

월간
재정포럼 6
월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2011년 6월호 제180호

현안분석 • 선진국의 의료부문 재정 건전화 정책/ 이은경

공공정책포럼 • 선진국가 도약과 글로벌 전략

정책연구 • 녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과 외

정책흐름 • 공공기관 경영실적 호전으로 국가 재정부담 완화에 기여 외



면세금지금 변칙거래와 부가가치세 매입세액의 공제



김완석
서울시립대 세무전문대학원 교수

면세금지금 변칙거래와 같은 회전목마형 사기거래(carousel fraud)에 대하여 부가가치세의 매입세액공제를 허용하는 것은 전단계세액공제제도에 터잡고 있는 부가가치세 제도의 골격을 송두리째 흔드는 심각한 사태라고 평가하지 않을 수 없다. 면세금지금 변칙거래의 기본적 구조는 금지금 수입업체, 폭탄업체(missing trader) 및 수출업체로 이루어지는 3단계의 거래모형을 취하고 있는데, 과세관청이나 수사기관의 추적 및 조사를 피하기 위하여 수입업체와 폭탄업체, 폭탄업체와 수출업체 사이에 몇 단계의 도관업체를 끼워 넣는 경우가 대부분이다. 수입업체는 외국업체로부터 금지금을 수입하여 면세로 폭탄업체에 판매하고, 폭탄업체는 금지금을 수출업자에게 과세로 매출하면서 거래징수한 부가가치세는 납부하지 아니한 채 잠적한다. 폭탄업체로부터 금지금을 매입한 수출업체는 외국업체에 그 금지금을 수출한 후 그 매입세액에 대한 부가가치세를 환급받는다. 즉 면세금지금 변칙거래는 폭탄업체는 납부하여야 할 부가가치세를 납부하지 아니하면서 수출업자는 부가가치세 매입세액을 환급받는 방식을 취함으로써 종국적으로는 폭탄업체가 납부하지 않은 부가가치세의 착복만을 거래 또는 이윤의 동기로 삼는 이상한 사기적인 거래이다.

면세금지금 변칙거래, 부가가치세제 존립을 위협

대법원은 면세금지금 변칙거래와 관련하여 수출업체가 매입세액공제를 받기 위하여 제출한 세금계산서는 사실과 다른 세금계산서에 해당하기 때문에 매입세액공제를 허용할 수 없다는 입장을 취하여 오다가 2008두9737 판결(2008.12.11. 선고)에서 면세금지금 변칙거래에 관련한 사업자의 선의 또는 악의를 묻지 아니하고 매입세액공제를 허용하여야 한다는 입장으로 그 태도를 선회하였다.

그런데 면세금지금 변칙거래는 거래의 형식·거래가격·거래의 성립 및

이행·거래대금의 결제 등이 통상적인 거래와는 달리 부가가치세의 착복만을 거래 또는 이윤의 동기로 삼는 이상한 거래로서 이를 방치하는 경우에는 부가가치세제의 존립 자체를 위협하는 심각한 위험성을 안고 있음을 부인하기 어렵다.

이와 같은 면세금지금 변칙거래의 심각성 등을 고려하여 대법원은 2009 두13474 전원합의체 판결(2011.1.20. 선고)을 통하여 면세금지금 변칙거래에 대하여 종전과는 달리 매입세액공제를 허용할 수 없다고 판시하여 기존의 판례를 다시 변경하였다.

대법원은 금지금 수출업자가 금지금 거래를 함에 있어서 그 전에 있던 일련의 거래과정에 매출세액의 포탈을 목적으로 부정거래를 하는 악의적 사업자가 존재하고 그로 인하여 자신의 매입세액 공제·환급이 다른 조세수입의 감소를 초래한다는 사정을 알았거나 중대한 과실로 이를 알지 못하였음에도 불구하고 매입세액의 공제·환급을 구하는 것이라면, 이는 악의적 사업자의 부정거래에 편승한 그 금지금 수출업자가 매입세액 공제·환급제도를 악용하여 악의적 사업자가 포탈한 매출세액의 일부를 이익으로 분배받고자 하는 것일 뿐만 아니라 전단계세액공제 제도를 취하고 있는 부가가치세 제도 및 전반적 조세 정의의 근간을 훼손하는 것이 되므로 국세기본법 제15조가 규정하는 신의성실의 원칙에 반하여 허용될 수 없다고 판시하였다.

부가가치세 변칙거래에 썩기를 박은 대법원 판결

즉, 연속되는 일련의 거래에 있어 어느 한 단계의 악의적 사업자가 당초부터 부가가치세를 포탈하려고 마음먹고, 오로지 부가가치세를 포탈하는 방법에 의해서만 이익이 창출되고 이를 포탈하지 않으면 오히려 손해만 보는 비정상적인 거래를 시도하여 그가 징수한 부가가치세를 납부하지 않는 경우, 그 후의 거래단계에 수출업자와 같이 영세율 적용으로 매출세액의 부담 없이 매입세액을 공제·환급받을 수 있는 사업자가 있다면 국가는 부득이 다른 조세수입을 재원으로 삼아 그 환급 등을 실시할 수밖에 없을 것인바, 이러한 결과는 소극적인 조세수입의 공백을 넘어 적극적인 국고의 유출에 해당되는 것이어서 부가가치세 제도 자체의 훼손을 넘어 그 부담이 일반 국민에게 전가됨으로써 전반적인 조세체계에까지 심각한 피해가 미치게 된다 할 것이다. 이는 수출업자가 매입세액 공제·환급제도를 악용하여 부당한 이득을 추구하는 행위로서 보편적인 정의관과 윤리관에 비추어 도저히 용납될 수 없으며, 따라서

.....
 면세금지금
 변칙거래의 심각성 등을
 고려하여 대법원은
 면세금지금 변칙거래에
 대하여 종전과는 달리
 매입세액공제를
 허용할 수 없다고
 판시하였다.

국제기본법 제15조 소정의 신의성실의 원칙에 위반되기 때문에 허용하여서는 안 된다고 판시한 것이다.

이와 같은 대법원의 판결은 지극히 타당한 판결로서 면세금지금의 수출거래에 한정되지 않고 석유류 등과 같은 일부 품목에 대한 국내거래로까지 확산되던 부가가치세 변칙거래에 쫓기를 박는 계기가 되었다. 유럽연합법원도 유럽연합국가 안에서 이루어진 회전목마형 사기거래와 관련하여 매입세액공제를 거부한 과세처분을 지지하는 판결[(Bond case(2006.1.12), Kittel case(2006.7.6)]을 내린바 있다. 또한 이 판결은 법의 관용의 한계를 획정한 판결로서 법은 그 법의 존립기반을 훼손하거나 그 법의 존립 자체를 부정하는 경우까지 관용을 베풀 수 없다는 법언을 확인한 판결이라고 하겠다. **KSP**

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



| 현안분석 |

- **선진국의 의료부문 재정 건전화 정책**
이은경 · 한국조세연구원 부연구위원

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

선진국의 의료부문 재정 건전화 정책



이은경
한국조세연구원 부연구위원(eklee@kipf.re.kr)

건강보험 재원조달
방식과 상관없이 각국에서
공통적으로 건강보험
재정의 지속가능성이
위협받고 있다.

I. 서론

부의 중요한 사회보장 역할 중의 하나는 국민들에게 의료보장을 제공하는 것이다. 의료보장은 재원조달 형태에 따라 사회보험(Social Health Insurance) 방식과 조세(Tax based) 방식으로 구분할 수 있다. WHO(2004)에 따르면 세계 191개국 중 106개 국가가 건강보험을 조세 방식으로 운영하고 있지만, 한국은 건강보험을 사회보험 형태로 운영하고 있다. 각 국가가 자국의 역사와 문화, 제도 등을 기반으로 가장 합리적이라고 생각되는 건강보험 제도를 운영하고 있다고 보았을 때, 어떤 제도가 더 나은 시스템인지 가능하기는 쉽지 않다. 그러나 건강보험 재원조달 방식과 상관없이 신의료기술의 발달, 고령화, 소득증대에 따른 수요 증대 등으로 인해 각국에서 공통적으로 건강보험 재정의 지속가능성이 위협받고 있다. 특히 우리나라 건강보험 재정은 작년 1조 3천억원의 적자를 기록하였고, 보건복지부는 올해도 5,130억원 가까운 적자가 발생할 것으로 예측하면서 건강보험 재정건전화 및 재정의 지속가능성을 위한 여러 가지 개혁방안이 논의되고 있다.

건강보험 재정의 건전성 혹은 지속가능성은 비단 우리나라만 고민하는 문제가 아니다. 역사적으로 보았을 때, 우리보다 먼저 성장과 고령화를 겪었던 선진국들도 우리와 같은 문제로 고민하고, 그에 대한 대응정책을 수립해 왔다. 본고에서는 우리나라와 같이 사회보험 방식으로 재원을 조달하는 선진국들을 중심으로, 건강보험 재정건전화를 위해 시행한 정책 및 제도들을 고찰해 보기로 한

다. 이를 통해 OECD 국가들 중에서도 의료비 지출이 급속하게 증가하고 있는 우리나라의 건강보험 재정건전화를 위한 시사점을 도출해 보도록 하겠다.

한국은 총 의료비지출에서 공공의료가 담당하는 부분이 낮은 편이다.

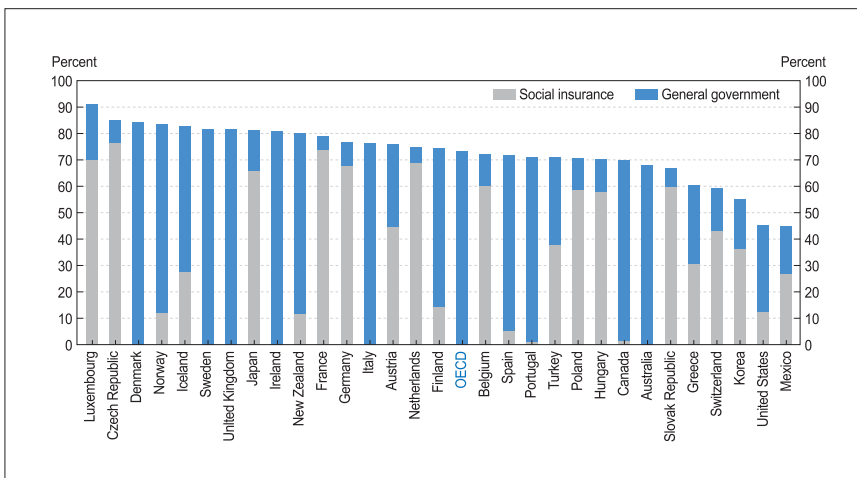
II. 건강보험 재원조달 방식에 따른 분류

[그림 1]은 공공의료비 지출에서 사회보험과 국고보조의 비중을 나타낸다. 사회보험 제도를 운영하는 국가는 한국, 스위스, 벨기에, 네덜란드, 오스트리아, 독일, 프랑스, 일본, 룩셈부르크 및 동유럽 국가들(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아)이 있다. 건강보험을 사회보험으로 운영한다 하더라도 대부분은 국고보조를 받는데, 오스트리아가 특히 국고보조의 비중이 높은 편이다. 한국은 총 의료비지출에서 공공의료가 담당하는 부분이 낮은 편이다.

〈표 1〉 건강보험 재원조달 방식에 따른 국가 구분

건강보험 재원조달	사회보험 방식	조세방식
	룩셈부르크, 체코, 일본, 프랑스, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아, 스위스, 한국	덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 영국, 아일랜드, 노르웨이, 뉴질랜드, 이탈리아, 핀란드, 스페인, 포르투갈, 캐나다, 호주

[그림 1] 의료비지출 중 공공의료비 지출의 비중(2007)



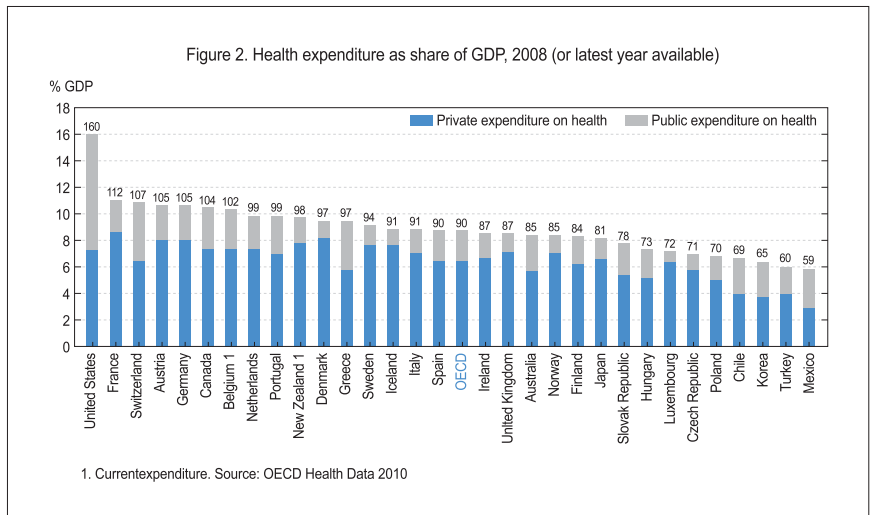
출처: OECD Health 2009

지난 10년간 한국의
연평균 의료비 지출증가율은
8.7%로 OECD 국가들
중에서 가장 높았다.

Ⅲ. 우리나라 건강보험 제도 및 재정 현황

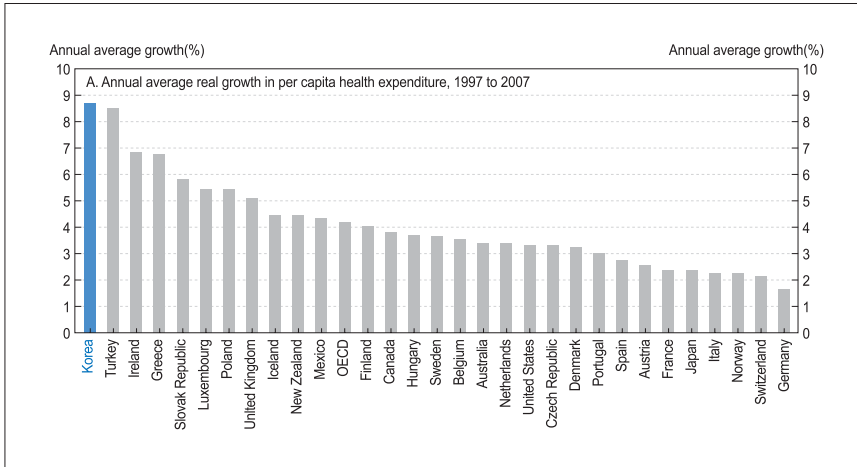
우리나라 건강보험 지출 규모는 10년 전(2000년)에 비해 2009년에 3배가량 증가하여 30조원 규모로 성장했다. 국제비교를 하면, 2008년 기준 한국의 의료비 지출은 GDP 대비 6.5%로 OECD 평균(9%)보다 낮고, 그 중 공공의료비 지출은 GDP 대비 3.6%로 OECD 평균 6.5%의 절반에 불과하다. 그러나 문제는 의료비 지출증가 속도가 다른 국가들보다 엄청나게 빠르다는 것이다. 지난 10년간 한국의 연평균 의료비 지출증가율은 8.7%로 OECD 국가들 중에서 가장 높았고, 최근으로 올수록 건강보험 지출은 더욱 빠른 속도로 증가하고 있다 (2010년 지출증가율은 12.9%).

[그림 2] GDP 대비 의료비 지출(2008)



[그림 3] 1인당 실질 의료비 지출의 연평균 증가율(1997~2007)

(단위: %)



출처: OECD Health Data, 2009

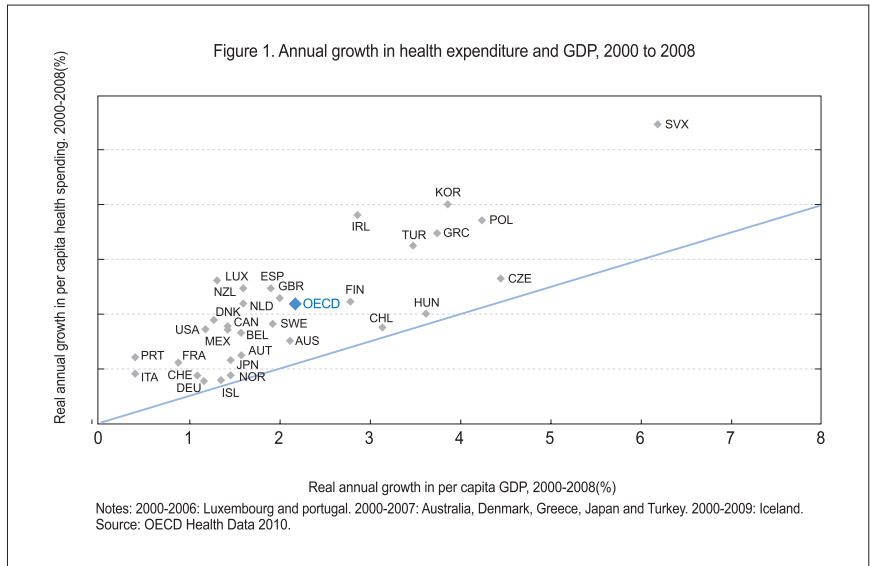
의료비가 급속하게 증가하는 이유로는 신의학기술 발달(MRI, CT, 신약 등), 고령화, 소득증대로 인한 의료수요 증대 등 여러 가지 이유를 들 수 있다.

이렇게 의료비가 급속하게 증가하는 이유로는 신의학기술 발달(MRI, CT, 신약 등), 고령화, 소득증대로 인한 의료수요 증대 등 여러 가지 이유를 들 수 있다. 먼저 신의학기술 발달로 인해 예전에는 치유 불가능하다고 여겨졌던 중증 질환을 치유할 수 있는 고가의 신치료기법 혹은 약제가 도입되어 의료비 지출 증가를 견인하고 있다. 특히 한국의 약제비 지출은 총의료비 지출의 30%에 육박하는 등 가파른 증가세를 보이고 있다(OECD 평균 15%). 고령화 측면에서는, 고령인구 비율 대비 의료비 지출 비율이 큰 차이를 보이고 있다. 2010년 한국의 65세 이상 노인인구는 총인구의 10.2%를 차지하는 데 비해 그들이 사용한 건강보험 급여비 비중은 32.2%에 달했다. OECD(2010)에 따르면 2050년까지 한국의 고령화 속도는 일본에 버금가게 빠르게 진행중인데, 이는 앞으로 건강보험 재정에 매우 큰 부담요인으로 작용할 것임을 의미한다. 또한 GDP 대비 공공 의료비 지출 비중이 1980년부터 계속 증가하는 추세를 보여, 소득이 증가하는 속도에 비해 의료비 지출이 증가속도가 상대적으로 더 빠르다는 것을 알 수 있다(그림 4 참조). 이는 국가별 비교를 하였을 때 확연히 나타나는데, 사회보험 제도를 채택한 국가들 중에서 소득증가율에 비해 의료비 지출증가율이 높은 나라에 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드가 해당되고, 소득증가율에 비해 의료비 지출증가율이 낮은 나라로는 벨기에, 프랑스, 일본, 독일을 들 수 있다.

지출효율화 정책의 대표적인 두가지는 진료비 지불제도 개선과 약제비 절감 정책이다.

[그림 4] 연간 의료비지출 증가율 대비 GDP 증가율(2000~2008)

(단위: %)



주: 가로축은 1인당 연간 실질GDP 증가율, 세로축은 1인당 연간 실질 의료비지출 증가율
출처: OECD Health Data 2009

본고에서는 건강보험 재정건전화 정책수단으로 수입 확충보다는 지출효율화 정책에 중점을 두었다. 현재 많은 학자들이 주장하고 있는 지출효율화 정책의 대표적인 두 가지는 진료비 지불제도 개선과 약제비 절감 정책이다. 따라서 이들 두 가지 제도를 중심으로 선진국에서 비용절감(cost containment)을 위해 사용했던 정책들을 소개하기로 한다.

현재 우리나라의 진료비 지불제도는 행위별 수가제(Fee For Service, FFS)에 바탕을 두고 있다. 행위별 수가제는 의료인이 제공한 진료행위 각각(진찰, 검사, 수술, 주사, 투약 등)에 대해 비용을 보상해 주는 차원에서 진료비를 사후적으로 지급하는 지불방식이다. 서비스당 수가는 이미 결정되어 있기 때문에, 공급자는 (불필요할 수도 있는) 진료행위 양(volume)을 증가시켜 이윤을 추구할 인센티브가 존재한다. 이로 인한 낭비적 의료비 지출을 통제하기 위해 사전적 지불제도(prospective payment) 방식을 도입하자는 논의는 꾸준히 지속되어 왔다. 이 방식은 행위 각각에 대한 보상체계 대신, 행위를 어떤 기준의 단위(bundle)로 묶어서 정액(lump sum)으로 진료비를 보상하는 것인데, 예를 들어 환자의 질병군(DRG), 입원일수(per diem), 혹은 환자 수(capitation)당 일정액의 진료비를 보상하거나, 공급자에게 연간 미리 책정된 고정액(annual

budget)만큼 진료비를 지급할 수도 있다. 이렇게 의료서비스 행위에 대해 큰 단위로 묶어서 진료비를 보상하면, 의료공급자는 서비스의 종류나 양에 관계없이 정해진 단위당 일정 수가를 받기 때문에, 마진을 높이기 위해 최대한 비용절약적인 진료행태를 보일 것이다. 즉, 불필요한 의료행위를 줄이고 반드시 필요한 서비스만 제공하려는 인센티브를 갖게 될 것이다. 우리나라도 2002년부터 자발적인 참여를 원하는 병원에 한해 7개의 질병군¹⁾에 대해 DRG 제도를 시범적으로 운영하고 있다. 따라서 이 DRG 제도에 참여하는 병원들은 맹장염으로 입원한 환자에 대해서 검사, 수술, 주사, 투약 등 일체의 의료행위를 묶어서 일정한 동일 액수를 보상받게 된다.

또한 보건복지부는 약가비 절감을 위해 2006년부터 특허만료 의약품 약가 인하, 기동제약 목록정비, 약가 재평가, 사용량 연동 약가 인하, 리베이트 약가 인하 등 총 8개의 약가 인하 방안을 시행해 왔고, 처방총액 절감 인센티브 제도²⁾(2009년), 시장형 실거래가제도³⁾(2010년) 도입 등을 도입했으나 그 효과는 아직 측정하기 이른감이 있다.

건강보험을 사회보험 방식으로 운영하는 OECD 선진국들은 거의 전 국민에게 건강보험을 제공하고 있으므로 보장범위에는 큰 차이가 없다고 하겠다.

IV. 선진국의 의료부문 재정건전화 정책

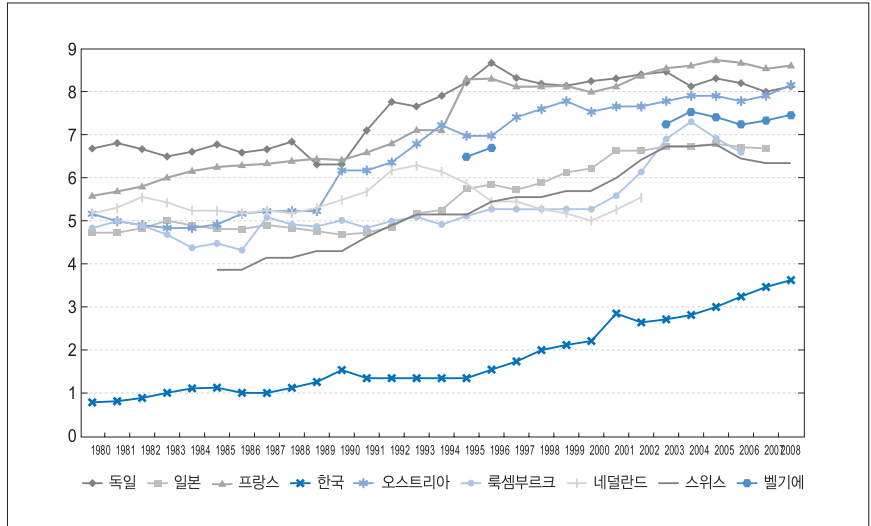
건강보험을 사회보험 방식으로 운영하는 OECD 선진국들은 거의 전 국민에게 건강보험을 제공하고 있으므로 보장범위(coverage)에는 큰 차이가 없다고 하겠다. 여기서는 이들의 공공의료비 지출 추이를 살펴보고, 지출증가 속도가 낮은 국가들은 구체적으로 어떤 정책들을 시행하였는지 살펴보겠다.

1) 수정제수술(안과), 편도 및 아데노이드수술(이비인후과), 총수절제술(일반외과), 항문 및 항문주위수술(일반외과), 서혜 및 대퇴부 탈장수술(일반외과), 제왕절개 분만(산부인과), 자궁 및 자궁부속기수술(산부인과)
 2) 외래처방 약품비를 절감한 의원급 의료기관에 총 두 차례에 걸쳐 10억원이 넘는 인센티브 지급
 3) 병원·약국 등이 구입한 의약품 구입금액과 상한금액의 차액 중 70%를 수익으로 제공하여, 의약품을 저렴하게 구입할 동기를 부여하고, 그 혜택을 병원과 약국, 환자가 공유하는 제도

GDP 대비 공공의료비
지출 비중을 살펴보면 프랑스,
독일, 오스트리아, 벨기에가
공공의료비 지출이 높은 국가
그룹에 속하고, 룩셈부르크,
네덜란드, 스위스가 일본과 함께
중간 그룹을 형성한다.

[그림 5] GDP 대비 공공의료비 지출 추이 (1980~2008)

(단위: %)



출처: OECD Health Data 2010

먼저 GDP 대비 공공의료비 지출 비중을 살펴보면 프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에가 공공의료비 지출이 높은 국가 그룹에 속하고, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스가 일본과 함께 중간 그룹을 형성한다. 한국은 공공의료비 지출 비중이 4%에도 미치지 못하는 낮은 수준을 보이고 있다. 그러나 지적할 만한 특징은 한국의 공공의료비 지출 증가율은 1980년 이래 계속해서 증가하는 반면, 독일, 프랑스, 오스트리아 등은 80년대말과 90년대 초를 거쳐 지출증가 속도가 완만해졌다는 것이다. 일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 80년대 후반부터 꾸준히 공공의료비 지출 비중이 증가하다가 2000년대 초반부터는 그 증가세가 둔화되는 것을 볼 수 있다.

이러한 지출증가율 증가세가 둔화되었던 배경을 살펴보면 유럽국가들이 중심으로 의료공급자들에 대한 진료비 보상제도에 사전적 지불제도(DRG 혹은 총액예산제)를 도입하여, 공급자들로 하여금 의료공급 측면에서 효율성을 향상시켜 의료비 절감의 인센티브를 제공했다는 것이다.

〈표 2〉 유럽국가들의 병원 진료비 지불제도(2008)

	Hospital spending as a % share of total current expenditure on health	Hospital spending per capita, US\$, Purchasing Power Parity	Hospital payment scheme
Austriaa	38.8	1393	Payment per case/DRG (47%)/retrospective reimbursement of costs (48%)
Belgium	31.2	1147	Payment per case (45%) + Payment per procedure (41%) + Payment for drugs (14%)
Czech Republic	45.8	796	Prospective global budget (75%) + payment per case (15%) + per procedure (8%)
Denmarka	46.2	1567	Prospective global budget (80%) + payment per case/DRG (20%)
Estonia	46.5	563	Case-baed payment
Finland	35.3	1010	Payment per case/DRG
France	35.0	1259	Payment per case/DRG
Germany	29.4	1061	Global budgets and payment per case/DRG
Hungary	33.1	463	Payment per case/DRG
Iceland	40.6	1363	Prospective global budget
Luxembourg	33.4	1322	Prospective global budget
Netherlands	37.0	1378	Adjusted global budget (80%) + payment per case/DRG (20%)
Norwayb	38.2	1613	Prospective global budget (60%) + payment per procedure (40%)
Poland	34.5	391	Payment per case/DRG
Portugala	37.5	796	Prospective global budget
Slovakia	26.7	442	Payment per case/DRG
Slovenia	41.6	918	Global budgets and case-based payment
Spain	39.8	1117	Line-item budget
Sweden	46.9	1545	Payment per case/DRG (55%) + global budget
Switzerlanda	35.1	1567	Payment per case/DRG (2/3 contons) + global budget
United Kingdom	n/a	n/a	Payment per case/DRG (70%) + global budget(30%)

Sources: OECD Health Data 2010: Paris V, Devaux M, Wei L, OECD Health Working Papers No. 50, *Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries*, Paris, 2010; Thomson S, Foubister T, Mossialos, E, *Financing Health Care in the European Union: Challenges and Policy Responses*, World Health Organization on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2009.

Notes: a=2007 data, b=2006 data, c=2005, n/a=data not available

출처: Cylus and Irwin (2010)

공급자는 환자 수 및 그들이 수요하는 정확한 의료서비스 양을 예측할 수 없으므로, 사전적 지불제도에 이러한 의료서비스 변동량을 반영할 수 있는 기제가 필요하다.

그러나 공급자 입장에서는 내원할 환자의 수나 건강상태에 따라 비용이 달라지는데, 사전적 지불제도는 이를 예측하여 반영하기 어렵기 때문에 수입의 불확실성을 의미한다. 예를 들어, DRG 제도를 도입하면 환자의 치료기간이나 치료 강도에 상관없이 한 질병군에 대해 같은 가격으로 보상을 받는다. 만약 같은 질병군에 속하더라도 경과가 좋지 않아서 치료기간이 길고 치료 강도가 높은 고위험군 환자가 증가하면 그만큼 공급자의 마진은 줄어들기 때문에, 어떤 종류의 환자가 내원할지 모르는 공급자의 입장에서는 수익이 감소할 가능성이 있는 것이다. 또한 총액예산제도 마찬가지로, 만약 예측했던 것보다 환자 수가 많아지거나 고위험 환자 수가 예상보다 많아서 환자당 배분되는 자원량이 늘어난다면, 주어진 예산이 부족할 가능성이 발생할 것이다.

따라서 공급자는 환자 수 및 그들이 수요하는 정확한 의료서비스 양을 예측할 수 없으므로, 사전적 지불제도에 이러한 의료서비스 변동량을 반영할 수 있는 기제가 필요하다. 이에 대해 Chou et al.(2010)은 두 가지 방법을 소개하였는데 첫 번째 방법은, 의료비 지출한도(expenditure cap) 제도로서, 수가가 먼저 결정되는 것이 아니라, 일단 의료서비스 양이 결정된 후 이미 주어진 예산총액에 맞추도록 의료서비스 단가를 결정하는 자동조정 시스템이다. 가격, 즉 단가는 주어진 예산총액을 모든 공급자가 제공한 서비스 총량으로 나누면 자동으로 계산되기 때문에, 개별 공급자가 제공한 의료서비스 양의 총합(시장의 전체 Q)이 많아질수록 의료단가(P)는 낮아지게 된다. 이는 가격을 알지 못한채 공급량을 결정해야 하는 쿠르노 과점 모형을 적용한 형태인데, 이 때 개별 공급자는 수익을 극대화하기 위해 서비스 공급량(q)을 늘리려는 인센티브가 존재하고, 균형에서는 공급자 수가 많아질수록 가격이 한계비용으로 수렴하게 된다. 따라서 개별 공급자의 수가 증가할수록 개별 수익은 감소하면서, 일정한 예산총액을 유지하여 비용을 통제하는 기제이다. 또 다른 방법은 1990년대 초반 독일과 같이, 상반기에는 의사들에게 행위별로 진료비를 보상해주고, 하반기에는 남은 예산 내에서 수가를 낮춰 보상하는 방법이다.

아시아 국가들 중에 사전적 지불제도를 비교적 잘 운영하고 있는 나라로 대만을 들 수 있다. 대만은 1998년 치과에 총액예산제 도입을 시작으로, 2000년 외래부문 한의학에 총액예산제 적용, 2001년 7월까지 양의 외래부분에 총액예산제 도입, 2002년 7월까지 병원부문(외래 및 입원) 전체에 총액예산제를 도입하는 데 성공하였다. 대만은 지출한도제(expenditure cap approach)를 사용하여 주요 부문별(치과, 전통 한의학, 양의, 병원)로 국가 총액을 책정한 후, 6개 지역으로 나누고(과거 의료비지출 추이, 위험요소 감안), 수가 p를 모르는 상태

에서 개별 공급자들이 공급량(q)을 결정, 수가 p는 예산총액/Q 으로 결정되게 하였다 (Q는 개별공급자의 공급량 q의 총합). 이 때 개별 병원들은 의료서비스 공급량(q)을 늘려 수입을 늘리려는 인센티브 존재하여, 시장 전체에 의료서비스 공급총량이 증가하여 수가(p)가 해마다 감소하였다. 특이한 점은 약제비는 병원의 총액예산에 제약을 받지 않는다는 것인데, 수가(p)를 산출할 때에는 병원 총액에서 약제비 지출을 빼고 수가를 결정한다. 따라서 대만은 약제비 마진이 의료서비스 마진보다 높기 때문에 병원에서는 약제비 지출을 증가시킬 인센티브를 가진다. 이에 대응하여 처방에 대한 모니터링 강화(처방 가이드라인 제공, 심사평가 강화, 피어그룹 리뷰, 사용 리뷰) 정책을 시행하고 있다.

물론 사전적 지불제도가 비용유발적인 행위별 수가제보다 지출절감의 효과가 있다고는 하지만 단점도 존재한다. 이 제도의 가장 큰 문제점은, 비용절감을 위해 필요한 의료서비스 공급마저 줄여(underprovision) 환자에게 제공되는 의료서비스의 퀄리티가 낮아지는 것이 아닌가 하는 점이다. 따라서 최근에는 이러한 제도의 단점을 보완하기 위해, 정액 예산제도하에서도 퀄리티 혹은 경과(health outcome)에 따라 보상액이 달라지도록 하는, 즉 퀄리티(치료의 성과)를 반영한 지출한도(expenditure cap)를 만들어 놓았다. 그리고 특히 DRG 제도의 경우, 입원환자의 수를 늘린다거나 업코딩(upcoding)⁴⁾을 통해 비용절감 효과를 경감시키는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 이에 대한 감독 체계를 강화하고 있다. 또한 사전적 지불제도가 진료 강도나 퀄리티를 희생하는 경우는, 향후 재치료나 재입원의 가능성이 높아져 궁극적으로 비용절감 효과가 크지 않을 수 있고, 더 나아가 아예 높은 퀄리티와 진료 강도를 필요로 하는 고위험 환자를 회피하고 저위험 환자를 선호하는 행태까지 나타날 수 있다. 비용절감 효과를 극대화하기 위해서는 이러한 역효과에 대한 모니터링을 강화하고 이를 막기 위한 인센티브 기제를 고안해야 할 것이다.

다음으로는 사회보험 방식의 대표국가인 프랑스와 독일을 중심으로 그들의 지출절감 정책을 좀 더 자세히 살펴보기로 한다. 이들은 유럽국가들 중 GDP 대비 공공의료비 지출 비중은 높지만, 지출증가율을 완만하게 유지하고 있는 국가 그룹이다. 그리고 우리나라와 같이 DRG 제도와 행위별 수가제를 병행하고 있는 벨기에 시스템에 대해서도 간단히 살펴보기로 하겠다.

가. 프랑스⁵⁾

먼저 프랑스는 사회보험 제도를 운영하는 국가들 중에서 재원이 좀 더 다양

사전적 지불제도가 비용유발적인 행위별 수가제보다 지출절감의 효과가 있다고는 하지만 단점도 존재한다. 이 제도의 가장 큰 문제점은, 비용절감을 위해 필요한 의료서비스 공급마저 줄여 환자에게 제공되는 의료서비스의 퀄리티가 낮아지는 것이 아닌가 하는 점이다.

4) 업코딩(upcoding)은 같은 질병군이라도 합병증 등을 수반하는 경우 더 높은 수가를 지불하는 한다는 점을 악용하여, 질병군 내에서 수가가 높은 질병군으로 업코딩을 하는 행태
5) France Health System Review, WHO(2010)을 요약 정리하였음

프랑스는 건강보험
재원 확충을 위해
누진적인 CSG 도입으로
보험료 부과기반을
확대하는 데 성공하였다.

하고 독특하게 구성된다. <표 3>에서 보여주듯이 건강보험 재원 중 보험료 수입이 50%를 차지하고, 사회보험각출금(CSG) 및 다양한 목적세가 다른 50%를 차지한다. 건강보험료의 대부분은 근로자가 아닌 고용주가 부담하되, 근로자는 임금소득뿐만 아니라 전체 소득에 대해 CSG를 부과하여 총재원의 약 40%에 해당하는 기여금을 납부한다. 1991년 도입된 목적세의 일환인 CSG를 건강보험에 확대 시행하게 된 계기는 사회보장세의 과세기반을 확대하기 위한 것이었는데, 1998년 근로자가 납부하는 건강보험 기여율을 6.8%에서 0.85%로 인하하고 전체 소득을 기반으로 CSG를 부과하기 시작하였다. CSG율은 소득 종류별로 다른데, 2010년 기준 근로소득에 7.5%, 자본소득에 8.2%, 도박(복권, 카지노) 이익에 9.5%, 연금소득 6.6%, 각종수당(병가, 출산휴가)에 6.2%를 부과한다. 자본이나 도박 소득에 대한 부과율은 높게 책정하는 데 반해 저소득층에게는 CSG 세율을 인하⁶⁾해 주기도 한다.

<표 3> 프랑스 건강보험 재원 구성(1990년, 2000년, 2007년)

Revenue	Percentage (billion euros)		
	1990	2000	2007
Employees contributions	32.2(20.1)	3.4(3.4)	2.9(3.8)
Employers contributions*	63.1(39.3)	51.1(49.8)	46.6(61.8)
Total contributions	95.2(59.4)	54.5(53.2)	59.5(65.6)
General social contributions (CSG)	0.0	34.6(33.8)	37.6(49.8)
Specific taxes (for example, cars, tobacco)	1.6(1.0)	3.3(3.3)	3.4(4.5)
Taxes on pharmaceutical companies	0.0	0.8(0.7)	1.2(1.6)
Total taxes	1.6(1.0)	38.7(37.8)	40.9(54.2)
State compensation for the loss of contributions ^b	0.5(0.3)	4.9(4.8)	7.8(10.3)
Adjustment between health insurance schemes	1.1(0.7)	0.3(0.3)	0.7(0.9)
Other	1.5(1.0)	1.6(1.5)	1.1(1.5)
Total revenue	100.0(62.3)	100.0(97.6)	100.0(132.5)

출처: WHO(2010)

프랑스는 건강보험 재원 확충을 위해 누진적인 CSG 도입으로 보험료 부과기반을 확대하는 데 성공하였다. CSG는 근로소득에 완전히 연동되지 않기 때문에 임금이나 고용사정에 따라 보험료 수입이 크게 변동하지 않는다는 장점이 있다. 이는 국회에 건강보험 재원조달 정책 및 건강보험 제도의 일정 부분을 통제할 수 있는 권한을 부여한 1996년 의료개혁과 맥을 같이한다. 프랑스는 CSG

6) 저소득층은 근로소득에 3.8%만 부과

뿐만 아니라 다양한 목적세를 부과하여 건강보험 재원을 충당한다. 먼저 의료 부문에서 수익을 창출하는 제약회사에 대해 매출액의 1% 과세, 광고에 과세, 소매 약품, 매출액이 Social Security Financing Act에서 정한 한도보다 높으면 추가적인 과세를 시행하고 있다. 이로 인해 2007년 프랑스 건강보험은 6620억유로 세입을 확보했다. 제약회사뿐만 아니라 매출액이 760,000유로 이상인 회사 수익에 0.03% 과세(2008년 154억유로 세입 확보)하고 공해물질을 발생시키는 회사에 대한 과세를 통해서도 재원을 마련하고 있다. 그리고 프랑스는 국고보조가 5% 남짓에 불과한 국가로, 저소득 근로자 및 특정 구역의 고용 촉진을 위해 고용주 보험료율을 2/3로 낮춰주고, 국가가 이에 대한 손실을 보전해주는 차원에 불과하다.

프랑스는 건강보험 지출 통제를 위해 1996년부터 국회에서 익년의 건강보험 지출(ONDAM) 최대한도를 승인하고, 하부 지출항목에 대한 지출한도를 설정한다. 만약 의료비 지출이 전망치를 1% 이상 상회하는 경우, 의회는 특별위원회(Alert Committee, 2004년 설립)를 가동하여 사회보장감독원장에게 재정건전화 계획(financial rescue plan)을 제시할 것을 요청할 수 있다.

지출한도에 대한 결정은 감사원 보고서와 국가보건협의회(건강보험 이해당사자들로 구성) 보고서를 바탕으로 하는데, 내년도 건강보험지출(ONDAM)의 최대한도는, 올해 실제 지출액에 정부가 제시하는 올해 건강보험 지출증가율 최대값을 적용하여 계산된다. 그런데 내년도 건강보험 지출 한도는 연말까지 결정되므로 올해 실제 지출액은 9월에 추산되는 잠정치로 사용하고, 올해 실제 지출액에 대한 확정치가 계산되면 잠정치와의 차이를 초과지출(overspending)로 비준하고, 내년도 지출 최대한도에 반영할 수 있다. 아래 <표 4>를 보면 1997년 첫해를 제외하고는 실제지출액이 ONDAM 목표치를 상회하였고, 2003~2005년 사이에는 두 값이 매우 근접하였으나, 2005년 이후에는 다시 그 차이가 증가하여 실제 지출액이 목표치를 상회하고 있다. 이는 최근으로 올 수록 건강보험 지출증가율 목표를 낮게 잡아 매우 긴축적인 예산을 운영했기 때문으로 판단된다. 이러한 건강보험 지출한도 정책은 2004년 이전에는 거의 효력이 없었으나, 2004년 특별위원회가 설립된 후 지출목표를 지키도록 효과적인 기제가 마련되었다. 그럼에도 불구하고, 정부는 당해연도 추가적인 예산을 건강보험에 사용하도록 허가하고 있으며, 사회적으로도 의료비에 지출한도를 정하는 것에 대한 극심한 반대는 여전히 남아 있다(특히 의료계의 반발이 거센).

프랑스는 건강보험 지출 통제를 위해 1996년부터 국회에서 익년의 건강보험지출 최대한도를 승인하고, 하부 지출항목에 대한 지출한도를 설정한다.

전통적으로 프랑스는 민간부문 의료진에게는 행위별 수가제를, 공공부문(공공병원과 비영리병원이 총 병원의 80%)에는 사전적 지불제도를 적용하고 있다.

(표 4) 프랑스 건강보험 지출 한도 및 실제 지출 추이(1997~2008)

Variables	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ONDAM(billion euros)	91.5	93.6	9.60	100.3	105.7	112.8	123.5	129.7	134.9	140.7	144.8	152.0
Actual expenditure (billion euros)	91.4	95.1	97.6	103.0	108.9	116.7	124.1	129.9	135.1	141.9	147.7 ^a	152.9 ^a
Actual expenditure ONDAM (billion euros)	0.1	-1.5	-1.6	-2.7	-3.2	-3.9	-0.6	-0.2	-0.2	-1.2	-2.9	-0.9 ^a
Growth rate for ONDAM(%)	1.7	2.4	1.0	2.9	2.6	3.6	5.3	4.5	3.9	2.3	2.1	2.8
Growth rate for actual expenditure (%)	1.5	4.0	2.6	5.6	5.7	7.2	5.8	4.7	4.8	3.1	4 ^a	3.4 ^a

출처: WHO(2010)

전통적으로 프랑스는 민간부문 의료진에게는 행위별 수가제를, 공공부문(공공병원과 비영리병원이 총 병원의 80%)에는 사전적 지불제도를 적용하고 있다. 현재 프랑스 병원의 진료비 지불제도는 DRG 제도를 시행하고 있다. 프랑스는 1983년, 병원의 임금증가율 동결(Delors plan) 정책, 1984년 병원에 총액 예산제 성격의 지불제도 도입 등으로 1990년대 초반까지 비용 통제를 성공적으로 시행하였다. 그러나 1990년대 중반부터 연간 실질 지출증가율이 3%를 상회하자 다른 지출절감 정책을 강구하게 되었다. 1991년부터 민간 영리병원에도 목표 예산을 설정, 연간 지출이 목표를 상회하면 수가(tariff)를 낮추고, 하회하면 수가를 높이는 정책을 시행하면서 민간부문 병원의 지출증가율도 둔화되기 시작하였다. 그리고 2005년부터는 T2A case payment 제도를 도입하면서 공공부문과 민간부문의 급성질환(acute care)에 대한 효율성과 형평성을 제고하고, 두 부문 간 경쟁력을 향상시키기 위해 보상체계를 동일화하고, 동일한 지출 목표를 설정하고 있다. T2A 지불제도는 DRG 제도의 일종으로 rates per activity 혹은 동질적인 입원그룹(GHS)⁷⁾에 기반하여 그에 따라 병원 진료비를 보상해 주는 제도이다. 이 제도는 2005년 3월부터 민간 영리병원 전체, 2004년 공공병원의 10%, 2005년 50%, 2008년 100%에 확대 시행하고 있다. 이렇듯 총 지출증가율 설정이 끝나고, 부문별 목표 예산을 설정한 후 지역으로 나누어 지역 형평을 고려한다(해당 지역 병원의 생산성, 사망률, 예상 입원기간 등을 고려하여 조정). 이러한 병원의 진료비 지불제도는 비용통제를 상당히 성공적으로 수행하고 있다고 평가받고 있다.

의사에 대한 진료비 보상의 경우(외래, 민간)에는, 우리나라와 마찬가지로 행위별 수가제를 운영하고 있다. 행위별 수가제가 비용유발적이라는 이슈는 프랑

7) 모든 환자의 입원을 2200여개의 동질적인 그룹 중 하나로 분류

스에서도 오랫동안 논의되어 왔으나, 정부가 제도개혁을 시도한 적은 없다. 그러나 최근 그 단점을 극복하고자 장기 치료를 요하는 만성질환자 관리에 한해서, 그리고 케어 조정(care coordination)을 담당하는 의사와 간호사에 한해서는 환자 수당 보상제도(capitation)를 운영(1년에 환자당 40유로)하고 있다. 또한 행위별 수가제도를 성과와 연동시키기 위해 2009년 Social Security Finance Act에서는 의사들에게 퀄리티를 반영한 보상제도를 도입하여 진료행위를 개선할 인센티브(CAPI 운영)를 부여하였다. 이는 보험자가 개별 일반의(GP)와 3년 단위 자발적 계약을 통해 체결하여, 이 제도에 참여하는 의사는 3가지 퀄리티 목표 항목을 바탕으로 평가받고 보상을 받게 된다. 3개의 퀄리티 지표는 예방 증진(65세 이상 고령환자의 75%에 독감 백신, 50~74세 여성 80%에게 유방암 검진), 만성질환자에 대한 퀄리티 케어 증대(당뇨환자의 65% 안과검사, 65% 헤모글로빈 테스트, 고혈압 환자의 50%에 한해 3년간 혈압 정상화), 약처방의 효율성 증대(항생제, 고혈압 약품 등에 대해 일정 비율 이상 복제약 처방)이다. 이렇게 진료 및 처방 행위에 대해 평가를 받기 때문에 의사들은 예방의학 강화, 치료형태 개선, 만성질환 환자(고혈압, 당뇨)에 대한 정기점검, 복제약 처방을 증가하여 효율성 개선의 인센티브를 갖게 되고, 이는 비용을 절감하는 효과를 가져오게 된다. 의사의 초기 진료행태를 감안하여 중기 혹은 최종 목표를 설정하고, 목표의 85%를 달성하면 의사당 연간 7,000유로 이상(환자 1,200명 이상 분 경우) 추가적인 수입 확보할 수 있고, 목표를 달성하지 못한 의사에게는 아무런 페널티가 없으며 의사는 언제든지 이 계약을 파기할 수 있다. 초기에 의사협회에서는 이 제도 도입을 반대하고 의사들로 하여금 이 제도에 참여하지 않을 것을 권고하고 있지만, 2009년 말 현재 55%의 의사가 참여하고 있고, 향후 다른 전공분야에도 확대 실시할 계획이다.

전반적으로 프랑스 건강보험은 복잡한 시스템을 운영하고 있지만, 환자에게 광범위한 선택의 자유를 허용하고, 의사에게 행위별 수가제를 시행하여 상대적으로 의료비 지출이 높은 편이라는 점에서 우리나라와 매우 비슷한 양상을 보이고 있다. 프랑스 정부는 1990년대 중반에서야 지출증가율 억제 노력을 본격화하였으며, 주로 지출증가율을 줄이려는 노력은 공급자의 수가 통제, 서비스 양을 통제하려 하였기 때문에 늘 보험자와 의사협회의 갈등이 지속되어 왔다. 2000년대 초반에 이들의 갈등이 극렬해지고 2005년까지 보험자와 수가계약을 하지 않는 사태도 발생했다. 건강보험지출 통제가 안되니 환자의 본인부담금을 인상(특정 시술이나 약품에 대해 추가적으로 20%에서 40% 인상)하여 소비자에게 의료비 억제의 인센티브 제공하였고, 보장성을 인하(2010년부터 효능이

프랑스 건강보험은 복잡한 시스템을 운영하고 있지만, 환자에게 광범위한 선택의 자유를 허용하고, 의사에게 행위별 수가제를 시행하여 상대적으로 의료비 지출이 높은 편이라는 점에서 우리나라와 매우 비슷한 양상을 보이고 있다.

독일 정부는 건강보험 재정건전화를 위해 주로 지출 측면(총액예산제, 지역 단위로 의사에 대한 약제비 지출한도 설정 등)에 초점을 맞추고 있다.

작은 약제에 대한 보상은 15%만)하고 민간보험의 역할을 증대하기도 하였다.

나. 독일⁸⁾

건강보험을 사회보험으로 운영하고 있는 독일은 프랑스와 여러 가지 면에서 비슷하면서도 다르다. 먼저 건강보험 수입의 70% 이상이 사회보험료로 구성되고, 보험료율은 2009년 기준 14.9%로 부과대상 소득은 근로소득, 연금, 실업수당이다. 저축이나 재산은 보험료 부과대상에 포함되지 않고(2004), 예술가와 학생은 연방정부가 보험료의 절반을 납부해 준다. 실업자는 실업급여에 비례해서 보험료를 납부하고, 실업급여가 낮게 고정되어 있는 장기실업자(Hartz IV 가입자) 및 퇴직자는 연금기금과 정부 고용당국이 100% 보험료를 납부해 준다. 또한 보험기금은 보험금이 모자라면 추가적으로 청구할 수 있다.

〈표 6〉 독일 건강보험 자원 구성

Table 9. Main sources of finance, in percentage of total^a, 1992-2002

	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Public sources	77.7	77.0	77.2	75.3	74.8	75.5	74.9	75.2
Taxes	13.0	12.9	10.8	8.1	8.0	7.9	7.8	7.8
Statutory health insurance	60.7	59.7	57.4	56.7	56.8	56.9	57.0	56.9
Statutory retirement insurance	2.3	2.4	2.4	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7
Statutory accident insurance	1.8	1.9	1.7	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7
Statutory long-term care insurance	n.a	n.a	4.9	7.0	7.1	7.2	7.0	7.0
Private sources	22.3	23.0	22.8	24.7	25.2	24.5	25.1	24.7
Out-of-pocket payments/NGOs	10.7	11.1	11.3	12.6	12.3	12.2	12.3	12.2
Private insurance	7.3	7.6	7.3	7.8	8.3	8.2	8.2	8.4
Employer	4.3	4.3	4.2	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1

주: n.a.: not applicable; NGO: nongovernmental organization.

자료: Source: Federal Statistical Office 2004(12)

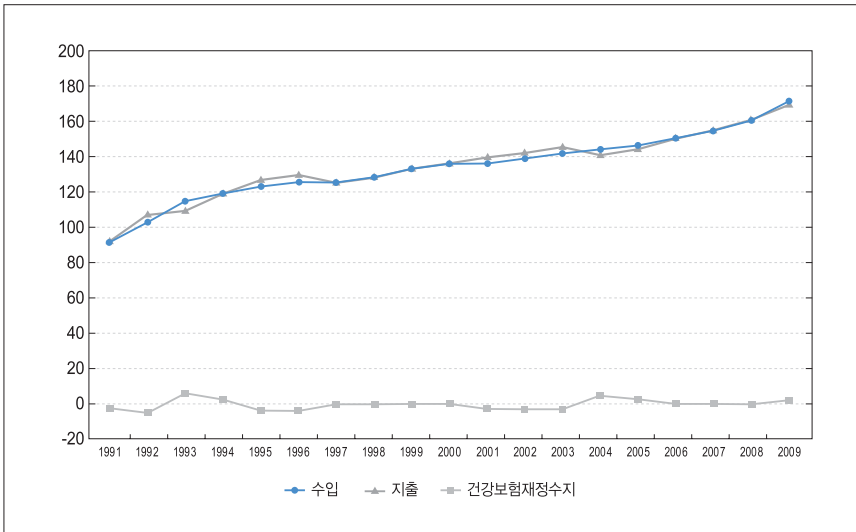
독일도 건강보험 수입증가율이 지출증가율보다 작아 건강보험 재정적자 문제가 지속되고 있다. 따라서 독일 정부는 건강보험 재정건전화를 위해 주로 지출 측면(총액예산제, 지역 단위로 의사에 대한 약제비 지출한도 설정 등)에 초점을 맞추고 있다⁹⁾.

8) Germany Health System Review, WHO(2004)을 요약 정리 하였음

9) 수입쪽은 연금을 보험료 부과대상에 포함시킨 것(2004) 이외에는 별 다른 것 없음

[그림 6] 독일 건강보험 재정 추이(1992~2009)

(단위: 십억유로)



출처: 경제개발 자문위원회 (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/55.html>)

독일은
비용절감을 위해
강력한 통제와
다양한 인센티브 제도를
병행하였다.

Henke et al.(2004)에 따르면 비용절감을 위해 독일은 강력한 통제와 다양한 인센티브 제도를 병행하였다. 1980년대 후반부터 의료공급자에 대해 부문별 총액제 및 지출한도제를 도입하였다. 1987년 처음으로 지출한도제를 시행, 매 분기 의사들에 대한 지출증가율이 보험기금에 가입된 보험자 1인당 소득증가율을 넘지 않도록 통제하였다. 따라서 수가는 서비스 제공량이 결정된 후 분기마다 결정되었는데, 예산 총액은 네 분야(기본, 검사, 예방, 응급의학)로 구분하여 따로 결정하였다. 1992년에는 지출한도제 대신 지출목표제를 시행, 연간 지출증가율 목표를 설정하고, 상반기에 지출증가율이 수입증가율을 초과하면 하반기 수가를 하향조정하고, 반대의 경우에는 하반기 수가를 상향조정하는 인센티브 제도를 시행하였다.

이러한 노력에도 불구하고 의료비 지출증가 추세가 계속되자 1993년 의료개혁은 독일 진료비 지불제도에 큰 변화를 초래하였다. 우선 의사에 대한 진료비 보상은 1993~1995년 동안 의사 지출증가율이 보험기금에 가입한 개인의 소득증가율을 상회할 수 없다는 1992년 이전 지출한도제로 회귀하되, 수가는 상반기에는 협상을 통해 사전적으로 결정하고, 실제 지출액이 한도를 초과하는 경우 하반기에는 수가를 하향조정하는 방식을 사용하였다. 대신 외래 수술과 예방서비스 사용을 장려하기 위해, 이들의 지출증가율은 일반 의사들의 지출증가

독일의 강력한 지출통제
제도에 대해 의사들은
당연히 반발을 하였고,
그것을 무마하기 위해
독일 정부는 강력한
통제장치를 마련하였다.

율보다 각각 10%, 6% 초과하는 것을 허용해 주었다. 물론 이러한 강력한 지출 통제 제도에 대해 의사들은 당연히 반발을 하였고, 그것을 무마하기 위해 독일 정부는 다음과 같은 강력한 통제장치를 마련하였다. 이 제도에 보이콧하는 의사들에 대해서는 공급자의 권한을 제한하여 의료서비스 제공권이 보험기금에 넘어가서, 보험기금이 병원을 짓고 운영하거나 다른 의사들과 계약을 할 수 있게 하였다. 그리고 시위에 참여한 의사들은 계약된 보험기금 내에서 다시 일하기 위해서는 6년을 기다려야 했다.

의사(외래)의 경우 시간당 요금과 의료기술에 대한 요금을 합하여 보상받고, 보험기금에서는 매년 지역 의사협회와의 협상을 통해 총지급액을 결정하여 비용통제 기전이 작동하고 있다. 또한 장기적으로 의사들의 의료비 지출을 줄이기 위해서는 궁극적으로 서비스 양을 제한해야 하는데, 독일은 서비스 양을 제한하는 방법으로 지역별 의사 면허 수를 제한하고, 1999년부터 68세 이상 의사의 면허권 박탈, 무작위적 실사, 경제적 심사(economic monitor)¹⁰⁾를 시행하였다. 또한 전문의보다는 주치의 수를 늘리기 위해 가정의학의에 대한 보수 인상 정책도 시행하였다.

의사들의 약제비 지출도 강력히 통제했는데, 1993년 약제비 지출총액 한도를 1991년 지출총액 수준(240억DM)으로 설정하고, 의사들의 처방약 지출이 그 상한을 초과하면 다음해 그들의 진료비 예산총액을 초과금액만큼 삭감하였다. 그리고 약제비 총액이 2.8조DM을 초과하면, 그 초과분에 대해서는 제약회사가 보험기금에 상환하도록 했다. 개별 의사도 처방약에 대한 감사를 받고, 동종업계 평균의 15% 이상 처방하면 특별 감시에 들어가고, 25% 이상 처방하면 자동적으로 임금이 삭감된다. 이러한 약가비 총액제의 폐해는 이 제도가 시행되기 직전에 의사들이 약품 사재기를 한다거나, 과소공급(under-prescription)의 문제, 약제비 총액한도에 제약을 받지 않는 병원이나 전문의에게 환자를 전달(transfer)하였기 때문에 비용절감 효과가 제한적이었을 가능성도 있다.

병원은 1992년까지 비용에 대해 전액 보상해주다가 의료비 지출이 크게 증가하자, 1993년 의료개혁 이후 고정예산제(부분적 총액예산제)를 시행하면서 의료비 지출 통제에 성공하였다. 1993년 도입한 동 제도는 성과를 연동시켜 진료비(case fee, procedure fee, per diem charge을 합한 값)를 보상해 주었는데, 먼저 개별 병원이 보험기금과 협상을 통해 예산총액을 책정하고 보상받을 케이스의 서비스 수 및 수가를 협의하였다. 만약 병원이 목표보다 더 많은 서비스를 제공했다면 추가 수익의 일정액¹¹⁾을 반환해야 하고, 목표보다 더 적은 량의 서비스를 제공하면 그 차액의 40%(2000년 이전에는 50%)를 보상받는다.

10) 의사는 서비스 제공량이 동종업계 평균의 15%를 초과하면 개별 감사를 받고, 25%를 초과하면 초과 수익을 반환해야 함. 의사가 판결에 불복하는 경우, 이익을 제기할 수 있으나 추가적인 소득삭감의 위험이 있음. 그러나 경제적 심사 제도 도입으로 의사 중 7%가 치료행위에 대해 설명을 해야 했고, 겨우 2%의 의사들만 소득삭감의 제재를 받음.

11) 장기이식은 case fee의 50%, procedure fee와 기타 case fee의 75%, per diem의 85~90%, 즉 목표량을 초과하여 서비스를 제공하면 진료비 보상을 50%, 25%, 10~15%밖에 못받음.

이러한 사전적 지불제도 도입 후 병원의 입원기간이 짧아져 효율성이 향상된 것으로 추정되지만, 고위험 환자(고비용 환자)는 다른 병원이나 요양원·재활원으로 전달하는 현상이 나타나는 등 개선해야 할 부분도 등장했다. 또한 case payment 방식은 위험조정이 어렵고, 위험선택의 문제, 한 부문의 손실을 다른 부문과 결합시켜 보상받으려는 폐해가 나타났다. 따라서 2000년 Health Care Reform Act에서 완전한 DRG case based payment 제도 도입(성과 반영)을 결정하였고, 2004년부터 입원환자에 대한 진료비 지불제도로 호주 DRG제도를 변형한 G-DRG 제도를 공통적으로 적용하고 있다.

비용절감을 위한 다른 노력으로는 공식적으로 주치의 제도를 운영하고 있지는 않지만 2004년 보험가입자에게 주치의 모델(family physician care model)에 등록하는 것을 옵션으로 주고, 주치의를 두는 경우 보너스를 지급하는 등 금전적 인센티브를 제공하였다. 또한 보험기금에 비용이 많이 유발되는 만성질환자를 관리할 인센티브를 주기 위해, 만성질환자(당뇨, 유방암, 심장질환, 천식, 만성 폐색성 폐질환)를 위한 질병관리프로그램(DMP)을 운영하여 이에 등록된 만성질환자를 더 많이 보유한 보험기금에는 1인당 더 높은 재원을 배분하였다. 기타 정책으로는 병원 수보다는 병원에 있는 병상 수 줄이기, 고가 장비 제한, 보장성 인하, 환자들의 본인부담금 인상 등이 있다.

독일 건강보험제도에서 비용절감을 위한 다른 노력으로는 주치의를 두는 보험가입자에게 보너스를 지급하는 등 금전적 인센티브를 제공하였다.

다. 벨기에¹²⁾

벨기에 건강보험의 재원은 보험기여금 66%, 국고보조 10%, 간접세(부가가치세) 14%, 기타(특별 사회보장금, 조기퇴직자 기여금 등) 10%로 구성된다. 최근 임금에 보험료를 부과하기보다는 간접세 및 목적세(담배세) 등으로 사회보장 전체의 재원조달을 마련하는 의견이 제기되고 있다 (WHO, 2010).

12) Belgium Health System Review, WHO(2010)을 요약 정리하였음

벨기에의 진료비
지불제도는 우리나라와 같이
행위별 수가제와 사전적
지불제도를 병행하는
독특한 구조이다.

〈표 7〉 2009년 벨기에 건강보험 재원의 구성

(단위: 백만 유로)

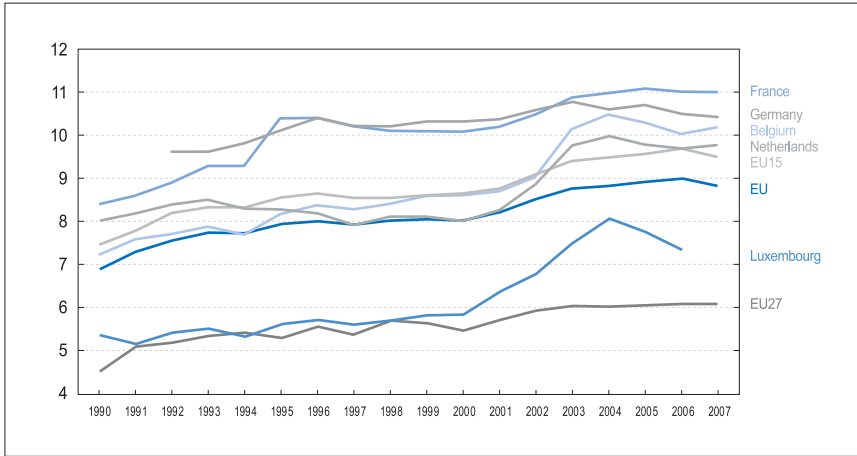
	Own receipts	Transfers from general scheme	Transfers from self-employed	Total
Social contributions	825.6	15430.1	1380.3	17635.9(66.3%)
Subsidies	0.0	2252.3	525.3	2777.3(10.4%)
Alternative financing	2499.0	1048.8	102.2	3650.0(13.7%)
Allocated receipts	1098.6	447.6	6.8	1553.0(5.8%)
Diverse receipts	331.5	614.2	31.4	977.1(3.7%)
Total	4754.6	19793.1	2045.9	26593.6(100%)

출처: WHO-Belgium (2010)

벨기에의 의료비 지출 추이를 살펴보면 유럽에서 비교적 의료비 지출 수준이 높은 그룹에 속한다. [그림 7]에서 보면 독일, 프랑스보다는 낮지만, EU 평균보다는 높다. 의료비 지출의 80%를 차지하는 공급자에 대한 지불제도는 우리나라와 같이 행위별 수가제와 사전적 지불제도를 병행하는 독특한 구조를 가지고 있다. 병원에 대한 진료비 보상은 행위별 수가제와 고정예산을 병행하는 이중 구조로 되어 있는데, 의료서비스 및 검사, 물리치료는 행위별로 수가를 지불하고, 입원시 숙박, 응급치료, 요양기능은 포괄하여 사전적 고정예산에서 지급한다. 또한 병원에 있는 의료진이 행한 수술, 마취, 응급의학은 행위별 수가제로, 그 외의 의료서비스 및 비의료진이 제공하는 서비스는 총액예산에서 지급한다. 외래에서 민간으로 운영되는 자영업 의사의 경우에도 행위별 수가제로 급여를 받는데, 사회보험을 운영하는 다른 선진국들과는 달리 환자로부터 전액 지급 받고, 환자가 보험기금으로부터 환불받는 형식을 택하고 있다.

[그림 7] 벨기에와 이웃 국가들의 GDP 대비 의료비 비중 추이

(단위: %)



출처: WHO-Belgium (2010)

벨기에에서 가장 눈여겨 볼 만한 재정건전화 정책은 약제비 절감 정책이다.

벨기에에는 건강보험 재정의 지속가능성을 위한 3가지 의료개혁을 시행하였다. 첫 번째는 병원과 의료진에 총액 형태의 급여비 지불보상 방식을 도입한 것(의료서비스는 행위별 수가제로, 숙박, 응급, 간병 등은 고정예산으로)이고, 두 번째는 Act of 27(2006. 12)에 의거하여 고령화 사회에 대비한 미래 기금을 설립한 것(2009년 말 현재 9.85억유로 예치, 2010년까지 약 3억유로 더 예치할 전망), 세 번째는 약제비 절감 노력(약제비 총액예산제, claw-back system, 참조가격제, 저가약품 처방의무화)을 들 수 있다.

이 중 벨기에에서 가장 눈여겨 볼 만한 재정건전화 정책은 약제비 절감 정책이다. 벨기에에는 유럽국가들 중에서 약제비 비중이 높은 편에 속해서인지(2008년 공공의료비 지출 대비 약제비 18.12%), 매우 다양한 약제비 절감 정책을 시행해 왔다. 2000년 이후 신약 승인 절차 및 구조 간소화, 시장에 이미 시판되는약품들에 대한 과학적 검토, 검증된 결과 및 의학 가이드라인에 따라 약제품 사용, 현실적인 예산총액 설정, 예산초과시 대응기제 마련, 2001년에는 claw-back 제도를 도입하여 약제비 지출이 약제비 예산총액 초과시 제약회사가 적자의 65%(이후 72%로 증가)를 보상하도록 했고, 2006년에는 제약회사들이 특별 준비기금을 설립하여 약제비 초과지출 시 100%를 상환하도록 하였고(1억 유로 한도내에서), 2008년에는 이를 약간 변형하여 그 해에 보상되는 약품의 매출량에 비례하여 제약회사의 기여금을 설정하는 제도로 전환하였다. 이 밖에도 복제약품 사용을 권장하기 위해 2001년 6월 참조가격제(reference pricing)

선진국들이 건강보험의 재정 건전화 및 지속가능성을 위한 정책적, 제도적 공통점은 진료비 보상이나 약제비에 사전적 지불제도를 전적 혹은 부분적으로 도입하고, 지속적으로 지출억제를 위한 경제적 인센티브 구조를 개발했다는 것이다.

를 도입하여 약제에 대한 참조가격을 복제약품 가격¹³⁾으로 설정하였다. 2002년에는 약가 결정 및 보상제도 기간을 단축하였고, 2006년 4월부터는 일정 비율¹⁴⁾만큼 저가약품으로 처방해야 하고, 이 목표치에 이르지 못하면 퀄리티에 따른 추가보상을 받을 수 없다. 2006년 6월부터는 약가입찰제를 시행하여 특정 약품에 대해 제약회사들이 약가를 제안하고 이 중 가장 낮은 가격을 제안한 약품에 가장 유리한 지불보상을 해주어 가격 인하의 인센티브를 제공하였다. 또한 1년에 두 번 검토를 통해 12년 이상 건강보험 급여로 보상받은 약품은 구약품(old drug)으로 분류하여 보상액을 15% 삭감하고, 15년 이상된 약품은 보상액을 17.35% 삭감, 약가비 지출을 억제하였다. 아울러 약사는 판매한 약품의 공시지가의 일정 비율을 마진으로 제공받기 때문에, 마진을 높이기 위해서 저렴한 복제약보다는 값비싼 브랜드 약품을 권유할 인센티브가 있다. 따라서 2001년부터 복제약에 대한 약사의 수익을 오리지널 약가 판매 수익과 같도록 책정하였다. 그리고 병원 약국의 지출을 통제하기 위해 2009년~2010년 의사협회와 보험기금은 치료를 시작할 때 6개의 약품군 중 가장 비용이 적은 약품¹⁵⁾으로 시작하기로 동의했다.

IV. 시사점 및 결론

향후 신의학기술 발달, 소득 증대, 고령화 심화 등이 계속되면 건강보험 재정 건전화 및 지속가능성은 세계 각국이 당면한 문제이다. 선진국들이 건강보험의 재정 건전화 및 지속가능성을 위한 정책적, 제도적 공통점을 찾으라고 한다면, 진료비 보상이나 약제비에 사전적 지불제도를 전적 혹은 부분적으로 도입하고, 지속적으로 지출억제를 위한 경제적 인센티브 구조를 개발했다는 것이다. 독일은 의사가 정해진 한도 이상 서비스를 공급하거나, 약제를 처방하면, 그 초과분을 상환하도록 하였고, 벨기에는 제약회사들이 한도 이상의 판매액을 상환하도록 하였다. 반면 프랑스는 비용절감 진료행태(예방의학, 만성질환 관리, 복제약 처방)를 따르는 의사들에게 보너스를 지급하였다.

한국에서도 건강보험 재정 건전성 이슈는 하루이틀 논의된 것이 아니지만 지속적으로 고민해야 할 과제이다. 건강보험 지출의 대부분을 차지하는 의료공급자들에 대한 진료비 지불제도 개선에 대한 논의는 지난 10년간 이루어졌고, 현재의 행위별 수가제를 지속한다면 향후 건강보험 재정이 지속가능하지 않다는 점에 대해서는 어느 정도 사회적 합의가 이루어졌다고 생각한다. 그러나 이

13) 오리지널 브랜드 약가에서 일정비율(%)을 삭감함. 2001년 16%에서 2002년 26%, 2003년 26%, 2005년 30%, 2009~2010년 향후 2~4년간 추가 비율을 삭감할 계획 있음.
 14) 일반의는 27%, 치의사 30%, 심장 29%, 신경외과 15%, 소아과 14%, 산부인과 9% 등
 15) 가장 비용이 적은 약품(least costly)은 보험공단에서 정하고 매달 업데이트

러한 제도가 실제로 도입되지 못하는 이유는 논거의 부족이 아니라 이해당사자의 극심한 반대에서 비롯되고 있다. 따라서 이미 그 제도를 도입한 선진국들은 실제로 그 도입 과정에서 발생하는 공급자와의 갈등을 어떤 식으로 조절했는가를 살펴보는 것도 의미있는 일이라 하겠다.

지금과 같은 행위별 수가제에서 의료공급자들의 수가만 낮게 통제하는 경우, 그들은 수익 보전을 위해 서비스 양을 늘리는 수밖에 없다 (박리다매 현상). 따라서 총액을 통제하기 위해서는 사전적으로 고정된 액수를 배분하고, 그 주어진 예산제약하에 각자의 수익을 최대화 하도록 하는 것이 좀 더 효율성을 높일 수 있다. 전체적인 제도 개편은 무리한 변화라고 하더라도, 행위별 수가제와 사전적 지불제도의 병행(부분적으로 입원만, 혹은 입원 중에서 의료서비스만 총액예산제를 채택)하는 등 좀 더 단계적이고 점진적인 이행을 피해야 할 것이다. 또한 사전적 지불제도를 시행하기 위해 수가를 좀 더 현실적으로 조정해 주고, 정해진 목표 혹은 예산 이탈 시 융통성 있게 조절할 수 있는 기제가 있다고 한다면, 의료계의 저항은 줄일 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 독일처럼 제도 도입에 반대하는 공급자들에게 페널티를 부과하는 방식과, 프랑스처럼 제도 도입에 찬성하는 공급자들에게 인센티브를 부여하는 방식 중 어떤 방식이 더 효과적인지에 대해서도 고민해 봐야 할 것이다.

그동안 우리나라도 전 국민 건강보험을 달성하고 꾸준히 보장성을 확대하는 등 국민들로 하여금 질병으로 인한 경제적 부담을 덜어주려는 노력을 지속해 왔다. 물론 우리나라의 보장성이 유럽 선진국에는 아직 한참 미치지 못한다고 하지만, 단순히 수치¹⁶⁾에 의존하기보다는 사실상 선진국 건강보험에서 커버하는 필수적 보험 혜택을 우리나라 국민들도 누리고 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 따라서 향후 건강보험제도 자체가 지속가능하기 위해서는 보장성 확대보다는 재정 건전성에 더 많은 연구가 필요하리라 생각한다. 한시적으로 보장성을 100%까지 확대하여, 모든 의료서비스를 무료로 공급하기로 했다 하더라도, 그것이 사회보장제도로 지속되지 못한다면 아무런 소용이 없을 것이기 때문이다. 따라서 지금 이 시점에서 이만큼 발전한 우리나라의 건강보험 제도를 지켜가기 위해서 장기적인 재정의 지속가능성 계획을 모색해야 할 것이다. KIPF

이 시점에서 우리나라의 건강보험 제도를 지켜가기 위해서 장기적인 재정의 지속가능성 계획을 모색해야 할 것이다.

16) 보장성 계산시 분자에는 건강보험 급여에 포함되는 부분, 분모에는 모든 의료서비스 지출이 들어가는 데 여기에 병실차액이나 선택진료가 포함되기 때문에 분모가 과대 계상되어 보장성이 낮게 산출될 수 있음

<참고문헌>

- Chou, Shin-Yi, Deily ME, Lien HM, Zhang JH, “Global Budgets and Provider Incentives: Hospitals’ Drug Expenditures in Taiwan,” *Health Service Research*, Vol. 22, 2010, pp. 103~122.
- Cylus, Jonathan and Rachel Irwin, “The challenges of hospital payment systems,” *Euro Observer*, Vol. 12, No. 3, Autumn 2010
- Henke, Klaus-Dirk, Margaret Murray, and Claudia Ade, “Global Budgeting in Germany: Lessons for the United States,” *Health Affairs*, Vol. 13, No. 4, 1994
- WHO, Belgium Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies (2010)
- WHO, France Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies (2010)
- WHO, Germany Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies (2004)

공공정책포럼



■ 제17회 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.





선진국가 도약과 글로벌 전략

제17회 공공정책포럼 개요

- 주 제 선진국가 도약과 글로벌 전략
- 일 시 2011년 5월 20일 07:30~09:30
- 장 소 서울 팔레스호텔 스카이볼룸
- 진행순서
- 07:30~08:00 조찬
- 08:00~08:05 인사 말씀
 송대희 좌장
- 08:05~08:45 주제 발표
 박영준 前 지식경제부 차관
- 08:45~09:25 자유 토론
- 09:25 폐회

* 본 원고는 2011년 5월 20일 서울 팔레스호텔 스카이볼룸에서 「선진국가 도약과 글로벌 전략」을 주제로 공공기관정책연구센터가 개최한 제17회 공공정책포럼의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세연구원 의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

■ 인사 말씀

송대희/좌장

공공기관의 글로벌 진출은 반드시 달성해야 할 국가적, 시대적 과제이다. 현재 해외진출을 추진 중인 공기업뿐만 아니라 새로운 사업 기회를 찾아야 하는 공공기관 모두 성공적인 글로벌 전략을 수립함으로써 선진국가로의 발판을 마련하는 데 기여해야 할 것이다.

주제발표 요약

선진국가 도약과 글로벌 전략

박영준/前 지식경제부 차관(발표자)

글로벌 전략은 선진국가로의 도약을 위한 현 정부의 국정 기조 중 하나이다. 글로벌 전략은 한미동맹을 복원함으로써 안보 비용을 절감하는 것, 한중일 정상 회담 개최 등 주변국과의 경쟁·협력을 통해 세계 경제의 중심으로 도약하는 것 등을 가리킨다. 우리는 과거에 제조업을 기반으로 북미, 중동, 유럽, 일본, 중국 등을 공략하여 국민소득 2만달러 시대를 달성하였다. 그러나 앞으로 소득 4만달러에 이르기 위해서는 이전과 같은 선진국, 대기업 중심의 전략만으로는 부족할 것이다. 따라서 인도, 동남아시아, 중남미, 아프리카 등 자원 보유국과의 협력을 통해 에너지를 확보하는 등 새로운 블루오션을 개척해야 한다.

특히 현재 국내 대기업 등 아프리카에 대한 관심과 진출이 크게 증가하고 있는 것은 아프리카 시장의 유

망성을 나타내는 현상이다. 인구 감소라는 세계적 추세와는 달리, 2050년에는 아프리카의 인구가 약 30억명에 달할 것으로 예상되며 향후 10년 이내에 가장 높은 인구 성장률을 보일 10개 국가 중 8개가 아프리카 국가라고 한다. 또한 작년 한 해 아프리카에서 팔린 휴대폰이 7천만대임을 감안할 때 아프리카 시장의 가능성을 쉽게 짐작할 수 있다.

경험에 의하면 아프리카 진출을 위한 현지 조건은 그리 열악하지 않다. 오히려 질병, 빈곤 등 아프리카에 대한 낙후된 이미지가 개선될 여지가 상당하다고 생각한다. 실제로 적도기니와 같은 자원 보유국 중에서는 국민소득이 3만달러 이상으로 높은 국가도 있으며, 전반적으로 일정 수준 이상의 소득과 소비로 시장을 형성하고 있는 계층도 크게 증가하고 있다. 뿐만 아니라 현지 국가들은 한국의 경제발전전략 벤치마킹에 매우 큰 관심을 갖고 있는 상황이다.

아프리카는 공기업을 포함한 우리 기업들이 진출 기회를 확보할 수 있는 유리한 환경을 갖춘 곳이다. 정부 역시 아프리카 대륙 내 중점협력대상 국가를 4~5개 선정하여 우리의 경험을 바탕으로 한 성공모델을 만들자는 전략을 수립하였다. 아프리카에 대한 인식 전환과 더불어 이러한 국가 전략적 접근에 공공기관이 참여할 수 있는 부분이 매우 많을 것이라 생각한다.

한편, 한중일 3국간 관계와 우리의 역할은 글로벌 전략에 있어 아프리카 진출 문제만큼이나 중요한 사항이다. 기본적으로 세 나라 사이는 경쟁보다 협력 위주가 되어야 한다. 특히 우리는 첨단 기술력을 가진 일본과의 협력을 견고히 유지해야 할 것이다. 중국의 경우 엄청난 인프라 구축과 발전속도를 보이고 있으며, 이미 우리의 수출의존도도 30%를 초과하고 있는 상황이다. 이러한 중국시장에서는 보다 빠르고 정확한 의사결정이 필요하며, 성공적인 진출을 위해 공공기관 역시 이러한 민첩함을 갖추어야 할 것이다.

이는 형평성의 관점에 얽매이는 것이 아니라 정책적으로 각 지역 및 산업에 따른 맞춤형 규제, 행정시스템을 구축할 때 가능할 것이라고 생각한다. 현재의 선진화 정책도 중요하나, 부처 간 협력을 통해 공공기관의 특성에 맞는 유연한 정책을 수립하고 인재를 확보할 수 있는 여건을 구축하는 방안이 더욱 필요한 시점이다.

이용래/한국방사성폐기물관리공단 부이사장

우리나라의 원자력 사업과, 국가적으로 추진하고 있는 세계시장에서의 전략이 궁극적이다. 원자력 사업의 지속적 추진 여부 문제와 더불어 중국, 일본 등 해외시장에서의 역할 및 전략을 어떻게 설정해야 할 것인지에 대한 의견을 부탁드립니다.

■ 자유 토론

이종훈/한국전기안전공사 부사장

정부의 선진화 정책의 취지도 중요하나, 일부 부분의 개선이 필요하다는 데 공감한다. 경영평가와 기관의 설립 목적이 상충되는 문제에 대해서는 공공기관의 특성을 감안하는 등 평가에 있어 발상의 전환을 할 필요가 있다. 평가대상 기간을 확대하거나 고유업무를 중심으로 평가해야 하며, 예를 들어 인력 감축을 달성하기 위해 안전점검 등 기관의 고유 업무를 소홀히 하는 일이 발생해서는 안 될 것이다.

김동욱/서울대학교 행정대학원 교수

국가의 장기적 전략 및 아프리카 진출에 대한 당위성, 공공기관 정책에 대한 지적 등에 공감한다. 향후에도 지속적으로 글로벌 전략을 추진하기 위해 우선 민간이 부담하기 어려운 초기 위험 및 비용을 대신하는 것이 LH 등 공기업의 역할이라고 본다. 또한 기관의 노력, 민간과의 협력 확대 등 과정을 반영할 수 있는 경영평가제도 개선이 필요할 것이다.

박영준/발표자

첫째, 현 정부의 가장 중요한 국정운영철학은 차이와 차별을 구분하고, 차이에서 생기는 차별을 시정하는 것이다. 이러한 원칙에 따라 지역균형발전을 목표로 하면서도 광역경제를 중심으로 특화 발전을 추진하고 있으며 이는 중국시장 등에서의 글로벌 경쟁력을 확보하게 하는 바탕이 되고 있다.

둘째, 공공기관의 평가에 있어 많은 발전이 이루어져 온 것이 사실이나, 더 큰 관점에서 공기업의 특성에 따른 글로벌 전략을 수립할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 또한 평가제도는 공기업이 민간이 부담하지 못하는 위험을 부담하거나 새로운 사업에 대한 선도적 역할을 담당할 수 있도록 촉진시켜야 한다. 에너지 공기업의 경우 탐사, 개발 능력 확보에 역량을 쏟는 등 기관 스스로의 역량 확충도 중요하다.

마지막으로, 원전 사업은 지속적으로 추진되어야 한다는 것이 개인적인 의견이다. 독일, 프랑스, 이탈리아 등의 70% 이상이 원자력 에너지를 활용하고 있는 것이 세계적 추세이다. 그러나 원자력의 높은 활용 수준에 반해 아직 신재생 에너지와 같은 대체에너지가 충분하지 않다. 따라서 안전성 제고 및 에너지 저장 등 기술적 부문의 획기적 개선은 일부 시도될 것이지만 근본적으로 원전 사업은 지속적으로 추진될 것이라 생각하며, 대신 우리의 기술적 강점이 발휘될 수

있는 부분을 찾아야 한다는 의견이다.

오재인/단국대학교 경영학부

아프리카 잠재력에 대한 새로운 사실을 많이 알게 되었다. 그러나 정치 및 경제의 불안정성에서 오는 위험, 투자의 불확실성 등을 무시하기는 어렵다. 이에 대해 중국, 일본 등은 일찍이 원조 등의 방법으로 대응하고 있다고 한다. 환경적 요인에 대한 우리의 방안 및 민간과 공공의 역할분담 방식은 어떠해야 할지 고민이다.

박영준/발표자

기존 인식과 달리 아프리카 내 여러 국가가 정치 및 경제적으로 안정된 상황을 유지하고 있다. 우리 정부 역시 이러한 국가에 대해 우리의 경험을 바탕으로 하는 Success Story를 발굴하기 위해 노력하고 있다.

진출시 국제협력 방식을 활용하는 것은 매우 바람직하다. 투자처를 찾고 있는 중동의 자금과 우리의 기술을 결합한 진출은 좋은 예이며, 수출보험공사와 SC은행의 MOU 체결 등 국내 공공기관과 해외 투자자와의 협력도 진행 중이다. 물론 아프리카에 대한 위험요인이 상존하는 것이 사실이나, 정부와 공기업이 앞서서 보다 적극적으로 전략을 구축하고 참여할 수 있는 방안을 마련한다면 충분히 극복 가능할 것이라고 생각한다.

송대희/좌장

선진국들과의 경쟁 속에서 보다 빠르고 정확한 의

사결정을 통해 글로벌 전략을 추진할 수 있다는 말씀이었다. 이를 위해서는 평소에 부단한 연구·개발을 수행함으로써 토대를 구축하는 것이 무엇보다 중요할 것이라는 생각을 하게 된다.

조경규/기획재정부 공공정책국장

기관 특성에 따른 맞춤형 제도를 강조하셨다. 이는 공공기관 관리 측면에서도 항상 고민하는 사항이다. 실제로 에너지 공기업의 경우에는 선진화 이전과 이후를 비교할 때 인력 등 많은 부문이 개선되는 성과를 거두었다고 생각한다. 앞으로도 보다 국가경제에 도움이 되는 실효성 있는 정책을 위해 노력하겠다.

박정수/공공기관정책연구센터 소장

공공기관정책연구센터는 글로벌 전략을 포함하여 공공기관이 수행해야 하는 여러 상충된 목표 간 균형 확보, 기관 특성에 따른 맞춤형 제도 개발 등에 대한 연구를 지속적으로 추진하고 있다. 오는 6월에는 한국전력 김쌍수 사장이 공기업의 Best Practice 중 하나인 한전의 사례를 소개할 예정이며, 7월에는 선진화의 과거와 현재 그리고 미래를 주제로 고민하는 기회를 가지려 하니 많은 참여 부탁드립니다. KIPF

政策研究



정책연구

- **녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과**
김승래 · 김지영
- **유가환급금 및 종합부동산세 환급금이
가구 소비지출에 미친 영향 분석 및 정책시사점**
송헌재 · 성명재 · 고 선
- **지방자치단체를 통한 교육자원 조달 연구**
고 선 · 김진영
- **바람직한 재정건전화 정책과 정책과제**
박형수 · 송호신
- **발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연구**
박노옥 · 박형수 · 송호신
- **사회보험 재정전망과 정책과제**
전병목 · 이은경
- **자본이득과세제도의 정비에 관한 연구**
홍범교 · 김진수
- **지하경제 규모의 측정과 정책시사점**
안종석 외

녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과

- 탄소세 도입을 중심으로 -

김승래 / 한국조세연구원 연구위원(현, 한림대 교수)

김지영 / 한국조세연구원 부연구위원

최근 녹색성장의 구현을 위한 핵심 정책수단으로서 탄소세 도입 등 각종 에너지 관련 세제개편의 중요성은 매우 커지고 있다. 이에 따라 1990년대부터 환경친화적인 세제를 마련해 온 주요 선진국과는 비교가 되지 않지만, 지금이라도 우리나라도 환경세 또는 탄소세를 이용하여 온실가스의 배출을 줄이고 녹색성장을 위한 기후변화대책의 재원체계를 마련해야 할 것으로 보인다.

바야흐로 이러한 녹색성장 시대에 발맞추어 우리나라의 조세체계는 향후 시장기능과 외부성 교정기능에 더욱 충실하도록 중장기적 세제개편을 추진할 필요가 있다. 그 세제개편 방향은 에너지세제의 각종 부정적 외부성(externality)을 최소화하기 위하여 에너지원별로 세율에 환경오염·온실가스 배출, 혼잡, 에너지 안보 등 제반 사회적 비용을 제도적 인프라 구축에 최대한 반영해 나가야 한다. 이러한 과정에서 탄소세 도입은 특히 녹색성장 지원을 위하여 피구비안적(Pigouvian) 환경 외부성의 내부화와 동시에 미래의 지속성장을 위한 신성장동력 확충 및 신규고용 창출을 위한 재정지원을 동시에 고려하는 방향에서 추진하는 것이 바람직하다.

이론적으로 녹색성장의 실질적 달성을 위한 가장

비용효율적인 수단으로 기업 및 소비자의 경제행위와 관련된 규제와 지원의 적절한 조합(two-part instruments)의 개발 및 운용이 핵심 관건이다. 그리고 국내 온실가스 관리는 원칙적으로 ‘지원형 규제방식(penalty with incentives)’으로 탄소세 도입이나 탄소비례 친환경세제 강화를 기본으로 하되, 녹색기술·산업의 초기 육성을 촉진하고 기업의 온실가스·에너지 목표관리제나 배출권거래제의 기반 형성 등을 지원하기 위한 재원 및 펀드 조성, 그리고 기타 관련 세제 및 금융상 지원을 모두 병행할 필요가 있다.

1. 녹색성장을 위한 세제개편의 필요성 증대

온실가스 저감을 위하여 기존의 교통에너지환경세 및 에너지 관련 개별소비세는 점진적으로 환경세적 기능을 강화하고, 에너지 전반에 걸쳐 상대적 에너지세율 구조를 환경피해의 대기오염, 교통혼잡, 안보비용, 기후변화 등 각종 사회적 비용에 맞게 합리적으로 개편해 나가야 할 필요성이 커지고 있다.

온실가스 저감을 위한 에너지과세의 경우 탄소배

출의 사회적 비용은 기존 에너지세제를 강화하거나 별도로 탄소세를 도입하는 두 가지 방식이 있다. 여기서 기존의 에너지세제와는 별도로 “명시적인” 탄소세 도입의 장단점은 다음과 같다.

에너지원별 탄소배출량에 따른 사회적 비용을 가격체계에 반영하기 위하여 기존 조세체계와는 별도로 탄소세와 같이 명시적으로 신규 세목을 신설할 경우, 기존 과세베이스의 조정 없이 별도로 에너지원별 탄소배출량에 따라 충실하게 과세할 수 있다. 즉, 신규 세목을 신설할 경우는 기존 조세체계에 구애받지 않고 과세표준을 달리 설정할 수 있다. 특히 별도의 탄소세 신설은 초기 도입 이후 탄소저감을 위한 정책목표 변화 및 달성 여부에 따라 추가적으로 세율체계의 조정 및 정비가 용이하다. 탄소저감을 위한 조세부과의 가격신호기능을 부각시키기 위해 신규 세목(탄소세)으로 부과하는 것이 오히려 타당하며, 그렇지 않다면 기타 요인에 의한 기존 에너지세제의 세율조정에 의해 탄소세 부과에 본래 취지가 상쇄되어 버릴 수 있다.

기존의 에너지세제와는 별도로 신규 세목을 신설하여 부과할 경우 징수된 신규 세수를 탄소저감사업에 특정하여 세수의 효율적 운용이 가능하다. 또한 이 방식은 저탄소 녹색성장의 구현과 기후변화협약의 대비라는 세목의 도입 취지를 특정화하여 부각시킴으로써 정치적 수용성을 높일 수 있다.

반면 신규 세목을 신설하여 부과할 경우 조세체계가 다소 복잡해질 수 있으므로 이는 세제의 단순화 측면에서 약점이 있다. 그러나 우리나라의 에너지 세제는 그동안 과세체계가 복잡하고 목적세 중심으로 운용되어 온 경향이 있으나, 최근 교통에너지환경세, 교육세 등 기존의 각종 목적세의 정비가 계획되고 있다. 이러한 상황에서 온실가스로 인한 지구온난화 방지를 위한 에너지세제의 환경세적 성

격을 대폭 강화하는 차원에서 명시적으로 탄소세를 신설하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

한편, 유럽국가들은 탄소세 도입 당시 세수 비중에서 소득관련 세수가 높았던 반면, 우리나라는 이들 유럽국가들과 비교해서 직접세 비중이 높은 편이 아니다. 우리나라는 2006년 기준 소득관련 세수가 총세수 대비 29.5%를 차지하는 반면, 소비세 비중은 32.6%로 나타나고 있어, 환경친화적 세제개편을 단행한 유럽국가들과 비교해서 간접세의 비중이 상대적으로 높은 편이다. 우리나라는 높은 직접세의 감세와 함께 환경세 강화를 추진한 일부 유럽국가들의 조세중립적 세제개편 방식과는 다소 다른 경제적 여건을 감안한다면, 일단 직접세 인하와는 별도로 신규 환경세의 도입을 추진할 필요가 있다. 이에 따라 기후변화협약에 대비한 재정지출 수요를 충당하기 위한 재원을 마련하기 위해서 일본의 환경세 구제안과 유사하게 기존의 세제 위에 신규 세목을 도입하는 방식이 우리에게 더 적합한 것으로 사료된다.

특히 우리나라는 2008년 새 정부 출범 이후 성장동력 확충을 위하여 소득세·법인세 인하 등이 이미 추진되고 있는 점을 감안할 때, 향후 신규 탄소세 도입 시 유럽의 조세중립적 차원의 직접세에 대한 더 이상의 추가적 인하는 다소 점진적이고 중장기적으로 고려할 필요가 있다. 일부 유럽국가들은 직접세 인하 및 탄소세 강화라는 조세전반적 세제개편을 추진한 반면, 우리나라의 기후변화협약 대비 탄소세 도입은 직접세 인화와 별도로 저탄소 녹색성장의 대책에 연관되어 추진되는 점을 감안해야 한다.

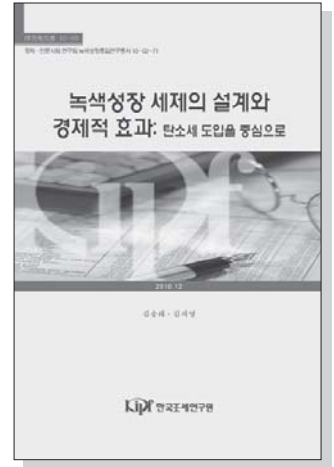
이와 같이 에너지원별 단위당 CO₂ 배출량에 따른 사회적 비용을 탄소세의 형태로 가격체계에 반영하고 탄소배출 억제 및 녹색성장 투자의 재원 마련 차

원에서 점진적으로 에너지세제의 광범위한 개편을 추진해야 한다. 탄소세 도입에 따른 추가적 세수의 활용은 현실적으로 법인세나 소득세 등 기타세제의 개편 여건, 특정 산업 및 녹색기술 지원, 취약계층 지원 등 각종 재원조달의 소요 계획을 종합적으로 감안하여 사회경제적으로 적절한 조합으로 조화시킬 필요가 있다.

우리나라의 경우 신규 탄소세 도입이나 기존 세제의 환경세적 기능 강화로 발생하는 추가 세수를 신재생에너지기술, 에너지효율 기술 및 환경산업 육성 등 기후변화대책의 재원(재정지원, 세제 인센티브) 대책에 우선적으로 활용하는 것이 바람직하다고 판단되며, 환경세 강화에 따라 기존의 에너지 다소비 국가전략 수출업종의 국제경쟁력 유지를 위한 법인세나 고용지원 부담 완화 등의 각종 세제지원으로 활용해야 한다. 그 외 에너지 취약계층에 대하여 직접보조 등 재정지출 확대도 병행해야 한다. 또한 중장기적으로는 탄소세나 에너지세의 근본적 강화는 일반 개인소득세, 법인세, 사회보장기여금 등 기존 소득관련 세부담의 완화와 적극적으로 연계하는 것이 바람직하다.

2. 배출권거래제 등과의 정책 조화

탄소세가 오염저감을 위한 여타 경제적 수단들과 비교하여 현실적으로 채택될 가능성은 여러 가지 정책 여건이나 경쟁적 요인에 의존한다. 경제적 효율비용, 행정비용, 정보나 불확실성, 정치적·도덕적 요인, 사회적 형평성 및 재분배효과 등 여러 가지 요인들의 우선순위에 따라서 오염저감을 위한 특정의 정책수단이 가지는 장단점이 여타 수단에 비하여 커질 수도 있고 작아질 수도 있다. 탄소세와 배출권거래 방식(auctioned permit)은 정부의 세수



B5번형/ 238면
2010. 12

확보 측면에서는 기타 경제적 수단들과 비교하여 우위에 있으며, 이러한 환경세수로 확보된 재원은 기타 감세재원, 정부이전지출, 공공투자 등 다양한 정부 재정지출 용도와 병행하여 사용할 수 있다는 장점이 있다.

교토의정서는 가입국들이 감축해야 할 정량적 이산화탄소 감축목표를 설정하였다. 이러한 목표달성을 위하여 경제학자들은 배출권거래제의 경우 대체로 제도 설계가 적절하게 이루어질 경우 다양한 정책적 효과를 기대할 수 있으나 거래비용이 높고 탄소감축 비용에 수반된 불확실성이 상당히 크기 때문에 그 효과에 의문을 제기함과 동시에 탄소세의 활용을 촉구해 왔다. 탄소세는 그 적용대상이 광범위하고 행정비용이 적으며 정책의 투명성과 예측 가능성이 높기 때문이다.

이러한 탄소세는 기본적으로 상대적인 탄소의 함량에 따라 화석연료의 가격에 부가되는 부과금이므로, 오염물질 배출의 단위당 환경피해비용에 따라 부과될 수 있다. 탄소세 부과와 장점은 시장기능을 이용하여 총저감비용을 최소화하고 오염 저감의 지

속적인 경제적 유인을 제공할 뿐만 아니라 세수의 원천을 제공하는 것이다. 그 외에도 탄소세 부과는 오염의 원인자에게 기술진보 유인을 제공하며, 이러한 기술진보는 오염 저감비용을 시간에 따라 더욱 절약할 수 있게 한다.

다만 현실적으로 탄소세의 이행을 위해서는 감축 목표, 구체적 세율 결정, 기타 수단과의 연계, 불확실성 및 정보의 문제, 소득재분배, 국제경쟁력 보완, 정책의 정치적 수용성 제고 등 해결해야 할 문제들이 많다. 그러나 이러한 점에도 불구하고 각국 정부는 전통적인 직접규제 방식보다는 최근 OECD의 주요 선진국에서 성공사례를 보이고 있는 탄소세제에 대하여 더욱 주목하고 있는 추세이다.

또한 배출권거래제도 현실적으로 피할 수 없는 국제적 대세이므로, 우리나라도 선진국의 경우에서처럼 탄소세와 배출권거래제를 점진적으로 적절히 혼합하는 것이 바람직하다. 우선, 온실가스 정책수단의 정책수용성 제고를 위하여 낮은 세율로 광범위한 영역에서 탄소세를 도입하고, 더욱 적극적인 관리가 필요한 분야에 대해서는 총량제한 배출권거래제(초기에는 대체로 무상배분)를 병행할 필요가 있다. 즉, 경제전반에 걸친 점진적이고 단계적인 탄소세 강화를 추진하되, 이 경우 에너지다소비 산업 부문, 발전부문 등 특정 부문에 대해서는 탄소총량 배출권거래제와 온실가스·에너지 목표관리제와 병행하는 방안을 추진해야 한다. 업종별로 환경관리 정책목표에 따라 총량탄소배출권거래제, 목표관리제나 각종 배출 및 효율 기준 강화와 같은 비세제적인 정책수단을 조세체계의 개편과 병행 내지 병합해야 한다. 가령 비세제적 요소인 목표관리제(자발적 협약)나 기타 저감목표의 이행 실적에 따른 기업의 추가적 인센티브로서 탄소세나 기존 에너지세의 세부담 경감조치를 적극 병행할 필요가 있다.

현재 추진중인 배출권거래제와 목표관리제 실시 계획과 함께 기타 경제 전반에 걸친 탄소세 도입 등 에너지세제 강화를 병행하는 것은 제도 간 시너지 효과를 통하여 온실가스 저감을 위한 정책적 실효성을 본질적으로 높일 수 있다. 가령 영국 등 해외 사례와 같이 기간산업인 철강, 금속소재, 석유화학, 비철금속, 자동차·조선, 전기전자 등 산업계 업종별 목표관리제(자발적 협약)의 이행 실적(CDM, 공정효율화, 기타 감축·적용 노력)을 환경세 도입 및 강화시의 각종 세제 혜택이나 경감조치와 적극 연계하여 정책 간 시너지효과를 극대화하여야 한다.

이에 따라 에너지수요부문을 크게 다음과 같이 두 그룹(산업·발전부문 vs. 수송·가정·상업 및 기타 하류부문)으로 나누어 차별적인 정책포트폴리오 믹스(policy portfolio mix)를 시행할 필요가 있다. 산업 및 발전 부문에서는 탄소저감형 생산구조의 촉진하기 위하여 탄소세 도입과 더불어 국내 배출권 할당제 및 거래제, 온실가스·에너지 목표관리제, 기타 에너지효율개선, 오염저감 및 친환경설비에 대한 투자세액공제와의 적절한 조합을 고려해야 한다. 그리고 수송부문, 가정·상업, 기타 하류부문에서는 기본적으로 탄소세 도입 또는 탄소 비례 에너지세제를 강화해 나가야 한다.

현실적으로 이러한 온실가스·에너지 목표관리제, 배출권거래제(초기에는 대체로 무상할당)와 에너지세제 강화는 한 가지 목표를 위하여 관련 수단들을 적절하게 혼합하는 방향으로 병행 추진이 필요하다. 온실가스·에너지 목표관리제, 배출권거래제는 주로 산업·발전 부문(특정 규모 이상), 에너지세제 강화는 수송, 가정·상업 부문에서 주요한 정책수단으로 적용될 수 있다. 배출권거래제법 입법 완료 및 제도 인프라 구축 및 시행(유무상 할당비율·업체별 할당량 설정 등)까지는 상당한 시간이

소요될 것으로 예상되므로, 배출권거래제 시행 후에 에너지세제를 강화할 경우 감축목표 달성을 위해서는 에너지세율을 보다 크게 인상해야 하는 문제가 발생한다. 따라서 탄소세 도입 등 에너지세제 강화와 배출권거래제 도입은 기본적으로 병행하여 추진하되, 향후에 배출권거래제가 무상배분에서 유상배분(경매)으로 이행할 경우에 발생하는 기업의 추가부담을 평가하여 세제지원이나 탄소세 면세 등 추가적 보완기능을 마련함이 요구된다.

유럽 등 주요 선진국에서 아직까지는 탄소세와 배출권거래제(EU ETS)의 중복 적용 방식을 위한 뚜렷한 제도적 장치는 존재하지 않으며, 다만 일부 국가에서 에너지다소비 기업의 국제 경쟁력 보전을 위해 목표관리제(VA, NA)와 연계하여 에너지효율 개선 또는 배출량 감축목표 달성할 경우 탄소세를 부분적으로 감면·환급 조치하고 있다(가령 영국의 경우 최대 80%까지 기후변화세 감면).

탄소세와 배출권거래제의 부문별 정책 혼합

수송 · 가정상업 및 기타 하류부문	산업 및 전력부문
- 탄소세 도입 - 친환경 에너지세제 강화	- 탄소세 도입 (유상배분 부문은 면제) - 국내 배출권거래제(초기는 대체로 무상배분), 목표관리제(NA), CDM 및 에너지효율개선 프로그램 등 병행 - 목표관리제 등 감축 성과에 따른 세부담 경감조치 - 친환경 녹색투자에 대한 세제지원 강화

주: 우리나라는 2005년 기준으로 첫 번째 그룹인 수송부문(19.7%), 가정상업 등 기타(14.2%)가 약 35% 정도, 두 번째 그룹인 산업부문(31.5%), 발전부문(34.6%)이 65%가량이며, 최근 수송 및 기타 부문의 증가율이 특히 높음

3. 탄소세 도입 등 친환경 세제개편의 설계와 고려 요소

기존 세율을 인상하는 방식으로 탄소세를 도입할 경우, 운수업계에 세액인상분을 전액 지원하는 유가보조금 지급액 증가로 세수효과 및 온실가스 저감 효과가 반감될 우려가 있다. 이러한 방식은 증가된 세수의 상당 부분이 목적세인 교통세여서 세수를 온실가스를 줄이는 녹색산업 등에 지원하는 재원으로 활용하는 데는 제약이 따른다. 그러므로 탄소세를 별도로 도입하되, 세수를 일반회계에 전입하여 녹색산업 지원, 환경개선 및 저소득층 지원 등을 위한 광범위한 재원으로 활용하는 것이 바람직하다. 이와 같이 저탄소 녹색성장을 위한 현행 에너지세제의 개편은 세수효과, 세수 활용 및 명분 확보 측면에서 탄소세(환경세)라는 신규 세목을 신설하는 것이 바람직하므로 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 특히 2020년 자발적 온실가스 감축 목표 달성을 향한 우리나라의 녹색성장 지원재원 마련과 재정 건전성 확보를 위해 탄소세 도입을 조기 추진하는 방안의 필요성은 커지고 있다. 물론 탄소세 부과 등 에너지세제의 강화만으로 자발적 온실가스 감축목표를 달성하기는 쉽지 않으나, 점진적으로 세율을 인상하고 다른 감축수단과 병행할 경우 그 가능성은 커지게 된다. 이러한 에너지세제의 강화 과정은 가격신호(price signal) 기능을 통한 에너지 절약으로 온실가스를 직접적으로 감소시킬 뿐만 아니라 미래의 친환경기술개발을 촉진하여 간접적으로 온실가스를 감축하는 효과도 발생할 것으로 예상된다.

먼저, 탄소세 도입 등 미래의 우리나라 에너지세제의 개선 요인들을 가상적으로 5가지의 시나리오로 구분하여 산업경쟁력 및 소득분배에 미치는 일

차적인 파급효과와 비용부담을 알아보면 다음과 같다.

탄소세 등 각종 에너지 세제개편이 한국경제의 업종별 가격경쟁력 변화에 미치는 파급효과를 분석해 보면 모든 시나리오에 걸쳐 철강 및 금속제품, 운수보관, 비금속광물제품(시멘트), 석유화학, 비철 금속, 수송기계(자동차 및 조선), 펄프지류 등 매출액 대비 에너지원가의 비중이 상대적으로 높은 에너지다소비업종의 원가경쟁력이 기타 업종들 대비 상대적으로 크게 약화될 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 이들 업종에 대해서는 기업의 국제경쟁력 약화를 방지하기 위하여 에너지세제를 강화할 경우 법인세나 투자세액공제 등 기타 세부담 완화조치를 기업의 친환경투자 강화나 고용 강화와 조건부로 적극 연계하거나, 아니면 온실가스 감축을 위한 배출권거래제 도입, 목표관리제 준수, 에너지효율 향상 프로그램 이행 노력과 병행하여 관련 세부담 경감을 적극 고려할 필요가 있다. 나아가 탄소세 도입이나 기존 에너지세제의 환경세적 기능 강화에 따른 추가적 세수의 활용은 산업부문의 각종 기후변화 대책의 미래 에너지 및 환경관련 저감·적응 사업 및 R&D에 대한 인센티브 지원 강화 등에 우선적으로 활용하되, 기타 중소기업 등 취약부문 산업계의 법인세나 고용지원 부담 완화에도 사용 가능해야 할 것이다.

또한 세수, 주요 상품가격, 물가, 그리고 우리나라의 소득계층의 10분위별로 세부담 변화에 미치는 일반균형적 파급효과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 세수가 CO₂ 배출의 사회적비용 규모의 탄소세 신규 도입의 경우는 9.1조원, 기존 에너지과세의 OECD 평균세율 수준 고려의 경우는 9.2조원, 2차 에너지세제개편 이후의 기존 에너지과세의 물가연동 추가 고려의 경우는 1.6조원, 기존 에너지과세의

미반영 사회적 종합비용의 추가 고려의 경우는 10.6조원, 그리고 이상의 요소를 모두 고려할 경우는 30.7조원의 세수증대가 예상된다.

또한, 탄소세 도입 등 각종 에너지과세의 강화는 물가에 대한 부담으로 작용하여 시나리오별로 0.13~1.32% 증가하며, 또한 탄소세 도입 또는 기존 에너지세제 강화로 소득계층별로 추가부담이 예상된다. 여기서 추가부담은 소득계층별로 대표 가계의 에너지소비 직접부담액과 비에너지상품 가격 상승에 따른 간접부담액을 모두 합계한 총부담액을 의미한다. 가령 이에 따르면 탄소세 도입의 경우 2007년 연평균 기준으로 소득1분위는 15만 9천원, 소득10분위는 59만 9천원, 그리고 가계전체 평균은 33만 9천원 정도의 추가부담이 발생하며, 이러한 소비자의 세부담 변화의 귀착효과를 소득분포에 관한 불평등계수인 Gini계수로 평가해보면 그 크기는 세전 0.3408에서 세후 0.3421로 약 0.383% 정도로 다소나마 악화된다. 그 외 각종 에너지세제 강화의 요인들은 Gini계수를 0.156~0.592% 정도 높게 되어 소득분배를 다소 악화시키게 된다.

그러나 에너지세제 개편에서 소득분위별 총소비 지출에서 차지하는 에너지총소비, 석탄제품, 가스, 전기의 소비 비중과는 달리, 수송연료인 석유제품에 대한 소비 비중의 경우는 고소득층으로 갈수록 오히려 크게 높아지는 성향을 보여주고 있어, 이러한 부분이 탄소세 도입 등 에너지세제의 강화에 따른 역진성을 다소나마 완화하고 있는 것으로 보인다. 이러한 결과에 따르면 탄소세 도입 등 에너지세제 강화에 따라 소득 역진성에 미치는 부정적 효과가 다소 제한적으로 나타나고 있어, 저소득층에 대한 보전이나 역진성 완화를 위해서는 오히려 세출 측면에서 에너지복지 등 기초에너지사용권 보장을 위한 효과적인 예산운용과의 연계가 분배적 형평성

고려 측면에서 더욱 중요할 수 있음을 보여준다. 이는 탄소세 도입 등 에너지세제의 강화는 약간 역진적이나, 관련 세수의 일부가 저소득층 및 취약계층의 사회복지 지출 증가나 세금감면 등에 효과적으로 사용될 경우 소득재분배에 미치는 부정적 효과는 상당부분 완화가 가능함을 암시한다.

한편, 온실가스 저감을 위한 탄소세 부과 수준의 경우 CO₂ 배출의 사회적 비용을 감안한 이상적인(ideal) 시나리오가 단기적으로 미치는 취약계층 및 산업계에 미치는 부담과 현실적인 정책수용성을 감안하여, 도입 단계에서는 상대적으로 크게 낮은 세율로 시작하는 수준(가령, 세수 1조원 규모)의 시나리오의 경우를 가정할 수 있다. 이러한 경우의 분석 결과에 따르면 국제경쟁력 및 소득분배에 미치는 부담이 매우 미미한 수준에 머무를 것으로 예상된다. 가령, 낮은 세율의 탄소세 도입은 아무런 소득보전이 없을 경우라고 할지라도 2007년 연평균 기준으로 소득1분위는 1만 9천원, 소득2분위는 2만 3천원, 소득5분위는 3만 6천원, 소득9분위는 5만 2천원, 소득10분위는 7만 1천원, 그리고 가계 전체 평균은 3만 9천원 정도의 추가부담이 발생하여 그다지 크지 않음을 알 수 있다. 이러한 탄소세의 귀착효과를 소득분포에 관한 불평등계수인 Gini계수로 평가해보면 세전 0.3408에서 세후 0.3410로 0.040% 정도 변화하여 매우 미미한 수준에 머무르고 있다.

탄소세 도입 등 에너지세제 강화에 따른 저소득층 보호를 위해서는 에너지 바우처제도(서비스 이용권), 생계형 사업자 유가보조금, 기타 각종 에너지복지 프로그램 등 취약계층에 대한 재정지원의 확대를 효과적으로 실시하여 보완하는 방안의 중요성이 크다. 징수된 에너지세수를 효과적으로 활용하여 세출부문의 실효성 있는 지원대책을 마련하는

것이 세율감면보다 소득재분배 기능 향상을 위해서 더욱 비용효과적이다. OECD나 EU Directive 등에 따르면 환경관련 세제의 강화에 따라 생필품적 성격이 강한 에너지소비에 대한 취약계층 보호를 위해서는 에너지 비용 등에 대한 '조세지출(사전적 세금 감면)' 보다는 취약계층의 에너지복지 개념에 근거하여 '재정지출(사후적 재정지원 및 직접 보조)'의 수단을 강화하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.

또한 탄소세 도입이나 기존 에너지세제를 강화할 경우, 단기적으로 국제경쟁력 저하 우려가 있는 산업부문의 국제경쟁력 지원을 위한 관련 조치가 적어도 단기적으로는 필요할 것으로 예상된다. 이에 따라 특히 에너지다소비업종의 녹색화 및 관련 R&D 및 투자의 활성화를 위한 각종 세제 및 금융지원 강화가 요구된다.

가령 탄소세 도입은 탄소배출량이 많은 에너지다소비형 수출주력업종에 집중적인 부담이 될 수 있기 때문에 이들 기업에 대한 기존의 세부담을 조절할 필요가 있다. 기존의 세부담에 대한 조세환급(tax rebate)은 기업의 온실가스 저감비용에 대한 보상을 위한 직접적 지출보조의 형태로, 조세감면은 기업의 가격경쟁력 약화를 기업의 기타 요소비용(법인세, 고용주 사회보장기여금, 건강보험, 퇴직비용 등)을 경감하여 보상하는 방안이 있다. 다만 이러한 보완조치는 한시적으로 실시하고 점진적으로 폐지하여 기업으로 하여금 추가적인 경쟁력 확보 노력을 위한 인센티브로 활용하는 것이 바람직하다.

이에 따라 탄소세 도입 등 에너지세제 강화에 따른 추가 세수는 일반회계에 전입하여 우리나라의 경우 일정 부분은 지방재정(지방교부세, 지방교육재정교부금)에 이양하고, 대부분은 미래의 기업경

쟁력 강화를 위한 녹색성장 지원과 취약계층 보호를 위한 저소득층 지원 등에 사용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

기타 녹색기술 관련 부품소재 관세율 인하와 녹색설비 투자에 대한 법인과세 혜택, 그리고 에너지 다소비 참여기업(대기업)이 중소기업의 에너지효율 개선이나 온실가스 저감에 투자 및 기술이전 협력하여 발생하는 에너지 절약량에 대한 감축량 상쇄 프로그램을 강구하고 세제혜택을 부여하는 방안도 적극 고려하여야 한다.

미래의 에너지세제 강화요인에 따른 에너지 세제 개편은 시나리오별로 여러 가지 장단점이 존재한다. 무엇보다 에너지세제개편은 에너지 관련 제반 사회적 비용의 반영이나 비효율의 제거에서 출발하는 것이 이상적이고 바람직하나, 현실적으로는 대내외적인 여건, 산업경쟁력, 서민부담 및 종전 세율을 종합적으로 감안하여야 한다.

가령 단기적 경제충격 완화와 정책수용성 제고를 위한 탄소세 도입 단계에서 저세율 시나리오의 경우는 별도의 보완조치(offsets programme)가 없더라도 산업의 국제경쟁력 및 소득분배 악화효과는 각각 0.12% 및 0.04%로 매우 미미할 것으로 예상된다. 또한 저세율 구조로 인하여 도입단계에서 특정부문·연료에 대한 경감조치의 필요성은 미약하다. 그러나 낮은 세율로 인하여 오염저감을 위한 직접적 가격효과가 미약할 수 있어, 이러한 경우는 오히려 확보세수의 활용을 저감기술 투자재원으로 집중하여 관리하는 것이 더욱 중요할 수 있다.

마지막으로 녹색성장을 위한 세제개편은 향후 친환경세제 강화 방안에 대한 일관성을 유지하여 기업과 가계의 예측 가능성을 제고하고 불확실성을 제거하며, 이에 대한 대국민 설득 및 홍보를 강화하는 것이 중요하다. 특히 환경적 관점에서 에너지세

제를 강화할 경우 이해관계자, 산업계 등의 강한 반발이 예상되므로 이에 대한 종합적인 대책마련이 필수적이다. 친환경 에너지세제 강화의 당위성에 대한 국민적 공감대를 조성하는 것이 필수적이며, 탄소세 도입이나 에너지세제 강화로 증가되는 세수를 취약계층 보호 및 산업계의 경쟁력 강화를 지원하는 재원으로 재활용하도록 하여 국민 및 기업들의 반발을 최소화해야 할 것이다.

탄소세 정책조합의 중장기 경제적 효과

탄소세의 경제적 부담은 탄소세가 기타 재정수단과 어떠한 정책조합(policy mix)으로 추진되느냐에 따라 경제에 미치는 중장기 효과가 크게 달라질 수 있다. 다수의 문헌이나 외국 사례에서도 탄소세 도입 및 강화가 기타 보완적 조세정책과 함께 효과적으로 운용되는 경우 소비, 투자, 고용 등 거시경제에 미치는 영향이 그다지 부정적이지 아니며 특정한 경우는 오히려 긍정적으로 나타나고 있음을 보여주고 있다.

실제로 우리나라의 경우 동태적 연산일반균형 분석을 이용하여 탄소세 도입과 관련된 5가지 보완정책(offsets programme) 조합의 시나리오별로 소비, 투자, 노동공급, 자본축적, 물가, GDP, 단기효용 등에 미치는 2013~2058년까지의 거시경제적 효과를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

탄소세 도입은 모든 시나리오에 걸쳐 정책조합 차이에 따라 다양한 거시경제적 효과를 가져다 주는데, 「이전지출확대」시나리오와 비교하여 기타 시나리오들에서의 법인세, 소득세, 소비세 등 기존의 왜곡적 조세를 줄이는 경우가 대체로 소비 증대, 투자 활성화, 고용 확대, 물가안정 및 단기효용 측면에서 우위에 있는 것으로 평가된다.

「소득세 완화」시나리오는 소비증대와 고용 확대에 상대적으로 효과가 크며, 「법인세 완화」시나리오와 「법인세 완화 및 신재생에너지투자지원」시나리오 오는 투자 활성화 및 자본축적 증진에 효과가 상대적으로 크게 나타나고 있다. 물가에 미치는 효과는 「소비세 완화」시나리오가 크게 나타나고 있다.

탄소세 정책조합의 시나리오별로 GDP에 미치는 효과를 살펴보면, 「법인세 완화」시나리오, 「법인세 완화 및 신재생에너지투자지원」시나리오, 「소득세 완화」시나리오가 기타 시나리오들과 비교하여 대체로 크게 나타나고 있다. 그리고 탄소세 정책이 탄소배출량 저감에 미치는 영향은 대체로 비슷하게 나타나나, 「법인세 완화 및 신재생에너지투자지원」시나리오가 전력부문의 신재생에너지 보급 확대를 더욱 촉진하여 기타 시나리오들에 비해서 다소 효과적임을 보여주고 있다.

한편, 모형에서 소비자의 매시점별 효용수준의 정도를 의미하는 단기효용(여가지출을 포함하는 현재소비)은 「법인세 완화」시나리오와 「법인세 완화 및 신재생에너지투자지원」시나리오가 기타 시나리오들과 비교할 때 우위에 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 모형의 분석기간에 걸쳐 평가한 생애효용(lifetime utility)은 기준시나리오에 비하여 「법인세 완화」시나리오는 0.219%, 「법인세 완화 및 신재생에너지투자지원」시나리오는 0.185%, 「소득세 완화」시나리오는 0.177%로 증가하는 것으로 나타났다. 반면, 「소비세 완화」시나리오는 -0.118%, 「이전지출확대」시나리오는 -0.462%로 다소 감소하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 분석 결과에 따르면 탄소세 도입 및 강화를 중장기적으로 “법인세 완화”나 “신재생에너지투자지원”과 병행할 경우 적어도 효율성 측면에서 가장 효과적이며, 온실가스 감축과 동시에 경제주체

의 생애효용도 증진시키는 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있는 것으로 평가된다.

반면, 탄소세 도입과 이전지출의 전반적 확대는 예상한 바와 같이 경제적 효율성 측면에서 상대적으로 열위에 있으나, 취약계층에 대한 사회적 형평성도 균형 있게 고려할 필요가 있다. 즉 탄소세 도입이나 에너지세제 강화가 취약계층에 미치는 일부 소득 역진성을 감안하여, 저소득층을 중심으로 적절한 직접지원 대책(이전지출 확대 등)도 함께 강구하는 것이 필요하다고 판단된다.

자발적 온실가스 감축목표 달성시한(2020년)이 10년밖에 남지 않아 구체적인 감축수단을 조기에 실행할 필요가 있다. 저탄소 사회를 위한 경제체질 강화와 인프라 구축을 위하여, 조기에 탄소세 도입과 관련 조세정책의 정책조합을 효과적으로 시행하여 중장기적으로 국민경제적 효율성을 극대화하여야 할 것이다. 또한 이러한 정책은 국가경제의 에너지효율성을 제고하고 친환경기술 개발·보급을 촉진하여, 급팽창하고 있는 녹색시장의 수출전략화 및 선점에 기여하고 현재 세대와 미래 세대의 후생 증진에도 도움이 될 것으로 판단된다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-05 「녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과」의 요약 및 정책시시점으로 필자 개인의 의견입니다.

유가환급금 및 종합부동산세 환급금이 가구 소비지출에 미친 영향 분석 및 정책시사점

송헌재 /한국조세연구원 부연구위원
 성명재 /한국조세연구원 선임연구위원
 고 선 /한국조세연구원 부연구위원

정부는 2008년에 유가환급금 및 종합부동산세 환급정책을 실시하였다. 비록 유가환급금 및 종합부동산세 환급정책은 직접적으로 소비 진작을 목표로 한 것은 아니었으나 미국의 금융위기에서 파생된 세계적인 경제위기 상황에서 조세 환급 정책이 소비지출을 증가시키는 데에 얼마나 영향을 미치는지를 살펴볼 수 있는 훌륭한 연구기회를 제공해주었다. 따라서 본 연구는 2008년에 단행되었던 유가환급금 및 종합부동산세 환급이 경제위기 상황에서 가구 소비지출에 미친 영향에 대해 분석하였다.

이와 같은 연구의 목적은 유가환급금 및 종합부동산세 환급의 정책적 유효성을 직접적으로 검증하는 데에 있는 것이 아니라, 두 환급정책이 제공해준 실험적 상황을 분석하여 앞으로 소비 진작을 위한 정책 수립이 필요할 때 참고할 수 있는 기초연구 자료를 제공하는 데 있다. 그러므로 이러한 분석은 향후에 유사한 경제위기 상황이 발생하였을 때 경제위기 극복을 위한 소비 진작 정책의 효과를 미리 검증하여 본다는 점에서도 의미가 크다고 볼 수 있다.

경제위기에 대응하기 위하여 세계 주요국에서는 소비를 진작하는 정책이 여러 차례 시행되었다. 예

를 들면, 일본은 1999년에 상품권을 지급하는 정책을 실시한 바 있고, 미국에서는 2001년과 2008년에 경기부양을 목표로 한 조세 환급 정책이 실시되었다. 이러한 정부 정책의 효과성 평가(Program Evaluation)를 위해 이미 다양한 해외 선행 연구들이 있으며 연구 자료와 방법에 따라 다른 결과들을 제시하고 있다. 이에 반하여 우리나라에서는 그동안 정부 정책의 유효성에 대한 선행적 비판 및 우려의 목소리는 높았으나 정책 시행 이후 성과평가를 위한 연구는 미진하였다. 본 연구는 이러한 점에 주목하여 엄밀한 계량분석 방법을 적용하여 정부 정책의 성과평가를 최초로 시도하였다는 점에서 의미가 있다.

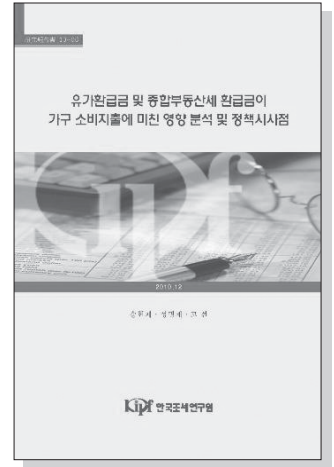
소비 진작 효과를 이중차분방법을 통해 분석해본 결과, 종합부동산세 환급의 경우에는 소비 진작 효과가 미미하고 설명변수를 적절히 통제한 경우에는 경제적·통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 반면에 유가환급금의 경우에는 상당한 정도의 소비 진작 효과가 있는 것으로 분석되어 대조를 이루었다.

환급금의 주된 수혜대상은 종합부동산세의 경우 고소득층이고 유가환급금의 경우에는 주로 중소득

층과 저소득층이 해당된다. 한계소비성향 체감의 법칙은 재정패널자료에서도 예외없이 적용되었다. 고소득층은 소비성향이 낮고 예산제약의 강도가 낮다. 따라서 환급에 따라 가처분소득이 증가하더라도 소비유발 효과는 상당히 제한적이다. 반면에 유가환급금의 경우에는 소비성향이 평균적으로 더 높고 예산제약의 강도가 높은 중·저소득층이 주된 수혜계층인 만큼 환급에 따른 가처분소득의 증가가 소비지출을 증대시키는 효과가 더 크다. 이는 경제 이론에서 제시하는 바와 일치한다.

경기회복을 위한 소비 진작 목적의 정책수단으로 우리나라에서는 종종 개별(특별)소비세의 한시적 세율인하 또는 법인세 임시투자세액공제제도 등 한시적 정책수단이 많이 사용되곤 하였다. 소위 바겐세일 효과를 노린 정책이다. 이와는 달리 본 연구에서 분석하는 두 가지 환급정책은 가격에 영향을 주는 바겐세일 효과를 목적으로 한 것이 아니고, 소득을 매개체로 사용한 만큼 바겐세일 효과를 도모하는 정책의 효과성을 검증하는 데에 적절하지 않다. 다만 가처분소득의 변화를 정책도구로 사용함에 있어서는 예산제약의 강도 또는 소비성향 등에 따라 효과성이 극명한 차이를 보일 수 있음을 알 수 있었다.

유가환급금 정책과 종합부동산세 환급정책의 정책목표가 동일하지 않으며, 특히 후자의 경우에는 소비 진작이나 특정 계층의 부담 경감을 정책목표로 한 것이 아니기 때문에 소비 진작 효과 측면에서 정책효과를 측정하고 판단하는 것이 과연 적절한지에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 다만 그렇다고 하더라도 가처분소득의 변화는 소비지출에 영향을 미칠 수 있는 계기를 마련해 주므로 표면적인 정책목표와 달리 실제적 측면에서 경제적 효과를 분석해볼 수 있었다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.



B5번형/ 134면
2010. 12

본 연구의 분석결과를 토대로 할 때, 소비 진작이 요구된다면 상대적으로 예산제약의 강도가 높은 계층에 수혜가 집중되는 방향으로 정책을 설계하는 것이 바람직하다. 아울러 동일한 규모의 재원을 투입하더라도 미시적 귀착의 차이로 인해 거시정책효과 차이도 극명하게 나타날 수 있다. 그러므로 정책의 미시적 효과분석이 선행되어야만 거시경제적 성과도 성공적으로 거둘 수 있다. 보다 구체적으로 소득과 관련된 조세정책과 연계하여 소비 진작 효과를 논함에 있어서는, 최소한 우리나라의 경우에는 중·저소득층을 대상으로 하는 소득보조 또는 지원정책의 효과성이 높을 것으로 기대된다. 근로·종합소득세의 경우 면세자 비율이 상당히 높고, 과세자 가운데에서도 상당수가 세부담의 절대 수준이 매우 낮기 때문에 소득세를 경감해주더라도 소비 진작 효과로 연결되는 데 있어서는 여러 가지 장애물이 많기 때문에 효과성 측면에서 비용낭비적 정책이 될 가능성이 높다. 반면에 근로장려세제 등과 같이 한계소비성향이 높은 저소득층에 집중된 수혜액을 늘리는 경우에는 소비 진작 효과가 기대



된다. 다만 이러한 방식의 소득지원 정책이 야기하는 근로의욕 저해효과로 인해 진정한 의미에서 경제위기 극복을 위한 소비 진작 정책으로서의 유효성·효과성은 보장하기 어려울 수 있음에 유의할 필요가 있다. **KIPF**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-06 『유가환급금 및 종합부동산세 환급금이 가구 소비지출에 미친 영향 분석 및 정책시사점』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구

고 선 / 한국조세연구원 부연구위원

김진영 / 건국대학교 경제학과 교수

이 보고서는 지방자치단체를 통한 교육재원 조달에 대한 기초연구 결과를 제공하는 데에 목적이 있다. 따라서 특정한 정책 대안을 개발하고 검토하기 보다는 현황 개관, 해외사례 검토, 지역별 학교교육 공급실태 조사, 학교특성의 지역 자산가치 자본화 분석을 통하여 향후 정책수립 과정에 필요한 연구 자료를 제시하고 관련된 정책 시사점을 논의하고 있다. 세부적으로는 우리나라 지방자치단체의 교육재원 조달 현황 및 결정요인을 살펴보고, 미국·스웨덴·네덜란드 등 교육재정의 중앙화와 지방화 과정에서 흥미로운 변화를 가져온 해외 주요국의 사례를 고찰하였으며, 우리나라 학교교육의 지역별 공급 실태를 조사한 다음, 학교 특성이 인접한 부동산 가치에 자본화되는 효과에 대하여 실증 분석하였다.

우리나라에서는 최근 지방자치단체를 통한 자율적인 교육재원 조달이 서서히 늘어나고 있다. 광역자치단체는 법으로 정해진 전입금 이외에도 비법정 전입금을 통하여 다양한 교육 프로그램에 대한 지원을 늘려 가고 있다. 기초자치단체 역시 교육경비 보조금을 통하여 자체 재원을 지역의 다양한 교육 진흥을 위하여 지출할 수 있게 되었다. 하지만 지역

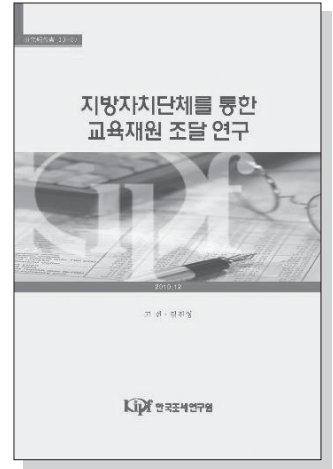
별로 자율적인 교육투자를 실행하는 수준과 내용에는 차이가 나타나며, 이는 각 지역의 인구 및 사회·경제적 배경을 반영한 것으로 판단되었다.

교육재원을 효율적으로 조달하기 위하여 각급 정부의 역할을 조정하는 문제에 대해서는 우리나라뿐만 아니라 세계 많은 나라에서 관심을 가져 왔다. 여러 나라의 교육학자와 경제학자는 지방자치단체의 자율적인 교육재정 지원은 지역 간 학교의 경쟁을 통하여 교육의 효율성과 생산성을 제고할 수 있다고 주장해 왔다. 이와 관련하여 이 보고서에서는 교육재원 조달에서 중앙정부와 지방정부의 역할이 서로 다른 미국, 스웨덴, 네덜란드의 사례에 대해 구체적으로 살펴보았다. 세 나라의 사례를 보면 교육재정의 중앙화와 지방화 정도는 각국의 역사와 문화에 따라 다양하게 결정되어 왔으며, 하나의 형태로 고정되어 있기 보다는 시간이 흐르면서 여러 문제를 해결하기 위하여 변화해 온 것으로 나타났다. 또한 세 나라의 사례를 통해 비단 교육재정의 중앙화 또는 지방화라는 틀에 얽매이지 않더라도 지방정부 차원의 자율적인 교육투자를 통하여 교육경쟁력을 향상시키고 교육재정의 효율성을 높일 수 있다는 공통점도 발견할 수 있다.

한편 우리나라의 초중등교육에는 중앙정부의 균등화 정책에도 불구하고 교육의 공급 측면에서 적지 않은 지역간 및 지역내 편차가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 편차는 수능시험 결과라는 산출 측면뿐 아니라 학급당 학생 수나 교사의 경력 분포와 같은 투입 측면에서도 나타나고 있다. 학생 1인당 교육비의 균등화가 모든 지역에서 교육의 투입요소를 동일화할 수도 없고, 교육을 통한 다양한 결과를 균일화하지도 않기 때문이다. 그러므로 실제로 투입된 재정이 어떠한 요소로 연결되며 또한 어떤 결과로 이어지느냐에 보다 관심을 가질 필요가 있다. 또한 한계적으로 투자를 늘려 지역학생들의 성취도를 비롯한 교육의 결과에 영향을 줄 수 있다는 점에서 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다.

실제로 학교별 교육특성은 인접한 아파트 가격에 자본화되어 있는 것으로 나타났다. 2001년부터 2010년까지의 아파트 가격 및 단지, 평형별 특성 정보를 직선거리가 가장 가까운 초·중·고등학교의 특성변수 및 수학능력시험 성적 분포 자료와 결합하여 분석한 결과에 따르면, 우선 수학능력시험 평균점수의 경우 아파트 매매가격과 전세가격 모두에 대하여 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 보다 높은 평균점수로 나타나는 학교의 특성이 아파트 가치에 자본화되었고, 학교에 대한 선호가 인근 아파트의 매매 및 전세 수요에 영향을 주었을 가능성을 시사한다. 이외에도 신설학교 여부, 학교까지의 거리, 교원당 학생 수 등 다양한 학교 특성 변수들이 인접 아파트 가격에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 다양한 학교 특성이 아파트 매매와 전세 수요를 상승시켜 자산가치에 자본화되어 있다는 다양한 단서로 해석될 수 있다.

이 연구는 다음과 같은 정책시사점을 제공한다.



B5변형/ 228면
2010. 12

첫째, 지방자치단체를 통한 교육재원 조달이 확충될 때, 재원조달과 집행과정에서 기존의 이분화된 구조가 일원화되어 효율성이 증대될 수 있다. 특히 현재는 지방의 자율성에 비하여 책임이 적은 구조인데, 지방자치단체의 교육재원 조달 확대는 책임의 확대라는 측면에서 함께 바라볼 수도 있다.

둘째, 지방자치단체를 통한 교육재원 조달은 우리나라 초중등교육의 지방분권화와 관련된다. 지방분권화를 통한 이득으로는 재정 확충, 경쟁 촉진, 다양한 정책 시도를 들 수 있다. 특히 다양화를 통한 교육의 발전은 해외 사례를 통해서도 뒷받침된다.

셋째, 교육환경의 자산가치 자본화 효과는 여러 연구문헌에서 지적되는 바와 같이 재산세율이 가격 기능을 수행할 수 있는 여건이 존재함을 보여 준다. 재산세를 통해 교육재정을 지방화하는 것이 결코 교육재정을 개혁하기 위한 만병통치약은 아니다. 하지만 고도로 평준화된 상황에서 재산세를 이용하여 한계적으로 교육재원 확충에 기여하게 된다면, 교육수준과 부동산 가치에 모두 의미있는 변화를

가져올 수 있을 것이다. 한편 재산세 부과가 아니더라도 각 지역에서 이미 가지고 있는 재원을 교육과 같이 그 지역에 자산가치 자본화 효과를 가져오면서 동시에 국민경제 전체에 대한 양(+)의 외부성을 수반하는 부문에 더 투자하게 된다면 더욱 의미가 있을 것이다.

마지막으로 지방자치단체의 역할 확대가 중앙정부의 역할 축소로 연결되서는 안 된다는 점에 주의할 필요가 있다. 중앙정부는 기본적인 수준의 교육이 모든 국민에게 제공될 수 있도록 관리하고 감독하는 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체의 역할 확대를 통해 분권화의 장점을 살려 나가되, 지역간 차별화와 불균형의 확대는 방지해야 한다. 따라서 지역의 자율성을 어느 정도 보장하더라도 최소한의 재원이 균등하게 유지되고 필요한 수준에서 자원의 재분배가 이루어질 수 있도록 중앙정부에서 조정하는 기능은 매우 중요하며 계속 유지되어야 한다.

지방자치단체를 통한 교육재원 조달의 확대와 효율성 증진을 위해서는 앞으로 지방자치단체와 중앙정부 모두의 노력이 필요하다. 지방교육자치단체는 재정 책무성을 더욱 강화하고, 과세권을 가진 지방자치단체와 앞으로 더욱 긴밀한 협력을 이루어 나가야 할 것이다. 중앙정부 역시 형평화를 위한 합리적인 재정조정제도를 갖추고, 저소득층 자녀 지원 등 최소한의 교육기회가 모두에게 균등하게 이루어질 수 있도록 정책적인 노력을 충실히 수행해 나가야 할 것이다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-07 『지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

박형수 / 한국조세연구원 선임연구위원

송호신 / 한국조세연구원 부연구위원

1. 서론

2008년 9월 리만 브러더스(Lehman Brothers) 파산 이후 본격화된 전 세계적인 경제위기와 이에 대응한 확장적 재정정책의 지속으로 인해 최근 우리나라뿐만 아니라 대부분의 선진국 정부 재정이 급격히 악화되고 있다. 이에 재정정책 기조가 경제 위기 대응에서 재정건전성 강화로 옮겨가고 있는 상황이며, 최근 남유럽 재정위기로 정책기조의 이행이 가속화됨에 따라 재정건전성 회복이 세계경제의 최대 화두로 부상하고 있다. 우리나라도 2010년 예산편성 과정에서 정부 및 국회의 노력으로 재정수지를 GDP 대비 약 2.3%나 개선시키는 등 재정건전화 정책을 이미 시작하였다.

이에 저자들은 지난해 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』(2009. 6)와 『재정건전화 정책 사례분석: EU국가와 우리나라를 중심으로』(2009. 8)의 2건의 정책보고서를 통해 우리나라 재정건전화 정책추진 방안을 검토하고 정부에 건의한 바 있다. 특히 2011년 예산편성 및 『2010~2014년 국가재정운용계획』 수립시에 재정목표의 설정, 재정준칙 도입 등을 통해 이들 정책제안이 채

택된 바 있다.

이상과 같은 성과를 바탕으로 본 연구에서는 재정건전화 정책을 추진하였던 선진국들의 성공사례와 더불어 실패사례를 심층 분석하여 재정건전화 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 성공요인을 밝혀내 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 한편, 현재 추진중인 재정건전화 정책의 미진한 부분 및 일부 재정규율의 약화현상 등을 분석하고 남은 정책과제들을 제시하는 등 금번 재정건전화 정책이 성공리에 마무리될 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 재정악화와 재정건전화 정책

제1절에서는 각국 정부, IMF 및 OECD 등 국제기구 등이 발표한 재정통계 및 전망자료를 이용하여 선진국, 우리나라 및 개도국의 재정수지 및 정부부채비율 추이를 분석하여 최근 재정악화 문제를 분석해 보았다.

분석 결과 2008년 하반기에 발생한 전 세계적인 규모의 경기침체와 이를 극복하기 위한 재정 확장으로 인해 선진국들의 재정이 급격히 악화되어 제2

차 세계대전 이후 가장 심각한 상황에 처하게 되었다. 이러한 선진국들의 급격한 재정악화는 주로 경기악화 및 자산가격·금융산업이익 급락에 따른 세입 감소에 주로 기인하여, 재정부문 출구전략이 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황으로 판단된다. 향후 경제가 완전히 정상화되는 데에는 시간이 걸릴 뿐만 아니라 잠재성장률이 위기발생 이전보다 낮아질 것이라는 전망이 우세하기 때문이다.

특히 과거에는 대공황을 제외하고는 일부 국가의 재정문제에 그쳤지만 이번에는 선진국들 대부분이 동시에 재정이 악화되고 있어 그 심각성과 부작용이 크게 우려된다. 또한, 1930년대 경제 대공황 당시에도 정부부채비율이 장기간 급증한 사례가 있었는데, 금번 전세계적 경제위기의 심각성이 1930년대 경제 대공황의 수준에 미치지 못했음에도 불구하고 이처럼 선진국 재정문제가 심각한 것은 경제 대공황 당시보다 금번 위기 발발시의 초기 정부부채 규모는 훨씬 큰 반면 급속한 저출산·고령화의 진전으로 인한 지속적인 재정부담 증가가 진행되고 있다는 데 그 원인이 있다.

반면 우리나라와 개도국들의 경우에는 경기침체 및 재정확대에 의한 재정악화 규모가 작았고, 재정적자도 조만간 해소될 것으로 전망되고 있어 재정이 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 MB정부 출범 당시의 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위해 '감세-작은 정부'를 지향하는 것이었으나, 2008년 하반기 경제위기의 발발로 경제 및 재정여건이 급변되어 재정이 급격히 악화되었다. 다행스럽게도 우리나라의 경우에는 앞에서 분석한 선진국들에 비해 위기 발발 이전의 재정상태가 상대적으로 양호했을 뿐만 아니라 금번 위기 및 이의 극복과정에서

의 재정악화 규모도 작은 편이다. 그러나 우리나라 재정도 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호하지만 과거 우리나라 추세에 비추어 볼 때 적자규모 및 국가채무 증가규모가 매우 크고 적자성 채무, 지방정부채무 및 보증채무가 급증하고 있어 향후 재정건전화 정책을 지속적으로 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 주요 선진국이 동시에 급격한 재정악화를 겪고 있기 때문에 전 세계적인 정부부채의 누적은 금리 상승 및 성장잠재력 저하를 초래하여 재정이 상대적으로 양호한 우리나라 경제에도 악영향을 미칠 수 있다. 비록 경제이론이나 많은 실증분석 연구들이 명확한 결론을 내리고 있지는 못하지만 IMF의 최근 실증분석 결과를 이용하여 작금의 선진국 정부부채비율 증가규모가 경제에 미치는 영향을 추정해 본 결과 향후 금리는 1.6%p 정도 상승하고 선진국경제 성장률은 0.65%p 정도 하락시킬 것으로 추정되었다. 더 나아가 과도한 선진국의 부채문제를 해결하기 위해 전 세계적인 인플레이션이 초래되거나 국가부도 사태가 초래될 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 이러한 상황까지 가지는 않더라도 국제금융시장에서 선진국 정부 재정에 대한 신뢰도가 저하되면 정부부채 만기가 더욱 단기화되고 개도국에 대한 리스크 프리미엄이 상승하거나, 개도국으로부터 국제자본이 이탈하고 해당국 통화가 평가절하되는 등 선진국의 문제가 금융시장을 통해 우리나라를 포함한 개도국으로 파급(spillover)될 가능성은 얼마든지 있다.

이에 소규모 개방경제의 특성을 모두 갖추고 있는 우리나라의 경우 재정건전성을 조기에 회복하고 이를 지속시켜 나가는 정책이 필수적인데, 이는 오랜 기간 지속되어 온 높은 대외개방도와 매우 취약한 금융시장 등 우리나라 경제의 근본적 취약성을

극복하기 위해 건전재정을 유지해야 하는 일은 우리에게 숙명과도 같기 때문이다. 일각에서는 재정건전화 정책을 추진하면 세부담이 늘어나고 정부지출이 감소하여 거시경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려하고 있다. 그러나 단기적으로는 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있겠으나 재정건전화 정책을 신뢰성 있게 추진할 경우 중장기적으로는 경제의 잠재성장 능력을 제고시킬 수 있다는 주장과 더불어, 재정건전화 정책이 소비경로와 투자경로를 통해 단기적으로도 성장률을 제고시킬 수 있다는 소위 'non-Keynesian effect'의 증거가 제시되고 있다. 재정건전화 정책의 규모가 크고 경제주체들로부터 신뢰를 받으며 일관성 있게 추진될수록, 재정건전화 정책이 증세보다는 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될수록 이러한 긍정적 효과가 크게 나타난다는 실증분석 결과는 향후 재정건전화 정책을 추진함에 있어 전략적인 중장기계획의 수립 및 구체적인 정책수단의 선택 시 좋은 가이드라인이 될 수 있을 것이다.

한편, 제2절에서는 정부부채비율이 4년 이상의 기간에 걸쳐 25%p 이상 변동하였던 OECD 국가들의 대규모 정부부채 증가 및 감소의 과거사례를 찾아보았는데, 정부부채비율이 금번 재정위기 정도의 규모로 크게 증가한 사례가 과거에도 여러 차례 있었으며 이러한 재정악화 이후에 정부부채를 크게 축소해 본 경험도 여러 차례 있었던 것으로 나타났다. 그러나 이들 사례들을 면밀하게 분석해 본 결과, 재정이 악화되어 정부부채비율이 급증하였다가 건전화 노력으로 다시 줄어들기는 하지만 그 속도가 매우 느리고 규모도 재정악화 수준 이전으로 복구하기에는 턱없이 부족했던 반면 여러 원인들로 인해 재정위기가 재발하여 정부부채비율이 종전보다 더 높은 수준으로 상승하기를 반복하여 선진국

들의 정부부채비율이 지속적으로 증가하는 결과를 초래한 것으로 나타났다.

최근 국가별로 경기회복 상황에 따라 다소 속도의 차이는 있지만 재정건전화 방향으로 재정정책 기조를 선화하고 있고, 특히 남유럽 재정위기가 발생한 이후에는 이러한 재정정책 기조의 전환이 가속화되는 추세다. G20 국가 중 아르헨티나, 브라질, 중국, 남아공 등 4개국을 제외한 모든 국가들이 재정목표 및 정책수단을 포함한 중기 재정건전화 계획을 수립하여 추진중에 있으며, 재정건전화 정책의 주요수단으로는 세입확충과 세출억제를 고르게 활용하고 있는 것으로 나타났다. 나아가 일부 선진국의 경우에는 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율 강화를 도모하고 있다.

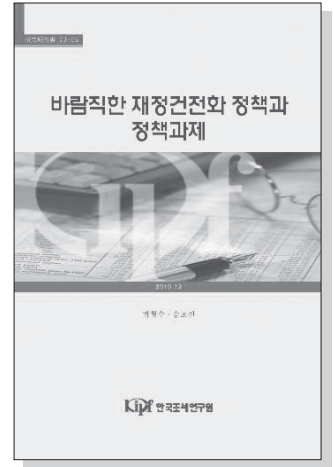
우리나라도 경제위기 이후 경제가 어느 정도 회복 기미를 보이기 시작한 2009년 9월에 정부는 『2009~2013 국가재정운용계획』을 통해 재정수지의 2013~2014년 균형달성, 국가채무비율의 30% 중반 수준 관리를 주요 내용으로 한 중기 재정건전화 계획을 발표하였다. 최근 정부가 발표한 『2010~2014 국가재정운용계획』을 지난해 수립된 중기 재정건전화 계획인 『2009~2013 국가재정운용계획』과 비교해 보면, 재정수지 및 국가채무비율이 개선되었는데, 외환위기 직후 재정건전화 속도와 비교해 보더라도 흑자 달성 소요기간은 4년에서 5년으로 1년 늘어나겠지만 5년간 연평균 0.9%p씩 GDP 대비 재정수지가 개선되는 등 매우 빠른 편이다. 특히 IMF의 G20 국가들의 재정수지 전망 및 OECD의 회원국 재정수지 전망과 비교해 보면, 재정적자 감축 속도가 상대적으로 빠르다. 향후 지속적인 재정건전화 정책을 추진하기 위해서는 성장제고, 지출통제, 세입확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전

화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 점검해 볼 필요가 있다.

제3절의 이러한 재정건전화 정책수단에 대한 진단결과를 종합해 보면, 과거 사례에서도 그러하였듯이 기초재정수지를 개선시키는 정책이 가장 중요하고 성장률 개선도 큰 역할을 해야 한다. 보다 구체적으로 살펴보면, 기초재정수지 개선에 있어 우선순위가 가장 높은 정책수단은 경제위기 동안 실시하였던 일시적 확장정책들을 거둬들이는 것인데, 많은 선진국들은 아직 본격적인 재정부문 출구전략을 시행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 2010년중 출구전략 규모가 G20 국가 중에서 가장 큰 것으로 나타났으나, 여전히 GDP 대비 1% 정도 추가 조정의 여지가 남아 있는 것으로 보인다.

다음으로 지출 측면에서 정책적 우선순위가 있는 부분은 인구 고령화 관련 재정지출 증가세를 강력하게 억제하는 것인데, 선진국으로 갈수록 예상되는 복지지출 증가규모가 커 연금개혁과 의료지출 효율화에서 추가적인 정책대응이 필요한 실정이다. 선진국들보다 급속한 인구 고령화를 겪고 있는 우리나라는 인구 고령화 관련 재정지출 증가에 선제적으로 대비해야 할 필요성이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 그동안의 연금개혁에도 불구하고 보험료율이나 연금소득에 대한 과세 비중은 여전히 낮고, 막대한 규모의 재정지원을 받고 있는 공적의료제도인 국민건강보험 체제 자체에 대한 개선 및 의료지출 효율화 정책도 추진되어야 할 것이다. 특히 IMF는 우리나라의 경우 급변 경제위기로 인한 재정부담보다 향후 인구 고령화로 인해 추가적으로 발생할 재정부담이 훨씬 더 큰 것에 대해 미리 대비할 것을 권고하고 있다.

또한, 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입



B5번형/ 302면
2010. 12

및 개선, 정부간 재정관계의 개선, 예산 재검토 (expenditure review) 및 성과관리 강화, 보조금 제도의 개편, 국방비 지출 증가세 억제 등을 통해 인구 고령화와 직접적인 관련이 없는 재정지출에 대한 통제를 강화해 나가야 할 것이다.

한편, 세입확충 방안에 대해서는 미시적인 관점에서 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 효과가 상당히 달라지는 점을 감안하여, 우리나라의 세목별 세수여건 비교를 통해 향후 어떤 세목이 세수입 증대에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것인지, 또 각 세목별로 세율의 인상과 과세표준의 확대, 비과세 감면의 축소로 구분하여 각각 어떤 조정을 통해 세수입을 확보할 수 있을지에 대해 검토하였다.

검토 결과 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요는 없을 것으로 보이지만 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절하고 사업소득포착률의 상승이 필요한 것으로 판단되었다. 또한 법인세는 장기적으로 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를

1단계(flat rate)로 전환하여 세율구조를 단순화하고 과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고하고 외부효과와 관련이 없는 조세지출을 줄여나갈 필요가 있으며, 부가가치세는 우선 금융서비스, 의료보건용역, 교육용역, 농산물, 부동산공급용역 등에서 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄여나가고 중장기적으로는 1977년 도입 이래 30년 넘게 10%로 묶여 있는 부가가치세율을 인상할 수도 있을 것이다. 한편, 에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세계의 기후친화적 기능을 강화해야 하며, 양도소득세는 현행처럼 분리과세 체계를 유지하면서 세수를 확대할 수 있는 방안은 우선적으로 과세대상을 넓히는 것이며, 또 다른 방안으로는 현행 양도소득세 비과세·감면제도의 수혜규모를 축소해야 한다.

3. 국가별 재정건전화 사례분석

금번 금융 및 경제위기 이전인 1990년대 초반에 발생하였던 핀란드, 스웨덴, 일본의 재정위기 사례 각각을 보다 구체적으로 살펴봄으로써 재정위기 극복에 대한 시사점을 제Ⅱ장과는 다른 각도에서 찾아보았다.

각각의 사례들을 살펴본 결과, 경제에 버블이 발생했을 당시에는 충분히 인식하지 못했었고 이에 따라 재정에 미치는 영향도 예측하지 못했었다. 이에 경기조정 재정수지(CAB)가 버블에 의해 늘어난 세수규모를 과소추계함으로써 위기 발발과 함께 재정수지가 예상보다 훨씬 급격히 감소하게 된다.

또한 이러한 국가별 사례는 재정수지가 위기 이후 흑자로 돌아서는 데 소요되는 시간이 매우 다양

할 수 있음을 보여준다. 스웨덴과 핀란드의 경우 재정수지가 1990년대 말 이전에 흑자로 돌아선 반면 일본은 아직까지도 적자상태를 보이고 있다. 또한 핀란드가 불황에 직면하고 있던 와중에 스웨덴과 핀란드는 상대적으로 재정건전화 조치를 빠르게 실시하였음에도 불구하고 재정수지가 흑자로 돌아서는 데 동일하게 7년이 소요되었다.

사례별로 초기 정부부채 수준 등에 따라 위기에 따른 채무 수준의 변동도 다양하게 나타났다. 핀란드는 위기 이전의 정부부채 수준이 낮아 위기 발생 시 나타나는 적자 문제로부터 어느 정도 유예를 받아, 위기시점에서 이자지출이 급격히 증가했음에도 불구하고 정부부채가 여전히 통제 가능한 수준으로 유지되어 채무가 크게 증가하지 않았다. 스웨덴도 재정은 어느 정도 자유로운 초기 정부부채 수준(위기 이전 GDP 대비 약 40% 수준)을 가졌으나 1990년대 후반에 결국 GDP 대비 30%p나 높아졌다. 일본은 저축성향이 높은 일본 국민들이 기꺼이 일본 정부채를 구입하기 때문에 초기의 높은 정부부채 수준에도 불구하고 다른 국가에 비해 부채에 대한 부담이 적었다. 이에 따라 정부부채 수준이 GDP 대비 100%를 넘어 200%에 근접하고 있는 것이다.

한편, 3가지 경우 모두에서 수출의 증가는 경제회복에 중요한 역할을 담당했다. 노르딕 국가의 경우 평가절하는 수출 증가 및 성장에 중요한 역할을 하였으나 일본은 환율추이가 수출 증가에 기여하지 못했다.

또한 은행부문의 구조조정 문제는 두 노르딕 국가보다는 일본의 사례에서 더 중요했음에도 불구하고, 일본 정부는 처음 10년에 걸친 불황의 주요 요인인 은행부문의 문제를 간과함으로써 은행위기가 경제의 장기침체를 야기하였다.

4. 재정건전화 정책의 바람직한 특성

기존 연구결과들을 바탕으로 보다 객관적인 정의에 따라 '재정건전화' 사례를 정확하게 정의한 후, 26개 OECD 국가들의 1970~2009년 기간중 재정건전화 사례로 급격한 조정 57회, 완만한 조정 50회를 찾았다. 이러한 급격한 조정 및 완만한 조정 사례들에 대한 기술적 통계분석을 통해 재정수지 조정규모 및 조정속도, 정부부채비율 변동규모 등에 대해 사전적인 통계분석을 실시하는 한편, 계량분석을 통해 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과의 유발 여부, 지속기간 등에 영향을 미치는 다양한 요인들을 밝혀보았다. 실증분석 결과들을 종합해 보면 다음 표와 같다.

정책 변수	재정건전화 정책				
	정책추진 확률	정책성공 확률	확장효과 확률	정책 지속기간	
성장을 관리	+	+	+	+	
재정수지 개선	세입확충	++	++	++	+
	세출조정	(자본지출) ++	(자본지출) ++	(자본지출) +	++
제도적 요인	(선거) -		(선거) -		
기타 요인	(초기부채) + (초기금리) +	(초기부채) + (초기금리) +	(초기부채) + (초기금리) +	(초기금리) + (여타국가 건전화정책) +	

우선 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한 한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것이다. 높은 성장률은 그 자체로 재정건전화 정책의 성공확률을 높일 뿐만 아니라 확장적 효과를 야기할 확률과 건전화정책의 지속기간을 늘리는 효과가 있다. 또한 간접적으로 세입 확대로 이어져 재정건전화 정책 추진에 있어 이

상과 같은 긍정적인 효과를 배가시킨다. 특히 재정이 악화되는 시기가 경기침체기와 겹치게 되는데, 실증분석 결과에서 경기침체기 내에서의 경제성장률이 이러한 긍정적인 효과를 야기하는 데 중요한 것으로 나타났다.

다음으로 재정수지 개선이 성장을 못지않게 중요한 것으로 나타났는데, 실증분석 결과에서는 세입 확충이 세출 삭감보다 상대적으로 더 크게 재정건전화에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 자본지출의 조정이 재정건전화의 성공확률을 높이고 일부 분석결과에서는 확장적 효과의 야기 가능성도 높이는 것으로 나타났다.

이상 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장을 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책 추진 등이 중요한 것으로 나타났다.

5. 결론 및 정책제언

이상과 같은 연구결과를 감안하여 정책방안을 제시해 보았다.

제1절에서는 우선 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한 한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것인데, 외환위기 이후의 우리나라가 그러했고 국제기구들에서 글로벌 경제위기 이후 선진국 경제가 그럴 것이라고 전망하고 있는 잠재성장률 하락에 대비해야 한다. 세계경제에 있어 큰 비중을 차지하고 있는 선진국 경제의 잠재성장률이 둔화되면 대외 무역의존도가 매우 높은 우리나라의 잠재성장률도 하락할 수밖에 없다. 향후 성장률 관리에 만전을 기하는 정책이야말로 재정건전성 조기 회복 및 중장기적인 재정건전성 유지에 가장 핵심정책이다. 또한 재정건전화

정책 그 자체는 경제성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 향후 성장률 관리에 만전을 기해야 하는 이유가 또 있는 것이다.

다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났고 특히 자본지출의 조정이 중요하다. 정부가 2010년 및 2011년 예산에서 경제위기 극복을 위해 일시적으로 증가시켰던 SOC 분야의 재정지출을 정상화시켜 나가고 있는데, 국회의원 총선거와 대통령 선거가 겹치는 2012년에 이러한 정책기조를 이어나가는 것이 중요할 것으로 전망된다.

한편, 정부가 최근 추진하고 있는 재정건전화 정책은 2010년에 이어 2011년에도 재정수지를 각각 1% 정도씩 개선시키는 등 '완만한 조정'에 해당한다고 볼 수 있는데, 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책의 추진 등이 중요하다.

제2절과 제3절에서는 성장제고 정책 이외에 향후 지속적인 재정건전화 정책을 지속적으로 추진하고 이를 성공적으로 마무리하는 한편, 경제에 미치는 영향도 긍정적으로 만들어 나가기 위해 필요한 지출통제, 세입확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 제시하였다.

단기적인 과제로는 일시적 확장정책의 완전한 철회, 추가세입의 활용방안, 경직적 지출 증가 대응을 제안했다. 경제위기 극복과정에서 일시적으로 크게 증가된 4대 지출분야 중 보건·복지·노동 분야만 아직 조정되지 못하고 있는 상황이므로, 경기회복이 본격화되어 중산층 및 저소득층에게까지 확대되는 추세를 보아가며 보건·복지·노동 분야에 대한 지출조정 정책을 실시할 필요가 있다. 정부는 2011년에 추가 확보되는 5.1조원 중에서 3조원을 세출확

대에, 2조원을 적자축소에 활용할 계획이다. 2011~2013년 기준으로는 13.8조원의 추가재원 중에서 3분의 2인 8.2조원을 세출확대에, 3분의 1인 4.0조원을 재정수지 개선에 활용할 계획인데, 지출확대보다 재정적자 축소 속도를 높일 필요가 있다. 또한 전반적으로 사회지출이 경제예산보다 빠르게 증가하여 경직성 지출 비중이 증가하는 양상이므로 향후 일부에서 제기하고 있는 포퓰리즘적 재정지원을 배제하는 등 신규 경직성 예산사업을 억제하는 한편, 복지전달체계를 지속적으로 개선시킴으로써 경직성 예산사업의 지출 효율성을 제고시켜 예산절감을 유도해 나가야 할 것이다.

한편, 재정건전화 정책에 있어 무엇보다 중요하며 중장기 시계에서 지속적으로 추진해야 할 재정규율의 강화 방안으로는 재정적자 조기 해소를 위해 도입된 한시적 지출준칙과 중장기적인 재정부담을 시스템적으로 관리하게 될 PAYGO 원칙의 성공적인 정착 가능성과 필요한 정책적 대응방안을 제시했다. 특히 이번에 도입된 재정준칙은 법적 기반이 없이 정부내 예산편성 과정에서만 준수되는 준칙이므로 국회에서 이를 인정하여 예산의 심의·확정 과정에서도 지켜져야 한다. 또한 재정준칙을 운용하는 과정에서 금번 경제위기와 같은 경제상황의 급변동, 국민적 합의에 의한 예산사업 추진의 필요성 발생 등 예외적인 상황에 대응하여 준칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 부수적인 원칙을 도입할 필요도 있다. 향후 행정부의 정책적 의지만으로 재정준칙의 이행이 어렵다고 판단될 경우에는 재정준칙의 법적 기반을 강화하는 등 제도개선으로 대응해야 할 것이다. 또한 외국에서도 재정지출을 성격별로 구분하여 관리함으로써 재정지출 증가세를 효과적으로 억제한 사례가 있는 만큼, 급속한 인구 고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히

증가할 것으로 전망되는데 PAYGO 원칙의 적용이 이러한 지출 급증세를 시스템적으로 관리할 수 있는 제도적 장치로 작동될 수 있도록 향후 국회의 법안심의 시에도 PAYGO 원칙을 적용시키도록 하는 한편 보다 구체적인 적용 지침 및 과학적·객관적 비용추계 시스템을 구축할 필요도 있다.

마지막으로 내년도 예산안에 한국토지주택공사(LH공사), 한국장학재단, 한국수자원공사 등이 수행하고 있는 정책사업에 대한 재정지원이 포함되어 있어 그동안 제기되어 온 공공부문의 재정위험 관리에 적신호등이 켜진 만큼 향후 공기업 부채 및 공공기관 사업관리 강화를 통해 추가적인 재정부담이 발생하지 않도록 선제적 대응 및 사전예방을 보다 강화할 필요성이 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 공기업 및 공공기관의 재무위험 이외에도 정부의 자산·부채 관리(ALM), 지방정부에 대한 부채 분석 및 관리, 보증채무·공적자금 투입 가능성 등의 우발채무 및 공적연금의 충당채무에 대한 체계적 관리 등 재정의 시계를 보다 장기로 확장하거나 재정 범위를 더 넓게 보아, 향후 국가재정 부담을 초래할 다양한 가능성들에 대한 분석·관리하는 공공부문 전반의 재정위험 관리 시스템을 구축할 필요도 있다. 관련 정보공개의 대폭적인 확대와 더불어 국가재정에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지의 관점에서 재정위험의 정도를 측정하거나 구체적인 모니터링 및 관리방안을 마련하고 집행하는 전담조직 설치 등 보다 체계적으로 관리방안을 마련할 필요가 있는 것이다. KIPF

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-08 『바람직한 재정건전화 정책과 정책과제』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연구

박노옥 / 한국조세연구원 연구위원

박형수 / 한국조세연구원 선임연구위원

송호신 / 한국조세연구원 부연구위원

1. 서론

정부회계 정보의 중요성은 날로 높아지고 있지만 정부부문에 적합한 정부회계 시스템의 개발은 여전히 진행 중이다. 우리나라 정부회계제도도 대륙형인 예산회계 시스템을 유지해 오다가 지방자치단체를 시작으로 이제 중앙정부까지 적어도 결산에서는 발생주의에 따른 재무회계 시스템을 도입하게 되었다.

이에 본 연구에서는 발생주의 회계의 전면적 도입과 관련되어 논의가 필요한 쟁점이 있었으나, 이미 도입이 결정되고 시행에 들어간 시점이므로 발생주의 회계의 도입에 따라 생산되는 재무정보를 활용하여 재정분석에 활용하는 방안에 초점을 두고 있다. 특히 발생주의 회계제도 자체의 도입방안보다 재무분석을 적절히 수행하기 위해 필요한 정보와 분석 방법과 관련된 논의를 바탕으로 발생주의 회계제도가 제공하는 또는 제공해야 하는 정보 그리고 그에 대한 분석 및 활용방안에 대해 검토하고 있다. 또한 발생주의 회계 시스템을 중앙정부보다 일찍 도입한 지방자치단체에 대한 구체적인 사례연구 및 실증분석 연구가 시작되었으나, 발생주의 회

계제도의 도입을 중앙정부의 재정운용과 연계시켜 정책적 시사점을 모색한 연구는 찾아볼 수 없다는 데서 본 연구의 의의가 크다.

한편, 본 연구에서 이루어지는 분석은 크게 2가지 영역으로 구분되는데, 재정총량과 관련된 분석에 관한 영역(제Ⅱ장)과 예산사업에 소요된 비용의 파악을 통한 성과주의 예산제도의 운영에 관한 영역(제Ⅲ장)이 그것이다. 전자가 국가의 자산부채 및 지출총량에 관한 거시경제적 분석 영역이라면, 후자는 재정총량의 미시적 배분에 관한 분석 영역이다.

2. 발생주의 정부회계 도입과 거시재정 운용

문제의식

2009회계연도부터 국가재정 전 부문에 발생주의 국가회계제도가 시행됨으로써 발생주의 회계기준에 따라 결산을 해야 한다. 그러나 재정운용에 있어 가장 핵심인 예산편성은 종전처럼 현금주의 방식을 유지하기 때문에 향후 발생주의 결산 시스템에 따른 재무정보를 예산정책과 어떻게 연계시킬 것인지를 놓고 정부는 고민에 빠졌다. 종전처럼 현금주의 결산자료만으로 예산을 편성하면 발생주의 회계제

도를 도입한 의미가 퇴색되고, 추정 재무제표를 작성하여 이를 예산수립 과정에 활용하자니 재무회계와 예산회계 간의 현실적 간극이 너무 크다. 발생주의 예산을 채택하려면 발생주의 회계를 먼저 채택해야 하는데, 기업이라면 추정손익계산서가 예산이므로 발생주의 회계와 발생주의 예산이라는 구분이 의미가 없겠지만 공공부문은 기업과는 달리 예산과 회계가 분리되어 있고 회계보다 예산이 훨씬 중요한 역할을 담당하며 국회의 사전통제를 받아야 하기 때문에 이러한 문제가 발생하게 된다.

다른 국가들보다 먼저 1990년 초에 발생주의 회계를 정부부문에 도입하고 세계 최초로 발생주의 예산제도를 도입하는 정부개혁을 단행했던 뉴질랜드조차 지금까지도 비슷한 문제로 고민하는 상황을 보면 이 문제가 쉽게 해결되기 힘들며, 제도를 운용해 나가면서 점진적으로 그 나라 실정에 맞는 시스템으로 진화시켜 나가야 하는 문제로 보인다. 이것은 정부회계가 예산 시스템과 밀접히 연관되어 있어, 단순히 회계상의 기술적인 문제가 아니라 예산 수립 및 재정운용과 관련된 의사결정 시스템을 구성하는 중요한 한 부분이기 때문이다.

정부회계에 대한 각국의 어프로치

우선 각국의 정부회계에 대한 어프로치도 다양하여 유일하고 절대적인 시스템은 없겠지만, 거시재정 운영의 관점에서 유용한 정부회계 시스템을 구축해 나가기 위한 방안을 정리해 보았다.

지금까지 정부회계의 두 흐름으로는 예산회계와 재무회계가 있다. 성문법을 표방하는 대륙형 계통의 국가들인 독일, 프랑스, 이탈리아, 북유럽 국가들 그리고 일본 및 우리나라가 속하는데 1992년 뉴질랜드에서 발생주의 회계가 정부회계에 도입되기 이전까지 동서양 모든 나라에서 사용되던 전통적인

정부회계인 ‘예산회계(cameral accounting, budgetary accounting)’ 시스템은 예산, 수입, 지출, 세계잉여금의 구조로 이루어지며, 현금주의에 의한 단식부기와 중앙집중식 국고(금고)관리, 정부 전체 결산보고의 통합, 책임회계의 채택(회계 수행 책임자별 계산증명), 중앙은행의 국고 관할 등이 특징이다. 예산회계는 발생주의 회계의 채택 여부에 관계없이 예산의 편성이나 집행 및 관리에 체계적인 시스템으로 재정관리에 반드시 필요하다.

이에 반해 불문법의 앵글로 아메리칸 그룹 또는 English Tradition 그룹인 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 미국과 이들의 영향을 받은 국가들의 ‘재무회계’ 시스템하에서는 현금과 같은 재무적 자원뿐만 아니라 건물이나 토지, 부채와 같은 경제적 자원을 측정하여 자산이나 부채, 수익 비용 등 재무제표의 정보를 공급하는 회계로 복식부기·발생주의에 의한 재정운영표, 재정상태표 등 재무제표를 작성하고, 기관별 분산 국고관리, 기관별 결산보고, 기관별 회계책임의 증명, 기관별 재무성의 차입제도 등이 특징이다.

구분	현행 예산회계	복식부기회계
의의	예산의 집행실적 기록 (장-관-항-목)	재정운영성과 및 재정상태 보고 (수익과 비용, 자산과 부채 등)
회계방식	현금주의 단식부기 (공기업회계는 발생주의· 복식부기)	발생주의·복식부기 (기업형)
결산보고서	세입세출결산서	재무제표
보고형식	회계단위별 분리보고	회계단위 간 연계와 통합보고
가치지향	행정 내부조직 중심 - 예산집행통제, 법규준수	주민의 삶의 질 향상 - 투명한 공개, 효율적 집행
자기검증 기능	없음	대차평균의 원리에 의한회 계오류의 자동 검증
정치적 기반	중앙집권시대(상급기관 보고)	지방분권시대(주민에 대한 보고)

그런데 우리나라는 정부수립 이후에 채택한 예산 회계 시스템에 발생주의 결산이라는 일부 재무회계 요소를 접목시키려 하고 있다. 그러나 회계 시스템은 서로 밀접하게 연계되는 다양한 구성요소로 되어 있기 때문에 일부를 전혀 다른 시스템으로 변경할 경우 다른 항목들과의 조화문제가 발생한다. 이에 대부분의 국가들이 발생주의 회계를 채택하면서 예산회계와 재무회계를 같이 사용하는 이원화 시스템(two-track system)을 운영하는 실정을 감안하여 우리나라도 이와 같은 점진적 접근법을 채택하는 것이 바람직할 것이다.

재무회계 및 발생주의 예산의 도입

정부의 재무회계와 기업의 재무회계는 같은 경제적 차원을 측정하지만, 재무제표를 작성하는 목적은 서로 다르다. 예를 들면 재무제표상의 당기 순이익 또는 순손실에 관한 정보의 의미가 기업과 정부가 너무나 다르고, 자본의 개념도 그렇다. 그럼에도 OECD, IMF, 국제회계사협회 등 국제기구들은 정부 효율성 및 재정투명성 강화를 위한 노력의 일환으로 발생주의 회계제도의 도입을 권장하고 있다. 1990년대 초 OECD는 재정개혁 권고의 하나로 현금주의 회계의 문제점과 발생주의 회계의 도입 필요성에 대한 보고서를 발간한 이후 관련 논의를 주도하고 있다. IMF도 2001년부터 발생주의에 기초한 GFS 편람을 작성하고 발생주의 회계를 기반으로 정부통합재정보고서를 작성하도록 권고하고 있다. 국제회계사협회는 공공부문위원회(현 국제공공회계기준위원회)를 만들어 공공부문의 회계, 감사 및 재무보고 등에 대하여 지속적으로 연구를 수행하고 있으며, 국제공공회계기준(IIPSAS)을 제정하였다.

국가 단계	뉴질랜드	호주	영국	미국	스페인	프랑스	한국
1단계: 공식 제안	1978년 감사원장의 보고서	1982년 정부 회계 위원회의 제안	1993년 재무부 장관의 예산안	1956년 후버 보고서 1984년 감사원의 Title2	1975년 프랑코 사후 재무부 장관의 제의	1990년 재무부와 내무부가 시작	1998년 재정부의 발표
2단계: 회계기준 제정 기관	민간기구 주도	민간기구 주도	재무부 주도	관리에산처, 감사원, 재무부 주도	경제·재무·산정부 주도	경제·재무·산업부 주도	재정경제부 주도
	공공부문 회계 위원회	공공부문 회계 기준위원회	재무보고 자문 위원회	연방정부회계 기준자문 위원회	공공회계 원칙 및 기준위원회	공공회계 기준 위원회	국가 회계기준 심의 위원회
3단계: 법제화	재정법 (1989), 재정 보고법 (1993), 재정 책임법 (1994)	재무관리 책임법 (1997) 공정에 산헌장법 (1998)	자원 회계법 (2000)	회계감사법 (1950) 재무청법 (1982), 재정책임관법 (1990)	일반예산법 (1977)	기본 예산법 (2001)	국가회계법 (2009)
4단계: 회계 개혁	1991/1992	1994/1995	1998/1999	1996/1997	1995	2006	2009
5단계: 예산 개혁	1994/1995	1999/2000	2001/2002	미도입	미도입	미도입	미도입

이에 많은 국가들이 정부회계 및 예산에 발생주의를 도입하는 구체적인 과정은 국가마다 다르지만 대체로 공식적인 제안, 정부 회계기준 제정기관의 설립, 법제화, 발생주의 회계 도입 및 발생주의 예산 도입 등 5단계로 진행된다.

특히 발생주의 회계 도입은 세계적 추세이지만 발생주의 예산을 도입한 국가는 소수이고 있고 최근에 도입한 국가는 없다. OECD가 30개 회원국들을 대상으로 조사한 『The 2007 Survey of Budget Practices and Procedures』에 따르면 모든 회계나 기금을 통합한 재무제표를 발생주의 회계기준에 따라 작성하는 국가는 총 13개국이며 발생주의 예산

제도를 도입하는 국가도 호주, 캐나다, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 뉴질랜드, 폴란드, 스페인, 스위스, 영국 등 10개국에 달하지만 실질적인 의미에서 발생주의 예산을 본격적으로 운용하는 국가는 뉴질랜드(1994/1995회계연도 도입), 호주(1999/2000 회계연도 도입), 영국(2001~2002회계연도 도입)에 불과하다.

뉴질랜드는 정부부처와 기관을 민간의 주식회사처럼 운영하고 있었기 때문에 새로운 방향이 선택된 후에 매우 신속하게 실행에 옮겼고 기업에서 발전된 발생주의를 정부부처에 거의 원형 그대로 적용할 수 있었는데, 뉴질랜드에서는 각 부처를 정부와 독립된 에이전시로 간주하고 예산을 정부와 각 부처 간의 계약에 따른 대가를 표시하는 것으로 인식하기 때문에 가능한 일이었다. 뉴질랜드에서는 각 부처 세출예산이 7가지 항목으로 분류되어 「아웃풋 지출」이나 「이전지출」등 4가지 항목에 대해서는 발생주의 베이스로 예산액이 계상되지만, 「자본 지출」, 「정부관리자산(공공사업 관련 자산이나 국방 자산 등)의 구입·정비」 등 3가지 항목에 대해서는 현금주의 베이스로 계상되어 각각 의결된다. 「아웃풋 지출」에 대해서는 인건비나 물건비 등 현금지출을 수반하는 항목 이외에, 「부처관리자산(청사, 물품 등)」과 관련된 감가상각비나 퇴직급여 준비금 등 비현금 항목에 대해서도 세출권한의 부여 대상이 되어 실제로 현금이 배부된다. 또, 각 부처에 대해 8.5%의 고정금리로 계산되는 캐피털·요금도 부과된다.

호주는 정책결정자들이 추정한 예산편성과 실제의 성과에 대한 재무보고 사이의 대응이 필요하다는 점을 인식하면서 발생주의 회계보고와 예산편성으로의 전환과 성과관리 강화를 동시에 광범위한 공공부문 개혁 노력들과 함께 여러 해 동안 진행하

였다. 세출예산은 부처별로 아웃컴 단위로 의결되는데, 전체의 20% 정도를 차지하는 「부처재량항목」(인건비, 물건비 등)은 발생주의 베이스에 따라 계상되고 나머지 80% 정도를 차지하는 「부처관리항목」(보조금 등)은 현금주의 베이스로 계상되어 각각 의결된다. 「부처재량항목」에 대해서는 급여나 물건비 등 현금지출을 수반하는 항목 이외에, 감가상각비나 퇴직급여 준비금 등 비현금항목에 대해서도 세출권한의 부여 대상이 되어 실제로 현금 배부를 실시한다. 다만, 최근 각 부처에 맡기던 현금관리를 재정당국이 직접 관리하는 시스템으로 되돌리고, 캐피털 요금제도 폐지하고 감가상각비 등 비현금항목과 관련된 현금 배부를 정지시키는 등 현금주의 베이스의 관리를 강화하는 방향으로 되돌아오는 움직임도 있다.

영국은 발생주의 회계에 따라서 재정보고서를 작성하고 이를 토대로 재정계획을 수립하고 예산을 편성하는 자원회계예산 제도를 장기간에 걸쳐 준비하여 도입하였다. 영국에서는 현금지출의 상한액을 정하는 현금주의 베이스의 예산액과 발생주의 베이스의 예산액인 사용가능 순자원액 양쪽 모두가 의회에서 의결된다. 결산서류로는 「자원회계보고서」가 부처별로 작성되어 의회에 제출된다. 그 내용은 예산에 대응하는 결산으로 「자원사용 결과보고서」가 작성되어 발생주의 베이스와 현금주의 베이스 양쪽 모두의 기준으로 예산액과 결산액이 대비되어 있다.

이처럼 '선(先) 발생주의 회계-후(後) 발생주의 예산'의 접근법을 채택하였던 개혁 선도국들은 발생주의 회계 도입 이후 3~5년 내에 발생주의 예산을 도입하였으나, 실제 그 도입 목적이나 구체적인 운용행태는 매우 다르다. 조만간 우리나라도 발생주의 정부회계가 도입되어 발생주의 재무제표 결산자

료가 산출되면 보고항목인 회계과목이 현금주의 예산제도의 예산과목과 차이가 발생하여 회계와 예산의 인식기준의 일치에 대한 논쟁이 시작될 것이다. 발생주의 예산제도가 많은 장점을 가지고 있기는 하지만 소기의 성과를 거두기 위해서는 재정제도가 상당히 선진화되어 있고 효율적으로 운용되며, 정확하고 신뢰할 수 있는 재무자료를 제공할 수 있는 국가에 적합한 제도이다. 이에 우리나라를 포함한 대다수 국가에서는 현재의 현금주의 예산제도를 개선하고, 좀 더 정확한 성과측정제도와 신뢰할 수 있는 재무자료를 생성하는 것이 발생주의 예산제도를 당장 도입하는 것보다 신중한 대안이 될 수 있다. 따라서 발생주의 예산제도가 추가적으로 가져다주는 재정 혹은 성과에 대한 정보는 효율적이고 건전한 재정운용을 가능하게 해주지만, 발생주의 예산제도의 도입으로 발생할 순응비용(conformation cost)보다 훨씬 큰지 신중하게 계산해 볼 필요가 있다.

발생주의 도입 이후의 성과 및 효과

OECD가 정부부문에 발생주의를 선도적으로 도입한 호주, 뉴질랜드, 영국 등에 대한 그간의 재정 개혁성과를 정리하여 발표하였는데, 대체로 회계 및 예산에서 발생주의를 적용하여 전반적으로 재정적 통제가 성공적으로 이루어졌다고 보았다. 그러나 호주 공무원을 심층면접조사한 OECD의 Blondal(2009)은 발생주의 재무결산 정보가 예산편성 과정에 반영되는 정도가 미미하여, 관계 공무원들 중에는 “예전에 이런 사실을 미리 알았더라면 발생주의를 도입하지 않았을 것”이라고 응답하는 등 새 회계제도의 유용성이 제한적이라고 하였다. Zurburg(2008)에 따르면 스위스에서도 새 회계제도 도입결과 비용에 대한 의식이 증가하고 하급운

영기관에 대한 관리적 통제가 강화되었으나 전반적으로는 ‘약간의 개선 효과’만 있었다고 평가하고 있다. Christiaens and Rommel(2008)에 따르면 벨기에의 경험도 유사하였는데, 새 회계제도가 민간 회사처럼 운영되는 정부기관에 한정하여 그 효과가 발휘된다고 평가하였다.

국내에서는 배득중(2010)이 일반적으로 재무정보 생성에는 새 회계제도가 기대한 유용성을 보이지만, 재무정보의 활용에는 기대에 미치지 못한다는 것이 대체적인 발견 사항으로 보고하고 있다. 또한 배득중(2010)은 기초자치단체의 2007년도 결산데이터를 이용한 3단계의 분석을 통해 ①발생주의 회계정보와 현금주의 회계정보를 행정안전부가 공식적으로 활용하고 있는 재무분석지표에 적용하여 비교해 양자 간의 차이가 통계적으로 유의미할 정도로 큰 차이를 보이며, ②65개 시 지역에 대해 시물레이션한 결과 발생주의 회계지표에 의한 지자체 재정성과평가 결과가 현행 현금주의 회계지표에 의한 결과와 매우 달라질 수 있음을 밝혀 냈으며, ③ 발생주의 회계정보가 현금주의 정보보다는 지자체 재정력지수의 차이도 훨씬 더 잘 설명할 수 있고 주민들이 바라는 지역경쟁력 강화와도 더 밀접하게 연계된 정보임을 실증적으로 입증한 바 있다.

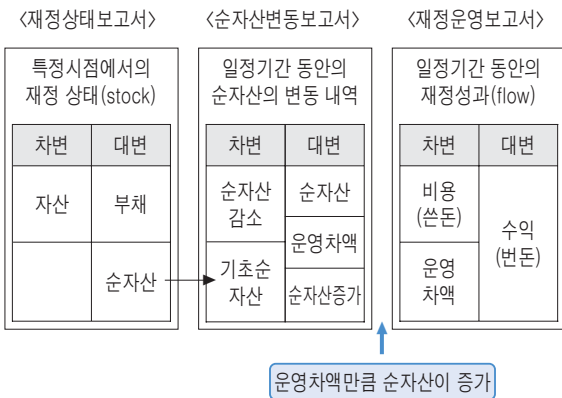
여기에서 더 나아가 문광민·임동완(2007)은 1985년부터 2003년까지 OECD 22개 국가의 패널 데이터(panel data)를 이용하여 종속변수의 전기변수(lagged dependent variable)를 모형에 포함시킨 동태적 패널모형을 구성하고, 기존의 선행연구들에서 언급된 정부부채에 영향을 미치는 것으로 판단되는 정치제도적, 사회경제적 요소들을 통제한 상태에서 발생주의 회계 및 발생주의 예산 제도의 도입이 정부부채 감소와 같은 재정성과에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미쳤음을 보였다. 그러나

뉴질랜드, 호주, 영국 등은 널리 알려진 것처럼 정부회계 개혁을 재정건전화 정책의 일환으로 매우 강력하게 추진하였기 때문에 이러한 연구결과가 발생주의 회계 및 예산 제도의 도입만의 효과로 보기는 어렵다.

발생주의 재무회계 정보의 활용방안

우선 발생주의 재무제표는 다음 그림에서 보는 바와 같이 재정정보가 상호연계되어 있어 상호대사에 따른 조작가능성을 사전에 방지할 수 있어 정부가 지출을 미루거나 세수를 좀 더 일찍 징수하여, 즉 현금 입출의 시점을 조정함으로써 재정상태를 정부에 유리하게 조작할 가능성을 줄여 재정상태를 좀 더 낮게 측정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정부가 조작하더라도 발생주의 예산과 현금주의 예산의 차이가 그리 크지 않을 뿐만 아니라, 현금주의 하에서도 정부의 이러한 조작을 방지할 수 있는 조치들을 충분히 강구할 수 있다.

재무제표 간 상호연계



또한 현금주의하에서는 파악되지 않는 연금, 의료보험 등 미래에 지불해야 하는 부채의 상황을 잘

파악할 수 있어 재정의 장기적 지속가능성을 파악할 수 있다는 장점도 있다. 발생주의에 기초한 대차대조표 이외에 장기 재정전망을 이용하거나 재정갭 혹은 재정불균형과 같은 재정지표를 사용하여 이를 보완해야 할 것이다.

한편, 관리자가 사업 혹은 프로그램에 수반되는 총비용 및 원가를 인식할 수 있기 때문에 책임성이 향상되어 효율성을 높일 수 있다는 장점도 있다. 윤성식(2004)에 따르면 발생주의 회계에 대한 가장 큰 오해는 발생주의 회계를 채택하면 자동적으로 정확한 원가가 산정될 수 있다고 생각하는 것이다. 기업회계에서의 비용·수익 대응을 행정예에 응용하여 행정 코스트를 시산하려고 하면 수익 개념을 정리할 필요가 있으며, 또한 사업의 정확한 원가를 계산하기 위해서는 발생주의 회계 이외에 원가계산을 위한 별도의 노력이 필요하다. 그런데 사업예산의 정확한 사후비용과 사전원가를 산정하는 것은 외부성 및 간접원가의 존재 때문에 매우 복잡하고 주관적이 된다. 이에 따라 윤성식(2004)은 발생주의 예산을 대규모 사업에 우선 사용할 것을 권고하기도 하였다.

현금주의와 발생주의의 재정지표

회계기준	플로우의 재정지표	스톡의 재정지표	양자의 관계
현금주의	현금수지(NtCB)	순채무(NtD)	$NtCB = -\Delta NtD$
발생주의	운영수지(NtOB) 순투자(NtI)	순자산(NtW) 비금융자산(NnFA)	$NtOB = \Delta NtW$ $NtI = \Delta NnFA$
	발생주의수지(AB) (순융자/순차입)	순금융부채(NtFL)	$AB = OB - NI$ $= \Delta NtFL$

주: 현금수지와 경성수지의 관계는 다음과 같다.
 $NtCB = NtOB - \text{발생주의의 조정}$
 $= (ABn) + ((\text{현금지출} - \text{발생지출}) - (\text{현금수입} - \text{발생수입}))$

반면, 발생주의 예산제도를 도입하면 의회의 민

주적 통제를 받아야 하는 예산에 대한 내용이 복잡해지며 따라서 현금 지출에 대한 통제가 약화되고 기술관료들(technocrat)에 의해 조작될 가능성 또한 증가할 수 있다. 다음 표에 정리된 발생주의하에서의 재정수지 및 정부부채 지표만 보더라도 그 복잡성을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

발생주의 GFS·SNA 통계에 기반한 재정운용 방안

정부회계 이외에 광의의 정부회계로 볼 수 있는 GFS와 SNA는 정부회계 데이터에 기초하여 재정관리 목적으로 고안된 재정통계의 국제기준이다. 특히 GFS는 GAAP 및 국가회계기준과는 달리 가격변동 등 재평가에 따른 부분을 ‘거래의 경제유량표’로 구분하여 이를 제외한 정부운영표를 작성하고 이를 기반으로 재정정책 수립에 활용되는 재정수지를 산출하도록 하고 있다.

그런데 이러한 발생주의에 기반한 재정통계의 도입으로 재정정보의 질은 높아지겠지만, 다른 한편으로 의사결정에 필요한 정보가 복잡해져서 그 유효성이 분명하지 않다. 뉴질랜드에서는 발생주의의 도입으로 여러 가지 재정지표가 추가되었지만 어떤 지표가 재정운영의 최종결과인지 판단하지 못하여 상황에 따라 지표를 적당히 선택해야만 하는 문제가 있다. 호주나 영국 등에서도 SNA, GFS, GAAP 중에서 어떤 재정통계에 우선순위를 두느냐 하는 문제에 직면하여, 거시재정 운영에 적용하는 정부회계 시스템의 기준을 정립하는 문제에 대한 의견 일치를 보지 못하고 있다. 대체로 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국 등 영미형 국가는 GAAP를 중시하고, 프랑스, 독일 등의 유럽 제국, 일본은 SNA 및 GFS와 같은 재정통계를 중시하는 경향이 발견된다.

GFS2001의 주요 재정분석지표

분석지표		정의·설명	활용
주요 GFS 수지	순/총운영수지 Net/gross operating balance	-	정부재정의 지속가능성 측정
	순융자/순차입 Net lending/borrowing	-	다른 경제부문에 대한 재무적 영향
	현금흑자/적자 Cash surplus/deficit	-	
기타 수지	종합재정수지 Overall fiscal balance	= 재정정책의 의도적인 결과로 볼 수 있는 자산·부채의 거래에 근거하는 순융자/차입(민영화에 의한 수익은 금융항목에 포함되며, 융자형태의 보조금은 지출로 인식)	
	종합기초수지 Overall primary balance	= 종합재정수지+순이자지출	
	총저축 Gross saving	-	
기타 총량 변수	재정부담(GDP대비) Fiscal burden	= 조세수입+강제적 사회보험료	
	총지출 Total expenditure	= 지출+비금융자산의 순취득(순투자)	
국부/채무	순자산 Net wealth position	-	
	순금융자산 Net financial wealth position	-	정부재정의 지속가능성 측정
	총채무 Gross debt position	= 주식 및 기타 지분, 파생금융상품(derivative)을 제외한 모든 부채	

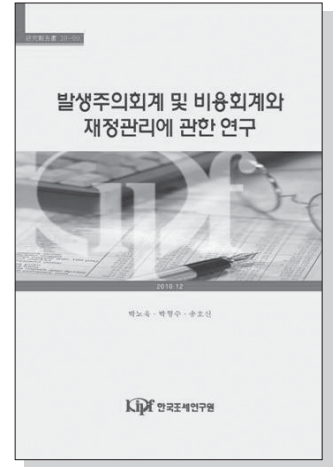
이에 향후 우리나라는 우리와 비슷한 대륙형 국가들처럼 발생주의 기준 GFS 통계에 기반한 재정수지 및 정부부채 지표를 앞의 표에 정리한 바와 같이 산출하여 재정정책 수립에 적극 활용해야 한다. 운영수지를 순투자자와 구분하고 이를 합산한 순융자

/순차입이 재정수지의 중심지표가 되어야 하며, 민영화수익금, 재정용자 보조금을 반영한 종합재정수지는 보조지표로 활용해야 한다. 또한 자산평가에 기술적 문제가 많은 비금융자산/부채를 제외한 순금융자산/부채가 정부부채의 중심지표가 되어야 한다. 특히 순금융자산/부채도 채무(debt)와 이의 부채(non-debt liabilities)를 구분하여 관리할 필요도 있다.

발생주의하에서의 재정정책과 재정지표

Robinson(2009)은 발생주의에 부합하는 재정총량 지표로는 재정의 지속가능성과 관련하여 순금융채무(net financial debt), 그와 관련된 유량지표로는 순융자(net lending) 그리고 총량 통제한도와 관련하여 발생주의 총지출(accrual aggregate expenditure)을 주요 정책지표로 보았다. 재정정책의 주요 기능이라 할 수 있는 거시경제의 안정화와 재정의 지속가능성 확보라는 2가지 측면에서 볼 수 있는데 안정화정책 측면에서 발생주의 재정지표와 현금주의 재정지표 중 어느 하나가 다른 하나를 압도하는 경우는 없다. 다만 재량적 재정정책에서 현금 투입의 시점(timing)이 중요할 수 있으므로 현금주의 지표에 기초한 재정정책이 유용할 수 있으며, 발생주의 지표에 의존하는 재정정책 수행 시 총지출을 크게 늘려도 총수요 진작 효과가 매우 작게 나타날 수도 있음을 지적하였다. 재정의 지속가능성 측면에서는 일반적으로 더 넓은 범위의 거래를 포함하는 발생주의에 기초한 순금융채무(net financial debt)를 주요 지표로 보았으며, 특히 발생주의하에서의 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 재정당국이 예산통제 수단을 확실하게 확보하는 것이 중요하다고 보았다. 그러나 발생주의하에서의 예산통제가 쉽지 않다는 점이 현실적인 어려움으로

B5번형/ 296면
2010. 12



작용할 수 있음을 시사하였다.

발생주의 재무정보에 기반한 재정운용

마지막으로 발생주의로 이행하는 것의 장점을 실제로 기대할 수 있을지에 대해 항목별로 검토해 보았다.

- ① 자산의 취득 : 자산을 취득하는 연도에 대해서는 현금주의에 의한 예산 계상에서는 자산의 취득에 수반하는 재정부담의 전체 금액이 명확하지 않지만, 발생주의도 자산취득에 수반하는 재정부담의 전체 금액은 명확하지 않다.
- ② SOC 투자 등에 대한 자본예산 : 도로, 댐, 상수도, 건물, 기계 등과 같은 물리적 자산을 건설하는 예산사업은 현금주의 정부회계에서는 투자 시 재정수지에 미치는 부정적인 영향이 커 역인센티브 문제가 있고, 정치인들로 하여금 기존구조물을 유지할 때 재정자원을 투입하기보다는 선거에 유리한 새로운 구조물을 건설하는 데 몰두하도록 유인하기도 한다. 그러나 우리나라의 경우 SOC 관련 예산비중이 다른

OECD 국가들에 비해 월등히 높아 현금주의하에서의 정부투자자에 대한 역인센티브 문제가 발생하지 않으며, 대규모 사업에 대해서는 예비타당성조사 제도를 통해 발생주의 회계의 감가상각보다 더 발전되고 편익까지도 동시에 고려하는 비용편익분석을 실시하여 새 회계제도 도입에 따른 이득이 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 다만 이러한 SOC 투자 프로젝트에 대해 장래의 캐시 플로를 추계한 후 현재가치로 환산하여 수지계산을 실시하는 자본예산(capital budgeting)에 의한 의사결정 모델을 활용할 수는 있다.

- ③ 연금의 장래 급부 : 공무원 퇴직 프로그램, 연금 및 채무보증 사업 등 현금을 수반한 거래가 이루어지지 않는 경우 현금주의 정부회계에서는 지출로 계상하지 않아 결과적으로 정부는 미래의 지출을 감당하기에 충분한 예산을 갖추어야 하는 책무를 소홀히 할 우려가 있다. 그러나 어디까지를 국가의 부채로 보느냐, 미래에 지급할 연금의 추정치가 측정방법에 따라 크게 차이가 나는 등의 기술적 어려움이 있다. 또한 연금의 제도 설계와 관계되는 문제이므로 예산에 계상하면 오히려 예산이 복잡해져 투명성 관점에서 문제가 될 수 있으며, 국회에 의한 행정통제라는 예산의 기능에서 일탈될 수 있다는 문제가 있다. 이에 예산에 계상하는 것보다는 공적연금의 재정재계산 제도를 통한 연금재정의 건전성을 점검하면서 문제가 발생하면 연금법의 국회심의 과정에서 장래급부의 재설계에 대한 논의가 이루어지는 것이 더욱 합당할 것으로 보인다. 현행 우리나라 국가회계기준에서는 퇴직급여 관련 부채를 공무원 및 군인에 대한 '연금급여충당부채'와 이외 상

용인부 등에 대한 '퇴직급여충당부채'로 구분하여 계상하도록 하고 있다. 또한 중앙정부는 필수보충정보로 연금보고서, 사회보험보고서를 통해 재무제표의 내용을 보완하도록 하고 있다.

- ④ 우발채무 및 용자 : 손실의 발생이나 불량채무 등을 전망하여 장래 캐시 플로(cash flow)를 계산하고, 그 순현재가치를 예산에 계상해야 하지만 분석기법이 충분히 확립되어 있지 않다. 우리나라 국가회계기준 제45조는 정부의 각종 용자사업(공무원에 대한 용자지원은 제외)에 대해 용자금에 대한 추정회수가능액을 현재가치로 평가하여 원금과의 차액을 부채(용자보조원가충당금)로 간주하도록 하고, 구체적인 회계처리기준으로 「용자금회계준칙」을 마련했다. 보증채무의 불이행을 대비하여 그 채무의 발생가능성이 확실하고 금액을 신뢰성 있게 산출할 수 있으면, 과거의 불이행 실적을 토대로 불이행예정액을 산출하여 현재가치로 평가하여 비용으로 계상함과 동시에 충당부채(보증충당부채)로 기록하도록 하고 있다. 국가회계기준 제50조는 진행중인 소송사건, 타인의 채무에 대한 지급보증 등 통제할 수 없는 우발상황을 우발자산과 우발부채로 구분하고, 우발부채는 비록 부채로 인식하지는 않지만 주석으로 기재하도록 하고 있다.
- ⑤ 이외에 예산 프로세스와의 연계 및 통합, GFS를 기본으로 하는 발생주의의 도입, 이론적·기술적 문제의 극복 등에 대해서는 본 연구에서 더 나아가 더욱 구체적인 사례에 대한 연구를 통해 발생주의 회계 및 예산 제도의 도입 필요성 및 현실 적용 가능성을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다.

3. 재정성과관리와 비용회계

재정성과관리의 주요 요소와 비용회계

재정성과관리제도의 운영에 있어서 중요한 요소는 크게 2가지로 나누어진다. 재정성과관리제도를 운영하기 위한 하부구조의 수립과 이 하부구조에서 생산되는 정보의 의사결정 과정에서의 활용 방안이다. 재정성과관리제도의 하부구조로 다음 3가지 요소를 꼽을 수 있다. 예산사업을 정책목표별로 분류하여 위계질서를 수립하는 프로그램 예산구조, 예산사업의 성과를 측정하는 성과정보, 그리고 예산사업에 소요된 비용을 측정하는 비용정보이다.

비용회계는 재정성과관리제도의 하부구조의 하나인 비용정보의 도출과 관련된다. 재정성과관리제도에서 기본적으로 생산해 내려는 정보는, 특정 정책목표 달성을 위해 소요된 예산은 얼마이며, 그 결과 달성한 성과는 무엇인지를 보여주는 것이다. 이 과정에서 프로그램 예산구조는 성과관리의 위계구조와 단위를 포괄적이고 체계적으로 설정하는 역할을 한다. 프로그램 예산구조 없이도 성과관리의 단위를 적절하게 설정만 할 수 있다면, 재정성과관리제도를 운영할 수 있으며, 실제 프로그램 예산구조 없이 재정성과관리제도를 운영하는 국가도 있다.

재정성과관리제도에 필수불가결한 핵심정보는 재정사업의 성과를 측정하여 보여주는 성과정보이다. 성과정보의 종류는 성과지표와 목표치 중심의 정보와 심층사업평가 정보를 꼽을 수 있으며, 최근에는 이 2가지 정보의 중간 형태로 체크리스트를 바탕으로 성과지표보다는 포괄적이면서 사업평가보다는 비용이 적게 드는 형태의 정보를 실용적으로 도출해 내고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 이러한 성과정보의 분류와 더불어, 과정이나 산출 중심의 정보를 활용하는 성과관리제도를 운영할 것인지

결과 중심의 정보를 활용할 것인지에 대해서도 논의가 있을 수 있다. 산출 중심의 정보를 활용하면, 투자비용도 적게 들고 더욱 기계적으로 활용할 수 있다는 장점이 있지만, 재정투자가 원래 목표의 달성 여부를 점검하기 위한 용도로는 결과 중심의 정보가 필요하다. 뉴질랜드, 호주 등 일부 국가가 산출 정보 중심의 성과관리로 출발하였으나, 최근 결과 중심의 정보를 활용하는 체제로 바뀌고 있고, 전 세계적으로 결과 중심의 성과관리가 일종의 규범으로 자리 잡고 있다. 산출정보를 활용할 때는, 다음 조건이 만족되어야 그 활용에서 일어나는 부작용을 방지하거나 최소화할 수 있다. 특정 서비스나 재화의 산출량이 실제 이러한 서비스나 재화의 제공이 달성하고자 하는 결과와 밀접하게 연관되어 있거나 서비스나 재화의 질에 대한 통제가 원활히 이루어지고 있을 경우이다. 그러므로 산출 중심의 정보를 활용하여 예산지원이나 편성에 밀접하게 활용하는 경우는, 재정사업에 광범위하게 적용하는 경우가 아니라 일부 분야의 사업에 활용하는 경우가 대부분이다.

비용정보는 상기 프로그램 예산구조 및 성과정보와 더불어, 재정성과관리제도 하부구조의 하나로 꼽을 수 있다. 특정 재정사업에 소요된 또는 소요될 비용정보가 있으며, 성과평가나 예산편성에서 유용한 정보로 활용될 수 있다. 그러나 비용정보의 생산에는 비용이 소요되므로, 재정성과관리의 목적과 용도를 먼저 분명히 하고 거기에 부합한 비용정보를 생산할 필요가 있다. 비용정보는 크게 3가지로 나눌 수 있다. 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용이 그것이다.

총비용은 특정 정책이나 사업을 수행하면서 소요된 또는 소요될 비용의 합을 의미하며, 성과관리를 위한 비용 정보의 출발점이 된다. 총비용을 도출하

기 위해서는 어떤 비용을 포함할 것인지가 논의의 출발점이 된다. 기본적으로 예산편성을 통해 배정된 직접적인 사업비를 총비용의 출발점으로 볼 수 있다. 그러나 이런 직접적인 비용 이외에 다른 비용들도 포함될 수 있다. 간접비, 과거에 발생한 비용, 그리고 미래에 발생할 비용이 추가적으로 고려될 필요가 있는 비용들이다.

본 보고서에서는 이러한 추가적인 비용 범주들이 재정성과관리에서 가지는 의미와 활용 방안에 대해 논하고 있다. 본 보고서의 기본 입장은 의사결정에서의 활용목적과 활용방안이 명확하지 않은 채, 민간의 기업회계 기준에 부합한다는 이유로 비용정보 생산에 투자하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 즉 '회계기준 충족 자체를 위한 비용정보 생산'은 지양하고 실제 의사결정 과정에서의 활용과 재정관리 주체들의 유인 변화와 연계하여 필요한 비용정보를 생산하는 것이 바람직하다는 것이다.

총비용 개념의 엄밀화를 어느 정도 추구할 것인지는 재정성과관리의 목적과 현행 제도의 디자인과 연관이 있다. 간접비 배부와 과거 비용 또는 미래 비용의 포함 문제(발생주의 회계) 등과 관련하여, 총비용 개념의 엄밀화에 대해서는 다음에 별도로 논의한다. 총비용 개념은 재정성과관리의 출발이 되는 개념으로, 단위사업이나 프로그램 수준에서의 성과관리가 이루어질 때 주로 활용된다. 다시 말해, 엄밀하게 산출량이나 서비스량과 연계하여 평가와 예산 배분을 하는 것이 목적이 아니고, 개략적인 비용의 추세 파악을 통해, 사업이나 프로그램 수준의 우선 순위를 결정할 때에 활용되는 비용정보이다.

재정성과관리의 출발점이 되는 총비용 외에, 단위비용 개념이 있다. 단위비용은 서비스나 재화를 한 단위 생산하기 위해 소요된 또는 필요한 비용을 의미한다. 재정성과관리의 관점에서, 특정 서비스

나 재화를 제공하는 데에 소요된 단위비용을 도출함으로써 해당 사업의 효율성이나 효과성을 판단할 수 있다. 이때 단위비용은, 사후평가의 관점에서는 평균비용의 개념이라는 의미도 있지만, 향후 예산 배분의 관점에서는 한계비용의 개념이 이상적으로 필요한 비용개념이다. 사후평가의 관점에서 고정비용을 포함한 총비용을 분모로 한 평균비용의 개념보다는, 고정비용을 제외한 가변비용을 분모로 한 평균비용의 개념이 보다 의미가 있다. 특히 고정자산에 대한 투자가 이미 이루어졌고, 고정자산에 대한 투자의 책임성을 현 사업담당자에게 묻기가 곤란하다면, 고정비용을 제외한 평균비용 개념을 활용하여 평가를 수행하는 것이 더욱 적절하다.

미래 예산편성의 관점에서는 한계비용의 개념이 유용한 정보이다. 왜냐하면 미래의 서비스나 재화를 한 단위 더 생산하기 위해 소요되는 비용을 알면, 미래의 서비스나 재화량과 연계하여 예산 배정을 할 수 있기 때문이다. 그러나 한계비용 자체를 엄밀하게 도출하는 것은 많은 비용이 소요되는 작업일 뿐만 아니라, 엄밀한 도출의 가능성 여부도 확실하지 않다. 그러므로 현실적으로는 고정비용을 제외한 가변비용을 분모로 한 가변비용을 한계비용 개념 대신 활용하는 경우가 많다. 단위비용 개념이 필요한 경우는, 재정성과관리의 목적이 산출이나 결과와 긴밀하게 연계시켜 평가나 예산배분을 수행할 때이다. 정책이나 재정사업의 결과는 많은 경우 외부 요인의 영향을 받기 때문에, 결과정보와 연계시켜 예산 배분을 긴밀하게 수행하는 경우는 드물다고 볼 수 있다. 반면에 특정 분야의 산출물에 대해서는 산출물의 양과 연계시켜 평가나 예산배분을 수행하는 경우가 관찰되고 있다. 산출물의 양 자체가 측정이 용이하고 중요한 정책적 의미가 있으면, 산출물의 양과 연계시켜 평가를 수행하고 예산배분

을 하는 것이 바람직하다. 이러한 사례는 교육기관, 직업훈련기관, 공공병원 등의 성과관리에 근거한 평가 및 예산배분에서 발견된다. 이때 평가 및 예산 배분은 각 기관이나 사업의 결과물인 산출물의 양과 연계되어 이루어지는 경우가 많다. 이때 산출물의 양과 비례하는 정도는 단위비용의 개념에 근거하여 결정된다.

마지막 비용 개념은 상대비용 개념이다. 상대비용 개념은 특정 기관이나 사업의 효율성이나 효과성을, 유사 기관이나 사업의 효율성과 비교하여 평가할 때 유용하다. 이때 효율성이나 효과성은 기본적으로 단위비용 개념을 근거로 도출되고, 이러한 단위비용을 유사 기관이나 사업과 비교할 경우, 상대비용의 개념을 활용한다. 이러한 상대비용을 도출할 때 유의점은 다음과 같다. 먼저 유사조직이나 사업을 선정하여 비교하여야 한다. 만약 다른 서비스나 재화를 제공하는 조직이나 사업과 비교한다면, 해당 조직이나 사업의 효율성이나 효과성에 대해 판단하기가 곤란하게 된다. 두 번째, 유사 조직이나 사업이라도 업무가 수행되는 환경이 다를 수 있기 때문에 이러한 외부환경적 요인에 대한 고려가 수반되어야 한다. 세 번째, 만약 유사기관이나 사업을 선정하여 비교가 곤란하다면, 비교적 유사한 기관이나 사업을 선정하고 사업이나 기관의 특성과 외부환경적 요인을 고려하여 비교 평가하는 작업을 수행하여야 한다. 상대비용의 개념이 활용되는 경우는, 구체적인 서비스나 재화를 생산하는 공공조직이나 재정사업의 효율성과 효과성을 비교 분석할 때이다. 비교대상으로는 유사한 지방정부 또는 민간 기관이나 사업 등이 선정되기도 한다.

재정성과관리에 유용하게 활용될 수 있는 비용개념 3가지는, 총비용, 단위비용, 상대비용이며, 후자로 갈수록 비용정보 생산에 더욱 많은 투자가 필요

하다. 그러므로 성과관리의 목적과 용도에 따라서 어느 수준의 비용정보를 생산할 것인지를 판단하는 것이 중요하다.

재정성과관리와 간접비 배부

총비용을 도출할 때 직면하는 쟁점 중 하나는 간접비 배부의 문제이다. 공통적으로 사용되는 인건비와 고정자산이 대표적인 간접비이며 다른 표현으로는 공통경비로 지칭된다. 간접비 배부에 대한 다른 나라의 사례를 보면 크게 2가지 형태가 있다. 첫 번째는 간접비를 모두 해당 사업에 배부하여 간접비 자체를 별도의 예산 분류로 존재하지 않도록 하는 것이다. 뉴질랜드, 호주, 영국이 대표적인 나라이다. 두 번째는 간접비 배부를 시행하지 않고, 별도의 예산분류 체계로 구분하는 형태이다. 우리나라는 행정지원경비 프로그램을 별도로 설정하고 기본적으로 간접비 배부를 시행하지 않으며, 적지 않은 국가가 정부 전체에 일관된 기준으로 간접비 배부를 시행하지 않는다.

회계기준에 따르면 당연히 해당 사업에 대해 간접비 배부를 수행하여, 각 사업의 총비용을 제대로 파악하는 것이 필요하다. 그러나 공공부문은 간접비 배부 자체가 용이하지 않은 상황이 적지 않으며, 간접비를 배부하더라도 실제 의사결정에 변화를 가져오지 않는 경우가 적지 않다. 그러므로 간접비 배부의 원칙적 수행 이전에, 간접비 배부가 이루어지는 공공부문의 업무 환경과 의사결정 대상이 되는 쟁점은 무엇인지에 대한 이해가 우선되어야 한다.

재정성과관리의 관점에서는 간접비 배부를 통해 얻는 실익이 무엇인지를 판단할 필요가 있다. 우선 간접비 배부의 대표적 대상인 인건비나 고정자산비용은 간접비 배부를 통해 해당 사업의 총비용을 파악하고, 평가를 통해 인건비나 고정자산 규모의 조

정이 가능하면, 간접비 배부를 시행하는 실효성이 있을 것이다. 이러한 상황이 가능하기 위해서는, 인건비는 인력조정의 유연성이 높은 방식으로 공공부문의 인력운용이 이루어져야 하며, 고정자산도 해당 조직이나 사업 담당자에게 실질적으로 고정자산 비용에 대한 책임성 확보가 가능해야 한다. 그러나 많은 국가가 공공부문 특히 정부조직 인력운용의 유연성이 높지 않으므로, 인건비의 배부가 이루어지더라도 실제 의사결정 과정에서 인건비의 조정이 이루어질 가능성은 낮다. 고정자산도, 고정자산 비용에 따른 부담을 해당 조직이나 사업 담당자가 지도록 하여, 향후 고정자산 구입 결정에 영향을 미치도록 하는 구조가 설정되지 않고서는, 간접비 배부를 통해 고정자산에의 투자에 영향을 미치도록 하기는 어렵다. 그러므로 간접비 배부의 필요성을 원칙적으로 주장하기에 앞서, 간접비 배부를 통하여 생산되는 비용정보를 활용하여 실제 공공부문 인력운용이나 고정자산 운용 관행이 달라질 수 있도록 여건이 마련되어야 한다. 실제 일부 국가에서는 공공부문 인력운용의 유연성을 확대하거나, 자산운용에 책임성을 강화하는 조치들이 동시에 이루어졌다.

간접비 배부에 따른 새로운 비용정보의 활용 여건 마련과 더불어, 간접비 배부 자체가 업무에 따라서는 기술적으로 어렵거나, 간접비 배부가 이루어지더라도 의사결정에 활용될 여지가 미약할 수도 있다. 특히 규제나 정책 수립의 성격이 강한 영역에서는, 외부 요인의 영향이 크고 성과의 측정도 어렵기 때문에 간접비 배부를 시행하더라도 그 결과를 실제 의사결정에 활용할 수 있는 여지가 별로 없다. 그러므로 공공부문의 업무적 특성을 반영하여 차별화된 방식으로 간접비 배부가 이루어지도록 해야 한다.

마지막 유의사항으로, 간접비 배부 자체에 적지 않은 비용이 발생하므로, 이상적으로는 조직이나 사업의 구성 자체를 간접비 배부의 필요성이 최소화되도록 설정하는 것이 필요하다. 즉 여러 조직이나 개인이 동일 사업을 담당하는 구조가 발생하지 않도록 최소화하는 것이 필요하다. 물론 조직 구성이나 사업 구성 자체에는 간접비 배부의 최소화 외에도 다른 논리도 작용하므로, 근본적으로 간접비 배부의 필요성 자체를 없애는 것은 불가능하다.

재정성과관리와 발생주의 회계

발생주의 회계의 도입은 재정성과관리에 크게 2가지 측면에서 변화를 가져올 수 있다. 비용에 포함되는 범위를 확대시키는 것인데, 첫 번째는 과거에 발생한 비용을 사업 비용에 포함할 수 있게 하고, 두 번째는 미래에 발생할 비용을 사업 비용에 포함할 수 있도록 하는 것이다. 현금주의 회계하에서는 해당 회계연도에 지출된 금액만을 비용에 포함하였는데, 발생주의 개념의 도입에 따라 과거에 발생한 비용과 미래에 발생할 비용을 고려할 수 있게 된다.

재정성과관리의 입장에서 본다면, 발생주의 회계 자체는 분석을 위한 추가적인 정보를 제공한다는 의미가 있지만, 발생주의 예산까지 나아가지 않고서는 실제 예산배분이라는 의사결정에 영향을 체계적으로 미치는 것은 어렵다. 실제 발생주의 회계제도만을 도입한 대부분 국가들이 발생주의 회계기준에 따라 새로운 정보가 생산되었지만, 의사결정 과정에 제도화된 방식으로 운영하지 못하고 있다. 그래서 일부 전문가나 공공부문 종사자 사이에서는 발생주의 회계를 전 정부 차원에서 도입하는 것에 대해 회의적인 시각을 가지고 있다.

그렇다면 재정성과관리의 관점에서 발생주의 회계에 따라 생산되는 정보를 효과적으로 활용할 수

있는 영역은 무엇인가? 첫 번째, 과거 자산비용이 감가상각이라는 형태로 매년 파악될 경우, 자산 관리의 효율성이 향상되는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 이 부분이 의미가 있기 위해서는 특정 사업을 수행할 때 사용한 자산의 감가상각비를 해당 사업의 비용에 포함하는 구조가 되어야 하며, 동시에 이 러 비용이 사업 비용에 포함되어 실제 가용 예산의 배정에 영향을 미치는 장치가 마련되어야 한다. 즉 해당 사업의 수행에 사용된 자산의 감가상각비가 사용 가능한 사업에 소요되는 총비용의 일부로 배정되고, 사업담당자의 입장에서는 총비용의 일부인 자산의 감가상각비를 부담으로 느끼도록 하는 장치를 마련하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 장치의 마련은 발생주의 회계의 차원에서 한걸음 더 나아가 발생주의 예산 단계로 나아가는 것을 의미한다. 뉴질랜드나 최근에 발생주의 예산제도를 일부 영역에 도입한 덴마크의 경우, 자산 운용의 효율성 향상을 발생주의 회계 및 예산제도 도입에 따라 효과로 간주한다.

발생주의 회계 도입이 재정성과관리제도에 미치는 두 번째 영향은, 미래의 비용을 사업비용에 포함함으로써 현행 사업의 중장기적 비용소요를 파악할 수 있게 한다는 것이다. 즉 단년도 비용만을 보고 사업을 평가하는 것이 아니라 미래 비용까지 고려하여 사업을 평가할 수 있게 한다. 그리고 예산 편성의 입장에서는 미래 비용을 고려하여 충당금을 축적한다든지 여유 재원을 미리 배정하여 운용하는 형태를 가능하게 한다. 이러한 기대 효과가 실현되기 위해서는 역시 발생주의 예산형태로까지 진전이 이루어지는 것이 필요하다. 그렇지 않고서는 미래 비용을 포함하여 사업 비용을 파악하는 것이, 분석에 그칠 뿐, 실제 의사결정에 체계적으로 영향을 미치지 못하는 것이다.

재정성과관리에서 발생주의 회계제도는 분석을 위한 의미 있는 정보를 제공하지만, 이러한 분석이 실제 의사결정에 반영되는 발생주의 예산제도로 진전되지 않고서는, 실제 미치는 영향은 미약하다고 볼 수 있다. 그래서 대부분의 전문가들은 발생주의 회계를 분석을 위한 추가적인 비용정보를 생산하는 기반이라고 보고, 발생주의 예산을 실제 예산편성 과정에 변화를 가져오는 제도라고 해석한다.

한편 발생주의 예산제도의 도입은 전 정부 전체 차원에서의 도입이 아니라, 발생주의 회계정보가 유용하게 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 영역에 국한하여 시도하는 것이 바람직하다. 그 뿐만 아니라, 일부 전문가들은 발행주의 회계 자체의 도입도, 사후 활용목적과 방안을 먼저 설정하고 거기에 부합하는 부분만 점진적으로 도입하는 것이 효율적이라는 실용주의적인 견해를 가지고 있다.

재정성과관리와 비용정보의 개선 방안

재정성과관리와 관련한 비용정보의 개선방안을, 우리나라의 재정성과관리제도 현황에 비추어 제시하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 재정성과관리 제도는, 단위사업을 관리대상으로 하는 결과중심의 성과관리제도로 운영되므로, 총비용 정보의 개선에 먼저 초점을 두는 것이 필요하다. 결과중심의 성과관리제도에 엄밀한 비용정보를 생산해 내는 것이 가져다주는 실익이 크지는 않지만, 적어도 중요한 간접비, 자산비용, 그리고 미래 비용을 누락시키는 잘못된 성과평가에 근거하여 사업의 우선순위를 결정하는 오류는 피할 수 있게 한다.

둘째, 총비용 정보의 개선에서, 우선 과제는 간접비 배부의 문제이다. 간접비 배부도 전 부처의 사업을 대상으로 일괄 추진할 것이 아니라, 간접비를 배부하여 얻는 실익이 큰 부처나 사업영역을 중심으로

로 점진적으로 추진하는 것이 필요하다. 예를 들어 간접비의 비중이 큰 서비스 제공 업무가 많은 조직이나 업무를 중심으로, 인건비의 배부를 검토할 필요가 있다. 그러나 더 근본적인 문제는, 우리나라의 정부조직 인력운용의 유연성 문제이다. 인력운용의 유연성이 확보되지 않고서는, 간접비 성격의 인건비를 해당 사업별로 배부하더라도 실익이 별로 없다. 즉 간접비 배부를 실행하여 성과평가를 하더라도, 인력운용의 유연성이 없이는 인건비에 대한 의사결정에 큰 변화가 있기는 어렵기 때문이다.

셋째, 발생주의 회계제도의 도입이 이루어지고 있으므로, 해당 제도가 재정성과관리에서 변화를 가져오기 위해서는, 부분적으로 발생주의 예산제도의 도입을 시도할 필요가 있다. 발생주의 회계에 따라 생산되는 과거비용과 미래비용을 총비용에 포함하여 분석하고 실제 의사결정에 활용하도록 하는 발생주의 예산제도를, 실효성이 있을 것으로 예상되는 일부 영역에 점진적으로 도입할 필요가 있다. 예를 들어 자산관리의 효율성을 향상시키기 위해, 자산 구입과 활용에 따른 비용 부담이 사업담당 조직이나 사업담당자에게 직접 귀속되는 구조를 수립하고, 이에 따른 예산 편성을 실행함으로써, 불필요한 자산을 확보하거나 확보된 자산을 효율적으로 활용하지 않는 문제를 개선할 필요가 있다. 그리고 재정사업에 대한 중장기적 재정소요를 명시적으로 포함하여, 사업의 승인이나 예산편성 과정에 활용하여야 할 것이다.

넷째, 구체적인 서비스를 제공하는 영역에서는, 단위비용이나 상대비용의 개념을 활용하여 성과관리제도를 기획하고 운영하는 것을 시도할 필요가 있다. 재정성과관리제도의 실효성이 가장 높을 것으로 예상되는 영역은, 구체적인 서비스를 제공하는 영역이므로 이에 대한 실효성을 제고하기 위해

서는, 단위비용이나 상대비용을 활용하여 예산 배분 및 조직과 개인에 대한 유인 제공에 적극 활용할 필요가 있다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-09 『발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

사회보험 재정전망과 정책과제

전병목 / 한국조세연구원 연구위원

이은경 / 한국조세연구원 부연구위원

통일된 경제 사회변수의 가정하에서 국민들의 일차적인 소득보장제도로 기능하고 있는 4대 사회보험의 재정수지를 추계하였다. 각 제도별 재정규모, 이해 당사자 규모, 재정결정 구조 등에 따라 달라질 수 있는 각 사회보험별 정책적 관심도를 제고하기 위한 것이다. 특히 장기재정추계는 단기적·시혜적 관점에서 검토되는 각 사회보험제도의 확장유인을 체계적으로 제어할 수 있는 수단이다. 구체적으로 일찍부터 장기재정추계에 대한 관심이 높아 5년마다 재정추계를 시행하고 있는 국민연금을 제외하면 다른 사회보험들의 재정추계에 대한 정책적 관심이 미미하다. 국민연금의 제도 성격상 사망할 때까지 일정 급여를 지급하는 제도이므로, 장기 재정추계에 대한 사회적 관심이 높으나 다른 사회보험은 그렇지 않기 때문이다. 다른 사회보험들의 경우, 사건 중심 혹은 1년 이내의 기간을 중심으로 급여를 지급하여 제도변경의 중장기 재정영향에 대한 검토는 많이 부족하다. 이러한 현상으로 인해 사회보험의 제도변경에서 시혜적 입장의 제도 확대 유인이 재정 유지 가능성 측면보다 강하게 작용한다. 이는 기본적으로 사회보험의 포괄범위 및 수준에 대한 근본적인 인식 차이에서 출발하는 문제로 전반적인

국민부담 수준과도 연관이 있다. 단기적 관점의 제도확대 유인이 강하게 나타나는 사회보험제도에 중장기적 지속가능성을 검토하고 이를 제도개선 과정에서 반영할 수 있는 시스템이 중요하다. 이러한 노력의 하나로 투명성 제고차원에서 중장기 재정추계와 함께 이에 기초한 재정 여건 개선 정책과제를 제시하고자 한다.

조성법을 이용한 국민연금 재정추계 결과에 따르면 2008년 정부의 장기재정추계결과에 비해 상대적으로 개선된 결과를 보여주고 있다. 즉 재정수지의 적자전환이 2050년까지 나타나지 않는 것으로 나타나는데 이는 2008년 정부의 장기재정전망의 2040년대 중반보다 상당히 늦추어진 결과이다. 추계결과의 차이는 크게 2가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 새로운 정보의 추가가 야기하는 추계치의 변화 가능성과 모형구성의 차이에 의한 변화가능성이다. 첫 번째 요인은 2008년 정부의 장기재정전망 이후 2008~2010년 기간의 국민연금 운영실적이 추가적으로 고려되었는데, 동 기간 연금지출 실적이 추계치에 비해 크게 낮아졌다는 점이 전반적인 재정상태의 개선에 반영된 것으로 볼 수 있다. 두 번째 요인은 정부 장기재정전망 모형과 본 보고서의 모형

이 다르다는 점에 기인한다. 구체적으로 상대적으로 정교한 모형으로 구축된 정부 재정추계 모형은 정교한 부문별 추계가 가능하지만 기초자료에 대한 세부가정도 필요한 반면 본 보고서의 모형은 상대적으로 단순화된 추계와 이에 맞는 기초자료를 이용한다. 그러므로 재정수지의 개선이 추계모형의 차이에 의한 것인지 모형에 이용된 기초 가정의 차이에 의한 것인지 추가적으로 규명할 필요가 있다. 외생적 가정으로 여겨지는 경제전망, 경제활동참가율, 국민연금 가입률뿐만 아니라 분석과정의 세부 단계에서 필요한 가정에 대한 적절성 여부도 검토할 필요가 있다. 향후 보다 세밀한 기초가정에 대한 검증과정이 필요할 것이다.

건강보험의 경우, 3가지 방식으로 추계를 진행하였는데, 첫 번째는 현재의 방식으로, 건강보험 재정적자가 지속되는 경우 2050년에 재정적자가 100조 원 이상(GDP 대비 2% 이상)까지 증가하는 것을 보였다. 두 번째로는 건강보험의 보장성을 현재 논의되는 대로 OECD 수준인 75%까지 확대하였을 때, 2050년 건강보험 재정적자는 225조원으로 2배 이상 확대되고, 이를 균형으로 맞추기 위해서는 보험료율을 12% 이상 인상해야 한다는 결론이 나온다. 세 번째로는 건강보험상 저소득층(건강보험료가 월 1만원 미만인 세대)에게 건강보험료를 국가가 전액 보조해 주는 경우, 최대한 1,300억원 가량의 재정소요액이 추가로 발생할 것으로 나타났다. 이는 저소득 취약계층에 대한 정부보조 확대 및 보장성 확대 등의 정책을 실현하기 위해서는 막대한 재정이 소요될 것임을 보여준다. 따라서 이러한 정책을 시행하기 전에, 재정소요액을 추정하고 이를 어떠한 방식으로 누가 부담할 것인지에 대한 구체적인 논의가 선행되어야 한다.

고용보험의 경우, 실업급여와 고용안정사업 및

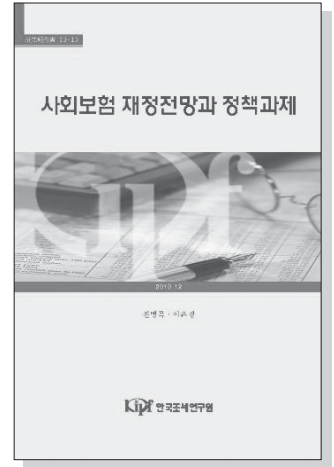
직업능력개발사업으로 구분하여 추계하였는데, 실업보험계정의 적립기금은 2012년에 고갈될 것으로 전망하였다. 2050년 실업보험계정 적자는 GDP 대비 0.19%, 고용안정 및 직업능력개발사업 재정적자는 GDP 대비 0.06%로 예측되었다. 이러한 재정악화는 비교적 최근의 일로서 2000년도 후반의 급격한 재정지출 증가에 기인한다. 따라서 단기적으로 수입부문에 대한 대책과 함께 중기적인 지출관리 노력이 중요하다. 구체적으로 실업급여 지급에 대한 온정주의를 지양하고 자본지출 억제 등 강력한 지출통제 정책을 검토하여야 한다. 또한 수입기반 확대를 위해서는 보험료율 인상과 더불어 과세범위 확대를 고려할 수 있다.

산재보험의 경우, 경제발전예 따른 산업재해율의 하락으로 전반적인 재정규모 증가는 크지 않을 전망이다. 지난 5년간(2005~2009년)의 평균적인 수입/지출 배수인 1.28을 적용하더라도 산재보험의 재정규모는 2050년 GDP 대비 0.53%에 머무를 것으로 전망된다. 이는 박형수·전병목(2009)의 2050년 기준 GDP 대비 1.32%보다 상당히 낮은 수준인데 최근 각종 급여의 수급률 변동에 따른 것이다. 박형수·전병목(2009)의 추계기준연도인 2007년에 비해 2009년의 각종 급여 수급률은 크게 하락하였기 때문이다. 산재보험은 더욱 적극적인 정보공개가 필수적이다. 다른 사회보험들과 비교할 때도 산재보험의 정보공개 수준은 낮은 편이다. 매년 요율조정에도 불구하고 지속적으로 나타나는 큰 폭의 재정수지 흑자 등 더욱 투명화된 정보공개를 통해 합리적인 제도운영방안을 도출해 나갈 수 있을 것이다.

■ 정책시사점

4대 사회보험에 대한 장기재정추계는 동 제도들을 중장기 관점에서 살펴볼 수 있게 하여 제도개선을 추진할 기반을 제공한다. 국민연금을 제외한 다른 사회보험들에 대한 정기적인 중장기 재정전망이 필요하며 이를 바탕으로 단기적인 제도개편을 도모해 나가야 할 것이다. 현재의 단기적인 제도개편은 제도 운영주체의 일방적인 제도확대 논리가 우세할 가능성이 높기 때문이다. 과거사례를 살펴보면 사회보험의 재정상황이 양호할 경우에는 재정전망을 소홀히 하거나 관련 정보의 제공에 소극적인 경향이 있었다. 즉 여유재원을 좁은 범위의 이해 당사자들의 논의를 통해 지출확대에 이용한다. 그러다가 재정상황이 유지불가능하게 될 때에는 재정전망을 통해 요율인상 등의 필요성이 높음을 주장하였다. 이러한 단기적 시각의 제도 확대 논리를 극복하기 위해 보다 정기적인 재정추계가 필요하다. 이미 정기적인 재정재계산이 이루어지는 국민연금을 제외한 건강보험, 고용보험, 산재보험에 대해서는 적극적인 정보공개와 함께 정기적인 재정추계가 필요하다.

국민연금의 경우, 중장기 국가계획의 기초가 되는 재정계산제도에 대한 기본모형의 이해가능성을 높이고 평가할 수 있는 과정을 마련할 필요가 있다. 현재와 같이 정교한 모형의 구축 및 운용에는 더욱 세밀한 부문에서 기초가정을 요구하게 되는데, 이 경우에는 합리적인 가정을 위한 근거가 부족할 때가 많기 때문이다. 현재와 같이 거대하고 복잡하여 개인연구자가 이해하기 어려운 모형의 결과를 향후 제도개선의 기준지표로 이용할 때 모형의 추계오류에 따른 문제가 심각해질 수 있다. 특히 국민연금 제도개선 등 관련된 모든 논의에서 기초자료를 독



B5번형/ 198면
2010. 12

점하고 있는 국민연금연구원의 공식모형이 갖는 영향력이 지대한 상황에서 다른 연구자들이 다양한 결과를 제시하기는 어려울 것이다. 그러므로 향후에는 기존모형에 대한 이해가능성을 높이는 한편 보다 단순하고 이해하기 쉬운 모형들을 통해, 복잡하고 이해하기 어려운 모형의 방향성을 확인할 수 있도록 하는 정책적 노력이 필요하다.

국민연금의 재정문제와 관련해서는 보다 구조적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 재정안정성의 문제는 현 제도구조상의 문제와 과거 고급여를 보장한 결과를 구분하여 검토할 필요가 있다. 제도구조상의 문제라면 적극적으로 제도를 개선하여 국민연금제도의 장기지속성을 유지하는 방안을 강구하여야 한다. 이때 판단기준은 전체 가입자를 대상으로 하기보다 개별 가입자의 수지균형을 분석하는 방법이 적절할 것으로 보인다. 이미 수지균형을 전제로 한 제도 구성이므로 국민 전체를 대상으로 분석범위를 넓힐 필요가 없기 때문이다. 오히려 분석범위의 확대는 앞서 추계모형에서 살펴본 바와 같이 추계결과의 변동을 확대시킬 가능성이 높다. 동시에

수지 불균형 상태의 연금제도하에서 야기된 추가적인 재정부담에 대해서는 국민연금 자체의 재원조달과 함께 다양한 재원 마련 방안을 검토해 보는 것도 필요하다.

향후 국민연금의 구조적인 재정안정성을 확보할 수 있는 방안은 기여율의 상향조정이다. 조기에 기여율을 상향조정하는 방법은 경제전반의 부담을 낮추고 세대 간 불평등을 완화하는 방법이지만 그 속도를 적절히 조절할 필요가 있다. 구조적인 관점에서 재정균형을 달성할 수 있는 요율에 대한 지속적인 연구가 필요하며 2013년 재정계산 과정에 반영할 필요가 있다. 또한 2008년부터 도입된 군복무 크레딧, 출산 크레딧과 함께 지역연금과 연계한 연금지급 등의 제도개선은 향후 상당한 연금지출 수요를 야기하게 된다. 그러나 제도개선에 따른 추가 재원확보 노력은 미흡하여 중기적으로 제도개선의 성격에 부합하는 재원조달방안을 추가할 필요가 있다.

전체 노인의 70% 수준에 적용되고 있는 기초노령연금과의 역할 분담이 필요하다. 기초노령연금은 국민연금의 사각지대 문제를 해소하기 위해 2008년부터 도입되었다. 급여수준은 전체 국민연금가입자 평균소득의 5%를 기준으로 하고 있어 평균소득자에게는 소득대체율 5%에 달하는 제도이다. 동 제도의 미래는 향후 국민연금의 사각지대가 얼마나 해소될 수 있는가에 달려 있다. 기존의 추계모형에서 가정하는 바와 같이 장기적으로 취업자의 80% 이상이 국민연금제도에 가입할 경우에는 기초노령연금 도입 취지가 상실되게 된다. 이 경우 기초노령연금의 재원은 보다 저소득층에 집중된 연금지원제도로 혹은 과거 국민연금제도의 재정불균형을 해소하는 재원으로 이용할 수 있다. 향후 기초노령연금의 재구조화에 대해 많은 논의가 진행될 것으로 보

인다. 이 과정에서 경계하여야 할 것은 기초노령연금을 새로운 보편적 소득지원 방법으로 확대하려는 시도이다. 국민부담이 상당히 증대되는 것에 대한 동의가 이루어지지 않은 가운데 보편적 소득지원 수단을 마련하는 것은 재정부담에 따른 제도역할 축소와 효율성 저하를 야기하기 때문이다.

건강보험 재정추계 결과는 향후 상당한 재원확보 노력과 함께 지출을 제어하기 위한 관리 정책이 매우 중요함을 보여주고 있다. 부담가능성을 감안한 지출목표를 설정할 필요가 있으며 이를 바탕으로 지출관리 정책을 강력히 추진해 나가고, 아울러 신규 재원확보 노력도 병행할 필요가 있다. 건강보험의 추가적인 재원확보를 위해서는 오랫동안 지적되어 왔던 지역 간 부과체계의 형평성 문제를 시급히 해결할 필요가 있다. 직장가입자는 소득이 있는 피부형자의 임금소득에 보험료율이 정률로 부과되고 등록된 피부양자는 수에 상관없이 혜택을 받을 수 있는 데 반해, 지역가입자는 종합소득과 재산을 기준으로 보험료를 부과하고 모든 세대원이 피부양자 자격을 갖기 때문에 보험료 부담이 직장가입자에 비해 높은 편이다. 따라서 보험료 부과체계를 가입자 유형, 피부양자 수 등을 감안하여 공평하게 개편하고, 세율인상보다는 과세기반 및 부과대상 확대를 통한 건강보험료 수입 증대를 먼저 추진할 필요가 있다는 논리가 설득력을 얻고 있다. 아울러 건강보험제도의 재정 안정화를 위해서는 보험료 부과체계 개선에서 더 나아가 지출 측면의 효율화가 절대적으로 필요하다. 진료비 지불제도의 개편(행위별 수가제도에서 포괄수가제/총액예산제로의 전환)과 약가비 절감정책(사용량 규제, 복제약 사용 권장, 약가보상제도 개편)이 재원마련 대책에 선행 혹은 동시에 추진할 필요가 있다.

고용보험의 경우, 외환위기 이후 꾸준한 적립금

증가가 이루어지다가 최근 급격한 지출증가와 경제 위기의 여파로 계정별로 2012년이나 2013년에 적립금 고갈이 예상된다. 이는 2009년 경제위기 이후 지출이 급격하게 증가한 측면도 있지만 2007년부터 수지율이 100%를 넘어선 영향도 있다. 상대적으로 양호한 재정상태를 유지하던 고용보험의 재정수지 악화 원인을 분석하고 필요한 경우 적절한 재량 지출 관리대책을 강구할 필요가 있다.

산재보험의 경우, 보다 적극적인 재정 관련 자료의 공개가 필요하다. 과거 10여 년 이상 기여금수입이 지출규모를 넘어서고 있음에도 기금 관련 통계가 제공되고 있지 않다. 특히 최근 3개 연도에는 수입 대비 지출비율이 70% 수준을 유지하고 있어 기여요율의 타당성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 매년 산재발생률을 감안하여 요율을 조정하고 있다는 점을 감안하면 지속적인 재정수지 흑자를 기록하는 것은 타당성을 지니기 어렵기 때문이다. 산재보험 제도의 재정 관련 변수에 대한 보다 자세한 정보공개와 함께 기금운용에 관한 세밀한 접근으로 제도 전반의 투명성을 높여 나갈 필요가 있다.

마지막으로, 장기적으로 보험료 부과방법을 단순화할 수 있는 방안을 검토하여 운영의 효율성을 높여 나가야 할 것이다. 이러한 의미에서 2011년부터 시행될 사회보험 징수통합은 구체적인 틀을 갖추어 나간다는 측면에서 바람직하다 할 수 있다. 그러나 여전히 부과체계의 상이성으로 인해 징수통합의 시너지효과를 기대하기에는 무리가 있으므로 부과대상 및 방법의 통일성을 높이는 방안을 강구해 나갈 필요가 있다. 또한 사회보험 재정상황을 모니터링할 수 있고, 통합 사회보험 재정 데이터를 구축하여 관리하는 등 상호간에 시너지 효과를 높일 수 있는 사회보험 운영방식을 고안해 나가야 할 것이다. KIPF

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-10 『사회보험 재정전망과 정책과제』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

자본이득과세제도의 정비에 관한 연구

- 금융자산에 대한 자본이득세를 중심으로 -

홍범교 / 한국조세연구원 선임연구위원

김진수 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 요약

1. 주식양도차익 과세제도

상장주식 양도차익과세제도의 도입에 대한 논의는 이미 오래 전부터 있어 왔다. 우리나라에서 주식 양도차익에 대해 비과세하기로 한 것은 주식시장의 육성을 통하여 금융시장을 발전시키기 위한 부득이한 조치였다. 그러나 이제 주식시장이 선진국 시장과 견줄 수 있는 현 시점에 이르러 세부담의 형평성과 분배정의를 위하여 주식양도차익에 대해 과세하는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 상장주식 양도차익에 대한 비과세를 고려한 형평성의 추구는 현행 집합투자증권의 수익에 대한 과세체계를 복잡하게 만드는 요인이 되고 있으며, 파생상품과세제도의 정비에도 걸림돌이 되고 있다. 따라서 금융자산에 대한 양도차익과세제도를 정비하기 위해서는 상장주식양도차익과세제도의 도입이 그 첫 단추가 된다고 하겠다.

상장주식양도차익 과세제도의 도입 시 가장 우려되는 것은 주식시장에 미칠 충격이다. 단기적인 소폭의 충격은 별 문제 없으나, 장기적이며 대폭적인

충격이 발생한다면 그 가능성이 확률상 매우 작더라도 여타 금융시장 및 우리나라 경제에 미치는 파급효과를 고려할 때, 제도 도입에 대하여 신중할 수밖에 없다. 주식양도차익과세제도의 도입이 가져올 영향에 대하여 그 결과를 확정적으로 예상할 수 있는 계량적인 방법은 없다는 것이 정책당국의 고민을 깊게 하고 있다.

그러나 시가총액, GDP, 경제인구 대비 투자자 수 등 우리나라의 자본시장의 성숙도, 우리나라의 경제력, 최근 금융위기 이후 주식시장의 극복과정 등을 고려해 볼 때, 상장주식양도차익 과세제도를 도입할 수 있는 일차적인 여건은 이미 형성되어 있다고 보는 것이 타당하다. 이렇듯 제도 도입의 당위성에 대해서도 이미 공감대가 형성되어 있다고 본다면 남은 과제는 ‘어떻게(how)’에 있다.

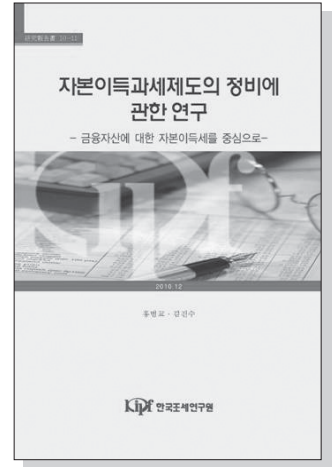
본 보고서에서는 거래세에서 양도세로의 전환에 성공한 유일한 국가인 일본의 경험에서 그 해답을 찾고 있다. 즉 비과세의 범위를 점진적으로 축소하는 방식으로 투자자들이 적응할 수 있는 기간을 부여하고, 도입 초기에는 사실상 거래세와 마찬가지로 원천분리과세제도를 선택할 수 있는 선택권을 주고, 손실공제와 이월공제를 허용함으로써 새로운

제도 도입의 충격을 완화할 수 있는 여지를 투자자들에게 부여하는 것이다. 어느 날 갑자기 거래세제도를 양도세제도로 바꾸는 것이 아니라, 일정기간에 걸쳐 점진적으로 제도를 전환한다면 성공적으로 주식양도차익 과세제도를 도입할 수 있을 것이다. 상장주식양도차익 과세제도의 성공적 도입은 파생금융상품에 대한 과세제도의 정비를 수반하고, 금융자산에 대한 양도세 제도 정비의 기본적 조건을 충족시킬 수 있을 것이다.

2. 파생금융상품 과세제도

파생금융상품에 대한 과세제도도 상장주식양도차익 과세제도와 함께 정비되어야 할 것이다. 1996년에 우리나라에서 최초로 주가지수 선물거래가 시작된 이래, 주식시장과 마찬가지로 파생금융상품시장의 육성과 발전이라는 목적하에 파생금융상품은 비과세 대상이 되었다. 주식시장과 달리 파생상품 시장에서는 거래세마저도 부과되지 않고 있다. 우리나라의 파생금융상품 시장이 개장 후 수년 만에 세계적인 거래 규모의 시장으로 성장한 데는 이러한 비과세 정책도 일정 부분 기여했다고 본다. 그러나 이제 KOSPI200 선물과 옵션 시장이 세계적으로 가장 거래가 많은 시장 가운데 하나에 속할 만큼 성장한 현재에도 아무런 세금이 부과되지 않고 있는 것은 분명 비정상적인 상황이라고 하겠다.

현물시장과 파생상품 시장을 연계한 투자전략들이 수시로 사용되고 있는 상황에서 양 시장의 균형을 맞추기 위해서는 두 시장에서 거래되고 있는 금융자산들에 대한 양도차익과세도 연계하여 도입하여야 할 것이다. 이미 금융자산 소득에 대하여 포괄적으로 과세하고 있는 대부분의 OECD 회원국들의 제도를 살펴보면 실무적으로도 파생금융상품에 양



B5번호/ 235면
2010. 12

도차익과세제도를 도입하는 데 문제가 될 것은 없다는 것을 알 수 있다. 다만 현재 현물주식시장에서 양도차익이 과세되지 않고 있고, 앞으로 시행되더라도 점진적인 이행에 따른 시간이 필요한 만큼, 과도기적으로 파생금융상품에 대한 거래세를 부과하는 것을 대안으로 제시할 수 있다.

3. 상속세의 자본이득세로의 전환

한편 자본이득세제의 정비와 관련하여 상속세 제도를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 상속세를 폐지하고 이를 자본이득세로 대체해야 한다는 주장들이 제기되어 왔기 때문이다. 이러한 주장들은 상속세는 사망시점에 과세되는 비논리적이며 비도덕적인 사망세이고, 피상속인이 부담한 소득세와 이중과세라는 점을 논거로 들고 있다. 또한 자본축적과 경제성장을 저해하는 등 여러 측면에서 경제에 악영향을 미치고, 중소기업의 지속성을 저해한다는 것도 이러한 주장의 핵심으로서 이론적으로 타당한 면이 있다.

피상속인으로부터 상속인에게 재산이 이전될 때 상속세를 과세하는 것은 상속재산 전체에 대해 과세되기 때문에 소득세와 이중과세되는 부분이 있다. 즉, 상속재산 전체에 대해 상속세를 과세하는 것은 상속재산의 가치상승분에 대해서만 과세하는 것이 아니라 상속재산을 취득한 기본재원에 대해서도 다시 과세를 하는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 상속재산에 대해서 상속세를 과세하는 것보다는 자본이득세를 과세하는 것이 타당하다. 상속재산의 형성과정에서 소득세가 과세되었지만 그 재산의 가치상승분에 대해서는 과세되지 않았으므로 상속재산의 가치상승에 대해 자본이득세가 과세되어야 한다.

그러나 우리나라는 자본이득세제가 제대로 정비되어 있지 않기 때문에 상속세의 자본이득세로의 전환은 아직 시기상조라고 본다. 자본이득과세제도의 미비로 상속재산의 가치상승분이 제대로 과세되지 않는 상태에서 상속세를 폐지한다면, 상속세가 목적으로 하는 기회균등의 가치와 능력위주의 사회구조를 보장할 수 없게 되는 등 우리 사회에 바람직하지 않은 영향을 미칠 것이다. 따라서 상속세를 자본이득세로 전환하기 위해서는 그 이전에 자본이득세제의 정비가 선행되어야 할 것이다.

II. 정책시사점

그동안 꾸준히 발전을 거듭한 우리나라의 경제는 이제 선진국의 문턱에 있다고 할 만큼 소득수준을 비롯한 여러 가지 척도에서 높은 점수를 받고 있으며, 자본시장의 성숙도라는 측면에서도 이미 선진국 시장에 도입했다고 보아도 무방하다고 생각된다. 선진국의 자본시장과 비교해 볼 때, 그 규모가 뉴욕이나 런던과 같은 국제금융거래의 중심지에는

못 미치지만, 자본시장의 개방으로 국제적인 자본이 자유롭게 거래되고 있으며, 파생금융상품의 거래가 활발하게 일어나고 있고, 거래 인프라에 있어서도 세계적인 수준의 IT기술을 사용하고 있는 등 성숙된 시장이라고 보기에 무리가 없다.

따라서 이제 이론적으로 보거나, 현실적으로 보아서 자본시장에서 발생하는 소득에 대하여 비과세할 단계는 지났다고 보며, 과세 형평성의 차원에서 그리고 사회 정의의 차원에서도 주식양도차익과 파생상품 양도차익에 대하여 과세해야 한다는 데 사회적 공감대가 형성되어 있다고 본다. 주식양도차익 과세제도의 도입은 파생금융상품에 대한 과세제도를 정상화한다는 의미에서도 필수적인 요소이며, 최근 급증하고 있는 집합투자에 대한 세제를 정비하는 데에도 반드시 필요한 요소이다.

주식이나 파생상품에 대한 자본이득세의 도입이 반드시 필요한 것이라면, 문제는 이러한 제도의 변화가 주식시장을 비롯한 금융시장, 더 나아가 우리 경제에 치명적인 충격을 주지 않도록 하고, 동시에 과도한 세수의 감소를 초래하지 않는 방법을 모색하는 것이다. 주식양도차익 과세제도의 도입이 우리 경제에 미칠 영향에 대하여 계량적으로 정확히 예측할 수 있다면 더 할 나위없이 좋겠지만, 불행히도 그러한 방법은 존재하지 않는다. 그러나 다행히 현실적으로 우리가 배울 수 있는 실례가 있으니, 바로 일본의 경험이 그것이다.

일본은 우리와 마찬가지로 거래세제도를 가지고 있다가 양도소득세 체계로의 전환에 성공한 유일한 나라이다. 일본은 주식에 대한 양도소득세제를 도입하기에 앞서 점진적으로 비과세의 범위를 축소하여 왔으며, 양도소득세의 도입 시에도 거래세와 마찬가지로 형태의 원천분리과세제도를 함께 도입하여 제도 변환의 충격을 완화시켰다. 또한 거래세율을

낮추되, 10년간 거래세와 양도소득세를 병행하여 세수에 미치는 영향도 최소화하였다. 결국 일본이 신고분리과세로 주식양도소득세제를 완전히 정비하기까지는 도입 후 10년 이상의 기간이 소요되었으며, 도입 이전에 점진적으로 비과세 범위를 축소 한 기간까지 합산한다면 수십 년이 걸렸다고 볼 수 있다.

제도 도입의 당위성에 대해서 공감대가 형성되어 있는 상황에서 남은 과제는 ‘어떻게(how)’에 있으며, 그 해답은 일본식의 점진적인 제도 변환이다. 즉, 어느 특정 시점에 갑자기 주식양도차익 과세제도를 도입하는 것이 아니라, 지금부터 도입방식을 점진적인 방식이 되도록 설계하여 도입하는 것이다. 비과세의 범위를 점진적으로 축소하고, 제도 도입 초기에는 거래세와 마찬가지로 원천분리과세제도를 병행하여 투자자에게 주는 충격을 완화할 수 있는 여지를 주는 것이 ‘어떻게(how)’에 대한 해답이라고 할 수 있다.

금융거래가 투명해지고, 경제의 지속성장 가능성이 높다면 우리나라의 자본시장의 매력은 앞으로도 지속될 것이다. 세제의 변경은 단지 주변 요소에 지나지 않기 때문에 경제의 기초체력이 튼튼함에도 불구하고 세제의 변화로 인하여 시장이 지속적이고 치명적인 충격을 받을 가능성은 거의 없다고 본다. 세제의 변화로 인한 단기적인 충격이라면 앞으로 또 수년간을 기다리더라도 그러한 충격을 완전히 배제한다고 보장할 수 없기는 마찬가지이다. 우리는 1993년에 금융실명제를 전격 도입한 경우에도 당초 예상과 달리 시장에 미치는 영향은 단기적인 충격에 지나지 않은 경험을 갖고 있다. 국제적으로 과세당국 간의 공조가 강화되고, 거래의 투명성이 나날이 제고되는 상황에서 개인적으로 현금을 보관하고 있지 않은 이상, 금융시장에서 자본이 이탈할

수 있는 선택의 여지도 매우 제한적이라고 하겠다.

따라서 제도 변경의 충격을 일정 기간에 걸쳐 분산할 수 있는 도입 방안의 설계가 중요하다. 이러한 점진적인 변화는 적어도 수년의 기간이 필요한 만큼 제도 도입을 위한 첫 단계는 빠른 시일 내에 시작 하더라도 무방하다고 본다. 예를 들면, 현행 상장주식 대주주의 범위를 지분율 3% 또는 지분총액 100억원 이상에서 지분율 3% 또는 지분총액 50억원 이상으로 낮추는 것이 첫 단계가 될 수 있겠다.

주식과 파생금융상품에 대한 양도차익과세제도는 우선 분리과세의 형태로 도입하고, 궁극적으로 종합과세를 지향할 것인가 하는 문제는, 제도 도입 후의 경험을 바탕으로 재검토할 문제라고 본다. 최근 조세경쟁으로 자본소득에 대하여 우대세율을 적용하는 이월적 소득세제를 이미 채택한 나라들도 있고, 이에 대한 논의가 지속되고 있는 만큼 시간을 두고 보다 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

한편, 자본이득세와 관련하여 상속세를 폐지하고 자본이득세로 대체해야 한다는 주장들도 제기되어 왔다. 상속재산은 피상속인이 동 재산을 축적하는 과정에서 소득세 등을 납부하였는데, 가치상승분이 아닌 상속재산 전체에 대하여 사망시 상속세를 부과하는 것은 이중과세의 여지가 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우, 자본이득세제가 제대로 정비되어 있지 않기 때문에 상속세의 자본이득세로의 전환은 아직 시기상조라고 생각된다. 그것은 상속세가 불완전한 자본이득세제를 보완하는 역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 상속세를 자본이득세로 전환하는 방안은 자본이득세제의 정비가 선행되고 난 후에 재검토해야 할 것이다. KIPF

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-11 『자본이득과세제도의 정비에 관한 연구』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

지하경제 규모의 측정과 정책시사점

안종석 / 한국조세연구원 선임연구위원 외

1. 지하경제의 개념

지하경제는 국민의 경제활동 중에 정부의 공식통계에 잡히지 않는 부분, 즉 정부가 공식적으로 인식하지 못하는 경제활동을 말한다. 이렇게 정의하면 그 뜻이 명확하지만 실제로 그것을 어떻게 추정하느냐 하는 관점에서 정의하려면 매우 복잡하고 어려운 문제들에 봉착하게 된다.

국민들의 경제활동 가운데 정부가 포착하지 못하지만 중요한 비중을 차지하는 것이 불법적인 활동과 시장에서 거래되지 않는 경제활동이다. 불법적인 경제활동은 경제주체가 자신의 행위를 의도적으로 감추기 때문에 정부가 그 활동을 포착하기 어렵다. 가사노동 등과 같이 시장에서 거래되지 않는 경제활동은 거래 자체가 발생하지 않기 때문에 정부가 그 활동은 포착할 수 없다. 그러므로 지하경제에 대한 추정은 시장에서 거래되는 경제활동 중에서 국가의 공식통계에 잡히지 않는 거래 규모를 추정하는 데 초점을 맞춘다.

시장에서 거래되는 경제활동이 국가의 공식적인 통계에 포착되지 않는 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 단순한 누락이나 오류일 수도 있고, 경제주체

가 의도적으로 감추기 때문일 수도 있는데, 지하경제의 추정은 후자, 즉 경제주체의 의도에 따라 공식적인 통계에 포함되지 않는 부분을 추정하는 데 목적이 있다. 즉, 지하경제의 추정은 국민이 수행하는 합법적이며 시장에서 거래되는 경제활동 중 세금을 회피하기 위해 또는 노동 관련 규제 등 각종 규제를 회피하기 위해 국가가 인식하지 못하도록 감추어진 부분을 추정하는 것이라고 할 수 있다.

2. 추정방법과 본 연구의 의의

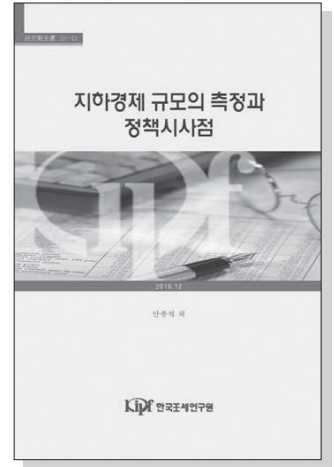
지하경제는 정의상 통계로 명확하게 드러나는 것이 아니므로 매우 다양한 방법을 사용하여 추정하는데, 추정 결과들의 정확성을 확인할 방법이 없어 어느 방법이 가장 우수한지도 입증할 수 없다. 기존의 방법론상의 문제점을 개선한 새로운 방법들이 계속 개발되었지만 아직은 모든 문제로부터 자유로운 방법이나 대부분의 학자들이 공감하는 우월한 방법은 존재하지 않는다. 이 점을 고려하여 본 연구에서는 특정 방법에 의존하지 않고 다양한 방법으로 지하경제 규모를 추정하였다.

추정 방법 중 한 가지는 탈세 또는 세금의 회피가

지하경제 발생의 중요한 원인이라는 점에 초점을 맞춰 탈세 규모를 추정하고 이를 통해 지하경제 규모를 유추하는 것이다. 이때 앞서 언급한 ‘국가의 공식 통계에 포함되지 않는 부분’이라는 지하경제의 정의에서 말하는 국가의 공식 통계는 국세청의 과세신고자료이며, 과세신고자료에 포착되지 않은 부분이 지하경제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 세금의 탈루를 추정하는 방법으로 3가지 추정치를 제시하였다. 하나는 통계청에서 발표하는 가계조사자료와 국세청의 과세자료를 비교하여 사업소득자의 과표탈루율을 추정하고 이를 근거로 부가가치세 탈루율도 추정한 것이다. 다른 2가지는 산업연관표상에 나타난 자료와 국세청의 자료를 비교하여 세금의 탈루율을 추정하였다.

본고에서 중점적으로 사용한 또 다른 방법은 DYMIMIC으로 불리는 구조방정식 모형을 통해 지하경제 규모를 추정하였다. 앞서 세금 탈루율 추정 방법이 세금 포탈이라는 하나의 원인과 탈루율이라는 하나의 지표에 초점을 맞춰 지하경제 규모를 파악하려는 것인 데 비해 모형 추계 방법은 지하경제를 유발하는 다양한 원인과 지하경제를 나타내는 다양한 지표를 종합적으로 고려하여 구조방정식을 만들고 그 구조방정식을 추정함으로써 지하경제의 규모를 추론하는 방법이다. 그러므로 앞서 언급한 다른 방법들에 비해 포괄적이며 종합적인 분석이라고 할 수 있다. 세금 포탈 외에도 금융시장, 노동시장에서의 규제 등 다양한 원인이 고려되고 통화량과 GDP 등 다양한 지표가 분석 대상이 된다.

전체적으로 볼 때 본 보고서는 지금까지 지하경제 추정에 사용된 주요 방법을 모두 동원하여 우리나라 지하경제의 규모를 추정하고 그 결과를 총체적으로 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 그리고 우리나라에서는 지하경제 규모 추정에 대한 연구가



B5번형/ 200면
2010. 12

그다지 활발하게 진행되지 않아 최근의 경제상황을 반영한 추정 결과가 별로 없는데, 본 보고서는 최근의 자료를 사용하여 추정 결과를 업데이트하고 과거와 비교하여 지하경제 규모가 어떻게 변화하여 왔는지를 검토하였다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 마지막으로 본 보고서는 이미 개발되어 국내외에서 많이 활용되는 추정방식을 활용하여 지하경제 규모를 추정하였지만 기존의 방식을 그대로 사용한 것은 아니며, 각각의 방법이 가진 문제점을 개선하여 나름대로 추정방법의 발전에 기여하고자 노력하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 추정방법에서의 가장 큰 변화는 제 V장의 DYMIMIC 모형 추계에서 찾을 수 있다. Schneider 교수는 자신이 개발한 DYMIMIC 모형을 활용하여 세계 각국의 지하경제 규모를 추정하고, 매년 갱신하여 국가별 지하경제 규모의 변화추이를 발표하고 있다. 본 연구에서는 Schneider 교수의 DYMIMIC 모형 추정 방법을 활용하되 ① Schneider 교수가 사용한 변수 대신 우리나라의 경제상황과 특성을 잘 나타내는 변수들을 사용하여 ② 새로운 모형을 설정하고 ③ 횡

단면 분석이 아닌 시계열 분석을 함으로써 ④ 우리나라의 지하경제 규모 변화 추이와 지하경제를 결정하는 요인들을 분석하였다.

3. 지하경제 규모 추정 결과

본 연구에서 수행한 추정 결과들을 아주 간략하게 요약하면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 이 표에 나타난 추정 결과를 통해 파악할 수 있는 특징적 현상을 정리해 보면 첫째, 추정 결과는 사용한 가정과 추정 방법에 따라 매우 다양하게 나타나므로 특정 지표 몇 개만 가지고는 지하경제의 규모에 대한 윤곽조차 파악하기 어렵다는 점이다. 소득세 탈루 규모만을 지하경제라고 보면 지하경제 규모가 5% 미만으로 판단되며, 화폐수량 방정식을 통해 추정한 지하경제 규모는 17~18% 수준이다. DYMIMIC 모형 추정 결과도 화폐수량 방정식을 이용한 경우와 유사한 것으로 나타나는데, 이는 DYMIMIC 모형을 추정한 결과 나타난 지하경제 지수(index)를 GDP의 비율로 환산하는 과정에서 화폐수량 방정식을 통해 추정한 지하경제 규모의 GDP 대비 비중을 벤치마크로 삼았기 때문에 나타나는 현상이다. 엄밀하게 이야기하면 본 연구에서 추정한 DYMIMIC 모형은 지하경제의 변화를 보여주는 지표를 추정할 뿐 GDP의 일정 비율로 표현되는 지하경제 규모를 추정하지는 않는다.

둘째, 어떤 방법을 사용하든 지하경제 규모는 이전에 비해 많이 축소되었는데, 특히 2000년대 들어 빠른 속도로 축소된 것으로 나타났다. 특히 DYMIMIC 모형 추정 결과는 1990년대 이전에는 거의 30%에 육박하였던 지하경제 규모가 1990년대에는 25% 내외로 축소되고, 2000년 이후에도 매년 축소되어 2008년에는 17.1%가 되었다. 이것은 우리

나라의 지하경제 규모가 28% 수준이며, 최근 수년간 증가하는 추세를 보여주었다는 Schneider 교수의 추정결과와 상이한 것이다. 우리나라의 지하경제 규모 축소는 경제의 발전 외에도 정부가 추진한 투명성 제고 노력의 성과라고 할 수 있다. 특히 1990년대의 지하경제 규모 축소는 금융실명제, 부동산실명제 등 경제 투명화를 위한 노력의 성과로 판단되며, 2000년대 이후의 과표 탈루율 축소와 지하경제 규모 축소는 신용카드 사용 활성화, 현금카드제도의 도입 등 과세 투명성 제고를 위한 노력이 성과를 보인 것으로 판단된다.

<표 1> 지하경제 추정 결과 요약

추정방법	사용자료	추정 결과(2008년)	변화추이 등
지출·소비분석	가계조사자료, 국세통계자료	<ul style="list-style-type: none"> • 사업소득세 탈루율 : 17~23% • 탈루 규모 : GDP의 2.3~3.1% (22조~29조원) 	
산업연관표 분석	산업연관표, 국세통계자료	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세 수입 탈루율 : 29.9% • 부가가치세 탈루율 : 5.6%¹⁾ 	2000년 54.4% 2000년 15.5%
화폐수량 방정식	한국은행 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 지하경제 규모 : GDP의 18.6~18.9% 	1990년 26% 내외 2000년 20% 내외
DYMIMIC 모형	다양한 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 지하경제 규모 : GDP의 17.1% 	1990년 28.7% 2000년 23.7%

주: 1) 2005년

4. 정책시사점

본 연구의 제 V 장에서는 지하경제의 규모 축소를 위한 정책방향과 관련하여 2가지 중요한 추정을 하였다. 먼저 화폐수량 방정식을 통해 추정한 지하경제 규모를 종속변수로 하고 지하경제의 규모에 영향을 줄 것으로 판단되는 정책을 대변하는 변수들

을 독립변수에 포함시켜 이 정책변수들이 지하경제 규모에 미치는 영향을 추정하였다. 추정 결과를 보면 신용카드 사용액과 현금영수증 사용액의 GDP 대비 비중이 지하경제에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 금융시장 규모 변수에 대한 추정계수는 예상한 것과 같이 음(-)의 추정치가 추정되었으나 통계적 유의성이 낮다. 국민부담률의 경우에도 예상한 바와 같이 정의 추정치가 추정되었으나 통계적 유의성이 낮다. 자영업자 수는 예상과 달리 음(-)의 추정계수가 추정되었으며, 이 역시 통계적 유의성이 낮다.

DYMIMIC 모형 추정 과정에서도 유사한 변수들을 사용하여 지하경제에 영향을 주는 정도를 추정할 수 있었는데, 추정 결과를 보면 금융시장 변수가 지하경제 규모에 유의한 영향을 준 것으로 나타났다. 즉, 금융시장의 확대가 공식경제의 비중을 확대하고 지하경제의 비중을 축소하는 데 기여한 것으로 나타났다. 다른 정책변수의 추정계수는 통계적 유의성을 확보하지 못하였다.

이상의 결과는 앞서 지하경제 규모의 변화 추이와 관련하여 설명한 내용을 회귀분석을 통해 확인하는 것이라고 할 수 있다. 1990년대 이후 우리나라의 지하경제 규모는 상당히 축소되었으며, 경제 발전과 함께 투명한 경제를 위한 정책적 노력이 이러한 성과를 거두는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다. 특히 1990년대에는 금융실명제와 부동산실명제를 통한 금융시장의 개혁이, 2000년대 들어서는 신용카드 및 현금영수증 사용 확대가 중요한 역할을 하였다. 이는 향후 정책에서도 금융시장 활성화 및 금융시장에서의 거래 투명성 제고, 신용카드와 현금영수증 사용 독려를 통한 세원 투명성 제고를 위해 더욱 노력해야 함을 시사한다. 특히 신용카드 사용이 이미 상당한 정도로 확대되었다는 점을 고려

할 때 현금영수증 사용의 확대를 위해 더욱 노력하여야 할 것이다.

본 연구에서는 지하경제에 영향을 주는 중요한 요인들을 분석에 포함시켜 지하경제의 변화 요인을 파악하고 그로부터 정책시사점을 도출하고자 노력하였다. 그러나 통계자료의 제약 등으로 지하경제에 영향을 주는 요인을 모두 고려하지 못하고 제한적으로 사용할 수밖에 없었다. 본 보고서에서 검토하지 못한 변수 중에서 다른 문헌에서 지하경제에 영향을 주는 중요한 요인으로 인식되는 변수들로 노동시장의 규제, 공공서비스의 질, 그 외 다양한 행정규제, 조세에 대한 도덕성 등 문화적인 요인이 있다. 그리고 조세와 관련해서는 조세부담률 외에도 직접세와 간접세 비중이 중요하다. 직접세는 납세자가 직접 인식하는 세금이어서 세금을 회피하려는 동기가 강하므로 직접세 비중이 높으면 지하경제 규모가 크다. KIP

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 10-12 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.



주요국의 조세동향

동향 11-10

요약

- EU 집행위원회(EU Commission)는 전자세금계산서 활성화를 위한 제도 개선 작업을 추진중임
 - 제도 개선 노력의 일환으로, EU 이사회(EU Council)는 2010년 7월, 부가가치세 시행지침(Directive 2006/112/EU) 중 전자세금계산서 관련 규정을 개정함
- 네덜란드 재무부는 법인세율 인하 등을 포함하는 세제정책보고서를 발표함
 - 세제정책보고서에는 법인세법, 소득세법, 부가가치세법 등의 개정에 대한 검토가 포함됨
 - 입법적인 절차는 2011년 말 이후에 그 절차를 진행할 예정임

1. EU 집행위원회의 부가가치세 전자세금계산서 제도 개선

- EU 집행위원회(EU Commission)는 2020년까지 EU 역내 전자세금계산서의 광범위한 도입을 목표로 전자세금계산서 제도 개선 작업을 수행중임
 - 현재 EU 회원국 내 일부 대규모 사업자들은 전자세금계산서를 도입하여 운영중에 있으나, 유럽 전체 사업자의 대부분에 해당하는 중소기업 사업자들의 전자세금계산서 도입률은 낮은 편임
 - 전자세금계산서 활성화를 위해 EU 집행위원회는 전자세금계산서 전문가 조직(Expert Group on e-Invoice)¹⁾을 설립 및 운영하고, 이해관계기관과의 회의 및 포럼을 주기적으로 개최하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있음
- 이와 같은 제도 개선 노력의 일환으로, EU 이사회(EU Council)는 2010년 7월, 부가가치세 시행지침(Directive 2006/112/EU) 중 전자세금계산서 관련 규정을 개정함
 - 이번 시행지침 개정을 통해 전자세금계산서의 광범

1) 31명의 전문가로 구성된 전자세금계산서 전문가 그룹은 2008년 초 발족하여 2009년 말까지 전자세금계산서 활성화에 관한 법률 체계, 사업상 요건, 네트워크 및 표준 서식에 대한 분석을 실시함

위한 도입을 위한 제도적 기반이 마련됨

가. 전자세금계산서 제도 개선 배경

- 전자세금계산서란 부가가치세의 부과에 있어 필요한 정보를 기재한 세금계산서를 전자적 형식(electronic format)으로 발행 또는 수령한 것을 의미함²⁾
- EU 집행위원회는 EU 시장경제의 경쟁력 제고를 위해 전자세금계산서 활성화 및 제도 개선 방안을 모색하기 시작함
 - 종이세금계산서가 전자세금계산서로 전환되면 세금계산서 처리절차가 통합 자동화되므로 EU 회원국 간 거래절차가 간소화되고, 대금연체 및 세금계산서 오류가 감소되며, 인쇄 및 우편 비용과 같은 행정 비용이 절감됨
 - 종이세금계산서에서 전자세금계산서로의 전환은 6년간 약 2,400억유로³⁾에 이르는 경제적 효과를 발생시킬 것으로 예상됨
 - 현재 전체 세금계산서의 80~90%가 종이세금계산서로 발행되고 있으며, 그 비용은 11.3억~16.5억유로에 이르는 것으로 추정됨⁴⁾

나. 시행지침(Directive 2006/112/EU)의 개정

- 부가가치세 시행지침의 개정을 통해 “전자세금계산서(electronic invoice)”라는 용어가 시행지침에 명시되었고, 전자세금계산서의 정의가 기존보다 포괄적인 범위로 개정되어 전자세금계산서의 도입 장벽이 낮아짐

- 시행지침 제217조의 개정을 통해 “전자세금계산서(electronic invoice)”라는 용어가 명시됨
 - 개정 전 시행지침에서는 전자세금계산서가 “전자방식의 전송 또는 제공(transmission or provision by electronic means)”이라고 명명됨
 - 전자세금계산서의 정의가 “전자적 형식(electronic format)으로 발행 또는 수령되는 세금계산서”로 개정되어, 그 범위가 보다 확장됨
 - 개정 전 시행지침에서는 세금계산서가 “전자기기(electronic equipment)를 이용하여 유선, 무선, 광학 및 기타 전자기적 방법(electromagnetic means)으로 자료를 처리, 저장하기 위해 수신인에게 자료를 전송, 제공하는 것”이라고 정의됨

- 시행지침 개정을 통해 전자세금계산서의 적용요건이 폐지되어 전자세금계산서 도입이 보다 용이해짐
 - 기존 시행지침 제233조에는 자격 인정을 받은 선진화된 전자서명(advanced electronic signature) 시스템이나 전자 자료 교환(electronic data interchange) 시스템을 사용하는 경우에만 전자세금계산서로 인정된다는 요건이 명시되어 있었음
 - 제한적인 시스템 적용 요건이 전자세금계산서 도입을 저해한다는 판단하에 금번 시행지침 개정에서 이러한 적용 요건을 폐지하고, 선진화된 전자서명 시스템 및 전자 자료 교환 시스템을 전자세금계산서 통제 기술의 일례로 명시함
- 금번 시행지침 개정을 통해, 종이세금계산서와 전자세금계산서를 동일하게 취급하는 근거 규정이 마련됨
 - 개정된 시행지침은 2013년 1월 1일부터 적용될 예정임

2) EU VAT Directive 2006/112/EU, Article 217
 3) Capgemini, SEPA: potential benefits at stake
 4) Capgemini, SEPA: potential benefits at stake



다. 향후 전자세금계산서 제도의 개선방향

- 전자세금계산서의 광범위한 도입을 위해서는 법률, 상호 운영성, 표준 서식 제정과 같이 다양한 측면에서 추가적인 개선이 필요한 실정임
 - 부가가치세 시행지침 이외에도 전자세금계산서가 영향을 미칠 수 있는 회계, 감사, 개인정보 보호, 자료 보관, 관세 분야에 대한 법률 검토가 동반되어야 함
 - EU 회원국 간 상이한 전자시스템 사용으로 야기되는 비효율 및 비호환 문제를 해결하기 위해 EU 회원국 간 상호 운용 가능한 전자시스템에 대한 종합적인 검토가 필요함
 - 현재 EU에는 전자세금계산서에 대한 표준 서식이 존재하지 않아 사업자들이 복수의 전자세금계산서 양식을 이용해야 하는 비효율이 초래되고 있으므로, 표준 서식의 제정이 시급한 것으로 판단하고 있음
- EU 집행위원회는 전자세금계산서 활성화에 대한 의견을 발표하고, 전자세금계산서 제도의 향후 개선 방향을 제시함
 - 2010년 12월 2일, EU 집행위원회는 “유럽을 위한 전자세금계산서 편익 획득(Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe)”이라는 의견서(communication)⁵⁾를 발표함
 - 이 의견서는 유럽의 전자세금계산서 제도 현황과 그 문제점, 향후 개선 방향에 대한 내용을 포함함
 - 의견서를 통해 EU 집행위원회는 다음과 같은 개선 방향에 따라 전자세금계산서 제도를 개선해 나갈 의

지를 표명함

- 전자세금계산서 제도에 대한 EU 회원국들의 동일한 해석과 이해를 지원함
- 특정 산업부문(패션, 자동차, 수송, 물류)에 대한 전자세금계산서 대규모 시행 도입을 통해 디지털 공급사슬에 속한 중소기업의 참여를 증대시킴
- 거래업체와 서비스 제공업체가 행동 강령(Code of Practice)을 통해 상호 운영 가능한 전자세금계산서 운영방안을 모색하도록 독려함
- 시장에서 단일의 표준 데이터 모델을 도입하고, 국제표준기구가 이러한 데이터 모델의 도입을 지원하도록 조율함

2. 네덜란드의 ‘세제정책보고서’ 발표

- 네덜란드 재무부는 2011년 4월 14일 세제정책보고서를 발간함⁶⁾
 - 세제정책보고서는 현재의 세법규정을 수정하기 위한 논의를 그 내용으로 하고 있음
 - 세제전문가들은 세원 확대를 통한 세율(개인소득세율과 법인소득세율) 인하를 기대하고 있음
 - 세제정책보고서에 대한 입법적인 개정안은 연말 이후에 제시될 예정임
- 세제정책보고서는 법인세, 소득세, 부가가치세 등 주요 세제에 대한 검토의 내용을 담고 있음
 - 법인세의 주요 검토내용은 법인세율의 인하, 외국투자자가 일정 규모 이상의 부채 조달을 통하여 네덜

5) 의견서의 정식명칭은 “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe”임
 6) “De Fiscale agenda Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestrijding belastingstelsel”

란드 회사를 인수하는 경우에 일정 규모 이상의 부채에 대한 손금산입을 제한, 고정사업장(Permanent Establishments, PE) 소득에 대한 면제임

- 소득세의 주요 검토내용은 소득공제와 세액공제의 축소를 위한 연구, 현재의 누진세율인 33%, 42%, 52%를 각각 30%, 40%, 50%로 인하하는 방안에 대한 연구, 전문경영자 활용을 위한 집약화, 특별 최저세율 도입에 대한 연구임
- 부가가치세의 주요 검토내용은 부가가치세의 저세율인 세율 6%를 8%로 인상, 19%의 부가가치세율의 도입 가능성 조사, 무알콜 음료수에 대한 부가가치세 폐지, 소기업에 대한 부가가치규정의 개정임
 - 현재 규정은 1억년 과세 재화와 서비스 공급에 대한 부가가치세 총액이 1,883유로를 초과하지 않는 경우에는 부가가치세 신고 면제를 신청할 수 있음
 - 소기업의 기준을 부가가치세 총액이 아니라 매출액 기준으로 변경할 것을 고려하고 있음
- 유명무실한 세제인 포장세(packaging tax) 등에 대한 폐지를 고려하고 있음
 - 폐지가 고려되고 있는 세제로는 포장세(packaging tax), 물유행세(water tape tax), 토지물세(ground water tax), 낭비세(waste product tax)가 있음

- 법인세의 주요 검토내용을 좀 더 자세하게 살펴보면 아래와 같음

가. 법인세율 인하

- 현재 법인세율 25%를 24%로 인하하고자 함
- 보고서에 따르면 법인세율 인하를 고려하고 있지만 법인세 세원을 확장하여 세수는 감소하지 않을 것으로 보고 있음

- 보고서에서는 법인세율은 감소시키면서도 다른 조치를 통해서 세수를 마련하는 안을 제시함

나. 인수시 초과이자비용에 대한 공제 제한

- 현행 네덜란드 세법에 의하면, 동일체인 인수회사의 이자비용을 피인수회사의 이익에서 공제할 수 있도록 함
 - 인수회사와 피인수회사가 실질적인 동일체일 경우 피인수회사의 인수와 관련하여 인수회사가 부담한 부채의 이자비용을 피인수회사의 이익에서 공제할 수 있도록 하고 있음
- 그러나, 보고서에 따르면 일정 기준을 초과하여 부채를 조달하여 인수를 하는 경우에는 이자공제를 제한하도록 하고 있음
 - 인수회사의 부채에 대한 이자비용은 피인수회사의 이익을 초과할 수는 없음
 - 또한 부채/자본비율(debt-to-equity ratio)이 일정률을 넘지 않으면, 500,000파운드 이하의 이자비용에 대해서는 한도 없이 공제 가능함
 - 일정률에 대해서는 해당 보고서에서는 제시되지 않았지만 부채 대 자본이 3대1이 될 것으로 예상됨

- 보고서에 따르면 특정 이자공제의 제한이 영향을 주기 때문에 변화가 필요한 부분에 대해서는 아직까지 연구가 계속되고 있으며, 해당 연구의 결과가 6월 14일에 발표될 것이라고 언급하고 있음

다. 국경과세시스템(territorial tax system)

- 현행 네덜란드 세법에 의하면 납세자는 전 세계 소득에 대하여 과세됨



- 만약 네덜란드 납세자가 외국에 고정사업장을 가지고 있다면, 외국 고정사업장의 소득은 네덜란드 납세자의 전 세계 소득에 포함됨
- 현재에는 네덜란드 납세자가 네덜란드에 100의 이익과 국외 고정사업장(PE)에 40의 손실이 있다면 법인세는 60에 대하여 발생하고 국외 고정사업장(PE)에 향후 이익이 발생한다면 그 이익은 국내소득과 합산하여 과세됨
- 보고서에 따르면 네덜란드 정부는 완전한 국경과세시스템(territorial tax system) 도입을 계획하고 있음
 - 국경과세시스템(territorial tax system)에 의하면 외국에 고정사업장 실적이 네덜란드 납세자의 소득에 포함되지 않음
 - 따라서 국외 고정사업장(PE)에서 발생한 손실은 네덜란드 납세자의 과세소득에서 공제되지 않음
- 이와 관련한 EU법은 국외 고정사업장(PE)에서 발생한 손실을 국외 고정사업장(PE)의 최종적인 중단 시점에 공제할 수 있도록 하고 있음
 - 정책보고서는 과도기적인 규칙에 대해서는 논의하지 않았지만, 국외 고정사업장(PE)의 이익을 면제로 재분류함에 따른 국외 고정사업장(PE)의 손실은 과도기적인 규칙을 적용할 필요성이 있을 것임

동향 11-11

요약

- 프랑스 정부는 5월 11일에 조세부담 최고한도(tax shield) 폐지, 미실현 자본이득에 대한 출국세(exit tax) 신설 등의 내용을 담고 있는 2011년 수정 예산안(modified 2011 budget bill)을 채택함
- 이탈리아 정부는 2011년 3월 14일에 주거용 자산의 임대소득에 대하여 단일세제(flat tax)를 선택할 수 있게 한 Legislative Decree No. 23을 발표함
- 아일랜드 정부는 지난 2011년 5월 19일에 주로 세제혜택을 통한 경쟁력 강화와 고용창출에 초점을 두고 있는 2011 재정법(Finance Bill 2011)을 발표함

1. 프랑스 정부의 2011년 수정 예산안 채택

- 프랑스 정부는 5월 11일에 2011년 수정 예산안(modified 2011 budget bill)을 채택함
 - 주요 내용으로는 조세부담 최고한도(tax shield)의 폐지, 미실현 자본이득에 대한 출국세(exit tax) 신설, 상속세·증여세 세율 인상, 자산보유세 감소 등임
 - 본 예산안은 7월 중순 경에 프랑스 의회에서 심의될 예정임
 - 다음은 2011년 수정 예산안의 주요 개정사항임

가. 조세부담 최고한도(tax shield)의 폐지

- 직접세 부담의 최고한도 규정이 2011년부터 폐지됨
 - 현행 제도에서는 직접세의 총부담액이 납세자의 직전연도 소득의 50%를 초과하지 못하도록 하고 있음
 - 직접세에는 소득세, 자산세, 부유세, 거주세(dwelling tax), 추가사회부담금이 포함됨
- 또한 2012년부터 부유세를 부담하는 거주자(individuals)는 그 거주자가 부담하는 직접세의 총부담액이 직전연도 소득의 50%를 초과할 경우 부유세의 환급을 신청할 수 없음

나. 미실현 자본이득에 관한 출국세(Exit Tax) 신설

- 프랑스 거주자가 유가증권에 대한 자본이득을 회피하기 위하여 해외로 이전 후 지분을 처분하는 경우 출국세가 소급적용됨
 - 적용대상자는 ① 가족과 함께 직접적·간접적으로 최소 1%의 회사 지분을 보유하는 프랑스 거주자나 ② 법인세를 부담하는 법인에 대한 직접·간접 지분 평가액이 1.3백만유로를 초과하는 프랑스의 거주자임
 - 출국세는 미실현된 자본이득에 대해서 적용됨
 - 출국 8년 후에 유가증권을 양도하거나 납세자가 귀국하는 경우에는 출국세의 납부를 면제받거나 환급받을 수 있음

다. 상속세·증여세 세율 인상

- 상속세·증여세의 세율이 다음과 같이 인상됨

과표구간(EUR)		세율(%)	
		개정 전	개정 후
7,953	미만	5	5
7,953	-	11,930	10
11,930	-	15,697	15
15,697	-	544,173	20
544,173	-	889,514	30
889,514	-	1,779,029	35
1,779,029	이상	40	45

자료 : <http://www.legifrance.gouv.fr/>, Tax Analyst

- 또한 증여자의 연령에 비례한 세액공제제도가 폐지됨
 - 현행 제도에서는 증여자가 증여 시점에 65세 이하인 경우 법정연령의 직계비속을 위하거나 직계비속이 없는 경우 4촌 조카를 위한 현금 증여금액은 31,395유로까지 소득공제하고 있음

라. 자산보유세 감소

- 납세자의 기초적인 거주와 관련된 주택의 부수토지에 대한 토지세(land tax)는 2012년부터 가치분 소득의 50%를 초과할 수 없도록 함
 - 현행 제도는 가치분 소득의 상한이 없음
- 외국인(foreigner)이나 프랑스 국적상실자(expatriates)는 그의 프랑스 원천소득이 총소득의 75%에 미달할 경우에는 프랑스의 별장(vacation home)의 부수된 토지 임대가액의 20%를 자산보유 관련 세금으로 납부하여야 하는 규정이 신설됨
 - 프랑스에 거주 후 외국으로 이사한 사람은 위 규정의 적용이 면제됨
 - 다만, 외국으로 이사한 사람은 거주를 이전하기 전 10년 중 최소한 3년은 프랑스에 거주하여야 함



2. 이탈리아 임대소득에 대한 단일세제(flat tax) 도입

- 이탈리아 정부는 2011년 3월 14일에 임대소득에 대하여 단일세제(flat tax)를 적용할 수 있게 한 Legislative Decree No. 23을 발표함
 - 임대소득의 단일세제는 임대시장의 상당수를 차지하는 개인적 소유자(private property owner)의 임대소득세 계산의 간소화 등을 위하여 도입됨
 - 임대소득의 단일세제는 4월 7일부터 시행됨
 - Legislative Decree No. 23에 따르면 이탈리아의 납세자는 총임대소득에 대해 단일세율을 적용하여 납부세액을 계산할 수 있음
- 단일세제를 적용한 임대소득에 대한 납부세액은 연간 임대수입에 대해 21%(일부 주택은 19%)를 곱하여 계산됨
 - 현행 통합세법(TUIR) 제37조상 일반규정에 따르면 건물의 임대소득세는 ① 이탈리아 과세당국이 계산한 가상의 소득(phantom income)과 ② 실제 임대소득에서 15%의 필요경비를 공제한 금액 중 큰 금액(Max(①, ②))에 대해서 누진세율을 적용하여 계산됨

구분	현행 제도	단일세제
선택가능성	강제적용	선택적용
적용대상 자산	모든 종류의 자산	거주용 자산
납세자	모든 자산 소유자	개인적 소유자 (Private Property Owners)
세율	0~43%	19~21%
필요경비 공제	15%	불가능
과세금액	임대소득의 85% (15%의 필요경비 공제)	임대소득 100%
유·불리	연간 임대소득이 28,000 유로보다 낮은 납세자가 유리함	연간 임대소득이 28,000 유로보다 높은 납세자가 유리함

3. 아일랜드 2011 재정법 발표

- 아일랜드 정부는 지난 2011년 5월 19일 재정법(Finance Bill 2011)을 발행함
 - 이는 2011 예산안(Budget for 2011)에서 발표된 내용 외에 여러 세법개정 사항을 포함하고 있으며, 주로 세제혜택을 통한 경쟁력 강화와 고용창출에 초점을 두고 있음

가. 연구개발 세액공제 환급 한도 인상

- 기업의 국내 연구개발투자를 촉진하기 위해 연구개발 세액공제의 환급 한도가 인상됨
 - 현재 아일랜드는 연구개발비용을 지출한 내국법인이 당기 사업연도 및 직전 사업연도에 연구개발 세액공제를 모두 적용받을 만큼 충분한 과세소득을 창출하지 못한 경우, 초과된 세액공제분을 현금으로 환급해 주는 제도를 운용해 오고 있음
 - 환급금액은 ① 해당법인이 지난 10년간 납부한 법인세 누적금액과 ② 당기 사업연도의 미지급 급여(payload liabilities) 중 큰 금액을 한도로 함
 - 미지급 급여에는 원천징수제도(pay as you earn, 이하 PAYE)에 따라 징수되는 근로소득세가 포함됨
 - 2011 재정법에서는 PAYE 제도하에 원천징수된 근로소득세 이외에도 사업자가 납부해야 하는 총근로소득세(income levy), 주차세(parking levy)¹⁾ 및 보편적 사회부담금(universal social charge, 이하 USC)이 미지급 급여의 범위에 포함됨
 - 또한 당기 사업연도의 미지급 급여뿐만 아니라 전기

1) 지정된 도시지역에서 사업자가 제공한 주차장 시설을 근로자가 이용하는 경우, 사업자는 근로자가 지급한 시설 사용료에서 일정 금액을 원천징수하여 주차세(parking levy)를 납부해야 함.

미지급 급여도 합산한 금액을 적용하여 한도를 산정하게 됨

- 이는 환급 한도를 인상시키는 효과를 지님
- 이 규정은 재정법 시행일 이후 개시하는 사업연도부터 적용됨

나. PRSI 부과와 폐지 및 저소득 근로자에 대한 징수율 인하

- 주식연계보상(share based remuneration)에 대한 소득비례 사회보험금(pay-related social insurance, 이하 PRSI)의 부과가 폐지됨
 - 아일랜드 사업자는 근로자에게 지급하는 소득에 대해 일정 징수율을 적용하여 PRSI를 원천징수하고 납부해야 함
 - 아일랜드는 2011년부터 근로자가 수령한 주식연계보상에도 PRSI를 부과할 예정이었음
 - 그러나 사업자의 과도한 비용부담에 대한 우려와 반발로 2011 재정법에서는 주식연계보상에 대한 PRSI 부과 규정이 폐지됨
 - 다만, 2011년 1월 1일 이전에 서면 계약서 없이 수령한 주식연계보상에 대해서는 4%의 PRSI가 계속 부과됨
- 주급이 356유로 미만인 저소득 근로자에 대한 PRSI 징수율이 8.5%에서 4.25%로 50% 인하됨
 - PRSI 징수율 인하로 사업자의 인건비 부담이 절감되고 그에 따라 고용이 창출될 것으로 기대됨
 - 이 규정은 2011년 7월 1일부터 2013년 12월 31일까지 적용될 예정임

다. 연금 기금세 부과

- 고용확대 자금 마련을 위해 일시적으로 연금 기금(pension fund)의 시장가격(market value)에 연 0.6%의 연금 기금세(pension levy)가 부과됨
 - 연금 기금세는 2011년부터 2014년까지 일시적으로 부과될 예정임
 - 0.3%씩 연 2회 부과되며, 2011년의 첫 번째 납부기한은 2011년 7월 25일임
 - 공공부문 연금 기금에는 연금 기금세가 부과되지 아니함
 - 이는 국고 기금(exchequer funds)에서 공공부문 연금 기금 운용자금을 조달하기 때문임
 - 2011년에 대한 시장가격 평가기준일은 2011년 5월 19일이며, 이후 연도는 매년 1월 1일 또는 이에 앞선 회계연도 개시일을 평가기준일로 보기로 함
- 이에 연금 기금 관계자들은 연금 기금세 부과가 연금 기금 시장 활성화에 악영향을 미칠 것이라는 우려를 표명하고 있음
 - 확정 급여형(Defined Benefit) 기금 운용자는 고용인에게 추가비용을 부과하여 세금을 전가할 가능성이 있으며,
 - 확정 기여형(Defined Contribution) 기금 가입자의 경우 기금을 해지하거나 신규 가입을 회피할 가능성이 있다고 봄

라. 부가가치세율 인하 및 항공 여행세 폐지

- 관광산업 활성화와 일자리 창출을 위하여 여행, 문화와 관련된 서비스에 대한 부가가치세율이 인하되고, 항공 여행세(air travel tax)가 폐지됨
 - 아래 열거된 특정 서비스 이용료에 대한 부가가치세



율이 현행 13.5%에서 9%로 인하됨

- 호텔 및 숙박시설
- 레스토랑 및 음식공급 서비스
- 음식 및 음료의 테이크아웃(takeaway) 서비스
- 극장, 음악회, 축제 및 놀이공원, 전시회의 입장
- 운동시설
- 미용실
- 신문 및 잡지 구독
- 브로셔, 전단, 프로그램, 카달로그, 안내책자 등의 공급
- 최근 항공 여행자가 크게 증가함에 따라 2009년부터 더블린(Dublin) 공항에서 출발하는 항공기 이용자에게 부과되어 온 항공 여행세가 폐지됨

정책 흐름



- 공공기관 경영실적 호전으로 국가 재정부담 완화에 기여
- 2010회계연도 국가결산보고서 등 국회 제출
- '2011년 1/4분기 중앙정부 통합재정수지(잠정)
- 「교육세법 시행령」 개정 추진

공공기관 경영실적 호전으로 국가 재정부담 완화에 기여

* 본 자료는 2011년 6월 8일 기획재정부 민영화과에서 발표한 「공공기관 경영실적 호전으로 국가 재정부담 완화에 기여」의 전문입니다. (편집자 주)

- 지난 2010년도 공공기관(총 286개)의 재무정보를 분석한 결과, 경기회복 등에 따른 당기순이익 증가로 법인세 납부 및 정부 배당은 증가하였고, 정부로부터의 재정지원은 감소한 것으로 나타남.

기관 유형별 당기순이익 · 법인세 · 정부배당 현황

(단위: 조원)

구분	당기순이익			법인세 납부실적			정부배당수입		
	'08	'09	'10	'08	'09	'10	'09	'10	'11
공기업	0.1	3.6	5.0	1.5	1.3	0.8	0.33	0.06	0.13
준정부기관	2.6	1.4	1.2	0.1	0.2	0.2	0.01	0.03	0.03
기타공공기관	1.8	2.4	4.8	0.7	0.5	1.1	0.00	0.10	0.27
계	4.5	7.4	11.0	2.3	2.0	2.1	0.34	0.19	0.43

- '10년도 286개 공공기관 당기순이익 규모는 11.0조원으로 전년 대비 3.6조원(38.9%) 증가하여 '08년 금융위기 이전 수준으로 회복

* 당기순이익 추이(조원) : (07) 11.5 → (08) 4.5 → (09년) 7.4 → (10년) 11.0

- 당기순이익 증가에 비해 법인세 납부 실적은 전년대보다 소폭 증가(0.1조원, 4.4%)한 2.1조원 수준
- 준정부기관, 기타공공기관의 법인세 납부는 전년대보다 증가했으나 (0.7조원 → 1.3조원)
- 공기업은 당기순이익이 크게 증가('09년 3.6조원 → '10년 5.0조원) 했음에도 불구하고

- 한전 등 6개 공기업에서 세법상 결손*등의 이유로 법인세 납부가 '09년보다 감소 ('09년 1.3조원 → '10년 0.8조원)

* ① 적자 · 이월결손 발생(한전, 석탄공사, 가스공사), ② 세법상 비용 인정(나, 한국수력원자력), ③ 해외자원개발투자에 대한 과세 특례(석유공사)

- 공공기관의 정부에 대한 배당도 기업은행, 산은지주 등 정책금융기관의 경영실적이 호전됨에 따라 21개 공공기관에서 4,276억원을 납입, 전년 대비 2,282억원 증가

* 정부배당수입 추이(억원) : (09) 3,435 → (10) 1,994 → (11) 4,276

- 반면, '10년도 출연 · 출자 · 보조 등 정부지원액은 금융위기가 한시적으로 급증했던 정책금융 등이 정상화됨으로 인해 '09년보다 6.4조원(22%) 감소한 22.2조원 수준

* 정부지원액 추이(조원) : (08) 23.4 → (09) 28.6** → (10) 22.2

- ** '09년 정부지원액은 43.6조원이나 '정책금융공사' 설립으로 인한 현물출자분(15조원) 제외시 정부지원액은 28.6조원
- 최근 재정규모 증가보다 높았던 공공기관 정부지원 규모가 '10년도에는 감소하여, 재정규모 대비 공공기관 지원 비중이 '07년 이후 가장 낮은 수준을 유지

정부지원액(출연·출자·보조) 추이

(단위: 조원)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년
재정 규모* (A)	237.1	262.8	301.8	292.8
공공기관에 대한 정부지원액 (B)	19.5	23.4	28.6	22.2
비중 (B/A)	8.2	8.9	9.5	7.6

* 총지출기준 : 예산·기금의 지출에서 정부 내부지출 및 채무 원금 상환(보존지출)을 제외

참고 1 항목별 상위기관 현황

'10년 당기순이익 증가 상위 기관

(단위: 억원)

기관명	'09	'10	증가액
1 대한주택보증	△7,322	5,507	12,829
2 예금보험공사	4,985	13,835	8,849
3 한국수력원자력	5,204	9,985	4,782
4 한국서부발전	879	2,463	1,583
5 한국거래소	1,945	2,839	894
6 한국남동발전	2,116	2,969	853
7 한국동서발전	1,705	2,416	711
8 한국수자원공사	816	1,421	605
9 한국전력기술	826	1,413	586
10 인천국제공항공사	2,668	3,242	574

'10년 정부지원액 감소액 상위기관

(단위: 억원)

기관명	'09	'10	감소액
1 한국정책금융공사	150,000	0	△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	0	△7,200
7 한국자산관리공사	6,000	0	△6,000
8 한국철도시설공단	37,936	33,003	△4,933
9 정보통신연구진흥원	4,775	0	△4,775
10 한국주택금융공사	4,030	0	△4,030

'10년 납세실적 상위 기관

(단위: 억원, %)

기관명	'09	'10	증가액
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⁾	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 ²⁾	611	611
9 한국거래소	427	572	145
10 한국동서발전(주)	129	528	399

* 1) 수출입은행: 세법상 결손(파생상품평가이익 과세대상으로 미인정)

** 2) 한국서부발전: '08, '09년 당기순손실로 이월결손금 발생

참고 2 연도별 정부배당수입 현황(일반회계 정부출자기관)

(단위: 억원, %)

유형	기관명	당기순이익		정부배당수입			
		'09회계	'10회계	'10년 실적	'11년 예산	'11년 실적	
공기업	수자원공사	816	1,421	115	60	187	
	가스공사	2,380	2,062	160	174	129	
	조폐공사	5	35	1	1	9	
	관광공사	1,570	1,775	199	306	211	
	감정원	39	29	4	2	3	
	도로공사	562	664	3	3	3	
	석유공사	4,223	2,114	2	1	1	
	부산항만공사	407	769	79	143	158	
	인천항만공사	28	25	5	12	4	
	광물자원공사	213	230	7	4	6	
	한국공항	426	577	-	86	71	
	철도공사	6,486	3,808	-	-	514	
	소계	17,155	13,509	575	792	1,296	
	준정부기관	농수산물유통	84	103	8	7	10
		농어촌공사	664	762	66	57	76
		K O T R A	169	74	24	3	10
K A M C O		933	950	173	141	177	
소계		1,850	1,889	271	208	273	

유형	기관명	당기순이익		정부배당수입		
		'09회계	'10회계	'10년 실적	'11년 예산	'11년 실적
기타공공기관	기업은행	7,105	12,901	1,001	1,097	1,720
	수출입은행	258	667	33	372	92
	울산항만공사	239	206	64	62	57
	산은금융지주	192	9,085	3	185	235
	정책금융공사	-604	4,048	-	-	607
	소계	7,190	26,907	1,101	1,716	2,711
배당기관계(21개)		26,195	42,305	1,947	2,716	4,276
공기업	토지주택공사	4,972	3,733	-	-	-
	한국전력	-777	-614	-	-	-
준정부기관	주택금융공사	358	252	-	-	-
공공기관 이외	서울신문	1	20	-	-	-
	KBS	693	434	-	-	-
	EBS	140	38	-	-	-
합계(27개)		31,582	46,168	1,947	2,716	4,276

참고 3 정부재정기여가 높은 공공기관 (상위 10개)

* 정부재정 기여=법인세 납부 실적+정부 배당실적

(단위: 조원)

공공기관명	당기순이익	법인세 납부실적 (a)	정부 배당 실적 (b)	정부재정기여 (a+b)
중소기업은행	12,901	4,383	1,720	6,103
한국산업은행	10,457	2,619	-	2,619
한국철도공사	3,808	1,804	514	2,317
(주)강원랜드	4,218	1,250	-	1,250
인천국제공항공사	3,242	1,054	-	1,054
한국관광공사	1,775	520	211	731
한국남동발전(주)	2,969	656	-	656
한국서부발전(주)	2,463	611	-	611
한국정책금융공사	4,048	0 ¹⁾	607	607
한국거래소	2,839	572	-	572

* 1) 한국정책금융공사 : 세법상 결손(지분법 이익을 세법상 이익으로 불인정)

2010회계연도 국가결산보고서 등 국회 제출

* 본 자료는 2011년 5월 30일 기획재정부 회계결산과에서 발표한 「2010회계연도 국가결산보고서 등 국회 제출」의 전문입니다. <편집자 주>

- 정부는 감사원의 결산검사를 거쳐 확정된 2010회계연도 국가결산보고서 등을 국가재정법 등 관련 법령에 따라 5. 30일(월) 국회에 제출하였음
 - 국회 제출 결산보고서 : 국가결산, 정부기업회계, 기금, 국가채권, 채무, 국유재산, 물품, 예비비 등 8종 110권
 - '10회계연도 국가결산 추진경과 (법정기한)
 - 총세입부·총세출부 마감 : '11. 2. 10 (2. 10)
 - 국무회의 심의 및 대통령 승인 : '11. 4. 5
 - 감사원 제출 : '11. 4. 8 (4. 10)
 - 감사원 검사결과 접수 : '11. 5. 20 (5. 20)
 - 국회 제출 : '11. 5. 30 (5. 31)

참고 2010회계연도 국가결산 주요 내용

1 세입·세출(일반회계+18개 특별회계)

- **(세입)** 261.2조원으로 예산 대비 5.9조원 초과징수
- **(세출)** 248.7조원으로 예산현액(258.9조원) 대비 96.1% 지출
- **(세계잉여금)** 7.8조원
 - 결산상 잉여금(12.5조원)에서 '11년 이월액(4.7조

원) 제외

회계별 세입·세출 결산 개요

(단위: 억원)

구 분	세입(A)	세출(B)	결산상잉여금 (C=A-B)	이월액 (D)	세계잉여금 (C-D)
총 계	2,612,193	2,486,534	125,660	47,623	78,038
일반회계	2,052,235	1,971,371	80,864	21,350	59,514
특별회계	559,958	515,163	44,796	26,273	18,524

1-1 계속비·예비비·예비금

- **(계속비)** 도로, 항만, 철도 등 17개 사업에 5조 1,954억원 지출
- **(예비비)** 1조 6,928억원 지출, 예산 대비 79.3% 집행
 - 구제역 관련경비(5,569억원), 재해대책비(3,002억원) 등
- **(예비금)** 19억원 지출, 예산 대비 95.0% 집행
 - 특수활동비(13억원), 직무수행경비(3억원) 등

1-2 정부기업특별회계(5개) 재무제표

- **(재정상태)** 자산 64.6조원, 부채 55.1조원, 순자산

9.5조원

- 전기 대비 자산 7.7조원, 부채 7.6조원 증가
- **(재정운영)** 수익 6.8조원, 비용 7.2조원, 손실 0.4조원
- 우체국예금특별회계 등 8개 특별회계에서 0.4조원 이익 시현, 양곡관리특별회계 등 12개 특별회계에서 0.8조원 손실 발생

2 기금(63개)

- **(수입·지출)** 수입·지출액은 총 479.6조원
- **(재정상태)** 자산 970.6조원, 부채 644.4조원, 순자산 326.2조원
- 전기 대비 자산 97.7조원, 부채 45.9조원 증가
- **(재정운영)** 수익 118.0조원, 비용 107.9조원, 이익 10.1조원
- 국민연금 등 39개 기금에서 21.5조원 이익 시현, 외국환평형기금 등 24개 기금에서 11.4조원 손실 발생

3 국가 채권·채무

- **(채권현재액)** 186.0조원으로 '09년 대비 11.2조원(6.4%) 증가
- **(국가채무)** 국가재정법상 국가채무는 373.8조원으로 '09년 대비 27.7조원(8.0%) 증가

4 국가 채권·채무

- **(국유재산현재액)** 317.5조원, 전년 대비 20.7조원(7.0%) 증가
- 전년 대비 유가증권 13.2조원 증가, 건물 4.6조원

증가

- **(물품현재액)** 13.1조원, 전년 대비 1.6조원(13.5%) 증가
- 사무용기기 0.5조원, 운반건설기계 및 차량 0.3조원 증가

5 성과보고서

- **(성과달성 결과)** 성과목표 총 1,153개 중* 969개(84.0%) 달성, 184개(16.0%) 미달성
- * 「2010 성과보고서」 기준 재정사업 전체(일반재정+R&D+정보화)

2011년 1/4분기 중앙정부 통합재정수지(잠정)

* 본 자료는 2011년 5월 27일 기획재정부 재정분석팀에서 발표한 「2011년 1/4분기 중앙정부 통합재정수지(잠정)」의 전문입니다. <편집자 주>

- 2011년도 1/4분기 통합재정수지(누계)를 잠정 집계한 결과,
 - 통합재정수지는 4.4조원 적자, 사회보장성기금을 제외한 관리대상수지는 13.3조원 적자
 - ※ 통합재정수지(△4.4조원)=수입(78.7조원)-지출(83.1조원)
 - 관리대상수지(△13.3조원)=통합재정수지-사회보장성기금 흑자(8.9조원)

- 전년 동기 대비 통합재정수지는 2.6조원(관리대상수지는 6.2조원) 개선
 - 통합재정수입은 조세수입 증가 등으로 전년 동기 대비 2.3조원 증가
 - * 수입 증가(+2.3조) 내역: 조세수입(+4.7조), 세외수입(+0.7조), 사회보장기여금(△3.1조)
 - 1) '11. 1월부터 4대 보험료(국민·건강·고용·산재) 통합징수제도 도입에 따라 기존 연 1회 수납(3월말)되던 고용·산재보험기금의 보험료 수입이 월별로 분산
 - 통합재정지출은 예산대비 집행률 하락(31.6% → 29.7%) 등으로 전년 동기 대비 △0.3조원 감소

2011년 1/4분기 통합재정수지 및 관리대상수지

(단위: 조원, %)

구 분	'10년도			'11년도			증감 (d-b)
	예산(a)	3월(b)	진도율 (b/a)	예산(c)	3월(d)	진도율 (d/c)	
A. 통합재정수입	262.3	76.4	29.1	284.8	78.7	27.6	2.3
B. 통합재정지출	264.3	83.4	31.6	279.5	83.1	29.7	△0.3
C. 통합재정수지 (A-B)	△2.0	△7.0	-	5.3	△4.4	-	2.6
D. 사회보장성 기금수지	28.1	12.5	-	30.3	8.9	-	△3.6
E. 관리대상수지 (C-D)	△30.1	△19.5	-	△25.0	△13.3	-	6.2

* 사회보장성기금: 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해 보상및예방기금, 고용보험기금

「교육세법 시행령」 개정 추진

* 본 자료는 2011년 5월 26일 기획재정부 조세특례제도과에서 발표한 「교육세법 시행령」의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 금융·보험업자에 대한 교육세 과세 시 파생상품 등 거래에 따른 수익금액의 범위를 명확하게 규정하는 내용의 「교육세법 시행령」 개정안을 입법예고(5. 27~6. 16)하였음
- 주요 개정내용은 교육세가 과세되는 금융·보험업자의 수익금액을 계산할 때 외환 매매익과 파생상품·파생결합증권의 손익이 모두 통산됨을 명확히 규정함으로써 납세편의를 제고하려는 것임
- 외환매매익과 외화 파생상품 등의 손익은 현재도 예규(91. 5)에 따라 통산하고 있으나, 금번 시행령 개정을 통해 원화 파생상품·파생결합증권의 손익도 서로 통산이 가능함을 명확히 규정*
 - * 국세예규심사위원회(11. 5. 2)의 결정사항을 「교육세법 시행령」에 반영
- 다만, 파생상품 등의 손익과 해당 파생상품 등의 위험을 회피하기 위한 금융상품(예:유가증권)의 손익을 서로 통산하도록 한 현행 규정은 금융상품의 거래목적에 위험회피·투기 등으로 구분하기 어려운 점 등을 고려하여 삭제함
- 기획재정부는 앞으로 법제처 심사, 차관회의·국무회의를 거쳐 이르면 6월말 「교육세법 시행령」을 공포할 계획이며,
- 개정된 내용은 시행일이 속하는 과세기간분부터 적용됨

| 재정통계 |



- 통합재정수지
- 본예산안 규모(국회예산수정 현황)
- 일반회계 세입세출 예산결산총액

1. 통합재정수지

(단위: 조원, %)

구 분	총수입	경상 수입	자본 수입	총지출 및 순융자	경상 지출	자본 지출	순융자	통합 재정수지	GDP	GDP 대비 (%)	관리 대상수지	GDP 대비 (%)
1980	7.3	-	-	8.5	-	-	-	-1.2	38,775	-3.1	-	-
1981	9.2	-	-	11.4	-	-	-	-2.1	48,673	-4.5	-	-
1982	10.1	-	-	12.3	-	-	-	-2.2	55,722	-4.1	-	-
1983	11.6	-	-	12.5	-	-	-	-1	65,559	-1.5	-	-
1984	13	-	-	14	-	-	-	-0.9	75,126	-1.3	-	-
1985	14.5	-	-	15.2	-	-	-	-0.7	84,061	-0.9	-	-
1986	15.9	-	-	15.9	-	-	-	-0.1	98,110	-0.1	-	-
1987	18.9	-	-	18.6	-	-	-	0.3	115,164	0.2	-	-
1988	23.1	-	-	21.5	-	-	-	1.6	137,112	1.2	1.1	0.9
1989	26.2	-	-	26.2	-	-	-	-	154,753	-	-0.8	-0.5
1990	32.5	-	-	34	-	-	-	-1.6	186,691	-0.9	-2.5	-1.4
1991	37.5	-	-	41.5	-	-	-	-4	226,008	-1.9	-5.2	-2.4
1992	43.8	-	-	45.5	-	-	-	-1.7	257,525	-0.7	-2.9	-1.2
1993	51.5	-	-	50.7	-	-	-	0.8	290,676	0.3	-1.9	-0.7
1994	61.7	-	-	60.4	-	-	-	1.4	340,208	0.4	-1.4	-0.4
1995	72.8	71.6	1.3	71.6	49.8	13	8.7	1.2	398,838	0.3	-2.2	-0.6
1996	85.5	84.2	1.4	84.4	56.2	17.1	11.1	1.1	448,596	0.2	-4.2	-0.9
1997	93.4	92.1	1.3	100.3	62.8	18.8	18.7	-7	491,135	-1.4	-12.8	-2.6
1998	96.7	95.8	0.9	115.4	70.6	20.4	24.4	-18.8	484,103	-3.9	-24.9	-5.1
1999	107.9	106.5	1.4	121	76.8	24.4	19.8	-13.1	529,500	-2.5	-20.4	-3.9
2000	135.8	134.4	1.4	129.3	87.2	22.3	19.8	6.5	603.236	1.1	-6	-1
2001	144	142.7	1.3	136.8	101.7	24.9	10.1	7.3	651.4153	1.1	-8.2	-1.3
2002	158.7	157.2	1.5	136	106.3	29.4	0.4	22.7	720.539	3.2	5.1	0.7
2003	171.9	170.5	1.5	164.3	136.2	30.6	-2.5	7.6	767.1137	1	1	0.1
2004	178.8	177.4	1.3	173.5	145.1	27	1.4	5.2	826.8927	0.6	-4	-0.5
2005	191.4	190.2	1.3	187.9	160.3	24.6	3	3.5	865.2409	0.4	-8.1	-0.9
2006	209.6	208.1	1.5	205.9	173.7	26.5	5.7	3.6	908.7438	0.4	-10.8	-1.2
2007	243.6	241.7	1.9	209.8	169.7	33	7.1	33.8	975.013	3.5	3.6	0.4
2008	250.7	248.8	1.9	238.8	196.9	36.5	5.5	11.9	1,026.4518	1.2	-15.6	-1.5
2009	255.3	252.7	2.5	272.9	209.7	45.1	18	-17.6	1,065.0368	-1.7	-43.2	-4.1

주: GDP통계는 한국은행 ECOS에서 추출하였고, 1999 이전자료는 구계열(2000 기준), 2000~2009은 신계열(2005 기준) 적용.
 자료: 디지털 예산

2. 본예산안 규모(국회예산수정 현황)

(단위: 천원)

회계별	예산안 수정				
	정부제출 예산안	국회 수정액	수정 후 예산안	수정 비율	
1948	1일반	29,726,604	-257,549	29,469,055	-0.9
	2특별	24,292,390	-	24,292,390	-
1949	1일반	58,402,475	-1,079,980	57,322,495	-1.8
	2특별	171,253,385	-5,142,476	166,110,909	-3.0
1950	1일반	111,672,786	-6,087,600	105,585,186	-5.5
	2특별	353,998,750	-79,427,206	274,571,544	-22.4
1951	1일반	331,147,357	1,953,067	333,100,424	0.6
	2특별	1,315,038,463	-69,582,367	1,245,456,096	-5.3
1952	1일반	983,671,363	-1,737,707	981,933,656	-0.2
	2특별	2,335,426,868	48,732,072	2,384,158,940	2.1
1953	1일반	27,853,657	567,200	28,420,857	2.0
	2특별	152,118,492	-1,683,472	150,435,020	-1.1
1954	1일반	56,924,394	-	56,924,394	-
	2특별	418,825,033	188,618	419,013,651	0.0
1955	1일반	89,030,789	-742,363	88,288,426	-0.8
	2특별	744,503,101	-24,938,503	719,564,598	-3.3
1957	1일반	145,325,290	164,166	145,489,456	0.1
	2특별	981,476,170	-20,862,205	960,613,965	-2.1
1958	1일반	268,167,755	-7,263,895	260,903,860	-2.7
	2특별	690,774,906	15,045,996	705,820,902	2.2
1959	1일반	308,741,974	200,000	308,941,974	0.1
	2특별	610,690,085	20,359,599	631,049,684	3.3
1960	1일반	338,449,095	4,845,193	343,294,288	1.4
	2특별	601,297,456	8,118,878	609,416,334	1.4
1961	1일반	446,768,408	-740,616	446,027,792	-0.2
	2특별	562,863,605	-5,479,157	557,384,448	-1.0
1962	1일반	53,417,354	8,311,866	61,729,220	15.6
	2특별	85,867,317	-30,454	85,836,863	0.0
1963	1일반	64,603,442	-22,395	64,581,047	0.0
	2특별	116,079,612	-407,137	115,672,475	-0.4
1964	1일반	60,868,687	-34,233	60,834,454	-0.1
	2특별	122,912,649	-18,935,846	103,976,803	-15.4
1965	1일반	74,234,532	-977,459	73,257,073	-1.3
	2특별	133,934,601	2,668,121	136,602,722	2.0
1966	1일반	109,323,355	-2,397,972	106,925,383	-2.2
	2특별	188,736,985	-2,717,601	186,019,384	-1.4

회계별	예산안 수정				
	정부제출 예산안	국회 수정액	수정 후 예산안	수정 비율	
1967	1일반	152,167,922	-15,535	152,152,387	0.0
	2특별	236,738,929	-6,626,721	230,112,208	-2.8
1968	1일반	209,400,522	26,091	209,426,613	0.0
	2특별	301,109,621	1,403,208	302,512,829	0.5
1969	1일반	304,915,598	-1,223,575	303,692,023	-0.4
	2특별	417,880,958	4,121,179	422,002,137	1.0
1970	1일반	409,013,865	-2,549,841	406,464,024	-0.6
	2특별	515,489,064	1,686,766	517,175,830	0.3
1971	1일반	492,913,735	-3,500,000	489,413,735	-0.7
	2특별	566,902,098	-873,065	566,029,033	-0.2
1972	1일반	598,411,402	-20,046,400	578,365,002	-3.3
	2특별	718,322,776	-3,595,469	714,727,307	-0.5
1973	1일반	614,597,143	-38,664,000	575,933,143	-6.3
	2특별	794,737,495	-25,585,454	769,152,041	-3.2
1974	1일반	725,656,304	-15,006,000	710,650,304	-2.1
	2특별	979,778,820	-5,546,833	974,231,987	-0.6
1975	1일반	1,142,813,305	30,000,000	1,172,813,305	2.6
	2특별	1,333,064,698	17,082,791	1,350,147,489	1.3
1976	1일반	1,857,131,863	-7,810,000	1,849,321,863	-0.4
	2특별	1,976,365,067	-3,288,491	1,973,076,576	-0.2
1977	1일반	2,675,052,732	-15,756,000	2,659,296,732	-0.6
	2특별	1,907,022,105	7,353,793	1,914,375,898	0.4
1978	1일반	3,550,045,513	-33,009,000	3,517,036,513	-0.9
	2특별	2,411,803,639	-16,158,333	2,395,645,306	-0.7
1979	1일반	4,554,981,554	-21,146,000	4,533,835,554	-0.5
	2특별	3,122,917,529	-629,646	3,122,287,883	0.0
1980	1일반	5,843,015,441	-38,954,000	5,804,061,441	-0.7
	2특별	4,207,753,499	-34,938,180	4,172,815,319	-0.8
1981	1일반	7,851,125,306	-	7,851,125,306	-
	2특별	6,168,099,025	-10,192,744	6,157,906,281	-0.2
1982	1일반	9,595,561,070	-17,437,000	9,578,124,070	-0.2
	2특별	5,167,280,419	21,421,433	5,188,701,852	0.4
1983	1일반	10,517,010,480	-100,300,000	10,416,710,480	-1.0
	2특별	5,788,247,406	-1,346,000	5,786,901,406	0.0
1984	1일반	10,966,710,480	-	10,966,710,480	-
	2특별	6,253,983,713	-	6,253,983,713	-

2. 본예산안 규모(국회예산수정 현황) <계속>

(단위: 천원)

회계별		예산안 수정			
		정부제출 예산안	수정액	국회의결액 ¹⁾	수정 비율
1985	1일반	12,275,114,835	-	12,275,114,835	-
	2특별	6,316,157,209	-	6,316,157,209	-
1986	1일반	13,815,337,548	-14,806,000	13,800,531,548	-0.1
	2특별	7,207,265,447	2,793,250	7,210,058,697	0.0
1987	1일반	15,581,504,947	-21,876,000	15,559,628,947	-0.1
	2특별	7,795,826,919	-165,623,701	7,630,203,218	-2.1
1988	1일반	17,541,939,587	-77,511,000	17,464,428,587	-0.4
	2특별	6,620,079,082	-843,667	6,619,235,415	0.0
1989	1일반	19,371,203,588	-142,827,708	19,228,375,880	-0.7
	2특별	9,509,009,106	-108,884,580	9,400,124,526	-1.1
1990	1일반	23,025,432,968	-336,000,000	22,689,432,968	-1.5
	2특별	10,063,185,219	298,200,000	10,361,385,219	3.0
1991	1일반	27,182,493,000	-202,745,000	26,979,748,000	-0.7
	2특별	13,592,459,956	48,303,000	13,640,762,956	0.4
1992	1일반	33,505,029,000	-305,000,000	33,200,029,000	-0.9
	2특별	18,473,646,740	-35,000,000	18,438,646,740	-0.2
1993	1일반	38,050,000,000	-	38,050,000	-
	2특별	23,885,205,464	77,078,000	23,962,283,464	0.3
1994	1일반	43,250,000,000	-	43,250,000,000	-
	2특별	33,589,965,801	270,890,000	33,860,855,801	0.8
1995	1일반	50,141,100,000	-153,185,000	49,987,915,000	-0.3
	2특별	40,630,889,967	-215,770,750	40,415,119,217	-0.5
1996	1일반	58,003,100,000	-41,000,000	57,962,100,000	-0.1
	2특별	45,912,670,092	13,700,000	45,926,370,092	0.0
1997	1일반	67,780,000,000	-201,400,000	67,578,600,000	-0.3
	2특별	50,871,256,581	-179,025,255	50,692,231,326	-0.4
1998	1일반	70,360,300,000	-96,730,000	70,263,570,000	-0.1
	2특별	56,523,745,673	-520,089,000	56,003,656,673	-0.9
1999	1일반	80,570,000,000	-432,200,000	80,137,800,000	-0.5
	2특별	64,833,790,273	13,546,903	64,847,337,176	0.0
2000	1일반	86,736,400,000	-262,392,800	86,474,007,200	-0.3
	2특별	67,932,791,619	-157,549,779	67,775,241,840	-0.2
2001	1일반	94,930,000,000	-805,400,000	94,124,600,000	-0.8
	2특별	66,509,580,312	-253,289,381	66,256,290,931	-0.4
2002	1일반	106,480,000,000	-603,329,000	105,876,671,000	-0.6
	2특별	68,394,059,313	-276,601,221	68,117,458,102	-0.4
2003	1일반	111,657,979,380	-174,881,413	111,483,097,967	-0.2
	2특별	71,385,268,484	-4,565,730	71,380,702,754	-0.01
2004	1일반	117,542,945,454	813,100,000	118,356,045,454	0.7
	2특별	67,597,173,525	69,586,650	67,666,760,175	0.1
2005	1일반	131,511,025,000	2,859,354,000	134,370,379,000	2.2
	2특별	64,234,069,976	-3,647,463,000	60,586,606,976	-5.7
2006	1일반	145,702,873,826	-895,263,387	144,807,610,439	-0.6
	2특별	57,399,737,887	-147,715,759	57,252,022,126	-0.3
2007	1일반	157,987,336,101	-1,469,616,971	156,517,719,130	-0.9
	2특별	44,284,605,009	149,621,000	44,434,226,009	0.4
2008	1일반	176,110,796,770	-1,125,601,544	174,985,195,226	-0.6
	2특별	44,601,640,327	353,694,000	44,955,334,327	0.8
2009	1일반	196,993,667,699	-122,390,000	196,871,277,699	-0.1
	2특별	51,343,171,409	-260,841,450	51,082,329,959	-0.5
2010	1일반	200,781,505,369	501,951,000	201,283,456,369	0.2
	2특별	52,573,002,112	1,477,929,000	54,050,931,112	2.8

주: 1) 회계별 예산총계액 기준
 자료: 기획예산처 「예산개요참고자료」, 각 연도
 기획재정부 「2010 나라살림 예산개요 참고자료」

3. 일반회계 세입세출 예산결산총액

(단위: 1948~51년도 백만원, 1952~61년도 백만원, 1962년도 이후 백만원)

	예산액	세입결산액	세출결산액		예산액	세입결산액	세출결산액
1948	30,039	30,848	30,047	1980	6,466,756	6,635,180	6,486,054
1949	111,197	91,073	91,019	1981	8,040,001	8,174,449	7,907,837
1950	391,455	248,526	242,857	1982	9,313,725	9,525,922	9,178,908
1951	618,250	612,532	580,026	1983	10,416,710	10,735,349	10,180,764
1952	22,780	22,069	21,640	1984	11,172,929	11,828,884	11,072,062
1953	33,666	31,610	29,923	1985	12,532,362	13,008,894	12,406,393
1954	64,526	67,027	64,045	1986	13,800,532	14,699,339	13,796,462
1955	144,780	139,868	138,596	1987	15,559,629	17,883,898	15,794,454
1957	145,489	145,566	141,921	1988	18,429,080	22,040,762	18,025,000
1958	287,129	279,605	278,013	1989	22,046,825	25,590,915	21,653,120
1959	308,942	319,295	309,439	1990	22,689,433	31,304,595	27,436,744
1960	360,562	370,406	351,596	1991	31,382,261	32,928,665	31,283,510
1961	527,048	519,848	509,018	1992	33,200,029	34,534,059	33,362,459
1962	74,081	75,550	73,256	1993	38,050,000	38,583,715	37,268,004
1963	63,123	60,845	59,959	1994	43,250,000	44,935,820	42,794,678
1964	62,969	63,151	62,907	1995	51,881,113	52,927,958	51,498,089
1965	82,534	84,384	81,778	1996	58,822,835	60,275,805	58,480,817
1966	126,138	131,362	125,209	1997	66,706,379	65,959,066	63,962,100
1967	168,288	178,865	167,184	1998	75,582,900	74,641,290	73,225,982
1968	245,164	251,281	242,820	1999	83,685,123	84,280,642	80,509,887
1969	330,609	328,939	328,226	2000	88,736,307	92,602,205	87,464,491
1970	409,690	405,144	403,985	2001	99,180,100	102,018,400	98,668,500
1971	500,821	494,536	491,904	2002	109,629,790	113,380,045	108,918,281
1972	609,263	605,315	602,137	2003	118,132,320	119,675,515	117,222,909
1973	575,933	606,168	569,992	2004	120,139,368	119,646,006	119,646,006
1974	934,594	942,663	929,267	2005	135,215,587	136,459,192	134,207,676
1975	1,419,787	1,446,876	1,374,376	2006	144,807,600	147,866,757	146,962,504
1976	2,083,181	2,219,441	2,019,230	2007	156,517,719	171,172,144	156,517,719
1977	2,869,956	2,990,845	2,739,935	2008	179,553,737	181,587,775	179,553,739 ¹⁾
1978	3,517,037	4,040,546	3,538,675	2009	203,549,740	204,947,465	203,549,740 ¹⁾
1979	5,213,436	5,507,334	5,053,242	2010	201,283,456	201,283,456	201,283,456 ¹⁾

주: 1) 예산규모임

자료: 대한민국정부, 「세입세출총결산」, 1950~58
재정경제부, 「세입세출결산」, 1959~2005
재무부, 「대한민국정부결산관계통계자료」, 제1집, 1961
기획재정부, 「2010 나라살림 예산개요 참고자료」



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

“지방세 체납징수, 제한적 민간위탁해야”

조세연구원 보고서 “소액체납 조회·독촉 위탁”

체납 지방세를 제한적으로 민간에 위탁해 거둬들이는 게 효율적이라는 보고서가 나왔다.

한국조세연구원은 14일 채권추심회사들을 회원사로 둔 신용정보협회가 용역 발주한 ‘지방세 체납징수 업무의 민간위탁에 대한 연구’ 보고서에서 “제한된 범위에서 체납 지방세의 징수 업무를 민간에 맡기는 게 타당하다”고 주장했다.

보고서는 “현행 정부조직법과 지방자치법에 따르면 조사, 검사, 점정, 관리 등 국민의 권리·의무와 직접 관계 되지 않는 사무는 민간에 위탁할 수 있다”고 설명했다.

보고서는 “그러므로 강제처분 등 법률행위가 아닌 조회, 독촉, 방문, 전화, 안내장 송달, 재산조사, 변제 촉구 등의 사실행위에 대한 민간위탁이 가능하다”고 밝혔다.

보고서는 “체납액이 많고 고질적·상습적인 체납자는 담당 공무원이 중점적으로 체납액을 정리하고 있는 만큼 이를 제외한 일반적인 소액 체납을 중심으로 민간위탁하는 게 바람직하다”고 제안했다.

다만 “체납 지방세 징수를 민간에 위탁하려면 민간 채권추심회사의 징수능력이 매우 중요하다”며 “적절한 민간 위탁 기관을 고르는 방식과 절차를 마련해야 한다”고 덧붙였다.

채권추심회사의 자산건전성, 매출액, 전문성, 민원발생

빈도 등을 주요 평가 항목으로 삼을 수 있다고 예시했다.

체납 지방세 징수 업무를 민간에 위탁하는 방안은 채권추심업체의 전문성과 경험을 살려 징수율을 높이는 자는 기획재정부와 개인정보 침해 및 체납자 인권침해를 우려하는 행정안전부가 이견을 보이는 등 지난해부터 논란이 되고 있다.

우리나라의 지방세 체납 누적액은 2008년 기준 3조 4천96억 원으로 지방세 부과액의 6.9%를 차지했으며, 지자체가 매년 소멸시효가 지나거나 체납자가 세금을 낼 능력이 없다고 판단해 결손 처리한 지방세는 2008년 한 해 8천423억 원으로 집계됐다.

특히 2008년 결손액 가운데 23.5%는 그 해에 발생한 체납액으로, 지자체 간 경쟁을 위해 충분히 거둘 수 있는 세금도 결손 처리해 징수율을 높이는 등 부작용도 적지 않게 지적되고 있다.

(연합뉴스 2011-6-14일자)

“담배·술·사행산업 조세 더 확대하라”

조세연구원, 복지재원 조달에 활용

담배·주류 및 사행산업 분야의 조세를 늘려 복지재원을 조달해야 한다는 주장이 나왔다. 또 수익자 부담원칙

하에 4대 보험 등 사회보장기여금 수준을 높이고 추가적인 세원 확보 수단이 필요한 것으로 지적됐다. 정부도 중장기적으로 주류세를 늘리는 방안을 검토 중이다.

전병목 한국조세연구원 기획조정실장은 8일 서울 청계천로 예금보험공사에서 열린 한국국제경제학회 세미나에서 “(복지 지출을 위한) 추가 재원 조달을 위해서는 자연세수를 최대한 활용하되 담배, 주류, 사행산업 등 외부성 교정차원의 세목들을 통해 보다 적극적인 세원 확보가 바람직하다.”고 지적했다.

현재 주류세와 담배세는 부과되고 있고, 사행산업은 부분적으로 조세를 부과하고 있다. 주류세는 탁주가 5%, 과실주 30%, 맥주·소주·위스키는 72% 수준이며 지난해 세수 규모는 2조 8783억원이었다.

담배는 전체 가격을 2,500원으로 가정할 때 부가가치세 227원, 담배소비세 641원, 지방교육세 320원 등이다. 담배소비세의 세수 규모는 2009년 3조원이었다. 사행산업은 경륜·경마·경정이 매출액의 16%, 카지노는 3.5%를 세금으로 거두고 있으며 복권의 세금은 없다.

정부는 현재 이 중 중장기적으로 주류세를 올리는 방안을 검토 중이다. 한 관계자는 “선진국에 비해 주류세가 낮다는 판단 하에 인상을 고민 중”이라면서 “하지만 아직 복권 등에 세금을 거두는 방안은 검토하지 않고 있다.”고 말했다.

(서울신문 2011-6-9일자)

조세 이해도는 고소득층이 높지만 성실납세 의향은 저소득층에 뒤져

세금에 대한 국민의식 조사

동서고금을 막론하고 세금을 많이 내는 이들이 탈세 유

혹도 많이 받는 법이다. 우리나라 또한 예외가 아니다.

조세연구원이 2008년 5월과 지난해 3월 두 번에 걸쳐 조사한 ‘국민 납세의식’ 결과는 고소득층(연소득 4,000만원 이상)과 저소득층(연소득 4,000만원 미만) 사이 간극을 보여준다. 2008년 1차 조사는 25~64세의

2,339명, 지난해 2차 조사는 2,200명을 각각 대상으로 설문 조사한 결과를 항목별로 100점 만점으로 점수화했다. 100점에 가까울수록 납세의식이 높은 것으로 평가된다.

먼저 ‘성실납세 의향’을 살펴보면 고소득층은 2차 조사에서 66.8점을 받아 71.1점의 저소득층에 미치지 못했다. 1차 조사에서도 고소득층(64.3점)은 저소득층(67.9점)에 뒤졌다. 3년간 실제 탈세 여부와 가상의 상황을 전제로 한 성실납세 여부를 종합한 지표인 ‘납세 순응행위’ 역시 고소득층은 2차 조사에서 63.8점을 기록해 64.5점의 저소득층을 간발의 차로 넘지 못했다. 반면 1차 조사에서는 고소득층(64.7점)이 저소득층(63점)을 상대적으로 여유 있게 앞섰다.

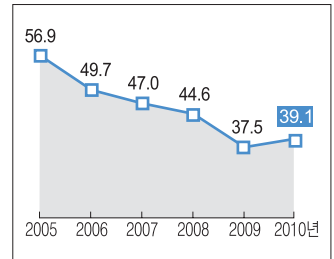
고소득층은 조세 형평성에 대해 상대적으로 부정적인 인식을 보였다. ‘조세형평도’ 항목에서 고소득층은 1, 2차 각각 39.9점과 42.1점을 받은 데 비해 저소득층은 이보다 높은 45.1점과 45.8점을 기록했다. 소득이 많을수록 세금을 비해 정부로부터 받은 혜택이 적고, 소득이 비슷한 부류와 비교해 납세 부담이 크다고 느꼈다는 얘기다.

연구원 측은 “통계적으로 항목별 연관성은 유의미하지 않았다”면서도 “성실납세 의식이 높을수록 실제로 세금도 잘 낸다는 사실은 기존 연구에 의해 증명된 바 있다”고 밝혔다.

국민 납세의식에서 또 한 가지 주목할 지표는 납세자

고소득 자영업자 소득 탈루율(적출률) 추이

(단위: %)



*자료: 국세청(기획 세무조사 결과)

가 세금에 대해 얼마나 정확하게 알고 있는지 나타내는 '조사이해도'다. 조세이해도는 높은 반면에 조세형평도가 낮은 집단은 그만큼 탈세를 저지를 가능성이 크기 때문이다. 고소득층의 조세이해도는 1, 2차 조사(59.4점, 50.1점) 모두 저소득층(39.9점, 42.1점)보다 높았다.

(세계일보 2011-6-1일자)

“법인세 감세 근로자도 수혜... 예정대로 추진을”

원윤희 조세연구원장 인터뷰

정치권에서 법인세 감세 철회가 핫이슈로 부상하고 있는 가운데 원윤희(54) 한국조세연구원장은 22일 서울신문과 가진 인터뷰에서 “우리나라의 최고 소득세율은 다른 국가보다 낮지만 최고 법인세율은 다른 국가보다 높다.”면서 법인세 감세는 예정대로 진행해야 한다고 강조했다. 최고 소득 구간에 대한 소득세(35%)와 법인세(22%)를 각각 2% 포인트 내리기로 한 감세를 철회할 경우 확보되는 세수는 소득세 6,000억원, 법인세 3조 9,000억원으로 총 4조 5,000억원인 것으로 추산됐다. 소득세는 감세 철회로 얻는 세수가 적고, 법인세 감세는 대주주나 경영진이 효과를 독점하는 것이 아니라는 점에서 소득세 감세는 철회하고 법인세 감세는 예정대로 진행해야 한다는 것이다. 다음은 일문일답.

◆ 내년으로 예정된 감세를 철회해야 한다는 논쟁이 뜨겁다.

- 법인세 감세는 유지하는 것이 바람직하다. 감세해도 총 법인세수의 증가가 예상되고 고용 정책의 핵심인 기업 유치를 위한 국가 간 경쟁, 국가정책의 신뢰성 등을 감안해야 한다. 법인세 감세 효과는 대주주나

경영진에만 가는 것이 아니고 근로자나 소비자에게도 전달된다.

소득세는 세원으로서의 기능이 약하고 소득격차 축소 등에 대한 요구 등을 감안할 때 여러 대안들이 논의될 필요가 있다.

◆ 법인세를 그동안 내렸지만 세수만 줄고 효과가 없었다는 지적이 있다.

- 감세 효과는 장기적으로 봐야 한다. 법인세를 낮추면 법인에 투자한 사람들의 소득이 늘어 경제활동이 더 활성화될 수 있다. 1981년 40%였던 법인세율이 현재 22%까지 낮아졌지만 국내총생산(GDP) 대비 법인세 수는 같은 기간 동안 2%에서 4%로 높아졌다.

경제협력개발기구(OECD)의 실증분석 결과에 따르면 조세부담률을 1% 포인트 줄이거나 재정규모를 GDP 대비 1% 정도만 감축하면 경제효율성 제고 및 투자 촉진 등으로 경제활동인구 1인당 GDP 증가율을 0.6~0.7% 포인트 올릴 수 있다. 세율을 낮춘다고 해서 세수가 줄어드는 것은 아니다.

세율은 세수뿐만 아니라 경제활동 촉진효과, 세무행정, 경제환경의 변화 등을 고려하는 정책이다.

◆ 소득세 과세표준 구간에 대한 조정이 필요하다고 하는데.

- 근로소득자 중 세금을 안 내는 사람이 절반에 가깝다는 것은 분명 문제지만 면세점 1,200만원 이하는 자영업 부문의 과세 불투명성과 같이 봐야 한다. 우리나라의 전체 세수 중 개인소득이 차지하는 비중은 15.0%로 영국 30.1%, 미국 37.9% 등에 비해 매우 낮다.

◆ 최고 소득세율은 다른 나라와 비교해 어느 정도인가.

- 최고 소득세율 35%가 적용되는 과표구간인 8,800만

원 초과는 다른 나라와 비교해 높지도, 낮지도 않다. 다만 그동안 금액 변화가 적었다는 점에서 조정 필요성이 제기되고 있는 것이다. 과표 구간 신설을 고려해 볼 만하다.

과표를 1억 2,000만~1억 5,000만원 초과로 설정하고 8,800만원 초과부터 그 미만까지는 예정대로 소득세율을 2% 포인트 내려 33%로 적용하고 신설 구간은 35%를 유지하는 방안이다.

◆ 대기업 계열사의 일감 몰아주기에 대한 과세는 가능한지.

- 세법을 정비해 과세해야 한다. 2004년 도입된 상속·증여 포괄주의와 같이 세법에 근거를 마련할 필요가 있다.

일감을 아웃소싱하거나 하도급업체를 선정할 때 불공정한 업체 선정 혹은 가격조정이 있었다면 공정거래 차원에서 먼저 접근할 수 있다. 계약행위상의 문제라 시장질서 유지 측면에서 공정거래위원회 기능을 통해 시정할 수 있다.

시장가격과 다른 특혜 가격을 통해 부당하게 계열사를 지원했다면 이전가격에 대한 과세를 적용할 수 있다. 모회사의 이득을 부당하게 계열사로 이전한 것이므로 시장가격 이상으로 책정한 부분에 대해 모회사의 이득으로 간주해 과세하는 것이다.

상속세 논의도 함께할 필요가 있다. 현재 최고 상속세율은 50%로 최고 소득세율 35%와 큰 차이가 난다. 외국은 두 최고세율에 큰 차이가 없다. 상속세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 높지 않고 기업들이 다양한 편법을 동원해 빠져나가는 현실 등을 보면 상속세율을 내리거나 과표를 조정하는 방식으로 부담을 덜어주고 범법 행위 양산을 막는 것이다. 상속을 둘러싼 사회적 소음이나 비용도 고려해 봐야 한다.

◆ 최근 간접세 비중은 늘어나고 직접세 비중이 줄어드는 것이 친서민정책에 역행한다는 주장이 나오고 있다.

- 우리나라 전체 세수 중에서 소득세가 차지하는 비중이 낮아서 간접세 비중이 높아 보이는 것이다. 교통에너지환경세, 교육세 등 간접세 자체가 소득재분배 목적을 담고 있는 것도 있다.

효율성 측면에서 보면 소득세는 경제활동에 영향을 미치지 않지만 부가가치세는 경제활동에 영향을 주지 않는다. 소득세가 소득격차를 축소하는 재분배 기능이 있어 친서민정책의 하나로 이해되지만 소득재분배에 보다 효과적인 정책은 조세정책이 아니라 지원계층을 특화할 수 있는 재정지출 정책이다. 직접세와 간접세의 비중을 볼 것이 아니라 어디에 쓰는지를 봐야 한다.

◆ 해외 탈루소득 과세가 시작됐는데.

- 세 부담의 공정성을 높인다는 점에서 늦은 감이 없지 않다. 다만 실적 홍보 위주의 접근은 국민들에게 전반적인 과세의 신뢰성을 낮추는 역효과가 크므로 자제할 필요가 있다.

(서울신문 2011-5-23일자)

재정포럼

2011년 6월호 통권 제180호

- 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 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)
최윤용 (한국조세연구원 전문연구위원)
권재원 (한국조세연구원 연구행정원)

■ 월간 재정포럼

2011년 6월 15일 발행 / 제15권 제6호(통권 제180호)
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 이용해서서 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