소 김봉수 이사장의 사례발표를 듣도록 하겠다. 특히 복수노조 문제를 해결함으로써 갈등 및 부작용을 완화하고 보다 효율적인 경영환경을 위해 노력한 점에 주목하는 시간이 될 것이다.

주제발표 요약

공공기관 노사관계의 현황과 과제

박영범 / 한성대학교 경제학과 교수(발표자)

공공기관 선진화의 중요한 요소로 노사관계 선진화를 꼽을 수 있다. 공기업 개혁의 일환으로 시작된 기관장 평가 및 해임·권고 조치 역시 노사관계 선진화 추진 실적이 매우 중요한 요소로 작용한 바 있다. 그러나 여전히 국민들은 방만경영과 함께 연봉, 노조 등 노사문제에 대한 비판을 지속하고 있는 실정이다.

공공기관의 노사관계는 1987년 낙하산 인사 시정, 공공기관에 대한 노동3권의 실질적 보장을 계기로 성립되었다. 우리나라의 공공부문, 그 중에서도 공공기관의 노동조합의 결성률은 매우 높은 수준이며 이러한 경향은 미국 등 해외 공공기관의 경우에도 유사하게 나타나고 있다.

공공부문 노사관계에 대한 개혁은 외환위기 전후

정부의 주도로 실시되었다. 이는 안정적 신분 추구를 위주로 하던 이전의 상황에서 계약적 관계를 바탕으로 효율·수익성, 민영화, 인력·복지 축소 등의 구조조정에 대응하도록 변화해야 했음을 의미하며 그에 따른 갈등 역시 증대되었다. 참여정부 당시 부채증가 및 이익창출 부진에도 불구하고 공공기관의 직원 수가 늘어난 데 대한 비판을 받기도 하였다.

이후 노사관계 선진화를 평가의 핵심으로 인식하게 되었으나, 그에 따른 실질적인 개선은 최근에만 나타나고 있다. 2009년 SOC 기관의 단협을 살펴보면 인사·직원채용·평가시 노조와의 합의가 전제되는 등 여전히 회사와 노동조합이 공동경영을 하는 형태를 취했음을 알 수 있다. 그러나 2010년 이후 노사선진화 정책 및 경영효율화 달성 차원에서 정부기준에 따른 단체협약 체결, 개정에 노력하는 기관이 많아지는 등 상당한 변화가 이루어졌다. 하지만 아직 단협 시기와 기관장 임기가 불일치하여 실질적 평가가 이루어지지 못하는 경우, 기관 통합에 따른 불안정성으로 인해 신뢰 형성이 미흡한 경우 등도 있는 실정이다. 따라서 이미 개선된 인사·경영권 침해 부분 외에도 노조에 대한 지원 및 근로조건·쟁의행위의 과보호 문제 등에 있어 앞으로 많은 노력이 필요하다 하겠다.

보수에 있어서도 공공부문이 개선해야 할 점은 많다. 상대적으로 연공을 중시하는 기본급도 문제이나, 사내복지기금의 규모 및 실질적 학자금 지원 등은 결과적으로 주인 없는 기관의 한계를 드러내는 상황 중 하나로 볼 수 있다.

이러한 흐름에 이어 올해 해결해야 할 노사관계의 주요 쟁점은 첫째, 근로시간 면제제도의 정착이다. 근로시간 면제제도는 외형적으로 연착륙하고 있는 것으로 평가되나 개정 노조법 시행에 따라 기획재정부의 노조전임자 기준을 공식적으로 적용하지 않기로 함에 따라 일부 기관에서는 실질적인 전임자 수 확대, 유급 근로시간면제 한도를 둘러싼 갈등 등이 발생하기도 하였다. 둘째, 복수노조 허용 문제이다. 복수노조 허

용 이후 초기의 혼란도 대응해야 하나 무엇보다 장기적으로 노조 세력의 약화 및 노동 운동의 긍정적인 부분까지 훼손할 수 있다는 가능성에 대비해야 한다. 무엇보다 새로운 환경에 직면한 공공기관의 대응이 중요할 것이며, 특히 비정규직 문제는 보다 신중히 접근해야 할 것이다.

2000년 이후 성장잠재력 저하로 인한 고용창출 능력의 저하는 결국 근로조건이 좋은 일자리의 상대적 축소를 야기하였고, 이는 현재 청년취업난의 원인 중 하나가 되었다. 좋은 일자리의 확대는 임금체계 및 해고제도의 유연화를 통해 노동시장을 유연화함으로써 가능할 것이다. 특히 공공기관은 일자리 창출과 관련하여 실질적인 연봉제 도입 등 고용관리 유연화를 통해 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈할 수 있도록 선도하여야 하며, 이러한 노사관계 선진화가 비로소 공공기관 자율경영의 밑거름이 될 것이다.

사례발표 요약

2010년도 노사선진화 및 경영혁신 사례

김봉수/한국거래소 이사장

지난해 소통의 방식으로 복수노조를 통합하였던 한국거래소 사례를 발표하겠다. 한국거래소는 2005년 4개 기관으로 통합, 출범하였으며 작년까지 복수노조 체제로 인한 갈등이 지속되었다. 뿐만 아니라 2009년 공공기관 전환 이후 보수, 복지 수준에 대한 방만경영 비판에 직면하였고, '부하직원선택제' 등 인사혁신이 오히려 Senior 노조 설립 시도를 야기하는 부작용도 경험하였다.

또한 노조 등 조직 갈등 극복을 위한 돌파구 마련, 해외 사업 등 성장동력 확보를 위한 역량 집중의 필요성이 증대되었으며, 개정 노동법에 따라 제기된 과다 복지 개선과 노사선진화에 대한 대내외 요구에 직면하면서 노조에 대한 변화 요구가 확산되었다.

노조 변화 촉구를 위해 경영진은 우선 다양한 대화 채널을 구축하여 임직원 간 소통을 활발히 하였다. 사내 On-line 게시판에 "CEO 경영노트" 게재, 간담회 및 워크숍을 통한 직원의 공감대 형성, 노사 공식 대화채널 정상화를 통한 신뢰 회복 등을 통해 경영진과 노조가 함께 고민하고 해결하도록 하였다. 또한 경영진은 노노 간 갈등의 조정자로서 각 노조별 대화 추진을 통한 갈등구조 해소 및 선명성 경쟁 완화를 시도하였으며, 선택과 집중을 통해 경영개혁에 대한 수용성이 증대되도록 노력하였다.

노조 통합 추진과정에서의 노조 반발 및 분열에 대해 경영진은 법과 원칙을 준수하며 지속적인 대화와 설득을 시도하였다. 결과적으로 노조와 직원의 공감대를 형성하였으며 상호 동반자적 노사관계를 통해 경영혁신에 대한 내부 공감대가 형성되었다. 인력 및 기능 조정, 타임오프제를 통한 노조전임자 축소와 더불어 무엇보다 큰 성과는 지난해 12월 복수노조 통합을 달성함과 동시에 단체협약 개정에 합의함으로써 소통 경영을 통한 노사선진화와 경영효율화를 이루게 된 것이다.

복수노조 도입을 앞두고 있는 현 시점에서, 우리 한국거래소의 사례는 단일노조 체제가 노사관계 및 조직발전에 긍정적 영향을 미치고 있음을 보이고 있다. 이해관계가 동일한 복수노조는 以夷制夷 방식 활용의 이점보다 갈등, 분열로부터의 폐해를 더욱 조장할 수 있기 때문이다. 또한 노조에 대한 확고한 대응원칙을 바탕으로 한 지속적인 대화와 설득, 소통기회의 확대 등 경영진의 노력도 다른 기관에 모범적인 사례가 될 것이라 생각한다.

■ 자유 토론

오영균/수원대학교 행정학과

송대희/좌장

일자리 창출과 같은 시대적 과제에 직면하고 있다는 점을 감안할 때 노조의 바람직한 역할 설정은 매우 중요하면서도 어려운 일이다. 이러한 측면에서 이론적 배경과 현실적 경험을 모두 참고할 수 있는 시간이었다고 생각한다.

이상철

부산대학교 공공정책학부(공공기관운영위원회 위원)

노사관계 문제는 직원의 인센티브를 결정하는 경영평가제도를 통해 경영진과 노조의 공통된 인식을 이끌어냄으로써 해결할 수 있을 것이다. 이전의 노조전임자 문제의 경험을 바탕으로 현재 가장 큰 쟁점인 단협, 복수노조 문제 역시 경영평가와의 연계를 통해 바람직한 해결방안을 모색할 수 있을 것이다.

박영범/발표자

타임오프제를 통해 노조전임자의 임금을 노조가 지급하도록 한다는 본래 목적에도 불구하고 오히려 일부 기관의 전임자 수가 증가하는 결과를 가져오게 되었다. 복수노조와 관련하여서는 노동조합에 대한 단체교섭권 인정 등의 문제가 향후 헌법 및 정치적 쟁점의 방향에 따라 결정될 예정이다. 이러한 변화에 직면하게 될 공공기관의 어려움이 클 것이나, 지속적으로 노무관리 능력 등을 내재화함으로써 이를 극복해야 할 것이다.

현재 추진중인 노사관계 선진화를 위한 노력이 정권 변화 등 다른 요인에 의해 흔들리지 않고 지속적으로 추진, 제도화됨으로써 보다 안정적이고 예측 가능한 방향으로 나아갈 수 있도록 방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 사례발표에서와 같이 CEO의 역할의 중요성에 공감한다. 더불어 CEO가 협상할 수 있는 범위를 명확하게 함으로써 제도화의 수준을 높여야 할 것이라고 생각한다. 이는 입법과정 등의 제도화를 통해 안정성을 확보하고 각 당사자의 역할에 대한 기대수준을 명확히 한다는 데 의의가 있다.

김봉수/한국거래소 이사장(발표자)

정권과 관계없이 현재의 노사관계에 관한 방향은 지속적으로 유지되어야 할 것이다. 또한 노사관계 가이드라인, 외부평가 등이 공공기관을 경영하는 입장에서 보다 추진력 있게 노사문제에 접근할 수 있도록 하는 방법이라고 생각한다.

오영균/수원대학교 행정학과

그러한 방향이 유효한 것은 사실이나, 경영평가제도를 역으로 활용하는 등의 부작용이 발생할 수 있다는 문제도 있다. 따라서 경영평가 수준을 넘어서는 궁극적인 제도화가 뒷받침되어야 한다는 의견이다.

박영범/발표자

공공기관 보수 격차 확대가 경영평가에 기인하는 경우가 많은 것처럼, 현재는 규제가 존재하나 상대적으로 그에 대한 보정 시스템이 미흡한 상황이다. 이러한 부분이 현 정부에서 많이 시정되었으나, 노사문제에 영향을 미치는 정치적 방향 등을 고려할 때 이후의 지속적 개선 시도는 지켜봐야 할 문제일 것이다. 다만 노사관계에서의 잘못된 관행에 대한 노조 자신과 국민들의 인식이 개선되어, 유럽과 같은 바람직한 방향으로 진전되어야 한다는 생각을 가지고 있다.

조임곤/경기대학교 행정학과

노조 문제 등과 관련하여 비효율적인 여러 문제가 존재한다. 이를 해결하는 데 있어 경영평가의 역할 및 영향력에 대한 의견이 궁금하다.

박영범/발표자

경영평가에 따른 인센티브 확대가 노동조합의 행태 변화 등으로 이어지는 경우가 늘어난다고 할 수 있을 것이다. 다만 노사관계에 대한 평가시, 평가위원회 따라 일관된 평가결과가 도출되지 않는 경우도 있다는 문제 등은 보완되어야 한다.

조경규/기획재정부 공공정책국장

현 정부에서 추진하고 있는 공공기관 선진화가 긍정적인 성과를 거두고 있으며, 앞으로도 정부와 기관이 협력하여 다양한 노력을 기울여야 할 것이라고 생

각한다. 우선 2009년 이후로 경영평가를 통해 노사관계 선진화 지침 및 방향을 준수하도록 하는 흐름이 정착되었다고 할 수 있다. 아울러 2010년부터는 가중처벌 방식을 도입하는 등 평가지표를 더욱 강화하고 있다. 제도화와 관련하여서는 상위 법 등의 한계에 따라 현재 지침을 주로 활용하고 있는데, 이는 평가를 전제로 하기 때문에 최소한 해당 정권 내에서는 기관에 명확한 근거를 제시하는 역할을 하고 있다고 생각한다. 마지막으로 보수수준의 적정성 문제에 있어 격차를 해소하는 것과 국민의 인식을 포함하는 적절한 해결 방안을 찾는 것에 상당한 어려움이 있는 것이 사실이다. 이러한 부분은 향후 공공기관정책연구센터와의 지속적 연구를 통해 풀어야 할 숙제라고 생각한다.

송대희/좌장

공공기관의 노조 조직률이 60% 이상이며 민간에 비해 매우 높은 상황임을 알 수 있었다. 이전에 주인으로서의 정부의 역할을 명확히 하기 위해 공운법을 제정하였던 것과 같이, 노사관계 문제에서도 적극적인 정부의 역할이 필요할 것이다. 무엇보다도 공공기관과 임원 등 경영진의 자구적인 노력이 가장 지속가능한 해결책이 될 수 있을 것이다.

박정수/공공기관정책연구센터 소장

다른 이슈들과 마찬가지로 노사관계 선진화 문제 역시 장기적 방향과 현재 유효한 차선책으로서의 대응방안 간 절충점을 찾아야 한다. 중요한 것은 명확한 근거에 입각한 정책이 수반되어야 한다는 것이다. 현재 공공기관정책연구센터는 이러한 취지에 맞게 공공기관의 임금·성과연봉 자료를 바탕으로 한 분석 및

보다 차별화된 가이드라인에 관한 연구를 진행하고 있으며, 이를 바탕으로 앞서 논의된 지속성 있는 제도화 수준에도 접근할 수 있으리라 기대한다.

OECD의 다른 국가들 역시 공공기관의 자율경영 뿐만 아니라 차선책인 주인으로서의 정부의 역할, 또한 우리나라의 앞선 공기업정책에 대해 큰 관심을 갖고 있다. 오는 5월 17~18일 서울에서 개최되는 OECD Asia Network 회의에서는 각국 전문가들이 모여 우리나라의 평가제도, 공시제도 등을 포함한 논의를 진행할 예정이니 많은 관심을 부탁드립니다.

아울러 5월 포럼의 연사로 지식경제부 박영준 차관을 모시고 글로벌 공기업에 관한 논의를 진행하며, 6월에는 한국전력의 Best Practice를 소개하는 자리를 마련할 예정임을 알려드립니다. KIPF



| 정책연구 |

- **경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향**
안종석 외
- **정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향**
김지영·박상원·성명재·송호신·전병힐·조명환
- **FTA 확대에 대응한 관세율체계 변화 연구**
정재호·이홍식
- **감세의 경제적 효과와 재정운용**
김승래·류덕현

경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향

안중석 외

본 보고서에서는 국세의 주요 세목별로 과거의 세수입 변화 추이와 변동 요인들을 살펴보고, 그것을 바탕으로 세수여건을 평가·전망한 후 향후 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 그러나 조만간 세수입과 조세부담률을 증대시켜야 한다는 구체적인 방향성을 가지고 본 연구를 수행한 것은 아니다. 단지, 작금의 상황을 고려해 볼 때 재정의 건전성 확보를 위해 세수입을 증대시켜야 할 필요성이 발생할 수 있는데, 현행 제도하에서 어느 정도나 그 필요성에 부응할 수 있는지, 만약 인위적인 제도개편을 통해 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 어떤 내용을 조정하여 그 목표를 달성하는 것이 바람직한지 또는 할 수 있는지를 검토하는 데 목적을 두었다.

다음에서는 본 보고서의 연구결과 중 주요 세목인 소득세와 법인세, 부가가치세, 그리고 향후 세제 개편과 관련하여 주목을 받고 있는 환경·에너지세제를 중심으로 세수여건 평가와 정책방향 논의의 결과를 요약·정리한다. 그 외에 본 연구에서 검토한 세목은 주세·담배소비세·개별소비세, 양도소득세, 상속·증여세, 관세이다.

1. 세목별 세수여건 평가

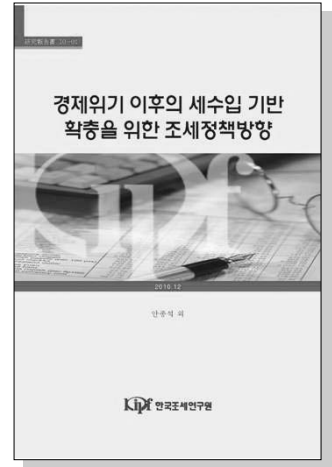
세목별 세수여건을 보면 장기적으로 소득세의 세수여건이 가장 양호한 것으로 보인다. 소득세는 소득이 증가하면 세수입이 증가하는 세목으로 지난 1980년대 이후 지속적으로 세율을 인하하여 왔음에도 불구하고 세수입은 계속 증가하는 추세를 보여주었다. 소득증가에 대한 소득세 수입의 탄력성이 1.3 수준으로서 별도로 세수증대를 위한 세법개정을 하지 않아도 매년 상당히 높은 수준의 세수증가를 기대할 수 있다. 각종 소득공제 구간 및 소득공제 한도, 세율구간 등 일정액으로 규정된 부분에 대해 물가연동이 이루어지지 않기 때문에 별도의 조정이 없더라도 물가상승 및 실질소득 상승이 상호작용을 통해 시계열적으로 높은 탄력성을 보이기 때문이다.

한편 각종 비과세·감면제도는 소득세수의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 2008년부터 시행된 근로장려세제는 저소득층의 지원제도로 그 역할이 점차 증대될 것이므로 이로 인한 세수손실이 상당히 커질 것으로 예상된다. 반면 소득세수 증가를 위한 비과세·감면제도의 축소는 이해

계층의 강한 반발 가능성으로 인해 가시적인 효과로 나타나기에는 상당한 시일이 요구될 것으로 보인다.

법인세와 부가가치세도 경제성장에 따른 세수증대를 기대할 수 있다. 법인세는 지난 20년간 지속적으로 세율을 인하하였음에도 불구하고 세수입이 빠른 속도로 증가하여 GDP에서 법인세 수입이 차지하는 비중이 1970년대 1% 수준에서 2008년에는 4% 수준이 되었다. 본 보고서에서 이러한 법인세 수입 증대 요인을 분석한 결과 기업 재무구조 개선, 법인세 수입의 GDP 대비 탄력성, 세율체계의 누진구조가 최근 법인세수를 증대시키는 요인이라는 결론을 도출하였다. 이 중에서 향후에도 영향을 줄 것으로 보이는 것은 GDP 대비 탄력성과 누진구조이다. 법인세 수입의 GDP 대비 탄력성이 1을 상회하고, 세율구조가 누진구조로 되어 있으므로 정책 변화가 없더라도 향후 법인세의 세수 비중은 조금씩 증가할 가능성이 있다.

부가가치세는 민간소비지출의 일정 부분을 세금으로 부과하는 것이므로 경제성장에 비례하여 세수입이 증가할 것으로 기대되는 세목이다. 과거의 실적을 보면 1990년 이후 2008년까지의 부가가치세 수입 증가율은 12.4%로 비교적 빠른 증가세를 보였는데, 이는 경제성장 외에도 정부의 세원투명화 노력에 따른 과세표준의 확대가 중요한 역할을 하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 총세수입에서 부가가치세가 차지하는 비중은 1993년의 21.2%를 정점으로 감소하는 추세를 보여주었으며, 2000년 이후의 연평균 부가가치세 수입 증가율은 9.0%로 1990년대보다 낮았다. 숨겨져 있던 세원이 상당부분 가시화되었다는 점 등 여러 가지 여건을 고려해 볼 때 현행 제도를 유지하는 한 부가가치세 부분에서 경제성장률을 능가하는 획기적인 세수입 증대는



B5변형/ 202면
2009. 12

기대하기 어려울 것으로 보인다.

환경·에너지 관련 세목도 세수입 증가가 기대되는 중요한 분야라고 할 수 있다. 현재 외부효과를 제대로 반영하지 않은 세율구조로 인해 환경오염 억제 기능이 약하다는 판단하에 환경세로서의 역할을 강화하는 방향으로의 개편이 추진되고 있다. 그러나 환경세 수입이 소득세나 법인세 부담을 일부나마 대체할 수 있을 정도로 클 것인지, 그렇게 대체하는 것이 바람직한지에 대해서는 아직 의문스러운 상황이다. 환경세 수입 증가분 중 상당부분은 오염저감 활동에 대한 소득공제·세액공제 또는 세율경감과 환경세 증가로 인해 세부담이 증가하는 저소득층 지원에 사용하여야 하기 때문이다. 그러나 장기적으로 환경세 수입이 크게 증가하면 부분적으로 소득세나 법인세 수입을 대체하는 역할을 할 수도 있을 것으로 판단된다.

2. 향후 세수 확대를 위한 정책수단

아래 표에서는 본 보고서의 주요 결론을 정리하였다. 먼저 세수여건에 대해 정리하고 그 다음에 제도 변경을 통해 세수입을 증대시킬 필요가 있는 경우 어떤 방법으로 하는 것이 좋은지를 세목별로 정리하였다.

경제위기가 발생하였을 때나 위기 이후의 회복 과정에서, 또는 다른 어떤 특정한 시점에 인위적인 제도 변화를 통해 세수입을 조정할 필요가 있는 경우에 어떤 세목을 어떻게 조정해야 할지에 대한 가이드라인이 없으면 비효율적인 정책을 선택할 수도 있으며, 정책 결정 과정에서 혼선이 나타날 수도 있다. 정책당국이 신속하게 적합한 정책을 제시하지 못한다면 경제 논리보다 정치적 논리가 우선되어 이해집단 간의 논쟁, 계층 간 논쟁 등이 정책 결정에 핵심적인 역할을 하게 될 수도 있다. 이러한 문제를 최소화하고 효율적인 정책을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 사전에 철저한 분석을 통해 정책 가이드라인을 만들 필요가 있으며, 본 보고서는 그러한 가이드라인을 만드는 데 목적을 두고 있고, 그 결과를 최대한 간략하게 요약한 것이 <표 1>이다.

향후 정책방향을 보면 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요가 없을 것으로 보인다. 임금상승 추세와 임금격차의 확대, 물가를 반영하지 않는 조세제도로 인해 세수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 제도의 변화보다는 점진적인 소득세의 세수기능 강화에 부응할 수 있도록 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다고 할 수 있다. 특히 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절할 수 있도록 정책 노력을 집중할 필요가 있다. 정치적으로 공제 제도의 통제가 어렵다고 판단될 경우에는 과표구간

및 기타 공제의 일정 부분을 물가상승에 연동시키는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 현재의 소득세 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮다는 점은 소득세의 세수기반은 물론이고 소득재분배의 관점에서 보더라도 부담요인으로 작용하는 만큼 근로소득과 관련된 소득공제의 상향조정은 최소한 상당한 기간 동안은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있는 만큼 과표양성화를 위한 노력도 지속되어야 한다.

<표 1> 세수여건과 향후 정책방향 요약

	세수 여건	세수확대방안		
		세율체계	과세표준	비과세·감면
소득세	아주 좋음	현행 유지	<ul style="list-style-type: none"> 공제 신설·확대 역제 과표양성화 노력 (사업소득자 소 득공제 현실화) 	<ul style="list-style-type: none"> 비용 일괄공제 적 극추진 근로소득공제 누 진도 완화 근로소득 세액공 제 축소
법인세	좋음	세율체계 2단계→ 1단계	세원투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> 비과세 감면 축소 - 임시투자세액 공제 등 중소기업 지원체 제 통합을 통한 단순화
부가가치세	좋음	세율 인상	면세범위 축소 - 금융, 교육, 의료 등	-
개별소비세 주세 담배세	보통	주류, 담배 세율 인상	<ul style="list-style-type: none"> 외부효과 있는 세원 발굴 부담금·기여금 조 세로 전환 	-
에너지 · 환경세	좋음	<ul style="list-style-type: none"> 탄소세 도입 환경세 기능 강화한 과세체계 개편 부담금 등 조세로 전환 		

법인세는 투자 및 저축에 대한 영향을 고려하여 많은 국가들이 세율을 인하하고 있다. 국내외 현황을 종합해보면, 경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우 세율 또한 상대적으로 높은 편이며, 경제의 규모가 상대적으로 작은 국가이거나 대외개방도가 높은 국가는 상대적으로 낮은 수준의 법인세율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 세율의 인하 외에 장기적으로 추진할 필요가 있는 것은 2단계로 되어 있는 세율구조를 1단계로 단순화하는 것이다.

그리고 과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고할 필요가 있다. 『법인정보 통합시스템』은 법인과 법인대표자의 중요 납세관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 것으로 법인사업자별로 신고·납부·조사 이력 가운데 특이한 사항과 법인대표자의 재산변동·소비지출현황 등의 자료를 별도로 구축하여 동시에 참고자료로 활용할 수 있게 고안되어 있어 이 시스템이 구축되면 법인세의 세원투명성이 한층 제고될 것으로 기대된다.

조세지출의 경우 외부효과와 관련이 있는 것은 외부효과와 직접적인 연관이 있고 외부효과의 크기에 상응하는 규모라는 전제하에서 정당화될 수 있다. 연구 및 인력개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련한 조세지출이 이에 해당된다. 특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출도 그 정책이 타당하고, 해당 조세지출이 그 정책을 달성하기 위한 가장 효과적인 정책수단인 경우에는 정당화될 수 있을 것이다. 이러한 부류에 속하는 조세지출로는 농어촌 지원과 관련한 조세지출, 중소기업과 벤처기업들을 지원하기 위한 조세지출, 지역균형발전을 위한 조세지출, 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출, 과표 양성화를 위한 조세지출 등을 들 수 있다. 이러한 조세지출은 달성하려는 구

체적인 정책이 무엇인지를 명확히 하고, 그 정책 목표를 달성하기 위해서 가장 효과적인 수단으로 사용되었는지를 다시 한 번 평가해볼 필요가 있다.

이러한 경우를 제외하면 가급적 조세지출을 줄이는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다. 폐지될 필요가 있는 대표적인 조세지출로는 “임시투자세액공제제도”가 있다. 임시투자세액공제제도는 이미 상시화되어 있어 불황기에 투자를 활성화하려는 원래의 취지와 맞지 않는다. 또한 중소기업과 관련한 조세지출의 경우에는, 현재 법인세의 2단계 세율과 관련하여 재조정을 검토할 필요가 있을 것이다. 그 외에도 특정한 업종에 대해서만 제공되고 있는 조세지출은 폐지할 필요가 있다. 이들 조세지출을 폐지하는 경우 “중소기업에 대한 특별세액감면”을 제외하더라도 전체 7조 1천억원에 달하는 조세지출의 28%인 2조원 정도의 추가세수를 확보할 수 있을 것이다.

부가가치세에서 세수입을 증대시키는 방법은 광범위한 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄이는 것이 그 첫 번째 단계가 될 것이다. 면세범위의 축소와 관련하여 분야별로 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 금융보험용역의 경우 명시적으로 수수료를 수취하는 부수적 서비스를 부가가치세 과세로 전환

둘째, 의료보건용역의 경우 면세범위를 인간에게 제공되는 것과 공익목적의 활동으로 제한하고 그 외 모든 용역은 과세로 전환

셋째, 교육용역 중 성인대상 사설학원이나 강습소 등 사교육용역은 과세로 전환

넷째, 민간기업과 경쟁관계에 있는 정부가 제공하는 재화와 용역 및 정부업무대행단체의 경우에도 원칙적으로 과세대상으로 전환

다섯째, 농산물 등의 경우에도 과세자료의 확보, 유통질서의 확립, 의제매입세액공제 제도의 개선, 면세유류의 전용방지효과 등을 위해서 일부는 과세 전환 고려

부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 두 번째 단계이자 궁극적 목표는 세율인상이 될 것이다. 우리나라의 부가가치세율은 10%로서 1977년 도입 이래 30년 넘게 단일세율을 유지해 왔다. 그러나 국가 재정상의 필요에 의하여 세수증대방안을 강구해야 한다면 일반소비세로서 세율이 넓은 부가가치세가 일차적인 대상이 될 수 있다. 10%의 단일세율은 다른 나라와 비교해 볼 때 세율이 가장 낮은 그룹에 속하는 만큼 세율 인상의 여지가 있다고 할 수 있다.

일반적으로 부가가치세의 강화는 역진적이라는 지적이 따른다. 그러나 OECD, IMF 등에서 개발도상국을 대상으로 수행한 실증연구 결과에 의하면 부가가치세의 역진성은 그다지 유의하지 않고, 무역 관련세 등 기타 소비세제에 비해서는 오히려 고소득층에 불리한 누진적 구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 어느 정도의 역진성은 불가피하므로 과세 기반 확대를 통한 부가가치세제 강화시 상대적으로 역진적인 효과가 약한 면세품목의 과세 전환을 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다. 또한 취약계층에 대한 이전지출 확대 등 재정지원 정책과도 긴밀히 연계하여 형평성 제고에 주의를 기울여야 할 것이다.

에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해 나가는 것이다. 이를 위해 에너지원 간 세율 책정은 기후변화를 포함한 환경오염의 피해 비용에 따라 합리화하고, 별도로 탄소세를 도입하는 방안

도 강구해야 한다. 또한 관련 세수를 기후변화 재원 마련을 위한 재정 지원이나 저에너지소비형·환경친화적 산업구조 구축을 위한 세제 인센티브로 적극 활용해야 할 것이다. 그리고 부문별 산업 및 환경정책적 목표에 따라 탄소배출권거래제, 자발적 협약이나 각종 배출 및 효율 기준의 강화 등과 같은 비세제적인 정책수단을 조세체계의 개편과 적절하게 병행해야 할 것이다.

부가가치세와 에너지·환경세를 제외한 소비과세 중에서는 주류와 담배에 대한 세부담 인상을 통해 주류소비와 담배소비를 줄이는 동시에 세수입을 증대시키는 효과를 도모할 수 있을 것이다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-01 『경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

정치구조가 조세 · 재정정책에 미치는 영향

김지영 / 한국조세연구원 부연구위원
 박상원 / 한국조세연구원 연구위원
 성명재 / 한국조세연구원 선임연구위원
 송호신 / 한국조세연구원 부연구위원
 전병힐 / 한국조세연구원 부연구위원
 조명환 / 한국조세연구원 부연구위원

본 보고서는 독립적이면서도 하나의 문제의식으로 묶여 있는 다섯 개의 연구들로 구성되어 있다. 이들을 연결하는 문제의식은 바로 정치적인 요소가 우리나라의 조세 · 재정정책에 어떤 영향을 주었는가 하는 것이다. 연구 범위상 관련 사항들을 포괄적으로 다루는 방식이 불가능하였으므로, 조세, 정부지출, 지방재정, 정부간 재정 등 분야에서 특정 이슈들을 선택하였고, 각 주제에 맞는 방법론을 택하여 분석하였다.

주제 1. 세제개편에 있어 행정부 · 입법부의 역할과 특징

본 연구는 조세정책에 있어 입법부와 행정부의 시각 차이를 살펴보는 것이 주된 목적이다. 구체적으로 2001년부터 2009년까지 행정부의 세제당국이 주도하여 매년 정기적으로 발표하는 세제개편안과 국회의 논의를 거쳐 최종적으로 개정되는 개정세법을 비교하고, 세제개편안 중에서 국회에서 수정 혹은 삭제되는 내용들을 선별하고자 한다. 이렇게 얻는 내용들을 세법별, 증세/감세, 내용 변경 시점, 여당과 야당의 의석분포 등으로 구별하여 분석

하였다. 그 결과 이해당사자가 확실한 조세특례제한법의 수가 차이가 가장 많았다는 점, 일부 항목들은 일몰이 도래될 때마다 반복적으로 논란이 되었다는 점, 국회는 상대적으로 감세를 요구한다는 점, 집권 여당이 국회에서 어느 정도 의석을 확보하느냐에 따라 국회에서의 논의와 변경 정도가 크게 달라진다는 점 등을 실증적으로 확인할 수 있었다.

주제 2. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담 · 소득재분배 효과 분석

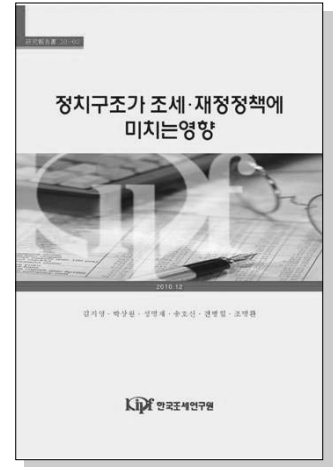
본 연구는 1992년부터 2009년까지 4개의 행정부 즉, 김영삼(YS) 정부, 김대중(DJ) 정부, 노무현(MH) 정부, 이명박(MB) 정부의 소득세 개편이 소득계층별 세부담 및 소득분배 구조에 미친 소득재분배 효과를 비교 · 분석해보는 것을 목적으로 하였다. 형평과 분배를 강조하는 행정부의 경우에는 세부담의 누진도를 강화하는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는 반면 경쟁과 효율을 강조하는 경우에는 세부담을 경감 또는 조정해주는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는데, 이런 성향 차이는 조세정책에도 상당히 많은 영향을 미친 것으로 추정

된다.

분석 결과 YS, DJ, MB 정부에서는 소득세의 소득재분배 효과가 축소된 반면 MH 정부에서는 소득재분배 효과가 확대되었다. 다만 MB 정부의 경우 분석 대상기간이 취임 후 첫 2년 기간을 대상으로 하고 있기 때문에 소득재분배 효과가 축소되었다고 평가하는 것은 성급하다. 정권을 막론하고 대부분 집권 초기에 대폭적인 세제개편을 단행하면서 소득재분배 효과가 축소되는 반면, 집권 후반기에는 세제개편의 폭이 축소되면서 재분배 효과가 확대되는 것이 일반적이다. 소득재분배 효과가 확대되었던 MH 정부도 초기에는 MB 정부와 비슷한 사례를 나타내었던 만큼, MB 정부에 대한 최종적인 평가는 임기 종료 후에나 가능하다. 소득재분배 효과의 감소 또는 확대는 실효소득세 부담률의 하락 또는 상승과 궤를 같이한다. 일반적인 예상과 달리 소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과는 변화의 방향이 달라 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. YS 정부를 제외하면, 누진도와 재분배효과 사이의 부(-)의 상관관계는 DJ 정부와 MB 정부에서도 그대로 나타났다.

이런 상관관계는 우리나라 소득세 부담의 누진도가 지나치게 높기 때문이다. 소득세 부담의 집중도가 높은 것은 낮은 과세자 비율(또는 높은 면세자 비율)과도 관계가 깊다. 또한 하후상박형 개편 내용이 최근의 소득세법 개편 기초를 지배하였던 점에도 일부 요인이 있다.

과세의 형평성 제고가 소득세의 주요 기능 중 하나임에는 분명하지만 소득세를 개편함에 있어서는 형평성 이외의 문제도 함께 고려해야 한다. 따라서 형평성이라는 잣대 하나만으로 각 정부의 소득세 개편의 성패를 판단하는 것은 적절하지 않다. 다만 1990년대 말 이후 소득분배 격차가 확대되는 가운



B5변형/ 154면
2009. 12

데 소득세의 소득재분배 기능 강화의 필요성이 커지고 있는 만큼 본 연구에서는 형평성 측면을 강조하여 각 정부별로 소득세의 계층별 귀착 및 소득재분배 효과를 살펴보았다.

형평성의 관점에서 소득세의 소득재분배 효과를 증대시키기 위해서는, 선진국에 비해 현저히 낮은 실효과세율(즉, 세수 비중)과 과세자 비율을 확대하는 것이 바람직하다. 다만 현재에도 최고소득층의 경우에는 실효과세율이 선진국 수준에 도달해 있는 만큼 추가적으로 누진도를 강화하는 방향으로의 개편보다는 충분히 담세력이 크면서도 현저하게 낮은 과세자비율로 인해 면세자로 분류되고 있거나 또는 과세되더라도 소득수준에 비해 실효과세율이 현저하게 낮은 소득계층의 과세를 현실화하는 방향으로의 개편이 바람직한 것으로 판단된다.

주제 3. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향

본 연구에서는 선거가 재정지출에 미치는 영향을 각각 일반정부 및 기초자치단체 수준에서 실증

적인 분석을 시도하였다. 우선 일반정부 수준의 분석 결과, 노태우 및 김영삼 정부 기간의 대통령 선거가 총지출을 유의하게 증가시키는 경향이 발견되었으나 김대중 및 노무현 정부 시기에는 대통령 선거와 총지출 간에 상관관계가 더 이상 관측되지 않았다. 이는 우리 경제의 구조가 대선에 큰 영향을 받지 않는 방향으로 변화하였음을 의미하는 것으로 보인다. 일반정부의 기능별 예산 지출과 관련하여 특정 정부와 관계없이 공통적으로 나타난 특징은 환경 및 경제 분야 예산은 증가하고 국방 예산의 지출은 상대적으로 줄어들어 왔다는 것이다. 한편, 공공안전 및 사회보호 분야 예산은 경기 역행적으로 움직이는 특징을 보이는 것으로 확인되었다.

한편, 기초자치단체 수준에서는 지방선거의 주기성이 재정지출의 주기성을 야기하는지를 살펴본다. 구체적으로 경상지출(세부항목: 물건비, 인건비 및 경상이전)과 자본지출, 그리고 일반행정(선거 관련 지출을 제외한 일반행정), 사회개발비(세부항목: 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발비(세부항목: 지역경제개발, 국토자원보존 개발, 교통관리) 등으로 기초자치단체의 재정지출을 구분한 후, 이들 항목의 절대적 수준 및 전체 지출에 대비한 상대적 비중을 분석하였다. 실증분석을 통해 기초자치단체의 특성을 통제한 후에도 경상지출과 물건비 항목에서 지방선거의 주기성과 유의한 상관관계를 보인다는 결론을 얻을 수 있었다. 경상지출 규모는 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해 연도에는 감소하며 물건비 규모도 선거 직전 연도에 유의한 수준의 감소를 보이는 것으로 추정되었다. 이는 기초단체수준의 지출 가운데 경상지출이 선거에 크게 영향을 받는다는 사실을 시사하는 것으로 선거 직전 연도에 물건비 지출이 감소

하는 것은 인건비 비중의 확대와 연관이 있는 것으로 보인다.

주제 4. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향

본 연구는 기초자치단체의 정치적인 특성과 인구 구조가 출산장려금의 도입 및 예산 규모에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 출산장려금은 기초자치단체가 해당 지역주민이 출산했을 경우 일회성으로 지급하는 보조금이다. 2000년에 소규모 농어촌 기초자치단체에서 처음 도입되었으며, 2000년대 후반에 저출산 대책의 일환으로 전국으로 확대되었다. 2008년 현재 제주특별자치도를 제외한 230개 기초자치단체 가운데 145개 지역에서 출산장려금을 지급하고 있다. 출산장려금은 도입의 결정에서부터 예산 수립, 지급 규모 등과 같은 모든 의사 결정이 기초자치단체의 자율적인 권한으로 이루어지며, 재원 역시 중앙정부의 지원 없이 자체적으로 조달되기 때문에 지역의 정치적·인구 구조적 특성과 제도 도입 간의 관계를 살펴보기에 적합하다. 2008년의 횡단면 자료를 이용한 실증분석 결과, 기초자치단체장이 정부 여당에 속해 있을수록 출산장려금을 도입할 확률이 높았다. 또한 한 정당이 기초자치단체장과 지역의회 의 다수당을 독점하고 있을 때에는 출산장려금을 도입할 확률이 낮았다. 가임기 여성의 비율은 출산장려금의 도입과 음(-)의 상관관계를 가지고 있었다. 가임기 여성 1인당 출산장려금의 예산에 대한 분석에서도 동일한 결과를 얻을 수 있었으며, 더욱이 노령인구의 비율이 높은 지역에서는 출산장려금의 예산이 낮아지는 것으로 나타났다.

주제 5. 불완전 정보하에서의 지방정부의 자원 배분

본 연구는 단순한 모형을 통하여 정보의 비대칭성이 존재할 때 중앙정부와 지방정부 중 누가 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직한가를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 분석을 위해 설계된 모형에서는 지방정부의 세수가 각 지방정부에게만 알려진 사적 정보라고 가정하였다. 또한 각 지방정부는 자신의 지방세수와 중앙정부로부터의 이전재원으로 지역공공재를 생산하고, 중앙정부는 지방정부에 이전 후 남은 재원으로 국가공공재를 생산한다고 가정하였다. 이러한 모형의 분석을 통하여 우리는 지방세수의 불확실성의 크기가 작을 때는 중앙정부가, 그리고 불확실성의 크기가 클 때는 지방정부가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직하다는 것을 보일 수 있었다. 또한, 지방정부로 하여금 자신의 사적 정보를 공개하도록 하고 이에 기반해서 중앙정부가 자원 배분을 결정하는 순차적 의사결정 과정에 대한 분석을 통하여, 만약 중앙정부가 지방정부가 공개하는 사적 정보의 진위를 검증할 수 없다면, 지방정부는 자신들의 사적 정보를 감추려 하는 유인이 있음을 보였다. 본고는 지방자치제도가 발전하고 지방정부들의 재정 운영에 대한 권한이 증가하여 향후 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 누가 행사하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 때 효율성 측면에서 중앙정부와 지방정부 중 누가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 바람직한지에 대하여 어느 정도 시사점을 제공할 것으로 기대한다. **KIPR**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-02 『정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

FTA 확대에 대응한 관세율체계 변화 연구

정재호 / 한국조세연구원 연구위원
이홍식 / 고려대학교 경제학과 교수

본 연구에서는 현재 진행중인 FTA 정책에 대응한 우리나라의 적절한 관세율 정책에 대해 살펴보았다. FTA는 우리나라의 관세율 구조에 큰 변화를 가져오는 외부충격이다. 우리나라 관세율이 FTA 체결국과 미체결국가에 다르게 적용되기 때문에 FTA 협정세율과 일반 실행세율과의 조화를 위한 관세율 구조의 변화가 필요하다. 우리나라는 현재 동시다발적인 FTA 정책을 시행하면서 여러 국가들과 FTA를 체결하고 있다. 특히, 세계적으로 거대 경제권이고 우리나라와도 교역이 활발한 미국과 EU와 FTA를 체결하여 발효를 앞두고 있다. 한미 FTA와 한EU FTA 발효는 지금까지 체결한 FTA보다 우리나라 경제에 큰 변화를 가져올 것으로 예상되고 있기 때문에 본 연구에서는 미국과 EU와의 FTA에 초점을 두고 분석하였다.

기존 연구들은 이론적으로 FTA 체결 이후 FTA 비회원국에 대한 대외관세(external tariff)는 낮추는 것이 최적의 관세정책이라고 언급하고 있다. 관세수입에 대한 경쟁, 생산자에 대한 고려 등을 통해 결국 대외관세를 낮춤으로써 무역전환효과를 줄여 국가의 후생을 증가시킬 수 있다는 결론을 얻고 있다. Bagwell and Staiger (1997)는 이런 효과를

tariff complementarity effect로 명명하였고, 특히, 대외관세를 낮추는 tariff complementarity effect는 관세동맹(CU)보다는 FTA에서 더욱 강하다고 주장하였다.

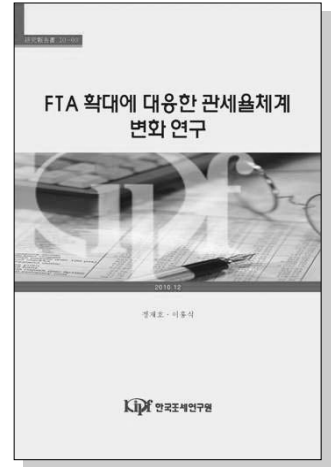
그러나 현재 전 세계적으로 FTA가 적극 추진되고 있지만, 실제 FTA 이후 자국의 관세율을 조정할 국가를 찾기는 쉽지 않다. 다만, FTA 체결에 적극적이고 지역무역협정 체결국에 대한 교역비중이 80%를 넘고 있는 칠레의 경우 그동안 7% 균등관세율을 부과하다가 2003년에 관세율을 6%로 1%p 인하하였다. 그 외 미국, EU, 호주, 캐나다, 일본 등 FTA를 지속적으로 추진하고 있는 국가들 중 전체적으로 관세율을 조정한 국가는 없다. 그 이유는 FTA 체결국들과의 교역규모가 아직은 크지 않기 때문으로 추측된다. 미국은 NAFTA 체결 당시 우루과이라운드를 통해 관세율 인하가 이루어졌기 때문에 FTA 체결에 따른 효과인지 구분이 불분명하다. 또한 현재 DDA협상이 진행중인 것도 중요한 이유로 생각된다. 현재 DDA협상의 지지부진함을 FTA 추진으로 충족하고 있는 국가들이 아직 자국의 교역규모에 큰 영향을 미치는 국가들과의 FTA가 추진되지 않은 상황에서 DDA협상 이후 관세율

인하가 불가피하기 때문에 지금 당장 관세를 인하하기보다는 DDA협상 타결을 기다리는 것으로 추측된다.

FTA 체결에 따른 관세율 구조변화 논의에 앞서 다양한 외부환경 변화로 인해 우리나라 관세율 구조의 변화가 필요할 때 현재와 같이 중심관세율 구조로 유지할지 아니면 차등관세율 구조로 전환할지에 대해서도 분석해 보았다. 분석 결과 현재의 중심관세율 구조를 차등관세율 구조로 전환할 경우 사회적 후생수준은 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 일부 산업을 제외하고는 무세화를 비롯해서 큰 폭의 관세율 변화가 제시되었음에도 불구하고 큰 폭의 관세율 변화로 얻어지는 후생증대는 미미한 것으로 나타났다. 관세율 체계의 변화는 경제주체들의 자원배분에도 변화를 발생시키게 되는데 이때 발생하는 비용을 감안하면 오히려 중심관세율 체계에서 최적관세율 체계로의 이행이 전체적으로 손실을 초래할 수도 있음을 제시하였다.

본 연구에서는 우리나라와 교역규모가 큰 미국, EU, 일본, 중국 등을 중심으로 이들 국가들과의 교역 특징도 분석하였다. 우리나라와 이들 국가들 간의 수출입 구조와 무역수지 변화 등에 대해 논의하고 그리고 이들 국가들에 대한 산업별 수출입 구조 변화와 함께 산업별 세부 수입품목에 대한 수입비중 변화 추세를 분석하여 향후 발효될 FTA가 이들 국가의 산업별 수입비중에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

지난 20여 년간 우리나라 교역구조는 크게 변화했다. 주요 교역품목이 변화하였고, 국가별로는 중국과의 교역 증가가 두드러졌고 이에 따른 미국과 일본과의 교역 감소, 그리고 일본에 대한 무역적자 확대 등의 특징이 보인다. 반면 EU와의 교역비중은 상대적으로 변화가 적었다. 한미 FTA의 체결은 이



B5번호/ 283면
2009. 12

러한 교역구조에 변화를 가져올 것으로 예상된다. 한미 FTA로 인해 미국에 대한 교역비중이 증가하면서 중국으로부터의 수입을 대체될 것으로 예상되어 효율성 측면에서 이에 대한 정책적 고려가 필요한 상황이다.

구체적으로 세부 산업별로 살펴보면, 특히 노동 집약적인 섬유류와 생활용품의 경우에는 우리나라 수입에서 중국이 차지하는 비중이 거의 60%에 육박할 정도로 크게 증가하고 있다. 기계류와 전자전 기제품에서도 중국의 수입비중이 증가하면서 미국과 일본의 수입비중이 크게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이런 외중에서도 일부 품목의 EU로부터의 수입은 큰 변화가 없다는 것이 특징이다. 특정 품목 또는 품질 등을 이유로 EU로부터의 수입이 일정 부분 유지되는 것으로 여겨진다.

지난 10여 년간 미국으로부터의 수입비중이 상대적으로 크게 감소된 산업들로는 기계류에서는 기초산업기계, 산업기계, 정밀기계, 수송기계 등이 있고, 전자전기제품에서는 산업용 전자제품, 전자부품, 전선 등이 있고, 철강제품에는 기타철강금속 등

이 있었다. 이 중에서 정밀기계를 제외한 나머지 산업들은 중국의 수입비중이 증가하고 미국의 수입비중이 감소하였기 때문에 한미 FTA 발효를 통해 이들 품목의 수입비중이 증가할 가능성이 크다. 이러한 무역전환효과가 발생한다면 이는 FTA로 인해 저비용 국가에서보다 고비용 국가로 바뀌는 비효율이 발생하는 상황이 되기 때문에 대외관세를 낮추기에 대응할 필요가 있다.

미국과 동일하게 지난 10여 년간 대EU 수입비중을 살펴본 결과 한EU FTA가 발효된다면 미국과 달리 무역전환효과보다는 무역창출효과가 기대될 것으로 전망되었다. 예를 들어 기계류에서는 미국과 달리 대부분의 품목에서 수입비중이 오히려 증가하였다. 전자전기제품에서도 거의 대부분은 약간 증가한 것으로 나타났다. 또한 철강제품과 화학공업 제품에서도 마찬가지로의 결과가 나타났다.

반면, 일본으로부터의 기타기계류의 수입비중은 63.5%에서 23.5%로 크게 감소하였다. 기타기계류의 수입비중은 2009년 기준으로 EU는 30.2%, 미국은 18.4%, 중국은 6.3%로 한미 FTA와 한EU FTA가 발효되면 일본으로부터의 수입비중이 더 감소할 여지가 있다. 또한 앞서 언급하였듯이 나머지 기계류에서도 대EU 수입비중이 미국과 달리 증가하는 추세에 있기 때문에 한EU FTA가 발효되면 보다 빠르게 일본 제품을 대체하는 효과가 발생할 가능성이 있다고 예측된다. 이럴 경우 우리나라와 일본 간의 무역적자 규모 감소에도 일정 부분 도움이 될 것으로 기대된다.

본 연구에서는 이러한 통계적 분석과 함께 관세

율 구조 변화의 경제적 효과를 CGE모형을 이용하여 분석하였다. 한미 FTA와 한EU FTA가 발효된 이후 우리나라 관세율을 일괄적으로 10%, 20%, 그리고 40% 인하하는 것을 기본 시나리오로 설정하였고, 덧붙여 한미 FTA 및 한EU FTA로 인해 나타내는 무역전환효과를 감안하여 전체적으로는 관세율을 10%, 20%, 그리고 40% 인하하되 산업별로 무역전환효과가 차지하는 비중으로 가중치를 부여하여 차별적 관세감축을 실시하는 시나리오를 가정하였다.

우선 한미 FTA 및 한EU FTA로 인한 무역전환효과를 분석한 결과 기계산업에서의 무역전환효과가 가장 크게 나타났다. 그 다음으로 화학, 가공식품, 그리고 곡물 산업에서 상당한 양의 무역전환효과가 발생하였다. 따라서 앞서 산업별 교역구조의 분석에서 보았듯이, 기계류에 대해 일본으로부터의 수입이 감소하고 미국과 EU로부터의 수입이 증가할 것이라는 추정과 유사한 결과를 보였다.

한미 FTA 및 한EU FTA 발효 이후 우리나라 관세율에 변화가 없을 경우 우리나라의 후생은 0.27% 증가하고 미국으로부터의 수입은 0.31%, EU로부터의 수입은 0.05% 증가할 것으로 분석되었다. 한편, 일본으로부터의 수입은 -0.27%, 중국으로부터의 수입은 -0.20% 감소하는 것으로 나타나 산업별 분석에서 예측한 대로 결과가 도출되었다¹⁾.

이런 상황에서 우리나라 관세율을 10%, 20%, 그리고 40% 인하하였을 경우 관세인하 폭이 클수록 우리나라에 미치는 경제적 후생 증가는 당연히 증가하는 것으로 나타났다²⁾. 그러나 관세 감축 폭이

1) 본문에서도 언급되었듯이 이 효과는 정태효과에 의한 결과이며 생산성 증대효과와 함께 동태효과까지 고려할 경우 그 효과는 훨씬 커지게 된다. 본 연구에서는 FTA 체결에 따른 경제적 효과를 분석하는 것이 목적이 아니라 관세율 인하에 따른 효과 분석을 목적으로 하고 있기 때문에 정태분석을 실시하였다.

2) 본 연구에서는 우리나라를 소국으로 가정하지 않았고 현실적인 정책적 제약도 두지 않았기 때문에 관세율을 낮출수록 우리나라 후생수준은 증가하게 된다.

크게 변화함에도 불구하고 후생의 변화는 관세를 10%에서 20%로 감축할 경우 약 0.32%~0.35%에서 약 0.37%~0.41%로, 또한 관세를 40%로 감축할 경우 약 0.46%~0.55%로 변화하여 큰 관세 감축 폭에 비해 후생변화 폭은 상대적으로 크지 않았다. 또한 무역전환효과를 고려하여 산업별로 관세를 10% 감축한 [시나리오 A-]의 후생 증가와 관세를 20% 감축한 [시나리오 B]의 후생 증가가 각각 0.35%와 0.37%로 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 곧 FTA에 따른 관세율 조정은 관세율 수준의 인하도 중요하지만 무역전환효과 등 FTA로 인한 부작용을 줄이는 데 초점을 둘 때 더 효과적인 결과를 얻을 수 있음을 의미한다고 해석할 수 있다.

일괄적인 관세 감축보다는 무역전환효과를 고려하여 산업별 관세 감축이 경제적으로 더 효과적이었지만, 이럴 경우 미국과 EU로부터의 수입 감소가 이루어지고 특히, 관세율을 40% 감축하였을 경우에는 일본으로부터의 수입은 0.15% 증가하는 것에 비해 미국으로부터의 수입은 0.10% 증가하고 FTA를 체결한 EU로부터의 수입은 -0.01%로 오히려 감소하는 것으로 나타났다. FTA를 체결한 미국과 EU로부터의 수입보다 오히려 일본으로부터의 수입이 더 증가하는 현상이 발생하였다. 또한 EU의 경우에는 우리나라로의 수출이 FTA 이전으로 전환되는 상황이 발생하게 된다. 이와 같은 큰 폭의 관세율 인하는 미국과 EU로부터의 불만을 제기시킬 수도 있고, 우리나라로서도 원하는 바가 아니라고 생각한다. 따라서 현실적으로 한미 FTA 및 한EU FTA 이후 관세율을 40%처럼 크게 낮추는 것은 합리적인 정책대안이 아니라고 생각한다³⁾. 한편, 일괄

적인 관세 감축과 비교해서 무역전환효과를 고려한 산업별 관세 감축 시나리오에서의 후생 수준 변화는 약 0.03~0.04%p 차이를 보이고 있다. 후생 수준 변화폭이 크지 않아 중심관세율과 차등관세율 논쟁의 입장에서 생각할 필요가 있다.

그러므로 이런 분석결과를 종합해 볼 때 결론적으로 급격한 관세율 변화보다는 중심관세율 구조를 유지하면서 중심관세율 구조의 장점을 활용하여 FTA 체결에 따른 개별 산업별 무역전환효과를 감안한 일부 관세율을 조정하는 것이 가장 적합한 정책이라고 판단 된다.

본 연구에서는 한미 FTA 및 한EU FTA가 발효되었다는 가정 아래 CGE 모형을 활용하여 우리나라가 관세율을 인하할 경우의 경제적 효과를 분석하였다. 그러나 이상의 분석결과를 해석함에 있어서 산출된 수치 자체에 중점을 두기보다는 결과의 방향에 초점을 맞추어 해석해야 할 필요가 있다. 본 연구는 우선 FTA 체결에 따른 경제적 효과를 분석하는 것이 목적이 아님을 강조한다. 본 연구에서는 FTA 체결 이후의 관세율 조정에 따른 경제적 효과 분석을 목적을 삼고 있기 때문에 정태모형을 사용하여 분석하였다. 따라서 경제통합으로 인한 경쟁의 강화, 기술개발에 대한 자극 및 투자에 대한 자극, 그리고 시장의 확대에 의한 규모의 경제 등 동태적인 효과가 훨씬 크게 나타날 수 있음에도 불구하고 이를 고려한 동태적 효과를 체계적으로 분석하기란 매우 어려운 일이고 또한 관세 효과만을 보기 어렵기 때문에 이를 배제한 분석임을 감안해야 한다. 또한 이런 이유로 한미 FTA 및 한EU FTA가 발효되었을 경우의 최적 관세율 수준을 수치로 제

3) 20% 관세 감축과 함께 산업별 관세율을 조정할 [시나리오 B-]에서도 일본과 EU로부터의 수입이 FTA 이전 수준으로 돌아오기 때문에 FTA 체결의 의미가 약해지는 측면이 있다.



시하지 않았다. 이는 본 연구에서 실시한 CGE 모형 분석의 한계라고 할 수 있으며, 앞서 언급한 다양한 FTA 효과를 동태적으로 감안하지 못하는 상황에서 최적 관세율을 제시하는 것은 별 의미가 없다고 생각하기 때문이다.

마지막으로 FTA는 관세 철폐를 통한 자유무역을 추구하는 정책이지만, FTA시대에도 관세율은 여전히 중요한 역할을 수행한다. 이는 다수의 FTA 미체결국으로부터 수입되는 물품에 대해서는 여전히 관세율이 적용되기 때문이다. 또한 FTA 체결국이더라도 해당 원산지 규정을 충족시키지 못하는 수입품에 대해서도 관세율이 적용된다. 또한 기존의 관세율은 향후 WTO 관세인하협상에서 협상의 중요한 기본 자료로 활용됨을 항상 감안해야 한다. 그러므로 FTA 정책과 함께 FTA 체결에 따른 경제적 효과를 증가시킬 수 있는 조화로운 관세율 정책을 실행할 필요가 있다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 기타보고서 10-03 『FTA 확대에 대응한 관세율체계 변화 연구』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

감세의 경제적 효과와 재정운용

김승래 / 한국조세연구원 연구위원
류덕현 / 중앙대학교 경제학과 교수

우리나라는 2000년대 들어 국제적인 법인세율 인하 추세에 맞추어 기업경쟁력을 제고하고 경기부양을 목적으로 법인세율을 2002년에 1%p, 2005년에 2%p 인하한 바 있다. 나아가 2008년에 출범한 새 정부는 기업투자 활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 중장기 성장잠재력 확충을 위하여 법인세 및 소득세의 세율 인하 등 대규모 감세조치를 단행하였다. 이에 따라 2008년도 세제개편에서 현재 13%, 25%의 법인세율을 2012년까지 10%, 20%로 낮출 계획이다. 또한 구간별 소득세율을 2009년 이후 매년 1%p씩 인하하여 기존의 8~35% 세율구조를 6~33%로 인하할 계획이다.

이에 본 연구에서는 적자 감세(deficit-financed tax cut)에 따른 미래세대 부담을 고려하여 감세와 후속 재정운용 방식의 거시경제적 영향 및 세대간 재분배 효과를 알아본다. 특히 이러한 경우 흔히 부각되는 쟁점으로서 감세와 재정지출 확대에 따른 후속 재정건전성 관리를 위한 보완조치(offsets programs)로서 정부 이전지출 축소와 각종 세금 증대와 같은 다양한 정책적 수단의 조합을 고려한다.

1. 법인세 감세의 전달경로와 단기적 효과

우선 2008년 이후 추진중에 있는 법인세율 5%p 인하에 따른 단기적 효과를 구조적으로 분해하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 법인세 감세로 인한 세수의 감소 및 경제의 효율증진(efficiency gain)은 소비자잉여 및 생산자잉여의 증가를 통하여 나타나고, 이러한 경제전반적 소비자잉여와 생산자잉여 증가분의 합은 7.78조원으로 추정된다. 여기서 소비자잉여의 변화는 1.23조원, 생산자잉여의 변화는 6.55조원으로서 법인세율 인하는 연간기준으로 보았을 때 최소한 소비자보다는 대부분 생산자에게 혜택이 귀속된 것으로 보인다. 그리고 감세에 따른 세수 감소분은 6.93조원으로 사중적 손실(조세왜곡비용)의 감소에 따른 정태적(static) 효율증진 효과는 약 0.84조원, 세수 감소 대비 약 12% 증가하는 것으로 나타나고 있다.

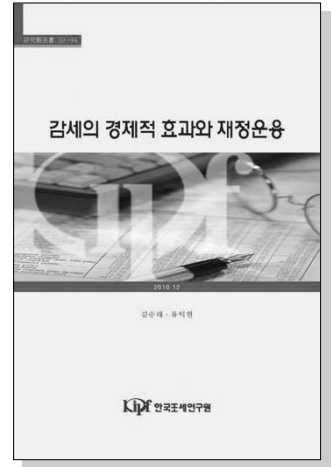
다음으로 자본과 노동 요소에 대한 귀속이라는 기능별 귀착효과를 살펴보면, 노동에 대한 귀속은 약 0.72조원, 자본에 대한 귀속은 5.83조원 정도로 생산자잉여 증가 6.55조원의 혜택이 노동에 9.2%, 자본에 75% 정도 돌아가는 것으로 나타난다. 그리

고 법인세율 인하에 따른 자본 귀속분(영업잉여)의 증가분에 있어 배당성향을 영업잉여의 20%로 가정한다면, 경제 전체적으로 배당증가분이 1.17조원, 내부유보분이 4.67조원으로 추정된다. 이러한 법인세율을 인하에 따른 영업잉여분의 내부유보분의 상당 부분은 기업으로 하여금 재투자 재원으로 사용될 수 있음을 보여준다.

또한 이러한 법인세의 5%p 감세에 따라 Gini계수의 변화는 경상소득 기준으로 0.340766에서 0.341421로 0.1921% 정도 증가하여 소득불평등도(income inequality)가 다소 심화되는 것으로 평가되지만, 이는 감세의 규모에 대비하여 그다지 크지 않은 수준으로 판단된다. 이와 같이 법인세의 세율 조정이 소득재분배에 미치는 영향이 근본적으로 한계가 있는 측면을 고려한다면, 법인세 감세에 따른 약간의 형평성 악화는 저소득층 및 취약계층에 대한 정부의 직접적 재정지원 확대로 '충분히' 보완할 수 있을 것으로 평가된다.

더욱이, 우리나라의 주요 세목별 귀착효과에 관한 최근 연구에 따르면 현행 법인세의 경우는 Gini계수로 평가한 소득재분배 효과가 소득세의 경우와 비교하면 약 1/9 수준에 머무르고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 부가가치세의 세율 인상은 소득세, 법인세 등 직접세의 경우와 비교하면 약간 역진적으로 작용하나, 기초 생필품 등 면세제도가 이미 존재하여 그 부정적 효과가 그다지 유의적으로 크지 않아 소득재분배 측면에서 주요한 장애요인이 아님을 보여주고 있다(김승래, 2010).

이러한 결과들은 우리나라의 경우 취약계층 보호나 소득재분배 기능 제고를 위해서 법인세나 부가가치세는 '세율 조정' 보다는 오히려 기초생활보조사·차상위계층에 대한 지출 측면에서의 직접적·선별적 '지원 확대'가 소득재분배 기능 측면에



B5변형/ 283면
2009. 12

서 더욱 효과적일 수 있음을 암시한다. 그리고 소득재분배 등과 같은 사회적 형평성 제고가 정책의 주요한 목표로 부각되는 경우에는 조세누진도 측면을 고려하지 않는 소득세의 일률적 세율 조정은 법인세나 부가가치세의 경우와 비교하여 다소 신중할 필요가 있음을 보여준다.


2. 감세와 후속 재정운용 방식의 중장기 효과

법인세 감세의 중장기 거시경제적 효과는 투자 및 자본축적과 관련된 동태적 효율성(dynamic efficiency)에 미치는 정도에 주로 의존한다. 이는 법인세 감세로 저축화되는 자본소득 증가로 인해 중장기적으로 투자증대와 자본축적을 촉진하고 나아가 경제 내 노동요소의 한계생산성도 증가시켜 그 혜택이 경제 전반에 파급되는 과정에 의존한다. 가령, 법인세 인하는 투자행위의 비효율 제거에 따른 효율증진 효과가 시간에 따라 노동 요소에도 충분히 전가되어 경제 전반에 미치는 파급효과가 더욱 폭넓게 나타날 수 있다.

2008~2012년에 걸쳐 추진중인 현행 법인세의 5%p 감세와 후속 재정운용의 여러 가지 시나리오 별로 경제에 미치는 중장기 효과를 동태적 다세대 일반균형모형을 이용하여 분석하면 다음과 같다. 여기서 법인세 인하 이후의 재정건전성 제고 방안으로 정부 이전지출 축소, 소비세, 소득세 등 기타 세목의 증세 등 여러 가지 방식별 및 실행시기별 정책조합을 가정하고 이에 따른 장단점을 비교하였다.

이에 따르면 현재 2008년 이후 추진 중인 5%p 규모의 법인세 감세는 향후의 “적자 재정의 보완수단이나 실행시기와 상관없이” 모든 시나리오에 걸쳐 경제성장(GDP)에 미치는 효과가 대체로 긍정적으로 나타나고 있다.

특히 법인세 감세는 정부의 이전지출 축소(transfer offset)와 병행하는 것이 가장 효과적으로, 이러한 경우 중장기적으로 투자를 2~3% 정도 촉진하고 GDP를 0.4~1.2% 정도 증가시킬 수 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 향후 재정운용 여건상 정부지출의 축소가 용이하지 않아 보완증세(across-the-board tax increase)가 필요하다면, 소득세보다는 소비세를 통한 증세 방식이 중장기 성장잠재력의 확충 측면에서 우월함을 보여주고 있다.

한편, 법인세 감세 이후 재정건전성 관리를 위한 재정적 보완조치의 ‘실행시기별’ 로도 거시경제적 효과와 세대간 후생효과가 크게 달라질 수 있는 것으로 나타나고 있다. 정부는 이러한 부분도 충분히 감안하여 중장기적 관점에서 현재세대와 미래세대의 세부담 전가(후생변화)의 상충관계가 최소화되도록 재정운용을 모색하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 기타보고서 10-04 『감세의 경제적 효과와 재정운용』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.



제1회 KIPF 초중고 글짓기 및 대학생 논문 공모

* 『재정포럼』에서는 지난해에 이어 한국조세연구원과 매일경제신문사가 공동으로 주최하고 기획재정부의 후원으로 진행된 「제1회 KIPF 초중고 글짓기 및 대학생 논문 공모」 수상작 중 대학생 논문 우수상 1편을 게재한다. <편집자 주>

대학생 논문 공모 우수작

통일세의 도입가능성에 대한 실증적 연구

대학생들의 의식구조 조사를 중심으로

문준호, 민동준, 이치영/서울시립대학교 행정학과

[요약]

본 연구논문은 이명박 대통령의 2010년 8월 15일 광복 65주년 8·15 경축사 이후에 촉발된 통일세에 대한 사회적 논의를 동기로 한다. 통일세의 도입에 앞서 사회구성원들 간의 사회적 합의가 필요하게 되었고 이에 대해 가장 오랜 기간 비용부담을 짊어져야 할 잠재적인 비용부담세대(reunion cost bearing generation)가 될 현재 대학생들의 의식구조조사를 기반으로 통일세의 도입가능성을 살펴보고 이에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

설문조사를 통한 대학생들의 의식구조를 분석하기에 앞서 현존하는 우리나라의 통일기금인 남북협력기금의 문제점과 우리나라보다 먼저 통일을 경험한 독일의 통일재원 마련방안을 살펴보고 선행되어야 할 통일재원 마련의 중요성을 확인하고자 하였다. 남북협력기금의 경우에는 태생적으로 사전비용 지불 성격을 가지고 있어 통일 후를 대비하는 기금이 아니라는 한계점과, 집행 현황에서도 남북관계의 시기적인 분위기에 따라 꾸준하고 지속적인 집행이 이루어지지 않는 등의 문제점을 나타내었다. 더불어, 독일 통일의 경우에는 부정확한 통일비용의 예측과 이에 따른 준비 부족으로 인해서 통일 후에 경제적으로 많은 부담을 지게 되었다.

설문조사는 서울시 소재 4년제 대학에 재학 중인 남·여 대학생을 대상으로 하여 진행되었다. 적정학력 수준을 보유하고 있으며, 전국 각 지역의 학생들이 고루 분포되어 있기 때문에 우리나라 전체 대학생의 표본이 되어, 설문응답의 경우 신뢰할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 것이라고 판단하였기 때문이다. 설문조사를 진행하기 위해 비용부담자의 통일세에 대한 의식이 통일세 부담의지에 영향을 미친다고 기본 가설을 설정하였다. 그리고 위의 가설을 검증하기 위해 인구통계학적, 이념적, 경제적, 개인적 특성에 기반을 둔 설문과 통일세 반대시에는 어떠한 이유인지를 질의하였다. 그에 따른 설문결과를 토대로 빈도분석,



pearson 카이제곱값과 감마값을 이용한 교차상관관계분석(Cross-tabulation Analysis)을 실시하였다. 종속변수와 독립변수 간의 독립성검정을 위해서 pearson 카이제곱값을, 그리고 독립성검정이 유의미한 경우에는 그 유의미 정도를 파악하기 위해 감마값을 산출하였다.

설문조사 결과를 빈도분석과 교차상관관계분석을 통해 해석한 결과 인구통계학적 측면은 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 하위 변수인 성별, 가치관, 소득수준은 모두 통일세 찬반에 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 드러났다.

둘째, 이념적 측면의 경우에는 하위개념들을 모두 채택함으로써 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 특히 하위변수들 중에서 통일의 당위성 정도가 통일세의 도입가능성에 미치는 영향이 가장 높은 것으로 나타났다. 그에 반해 민족의 동질성 정도가 통일세의 도입가능성에 미치는 영향은 하위변수들 중에서 가장 낮은 것으로 드러났다.

셋째, 경제적 측면은 통일세의 도입가능성에 부분적으로 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 설문 결과 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났지만 통일의 단기적인 경제발전 기여 정도와 분단비용의 통일비용 상회 정도의 측면은 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

넷째, 개인적 측면은 가설을 부분채택하면서 통일세의 도입가능성에 부분적으로 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 하위변수 중에서 통일을 현 세대의 과업으로 받아들이는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼쳤으며 통일의 자주성 정도는 통일세의 도입가능성에 전자보다 낮은 수준의 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 하지만 통일세에 대한 인지 정도는 통일세의 도입가능성에 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

마지막으로 통일세 도입 반대 이유의 응답분포는 세금 신설에 대한 거부감, 통일세에 대한 인지 부족, 통일 반대, 정부에 대한 불신, 기존통일협력기금 활용 순으로 집계되었다. 특히 세금 신설에 대한 거부감(35.4%)과 통일세에 대한 인지 부족(32.7%)의 두 요소가 특히 비중이 높았다.

물론 시간·공간적인 한계로 인해서 설문의 표본이 한계를 지니고 있지만 설문 결과 도출된 정책적 시사점은 충분히 의의가 있다고 할 수 있겠다. 정책당국의 경우에 통일세 도입시 통일의 당위성과 장기적으로 통일이 한국경제 발전에 크게 이바지할 것임을 강조해야 한다. 그리고 통일이 더 이상은 미루면 안 되는 현 세대의 과업이라는 점을 국민들에게 주지시켜야 할 것이다. 이와 함께 세금 신설에 대한 범국민적인 동의를 얻기 위해서 통일세라는 신설세금이 기존의 세금과는 다른 통일재원을 마련하는 한 가지 방법이라는 점을 인식시키고, 국민들과의 수평적 소통을 바탕으로 한 정책 집행이 이루어지도록 해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 목적

2010년 8월 15일 이명박 대통령은 광복 65주년 8·15 경축사에서 통일에 대한 현실적인 준비를 시작할 때라는 점을 강조하면서, 통일비용을 사전적으로 조달하기 위한 방법으로 통일세의 도입을 제안했다. 이러한 대통령의 언급 이후 통일세에 대한 사회적 합의의 필요성이 제기되었다. 과거부터 통일에 대한 논의는 계속 있어 왔지만 사후 통일비용의 재원마련 방안에 관한 직접적인 논의는 이루어지지 않았다. 특히 통일세를 납부할 국민들의 생각을 알아보는 연구들이 존재해 왔지만, 통일세에 대한 현재 대학생들의 생각을 알아보는 연구는 거의 존재하지 않았다. 현재 대학을 다니는 세대들은 향후 사회에 진출하여 우리나라의 사회·경제·정치를 이끌어 갈 사회 리더집단으로서, 가까운 미래에 통일이 될 경우 적어도 20~30년간 통일에 필요한 재정 부담을 짊어져야 할 비용부담세대(reunion cost bearing generation)가 될 것으로 예상된다. 따라서 통일세에 대한 사회적 합의를 도출하고자 할 때 현재의 대학생들의 의견 역시 고려되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 대학생들의 의식구조를 조사함으로써 통일세의 도입가능성을 알아보는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 먼저 통일에 대한 대학생들의 의식을 포괄적으로 조사하여 어떠한 요인들이 통일세의 찬성과 반대에 영향을 미치는지를 알아보고, 더 나아가 각 요인들과 관련하여 현재 대학생들의 통일세 신설에 대한 입장에 어떠한 차이가 있는지 분석하여 본다. 마지막으로 이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구는 향후 통일세 신설에 대해 정책적인 시사점을 도출하여 우리 사회의 통일세 도입에 관한 건설적인 논의에 보탬이 되고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위해 이론적 고찰과 함께 대학생을 대상으로 한 설문지 조사방법을 채택하였다. 설문조사의 대상은 서울시 소재 4년제 대학에 재학 중인 남·여 대학생이다. 설문지 조사의 표본을 서울시 소재의 4년제 대학생들로 구성한 이유는 서울소재 4년제 대학에는 각 지역의 학생들이 고루 분포되어 있고 적정 학력수준을 보유하고 있어 설문에 대한 응답의 질을 높일 수 있다고 판단하였기 때문이다.

본 연구는 이론적 고찰과 함께 대학생들을 대상으로 한 설문을 실시하고 분석하여 대학생들의 통일세에 대한 의식을 알아보고자 한다. 먼저 이론적 고찰은 기존의 남북협력기금과 독일 통일사례를 연구한 논문과 서적 등을 분석함으로써 각각의 한계점을 파악하고 이를 통해



한국의 통일재원 마련의 중요성을 확인하고자 한다.

이와 함께 사후 통일비용을 준비하는 여러 가지 방법 중 하나인 통일세에 대한 대학생들의 의식구조를 알아보는 설문조사를 실시하려고 한다. 통일세에 대한 의식이 통일세 부담의지에 영향을 미칠 것이라는 기본 가설을 설정하였다. 그리고 위의 가설을 검증하기 위해 조사대상 대학생들에게 네 가지 종류의 질문(인구통계학적, 이념적, 경제적, 개인적 특성에 관한 질문)을 함으로써 설문결과를 토대로 빈도분석과 pearson 카이제곱값을 이용한 교차상관관계분석(Cross-tabulation Analysis)을 실시하였다. 교차상관관계분석(Cross-tabulation Analysis)을 검증방법으로 선택한 이유는 본 연구의 종속변수가 정성데이터이기 때문이다. 분석 후 변수들 간의 상관관계와 그 유의미 정도를 파악하여, 기본가설을 검증하였다. 마지막으로, 대학생들의 답변에 대한 분석과 가설을 검증한 결과를 바탕으로 통일세 도입에 관한 정책적 시사점을 도출하였다.

II. 통일재원에 대한 이론적 고찰

1. 남북협력기금

가. 남북협력기금의 정의 및 배경

남북협력기금은 불안정한 남북관계라는 특수성을 감안하여 북한 관련 사업에 필요한 비용을 탄력적으로 마련하여 교류 및 협력을 활성화하고 평화적 통일 환경을 조성하기 위한 차원에서 설치된 정부의 특별자금이다¹⁾. 그리고 남성욱(2003)은 「통일여건 조성비용」으로서 남북의 통합 전 경제 교류·협력 단계에서 경제공동체 형성을 위한 여건을 조성하기 위해서 한국 정부가 사전에 지불하는 비용으로 정의하였다²⁾.

남북협력기금의 조성 배경은 다음과 같다. 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언」을 발표하면서 남북관계를 불신과 대결구조에서 신뢰와 협력구조로 바꾸어 가기 위해 근본적인 정책전환을 모색하게 되었다. 그 이후 정부는 「대북 경제개방조치」를 취하고, 「남북교류협력에 관한 기본지침」과 「남북교류협력 세부시행지침」을 제정·시행하며 남북 간 교류협력을 위해 필요한 제도를 마련해 나갔다. 정부는 이와 같은 제도 마련 및 분위기 조성과 함께 남북교류활성화에 대비한 재정적 지원책을 강구해야 할 필요성을 인식하고 「남북협력기

1) 신동천 외 2명, 『통일비용과 남북협력 기금: 독일통일로부터의 교훈』, 2008년, p. 3.

2) 남성욱, 『남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구』, 2003년, p. 49.

금」 설치를 추진하게 되었다. 정부는 이와 같은 배경 하에 1990년 8월 1일 「남북협력기금법」을 공포하였다³⁾.

나. 남북협력기금의 조성 및 집행

1) 남북협력기금의 조성

남북협력기금의 조성재원은 남북협력기금법 제4조 및 동법 시행령 제2조에 ① 정부 및 정부 외의 자의 출연금 ② 다른 기금, 금융기관 등으로부터의 장기차입금, ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ④ 기금의 운용수입금, ⑤ 남북협력기금의 운용·관리과정에서 징수되는 수입금, ⑥ 남북교류협력사업의 시행과정에서 징수되는 수입금 등으로 규정하고 있다.

2) 남북협력기금의 집행

남북협력기금의 용도는 남북협력기금법 제8조에 규정되어 있다. 남북협력기금법에서는 기금의 용도로 다음 7가지 사항을 규정하고 있다.

- ① 남북한 주민왕래 지원
- ② 문화·학술·체육협력사업 지원
- ③ 교역 및 경제분야 협력 사업을 촉진하기 위한 자금의 지원 또는 융자
- ④ 남북교류협력 촉진을 위하여 대금 결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자해 주는 금융기관 등에 대한 지원
- ⑤ 민족공동체 회복에 기여하는 사업에 대한 지원
- ⑥ 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
- ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

다. 남북협력기금의 문제점

남북협력기금은 2010년 3월말 현재 약 9조 6천억원이며 이 가운데 정부출연금 약 4조 4천억원, 공자기금예수금 약 4조 7천억원, 운용수익금 약 5천억원이며 정부 외 출연금, 즉 민간출연금은 약 24억원에 불과해 정부출연금 이외의 재원조달 형태는 미약한 실정이다. 남북관계 진전에 따라 협력기금의 수요가 증가하고 있으나 기금 조성은 정부의 재정출연에만 의존해

3) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, 2008년, p. 3~4.



왔기 때문에 기금에 대한 국민적 관심을 유도하는 등 향후 기금의 확충과 관련하여 다양한 방안마련이 필요하다⁴⁾.

또한 통일부의 2010년 10월 남북협력기금 통계를 분석한 결과에 따르면 남북협력기금 집행에 문제가 있는 것으로 나타난다. 다음의 자료는 최근 5년 동안의 남북협력기금 조성·집행 통계이다.

〈표 1〉 최근 5년간 남북협력기금 조성·집행 통계⁵⁾

(단위: 백만원)

연 도	조성액	지출액	집행비율(%)
2006	1,626,634	470,995	29
2007	1,123,525	715,736	64
2008	846,826	231,204	27
2009	155,410	100,021	64
2010(10월까지)	515,245	48,760	9
합 계	4,267,640	1,566,716	37

06년도부터 남북협력기금의 조성액이 1,626,634만원에서 10년 10월에 와서는 515,245만원로 총 1,111,389만원인 06년 대비 약 68% 삭감되었으며 지출액 또한 06년 47,995만원에서 10년 10월 48,760만원으로 06년 대비 약 90% 가량 줄어들었다. 즉 기금의 조성액, 지출액 모두 줄어들었다.

그리고 각 연도의 총집행비율을 산정했을 때, 06년 10월 남북정상회담이 이루어진 이후 07년도의 집행비율은 남북관계의 긍정적인 변화에 따라 06년도 약 29%에서 07년도 약 63%로 급격한 증가가 이루어졌다. 반면 10년도의 집행 비율은 북핵위기와 천안함 사태 등 남북관계의 경색에 따라 09년도 약 40%에서 약 9%로 급격히 감소되었다. 이처럼 남북협력기금은 남북관계의 변화에 따라 지대한 영향을 받았다.

또한 남북협력기금의 본래 취지는 통일 여건의 조성을 위한 것이나, 기금 자체의 조성액과 지출액, 그리고 집행률이 감소함으로써 야기되는 통일 여건의 미성숙은 사후 나타날 통일비용을 예상할 수 없을 만큼 폭증시킬 수 있다. 남북협력기금은 「통일여건 조성비용」에 해당하며 이것은 일정 부분 「체제조정비용」과 상호 보완관계에 있다고 할 수 있는 만큼 남북협력기금의 사용은 통일비용의 사전집행에 해당된다고 할 수 있다⁶⁾. 「통일여건 조성비용」은 「체제조정비용」과 트레이드 오프(trade-off) 관계에 있을 때 「통일여건 조성비용」이 우선적으로 많이 소요

4) 남성욱, 『남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구』, 2003년, p. 45.

5) 통일부 자료.

6) 남성욱, 『남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구』, 2003년, p. 49.

된다면, 후속으로 「체제조정비용」은 적게 투입되며, 이는 통일비용의 우선적 집행에 해당한다고 할 수 있다⁷⁾.

하지만 최근 5개년도 총집행률의 평균이 약 38%에 머물러 있는 것을 고려할 때, 현재의 남북협력기금은 체제조정비용을 감소시키는 데 있어서 실질적인 역할을 수행하지 못함과 더불어, 사후 통일비용 마련 방안이 전무한 지금 오히려 사후 통일비용을 증가시키는 부정적인 결과를 초래하고 있다. 남북협력기금은 통일여건 조성비용이므로 내재적 한계를 지니고 있다.

2. 독일의 통일재원 사례

가. 독일의 통일 전 배경

1990년 10월 3일 서독과 동독의 통일이 이루어지기 전까지 특히 서독은 여러 가지 분야에서 통일을 위한 많은 노력을 기울였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 통일비용에 대한 논의는 비교적 활발히 이루어지지 않았다. 이는 서독과 동독의 통일에 대해 많은 당국 실무자들이 그 시기를 전혀 예상치 못했기 때문이었다. “1989년 11월에 베를린 장벽이 무너진 이후, 1990년 동독의 총선거 결과 ‘자유와 번영’을 구호로 내걸었던 독일연합이 승리하자 서독의 통일은 급물살을 타게 되었다⁸⁾.” 그러나 이에 반해 정작 독일 국민들은 통일에 대해 회의적인 시각을 보였다. 먼저 서독 국민들은 동독의 취약한 시장경제체제로 인해 야기되는 각종 정치·사회문제가 서독의 통화 증발에 따른 물가 상승, 세금 증가와 연방정부의 재정적자 그리고 마르크화의 가치하락 등과 같은 부정적인 문제들을 야기시킬 것이라 생각했다. 또 동독 국민들의 입장에서는 서독으로부터의 경제적 예측으로 인해 동독이 서독경제에 흡수되는 것 자체가 자존심을 상하게 하는 문제라고 평가하는 사람들도 있었다⁹⁾.

나. 독일의 통일재원 조성과정

1951년에서 1989년까지 서독 정부가 분단 상황에 의해 지출한 경비는 약 4,000억서독마르크로 추산된다. 이 중 대부분이 베를린 원조, 동독 내 정치범 석방사업, 동독에 지불하던 도로 이용료 등이었다. 통일과 함께 이러한 분단에 근거한 비용 대신에 통일에 의한 지출이 급격하

7) 경남대 극동문제연구소, 『남북한 통합연구현황자료집』 (서울: 경남대, 2000) p. 71~77 재인용

8) 전상진·강지원·원진실, 「통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의-독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-」, 『한·독 사회과학논총, 제17권 제3호』, 2007년, p. 13.

9) 정용길, 「한반도 통일 모델의 모색과 과제: 독일 통일의 교훈과 관련하여」, 『통일문제 연구 2000년 하반기호 통권 제34호』, 2000년, p. 169~170 참조



게 늘어났다¹⁰⁾. 이에 따라 통일재원 마련은 필수적이었다.

1) 독일통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit)

독일통일기금은 1990년 5월 18일 양독 정부 간 체결된 화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약을 근거로 연방정부와 주(州)정부 대표들이 모여 1994년 말까지 과도기 동안 총 1,150억DM를 보전하여 통합될 동쪽 신 연방 5개 주에 지원하기로 합의하고 연방정부의 특별 재산으로 설립된 것이다¹¹⁾. 독일통일기금의 재원은 채권발행과 연방의 예산지원을 통해서 이루어졌는데, 그 중 약 80%에 달하는 자금이 채권발행을 통해서 자본시장에서 유입되었고 나머지 20%는 연방예산지원을 통해서 충당되었다¹²⁾. 아래 표는 독일통일기금의 규모를 나타낸 것이다.

〈표 2〉 독일통일기금 규모

(단위: 10억DM)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	총액
규모	22,00	35,00	28,00	20,00	10,00	115,00
추가액	-	-	5,90	15,20	24,60	45,70
총계	22,00	35,00	33,90	35,20	34,60	160,70
연방정부 예산대비(%)	-	6.9	8.1	7.6	7.2	
GDP 대비(%)	-	1.2	1.1	1.1	1.0	

2) 조세

독일정부는 통일비용이 예상보다 훨씬 많아지자 1991년 7월부터 1년간 소득세, 재산세, 법인세에 연대 추가징수금 7.5%를 덧붙여 징수하기로 결정하였다. 그 이후 연대 추가징수금제도는 폐지되었지만, 독일통일기금이 끝나는 1995년부터 다시 시행되었다. 그리고 1998년 이후부터 다시 5.5%의 세금을 걷고 있다. 그리고 부가가치세, 사회보험세 등의 간접세를 인상했고 각종 세금감면조치를 철폐하는 등의 세수 확보를 단행했다.

10) 손기웅, 『독일통일 20년: 현황과 교훈』, 2010년, p. 60.

11) Frank Pilz & Hieke Ortwein, Das vereinte Deutschland (Stuttgart · Jena: Fischer Verlag, 1992), p. 185. 재인용

12) 전상진·강지원·원진실, 「통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의-독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-」, 『한·독 사회과학논총, 제17권 제3호』, 2007년, p. 18.

3) 정부예산 절감

독일정부는 구조적 재정적자를 줄이고, 공공재정에 대한 신뢰 회복 및 이자지급부담률 등을 고려 긴축재정을 운용했다.

구체적으로 살펴보면, “첫 번째로 과거 분단으로 인해 발생했던 상당한 규모의 지출을 통일 이후 폐지시켰다. 여행외환기금, 통과여행객일괄금 및 정치범 석방 재원을 폐지함으로써 45억 DM을 절감했다. 두 번째로 실업수당 및 실업보조금과 자녀수당 등 각종 사회보장비의 절감 및 삭감, 망명신청자 대책비의 절감 등으로 예산 절약을 도모하였다. 세 번째로 연방정부가 소유하고 있던 기업과 부동산을 매각하여 통일기금으로 일정 부분 충당하였다¹³⁾.” “마지막으로 독일 정부는 세출에서 행정비가 차지하는 비중을 낮추기 위해 노력하였다. 그리하여 행정비가 차지하는 비중은 1991년 24%에서 2007년 18%로 감소하였다. 그리고 연방정부 공무원 숫자가 1989년 30만 6,599명에서 2005년 24만 2,434명으로 작아져 세출에서 인건비 비중이 14.3%에서 9.7%로 낮아지게 되었다¹⁴⁾.”

다. 독일의 통일재원 조성상의 시사점

동독과 서독의 통일은 경제사회적 합의가 미진한 시점에 오로지 정치적 합의에 의해 이루어져 여러 방면에서 문제를 발생시키게 되었다. 특히 통일비용의 정확한 추산이 필요한 경제적 합의의 경우에는 실무진의 논의가 충분히 이루어지지 않아 통일비용에 대한 과소평가가 이루어지게 되었다. 더불어 그 이후에 임박한 독일 총선거를 의식한 독일여당의 포퓰리즘에 기반한 정책들이 집행이 되어 통일 이후 통일비용을 급증시키는 또 하나의 요인으로 분석되고 있다¹⁵⁾. 그리고 독일 통일기금은 1990년부터 5년 동안 한시적으로 운영되었다. 그 이유는 통일 이후 동독 지역의 경제성장과 각종 국영기업의 민영화에 따라 지방재정 수입을 동독 지역에서 자체적으로 조달할 수 있을 것이라는 지배적인 예측 때문이었다. 하지만 그러한 예측은 빗나가게 되었고 그에 따라 조세세율을 인상시키고 정부예산을 절감하는 등의 추가적인 노력을 기울였다. 다음으로 조세측면의 문제는, 조세인상에 대해 국민과 정부 간의 앞선 합의가 이루어지지 않아서 국민들의 심한 반발을 불러일으켰다¹⁶⁾. 이러한 모든 문제점들은 급속도로 이루어진 정치적 통일 때문에 구체적이고 정확한 통일비용을 산출하지 못함에서 야기되었다. 이것은 베를린 독일경제연구소(DIW)가 통일비용으로 5백억마르크(약 25조원)를 예상한 데

13) 김영윤·양현호, 「독일 통일에서 통합으로-문답으로 알아보는 독일 통일-」, 2009년, p. 243

14) 황의서, 「통일 이후 독일의 재정부담」, 2008년, p. 4

15) 대표적인 포퓰리즘 정책은 서독마르크와 동독마르크를 국제기준(4:1)을 어진 1:1 교환정책으로 동독의 수요초과에 따른 인플레이션, 임금인상으로 인한 동독기업들의 가격 경쟁력 상실을 불러오는 등 경제 전반에 심각한 해악을 끼치게 된다.

16) 양운철, 「정세와 정책」, “독일통일 20년에 비추어 본 통일세 논의”, 2010년 p. 10 참조



반해 1990년부터 2009년까지 실제적인 독일통일 비용에 약 1조 7,000억유로(약 2,550조원)를 실제로 사용한 것에서 그 예상이 빗나갔음을 보여 준다¹⁷⁾.

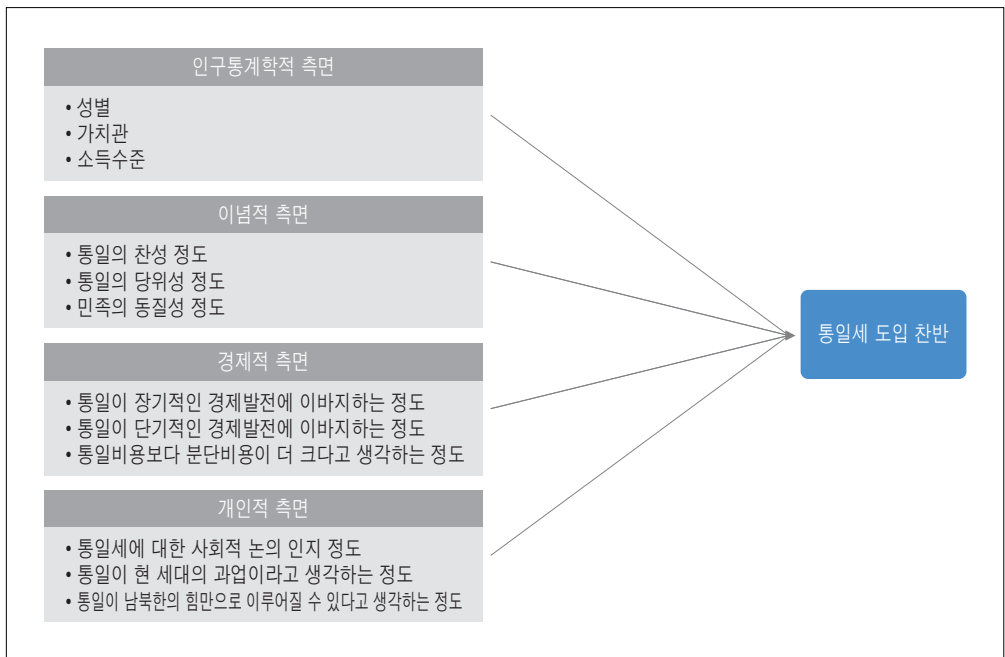
Ⅲ. 연구의 조사 설계

1. 남북협력기금

가. 연구분석모형

본 연구의 목적은 통일세의 도입 가능성에 대한 대학생들의 의식구조를 인구통계학적, 이념적, 경제적, 개인적 측면 4가지로 나누어 각각의 측면이 통일세의 도입가능성에 대해서 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하는 것이다.

[그림 1] 연구분석모형



17) 손기웅. 『독일통일 20년: 현황과 교훈』, 2010년, p. 60.

나. 연구가설

본 연구는 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

가설 1. 인구통계학적 측면은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.

- 1-1. 성별은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.
- 1-2. 가치관 수준은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.
- 1-3. 소득수준은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.

가설 2. 대학생들의 통일에 대한 이념적인 측면은 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

- 2-1 : 통일의 찬성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 2-2 : 통일의 당위성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 2-3 : 민족의 동질성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 3. 대학생들의 통일에 대한 경제적 측면은 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

- 3-1 : 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 3-2 : 남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 3-3 : 통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 4. 대학생들의 통일에 대한 개인적 측면은 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

- 4-1 : 통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 4-2 : 통일이 현 세대의 과업이라고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.
- 4-3 : 통일이 남북한의 힘만으로 이루어질 수 있다고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

2. 연구의 설계

가. 연구변수의 조작적 정의

본 연구는 연구목적에 달성하기 위해서 설문조사를 통한 실증분석을 실시하였다.

설문조사를 위한 설문지 작성과 각 변수들 사이의 인과관계를 검증하기 위해서는 변수들에



대한 적절한 정의가 필요하다. 따라서 변수들에 대한 조작적 정의를 기술하였다.

- 1) 성별 : 남자, 여자로 구분한다.
- 2) 가치관 : 현재 상황을 변화하려는 혹은 유지하려는 성향으로 정의한다.
- 3) 소득수준 : 한 가족의 월별 소득의 정도로 정의한다.
- 4) 통일에 대한 이념적 측면 : 이념은 사회적 상황에 대한 인식적 평가적 정향을 담은 관념적 신념체계(Belief system)를 의미한다¹⁸⁾. 따라서 통일에 대한 이념적 측면은 통일에 대해서 개인이 가지는 관념적 신념체계라고 정의한다.
- 5) 통일에 대한 경제적 측면 : 통일에 대한 경제적 측면은 통일이 이루어진 후 경제에서 발생할 여러 사건들에 대해 개인이 가지는 생각의 정도라고 정의한다.
- 6) 통일에 대한 개인적 측면 : 통일에 대한 개인적 측면은 통일과 관련한 여러 요인들에 대한 개인의 총체적 지각이라고 정의한다.

나. 설문지의 구성

본 연구는 서베이 조사방법(survey research methods)을 택하여 구조화된 설문지를 작성한 뒤 응답자들에게 응답을 기록하도록 한다. 설문지의 문항은 통일에 대한 이념적, 경제적, 개인적 측면을 알아보기 위한 문항과 응답자의 일반 정보를 알아보기 위한 인구통계학적 설문문항으로 구성하였다. 인구통계학적 문항을 제외한 설문문항은 리커트척도를 통해 각 문항의 응답의 반응을 점수로 환산하며, 응답범주는 1점에서 5점까지 5개의 범주로 나누어 구성한다. 그리고 통일세의 도입을 반대하는 사람들에게 한해 도입 반대의 5개의 객관식 문항을 조사하였다.

다. 자료수집 및 분석방법

1) 표본선정 및 자료수집

본 연구의 조사대상은 서울소재 4년제 대학교 재학생 중 서울시립대학교, 경희대학교, 한국외국어대학교 재학생을 대상으로 추출하였다. 2010년 11월 15일부터 2010년 11월 19일까지 5일간 남자 120명, 여자 120명으로 총 240명의 설문지를 배포하였다. 회수된 설문지 중 불성실한 응답으로 간주되는 21부를 제외하여 남자 113부, 여자 106부를 유효 표본으로 최종 분석과정에 활용하였다.

18) 네이버 백과사전

2) 분석방법

수집된 설문지는 SPSS를 활용하여 기본적인 분석을 실시하였다. 기본적으로, 평가도구인 설문지의 신뢰도를 검증하기 위해 신뢰도분석(reliability analysis)을 실시하였으며, 신뢰도분석은 Cronbach의 알파계수값을 이용하여 신뢰도를 검증하였다. 응답자들의 특성에 따른 통일세의 찬반 여부를 분석하기 위해 교차상관관계분석(Cross-tabulation Analysis)을 실시하였다. 서열 척도로 측정된 특성의 변수에 있어 차이가 있는지 확인하기 위해 pearson 카이제곱값을 사용하였고 순서데이터의 상관관계를 알아보기 위해 Γ 값(감마)을 사용하였다. pearson 카이제곱과 Γ 값(감마)을 상관관계분석에 사용한 이유는 설문지의 구성이 순서데이터와 명목데이터로 섞여 있기 때문이다. pearson 카이제곱검정으로 독립성의 차이 유무를 검증하였고, Γ 값(감마)으로 변수 간 상관관계 정도를 분석하였다. 마지막으로 통일세의 도입 반대 이유는 빈도분석으로 분석하였다.

라. 측정변수의 타당도 및 신뢰도 검증

본 논문의 연구목적은 달성하기 위해 독립변수는 통일에 대한 이념적, 경제적, 개인적 측면을 설정하였으며 종속변수로는 통일세 찬성, 반대 여부를 설정하였다. 설문지의 신뢰도 측정을 위해 Cronbach의 알파값을 통해 신뢰도 분석을 실시하였다.

〈표 3〉 신뢰도 통계량

Cronbach의 알파	항목 수
0.813	9

일반적으로 Cronbach의 알파값이 0.8 이상일 때 해당 지수가 신뢰적인 것으로 보기 때문에 본 연구의 설문문항의 신뢰도는 수용 가능한 것으로 나타났다¹⁹⁾.

IV. 실증분석

본 장에서는 통일세 도입가능성에 영향을 미치는 변수들에 대한 분석과 가설에 대한 실증 분석을 통해 연구의 의미를 모색하고자 한다.

19) 허명희, 『SPSS설문지 조사 입문』, 2007년, p. 73.



1. 응답자의 특성

설문응답자의 인구통계학적 특성을 표로 정리한 것은 아래와 같다. 성별은 남성이 113명, 여성이 106명으로 나타났다. 나이분포는 대학생들의 조사인 만큼 19세에서 30세까지 범위가 다양했으나 24세가 44명으로 가장 높은 빈도를 보였다. 평균소득 수준은 가족의 월평균소득으로 150만원 미만부터 450만원 이상까지 설문문항을 구성하였다. 그 중 소득이 250만원 이상인 사람이 170명으로 전체 표본의 약 77% 정도를 차지하였다.

〈표 4〉 응답자의 인구통계학적 특성

인구통계학적 특성		빈도	퍼센트	누적 퍼센트
성별	남자	113	51.6%	51.6%
	여자	106	48.4%	100%
	합계	219	100	
연령	19	4	1.8	1.8
	20	39	17.8	19.6
	21	21	16.0	35.6
	22	19	8.7	44.3
	23	41	18.7	63.0
	24	44	20.1	83.1
	25	26	11.9	95.0
	26	6	2.7	97.7
	27	2	0.9	98.6
	28	1	0.5	99.1
	29	1	0.5	99.5
	30	1	0.5	100
합계	219	100		
가치관	현재 상황을 변화하려는 성향	117	53.4	53.4
	현재 상황을 유지하려는 성향	102	46.6	100
	합계	219	100	
소득수준 (단위: 만원)	150 미만	13	5.9	5.9
	150 이상 ~ 250 미만	36	16.4	22.4
	250 이상 ~ 350 미만	65	29.7	52.1
	350 이상 ~ 450 미만	50	22.8	74.9
	450 이상	55	25.1	100
	합계	219	100	

2. 변수에 따른 응답자들의 빈도분석

가. 이념적 측면에 대한 응답분포

〈표 5〉 이념적 측면에 대한 빈도표

변 수	빈 도					점수 평균
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
통일에 대한 찬성 정도	25 (12.5%)	41 (20.5%)	53 (26.5%)	58 (29.0%)	23 (11.5%)	3.09
통일의 당위성 정도	26 (13.0%)	46 (23.0%)	34 (17.0%)	70 (35.0%)	24 (12.0%)	3.11
민족의 동질성 정도	15 (7.5%)	28 (14.0%)	63 (31.5%)	79 (39.5%)	15 (7.5%)	3.27

이념적 측면에 대한 응답분포는 위의 표와 같이 나타났다. 하위 변수 3개 모두 평균점수가 약 3점 정도로 이념적 측면에 대한 대학생들의 통일에 대한 의식은 ‘보통이다’에 수렴하고 있는 것으로 나타났다. 다만 민족의 동질성 정도는 점수평균이 3.27로 나타나 통일에 대한 찬성 정도나 통일의 당위성 정도보다 높은 점수분포를 보였다.

나. 경제적 측면에 대한 응답분포

〈표 6〉 경제적 측면에 대한 빈도표

변 수	빈 도					점수 평균
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
통일의 장기적인 경제발전 기여 정도	25 (12.5%)	41 (20.5%)	53 (26.5%)	58 (29.0%)	23 (11.5%)	3.49
통일의 단기적인 경제발전 기여 정도	26 (13.0%)	46 (23.0%)	34 (17.0%)	70 (35.0%)	24 (12.0%)	2.18
분단비용의 통일비용 상회 정도	15 (7.5%)	28 (14.0%)	63 (31.5%)	79 (39.5%)	15 (7.5%)	3.16



경제적 측면에 대한 응답분포는 위의 표와 같이 나타났다. 특히, 통일의 장기적인 경제발전 기여 정도는 높은 점수분포를 보였다. 반면, 같은 경제적 측면이지만 통일의 단기적인 경제발전 기여 정도는 장기적인 경제발전 변수보다 1.3점 낮은 평균점수를 보여 장·단기적인 경제발전 기여 정도에 대한 뚜렷한 시각 차이를 보여주었다.

다. 개인적 측면에 대한 응답분포

〈표 7〉 개인적 측면에 대한 빈도표

변 수	빈 도					점수 평균
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
통일세에 대한 인지 정도	25 (12.5%)	41 (20.5%)	53 (26.5%)	58 (29.0%)	23 (11.5%)	3.05
통일을 현 세대의 과업으로 받아들이는 정도	26 (13.0%)	46 (23.0%)	34 (17.0%)	70 (35.0%)	24 (12.0%)	2.91
통일의 자주성 정도	15 (7.5%)	28 (14.0%)	63 (31.5%)	79 (39.5%)	15 (7.5%)	1.88

개인적 측면에 대한 응답분포는 위의 표와 같이 나타났다. 특히 통일의 자주성 정도의 변수는 1.88의 매우 낮은 평균점수를 보여 자주적 통일에 대한 부정적인 시각을 보여주었다.

라. 통일세 도입 반대 이유에 대한 응답분포

〈표 8〉 통일세 도입 반대 이유에 대한 빈도표

변 수	빈 도				
	세금 신설에 대한 거부감	정부에 대한 불신	통일 반대	기존 통일협력 기금 활용	통일세에 대한 인지 부족
통일세 반대 이유	52 (35.4%)	11 (7.5%)	28 (19.0%)	8 (5.4%)	48 (32.7%)

통일세 도입 반대 이유에 대한 응답분포는 위의 표와 같이 나타났다. 세금 신설에 대한 거부감과 통일세에 대한 인지 부족이 대학생들이 통일세 도입을 반대한 가장 큰 반대 이유로 드러났다.

3. 가설의 판단

가설의 검증 결과 가설 1의 경우 세부가설이 모두 유의미한 결과가 나오지 않아 기각한다. 가설 2는 세부가설 2-1, 2-2, 2-3 모두 유의미한 결과가 나왔기 때문에 최종 채택한다. 가설 3은 세부가설 3-1만 유의미한 결과가 나오고 3-2, 3-3은 유의미한 결과가 나오지 않았기 때문에 부분 채택한다. 가설 4는 4-2, 4-3은 유의미한 결과가 나오고 4-1은 유의미한 결과가 나오지 않았기 때문에 부분 채택한다.

〈표 9〉 가설의 판단

가설 번호	가설의 내용	채택 여부
1	인구통계학적 측면은 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.	기각
1-1	성별은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.	기각
1-2	가치관 수준은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다	기각
1-3	소득수준은 통일세 도입에 영향을 끼칠 것이다.	기각
2	대학생들의 통일에 대한 이념적인 측면은 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
2-1	통일의 찬성 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
2-2	통일의 당위성 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
2-3	민족의 동질성 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
3	대학생들의 통일에 대한 경제적 측면은 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	부분채택
3-1	남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
3-2	남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	기각
3-3	통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	기각
4	대학생들의 통일에 대한 개인적 측면은 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	부분채택
4-1	통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	기각
4-2	통일이 현 세대의 과업이라고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택
4-3	통일이 남북한의 힘만으로 이루어질 수 있다고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.	채택



4. 가설의 검증

설문문항의 성격 차이로 인해 인구통계학적 측면인 성별과 가치관은 교차표를 사용해 분석하고 그 외 변수들은 교차상관관계분석(Cross-tabulation Analysis)을 통해 유의수준을 검증하였다. 본 연구에서 채택하는 신뢰수준은 95%로 이는 교차분석을 통한 pearson 카이제곱의 유의수준이 0.05 이하 값일 때 가능하다. 따라서 pearson 카이제곱값이 0.05 이하일 때 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 채택된 대립가설에 대해서는 각 독립변수와 독립변수 간의 유의 정도를 파악하기 위하여 F 값(감마)을 이용하였다. 통상적으로 F 값(감마)이 0.5 이상이면 유의미한 정(正)의 상관관계가 있다고 볼 수 있다. pearson 카이제곱값이 0.05 이상인 경우에는 신뢰수준을 만족시키지 못하기 때문에 귀무가설을 채택해 대립가설을 기각한다.

가. 인구통계학적 측면이 통일세 도입에 미치는 영향

위에서 설정한 가설 1의 검증을 위해 세부가설 1-1, 1-2, 1-3을 각각 검증하였다.

가설 1-1 : 성별은 통일세 도입 찬반 여부에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 인구통계학적 항목인 성별이 통일세 도입 찬반 여부에 영향을 끼칠 것으로 판단하였다.

〈표 10〉 성별에 따른 통일세 도입 찬반 교차표

		통일세 도입 찬반		합계
		찬성	반대	
성별	남자	69(61.1%)	44(38.9%)	113
	여자	78(73.6%)	28(26.4%)	106
합계		147(100%)	72(100%)	219

교차분석 결과 남자의 찬성비율은 61.1% 여자의 찬성비율은 73.6%로 여자가 약 12% 가량 높은 것으로 나타났다. 하지만 이 결과는 성별이 통일세 도입 찬반에 큰 영향을 끼친다고 할 수 없는 미미한 수준이다.

가설 1-2 : 가치관 수준은 통일세 도입 찬반 여부에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 인구통계학적 항목인 개인의 가치관이 통일세 도입 찬반 여부에 영향을 끼칠 것으로 판단하였다.

〈표 11〉 가치관에 따른 통일세 도입 찬반 교차표

		통일세 도입 찬반		합계
		찬성	반대	
가치관	현재 상황을 변화하려는 성향	77(65.8%)	40(34.2%)	117
	현재 상황을 유지하려는 성향	70(68.6%)	32(31.4%)	102
합계		147(100%)	72(100%)	219

교차분석 결과 현재 상황을 변화하려는 성향을 가진 사람의 찬성비율은 65.8%, 현재 상황을 유지하려는 성향을 가진 사람의 찬성비율은 68.6%로 현재 상황을 유지하려는 성향을 가진 사람이 약 3% 가량 높은 것으로 나타났다. 하지만 이 결과는 개인의 가치관이 통일세 도입 찬반에 큰 영향을 끼친다고 할 수 없는 미미한 수준이다.

가설 1-3 : 소득수준은 통일세 도입 찬반 여부에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 개인의 소득수준이 통일세 도입에 대한 찬반 여부에 영향을 끼칠 것이라 판단하였다. 가설의 검증을 위해 귀무가설과 대립가설을 설정하였다.

HO: 통일의 찬성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

HI: 통일의 찬성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.397로 유의수준 0.05보다 크기 때문에 귀무가설을 채택한다. 이것은 소득수준과 통일세 도입가능성 간의 관계를 유의미한 수준에서 신뢰할 수 없음을 의미한다. 따라서 가설 1-3을 기각한다.

나. 이념적 측면이 통일세 도입에 미치는 영향

위에서 설정한 가설 2의 검증을 위해 세부가설 2-1, 2-2, 2-3을 각각 검증하였다.

가설 2-1 : 통일의 찬성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 2-1의 검증을 위해 귀무가설(HO)과 대립가설(HI)을 설정하였다.

HO: 통일의 찬성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

HI: 통일의 찬성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일에 대해 찬성하는 정도가 클수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일에 대해 찬성할수록 통일을 미리 준비해야 한다는 인식이 클 것이라고 생각했기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.00으로 나



타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 F 값(감마)이 0.571로 나타났다. 이것은 통일에 대해 찬성할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 57%로 유의미한 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

가설 2-2 : 통일의 당위성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 2-2의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 통일의 당위성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 통일의 당위성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일이 당연히 필요하다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일이 필요하다는 인식이 클수록 통일세 도입에 대해서 더욱 적극적인 것이라고 생각했기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.00으로 나타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 F 값(감마)이 0.590으로 나타났다. 이것은 통일이 당연히 필요하다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 59%로 유의미한 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

가설 2-3 : 민족의 동질성 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 2-3의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 민족의 동질성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 민족의 동질성 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 남북한이 같은 민족공동체라고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 남북한이 같은 민족이라고 생각할수록 경제적 부담에 대한 거부감이 작을 것이라고 생각했기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.00으로 나타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 F 값(감마)이 0.484로 나타났다. 이것은 남북한이 같은 민족공동체라고 생각할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 48%로 유의미 정도가 낮은 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

다. 경제적 측면이 통일세 도입에 미치는 영향

위에서 설정한 가설 3의 검증을 위해 세부가설 3-1, 3-2, 3-3을 각각 검증하였다.

가설 3-1 : 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 3-1의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지한다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일로 인해 나타나는 장기적인 경제발전 효과가 클수록 통일세를 일종의 투자로 인식하여 미래의 경제적인 삶의 질이 높아질 것이라고 생각했기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.00으로 나타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 F 값(감마)이 0.542로 나타났다. 이것은 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지한다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 54%로 유의미한 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

가설 3-2 : 남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 3-2의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 남북한의 통일이 단기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지한다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일이 가져다 줄 코리아 디스카운트(Korea Discount)²⁰⁾의 해소로 인한 단기적인 이익이 크다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.07로 나타나 대립가설을 기각하고 귀무가설을 채택하였다.

가설 3-3 : 통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 3-3의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을

20) 한국 기업 가치에 비해 주가가 저평가되어 있음을 나타내는 말이다. 남북한의 휴전상황이 야기하는 각종 교전들과 전쟁에 대한 잠재적인 위험이 그 원인 중 하나이다.



끼치지 않을 것이다.

H1: 통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일비용보다 분단비용이 더 크다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일에 소요되는 비용보다 분단체제 유지비용이 더 크다고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.352로 나타나 대립가설을 기각하고 귀무가설을 채택하였다.

라. 개인적 측면이 통일세 도입에 미치는 영향

위에서 설정한 가설 4의 검증을 위해 세부가설 4-1, 4-2, 4-3을 각각 검증하였다.

가설 4-1 : 통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 4-1의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일세에 대한 사회적 논의의 인지 정도가 높을수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일세에 대한 인지 정도가 높을수록 사전적 통일비용 준비에 대해 찬성할 것이라고 판단하였기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.557로 나타나 대립가설을 기각하고 귀무가설을 채택하였다.

가설 4-2 : 통일이 현 세대의 과업이라고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 4-2의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 통일이 현 세대의 과업이라고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 통일이 현 세대의 과업이라고 생각하는 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일이 현재 세대가 가지고 있는 과업이라고 생각할수록 통일세 도입에 찬

성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일이 현 세대가 이루어야 할 업적이라 생각할수록 통일이 발생시킬 비용에 대한 수용 정도가 높아져 통일비용 준비에 대해 찬성할 것이라고 판단하였기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.00으로 나타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 r 값(감마)이 0.646으로 나타났다. 이것은 통일이 현재 세대가 가지고 있는 과업이라고 생각할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 64%로 유의미한 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

가설 4-3 : 통일이 남북한의 힘만으로 이루어질 수 있다고 생각하는 정도는 통일세 도입에 정(正)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 4-3의 검증을 위해 귀무가설(H0)과 대립가설(H1)을 설정하였다.

H0: 통일이 남북한의 힘만으로 이루어질 수 있다고 생각하는 정도는 통일세의 도입 가능성에 영향을 끼치지 않을 것이다.

H1: 통일이 남북한의 힘만으로 이루어질 수 있다고 생각하는 정도는 통일세의 도입 가능성에 영향을 끼칠 것이다.

본 연구에서는 통일이 남북한의 희망만으로 이루어 질 것이라고 생각할수록 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였다. 그 이유는 통일이 자주적으로 이루어지기 위해서는 통일비용 마련의 한 방안인 통일세 도입에 찬성할 것이라고 판단하였기 때문이다. 교차상관관계분석 결과 pearson 카이제곱의 유의확률값이 0.034로 나타나 귀무가설을 기각하고 대립가설을 채택하였다. 또한 분석한 r 값(감마)이 0.310으로 나타났다. 이것은 통일이 현재 세대가 가지고 있는 과업이라고 생각할수록 통일세 도입에 찬성하는 정도가 약 31%로 유의미 정도가 낮은 정(正)의 상관관계를 나타낸다는 것을 뜻한다.

V. 결론 및 시사점

이명박 대통령의 경축사에서 시작된 통일세에 대한 논의가 동기가 된 본 연구는 통일세 도입가능성을 대학생의 의식구조 조사를 통해 알아보고자 하였다. 우선 통일세 도입의 필요성을 살펴보기 위해 현재 유일한 통일관련 재원인 남북협력기금의 조성배경과 목적, 문제점을 살펴 보았고 앞서 통일을 이룬 독일의 사례를 살펴봄으로써 통일재원 조성상의 시사점을 알아보고자 하였다.

본 연구에서는 통일세의 도입가능성에 인구통계학적 측면과 통일에 대한 이념적, 경제적 그리고 개인적 측면들이 영향을 끼칠 것으로 것이라는 가설을 설정하였고 이를 토대로 잠재적인 세금 부담자인 대학생들에게 설문을 실시하였다.



이를 바탕으로 각 변수들이 통일세의 도입가능성에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구통계학적 측면은 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 하위 변수인 성별, 가치관, 소득수준은 통일세 찬반에 유의미한 영향을 끼치지 않았다.

둘째, 이념적 측면은 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 특히 통일의 당위성 정도가 통일세의 도입가능성에 미치는 영향이 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 민족의 동질성 정도가 통일세의 도입가능성에 미치는 영향은 상대적으로 낮은 것으로 드러났다.

셋째, 경제적 측면은 통일세의 도입가능성에 부분적으로 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 남북한의 통일이 장기적으로 통일한국의 경제발전에 이바지하는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 하지만 통일의 단기적인 경제발전 기여 정도와 분단비용의 통일비용 상회 정도의 측면은 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

넷째, 개인적 측면은 통일세의 도입가능성에 부분적으로 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 하위변수인 통일을 현 세대의 과업으로 받아들이는 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 통일의 자주성 정도는 통일세의 도입가능성에 정(正)의 영향을 끼치지만 그 영향이 상대적으로 낮은 것으로 드러났다. 통일세에 대한 인지 정도는 통일세의 도입가능성에 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

마지막으로 통일세 도입 반대 이유의 응답분포는 세금 신설에 대한 거부감, 통일세에 대한 인지 부족, 통일 반대, 정부에 대한 불신, 기존 통일협력기금 활용 순으로 나타났다.

이를 통해 도출한 정책적 시사점은, 통일세에 대한 논의시 통일세 도입의 전제로 통일의 당위성을 강조하고, 장기적인 안목에서 통일이 한국경제의 발전을 가져올 것이기 때문에 통일세의 지출이 단순한 비용부담이 아닌 더 나은 미래를 위한 장기적 투자임을 인식시킬 필요가 있다. 그리고 통일세의 도입과 관련하여 국민들로 하여금 이 통일이 먼 미래의 일이 아닌 현 세대가 이루어야 할 과제임을 주지시켜야 한다. 또한 통일세에 대한 반대의 응답분포에서 알 수 있듯이, 세금 신설에 대한 거부감과 통일세에 대한 인지 부족이 가장 큰 반대요인으로 드러났다. 따라서 국민들이 통일세를 단지 세금이 아닌 통일재원을 마련하는 한 가지 방법론으로서 인식하도록 노력하여야 한다. 끝으로 통일세에 대한 범국민적인 인지가 이루어질 수 있도록 공청회 등을 비롯해 국민들과 상호 소통해야 할 것이다.

물론 본 연구가 시간·비용적인 제약으로 인해 범국민적으로 이루어지지 않고 대학생들의 의식구조만을 파악한 것은 본 연구의 한계점으로 작용할 수 있겠지만, 본 연구의 주제는 기존에 다루어지지 않았던 내용이며 잠재적인 비용부담자인 대학생들을 중심으로 본 연구를 수행함으로써 정책 담당자들에게 보다 장기적인 안목에서의 정책수립을 위한 시사점을 던져준 것에 그 의미가 있다고 하겠다. KIPF

<참고문헌>

- 김영윤·양현모, 「독일 통일에서 통합으로 -문답으로 알아보는 독일 통일-」, 통일부, 2009년.
- 남성욱, 「남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한연구」, 『북한연구학회보 제7권 1호』, 북한연구학회, 2003년, pp. 39~63.
- 신동천·이은국·오재록, 「통일비용과 남북협력 기금: 독일통일로부터의 교훈」, 『통일연구』, 연세대학교 통일연구원, 2008년, pp. 3~45
- 신우철, 「독일통일 10년, 그 비용과 수익의 총체적 평가」, 『평화문제연구소 통권 제40호』, 평화문제연구소, 2003년, pp. 247~271P.
- 손기웅, 『독일통일 20년: 현황과 교훈』, 통일부 통일교육원, 2010년.
- 안광호·임병훈, 『SPSS를 활용한 사회과학조사방법론』, 학현사, 2006년.
- 양운철, 「통일비용의 추정과 재원 조달방안」, 『세종정책연구 2권 1호』, 세종연구소, 2006년, pp. 43~74.
- 양운철, 「독일통일 20년에 비추어 본 통일세 논의」, 『정세와 정책』, 세종연구소, 2010년, p. 9~11,
- 전상진·강지원·원진실, 「통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 -독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-」, 『한·독 사회과학논총, 제17권 제3호』, 한·독사회과학회, 2007년, pp. 9~44.
- 정용길, 「통일독일의 통일비용과 경제통합」, 『유럽연구 제26권 3호』, 한국유럽학회, 2008년, pp. 1~29
- 정용길, 「한반도 통일 모델의 모색과 과제: 독일 통일의 교훈과 관련하여」, 『통일문제 연구 2000년 하반기호 통권 제34호』, 평화문제연구소, 2000년, pp. 168~187
- 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, 통일부, 2008년.
- 통일부, 『남북협력기금 운용관리규정』, 통일부, 2008년.
- 통일부, 『남북협력기금통계』, 통일부, 2010년.
- 하연섭, 「독일통일과 재정개혁: 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로」, 『사회과학논집』, 연세대학교 사회과학연구소, 1998년, pp. 149~180
- 한운석, 「독일 통일 20년의 성과와 한계」, 『역사와 담론 제54집』, 호서사학회, 2009년, pp. 235~272.
- 황의서, 『통일 이후 독일의 재정부담』, 한국국제경제학회, 2008년, pp. 257~290.
- 허명희, 『SPSS 설문지 조사 입문』, 도서출판 한나래, 2007년



주요국의 조세동향

동향 11-08

요약

- 미국 국세청(IRS)은 2011년부터 일정규모 이상의 세무대리인의 전자신고를 의무화하고, 해외 은닉 재산에 대한 제2차 역외소득 특별자진신고기한(2011년 8월 31일)을 설정하며, 비전문 세무대리인에 대한 자격검증 시험을 도입하는 등 정책을 시행할 예정임
- 독일 정부는 개인납세자의 세무신고 절차를 간소화하는 데 초점을 둔 조세간소화법(안)을 2011년 3월 18일에 의회에 제출하여 심의 중에 있음
- 대만 행정원은 투기적인 부동산거래와 사치품에 대한 사치세를 도입하는 법안을 가결함

로 세무신고를 이행해야 함을 요구하였고, IRS는 최근 이와 관련된 전자신고 면제 사유 등을 포함하는 세무규정을 발표함

- 2011년 중 100건 이상의 개인소득세 신고서를 작성·신고대행하는 세무대리인에게 전자신고 의무규정이 적용됨
 - 전자신고 의무규정은 2012년부터 10건 이상 개인소득세를 신고하는 세무대리인으로 확대 적용될 예정임
- 전자신고 적용대상 세무대리인이 정당한 사유 없이 전자신고 의무를 이행하지 않은 경우 전자신고 의무 불이행 세무신고 한 건당 100달러의 가산세가 부과됨
 - 세무대리인이 고객의 전자신고 거부사실을 입증하거나 전자신고 관련 전산오류의 발생사실을 입증하는 등 법규에서 정하고 있는 정당한 사유에 해당하면 세무대리인의 전자신고 의무를 면제함

1. 미국

가. 세무대리인의 전자신고 의무화

- 2009년 발표한 세법규정에서는 2011년부터 개인소득세를 신고대행하는 세무대리인은 전자신고 방법으

나. 해외 은닉재산에 대한 2차 역외소득 특별자진신고

- IRS는 개인납세자가 2011년 8월 31일까지 해외 은닉 재산을 자진신고·납부하는 '제2차 역외소득 특별자진신고 방침'을 발표함
- 최근 IRS는 해외 은닉재산에 대한 추적 및 조사를 강화하고 있으며 이러한 상황에서 과거 은닉한 해외

소득을 자진신고할 의사가 있는 개인납세자에게 기회를 제공하기 위한 조치임

- 이번 자진신고기간 동안 역외 재산을 신고하는 납세자는 형사소추나 더 높은 벌과금의 부담을 피할 수 있을 것으로 기대됨
- 자진신고 납세자는 2003년부터 2010년 동안 발생한 역외소득에 대한 본세와 가산세(신고불성실 가산세와 최고 8년간의 이자)를 납부해야 하며, 해외 은행계좌 잔액의 25%를 벌금으로 납부해야 함
- 일정한 자격요건을 갖춘 경우에는 25%보다 낮은 5%를 적용받고, 소규모 해외계좌에 대해 12.5%의 벌금을 적용함

- 2009년 제1차 해외 은닉재산에 대한 자진신고 프로그램을 진행한 결과 자진신고기간 동안 약 15,000건이 자진신고·납부되었으며, 1차 자진신고기간 이후 현재까지 3,000건의 추가 자진신고가 접수되었음
- 2009년 자진신고 프로그램은 최근 6년간 발생한 역외소득을 대상으로 진행되었으며 최고 20%의 벌금을 추가 납부하였음

다. 세무대리인의 자격검증 강화

- IRS는 비전문 세무대리인의 관리를 강화하고 세무신고 오류를 개선할 목적으로 세무대리인이 IRS에 등록하고 고유번호(Preparer Tax Identification Number, PTIN)를 부여받도록 하였음
- 2011년 신고분부터 본 규정이 적용됨
- IRS는 전문 세무대리인(공인회계사, 변호사, 등록 세무대리인)뿐만 아니라 비전문 세무대리인에 대해서도 세무대리를 허용해 왔으며, 그 결과 발생한 문제점을 개선하기 위해 새로운 제도를 도입함
- 비전문 세무대리인뿐만 아니라 전문 세무대리인도

IRS에 세무대리인으로 등록하고 번호를 부여받아야 함

- 2011년 9월부터 비전문 세무대리인을 대상으로 자격시험 및 세무대리인 의무교육이수제도를 시행할 예정임
- 2011년 9월 이후 비전문 세무대리인이 PTIN을 부여받기 위해서는 IRS에서 주관하는 자격시험을 통과해야 하며, 매년 15시간 이상 전문 교육과정을 이수해야 함

2. 독일 조세간소화법 입법 추진

- 독일의 연립정부가 도입을 추진중인 조세간소화법(안)이 2011년 3월 18일에 의회에 제출되어 검토중임
- 법(안)은 2011년 7월에 제정되어 2012년 1월 1일부터 적용될 예정임
- 법(안)은 주로 개인납세자의 세무신고절차의 간소화에 초점이 맞춰짐
- 특히 서류에 기반하는 절차를 IT에 기반하는 절차로 전환하는 것을 주요 골자로 함
- 조세간소화법(안)을 사업자와 일반 납세자에 관련 사항으로 구분하여 아래에서 설명함

가. 사업자 관련 사항

- 개정 법(안)에서는 사업자에게 영향을 주는 규정 중 가장 중요한 항목인 전자세금계산서가 전자서명을 포함하지 않아도 세금계산서로 인정하고 있음
- 현행 법률에 따르면, 전자세금계산서는 특정한 전자서명을 포함하여야만 부가가치세법상 세금계산서요건을 충족함
- 유효한 부가가치세법상 세금계산서란 매입자에게



매입세액공제를 적용할 수 있는 세금계산서를 의미함

- 개정 법(안)에 따르면, 유효한 부가가치세법상 세금계산서(VAT invoice)는 전자서명 없이 전자적으로 발송될 수 있음
- 따라서 E-mail이나 E-mail에 첨부된 전자문서(예를 들어, PDF 문서)는 전자서명이 없더라도 부가가치세법상 유효한 세금계산서가 될 수 있음

■ 개정 법(안)은 법적 구속력 있는 세법해석 답변(tax ruling)을 신청하는 것에 대한 수수료를 인하함

- 현행 법률에 따르면, 과세당국으로부터 법적 구속력 있는 세법해석 답변을 신청하기 위하여 수수료를 지불하여야 하며, 수수료는 해당 건(matters)이 납부세액에 미치는 영향을 평가하여 결정됨
- 개정 법(안)에 따르면, 해당 건의 평가액이 10,000유로를 초과하지 않으면 별도의 수수료 없이 법적 구속력 있는 세법해석 답변을 신청할 수 있음

■ 개정 법(안)은 사업소득자와 관련 있는 다른 신고사항을 간소화함

- 현행 법률에 따르면, 독일의 납세자는 외국에 고정사업장을 설치하거나 파트너십이나 독일에서 설립되지 않는(not resident) 법인의 지분을 취득한 이후 한 달 이내에 관할권을 가진 독일 과세당국에 신고하여야 함
- 개정 법(안)에 따르면, 납세자는 외국에 고정사업장을 설치하거나 파트너십이나 독일에서 설립되지 않는(not resident) 법인의 지분을 취득하는 경우에도 1년 이내에 한 번만 신고할 수 있도록 함
- 납세자는 신고사항이 발생한 역년이 종료한 이후 5개월 이내에 신고하면 됨

■ 개정 법(안)은 주주투입자본 계정의 변화가 있던 연도에만 주주투입자본 계정을 신고하도록 신고의무를 완화함

- 주주투입자본 계정은 주주가 회사에 투자한 자본금, 자본잉여금으로 회사의 영업으로 인해 발생한 이익이나 이익잉여금이 아닌 자본임
- 주주가 투입한 자본은 세무 목적상 별도 계정으로 관리하여야 함
- 이는 주주투입자본의 배분을 과세대상이 되는 배당금에서 배제하기 위함
- 현행 법률에 따르면, 배당금의 원천이 이익(profit)이 아니라 주주가 투입한 자본(capital contribution)인 경우에 주주에게 지급한 배당금은 주주단계에서 배당소득세가 과세되지 않음
- 현행 제도에 따르면, 주주투입자본 계정상 변동이 없더라도 법인은 주주투입자본 계정을 매년 신고하여야 함
- 개정 법(안)에 따르면, 의회는 주주투입자본 계정의 신고를 간소화하여 실제 주주투입자본 계정의 변화가 있던 연도에만 신고하도록 함

나. 일반 납세자 관련 사항

■ 개정 법(안)에서는 근로소득자의 표준소득공제 금액을 인상시킬 계획임

- 근로소득자의 표준소득공제(standard lump sum tax deduction) 금액은 현행 920유로에서 1,000유로로 인상될 예정임

■ 개정 법(안)에서는 분리과세되는 자본투자소득을 공제해도 계산의 기초가 되는 총소득에서 제외하여 결과적으로 기부금 공제한도를 인하할 계획임

- 현행 법률에 따르면, 공공복리, 자선 또는 종교적 목적의 업무 수행을 업으로 하는 공법상의 국내법인체, 국내 사무소, 정치, 사회단체, 재단 등에 제공한 기부금(회원의 회비 포함)은 총소득의 20%까지 또는 총매출(turn-over)과 과세연도에 지급한 총급여 합계액의 0.4%까지 특별비용으로 공제 가능함¹⁾
- 또한, 원천징수에 의해 분리과세(definitive withholding tax)되는 자본투자소득은 총소득에 포함되어 기부금의 소득공제 한도를 증가시키고 있음

- 개정 법(안)에서는 개인 납세자의 세무신고를 격년으로 할 수 있도록 허용하여 개인 납세자가 매년 해야 하는 세무신고의 부담을 완화시킬 예정임
- 현행 제도에 따르면, 개인 납세자는 세무신고를 매년 하도록 함
- 하지만 얼마나 많은 납세자가 격년 세무신고를 이용할지에 대해 논쟁이 있음

3. 대만의 '특종물품 및 용역세 조례' 초안 발표

- 대만 행정원은 2011년 3월 10일에 투기적인 부동산거래와 사치품에 대하여 과세하는 법안²⁾을 승인가결하고 입법원에 심의를 요청할 계획임
- 정부는 2011년 7월 1일부터 이 법안을 시행할 계획을 가지고 있음
- 이 법안은 조세제도의 공평을 촉진하고 부동산 시장을 온건히 하여 양질의 조세환경을 조성하기 위한 목

적을 가지고 있음

- 대만의 현행 제도가 부동산의 단기적인 매매에 대한 조세부담이 낮아서 투기행위를 조장하기 쉽다는 의견이 있었음
- 그 결과 일부 지역에서는 부동산 가격의 비정상적인 상승이 있었음
- 한편으로 고소비계층이 정당한 조세를 부담하지 않는다는 사회적 불만도 있었음

- 이 법안에 의한 과세대상과 세율은 <표 1>과 같음

<표 1> 특종물품 및 세율

특종물품	세율
소유기간 2년 이내인 주택 및 그 부지와 법에 근거하여 건축허가증을 발급받은 도시의 토지	10%, 15%
NTD300백만 이상인 소형(9인승 이하) 여객운수차량, 유람선, 비행기, 헬기, 초경량운반차량	10%
NTD500백만 이상인 귀갑(거북이껍질), 산호, 상아, 모피 및 가공상품	10%
NTD500백만 초과인 클럽 회원권	10%

- 부동산은 비거주목적으로 부동산을 매입하고 매입 일로부터 1년 이내에 매각하는 경우에는 15%의 세율을 적용하고 1년 초과 2년 이내에 매각하는 경우에는 10%의 세율을 적용함
- 부동산거래에 대한 과세표준은 부동산의 실패매가액임
- 부동산의 매매로 인하여 이익이나 손실이 발생하였는지 여부에 따라 과세가액이 달라지는 것은 아님

1) 김유찬·이유향, 『주요국의 조세제도-독일편』, p. 83, 한국조세연구원, 2009.10

2) '특종물품 및 용역세 조례'



- 과세되는 클럽 회원권은 입회권리로서 탈퇴로 인하여 반환되거나 보증금 성격의 회원권은 포함되지 않음
- 이 법안에는 재무부에 위임규정을 두어 과세대상 중에서 '합리적이고 일반적이며 비자발적'으로 매매되는 부동산거래에 대해서는 면제하는 규정을 두고 있음
 - 면제대상으로는 정부나 공인기관에 부동산을 매각하거나 물품을 판매한 경우, 은행 등에 의하여 부동산의 처분이 강제되는 경우 등을 포함함
- 납세의무자는 부동산과 사치품의 판매자이고 판매일로부터 30일 이내에 세금을 계산하여 과세관청에 보고해야 함

동향 11-09

요약

- EU 이사회(EU council)는 2011년 3월 15일에 현행 EU directive상 고정사업장, 사업지에 대해서 자세하게 설명하는 이사회 시행규칙을 발표함
- EU 집행위원회(EU commission)는 2011년 4월 13일에 에너지세를 재조정하는 에너지세 시행지침(Directive 2003/96/EC)의 개정을 제안함
- 미국 국세청(IRS)은 2010년 3월 제정되고 2013년 1월 1일부터 적용 예정인 해외금융계좌 신고법(The Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA)의 세부규정을 발표함

1-1. EU VAT 지침 시행규칙 발표

- EU 이사회(EU council)는 2011년 3월 15일에 현행 EU directive상 고정사업장(fixed establishment), 사업지(place of establishment)에 대해서 자세하게 설명하는 이사회 시행규칙(council implementing regulation No. 282/2011)을 발표함
 - 현행 용역의 공급지 결정에 관한 EU directive 규정에 따르면, 사업지(place of establishment)와 고정사업장(fixed establishment)에 관한 정의가 불분명한 문제가 있음
 - 사업지(place of establishment)와 고정사업장(fixed establishment)의 정의는 EU 역내의 B2C 거래(전자상거래, 통신서비스, 방송서비스 등)와 관련하여 중요함

- 특히 여러 국가에 걸쳐 용역이 제공되는 경우, 과세권을 행사하는 국가의 결정이 어려움
- 이 시행규칙은 2011년 7월 1일부터 시행되며, 회원국의 세법과 동일한 효력을 가짐

- 소, 둘째 등록된 사업장이 소재하고 있는 장소, 셋째 경영자가 회의를 하는 장소가 고려되어야 함
- 다만, 사업자의 사업지에는 단순히 우편주소는 포함되지 않음

가. 현행 EU VAT 지침

- 2006 VAT directive 제45조에 따르면, 비사업자에 대한 용역의 공급지는 원칙적으로 사업지(place of establishment)임
 - 하지만 용역이 사업지(place of establishment)가 소재하는 국가에 있지 않은 고정사업장(fixed establishment)으로부터 공급되는 경우에는 그 고정사업장(fixed establishment)의 소재지가 용역의 공급지가 됨
 - 한편, 사업지(place of establishment)나 고정사업장(fixed establishment)이 없는 경우, 용역의 공급지는 공급자의 거주지(usual residence)나 주소지(permanent address)가 됨
- 2006 VAT directive에 따르면, 사업지(place of establishment)는 공급자가 사업을 수행하는 장소라고만 규정되어 있고, 고정사업장(fixed establishment)도 명확한 정의규정이 없음

나. 사업지 (place of establishment) 정의

- 신설된 시행규칙에 따르면, 2006 VAT directive의 제44조, 제45조의 적용에 있어, 사업자의 사업이 설립·수행(established)되는 장소는 사업의 중심적인 관리기능이 수행되는 장소임
 - 위에서 언급된 장소의 결정에는, 첫째 사업의 일반적인 관리에 관한 핵심적인 의사결정이 내려지는 장

다. 고정사업장 (fixed establishment) 정의

- 신설된 시행규칙 따르면, 고정사업장은 사업이 수행(establishment)되는 장소로 용역을 제공하기에 충분한 정도의 영구적으로 인적·기술적 자원에 필요한 조직구조를 갖춘 곳임
 - 이는 ECJ test 제11조를 조문화한 것으로, ECJ test의 의하면, 용역의 공급이 귀속되는 고정사업장(fixed establishment)은 최소한의 규모(size)를 갖고 영구적으로 용역을 제공하는 것에 충분한 인적·기술적 자원을 가져야 함

1-2. EU 집행위원회의 에너지세제 개정안

- EU 집행위원회(EU commission)는 2011년 4월 13일에 EU 역내의 에너지관련 제품에 관한 과세제도를 재조정(restructure)하는 에너지세 시행지침(Directive 2003/96/EC)의 개정을 제안함
 - 제안된 에너지세 시행지침에 따르면, 에너지 관련 조세를 이산화탄소 배출과 생산된 에너지량(energy content)에 관한 두 부분으로 나누어 규정함
- 현행 시행지침은 전기, 발동기연료(motor fuel), 난방연료(hitting fuel) 양(量)에 관한 최소세율만을 제시하고 있음
 - 이에 대해 EU 조세집행위원회(EU tax commission)는 현행 소비기준제도(consumption



based system)가 EU의 에너지와 기후변화 목표에 부합하지 않고 에너지절약과 저배기량 기술의 개발을 증진하는 데 실패했다는 견해를 밝힘

■ 새로 제안된 시행지침에 따르면, 이산화탄소 배출에 관한 에너지세와 생산된 에너지량에 대한 에너지세로 구분하여 부과함

- 이산화탄소 배출의 경우, 배출된 이산화탄소 1톤당 20유로를 과세함
- 생산된 에너지량에 대한 에너지세와 관련하여, 발동기연료의 경우 기가줄(gigajoule)당 9.60유로를 과세하고, 난방연료의 경우 기가줄당 0.15유로를 과세함
- 줄(joule, 약칭 J) : 에너지와 일의 단위로서 기호로는 J로 표현하고(1j=1N.m=107 energy), 1J은 1N의 힘으로 물체를 1m 움직이는 동안에 하는 일 및 그 일로 환산할 수 있는 양에 해당함
- 즉, 1J은 1W의 전력을 1초간에 소비하는 일의 양과 같음
- 기가줄(gigajoule) : 1J의 10억배
- 한편, 회원국은 사회복지 목적으로 필요한 경우 난방연료에 대한 면세가 허용됨

2. 미국 해외금융계좌 신고법(The Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA)의 세부규정 발표

■ RS는 최근 2013년부터 적용 예정인 FATCA의 제2차 세부규정을 발표하였으며, 이번 발표는 IRS 신고대상 예금의 확인절차, 30% 원천징수세 적용대상 소득의

범위, IRS 보고의무를 이행한 것으로 간주하는 해외 금융기관(Foreign Financial Institutions: FFIs)의 종류와 IRS에 보고할 항목 등을 포함하고 있음

- 2010년 제정된 FATCA에 따라 해외금융기관은 2013년 이전까지 IRS와 이행합의를 체결하고 미국 납세자의 예금 정보를 IRS에 직접 보고해야 함
- 이번 발표한 제2차 세부규정은 앞서 발표한 2010년 제1차 세부규정 내용을 보완·구체화하였음

■ 이번 발표한 예금확인 절차에 따라 해외금융기관은

- 보유예금을 IRS 보고대상인 미국납세자의 예금(US accounts), 미확인 예금(recalcitrant accounts)¹⁾과 IRS 보고의무 배제대상인 미국납세자에 해당하지 아니하는 자의 예금(Non-US accounts)으로 구분함
- 해외금융기관이 보유하고 있는 문서를 통해 예금주가 미국납세자임이 확인되면 이를 US accounts로 간주함
- 해외금융계좌 이행합의일이 속하는 직전 사업연도 말 예금잔액이 50,000달러 이하에 해당하면 별도의 확인절차 없이 Non-US accounts로 간주함
- 해외금융기관은 프라이빗 बैं킹(Private Banking: PB)의 예금주가 미국납세자에 해당하는지 판단하기 위해 인터넷과 문서를 이용하여 성실한 검토절차를 수행해야 함
- PB 예금주가 미국 시민권자, 미국 영주권자, 미국에서 태어난 자, 미국에 거주하는 자, 우편주소지가 미국에 있는 자, 펀드를 미국 내 계좌에 이체하도록 설정하고 있는 자, 금융거래 통제권을 미국에서 행사하는 자, 위임장 또는 우편상 주소지가 미국에 있

1) FFIs의 예금이 미국납세자 소유인지 여부를 판단할 수 없어 예금주에게 확인을 요청했으나 예금주가 이에 불응할 경우 등 예금을 미확인 예금으로 분류하고 IRS에 보고함

는 자에 해당하면 US accounts로 간주함

- 해외금융계좌 이행합의 체결일이 속하는 직전 사업 연도 말 예금 잔액이 500,000달러 이상이면 PB와 동일한 성실한 검토절차가 요구됨

■ 제2차 세부규정에서는 30% 원천징수세를 적용하는 특정 지급액(passthru payment)의 범위와 계산방법을 제시하였음

- FATCA에 따르면 신고의무 이행 해외금융기관(participating FFI)은 자신들이 신고의무 미이행 해외금융기관(non-participating FFI)이나 미확인 예금주(recalcitrant account holder)에게 지급하는 특정 지급액(passthru payment)에 대해서는 30% 세율²⁾로 원천징수하여야 함

- 특정 지급액(passthru payment)이란 신고의무 미이행 해외금융기관이나 미확인 예금주에게 지급하는 금액 중 이자, 배당, 임대료 등과 같은 원천징수 대상 지급액(withholdable payment)과 원천징수 대상이 아닌 지급액의 일정 비율(passthru payment percentage)을 합한 금액임

- 여기서 일정 비율(passthru payment percentage)이란 최근 4분기 동안의 특정 시점들에서 신고의무 이행 해외금융기관의 총자산의 합계 대비 동 기관의 미국투자자산의 합계 비율임

- 해외금융기관은 미국투자자산이 총자산에서 차지하는 비율을 홈페이지에 공개해야 하며, 이를 공개하지 않은 해외금융기관은 미국투자자산 비율이 100%인 것으로 간주함

■ 이번 발표를 통해 IRS 신고의무를 이행한 것으로 간

주하는 해외금융기관(Deemed Compliant FFIs) 대상을 제시하였음

- Deemed Compliant FFIs는 US accounts를 보유하지 않는 등 일정 요건을 충족하고 이를 확인받은 금융기관이며, 이들 금융기관은 해외금융계좌를 IRS에 신고한 것으로 간주되어 별도의 IRS 신고의무가 발생하지 않음

- 다만, 매 3년마다 IRS의 요건을 충족하고 있음을 입증하여야 함

- Deemed Compliant FFIs 대상은 일정요건을 만족한 지역은행(certain local banks), 신고의무 이행 FFIs의 관계회사인 금융기관(local FFI members of participating FFI groups), 투자기구(certain investment vehicles)와 해외 연금저축(Certain Foreign Retirement Plan)임

- 지역은행(Certain local bank): 그룹 내 모든 금융기관이 동일한 국가에 소재하고, 해외투자 및 비거주자와 신고의무 미이행한 해외금융기관의 금융투자를 제한하고 해외 지점을 설치하지 않은 금융기관을 의미함

- 신고의무 이행 FFIs의 관계회사인 금융기관(local FFI members of participating FFI groups): 해외 영업을 하지 않고, 비거주자의 예금투자를 제한하며 보유 예금이 US accounts로 확인되면 그룹 내 신고의무 이행 해외금융기관에 해당 계좌를 이양하거나 계좌를 폐쇄하는 금융기관을 의미함

- 투자기구(certain investment vehicles): 직접투자자가 IRS 신고의무 이행 해외금융기관, Deemed Compliant FFIs와 IRS 보고의무 면제대상(외국정부와 중앙은행 등)인 펀드를 말함

2) 현행 한미 조세조약에 따르면 한국 금융기관이 미국 자산에 투자하고 지급받는 이자, 배당, 기타소득 등은 30%보다 낮은 세율을 적용받고 있음



- 이번 발표에서 해외금융기관이 IRS에 보고할 항목 중 예금잔액을 연도 말 잔액으로 변경하였으며 보고대상 총수입 항목을 구체적으로 제시하였음
 - 해외금융기관은 예금주의 성명, 주소, 납세자번호, 연도 말 예금잔액(당초 보유계좌 잔액의 최고금액이었으나 변경), 예금을 통해 지급 또는 인출된 소득(이자, 배당, 기타소득), 예금을 통해 지급 또는 인출된 자산 매각대금 정보를 IRS에 보고함

정책 흐름



- 국고보조사업, Zero-base에서 존치 여부 평가
- 세법 시행령 개정 추진
- 2010년도 공공기관 경영정보 공시
- 2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침
- 관세법 시행규칙 및 조세특례제한법 제118조에 따른 관세경감에 관한 규칙 개정 추진

국고보조사업, Zero-base에서 존치 여부 평가

* 본 자료는 2011년 5월 12일 기획재정부 예산기준과에서 발표한 '국고보조사업, Zero-base에서 존치 여부 평가'의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 국고보조사업에 대한 재정지원의 타당성과 필요성을 점검하여 그 존치 여부를 판단하는 『국고보조사업 존치평가』를 5월 초부터 착수할 계획
- 금번 평가결과, 일몰(Sunset)에 도달하였다고 판단되는 사업은 지원을 중단하고, 그 외에도 단계적 폐지, 감액, 제도개선 등의 평가결과를 '12년 예산 편성시 적극 반영할 예정
- 그동안 국고보조사업은 사업목적 달성 여부에 관계없이 그 규모와 사업 수가 지속적으로 증가하여 재정건전성 위협 요인으로 작용
 - 최근 5년간 보조금은 연평균 8.9% 증가하여 동기간 총지출 증가율 6.9%를 상회
 - * 국고보조사업 규모 : '07) 32.0 → '08) 38.2 → '09) 40.6 → '10) 42.7 → '11) 43.7조원
 - * 국고보조사업 개수 : '07) 1,421 → '08) 1,711 → '09) 2,003 → '10) 2,081 → '11) 2,053개
 - 일단 도입되면 '보조사업자의 기득권'으로 인식되어 축소·폐지가 곤란하며, 보조금 낭비 사례 등 문제 지속 발생
 - * 감사원 감사('09) : 140여개 민간단체(500억원) 보조금 위법·부당 지적
- 이에 따라, 정부는 보조금예산의 합리적 편성과 집

행의 투명성·책임성 확보 등을 위해 존치평가 제도 도입을 작년부터 준비

- 존치평가 근거조항을 신설한 보조금법 개정안을 국회에 제출('10. 7월)하였으며, '12년도 예산안 편성지침에도 운영 근거를 반영
- 보조사업 존치 평가는 평가의 중복방지와 각 부처 평가업무 부담을 경감하기 위해 현재 시행중인 재정사업 자율평가*시 보조사업대상**으로 추진
 - * 재정사업 자율평가는 전체 사업의 1/3씩 매년 평가
 - ** '11년도는 총 300개 내외 사업을 대상으로 평가 실시 예정
- 객관적이고 공정한 평가를 위해 민간전문가 중심으로 보조사업평가단을 구성하여 5월 12일 첫 회의를 개최
 - * 단장 : 공동성(성균관대 행정학과 교수), 평가위원 26명
- 보조사업 및 평가 관련 전문가 이외에 경제·복지·환경 등 분야별 전문가도 포함시켜 평가의 전문성 제고
- 금년 6월 말까지 관계부처 협의 등을 거쳐 평가를 완료할 예정
- 금번 존치평가는 그동안 관행적으로 폐지·감축이 어려웠던 일부 국고보조사업에 대한 구조조정의

유효한 수단이 될 것으로 기대

- 또한 금년의 존치평가를 바탕으로 평가방법·지표 등을 지속적으로 개선하여 향후 존치평가제도의 실효성을 더욱 강화할 계획

세법 시행령 개정 추진

* 본 자료는 2011년 5월 12일 기획재정부 세제실에서 발표한 「세법 시행령 개정 추진의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 4월 국회 통과한 세법*의 후속 조치, 주택공급 활성화방안**(5. 1일) 관련 시행령 개정을 추진할 계획임

* 성실신고확인제도, 준공후 미분양주택 양도세 감면 등

** 서울·과천 및 5대 신도시 1세대 1주택자 양도세 비과세 요건 중 '2년 거주 요건' 폐지, 미분양주택에 투자하는 리츠에 대한 증부세 비과세 등

- **(개정대상 시행령)** 소득세법·법인세법·조세특례제한법·상속세및증여세법·종합부동산세법·농어촌특별세법 등 총 6개 세법 시행령
- **(향후 추진일정)** 입법예고, 부처협의 및 법제처 심사를 거쳐 차관회의 및 국무회의 상정 후 6월 중에 공포할 예정임

세법 시행령 개정 주요내용

1. 소득세법 시행령

- ① 1세대 1주택자 양도소득세 비과세 요건 완화(소득령 §154①)

- **(현행)** 1세대 1주택자의 경우, 일반적으로 3년 이상 주택 보유 후 양도시 비과세되나, 서울·과천 및 5대 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 소재 주택은 3년 이상 보유하면서 2년 이상 거주한 경우에 한해 비과세

- **(개정)** 서울·과천 및 5대 신도시 소재주택에 대한 2년 거주요건 폐지
- **(적용시기)** 시행일 이후 양도분부터 적용

① 성실신고 확인제도 세부사항 규정

제도 개요

- ◇ 수입금액이 일정 규모 이상인 사업자는 종합소득 신고시 사업소득 계산의 적정성을 세무사 등에게 확인받도록 함
- **(인센티브)** 확인받은 사업자에 대해 확인비용 세액공제 등
 - * 확인 비용의 60% 세액공제, 성실사업자에 준하여 교육비·의료비 소득공제, 신고기간 연장(다음해 5월말 → 6월말) 등
- **(제재)** 확인받지 않은 사업자는 가산세(산출세액의 5%) 부과 및 세무조사 대상에 포함, 부실확인 세무사도 징계조치

- ① 성실신고확인대상사업자 수입금액 규정(소득령 §133 신설)

업종	농어업, 도소매업 ¹⁾	제조업, 숙박음식점업 ²⁾	부동산업, 서비스업 ³⁾
수입금액	30억원 이상	15억원 이상	7억 5천만원 이상

- 1) 농림어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업
 2) 제조업, 숙박·음식점업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 하수폐기물처리·원료 재생 및 환경복원업, 건설업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융보험업
 3) 부동산임대업, 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업, 가구 내 고용활동

- **(적용시기)** 시행일이 속하는 과세기간분부터 적용
- ② 성실신고확인자 규정 및 자기 확인 금지(소득령 §133 신설)
- **(성실신고확인자)** 세무사, 회계사, 세무법인, 회계법인
- **(자기확인 금지)** 세무사 등은 자기의 소득금액에 대해 자신이 성실신고확인을 할 수 없음
- **(적용시기)** 시행일 이후 최초 성실신고확인분부터 적용

③ 퇴직소득 과세이연계좌 금융기관 간 이전시 과세이연 유지(소득령 §42의2⑤)

- **(현행)** 퇴직금을 노후에 대비하여 일시금이 아닌 연금 등으로 수령하도록 지원하기 위해 과세이연 특례규정*을 도입하였으나,
 - * 퇴직금의 80% 이상을 받은 날부터 60일 내 과세이연계좌 (IRA, DC)*로 이체·입금하는 경우 퇴직소득세는 추후 과세 이연계좌에서 인출할 때까지 이연
 - * IRA(개인퇴직계좌) : 직장 이동시 퇴직금을 합산·관리하는 계좌
 - * DC(확정기여형퇴직연금) : 퇴직금을 근로자 개인 단위로 운용하는 계좌
- 기존 과세이연계좌에 입금된 퇴직금을 다른 금융기관의 과세이연계좌로 이전하는 경우에는 퇴직금이 인출된 것으로 보아 퇴직소득세 과세
- **(개정)** 과세이연계좌를 다른 금융기관의 과세이연계좌로 이전하는 경우에도 퇴직급여 인출로 보지 않음 (퇴직소득세 과세이연 유지)

- **(적용시기)** 시행일 이후 이전하는 분부터 적용

2. 법인세법 시행령

① 미분양주택에 투자하는 리츠·펀드·신탁회사가 해당 주택을 양도하는 경우, 법인세 추가과세*가 배제되는 요건을 완화하고 적용기한을 연장 (법인영 §92의2②)

- * 법인의 양도소득은 법인세로 과세되나, 개인 다주택자의 양도소득세 증가에 맞춰 주택 양도소득에 30%를 곱한 세액을 법인세에 추가하여 과세하는 제도. 단, 12년말까지 한시적으로 추가과세를 배제하고 있음
- **요건완화 :** (현행) 지방 미분양주택에 50% 이상 투자시만 혜택 → (개정) 수도권·지방 미분양주택 구분 없이 투자시 혜택
- **기한연장 :** (현행) '11. 4월말 → (개정) '12년말 종료
- **(적용시기)** 시행일 이후 취득하여 양도하는 분부터 적용

3. 조세특례제한법 시행령

① 신성장동력·원천기술 R&D 세액공제* 대상 확대 (조특령 별표 7·8)

- * 전담요원 인건비, 연구개발용 부품·원재료 등 구입비의 20%(중소기업 30%) 세액공제
- * 일반 R&D의 경우 R&D지출액의 3~6%(중소기업 25%) 또는 R&D지출 증가액의 40%(중소기업 50%) 공제
- **(현행)** 신성장동력(10개 분야 46개 기술) : LED, 신재생에너지 등 원천기술(18개 분야 45개 기술) : 연료전지, 원자력, 인공위성 등
- **(개정)** 신성장동력 : 풍력·지열에너지, 3D·4D 등 입체영상, 스마트자동차 등 IT 융합 추가 원천기술 : 차세대 신공정 LCD 개발기술 추가
- **(적용시기)** 시행일이 속하는 과세연도 발생분부터 적용

② 성실신고확인 비용에 대한 세액공제한도(조특령 §121의6 신설)

- **(개정)** 성실신고확인대상사업자가 성실신고확인서 제출시 성실신고확인 비용의 60%를 100만원 한도 내에서 세액공제

* 성실신고확인 비용에 대한 세액공제를 받으려는 사업자는 성실신고확인서 제출시 '성실신고확인 비용 세액공제신청서(조특법시행규칙 개정 예정)를 함께 제출해야 함

※ 소득세 감면액에 부과하는 농특세도 비과세(농특령 §4 개정)

- **(적용시기)** 시행일 이후 최초 성실신고확인분부터 적용

③ 부동산집합투자기구 등 배당소득 과세특례 세부사항 규정(조특령 §81의5 신설)

- **(투자대상)** 기준시가 6억원 이하·주거전용면적 149㎡ 이하인 임대주택
- **(투자비율)** 자산총액의 60% 이상
- **(적용시기)** 시행일 이후 최초 발생 소득분부터 적용

※ 부동산집합투자기구 등으로부터의 배당소득 과세특례(조특법 §87의6)

액면가액 1억원 이하 보유주식·수익증권의 배당소득 5%, 1억원 초과 14% 분리과세

④ 녹색저축을 통해 조달한 자금의 투자대상 확대(조특령 §92의12)

- **(현행)** 녹색전문기업 채권, 녹색전문기업에 대한 대출, 녹색사업 관련 출자지분 등
- **(개정)** 정부인증 녹색사업을 수행하는 사업체에 대한 직접대출, 녹색전문기업 발행 채권을 기초자산으로 하는 자산유동화 증권 포함
- **(적용시기)** 시행일 이후 최초 투자분부터 적용

※ 녹색저축에 대한 과세특례(조특법§91의3)

녹색저축을 통해 조달한 자금의 60% 이상을 정부인증 녹색기술 등에 투자하는 경우 녹색저축으로부터 지급받는 이자·배당소득 비과세

⑤ 환지처분시 양도세 감면 예외 인정(조특령 §66④2호, §67⑦2호)

- **(현행)** 자경농지가 농지 외의 토지로 환지되는 경우 환지예정지 지정일부터 3년 이내 권리면적(또는 환지면적)을 양도하는 경우 양도소득세 100% 감면
- **(개정)** 환지처분에 따라 청산금을 교부받는 부분은 환지예정지 지정일부터 3년이 지나도 양도세를 100% 감면하도록 예외를 인정
- **(적용시기)** 시행일 이후 양도분부터 적용

⑥ 상속받은 농지의 경작기간 계산 명확화(조특령 §66 ①1호)

- **(현행)** 상속받은 농지의 경작기간 계산시 '피상속인이 취득하여 경작한 기간'은 상속인의 경작기간에 포함
- **(개정)** '피상속인의 경작기간'은 '직전 피상속인의 경작기간' 임을 의미하는 것으로 명확히 규정
- **(적용시기)** 시행일 이후 양도분부터 적용

4. 상속세및증여세법 시행령

① 공익법인 세무확인 및 결산서류 공시대상 확대(상증령 §43①, §43의3①)

- **(현행)** 자산규모 10억원 미만인 공익법인은 외부 전문가 세무확인 및 결산서류 공시대상에서 제외
- **(개정)** 각 사업연도 또는 과세기간의 총수입금액과 출연받은 재산가액을 합한 금액이 5억원 이상인 공익법인을 대상에 추가
- **(적용시기)** 시행일이 속하는 사업연도부터 적용

② 유상 증·감자시 비상장주식 평가방법 개선(상증령 §56①)

- **(현행)** 비상장주식의 1주당 순손익가치 계산시 유상 증·감자가 있는 경우 무상 증·감자와 달리 주

식의 희석효과* 미반영

* 1주당 순손익가치 계산시, 무상 증·감자로 증가·감소한 주식 수를 고려

- **(개정)** 유상 증·감자가 있는 경우 주식 수를 환산 하되, 자본금 증감에 따른 순손익액 효과* 반영

* 각 사업연도의 순손익액 계산시, 유상 증·감자에 따라 회 사에 유입·유출된 자본금 증감액에 자기자본이익률(예: 10%)을 곱하여 계산한 금액을 반영

☞ 순손익액 ± (유상증자·감자금액×자기자본이익률)

- **(적용시기)** 시행일 이후 상속·증여분부터 적용

5. 종합부동산세법 시행령

① 미분양주택에 투자하는 리츠·펀드·신탁회사가 소유하고 있는 미분양주택에 대한 종합부동산세 비과세 요건을 완화하고 적용기한을 연장(중부영 §4①)

- **요건완화** : (현행) 지방 미분양주택에 50% 이상 투자시만 혜택 → (개정) 수도권·지방 미분양주택 구분 없이 투자시 혜택
- **기한연장** : (현행) '11. 4월말 → (개정) '12년말 종료
- **(적용시기)** 시행일 이후 납세의무 성립분부터 적용

② 종합부동산세가 비과세되는 임대주택의 임대기간 계산시, 계속 임대기간 계산방법 개선 (중부영 §3⑦)

- **(현행)** 기존 임차인의 퇴거일부터 다음 임차인의 입주일까지의 기간이 1년 이내인 경우에는 계속 임대하는 것으로 봄
- **(개정)** 1년(현재)을 2년으로 연장
- **(적용시기)** 시행일 이후 납세의무 성립분부터 적용

2010년도 공공기관 경영정보 공시

* 본 자료는 2011년 4월 28일 기획재정부 평가분석과에서 발표한 「2010년도 공공기관 경영정보 공시」의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 알리오시스템을 통해 286개 공공기관의 2010년도 경영정보를 4. 29일(금) 통합 공시하였음

◇ 알리오시스템(www.alio.go.kr)은 정부가 '06. 12월에 구축한 것으로

- 국민, 언론 등이 공공기관의 경영과 관련된 주요 사항*을 인터넷에 직접 접속하여 취득할 수 있도록 하는 공공기관 경영정보공개시스템

* 정원 · 인건비 · 복리후생비 · 노동조합 · 주요 재무정보 등 34개 항목 공시

- '10년도 공공기관 경영정보의 주요 특징은 다음과 같음

- ① (임직원 정원) 해외원전 수출, 출연연 R&D 보강, 병원 서비스 제고 등 필수 불가결한 공공서비스 소요*를 충당하기 위해, '10년도에 소폭 증원하여, 총정원은 '08년 대비 $\Delta 5.3\%$ 수준 감소 : ('08년) 26.1만명 \rightarrow ('09년) 24.2만명($\Delta 7.4\%$ 감소) \rightarrow ('10년) 24.7만명(2.3% 증가)
 - * 원전수출 등 에너지분야(2.6천명 증가), 출연연 · 국립대병원(1.1천명 증가), 국립중앙의료원 등 기타공공기관 신설(1.0천명 증가) 등
 - ※ 경영효율화(인력감축) 추진 실적

- 129개 기관의 정원 17.5만명 중 2.2만명을 '09년에 일괄 감축하고, 초과현원(계획당시) 14.5천명 \rightarrow ('10년말) 5.7천명)은 '12년까지 단계적으로 해소
- ② (신규채용) 금융위기 등으로 '08년 이후, 감소하던 신규채용은 '10년 1만명 수준으로 증가세로 전환 : ('08년) 11,023명 \rightarrow ('09년) 8,556명($\Delta 22.4\%$ 감소) \rightarrow ('10년) 9,848명(15.1% 증가)
 - ③ (임직원 보수) 기관장 기본연봉과 직원 기본급은 전년 대비 각각 0.8%*, 1.4%** 등 소폭 증가
 - * 기관장 기본연봉(평균) : 변동폭이 큰 기관(과학기술연구원, 행정연구원) 제외시 전년수준
 - ** 직원 기본급(평균) : 총인건비는 동결되었으나, 호봉승급 등 자연증가분 1.6% 내에서 증가
 - 다만, 경제위기로 일괄 삭감된 '09년도 성과급률(20%)의 원상회복으로 인한 기저효과로 기관장 연봉이 전년 대비 증가하였으나, '08년보다는 5백만원 낮은 수준
 - * 기관장 연봉(평균) : ('08년) 157백만원 \rightarrow ('09년) 140백만원 \rightarrow ('10년) 152백만원
 - ** 직원 평균보수 : ('08년) 56백만원 \rightarrow ('09년) 57백만원 \rightarrow ('10년) 59백만원
 - ④ (복리후생) '09년까지 지속적으로 증가('06~'09년 연평균 6.2%)하던 복리후생지출 규모가 과도한 복리후생 금지, 사내근로복지기금 출연율 제한 등 '예산편성지침' 개정('09. 11월)으로 '10년에 처음으로 감소세로 전환

: ('08년) 2.14조원 → ('09년) 2.25조원(5.0% 증가) → ('10년) 2.23조원(△0.9% 감소)

⑤ **(재무정보)** 경제위기 극복 이후, 투자확대 및 경영효율화 등으로 자산·부채·당기순이익 등은 증가하고, 정부지원액은 감소

- * 자산 : ('09년) 590.9조원 → ('10년) 654.0조원(10.7% 증가)
- * 부채 : ('09년) 341.6조원 → ('10년) 386.6조원(13.2% 증가)
- * 당기순이익 : ('09년) 5.9조원 → ('10년) 7.2조원(22.0% 증가)
- * 정부지원액 : ('09년) 43.6조원 → ('10년) 22.2조원(△49.2% 감소*)
- ※ '09년 '정책금융공사' 설립 현물 출자분(15조) 제외시, 전년 대비 △22.7% 감소

⑥ **납세정보, 비수도권 지역인재 채용 등 최초 공시**

- * 법인세 납부액 : ('09년) 2.0조원 → ('10년) 2.1조원(4.4% 증가)
- * 비수도권 지역인재 채용 : ('09년) 4,735명 → ('10년) 5,303명 (12.0% 증가)

■ 기획재정부는 이번에 공시된 공공기관 경영정보를 바탕으로 선진화정책을 지속 점검하고, 향후 정책 수립 등에 적극 활용해 나갈 계획

참고 '10년도 공공기관 경영정보 주요 내용

I. 최근 경제동향과 향후 정책방향

- ① **통합공시 대상 공공기관** : 286개 (공기업 27, 준정부 83, 기타 176)
- '11. 1월말 현재 지정된 공공기관 : 286개

공시대상 공공기관 현황

	합계	공기업		준정부기관		기타 공공기관
		시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형	
11년	286	14	13	66	17	176
10년	284	8	13	63	16	184

- 공공기관 수 변동 내역(전년 대비 2개 증가) : 신규 지정 8개, 지정해제 6개

	유형	기관
신규지정 (8개)	위탁집행형 준정부기관 (1개)	수산자원사업단
	기타공공기관 (7개)	북한이탈주민지원재단, 한국로봇산업진흥원, 창업진흥원, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 한국사회적기업진흥원
지정해제 (△6개)	요건 미해당 (1개)	대한결핵협회
	지정실익 미흡(3개)	IBK 캐피탈, IBK 신용정보, IBK 시스템
	폐지(2개)	한국전자파연구원, 한국전기전자시험연구원

② 공공기관 경영정보 공시항목 및 공시주기

- 공시항목 : 5개 분야 34개 항목

공공기관 경영정보 공시항목

	공시항목
I. 일반현황	1 일반현황
II. 기관운영	2. 임직원 수, 3. 임원현황, 4. 신규채용 현황*, 5. 임원연봉, 6. 직원 평균보수, 7. 기관장 업무추진비, 8. 복리후생비*, 9. 임원 국외출장 내역, 10. 노동조합 관련현황*, 11. 취업규칙(신설)**
III. 경영성과 및 주요사업	12. 요약 대차대조표, 13. 요약 손익계산서, 14. 수입·지출현황, 15. 자본금 및 주주현황, 16. 장단기 차입금현황, 17. 투자 및 출자현황, 18. 연간 출연 및 증여, 19. 경영부담 비용추계, 20. 주요사업, 21. 투자집행내역, 22. 납세현황정보
IV. 외부평가	23. 국회 지적사항, 24. 감사원/주무부처 지적사항, 25. 경영실적 평가결과, 26. 경영평가 지적사항, 27. 고객만족도 조사결과, 28. 감사직무실적 평가결과, 29. 이사회회의록, 내부감사결과
V. 공지사항	30. 경영혁신사례, 31. 채용정보, 32. 입찰정보, 33. 연구보고서, 34. 기타정보공개

* '11. 2월 비수도권 지역인재에 대한 채용정보를 공시하도록 기준 개정
** 납세정보 현황은 '11. 4월에 공시항목으로 신설

- 공시주기 : 정기공시와 수시공시로 구분·운영

- 정기공시 : 연간(4월말), 반기(4, 10월말), 분기(1, 4, 7, 10월말)로 구분
 - ☞ 연간 : 일반현황, 보수, 복리후생비, 주요 재무정보 등
 - ☞ 반기 : 장단기 차입금 현황, 경영평가 지적사항
 - ☞ 분기 : 임직원 수, 신규채용, 노동조합 가입범위, 전임자 수 등
- 수시공시 : 사유 발생일 기준 14일 이내 공시
 - ☞ 수시 : 임원현황 및 출장내역, 단체협약, 취업규칙, 국회지적사항 등

⇒ '10년도 공공기관 경영정보를 '11. 4. 29일 알리오 시스템 (www.alio.go.kr)을 통해 통합공시
 * '11. 1/4 분기 공시대상 정보도 '11. 3월말 기준으로 금번 통합공시時 포함

II. 공공기관의 주요 경영정보

1. 임직원 수 및 신규채용 현황

① 임직원 수(직제상 정원 기준)

- '10년말 기준 공공기관의 임직원 수는 24만 7천여명으로 전년 대비 2.3%(5,6천여명) 증가
- '09년 정원감축* 이후, 해외원전 수출, R&D 인력보강 등 필수 불가결한 소요에 대한 인력 증원**에 기인
- * 129개 기관의 정원(17.5만명) 중 2.2만명을 일괄감축하고, 초과현원은 '12년까지 해소
- 초과현원 규모(연말, 명) : (계획당시)14,541 → ('10) 5,703 → ('11e) 3,455 → ('12e) 0
- ** 원전수출 등 에너지분야(2.6천명), 국립대병원·출연연(1.1천명), 국립중앙의료원 등 기타공공기관 신설(1.0천명), 기타(1.8천명) 등

임직원 수 현황

(단위: 명, %)

	'06	'07	'08	'09 (A)	'10 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
합계	246,931	257,003	261,078	241,767	247,359	5,592	2.3
• 공기업	103,296	104,386	104,138	90,909	92,544	1,635	1.8
• 준정부기관	68,134	70,284	70,852	67,807	67,291	△516	△0.8
• 기타공공기관	77,501	82,333	86,088	83,051	87,524	4,473	5.4

* '10년 중 증원된 인력은 경영효율화 계획에 따른 인력감축과는 별개로 추진

② 신규채용 현황

- '08년 이후 금융위기 등으로 계속 줄어들던 신규채용 추세가 '10년 1만명에 근접하는 등 증가세로 반전

신규채용 현황

(단위: 명, %)

	'06	'07	'08	'09 (A)	'10 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
합계	12,229	14,586	11,023	8,556	9,848	1,292	15.1
• 공기업	2,860	4,382	1,292	846	1,330	484	57.2
• 준정부기관	3,314	3,062	3,120	1,994	2,197	203	10.2
• 기타공공기관	6,055	7,142	6,611	5,716	6,321	605	10.6

* 비수도권 지역인재 채용이 전년에 비해 증가하여, 공공기관의 사회 형평적 취업지원활동도 활성화 : ('09년) 4,735명 → ('10년) 5,303명 (12.0% 증가)

2. 인건비 현황

① 기관장 연봉

◇ 각 연도별 기관장 개인에게 지급되는 총보수액 (연도말 결산기준)

* 기본급, 수당, 급여성 복리후생비, 경영평가 성과급 등 모두 포함

• '10년 상임기관장 평균연봉은 전년 대비 9.1% 증가한 1억 5천만원 수준

- '10년 기본연봉은 전년 대비 0.8% 증가*한 1억 1천만원 수준

* 과학기술연구원(127 → 432백만원), 행정연구원(51 → 122백만원) 제외시, 기본연봉은 전년수준

* 과학기술연구원은 외국 저명인사를 기관장으로 선임('09년 하반기), 행정연구원은 '09년까지 외부인사(교수)가 겸직하던 기관장을 '10년에 정식 선임하였기 때문

- '10년 성과급은 '09년도 경평성과급 20% 삭감 원상회복으로 인한 기저효과* 등으로 전년 대비 42.5% 증가**한 3천9백만원 수준

* '09년 20% 일괄 삭감한 경영평가성과급을 '10년에 원상회복

** '10. 3월~6월 시행한 '09년 경영평가 결과, 경영실적이 전년도에 비해 개선

유형별 기관장 기본연봉 및 성과급 현황

(단위: 백만원, %)

	'09년			'10년			증감률		
	기본연봉	성과급	계	기본연봉	성과급	계	기본연봉	성과급	계
전체 평균	112	28	140	113	39	152	0.8	42.5	9.1
• 공기업	103	57	160	103	108	211	0.0	87.4	31.5
• 준정부기관	112	24	136	111	36	147	Δ1.4	55.2	8.5
• 기타공공기관	114	24	138	116	29	145	2.1	17.8	4.9

• 공기업(2.11억원) > 준정부기관(1.47억원) > 기타공공기관(1.45억원) 순

유형별 기관장 평균연봉 추이

(단위: 백만원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
	전체 평균	151	157	157	140	152	12.7
• 공기업	198	218	225	160	211	50.4	31.5
• 준정부기관	165	169	166	136	147	11.5	8.5
• 기타공공기관	133	138	138	138	145	6.7	4.9

② 직원 평균보수

◇ (지급 총보수액) / (연간 평균 상시종업원* 수)

* 상시종업원 : 각월 급여지급일 정규직원 수의 연간 합계를 12월로 나눈 인원

• '10년 직원 평균보수는 전년 대비 3.3% 증가한 5천 9백만원 수준

- '10년도 총인건비 인상을 동결* 등으로 기본급은 소폭 증가(1.4%)

* 총인건비는 동결하였으나, 호봉승급 등 자연증가분은 전년 대비 1.6% 내에서 증가

- '10년 성과급은 '09년도 경평성과급 20% 삭감 원상회복으로 인한 기저효과* 등으로 전년 대비 17.7% 증가**한 8백만원 수준

* '09년 20% 일괄 삭감한 경영평가성과급을 '10년에 원상회복

** '10. 3월~6월 시행한 '09년 경영평가 결과, 경영실적이 전년도에 비해 개선

유형별 직원 기본급* 및 성과급 현황**

(단위: 백만원, %)

	'09년			'10년			증감률		
	기본급	성과급	계	기본급	성과급	계	기본급	성과급	계
전체 평균	50	7	57	51	8	59	1.4	17.7	3.3
• 공기업	54	10	64	54	15	69	0.7	38.3	6.8
• 준정부기관	53	4	57	53	5	58	1.6	20.7	3.0
• 기타공공기관	48	7	55	49	8	57	1.7	11.2	2.8

* 기본급 : 기본급 이외에 수당, 급여성 복리후생비 등도 포함

** 성과급 : 경영평가성과급 이외에 기타상여금 등도 포함

• 공기업(69백만원) > 준정부기관(58백만원) > 기타공공기관(57백만원) 순

유형별 직원 평균보수 추이

(단위: 백만원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
전체 평균	52	54	56	57	59	1.9	3.3
• 공기업	59	62	67	64	69	4.4	6.8
• 준정부기관	55	55	56	57	58	1.7	3.0
• 기타공공기관	50	52	54	55	57	1.6	2.8

※ 신입사원 초임은 전년과 같은 수준(25백만원)

3. 복리후생 현황

① 복리후생비 지원 현황

- '09년까지 지속적으로 증가(연평균 6.2%)하던 복리후생비가 '10년 들어 처음으로 감소 시현(전년 대비 0.9% 감소)

- 『2010년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』을 개정('09. 11월)하는 등 정부의 공공기관 복리후생 분야 제도개선 노력 등에 기인

* '10년 복리후생비 총지원액은 전년 대비 0.9% 감소한 2.2조 원 수준

** 1인당 복리후생비는 전년 대비 1.3% 감소한 895만원 수준

(단위: 억원, %)

	복리후생비					증감률	
	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	전년 대비 (B-A)	연평균 ('06~'09)
합 계	17,643	18,752	21,396	22,474	22,265	△0.9	6.2
• 공기업	8,706	9,109	10,383	10,993	10,839	△1.4	6.0
• 준정부기관	3,752	4,113	4,501	4,495	4,541	1.0	4.6
• 기타공공기관	5,185	5,530	6,512	6,986	6,885	△1.4	7.7
※1인당(백만원)*	7.49	7.68	8.63	9.07	8.95	△1.3	4.9

* 통합공시 대상 286개 기관의 연도별 현원 기준

② 사내근로복지기금 출연 현황

- '10년 사내근로복지기금 출연액(52개 기관)은 전년 대비 14.6% 감소한 1,167억원

- 『2010년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』

개정을 통해 사내근로복지기금 출연율 조정 등에 따른 효과로 출연액이 감소

(단위: 억원, %)

	기관 수(개)		출연액			
	보유기관	'10년출연	'09년	'10년	증감	증감률
합 계	84	52	1,366	1,167	△199	△14.6
• 공기업	25	14	491	417	△74	△15.1
• 준정부기관	35	18	112	155	43	38.4
• 기타공공기관	24	20	763	595	△168	△22.3

4. 노동조합 관련 현황

① 노동조합

- '11. 3월말 현재 286개 공공기관 중 1개 이상 노조가 있는 기관은 193개(전체 공공기관 중 67.5%), 노조가 없는 기관은 93개

- 노조가 있는 기관 193개 중 단일노조 기관은 171개, 복수노조 기관*은 22개로서 총 노조 수는 220개

* 노조 2개인 기관 18개, 3개인 기관 3개, 4개인 기관 1개

- 총 220개 노조 중 상급단체(한국노총 또는 민주노총)에 가입되어 있는 노조가 175개(전체 노조의 79.5%), 미가입 노조가 45개

공공기관 노동조합 현황

(단위: 개, ()는 기관수)

	노조 수			노조가 없는 기관	합 계
	상급단체 가입	상급단체 미가입	소계		
합 계	175	45	220(193)	(93)	220(286)
• 공기업	29	2	31(26)	(1)	31(27)
• 준정부기관	60	23	83(68)	(15)	83(83)
• 기타공공기관	86	20	106(99)	(77)	106(176)

② 조합원

- 공공기관 노조의 총조합원 수는 '11. 3월말 현재 172.1천명이며, 공공기관 총근로자 수 대비 조직률

은 58.4%

* '10. 3월말 근로자 수 대비 조직률은 60.5%(2010. 4. 30자 보도자료 참조)

③ 근로시간면제 제도

• 노조가 있는 193개 기관* 중 118개 기관(61%)에서 타임오프제를 도입했으며 도입기관 모두 법정한도를 준수

* 전부도입 : 106개, 일부도입 : 12개(복수노조 중 일부노조만 도입), 미도입 : 75개

- 미도입 기관 등(87개)은 종전 전임자 규정에 따라 유급 노조전임자를 운용 중이나 금년 내 타임오프제 도입 전망

5. 주요 재무정보

① 자산 현황

• '10년말 총자산규모는 전년 대비 10.7% 증가한 654.0조원

- SOC·에너지 설비 투자와 더불어 보금자리 주택 건설 등 서민생활 안정을 위한 대규모 투자로 증가

* 부동산·SOC 부문 : LH공사(+17.8조원), 수공(+5.2조원), 철도시설(+5.5조원)

에너지 부문 : 한전(+4.4조원), 석유공(+5.4조원), 한수원(+2.8조원)

공공기관 자산 규모 현황

(단위: 조원)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)
합계	437.5	472.2	511.8	590.9	654.0	63.1
• 공기업	280.8	311.5	357.1	402.2	444.6	42.4
• 준정부기관	140.1	142.3	134.4	165.2	183.7	18.5
• 기타공공기관	16.6	18.4	20.3	23.5	25.7	2.2

* 산은, 수은, 기은, 정책금융공사, 산은금융지주 등 제외

② 부채 현황

• '10년말 총부채규모는 전년 대비 13.2% 증가한 386.6조원

- 부채 증가는 주로 보금자리사업추진, 요금인상 억제 등 서민생활 안정과 국책사업 수행을 위해 이미 수립된 중장기 투자계획을 실행하는 과정에서 발생

☞ 공기업 : 271.8조원으로 전년 대비 14.4% 증가(+34.3조원)

* LH공사(+16.2조원), 수공(+5.0조원), 한전(+4.5조원), 석유공(+3.8조원), 한수원(+1.9조원) 등

☞ 준정부기관 : 104.5조원으로 전년 대비 10.5%증가(+9.9조원)

* 자산관리공사(+3.7조원), 철도시설공단(+2.5조원)

☞ 기타공공기관 : 10.3조원으로 전년 대비 8.4% 증가(+0.8조원)

공공기관 부채 규모 현황

(단위: 조원)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)
합계	226.8	249.3	294.5	341.6	386.6	45.0
• 공기업	134.3	156.8	199.6	237.5	271.8	34.3
• 준정부기관	85.8	85.0	86.6	94.6	104.5	9.9
• 기타공공기관	6.7	7.5	8.3	9.5	10.3	0.8

* 산은, 수은, 기은, 정책금융공사, 산은금융지주 등 제외

③ 당기순이익 현황

• '10년 당기순이익 규모는 전년 대비 22.0% 증가한 7.2조원

- 국제유가상승 등 원가부담과 부동산 경기 침체 등의 어려움 속에서도 당기순이익은 '08년 금융위기 이후 증가세를 지속

* 대한주택보증(+1.3조원), 한수원(+0.5조원), 화력발전 5사(+0.4조원, 예보+0.9조원)

공공기관 당기순이익 규모 현황

(단위: 조원)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)
합계	7.6	8.1	3.3	5.9	7.2	1.3
• 공기업	5.8	6.7	0.1	3.6	5.0	1.4
• 준정부기관	1.4	1.0	2.6	1.4	1.1	△0.3
• 기타공공기관	0.4	0.4	0.6	0.9	1.1	0.2

* 산은, 수은, 기은, 정책금융공사, 산은금융지주 등 제외

3 정부지원액

• '10년 정부지원액은 22.2조원으로 전년 대비 △21.4조원(△49.2%) 감소*

* '09년 '정책금융공사' 설립 현물 출자분(15조) 제외시, 정부 지원액은 전년 대비 6.4조원 감소(△22.7%)

정부지원액 추이

(단위: 조원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
공공기관	30.6	18.4	22.3	43.6	22.2	△21.4	△49.2

'10년 정부지원액 감소액 상위기관

(단위: 억원)

	기관명	'09년	'10년	감소규모
1	한국정책금융공사	150,000	-	△150,000
2	신용보증기금	21,127	400	△20,727
3	한국수출입은행	10,500	1,500	△9,000
4	한국산업은행	9,000	100	△8,900
5	중소기업은행	8,000	300	△7,700
6	기술보증기금	7,200	-	△7,200
7	한국자산관리공사	6,000	-	△6,000
8	한국철도시설공단	37,936	33,003	△4,933
9	정보통신연구진흥원	4,775	-	△4,775
10	한국주택금융공사	4,030	-	△4,030

4 납세정보

• '10년 법인세 납부액은 2.1조원으로 전년 대비 0.1조원(4.4%) 증가

유형별 납세실적 추이

(단위: 억원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년 (A)	'10년 (B)	증감 (B-A)	전년 대비 증감률
공공기관	27,578	27,110	23,387	19,778	20,640	863	4.4

'10년 납세실적 상위 기관

(단위: 억원, %)

	기관명	'09년	'10년	증가율
1	중소기업은행	1,368	4,383	3,015
2	한국산업은행	106	2,619	2,513
3	한국철도공사	3,508	1,804	△1,704
4	한국수출입은행	0	1,588	1,588
5	(주)강원랜드	1,189	1,250	61
6	인천국제공항공사	756	1,054	298
7	한국남동발전(주)	161	656	495
8	한국서부발전(주)	0	611	611
9	한국거래소	427	572	145
10	한국동서발전(주)	129	528	399

2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침

* 본 자료는 2011년 4월 28일 기획재정부 예산실에서 발표한 「2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」의 전문입니다. (편집자 주)

2012년도 예산안 편성방향

I. 2012년도 재정운용 여건

1. 대내외 경제여건

- 세계경제는 4% 중반의 완만한 상승세가 이어질 것으로 예상
- 신흥국(6.5%)의 견조한 성장세뿐만 아니라, 선진국(2.6%)도 경기 회복세가 강화될 전망
- 다만, 유럽 재정위기 장기화 등에 따른 국제금융시장 불안, 주요국의 긴축정책 전환 등으로 불확실성은 지속

세계경제 성장률 전망

	2009 실적	2010 실적	2011 전망	2012 전망
세계 경제	△0.5%	5.0%	4.4%	4.5%
- 선진국	△3.4%	3.0%	2.4%	2.6%
- 신흥국	2.7%	7.1%	6.5%	6.5%

* World Economic Outlook('11. 4, IMF)

- 국내경제는 세계경제 회복, 내수 증가 등으로 5% 내외 성장 전망

- 세계경제의 회복세에 따라 수출수요가 안정적으로 유지되고 소비·투자 등 내수도 견조한 증가세 예상
- 다만, 세계경기 회복 지연, 유가 추가상승 등 대내외 여건이 악화될 경우 경기 둔화의 가능성도 있음

2. 재정운용 여건

1 세입·세출 여건

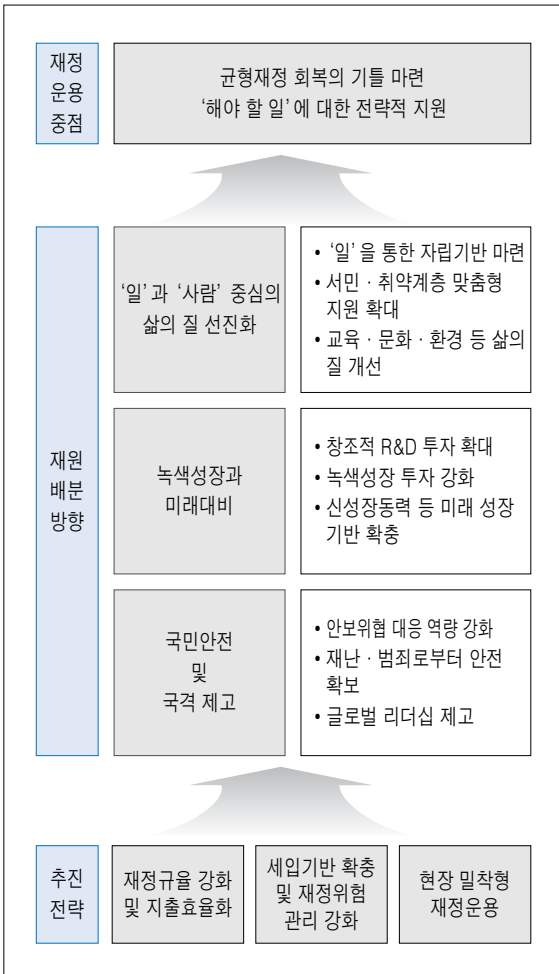
- 세입은 경기회복에 따라 '11년(8.1%)보다 증가율이 소폭 높아질 전망
- 국제수입은 경기회복 및 소득과약률 개선 등 세입 확충 노력으로 증가세 지속 예상
 - ☞ 다만, 지속적 비과세·감면 요구 등 세수감소 요인도 상존
- 세외수입은 공기업 주식매각 수입 등으로 '11년보다는 증가가 예상되나, 금융시장 여건에 따라 변동 가능성
- 세출은 지방교부세 등 의무적 지출이 크게 확대되는 가운데 지방세수 감소 보전 등 예년과 다른 세출 압박요인 발생
- 지방교부세, 4대 연금, 국채이자 등 필수소요 증가
- 4대강 사업 등 국정과제 마무리 및 미래대비 투자

- 등 정부가 해야 할 일에 대한 지출소요도 확대
- 취득세 인하 보전, 구제역 매몰지 상수도 확충 등 예상치 못한 대규모 재정지출 요인 발생

2 재정수지 · 국가 채무

- 안정적 경제운용 및 미래위기 대비를 위해 지속적인 재정건전성 강화 노력이 요구
- '12년에도 재정수지 개선 및 국가채무 축소 노력을 강화할 필요

II. 2012년도 예산안 편성방향



1. 재정운용의 중점

1 균형재정 회복의 기틀 마련

- 균형재정과 물가안정을 위해 재정총량 관리 강화
- '12년 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 설정하여 재정수지가 '11년(GDP 대비 $\Delta 2.0\%$)보다 개선되도록 운용
- 포퓰리즘 정책에 대한 재정규율 강화로 불합리한 지출소요를 억제하고, 미래 재정위험 요인에 대한 관리를 강화

2 '해야 할 일'에 대한 전략적 지원

- 선택과 집중의 원칙하에 해야 할 일은 확실히 지원
- '일'과 '사람' 중심의 삶의 질 선진화를 통해 일자리, 복지, 교육, 문화 등을 융합
- 신성장동력 확충, 신산업 개척 등 미래 먹거리 창출을 위한 녹색성장과 미래 대비 투자에 중점
- 국민안전 투자 확대로 안심하고 살 수 있는 안전한 나라 실현을 지원하고, 국격 제고를 위한 글로벌 리더십 강화
- 예산집행 현장 점검을 강화하고, 여성·노인 등 예산의 주요 정책고객의 의견 수렴을 강화하고 예산 편성에 반영

2. 재원배분 기본방향

1 '일'과 '사람' 중심의 삶의 질 선진화

- 서민희망 3대 과제(보육, 특성화고, 다문화 가족)를 완결하고, 서민·취약계층에 대한 맞춤형 지원 등 2단계 서민희망 예산 편성

- 일을 통한 자립, 근로 빈곤층 재기 및 계층 이동이 촉진되도록 '일' 친화적 복지체계 구축 지원
- 평생교육, 문화, 생활환경 투자 확대 등 삶의 질 개선 지원

2 녹색성장과 미래대비

- R&D 투자 확대 및 효율화, 기초분야 연구역량 강화
- 4대강 사업을 차질없이 마무리하고, 에너지 절감 기술 개발 등 녹색성장 지원 강화
- IT융합 등 차세대 고부가 산업을 육성하고, 신흥국 시장 개척 등을 통해 100년 먹거리 창출
- 온실가스 감축 목표관리 대상 확대로 기후변화에 선제적 대응

3 국민안전 및 국격 제고

- 북한의 국지도발 및 비대칭 위협에 대비한 핵심전력 강화
- 자연재해 예방투자, 먹거리 안전 등 생활 위해요인 제거, 안전 취약계층 보호 등 국민생활 안전을 위한 투자 확대
- 국격 제고를 위해 ODA(공적개발원조) 규모 지속 확대

3. 분야별 자원배분 방향

1 '일' 과 '사람' 중심의 삶의 질 선진화

<일자리> '일' 을 통한 자립기반 마련

- 여성, 장애인 등 취업 취약계층별 맞춤형 일자리 지원
 - 근로능력 있는 기초생활보장 대상자의 탈빈곤 지원 강화
 - 베이비부머 세대의 지식·경험을 활용할 수 있는 일자리 제공
- 1인 창조기업 육성, 창업교육 확대 등 창업·창직 지원 확대
- 재정에서 지원하는 일자리 사업을 성과 중심으로 개편하고, 유사·중복사업은 통폐합

<복지> 서민·취약계층에 대한 맞춤형 지원 강화

- 보육, 특성화고, 다문화 가족 등 서민희망 3대 과제 완결
 - 보육확충을 통해 저출산에 대응하고, 다문화 가족의 사회 적응을 위한 통합서비스 지원을 강화
- 주거·교육·의료 등 기본생계비 부담 완화
 - 보금자리 주택 건설 등 취약계층 주거 지원 확대
 - 대학등록금 부담 완화, 저소득층 및 장애학생의 교육기회 확대 등을 통해 교육 희망사다리 구축
 - 저소득층 의료비 경감, 의료 취약지역을 위한 공공 보건의로 확충
- 재능 기부 등 다양한 기부 프로그램 개발·보급과 자원봉사 활성화를 통해 생활속의 나눔문화 정착

〈교육〉 직업·평생교육 지원 강화

- 교육과정과 산업수요를 일치시켜 현장형 실무인력 양성
- 기업 채용약정 확대와 기업 맞춤형 교육과정 운영을 통해 고교졸업과 동시에 취업할 수 있는 여건 조성
- 산학협력은 중복·분산된 지원방식을 통합·정비하여 기업 수요에 부합하는 체계적인 교육과정으로 개편 유도
- 고령화 진전, 베이비부머 세대의 은퇴에 따른 학습 수요 증가에 대비하여 민간의 평생교육 활성화 등 시장형성 촉진

〈문화〉 문화 향유기반 확대

- 문화 콘텐츠 등을 고부가가치 미래산업으로 육성하고, 취약계층의 문화 향유기회 확대를 위해 각종 바우처의 효율성을 제고
- 생활체육 시설과 프로그램 확대, 찾아가는 문화 프로그램 등 다양한 여가·문화 활동 지원
- 전통문화 육성을 중점 지원하고, 지역별 新관광자원 개발을 유도
- 역사박물관 등 국가상징 문화공간 조성 지원
- 국제경기 대회, 문화·체육시설 건립 등은 체계적인 계획 수립을 거쳐 내실 있게 추진

〈환경〉 깨끗한 생활환경 투자 지속

- 규제역 발생 이후 철저한 환경관리를 위해 토양 오염조사, 지하수 수질관리 강화

- 상하수도, 폐기물 처리 등 환경기초시설의 광역화를 통해 환경 투자의 효율성 제고

2 녹색성장과 미래대비

〈R&D〉 창조적 핵심기술 투자 강화와 효율성 제고

- R&D투자 확대 성과를 재점검하여 창조적 기초·원천연구, 신성장동력·녹색기술 등 핵심기술 위주로 투자
- 유사·중복사업 통폐합 등 투자 효율성 제고
- 국가과학기술위원회 출범을 계기로 국가연구개발 방향 및 전략수립 기능을 강화

〈SOC〉 녹색성장형 투자 전환 및 내실화

- 제방 보강·생태하천 등 4대강 사업을 차질없이 마무리
- 개선된 4대강의 안정적·체계적 관리를 위해 보·제방 등 홍수방지 시설에 대한 유지·보수 지원
- 도로사업 효율화, 철도 연계 대중교통망 확충 등 녹색성장형 투자로 전환
- 도로는 신규사업보다는 완공 위주로 투자하되, 불필요한 도로확장을 지양하고, 혼잡구간 개선에 집중
- 철도는 기간망 확충, 속도경쟁력 확보를 위해 고속철도 적기 완공을 지원하고 연계 대중교통 확충 등 철도수요 확대 유도
- 수질개선을 위한 상하수도 인프라 및 생활폐기물 처리시설 확충

〈산업·중소기업·에너지〉 경제활력 제고 및 미래 성장기반 확충

- 글로벌 무역환경 변화에 따른 신흥시장 개척 지원 및 신성장 동력 발굴을 위한 기술개발 지속 투자
- 신흥시장 중심의 해외마케팅 지원 및 무역 전문인력 양성
- 첨단 융복합 및 바이오·헬스 등 성장유망 산업을 신성장동력화하고, 부품·소재 원천기술 개발에 대한 투자 지속
- 선택과 집중을 통한 중소기업 경쟁력 제고 및 경제 주체간 동반성장문화 정착 지원
- 정책자금은 성장초기 및 기술혁신형 기업 중심으로 지원하고 대·중소기업간, 수도권·지방간 동반성장 유도
- 대체에너지 보급 및 안정적 공급기반 확충을 통해 지속가능한 성장과 미래 신산업화를 촉진
- 에너지절감 기술개발 및 해외자원 개발 확대

〈농수산물·식품〉 농수산물 가격안정 및 고부가가치 농어업 육성

- 농수산물 가격안정을 위한 유통체계 개선과 FTA에 대비한 취약분야 경쟁력 강화 및 가축 방역체계의 근본적 개선
- 종자·생명산업 등 농수산물식품분야 기술개발, 식품산업 글로벌화 등을 통해 고부가가치 농어업 육성
- 농업 생산기반시설 투자는 적정수준으로 내실화

3 국민안전 및 국격 제고

〈국방〉 전투형 군대 육성 및 국방개혁 추진

- 북한의 국지도발 등 현존 위협에 대비하는 전력 투자 확대에 중점
- 군수조달 원가관리 체계 개선, 국방 R&D투자의 효율성 제고 등 국방투자의 내실화 병행
- 다기능·고효율의 선진국방 구현을 위한 국방개혁 지원
- 국가유공자에 대한 예우도 차질없이 지원

〈공공질서·안전〉 재해예방·생활안전 투자 강화

- 지진, 홍수 등 대형 재난에 대비한 예방투자 확대
- 해킹 및 개인정보 유출 등 정보화 피해를 방지하기 위한 정보보호 투자 확대
- 식품 및 교통 안전관리 강화를 통해 취약계층의 생활안전 제고

〈외교·통일〉 글로벌 리더십 제고 및 '글로벌 코리아' 뒷받침

- ODA 사업을 지속 확대('12년 GNI 대비 비율목표 0.15%)
- G-20 세대 등 우리 인력과 기업의 해외진출을 적극 지원하고, 민관 파트너십을 통해 민간 역할을 제고
- 북한이탈주민 지원체계 강화, 제2하나원 신축 등 통일준비 인프라 확충

〈일반공공행정〉 지역경제 활성화 및 공정한 선거관리 지원

- 취득세 인하분 전액 보전을 통해 지방재정의 안정성을 제고하고, 낙후지역·특수상황지역 등의 지역경제 활성화 추진
- '12년 최초로 실시하는 재외선거의 차질없는 추진을 지원

Ⅲ. 재정운용방식 개선

1. 재정규율 강화 및 지출 효율화

1 재정규율 강화로 불합리한 지출 억제

- 사업성고가 낮은 국고보조 사업을 적극 구조조정하여 지방재정의 부담 경감 및 재정지출 효율화
 - 지자체 문화·전시시설, 국제경기대회 등 국고 보조사업에 대한 타당성 검토 및 사후평가 강화
- '정부 입법정책협의회'를 강화하여 재정수반 법률의 일방적 입법추진을 예방

2 보조금 및 중복사업 구조조정 실시

- 보조사업 존치평가(보조금 일몰제)를 통해 성과미흡 사업은 구조조정을 실시하고 예산편성시 반영
 - * '11년부터 보조사업 존치평가단 구성·운영
- 예산이 급증하고 있는 분야(복지, R&D, ODA 등)는 전달체계 개선, 유사·중복 해소, 사업간 연계 강화 방안 등을 적극 강구

2. 세입기반 확충 및 재정위험 관리 강화

- 비과세·감면 제도를 지속적으로 정비하고, 해외 탈루 소득에 대한 과세강화 등 세입기반 적극 확충
 - 국유지 무상사용·양여 억제 등 국유재산 관리 강화 및 공기업의 합리적 배당 유도 등으로 적정수준의 세외수입 확보
- 연금·건강보험 및 공공기관 채무 등 중장기 재정위험에 대한 관리를 강화

3. 현장밀착형 재정운용

1 현장과 함께하는 예산편성

- 재정사업 현장점검을 강화하여 예산편성에 환류하는 등 예산낭비를 사전에 방지
 - 관련 기관과 합동으로 주요 현안이 발생한 현장을 방문하여 예산집행 실태 등을 종합 점검
 - 정책효과 제고를 위한 예산지원 전달체계 개선에도 역점
- 외부 재정전문가와 함께 주요 사업의 추진실태 점검 및 제도개선 방안 마련 등 병행

2 정책수요자 참여와 의견수렴 확대

- 예산의 주요 정책고객*에 대한 서베이(설문조사)를 실시하여 정책만족도, 서비스 전달체계 문제점 등 조사
 - * (예시)여성, 노인, 근로빈곤층 또는 비정규직, 청년 등
- 정책고객 그룹별 수요자와 전문가로 패널을 구성하여 정기적으로 의견을 수렴하고 예산편성에 반영

참고 2012년 신규 도입제도**1** 국가과학기술위원회 출범에 따른 R&D 예산편성 절차 변경

- 국과위는 연구개발 투자의 방향과 기준을 제시하고, 주요 R&D사업의 배분·조정안을 기획재정부에 제출(7월말까지)

- 재정당국은 중장기 투자소요 관리 및 재정규율 확립

* ①정부연구개발 투자의 방향과 기준 제시(국과위 → 기획재정부 및 관계부처) ②R&D 예산 요구(각 부처 → 국과위, 기획재정부) ③주요 R&D 사업에 대한 예산배분·조정안 제출(국과위 → 기획재정부)

2 국유재산관리기금 신설로 국유재산 관리 강화

- 국유재산의 취득·개발을 종합적으로 수행하기 위한 기금을 신설하여 청사 수급관리의 효율화 및 국유재산의 활용도를 제고
- 일반회계의 청사 신·증축 및 매입사업 소요경비와 국유재산 관련수입을 기금으로 일원화

* 특별회계 및 기금의 국유재산 취득·개발은 제외

3 국고보조 사업 효율화

- 보조금 일몰제를 본격적으로 적용하기 위해 보조사업 존치 평가단을 구성·운영
- 평가결과에 따라 5개 기준으로 구조조정 추진

* ①사업폐지, ②단계적 감축, ③조건부 일몰, ④전달체계 개선, ⑤감액 조정

2012년도 기금운용계획안 작성방향**I. 기금운용 여건**

기금의 재정건전성 강화 필요

- 최근 사업성 기금의 재정수지는 지속적으로 적자
* 관리대상수지(기금) : (09) △27.8 → (10) △19.6 → (11) △20.8조원

- 또한 저출산·고령화 지속에 따라 4대 공적연금이 중장기 국가 재정운용의 큰 부담으로 작용할 우려

■ 민생안정, 미래투자 등 기금의 적극적 역할 요구

- 베이비부머 세대 은퇴 본격화 등에 따라 일자리·주거 등 서민생활 안정을 위한 지원 요구 확대 전망
- 신성장 동력, 녹색산업 등 지속가능한 성장기반 확충을 위해 선제적 미래 대비 투자도 확대 필요

■ 기금수입의 증가세가 둔화되어 운용여력 감소

- 전과할당료 등 부담금 수입, 중소기업 용자 회수금액 등의 감소에 따라 자체수입 증가율 둔화 예상
- 정부출연금이나 자산운용수익, 여유자금 회수 등도 크게 증가하기 어려울 전망

II. 기금운용 기본방향

■ 기금지출 효율화를 통한 기금재정 건전성 제고

- 기금수지가 금년보다 개선될 수 있도록 기금지출 증가는 원칙적으로 자체수입 증가 범위 내에서 억제

☞ 선택과 집중 원칙에 따라 기금 고유·핵심사업을 중점 지원

☞ 수익자 부담원칙 등 자체수입 확충 노력을 강화

하고, 기금에 대한 예산 출연 및 차입은 불가피한 소요에 한정

- 기금 여유재원의 통합활용을 활성화하고, 운용수익성을 제고하여 재정운용의 효율성 제고

■ 전략적 재원배분으로 기금운용 효과 극대화

- 청년·여성·노인 등의 취업촉진, 직업능력개발 등 인적자본 투자로 일을 통한 생산적 복지 확충
- 정책자금·신용보증 등의 전략적 운용으로 중소기업, 녹색 산업 등 전략산업을 미래성장동력으로 육성
- 범죄·재난에 대한 예방·사후관리 확충으로 안전국가를 구현하고 공적개발원조 등을 활용한 국제사회와의 협력을 강화

Ⅲ. 분야별 재원배분방향

1 '일'과 '사람' 중심의 삶의 질 선진화

■ '일'을 통한 고용안정 기반 확보

- 취업에 어려움을 겪는 청년, 여성, 노인, 장애인 등에 대한 근로유인 제고 및 맞춤형 고용지원 서비스 확대
- 근로 저소득층에 대한 직무능력 향상 및 전직훈련 기회 확대
- 재정지원 일자리 사업, 고용장려금 등은 사중손실이 최소화되도록 효율화 지속 추진

■ 도시 서민 주거복지 지원 강화

- 보금자리주택의 차질없는 추진으로 중 소형 분양주택 외에도 다양한 유형의 임대주택을 계층별 수요에 맞게 공급
- 저리의 내집마련 자금 및 전세자금 용자를 지속 지원하여 무주택 서민의 주거복지 향상 및 주거비 부

담 완화

농수산물 가격 안정과 농어민의 자립형 복지 지원

- 농수산물 비축 및 계약재배 확대, 영농 규모화 등을 통한 농수산물 가격안정 및 농가경영 안정 지원
- 농지연금, 농작물 재해보험, 경영회생지원 농지매입 등을 차질없이 지원하여 소득 안전망 확충

2 녹색성장과 미래대비

기후 변화에 대응하여 친환경·녹색성장 기반 확충

- 신재생에너지 보급 확대, 에너지 절약시설 지원 강화 등을 통해 에너지 분야 산업화·시장화 촉진
- 4대강 수계 주요 상수원 상류지역의 환경기초시설 확충 등을 통한 상수원 수질개선 지속 추진

■ 콘텐츠·관광·방송통신 등 고부가가치 서비스 산업 육성

- 3D 등 차세대 콘텐츠 산업 육성을 위한 인프라·R&D 투자 확대를 통해 해외 진출 지원
- MICE*, 생태관광 등 융복합형 고부가가치 관광산업을 육성
* Meeting(기업회의), Incentives(보상관광), Convention(컨벤션), Exhibition(전시)
- 전통문화를 중점 지원하고 지역별 新관광자원 개발을 유도
- 방송통신 미래서비스 육성을 위한 핵심 원천기술 및 표준개발 투자와 디지털방송 전환을 차질없이 추진

■ 중소기업을 고용창출 원천과 미래성장 동력으로 육성

- 창업지원 및 녹색 등 전략산업 중심으로 정책자금

의 전략적 배분을 강화하여 중소기업의 신성장동력 기반 확대

- 수출보험 확충 및 수출역량별 맞춤형 지원으로 중소기업의 신흥시장 진출 중점 추진

3 국민안전 및 국격 제고

■ 범죄·사고·재난으로부터 안전한 국가 구현

- 아동·여성·청소년 등 안전 취약계층에 대한 사회안전망 구축 및 예방 시스템 강화
- 범죄피해자 보호, 응급의료 기반 확충 등을 통해 범죄·사고 피해에 대한 사전·사후관리 강화
- 컴퓨터 범죄예방, 개인정보 보호를 위한 정보보안 투자 확대
- 방폐물 관리시설 투자 강화, 원자력 안전연구 강화 등으로 안전한 에너지 사용 환경 조성

■ 국제협력 활성화로 국제사회 기여 제고

- 공적개발원조를 활용한 개도국과의 안정적·호혜적 경제 협력을 확대하여 해외시장 개척, 필수자원 확보 기반 마련
- 국제사회와의 문화, 학술, 인적자원 교류를 적극 확대하여 국가 위상과 이미지 제고 뒷받침
- 남북관계 진전에 따라 남북교류협력 및 인도적 지원, 이산 가족 교류 등 추진

■ 직업군인, 국가유공자에 대한 예우 강화로 사기진작

- 군인 복무여건 개선 투자를 확대하고, 국가 유공자의 생활안정, 의료·복지서비스 등도 차질없이 지원

IV. 기금운용 효율화 방안

■ 기금지출 관리 강화로 생산성 제고

- 사업목적, 유사·중복 여부, 집행실적 등을 감안하여 적극적인 사업 구조조정 실시
 - ☞ 이미 사업목적을 달성하거나 민간자본 활용이 가능한 사업은 폐지 또는 축소 조정
 - ☞ 예산·기금간 또는 기금간 유사·중복사업은 통폐합하고 기금 성격에 부합하는 예산사업은 기금으로 이관하여 추진
 - ☞ 집행부진사업은 축소·폐지하거나 집행 장애요인 개선 방안을 포함한 집행관리 계획을 수립하여 시행
- 특히 재정용자 및 출자사업은 민간금융 동향, 집행실적 등을 감안하여 재정지원을 축소하거나 폐지

■ 기금 여유재원 활용의 효율성 제고

- 기금 여유재원의 통합활용을 활성화하여 수익성을 제고
 - ☞ 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 여유재원의 일반회계 전출 및 공공자금 관리기금 예탁 등 통합관리
- 기금 특성을 반영한 적정 여유재원 규모 가이드라인을 마련하여 과도한 여유재원 운용 억제
- 자산운용평가 결과를 기금운영비 편성과 연계하여 여유재원 운용의 수익성 제고

관세법 시행규칙 및 조세특례제한법 제118조에 따른 관세경감에 관한 규칙 개정 추진

* 본 자료는 2011년 4월 26일 기획재정부 관세제도과에서 발표한 「관세법 시행규칙 및 조세특례제한법 제118조에 따른 관세경감에 관한 규칙 개정 추진」의 전문입니다.
(편집자 주)

- 기획재정부는 산업기술 연구개발용 물품·2012 여수세계박람회 용품 관세감면 품목조정 등을 위하여 관련 규칙을 개정할 계획
 - (개정 대상) 관세법 시행규칙, 조세특례제한법 제118조에 따른 관세경감규칙
 - (향후 일정) 입법예고(4. 27~5. 17), 부처협의 등을 거쳐 5월 중 개정을 완료할 계획

■ 주요 개정내용

〈관세법 시행규칙〉

- ① 산업기술 연구개발용 물품 조정(관세법 시행규칙 §37 별표1)
기업의 R&D 및 투자활성화를 위한 새로운 감면 수요를 반영, 현행 257개 품목에서 277개 품목으로 확대(20개 품목 증가)
- ② 관세가 면제되는 특정물품 구체화(관세법 시행규칙 §43②)
국제육상경기연맹이 대구육상선수권대회조직위에 제공하는 운동용구, 자원봉사자용 물품 등에 대한 관세감면을 규정

〈조세특례제한법 제118조에 따른 관세경감에 관한 규칙〉

- ① 고속철도 건설용품 조정(조특법 제118조 관세경감 규칙 별표 제1호)

국내제작이 가능한 품목 및 수요가 감소한 품목을 제외, 현행 37개 품목에서 25개 품목으로 축소(12개 품목 제외)

- ② 디지털TV 방송장비 조정(조특법 제118조 관세경감 규칙 별표 제9호)

국내 제작이 가능한 품목 및 수요가 감소한 품목을 제외, 현행 36개 품목에서 27개 품목으로 축소(9개 품목 제외)

- ③ 2012여수세계박람회 용품 조정(조특법 제118조 관세경감 규칙 별표 제9의2호)

여수세계박람회의 성공적인 개최를 지원하기 위하여 감면대상 물품 확대(현행 5개 → 29개 품목)

- 이번 개정안을 통하여 기업의 R&D 및 투자활성화를 효율적으로 지원하고

- 아날로그TV 방송의 원활한 디지털 전환 및 국내 방송장비 산업의 발전을 유도하며
- 2011년 대구세계육상선수권대회·2012년 여수세계박람회 등 국제행사의 성공적인 개최를 적극 지원할 수 있을 것으로 기대됨

관세감면 관련 규정 개정 주요내용

1. 관세법 시행규칙 개정

① 산업기술 연구개발용 물품 조정(관세법 시행규칙 §37 별표1)

- **(현황)** 기업 부설연구소 등이 수입하는 연구개발용 물품에 대하여 관세 80% 감면
- **(조정)** 기업의 R&D를 적극 지원하기 위하여 신규 품목을 추가하고, 실효성이 약화된 품목은 제외

* (현행) 257개 → (개정안) 277개 (증 20개)

② 대구세계육상선수권대회용 물품 관세면제 규정 구체화(관세법 시행규칙 §43)

- **(현황)** 현행 규정상 관세가 면제되는 물품의 범위가 명확하지 않음
- **(개정)** 대구세계육상선수권 대회와 관련하여 관세 감면 대상을 명확하게 규정(2002년 월드컵 및 아시안경기대회 지원전례 고려*)

* 국제축구연맹·후원업체 등이 월드컵 및 아시아경기대회 조직 위원회에 제공하는 수입물품에 대하여 관세 면제

2. 조세법 제118조에 따른 관세경감에 관한 규칙 개정

① 고속철도 건설용품 조정(별표 제1호)

- **(현황)** 궤도안정기 등 37개 품목에 대하여 관세 30% 감면
- **(조정)** 국내제작이 가능하거나 수요가 미미한 품목을 제외하여 25개 품목으로 축소

② 디지털TV 방송장비 조정(별표 제9호)

- **(현황)** 영상편집기 등 36개 품목에 대하여 관세 50% 감면
- **(조정)** 국내제작이 가능하거나 수요가 미미한 품

목을 제외하여 27개 품목으로 축소

③ 2012 여수세계박람회 용품 조정(별표 제9의2호)

- **(현황)** 박람회 직접시설의 제작·건설에 사용하거나 박람회 운영에 사용하기 위하여 수입하는 5개 품목에 대하여 관세 50% 감면
- **(조정)** 여수세계박람회의 성공적인 개최를 지원하기 위하여 조직위 요청을 수용하여 29개 품목으로 확대

참고 1 산업기술 연구·개발용 물품 품목조정 내역

■ 총괄

	현행	개정	신규	재지정	제외
품목 수	257	277	61	216	41

■ 신규추가 품목(61개)

품명

원유탈염장비, 초경면 가공스테인레스 벨트, 정밀 캘린더기, 쇼트블라스터, 고강도 원사표면 분석장비, 레이저 분리기, 키스톤기, 금형가공기, 광조형기, 다이, 제로갭 밀링기, 자외선 검출기, 워킹 마네킹, 소형 다중발효기, 스핀 스탠드, 폐슬픔 발포기, 폴리실리콘 분석용 단결정 성장기, 접합기, 레이저 결정화기, 마이크로파 시료분해장치, 화상분석시스템, 마크식스(Mark-VI) 터빈 제어시스템, 오베이션 디씨에스 시뮬레이터 개발시스템, 이온밀링장치, 수중초음파 위치인식시스템, 단차측정기, 양전자방출 단층촬영기, 접착력 측정기, 테이버 강성시험기, 광학식 습도계, 가스투과도 측정기, 전광속 측정시스템(적분반구), 전광장 자외선 검출기, 칼럼 온도조절기, 핵자기 공명장치, 마이크로웨이브 가속반응시스템, 열분석기, 열안정성시험기, 저울, 정

량 종합효소 연쇄반응기, 질량분석기, 열탈착장치, 고전류 (고전압)측정기, 대용량 교류(임펄스, 직류) 전압시험기, 이온 마이그레이션 평가시스템, 태양광 시뮬레이터 세트기기, 반사전자검출기, 오디오 분석기, 전력계통시뮬레이터용 연산카드 및 인터페이스카드, 침입도시험기, 셔터측정기, 파티클 카운터, 굴곡도 측정시스템, 기어측정기, 동결융해 시험기, 방열측정장비, 방폭용 소음계측기, 스캔지그, 입자수 측정기, 자력측정기, 온습도 조절기

■ 재지정 품목(216개)

품 명

구멍정 릴리즈 후크시스템 (구멍뚫목 자동이탈 후크시스템), 질소발생기, 유압공급장치, 추출장치, 냉동(냉각)장치, 고온고압 시험기, 반응기, 충격(낙하)시험기, 초고속 측정기, 온도측정기, 부식성 시험(측정)기, 연료공급장치, 비석시험기, 인쇄기, 드릴링기, 레이저발생기, 집속이온빔장치, 비구면 가공기, 호닝기, 기어세이퍼머신, 조형기, 온도센서 태그용 RFID리더(액티브 태그용 노드), 공기이송장치, 필름제조기, 수중 펠렛제조기, 스트레칭머신, 고속이송로봇, 편칭기, 분말 믹서기(조립기), 열탈착 분석기, 프레임 조립기, 자동 운전사이클장치, 포집기, 마운팅기, 글러브박스, 희석터널, 막성장장치(박막결정화장치), 화학약품 공급기, 칩(웨이퍼) 접착기, 가스분할기, 차량·부품 충돌시험장치(충격시험기), 환경시험장치, 충돌시험 배리어, 웨이퍼 보조시스템, 레이업 장비, 적재기, 실링기, 분로저항제거기, 납볼탐재기(납볼부착기), 리페어기, 식각기, 범프형성기, 정전 척, 유기발광다이오드증착원, 전원안정화장치, 용접기, 증폭기, 동화상 재생기, 디지털 송신기(디지털 변조기), 고속 비디오동작촬영장치, 현미경, 항법장비, 이엠씨 안테나, 배기가

스 분석계용 제어기, 동력시험기(제어기), 이씨유 제어기(개발시험기·이씨유 에뮬레이터), 도금기, 정화기, 오존발생기, 자외선조사기, 전자부하기, 정전기 시험기, 타이어 마찰력 시험차량, 산업용 내시경, 관성 측정기, 3차원 측정기, 장력계, 엑스선 측정기(시험기)·형광엑스선 분석기·전자탐침 미소분석기, 웨이퍼 분석기, 비파괴 검사기, 표면(반사율, 두께, 휨) 측정기, 성분(형광엑스선) 분석기, 진동계, 내구시험기, 마찰특성 시험기, 자동차좌석 지지대, 열변형 시험기, 배터리 가속속도 열량계, 열상분포 측정기, 밀도측정기, 수분측정기, 수분함량 측정기, 가스분석기, 매연측정기, 가스누출 탐지기, 원소분석장치, 미립자 측정기, 입자상물질 측정기, 영상증폭관 시험기, 휘도계(색도계), 굴절률 측정기, 비표면적 시험기, 유량계, 풍속측정기, 속도계(유속계), 오실로스코프(오실로그래프), 전력분석기(측정기), 다기능 측정기, 스펙트럼 분석기, 초고압 케이블 시험용 단말기, 저항측정기, 전압변동(과도전압) 시험기, 주파수 측정기(주파수 분석기), 웨이브폼모니터, 통신 및 데이터 통신시험기, 분광감도 측정기, 데이터 수집기, 논리회로 분석기, 기록계, 마이크로프로세서 개발기, 전위차 적정계, 타이어 유니포미티 시험기, 접촉각(형상) 측정기, 조도계, 간섭계, 아이트래킹 시스템, 헤드마운트 디스플레이, 변형률 측정기, 변위계, 레이저 스캐너, 투습도 시험기, 인체모형 교정기, 에어백 시험기, 조임력 측정기, 블로바이미터, 연료분사 시험기, 프로브카드 분석기, 가속도계 센서 교정기, 피막두께 측정기, 차량거동 측정기, 통기도 측정기, 경사계, 운전자 동작분석기, 표면장력 측정기, 공기회전력 측정기, 변속기 시험기, 연소 시험기, 마모입자 분석기, 연료소비량 측정기, 현가(댐퍼)시험기, 차륜정렬 시험기, 공연비 분석(측정)기, 에어컨 시험장치, 온도 또는 전압교정기, 모달 분석장비, 내후성 시험기, 자동화상 검사기, 6분력계, 압력(차압)센서 교정기,

부식전위 측정기, 내부단락 측정기, 오일소모 측정기, 인장시험기 로드셀 교정기, 성형성 평가 시험기, 토크측정기, 인체(부분)모형, 펌프, 증류기, 항온항습기, 환경(이엠씨)챔버, 스크린 프린터, 절단기·클리빙기, 방전가공기, 세척기(세정기), 밀링기, 머시닝센터(터닝머신), 연삭기, 연마기(연마기 시스템·광택기), 성형기, 압출기(사출기), 분쇄기(혼합기·분쇄혼합기·분산기·믹서기), 도포기, 주입기(분주기), 증착기, 압착기(합착기), 로·오븐·히터·열처리장치(잔류탄소시험기), 전원(전압)공급기, 영상분석기, 피로시험(제어)기, 신호(펄스·웨이브폼·노이즈)발생기 또는 시그널 에뮬레이터, 신호변환기, 열화상 측정기(열화상 카메라·가속도 센서 교정기), 이온빔 시험기, 중량측정기, 분광(형광, 흡광)분석기, 가스(액체, 이온)크로마토그래피, 경도(마모, 인장, 크립)시험기, 점탄성(점도) 측정기·레오메타, 응력 측정기(응력 시험기·응력 이완시험기), 만능시험기, 모의시험기, 열전도도 측정기, 적외선 분광기, 열중량 분석기, 위상차 측정기기, 신호 분석기(신호 측정기), 전지수명(전지성능) 측정기, 후방산란 측정기, 전기적 물성 측정기, 전자파 측정기, 네트워크(회로망) 분석기, 소음계(소음분석기), 송신 성능시험기, 성능시험기(성능측정기), 광디스크 측정장치, 오토콜리메타

참고 2 고속철도 건설용품 품목조정 내역

■ 총괄

품목 수	현행	개정	신규		
			신규	재지정	제외
	37	25	-	25	12

■ 재지정 품목(25개)

품명

멀티플타이탬퍼, 스위치타이탬퍼, 궤도안정기, 벨러스트레귤레이터, 검측차, 레일연마차, 컨베이어 호퍼차, 분기기부설장비, 테르밋용접기, 분기기히팅장치, 분기기잠금장치, 밀착감지장치, 가동브래킷 금구류, 자동장력조정장치, 전압감지장치, 섹션인슐레이터, 지장물검지장치, 정보처리장치, 정보입출력제어장치, 계전기, 장거리 신호송신장치, 고속철도열차제어 시스템용 설계·시험 및 보수장비, 차축온도검지장치, 궤도회로장치, 건자연동장치

참고 3 디지털텔레비전 방송장비 품목조정 내역

■ 총괄

품목 수	현행	개정	신규		
			신규	재지정	제외
	36	27	-	27	9

■ 재지정 품목(27개)

품명

디지털 엔코더, 텔레비전 카메라, 렌즈, 영상편집기, 녹화기, 비디오 스위처, 라우터, 영상처리장치, 비디오패치필드, 광전송장치, 비선형편집기, 디지털텔레비전 방송용 중계차, 오디오믹서, 돌비인코더 또는 돌비디코더, 오디오편집기, 음향효과장비, 스피커, 오디오패치패널, 디지털오실로스코프, 애널라이저, 디지털송신기, 더미로드, 피더라인, 마이크로웨이브장치, 모니터링시스템, 녹음기, 전통회전대

참고 4 2012여수세계박람회 용품 품목조정 내역

■ 총괄

품목 수	현행	개정	신규	재지정	제외
	5	29	24	5	-

■ 신규추가 품목(24개)

품명

폴리올레핀 지붕방수용 외장시트, 섬유함유 석고보드, 자동문 작동기, 산화티탄 광촉매코팅 반투명막재, 풀컬러레이저, 단색레이저, 비디오 프로젝터, 발광다이오드 조명, 무빙헤드 조명, 기상보호장비, 조명제어데스크, 파이로 효과장비, 플레임장비, 폴리비닐리덴디 불소필름, 압축기 설비, 분수장비, 분수효과장비, 믹싱콘솔, 음향확성장치, 스피커 조정장치, 멀티트랙 하드 디스크 플레이어, 앰프, 연료전지시스템, 파이프오르간 장비전대

■ 재지정 품목(5개)

품명

수족관 아크릴 구조물, 유리섬유강화플라스틱 디스플레이 및 방수시스템, 대형수조살균기, 대형여과기, 관상생물

| 재정통계 |



- OECD 국가의 GDP 대비 일반소비세 비중
- OECD 국가의 총조세 대비 일반소비세 비중
- OECD 국가의 GDP 대비 특별소비세 비중
- OECD 국가의 총조세 대비특별소비세 비중

1. OECD 국가의 GDP 대비 일반소비세 비중

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Australia	1.5	1.6	1.7	1.4	2.2	2.2	2.4	3.6
Austria	6.3	6.3	7.3	7.8	8.6	8.2	7.7	8.1
Belgium	6.6	7.2	6.4	7.0	7.0	7.0	6.7	7.3
Canada	4.6	4.5	4.0	3.6	4.3	5.1	5.0	5.1
Chile	-	-	-	-	-	6.6	7.7	8.1
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	6.3	6.5
Denmark	3.0	7.2	6.6	9.6	9.3	9.5	9.4	9.5
Finland	5.6	6.1	5.7	6.2	7.3	8.4	7.9	8.2
France	7.9	8.7	8.3	8.5	8.5	7.9	7.5	7.5
Germany	5.2	5.4	5.0	6.1	5.7	5.8	6.5	6.8
Greece	1.8	3.4	3.6	2.8	4.4	6.9	6.6	7.4
Hungary	-	-	-	-	-	-	8.0	10.0
Iceland	4.4	6.0	8.6	8.6	9.3	10.0	9.9	10.6
Ireland	1.4	3.7	4.2	4.6	7.1	6.8	6.9	6.9
Israel	-	-	-	-	-	-	11.1	9.8
Italy	3.3	3.4	3.6	4.6	4.9	5.6	5.5	6.5
Japan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.5	2.4
Korea	-	-	1.9	3.8	3.4	3.6	3.6	3.8
Luxembourg	3.4	2.5	4.0	4.1	5.0	4.9	5.2	5.6
Mexico	-	-	-	2.3	2.5	3.3	2.6	3.1
Netherlands	4.1	5.2	5.8	6.8	6.9	7.1	6.5	6.9
New Zealand	1.8	2.1	2.6	3.1	3.2	8.3	8.2	8.3
Norway	6.4	8.2	8.0	7.7	7.8	7.7	8.7	8.4
Poland	-	-	-	-	-	-	6.2	6.9
Portugal	0.0	1.5	2.1	3.6	3.1	5.3	6.9	7.7
Slovak Republic	-	-	-	-	-	-	-	7.0
Slovenia	-	-	-	-	-	-	11.6	8.9
Spain	3.3	3.2	2.8	2.3	4.1	5.2	5.1	6.0
Sweden	3.5	3.9	5.0	6.2	6.6	7.8	9.2	8.7
Switzerland	1.9	1.7	2.1	2.5	2.7	3.0	3.3	3.9
Turkey	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	3.0	5.2	5.8
United Kingdom	1.8	2.5	3.1	5.1	5.9	6.0	6.5	6.6
United States	1.2	1.6	1.8	1.9	2.0	2.2	2.2	2.2
OECD - Total	3.3	4.0	4.2	4.6	5.2	5.9	6.5	6.8

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
3.7	4.0	4.1	4.0	4.0	3.9	3.8	3.5	-
8.1	8.2	8.0	8.0	8.0	7.7	7.7	7.7	8.1
7.0	7.1	6.9	7.1	7.2	7.4	7.1	7.0	7.0
5.1	5.1	5.1	5.0	5.0	4.8	4.6	4.3	4.3
8.0	8.2	8.2	8.3	8.1	7.4	7.9	8.9	7.7
6.4	6.3	6.4	7.3	7.2	6.6	6.6	7.1	7.1
9.6	9.6	9.6	9.7	10	10.3	10.4	10.1	10.1
8.0	8.1	8.6	8.5	8.7	8.7	8.4	8.4	8.8
7.3	7.2	7.2	7.4	7.5	7.3	7.4	7.3	7.0
6.6	6.4	6.4	6.2	6.2	6.3	7.0	7.1	7.4
7.7	7.9	7.2	7.0	7.1	7.6	7.6	7.6	0.0
9.6	9.3	9.9	10.7	10.5	9.8	10.3	10.3	10.9
9.4	9.4	9.7	10.4	11.1	11.3	10.5	9.1	-
6.5	6.7	6.7	7.2	7.5	7.6	7.5	7.0	6.2
9.7	10.3	10.1	10.0	9.9	9.5	9.8	9.6	9.4
6.3	6.2	5.9	5.9	6.0	6.3	6.2	6.0	5.7
2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	2.5	2.5	2.6
4.0	4.4	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2	4.3	4.4
5.8	5.8	5.7	6.1	6.2	5.7	5.7	5.9	6.4
3.3	3.2	3.4	3.3	3.5	3.7	3.7	3.8	3.4
7.3	7.2	7.3	7.3	7.5	7.4	7.5	7.2	-
8.4	8.6	8.8	8.7	8.7	8.8	8.2	8.6	8.5
8.4	8.5	8.2	8.1	7.9	8.0	8.3	7.3	7.8
6.8	7.2	7.1	7.0	7.6	8.0	8.2	7.9	-
7.5	7.6	7.8	7.8	8.5	8.6	8.5	8.4	-
7.2	7.0	7.5	7.8	7.9	7.5	6.7	6.9	6.7
8.4	8.7	8.6	8.6	8.6	8.6	8.5	8.5	8.5
5.8	5.7	5.9	6.0	6.2	6.3	6.0	5.2	4.0
8.8	8.9	8.9	8.9	9.0	9.1	9.2	9.4	9.8
4.0	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.7	3.7	3.7
6.0	6.4	6.5	5.5	5.3	5.5	5.1	4.9	4.9
6.6	6.7	6.8	6.8	6.7	6.6	6.6	6.4	5.7
2.2	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	2.0
6.7	6.8	6.8	6.9	7.0	6.9	6.9	6.8	-

자료: OECD, Data extracted from OECD, Stat, 2011

2. OECD 국가의 총조세 대비 일반소비세 비중

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Australia	7.4	7.4	6.7	5.3	7.9	8.0	8.7	12.0
Austria	18.7	18.5	19.8	20.1	21.0	20.8	18.6	18.8
Belgium	21.1	21.2	16.3	17.0	15.8	16.6	15.4	16.3
Canada	17.8	14.4	12.5	11.5	13.2	14.1	14.0	14.2
Chile	-	-	-	-	-	37.4	40.6	41.8
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	16.6	18.3
Denmark	10.1	18.8	17.3	22.3	20.2	20.5	19.3	19.3
Finland	18.5	19.3	15.6	17.3	18.3	19.3	17.4	17.4
France	23.3	25.5	23.4	21.1	20.0	18.8	17.4	16.9
Germany	16.5	17.1	14.6	16.6	15.8	16.6	17.4	18.4
Greece	10.3	16.8	18.3	13.2	17.2	26.5	23.0	21.8
Hungary	-	-	-	-	-	-	19.4	26.1
Iceland	16.7	22.0	28.6	28.9	33.0	32.3	31.7	28.5
Ireland	5.7	13.1	14.7	14.8	20.6	20.6	21.2	22.1
Israel	-	-	-	-	-	-	29.9	26.6
Italy	12.9	13.2	14.3	15.6	14.5	14.7	13.8	15.4
Japan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	5.4	9.1
Korea	-	-	12.7	22.0	21.1	18.7	17.8	17.0
Luxembourg	12.4	10.6	12.1	11.7	12.8	13.9	14.0	14.3
Mexico	-	-	-	15.7	15.9	20.8	16.9	18.7
Netherlands	12.4	14.6	14.4	15.8	16.2	16.5	15.6	17.4
New Zealand	7.7	8.0	9.0	10.2	10.4	22.4	22.8	24.9
Norway	21.5	23.8	20.5	18.2	18.2	18.8	21.2	19.8
Poland	-	-	-	-	-	-	17.1	21.2
Portugal	0.0	8.4	11.2	16.2	12.6	19.6	22.4	23.4
Slovak Republic	-	-	-	-	-	-	-	20.4
Slovenia	-	-	-	-	-	-	29.5	23.7
Spain	22.2	20.3	15.3	10.2	14.7	16	15.9	17.5
Sweden	10.4	10.3	12.0	13.4	14.0	14.9	19.4	17.0
Switzerland	10.6	8.8	8.7	10.3	10.7	11.6	12.0	13.1
Turkey	0.0	0.0	0.0	0.0	23.3	20.1	31.1	24.2
United Kingdom	5.9	6.8	8.9	14.7	15.9	16.9	19.0	18.2
United States	4.8	5.8	7.0	7.0	7.9	8.0	8.0	7.6
OECD - Total	11.9	13.5	13.4	14.2	15.8	18.1	19.1	19.4

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
12.9	13.5	13.6	13.1	13.4	13.2	13.0	12.9	-
18.0	18.7	18.3	18.4	18.8	18.3	18.3	18.1	18.9
15.6	15.8	15.6	15.9	16.2	16.6	16.3	15.9	16.2
14.7	15.2	15.3	14.9	14.9	14.3	13.9	13.3	13.9
40.9	41.7	42.7	41.7	37.8	32.0	32.9	39.4	42.5
17.9	17.3	17.1	19.2	19.2	17.9	17.6	19.6	20.5
19.8	20.1	20.0	19.9	19.7	20.7	21.2	20.9	21.0
17.8	18.2	19.4	19.6	19.8	19.9	19.5	19.5	20.3
16.6	16.7	16.8	16.9	17.1	16.6	17.0	16.8	16.8
18.2	18.0	17.9	17.9	18.0	17.9	19.5	19.2	20.1
23.4	23.4	22.4	22.4	22.2	24.1	23.4	23.2	0.0
25.4	24.5	26.1	28.7	28.1	26.3	26.0	25.6	27.8
26.5	26.6	26.5	27.5	27.3	27.2	25.9	24.7	-
22.2	24.2	23.7	24.2	24.6	24.1	24.1	24.3	22.4
26.4	28.4	28.6	28.3	27.7	26.4	27.1	28.5	29.9
14.9	15.0	14.2	14.3	14.6	14.8	14.3	13.8	13.1
9.1	9.5	9.5	9.6	9.5	9.2	8.8	8.9	16.4
17.2	18.9	18.2	18.0	17.4	16.7	15.8	16.1	17.3
14.6	14.7	14.9	16.2	16.4	16.1	16.1	16.7	17.0
19.1	19.3	19.4	19.5	19.1	20.2	20.4	18.0	20.4
19.1	19.2	19.8	19.6	19.6	18.9	19.4	18.5	-
25.6	25.3	26.1	25.0	23.8	24.4	23.5	25.4	27.4
19.6	19.7	19.4	18.7	18.2	18.2	19.0	17.1	18.9
20.8	21.7	21.9	22.2	22.9	23.5	23.5	23.0	-
23.0	22.9	23.1	23.7	25.1	24.9	24.1	23.8	-
21.9	21.1	22.6	24.5	25.0	25.3	22.9	23.4	22.8
22.3	22.8	22.6	22.4	22.4	22.3	22.5	22.9	22.5
17.1	16.7	17.2	17.3	17.4	17.2	16.2	15.5	13.1
17.8	18.7	18.6	18.5	18.5	18.8	19.3	20.3	21.1
13.4	13.0	13.4	13.6	13.4	13.2	13.0	12.8	12.2
23.0	26.2	24.9	22.8	21.8	22.2	21.3	20.3	20.0
18.3	19.2	19.7	19.5	18.6	18.1	18.2	17.8	16.7
7.7	8.2	8.4	8.4	8.1	7.9	7.8	8.1	8.3
19.4	19.8	19.9	20.1	19.9	19.6	19.5	19.5	-

자료: OECD, Data extracted from OECD, Stat, 2011

3. OECD 국가의 GDP 대비 특별소비세 비중

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Australia	4.6	4.3	4.8	5.9	5.7	4.2	4.1	4.3
Austria	6.1	6.1	5.1	3.9	4.1	3.6	3.5	3.5
Belgium	4.0	4.5	3.9	3.6	3.6	3.5	3.7	3.2
Canada	4.3	4.1	4.3	4.0	4.2	3.7	3.5	3.1
Chile	-	-	-	-	-	4.0	3.6	3.6
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	4.9	3.9
Denmark	8.7	6.9	5.8	5.8	6.0	5.1	5.6	5.5
Finland	7.1	6.3	5.8	6.3	6.0	5.6	5.7	5.1
France	4.9	4.0	3.2	3.4	3.7	3.7	4.0	3.6
Germany	4.6	4.1	3.7	3.4	3.2	3.2	3.5	3.3
Greece	6.0	5.5	4.6	5.4	5.3	4.1	4.7	3.4
Hungary	-	-	-	-	-	-	8.6	5.3
Iceland	11.8	10.4	10.1	8.8	7.5	5.2	4.4	4.1
Ireland	10.8	10.3	8.5	8.8	7.6	6.6	5.7	4.4
Israel	-	-	-	-	-	-	1.6	1.6
Italy	6.2	6.0	3.5	2.9	3.1	4.0	4.5	4.1
Japan	4.5	4.1	3.1	3.6	3.3	2.2	2.2	2.1
Korea	-	-	7.1	6.8	6.0	4.7	4.1	4.4
Luxembourg	3.1	2.0	2.6	3.3	4.4	3.8	4.7	4.9
Mexico	-	-	-	5.1	7.5	5.4	5.4	5.6
Netherlands	4.8	4.1	3.3	3.1	3.1	3.2	3.7	3.5
New Zealand	4.5	4.5	4.0	3.4	3.6	3.4	3.1	2.5
Norway	5.5	6.2	6.3	6.8	7.7	6.3	6.3	4.1
Poland	-	-	-	-	-	-	6.3	4.4
Portugal	7.0	6.5	5.5	6.4	7.3	6.4	5.5	4.3
Slovak Republic	-	-	-	-	-	-	-	4.7
Slovenia	-	-	-	-	-	-	3.3	4.5
Spain	2.7	2.5	1.6	2.4	3.5	3.4	3.3	3.3
Sweden	6.4	6.2	4.4	4.3	5.5	4.8	3.9	3.6
Switzerland	3.7	3.7	2.8	2.7	2.4	2.1	2.3	2.4
Turkey	5.6	4.5	4.9	3.4	1.4	1.1	1.0	4.0
United Kingdom	7.7	7.3	5.2	4.6	5.1	4.5	4.9	4.5
United States	3.7	3.2	2.6	2.2	2.1	1.9	2.1	1.8
OECD - Total	5.8	5.3	4.7	4.6	4.7	4.1	4.2	3.8

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4.2	4.3	4.0	3.9	3.6	3.5	3.3	3.3	-
3.5	3.5	3.6	3.6	3.4	3.3	3.2	3.1	3.2
3.1	3.1	3.2	3.3	3.3	3.2	3.1	3.1	3.2
3.1	3.3	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8	2.8	2.8
3.6	3.3	2.8	2.4	2.4	2.1	2.1	1.9	1.8
3.7	3.6	3.8	3.7	3.7	3.7	3.8	3.7	3.8
5.4	5.5	5.3	5.4	5.4	5.3	5.1	4.7	4.3
4.9	5.0	5.2	4.9	4.7	4.6	4.2	4.2	4.4
3.5	3.6	3.5	3.5	3.3	3.2	3.1	3.0	3.1
3.4	3.5	3.7	3.5	3.4	3.3	3.1	3.1	3.2
3.5	3.4	3.2	3.0	3.0	2.9	3.0	2.8	0.0
4.9	4.7	4.8	4.2	4.0	4.2	4.3	4.3	4.2
3.4	3.5	3.9	3.9	4.3	4.4	4.2	3.4	0.3
3.7	3.6	3.4	3.5	3.4	3.3	3.2	3.1	3.0
1.5	1.7	1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.1
3.8	3.7	3.7	3.9	3.8	3.8	3.7	3.5	3.8
2.2	2.1	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0
4.9	4.4	4.3	4.0	3.8	3.7	3.8	3.9	3.5
4.5	4.8	4.7	5.0	4.6	4.1	3.9	3.8	3.8
5.4	4.7	5.6	6.0	6.6	6.4	5.7	8.5	5.1
3.5	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.3	3.4	-
2.5	2.6	2.3	2.3	2.3	2.2	2.1	2.0	2.1
3.9	4.0	3.9	3.8	3.4	3.3	3.4	3.0	3.2
4.3	4.6	4.7	4.5	4.4	4.2	4.4	4.7	-
4.6	4.7	4.8	4.7	4.7	4.8	4.5	4.3	-
3.2	3.5	3.7	3.7	3.9	3.1	3.8	2.9	3.0
4.6	4.6	4.6	4.4	4.2	4.1	4.1	4.2	5.0
3.2	3.1	3.1	3.1	3.0	2.8	2.8	2.6	2.6
3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9	3.2
2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.0	1.8	1.8
4.1	4.7	5.7	5.6	6.2	6.0	5.8	5.6	5.8
4.3	4.2	4.0	3.9	3.7	3.6	3.5	3.5	3.7
1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.6	1.7
3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	-

자료: OECD, Data extracted from OECD, Stat, 2011

4. OECD 국가의 총조세 대비특별소비세 비중

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Australia	22.7	20.4	19.1	22.6	20.7	15.3	14.5	14.1
Austria	18.0	18.0	14.0	10.1	9.9	9.0	8.5	8.1
Belgium	13.0	13.2	9.8	8.8	8.1	8.4	8.4	7.1
Canada	16.8	13.3	13.6	13.0	13.0	10.3	9.9	8.6
Chile	-	-	-	-	-	23.0	19.2	18.8
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	13.0	11.0
Denmark	28.9	17.9	15.0	13.4	13.0	11.0	11.4	11.1
Finland	23.4	19.8	16.0	17.6	15.2	12.9	12.5	10.9
France	14.3	11.6	9.0	8.4	8.7	8.7	9.2	8.2
Germany	14.6	12.9	10.8	9.3	8.7	9.2	9.5	8.8
Greece	33.8	27.4	23.9	25.1	20.9	15.6	16.4	10.0
Hungary	-	-	-	-	-	-	20.9	13.8
Iceland	45.0	37.9	33.6	29.8	26.5	16.9	14.0	11.0
Ireland	43.4	36.4	29.7	28.3	22.0	20.1	17.5	13.9
Israel	-	-	-	-	-	-	4.4	4.3
Italy	24.1	23.2	14.0	9.7	9.1	10.6	11.1	9.6
Japan	25.0	20.9	15.1	14.1	12.1	7.5	8.3	8.0
Korea	-	-	47.3	39.5	37.4	24.3	20.7	19.7
Luxembourg	11.1	8.7	8.0	9.3	11.1	10.8	12.6	12.5
Mexico	-	-	-	34.4	48.6	34.0	35.8	33.4
Netherlands	14.7	11.6	8.1	7.3	7.2	7.5	9.0	8.9
New Zealand	18.5	17.2	13.8	11.2	11.7	9.2	8.6	7.5
Norway	18.4	17.8	16.1	16.1	18.1	15.3	15.5	9.6
Poland	-	-	-	-	-	-	17.5	13.5
Portugal	44.0	36.4	28.9	28.9	29.7	23.8	17.8	13.1
Slovak Republic	-	-	-	-	-	-	-	13.7
Slovenia	-	-	-	-	-	-	8.4	12.1
Spain	18.4	15.5	8.7	10.5	12.8	10.5	10.3	9.6
Sweden	19.2	16.3	10.7	9.2	11.6	9.2	8.3	7.0
Switzerland	21.3	19.1	11.9	11.0	9.5	8.2	8.4	8.0
Turkey	53.5	48.8	40.9	25.2	12.4	7.3	6.0	16.4
United Kingdom	25.2	19.9	14.8	13.3	13.8	12.6	14.5	12.4
United States	15.1	11.7	10.0	8.3	8.4	7.0	7.5	6.3
OECD - Total	24.3	20.7	17.7	16.7	16.2	13.3	12.8	11.5

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
14.8	14.3	13.5	13.0	12.0	11.8	11.3	12.1	-
7.8	8.0	8.2	8.3	8.1	7.9	7.6	7.4	7.5
6.9	7.0	7.3	7.4	7.3	7.3	7.1	7.0	7.3
9.0	9.7	9.6	9.4	8.9	8.6	8.5	8.6	9.1
18.2	16.8	14.7	12.2	10.9	9.0	8.7	8.7	9.7
10.4	10.0	10.2	9.7	9.9	10.1	10.2	10.2	10.9
11.1	11.5	11.1	11.0	10.6	10.6	10.3	9.8	9.0
11.0	11.3	11.8	11.2	10.8	10.5	9.8	9.7	10.2
7.9	8.3	8.1	8.0	7.6	7.2	7.0	7.0	7.5
9.4	10.0	10.4	10.1	9.8	9.3	8.7	8.3	8.6
10.6	10.0	10.0	9.7	9.4	9.1	9.2	8.6	0.0
12.8	12.6	12.7	11.3	10.8	11.3	10.9	10.8	10.7
9.6	10.0	10.6	10.3	10.6	10.5	10.2	9.1	1.0
12.6	12.9	12.1	11.6	11.1	10.3	10.3	10.7	11.0
4.2	4.7	5.0	5.2	5.3	5.5	5.4	6.1	6.6
9.1	9.0	8.9	9.5	9.2	9.0	8.5	8.2	8.7
8.0	8.2	8.4	8.1	7.7	7.4	7.1	7.0	12.5
21.1	18.7	17.9	17.2	15.9	14.8	14.5	14.5	13.7
11.4	12.1	12.4	13.5	12.3	11.6	10.9	10.8	10.2
31.4	28.6	32.1	35.0	36.6	35.1	31.6	40.3	30.4
9.1	8.9	9.2	9.5	9.3	9.2	8.6	8.6	-
7.7	7.6	6.9	6.6	6.2	6.1	5.9	6.1	6.7
9.2	9.2	9.2	8.7	7.9	7.6	7.7	7.0	7.9
13.3	13.8	14.4	14.2	13.3	12.4	12.8	13.8	-
14.0	14.1	14.2	14.4	13.9	14	12.7	12.1	-
9.8	10.6	11.1	11.5	12.3	10.6	12.8	10.0	10.3
12.3	12.1	12.0	11.4	10.8	10.7	10.9	11.2	13.1
9.3	9.2	9.1	8.9	8.3	7.8	7.5	7.8	8.4
7.1	7.4	7.3	7.0	6.8	6.5	6.4	6.4	6.9
7.8	7.6	7.8	8.0	7.8	7.5	6.8	6.2	5.8
15.6	19.1	22.0	23.4	25.5	24.6	24.3	23.2	23.6
11.8	12.0	11.6	11.2	10.5	9.8	9.8	9.8	10.9
6.3	7.0	7.1	7.0	6.6	6.3	6.1	6.3	7.0
11.2	11.3	11.4	11.3	11.0	10.6	10.3	10.4	-

자료: OECD, Data extracted from OECD, Stat, 2011



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

빛데미 공기업 어떻게 볼 것인가

박정수(한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장)

2010년 결산 결과 286개 공공기관의 부채 규모는 387조6000억원에 달하고 지난 5년간 지속적인 증가추이를 이어가고 있다. 주로 정부위탁사업을 수행하는 준정부기관과 달리 수익성을 강조하는 공기업 부채의 증가속도가 매우 빠르게 나타나고 있고 국내 상장기업보다 자기자본 대비 부채비율이 높은 수준이다. 따라서 정부에서도 공기업들의 중장기재무관리계획을 수립하고 사업구조조정을 독려하는 등 공기업부채에 대한 대책마련을 서두르고 있다. 문제는 왜 이렇게 부채가 늘어나고 있는가에 대한 원인분석이다. 또 과연 이들 부채의 상환가능성이 얼마나 되는가에 대한 엄정하고 객관적인 진단에 근거한 처방의 실천이 중요하다.

먼저 부채는 자본과 함께 자산을 구성한다는 기본적인 회계방정식을 이해할 필요가 있다. 부채가 늘어나는 것이 재무건전성 차원에서 항상 문제가 되는 것은 아니다. 자산의 증가, 그것도 향후 수익성 관점에서 유용한 자산을 취득하기 위한 부채의 증가는 얼마든지 바람직한 투자행위일 수 있기 때문이다.

그러면 작금의 공공기관 부채증가의 원인은 무엇인가. 공공기관 부채증가의 대부분은 공기업, 그중에서도 토지주택공사·수자원공사·한국전력·석유공사·한국수력원자력 등 5개 주요 공기업의 부채 증가가 총부채 증가의

92%를 차지한다는 점에서 이 기관들을 심층적으로 살펴볼 필요가 있다.

우선 토지주택공사는 2010년 말 기준으로 이자부담을 해야 하는 금융성 부채가 90조7000억원으로 전체 공기업 부채의 절반 이상을 차지하고 있다. 부동산 경기침체가 지속되는 상황에서 선투자·후회수의 사업구조를 가진 보금자리 투자 그리고 신도시·택지사업의 추진으로 금융성 부채가 급격하게 늘고 있는 것이다. 서민의 주거안정을 위해 구조적 적자요인을 지닌 국민임대주택 사업, 산업단지 등 국책사업이 주요 원인으로 작용하고 있다. 따라서 토지주택공사의 부채문제는 그 수준이 심각하므로 유동성 문제 등을 해결하기 위해 사업구조조정, 투명한 사업별 구분회계의 도입을 통한 정부지원의 개선 등 종합적인 접근이 필요하다.

한국전력의 경우는 전기요금은 인상이 억제되고 있는 반면 국제 원자재가격의 상승과 전기수요 확대에 따른 송·변전 투자 규모의 확대로 부채가 증가했다. 석유공사는 해외석유개발회사 인수합병(M&A) 투자, 수력원자력은 원전건설 신규 투자에 따른 부채증가가 주요 원인이다.

경제협력개발기구(OECD)를 비롯한 국제기구에서는 공기업은 정부의 영역과는 명확하게 구분한다. 공기업이 민간의 영역을 침해함으로써 공정한 경쟁환경이 저해되는 상황이 발생하지 않도록 중립적인 환경을 조성함으로써 효율성과 소비자후생을 제고하는 데 정책의 우선순위를 두고 있다. 공기업을 정부의 위탁사업을 수행하는 준정부기관으로 활용하는 경우 공기업부채에 대해 정부의 손실

보상책임론에서 자유로울 수 없게 되고, 공기업의 효율적 경영도 기대하기 어렵기 때문이다.

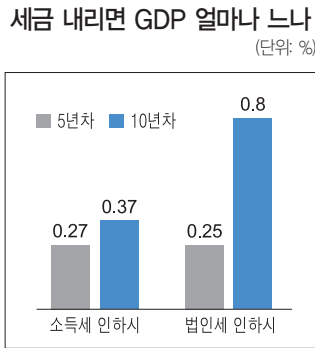
정부도 이제는 국가정책사업을 수행하는 데 있어 공기업을 동원하는 비용에 대해 분명한 인식전환이 필요하다. 내년부터 자산 2조원 이상 공기업들은 향후 5년간 재무전망과 관리계획을 국회에 제출해야 한다. 차제에 공기업부채의 원천을 명확히 하고 정확한 원가분석을 통해 효율적인 공기업경영의 인프라를 구축해 연착륙을 유도할 필요가 있다.

(중앙일보 2011-5-13일자, 비즈칼럼)

“감세철회로 세수 증대? 어리석은 화폐환상일 뿐”

투자·소비위축 고려 안 해 법인세 인하 효과 더 커

감세가 곧 세수 감소를 뜻한다는 주장은 정치 공세에 불과하다는 분석이 우세하다. 단기적으로는 줄어드는 것이 맞지만 장기적으로는 투자와 소비를 늘려 결국 세수가 늘어난다는 반박이다.



* GDP 대비 1% 규모 감세 기준.

그레고리 맨큐 미국 하버드대 교수는 뉴욕타임스 칼럼을 통해 “세금 1달러를 깎으면 국내총생산(GDP)이 3달러 늘어난다”고 역설했다. 세금 규모를 1% 늘리면 10분기 이후 GDP가 3.08% 감소한다는 연구 결과를 풀어 설명한 것이다.

전문가들은 정치권 주장을 화폐 환상이라고 진단했다. 흥기택 중앙대 교수는 “단순히 감세 철회로 세수가 늘 것이라는 주장은 명목과 실질을 구별하지 못하는 화폐에 대한 환상에 불과하다”며 “감세로 인한 실질 세수 증대 효과

를 함께 고려하는 것이 논리적으로 맞다”고 설명했다.

국제통화기금(IMF)에 따르면 GDP 대비 1% 규모로 소득세를 인하하면 GDP는 5년차에 0.27%, 10년차에 0.37% 증가하며, 동일한 규모로 법인세를 낮추면 5년차에 0.25%, 10년차에 0.8% 각각 증가한다.

단기적으로는 세수가 감소할 수 있으나 중장기적으로 커지는 구조라는 얘기다.

지나해 말 버락 오바마 정부의 감세안 연장 법안 승인이 대표적 사례다. 미국은 GDP 대비 5.9%로 추정되는 8600억달러 감세 대책을 발표했다. 시장은 이를 경기 부양 일환으로 받아들였다. 골드만삭스와 UBS는 올해 미국 경제성장률을 기존 2.7%에서 각각 3.3%와 3.4%로 상향 조정하기도 했다.

감세가 곧 가처분소득 증가를 뜻하기 때문이다. 내야 할 세금이 줄어든 만큼 소비에 쓸 돈이 늘어난다는 설명이다. 미국의 총세금을 총명목소득으로 나눈 가계세율은 9% 초반을 기록해 사상 최저 수준에 도달했다. 소득세 법인세 최고 구간에 대한 세율 인하를 단순히 부자 감세로 치부하는 것은 경제 논리에 맞지 않는다는 지적이다.

특히 법인세율 인하는 높은 확산 효과를 기대할 수 있다.

한국조세연구원에 따르면 법인세율 인하는 소비자, 근로자, 주주, 법인 등에 혜택이 분산된다. 법인세율이 인하되는 만큼 제품 가격을 인하할 수 있고 근로자 봉급을 늘리거나 일자리를 새로 창출할 수 있으며 배당을 통해 주주들이 혜택을 보기도 한다. 조세연구원은 법인세 인하로 소비자가 17%, 근로자가 8.5%, 주주가 15%, 법인이 59.5% 이익을 분배받는다”고 분석하기도 했다.

아울러 조세연구원은 2008년 추진한 법인세 감세로 70년 동안 투자가 2~3% 늘어나고 GDP는 0.4~1.2% 늘어나는 효과를 거둘 수 있을 것으로 추정했다.

◆ 용어설명

화폐 환상(Money Illusion): 실질가치는 변하는데

도 명목 단위 변화를 진실로 받아들이는 인식을 말한다. 세율을 올리면 늘린 만큼 세수가 늘어난다는 주장도 성장을 하락에 따른 세수 감소를 고려하지 않은 것이다.

(매일경제 2011-5-10일자)

상위 18% 근로자가 낸 소득세, 전체의 92%

“세부담 누진도 높지만, 소득재분배 효과는 작아”

우리나라 근로소득자의 상위 18%가 낸 근로소득세가 전체 세수의 92%를 차지하고 종합소득세도 상위 소득자 14%가 전체의 93%를 부담한 것으로 나타났다.

이처럼 소득세 부담의 누진도는 높지만, 소득 불평등을 해소하는 효과는 작아 중소득층의 실효세율을 높여야 한다는 주장이 제기됐다.

8일 성명재 조세연구원 선임연구위원이 국회예산정책처가 주관한 간담회에서 발표한 ‘우리나라 조세재정 정책 효과 분석’ 보고서에 따르면 우리나라의 소득세는 주요 선진국보다 소득재분배 효과가 작은 것으로 조사됐다.

2009년 귀속분 소득세를 토대로 분석한 결과 총소득 지니계수는 0.32952였으며 소득세를 매긴 이후 지니계수는 0.31923으로 감소율이 3.2%에 그쳤다.

반면 선진국의 소득세 과세에 따른 지니계수의 감소율은 캐나다가 10.9%에 달했으며 영국 8.1%, 미국 6.5%, 뉴질랜드 5.4% 등으로 조사됐다. 지니계수는 0~1의 값을 가지며 1에 가까울수록 소득의 불평등도가 높다는 뜻이다.

성명재 선임연구위원은 소득세의 소득재분배 기능이 선진국보다 약한 것에 대해 “소득세의 세수 규모가 작고 현재 소득세 체계는 세부담의 누진도가 높아질수록 재분배 효과가 줄어드는 단계에 있기 때문”이라고 말했다.

2009년 귀속분 근로소득세 현황을 보면 근로소득자 1천429만5천명 가운데 40.25%인 575만4천명은 면세자였다. 또 과세자 854만천명 가운데 상위 20%(전체 근로소

득자의 상위 12%)가 부담한 금액은 10조8천897억원으로 전체 결정세액 12조8천518억원의 84.7%를 차지했고 과세자 상위 40%(전체 근로자 상위 23.9%)가 부담한 비중은 95.48%에 달했다.

즉, 전체 근로자의 40%는 근로소득세를 아예 내지 않았고 중간층 40%가 낸 근소세는 전체 세수의 5% 수준이며 나머지 20%가 근소세의 95%를 부담한 것이다.

종합소득세도 신고자(주로 개인사업자)의 28.3%는 면세자였으며 납세자의 상위 10%(전체 신고자의 7.2%)가 부담한 종합소득세액은 전체 세수의 85.5%, 상위 30%(신고자 21.5%)는 96.7%에 달했다.

성명재 선임연구위원은 “일반적으로 과세자 비율이 낮을수록 세부담의 집중도가 높아지면서 누진도가 커지는 경향이 있다”며 “또 세수규모의 하락에 따라 소득재분배 효과는 오히려 감소하게 된다”고 설명했다.

아울러 그는 “고소득층의 세부담은 이미 선진국 수준이지만 소득수준이나 담세력에 비해 중소득층은 소득세 부담이 지나치게 낮은 편”이라며 “따라서 중소득층을 중심으로 소득세를 늘리면 소득재분배 효과가 커질 것”이라고 밝혔다.

다만 그는 “현실적인 관점에서 볼 때 소득공제의 축소가 어려운 만큼 소득공제의 동결 또는 물가연동제가 바람직하다”며 “사업소득포착률을 높여 사업소득세의 소득공제 수준을 현실화해야 한다”고 말했다.

(연합뉴스 2011-5-8일자)

“환경친화적 세제개편 필요… 탄소세로 녹색산업 육성을”

온실가스를 배출하는 석유·석탄 등 화석에너지 사용량에 따라 세금을 부과하는 ‘탄소세’를 도입해 녹색산업 인프라 구축 등에 투입해야 한다는 의견이 제기됐다.

한국조세연구원은 27일 서울 중구 대한상공회의소에서

‘환경친화적 조세·재정정책과 녹색성장’이라는 주제로 국제 콘퍼런스를 열었다. 녹색성장위원회와 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP)가 공동으로 개최한 이날 콘퍼런스 참석자들은 “청정에너지 기술개발 등 민간의 녹색투자를 유도하고 화석연료 수요를 감소시키기 위해 ‘탄소세 도입 등 에너지체제의 개편이 필요하다’고 지적했다.

영국 녹색재정위원회 소속 폴 에킨스 런던대 교수는 “최근의 ‘고용 없는 성장’과 ‘기후 변화로 인한 환경 재해’ 등이 세계적 관심사로 떠오르면서 녹색산업과 녹색 일자리 정책에 대한 관심이 증가하고 있다”며 “이런 흐름 속에서 환경친화적인 세계개편은 녹색성장을 뒷받침하는 중요한 정책수단”이라고 밝혔다.

이어 그는 “유럽 국가들이 1990년대 중반 환경친화적인 세계개편을 단행한 이후 15년간 온실가스를 2~6% 줄이고 국내총생산(GDP)은 0.5% 늘리는 효과를 거뒀다”며 “녹색재정개혁은 저탄소 산업에 대한 투자를 촉진하고 에너지 가격 급등에 따른 충격을 완화할 수 있다”고 설명했다. 슈테판 스페크 유럽환경청 국장은 “녹색경제로 이행을 위해서는 세계와 재정정책 전반에 걸친 구조개혁이 중요하다”며 “특정한 국가의 환경친화적 조세, 재정정책이 모든 나라에 효과적일 수는 없으므로 국가별 특성과 상황에 맞게 녹색성장전략을 수립해야 한다”고 지적했다.

탄소세로 벌어들인 세입은 녹색기술 연구개발(R&D) 지원 등 녹색산업 육성을 위한 인프라 구축에 투입해 에너지 소비 감소 효과, 고용과 투자 확대 효과를 거둬야 한다는 지적도 나왔다. 김승래 한림대 경제학과 교수는 “탄소세 조기 도입으로 국제 녹색시장의 선점할 필요가 있다”며 “탄소세를 통해 장기적으로 경제 전반에 걸쳐 소비자와 기업 등 경제주체에게 지속적인 경제활동의 방향을 제시하고 환경친화적인 소비와 생산을 유도해야 한다”고 말했다.

〈동아일보 2011-4-28일자〉

수능점수 1점 오르면 집값 5500원(3.3㎡당) 올라

조세연구원 분석 결과

고등학교 수능 점수가 1점 오르면 인근 집값이 평당(3.3㎡) 최고 5500원가량 오른다는 연구결과가 나왔다. 국민주택(85㎡) 크기 아파트를 기준으로 하면 수능 점수 1점이 오를 때 집값이 14만원 이상 상승하는 셈이다.

조세연구원이 25일 발표한 ‘학교 특성이 아파트 가격에 미치는 영향 분석’ 보고서에 따르면 수능 언어 평균 점수가 1점 오르면 가장 가까운 아파트 매매가격이 행정구역상 같은 동(洞)에 있는 다른 아파트보다 3.3㎡당 최고 3969.9원 상승한 것으로 조사됐다.

전세가격의 경우 언어 평균 점수가 1점 오르면 3.3㎡당 최고 1280.4원 오르는 것으로 파악됐다. 국민주택 크기의 아파트를 기준으로 하면 언어 평균 점수가 1점 오르면 매매가격이 최고 10만2255원 상승하고 전세가격은 2만8730원 오르는 셈이다.

수능 외국어 성적은 인근 아파트 가격에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 외국어 평균 점수가 1점 오르면 인접한 아파트 가격은 같은 지역 내 다른 아파트보다 3.3㎡당 최고 5438.4원 오르는 것으로 분석됐다. 전세가격은 외국어 평균 점수가 1점 오를 때 최고 3111.9원 상승했다. 국민주택 기준 아파트의 경우 매매가격은 1점당 최고 14만 80원, 전세가는 1점당 최고 8만155원 오른다는 것이다.

특목고가 들어서면 아파트 가격이 더 오르는 것으로 조사됐다. 조세연구원은 특목고 인근 5km 이내에 있는 아파트 매매가격은 5km 밖에 있는 아파트보다 3.3㎡당 최고 38만1034.5원 비쌌다고 밝혔다. 국민주택 규모 아파트를 기준으로 하면 특목고가 인근에 있을 경우 아파트값이 최고 981만4525원 오르는 셈이다.

〈조선일보 2011-4-26일자〉

재정포럼

2011년 5월호 통권 제179호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 원윤희 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 박명호 (한국조세연구원 연구위원)
원종학 (한국조세연구원 연구위원)
전병힐 (한국조세연구원 부연구위원)
허경선 (한국조세연구원 부연구위원)
유정숙 (한국조세연구원 초청연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)
최윤용 (한국조세연구원 전문연구위원)
권재원 (한국조세연구원 연구행정원)

■ 월간 재정포럼

2011년 5월 15일 발행 / 제15권 제5호(통권 제179호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 가락동 79-6
TEL : 02)2186-2130 · 3 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / 선 디자인 (02)2269-2234

■ 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 가락동 79-6
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