

월간  
**재정포럼** 3월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2012년 3월호 제189호

- 현안분석** • • 에너지세제의 현황과 정책과제/ 성명재  
• 재정투명성에 관하여/ 홍승현  
• 재정 위기 극복 과정에서의 재정성과관리제도: 국제적 동향과 시사점/ 박노욱

- 특별기고** • • 복지정치 활성화 과정에서의 국민인식 변화 연구 / 안상훈

- 정책토론포트** • • 납세의식 제고를 위한 조세정책 방향

## CONTENTS

## MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

### 권두칼럼

02 FTA 체제에서의 산업 및 경쟁정책에 대한 단상 · 장근호

### 현안분석

06 에너지세제의 현황과 정책과제 · 성명재

31 재정투명성에 관하여 · 홍승현

47 재정 위기 극복 과정에서의 재정성과관리제도: 국제적 동향과 시사점 · 박노욱

### 특별기고

61 복지정치 활성화 과정에서의 국민인식 변화 연구 · 안상훈

### 정책토론포럼

76 납세의식 제고를 위한 조세정책 방향

### 주요국 조세동향

97 미국 2013 회계연도 예산안

### 정책흐름

109 글로벌 금융위기 이후 주요국 재정건전화 동향

114 한·미 FTA 발효로 국민이 얻는 세금인하 혜택

118 세계은행이 제안한 중국 6대 발전전략과 시사점

### 재정통계

126 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄) 단체별 외

### 이슈 & 포커스

142 [오피니언] 10조원 넘는 복지공약 재원대책 문자 외



# FTA 체제에서의 산업 및 경쟁정책에 대한 단상



장근호  
홍익대학교 국제경영학과 교수

요즘은 인터넷을 봐야 세상이 어떻게 돌아가는지 알 수 있다는 생각이 든다. FTA, 환율, 금리, 부동산 등 각종 경제정책에 대하여 인터넷에서 실시간으로 벌어지고 있는 논쟁을 보면 경제학자들보다 일반 국민들이 국가경제를 더 진지하게 걱정하고 있지 않나하는 느낌에 전문가로서 자괴감이 들기도 한다. 이처럼 국민들이 경제 이슈에 대하여 많은 관심을 갖게 된 배경에는 현 정부가 부자감세나 고환율정책 등 잘못된 경제정책을 펼쳤기 때문이라는 비판적 시각도 있지만 양극화나 고용 부진 등의 어려움은 사실 어제오늘의 문제가 아니다. 이미 1997년 외환위기 이후 꾸준히 진행되어 왔었고 다만, 세계적인 경제위기로 인하여 불황이 대두되고 신자유주의에 대한 논쟁이 증폭되면서 국민적 관심이 고조된 측면이 있다.

## 압축된 산업구조 변화로 사회경제적 비용 지불

한 예로 1995~2009년 사이에 취업자 수는 1,720만명에서 1,973만명으로 증가하였다. 이 기간 동안 제조업 일자리는 60만개가 사라진 반면 서비스업 일자리는 무려 380만개가 늘어났다. 이처럼 제조업의 일자리 창출능력이 크게 약화되면서 도소매, 음식숙박, 부동산이나 교육 등 영세하거나 지대 추구적인 성격이 강한 서비스 업종에서 취업이 이루어질 수밖에 없었고 이에 따라 고용불안과 양극화 문제가 발생하게 되었다. 이 기간에 우리나라 제조업 취업비중은 23.1%에서 16.8%로 하락하여 단기간에 제조업 일자리가 너무 급격하게 감소한 것으로 나타났다. 특히 일본 17%, 독일 22% 그리고 대만 27%라는 제조업 고용비중과 비교할 때 우리나라는 압축성장과 마찬가지로 압축된 산업구조 변화로 말미암아 상당한 사회경제적 비용을 지불하고 있다.

제조업에서 고용이 감소하게 된 배경에는 자본화, 정보화 그리고 세계화 등 국내외적 환경 변화가 있고 이러한 현상은 전 세계적인 것으로서 정책의 실패만으로 치부하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 건실한 경제운용이 국가의

기본적 책무임을 상기할 때 이를 방치할 수만은 없다. 특히 총선과 대선이 있는 금년에는 경제이슈가 가장 큰 정치쟁점으로 부각되고 있기 때문에 더욱 그러하다. 한편 정치권의 과도한 정책 남발에 대하여 정책당국이 제동을 걸고 나서야 하는 것은 그 소임상 불가피한 일이다. 그럼에도 아쉬운 것은 비판에 그치지 않고 대안을 함께 제시함으로써 설득력을 보이는 진정성이다. 신뢰는 비판이 아니라 대안에서 쌓이기 때문이다.

향후 정책방향에 대해서는 다양한 논의가 있을 수 있지만 본고에서는 지난 1990년대 이후 정부정책이 산업적 중립성을 표방하면서 나타난 취약점과 동시다발적인 FTA로 인한 부작용에 주목하고자 한다. 한 예로 1990년대 정립된 균등관세율체제는 당시 산업구조에서는 합당한 정책일 수 있었겠지만 지금과 같이 수출-내수, 대기업-중소기업 그리고 완제품-중간재 사이에 양극화가 확산되고 있는 상황에서는 적합하지 않을 수 있다. 즉, 국제경쟁력을 확보하고 있는 대기업 제품과 중소기업의 부품소재에 대하여 똑같이 8% 관세율을 적용하는 정책이 과연 공정한 경쟁을 보장하는 정책인지 고민할 필요가 있다. 더욱이 FTA로 인하여 수출입품은 아무런 관세부담 없이 유·출입되는 반면 내수제품은 보호가 철폐될 뿐만 아니라 중간재에 대한 관세부담으로 역차별을 받게 되기 때문에 알려진 것보다 FTA의 차별적 효과가 상당히 심각할 수 있다. 물론 미국이나 유럽연합산 중간재를 사용하면 역차별이 발생하지 않지만 부품 전환에는 한계가 있기 마련이다.

#### FTA로 인해 우려되는 대기업 중심의 독과점적 경제구조

보다 근본적으로는 대기업 중심의 독과점적 경제구조가 FTA로 인하여 더욱 공고해질 우려가 있다는 사실이다. 물론 수출에 의존한 성장이 필요한 우리 입장에서는 적극적인 무역정책을 펼칠 수밖에 없다. 하지만 FTA에 대한 보완정책이 단순히 산업 피해보전에 그치고 시장기능에 의한 자원배분이라는 미명하에 독과점적 시장을 방치할 경우 오히려 FTA에 따른 폐해가 혜택을 압도할 수 있다. 예컨대 FTA에도 불구하고 수입품 가격이 떨어지지 않는다는 보도가 자주 있지만 가격변화는 수요와 공급의 탄력성에 따라 결정되므로 지금과 같은 시장구조에서는 정부가 원하는 수준의 가격효과가 실현되기 어렵다. 따라서 가격 하락을 막연히 기대하기보다는 병행수입 확대와 유통구조 개선 그리고 독과점행위 엄단 등 적극적인 경쟁정책을 활용할 때만이 가격 하락이 현실화될 수 있다.

가격 안정은 단순히 FTA를 반대하는 여론을 잠재우기 위한 홍보수단이 아

.....  
 FTA에 대한  
 보완정책이 단순히  
 산업 피해보전에  
 그치고 시장기능에 의한  
 자원배분이라는 미명하에  
 독과점적 시장을 방치할  
 경우 오히려 FTA에  
 따른 폐해가 혜택을  
 압도할 수 있다.  
 .....

.....  
 정책당국은 과도한  
 시장개입이라는 비난을  
 두려워하지 않고 과점적  
 시장의 폐해를 시정할 수  
 있는 경쟁정책을 강화하는  
 한편 중소기업에 집중하  
 는 새로운 산업정책을  
 마련해야 한다.  
 .....

니며 물가-임금-비용 사이의 악순환을 차단하여 경쟁력을 향상하는 출발점이 된다. 한 예로, 2010년 당시 국제 원자재가격 불안으로 우리나라는 4%대의 물가상승을 경험하였지만 동일한 상황에서 선진국은 평균 2%대의 물가상승률을 보였다. 이처럼 우리나라와 달리 선진국에서는 수입이 물가안정에 기여하는 효과가 있는데 이는 경쟁시장이 잘 구축되어 비용의 전가가 쉽지 않기 때문이다.

요컨대 과감한 보완정책을 동반하지 않는 FTA는 대기업과 수출 그리고 자본을 중심으로 하는 기존의 가공조립생산체제를 더욱 강화할 수 있으므로 당국은 비상한 각오로 FTA 시대에 임할 필요가 있다. 돌이켜보면 ‘시장체제 확립’이라는 원칙 아래 산업정책을 경시했던 시기가 우리 경제의 과점적 성격을 간과한 측면이 있다. 그 결과 공정하지 못한 경쟁에 내몰린 중소기업은 대기업의 하청기업으로 전락하여 부품소재산업 등에서 독자적 영역을 구축하지 못하였고 이에 따라 수출이 수입을 유발하는 경제체제를 계속 방관하게 되었다. 이에 비하면 세계경제는 범용기술에 기초한 가공조립생산을 개도국에서 수행하고 선진국은 고급 소비재, 부품소재, 첨단정밀 그리고 복합산업에 특화하는 국제분업체제에 돌입하면서 창의성, 다양성 그리고 역동성에 기초한 중소기업의 역할이 어느 때보다도 중요한 시대가 되었다.

#### 새로운 시대에 걸맞는 획기적인 정책 강구해야

따라서 정책당국은 기존 산업의 피해를 보전하는 데 급급하지 말고 새로운 시대에 걸맞는 보다 획기적인 정책을 강구해야 한다. 구체적으로는 과도한 시장개입이라는 비난을 두려워하지 않고 과점적 시장의 폐해를 시정할 수 있는 경쟁정책을 강화하는 한편 중소기업에 집중하 새로운 산업정책을 마련해야 한다. 한 예로 부품소재산업을 위시하여 소프트웨어와 하드웨어기술을 융합하거나 제조업과 서비스업을 통합한 산업 혹은 문화를 접합한 신산업을 개발하는 데 역량을 집중해야 한다. 이를 위해서는 대기업 위주의 정책지원을 중소기업 위주로 전환하고 동시에 부처별로 산재해 있는 지원정책을 통합한 새로운 정부기능을 마련하여 효과적인 산업정책을 구사해야 한다. 이를 바탕으로 저임금이나 고환율과 같은 손쉬운 정책수단으로 수출을 꾀하는 양적 수출 전략에서 탈피한 성장정책을 추구할 때 균형있고 지속적인 성장이 가능하며 FTA도 축복으로 다가올 수 있을 것이다. KIPF

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



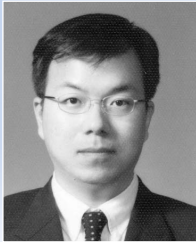
# | 현안분석 |

- 에너지세제의 현황과 정책과제  
성명재 · 한국조세연구원 선임연구위원
- 재정투명성에 관하여  
홍승현 · 한국조세연구원 연구위원
- 재정 위기 극복 과정에서의 재정성과관리제도:  
국제적 동향과 시사점  
박노욱 · 한국조세연구원 연구위원

---

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

# 에너지세제의 현황과 정책과제



**성명재**  
한국조세연구원 선임연구위원(sung@kipf.re.kr)

일반적으로 개별소비세의 과세대상으로 가장 많이 과세되는 품목은 술·담배·석유류의 세 가지이다. 흔히 이들 품목을 ‘3대 재정품목’이라 하여 거의 대부분의 국가에서 공통적으로 고율로 과세하는 경향이 있다.

## I. 서론

본고는 우리나라의 에너지 관련 세제의 현황을 살펴보고 문제점을 점검해 보면서 국민경제적 관점에서 바람직한 개편방향을 모색하는 것을 기본 목적으로 한다.

통상적으로 소비세라 하면 크게 모든 재화와 용역(서비스)을 대상으로 무차별적으로 과세하는 일반소비세와, 특정 품목을 대상으로 특정하게 한정하여 과세하는 개별소비세의 두 가지로 구분할 수 있다. 에너지 관련 소비세라 하면 통상적으로 후자를 지칭한다.

일반적으로 개별소비세의 과세대상으로 가장 많이 과세되는 품목은 술·담배·석유류의 세 가지이다. 흔히 이들 품목을 ‘3대 재정품목’이라 하여 거의 대부분의 국가에서 공통적으로 고율로 과세하는 경향이 있다. 그 밖에 후진국이나 개발도상국 등에서는 이와 별도로 사치세 성격의 개별소비세제를 가지고 있는 경우도 있다. 과거 우리나라의 특별소비세가 대표적인 예이다<sup>1)</sup>.

전술하였듯이 3대 재정품목이라고 일컬어지는 술·담배·석유류는 하나의 공통점을 지니고 있다. 음주운전 사고 등에 따른 외부비용, 간접흡연 등에 의한 외부비용, 환경오염·지구온난화·교통혼잡 등에 의한 외부비용 등과 같이 소비 시에 부수적으로 외부비용을 발생시킨다는 것이 그것이다.

외부비용은 사회·경제적으로 바람직하지 않지만 일반 경쟁시장에서는 그에 대한 비용을 아무도 부담하지 않는다. 따라서 일반 시장에서는 사회·경제

1) 특별소비세는 사치세의 대표적인 세목이었으나 그동안 대부분의 품목을 비과세하여 최근에는 자동차와 일부 석유류 제품 과세장소 및 과세유형장소 등에 국한하여 과세하고 있다. 따라서 더 이상 특별소비세를 사치세로 보기는 어렵다. 2008년부터 특별소비세는 개별소비세로 명칭이 변경되어 현재에 이르고 있다.

적으로 바람직한 수준을 초과하여 과다한 소비가 이루어지는 경우가 흔하다. 이런 경우 국민경제에 커다란 부담을 지우게 된다. 사회·경제적으로 바람직한 수준의 균형소비량을 회복하기 위해서는 소비자에게 외부비용을 부담하게 하여야 한다. 전통 재정학의 조세이론에 의하면 이를 위해 외부비용만큼을 조세(소비세)로 부과하여 소비자에게 비용을 부담시켜야 한다고 한다. 이를 흔히 피구후생조세라고 한다. 현재 이들 품목에 과세되는 개별소비세를 일종의 피구후생적 조세로 해석할 수 있다. 즉, 세금의 부과를 통해 가격을 높이고 수요량을 낮춤으로써 소비를 억제하는 기능을 담당하고 있다. 이를 달리 표현하면 외부비용에 대응하여 소비세를 부과하는 궁극적인 목적은 사회·경제적으로 바람직하지 않은 재화나 용역의 소비를 적절한 수준으로 감축하는 데 있다고 하겠다.

우리나라의 현행 에너지 관련 소비세는 거의 대부분 석유류에 국한되어 있다. 대부분의 국가에서도 에너지에 대한 소비세는 석유류에 집중되어 있는 것에 비추어볼 때 특별히 우리나라가 특이한 점은 없다. 다만 최근에는 지구온난화에 대한 우려가 증폭되면서 지구온난화 가스배출 억제 및 이를 전제로 하는 탄소세 도입 문제 등이 논란이 되면서 지구온난화 가스 배출 기여도에 따라 세금을 부과함으로써 석유류 외의 에너지원에 대해서도 소비세를 과세하는 국가들이 늘고 있다.

우리나라의 에너지 관련 소비세는 석유류에 집중되어 있고, 세율 수준도 유종별로 큰 차이를 보이고 있다. 이런 차이는 에너지원 간 상대 가격구조에 크게 영향을 미쳐 에너지 소비구조가 왜곡되고 있다는 것이 많은 전문가들이 지적하고 있는 문제점이다.

본고는 이런 관점에서 우리나라의 에너지 관련 소비세 체계의 변화와 현황 및 문제점을 살펴 보면서 바람직한 개선방향을 찾아보고자 한다.

## II. 소비세 과세체계의 기본 형태와 환경세 관련 이슈

본장에서는 소비세 과세체계의 종류를 살펴보고, 탄소세나 교통혼잡세 등과 같이 환경세 등의 기능을 수행하는 소비세가 담당하여야 할 본연의 기능, 그리고 환경세 관련 현안이슈에 대해 간략히 살펴본다.

우리나라의 에너지 관련 소비세는 석유류에 집중되어 있고, 세율 수준도 유종별로 큰 차이를 보이고 있다. 이런 차이는 에너지원 간 상대 가격구조에 크게 영향을 미쳐 에너지 소비구조가 왜곡되고 있다.

소비세의  
과세체계는 크게  
증가세와 종량세의  
두 가지 체계로  
구분된다.

### 1. 소비세 세율체계의 유형과 특징

소비세의 과세체계는 크게 증가세(ad valorem)와 종량세(specific tax)의 두 가지 체계로 구분된다.

증가세는 과세대상의 가격이나 가치를 대상으로 전체 또는 구간에 대해 일정한 비율로 과세하는 체계이다. 단일세율로 과세할 경우 과세 전후의 상대가격비가 그대로 유지되어 자원배분의 선택을 왜곡하지 않는 것이 장점이다.

종량세는 과세대상의 수량, 무게, 부피, 농도, 횡수 등을 대상으로 일정액을 세율로 정하여 과세하는 체계이다. 가격(가치)과 무관하게 세율이 결정되기 때문에 고가품일수록 실효세율이 낮고 저가품일수록 세율이 높아지는 부작용이 있다.

증가세는 상대가격구조를 유지할 수 있고, 물가상승기에 세수 확보가 유리하며, 자원배분에 중립적인 장점이 있다. 반면에 불공정 덤핑행위 억제효과가 미미하고, 외부효과의 내생화가 어렵다는 점, 가치 평가가 어려운 경우 조세저항 가능성이 높다는 것 등이 단점으로 지적된다.

종량세는 시장의 실패를 교정할 수 있으며, 반덤핑 방지 효과가 있고, 소비억제에 효과적이라는 등의 장점을 지니고 있다. 반면에 상대가격구조를 왜곡시키고, 세부담의 역진성, 장기적인 세수여건을 열악하게 하는 것, 실효세수 확보를 위해서는 빈번한 세법개정이 필요하다는 등의 단점도 지니고 있다.

### 2. 환경세로서의 소비세 기능

석유류를 비롯하여 대부분의 화석연료는 연소 시 또는 소비 시에 의도하지 않았던 부산물이 발생한다. 교통량 증가에 따른 교통혼잡 현상이나, 오염물질 배출 증가에 따른 환경오염이 대표적인 예이다. 이런 것들은 소비자들이 의도하지는 않았지만 소비·연소 시에 불가피하게 함께 나타나는 것이 일반적이다. 정부의 개입이 없다면, 시장에서 화석연료를 소비함에 있어 대부분의 경우 물건값에 해당하는 직접구입비용만을 부담하고, 교통혼잡비용이나 환경오염비용 등과 같은 간접비용(흔히 이를 사회적 외부비용이라고 함)은 부담하지 않는다. 따라서 사회 전체적으로는 간접비용을 부담하지 않음에 따라 적정한 수준을 초과하여 과다한 소비가 이루어지는 것이 일반적이다.

사회적으로 바람직한 균형의 회복을 위해서는 사회적 외부비용만큼을 조세(소비세)로 환수, 즉 간접비용도 부담하게 함으로써 그만큼 가격을 상승시킴으로써 균형소비량을 축소하는 것이 필요하다. 이를 위해 부과되는 세금을 일컬

어 정통 조세이론에서는 피구후생조세(Pigouvian tax) 또는 '시장의 실패 교정적 조세'로 지칭한다.

사회적 외부비용을 가격기구 내에 내생화하는 수단으로서의 소비세 과세체계는 종량세 체계가 적절하다. 왜냐하면 사회적 외부비용이 과세대상의 가격과 관계 없이 결정되기 때문이다.

피구후생조세의 예로는 환경세·탄소세를 들 수 있다. 현재 석유류 관련 개별소비세, 교통·에너지·환경세 및 관련한 부가세(surtax)가 암묵적으로 그런 기능 중 일부를 수행하고 있다고 볼 수 있다. 향후 기후변화협약 등에 따라 환경세 성격의 소비세 체계가 강화될 경우 이는 일종의 피구후생적 조세로 이해가 가능하다. 기존의 소비세가 일부 그러한 기능을 담당하고 있으나, 기후변화협약에 의한 탄소배출 감축 의무가 본격적으로 부여되는 경우 환경세 성격의 소비세 과세가 불가피하다.

### 3. 환경세 관련 이슈

이중배당 가설은, 환경세 과세 강화를 통한 환경개선 효과를 얻게 되고 동시에 환경세 강화를 통해 증수된 세수를 왜곡적인 근로소득세 감세에 사용하여 세수중립적인 개편을 이루었을 경우 중·장기적으로 환경개선 효과와 성장잠재력 제고 효과를 동시에 얻을 수 있다는 이론이다. 이는 주로 소득세 부담비중이 매우 커 소득세로 인한 조세왜곡이 극심한 일부 유럽 국가에서 유래된 학설이다. 주된 논리는 근로소득세 경감으로 소득세의 왜곡 효과가 감소하고 후생 및 노동공급이 증가하여 소득이 증가한다는 것이다. 또한 환경세를 강화하면 유해물질 배출이 감소되고 환경개선이 이루어져 삶의 질이 개선된다는 것이다.

환경세 강화에 따른 다소의 생산(소득) 저하보다 소득세 왜곡 저감에 의한 생산(소득) 증가가 더 클 경우 이중배당가설이 성립한다. 그러나 이 가설은 현실에서는 제대로 성립하지 않는 경우가 많다는 것이 일반적인 견해이다. 우리나라의 경우에도 이 가설은 성립하지 않을 가능성이 높다. 소득세의 비중·규모가 모두 작아 소득세의 왜곡효과가 작은 반면, 산업구조상 에너지 의존도가 매우 높아 환경세 강화 시 생산저해 효과가 크기 때문이다.

환경친화적 성장을 위한 정책과제는 환경산업 시장을 선점하면 막대한 경제적 지대(economic rent)를 누리게 되는 경우에는 실보다 득이 더 클 가능성이 있다. 이는 이중배당가설과는 무관하며 시장선점에 따른 독점적 지위에 의한 것이다.

사회적 외부비용을  
가격기구 내에 내생화하는  
수단으로서의 소비세 과세체계는  
종량세 체계가 적절하다.  
왜냐하면 사회적 외부비용이  
과세대상의 가격과 관계없이  
결정되기 때문이다.

교통·에너지·환경세는  
휘발유와 경유를 대상으로  
과세되는 세목으로  
2012년까지 한시적으로  
과세되는 세목이다.

### Ⅲ. 에너지 관련 소비세 과세체계 및 세수현황, 국제비교

#### 1. 에너지(석유류 관련) 소비세 체계

우리나라의 에너지 관련 소비세의 세목과 과세대상은 다음과 같다. 일반소비세로서 세율 10%의 부가가치세가 과세된다. 개별소비세로는 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 주행세, 교육세가 있다. 교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유를 대상으로 과세되는 세목으로 2012년까지 한시적으로 과세되는 세목이다. 교통·에너지·환경세는 재원이 100% 특정한 용도에 충당되는 목적세로서 재원은 각각 교통시설특별회계 80%, 환경개선특별회계 15%, 에너지 및 자원사업 특별회계 3%, 광역·지역발전특별회계 2%로 배분된다. 중유와 등유, LPG, 천연가스를 대상으로 개별소비세가 과세되고 있다. 주행세와 교육세는 부가세(surtaxes)로서 상기 세목들의 세액에 부가하여 과세되고 있다. 그 밖에 관세, 수입부담금, 판매부담금이 있다.

#### 2. 과세대상 및 세율 체계

부가가치세는 세율이 10%, 교통·에너지·환경세의 경우 휘발유와 경유는 리터당 529원, 375원(탄력세율)이다. 개별소비세는 등유 리터당 90원, 중유 리터당 17원, 프로판 kg당 20원, 부탄 kg당 252원, LNG kg당 60원이다. 주행세는 교통·에너지·환경세액의 26%, 교육세는 석유류 관련 개별소비세액과 교통·에너지·환경세액의 15%이다.

관세는 2009년 3월 1일부로 3%(탄력세율)이고, 수입부과금은 원유, 석유제품은 리터당 16원, LNG는 톤당 24,242원이다. 판매부과금은 고급휘발유의 경우 리터당 36원, 부탄은 톤당 62,283원이다.

〈표 1〉 유류 특별(개별)소비세 · 교통세 세율 변화추이

(단위: %, 원/리터, 원/kgLPG, LNG)

개정연도	휘발유					경유			등유			중유		석유가스				천연가스		
	유연		무연			기본	특례	탄력	기본	특례	탄력	기본	특례	프로판		부탄		기본	탄력	
	기본	탄력	기본	특례	탄력									기본	탄력	기본	탄력			기본
79.03.07	160	180	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
80.08.24	160	-	-	-	-	7	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
80.11.14	160	130	-	-	-	7	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
83.03.26	100	-	-	-	-	9	-	10	-	-	-	-	-	10	-	10	-	-	-	-
87.06.09	100	-	100	-	85	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-	-
89.03.27	100	85	100	-	70	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-	-
91.07.01	100	120	100	-	-	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-	-
92.01.01	100	130	100	-	109	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-	-
94.01.01	-	-	150	-	-	20	-	-	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10	-
94.02.15	-	-	150	-	190	20	-	-	13	10	10	-	-	10	8	10	-	8	10	-
94.07.15	-	-	150	-	170	20	-	-	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10	-
95.08.12	-	-	150	-	195	26	-	20	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10	-
96.01.01	-	-	345	-	-	40	-	-	17	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14	-
96.12.14	-	-	345	-	414	40	-	-	17	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14	-
97.01.01	-	-	345	-	414	48	-	-	25	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14	-
98.01.09	-	-	455	-	-	85	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
98.05.03	-	-	455	-	591	85	-	110	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
98.09.17	-	-	691	-	-	160	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
99.05.06	-	-	651	-	-	160	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
99.12.03	-	-	691	-	630	160	-	155	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
00.03.02	-	-	691	-	600	160	-	137	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
00.05.01	-	-	691	-	630	160	-	155	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40	-
01.01.01	-	-	630	-	-	276	-	-	231	-	-	-	-	40	-	704	-	-	40	-
01.07.01	-	-	630	-	588	276	185	-	231	82	-	20	3	40	-	704	114	-	40	-
02.01.01	-	-	630	-	588	276	191	-	231	82	-	20	3	40	-	704	114	-	40	-
02.07.01	-	-	630	-	586	276	234	232	231	107	-	20	6	40	-	704	226	203	40	-
03.07.01	-	-	630	-	572	276	-	261	231	131	-	20	9	40	-	704	323	297	40	-
04.01.01	-	-	630	-	572	404	276	261	231	131	-	20	9	40	-	704	323	297	40	-
04.03.01	-	-	630	-	559	404	276	255	231	131	-	20	9	40	-	704	323	297	40	-
04.07.01	-	-	630	-	545	404	319	287	231	154	-	20	11	40	-	704	323	382	40	-
05.07.01	-	-	630	-	545	404	362	287	231	178	-	20	15	40	-	704	515	382	40	-
05.07.08	-	-	630	-	535	404	365	323	201	178	-	17	-	40	-	360	360	306	40	-
06.01.01	-	-	630	-	535	404	-	323	181	-	-	17	-	40	-	360	360	306	60	-
06.07.01	-	-	630	-	526	404	-	351	181	-	-	17	-	40	-	360	360	306	60	-
07.01.01	-	-	630	-	526	454	-	351	181	-	-	17	-	40	-	360	360	306	60	-
07.02.28	-	-	630	-	526	454	-	351	181	-	134	17	-	40	-	360	360	306	60	-
07.07.23	-	-	630	-	505	454	-	358	181	-	134	17	-	40	-	360	360	275	60	-
08.01.01	-	-	630	-	505	454	-	358	90	-	63	17	-	40	28	360	360	275	60	42
08.03.10	-	-	630	-	525	454	-	372	90	-	63	17	-	40	28	360	360	252	60	42
08.03.28	-	-	630	-	525	454	-	372	90	-	63	17	-	20	28	360	360	252	60	42
08.09.26	-	-	475	-	525	340	-	372	90	-	63	17	-	20	28	360	360	252	60	42
08.10.07	-	-	475	-	514	340	-	372	90	-	63	17	-	20	14	360	360	252	60	42
09.01.30	-	-	550	-	525	391	-	372	104	-	63	20	-	20	14	290	290	275	60	42
09.02.04	-	-	550	-	529	391	-	375	104	-	63	20	-	20	14	290	290	275	60	42
10.01.01	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	63	17	-	20	14	252	252	275	60	42
10.02.18	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	-	17	-	20	-	252	252	275	60	-
10.12.27	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	-	17	-	20	-	252	252	275	60	-

- 주: 1. 1996.1.1일부터 세율체계가 증가세에서 증감세로 개편되었음.  
 2. 수입 · 판매부과금의 경우, 리터당 36원의 범위 내에서 부과할 수 있도록 규정. 그러나 시행령에 의해 현재 부과 적용되고 있는 액수는 등유, 경유의 경우 16원/ℓ, 고급휘발유는 36원/ℓ을 초과하고 있음. 또한 부탄은 62,283원/톤을, 천연가스는 24,242원/톤을 초과하고 있음.  
 3. 유류관련 부가가치세는 공급가액의 10%로 부과되고 있음.  
 4. 교육세는 1996.7.1일부터 휘발유, 경유 및 등유에 대해 교통세액 및 특별소비세액의 15%가 부과되고 있음. 중유 및 수송용 부탄에 대해서는 2001.7.1일부터 특수세액의 15%로 교육세가 부과.  
 5. 2001.7.1부터 2006.6.30까지 유류의 특별소비세 및 교통세(휘발유, 경유) 기본세율 대신 각법(各法) 부칙에 규정된 「유류세율 적용의 특례」에서 규정된 기본세율이 우선 적용됨. 기본세율에 특례에서 규정된 내용이 없으면, 해당 법령상의 기본세율 적용.  
 6. 가장 최근의 특례세율은 2010.02.18에 개정.

2007년 현재 석유류 관련  
 세수(부가가치세, 관세,  
 부담금 제외)는 18.1조원으로  
 조세수입(=국세+지방세)  
 179.3조원의 약 8.9%를  
 차지한다. 단일 품목으로는  
 경유 및 휘발유분 세수가  
 단연 압도적이다.

〈표 2〉 주행세의 세율추이(탄력세율)

기 간	세율(%)
2000. 01. 01 ~ 2001. 06. 30	3.2
2001. 07. 01 ~ 2002. 06. 30	11.5
2002. 07. 01 ~ 2003. 06. 30	12.0
2003. 07. 01 ~ 2003. 12. 31	14.95
2004. 01. 01 ~ 2004. 02. 29	17.5
2004. 03. 01 ~ 2004. 06. 30	18.0
2004. 07. 01 ~ 2005. 07. 07	21.5
2005. 07. 08 ~ 2006. 06. 29	24.0
2006. 06. 30 ~ 2007. 07. 22	26.5
2007. 07. 23 ~ 2008. 03. 09	32.5
2008. 03. 10 ~ 2008. 10. 06	27.0
2008. 10. 07 ~ 2009. 05. 20	30.0
2009. 05. 21 ~ 현재	26.0

### 3. 세수추이(석유류 관련)

2007년 현재 석유류 관련 세수(부가가치세, 관세, 부담금 제외)는 18.1조원으로 조세수입(=국세+지방세) 179.3조원의 약 8.9%를 차지한다. 단일 품목으로는 경유 및 휘발유분 세수가 단연 압도적이다.

세수통계는 자료 원천에 따라 다소 차이를 보인다. 대부분의 경우 그 원인은 현금주의와 발생주의의 차이(즉, 시차) 및 포괄범위(coverage)에 대한 인식 차이 등에 기인하는 것으로 추정된다.

### 4. 가격추이

1996~2010년 동안 휘발유 2.53배(65.9% → 52.7%), 등유 3.42배(15.3% → 18.7%), 경유 5.11배(24.7% → 44.3%), B-C유 5.94배(9.1% → 11.6%), 프로판 3.55배(12.6% → 10.2%), 부탄은 가정상업용 4.00배(14.5% → 33.0%), 자동차용 3.37배(12.8% → 28.5%) 수준으로 가격이 상승하였다. 거의 모든 유종의 가격이 상승하였는데, 휘발유의 가격인상은 주로 원가상승에 기인하고 경유, 등유, 부탄 등의 가격은 주로 원가상승 및 세율인상에 기인한다.

지난 10여 년 동안 휘발유와 경유·등유·부탄 사이의 상대가격 격차가 크게 축소되었다. 이는 두 차례에 걸친 에너지 세계개편에 기인한다. 자동차 연료유간 상대가격 격차 축소로 비정상적인 소비의 대체현상이 완화되었다.

〈표 3〉 석유류 관련 세수추이

(단위: %, 원/리터, 원/kg(LPG, LNG))

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
교통세	5,692,912	6,796,519	9,148,958	8,492,619	8,605,954	9,713,104	9,996,241	10,074,209	10,409,584	11,096,478	11,455,841	10,711,775	12,385,980
국내분	5,666,577	6,737,311	9,048,617	8,358,722	8,248,404	8,922,052	9,365,172	9,807,835	10,325,327	11,033,859	11,418,484	10,655,787	12,330,334
휘발유	4,595,325	5,153,544	6,517,057	5,965,984	5,629,082	5,398,980	5,172,549	4,855,083	4,854,594	4,825,766	4,698,008	4,548,022	5,384,549
경유	1,071,252	1,583,767	2,531,560	2,392,738	2,619,322	3,523,072	4,192,623	4,952,752	5,470,733	6,208,073	6,720,476	6,107,765	6,945,785
수입분	26,335	59,208	100,341	133,897	357,550	791,052	631,069	266,374	84,257	62,619	37,357	55,988	55,646
특소세(유류)													
등유	230,973	382,466	683,430	597,506	580,380	741,918	797,835	945,297	900,645	621,422	489,971	301,615	342,721
중유					17,684	64,478	106,138	158,504	177,247	210,746	221,610	162,105	123,178
프로판					12,717	29,931	23,837	25,538	26,550	26,388	25,676	14,436	13,900
부탄					112,182	374,196	651,116	950,957	911,923	763,497	709,080	570,043	549,518
천연가스	147				-	-	-	4,749	15,061	20,145	15,405	10,732	21,426
부생유					4,142	16,576	22,002	26,386	26,891	24,156	20,469	8,401	8,765
주행세				253,836	541,996	1,063,385	1,265,787	1,750,477	2,292,532	2,709,847	3,263,083	3,081,364	3,287,071
교육세(유류)													
특소세교육세										240,932	214,795	161,385	154,473
교통세교육세									1,539,319	1,655,077	1,712,761	1,598,363	1,849,546

주: 범령 변경 교통세법 → 교통·에너지·환경세법(07.1)

자료: 국세청 『국세통계연보』, 각 연도,  
환경안전부 『지방세장연감』, 각 연도.

선진국 및 주요 경쟁상대국에  
비해 우리나라의 휘발유  
가격수준은 대체로 낮은 편이고,  
경유는 가장 낮은 편이다.

〈표 4〉 유종별 가격추이

(단위: 원/l)

	휘발유			보일러 등유	경유 (0.003%)	경질중유 (0.5%)	중유	B-C유 (1.0%)	프로판 <sup>1)</sup>		부탄 <sup>1)</sup>	
	고급	보통	무연						원/kg*	원/m <sup>3</sup> **	일반용 원/kg***	자동차 원/kg****
1996	792.9	675.9	675.9	314.3	294.1	193.6	159.3	129.9	510.0	211.5	330.0	-
1997	...	...	838.7	373.5	376.2	248.9	-	196.1	599.0	303.4	417.8	-
1998	...	...	1,122.0	498.2	552.2	327.1	-	262.7	815.0	511.4	620.0	-
1999	...	...	1,192.1	445.6	522.2	260.6	-	232.5	678.3	1,396.8	483.3	282.2
2000	...	...	1,248.5	545.0	612.9	351.2	-	294.3	809.3	1,682.0	614.3	358.7
2001	...	...	1,280.0	574.0	644.6	368.2	-	309.7	918.5	2,317.1	755.1	439.9
2002	...	...	1,296.1	553.5	677.6	360.1	-	322.8	887.3	2,206.8	639.3	457.8
2003	...	...	1,294.8	640.0	772.0	401.7	-	339.2	980.0	2,191.3	698.5	567.4
2004	...	...	1,365.3	757.5	907.9	469.7	-	367.0	1,050.2	2,193.9	750.6	673.9
2005	...	...	1,432.3	873.7	1,079.7	566.4	-	420.2	1,131.5	2,336.4	807.1	723.4
2006	...	...	1,492.4	936.2	1,228.2	641.9	-	489.4	1,242.7	2,575.2	889.3	747.9
2007	...	...	1,525.8	936.5	1,272.7	-	-	484.1	1,330.5	2,761.1	931.3	773.7
2008	...	...	1,692.1	1,238.6	1,614.44	-	-	698.0	1,789.9	3,610.8	1,342.9	1,009.0
2009	...	...	1,600.7	976.2	1,397.5	-	-	718.7	1,577.2	3,323.9	1,191	828.7
2010	...	...	1,710.4	1,075.2	1,502.8	-	-	772.3	1,812.7	3,557.4	1,320.3	952.2

주: 1) \* 99년 이전 자료는 프로판(일반용)의 판매소 판매가격, \*\* 99년 이전 자료는 프로판(도시가스용)의 정유사 판매가격 \*\*\* '99년 이전 자료는 부탄(일반용)의 충전소 판매가격 \*\*\*\* 99년 이전 자료는 부탄(도시가스용)의 정유사 판매가격이며, 단위는 원/kg.

2) '99년 이후 자료는 용기판매, 체적판매, 용기충전, 충전 등으로 LPG가격 모니터링 자료임(프로판 1m<sup>3</sup> = 1,9625kg, 1kg=0.51m<sup>3</sup>, 부탄 1kg=1.7129l, 1l=0.583kg)

3) 2008년 B-C유는 B-C(0.3%),B-C(0.5%),B-C(1.0%),B-C(2.5%),B-C(4.0%)의 평균 가격임.

4) ( ) 안은 환함유비율.

자료: 『에너지통계연보』, 2011.

## 5. 소비추이

지난 10여 년간 휘발유, 경유, 등유, 중유의 소비는 감소한 반면 LPG 소비는 증가하였다. 중유는 규제 강화 등에 따라 소비가 감소하였고, 또한 중분해(cracking)를 통해 경질유로 생산 전환되었다. 도시가스 보급 확대로 프로판 소비는 감소하였고, LPG 차량의 증가로 부탄 소비는 급증하였다.

규제와 가격정책의 변화는 유종간 소비패턴의 극명한 변화를 초래하였다.

## 6. 주요 석유류 제품의 가격 및 세율의 국제비교

선진국 및 주요 경쟁상대국에 비해 우리나라의 휘발유 가격수준은 대체로 낮은 편이고, 경유는 가장 낮은 편이다. 이는 우리나라의 세금 수준이 선진국 및 주요 경쟁상대국에 비해 낮기 때문이다. 반면 인구밀도, 1인당 국토가용면적, 도로여건, 산업구조 등은 우리나라가 선진국들보다 더 열악하기 때문에 한

〈표 5〉 유종별 소비추이

(단위: 1000Bbl)

연도	에너지유(Fuel Oil)										LPG			비에너지유(Non-Fuel Oil)					
	총계	계	휘발유	등유	경유	경질중유	중유			항공유 Jet Oil			계	프로판	부탄	계	납사	용제	아스팔트
							Bunker-B	Bunker-C	소계	제트A-1	제트P-4	제트A-1							
1996	721,065	499,960	67,971	73,662	172,406	3,179	1,657	163,236	17,849	17,198	651	68,442	47,608	20,834	152,662	141,273	664	10,726	
1997	793,899	507,217	71,358	85,025	166,790	2,760	1,615	160,367	19,302	19,298	-	71,623	49,167	22,455	215,059	194,918	785	11,958	
1998	670,278	370,853	61,089	61,457	120,372	2,231	1,284	107,130	17,290	17,287	-	67,992	43,142	24,850	231,433	213,860	578	9,851	
1999	719,657	405,864	63,879	76,928	126,072	2,826	1,513	116,271	18,375	18,375	-	77,007	47,181	29,826	236,786	218,908	735	10,296	
2000	742,557	409,673	62,382	69,909	129,429	2,966	1,436	125,319	18,230	18,230	-	84,688	46,921	37,768	248,196	229,046	736	10,289	
2001	743,667	404,727	62,707	61,707	132,168	2,714	1,510	123,848	20,073	20,073	-	84,376	41,224	43,152	254,564	233,293	794	11,033	
2002	762,868	402,143	64,078	58,464	138,045	2,956	1,636	116,907	20,057	20,057	-	91,415	44,825	46,590	269,310	245,309	1,271	10,350	
2003	762,941	395,124	60,485	52,874	145,366	2,692	1,768	111,361	20,578	20,576	-	88,605	40,724	47,881	279,212	252,417	2,703	10,550	
2004	752,329	371,242	58,151	43,090	143,799	2,303	1,706	100,968	21,225	21,225	-	88,432	37,979	50,453	292,655	262,871	3,894	11,668	
2005	761,080	367,053	59,561	39,392	142,529	2,361	1,793	96,359	25,058	25,058	-	91,668	39,747	51,921	302,359	273,250	4,380	10,486	
2006	765,521	355,880	59,874	31,450	142,433	2,358	1,622	92,912	25,231	25,231	-	93,452	38,732	54,720	316,189	287,003	4,753	10,813	
2007	794,946	352,955	62,500	26,172	145,327	2,218	1,563	89,028	26,147	26,147	-	97,143	39,131	58,012	344,848	316,857	3,879	10,889	
2008	760,641	320,153	62,937	27,659	134,513	1,974	1,346	66,677	25,046	25,046	-	101,881	38,841	63,039	338,607	311,368	3,330	9,927	
2009	778,480	319,865	65,872	25,991	132,308	2,078	1,289	66,065	26,263	26,261	-	106,320	43,264	63,056	352,295	322,622	3,199	12,484	
2010	794,278	326,416	68,931	29,354	134,648	2,047	1,344	61,903	28,190	28,185	-	105,175	45,828	59,347	362,688	331,849	4,298	11,115	

주: 1997년 이후 비에너지유(계)에 윤활유, 파라핀왁스, 석유코크, 기타제품 포함.  
 자료: 석유공사 www.petroleum.co.kr, 국가에너지통계종합정보시스템

에너지 관련  
과세환경을 생각할 때,  
서울인상의 여지가 있음을  
시사한다. 아울러 서울의  
물가연동 필요성도  
간접적으로 시사한다.

계외부비용은 우리나라가 훨씬 더 크다. 사실상 세전가격의 차이가 상대적으로 크지 않은 상황에서 소비자가격의 차이는 상당 부분 세금 차이에 기인한다.

에너지 관련 과세환경(예: 기후변화협약 이행의무, 삶의 질 향상에 대한 욕구 증대 등)을 생각할 때, 서울인상의 여지가 있음을 시사한다. 아울러 서울의 물가연동 필요성도 간접적으로 시사한다.

〈표 6〉 휘발유가격 및 세금비중의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)

(단위: 달러/리터, %)

	세전가격	세금	소비자가격	세금비중
한 국	0.949	0.863	1.812	47.6
대 만	0.880 ☆	0.280 ☆	1.161 ☆	24.1 ☆
일 본	1.089	0.780 ☆	1.870	41.7 ☆
그 리 스*	1.086	1.442	2.527	57.0
네 덜 란 드*	0.985	1.433	2.418	59.3
노 르 웨 이*	1.167	1.571	2.738	57.4
뉴 질 랜드	1.026	0.715 ☆	1.742	41.1 ☆
독 일	0.957	1.309	2.266	57.7
덴 마 크	0.962	1.173	2.136	54.9
룩셈부르크*	1.024	0.922	1.947	47.4 ☆
미 국	0.872 ☆	0.131 ☆	1.003 ☆	13.0
벨 기 예*	1.105	1.306 ☆	2.411	54.2
멕시코	0.750 ☆	0.120 ☆	0.870 ☆	13.8 ☆
스 위 스*	1.038	0.932	1.970	47.3 ☆
스 웨 덴*	0.986	1.335	2.321	57.5
스 페 인*	1.004	0.937	1.941	48.3
아 일 랜드*	1.018	1.164	2.183	53.3
영 국*	0.981	1.311	2.293	57.2
오 스트 리 아	0.908 ☆	1.093	2.002	54.7
이 탈 리 아*	1.028	1.199	2.227	53.8
캐 나 다	0.934 ☆	0.401 ☆	1.336 ☆	30.0 ☆
터 키*	1.271	1.312	2.583	50.8
포 르 투 갈*	1.090	1.287	2.378	54.1
프 랑 스*	1.002	1.254	2.256	55.6
핀 란 드*	1.021	1.351	2.374	56.9
체 코	0.909 ☆	0.966	1.877	54.1
헝 가 리*	1.030	1.128	2.158	52.3
호 주	0.943 ☆	0.516 ☆	1.459 ☆	35.4 ☆

주: 1. \* 표한 것은 고급무연휘발유, 나머지는 보통무연휘발유 기준임.  
2. 보통무연휘발유 자료가 있을 경우 이를 이용하고, 없을 경우 고급무연휘발유 자료를 이용함.  
3. ☆표한 것은 우리나라의 2011년 6월말 현재 가격, 세금 및 세금비중보다 낮은 것을 나타냄.  
4. 2011년 6월 30일 종가 환율로 환산하여 달러로 단위 통일함.

자료: IEA, OECD, Energy Prices and Taxes, Third Quarter 2011, 2011.

〈표 7〉 수송용 경유의 가격 및 세금의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)

(단위: 달러/리터, %)

	상업용				비상업용			
	세전가격	세금	소비자가격	세금비중	세전가격	세금	소비자가격	세금비중
한 국	-	-	-	-	1.019	0.635	1.655	38.4
대 만	0.806	0.177	0.967	18.3	0.806☆	0.177☆	0.967☆	18.3☆
일 본	-	-	-	-	1.150	0.481☆	1.631☆	29.5☆
그 리 스	1.144	0.596	1.740	34.2	1.144	0.996	2.141	46.5
네 덜 란 드	1.021	0.622	1.642	37.8	1.021	0.933	1.954	47.7
노 르 웨 이	1.187	0.783	1.970	39.8	1.187	1.276	2.463	51.8
뉴 질 란 드	1.111	0.003	1.114	0.3	1.111	0.170☆	1.281☆	13.3☆
독 일	1.213	0.679	1.895	35.8	1.213	1.040	2.255	46.1
덴 마 크	0.955	0.510	1.466	34.8	0.956☆	0.877	1.833	47.8
룩셈부르크	1.004	0.462	1.466	31.5	1.004☆	0.682	1.686	40.5
미 국	0.922	0.139	1.061	13.1	0.922☆	0.139☆	1.061☆	13.1☆
벨 기 에	1.109	0.614	1.724	35.6	1.109	0.977	2.086	46.8
멕 시 코	0.689	-	0.689	-	0.681☆	0.109☆	0.790☆	13.8☆
스 위 스	0.887	0.827	1.715	48.2	1.066	0.979	2.045	47.9
스 웨 덴	1.091	0.682	1.774	38.5	1.091	1.126	2.218	50.8
스 페 인	1.058	0.500	1.550	32.2	1.058	0.781	1.840	42.4
아 일 랜 드	1.087	0.649	1.737	37.4	1.087	1.014	2.102	48.2
영 국	0.950	0.930	1.881	49.4	0.950☆	1.305	2.257	57.8
오스트리아	0.643	0.632	1.275	49.5	0.975☆	0.953	1.928	49.4
이 탈 리 아	1.093	0.623	1.717	36.3	1.093	0.967	2.061	46.9
캐 나 다	0.983	0.317	1.300	24.4	-	-	-	-
터 키	1.306	0.914	2.220	41.2	1.306	0.914	2.220	41.2
포르투갈	1.096	0.714	1.811	39.4	1.098	0.899	1.997	45.0
프 랑 스	0.986	0.632	1.618	39.1	0.986☆	0.949	1.935	49.0
핀 란 드	1.090	0.528	1.618	32.6	1.090	0.899	1.990	45.2
체 코	0.906	0.557	1.464	38.1	0.906☆	0.850	1.756	48.4
헝 가 리	1.103	0.568	1.671	34.0	1.103	0.985	2.089	47.2
호 주	-	-	-	-	1.012☆	0.523☆	1.536☆	34.0☆

주: 1. 대만은 2007년 말 기준임.

2. 상업용의 경우, 대만, 일본, 터키, 캐나다의 경우에는 부가가치세가 포함되어 있고, 그 밖의 부가가치세 시행 국가의 경우에는 부가가치세가 제외되어 있음.

3. ☆표한 것은 우리나라의 2011년 6월말 현재 가격, 세금 및 세금비중보다 낮은 것을 나타냄.

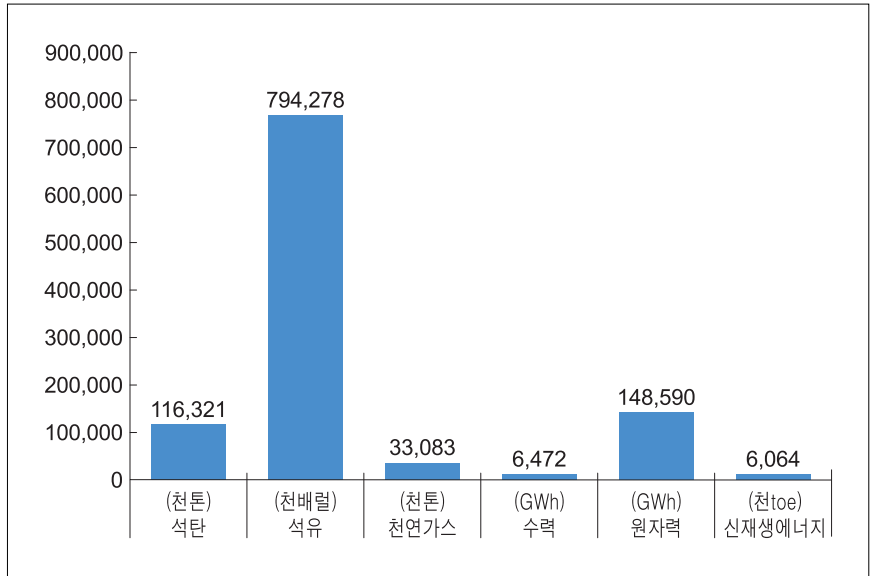
4. 2011년 6월 30일 증가 환율로 환산하여 달러로 단위 통일함.

자료: IEA, OECD, Energy Prices and Taxes, Third Quarter 2008, 2008.

## 7. 주요 부문별 에너지 소비

우리나라의 1차에너지원 소비(열량 기준)는 2010년 현재 주로 석유가 전체의 40%, 천연가스와 원자력이 각각 16.4%와 12.2% 등 세 가지가 약 70%를 점유한다.

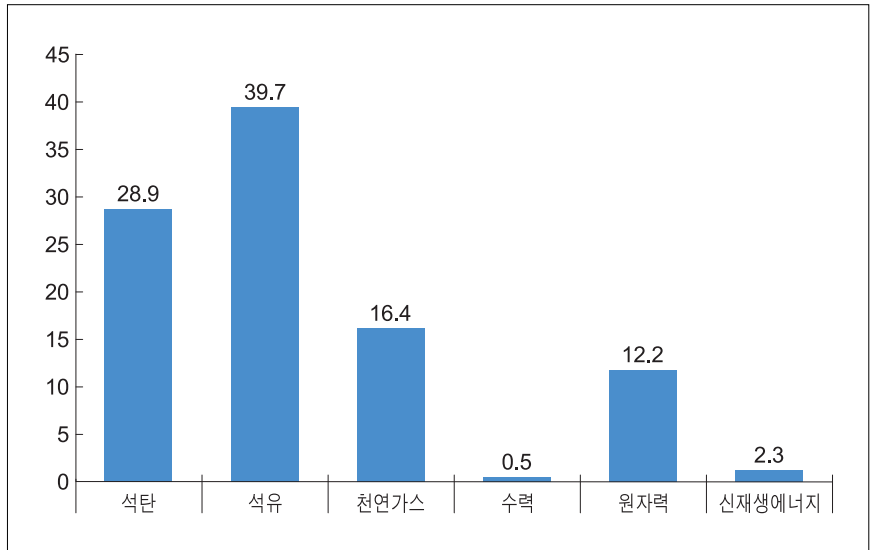
[그림 1] 1차에너지원별 소비 (2010년)



자료: 에너지통계연보(2011)

[그림 2] 1차에너지원별 소비비중(열량기준, 2010년)

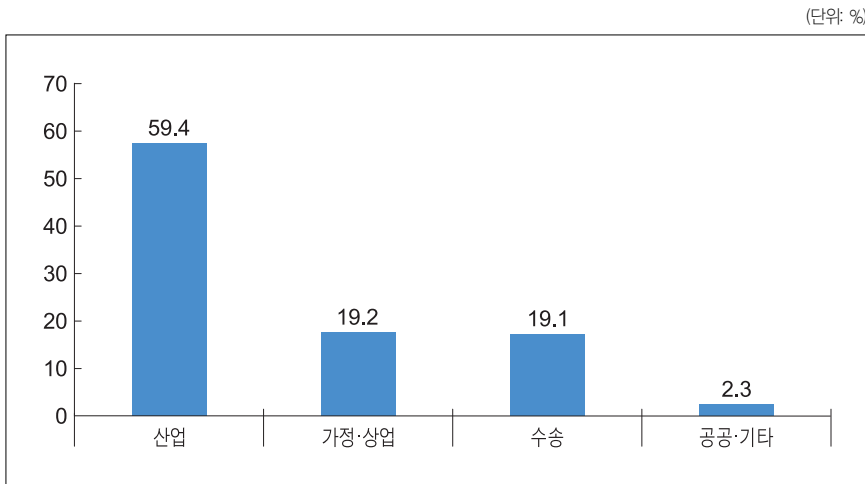
(단위: %)



자료: 에너지통계연보(2011)

부문별로는 2010년 현재 산업부문이 59.4%(1.15억toe), 가정·상업부문이 19.6%(3,726만toe), 수송부문이 19.1%(3,694만toe)이고 최종에너지 소비는 1.94억toe이다.

[그림 3] 부문별 에너지 소비비중(열량기준, 2010년)



자료: 에너지통계연보(2011)

가계부문의 에너지 소비점유비는 약 20%에 불과하지만 에너지 관련 조세정책은 주로 가계부문에 의해 결정된다고 보아도 무방하다.

## 8. 일반가계의 소비지출 구조

가계부문의 에너지 소비점유비는 약 20%에 불과하지만 에너지 관련 조세정책은 주로 가계부문에 의해 결정된다고 보아도 무방하다. 왜냐하면 일반 가계가 유권자로서 그들이 직접 소비하는 에너지의 소비에 따른 실제적인 부담구조에 따라 선거나 투표를 통해 사실상 에너지 관련 정책을 결정한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 나머지 부문에서 80%를 소비하고 있는 가계 외의 여타 부문에서의 요구보다는 가계부문에서 체감하는 정도에 따라 일반 가계의 정치적 선택을 통해 관련 세제의 구조가 결정될 가능성이 매우 높다. 그러므로 에너지 관련 세제구조를 이해함에 있어서는 정치적 유권자로서 일반 가계가 직접 체감하고 있는 에너지 소비 및 세부담 구조를 살펴보는 것은 매우 흥미로운 일이다. 아래에서는 일반 가계가 직접 체감하는 주요 에너지 항목별 소비구조를 통계청의 2010년도 가계동향조사자료를 이용하여 분석한 결과를 토대로 살펴본다.

먼저 2010년 현재 우리나라의 가구당 평균 총소득은 4,109만원이고 이 중 2,396만원을 소비하여 소비성향은 58.3%에 이르는 것으로 추정된다(2008년

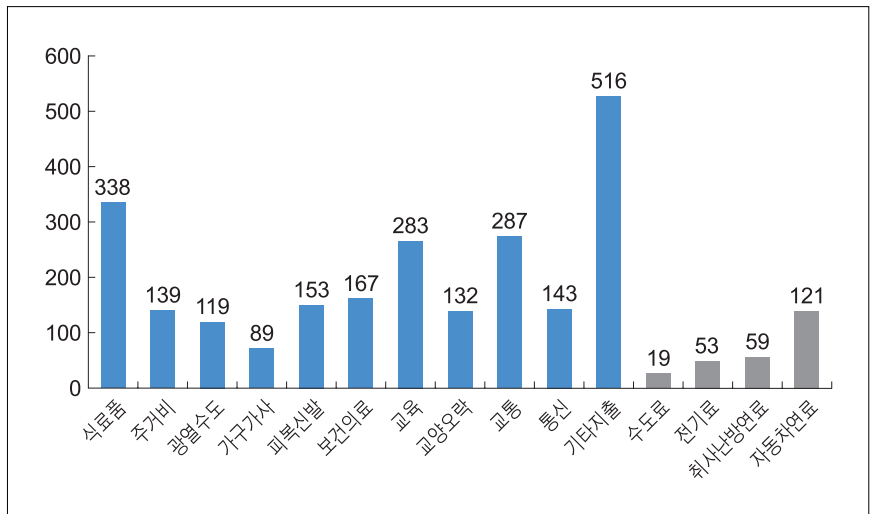
자동차 연료비는 가구당 121만원으로 소비지출 대비 5.5%, 총소득 대비 3.2%이다. 수도료, 전기료, 취사난방연료의 지출합계(131만원)와 자동차 연료비가 거의 비슷하다.

은 61.1%).

평균 소비지출(2,396만원)을 식료품부터 기타지출에 이르기까지 11개 항목으로 분류한 통계이며, 기타지출 제외시 식료품과 교육비, 교통비 지출이 3대 지출항목이다. 자동차 연료비는 가구당 121만원으로 소비지출 대비 5.5%, 총소득 대비 3.2%이다. 수도료, 전기료, 취사난방연료의 지출합계(131만원)와 자동차 연료비가 거의 비슷하다.

[그림 4] 가계부문의 주요 소비지출 항목별 소비지출(2010년)

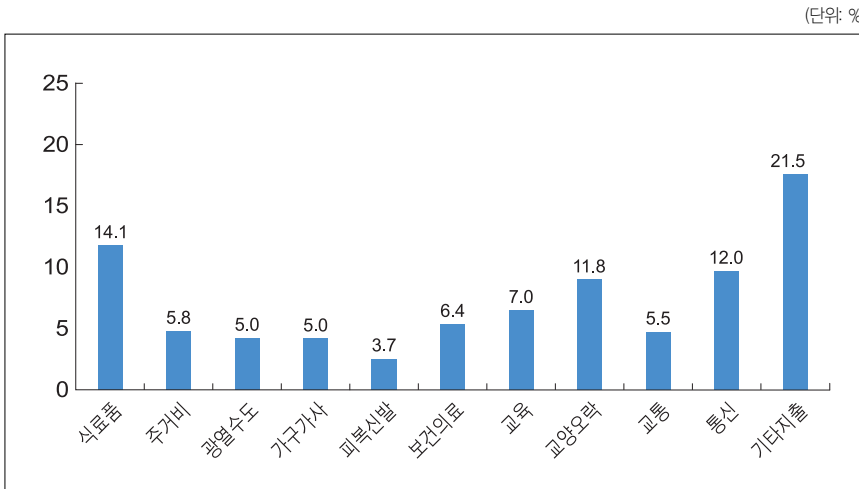
(단위: 만원)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임

가계비지출 중 교육비 부담(283만원, 소비지출 대비 11.8%)이 매우 높는데, 교통비(287만원, 12.0%)는 이와 비견될 정도로 비중이 크다. 2010년의 경우 교통비 비중은 12.0%로 교육비의 11.8%보다 조금 더 컸다.

[그림 5] 가계부문의 주요 소비지출 항목별 소비 비중(2010년)

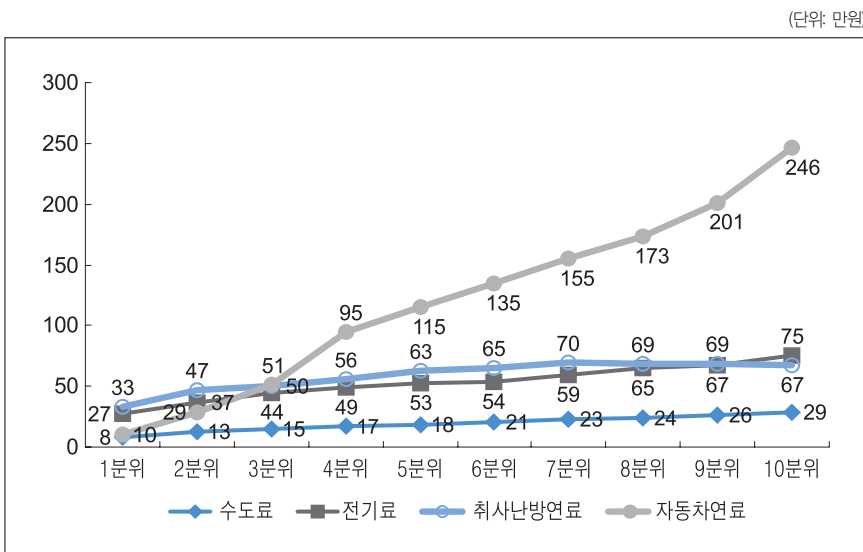


주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

수도로·전기료·  
취사난방연료 및 자동차  
연료 지출은 모두 고소득층으로  
갈수록 지출액의 절대수준이  
증가하는 구조를 보인다.

에너지 및 관련 품목의 주요 소득계층별 소비구조를 살펴보면, 수도료·전기료·취사난방연료 및 자동차 연료 지출은 모두 고소득층으로 갈수록 지출액의 절대수준이 증가하는 구조를 보인다.

[그림 6] 소득계층별 대비 수도료·전기료·연료비 소비지출(2010년)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

자동차는 소득탄력성이 1보다 큰 사치재인데, 보석류 등에 대한 사치재의 의미와는 상이하다. 따라서 자동차 연료유 지출도 사치재의 성격을 지닌다.

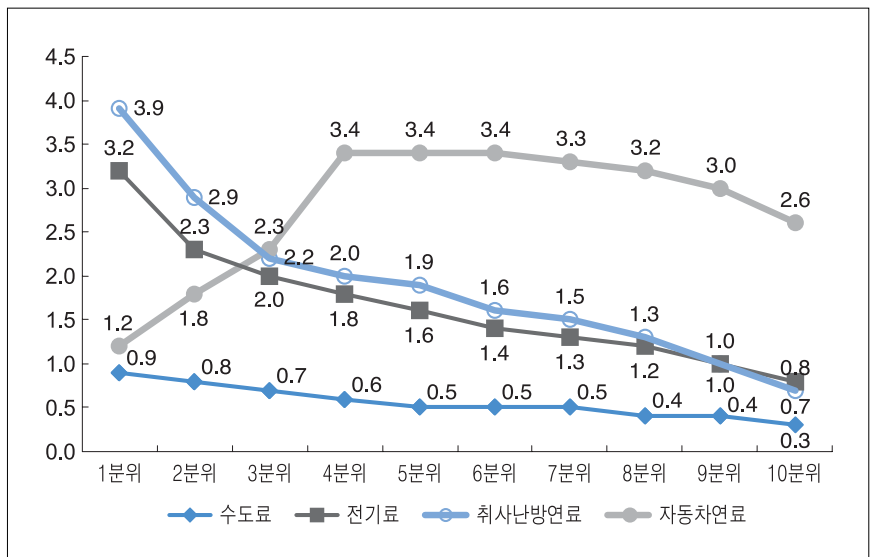
총소득 대비 지출비율은 자동차 연료는 고소득층으로 갈수록 증가하나, 나머지는 하락한다. 자동차 연료유는 자동차에 대한 파생수요로서 의미를 지니며 누진구조이다. 자동차는 소득탄력성이 1보다 큰 사치재인데, 보석류 등에 대한 사치재의 의미와는 상이하다. 따라서 자동차 연료유 지출도 사치재의 성격을 지닌다. 나머지(민생연료 등)는 고소득층으로 갈수록 절대지출액 수준이 커지나, 소득증가율보다 낮아 총소득 대비 지출비율은 고소득층으로 갈수록 낮아지는 역진구조를 보인다.

### 9. 가계의 조세부담 구조

주요 세목의 세부담을 살펴보면, 가구당 평균 세부담은 소득세와 부가가치세가 각각 140만원과 148만원으로 대부분을 차지한다. 석유류(자동차 연료유) 세부담은 43만원으로 소득세의 7분의 2 수준이다.

[그림 7] 소득계층별 총소득 대비 수도료·전기료·연료비 소비지출 비율(2010년)

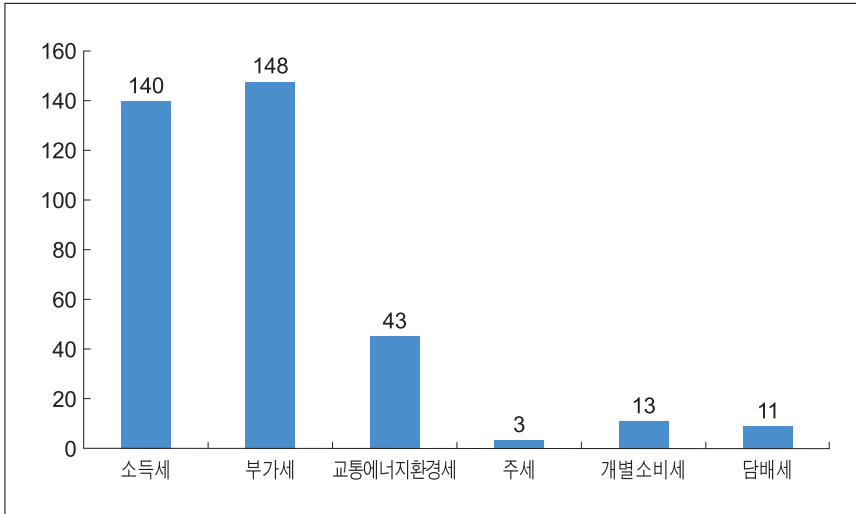
(단위: %)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임

**[그림 8] 우리나라 가계의 주요 세목별 평균 세부담(2010년)**

(단위: 만원)

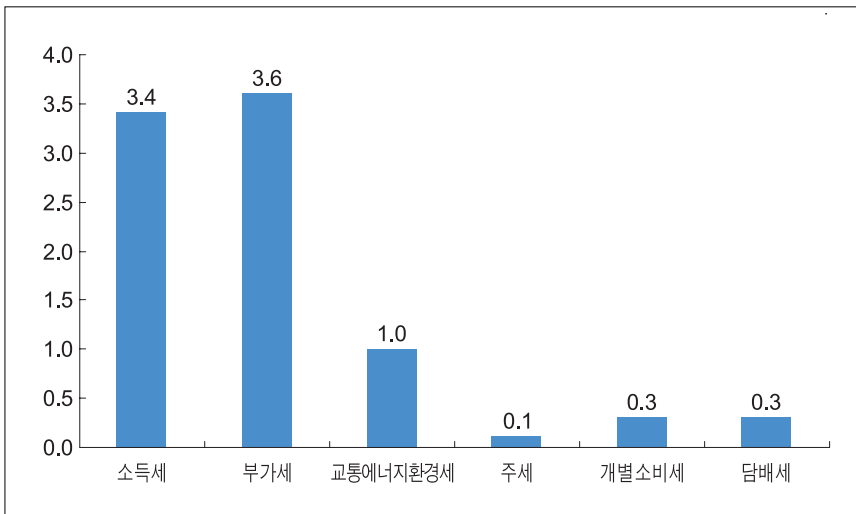


주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

2010년 현재 총소득 대비 실효세부담률은 소득세와 소비세 포함 8.7% 수준이다(2008년은 8.8%).

**[그림 9] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 평균 실효세부담률(2010년)**

(단위: %)



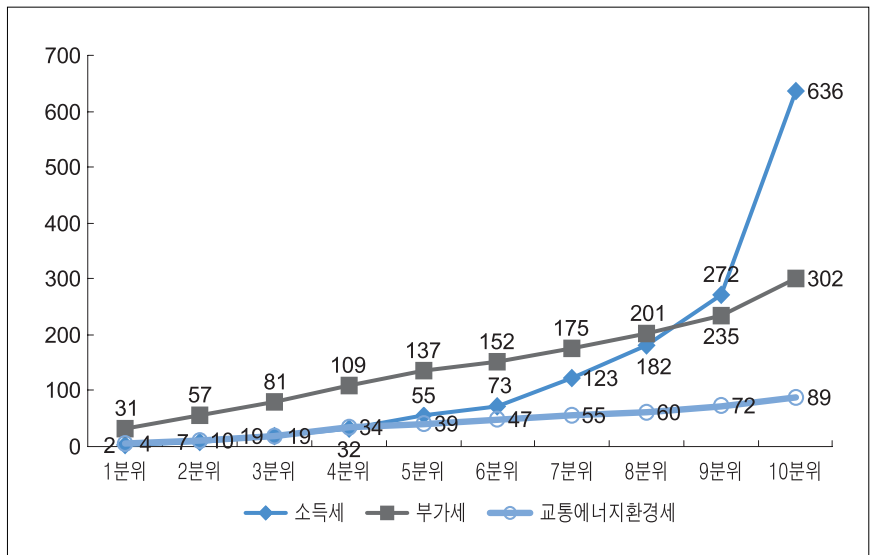
주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

교통·에너지·환경세는 자동차 연료유로서 자동차 보유구조 및 운행빈도·거리에 의존한다. 고소득층일수록 자동차를 더 많이 보유하고 운행하므로 세부담이 빠르게 증가한다.

소득계층별 세부담 구조를 살펴보면, 소득세는 소득공제와 누진세율 체계로 인해 고소득층일수록 세부담이 가속적으로 증가한다. 부가가치세는 세부담이 소비지출에 사실상 비례한다. 교통·에너지·환경세는 자동차 연료유로서 자동차 보유구조 및 운행빈도·거리에 의존한다. 고소득층일수록 자동차를 더 많이 보유하고 운행하므로 세부담이 빠르게 증가한다.

[그림 10] 우리나라 가계의 주요 세목별 세부담 분포 I(2010년)

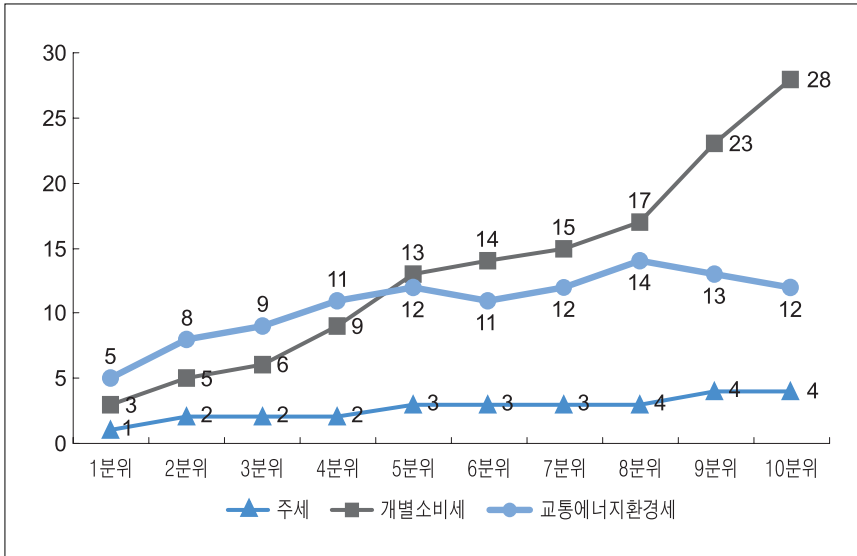
(단위: 만원)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

[그림 11] 우리나라 가계의 주요 세목별 세부담 분포 II (2010년)

(단위: 만원)



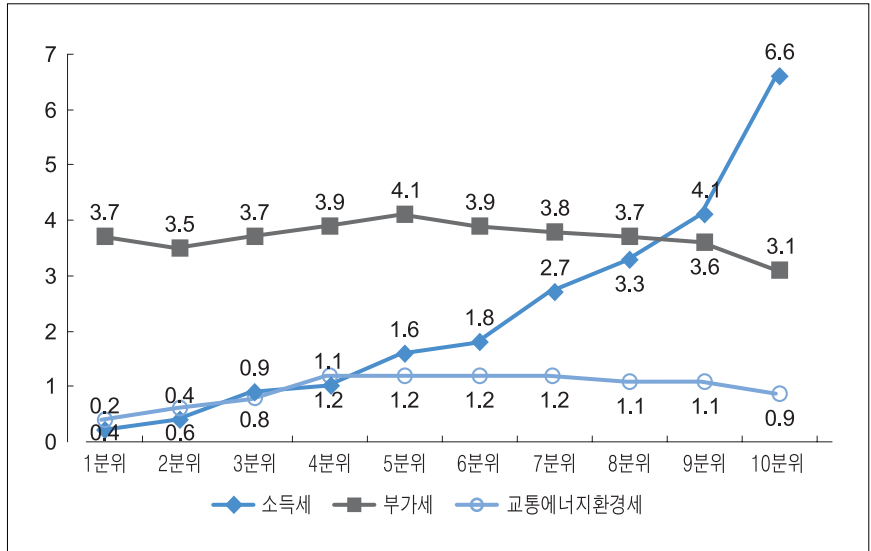
주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임.

실효세부담률이 이상향하면 양(+)  
의 재분배, 수평이면 중립적,  
우하향하면 부(-)의 재분배가  
이루어진다.

실효세부담률이 이상향하면 양(+)  
의 재분배, 수평이면 중립적, 우하향하면  
부(-)의 재분배가 이루어진다. 소득세는  
상승하여 양(+)  
의 소득재분배가 이루어지고 부가가치세·  
주세·개별소비세는 수평으로 소득분배  
구조에 대체로 중립적이며, 담배세는  
우하향하여 강한 부(-)  
의 소득재분배가 이루어지고, 교통·  
에너지·환경세는 저소득층에서 이상향  
하고 이후 수평을 보여 다소 양(+)  
의 소득재분배가 이루어진다.

[그림 12] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 실효세율 분포 I (2010년)

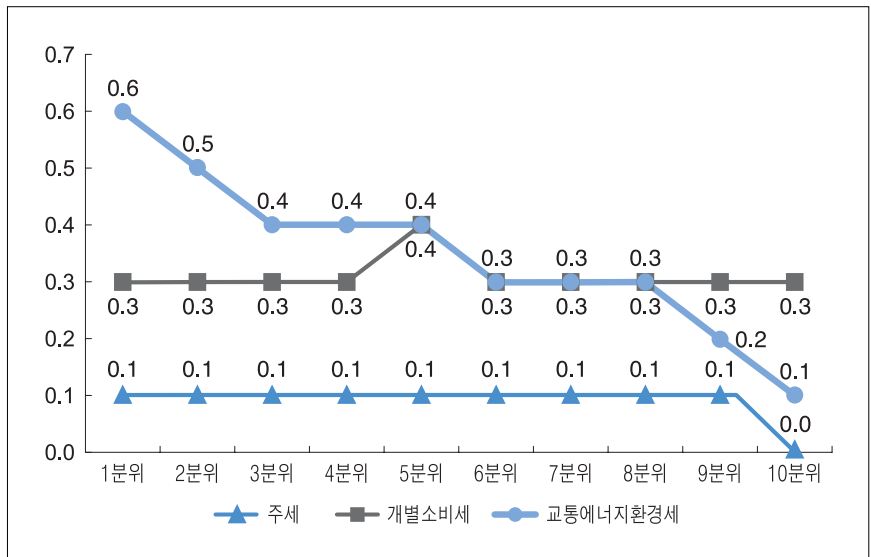
(단위: %)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임

[그림 13] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 실효세율 분포 II (2010년)

(단위: %)



주: 2010년 가계동향조사원시자료를 이용하여 분석한 추정치임

휘발유·경유 과세는 소득분배 구조에 최소한 악영향을 미치지 않는다. 오히려 미약하나마 소폭 양(+)의 소득재분배가 이루어져 소득분배구조 개선효과가 나타난다. 참고로 석유류(휘발유, 경유) 과세 강화 시 저소득층부터 소비 포기 또는 탈락이 발생하는데, 소득계층별 소비구조가 더욱 누진적으로 변화하고, 세부담의 누진성이 강화되고, 소득재분배 효과가 강화된다.

흔히 석유류 과세 강화 시 소득분배 구조에 악영향을 미치는 것으로 오해하는데, 실상은 과세 강화 시 부담이 증가(세율 상승 → 가격 상승 → 구입부담 증대)하는 것이지 소득분배 구조를 악화시키는 것은 아니다. 이는 두 가지를 구분하지 못하고 혼동하기 때문이다.

흔히 석유류 과세 강화 시 소득분배 구조에 악영향을 미치는 것으로 오해하는데, 실상은 과세 강화 시 부담이 증가(세율 상승 → 가격 상승 → 구입부담 증대)하는 것이지 소득분배 구조를 악화시키는 것은 아니다.

## IV. 정책이슈 및 정책방향

### 1. 1, 2차 에너지세제개편의 주요내용

유종 간 상대가격비의 변화는 유종 간 소비대체를 통한 자원배분의 변화를 초래한다. 상대가격구조에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 기업의 가격정책과 정부의 조세정책이다. 1990년대 말 이후 최근까지 정부는 자동차 연료유를 중심으로 두 차례의 에너지세제개편을 단행하였다.

제1차 에너지세제개편을 추진하였던 가장 근본적인 이유는 유종 간 상대가격 격차가 컸기 때문이다. 당시 환경오염 기여도가 높은 경유의 가격이 휘발유에 비해 지나치게 낮아 경유자동차의 비율이 상당히 높은 구조였다. 자동차 연료규제 해제에 대비한 유종 간 소비대체 현상을 완화하는 데 주된 목적이 있었다. 이는 유종 간 에너지 수급의 원활화 측면도 있었다. 아울러 고유가정책기조 전환을 통한 석유류 소비 억제를 도모하였다. 정책타겟은 당시 100:47:26이었던 휘발유:경유:수송용 LPG(부탄) 가격비율을 2006년 7월까지 단계적으로 100:75:60으로 조정하는 것이었다. 휘발유 세율을 고정하고 경유와 LPG 세율을 인상하였으며, 경유로 불법 전용되는 것을 막기 위해 등유 세율을 경유 세율에 연동하였다.

2005년 경유승용차가 도입되는 등 환경이 변화함에 따라, 1차 개편 시한인 2006년 7월 이전에 세제개편을 통한 상대가격 조정이 불가피했다. 이에 따라 제2차 에너지세제개편이 단행되었다. 정책타겟은 휘발유:경유:LPG의 상대가격을 2007년 7월까지 연차적으로 100:85:50으로 조정하는 것이었다. 경유의

기후변화협약 이행, 환경개선, 에너지 수급, 국제수지 개선, 에너지 효율개선을 통한 고효율 경제구조로의 전환 등의 현안이슈를 감안할 때, 에너지 소비절약 및 효율 제고 등을 통한 에너지 소비 절감이 필요하다.

법정 교통세율은 리터당 2005년 7월까지 46원, 2006년 7월까지 39원, 2007년 7월까지 50원 인상되었다. 세율 인상분만큼 버스·택시·화물차에 유가보조금을 지급하였는데, 보조금 재원은 주행세 인상을 통해 마련하되 주행세 인상분만큼 교통·에너지·환경세를 인하하였다. 2007년 제2차 에너지 세제개편이 완료되었으나, 경유·LPG 가격이 상승한 점을 고려하여 경유·LPG 세율은 당초 예정보다 소폭 조정하거나 인하하였다.

## 2. 고가격정책 대 저가격정책

기후변화협약 이행, 환경개선, 에너지 수급, 국제수지 개선, 에너지 효율개선을 통한 고효율 경제구조로의 전환 등의 현안이슈를 감안할 때, 에너지 소비절약 및 효율 제고 등을 통한 에너지 소비 절감이 필요하다.

에너지 소비 절감을 위한 정책수단은 가격정책과 비가격정책으로 구분 가능하다. 가격정책수단은 조세(소비세)가 대표적인데, 소비억제 효과를 극대화하기 위해서는 고가격정책으로의 전환이 필요하다. 비가격정책은 직접 규제가 대표적이고, 규제의 강도에 따라서는 단기적으로 효과가 매우 클 수 있으나, 시장에서 자원배분을 왜곡하고 강제하기 때문에 비용·편익개념을 무시하게 되어 매우 비효율적이다.

단기적으로는 직접규제에 의한 효과가 더 크나, 자원배분의 왜곡으로 인한 폐해가 매우 크기 때문에 중·장기적으로는 직접규제보다는 가격정책(또는 조세정책)이 바람직하다.

국제비교 시 단순가격은 우리나라의 유가가 국제적으로 낮지 않은 편이지만 인구밀도, 산업집적도, 교통량, 산업구조 등을 종합적으로 고려해볼 때 외부비용은 주요 선진국보다 훨씬 더 높다는 것이 일반적 견해이다. 사회적 외부비용이 반영된 소비세를 포함한 경우와 비교할 경우 우리나라 유가는 상대적으로 싼 편이라는 지적도 있다.

에너지 효율 및 산업구조, 교통수요, 기후변화협약 의무 이행 등 제반 여건을 감안할 경우 고유가정책의 강화 및 지속은 불가피할 것으로 전망된다. 핵심적 정책수단은 피구후생적 소비세가 유력하다.

## 3. 현행 에너지 관련 소비세 체계의 문제점

종량세 구조상의 문제점은 현행의 에너지 종량세 과세체계에서 물가 변동에

따른 실질가치 변동에 대응한 실효과세율 보장장치가 부재하다는 것이다. 휘발유의 경우 지난 10여년 간 개별소비세의 총명목세율이 거의 일정하다. 이는 물가상승에 따라 실효과세율이 매년 낮아졌음을 의미한다. 즉, 명목세율은 일정하지만 세액의 실질가치 감소로 인해 매년 감세의 효과가 발생한다는 것이다.

상당수의 EU 회원국에서는 수시(주로 분기별)로 종량세율을 조정하여 효과세율을 일정하게 유지하는 반면, 우리나라에서 실효세율 유지를 위해서는 탄력세율 조정 또는 기본세율 조정을 위한 국회 차원에서의 세법개정이 필요하다. 따라서 세율의 탄력적 조정이 불가능하다.

현행 체제하에서는 시간이 경과함에 따라 실효과세율이 낮아지기 때문에 '시장의 실패 교정적 조세'의 기능 약화문제가 발생한다. 상기의 문제점을 극복하기 위해서는 세율의 자동조정기능을 보장하기 위한 종량세율의 물가연동제 도입이 필요하다.

#### 4. 기타 정책방향

탄소세 도입 시 현재 비과세 대상인 석탄 등에 대한 과세 문제가 생기는데, 이 경우 연탄 등을 주연료로 사용하는 저소득빈곤층의 타격이 클 것으로 예상되고, 아울러 제철·발전 등 일부 기간산업에도 타격이 예상된다. 환경세 성격의 소비세 강화 시에 열량세도 함께 도입될 경우 대체에너지 개발 등에 타격이 예상된다.

과세의 형평성 면에서 볼 때 휘발유, 경유 등 자동차 연료유 부담은 자동차 소유 및 운행거리 등에 비례하는 구조이다. 1980년대와 1990년대에는 자동차 보급이 중·고소득층에 집중되어 세부담이 누진적이고 양(+)의 소득재분배 효과가 있었다. 1990년대 말 이후 자동차 보급의 대중화로 인해 세부담이 비례적으로 되었다. 그러나 최근 고유가로 인해 저소득층을 중심으로 자동차 운행이 축소되어 결과적으로 세부담이 누진적으로 변화하였다. 고세율-고유가 정책로의 전환 시, 한계소비자 탈락으로 인한 세부담의 누진화 및 소득재분배 증가가 예상된다. 이 경우 저소득층의 후생감소는 소득정책 등을 통해 보완할 필요가 있다.

에너지 효율 및 산업구조, 교통수요, 기후변화협약 의무 이행 등 제반 여건을 감안할 경우 고유가정책의 강화 및 지속은 불가피할 것으로 전망된다.

장기적으로는 오히려  
고세율·고가격 정책을 통해  
소비구조를 근본적으로  
개선하는 방안이 근본적인  
치유책인 것으로 판단된다.

## V. 맺음말

우리나라의 에너지 관련 소비세 과세체계의 특징은 과세대상 범위의 협소함, 수송용 연료 위주의 소비세 과세구조, 탄소세적 소비세 과세의 필요성 제기, 종량세 과세체계 내에 물가연동제 도입문제, 가격 및 세율수준 정책방향 등으로 요약하여 정리할 수 있다.

최근 일각에서는 고유가로 인한 국민적 고통 상승을 들어 유류세 인하를 주장하고 있다. 이런 주장은 불경기로 인해 실질소득 감소를 겪고 있는 많은 국민들로부터 지지를 얻고 있다. 그러나 고유가로 인한 고통의 본질은 표면상으로는 하늘 높은 줄 모르고 치솟고 있는 국제유가에 기인하지만, 실제적으로는 우리가 에너지 소비 비만증에 걸려 있기 때문이다. 즉, 에너지를 너무 많이 소비하고 있다는 것이다. 고유가 현상은 선진국도 마찬가지지만 그들이 우리보다 고유가에 따른 고통을 훨씬 덜 느끼는 이유는 에너지 소비구조가 슬림하기 때문이다. 고통 완화를 위해 유류세를 인하하여 가격을 낮춘다면 당장은 편해질지 모르지만, 필연적으로 비만증은 더욱 심화되어 유류세 인하와 비만증 심화의 과정이 반복되면서 악순환이 거듭될 것으로 예상된다.

그런 의미에서 볼 때 장기적으로는 오히려 고세율·고가격 정책을 통해 소비구조를 근본적으로 개선하는 방안이 근본적인 치유책인 것으로 판단된다. 아울러 물가연동장치가 배제되어 있는 현행의 에너지 관련 소비세 과세체계의 종량세 과세구조를 개선하는 작업도 시급한 것으로 보인다. 아울러 수송용 연료유에 집중된 과세체계도 과세의 실효성과 범위를 확대하여 에너지원 간 상대가격 격차가 비정상적으로 확대되지 않도록 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

탄소세 도입 문제와 관련해서는 준비는 철저히 하되 구체적인 실행시기와 과세수준은 국제동향을 살펴가면서 신중하게 과세하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 일부 국가에서 탄소세를 일부 도입하였거나 도입 예정인 경우도 있지만 미국, 캐나다를 비롯하여 세계 유수의 탄소대량배출국들이 탄소세 도입에 유보적·소극적이거나 반대 입장을 표명하고 있기 때문에, 탄소세 과세를 지나치게 서두르거나 수준을 과도하게 높일 경우 우리가 겪어야 할 부담이 지나치게 과도해질 수 있기 때문이다. 그러므로 탄소세 도입 문제는 미리 준비와 실천방향과 계획에 대한 준비와 대응을 철저히 하되 시행시기와 도입 수준 등은 선진국과 국제기구의 동향을 면밀하게 살펴보면서 신중하게 결정하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. KIPF

## 재정투명성에 관하여



홍승현

한국조세연구원 연구위원(shhong@kipf.re.kr)

얼마 전(2011.5.9) IMF의 재정 관련 블로그인 PFM blog에 ‘공공재정관리에 있어 투명성과 효과성’에 관한 기사가 실렸다<sup>1)</sup>. 이 기사에서는 최근 들어 다시 관심이 높아지고 있는 재정정책 결정·집행의 투명성(transparency)과 주요 재정개혁들이 추구하고자 하는 효과성(effectiveness) 두 가지 측면의 중요성을 재조명하며, 몇 가지 질문들에 대한 의견을 제시하고 있는데, 저자가 제기했던 질문들은 크게 4가지로 다음과 같다. ① 재정의 투명성과 효과성을 측정하기 위한 특별한 방법이 있는가? ② 투명성을 추구하는 것과 효과성을 추구하는 것은 상호 배타적인가 아니면 보완적인가? ③ 만일 어떤 국가가 투명하지도 않고 효과적이지도 않은 제도를 가지고 있다면, 어느 하나를 우선적으로 추구해야 하는가 아니면 한꺼번에 두 가지 모두를 추구해야 하는가? ④ 투명성과 효과성을 달성하는 데 선결조건이 있는가?

저자의 자세한 논의를 여기에 모두 소개할 수는 없지만, 대부분의 규범적인 질문이 그렇듯이 뚜렷한 답이 없는 경우가 대부분이다. 이 글에서는 첫 번째 질문과 두 번째 질문의 답이 일부 논의될 것이다. 나머지 질문들은 상황에 따라 다른 가치판단을 내릴 수 있는 문제로서 저자도 뚜렷한 답을 내리지는 못하고 있다.

이 글에서 다루고자 하는 ‘투명성(transparency)’ 혹은 논의를 좁혀 ‘재정의 투명성(fiscal transparency)’에 관한 논의는 여러 학문 분야에서 오랜 시간에 걸쳐 이루어져 왔다. 특히 1970년대와 1980년대에 두 번의 국제적 석유파동과 각국의 국가부채 증가의 문제, 그리고 그 이후의 서로 다른 상황들을 설명하는

‘재정의 투명성’에 관한 논의는 여러 학문 분야에서 오랜 시간에 걸쳐 이루어져 왔다.

<sup>1)</sup><http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/05/transparency-versus-effectiveness-in-public-financial-management.html>

최근에 전 세계적인 어려움을  
 몰고 왔던 금융위기도  
 그 중요한 원인 중의 하나로  
 금융시장의 불투명성이 제기됨에  
 따라 투명성에 대한 전반적인  
 관심은 어느 때보다도  
 높다고 하겠다.

데 있어, 기존의 전통적 경제이론으로는 한계를 느끼고 정치경제학 측면에서의 해석에 대한 관심이 증가하였고, 특히 재정의 제도적 측면에 대한 관심이 높아졌다. 이와 함께 1980년대부터 각국 정부는 다양한 정부개혁을 추진하는데, 기존의 수직적인 ‘규율과 규칙 준수’를 중심으로 하는 체제에서 ‘자율과 책임’을 강조하는 새로운 패러다임을 추구하게 되었고, 성과지향적인 정부운영방식을 지향하는 개혁이 확대되었다. 이러한 새로운 패러다임의 제도적 기반 구축에 있어 재정투명성의 이슈가 큰 관심을 받게 되었고, 이에 국제기구들도 공공부문 개혁의 필수적 요소의 하나로 투명성을 강조하면서 투명성에 대한 권고사항들을 정리하여 제시(IMF, 1998, 2007; OECD, 2001)하기도 하였고, 이러한 권고사항을 기준으로 여러 지표들이 개발되어 국가의 신인도나 예산·재정 제도의 수준(질)을 평가하고 비교하는 기준으로 사용되고 있다.

한편 유럽에서는 일찌감치 진행된 사회구조의 변화와 그에 따른 재정부담, 즉 복지 수요의 증가와 노령화에 따른 연금 문제 등의 이슈가 본격화되면서, 유럽연합 차원에서 회원국들의 재정의 지속가능성에 대한 철저한 관리가 이슈화 되고, 이와 관련 주어진 재원의 효과적 사용 및 효율적 재정관리를 위한 투명성과 책임성의 이슈가 크게 부각되었다. 특히, 근래에 들어서는 미국 오바마 행정부의 정책적 의지<sup>2)</sup>를 통해서나 최근에 전 세계적인 어려움을 몰고 왔던 금융위기도 그 중요한 원인 중의 하나로 금융시장의 불투명성이 제기됨에 따라 투명성에 대한 전반적인 관심은 어느 때보다도 높다고 하겠다.

이 글은 최근 들어 이렇게 다시 관심이 높아지고 있는 투명성, 특히 좁은 범위에서 재정의 투명성을 포함한 기존의 논의를 정리하여 어떤 개념으로 논의가 전개되고 있는지 살펴보고 관련된 최근의 실증연구의 방향을 소개하고 문제점을 간략하게 짚어보고자 한다. 우선 투명성의 여러 개념들과 관련된 논의들을 소개하고, 이후에 국제기구의 기준과 최근의 실증분석 방향들을 살펴보자.

## I. 투명성의 기본 개념

‘투명성’이란 용어는 여러 분야에서 굉장히 다양하게 사용되어 왔고, 때로는 ‘너무’ 과도하게 확대 해석되면서 뚜렷한 개념적 구체성이 없이 공공정책에 영향을 미치는 효과적이고 명확한 활동과 관련된 전체적인 것을 포괄하는 개념으로 사용되는 경향도 보여 왔다(Drabek & Payne, 2001).

서구 사회에서는 오랜 시간 동안 구체화되어 온 예산과정을 제어하는 전통

2) 대표적인 것이 “sunlight before signing”이라는 방침으로 새로운 법률안의 대통령 승인 이전에 5일간 대중에게 공시를 함으로써 일반의 의견을 수렴하는 제도(Etzioni, 2010)

적인 원칙들이 있는데, 이들 중 일찌감치 법의 형태로 구체화된 것들은 예산의 사전적 과정에 주로 관련된 보편성(universality), 단일성(unity), 구체성(specificity), 그리고 단년성(annuality)이고, 그 외에 예산의 사후적 과정에 적용되는 책임성(accountability), 투명성(transparency), 안정성(stability), 그리고 성과(performance)와 같은 개념들은 최근 들어 더욱 많은 관심을 받고 있는 개념들로서 법적 구체화는 상대적으로 덜 이루어졌다는 평가를 받고 있다(Simone, 2009).

그 중에서 책임성을 포함한 재정투명성의 전반적인 개념은 그 역사적 연원을 볼 때 지난 2000여 년 동안 크게 두 가지 측면<sup>3)</sup>에서 발전해 왔다(Premchand, 2006). 첫 번째 측면은 공무원을 포함한 공인(公人)들에게 자신들의 행동에 책임을 지도록 하고자 하는 욕구이고, 다른 한 측면은 자본가들이 그들의 투자를 보호하기 위한 당시 시대적 상황에서의 정치적 계산이다. 시대적으로 구분해 볼 때 Premchand(2006)는 과거 투명성 개념의 발전을 6개 단계로 나누고 있는데, 그 첫 번째 시기는 아테네 같은 도시국가에서 시민대표들의 공공재원의 사용에 대한 통제 강화나, 전제군주들이 자신의 재산을 지키기 위해 신하들에게 횡령 등의 범죄를 방지하기 위한 방편으로 투명성과 책임성을 강요하던 시기이다. 그 이후 약 500여 년 전 복식부기(double entry bookkeeping)가 등장하여 일반 상업 등에서는 재정적 투명성이 강화되었으나, 전제군주들은 중상주의를 채택하면서도, 일반 대중의 관심에 멀리 있었던 왕실 재정에는 복식부기가 도입되지는 않았고, 이러한 전통은 현재까지도 이어져 많은 왕실의 재정이 아직 단식부기(single entry bookkeeping)방식을 고수하고 있다.

17세기에 들어서면서 상황이 변화하여 자본가들이 정부의 회계, 감사 제도 및 의회를 통한 군주의 재정활동에 대한 감독을 강화하게 되는데, 이는 일반 대중의 요구가 아닌 자본계층의 요구에 의한 변화였다. 이 당시 왕실들은 지속적인 전쟁 수행으로 인해 재정이 부족해지고, 결국 민간자본을 통해 전비를 조달하게 되었다. 그런데, 왕실의 재정상황에 대한 정보를 요구하는 민간자본의 요구에 왕실이 자체적으로 적절히 대응하지 못하자, 민간자본들이 왕실을 대신해 정부의 재정회계 정보를 생산하려는 노력을 하게 된다.

1700년대 중반부터 약 100여 년간은, 기존에 민간자본의 압력을 통해 하나 둘씩 도입되었던 국가재정에 대한 관리 노력들이 통합되면서 좀 더 조직화되고 제도화되었던 시기이다. 예를 들어, 이 시기에 영국은 모든 수입이 통합기금(consolidated fund)으로 관리되는 방식이나 재정지출의 원칙(wisdom, faithfulness and economy) 등이 도입되었고, 의회를 통한 재정감사가 제도화

책임성을 포함한  
재정투명성의 전반적인  
개념은 그 역사적  
연원을 볼 때 지난  
2000여 년 동안 크게  
두 가지 측면에서  
발전해 왔다.

3) Hood(2006)도 투명성 개념 발전의 큰 두 축으로 벤담(Jeremy Bentham)의 공공관리원칙에 근거한 '법에 의한 지배'의 관점과 제도경제학 측면의 '주인-대리인'의 관점을 들고 있다.

투명성과 관련된 여러 논의들에서 몇 가지 비슷한 개념으로 사용되는 용어들은 재정투명성, 예산투명성, 투명한 예산절차, 정부투명성 등이 있다.

되었다.

1930년대에서 1970년대에는 투명성과 책임성의 개념이 확대되는 시기로, 기존의 재정활동 자체보다는 성과나 비용회계의 방법론, 지출효율성 등에 대한 관심이 높아졌다. 마지막으로 1980년대 이후에는 정보의 비대칭성을 완화하고 시민에 의한 통제를 강화하는 방향으로 투명성과 책임성의 범위가 더욱 확대되었다. 재정부운용의 전반적인 질(quality) 등이 강조되었고 정부의 지속가능성에 대한 평가를 용이하게 하는 제도적 장치로서 발생주의 정부회계라든가 정부 내부관리의 강화, 정부 전반에 걸친 감사보고서 등으로 관심의 폭이 확대되었고, 국제기구들의 활발한 참여도 시작되었다.

투명성과 관련된 여러 논의들에서 몇 가지 비슷한 개념으로 사용되는 용어들은 재정투명성(fiscal transparency), 예산투명성(budget transparency), 투명한 예산절차(transparent budget process), 정부투명성(government transparency) 등이 있는데, 서로 혼용되거나 특별한 구체성을 가지고 사용되기보다는 추상적으로 사용되는 경우가 많고, 여러 학자들도 나름대로 연구 목적에 맞게 그 범위와 내용을 다르게 정의하여 사용하고 있기는 하지만 중요한 부분에서는 공통된 요소들을 가지고 있다.

우선 현재 경제학 분야에서 가장 많이 인용되는 Kopits & Craig(1998)의 아래 정의를 기초로 투명성의 기본적 요소를 살펴보자.

“Fiscal transparency is defined ... as openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities—whether undertaken inside or outside the government sector—so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications.”

투명성을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 이 정의를 몇 가지 중요한 내용으로 분리해서 생각해 볼 필요가 있는데, 우선 그 첫 번째는 투명성의 본질이 무엇인가에 대한 것이다. 위의 정의에서 보면 투명성의 중심에는 ‘openness’와 ‘access to information’ 즉, 정보의 공개<sup>4)</sup> 혹은 정보에 대한 접근성의 강화가

4) 특히 ‘openness’는 ‘transparency’와 동의어처럼 많이 쓰이는 것이 일반적이지만, 일부 학자들은 좀 더 구체적으로 이 둘을 구분하여 ‘openness’는 정보 공개의 주체가 단순히 정보를 공개하는 것을, ‘transparency’는 정보의 공개를 넘어 그 공개된 정보를 취득하는 측이 정보를 처리할 수 있는 것까지를 고려하는 개념으로 세분하고 있다.(Birkinshaw, 2006; Larsson, 1998)

있다. 경제학 분야에서 Poterba & von Hagen(1999)<sup>5)</sup>가 명확한 정보(clear information)를 강조한 것이나 Premchand(1993)<sup>6)</sup>이 정보의 대중이 이용 가능한(public availability of information) 측면을 지적한 것도 동일한 개념이라고 할 수 있고, 정치학 분야에서 Etzioni(2010)<sup>7)</sup>처럼 대중이 정보취득을 허용하는 것(enabling the public to gain information)도 같은 맥락이라고 이해할 수 있다. 다만, 대중이 취득하는 정보가 단순히 정보가 주어지는 자체로 끝나는 것이 아니라, 주어지는 정보가 신뢰성 있고(reliable), 포괄적이며(comprehensive), 시의적절해야 하고(timely), 이해할 수 있어야 하고(understandable), 그리고(국제적으로) 비교가 가능한(internationally comparable) 형태 혹은 방식이어야 함을 지적하고 있다.

투명성의 핵심 요소인 정보가 가져야 하는 이러한 특징들은 위의 정의에서 두 번째 중요한 부분인 ‘공개 대상 및 목적’ 특히 ‘목적’ 부분과 관련이 있는 것으로, 앞의 정의에 의하면 대상이 되는 ‘the public at large’, ‘the electorate’, 그리고 ‘financial market’이 정확한 평가(accurately assess)를 내릴 수 있도록 하기 위한 것이다. 물론 투명성이 그 자체로 선(virtue)이어서 추구할 만한 가치를 가지는 대상이기도 하지만, 현재 관심의 대상이 되고 있는 투명성은 효과적인 재정관리라는 측면의 목적을 달성하기 위한 수단적인 개념으로서의 역할이 크다고 할 수 있겠다. 특히, 최근의 논의가 투명성 자체뿐 아니라 책임성(accountability)과 함께 이루어지고 있는 것이나, 많은 실증연구들이 투명성의 정도가 재정성이나 경제성장 등과 어떠한 관계를 보여주고 있는지에 큰 관심을 가지는 것도, 더 큰 목표를 위한 수단적 개념으로서 투명성 개념을 접근하고 있는 최근 추세를 방증한다고 볼 수 있겠다.

이러한 투명성의 ‘목적’을 달성하기 위해서는 ‘대상’들이 정보를 정확히 효과적으로 처리할 수 있어야 되는데, 여기에 정보의 ‘양’(quantity)적인 측면뿐 아니라 ‘질’(quality)적 측면들이 중요한 요인이 될 수 있다. 우선 양적인 측면에서, 일반적으로 더 높은(혹은 많은) 투명성은 바람직한 것으로 여겨지지만 때로는 Heald(2003)에서 지적하듯 부정적인 효과<sup>8)</sup>가 나타날 수도 있다. 특히 최근 들어 기술의 발달과 함께 정보의 생산 비용이 낮아지면서, 이러한 정보를 처리해야 하는 대상인 일반대중이나 투표권자들이(때로는 정보제공자가 의도하여) 과도한 양의 정보를 제공받게 되고, 따라서 정보처리를 충분히 못하거나 아니면 포기하게 됨으로써 오히려 ‘informed decision making’을 할 수 없게 되는 위험성이 증가하게 되었다<sup>9)</sup>.

Heald(2006) 또한 정보의 질적인 측면에 대한 고려가 중요함을 ‘재정환상

투명성이 그 자체로

선(善)이어서 추구할 만한 가치를 가지는 대상이기도 하다.

- 5) "a transparent budget process is one that provides clear information on all aspects of government fiscal policy"
- 6) "the public availability of information regarding governments' decision-making procedures and transactions."
- 7) "Transparency is generally defined as the principle of enabling the public to gain information about the operations and structures of a given entity"
- 8) Heald(2003)은 태양빛의 예를 들어, 투명성을 높이는 것은 태양빛의 이로운(benefit of sunlight)과 과도한 노출(over exposure)에 따른 화상의 위험성 간의 대체효과와 같다고 주장하면서, 너무 높은 수준의 투명성은 과도한 정치화를 불러오거나 유연성을 감소시키는 부작용이 있음을 지적하고 있다.
- 9) Økland 외(2010)는 정보가 전혀 주어지지 않는 상황인 ‘blackhole’도 문제이지만 소화할 수 없는 많은 양의 정보가 주어지는 ‘dazzle’의 경우도 바람직하지 않은 것으로 평가하고 있다.

투명성의 중요한 역할은 이러한 정보를 통해, 유권자들이나 금융시장이 ‘정부의 재정상태’와 ‘향후 경제·사회적 파급효과’를 포함한 정부활동의 비용/효과’를 정확히 판단할 수 있어야 함으로 정의된다.

(fiscal illusion)’의 개념<sup>10)</sup>을 사용하여 강조하고 있는데, 이 개념은 명목상(nominal) 투명성과 사실상(effective) 투명성<sup>11)</sup> 사이의 격차를 의미한다. 1990년대 들어 국제기구들을 포함하여 투명성을 측정하고 비교 분석하려는 노력이 많아지면서 여러 투명성 관련 지표들이 개발되고, 이 (상이한) 지표들로 나타내지는 투명성 수준-명목상 투명도-과 실제에 있어 이루어지고 있는 투명성 수준-사실상 투명도-이 반드시 일치하지 않음으로 인해, 투명성을 높이고자 하는 개혁의 노력이 잘못된 결론에 이를 수 있는 위험이 존재한다<sup>12)</sup>. 따라서, 목적달성의 수단으로서의 투명성은 Birkinshaw(2006) 등에서의 구분처럼, 주어지는 정보가 효과적으로 판단에 도움이 되기 위해서는 정보를 생산하는 측면에서의 투명성(openness)과 함께 정보를 받아들이는 측면에서 실제적 내용의 파악이 가능하게 하는 수용 측면의 투명성(transparency)을 동시에 고려해야 한다.

Kopits & Craig(1998)의 정의에서 마지막으로 중요한 부분은 ‘정보의 내용’, 즉 공개되는 정보가 어떤 내용을 담고 있어야 하는가하는 부분과 이에 따른 ‘투명성의 효과’이다. 정의에서는 ‘정부의 조직과 기능, 재정정책의 의도와 공공회계정보, 그리고 전망’(government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections)에 대해 공개함으로써 ‘정부활동’(government activities)에 대한 정보에 접근할 수 있도록 하는 것을 명시하고 있다. 결국 투명성의 중요한 역할은 이러한 정보를 통해, 유권자들이나 금융시장이 ‘정부의 재정상태’와 ‘향후 경제·사회적 파급효과’를 포함한 정부활동의 비용/효과’를 정확히 판단할 수 있어야 함으로 정의된다. Kopits & Craig의 정의에서는 유권자와 시장의 정확한 ‘판단’까지를 언급하고 있지만 투명성의 개념의 발달과 함께 가장 많이 언급된 효과는 미국대법관이었던 Brandeis의 표현인 “sunlight is the most powerful of all disinfectants”<sup>13)</sup>에 잘 나타나 있듯이, 책임성의 강화를 통한 부정부패의 방지 효과라고 볼 수 있다. Alt & Lassen(2006)도 정부 재정정책의 원인과 결과에 대해 보다 정확히 유추할 수 있음을 지적하고 있는데, 투명성을 높임으로써 정부와 비(非)정부부문간에 정보의 비대칭성을 줄이고, 원인과 결과를 연결시키는 것을 더 명확히 함으로써 책임 소재를 명확히 하는 효과를 지적하고 있다. Hood(2001)는 정보의 공개와 비밀주의의 타파가 부패를 없애고 대중에 대한 책임성을 높이는 조건이라고 강조하였고, Baldrich(2005)는 부패를 방지하는 것에서 한 발 더 나아가 발전을 용이하게 하고 생활수준을 향상시키는 것에까지 투명성의 효용을 확대하고 있다.

투명성의 보다 근본적인 개념에 대한 다른 분야에서의 접근들도 많이 있었

10) Puviani(1903,1973)도 재정환상(illusione finanziaria)에 대해 언급하며, 정보의 비대칭성 하에서 정부가 약속한 것과 유권자들이 실제 얻는 것의 차이를 지적하였다.

11) Heald(2006)가 사용한 투명성의 3가지 이분법적(dichotomous) 구분: event transparency vs. process transparency, nominal transparency vs. effective transparency, transparency in retrospect vs. transparency in real time

12) 이러한 위험성은 투명성의 측정의 본질적 문제로 실증분석을 소개하는 부분에서 좀 더 언급하기로 하겠다.

13) Heald(2003)에서 재인용.

다. 특히 정치학이나 법학·철학 등에서 많이 인용되는 투명성의 개념은 Hood(2001)에 의한 것으로, 두 가지 방향의 개념적 접근을 구분하고 있다. 그 첫째는 ‘법에 의한 지배’로 투명성을 바람직한 관리(good governance)의 필수 조건들 중 하나로 보고, 민주주의 법치사회에서 공공관리의 가장 핵심적인 원칙 중 하나로서 ‘투명한 관리’ 혹은 ‘공개원칙’을 주장하고 있다. 다른 하나는 제도 경제학적인 측면에서 불완전 정보에 기초한 ‘주인-대리인’의 측면이다. 재원배분에 있어 의사결정자인 정치인 혹은 공인(公人)과 유권자인 일반시민의 서로 간 이익이 불일치함으로써 일어나는 문제로, 투명성을 높임으로써 결과와 정책원인 사이의 인과관계를 명확히 할 수 있고(Alt & Lassen, 2006), 유권자들이 자신들의 의사표현인 투표에 보다 정확한 정보를 이용할 수 있게 함으로써, 의사결정자들의 책임성을 높인다는 것이다.

경제학에서는 많이 언급되지 않았지만 투명성과 관련하여 다른 분야에서 가끔 논의되는 중요한 질문 중에 하나는 과연 투명성이 절대선(absolute virtue)인가, 그래서 지속적인 추구가 필요한 것인가 하는 문제이다. 앞서 과도한 투명성이 가져오는 폐해에 대해 Heald(2003)이나 Ökland 외(2010)를 통해 간단히 언급은 하였지만, Hood(2001)도 투명성의 한계를 강조하며 어느 수준을 넘어서는 투명성은 사회의 거래비용을 늘리고 과도한 정치화를 통해 효과성(effectiveness)을 감소시킨다고 주장한다<sup>14)</sup>. 이러한 효과성 감소의 중요한 원인 중의 하나는 정보처리 능력의 한계로 정보의 증가가 실제적인 투명성의 증가로 이어지지 않는다는 것이다. 사회가 복잡해지고, 그에 따라 정부의 활동 또한 복잡 다양해짐에 따라, 이러한 정부활동에 대한 정보의 양도 늘어났을 뿐만 아니라 내용도 더욱 복잡해져서 일반 대중이 재정서류를 이해하고 자신들의 의사결정-예를 들어 투표-에 반영하는 것이 더욱 어려워지게 되었다. 정치인들의 경우도 실제적인 투명성의 증대에 그리 큰 유인을 느끼지 않는 것이 일반적이고(Alesina & Perotti, 1996) 특히 정보의 양적 증가의 한계 비용<sup>15)</sup>이 낮아지는 경향과 더불어, 실제적 투명성의 증가가 아닌 명목상의 투명성만 증가하는 재정환상(fiscal illusion)이 발생할 유인이 높다. 이러한 논의를 바탕으로 Heald(2003)에서는 투명성과 효과성 사이의 관계를 [그림 1]와 같은 역-U자형으로 표시하고, 효과성의 측면에서 최적 투명성 수준이나 그 상대적 위치 등 구체적인 모양은 개별 사회의 문화·사회적 요인에 의해 결정되며 또한 시간에 따라 변화한다고 주장하였다.

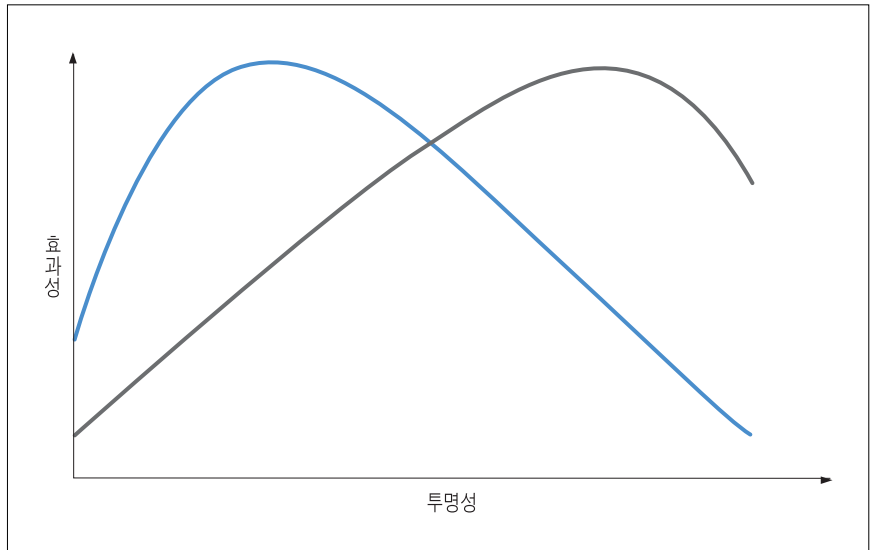
Hood(2001)도 투명성의 한계를 강조하며 어느 수준을 넘어서는 투명성은 사회의 거래비용을 늘리고 과도한 정치화를 통해 효과성을 감소시킨다고 주장한다

14) 다른 측면에서의 비판은 투명성이라는 것이 규제(regulation)을 대체하는 수단으로 사용되고 있지만, 투명성 자체가 규제의 일종으로 정도가 좀 더 낮을 뿐이라는 논리도 있다. (Elzioni, 2010)

15) 투명성의 증가에는 정보를 생산하기 위한 기본 체제를 갖추기 위해 상당한 수준의 초기비용이 존재하는 경우가 대부분이지만 이 체제가 갖추어지고 나면 추가적인 정보생산의 한계비용은 상대적으로 낮아진다.

이러한 투명성의  
한계를 극복하기 위한  
방법으로 중간전달자로서의  
전문가들의 존재 및  
대중에 대한 신뢰 형성이  
중요시되고 있다.

[그림 1] 효과성과 투명성 사이의 관계(Heald, 2003)



이러한 투명성의 한계를 극복하기 위한 방법으로 중간전달자로서의 전문가들의 존재 및 대중에 대한 신뢰 형성<sup>16)</sup>이 중요시되고 있다. 일반대중이 구체적인 법률문서를 탐독하는 대신에 변호사를 선임하듯이, 아니면 상품의 구매에 구체적인 상품의 정보를 탐구하여 비교 분석하기보다는 공신력 있는 인증마크 유무를 살펴보는 것처럼, 신뢰성 있는 전문가들이 많은 양의 정보를 이해 가능한 형태로 대중에게 전달함으로써 위의 투명성의 최적 수준을 높일 수 있다. 또 다른 한 방법은 대중의 선택 방식을 변경하는 것으로, 모든 선택 가능성을 한꺼번에 묻는 것이 아니라 대중이 올바른 선택을 할 수 있도록 선택을 계층화하는 등의 방법적 변화를 고려할 수도 있다.

16) 일반적으로 'Who will guard the guardians?(Quis custodiet ipsos custodes?)'라는 오래된 정치학의 질문처럼, 전문가의 존재보다 그 신뢰 형성이 더 큰 문제로 부각될 수 있다.

## II. 투명성 지침과 Good Practices

앞에서 살펴보았듯이 ‘투명성’ 개념은 오랜 시간에 걸쳐 발달해 왔다. 반면에 투명성 개념이 정책적 측면에서 구체적으로 제도화되기 시작한 것은 상대적으로 최근의 일이다. 특히, 20세기 후반 신공공관리론이 인기를 얻으면서 재정 관리 시스템을 바라보는 시각에 근본적 변화가 있었고, 주요 선진국들에서 재정 시스템의 개혁을 통해 투명성 개념을 제도로써 구체화하는 노력들이 있었다.<sup>17)</sup> 시장지향적인 민간의 관리방식을 공공부문에 도입하고자 하는 신공공관리론은 ‘작고 효율적’이며, ‘시장지향적’이며 고객인 ‘국민 위주 행정’을 펴는 정부를 지향하고, 공공관리에 있어 ‘성과’와 ‘효율성’을 강조하였다. 과거의 ‘원칙과 규율의 준수’를 강조하는 시스템에서 새로운 시각으로의 변화를 반영하고자 하는 시스템 개혁의 주된 기본 방향은 권한의 위임을 통한 효율성의 증대에 있었는데, 이와 동시에 증대된 개별 권한이 적절하게 사용되는지에 대한 책임성을 강화할 필요성이 대두되었다. 이를 위해 투명성을 증대시킬 수 있는 제도적 장치의 필요성이 함께 제기되었지만, 앞에서 논의된 바와 같이 개념적으로도 확정되지 않은 투명성의 개념을 개별 국가들에서 제도적으로 구체화시키는 것에는 근본적으로 한계가 있었다.

투명성에 대한 논의가 구체화되고 본격화된 1990년대 후반부터, 국제기구들도 나름대로 개념을 실체화할 필요성을 느끼고, 국제적 기준을 설정하기 위해 노력하기 시작했다. 그 노력의 결과 1998년 IMF의 “Code of Good Practices on Fiscal Transparency”를 시작으로 2001년에는 OECD가 회원국들의 경험을 바탕으로 최적 관행을 엮은 “Best Practices for Budget Transparency”를 발간하고, 이후 IMF는 1998년 이후 각 국가들의 자발적 평가 프로그램<sup>18)</sup>을 운영한 결과를 토대로 2007년 기존의 것을 개정한 매뉴얼인 “Manual on Fiscal Transparency”를 발행하였다. 이러한 국제적 기준들은 국내법적으로 강제성을 지니지는 않지만 각 국가의 재정개혁에 확실한 방향을 제공해 주는 개혁 요소들 혹은 방향들의 카탈로그 역할을 할 수 있었고 이를 통해 제도적 개혁이 보다 구체적인 기준을 가지고 국제적으로 확산될 수 있었다(Simone, 2009). 국제기구의 권고사항은 재정제도의 여러 측면들을 구체적으로 언급하고 있는데, IMF(2007)의 경우는 재정 관리에 있어 법적·행정적으로 갖추어야 할 체계에 대해 4개 부분으로 나누어 자세히 설명하고 있다. OECD(2001)의 경우는 좀 더 좁은 범위에서 재정 관리를 개선하기 위해 예산제도의 표준이 될 수 있는 것들에 중점을 두고 서술하고 있고, 이러한 기준을 바탕으로 세계 여러 나라의 재정

투명성에 대한

논의가 구체화되고

본격화된 1990년대 후반부터, 국제기구들도 나름대로 개념을 실체화할 필요성을 느끼고, 국제적 기준을 설정하기 위해 노력하기 시작했다.

17) 1980년대 영국의 대처 정부, 미국의 레이건 정부, 1990년대 이탈리아의 정부 개혁 등이 이러한 경향을 반영하였다.

18) Reports on the Observation of Standards and Codes

국제기구의 권고사항을 국내 제도 변화 시에 고려할 때, 개별 국가 상황을 감안한 신중한 접근이 필수적이고, 단순한 국제 비교지표의 해석에도 이러한 국가적 차이를 고려한 제한적 해석이 필요하다.

제도에 대한 데이터베이스를 만들어 오고 있다.

〈표 1〉 IMF(2007)과 OECD(2001)의 비교

IMF(2007)	OECD(2001)
권고안적인 성격	대다수 회원국들에서 실행되고 있는 사례
1. Clarity of Roles and Responsibilities(2-10) 2. Public Availability of Information(2-9) 3. Open Budget Preparation, Execution and Reporting(3-13) 4. Assurances of Integrity(3-13)	1. Budget Reports Budget, Pre-budget report, Mid-year report, Year-end report, Pre-election report, Long-term report 2. Specific Disclosures Economic assumptions, Tax expenditures, Financial Liabilities/Assets, Pension obligations, Contingent liabilities 3. Integrity, Control and Accountability Accounting policies, Systems and responsibilities, Audit, Public & Parliamentary scrutiny
- 광범위한 분야에 대해 추상적이고 선언적인 성격의 지침들을 나열한 manual - 법적, 제도적 요건을 강조	- 회원국들이 실행하고 있는 관련 사항에, 투명성을 위해 어떻게 운영되어야 하는지에 대한 지침을 구체적으로 제시

이 외에도 국제기구 차원에서 여러 활동들이 이루어져 왔는데, 대표적인 것이 IBP(International Budget Partnership)의 Open Budget Initiative로 2005년부터 OBI(Open Budget Index)<sup>19)</sup>를 통해 현재 100여 개에 가까운 국가(2010년 조사에서는 94개)들의 투명도/개방도를 매 2년마다 비교하여 공표하고 있다. 이 지표는 현재 예산 관련 3개 분야에 약 120여 가지 항목들에 대한 의견을 각 국가의 전문가들에게 의견을 물은 서베이 자료를 통해 지표를 만들고 있다.

비록 국제기구의 권고사항이 구체적인 개혁의 방향을 제시해 주고, 국제비교지표들이 개별 국가들이 다른 국가들에 비해 상대적으로 어떤 위치에 있는지를 표시해 주고 있기는 하지만, 투명성을 제고하고자 하는 개별 국가들의 사회·문화적 배경이나 경제적 상황 등에 의해 그 나라의 실제적 투명성 수준은 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 국제기구의 권고사항을 국내 제도 변화 시에 고려할 때, 개별 국가 상황을 감안한 신중한 접근이 필수적이고, 단순한 국제 비교지표의 해석에도 이러한 국가적 차이를 고려한 제한적 해석이 필요하다고 하겠다.

19) <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

### III. 실증분석

투명성의 효과에 대한 분석은 여러 방면에서 이루어지고 있어 전체를 모두 여기에 소개하거나 그 방법론들을 구체적으로 살펴보는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 범위를 좁혀 '재정' 과 관련된 투명성 연구를 위주로 주된 연구 방향을 살펴보면, 우선 가장 많은 연구가 이루어진 것은 재정성과와 관련된 부분, 특히 부채 수준, 재정적자 수준 등에 대한 영향을 연구한 것<sup>20)</sup>이고, 두 번째 분야는 거시경제적 측면에서의 영향으로 국가의 risk premium이나, 직접투자(FDI) 수준·경제성장률 등에 대한 영향이고, 세 번째는 정치(경제학)에서 많이 이루어진 정치적 효과에 대한 분석으로 투표율<sup>21)</sup>이나 부패 수준<sup>22)</sup>과의 관계에 관한 것이다. 그 이외에 공공부문의 크기<sup>23)</sup>나 재정분권의 수준<sup>24)</sup> 등에 관련된 실증 연구들이 있다.

투명성의 효과에 대한 연구들과 관련 가장 큰 문제점은 논의의 중심이 되는 투명성을 어떻게 측정(measurement)하는가의 문제이다. 투명성 자체의 구체적이고 명확한 정의의 부재뿐 아니라 Alesina & Perotti(1996, 1999)가 언급<sup>25)</sup>한 것처럼 그 측정에 있어서의 문제점으로 인해, 기존 실증연구의 결과들에 대한 신빙성에 의문에서 아직까지는 자유롭지 못하다. 현재까지 투명성을 측정하는 것은 크게 두 가지 방향에서 이루어져 왔는데, 그 하나는 투명성에 대한 국제기구의 권고사항 등을 기초로, 기준들의 각 항목을 조사하여 지표를 만드는 방법이고, 다른 하나는 학계에서 주로 이루어진 것으로 투명성의 개념 자체에서 출발하여 제도의 여러 측면을 조사하여 종합지표를 만드는 것이다. 두 방법 모두 여러 기초 요소들로부터 종합지수를 만드는 것은 동일하나 그 구성항목을 어떻게 설정하는지에 있어 차이가 있고, 동일한 방법 내에서도 항목 선정이나 구체적인 지수생성 방법<sup>26)</sup>에서 연구자 간의 편차가 크다. 우선 첫 번째 방식을 따르는 많은 연구들이 IMF(1998, 2007)이나 OECD(2001)의 기준을 바탕으로 투명성 지표를 만들어 사용하였는데, 대표적으로 Hameed(2005)는 IMF의 자료를, Alt & Lassen(2006)의 경우는 OECD의 기준을 사용하였다. 또한 국제적으로 널리 인용되는 조사인 OBI(Open Budget Index)도 두 국제기구의 기준을 바탕으로 지표를 구성하고 있다. 두 번째 방식의 대표적 연구는 von Hagen(1992)의 연구로 투명성의 개념<sup>27)</sup>을 기초로 재정의 여러 측면을 고려한 지수를 개발하여 각국의 서베이 자료를 기초로 지수를 작성하였다. von Hagen의 연구는 그 이후 de Hann et al.(1999), Hallerberg et al.(2001, 2007, 2009)

20) 대다수의 실증분석이 처음부터 부채수준과 적자수준에 관련된 연구로 시작되었다.(Alesina & Perotti, 1996; Alesina et al.,1999; Alt et al., 2000;Alt & Lassen, 2005;Benito & Bastida,2009)

21) Alt & Lassen(2006)에서 '투명성이 정치참여도를 높이겠는가?' 혹은 '높은 정치참여가 투명성을 높이는가?'의 질문에 대한 답으로, 정치참여가 투명성을 높인다는 주장(Gurgur & Shah, 2000)도 있고 직접적으로 큰 영향이 없다는 주장도 있다.(Smith & Cheung, 2006)

22) 정치학적 측면에서 많은 연구가 이루어진 분야로 정보의 비대칭성을 완화하여 부패를 방지 혹은 완화하고 책임성을 강화한다는 측면으로 Fozzard & Foster(2001), Matheson & Kwon(2003), Hood(2001), Tanzi(1998) 등의 연구들이 있다.

23) Lassen(2000)은 투명성이 높은 경우 재정관리가 잘 되어서 공공부문의 증가를 가져올 수 있음을 보였지만, 반대로 공공부문의 축소가 투명성을 높이는 관계도 발견되고 있다.(Tanzi & Davoodi, 1998)

24) Gurgur & Shah(2000)는 재정분권의 정도와 투명성 간에 양의 상관관계가 있음을 보였다.

25) "result on transparency say more about the difficulty of measuring it, than about its effect on fiscal discipline"

26) 복합지수의 생성과 관련된 방법론적 논의는 본고의 범위를 벗어 나므로 이 글에서는 생략하기로 한다.

27) 대부분의 실증연구에서 주로 Kopits & Craig(1998)의 정의가 사용되고 있다.

실제 이러한 방향으로 정보가 생산되도록 투명성을 높이는 데는 국제기구, 시장, 그리고 시민사회의 공동의 노력이 필요하다.

의 연구로 이어지면서 재정제도와 관련된 많은 실증연구가 비슷한 방식으로 발전하였다.

#### IV. 투명성 강화?

이 글에서는 투명성에 대한 개념적 정의와 그 다양한 측면 및 한계들을 살펴 보았고, 이러한 투명성 명제를 현실에서 도입하기 위해 국제기구들이 제시하는 기준들을 보았고, 현실 데이터를 이용하여 투명성의 효과를 측정하는 기존 연구들의 방향을 살펴보았다. 그렇다면, 투명성의 중심에 '정보를 전달' 하는 것이 있는데 과연 어떻게 정보를 제공해야 투명성을 높일 수 있는가? 연구자에 따라 다양한 답들이 가능하겠지만 크게 네 가지 공통된 요소들이 지적되고 있다 (Erbaş, 2004; Alt & Lassen, 2006). 첫 번째는 효율적인 정보 전달이다. 즉, 더 적은 양의 문서로 더 많은 정보를 생산함으로써, 정보의 접근과 감독에 있어 용이함을 높이고 공개성을 높이는 것이다. 두 번째는 내용의 투명성으로, 공개 자체의 여부를 떠나서 공개된 내용의 투명성을 의미한다. 특히 회계기준이나, 사용되는 용어나 분류 체계들이 일반적인 기준을 따르는지의 여부는 정보의 공개와 더불어 정보의 전달에 큰 영향을 미칠 수 있다. 세 번째는 독립적인 내용 확인이 가능한지의 여부로, 국회의 심의나 독립적인 감사가 제도화되어 있는지의 문제이다. 이러한 제도적 측면은 공개되는 정보의 질을 선제적으로 높일 수 있는 효과적인 방안으로 간주되고 있다. 마지막으로 추가적인 관련 자료들이 제공되는가의 여부이다. 예를 들어 중장기 예측에 가장 변화에 따른 시나리오 분석이 제공되는지, 실적치와 과거 예측치 간의 차이와 그에 대한 분석들이 제공되는지 등으로, 이러한 추가자료는 정확한 정보를 생산하려는 노력을 하게 만드는 효과뿐 아니라 판단 근거를 추가적으로 제공함으로써 제공되는 정보의 질을 높이는 역할을 한다.

실제 이러한 방향으로 정보가 생산되도록 투명성을 높이는 데는 국제기구, 시장, 그리고 시민사회의 공동 노력이 필요하다. 이미 국제적 기준을 제공함으로써 각국의 재정개혁에 가이드라인을 제공한 국제기구들은 그 이후에도 지속적으로 각국의 투명도를 평가함으로써 각국이 투명성을 높이기 위한 노력을 계속하도록 지원하고 있고, 시장은 투자결정에 투명성을 명시적으로 고려하거나 시장 자체적으로 국가의 투명도를 평가하는 방식<sup>28)</sup>으로 공공부문의 투명성을 우회적으로 압박하고 있다. 시민사회의 역할은 지금까지 상대적으로 높지 않았

28) 예를 들어 eStandard Forum을 통해 금융시장의 안정성을 평가 하는데, 12개의 지표 중 한 가지가 재정정책의 투명성인.

고 선진국에서조차 아직 미미한 수준이다. 하지만 IMF(1998)에서도 지적했듯이 정보의 공개를 통해 책임성을 강화하는 데 중요한 중간 단계가 시민사회에서의 활발한 토론인 만큼, 시민들의 활발한 정보처리 과정을 공개하고, 보다 정확한 정보를 제공하도록 압력을 가할 수 있도록, 투명성의 대상 측면에서도 노력이 필요하다고 하겠다. **KIPF**

### <참고문헌>

홍승현, 「재정성과의 제도적 접근」, 『재정포럼』 제164호, 한국조세연구원, 2010.

Alesina, A. and R. Perotti, “Fiscal Discipline and the Budget Process,” *American Economic Review* 86, 1996, pp. 401~407.

\_\_\_\_\_, “Budget Deficits and Budget Institutions,” in J. Poterba and J. von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

Alt, J. and D.D. Lassen, “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries,” *European Economic Review* 50, 2006, pp. 1403~1439.

Alt, J., D.D. Lassen, and S. Rose, “The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States,” EPRU Working Paper Series 2006-02, 2006.

Andreula, N., A. Chong, and J. Guillén, “Institutional Quality and Fiscal Transparency,” IDB Working Paper Series #IDB-WP-125, 2009.

Baldrich, J., “Fiscal Transparency and Economic Performance,” AAEP Working Paper, 2005.

Benito, B. and F. Bastida, “Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political turnout: An International Approach,” *Public Administration Review*, 2009, pp. 403~417.

Birkinshaw, P.J., “Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights,” *Administrative Law Review*, vol. 58(1), 2006, pp. 177~218.

de Haan, J., W. Moessen and B. Volerink, “Budgetary Procedures—

- Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries,” in J. Poterba and J. von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- Drabek, Z. and W. Payne, “The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment,” WTO Staff Working Paper ERAD-99-02, 2001.
- Erbaş, S.N., “Ambiguity, Transparency, and Institutional Strength,” IMF Working Paper #WP/04/115, 2004.
- Etzioni, A., “Is Transparency the Best Disinfectant?,” *The Journal of Political Philosophy* 18, 2010, pp. 389~404.
- Fozzard, A. and M. Foster, “Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries,” Discussion Paper no. 2001/107, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 2001.
- Gurgur, T. and A. Shah, “Localization and Corruption: Panacea or a Pandora’s Box,” Presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington D.C., November 21, 2000.
- Hallerberg, M., R. Strauch, and J. von Hagen, “The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States,” Discussion Paper Report, Dutch Ministry of Finance, 2001
- \_\_\_\_\_, “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries,” *European Journal of Political Economy* 23, 2007, pp. 338~359.
- \_\_\_\_\_, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, New York, 2009.
- Hameed, F., “Fiscal Transparency and Economic Outcomes,” IMF Working Paper #WP/05/225, 2005.
- Heald, D., “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice,” *Public Administration*, vol. 81, 2003, pp. 723~759.
- \_\_\_\_\_, “Varieties of Transparency,” in C. Hood and D. Heald (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance*, Oxford University Press: XIII, 2006.

- Hood, C., "Transparency," in P.B. Clarke & J. Foweraker (eds.) *Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, 2001, pp. 700~704.
- IMF, "Codes of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration on Principles," IMF Survey 27, 1998, pp. 122~124.
- Kopits, G. and J. Craig, "Transparency in Government Operations," IMF Occasional Paper #158, 1998.
- Larsson, T., "How Open Can a Government Be? The Swedish Experience," in V. Deckmyn and I. Thomson (eds.) *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998, pp. 39~51.
- Matheson, A. and H.-S. Kwon, "Public Sector Modernisation: A New Agenda," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3(1), 2003, pp. 7~24
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD, 2001.
- Økland, A., B. Lillebo, E. Amdahl, and A. Seim, "A Framework for Transparency," POMS 21st Annual Conference, Vancouver, Canada, 2010.
- Philipps, L. and M. Stewart, "Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability," CLPE Research Paper 38/2008, vol. 4(7), 2008.
- Porterba, J. and J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.
- Premchand, A., *Public Expenditure Management*, Washington, D.C., IMF, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality," in *Globalization and New Challenges of Public Finance: Financial Management, Transparency and Accountability*, United Nations, 2002, pp. 129~144.
- Smith, K.A. and R.H. Cheng, "Assessing Reforms of Government Accounting and Budgeting," *Public Performance & Management Review*, vol. 30(1), 2006, pp. 14~34.
- Tanzi, V., "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures," Working Paper no. 98/63, International Monetary

Fund, 1998.

Tanzi, V. and H. Davoodi, "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth," in *New Perspectives on Combating Corruption*, Transparency International and the World Bank, 1998.

von Hagen, J., "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in European Communities," *Economic Papers #96*, Commission of the European Communities, 1992.

# 재정 위기 극복 과정에서의 재정성과관리제도: 국제적 동향과 시사점



박노옥  
한국조세연구원 연구위원(npark@kipf.re.kr)

## 1. 서론

2000년대 후반에 미국에서 촉발된 국제적 금융위기를 극복하기 위해, 각국에서는 대규모의 경기부양적 재정지출이 이루어졌다. 그 결과 금융위기로 인한 경기침체의 위기를 극복하는 듯 하였다. 그러나 최근에는 EU를 중심으로 악화된 각국의 재정상황이 경제회복의 발목을 잡는 새로운 위기에 직면해 있다. 주요 선진국들<sup>1)</sup> 중 GDP 대비 정부부채 비율이 80%를 초과하는 국가의 비율이 2007년도에는 19%였으나, 2011년에는 81%에 달하고 있다.

아직도 경제위기가 지속되고 있는 상황에서, 각국은 재정상황을 유지 가능한 수준으로 회복시켜야 하는 어려운 과제에 직면하고 있다. 재정적자의 감소를 위해 손쉬운 방법은, 정부 지출을 일률적으로 일정 비율 감소시키는 것이다. 예를 들어, 각 부처의 사업비나 경상비를 일률적으로 10% 삭감하는 방식을 들 수 있다. 실제 재정 적자폭 감소가 시급히 요청될 때는, 이러한 일률적이고 획일적인 예산 삭감 방식이 활용되기도 한다.

문제는 이러한 획일적인 예산 삭감이 이루어졌을 때, 단기적으로는 재정적자폭의 감소가 이루어지면서 재정위기를 극복할 수 있지만, 중장기적으로는 그 효과가 지속되기 어렵고 상당한 부작용도 동반한다는 것이다. 예를 들어, 캐나다에서는 1990년대 초반 재정위기에 직면하여 재량적 지출을 중심으로 대폭적으로 획일적인 지출 삭감을 추진, 재정위기를 성공적으로 극복하였다. 그러나 이 과정에서 정부 내의 사업평가 및 성과관리 기능이 각 부처에서 대폭 축소되

획일적인 예산 삭감이 이루어졌을 때, 단기적으로는 재정적자폭의 감소가 이루어지면서 재정위기를 극복할 수 있지만, 중장기적으로는 그 효과가 지속되기 어렵고 상당한 부작용도 동반한다.

1) 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 독일, 스페인, 핀란드, 프랑스, 영국, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 미국.

재정적자 감소를 위한  
재정지출 축소 과정에서  
획일적인 방식보다는,  
재정지출 축소의 부작용을  
최소화하는 방식의 차별화된  
접근법이 필요하다.

었다. 그 이전에는 캐나다는 사업평가나 성과관리에 있어서 오랜 전통을 가진 국가였으나, 1990년대 초중반의 재정위기 극복과정의 일률적 예산 삭감 과정에서 이 분야가 희생되었던 것이다. 그러던 중 1990년대 말 정부 내에서 재정관리와 관련하여 큰 스캔들이 발생하였고, 그 결과 국민들의 정부에 대한 신뢰가 크게 훼손되었다. 캐나다 정부 관계자들은 이러한 스캔들의 발생이 정부 내의 성과평가 및 관리 기능의 상실과 연관이 있다고 판단하여, 2000년대 초반부터 재정사업의 성과관리 및 평가를 자체를 개편하며 역량 강화에 나섰고, 최근에는 다른 국가들의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

캐나다의 사례가 시사하는 바는, 재정적자 감소를 위한 재정지출 축소 과정에서 획일적인 방식보다는 재정지출 축소의 부작용을 최소화하는 방식의 차별화된 접근법이 필요하다는 것이다. 본고에서는 재정사업의 성과정보가 이러한 차별화된 접근법을 가능하게 할 수 있는지를 다루고자 한다. 재정지출 감소를 위해 추진될 수 있는 방안들을 간략히 설명하고, 각국의 최근 동향을 소개함으로써 재정사업 성과정보 활용 방안에 대한 시사점을 찾고자 한다.

## II. 통상적인 재정지출 효율화 방안

재정지출 감소를 추진하는 첫 번째 방안은 획일적이고 일률적인 예산 삭감이다. 이것은 모든 부문에 대해 일률적인 지출 축소율을 설정하고 추진한다는 점에서 영어 표현으로는 ‘across-the-board-cuts’이라고 불린다. 예를 들어 기존 사업에 대해 일률적으로 10% 지출 삭감을 추진할 수 있다. 예외가 없는 원칙적인 기준을 설정함으로써, 지출 삭감을 추진할 때 짧은 시간에 손쉽게 추진할 수 있다는 장점이 있다. 예외가 없다는 것이 바로 지출 삭감 실행을 용이하게 하는 요소이다. 시간이 소요되는 분석 작업이 필요 없고, 예외가 없으므로 지출 삭감을 당하는 사업담당자나 부처의 입장에서 이의제기도 어렵다. 단점은 지출 삭감의 부작용이 부문마다 다를 수 있는데 이러한 점에 대한 고려가 없이 일률적으로 이루어짐으로써, 중장기적으로는 유지 불가능한 지출 삭감 방안이 추진되는 경우가 발생하게 된다는 것이다. 이러한 부작용에도 불구하고 지출 삭감이 단시간 내에 대폭 이루어져야 할 경우, 일률적 지출 삭감이 흔히 추진된다.

두 번째 방안은 조직의 운영에 소요되는 지출의 일정 비율을 삭감하는 방안이다. 영어로는 ‘productivity dividend’, 생산성 향상을 통해 얻게 되는 배당이라는 것이다. 다시 말해 조직 운영의 생산성 향상을 통해 축소된 조직 운영비

속에서도 동일한 업무를 수행한다는 것이다. 우리나라에서도 '효율화'라는 명목으로 인력 감축 계획을 추진하기도 한다. 조직 운영에 소요되는 경비는 인건비·수당·조직 운영 경상경비 등이 포함된다. 이 방식의 장점은 개념적으로도 별 문제가 없으며, 행정적으로도 실행하기에 용이하다는 것이다. 일정 비율의 재정지출 삭감을 획일적으로 추진한다는 점에서는 첫 번째 방안과 추진 방식은 유사하지만, 지출 삭감 대상이 전체 정부 예산이 아니라 조직 운영과 관련된 경비라는 점에서 차이가 있다. 정부 재정사업을 축소하는 것은 아니기 때문에 국민에게 돌아갈 피해는 없고, 정부 조직과 종사자들의 생산성 향상을 통해 재정 절감을 한다는 점에서 국민에게 주는 부작용도 작다고 볼 수 있다.

세 번째 방안은 퇴직이나 이직으로 인한 빈 공석은 충원하지 않는 것이다. 이 방안의 실행도 비교적 단순하다고 볼 수 있다. 다만, 이 방안만으로는 충분한 금액의 절감이 이루어지지 않을 수 있다.

네 번째 방안은 특정 유형의 활동이나 예산 항목의 지출을 제한하거나 금지하는 것이다. 예를 들어, 외국 출장의 축소나 외부인력 활용의 제한 등이 있을 수 있다. 절감 금액은 크지 않을 수 있으나, 이 방안도 비교적 단순하게 실행할 수 있다.

다섯 번째 방안은 지속적으로 예산 집행이 저조한 사업의 경우, 차년도 예산 삭감을 단행하는 것이다. 이 방안도 비교적 실행이 단순한 방안의 하나이다.

여섯 번째 방안은 사용자 요금을 부과하는 것이다. 정부 서비스로부터 사적인 편익이 발생하는 영역에 있어서, 그 편익에 상응하도록 사용자/요금을 부과하는 것이다. 편익에 부합하는 가격이 부과되는 한, 이론적으로도 문제가 없는 정부 지출 감소 방안이다.

이상의 여섯 가지 방안들은 특별한 분석이나 판단 없이 비교적 용이하게 단시간 내에 추진될 수 있는 재정 절감 방안이라고 볼 수 있다. 따라서 위의 방법들은 재정위기 상황에서 자주 볼 수 있는 정부지출 감소 방안들이다. 이러한 방안들은 성과정보의 활용 없이 삭감 대상과 범위를 선정하기 때문에, 재정사업의 성과정보와는 별로 상관이 없다.

재정위기 극복을 위한  
재정지출 삭감의 규모와  
시급성에 따라서 성과정보의  
활용 가능성이 달라진다.

### Ⅲ. 재정위기하의 재정성과관리제도: 주요국의 현황

그러면 재정사업의 성과정보를 활용하여 재정지출을 삭감하는 방안은 무엇이며, 재정위기 극복과정에서 활용될 수 있는가? 재정위기 극복을 위한 재정지

캐나다는 1990년대 재정위기를 극복하기 위해 대규모의 재정지출 축소를 추진한 경험이 있으며, 위기 극복 과정을 통하여 공공부문 인력 축소 및 정부의 성과관리 분야를 축소하였다.

출 삭감의 규모와 시급성에 따라서 성과정보의 활용 가능성이 달라진다. 재정 위기 극복의 시급성이 지배적일 때는, 상기의 여섯 가지 방식이 우선적으로 활용되는 경향이 강하다. 성과정보를 수집하고 분석하는 데에는 시간이 소요되고 비용이 발생하기 때문에, 위기 상황이 심각할 때는 비교적 단순한 방법이 신속히 활용되는 경향이 강하다. 물론 평소에 재정사업 성과관리제도가 적절히 운영되고 적절한 성과정보가 축적되어 있다면, 위기 상황에서 추가적으로 많은 시간과 비용을 들일 필요 없이 성과정보를 활용하여 재정지출 삭감을 추진할 수 있을 것이다.

여기서는 재정지출 효율화의 필요성이 제기되는 상황 속에서, 최근 주요국 재정사업 성과관리제도의 변화 추세를 소개하고자 한다. 이 추세를 분석하면, 재정위기 극복 과정에서 재정사업에 대한 성과정보를 어떤 방식으로 활용하는 지에 대한 현실적인 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

### 1. 캐나다 재정성과관리제도의 최근 변화

캐나다는 1990년대 중반 이후 악화된 재정사업 성과관리의 강화를 2006년부터 시작하여 현재까지 지속하고 있으며, 현재의 재정위기에 대응하여 정부지출 삭감과 세출구조조정을 강화하려는 계획을 가지고 있다.

캐나다는 1990년대 재정위기를 극복하기 위해 대규모의 재정지출 축소를 추진한 경험이 있으며, 위기 극복 과정을 통하여 공공부문 인력 및 정부의 성과관리 분야를 축소하였다. 또한 1995년에는 정부지출 전체에 대한 점검을 수행하여 정부지출을 대폭 감소시켰다. 이 당시의 정부지출 감소는 재량적 지출을 일률적으로 축소시키는 방식을 통해 이루어졌다. 이러한 재정지출 감소 노력을 통해 재정적자 폭이 대폭 축소되었으나, 1990년대 후반 경제여건의 개선으로 재정흑자가 계속됨에 따라 예산 사업에 대한 통제가 약화되었다. 내각 회의에서는 신규 사업에만 관심이 있었으므로 기존 사업에 대한 성과관리는 약화되었다. 그 과정에서 1990년대 말에 정부 예산사업과 관련된 대규모 스캔들이 발생하였다. 이로 인해 정부 예산사업의 성과관리와 책임성 강화의 필요성이 다시 강하게 부각되었으며, 이에 대한 대책으로서 2006년부터 다음과 같은 일련의 개혁이 이루어졌다.

Federal Accountability Act 2006의 제정을 통해 모든 이전재원에 대한 주기적인 평가가 의무화되었다. 각 정부 조직마다 Management, Resources and Results Structure(MRRS)를 수립하여 정부 예산사업에 대한 세부 정보를

다시 확보하는 작업이 이루어졌고, 정부 전체의 성과계획서와 보고서를 작성하여 의회에 보고하게 하였다. 그뿐 아니라, 정부 내의 평가기능 및 역량 재강화를 위해 인력이 보강되었다. 성과평가 및 관리 기능을 각 부처의 중요 업무로 자리매김하기 위해, Management Accountability Framework를 개발하였다.

중앙정부의 재정성과관리 강화의 중요한 시발점은 2007년 6월에 승인된 Expenditure Management System(EMS) Renewal이다. EMS Renewal은 Management, Resources and Results Structure(MRRS) Policy로도 불리며, 각 정부 조직이 재무적·비재무적 정보를 수집·분석·활용하는 공통적이고 표준화된 접근법을 제공하고자 하는 시도이다.

이것은 위계질서가 있는 성과목표관리체계(일종의 프로그램 예산체계: Program Activity Architecture)를 개발하여 모든 정부사업에 대한 상세 정보 제공이 가능하도록 하였고, 내부 의사결정 과정과 외부의 책임성 확보가 용이하도록 하였다. 이러한 시도는 예산 투입과 사업 성과정보의 연계를 강화하려는 것이다. 이렇게 Program Activity Architecture를 개발하면서, 기존의 조직 구조도 성과관리의 목적에 부합하게 개편하는 개혁이 이루어졌다.

MRRS의 주요 요소는 다음과 같다. 먼저 각 부처가 달성해야 할 상위의 전략 목표(Strategic Outcome)가 설정되어 있고, 이것은 동시에 전략목표의 달성을 측정할 수 있는 성과지표 및 목표치를 포함하고 있다. 각 부처는 Program Activity Architecture(PAA)를 개발해야 하는데, PAA는 전략목표 (Strategic Outcome) → 프로그램 (Program Activities) → 하부 활동 (Sub-Activities) → 하부의 하부 활동(Sub-Sub Activities)으로 위계구조를 가진다. 단, 의회에 보고되는 정보는 전략목표와 프로그램 수준까지의 정보이다. 그 이하의 정보는 예산당국인 Treasury Board와 각 부처와의 관계에서만 활용된다. 그리고 각 프로그램에 대해서는 프로그램명·기대 효과·성과지표·예산액 및 실제 지출액·성과 목표치 및 실제 달성치·사업운영 조직 및 책임성 확보 관련 정보가 포함되어야 한다.

이러한 부처의 예산 구조의 개편과 더불어 캐나다에서는 재정 성과관리의 강화를 위해 각 부처의 사업평가 역량 강화 및 평가 기준의 개발이 이루어졌다. 캐나다에서는 사업평가를 지난 35년간 이상 시행하여 왔으며, 1977년 처음으로 사업평가를 도입한 선도적인 국가로 간주된다. 그러나 1990년 후반부터 각 부처의 평가 관련 인력 및 예산의 축소로 인해 평가기능이 상당히 약화되었으며, 이를 다시 강화하기 위해 2000년대 중반부터 새로운 노력을 하고 있다.

평가는 보통 사업부처에서 수행되며 사업부처에 의해 수행되는 사업평가의

부처의 예산 구조의 개편과 더불어, 캐나다에서는 재정 성과관리의 강화를 위해 각 부처의 사업평가 역량 강화 및 평가 기준의 개발이 이루어졌다.

매년 200~250개의  
사업평가가 이루어지는데,  
포괄범위로 보면  
전 정부 재정사업의  
10~15% 정도이다.

현황은 다음과 같다. 매년 200~250개의 사업평가가 이루어지는데, 포괄범위로 보면 이것은 전 정부 재정사업의 10~15% 정도이다. 다부처 사업에 대한 평가도 이루어지며, 평가는 대부분 각 부처의 내부 평가담당자와 외부 전문가가 팀을 이루어 수행한다.

부처가 자체적으로 수행한 사업평가는 대부분 사업운영의 개선을 위해 활용되는데, 재원배분에 활용되는 경우도 점차 증가하는 추세이다. 사업평가 결과는 대부분 부처의 웹사이트에 공개된다. 평가 결과는 재무위원회 (TBS: Treasury Board Secretary)에 제출되고, 예산편성과 전략적 리뷰(Strategic Reviews)에 활용된다.

캐나다에서 사업평가가 강화되는 배경에는 다음과 같은 의식과 제도가 뒷받침되고 있다. 사업평가는 결과 중심의 성과관리와 사업개선을 위해 필수적인 정보로 인식되고 있다. 또한 국민의 세금에 대한 책임성 확보를 위해 필요한 정보로 인식되고 있다. 그리고 사업 갱신과 재무위원회(TBS)에 의한 전략적 리뷰 과정에서 활용되는 정보로서, 증거에 근거한 지출관리(evidence-based expenditure management)를 위한 필수요소로 인식되고 있다.

현재 캐나다에서는 정부 예산사업에 대해 각 부처가 주기적으로 평가하는 것을 의무화하고 있다. 주기가 일률적으로 적용되는 것은 아니지만, 적어도 5년에 한 번은 사업평가를 실시할 것을 재무위원회의 규정으로 요구하고 있다. Federal Accountability Act는 모든 이전재원에 대해 각 부처가 평가할 것을 요구하고 있다.

재무위원회는 평가와 관련하여 다음과 같은 5가지의 쟁점에 대한 분석이 이루어질 것을 요구하고 있다.

- 사업의 적절성(relevance)
  - 사업 수요가 지속적으로 존재하는가?
  - 정부 정책의 우선순위와 연관되어 있는가?
  - 연방정부의 역할 및 책임과 연관성이 있는가?
- 사업의 성과(Performance)
  - 의도된 결과를 달성하고 있는가?
  - 사업은 효율적으로 운영되고 있는가?

각 부처에서 수행되는 사업평가와 별도로 재무위원회(TBS)에서 정부의 예산사업에 대한 평가(Strategic Reviews)를 수행하였다. 여기에서는 연방정부가 직접 수행하는 모든 예산사업을 4년 주기로 평가하고 있으며, 이 평가는 2007년부터 시행되었다. 각 부처의 점검팀과 재무위원회의 고위 담당자도 참여하여

평가가 이루어지며, 그 단위는 개별 조직이다.

평가에서는 각 부처의 성과목표체계(PAA)에서 생산되는 성과정보를 활용하여 성과가 미약한 전체 예산의 5%에 해당하는 재정사업을 선별하여 내도록 되어 있다. 계획 대비 실제 성과·계획 대비 실제 지출·사업 자체의 적절성·사업의 중복성·사업 수단의 적절성·투자 대비 효과·사업 운영 과정의 적정성 등의 기준으로 평가가 이루어진다. 효과도 낮고 정책적 우선순위도 낮은 사업에 대해서는 예산 삭감 권고액, 예산 삭감이 가져올 충격에 대한 대처 방안, 예산삭감 추진 전략 등을 제시하도록 되어 있다.

전략적 리뷰의 운영 일정 및 절차는 다음과 같다. 각 부처는 봄에 시작해서 2개월 이내에 예산당국에 1차 보고서를 제출하도록 되어 있다. 재무위원회는 부처의 보고서에 대한 의견을 제시하도록 되어 있으며, 각 부처의 리뷰 과정에서 외부 전문가들도 서면 의견서를 제출한다. 리뷰의 최종 확정 과정은 재무위원회의 역할이 크다. 부처가 제출한 리뷰 보고서가 적정하지 않다고 판단될 경우, 다시 제출할 것을 요구하기도 한다. 이러한 과정을 거쳐 부처와 재무위원회가 합의한 리뷰 보고서에 각 부처 장관이 서명하고, 재무위원회는 보고서에서 도출된 권고사항을 수상이 위원장으로 있는 Cabinet Committee on Priorities and Planning에 제출한다. 그리고 매년 겨울 예산편성 과정에 상기 권고사항을 반영한다.

2007년부터 2010년 사이에 네 번의 전략적 리뷰가 시행되었으며, 이를 통하여 원래 계획하였던 50억캐나다달러의 재원재배분 목표치보다는 미달하였지만 28억캐나다달러에 달하는 재원재배분이 이루어졌다.

최근에는 국제적인 경제위기에 대응하는 과정에서 발생한 재정적자 문제에 대처하기 위해, 예산사업과 정부조직에 대한 본격적인 점검(Strategic and Operating Review)을 수행하여, 2015년까지 균형재정에 도달한다는 목표를 세웠다. 67개의 부처에서 최소한 정부의 재량적 지출의 5%는 줄이도록 목표를 세우고 있으며, 각 부처에는 5%와 10% 삭감이라는 두 가지 시나리오를 제출하도록 요구하고 있다. 종전에 행한 전략적 리뷰는 각 조직의 예산사업에 대해 초점을 둔 반면, 새로운 시도인 전략·운영 리뷰(Strategic and Operating Review)는 각 조직의 예산사업도 검토하면서 조직의 생산성 향상을 통한 운영 관련 경비의 절감에 더욱 강한 초점을 두고 있다.

최근에는 국제적인 경제위기에 대응하는 과정에서 발생한 재정적자 문제에 대처하기 위해, 예산사업과 정부조직에 대한 본격적인 점검을 수행하여, 2015년까지 균형재정에 도달한다는 목표를 세웠다.

미국은 오바마 행정부의 등장과 더불어, 사후평가를 통한 예산과 성과의 연계보다는 재정사업의 상시 모니터링 및 관리체제로의 전환을 시도하고 있다.

## 2. 미국 재정성과관리제도의 최근 변화

부시 행정부하에서는 예산편성과 재정사업의 성과를 강하게 연계시키려는 노력을 기울였다. 1994년 클린턴 행정부 시절에 의회와 합의로 제정된 정부성과와 결과에 관한 법(GPRA: Government Performance & Results Act)에 의거한 재정성과관리제도가 운영 중이었으나, 부시 행정부하에서 성과정보와 예산편성의 연계를 더욱 강화시키는 개혁을 시도하였다.

부시 행정부하의 미국 예산관리국(OMB: Office of Management & Budget)은 새로운 평가방식인 Program Assessment Rating Tool(PART)을 도입하였다. PART는 재정사업에 대한 종합적인 정보를 얻고 그것을 의사결정 과정에 있어 보다 용이하게 이용하고자 하는 시도라고 볼 수 있다. 5년을 주기로 약 5분의 1에 해당하는 예산 프로그램을 주기적으로 평가하여 등급을 결정하고, 예산편성과 프로그램 운영의 개선에도 활용하고자 하는 시도이다. PART의 운영 결과는 미국 예산당국에서는 활용되었지만, 예산확정의 최종 단계인 의회에서는 활용되지 않는 한계를 보였으며, 이는 입법부와 행정부의 강한 견제와 입법부가 궁극적인 예산편성권을 가지고 있는 미국의 정치적 현실을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

PART 운영 결과가 입법부에서 최종적으로 활용되지 않는 현실을 반영하여, 부시 행정부의 말기에는 PART를 통한 예산편성에의 반영보다는 사업운영의 개선에 초점을 두고 제도를 운영하였다. 2007년에는 Performance Improvement Officer를 도입하여 각 부처에서 임명하도록 하였으며, OMB에서는 이들을 통하여 재정사업의 개선 관련 과제를 모니터링하고 추진하였다. 그리고 부시 행정부의 5대 대통령 경영혁신과제 중 하나인 '예산과 성과의 연계(Budget & Performance Integration)'를 2007년부터는 '성과개선과제(Performance Improvement Initiative)'로 바꿈으로써, 정책방향의 전환을 이루고 있었다. 더불어 부시 행정부에서는 PART 평가 결과를 온라인으로 공개하고 국민에게 알리는 데에도 노력을 기울였다.

오바마 행정부의 등장과 더불어 미국은 사후평가를 통한 예산과 성과의 연계보다는 재정사업의 상시 모니터링 및 관리체제로의 전환을 시도하고 있다. 오바마 행정부 등장 이후 재정사업의 상시 모니터링 및 관리체제로 전환하기 위해, 미국은 의회를 통해 GPRA Modernization Act 2010을 통과시켰다.

오바마 행정부의 재정성과관리제도 변화 시도는 다음과 같은 두 가지 배경에 근거를 두고 있다. 그 첫 번째는 새로운 민주당 정부에서의 새로운 제도 추

진이 필요하다는 정치적 필요성이다. PART는 불행하게도 부시 행정부의 정치적 수단이라는 낙인이 붙어짐으로 인해 민주당 정부로서는 그것을 유지하기에 부담이 컸을 것이다. 그리고 두 번째로, 부시 행정부의 경험에서 보듯이 미국의 정치적 환경에서는 사후적인 성과정보에 근거한 재정성과관리제도를 반영한 예산편성 노력이 결실을 맺기가 어렵다는 OMB 내부의 반성도 반영되었다. 부시 행정부하에서는 성과정보의 공급에만 지나치게 치중하였으며, 성과정보의 수요 창출에는 실패하였다는 내부의 반성이 있었다.

오바마 행정부의 재정성과관리제도는 ① 포괄적인 접근법에서 선별적인 접근법으로의 전환과 ② 사후적인 성과정보 생산에서 주요 성과목표에 대한 상시적 모니터링 및 관리체제로의 전환을 특징으로 추진되고 있다. 성과관리총괄담당관(Chief Performance Officer)을 백악관 내에 임명하여 정부 프로그램의 성과관리에 관한 문제를 대통령에게 바로 보고할 수 있는 체제를 마련하였다. 미국 오바마 대통령은 대통령 선거 공약의 하나로 백악관 내에 성과관리총괄담당관(Chief Performance Officer)을 임명하는 것을 내세웠다.

각 부처에는 2개~8개 정도의 부처에서 중요하게 추진할 성과목표(APGs: Agency Priority Goals)를 제출할 것을 요구하였다. 성과목표는 각 목표 책임자의 통상적인 재임기간(24개월) 이내에 달성할 수준으로 설정하도록 되어 있다. 미국 예산관리국(OMB)은 각 부처가 제출한 중점성과목표(APGs)에 대한 성과계획을 제출받고, 이에 대한 모니터링 회의를 성과관리총괄담당관의 주재하에 분기별로 시행하고 있다.

오바마 행정부의 성과관리체제는 부처 자체적으로 운영하는 성과관리제도와 예산관리국(OMB)에서 직접 개입하는 성과관리제도의 두 가지 과정으로 구성되어 있다. 정부 성과와 결과에 관한 법(GPRA: Government Performance & Results Act)에 의한 전략계획서, 성과계획서 및 성과보고서는 각 부처가 작성하여 부처 자체의 성과관리를 위해 활용하고, 이에 대한 대시보드(Performance Dashboard)를 만들어 정보를 체계적으로 공개하여 모니터링이 이루어질 수 있도록 한다. 예산관리국(OMB)이 직접 개입하는 과정은 크게 두 가지 영역으로 분리되는데 한 가지는 각 부처의 중점 성과목표(APGs)에 대한 모니터링 및 관리이고, 다른 한 가지는 모든 부처에 공통적인 요소로서 부처 경영에 관한 목표를 관리하는 것이다.

미국의 예산관리국(OMB)에서는 각 부처가 제출한 중점성과목표(APGs)를 바탕으로 다음과 같은 성과관리를 한다. 매 분기별로 정보를 업데이트하여 각 부처에서 자체 점검회의를 하고, 예산관리국(OMB)에서는 문제의 소지가 있는

오바마 행정부의 성과관리체제는, 부처 자체적으로 운영하는 성과관리제도와 예산관리국(OMB)에서 직접 개입하는 성과관리제도의 두 가지 과정으로 구성되어 있다.

미국은 재정위기를 맞으면서 새로운 방향으로의 제도 개선을 추가로 모색하고 있다. 부시 행정부하에서 추진되었던 성과와 예산의 연계 방식이 오바마 행정부에서는 명시적으로 추진되지 않았다.

성과목표를 성과관리총괄담당관이 주재하는 분기 회의에서 논의하여 의사 결정을 한다. 의사결정 결과, 실행계획의 변경·인사 조치·대통령 직권명령·예산변경에 대한 권고·입법안 도출·심층평가 수행 등의 후속 조치를 취한다. 성과관리총괄담당관 주재 분기 회의는 성과관리총괄담당관(CPO) 및 각 부처의 차관(deputy secretary)으로 구성된다.

각 부처에 공통적인 경영에 관한 문제를 다루기 위해 경영대시보드(Management Dashboard)를 개발하여 다음과 같은 과정으로 운영한다. 경영대시보드에는 각 경영 분야별로 중요한 관리사항에 관한 정보를 입력할 계획이며, 분야는 조달·투명성·인사관리·경영 효율성·감사원(GAO)에서 지정한 고위험사업(High Risk Program)으로 나누어진다. 현재 미국의 각 부처는 성과관리담당관(Performance Improvement Officer), 정보화담당관(Chief Information Officer), 재무담당관(Chief Finance Officer), 인사담당관(Chief Human Capital Officer)이 각 경영 분야별로 책임을 지고 있다. 통상적인 경영 관련 문제는 경영대시보드에 의한 모니터링을 거쳐 각 부처의 경영 분야별 담당관 연석회의(Council Reviews)에서 다루고, 만약 중요한 쟁점이 있다고 판단될 경우 예산관리국(OMB)에서 해당 쟁점을 성과관리총괄담당관(CPO) 주재 분기 회의에 상정할 수 있다.

미국의 이러한 변화는, 성과관리와 예산편성과의 연계보다는 사업의 상시적 모니터링에 근거한 사업 개선에 초점을 두는 것을 의미한다. 부시 행정부하의 성과관리체제가 사업 담당자 수준의 관심에 머무르던 것을 극복하기 위해 백악관 내에 성과관리총괄담당관을 두고, 각 부처에서도 부처의 고위이사결정자가 책임지는 소수의 과제를 도출하여, 분기별로 모니터링하고 개선방안을 모색하는 체제를 도입하였다.

미국은 재정위기를 맞으면서 새로운 방향으로의 제도 개선을 추가로 모색하고 있다. 부시 행정부하에서 추진되었던 성과와 예산의 연계 방식이 오바마 행정부에 와서는 명시적으로 추진되지 않는다. 그러나 재정위기의 부각에 따라 재정성과관리제도의 초점을 예산 배분과 축소에 두어야 한다는 압력이 다시 강해지고 있다. 따라서, 아직까지는 오바마 행정부의 성과관리제도가 이러한 재정위기로 인한 환경 변화를 제대로 반영하고 있지 못하다고 볼 수 있다.

### 3. 영국 재정성과관리제도의 최근 변화

영국은 재무부와 총리실에서 주요 정책 및 예산사업에 대한 성과관리를 다

년도 예산편성 시 공공서비스협약(Public Service Agreement: PSA)을 통하여 수행해 오고 있었다. 1998년에 도입된 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review: CSR)에서는 각 부처들의 사업에 소요된 지출규모를 검토하고, 그 성과를 문서화된 형식으로 발표하도록 의무화했다.

그 결과 1998년 12월에 정부부처별 공공서비스협약(PSA)과 서비스전달협약(Service Delivery Agreement: SDA)이 발표되었다. 공공서비스 협약(PSA)은 3년 동안의 각 부처의 활동에 대한 협약으로서, 각 부처들의 성과목표를 설정하고 있으며, 재무부와 각 부처 간의 합의를 통하여 작성되었다.

공공서비스협약(PSA)에 설정된 목표의 수효는 시간이 지나면서 다음과 같이 감소해 왔다.

- 1차 공공서비스협약(1998/1999~2000/2001) : 600개
- 2차 공공서비스협약(2001/2002~2003/2004) : 300개
- 3차 공공서비스협약(2004/2005~2006/2007) : 110개
- 4차 공공서비스협약(2007/2008~2009/2010) : 30개

이렇게 공공서비스협약에 포함된 목표의 수효가 감소함과 동시에, 공공서비스협약(PSA)에 설정된 목표는 결과 중심적이고, 다부처 목표 중심으로 변화해 왔다. 1차 공공서비스협약에서는 부처별로 산출지표 중심의 성과목표를 설정하였으나, 4차 공공서비스협약에서는 모든 목표가 결과지표 중심의 다부처 목표로 변화하였다. 이러한 변화와 더불어 다부처 목표의 경우, 각 조직들이 무엇을 기여할 것이며 해당 책임자는 누구인지를 명확히 기술한 서비스전달협약(SDA)의 내용이 상세히 개발되었다.

영국은 제2차 세계대전 이후 최초의 연립 정부가 2010년에 등장함에 따라, 기존에 운영되던 공공서비스협약(Public Service Agreement: PSA)에 근거한 성과관리제도가 변화하게 되었다. 새로운 성과관리제도를 공공부문 투명성제도(Public Sector Transparency Framework)라고 명명하고, 다부처 성과목표 중심의 공공서비스협약의 형태를 부처별 성과관리로 전환시킨다.

2010년 포괄지출검토(CSR)에서는 악화되는 재정상황을 개선하기 위한 계획을 포함하고, 동시에 감소된 재정지출로서도 사업의 효과성을 유지하기 위해, 부처별 비즈니스계획(Departmental Business Plan)을 포함하고 있다. 2011 회계연도부터 재정긴축 기조를 강화하여 매년 평균 200억파운드의 지출 삭감을 통해 2015 회계연도까지 810억파운드의 지출 삭감을 추진한다는 계획을 발표하였다. 이전 노동당 정부가 지출 삭감보다 세입확보 방안을 통해 재정건전화 정책을 추진한 반면, 연립정부는 지출 삭감을 통한 재정건전화 정책을

영국은 제2차 세계대전 이후 최초의 연립 정부가 2010년에 등장함에 따라, 기존에 운영되던 공공서비스협약에 근거한 성과관리제도를 변화하게 되었다.

영국 성과관리제도의 최근 변화는 정권의 교체뿐 아니라 재정위기에 대응하기 위한 성과관리라는 목적을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

추진하고 있는 것이다.

이러한 긴축 기조하의 재정운영 여건 속에서도, 재정사업의 효과성을 유지하기 위해 부처별 비즈니스 계획을 수립하도록 요구하고 있다. 비즈니스 계획은 재정위기로 재원이 감소되는 상황에서 정부 서비스의 질을 유지하기 위해 부처별 성과관리를 강화하고, 조직의 구조개혁과 효율성 개선 추진 내용을 포함하도록 되어 있다. 부처별 비즈니스 계획은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- 부처별 비전
- 부처의 정책 우선 순위
- 구조개혁 방안 : 감소된 예산으로 사업의 효과를 유지 또는 향상시킬 개혁 방안
- 부처의 지출 내용
- 투명성 : 정보 전략, 투입 관련 정보, 서비스나 사업의 효과성

영국 성과관리제도의 최근 변화는 정권의 교체뿐 아니라 재정위기에 대응하기 위한 성과관리라는 목적을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 연립정부는 지난 정부의 공공서비스 협약이 지나치게 복잡한 하향식 성과관리제도이며, 동시에 정치적으로 설정된 목표를 지나치게 많이 가지고 있었다고 비판하고 있다.

연립정부는 재정위기로 인해 감소된 재원하에서 정부 서비스의 질을 유지하기 위해서, 부처별 성과관리를 강화하고 조직의 구조 개혁과 효율성 개선에 초점을 두는 방향으로 제도를 변화시킨 것이다. 성과관리제도 운영의 구체적 변화는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 하지만, 가시적인 예산 편성의 변화는 다음과 같다. 먼저 각 부처의 재정관(Finance Director: FD)의 역할을 강화하여, 새로운 예산사업과 비즈니스 계획은 반드시 재정관의 승인을 받도록 하였다. 또한 재정성과지표로서 각 부처별 재정수지, 현금운용, 그리고 위험관리수준 등을 포함하도록 하였다.

#### IV. 정책적 시사점

이상에서 살펴본 각국 성과관리제도의 최근 변화가 시사하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 미국 사례는 재정위기 속에서 성과관리제도가 어떻게 대처하는지를 보여주지는 못하고 있으나, 성과관리제도의 운영에 대해 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 첫째, 정치적 영향이 심한 환경에서는 성과주의 예산제도가 지속적으로 발전하기가 용이하지 않다. 성과주의 예산제도가 실효

성을 가지지 위해서는 지속적인 투자와 더불어 제도의 안정성이 중요한데, 정치적 아젠다로 성과주의 예산제도가 도입되면 제도의 안정성 확보가 곤란하다.

둘째, 입법부의 제도에 대한 이해와 협조가 중요하다. 입법부가 결과중심의 성과관리에 대한 이해를 공유하지 않으면, 행정부만의 노력은 실효성이 없을 가능성이 크다. 특히 입법부는 결과중심의 정보가 아니라 세부적인 예산내용에 대한 통제를 지속하고자 하는 경향이 있으므로, 예산편성과 지출에 있어서 어느 정도 수준에서 자율성을 부여하고 관리할 것인지에 대한 합의 도출이 필요하다.

셋째, 성과주의 예산제도는 성과관리의 전반적인 틀 내에서 추진되어야 효과적이다. 성과주의 예산제도가 사후적인 평가에만 치중될 경우, 성과주의 예산제도의 실효성이 미약할 수 있다. 각 부처의 고위 의사결정자의 참여를 유도하고, 사후적인 평가뿐 아니라 평가결과를 활용하여 사업의 개선이 일어날 수 있도록 사업 추진 및 운영과정에 대한 성과관리도 이루어질 필요가 있다.

캐나다 사례는 재정위기 속에서 재정성과관리제도가 어떻게 변화하는지를 잘 보여주는 사례로 판단되며 시사점은 다음과 같다. 첫째, 성과관리 목적에 부합하는 프로그램 예산구조를 설정하여, 조직 구조를 개편하고 내부적 의사결정과 외부적 의사결정을 위한 정보 구조를 일치화시키는 노력이 필요하다. 우리나라도 최근에 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 일치화 작업을 추진 중이지만, 기존 조직은 최대한 존중하면서 절충적으로 작업을 해야 하는 한계를 가지고 있다. 이상적인 접근법은 성과관리 목적에 부합한 성과체계와 목표프로그램 예산체계를 구축하고 이를 바탕으로 기존 조직의 개편 필요성을 검토하는 것이다.

둘째, 성과주의 예산제도의 실효성 확보에는 생산되는 정보 수준이 중요하므로, 각 부처 자체의 평가 기능 및 역량 강화가 필수적인 요소이다. 부처 예산의 일정 부분과 인력을 평가 수행과 평가 역량 강화 부문에 투입하여야 할 필요가 있다.

셋째, 성과주의 예산제도의 실효성을 강화시키기 위해 예산당국의 적극적인 개입하에 일정 수준의 목표치를 설정하여 세출구조조정을 시도하는 방식이 필요할 수 있다. 우리나라도 일정 비율을 정하고 세출 구조조정을 하는 노력을 하고 있으나, 실제 사업의 효과성을 점검하여 세출구조조정이 이루어지기보다는 획일적 기준을 적용하여 이루어지는 경향이 있다.

넷째, 입법부와 국민에게 정부의 전체 성과를 상위 수준에서 요약하여 보고하는 문건을 생산함으로써, 행정부 외부 고객과의 의사소통을 원활히 하려는

성과주의 예산제도는 성과관리의 전반적인 틀 내에서 추진되어야 효과적이다. 성과주의 예산제도가 사후적인 평가에만 치중될 경우, 성과주의 예산제도의 실효성이 미약할 수 있다.

우리나라의 재정성과관리제도는 현재 성과가 미흡한 사업의 예산 삭감에 초점을 두고 운영되고 있으나, 감소된 예산하에서 성과를 제고하기 위한 방안 도출에 초점을 두고 제도를 운영할 필요가 있다.

시도는 바람직하다고 판단된다.

다섯째, 성과주의 예산제도의 성공을 위해서는 고위 의사결정자의 관심과 리더십이 중요하므로, 성과주의 예산제도의 적절한 운영을 위한 하부구조 개발과 성과정보의 적절한 활용에 대해 고위 의사결정자가 관심을 가지도록 하는 방안 마련이 필요하다. 우리나라의 경우, 성과주의 예산제도는 사업 담당 부서의 실무자 수준의 관심에서 그치고 있다. 제대로 된 하부구조 개발과 성과정보의 활용을 위해서는 고위 의사결정자의 개입이 필수적이다. 미국 부시 행정부의 대통령 경영과제(President Management Agenda), 오바마 행정부의 경영대시보드(Management Dashboard), 그리고 캐나다의 경영책임성관리제도(Management Accountability Framework)는 고위 의사결정자가 주의를 기울이지 않을 가능성이 높은 경영과제를 가시적인 문제로 부각시키고, 고위 의사결정자의 참여를 유도하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

영국 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 재정위기 상황하에서의 성과관리 제도는 재정절감 방안의 도출과 더불어, 감소된 예산하에서도 국민에게 제공하는 서비스의 질이 하락하지 않도록 하는 데에 초점을 둘 필요가 있다. 영국은 2010년 연립정부의 등장과 함께, 주요 정책 중심의 하향식 성과관리에서 각 부처 중심의 성과관리제도로 초점을 전환시켰다. 새로운 제도인 공공투명성제도(Public Sector Transparency Framework)의 목적은 각 부처가 감소된 예산하에서 서비스의 질을 유지하기 위해 필요한 구조적 개혁을 추진하고, 효율성과 재정관리 관련 정보의 투명성을 제고하는 것이다. 우리나라의 재정성과관리제도는 현재 성과가 미흡한 사업의 예산 삭감에 초점을 두고 운영되고 있으나, 감소된 예산하에서 성과를 제고하기 위한 방안 도출에 초점을 두고 제도를 운영할 필요가 있다.

둘째, 재정위기하에서의 성과관리는 각 부처의 효율성 향상과 고위 의사결정자에 의한 상시적인 모니터링에 초점을 둘 필요가 있다. 영국은 부처의 비즈니스계획을 바탕으로 매월 진척상황과 성과를 보고하고, 동시에 재무적인 정보와 효율성 지표를 공개하도록 하였다. 영국은 성과정보(성과지표) 중심의 성과관리와 더불어, 제한된 예산하에서 조직의 효율성 향상을 위한 구조개혁 방안을 도출하고 실행하도록 하였다. 우리나라도 각 부처가 재정위기에 대응하기 위해 사업과 조직의 효율성과 효과성을 향상시킬 방안을 도출하도록 하고, 상시적으로 모니터링하는 체계를 검토할 필요가 있다. KIPF

# 복지정치 활성화 과정에서의 국민인식 변화 연구



**안상훈**  
서울대학교 교수(사회정책전공)

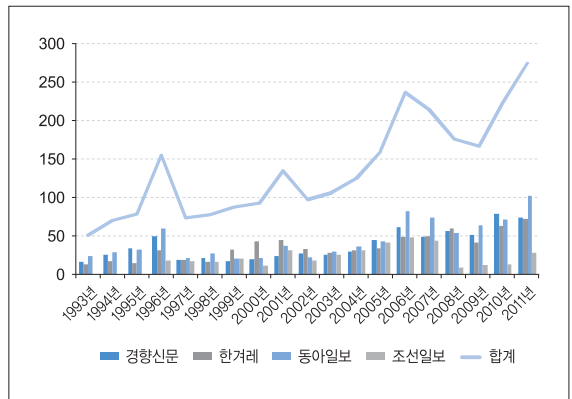
## I. 서론

지난 1년여의 기간, 전혀 새로운 수준으로 급격하게 활성화된 복지정치와 여야를 가리지 않고 무수히 쏟아내는 각종 복지공약들에 의해 현기증마저 느껴질 혼돈의 시간을 경험하였다. 지난 2010년 중반에 있었던 지방자치 선거에서 '무상급식'에 관한 찬반논쟁이 야권의 승리로 이어진 이후, 보다 본격적으로는 2010년 말 여당의 유력한 대선 잠룡에 의해 '사회보장기본법전부개정안'이 발의된 이후, 복지국가에 관한 이슈가 한국 정치의 중심에 우뚝 서게 된 것은 주지의 사실이다. 우리가 목도한 바, 여·야 정당들이 이러한 방식으로 복지 확대 경쟁에 뛰어들어 복지정치의 활성화는 역사적으로도 그 유래를 찾기 힘들 정도이다.

[그림 1]은 1993년부터 2011년까지 <경향신문>, <한겨레>, <동아일보>, <조선일보>에 복지와 관련된 사실이 게재된 수가 어떻게 변해왔는지를 보여 준다. 2006년 노무현 정부에서 '비전2030'이라는 장기 국가발전전략을 발표하면서 복지의 확대와 세

금폭탄에 관한 논의가 급증한 이후, 현 정부 들어서면서 소강상태를 보이던 복지이슈가 2010년 이후 다시금 증가, 아니 폭증하는 것이 이 자료에서도 쉽게 확인되고 있다.

[그림 1] 주요 일간지 복지 관련 사실 수의 증가



자료출처: 안상훈(2011)

그렇다면 최근 우리 사회를 뒤흔들고 있는 이러한 종류의 복지정치 활성화는 도대체 무엇 때문에 벌어진 일인가? 아마도 지난 10여 년 동안 거치

면서 세계화, 유연화, 탈산업화, 지식산업화 등으로의 변화 속에서 파생된 양극화 속에서도 마땅히 해야 할 복지국가로의 환골탈태를 소홀히 하면서 누적되어 온 국민적 불만이 폭발한 것이라는 점이 가장 기본적인 이유일 것이다. 국민이 원하는 것을 찾아서 공약에 반영하는 것이 본분인 각 정당들이 이러한 국민적 요구에 대해 적극 반응한 것은 당연한 것이고, 바야흐로 복지국가 문제가 한국정치의 중핵으로 부상하게 된 것이다.

하지만, 국민들의 생활상 불안감이 고조된 것이 이미 10년도 넘은 일일진대, 왜 이제야 이렇게 이 문제에 불이 붙게 된 것일까? 왜 지난 10년의 세월 동안은 복지국가 이슈가 전면에 등장하지 못한 채 대통령이 지대한 관심을 갖고 추진했던 ‘비전 2030’마저도 ‘세금폭탄론’과 ‘성장우선론’에 손들고 말았던 것일까? 복지에 관한 욕구(needs)가 전반적으로 축적된 수준에 비해 우리 사회의 정책담론은 그러한 욕구를 간과할 수밖에 없는 우리만의 특수성에 발목을 잡혀 있었기에 문제화와 정책화 사이에 커다란 시간 격차가 노정된 것이라 여겨진다(안상훈, 2010). 전 국민이 공유했던 ‘한강의 기적’에 대한 집단적 경험, 기억 그리고 향수가 우리 모두로 하여금 과거와 같은 성장의 낙수효과(trickle-down effect)가 재현될 수 있다는 환상에 빠지도록 했던 것이라. 과거 수준은 아니더라도 나름대로의 성장을 통해 분배문제가 해결될 수는 있겠지만, 양극화된 노동시장이 탈산업사회의 기본적인 특징이며 성장만으로 복지를 해결하려는 것은 해결책이 아니라는 지식인 사회의 각성도 이러한

변화에 한몫했던 것으로 판단된다.

이제 막 시작된, 그러나 엄청난 폭발력을 가지고 정치적 화두로 부상한 복지에 관해 우리 국민들이 어떠한 인식을 가지고 있는지 확인해 보는 것이 본 연구의 출발점이다. 본 연구는 복지지위론에 입각하여 사회정책 욕구 및 인식에 대한 조사를 통해 한국인의 다양한 복지욕구 및 인식 지형을 살펴보고 한국 복지정치를 평가 및 전망해 보는 것을 목적으로 한다(Ahn, 2000, 안상훈, 2000). 이를 위해 복지정치 균열을 파악하고자 복지정책에 대한 개인들의 인식과 관련된 자료를 수집함으로써, 미시적 복지인식 지형을 파악하는 작업을 실시하였다. 총 4차에 걸친 『한국 사회정책 욕구 및 인식조사』<sup>1)</sup>의 결과를 종합적으로 비교, 검토하고자 하는 것이 목적이다. 조사의 개요는 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 조사의 개요

구분	1차	2차	3차	4차
조사기관	한국갤럽			한국리서치
조사기간	2006년 11월 13일~2006년 12월 8일 (26일간)	2008년 10월 22일~2008년 11월 20일 (30일간)	2010년 11월 15일~2010년 12월 15일 (30일간)	2012년 1월 9일~2012년 2월 10일 (32일간)
조사지원기관	한국연구재단			한국조세연구원

본 조사의 모집단은 전국(제주도 포함) 성인 남녀이다. 성인 연령 기준이 2008년 20세에서 19세로 하향 조정되었으므로, 1차 조사에서는 만 20세 이상의 성인 남녀를 기준으로 하였으나, 2차 이후의 조사부터는 만 19세 이상의 성인 남녀를 기준으

1) 이 자료에는 매해 30개국을 대상으로 실시하고 있는 국제사회조사프로그램(ISSP: International Social Survey Program)의 설문문항과 연동된 문항이 다수 포함된다. ISSP의 주제모듈 중에서 특히, 2005년 일에 대한 태도(work orientation), 2006년 '정부의 역할(Role of Government)', 2007년의 여가생활(Leisure Time and Sports), 2009년의 '사회불평등(Social Inequality)' 등에 초점을 두었다.

로 변경하였다. 각 표본할당 기준시점의 주민등록 인구 통계에 따라 조사표본을 지역별·연령별·성별로 배분하고 난 후, 각 지역별로 모집단 비율에 따라 층화하여 최종조사지점(통반)을 추출하였다. 표본추출방법은 1차부터 4차 조사까지 모두 '다단계 층화 무작위 추출법'을 사용하였다. 즉, 각 표본할당 기준시점으로 한 주민등록 인구현황에 따라 성별·연령별·지역별 인구구성비에 맞게 무작위 추출하였다. 최대허용 표집오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 2.8\%$ 이다. 조사방법은 구조화된 정량 설문지를 이용한 대면면접조사(face to face interview)이다.

〈표 2〉 표본 특성

구분	1차	2차	3차	4차
모집단	전국(제주도 포함) 만 20세 이상 성인 남녀	전국(제주도 포함) 만 19세 이상 성인 남녀		
표본크기	1,202명	1,207명	1,209명	1,200명
표본할당기준	주민등록 인구 통계 2006년 10월 기준	주민등록 인구 통계 2008년 10월 기준	주민등록 인구 통계 2010년 10월 기준	주민등록 인구 통계 2011년 10월 기준
표본추출방법	다단계 층화 무작위 추출법			
표본오차	$\pm 2.8\%$ (95% 신뢰수준)			

본 연구에서는 그동안 4차례 실시되었던 『한국 사회정책 욕구 및 인식조사』 문항들을 분석함으로써, 약 7년 동안 한국 사회에 나타난 사회정책 욕구 및 인식의 변화를 파악하고자 한다. 본 연구는 국민들의 사회복지에 대한 욕구와 인식을 대표성을 지니는 조사에 근거하여 구체적으로 파악함으로써, 향후 합리적이고 효율적인 복지정책을 수립하기 위해 필요한 기초자료가 될 것으로 기대된다. 이러한 미시적 복지인식에 관한 시계열적인 분석은 국내에

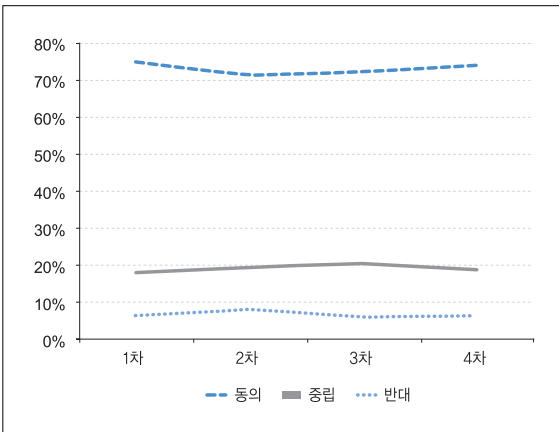
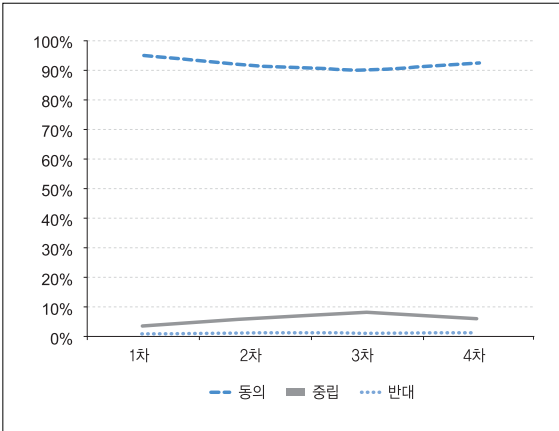
서는 보기 힘든 시도로서 앞으로 한국 복지국가의 미래전략을 구상하는 데 중요한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 무엇보다 정치권을 중심으로 쏟아지고 있는 각종 복지공약들이 과연 국민들이 인식하고 요구하는 것에 부합하고 있는지, 자칫 각 당에 유리한 표 계산만 하는 포퓰리즘은 아닌지, 재정정책의 기본방향이 어떻게 설정되어야 할 것인지와 같은 국가정책 마련의 기본적 이슈들과 관련해서 여러 가지 시사점을 도출할 수 있을 것이라 여겨진다.

## II. 전반적인 분배상황과 조세에 관한 인식

‘우리나라는 소득격차가 너무 크다’라는 문항을 통해 소득재분배에 대한 인식을 파악하였다. [그림 2]를 보면, ‘매우 동의한다’와 ‘동의한다’가 압도적으로 많으며, 그 추세 또한 일관되었다. 특히 소득격차에 대하여 10명 중 9명이 ‘너무 크다’라고 인식하고 있다는 것은 효과적인 소득재분배 정책에 대한 절실한 요구가 있음을 확인시켜준다. 동시에, 이러한 소득격차를 줄이는 것이 정부의 책임이라고 보는 국민이 대다수임이 확인된다. 그 결과를 살펴보면, ‘매우 동의한다’와 ‘동의한다’에 답한 비율이 70% 이상으로, 10명 중 7명의 응답자는 소득재분배 정책에 대한 정부의 강력한 역할을 주문하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다도 그 비율은 1차(2006년) 조사를 제외하면 두 번째로 높은 수치(74.3%)로서 상승하는 경향을 보이고 있다. 이명박 정부 집권 초기에는 동의의 비율이 2008년 71.4%로 다소 하락했지만, 집권 중·후반기로 들어서면서 점차 높아지는 추세를 보이고 있는 것이다. 집권 말기인 2006년(75%)과 2011년(74.3%) 모두 높은

수치를 보이고 있는 것을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

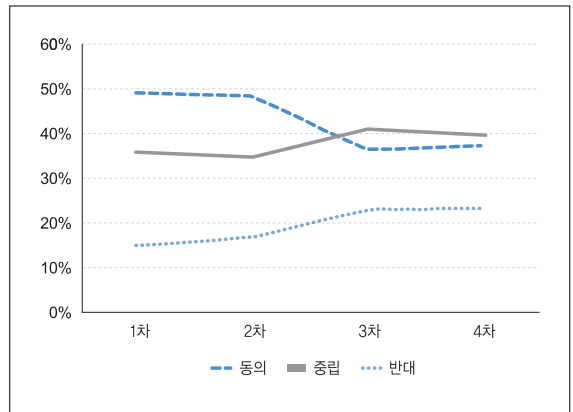
[그림 2] 소득격차(상)와 소득격차 해소에서의 정부책임(하)



복지국가 이슈에서 조세부담에 대해 국민이 동의하는 정도가 어떠한가는 정치적으로 매우 중요한 문제이다. 조세부담에 대한 반동이 적은 경우에만 큰 복지에 필요한 세수 확보가 용이해지고, 그럴 때만 복지가 재정적으로 지속가능하게 되기에 소홀히 다룰 수 없는 이슈가 된다. 본 연구에서도 세금에

관한 국민들의 태도를 여러 각도에서 살펴보았다. 먼저, 현 정부에서 역점적으로 추진하였던 감세정책에 관해 물어본 결과, 4차례 조사시점에 걸쳐서 반대의견이 14.8%, 17%, 22.9%, 23.3%로 점점 증가하는 경향을 보인다(그림 3 참조). 경제회복을 위해서는 감세가 필요하다고 동의하는 비율이 반대하는 비율보다 항상 높지만, 1차 조사시점보다는 반대하는 비율이 점점 높아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 세금을 적게 걷으면 경제회복이 잘 될 것이라는 인식은 점점 쇠퇴하고 있는 추세라고 할 수 있다. 그러나 여전히 양 극단의 의견보다는 '중도적' 입장을 취하고 있는 비율이 40% 내외를 유지하고 있음에도 주목해야 할 것이다.

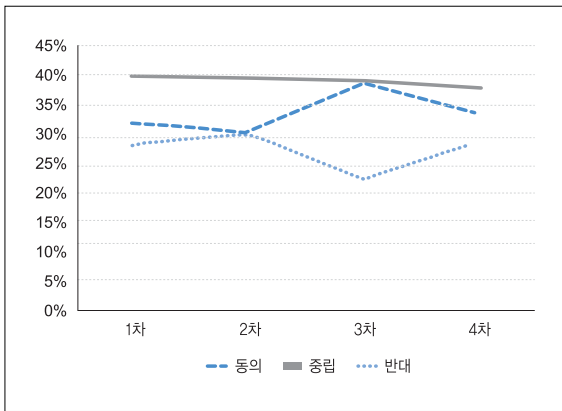
[그림 3] 경제회복을 위한 감세정책에 대한 태도



'사회복지 확대를 위해서는 세금을 더 거둬야 한다' 라는 문항에 대해서는 증세를 해야 한다고 보는 의견이 각 조사시점에 따라 31.8%, 27.3%, 38.6%로 소폭의 감소경향을 보이다가 2010년 조사시점에 10%포인트가량 증가하였지만, 2012년에는 다시 33.3%로 5%포인트가량 감소하는 추세를 보이고 있다. 그리고 증세에 대한 반대의견은 28.2%,

30.0%, 22.2%, 28.6%를 보이면서, 동의하는 의견과는 반대의 추세로 움직이고 있음을 알 수 있다. 결국 응답자들은 2008년 조사시점을 제외하고는 사회복지 확대를 위해서는 증세가 필요하다고 동의하는 비율이 반대하는 비율보다 높다고 응답하였음을 확인할 수 있다.

[그림 4] 복지 확대를 위한 증세에 대한 태도



‘경제를 살리기 위해서는 세금을 줄여야 한다’라는 문항과 ‘사회복지 확대를 위해서는 세금을 더 거둬야 한다’라는 문항은 개인의 소득에 따른 변화를 가정하지 않는 문항이었다. 만약 귀하의 소득이 지금보다 늘어난다면, 복지 증가를 위해 세금을 더 낼 생각이 있습니까? 라는 문항을 통해 소득 증가 시의 사회복지와 조세 간의 관계를 살펴보았다. ‘전혀 더 낼 생각이 없다’를 1점, ‘많이라도 더 낼 것이다’를 10점으로 하여 개인의 태도를 측정하였다. 그 결과, 5.88(2.07)점, 5.59(2.35)점, 6.19(1.98)점으로 평균 점수가 연속적으로 상승해왔으나, 이번 조사에서는 6.09(2.02)점으로 하락한 것으로 나타났다. 하지만 중간값인 5.5점보다는 항상 높은 값이 나타나고 있음을 헤아릴 때, 국민들은 소득이 증가할 때

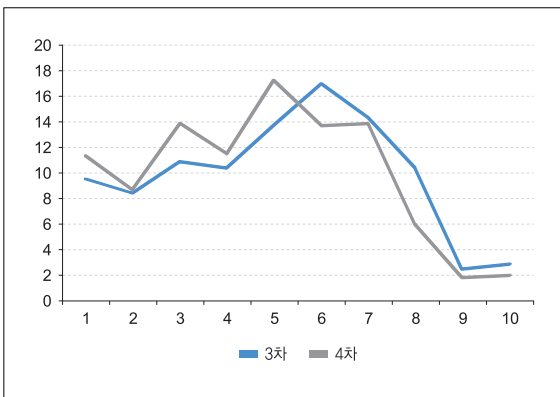
사회복지를 위해 조세를 추가적으로 납부하는 것에 대해 대체로 우호적인 태도를 견지하고 있다고 추정할 수 있다. 다만, 복지정치의 활성화와 그 과정에서 보편복지나 무상복지와 같은 공약들이 엄청나게 쏟아졌던 시기를 겪었음에도 불구하고 이번 조사에서 평균 점수가 소폭이나마 하락한 것은 국민들이 복지 증가와 납세 증가를 연결지어 생각하기 시작한 것으로 볼 수 있다는 점에서 정책방향성 설정에 대해 시사하는 바가 작지 않다고 판단된다.

### Ⅲ. 통일과 부모부양에 관한 태도

이명박 대통령은 2010년 광복절 축사에서 통일 한반도를 대비하기 위한 ‘통일세 신설’을 제안했다. 통일 이후 예상되는 사회적 혼란과 시나리오에 대비하기 위한 통일재원을 지금부터 차곡차곡 쌓아가야 한다는 논리였다. 이에 따라 2010년 3차 조사에서부터는 이러한 대통령의 제안에 대해 국민들이 어떠한 인식을 취하고 있는지를 파악하였다. 통일세 납부 의사는 ‘귀하는 세금이 통일과 통일에 따른 추가적인 사회정책지출에 사용된다면, 이를 위해 세금을 더 낼 생각이 있습니까?’라는 질문으로 파악하였다. ‘전혀 없다’를 1점, ‘많이라도 더 낼 것이다’를 10점으로 하여 개인의 태도를 측정하였다. 양극단의 각각 두 집단을 보면, 먼저 부정적인 견해가 17.9%(2010년)에서 20.0%(2012년)으로 상승하였다. 다음으로 긍정적인 견해는 5.4%에서 3.8%로 소폭 하락한 것을 나타냈다. 찬성(6점부터 10점)과 반대(1점부터 5점)로 구분한다면, 2010년에는 47.1% 대 52.9%를 보이고 있으며, 2012년에는 37.3% 대 62.7%로 그 격차가 더 벌어지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일반적으로 남북관계 경

색기에는 반복적 또는 반통일적 의견이 우세하게 나타나는 경향과 관련된다. 또한, 2011년 말 김정일 국방위원장의 갑작스러운 죽음과도 깊은 관련이 있다고 판단된다. 다시 말해, 북한 체제 붕괴에 따른 통일비용 납부가 현실화될 수 있다는 의식이 부정적인 방향으로 작용한 결과라고도 추정해볼 수 있다. 통일비용의 상당부분이 적어도 단기적으로는 복지비용과 관련될 것이라고 본다면, 그리고 남한에서의 복지수준 상승이 통일 후 전반적인 비용 증가로 직결될 것이라고 본다면, 국민들의 이러한 인식이 복지수준 상승과 맞물릴 때 통일을 회피하자는 쪽으로 형성될 소지가 있음을 예상케 하는 결과이다(안상훈, 2011).

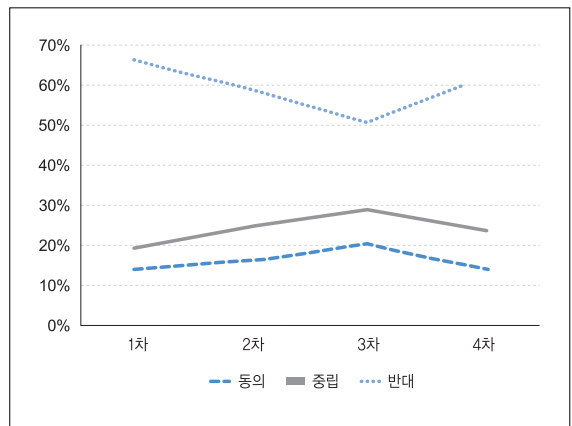
[그림 5] 통일세 납부의사



이번에는 자녀들의 부모부양 의식에 관하여 살펴해보도록 하자. 복지국가가 전통적인 가족의 의미를 퇴색시킬 수 있다는 고전적인 가설이 유교적 전통이 강한 한국 사회에서도 적용될 수 있을지에 관한 질문이다. ‘국가가 노인의 생활을 책임진다면, 자녀가 부모를 모시지 않아도 된다’라는 문항에 대한 응답결과를 보면, 1차부터 3차까지는 전반적으

로 자녀의 노인부양 의식이 점점 쇠퇴하는 양상을 보였다. 그러나 4차 조사시점에서는 국가가 노후생활을 보장하는 상황에서도 자녀가 노인을 부양해야 한다는 답변이 늘어난 것을 확인할 수 있다. 국가가 노인의 삶을 충분히 보장해주지 못하는 상황에서 전 조사기간에 걸쳐 2명 중 1명 이상은 자녀가 노인 부양 책임을 외면하는 것에 대해 반대하는 입장을 보였으며, 이번 조사에서는 이러한 의식이 다시 강화되고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 최근 언론에서 부각시켜 보도하고 있는, 노인 빈곤, 노인 자살 등 노년의 외로움이 사회적으로 이슈가 된 것, 그리고 새롭게 제안되는 복지프로그램의 내용이 전통적인 복지국가의 클라이언트였던 노인과 장애인이 아닌 아동, 청년, 실업 등의 문제에 집중되고 있는 상황과 무관하지 않은 것으로 추정된다.

[그림 6] 자녀의 노인부양 의식

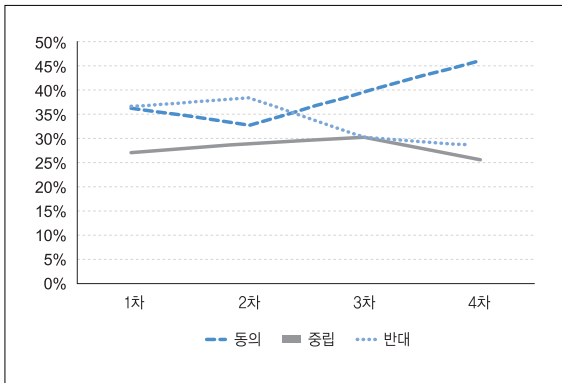


#### IV. 선별 복지와 보편 복지에 관한 인식

현재 한국 복지정치의 논쟁을 보면, 선별적 복지와 보편적 복지에 대한 정치권의 논의가 뜨거워지

다가 무상급식과 서울시장 선거 이후 2012년 총선과 대선을 맞이한 국면에서는 정책적 우선순위에 대한 논의로까지 확대되고 있는 형국이다. 선별적 복지만으로는 선거에서 쉽게 이길 수 없는 정치적 환경이 조성되고 있는 것처럼 각 정당들이 움직이고 있지만, [그림 7]에 요약된 조사결과를 보면 보편적 복지보다는 선별적 복지를 찬성하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 결과는 최근 무상급식 문제를 핵심 이슈로 한 서울시의 주민투표 결과가 보편 복지의 승리라고 해석하였던 일반적인 인식과는 사뭇 다른 양상이어서 추후 심화 연구가 필요하다 하겠다.

[그림 7] 선별적 복지에 대한 인식



이러한 결과를 세금과 연결시켜 파악해 보아도 추세는 유사하게 나타난다. 먼저, ‘귀하가 내는 세금이 가난한 사람들의 복지를 위해 대부분 쓰인다면, 이를 위해 세금을 더 낼 생각이 있습니까?’라는 문항을 통해 선별적 복지에 대한 세금납부 의사를 살펴보자. ‘전혀 더 낼 생각이 없다’의 1점부터 ‘많이라도 더 낼 것이다’를 10점까지로 하여 개인의 태도를 측정하였다. 그 결과, 5.07(2.13)점, 4.81(2.27)

점, 5.28(2.14)점으로 하락 후 상승하였으나, 이번 조사에서는 5.15(2.06)점으로 다시 하락한 것을 볼 수 있다. 전반적으로 중간값인 5.5점보다는 항상 낮은 값을 가지고 있음을 볼 때, 선별적 복지를 위한 조세납부를 부정적으로 평가하고 있다고 할 수 있다. 한편, 보편적 복지에 대한 세금납부 의사에 관한 조사결과는 중도적 입장이 우세하지만 전반적으로 중간값인 5.5점보다는 2차 조사시점을 제외하고 항상 높은 값을 가지고 있음을 볼 때, 긍정적인 의견이 약간 우세한 것으로 나타난다. 1차에서 3차 조사에 걸쳐, 5.54(2.11)점, 5.35(2.31)점, 5.74(2.06)점으로 하락 후 상승하였으나, 이번 조사에서는 5.76(2.06)점으로 3차 조사시점보다 소폭 상승한 것을 볼 수 있다. 중간값보다 아주 약간 높은 것을 볼 때, 전반적인 보편 복지 지지라기보다는 보편 복지에 관한 중도적 혹은 유보적 입장이 우세함을 나타낸다고 할 수 있다.

## V. 복지서비스 제공의 집단별 우선순위

‘귀하는 국가가 어떤 사람들에게 복지서비스를 우선적으로 제공해야 한다고 생각하는지’에 관한 응답을 보면, 전 조사기간에 걸쳐 응답자 3명 중 1명은 노인에게 대한 복지서비스를 우선시하는 것으로 보고 있다. 그 뒤를 이어 장애인에게 두 번째 우선순위를 가진다고 응답하였지만, 시점별로 각각 26.3%, 29.6%, 23.9%, 20.8%로서 소폭 상승 후 최근 큰 폭의 하락을 보이고 있다. 다음 우선순위는 아동이 차지했는데, 13.5%, 15.1%, 20.8%, 19.3%로 상승경향을 보이고 있으며 상승추세가 자못 가파른 것으로 확인된다.

흥미로운 사실은 빈곤층에 대한 우선순위 지지

도가 15.5%, 15.8%, 16.9%, 17.6%로 미미하게나마 상승하고 있는 반면, 실업자에 대한 우선순위 지지도는 9.1%, 8.3%, 7.4%, 5.4%로 계속적 하락추세를 보인다. 실업자는 일반적인 빈곤층에 비해 근로능력이 높다고 여겨진다고 보면, 일할 수 있는 사람에게는 복지보다는 일이 우선이라는 한국인의 의식이 반영된 결과라고 할 수 있다. 다음으로 유의해서 보아야 할 지점은 1차, 2차, 3차 조사시점에는 근로자에 대한 공공복지 서비스에 대해 단 1명도 응답하지 않았는데, 4차 조사에서는 그 수치가 3.2%로 나타났다는 점이다. 이러한 조사 결과는 일을 해도 빈곤한 계층이 갈수록 늘어나고 있는 상황과 깊은 연관이 있을 것으로 추측해 볼 수 있다.

〈표 3〉 복지서비스 제공의 우선대상 집단

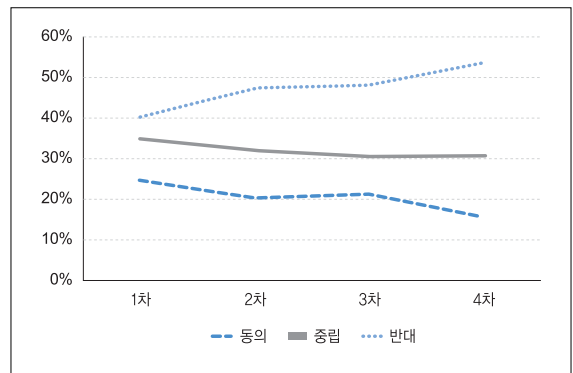
구 분	조사시점			
	1차	2차	3차	4차
근로자	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	39(3.2)
노인	427(35.5)	376(31.1)	375(30.9)	399(33.1)
빈곤층	186(15.5)	191(15.8)	204(16.9)	213(17.6)
실업자	109(9.1)	100(8.3)	89(7.4)	65(5.4)
아동	162(13.5)	182(15.1)	251(20.8)	233(19.3)
여성	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	8(0.7)
장애인	317(26.3)	357(29.6)	289(23.9)	252(20.8)
기타	1(0.1)	0(0.0)	1(0.1)	1(0.1)
무응답	0(0.0)	1(0.1)	0(0.0)	0(0.0)
계	1202(100.0)	1207(100.0)	1209(100.0)	1210(100.0)

## Ⅶ. 부문별 주요 이슈에 대한 태도

분야별 공공성에 관한 국민들의 인식은 복지의 제공주체가 누가 되어야 하는지, 국가가 각 분야의

복지제공의 주체로서 역할을 하는 것이 옳은지 등에 관한 정책이슈와 관련해서 중요성을 가진다. 먼저, 건강의료서비스 부문을 살펴보도록 하자. '국가가 운영하는 건강보험은 최소한의 서비스로 축소시키고, 나머지는 각자 민간의료보험을 이용해서 해결해야 한다' 라는 문항에 응답하게 하였다. 건강의료서비스 민영화에 대한 국민의식은 최근으로 올수록 공공보건서비스를 찬성하고, 민간의료서비스를 반대하는 방향으로 나아가고 있음을 확인하게 알 수 있다. 1차 조사시점에서는 동의와 반대의 격차가 15.7%포인트(40.4-24.7%)에 불과하였으나, 이 격차가 점점 확대되더니, 4차 조사시점에서는 동의와 반대의 격차가 무려 37.9%포인트(53.6-15.7%)로 20%포인트가량 늘어난 것을 알 수 있다. 이러한 추세가 갈수록 뚜렷한 것으로 나타나고 있어, 건강의료서비스의 민영화에 대한 반대 입장과 공공의료서비스의 보장성 강화에 대한 의식은 점차적으로 더 벌어질 것으로 예상할 수 있다.

[그림 8] 건강의료서비스 민영화

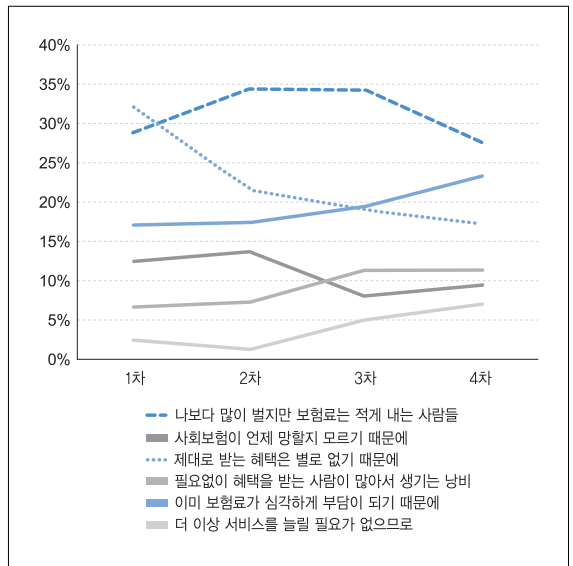


보건의료와 관련해서 국민건강보험의 재정위기가 예상되는 상황에서 과연 국민들이 건강보험료 상향조정에 어떠한 인식을 가지고 있는지를 살펴보

자. 건강보험료를 내기 싫다면 그 이유가 무엇인지를 묻은 항목에 대해서 상당히 흥미로운 응답상의 변화가 목도된다. 1차 조사시점에서 가장 많은 선택을 받은 응답인 '제대로 받는 혜택이 별로 없기 때문에'가 2차에서 10% 정도 감소하고 이후 3차, 4차까지 지속적 감소경향을 보인다. 2006년 이후 참여정부에서 현 정부에 이르기까지 건강보험의 보장성이 지속적으로 상향조정되었기 때문인 것으로 여겨진다. 반면, '이미 보험료가 심각하게 부담이 되기 때문에'라는 응답은 지속적으로 증가하고 있어 혜택이 느는 것은 좋지만 부담률이 올라가는 것을 탐탁지 않아 하는 일반적 경향이 여기서도 확인된다 (cf. 안상훈, 2009). '더 이상 서비스를 늘릴 필요가 없으므로'와 '필요 없이 혜택을 받는 사람이 많아서 생기는 낭비가 우려되어서'라는 응답도 수준이 낮기는 하지만 지속적으로 증가하고 있음을 보면 건강보험의 현 수준에 만족하는 국민이 적지 않다고 추정할 수 있겠다. 가장 괄목할 만한 수준에서 2, 3, 4차 조사에서 응답률 1위를 고수하고 있는 것은 '나보다 많이 벌지만 보험료는 적게 내는 사람들 때문에'라는 선택지이다. 이는 우리 국민들이 건강보험료 부과체계가 공정하지 못하다고 여긴다는 점을 극명하게 대변하는 결과이다. 각종 언론 보도 등을 통해서 거액자산가이더라도 임금소득이 있으면 임금소득에만 보험료를 매기는 등의 불공정 사례들이 많이 보도된 것과 무관하지 않은 것으로 판단된다. 궁극적으로는, 복지를 위해 필요한 사회보험료나 세금을 더 걷기 위해서라도 부담에 있어서의 공평한 분담체계 마련이 선행되어야 한다는 정책적 시사점이 도출되는 대목이다. 전반적으로는 '조세정의'가 확보되지 못한 국가에서 지속가능한 수준의 복지부담이 불가능했고, 그러한 나라들에서 복지가 확대될 경우 중국적으로는 재정위기에 봉착하

게 된다는 역사의 교훈을 기억하게 하는 결과이다. 이미 정치적 활성화를 통해서 복지 확대기에 들어선 우리나라에서도 복지보다 먼저 조세개혁이 이루어져야 한다는 원론적 사실을 되새겨야 할 것이다.

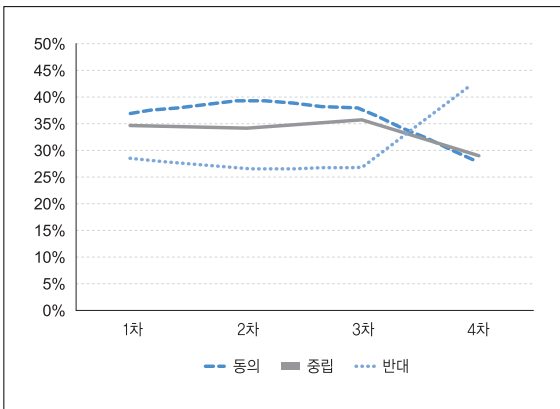
[그림 9] 건강보험료 부담거부의 이유



지난 한 해, 자못 뜨거웠던 복지이슈 중 하나가 반값 등록금 문제이다. 이와 관련된 문항은 비록 간접적이기는 하지만 무상교육에 대한 국민들의 인식을 묻는 것이다. '대학교육까지 모든 교육은 무상으로 제공되어야 한다'라는 문항은 중학교까지의 의무교육을 대학교까지 확대하자는 의미로 이해될 수 있다. 응답자들은 동의하는 비율은 각각 36.9%, 39.4%, 37.8%, 28.0%를 보이고 있으며, 반대하는 비율은 각각 28.3%, 26.4%, 26.7%, 42.9%의 추이를 나타내고 있다. 1차부터 3차 조사까지는 동의와 반대의 비율이 일정한 수준에서 유지되어 오다가, 4차 조사에서는 대학교육까지의 무상교육을 반대

하는 입장이 크게 증가한 것으로 확인된다. 일부 대학생과 시민단체들의 반값 등록금 운동이 2011년 복지정치의 한축을 뜨겁게 달구었던 상황을 돌이켜 보면, 의아하게 보일 수도 있는 지점이다. 이것은 다수의 국민이 대학 수준까지 무상교육을 하기보다는, 다른 분야에 우선적으로 공공복지를 제공하는 것이 바람직하다고 여기고 있는 것이라 해석할 수 있다. 요컨대, 대학교육은 해당 개인의 책임이며 재정투입의 우선순위가 떨어진다고 여기는 국민들이 다수임이 확인되는 대목이다.

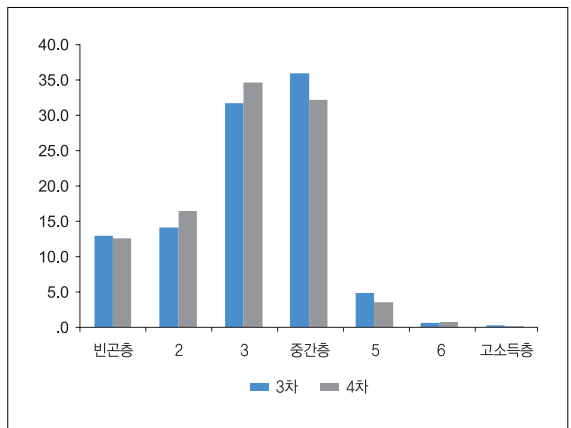
[그림 10] 무상교육



주요 정당들에서 제안한 복지관련 공약들을 보면, 주거보장에 관한 것들도 눈에 띈다. 본 연구에서 분석한 4차례 조사 중에서 3차 조사부터는 주거보장의 대상을 어디까지로 보는가에 관한 질문이 포함되었다. '귀하는 주거복지의 대상을 어느 소득 수준까지 보장해야 한다고 생각하십니까?' 라는 질문에 대한 응답 결과를 보면, 3차 조사와 4차 조사 모두 중간층 이하까지만 주거보장의 대상으로 보아야 한다는 의견이 지배적이었다. 중상층과 고소득층까지 그 대상으로 넣어야 한다는 응답은 각각

5.6%와 4.4%에 불과하였다. 즉 10명 중 9명 이상이 빈곤층, 중하층, 중간층까지만 주거보장의 대상으로 보아야 한다고 응답한 것이다. 소득양극화에 따라 중위소득이 낮아지고 있음을 보면, 우리 국민 다수는 주거보장에 관해서는 선별적인 접근이 옳다고 보고 있는 것이다.

[그림 11] 주거보장의 대상



## VII. 국제사회조사와의 비교

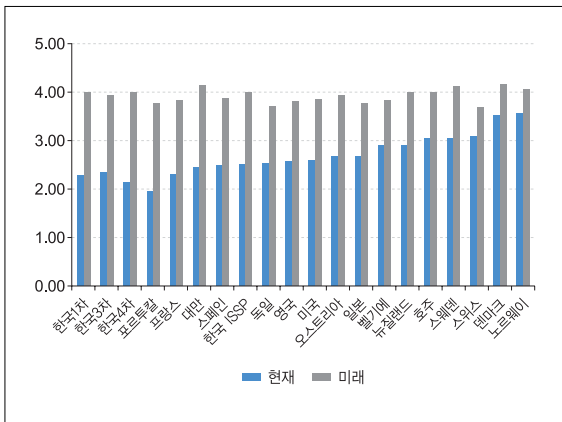
### 1. 국제비교

이 절에서는 국제비교를 통해 한국인의 복지인식과 태도가 복지 선진국 및 비교 가능한 다른 나라 국민들의 인식 및 태도와 얼마나 다른지 살펴볼도록 하자. 여기서의 분석에는 본 연구를 위한 조사에 더해 국제사회조사프로그램(International Social Survey Programme: 이하 ISSP)에서 제공한 자료를 활용하였다. 인식이나 태도에 관한 국제적 비교의 해석 가능성에 대한 한계에도 불구하고, 국제적

비교를 통해 우리 국민들의 복지에 관한 인식적 특성을 확인하는 것은 나름의 의미를 가질 수 있다고 여겨진다(안상훈, 2002).

[그림 12]과 같이 한국의 현재의 사회계층구조에 대한 인식을 5점 척도로 측정했을 때(1점: 부자가 약간 있고 가난한 사람이 대부분이고 중간층이 거의 없는 사회; 5점: 부자가 많고 하층으로 갈수록 인구가 줄어 가난한 사람이 극소수인 사회), 평균이 1차 2.28(1.09), 3차 2.35(1.25), 4차 2.15(1.21)로서 평균이 1.97(1.07)인 포르투갈 다음으로 낮아서 부정적으로 보고 있으면서 다른 국가들과 편차가 크게 나타났다<sup>2)</sup>. 반면에 미래에 대한 전망은 대부분의 국가가 긍정적으로 기대하면서 국가 간의 편차가 별로 없는 것으로 나타났다.

[그림 12] 사회계층구조에 대한 인식



세금부담에 대한 인식 차이도 흥미로운 비교가 가능하다. 이 부분에서는 소득계층별 세금부담에

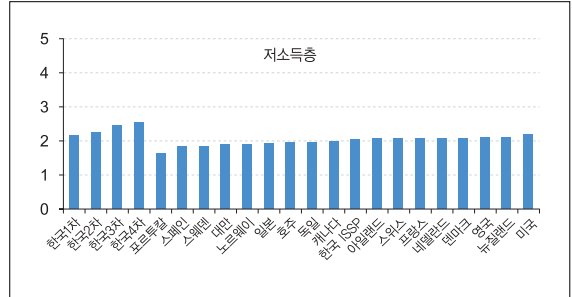
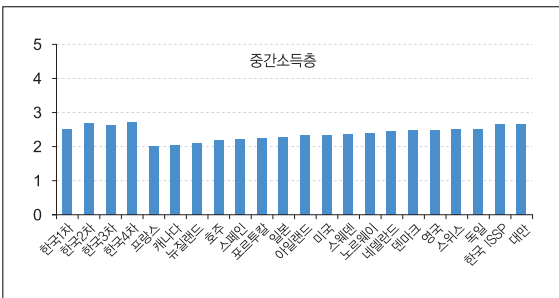
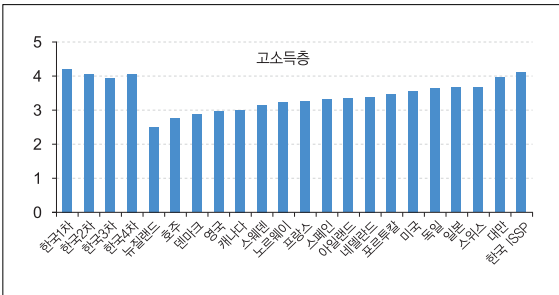
대하여 어떻게 인식하고 있는지를 비교하였는데, 대부분의 나라에서 고소득층의 세금부담이 낮다고 인식하고 있는 비율이 상대적으로 더 높다. 특히, 한국(4차), 스위스, 대만의 경우 고소득층의 세금부담이 낮다고 인식하는 응답자의 비율은 각각 81.1%, 63.6%, 68.5%이었다. 반면, 덴마크(33.9%)와 뉴질랜드(49.7%)의 경우는 반대로 고소득층의 세금부담이 높다고 인식하는 응답자의 비율이 낮다고 인식하는 응답자의 비율보다 높았다.

한편, 중간소득층의 세금부담에 대하여 모든 국가의 응답자들이 높다고 인식하고 있는 반면, 한국 4차의 경우 중간소득층의 세금부담이 높다고 인식하는 응답자의 비율이 다른 나라에 비하여 낮은 편이다. 한국(4차)보다 낮은 국가는 대만(35.5%)뿐이다. 대부분 국가의 응답자들이 저소득층의 세금부담에 대하여 높다고 인식하는 비율이 60%가 넘는 반면, 한국(4차)의 경우는 52.1%만이 높다고 인식하고 있다. 또한 저소득층의 세금부담이 낮다고 인식하는 비율 역시 12.1%로 대부분 2.0% 이하를 나타내고 있는 다른 국가들에 비하여 월등히 높은 비율을 보였다. 즉, 한국(4차)의 경우 고소득층과 저소득층 모두에게 세금부담이 낮다고 인식하는 응답자의 비율이 다른 국가의 응답자들에 비하여 상당히 높은 것으로 나타났다. 한국의 1차, 2차, 3차, 4차 조사에 따른 변화를 보면, 저소득층의 세금부담이 낮다고 응답한 비율이 1차 5.6%에서 4차에는 12.1%로 꾸준히 증가하고 있으며, 높다고 응답한 비율은 3차(51.4%)까지는 감소하는 추세를 보이다가 4차에 와서 0.7% 증가하였다.

2) 앞서 살펴본 바, 소득격차가 너무 크다는 진술과 관련, 평균값이 낮을수록 소득격차가 심하다고 생각하는 것인데, 한국의 경우 평균이 프랑스 1.44, 포르투갈 1.46과 더불어 가장 적게 나타나서 다른 국가들에 비하여 소득격차가 크다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 이는 북유럽 국가들이 높은 값을 보이는 것과 대조된다. 이에 대한 정부 책임에 대한 인식이 있어서는, 포르투갈(1.61), 프랑스(1.85), 스페인(2.04) 다음이 한국으로 정부의 책임성을 강조하는 것으로 확인된다. 반면, 미국의 경우 평균이 3.31로서, 다른 국가들에 비하여 소득격차 해소에 대한 정부 책임에 동의하지 않는 정도가 가장 큰 것으로 나타났다.

세금부담에 대한 인식은 정도의 차이는 있지만, 고소득층, 중간소득층, 저소득층 모두 한국의 경우 다른 국가들에 비하여 세금부담이 낮다고 인식하고 있다. 특히 저소득층의 세금부담에 대해서는 조사가 거듭될수록 세금부담이 낮다고 인식하는 정도가 더 커졌다. 전반적으로 우리나라의 조세부담률이 낮음과 동시에 면세점이 높아 실질적으로 납세를 하지 않는 국민이 다수를 차지하고 있는 현실을 반영한 것이라는 해석이 가능할 것이다. 이러한 인식을 보면, 복지를 위해 필요한 증세가 타당성을 획득할 공산이 어느 정도는 있다고 추측해볼 수 있다.

[그림 13] 세금부담에 대한 인식



### VIII. 결론

복지의 궁극적인 목적은 국민을 행복하게 하는 것이며, 행복의 전제조건으로서 물질적 수준에서의 안정성이 중요함은 두말할 나위가 없다(정해식·안상훈, 2011). ‘최근 삶을 생각할 때 삶이 행복하다고 할 수 있는가?’ 라고 물었을 때, 아일랜드(94.2%), 미국(92.6%), 벨기에(94.6%)에서 비교적 높은 비율의 긍정적 응답을 보였으며, 한국 4차(77.2%)과 이탈리아(65%)에서 행복감이 제일 낮은 것으로 나타났다. 기존 연구들이 공통적으로 시사하는 바와 같이 우리 국민들이 가장 불행하다고 자평하는 이유가 사회경제적 안정성이 떨어지는 등 전반적인 복지수준이 열악한 데서 오는 결과라면, 지금과 같이 복지국가의 이슈가 정치적 화두가 된 것이 우연은 아니라는 점은 분명한 사실인 것 같다. 이렇게 보면, 본 연구의 분석을 통해 확인되는 첫 번째 정책적 교훈은 우리나라의 복지를 키우는 것은 매우 중요한 시대적 과제로 인식되고 있다는 사실이다.

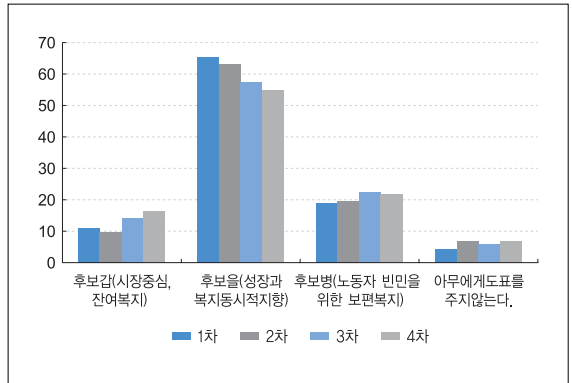
공정한 사회로 진일보하기 위해서라도 ‘기회의 평등’이 복지를 통해 보장되고, 혁신기대를 키워내기 위해 ‘채도전의 기회’가 복지를 매개로 주어질 필요가 있다는 것을 부인할 사람은 없을 것이다(김세원 외, 2011). 하지만, 이를 위해 필요한 증

세나 사회보험료 인상, 서비스이용료 증액 등 근본적인 재원마련 대책은 도외시한 채 복지를 권리로 서만 외치는 것은 자칫 더 큰 불공정으로 이어지거나 국가의 재정위기를 초래할 수 있기 때문에 주의해야 할 대목이 아닐 수 없다(안종범·안상훈·전승훈, 2010). 결국 공정한 복지란 부담수준에 맞춰서 설정되어야 세대 간 공정성과 재정적 지속성이 확보될 수 있기 때문이라도, 생산적인 복지논쟁의 단초는 국민들에게 이에 관한 정확한 정보를 제공하는 것에서 시작되어야 할 것이다(Ahn et al., 2011). 즉, 복지의 확대가 시대정신인 지금, 근본적인 재원마련 대책을 합리적으로 마련하고 국민적 동의가 확보될 수 있도록 조세정의부터 챙겨야 한다는 점이 두 번째로 제기될 수 있는 정책적 교훈이다.

복지가 정치의 화두로 떠오르면서 정치권을 중심으로 제기되고 있는 각종 공약을 보면 무차별적으로 보편복지를 주장하거나 성장보다 복지가 우선인 것처럼 주장하는 경향이 목도된다. 하지만 본 연구에서 지금까지 살펴본 내용에 비추어 보면, 우리 국민들은 복지의 분야별·대상별 우선순위에 관해서 매우 명확하고 합리적인 입장을 견지하고 있다는 사실이 쉽게 확인된다. 요컨대, 사회통합을 위해 보편 복지를 지향한다고 하더라도 국가가 나서서 책임질 부분과 그렇지 않은 부분을 잘 구별하고, 우선적으로 추구하여야 할 복지정책의 내용을 정리해 내며, 성장과 함께 가는 복지를 짜임새 있게 제시해야 한다는 것이 마지막의, 그러나 어쩌면 가장 중요한 정책적 교훈이라 생각된다. [그림 14]가 잘 보여주고 있듯이, 우리 국민 다수는 복지와 성장을 동시에 추구해야 한다고 보고 있으며, 최근으로 오면서 증가되는 이념적 분화에도 불구하고 보편복지보다는 선별복지를 더 선호하는 사람들의 증가가

더 가시적인 것도 여기서 제시한 정책적 방향성에 대해 시사하는 바가 크다고 여겨진다. **KIP**

[그림 14] 가상적 복지공약에 대한 지지율 변화



<참고문헌>

김세원 외, 『페어 소사이어티』, 서울: 한국경제신문사, 2011.  
 안상훈, 「복지정치의 사회적 균열구조에 관한 연구 - 계급론의 한계와 새로운 분석틀」, 『한국사회복지학』, 43, 2000, pp. 193~221.  
 안상훈, 「비교사회정책 연구방법론의 서설적 이해」, 『상황과복지』, 13, 2002, pp. 47~71.  
 안상훈, 「한국인의 친복지태도 결정요인과 그 경로 구조에 관한 탐색적 연구」, 『한국사회정책』, 16(1), 2009, pp. 163~192.  
 안상훈, 『현대 한국복지국가의 제도적 전환』, 서울: 서울대학교 출판문화원, 2010  
 안상훈, 「사회서비스형 복지국가전략의 지속가능성」, 『경제논집』, 제50권 제3호, 2011, pp. 263~ 293

안종범 · 안상훈 · 전승훈, 「복지지출과 조세부담의  
적정 조합에 관한 연구」, 『사회보장연구』,  
26(4), 2010, pp. 293~324.

정해식 · 안상훈, 「사회의 질 하위 영역간의 관계에  
관한 연구: 사회경제적 안전성과 사회적 응  
집성을 중심으로」, 『사회복지연구』, 42(2),  
2011, pp. 205~233.

Ahn, Sang-Hoon, *Pro-Welfare Politics: A  
Model for Changes in European welfare  
states*, Uppsala: Uppsala University  
Press, 2000.

Ahn, Sang-Hoon, Young Jun Choi & Young-  
Mi Kim, “Static Numbers to Dynamic  
Statistics: Designing a Policy-Friendly  
Social Policy Indicator Framework.  
Social Indicators Research : An  
International and Interdisciplinary,”  
Journal for Quality-of-Life Measurem  
ent, Doi 10.1007/s11205-011-9875-9,  
2011, pp. 1~14.

# 정책토론회 리포트

## ■ 납세의식 제고를 위한 조세정책 방향





## 납세의식 제고를 위한 조세정책 방향

### 정책토론회 개요

- 주 제            **납세의식 제고를 위한 조세정책 방향**
- 일 시            **2012년 3월 6일(화) 15:00~17:30**
- 장 소            **서울 COEX 컨퍼런스룸(북) 203호**
- 진행순서
- 15:00~15:10   **개회사**
  - ▶ 개 회 사      조원동   한국조세연구원 원장
- 15:10~17:20   **주제발표 및 토론**
  - ▶ 사 회 자      이준규   경희대 법학전문대학원 교수
  - ▶ 발 표 자      송헌재   한국조세연구원 부연구위원  
                  『납세협력비용 감축 및 납세순응도 제고를 위한 정책과제』
  - 김재진   한국조세연구원 선임연구위원  
                  『신용카드 활성화정책 10년 : 평가와 과제』
  - ▶ 토 론 자      강삼중   중소기업중앙회 소상공인 지원실장
  - 김광기   중앙일보 선임기자
  - 김유찬   홍익대 경영대학원 교수
  - 김형돈   기획재정부 조세정책관
  - 박   훈   서울시립대 세무전문대학원 교수
  - 이명식   상명대 경영대학 교수, 신용카드학회장
  - 이해선   금융위원회 중소기업금융정책관
  - 조유현   중소기업중앙회 본부장

(가나다 순)

17:20~17:30   **객석토론 및 종합정리**

17:30           **폐회**

\* 본 원고는 제46회 납세자의 날 기념으로 2012년 3월 6일 한국조세연구원이 서울 COEX 컨퍼런스룸(북) 203호에서 개최한 「납세의식 제고를 위한 조세정책 방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

제 1주제 요약

납세협력비용 감축 및 납세순응도 제고를 위한 정책과제

송헌재 / 한국조세연구원 부연구위원

I. 우리나라 국세행정의 납세협력비용 감축을 위한 정책방향

- 납세협력비용이란 납세의무를 이행하는 과정에서 민간부문이 부담하는 전체 비용 가운데 직접적으로 납부한 세금과 조세제도의 비중립성, 즉 자원배분의 왜곡효과로 발생하는 초과부담(excess burden)을 제외한 모든 비용을 나타냄
  - 광의의 납세협력비용에는 납부의무를 충족하고자 납부자가 지출하는 자원의 가치를 의미하는 납세순응비용도 포함되는데, 조세정책 및 세계의 만족도 등 비금전적인 요인도 납세순응비용에 영향을 미친다고 볼 수 있음
- 1990년대 중반 이후 납세협력비용은 기업경쟁력, 더 나아가 국가경쟁력 차원에서 OECD 주요국 사이에서 새롭게 주목을 받기 시작하였음
  - 네덜란드 경제정책분석청은 행정부담을 25% 정도 축소시키는 것이 장기적으로 실질 GDP의 1.5% 증가와 노동생산성의 1.7% 증가를 가져온다고 분석함
- 박명호·정재호(2008)는 2007년 기준 법인사업자 및 개인사업자에 의한 총납세협력비용을 약 7.01조원으로 추정하였음
  - 이는 우리나라 2007년 GDP 대비 0.78% 수준

으로, 네덜란드(2002년)의 0.95%보다 작고, 덴마크(2001년) 0.67%보다 약간 높으며, 영국(2005년)의 0.42%에 비해서는 상당히 높은 수준임

- 국세청은 2008년 이후로 납세협력비용의 감축을 위한 과제들을 추진하고 있음
  - 납세협력비용 축소를 위한 주요 과제로는 전자세금계산서제도 시행, 각종 신고에 대한 수지전자세출시스템 도입, 연말정산 간소화서비스 제공, 사업자등록 민원업무 세적관할 폐지, 국세 신용카드 수납수수료 인하 등을 들 수 있음
  - 납세협력비용의 체계적 감축을 위해서는 향후 각종 세제 및 세정 관련 법 제정·개정시 납세협력비용에 미치는 효과의 측정을 법적으로 의무화할 필요가 있음
  - 이를 위해서는 먼저 국세청에서 시행하고 있는 납세협력비용 감축사업의 성과를 정기적으로 평가하여 향후 정책방향에 대한 참고자료로 활용해야 할 것임

II. 납세순응도 제고를 위한 정책과제

- 2005년 12월 이후 착수된 고소득 자영업자에 대한 기획세무조사의 결과를 통해 우리나라 고소득 자영업자의 납세순응 실태를 보면, 소득탈루율이 낮아지는 추세이나 여전히 높은 수준임을 나타냄
  - 2005년 12월부터 2011년 상반기 동안 착수된 기획세무조사 결과, 평균적인 소득탈루율은 45.6%이고, 2005년에 착수된 조사의 경우 소득탈루율이 59.6%였으나 매년 낮아져서 2011년 상반기에 착수된 조사에서는 소득탈루율이

36.6%를 기록함

- 향후 복지수요 등으로 재정건전성 측면에서 법에서 정한 세수 확보의 중요성이 더욱 커짐에 따라 납세협력비용 감축과 더불어 납세순응도 제고가 세정의 당면과제임
  - 미국발 금융위기 및 유럽의 재정위기로 인해 경기침체가 지속됨에 따라 세수여건은 비우호적 상황인 반면, 최근 세율 또는 실질적인 세부담이 증가추세이어서 탈세의 경제적 유인이 강화되고 있음
- 한국조세연구원(2011)은 납세순응행위에 대한 이해를 돕고, 이를 바탕으로 납세순응도 제고를 위한 정책적 시사점을 모색하고자 새롭게 부각되는 실험적 접근 방식으로 납세순응행위 결정요인을 분석하는 연구를 수행하였음
  - 납세순응행위를 설명하는 과정에서 조세정책 변수 외에도 세율체계 결정 방식의 차이가 납세순응도에 차별적 결과를 가져오는지 살펴보는 것이 연구의 목적임
- 실험 결과 참가자들의 선호를 반영한 민주적 절차에 따라서 세율구조를 결정하였을 때가 그렇지 않은 경우에 비하여 납세순응도가 높아지는 경향이 관측됨
  - 소득신고율은 7.5%p 높아지고, 과소신고자 비율은 15.9%p 감소함
  - 이론적·실험적 접근을 통해 절차적 민주성이 라는 비금전적 요인이 납세자들의 순응행태를 결정하는 과정에서 중요한 역할을 한다는 사실을 보여줌
- 이러한 연구결과는 향후 우리나라 국민들의 납

세순응행위를 제고하기 위해서는 세율, 적발확률, 가산세율과 같은 조세정책의 내용과 더불어 개편과정에서의 절차적 민주성을 확보하려는 노력이 필요하다는 점을 시사함

- 국민들의 세부담에 큰 영향을 미치는 새로운 세목의 도입이나 세율 인상과 같은 주요한 세법개정은 충분한 논의를 거쳐 국민적 합의를 도출하여 실질적인 의미의 절차적 민주성을 확보하려는 노력이 선행되어야 할 것임
- 특히 정치권에서 복지지출의 확대를 위한 재원 마련 방법으로 세법개정이 논의되고 있는 현 상황에서 본 연구결과는 이러한 논의를 공론화하여 국민여론을 수렴하는 과정의 중요성을 강조하고 있음
- 이와 함께 납세순응도 제고를 위해서 납세윤리·교육 및 홍보·서비스 강화 등 납세순응행위에 영향을 주는 비금전적인 요인 측면에서도 세정당국의 적극적인 노력이 요구됨

제 2주제 요약

신용카드 활성화정책 10년: 평가와 과제

김재진 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 신용카드 활성화정책의 개요와 변천과정

- 정부는 자영업자의 과표양성화 제고를 통한 공평과세 구현을 위하여 신용카드 활성화정책을 도입함

- 「신용카드 등 이용금액에 대한 소득공제」제도
  - 도입목적: 신용카드 활성화를 통하여 자영업자의 과표를 양성화하기 위하여 도입
  - 도입기간: 1999. 09. 도입~2014. 12. 연장(일몰기간 5차례 연장)
- 「신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제」제도
  - 도입목적: 신용카드 매출 증가로 인한 자영업자의 세부담 완화
  - 도입기간: 1994. 01. 시행
- 「수입금액의 증가 등에 대한 소득세 세액공제」제도
  - 도입목적: 사업자의 신용카드수수료 및 세원노출로 인한 세부담 증가를 완화
  - 도입기간: 1997년 도입~2010. 12. 31 폐지
- 「신용카드 영수증 복권제도」
  - 도입목적: 신용카드거래가 미미한 계층의 신용카드 사용유인을 높이기 위함
  - 도입기간: 2000. 01. 도입~2005. 01. 폐지<sup>1)</sup>

1.38>국세 탄성치 0.97

- 2005~2009년: 종합소득세(신고분) 탄성치 2.17>국세 탄성치 1.20

〈표 1〉 국세와 자영소득(중소세 신고분) 탄성치의 비교

(단위: 천억원)

연 도	국세		중소세(신고분)	
	금액	탄성치	금액	탄성치
2000~2002 평균	976	0.94	56	2.46
2003~2004 평균	1162.5	0.97	77.5	1.38
2005~2009 평균	1,518	1.20	133	2.17

자료: 국세통계연보; 한국은행, 각 연도

- 부가가치세와 국세의 탄성치를 비교하여 신용카드 활성화정책으로 인한 자영업자의 과표양성화 효과를 추정
  - 2000~2002년: 부가가치세 탄성치 1.51>국세 탄성치 0.94
  - 2003~2004년: 부가가치세 탄성치 0.67<국세 탄성치 0.97
  - ※ 2003~2004년 카드대란과 경기둔화 등으로 신용카드 이용실적 감소로 경기에 민감한 부가가치세 탄성치가 하락
  - 2005~2009년: 부가가치 탄성치 1.27>국세 탄성치 1.20

## II. 신용카드 활성화정책의 평가

### 1. 과표양성화 효과

- 자영업자 소득(종합소득세 신고분)과 국세의 탄성치<sup>2)</sup>를 비교하여 신용카드 활성화정책으로 인한 자영업자의 과표양성화 효과를 추정
  - 2000~2002년: 종합소득세(신고분) 탄성치 2.46>국세 탄성치 0.94
  - 2003~2004년: 종합소득세(신고분) 탄성치

1) 직불카드영수증 복권제도와 현금영수증 복권제도는 각각 2010. 01, 2011. 01 폐지됨

2) 조세탄성치는 세수입의 성장률과 국민소득의 성장률의 비율로 경제가 성장하는 것보다 세금이 더 걷히면 1보다 크고, 경제 성장률과 조세수입 성장률이 같으면 1.0으로 나타남

〈표 2〉 국세와 부가가치세 탄성치의 비교

(단위: 천억원)

연 도	국세		부가가치세	
	금액	탄성치	금액	탄성치
2000~2002 평균	976	0.94	269	1.51
2003~2004 평균	1162.5	0.97	340	0.665
2005~2009 평균	1,518	1.20	412	1.27

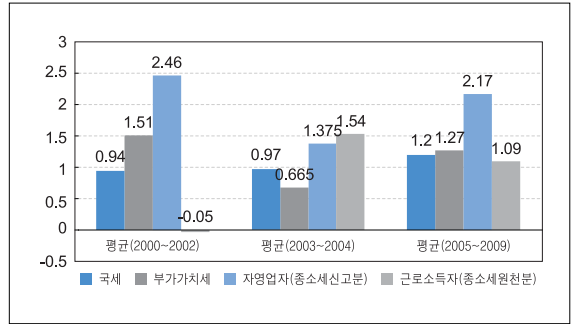
자료: 국세통계연보, 한국은행, 각 연도

- 종합소득세 신고분(자영업자)과 원천분(근로소득자)의 탄성치를 비교하여 신용카드 활성화정책으로 인한 자영업자의 과표양성화 효과를 추정
  - 자영업소득(중소세 신고분) 탄성치: 1.79 > 근로소득(원천분) 탄성치: 0.7

〈표 3〉 자영업자와 근로소득자의 소득세 탄성치 비교

연도	종합소득세 신고분 (자영업자)	종합소득세 원천분 (근로소득자)	차 이
1999	-1.27	-0.70	0.57
2000	1.52	0.53	0.99
2001	3.44	-0.02	3.46
2002	2.43	-0.65	3.08
2003	0.69	1.66	0.97
2004	2.06	1.41	0.65
2005	1.98	0.65	1.33
2006	8.12	3.38	4.74
2007	5.03	2.38	2.65
2008	-4.38	1.36	5.74
2009	0.08	-2.30	2.38
평균	1.79	0.70	2.41

[그림 1] 국세 및 부가가치세 · 중소기업(자영업자) 탄성치의 비교



## 2. 세수효과

- 신용카드 활성화정책을 통하여 1)종합소득세 신고인원 증가, 2)장부·증빙에 의한 신고 비중의 증가, 3)부가가치세 신고인원 및 과세표준의 증가, 4)부가가치세 간이과세자의 비율 및 납부의 무면제자 비율의 감소, 5)소비자상대 현금수입업종의 부가가치세 신고인원 및 과세표준 증가 등의 성과 달성

구 분	2000년	2009년
1) 종합소득세 납세인원	340만명 <sup>1)</sup>	497만명
2) 가장신고비율	43.3% <sup>1)</sup>	59.4%
3) 부가가치세 신고인원	339만명	512만명
부가가치세 과세표준	1,386조원	3,198조원
4) 부가가치세 간이과세자 비율	49.2%	36.4%
부가가치세 납부의무면제자 비율	42.1%	29.8%
5) 개인(일반)사업자의 소비자 상대 현금수입업종 연평균 신고인원 증가율	음식업 11.4%, 숙박업 6.4%, 소매업 4.5%	
개인(일반)사업자의 소비자 상대 현금수입업종 연평균 과세표준 증가율	음식업 21.0%, 숙박업 14.1%, 소매업 9.5%	

주: 1)은 1999년 기준임

### III. 신용카드 활성화정책의 사회적 비용

■ 2000~2010년 신용카드 활성화정책으로 인한 국민의 부담은 신용카드가맹점이 부담하는 가맹점수수료<sup>1)</sup>, 조세지출비용<sup>2)</sup>, 「신용카드영수증 복권제도」 당첨금<sup>3)</sup> 등으로 약 71조 9,229억원에 달함

- 1) 가맹점수수료: 52조 6,500억원(추정)
- 2) 조세지출비용: 19조 1,925억원
  - 「근로소득자의 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」제도: 11조 1,194억원
  - 「신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제」제도: 7조 6,728억원
  - 「수입금액의 증가 등에 대한 소득세 세액공제」제도: 4,003억원
- 3) 「신용카드영수증 복권제도」 당첨금 지불액: 804억원

### IV. 신용카드 활성화정책 관련 파생 문제점

■ 「신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」제도로 인한 2010년 귀속 과세대상 근로소득 규모별 1인당 평균 소득세 경감혜택은 소득공제제도의 특성상 고소득자에 집중되는 경향

- 「1천만원 미만」 소득구간 1인당 평균 소득세 경감액: 6,898원
- 「1천만~4천만원」 소득구간: 5만 5,826원
- 「4천만~8천만원」 소득구간: 19만 500원
- 「8천만원 초과」 소득구간: 42만 1,070원

〈표 4〉 1인당 평균 소득세 경감액(2010년)

(단위: 원, 배)

과세대상 근로소득 기준	1천만원 미만	1천만~ 4천만원	4천만~ 8천만원	8천만원~
소득세 경감액	6,889	55,826	190,500	421,070

주: 1. 과세대상 근로소득 기준

■ 고비용 신용카드거래의 편중화

- 신용카드거래의 비중이 절대적으로 높으며, 상대적으로 거래비용이 낮은 직불/체크카드의 비중은 미미한 수준

〈표 5〉 신용카드 거래금액 및 건수 비중

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010
신용카드 거래액수 비중	94.24	92.50	90.11
신용카드 거래건수 비중	84.43	81.88	79.68

■ 신용카드 가맹점수수료율의 적정성

- 주요국과 비교할 때, 상대적으로 높은 신용카드 가맹점수수료율
  - 우리나라 평균 신용카드 가맹점수수료율(2008년): 2.22%<sup>3)</sup>
  - 벨기에·덴마크·호주 등: 1%대 수준
  - 미국·캐나다: 2% 수준
  - 스위스: 2.8%

■ 신용카드가맹점 간 가맹점수수료율 편차의 적정성

- 가맹점의 협상력(bargaining power)에 따라 가맹점수수료율 편차가 발생
  - 업종간 편차(2012.01. 기준)<sup>4)</sup>: 1.50%(주유

3) 금융위원회와 금융감독원의 보도자료를 기초한 평균 수수료율이나 평균 수수료율 산정방식 등에 대한 설명은 없으며, 여신금융협회가 발표한 2011년 평균 가맹점수수료율은 2.09%임

4) 일반가맹점 적용기준

소)~4.33%(유흥 및 사치업)

- 동일업종간 수수료율 최대 편차: 172.68%(상품권업종)
- 동일업종간 수수료율 최저 편차: 100%(주유소)
- 동일업종간 수수료율 평균 편차<sup>5)</sup>: 125.23%

■ 신용불량자 양상

- 카드사들의 무분별한 카드발급, 카드사간 과당 경쟁, 소비자들의 충동구매 등으로 2003년 카드대란 이 발생
- 2003년 신용불량자: 372만명
- 2011년 기준 신용회복지원 누적 신청자 인원: 100만명

## V. 정책과제

### 1. 신용카드 소득공제제도 축소 · 폐지

- 신용카드가 전 국민의 가장 보편적인 결제수단으로 자리잡았고, 총민간소비지출에서 신용카드 거래금액이 차지하는 비중이 약 60%에 달하는 등 자영업자의 과표양성화가 어느 정도 달성되었다고 판단되는바, 신용카드 소득공제제도는 축소 또는 폐지하고, 보다 효율적이고 사회적 비용이 낮은 직불 · 체크카드 활성화에 집중해야 함
- 신용카드에 대한 소득공제제도는 폐지하고, 직불카드/체크카드에 대한 소득공제를 유지함으로써 직불카드를 활성화하고 정부의 조세지출 예산과 가맹점의 수수료부담을 대폭 절감할 수 있음
- 신용카드는 가맹점수수료 부담이 가장 높으며,

신용불량자 문제, 수수료 수준과 편차의 적정성 문제 등으로 사회적 비용이 많이 소요됨

- 지금은 현금영수증제도가 있기 때문에 국민의 비용부담이 가장 높은 신용카드 거래에 치중할 이유가 없음
- 자영업자의 신용카드 가맹점수수료도 결국 소비자에게 전가됨
- 지난 10년간 신용카드 활성화정책은 자영업자의 과표양성화, 신용카드거래 증가, 세수 증가 측면에서 충분한 효과를 거둬
- 신용카드거래 증가
- 총민간소비지출 대비 신용카드이용금액: ('99) 12.8% → ('10)57%
- 신용카드 발급 수: ('99)3,899만매 → ('10)1억 1,658만매
- 경제활동인구의 1인당 카드 수: 4.7매
- 신용카드가맹점: ('99)619만점 → ('10)1,770만점
- 1만원 이하의 소액결제건수 증가: ('11.07) 전체 거래건수의 30%
- 과표양성화효과('99~09)
- 종소세 신고분(자영업자), 부가가치세 탄성치 > 국세 탄성치
- 종소세 신고분(자영업자) 탄성치 > 원천분(근로소득자) 탄성치
- 세수증가효과('99~09)
- 종합소득세 신고인원 증가
- 종합소득세 장부 · 증빙에 의한 신고 비중의 증가
- 부가가치세 신고인원 및 과세표준의 증가
- 부가가치세 간이과세자의 비율 및 납부의무면제자 비율의 감소

5) 동일업종 신용카드가맹점 중 최대 가맹점수수료율을 최소 가맹점수수료율로 나눈 뒤 100을 곱하여 나온 통계임

- 소비자 상대 현금수입업종의 부가가치세 신고 인원 및 과세표준 증가

## 2. 직불카드/체크카드 활성화

- 향후에는 상대적으로 거래비용이 낮은 직불·체크카드의 활성화정책이 필요
  - 지급수단별 사회적 비용을 추정한 결과 직불카드가 신용카드 등 여타 결제수단에 비하여 사회적 비용이 가장 저렴함
  - 선진국에서는 직불카드 거래비중이 우리나라에 비하여 높고, 특히 독일, 프랑스 등에서는 직불카드 거래비중이 신용카드보다 더 높음

〈표 6〉 지급수단별 사회적 비용

(단위: 유로)

지급수단	네덜란드	벨기에	스웨덴	노르웨이	포르투갈	호주	캐나다	평균
현금	0.300	0.530	0.500	0.990	1.850	0.600	0.250	0.717
직불카드	0.486	0.550	0.340	0.520	0.230	1.300	0.190	0.517
신용카드	3.587	2.620	0.480	2.610	0.244	2.000	0.820	1.766
기타	0.931	0.540	-	0.560	0.280	7.000	-	1.862

주: 캐나다의 직불카드비용은 최저수수료기준임

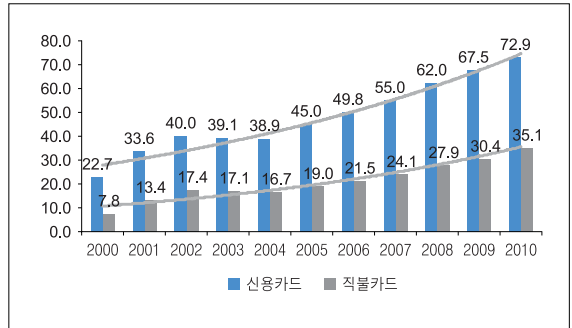
기타 지급수단: 네덜란드·벨기에에는 선불카드, 노르웨이는 지로, 포르투갈은 입금이체, 호주는 수표(cheque)임

자료: 한국은행, 「지급수단의 사회적 비용 추정사례-외국의 사례 조사 및 비교」, 2011, p. 45.

- 직불카드/체크카드 활성화를 통한 가맹점수수료 부담 완화
  - 만약 2000~2009년 신용카드 거래량이 직불카드에 대체되었다고 가정한다면 29조 6,100억원의 가맹점수수료 비용 절감
  - 신용카드 대신 직불카드를 사용하였다면, 2010년 한해에만 약 3조 7,900억원의 가맹점수수료 부담 경감

〔그림 2〕 신용카드와 직불카드의 가맹점수수료부담 비교

(단위: 천억원)



자료: 신용카드 이용금액-한국은행, 각 연도

평균가맹점수수료율-금융위·금감원·여신금융협회 보도자료

## 3. 경쟁체제 확보

- 시장원리에 의하여 신용카드가맹점 수수료율을 인하하기 위해서는 현재의 「3-당사자」체제를 「4-당사자」체제로 전환하여 경쟁체제를 구축하는 것이 필요함
    - 현행 「여신전문금융업법」 제20조 1항은 신용카드 가맹점으로 하여금 카드채권을 신용카드업자 외의 자에게 양도할 수 없도록 규정
    - 가맹점은 카드사에 대하여 을(乙)의 위치에 있고, 카드사는 절대적인 갑(甲)의 위치
    - 「3-당사자」체제: 신용카드사가 카드발급(Issuing)과 채권매입(Acquiring) 기능을 겸함으로써 수수료 인하의 유인이 없음
    - 가맹점수수료를 결정: 신용카드가맹점 對 신용카드사
    - 「4-당사자」체제: 신용카드사업자가 채권매입 기능을 담당하는 채권매입사(Acquirer)와 신용카드 발급기능을 담당하는 카드발급사(Issuer)로 분리됨
    - 가맹점수수료를 결정: 채권매입사(Acquirer) 對 카드발급사(Issuer)
- \* 정산수수료 결정에 있어서 채권매입사와 카드발급사의 상

호 경쟁관계 성립

4. 「여신전문금융업법」 개정

- 「여신전문금융업법」 개정을 통하여 왜곡된 신용 카드 시장을 교정해야 함
  - 제19조 제3항 폐지(수수료 추가부과 금지규정): 신용카드거래에서 발생하는 비용을 가맹점이 전적으로 부담하도록 한 규정
  - 제19조 제1항 폐지(카드결제거부 불가규정): 가맹점이 유리한 지급결제수단을 선택할 수 있는 권리를 법적으로 제한하는 규정
  - 제70조 폐지: 제19조 1항 및 3항 위반시 처벌 규정
- 호주의 경우 국민의 가맹점수수료 부담을 완화하기 위하여 「4-당사자」 체제 도입과 카드결제 거부 불가규정(Honor All Card Rule), 수수료 추가부과 금지규정(No Surcharge Rule) 등을 폐지한 후 가맹점수수료가 크게 인하됨

〈표 7〉 호주 카드사별 가맹점수수료 추이

(단위: %)

연도	Bankcard, MasterCard, VISA	American Express	Diners Club
2003	1.33	2.46	2.36
2007	0.83	2.16	2.18
2011	0.81	1.88	2.10

주: 2011년은 6월까지 평균임

자료: Reserve Bank of Australia, 각 연도



토론 요약

카드수수료 변화 없어 소상공인 고통 커

강삼중 / 중소기업중앙회 소상공인 지원실장

지난 몇 년간 정부는 출자총액제한제도 폐지, 법인세 감세, 저금리, 고환율 등 대기업 친화적인 정책을 추진해 왔다. 하지만 대기업은 수출 증가 등 경제위기 회복의 일정한 역할을 담당했음에도 불구하고, 306조 원가량의 여유자금을 바탕으로 전통적인 소상공인 분야인 SSM, MRO, 제빵, 떡볶이, 자전거 판매, 자동판매기 운영 등 동네 골목시장까지 진출하여 서민과 소상공인의 일자리를 빼앗고 어려움을 가중시키고 있다. 이처럼 정부의 정책이 일자리 창출로 이어지지 않고 소득양극화가 심화되고 소상공인의 삶에 어려움이 가중되고 있는 형편이다.

이러한 상황에서도 카드수수료는 과거 30여년 전 만들어진 제도의 틀이 변화 없이 지금까지 이어짐으로써 소상공인에게 고통을 주고 있다. 카드수수료의 전향적 해결을 간절히 바라는 마음에서 소상공인과 서민들의 어려움을 가중시키는 부분을 지적하고자 한다.

최근 소득양극화가 심화되고 있다. 소득 상위계층 20%의 소득이 5,800만원에서 9천만원으로 상승한 반면 소득 하위 20% 계층의 소득은 309만원에서 199만원으로 하락하는 등 서민 생활이 어려워지고 있다. 또한 소상공인 휴폐업이 증가하고 있는데, 한 해 약 96만명의 창업이 이루어지고 있으며, 이 중 약 82%인 78만명이 폐업한다. 생존율을 살펴보면, 개업 후 3년이 경과하면 약 55%가 폐업하는 것으로 조사되고 있다. 이를 모두 고려했을 때 3년 동안 폐업으로 인해 약 210만명의 실업자가 양산된다고 추정할 수 있다. 이러한 수치는 서민과 소상공인의 어려운 상황을 증

명한다. 또한 국세청의 개인사업자 중 월소득이 100만원 미만인 부가가치세 납부면제자는 152만명으로 파악된다. 이는 전체 사업자 430만명 중 약 35%에 해당하는 수치이다. 그리고 최저임금 월 90만원 미만인 소득자가 220만명, 휴대폰요금 10만원 이하 체납자 220만명 등 서민 생활의 어려움이 커지고 있는 형편이다.

카드시장 구조가 매우 복잡하고 다양하게 얽혀 있기 때문에 소상공인 카드수수료 부담 관점에 국한해서 문제점을 지적하고자 하며, 이러한 문제점들에 대한 개선지원을 부탁드립니다.

첫째, 카드시장에 대한 인식 전환이 반드시 필요하다. 현재 카드시장은 불합리한 모순이 가장 많이 내재된 구조를 가지고 있다고 생각한다. 시장이라면 가격과 구매 여부에 대해 이해당사자에게 결정권이 부여되어야 할 것이다. 하지만 소상공인에게는 카드수수료 가격결정 권한이 없다. 또한 구매 여부를 선택할 수도 없다. 이는 법으로 강제된 사항으로 이를 위반할 경우 처벌을 받는다. 즉 카드시장은 자유도 없고 협상이 불가능하며 경쟁도 없는, 시장이라고 볼 수 없는 구조인 것이다. 카드시장이 제대로 작동하기 위해서는 관련 규정을 폐지해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 시장이기 때문에 정부개입이 불가하다는 주장은 카드시장 구조 및 상황에 대한 판단이 제대로 이루어지지 않은 것이라고 본다. 카드수수료는 오히려 법에 의해 강제되는 준조세나 세금에 가깝다고 생각한다.

그리고 김재진 박사 연구에서 지적한 바와 같이 이러한 의무사용 및 처벌제도는 세계에서 우리나라밖에 없는 유일한 제도이다. 둘째, 평균 수수료가 2.2% 수준이기 때문에 문제가 없다고 덮으려 하는 주장 또한 동의할 수 없다. 이마트나 현대자동차 같은 경우에 1.5%의 수수료를 부담하고 있다. 하지만 소상공인의 경우에는 영업이익이 작음(6%)에도 불구하고 3.6%씩 카드수수료를 부담하여 이익의 절반을 거둬가고 있는

실정이다. 평균수수료가 2.2%로 외국보다 그다지 높지 않기 때문에 문제가 없다는 주장이라면, 3.6%의 수수료 부담은 외국에 비해 상당히 높은 수준이기 때문에 심각한 문제라고 인식해야 함에도 사실을 왜곡하고 있다.

다음으로 카드사용을 의무화하고 있는데, 요즘은 현금영수증이 널리 보급되어 있기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. 외국의 경우에는 직불카드의 사용이 활성화되어 있다. 하지만 우리나라의 경우에는 카드 사용에 따른 수수료를 회원들에게 거의 부담시키지 않는다. 회원들은 연간 오천원에서 만원 수준에 불과한 부담을 질 뿐이다. 그리고 나머지 부담은 가맹점에 전가되고 있다. 특히 회원이 40일 동안 사용하는 금융비용조차도 가맹점에 강제적으로 부과되는 실정이다.

카드사의 과당경쟁으로 인한 판촉비용이 연간 무려 2조~3조원 발생하고 있다. 또한 카드사들은 현금대용 결제수단이라는 카드의 본질에서 벗어나 카드사용에 대해 포인트, 마일리지 등 가공의 가치를 부여하고 있다. 이는 카드사의 과당경쟁으로 인해 고객을 유인하기 위한 미끼일 뿐이다. 이러한 비용들은 카드회원에겐 부담되지 않고 모두 소상공인의 부담으로 돌아간다. 카드회원들은 카드의 사용으로 연 8만원 정도의 혜택을 보는 것으로 조사되고 있다. 하지만 이러한 혜택은 소상공인의 부담으로 귀결되는 것이다. 이러한 구조는 합리적이고 효율적이라고 할 수 없다. 이는 시장의 실패라고 봐야 한다. 이러한 구조에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

카드발급과 카드사 운영 현황을 살펴보면, 경제활동 인구가 약 1억 2천만장의 카드를 소지하고 있는 것으로 조사되고 있다. 과연 국민 1인당 4.7장의 카드를 소지할 필요가 있는 것인가? 카드 모집과 발급에 따른 비용이 총 3조원가량 발생한다고 한다. 카드사의 당기순이익은 약 2조원, 연간 카드로 인한 총수익이 7조

~10조원인데, 이 중 30~40% 정도가 판촉비로서 고비용·고수익 구조이다. 이러한 부분만 절감할 수 있다면 얼마든지 카드수수료를 인하할 수 있는 여력이 된다.

또한 카드사의 원가가 높다, 적자가 난다는 이유를 들며 카드사의 편을 드는 주장이 있는데, 카드사간 과다한 회원가입 경쟁으로 한해 3조~4조원의 무리한 판촉비용을 쓰면서 원가라고 말하거나 적자를 주장하는 것은 부당하므로 반드시 비용절감으로 개선되어 소상공인 수수료가 낮아져야 한다고 생각한다. 최근 금융감독원에서 연간 0.6% 이상 카드 과다발급을 금지하였다. 또한 VVIP카드는 소상공인들로부터 받은 수수료를 가지고 호화생활자에게 혜택을 주는 것이므로 이를 제한발급하는 것은 참 잘하는 조치이다.

그동안 4차례에 걸쳐 카드수수료를 인하했던 정부의 조치에 대해 살펴보자. 먼저 1980년도에 서민 소상공인들에 대해 카드수수료를 3%를 적용하도록 결정하였다. 하지만 당시는 이자가 14% 수준으로 고금리 상황이었으며 지금은 이자가 6~8% 수준에 불과하다. 그리고 그 당시에는 모든 업종의 마진이 20~30% 수준으로 발생하였지만 지금은 6%로 줄어들었다. 그 당시 정해진 3%의 수수료가 현재에도 화원이 3.1%, 산업용재판매업에 대해서는 3.6%를 부담하고 있어 이해가 가지 않는다. 노무현 정부 당시 카드수수료를 4.5%에서 3.5%로 1%p 인하한 바 있으나 오히려 당연한 조치이다. 이명박 정부 들어 첫 번째 수수료 인하 정책은 6개 카드사에 대해 수수료를 0.1%p에서 0.3%p 인하하도록 했다. 이는 인하한 시늉에 불과하다고 본다. 두 번째 인하는 재래시장에 대해서만 3.5%에서 2.2%로 인하하였다. 하지만 재래시장에서 카드를 사용하지 않는 사람이 30~40% 정도이기 때문에 실질적인 효과가 크지 않으며 영세가맹점의 인하 또한 필요한 조치였다. 3차, 4차 인하를 통해 재래시장과 과세표준 9,600만원 미만 대상자에 한해

1.8~2%로 수수료를 인하하였으나 극히 제한된 가맹점이다. 한마디로 이러한 인하 정책은 그동안 당연히 내려야 했던 부분에 불과하다. 그러나 그동안 경제상황이 많이 바뀌었음에도 여전히 2.5~3.6% 고율을 부담하는 사람들은 누락되어 있기 때문에 문제가 심각하고 시위로 절규하고 있음을 알아야 한다.

다음으로 여신전문금융업법 개정 문제를 살펴보자. 2010년 6월 11명의 국회의원이 12개 법안을 발의하여 동법의 개정이 이루어졌는데, 개정된 사항이 크게 두 부분이나 그 효과에 대해서는 의문이다. 먼저, 매출액 9,600만원 미만에 대해 단체를 조직해서 협상하도록 규정하고 있다. 하지만 매출액 9,600만원 미만인 자들은 당기순이익(영업이익)을 매출액의 10%라고 계산하더라도 일년에 수익이 960만원에 불과한 영세사업자들로 가맹점 단체를 설립할 수 있는 의지와 여력이 없다. 또한 이들에 대해서는 1.8%로 수수료 인하가 이루어진 부분이므로 이들에 대해 가맹점 단체를 설립하도록 한 것은 효과가 없는 규정이라고 본다. 그리고 금융감독원이 카드사로부터 정보를 요구할 수 있는 권한을 명시하였는데, 이는 법에 별도 규정이 없더라도 가능한 권한이라고 본다.

외국 사례를 살펴보면, 미국의 경우 4-당사자 체제로 거래의 71%가 이루어지고 있다. 카드회사 수입 중 가맹점수수료는 전체 비중의 8%, 연회비는 10%에 불과하다. 반면 우리의 경우 가맹점수수료가 68%를 차지하는 등 수수료를 통해 운영하고 있는 실정이다. 호주 또한 4-당사자 체제임에도 불구하고 정부개입이 이루어지고 있다. 다른 나라의 경우에도 시장기능이 잘 작동하지 않기 때문에 정부 개입이 이루어지고 있다.

금년 2월 27일 여전법 개정을 통해 카드수수료 관련 제도 개선이 이루어지고 있는데, 개선된 내용이 효과가 있도록 금융위원회와 카드사에서 하위규정을 잘 만들어야 할 것이다. 예를 들어 정당한 사유 없이 대

형과 소형가맹점의 차이를 두지 못하게 하는 규정의 경우 '정당한 사유'를 어떻게 규정할 것인지, 대형과 중소형가맹점의 수수료 편차를 얼마나 둘 것인지 등 제도가 효과적으로 작동할 수 있는 규정이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 금융위원회와 여신협회에서는 영세가맹점의 기준과 수수료율을 정부가 정하도록 하는 것은 위헌이라고 주장하고 있으나 외국의 경우 의무사용제도도 없고, 더욱 4-당사자 체제로 경쟁시장임에도 정부가 개입하여도 위헌 시비가 없다. 따라서 위헌 주장을 하려면 외국의 예를 들면서 의무사용법 폐지와 4-당사자 체제 도입을 먼저 주장해야 한다고 생각한다.

소상공인들이 간절히 바라는 것은, 어떤 제도를 통하든지 현재 2.5~3.6% 또는 4.2%의 고율의 카드수수료를 1.5% 정도로 조속히 인하해 주는 것이다. 그러나 제도의 복잡성으로 논란만 지루하게 계속되어 왔다. 향후 대형·소형 가맹점 간의 수수료 차이 축소, 가맹점단체 설립 요건을 개선하고, 영세가맹점 기준, 1만원 미만 카드 사용에 대해서도 개선이 이루어져야 할 것이다. 고액의 결제에 대해서는 대형 가맹점과 카드회원이 상당한 편의의 혜택을 받으므로, 소액결제에 대해서는 카드회원이 어려운 이웃인 소상공인을 배려하는 마음이 필요하다고 본다. 또한 저비용의 직불카드의 사용을 활성화하기 위해서는 특별한 조치가 수반되어야 할 것이다. 마지막으로 신용카드 시장이 제대로 작동되기 위해서는 외국처럼 의무사용과 처벌 규정이 폐지되어야 할 것이다. 4-당사자 체제, 신용카드 매출채권 활성화 등 시장이 제대로 작동할 수 있는 여건을 조성했을 때 비로소 자연적인 수수료 인화가 가능할 것이다.

## 신용카드 소득공제 폐지, 단계적 추진 필요

김광기/중앙일보 선임기자

신용카드 소득공제는 언론에서 가장 관심이 많은 제도로써 대다수의 국민들과 연계되어 있다. 20년 동안 정부정책을 지켜본 경제기자로서 신용카드 소득공제는 대단히 성공적인 정책으로 평가하고 있다. 이 정책을 제안하셨던 분의 입장에서 심층적으로 다시 연구를 하여 폐지 주장을 하고 있는바, 근거자료가 다양하고 내용이 방대하여 많은 도움이 되었다. 이 제도는 성공적인 정책이기는 하나 정부에서 한시적으로 제시했던 부분으로서 정책 전환의 시점이 다가오고 있다는 점은 인정한다. 어떤 방식으로 해야 할 것인가에 대하여는 좀 더 검토해야 할 것이나 장기적으로 폐지 또는 축소방향으로 가야 한다는 점은 공감하고 있다. 다만, 국민들의 입장에서는 이 제도를 통하여 세금을 덜 내는 감세효과를 체감하고 있었는데, 혜택이 축소되는 경우 세금이 늘어나는 중압감을 분명히 느낄 것으로 본다. 그렇다면 좀 더 세심하게 국민들의 정서를 감안하여, 여러 가지 논리적인 대응이나 홍보를 강화해야 할 것이다.

다만, 발제자께서 사회적 비용에 있어서 가맹점수수료 52조원을 비용 측면으로 제시하여 이 부분이 결국 소비자에게 전가되고 있으며, 이러한 비용이 감소되었을 때 다른 부분으로도 활용될 수 있다는 측면을 말씀하셨는데, 과연 그렇게만 볼 수 있는가에 대하여는 의문이 든다. 이러한 논리는 국민들에게 쉽게 납득이 가지 않을 수 있다. 분명히 가맹점수수료가 부과되긴 하였으나 사업주 입장에서는 매출증가 등 이익을 본 측면도 있으며, 사실상 이 부분이 경감되더라도 과연 소비자들에게 환원될 수 있는가는 의문을 가져야 할 부분이다.

또한, 신용카드 소득공제제도의 혜택이 고소득층에

편중되고 있다고 발표하셨으나 사실상 4천만~8천만원 구간의 중산층도 소득세 경감의 상당한 혜택을 보고 있는 것이 사실이라고 생각한다. 그리고, 구간별로 1천만원 이하와 8천만원 초과를 비교하는 것은 1천만원 이하의 근로소득자가 대부분 세금을 내고 있지 않으므로 단순 비교는 무리가 있다.

전반적으로는 신용카드 소득공제제도는 한시적 목적으로 도입되어 축소 또는 폐지되는 것이 바람직하나 단계적으로 추진할 필요가 있다. 발표자께서 제시하신 세 가지 방안 중 신용카드 소득공제율은 단계적으로 축소하는 것이 옳으며, 직불카드 공제율은 적정 수준으로 판단된다. 다만, 신용카드 소득공제율이 축소됨에 따른 국민적 반감을 감안하여 일시적으로 직불/체크카드 공제율을 높이는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 또한, 직불카드의 사용이 증가한다 하더라도 결국 직불카드 잔고가 충분한 사람들이 주로 사용한다고 할 때 이 제도가 고소득층에게 혜택이 돌아갈 수 있다는 문제점이 제기될 수도 있다.

발표주제 중 납세협력비용에 대한 발표자료에 대하여 살펴보면, 우리나라 세정은 IT 기술과 접목되어 세계적으로 상당히 놀라운 발전을 이루어 이제 높은 수준에 올라와 있다. 그동안 연말정산 간소화, 사업자 입장의 전자세금계산서 등 많은 진전이 있었다. 발표에서 약 7조원의 납세협력비용을 추정하였으나 현 시점에서 재추정시 그 규모는 줄어들었을 것이라고 생각한다. 또한, 납세순응도 측면에서 국민들의 납세의식이 변화되고 있다. 과거에는 탈세 또는 절세방안 등에 초점이 맞추어져 있었으나 최근에는 그 의식이 점차 변화되어 탈세는 도덕적 측면에서 지탄의 대상이 되고 있다. 또한 복지논쟁 등 나라살림이라는 수입·지출에 대한 국민들의 안목과 의식수준이 높아지고 있다. 따라서 정부가 국민들의 입장에서 여러 가지 측면을 배려한다고 할 때, 조세행정은 본격적으로 탄력을 받을 것으로 예상된다. 따라서 정부는 성실납세에

대한 홍보를 강화하고, 정책적으로 성실납세자에게 인센티브를 강화시켜 주는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

### 직불카드 활성화 주장, 전적으로 공감

김유찬 / 홍익대 경영대학원 교수

송헌재 박사 연구에서는 납세협력비용 감축을 통해 납세순응도를 제고하여 세율인상보다는 다른 방식으로 재정에 기여할 수 있는 대안을 찾아보자는 취지의 제안을 해주셨다. 먼저 연구에서 실험적인 분석을 시도한 부분이 흥미로웠다. 하지만 이것이 실험의 대상이 될 수 있는 것인가에 대해서는 의문이다. 실험이란 납세협력 행태에 대한 실증적인 정보를 얻고자 함이 목적인 것인데, 경제행태란 심리적인 부분으로 사람의 심리가 결정하는 부분이기 때문이다. 실험이 상정하고 있는 상황의 심리와 실제 상황에서의 심리는 완전히 다른 것이기 때문에 실험에서는 실제 상황과 다른 행태가 이루어질 수 있을 것이라고 본다. 이러한 실험결과는 정책수립을 위한 결론에 도움이 되지 않을 것이다. 절차적 민주성이 보장되면 납세순응도가 높을 것이라는 결론에 대해서는 합리적이라고 생각한다. 하지만 이러한 결론은 굳이 실험을 수행하지 않더라도 충분히 나올 수 있는 결론이 아닌가 하는 생각이다.

또한 발표 내용 중 금융거래 자료 위주의 과세인프라 체계로 전환하자는 주장은 다소 과감한 주장이라고 생각한다. 금융자료는 실제적인 실물 위주 과세인프라를 보완하는 데는 좋은 수단이 될 수는 있지만, 금융자료를 중심으로 전환하자는 주장에 대해서는 좀

더 검토가 필요하다고 본다. 이러한 주장을 위해서는 현실에 대한 확실한 파악이 선행되어야 하고, 합리적인 근거가 뒷받침되어야 할 것이다.

결론에서 구체적이고 손에 잡히는 방안을 제시하는 것에는 미흡하지 않는가 생각한다. 보고서에서 세수 100원당 납세협력비용을 4.58원이라고 측정하였는데, 그 수준이 절대적으로 높은지 낮은지를 판단하기에 어려움이 있다. 다만, 거꾸로 생각해서 그동안 전자세정 등 다양한 정책과 여러 가지 노력을 통해 납세협력비용을 충분히 줄여온 것이 아닌가 생각한다. 즉, 납세협력비용 감축은 이미 충분히 이루어졌기 때문에 더 이상 손에 잡히는 대안을 제시하는 것이 어렵다는 의미일 수 있다고 본다. 그렇다면 이즈음에서 납세순응도를 제고하는 데 전통적인 방식으로 돌아가는 것이 바람직하지 않을까 생각한다. 즉, 세무조사 비중을 높이고 가산세를 높이는 등의 방식을 통해 납세순응도를 제고할 수 있을 것이다. 최근에는 오히려 이러한 조치들이 사회적 동의를 얻어가는 것이 아닌가 생각한다.

김재진 박사의 신용카드 활성화정책에 관한 연구를 살펴보면, 먼저 신용카드 소득공제제도의 도입에 있어 한국조세연구원과 김재진 박사의 기여를 높게 평가한다.

연구에서 사용한 통계자료와 동의하지 못하는 부분에 대해 몇 가지 지적하고자 한다. 먼저, 근거로 사용하신 자료 중에서 종소세 탄성치가 다른 국세의 탄성치보다 높다는 주장에 대해 검토가 필요하다고 본다. 연구에서 종소세는 사업소득자들의 소득이 많이 포함되어 있어 사업소득자들의 소득 신장도가 다른 일반적인 국세보다 높게 나타난다는 측면에서, 이를 신용카드 활성화로 인해 과세자료가 투명화된 근거로 사용하였다. 이러한 연구자의 주장에 상당부분 동의하지만 기본적으로 사업소득은 근로소득 등 다른 국세에 비해 본질적으로 변동성이 높은 특성을 갖고 있다.

때문에 경제가 성장하는 단계에서는 훨씬 높은 비율로 변동하고, 그에 따라 높은 탄성치를 보일 것이다. 즉, 신용카드 활성화로 인한 투명화 효과 없이도 사업소득은 다른 국세에 비해 높은 탄성치를 보일 수 있다. 연구에서 볼 수 있듯이 2007년에 탄성치가 5.03으로 높게 나타나고, 2008년에는 다시 -4.3%로 크게 내려간 것은 그러한 측면을 보여주는 것일 수 있다. 물론 이러한 수치 변화에는 신용카드 활성화를 통한 투명화 효과도 있겠지만 이러한 효과는 두 가지 요소가 같이 나타나는 결과이기 때문에 이런 부분을 적절히 구분하는 것이 필요하다. 2000년 무렵에 신용카드 활성화정책이 도입·추진되었기 때문에 정책 도입 이전과 비교해서 보는 것은 어떨지 제한한다. 신용카드 정책 이전에도 사업소득의 탄성치가 다른 국세보다 높았을 것으로 생각된다. 이러한 수치 비교를 통해 정책효과의 측정이 가능할 것이다.

다음으로 부가가치세의 일반사업자 비중이 증가했다는 주장을 살펴보면, 연구에서는 1999년과 2000년을 비교해서 일반사업자 비중이 35%에서 63%까지 올랐다는 수치를 제시하고 있다. 이는 상당히 크게 증가한 수치임에 분명하지만, 간이과세기준금액에 대한 검토가 먼저 이루어져야 할 것이다. 1999년 이전에는 간이과세자 기준금액이 1억 5천만원으로 높았는데, 1999년 이후 기준금액이 4,800만원으로 대폭 인하되었다. 이는 간이과세자를 줄이고 중간영역에 있는 매출을 가진 사업자를 일반과세자로 끌어올리기 위한 정책이다. 연구에서 사용한 수치는 이러한 정책의 효과가 반영된 수치일 것이다. 또한 1999년 이후 간이과세자 기준금액이 4,800만원에서 변화가 없었기 때문에 과표양성화가 없었더라도 일반과세자는 늘어날 수밖에 없는 현실임을 간과해서는 안 된다. 이를 고려하지 않고 일반과세자의 비중이 증가한 것을 모두 신용카드 활성화로 인한 과표양성화 효과로 보는 것은 적절치 않다. 물론 신용카드 활성화에 대한 정부 인센티브 정

책이 사회 투명화에 기여한 부분은 크다고 본다.

직불카드를 활성화하기 위해 직불카드에 대한 사용 지원을 확대하여 카드 사용에 따른 효과는 유지하되 사회적 비용은 줄이자는 주장에 대해서는 전적으로 공감한다. 이러한 정책제안은 이미 이전에 이루어졌어야 할 부분이라고 생각한다. 실제로 중산층의 경우 예금 잔고가 있음에도 직불카드가 활성화되지 않아 습관적으로 신용카드를 사용하고 있다. 직불카드 활성화가 가능할까 하는 우려에 대해서는 충분히 가능하다고 생각한다. 다만 기존 신용카드에 대한 혜택을 축소하고 직불카드에 대한 지원을 늘리는 등 직불카드와 신용카드라는 지불결제 수단에 대해 차등을 두는 것은 검토가 필요하다고 본다. 두 가지 지불결제 수단 모두 사회투명성에 기여하는 바는 동일하겠지만 예금 잔고가 충분하지 않아 신용카드를 사용할 수밖에 없는 경제적으로 무능한 사람에 대해 세법에서 불리하게 차별하는 것에 대해 제도 도입 전에 검토가 필요하다. 또한 신용카드에 대한 인센티브를 폐지하자는 주장은 현재 투명성이 안정적으로 충분하게 확보된 것인지, 그리고 이러한 제도를 폐지한 후에도 현 상태가 유지될 것인지에 대해 충분히 고려한 후 정책 도입이 이루어져야 할 것이다.

### 신용카드 소득공제제도 비용 등 문제점, 지속 검토

김형돈/기획재정부 조세정책관

오늘 「납세협력비용 감축 및 납세순응도 제고를 위한 정책과제」와 「신용카드 활성화정책 10년」 발표를 통하여 내용 정리는 충분히 되었다고 판단된다. 먼저 납세협력비용 감축 및 납세순응도 제고를 위한 정책

과제에 대하여 언급하면, 세법 개정시 조세의 공정성 및 형평성을 매우 중요시하고 있으나 부과·징수를 통해 세수가 수납되므로 납세협력비용 및 납세순응도도 감안하지 않을 수 없다. 이 과정에서 구체적으로 계량화 또는 수치화를 하고 있지는 않는데, 발표자께서 납세협력비용을 7조원으로 추정하신 점은 매우 대단하다고 생각한다.

기본적으로 납세협력비용을 경감하기 위하여 두 가지 측면을 고려하고 있다. 첫째는 현행 제도의 간소화이다. 납세협력비용을 경감하기 위한 정책에 대하여 2011년 소득세 개정세법을 사후적으로 살펴본바, 신고·납부기한 조정, 사업용계좌 신고기한을 종합소득세 확정신고기한과 통일, 현금영수증제도 개선, 기타 소득 수입시기 등이 명확해진 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 납세협력비용 및 납세순응도 제고 측면이다. 세율인상을 고려할 때, 기본적으로 세율이 높아질수록 계량화는 할 수 없으나 납세순응 및 납세협력은 어려워질 것으로 보고 있다. 이런 제도하에서는 비과세·감면 조치가 현실적으로 어렵고, 시행되더라도 유지하는 것이 쉽지 않다. 그러나 제도의 복잡성 등을 감안하고, 납세협력과 관련된 행정비용이 증가하지 않도록 노력할 것이다.

납세협력비용 감축을 위한 방안으로 향후 각종 세제 및 세정 관련 법 제·개정시 납세협력비용에 미치는 효과의 측정을 법적으로 의무화하자는 의견을 제시하신 점에 대하여 좋은 의견이라고 생각한다. 그러나 비과세·감면제도에 대한 일몰 검토시 조세지출에 따른 성과분석이 실증적으로 평가되고 있지 않은 상황에서 이를 의무화하는 것은 당분간은 쉽지 않을 것으로 보인다.

다음으로 「신용카드 활성화정책 10년: 평가와 과제」에 대한 발표는 대부분 공감되는 내용이었으며, 특히 신용카드 활성화정책에 대한 평가, 사회적 비용, 파생되는 문제점을 잘 지적해 주셨다.

우선 1980~90년대에 신용카드는 부가가치세 세금 계산서 측면에서 접근하였던 것으로 보인다. 즉, 매입 세금계산서를 수수할 때, 사업자간에 신용카드 명세서에도 사업자등록번호 및 주요 인적사항이 포함되어 있으므로 세금계산서의 대용으로 사용되었을 것이다. 이후 제도를 운용하면서 신용카드를 매출과 연계시켜 과표양성화에 도움이 될 수 있는 방안으로 발전시켜 소득세와 법인세 세수 증가로 이어진 것이라고 생각된다. 이러한 제도를 시행한 지 벌써 10년이 경과하였는바, 신용카드 소득공제제도는 작년에 3년간 일몰이 연장되었으며, 현금영수증, 직불/체크카드, 전통시장 사용 등이 도입되어 다소 복잡해졌다.

발표하신 내용에 대하여 살펴보면, 첫 번째로 신용카드 활성화로 인한 조세지출, 가맹점수수료 등을 포함한 사회적 비용을 약 72조원으로 추정하였고, 신용불량자 문제 등을 포함할 경우 그 비용은 더욱 커질 것이라는 부분에 상당 부분 공감하고 있다. 그러나 자영업자의 과표양성화뿐만 아니라 사회 투명성 제고 측면 등을 고려하여 종합적으로 평가할 경우 세제 도입 등 신용카드 관련 제도로 인한 긍정적 효과가 아직까지는 더 크다고 생각되므로 신용카드 소득공제 폐지 논의시 이러한 부분이 감안되어야 할 것이다.

둘째, 신용카드 활성화정책 관련 파생 문제점으로 신용카드 소득공제 혜택의 편중 현상을 지적해 주셨다. 소득구간별 1인당 소득세 감소액을 추정한 내용이 틀리지는 않으나 소득공제제도를 통한 혜택은 기본적으로 고소득자에게 유리하게 작용하는 측면이 구조적으로 발생한다. 해결방안으로 세액공제제도가 있으나 적용에 어려움이 있다. 이와 같은 이유로 소득공제제도가 불가피하게 운용되는 측면이 있으므로 소득공제제도의 고소득자 편중 현상을 소득구간별로 단순 비교하는 것은 무리가 있다고 판단된다.

마지막으로, 발표에서 고비용 신용카드 거래의 편중 현상을 문제점으로 지적하여 이를 해결하는 방안

으로 신용카드 사용을 줄이고, 직불/체크카드 활성화를 제시한 점에 공감하고 있다. 정책적으로도 직불/체크카드로의 사용을 유도하는 방안을 고려할 필요가 있다고 본다. 신용카드 소득공제제도의 경우에는 지난해 말 3년간 일몰이 연장되었는바, 일몰제도의 취지는 3년이라는 기간 동안 운용한 후 그 효과를 분석하여 필요한 경우 유지하고 그렇지 않은 경우 폐지하는 것이다. 다만, 운용 중 이 제도를 재검토하는 경우 두 가지 방안이 있을 것이다. 신용카드 공제율을 축소 또는 폐지하여 납세자에게 불리하게 하거나 직불/체크카드 공제율을 인상하여 납세자에게 유리하게 하는 방안이다. 엔젤투자액의 소득공제율 상향 조정 등 주로 납세자에게 유리하게 개정을 한 바 있지만 그렇지 않은 사례도 있다. 따라서 신용카드 소득공제제도가 최선의 방법이 아니고 파생되는 비용 등의 문제점이 있으므로 오늘의 발표 자료를 토대로 지속적으로 검토하도록 하겠다.

## 납세협력비용 효과 측정 의무화, 전체 비용 늘어날 수 있어

박 훈 / 서울시립대 세무전문대학원 교수

본 토론에서는 납세협력비용 감축, 납세순응도 제고, 신용카드 활성화정책 각각에 대해 간단한 질문을 드리고자 한다. 납세협력비용의 방향성에 대하여는 상당히 긍정적인 의미가 있는바, 실제 세금 내는 것 이외의 비용을 줄일 수 있다는 점에서 납세자에게 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 국제청에서는 납세협력비용을 줄이기 위하여 여러 가지 노력을 하고 있으며, 그 예로 사업자등록 민원업무 세적관할 폐지가 있다.

사업자등록 민원업무 세적관할 폐지를 자세히 살펴보면, 동 제도의 폐지로 인하여 특정 세무서에 민원 업무가 집중하는 현상이 발생하였고, 그에 따라 민원업무 관련 세무인력의 재배치 문제 등을 야기하기도 하였다. 이처럼 납세협력비용을 감축하기 위한 제안은 실제로 국세행정의 다른 많은 부분에 영향을 미치게 된다. 이러한 이유로 납세협력비용의 측정방식 등을 고려할 때 “각종 세제 및 세정관련 법 제정·개정시 납세협력비용에 미치는 효과의 측정을 법적으로 의무화”하는 것은 신중한 검토가 수반되어야 한다. 즉, 납세협력비용 중 계량화 가능 비용만 초점을 맞추는 경우 계량 가능 비용은 줄지만 비계량 비용은 소홀하게 되어 오히려 전체 납세협력비용은 더 늘어나는 왜곡된 현상이 발생할 수 있을 것이다. 따라서, 한국조세연구원과 같은 연구기관이 특정 쟁점사항에 대하여 먼저 제안을 하고 이를 계속 모니터링한 것이 쌓인 후 국세청이나 세제실에서 이를 반영하여 개선하는 방법이 바람직하다.

납세순응도 제고 측면에서 살펴보면, 연구에서 제시하고 있는 “법인보다는 개인의 소득탈루율이 높고, 법인과 개인 모두 소득규모가 작을수록 소득탈루율이 높은 것으로 조사되었다”는 분석에 대해서는 검토가 필요하다. 국세청의 세무조사 비율은 법인의 경우 1% 미만이다. 또한 국세청의 제한된 인원으로 조사가 이루어지고, 소득탈루율이 높을 것으로 예상되는 대상에 대해 집중적으로 조사가 이루어지고 있기 때문에 이를 일반화하여 결론으로 제시하는 것은 무리가 있다고 본다.

송헌재 박사의 연구는 “세율체계 결정 방식의 역할”에 주목하여 납세순응행위를 설명하였다는 점에서 의미 있다고 본다. 연구에서는 “국민들의 세부담에 큰 영향을 미치는 새로운 세목의 도입이나 세율 인상과 같은 주요한 세법개정은 충분한 논의를 거쳐 국민적 합의를 도출하여 실질적인 의미의 절차적 민주성을

확보하려는 노력이 선행되어야 할 것임”이라고 주장하고 있다. 다만 구체적인 방식에서 살펴보면, 자신의 세부담은 높아지지 않고 다른 소득구간의 세부담이 늘어나는 세법개정이 민주주의에 따라 다수에 의하여 결정되어 절차적 정당성을 확보하더라도 과연 납세순응이 가능할지에 대하여는 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 절차적 민주성의 확보 측면은 동의하나 새로운 세목 신설, 자신이 아닌 다른 소득구간의 세율인상 등에 있어서 그 정당성만으로 납세순응도를 제고시킬 수 있는가는 의문이다.

김재진 박사의 연구는 정부의 신용카드 활성화정책의 긍정적인 평가와 더불어 부정적인 평가도 함께 하고 있다는 점에서 의미가 있다고 본다. 그러나 발표문과 달리 “신용카드 소득공제제도의 축소 또는 폐지”, “직불카드/체크카드 활성화”에 대하여는 관점을 달리 하여 다소 부정적인 입장을 가지고 있다. 신용카드 소득공제 혜택이 감소하고, 연말정산 과정에서 실제로 소득공제 요건을 충족하지 않아 제외되는 부분 등 신용카드 공제를 받는 금액은 실제 카드사용액에 미치지 못함에 따라 실제로 적용받는 신용카드 소득공제 금액도 줄어들고 있다. 따라서 필요경비를 인정하는 사업소득자와 비교하여 근로자가 신용카드 소득공제를 생활비 등의 필요경비로 인정하는 것으로 받아들이는 현실에서 이에 대한 공제를 폐지하거나 축소하는 것은 쉽지 않을 것이다. 즉 신용카드 등을 사용하는 사람의 입장에서 보면, 각종 비과세 및 감면 등의 혜택이 일단 주어지면 기득권으로 받아들이기 때문에 공제의 혜택이 실효성이 있는가 하는 논의와 또 다르게 혜택 축소에 대한 반발이 상당할 것으로 예상된다. 또한 현재 직불카드나 체크카드에 대해서도 비과세 감면 혜택을 부여하고 있으며, 재정법 등을 통해 비과세 감면 총액을 10%로 제한하고 있다. 신용카드 공제 제도가 일몰조항을 두고 있으나, 이러한 상황에서 직불/체크카드를 활성화하기 위하여 추가적인 혜택을

부여하기 위해서는 추후에 비과세 혜택을 확대하는 문제까지 연결될 수 있기 때문에 목적이 정당하더라도 수단에 있어서 소득공제 형태로 혜택을 주는 것은 신중해야 할 것이다.

## Two-Sided Market 고려한 가격결정 체계 작동해야

이명식/상명대 경영대학 교수, 신용카드학회장

우리 신용카드학회에서는 신용카드 시스템이라는 측면에서 가맹점과 신용카드사, 정부 사이에서 균형 있는 역할에 대해 고민하고 있으며, 향후 우리나라 신용카드 시스템의 발전방향에 주안점을 두고 연구하고 있다.

김재진 박사의 연구에서는 조세측면에서 과표양성화, 세수효과 등 신용카드의 역할 및 성과를 계량적으로 잘 분석하고 있다. 신용카드 활성화를 통해 조세 투명성을 제고하여 세원을 발굴하고 세수를 증대시키고자 하는 정부 정책은 신용카드 시장에 빛과 그림자를 동시에 드리우고 있다고 생각한다. 다시 말해 신용카드의 본질에도 불구하고 조세정책이라는 수단을 통해 시장을 왜곡시키지 않았나 생각한다. 때문에 신용카드의 본질에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있다.

신용카드란 지급결제 서비스와 대출을 포함한 금융 서비스를 결합한 일종의 서비스 상품이다. 즉, 지급결제라는 공공기능을 정부가 민간기업인 신용카드사에 위탁한 것이다. 따라서 신용카드는 일정부분 공공재적인 성격을 띠고 있기 때문에 본질적으로 공적인 성격과 민간기업적 성격을 같이 띠 수밖에 없는 양수적 성격의 비즈니스다. 우리나라의 경우 최근에 공공성

이 상대적으로 강조되면서 신용카드의 기능이 지급결제에 치중되어 있는 것이 아닌가 생각한다. 신용카드 사업은 본질적으로 신용판매와 대출서비스를 통해 수익을 얻기 때문에 신용판매에서 적자가 발생할 경우 대출 서비스를 통해 적자를 보전할 수밖에 없다. 때문에 공공재적 측면에서 온 국민이 편의성, 신속성, 안정성 등 공공재적 지급결제 서비스를 향유하기 위해서는 신용카드 시스템을 어떻게 가꾸어 나갈 것인가가 중요하다고 하겠다. 그러한 논의 속에 가맹점수수료, 회원 연회비 수수료 등의 문제가 포함되어야 할 것이다. 그리고 그러한 측면에서 봤을 때 신용카드에 대한 인식이 재정립될 필요가 있다.

신용카드는 1950년 Frank McNamara가 Dines Club을 시초로 하여 만들었는데, 최초에는 레스토랑 클럽에 가입된 회원이 가맹 클럽에서 외상으로 식사를 하고 추후에 결제할 수 있도록 하는 단순한 아이디어에서 시작된 것이다. 우리나라의 경우 세계 역사상 유례 없는 최단기간 내에 신용카드 사업이 발전하였으며 여러 가지 부작용을 겪으면서도 상당히 고도의 서비스를 제공하고 있다. 이처럼 고도화된 신용카드 서비스를 유지·발전시켜 나가기 위해서는 다양한 고민이 이루어져야 할 것이다.

김재진 박사의 연구는 비용 측면에만 치중되어 있다고 본다. 조세 관점의 비용 측면에서만 접근했기 때문에 신용카드의 순기능을 통한 국민 혜택도 함께 고려해서 Net Effect를 살펴보는 것이 바람직하다. 또한 정책을 수립하는 과정에서 신용카드의 양면적 특성을 간과하고 있다고 본다. Two-Sided Market은 일반시장에서 흔히 볼 수 없는 특성임에도 불구하고, 원가나 가격설정의 경우 One-Sided Market의 상황을 그대로 Two-Sided Market에 적용한다는 점이 문제이다. 그 결과 카드수수료에 대한 논의에서 회원고객과 가맹점고객을 모두 다루어야 하는데도 불구하고 회원은 제외하고 가맹점과 카드사만을 대상으로 논의

가 이루어지고 있다.

지금까지 네 차례에 걸쳐 카드수수료 인하가 이루어지고 있음에도 가맹점 측에서는 여전히 카드수수료 인하를 요구하고 있다. 일정부분 이러한 인하 요구에 동의한다. 기본적으로 신용카드의 가격결정 체계가 비체제적이고 비논리적이기 때문에 카드 가맹점과 카드사 양쪽 모두 수긍할 수 없게 되는 것이다. 가격 체계가 제대로 작동하기 위해서는 가격결정 과정에서 수익성이나 원가 측면뿐만 아니라 형평성과 사회목적 측면도 함께 고려되어야 할 것이다. 이러한 측면에 대한 고려가 없기 때문에 양측 모두 수긍할 수 없는 가격결정이 이루어지는 것이고, 이는 본질적인 제약 요건이 된다고 하겠다. 지금이라도 가맹점(수수료)가격 체계를 다시 접근해 볼 필요가 있다. 가맹점수수료 체계가 Two-Sided Market이므로 가격결정이 쉽지 않다. 일반적으로 가격은 소비자 and 생산자 사이에서 균형점을 이룰 때 결정되지만 Two-Sided Market에서는 이러한 가격결정 구조가 적용되지 않는다. 현재 논의되고 있는 가격결정 구조는 비용기준에 입각한 접근방법을 취하고 있는데, 이러한 방식은 많은 단점을 노정하고 있다. 직접원가, 간접원가, 관련 노무원가 등 신용카드 가맹점수수료에 수반되는 여러 세부적인 항목별로 구분하고 있는데, 이는 보는 관점에 따라서 구분이 모호한 경우가 상당하다.

호주의 경우 일찍이 신용카드 개혁을 이루어냈다. 오늘날 호주의 개혁의 결과를 살펴보면 상당 부분 회원에게 전가가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 호주는 신용카드 개혁을 통해 정산수수료 인하, 별도수수료 부과(Surcharge rule), 가맹점 가입시 모든 종류의 카드를 수용해야 한다는 조항을 폐지하는 등 결과적으로 가맹점이 신용카드 체제 개혁의 최대수혜자로 부상하였다. 하지만 가맹점이 수혜받은 부분을 소비자에게 전이시켰느냐 하는 부분은 아직 드러나지 않고 있다. 더구나 Surcharge 도입으로 현금 지불과 신

용카드 지불을 차별하는 것은 당연하다고 생각하지만, 현실에서는 오히려 현금 지불에 대해 싸게 적용하는 것이 아니라 신용카드를 비싸게 받는 등의 사례가 발생하고 있다. 때문에 원가 위주의 가격결정방식이 가맹점수수료 책정방식에 있어 금과옥조는 아니라고 생각한다. 2002년 호주의 신용카드 개혁이 이루어진 후 10년이 경과한 지금 실증적으로 이러한 현상을 분석한 연구가 많이 이루어지고 있으며, 가맹점수수료 책정방식에 대해서도 풍선효과처럼 소비자에게 전가되고 있음이 드러나고 있다. 최근 수행한 연구에서는 우리나라 신용카드 시스템에 소요되는 비용구조가 호주와 동일하고 신용카드사의 적정이익도 호주의 경우와 비슷하다고 가정할 경우 호주의 신용카드 체제 개혁과 유사한 수준으로 가맹점수수료를 평균 0.86%(현재 호주의 마스터카드나 비자카드의 0.86% 수준임)로 유지할 경우 연회비는 약 12만 6,850원으로 조사되었다. 카드의 대표적 속성인 Two-Sided Market 측면을 고려하지 않고 가맹점수수료에만 치중하여 정책을 설계하다 보니 이런 현상이 발생한 것이다. 가맹점수수료 인하에 대해서는 찬성하지만, 이러한 논쟁에서 소비자가 제외되는 것은 옳지 않다고 생각한다. 호주 중앙은행에서 신용카드 가맹수수료 체제 개혁을 주도할 당시에는 가맹점수수료가 인하되면 당연히 가맹점 상품서비스 가격을 인하할 것이라고 가정하고 이는 결과적으로 소비자 편의 증대로 이어질 것으로 전망하였다. 또한 지불시스템 간의 경쟁으로 효율성을 높게 되면 이 또한 소비자 혜택으로 귀결될 것으로 전망하였다. 하지만 10여년이 경과한 현재 부정적 결과들이 현실로 나타나고 있다. 즉, 투명성과 효율성을 높였으나 경쟁성은 저하되었고, 신용카드사 역시 수익보전 차원에서 대출금리 수수료를 인상하여 결국 소비자에게 비용이 전가되는 결과가 나타나고 있는 것이다.

신용카드 시스템 측면에서 흔히 미국 시스템과 호

주 시스템을 대비해서 살펴본다. 미국식 시스템은 전반적으로 소비자 위주의 신용카드 시스템이라고 할 수 있다. 즉, 가급적 소비자 부담을 낮추고 가맹점과 카드사 부담을 높이는 구조이다. 반면 호주식 시스템은 상대적으로 소비자 부담이 높다. 우리나라는 어느 시스템을 선택할 것인지 심사숙고해야 한다. 미국 국가회계국에서 발표한 연구결과에 따르면 호주의 신용카드체제 개혁으로 정산수수료가 인하됨에 따라 소매 가격이 떨어졌다는 실증결과는 관계가 없는 것으로 나타났다. 최근 가맹점수수료 인하가 뜨거운 감자로 부상하면서 사회적 문제로 대두되고 있다. 이것이 사회후생적 측면에서 다루어져야 할 측면임에도 너무 조속하게 이루어지는 면이 있지 않나 생각한다.

연구에서 정책 제안으로 제시한 직불카드 활성화에 대해서는 동의하지만, 현실적으로 우리나라에 직불카드 활성화 여건이 조성되었느냐에 대해서는 의문이다. 호주나 미국의 경우에는 직불카드 사용이 활성화 되어 있는데, 그들 나라의 경우에는 이미 제반 여건이 조성되어 있기 때문이다. 대표적으로 은행 관리계좌(보통예금)에 대해 수수료를 부과하고 있는데, 이를 우리나라에 도입하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 평상시 보통계좌 시재액에 여유가 있는 사람이 얼마나 되는가에 대해서도 고려할 필요가 있다. 이러한 부분에 대한 고려가 이루어지지 않는다면 직불카드 활성화 정책은 결과적으로 영세한 사람보다는 여유가 있는 중산층 이상에 혜택이 돌아가게 될 것이다.

여신전문금융업법 개정에 대해서는 찬성한다. 특히 현행 제19조 1항과 3항은 문제가 있는 규정이라고 생각한다. 이 규정으로 인해 영세가맹점들은 신용카드 수수료를 준조세로 인식하게 되는 문제가 있다. 민간 소비 대비 신용카드 사용 비중이 60% 이상인 상황에서 신용카드 사용을 강제할 필요는 없다고 생각한다. 대안으로 신용카드의 본질로 돌아가서 신용카드를 쓸 수 있는 사람만 쓰도록 하고, 가맹점의 경우에도 마찬

가지로 신용카드 사용을 선택할 수 있도록 해야 한다. 그리고 신용카드 사용에 대해서는 현금지불과 달리 취급해야 할 것이다.

## 직불카드 사용 확대 위해 다양한 정책 적극 시행

이해선 / 금융위원회 중소기업금융정책관

발표자의 발표자료 내용에 대하여 논평함과 더불어 금융위원회의 정책에 대해서 함께 설명드리고자 한다.

먼저 신용카드의 사용을 축소하고, 직불/체크카드로 전환하자는 발제자의 의견에 전적으로 동의하며, 금융위원회와 정부당국에서도 직불카드 사용을 확대하기 위한 다양한 정책을 시행한 바 있다. 특히 작년에는 '신용카드 종합대책'으로 직불카드 사용 확대를 위한 적극적인 대책을 발표하였다. 그 대책의 주요 내용은 신용카드 사용을 억제하는 대책과 직불카드의 사용을 확대하는 대책을 병행하여 추진하고자 하는 것이었다. 첫째, 신용카드 사용을 억제하기 위하여 미성년자 및 소득이 없는 자에 대하여 카드발급을 제한하는 것이다. 둘째 카드 이용한도가 신용카드 회사별로 기준이 뚜렷하지 않아 지나친 이용한도로 인하여 과소비를 부추긴다는 비난이 있었는데, 소득수준 등을 감안하여 적절한 카드 이용한도를 책정하여 카드 사용에 합리성을 기하도록 하는 것이다. 셋째, 현재 카드발급 수가 전국적으로 1억 2천만장에 이르고 있으나 이 중 약 3,000만장 이상이 휴면카드로 파악되고 있으므로 1년 이상 사용하지 않은 카드는 정리를 유도하여 일체 폐기하도록 추진하고 있다. 또한, 카드사의 과다경쟁으로 인하여 과도한 부가서비스를 제공

하는 측면이 있어 이로 인한 사회적 비용이 증가하고, 가맹점수수료를 인하하는 데 한계가 있으므로 이러한 부가서비스를 과도하게 제공하는 것을 제한하는 것이다.

뿐만 아니라 직불카드 사용 장려를 위하여 직불카드의 종류를 다양화하여 소비자들이 선택하게 하고, 직불/신용카드의 기능을 동시에 가지고 있는 겸용카드를 보급하여 은행잔고가 있는 사용자는 우선적으로 직불카드를 이용하고, 그렇지 못할 경우에는 신용카드로 전환이 가능하도록 하는 기능을 가진 카드를 보급하는 것이다. 또한, 조세당국과 지속적으로 협조를 하여 직불카드에 대한 여러 가지 세제혜택을 확대하고 있다. 마지막으로 전업카드사가 은행계좌 이용의 한계로 직불카드 보급에 어려움이 있어서 은행계좌 이용을 자유롭게 하는 조치들도 취하고 있다.

그러나 발제자께서 말씀하신 신용카드에 대한 혜택을 전부 폐지하자는 주장에 대하여는 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있다고 본다. 이미 신용카드는 우리나라에서 보편적 결제수단으로 자리를 잡고 있고, 많은 서민들이 은행잔고가 없는 경우 등 신용카드를 불가피하게 이용해야 하는 경우도 있다. 이런 현실에서 갑자기 신용카드 소득공제제도를 폐지하는 경우 많은 불편과 혼란을 초래할 수 있으므로 직불카드로 전환되는 동향들을 감안하여 좀 더 신중히 단계적으로 접근하자는 생각이다.

가맹점수수료와 관련하여 당국에서도 가맹점수수료를 낮추기 위한 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 현재 가맹점수수료 체제에 다소 불합리한 점이 있다는 점도 공감하여 이러한 문제점을 개선하기 위하여 다양한 방안을 모색하고 있다.

다만, 발제자께서는 말씀하신 4-당사자 체제 도입은 신중하게 검토하여 접근할 필요가 있는바, 그 이유는 이미 우리나라의 경우 3-당사자 체제가 확립되어 있어서 채널과 라인이 구축되어 있다. 그런데 신규로

매입사가 진입하여 인프라를 구축하자면 비용이 추가로 소요되므로 현실적인 검토 후에 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 과연 4-당사자 체제가 전체적인 사회적 비용을 줄이는 방안이 될 수 있는가에 대하여는 의문이 있다. 외국의 사례를 살펴보면, 4-당사자 체제를 도입한 호주는 가맹점수수료가 많이 인하되었으나 그러한 비용이 모두 소비자에게 전가되었다. 따라서 사회적 비용 전체로는 어느 방안이 더 효율적인가에 대하여 좀 더 검증이 필요하다고 생각된다.

금융당국에서는 이러한 현실적인 제약점을 감안하여 현재의 체제하에서 가맹점수수료를 합리화하기 위한 많은 노력을 하고 있는바, 카드수수료에 대한 기본 방향을 신용카드 종합대책에서 발표하였다. 그 기본 방향의 내용은 1) 카드수수료의 전반적 경감, 2) 가맹점간 카드수수료 격차 축소, 3) 업종별 수수료 체제에서 가맹점별 수수료 체제로의 전환, 4) 경제적으로 어려운 중소기업에 대한 우대수수료 적용 등이다. 이러한 기본방향을 카드업계에 전달하여 이 방침하에서 카드업계에서는 수수료 체제 합리화를 위한 연구를 진행하고 있으므로 곧 그 연구결과가 가시화되어 카드수수료에 대한 카드업계들의 입장이 발표될 것으로 기대하고 있다.

마지막으로 여신전문금융업법 중 신용카드 의무수납제의 폐지를 논의할 시기는 도래하였으나 지금 바로 폐지하는 것은 여러 가지 고려해야 할 측면이 있다. 사실 작년에 1만원 미만의 소액결제에서는 의무수납제를 폐지하자는 논의가 일부 있었으나 카드사용자들의 반발이 심했고, 카드이용에 있어서도 불편을 초래할 우려가 있어 그 논의가 보류된 바 있다. 따라서 카드사용자들의 정서와 사용 편의성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 본다. **KIF**

# 주요국의 조세동향

## 동향 12-02

### 요약

- 2012년 2월 13일 오바마 행정부는 3조 8,000억달러 규모의 2013 회계연도 예산안을 국회에 제출하였음
  - 본 예산안은 경제성장, 중산층의 보호, 미국 근로자에 대한 교육 강화, 혁신과 제조업 및 클린 에너지에 대한 투자 강화 등을 목표로 함
  - 고소득자에 대한 감면혜택의 종료를 통해 1.5조 달러의 재정적자를 감소시키는 방안을 포함하고 있으며 버핏률과 관련하여 고소득층에 대해 최저 30%의 세율이 적용되어야 한다는 내용을 발표함
- 이탈리아 과세당국은 2012년 1월 25일에 2006년 이전에 발생한 이월결손금에 대해서도 변경된 공제규정의 적용됨을 확인하는 시행령(Law Decree 98/2011)을 개정하여 공포함
- 프랑스 의회는 2011년 12월 29일에 법인세율과 소득세율의 인상이 포함된 2011년 재정법 개정안

과 2012년 개정법을 승인함

### 1. 미국 2013 회계연도 예산안

- 2012년 2월 13일 오바마 행정부는 3조 8,000억달러 규모의 2013 회계연도 예산안을 국회에 제출하였음
  - 본 예산안은 경제성장, 중산층의 보호, 미국 근로자에 대한 교육 강화, 혁신과 제조업 및 클린에너지에 대한 투자 강화 등을 목표로 하고 있음
  - 고소득자에 대한 감면혜택의 종료를 통해 1.5조달러의 재정적자를 감소시키는 방안을 포함하고 있음
  - 오바마 대통령은 '버핏률'과 관련해서 연간 소득이 1백만달러 이상인 고소득자가 최저 30%의 세율을 부담해야 하며 현 최저한세 규정을 버핏률로 대체하는 방안을 제안함<sup>1)</sup>
  - 2013 회계연도 적자규모는 9천억달러로 GDP 대비 5.5% 수준으로 편성되었으며 2018년부터 적자규모는 GDP 대비 3% 미만으로 감소될 것으로 예상됨

1) <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/>, p. 30



〈표 1〉 미국의 예산추이

(단위: 십억달러, %)

회계연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
예산총액														
세입	2,303	2,469	2,902	3,215	3,450	3,680	3,919	4,153	4,379	4,604	4,857	5,115	17,167	40,274
세출	3,603	3,796	3,803	3,883	4,060	4,329	4,532	4,728	5,004	5,262	5,537	5,820	20,607	46,959
재정적자	1,300	1,327	901	668	610	649	612	575	626	658	681	704	3,440	6,684
GDP 대비														
세입	15.4	15.8	17.8	18.7	19	19.1	19.2	19.4	19.5	19.7	19.9	20.1	18.8	19.2
세출	24.1	24.3	23.3	22.6	22.3	22.5	22.2	22	22.3	22.5	22.7	22.8	22.6	22.5
재정적자	8.7	8.5	5.5	3.9	3.4	3.4	3	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	3.8	3.3

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

- 조세분야의 주요 내용은 크게 성장 및 일자리 창출, 중산층 가구(Middle-Class Families)에 대한 세제혜택의 영구화 등을 포함해 크게 6가지로 구분됨
  - ① 성장 및 일자리 창출, ② 중산층 가구(Middle-Class Families)에 대한 세제혜택의 영구화, ③ 국내 제조업에 대한 투자 증가 및 국내 일자리 창출, ④ 소규모 사업자를 위한 조세 감면, ⑤ 부유층·고소득층에 대한 감세정책의 철회, ⑥ 국제거래 관련 조세제도 개정

가. 성장 및 일자리 창출을 위한 세제유인

- 이는 2011년 9월 오바마 행정부가 발표한 일자리법 개정안의 내용 중 일부를 포함하고 있음
- 2012년 2월에 종료하는 근로소득세(payroll tax)에 대한 2% 세금감면 혜택을 연장함
  - 2011년도 고용인이 부담하는 사회보장세(Social Security tax)를 기존 6.2%에서 4.2%로 일시적으로 인하하고 개인사업자(self-employed individual)가

부담하는 사회보장세를 기존 12.4%에서 10.4%로 인하하였으며, 이후 인하된 세율이 2012년 2월까지 적용되는 것으로 연장됨

- 본 개정안에 따르면 사회보장세의 세율인하 조치가 2012년 말까지 연장되어 고용인에 대해 4.2%의 세율이 개인사업자에 대해 10.4%의 세율이 적용될 예정임
- 신규투자 확대 및 경기회복을 위해 특정 자산의 취득 비용을 첫해에 전액 감가상각하는 세제혜택을 연장함
  - 2011년에 한시적으로 특정 자산의 구입비용에 대해 구입한 첫해에 전액 비용으로 공제하는 규정을 도입함
    - 본 규정이 적용되는 특정 자산은 20년 이하의 기간 동안 감가상각되는 유형자산, 수도설비자산(water utility property), 특정 컴퓨터 소프트웨어, 요건을 갖춘 임차자산개량권(qualified leasehold improvement property)을 포함함
  - 예산안에서 기업의 투자촉진을 위해 본 규정을

〈표 2〉 성장 및 일자리 창출을 위한 세제유인

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total		
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022	
근로소득세의 감면 연장	63,153	31,159	-	-72	41	17	8	2	2	1	-	-	31,145	31,158
특정자산의 100% 감가 상각 연장	35,046	14,830	-13,709	-10,284	-7,293	-5,376	-3,503	-2,246	-1,377	-1,029	-935	-	-21,832	-30,922
고용창출 및 고용증대 세액공제 신설	14,227	12,601	1,054	1,162	1,048	881	461	458	389	230	164	-	16,746	18,448
고급에너지 제조세액 공제의 확대	170	779	1,309	1,215	418	26	-67	-111	-57	-21	-7	-	3,747	3,484

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함  
 자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

2012년까지 연장함

- 현행 세법에 따르면 2011년에 투자한 금액은 전액 손금으로 공제하였으나 2012년부터 투자액의 50%를 손금으로 공제할 것임

- 고용창출 및 고용증대를 위해 전기 대비 증가한 급여 지급액의 10%를 세액공제하는 규정을 신설함
  - 고용창출 및 고용증대를 통해 급여지급액이 증가한 고용주는 증가한 급여의 10% 상당액을 세액공제할 수 있음
  - 500만달러의 급여 증가분(50만달러의 세액공제)을 한도로 적용됨
  - 98%의 기업이 본 규정의 적용으로 세액공제 혜택을 보게 될 것이며 향후 10년간 180억달러의 예산이 소요될 것으로 예상됨

- 국내 클린에너지 제조업(clean energy manufacturing)에 대한 세액공제 제한 금액을 증액함
  - 현재 특정 고급에너지 프로젝트<sup>2)</sup>(advanced energy project)에 사용하기 위해 특정 자산<sup>3)</sup>에 투자한 금액에 대해 30%의 세액공제를 적용하고 있음
  - 특정 고급에너지 프로젝트에 대한 투자유치를 위해 50억달러의 세액공제를 추가로 허용함
  - 기존 제도하에서 미국 재무부는 고급에너지 프로젝트를 통한 세액공제 금액을 23억달러로 제한하였음
  - 본 규정의 연장으로 50억달러의 추가 세액공제가 발생하고 이를 통해 향후 200억달러 규모의 투자효과가 발생할 것으로 예상됨

2) 재생가능자원으로부터 에너지를 생산하는 자산, 전기자동차 또는 하이브리드 자동차의 에너지 저장 시스템, 재생에너지의 저장 등을 위한 자산, 이산화탄소 배출 방지를 위한 자산, 그린하우스 가스 배출을 감소시키기 위한 고급에너지 장비의 생산 등을 위해 제조설비를 확대·설립하는 것을 의미함  
 3) 고급에너지 프로젝트의 진행을 위한 장비를 생산하기 위해 필요한 자산, 시설장비의 필수부품으로 사용되는 건물을 제외한 유형자산 등을 의미함



나. 중산층 가구에 대한 세제혜택의 영구화를 위한 세제 유인

- 2012년까지 적용 예정인 대학교육비 세액공제(American Opportunity Tax Credit, AOTC) 규정을 영구적으로 적용함
  - 2012년까지 특정 요건을 갖춘 교육비와 중등과정 이후 받는 첫 4년간의 교육비에 지출한 비용에 대해 매년 요건을 만족한 학생 한 명당 2,500달러까지 세액공제를 적용받도록 규정함
  - 본 예산안에서 2012년까지 적용되는 세액공제 규정을 영구화할 계획임
  - 대학생이 있는 900만 가구 이상은 2012년에 평균 2,000달러의 세액공제를 적용받게 될 것으로 예상됨
  - 이번 개정으로 향후 10년 동안 1,370억달러의 세수 감소가 발생할 것으로 예상됨
- 근로장려 세액공제(Earned Income Tax Credit, EITC)의 적용에 있어 2012년에 종료되는 3명 이상 자녀가 있는 다자녀 가족에 대한 추가 공제 혜택을 영구 적용함
  - 현행 근로장려 세액공제는 근로소득이 있는 저소득(low-income)과 중산층(moderate-income) 가구를 지원하기 위해 마련된 제도이며 3명 이상의 자녀가 있는 경우 높은 공제율이 적용됨
  - 본 예산안에서 2012년까지 적용되는 3명 이상의 자녀를 가진 가구에 대한 공제율 혜택을 영구화할 방침임
  - 본 규정의 확대 적용으로 향후 10년 동안 140억달러에 상당하는 추가 세액공제가 발생할 것으로 예상됨
- 종업원에 대한 개인퇴직연금 계좌(Individual Retirement Accounts or Annuities, IRAS)의 자동 가입을 장려하기 위해 고용주에게 세액공제를 확대함
  - 본 예산안은 10명 이상 고용인이 있는 고용주가 개인퇴직연금 계좌에 자동적으로 등록하여 근로자의 퇴직금을 보호할 수 있도록 함
    - 자동 개인퇴직연금 계좌를 도입한 경우 연금은 근로자의 급여에서 공제되어 지급되고 근로자의 개인 계좌에 예치될 것임
  - IRAS 자동가입 확대를 위한 임시세액공제를 신설함
    - 100인 이하의 고용인이 있는 고용주가 종업원을 위해 IRAS 계좌를 등록하는 경우 첫해에 500달러, 다음 해에 250달러를 한도로 등록 종업원 한 명당 25달러의 세액공제를 허용함
  - IRAS 초기 도입에 대한 세액공제(Startup Costs tax credit)를 확대함
    - 소규모 고용주가 퇴직연금제도에 최초 가입하는 경우 적용되며 그 한도를 3년간 500달러에서 3년간 1,000달러로 공제 혜택을 확대함
  - 본 규정은 2014년부터 적용되며 향후 10년 동안 150억달러에 상당하는 세부담 감소효과가 있을 것으로 예상됨
- 고소득 가구에 대한 감세혜택을 종료하고 중산층 가구에 적용되는 세액감면 혜택을 유지함
  - 고소득 가구에 대한 2001년도 및 2003년도 감세법 적용을 종료함
    - 2013년부터 부부합산 연소득 25만달러(기타 연소득 20만달러) 이상의 고소득 가구의 경우 2001년도 및 2003년도 감세법 적용을 배제함
  - 고소득 가정에 대한 유산세(Estate tax) 감면혜택을

〈표 3〉 중산층 가구에 대한 세제혜택의 영구화

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
대학교육비 세액공제의 영구 적용	-	672	12,673	12,962	14,066	14,154	15,217	15,610	16,588	17,070	18,358	54,527	137,370
대가족 가구에 대한 근로장려 세액공제의 영구 적용	-	73	1,436	1,469	1,487	1,521	1,545	1,575	1,605	1,635	1,663	5,986	14,009
개인퇴직연금계(IRAS) 가입 확대를 위한 세액 공제	-	-	733	1,203	1,285	1,383	1,555	1,784	2,024	2,333	2,722	4,604	15,022
중산층 가구에 대한 감세법의 영구 적용	-103	-56,483	-59,618	-72,752	-87,204	-97,723	-104,486	-111,254	-118,250	-125,889	-134,000	-373,780	-967,659

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함  
 자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

종료함

- 유산세 감면 혜택을 2012년까지 종료하고, 2013년부터는 2009년까지 적용하였던 세율로 회귀함
- 본 예산안은 2001년과 2003년 도입된 감세법을 저소득 및 중산층 가구에 계속해서 적용한다는 것을 전제로 하고 있음
- 본 규정의 적용으로 향후 10년 동안 약 1조달러의 재정적자가 감소될 것으로 예상됨

- 반면 해외로 일자리를 이전한 미국기업에 대해 해외 무역 및 해외사업을 위해 지출하거나 발생한 비용을 손금불산입하는 방안을 제시함
- 본 예산안의 적용으로 향후 10년 동안 9천만달러의 재정적자 증가가 있을 것으로 예상됨
- 이는 국내 일자리창출에 대한 세제혜택으로 인한 세수감소와 일자리의 해외이전에 대한 비용공제의 제한으로 인한 세수증가의 순효과임

다. 국내 투자촉진 및 일자리 창출을 위한 세제유인

- 국내 투자 및 고용이 증가한 산업분야에 세제혜택을 부여하고 일자리를 해외로 이전한 산업분야에 대한 세금공제를 제한하기 위한 제도를 신설함
- 본 예산안에서 미국 내 무역(trade) 및 사업(business)과 관련해서 지불하거나 발생한 특정비용의 20%를 세액(income tax)에서 공제하는 방안을 제안함

- 군사기지 이전(military base closure), 공장폐쇄(plant closures)와 대규모 해고(layoffs) 등으로 인해 실직자가 발생한 지역에 일자리 창출을 목적으로 제조지역 세액공제(Manufacturing Communities tax credit)를 신설함
- 2012년부터 2014년까지 3년 동안 승인된 일정한 요건을 갖춘 투자에 약 20억달러의 세액공제를 적용할 예정임



〈표 4〉 국내 투자촉진 및 일자리 창출

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
국내 투자 및 고용증대를 위한 세제유인과 해외 일자리 이전 제한규정의 신설	-	8	8	8	8	8	9	10	10	10	11	40	90
제조지역 세액 공제의 신설	-	19	103	242	394	517	617	702	732	644	456	1,275	4,426
특정 제조활동에 대한 비용공제 제한 및 고도 기술에 대한 공제혜택 증가	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R&E 세액공제율의 인상 및 영구 적용	4,012	7,048	7,834	8,677	9,553	10,441	11,314	12,157	12,991	13,832	14,688	43,553	108,535

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함

자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

- 국내 특정 제조활동에 대한 비용공제율을 제한하고 일부 고도기술 활동에 대해서는 공제혜택을 증가하는 규정을 신설함
  - 예산안은 특정 비제조활동뿐만 아니라 석유 및 석탄 생산과 같은 제조활동에서 발생한 비용을 불공제하는 방안을 포함함
  - 비용불공제 및 비용공제율의 상향 조정 효과가 상쇄되므로 본 규정의 적용으로 인해 재정적자는 변동 없이 유지될 것임
- R&E(Research and Experimentation) 세액공제율을 높이고 제도를 영구화함으로써 기업의 혁신을 장려하고 연구 분야에 꾸준히 투자하는 기업에 보상할 예정임
  - 현행 제도에서 납세자는 과거 평균 3년간 지출한 비용의 50%를 초과해서 지출한 특정 연구개발비의 14%를

R&E 세액공제액으로 선택할 수 있음

- 본 예산안에서 세액공제율을 현행 14%에서 17%로 3%p 인상하고 제도를 영구화하는 방안을 발표함
- 본 예산안의 적용으로 향후 10년 동안 1,090억달러에 상당하는 세금혜택이 있을 것으로 예상됨

- 특정지출공제의 한도는 〈표 4〉와 같이 개정될 예정임

라. 소규모 사업자를 위한 조세 감면

- 특정 자격을 갖춘 소규모 기업 주식에 투자하는 투자자에게 적용되는 자본이득세를 영구적으로 폐지함
  - 이 예산안은 특정 소기업에 투자하는 투자자에게 적용되는 자본이득세를 완전히 폐지하자는 대통령의 제안을 영구히 한 것임
  - 이는 소규모기업 일자리법(Small Business Jobs Act)의 일부로서 시행되어 왔고 2011년 12월 감세

법안에 대한 타협안으로서 확장 시행된 바 있음

- 또한 투자소득은 최저한세(Alternative Minimum Tax)의 적용대상에서 배제시킴
- 자본이득세를 완전히 제거함으로써 투자자가 보다 장기적인 관점에서 투자를 가능하게 함
- 본 제도를 영구화할 경우 소규모기업 투자자에게 향후 10년간 80억달러의 세제혜택이 주어질 것으로 예상함

- 소규모 사업자의 사업개시비용의 공제한도 금액을 두 배로 인상함
  - 현행법에서는 일반적으로 사업개시 비용이 사업개시 연도에 5천달러까지 비용으로 공제되고 남은 잔액은 이후 분할 상각하여 인식하도록 규정하고 있음
  - 예산안에서는 사업개시 연도에 사업개시비용을 1만 달러까지 즉시 비용화할 수 있도록 함
    - 2010년 한 해 동안만 사업개시비용의 첫 해 상각한도를 1만달러로 인상한 바 있으며 예산안은 이를 영구화 하자는 방안임
  - 이러한 제도의 도입으로 소규모 사업자는 향후 10년

간 30억달러의 혜택을 얻을 것으로 예상함

- 소규모 사업자의 건강보험 세제혜택의 범위를 확대하고 세액공제 계산방식을 간소화함
  - 의료개혁법(The Affordable Care Act)에서는 2010년부터 적용되는 새로운 세액공제제도를 창설한 바 있음
    - 의료개혁법에 의하면, 자격을 갖춘 고용주는 자기 고용인들의 건강보험에 대한 지급보험료의 25%(2014년까지 50%로 상향 예정) 상당액을 세액 공제받을 수 있음
  - 개정안에서는 세액공제 적용대상이 되는 고용주의 범위를 확대함
    - 고용 근로자 수 기준이 기존에는 '25인 이하' 였으나 개정안에서는 '50인 이하' 로 변경함
  - 또한 개정안에서는 세액공제의 적용을 위한 요구조건을 폐지하여 계산방식을 간소화함
    - 자격을 갖춘 고용주가 각각의 고용인에 대하여 일정한 비율의 보험료를 지급해야 한다는 요구조건은 폐지하였고, 또한 고용주의 입장에서 평균 건강보험료

〈표 5〉 소규모 사업자를 위한 조세 감면에 따른 재정적자 증가

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
소규모기업 투자에 대한 자본이득세 면제	-	-	-	-	-	214	619	1,018	1,525	2,079	2,536	214	7,991
사업개시비용 공제한도 확대	76	322	316	313	311	310	307	302	299	297	296	1,572	3,073
건강보험료 세액공제 확대 및 간소화	512	1,077	1,777	2,168	1,987	1,672	1,409	1,215	1,101	981	774	8,681	14,161

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함  
 자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조



에 근거한 세액공제 금액 상한선 기준도 폐지함

- 이러한 제도를 시행할 경우 소규모 사업자에게 향후 10년간 140억달러의 세제혜택이 주어질 것으로 예상됨

마. 부유층·고소득층에 대한 감세정책의 철회

- 연간 25만달러의 소득을 얻는 가구에 대한 소득세 감세 정책을 종료하고 유산세 및 증여세 수준을 상향 조정함
  - 과거 10년 동안 미국의 최고 부유층에게 대규모의 감세정책을 시행하였음
    - 소득이 100만달러가 넘는 가구에 적용되는 이러한 감세정책의 규모는 연평균 10만달러 이상이며 이 제도의 계속 적용으로 인해 조세체계의 불공정성이 야기되어 현 재정상황을 고려할 때 유지하는 것이 적절하지 않음
    - 2010년말 대통령은 중산층에 대한 감세정책의 유지 및 경기부양을 위한 타협안으로 고소득층에 대한 일시적인 감세 확대 정책을 받아들였으나 이는 경제성장에 있어서 효과를 거두지 못한 것으로 평가됨
    - 이러한 고소득층 감세를 계속 유지하게 된다면, 차입을 늘리거나 중산층에 대한 증세를 하거나 노년층이나 취약계층에 대한 예산을 축소하여야 함
  - 개정안은 고통분담의 일환으로 연간 25만달러 이상의 소득을 얻는 부유층 가구에 대해 2001년 및 2003년에 시행되었던 소득세 감세정책을 종료하는 방안을 제안함
    - 또한 배당소득에 대해서도 연소득 기준 기혼 납세

자의 경우 25만달러 이상, 독신인 경우 20만달러 이상일 경우 일반소득과 동일하게 과세하도록 함

- 또한 유산세 및 증여세의 수준을 2009년으로 회복시켜 대규모 유산에 대한 적절한 과세가 이루어지도록 함
- 2012년 말에 이러한 감세정책을 종료할 경우 향후 10년간 1조달러에 달하는 재정적자의 증가를 피할 수 있을 것으로 기대됨

- 제항목별 비용공제와 소득비과세의 수준을 과세소득의 28%로 제한하여 조세지출을 제한함
  - 본 개정안은 고소득 가구에 대한 조세지원을 28% 이하 수준으로 제한하고자 하는 것임
  - 이 수준은 레이건 행정부 후반기 수준과 동일함
  - 본 개정안은 미국 일자리법(The American Jobs Act)에 입법근거를 둠
  - 규제대상이 되는 주요 항목으로는 비과세되는 국채나 지방채 이자, 비과세되는 퇴직연금 계정 분담금, 비과세되는 사용자 부담분 건강보험료, 국내 생산활동에 귀속되는 소득에 대한 비용공제항목 등이 있음
  - 이 제도의 도입으로 향후 10년간 5,800억달러의 재정수지가 증가될 것으로 기대됨
- 헤지펀드 매니저와 이와 유사한 투자서비스 제공자에 대한 과도한 투자이익분배금(carried interest)<sup>4)</sup>에 대한 조세상 허점(loophole)을 제거함
  - 기존에 과세하기가 어려웠던 투자파트너십의 투자이익분배금(carried interest)에 대하여 개정안에서는 자본이득세와 동일한 세율로 과세하도록 규정함

4) 'Carried interest'란 헤지펀드나 사모펀드 등과 같은 변형적인 투자형태에 있어서, 해당 매니저가 파트너십에 기여한 부분보다 초과하여 지급받게 되는 투자펀드의 이익분배금을 소유하는 것을 의미함

〈표 6〉 부유층·고소득층에 대한 감세철회에 따른 재정적자 증가

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
부유층에 대한 소득세 감세정책 종료	-	-56,333	-51,066	-62,901	-76,413	-85,895	-91,516	-97,063	-102,792	-109,033	-115,850	-332,608	-848,862
상속세 및 증여세법 개정	-105	-1,132	-10,264	-11,735	-12,871	-14,123	-15,510	-16,996	-18,539	-20,243	-21,881	-50,125	-143,294
고소득층 비용 공제 및 비과세 한도 축소	-	-27,096	-43,935	-47,457	-51,764	-57,015	-62,263	-66,736	-71,195	-75,899	-80,837	-227,267	-584,197
Carried Interest에 대한 과세	-	1,287	-1,935	-1,918	-1,703	-1,426	-1,165	-1,106	-1,171	-1,017	-768	-8,269	-13,496
회사 전용기 등에 대한 특별감가상각 폐지	-	-54	-174	-268	-304	-367	-376	-278	-162	-119	-114	-1,157	-2,206

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함  
 자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

- 다만, 이 적용세율은 미국 중산층이 그들의 소득에 대해 부담하는 세율보다는 낮음
- 이러한 제도의 개선으로 향후 10년간 130억달러의 재정수지 증가가 예상됨

- 회사 전용기나 일반 여행용 비행기 구입에 대한 특별 감가상각제도를 폐지함
  - 현행법에서는 상업적인 목적이나 계약상 여객, 화물 운송에 사용되는 비행기의 경우 7년에 걸쳐 감가상각하고, 그 외 비행기는 5년에 걸쳐 감가상각하는 것으로 규정함
  - 개정안에서는 회사 전용기나 일반 여행용 비행기의 경우 적용되었던 특별감가상각제도(5년 상각)를 폐지하고 7년에 걸쳐 감가상각하도록 함
  - 이러한 개정안의 효과는 향후 10년간 20억달러에 이를 것으로 예상됨

바. 국제거래 관련 조세제도 개정

- 무형의 자산이나 소득에 대한 이전가격조정행위 (Transfer Pricing Abuse)에 대한 규제를 강화하기 위한 방안을 마련함
  - 오바마 행정부는 자산이나 소득을 해외로 이전시키는 이전가격조정행위의 유인을 제거하고자 함
    - 이전가격조정행위란 다국적기업이 가공의 낮은 가액으로 자산 등을 해외의 조세피난처에 소재한 자회사로 이전시키는 것을 의미함
    - 이러한 이전가격조정행위는 정당한 가액으로 거래했을 경우 부담하여야 할 세금을 회피함으로써 이익을 해외로 이전시키는 효과를 가져옴
  - 개정안은 저작권이나 상표권과 같은 무형의 자산을 해외에 이전함으로써 얻는 과도한 이익은 미국에서 과세할 것이라는 내용을 담고 있음
  - 개정안이 시행될 경우 향후 10년간 230억달러 이상의 재정적자 감소 효과를 얻을 것으로 예상됨



〈표 7〉 국제거래 관련 조세제도 개정에 따른 재정적자 증가

(단위: 백만달러)

회계연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	
												2013 ~ 2017	2013 ~ 2022
무형자산 국제 이전을 통한 조세회피 방지	-	-1,498	-2,653	-2,621	-2,550	-2,460	-2,375	-2,290	-2,231	-2,178	-2,117	-11,782	-22,973
차입을 통한 해외투자시 이자비용 공제 연기	-	-3,487	-5,926	-6,156	-6,420	-6,693	-3,436	-1,215	-1,258	-1,306	-1,356	-28,632	-37,253
여타 국제조세 관련 개정	-	-4,505	-7,660	-8,017	-8,410	-8,812	-9,203	-9,576	-9,948	-10,371	-10,794	-37,454	-87,296

주: 음수(-)는 재정적자 감소를 의미함

자료: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview> 참조

- 차입을 통한 해외투자 진행시 차입 이자비용에 대한 공제를 10년간 연기하는 방안을 고려함
  - 개정안에서는 차입 해외투자에 따른 조세이득을 제거하기 위해 해외 투자자에게 적용되는 이자비용 공제를 향후 10년간 연기함
  - 현행법에서는 미국에서 자금을 차입한 후 해외에 투자하는 경우 사업비용으로서 이자비용의 공제가 허용됨
  - 이러한 기업이 해외투자에 대해 미국 세금을 거의 또는 전혀 부담하지 않더라도 이자비용 공제를 적용받을 수 있다는 부당한 점이 있음
  - 이러한 국제조세 개혁으로 향후 10년간 370억달러를 확보할 수 있을 것으로 예상됨

- 개정된 이월결손금 공제규정은 2011년 1월 1일부터 소급하여 적용됨

- 변경 전 규정에 따르면, 이월결손금은 5년간 이월하여 미래에 발생할 과세소득을 공제할 수 있음
  - 공제되는 이월결손금의 공제한도는 없음
  - 다만, 사업개시 후 첫 3년 동안에 발생한 이월결손금에 대해서는 공제하지 않음
- 개정된 규정에 따르면, 이월결손금의 이월공제 규정이 폐지되고 당기 과세소득의 80%에 해당되는 금액만 공제됨
  - 하지만 이 규정이 이미 2010년 이전에 발생한 이월결손금에도 적용되어야 하는지 여부가 불확실함

## 2. 이탈리아의 이월결손금 규정 개정

- 이탈리아 과세당국은 2006년 이전에 발생한 이월결손금에 대해서도 변경된 공제규정의 적용됨을 확인하는 시행령(Law Decree 98/2011)을 2012년 1월 25일에 개정하여 공포함

- 시행령(Law Decree 98/2011)에 따르면, 2010년 12월 31일 현재 공제되지 않고 남은 이월결손금 잔액은 추가로 공제되지 않는 것임

### 3. 프랑스의 2012 재정법 발표

- 프랑스 의회는 2011년 12월 29일에 법인세율과 소득세율의 인상이 포함된 2011년 재정법 개정안과 2012년 개정법을 승인함
  - 주요 내용은 아래와 같음

#### 가. 법인세

- 매출액이 250만유로를 초과하는 법인에 대해서는 현행 33.33%에서 36.1%로 법인세율을 인상함
  - 인상된 법인세율은 2011년과 2012년 과세연도만 적용됨
- 주식취득을 위해 차입한 금융비용의 공제요건에 관한 규정이 신설되었으며, 공제요건을 충족하지 못할 경우 주식취득을 위해 차입한 금융비용은 공제되지 않음
  - 공제요건 : 그 주식의 취득과 관련한 의사결정이 실제로 ① 취득회사나 동일한 경제실체에 속하고 프랑스에서 설립된 회사에 의해서 내려져야 하고, ② 인수대상회사가 취득회사나 그의 특수관계자에 의해서 통제되어짐을 입증하여야 함
- 동일한 기업집단 내에서 주식을 거래함으로써 인해 발생하는 단기의 자본이득에 대한 과세이연이 폐지됨
  - 현행 규정 : 단기자본이득의 경우 과세가 이연됨
  - 단기의 자본이득 : 보유기간 2년 이내에 거래로 인해 발생한 자본이득

#### 나. 소득세

- 과세소득이 25만~50만유로인 거주자에 대해서는

3%의 부가세(surtax)가 부과되고 과세소득이 50만유로를 초과하는 거주자에 대해서는 4%의 부가세가 부과됨

- 이 부가세는 2011년부터 적용되며 재정적자가 회복될 때까지 지속됨

- 배당소득에 대한 원천징수세율을 인상함
  - 배당소득에 대한 원천징수세율은 19%에서 21%로 인상됨
  - 비거주자에 대한 표준 원천징수세율은 25%에서 30%로 인상됨
  - EU 회원국 등에 거주하는 자에 대한 경감 원천징수세율은 19%에서 21%로 인상됨

- 8년간 보유한 유가증권 중 특정한 요건을 충족한 경우 그 유가증권의 처분으로 인한 자본이득을 과세에서 제외하는 규정이 신설됨

- 특정 요건은 아래와 같음
  - ① 보유자와 그의 특수관계자가 합쳐서 최소 10%의 지분율을 8년간 보유
  - ② 유가증권 발행 회사는 EU 안에서 법인세를 부담하여야 하고 포트폴리오투자를 위한 사업을 행하여서는 아니 됨
  - ③ 주식의 처분으로부터 얻은 이득의 최소 80%를 기업이 발행한 유가증권 등에 재투자하여야 함
  - ④ 납세자나 그 납세자의 가족이 5년 동안 유가증권 발행 회사의 임원 등이 되어서는 아니 됨



## | 정책 흐름 |

- 글로벌 금융위기 이후 주요국 재정건전화 동향
- 한·미 FTA 발효로 국민이 얻는 세금인하 혜택
- 세계은행이 제안한 중국 6대 발전전략과 시사점

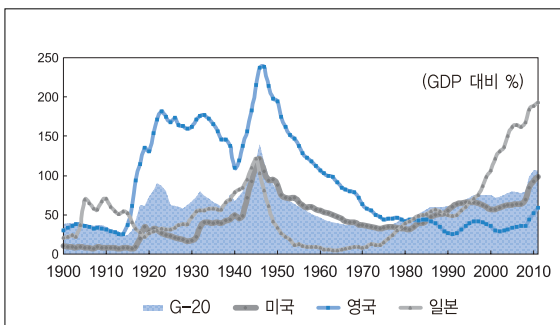
# 글로벌 금융위기 이후 주요국 재정건전화 동향

\* 본 자료는 2012년 3월 15일 기획재정부 재정기획과에서 발표한 「글로벌 금융위기 이후 주요국 재정건전화 동향」의 전문입니다. (편집자 주)

## I. 주요국 국가채무 동향

- 글로벌 금융위기 이후 경기부양조치, 경기둔화에 따른 세수감소, 금융기관 지원 등으로 인해 주요 선진국 재정이 급속히 악화
- OECD 평균 GDP 대비 국가채무비율은 '07년 73%에서 '11년 102%로 약 30%p 급등, 2차 세계대전 이후 최고 수준에 육박
  - 특히, 일본의 '11년 국가채무비율은 212%로 세계 최고 수준이며, 1900년 이후 가장 높았던 '47년 영국 수준(248%)에 근접

주요국 국가채무 추이



\* 출처: IMF Fiscal Monitor Database, 美 재무부, 英 재무성, 日 재무성

- 최근 연구결과\*에 따르면, 국가채무비율이 90%를 넘어설 경우 국가채무가 경제성장에 현저히 부정

적인 영향\*\*을 야기

\* Growth in a Time of Debt (Reinhart & Rogoff, '10. 1월)

\*\* 90% 초과 선진국들의 실질성장률은 30% 미만 국가들 대비 약 2%p 낮은 수준

- EU와 IMF는 선진국의 국가채무비율 적정수준을 GDP 대비 60% 이내로 제시\*(EU: 안정성장협약, IMF: Fiscal Monitor)

\* OECD 31개국 중 이 기준을 만족하는 국가는 한국, 스웨덴 등 11개국에 불과

⇒ 재정건전성 회복이 주요 선진국의 최우선 과제로 대두

## II. 주요국 재정건전화 동향

### 1. 미국

#### ① 재정 동향

- '07년 서브프라임 사태로 재정적자 급증 → 2차 대전 이후 사상 최고치를 기록(일반정부\* 재정수지: '09년 △11.6%, 국가채무: '11년 97.6%)

\* 중앙(연방)정부+지방정부

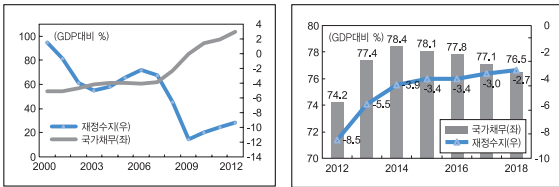
#### ② 재정건전화 목표

- '12년~'18년간 지출증가율을 수입증가율보다

5.4%p 낮게 유지

’18년 연방정부 재정수지는 △2.7%, 연방정부채무는 76.5%로 감축

재정수지 및 국가채무 추이      재정건전화 목표



\* 출처: OECD(11. 11), 일반정부 기준      \* 출처: 美 OMB(12. 2), 연방정부 기준

3 재정건전화 방안

- **(재정규율 강화)** PAYGO원칙\*의 재도입 및 영구적 법제화(10. 2)
  - \* 의무지출 증가나 세금감소를 가져오는 법령 제정시 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출토록 의무화, 위반시 다른 의무지출을 일률 삭감
- **(재정적자 감축)** 채무한도 증액 합의(Budget Control Act, '11. 8)를 통해 향후 10년간 재정적자를 2.1조~2.4조달러 감축 계획
  - 오바마 정부는 '13년 예산안에서 국방비 등 지출 억제와 고소득층 소득세 인상 등으로 10년간 4조달러의 적자 감축 계획 제시(12. 2)

2. 영국

1 재정 동향

- '08년 금융위기, 부동산 버블 붕괴로 최근 4년간 GDP 대비 일반 정부 국가채무가 두 배 가까이 급증('07년 47.2% → '11년 90.0%)

2 재정건전화 목표

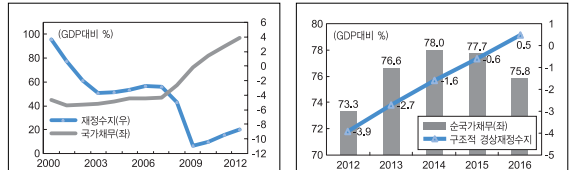
- '16년에 구조적 경상재정수지\* 흑자 달성, 순국가채무\*\*는 감소 추세로 전환하여 '16년 GDP 대비

75.8% 달성

\* 공공부문의 (경상수입-경상지출)-자동안정화 장치(실업수당 등)

\*\* Public Sector Net Debt: 공공부문 총부채 - 유동성 자산

재정수지 및 국가채무 추이      재정건전화 목표



\* 출처: OECD(11. 11), 일반정부 기준      \* 출처: 英 재무성(11. 11), 공공부문 기준

3 재정건전화 방안

- **(재정법률 개편)** 새로운 재정법 제정(11. 3) → 재정건전화 목표 상향조정\* 및 예산책임증\*\* 설립을 통한 재정목표 관리 강화
  - \* (중진) 구조적 재정적자를 '15년까지 매년 감축 → (변경) 5년 내 흑자 달성
  - \*\* 경제·재정 전망 및 재정준칙·목표 이행 성과 평가를 수행하는 독립적 기구
- **(재정적자 감축)** 공공부문 임금인상 억제, 자녀수당 동결 등 복지지출 감축, 은행세율 및 부가가치세율 인상 등 추진
  - \* '12년~'16년간 총 5,290억£(지출 4,080억£, 세입 1,630억£) 절감 계획
- **(사회보장 개혁)** '11년 중기재정계획(Spending Review)을 통해 향후 5년간 420억£ 규모의 복지 지출 감축을 위한 개혁방안 수립
  - \* 복지 급여체계 통합, 국민연금 수급 개시연령 상향조정(65세 → '20년 66세) 등

3. 프랑스

1 재정 동향

- '80년대 이후 경기침체, 사회보장지출 증가로 국가

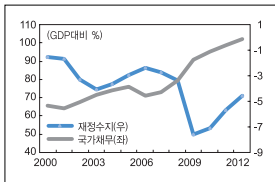
채무 꾸준히 증가, '08년 글로벌 금융위기로 재정 건전성 급격히 악화

- '11년 GDP 대비 일반정부 재정수지는  $\Delta 6.1\%$ 로 '75년 이후 36년 연속 적자 기록, 국가채무는 100%에 근접(98.6%)

**2 재정건전화 목표**

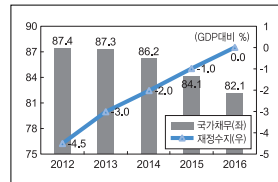
• 일반정부 재정수지는 '16년 균형 달성, 국가채무는 '12년 (GDP 대비 87.0%) 이후 감소 추세로 전환

**재정수지 및 국가채무 추이**



\* 출처: OECD('11. 11), 일반정부 기준

**재정건전화 목표**



\* 출처: 佛 재무성('11. 12), 일반정부 기준

**3 재정건전화 방안**

- **(재정준칙 강화)** 제로증가율 원칙\* 및 조세지출원칙\*\* 도입
  - \* 연금 및 채무상환비용을 제외한 정부지출 증가율을 0%로 제한
  - \*\* 새로운 조세지출 신설시 여타 지출 삭감 의무화, 조세지출 일몰기한 제한(4년)
- **(재정적자 감축)** 의료지출 증가율 제한('12~'15년 2.5%), 지방정부 보조금 동결('11~'13년), 고소득층 소득세 및 자본이득세 인상 등
  - \* 소득세율: 41% → '13년까지 44%, 자본이득세율: 16% → '11년 이후 19%
- **(사회보장 개혁)** 퇴직연령(60 → 62세) 및 연금수령 개시연령(65 → 67세) 상향조정('18년까지), 공무원연금 보험료율 인상(7.9 → 10.6%) 등

**4. 일본**

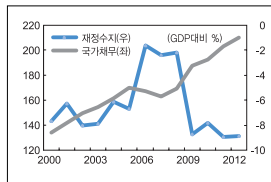
**1 재정 동향**

- '90년대의 장기불황, 고령화에 따른 복지지출 등으로 재정적자 지속 누적 → GDP 대비 국가채무가 세계 최고 수준
- '08년 금융위기, 대지진으로 '11년 국가채무는 200%대에 진입(211.7%)

**2 재정건전화 목표**

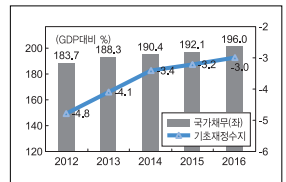
- '15년 일반정부 기초재정수지\*는 '11년 대비 절반 수준( $\Delta 3.2$ )으로 축소, 국가채무는 '15년 192.1% 달성
- \* 재정수지에서 이자지출을 제외한 수치

**재정수지 및 국가채무 추이**



\* 출처: OECD('11. 11), 일반정부 기준

**재정건전화 목표**



\* 출처: 日 재무성, 내각부('12. 1), 일반정부 기준

**2 재정건전화 방안**

- **(재정준칙 제시)** 「재정운영전략」('10. 6월)을 통해 재정운영의 5대 원칙\* 및 중기재정준칙\*\* 제시
  - \* i) PAYGO ii) 적자 감축 iii) 세출 재검토 iv) 사회보장재원 확보 v) 지방재정 안정화
  - \*\* '11년~'14년간 신규 국채발행액 및 기초재정수지 경비를 전년도 수준으로 제한
- **(재정적자 감축)** 재정사업 재검토\*를 통해 '10년 약 1조엔의 지출 감축, 지방정부 보조금 동결, 법인·상속세 등 조세감면 정비
  - \* 예산요구 단계에서 사업타당성을 제로베이스에서 검토 後 존폐 여부 결정

- 추가적인 세입확충을 위해 소비세율(5% → 10%) 및 고소득층 소득세율 인상(40 → 45%) 등 세제개편 방안 발표('12. 1월)
- **(사회보장 개혁)** 사회보장 종합개혁방안('12. 1월)을 통해 건강보험 보험료 경감, 국민연금 개편 등을 추진

## 5. EU

### 1 재정 동향

- '80~'90년대 사회복지지출 증대 등으로 재정적자가 지속 누적, '08년 글로벌 금융위기로 국가채무 급증('07년 71.8% → '11년 95.6%)
- 경상수지 악화로 인한 대외채무비율 증가, EU의 재정불균형 조정 장치 결여로 인해 재정취약국(PIIGS)을 중심으로 재정위기 도래

(GDP 대비, %)

	'95	'00	'05	'07	'08	'09	'10	'11	'12
재정수지	△7.5	△0.1	△2.5	△0.7	△2.1	△6.4	△6.3	△4.0	△2.9
국가채무	75.5	76.0	78.1	71.8	77.0	87.6	92.9	95.6	97.9

\* 출처: OECD('11. 11월), 일반정부 기준

### 1 재정건전화 목표

- **(재정목표)** 재정적자는 GDP 대비 3%, 국가채무는 60% 미만 달성(마스트리히트조약 및 EU 안정성장협약)
- **(균형재정준칙)** 매년 구조적 재정수지\* 균형 달성  
\*\*(新재정협약)

\* 경기변동분을 제외한 재정수지: 통합 재정수지 - 자동안정화 장치(실업급여 등)

\*\* GDP 대비 △0.5%까지는 균형으로 간주

### 2 재정건전화 방안

- EU정상회의('12. 3. 1~2일)를 통해 재정준칙 입법 의무화, 준칙 위반시 제재 강화 등을 담은 新재정

### 협약에 최종 합의

- \* 조약 체결국들 중 12개국 이상 승인시 '13. 1. 1일자로 발효 예정
- 재정적자 GDP 대비 3% 초과시 EU 집행위가 회원국에 대해 시정명령 및 제재금(시정명령 미이행시 GDP의 0.2%) 부과 의무
- \* 회원국들의 85% 이상이 반대할 경우에만 면제 가능
- 구조적 재정수지 균형달성 목표는 협약 발효 후 1년 이내에 각국의 헌법 또는 그와 동등한 수준의 법률에 명시 의무
- \* 미이행시 사법재판소의 재판을 거쳐 GDP의 최대 0.1% 규모 벌금 부과

## III. 향후 전망 및 시사점

### 1 향후 전망

- 유로 재정위기 등 경제 불확실성 지속 및 대내외 정치적 불안 요인 상존 → 향후 재정건전화 목표 달성이 쉽지 않을 전망
- **(미국)** 금년 11월 대선을 앞두고 버핏세 등 재정적자 감축 방안에 대한 정당 간 입장차 확대 → 정부 예산안 의회 통과 난항 예상
- **(일본)** 노다 정부의 소비세 인상안이 야당의 반대 등으로 의회 통과 불투명 → 합의 실패시 국가신용등급 추가 하락 가능성
- **(EU)** 지속적인 경기침체 상황에서 재정건전화 목표의 적절성에 대한 의문 제기 → 재정긴축과 경기침체의 악순환 가능성

\* 스페인·네덜란드: 예상보다 큰 경기하락으로 자국의 '12년 재정적자 목표 하향조정 선언 → EU와 적자감축목표 관련 갈등 예상

### 2 우리나라에 주는 시사점

- 또 다른 경제위기, 저출산·고령화, 통일 등 미래 재정위험에 선제적으로 대응하기 위해 충분한 재정여력을 확보할 필요

- 재정운영이 방만한 상태에서 재정위기로 국가채무 급증시 종전 수준 복원이 매우 어려움 → 사전에 국가채무 적정수준 관리 필요
- 재정건전화 정책과 성장잠재력 확충 등 경제성장 정책을 조화롭게 추진 → 재정건전성·성장 간 선순환 구조\* 정착 필요
  - \* 적절한 국가채무하에서 높은 경제성장 달성 → 세수 증대로 국가채무 감소

- ◇ 우리나라는 선제적·적극적 글로벌 금융위기 대응으로 재정건전성 및 성장률이 주요 선진국에 비해 빠른 속도로 회복 중
  - \* 재정수지('09 → '10, %): (OECD평균)  $\Delta 8.3 \rightarrow \Delta 7.7$   
(한국)  $\Delta 4.1 \rightarrow \Delta 1.1$
  - \* 성장률 ('09 → '10, %): (OECD평균)  $\Delta 3.8 \rightarrow 3.1$   
(한국)  $0.3 \rightarrow 6.2$
- ◇ '13년 균형재정 목표 달성을 통해 국가채무비율을 금융위기 이전 수준으로 조기 복원 추진

# 한·미 FTA 발효로 국민이 얻는 세금인하 혜택

\* 본 자료는 2012년 3월 13일 기획재정부 FTA이행과에서 발표한 「한·미 FTA 발효로 국민이 얻는 세금인하 혜택」의 전문입니다. (편집자 주)

- 3월 15일부터 한·미 FTA가 발효되면 미국산 수입상품에 대한 관세인하로 소비자들은 농축산물 및 자동차·가방류 등을 보다 값싸게 구매 가능
- 수입가 5천만원 승용차의 경우 약 4백만원, 1만원 와인의 경우 약 2천원, 10만원 가방의 경우 약 9천원의 세부담 절감효과 예상

※ 관세 인하에 따른 세부담 경감효과(예시)

구분	수입가	관세(%)		내국세(%)	세부담 효과(원)		
		발효 전	발효 후		발효 전	발효 후	경감
승용차 (2천cc 초과)	5천만원	8	4	개별소비세 8 (발효전 10) 교육세 30 부가세 10	17,122,000	13,148,800	3,973,200
와인	1만원	15	0	주세 30 교육세 10 부가세 10	6,824	4,630	2,194
가방	10만원	8	0	부가세 10	18,800	10,000	8,800
자켓	30만원	13	0	부가세 10	72,900	30,000	42,900
체리	1만원	24	0	부가세 면세	2,400	0	2,400
건포도	1만원	21	0	부가세 면세	2,100	0	2,100

주: 가상적인 수입가격에 따른 세부담 효과를 예시적으로 계산한 것으로, 수입 후 거래마진에 부과되는 부가가치세는 고려되지 않았으며, 세금인하 효과가 가격에 직접 반영되는 것은 아님

- 이와 같은 세부담 경감효과는 한·미 FTA 발효 즉시 우리나라 수입물품 9,061개(80.5%)의 관세가 철폐됨에 따른 것임
- 승용차에 대한 관세가 8%에서 4%로 인하, 2016

년부터 철폐

- ☞ 배기량 2000cc 초과 승용차에 대한 개별소비세가 10%에서 연차적으로 인하여 2015년부터 5%로 과세
- 체리(24%), 포도주스(45%), 건포도(21%), 와인(15%), 의류(13%), 가방류(8%) 등 즉시철폐
- 레몬(30%), 오렌지주스(54%), 생삼겹살(22.5%), 맥주(30%) 등 단계적 철폐
- 미국에서 보내는 특송화물은 물품가격 200달러까지 관세 면제

- 한편, 미국의 관세율 인하로 일본·중국 등에 비해 우리나라 기업의 자동차부품, 섬유, 전기·기계 등의 가격경쟁력 개선 기대
- 미국은 자동차부품인 볼트·너트(5.7~12.5%), 브레이크 패드(2.5%), 에어백(2.5%), 양말(13.5%) 등 8,628개(85.5%) 품목의 관세 즉시 철폐
- 대미 수출시 부과되는 물품취급수수료\*(수입가격 2천달러 이상 0.21%, 2천달러 미만 2달러 등)도 철폐

\* 연간 8천만달러 추정

- (취약부분 조세지원 대책) 대외개방 확대에 대응, 상대적으로 취약한 농수산업 및 농어민들의 경쟁력 제고를 위해 피해보전직불제 등 재정지원(24.1

조원)\*과 더불어 각종 조세지원(29.8조원)도 강화

\* 무역조정지원제도발동요건 완화, 축산·감귤 등 피해산업 지원 확대, 농업생산기반시설 투자 확대, 임차농 보호 확대 등

### I. 대미 수입물품 세금인하 효과

- 농축산물 및 자동차·가방류 등에 대한 관세가 철폐됨에 따라 우리나라 소비자들은 더욱 값싸게 제품을 구매할 수 있습니다.

#### 1 장바구니 부담 경감

- 미국산 농축산물에 대한 관세가 인하되어 더욱 저렴한 가격으로 체리·오렌지 등 과일과 돼지고기를 즐길 수 있게 됩니다.

품 목	관세율	
	현행	발효 후
오렌지	50%	- 9월~2월 : 0%(2500톤), 50%(2500톤 초과) * 기준물량 매년 변경 - 3월~8월 : 30%
레몬	30%	2년 단계적 철폐(15 → 0%)
체리	24%	0%
건포도	21%	0%
포도주스	45%	0%
오렌지주스	54%	5년 단계적 철폐(43.2 → 32.4 → ...)
생삼겹살	22.5%	10년 단계적 철폐(20.2 → 18.0 → 15.7%...)
닭고기 (닭다리, 날개, 가슴살)	18%~20%	- 신선·냉장육 : 10년 단계적 철폐(16.2 → 14.4 → 12.6%...) - 냉동육 : 다리(10년 단계적 철폐), 가슴·날개(12년 철폐)
와인	15%	0%
맥주	30%	7년 단계적 철폐(25.7 → 21.4 → 17.1%...)
의류	13%	0%
가방류	8%	0%

- 또한, 감자, 옥수수, 대두 등에 대한 관세부담도 크

게 경감되어 국내 소비자들이 이에 따른 혜택을 볼 것으로 기대됩니다.

품 목	관세율	
	현행	발효 후
식용감자	304%	0%(3천톤), 304%(3천톤 초과) * 기준물량은 매년 변경
칩용감자	304%	- 12~4월: 0% - 5~11월: 7년후부터 8년 단계적 철폐
대두	487%	0%(1만톤), 기본세율(1만톤 초과) * 기준물량은 매년 변경

#### 2 승용자동차 구입 및 유지 부담 경감

- 승용자동차에 대한 관세가 인하되어 미국산 자동차의 가격인하를 기대해 볼 수 있습니다.

품 목	관세율	
	현행	발효 후
승용자동차	8%	4년간 4%, 5년 이후 무관세

- 승용자동차에 대한 개별소비세 및 자동차세가 인하되어 자동차 가격인하 효과 및 유지비용 부담이 절감됩니다.

#### 승용자동차 개별소비세 인하

	1000cc	1000cc 초과 2000cc 이하	2000cc 초과
현행	면제	5%	10%
변경	면제	5%	발효(D) 8%, D+1년 7%, D+2년 6%, D+3년 5%

#### 자동차세 인하

구 분	800cc이하	801~1000cc	1001~1600cc	1601~2000cc	2000cc초과
현행(cc당)	80원	100원	140원	200원	220원
변경(cc당)		80원	140원		200원

## 2 특송화물 간이통관 기준 상향적용

- 미국으로부터 배송받는 특송화물\*은 물품가격 200달러까지 관세를 면제\*\*하여 인터넷 등으로 미국 물품 구매시 부담이 완화됩니다.

\* 자가사용물품 또는 상업용건품으로서 페덱스 등 특송업체가 운송하는 물품

\*\* 미국 외 국가의 경우 관세법(\$254의2)에 따라 100달러 이하 수입신고(관세) 면제

## II. 대미 수출물품 특혜관세 혜택

- 미국의 관세율이 인하되면 우리나라의 주력 수출 품목인 자동차부품, 섬유, 전기·기계 등 대미 수출이 증가할 것입니다.
- 우리 중소기업 제품의 미국 관세는 0~17% 수준으로 제조업 평균관세보다 높은 수준이므로 관세철폐는 우리 중소기업의 가격경쟁력 확보에 큰 도움이 될 것입니다.

### 주요 자동차부품 수출증가 전망

품목명	관세율		증가사유
	현행	발효시	
볼트·너트	5.7~12.5%	0%	가격경쟁력 제고
자동차 공조용부품	0~2.5%	0%	가격경쟁력 제고
냉간단조부품 (엔진블록, 피스톤 등)	0~2.5%	0%	중국산 대비 가격 열위 보강, 일본산 대비 가격 우위 강화
브레이크 패드	2.5%	0%	가격경쟁력 제고
에어백	2.5%	0%	중국산 품질 문제로 반사이익 기대

## 주요 섬유제품 수출증가 전망

품목명	관세율		증가사유
	현행	발효시	
폴리에스터 섬유	4.3%	0%	면화가격 급등으로 수요급증
여성용 드레스	14.9%	0%	국내로 생산기반 이전이 용이
인조섬유 편직물	17.2%	0%	면화가격 급등으로 수요 증가
양말	13.5%	0%	가격경쟁력 제고

- 중소기업의 직접수출뿐만 아니라, 대기업 납품 증대를 통한 간접수출 증대 효과도 기대됩니다.

\* 기은경제연구소: 중소기업의 54.7%가 한·미 FTA의 가장 큰 기회요인으로 납품업체의 대미 수출확대를 지적

- 미국이 모든 수입물품에 부과하는 물품취급 수수료를 철폐하여 중소기업의 부담이 완화됩니다.(연간 8,000만달러 수준 추정)

## III. 취약부문 조세지원 대책

- 한-미 FTA에 따른 국내보완대책에 면세유 지원, 영농기자재 세제지원 등 농어가 경영안정 및 경쟁력 강화를 위한 다양한 세제지원제도를 마련하였습니다.

### 1 농축산물 특별긴급관세제도 운용

- 한·미 FTA에 따른 국내산업보호를 위해 미국산 물품 수입 급증시 관세인하적용 중지 등의 긴급관세조치 및 농림축산물에 대하여 특별긴급관세를 부과할 수 있도록 하였습니다.

\* 쇠고기, 돼지고기, 양파, 마늘, 고추, 감자분, 보리, 옥수수, 사과, 생강, 인삼, 설탕, 참깨, 참기름, 땅콩, 팥, 녹두, 고무마, 녹차, 메밀, 울무 등

### 2 면세유 지원

- 농어업용 면세유 지원 기간을 연장('12. 6월 → '15.

12월)하였고, 공급대상을 확대하여 생산비 지원을 통한 농어가의 경영부담을 낮추었습니다.

\* 농업용곡식기(1톤 미만), 화식(火食) 사료배합기, 농업용 1톤 트럭을 추가, 농업용로더 2톤 미만에서 4톤 미만으로 확대

### 3 영농기자재 세제지원

- 농어가 경영부담 완화를 위해 사료, 비료, 농약, 농어업용 기자재 등에 대한 부가세 영세율 제도를 연장('11. 12월 → '14. 12월)하였고
- 영세율 적용대상 기자재를 추가하였습니다.(129종 → 134종)
- \* 동력이앙기 부속작업기(벼직파기, 측조시비기, 중경제초기, 약제살포기, 자동써레)

### 4 비과세 부업소득 범위 확대

- 비과세되는 농어업인의 부업소득 대상에 연근해·내수면 어업을 포함하고 가축 공제두수 및 부업소득 금액을 늘렸습니다.
- 가축별 공제 두수를 소, 젓소는 50마리(중전 30마리), 돼지는 700마리(중전 500마리)로 상향조정하였습니다.
- 어업소득 비과세 대상을 현행 양식어업에서 연근해·내수면 어업까지 확대하였습니다.
- 공제두수를 초과하는 가축에서 발생하는 축산소득과 어업 등 기타 부업소득을 합한 총소득에서 추가로 공제하는 비과세 소득금액도 중전 1,800만원에서 2,000만원으로 상향 조정하였습니다.

### 5 수입사료 무관세 확대

- 기본 세율보다 낮은 할당관세가 적용되는 사료품목을 현행 11개에서 22개로, 무관세 적용 품목도 16개로 늘려 축산농가의 사료비 부담을 완화하였습니다.
- \* 기존(11개) : 옥수수, 비트펄프, 매니옥펠리트, 유장, 동식물성 유지, 겔보리, 대두, 대두박, 주정박, 근채류, 면실

추가(11개) : 귀리, 매니옥칩, 유채, 밀짚, 알팔파, 당밀, 밀기울, 면실박, 아자박, 팜박, 면실파(밀줄 품목은 무관세 적용 품목)

### 참고 對미 교역현황 및 주요 수출입물품

- '11년 기준, 미국은 중국에 이어 우리나라의 2대 수출시장\*이며, 116억달러의 무역수지 흑자 시현
- \* 우리나라 수출(2011, 억달러) : (對중) 1,342, (對미) 562, (對일) 397

#### ■ 對미 수출입 추이

(단위: 억달러)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증감률
수출	432	458	464	376	498	562	12.8%
수입	337	372	384	290	404	446	10.3%
무역수지	95	85	80	86	94	116	23.4%

#### ■ 對미 10대 수출입 품목현황

(단위: 억달러)

품 목	수 출			순 위	수 입			
	2010	2011	비중		품 목	2010	2011	비중
승 용 차	66	86	15.4	1	집적회로 반도체	30	38	8.6
무선전화기	79	81	14.4	2	반도체제조용장비	32	23	5.1
자동차부품	41	50	8.9	3	사 료	17	18	4.1
집적회로반도체	34	24	4.3	4	항 공 기	18	15	3.4
제트유및등유	24	15	2.7	5	고 철	12	14	3.2
타 이 어	12	15	2.7	6	항공기부품	15	14	3.0
철 강 관	10	15	2.6	7	유 연 탄	5	13	2.9
기 초 유 분	7	11	2.0	8	가 축 육 류	6	12	2.6
섬 유 기계	11	11	2.0	9	곡 류	7	10	2.3
냉 장 고	9	10	1.8	10	기타정밀화학원료	9	10	2.3
소 계	293	319	56.8	-	소 계	151	167	37.6
총 계	498	562	100.0		총 계	404	446	100.0

\* MTI 4단위 기준

# 세계은행이 제안한 중국 6대 발전전략과 시사점

- China 2030 보고서를 중심으로 -

\* 본 자료는 2012년 3월 8일 기획재정부 전략기획과에서 발표한 「세계은행이 제안한 중국 6대 발전전략과 시사점」의 전문입니다. (편집자 주)

## 요약

- **(배경)** 세계은행 졸릭(Zoellick) 총재가 중국 지도부에게 장기전략보고서 작성을 제안하고, 리커창 부총리의 승인 아래 작성
  - 대외적으로는 졸릭 총재가 제안·발표한 형태이나, 비공식적으로는 중국의 개혁론자들이 공신력 있는 세계은행의 파급력을 빌리고자 시작한 것으로 분석(Economist, 3. 3일)
- **(글로벌 트렌드와 리스크)** 중국은 ①신흥국 부상, ②글로벌 거버넌스 재편, ③기술혁신 등을 핵심 글로벌 트렌드로 보면서
  - 중국 경제의 리스크 요인으로 ①중진국 함정 등 성장세 둔화, ②소득 불평등, 중산층 확대 등 사회적 위험, ③환경·에너지 문제, ④무역마찰 등 대외적 위험을 제시
- **(6대 전략)** 중국이 중진국 함정을 피하고 2030년까지 고소득국가로 성장하기 위한 6대 전략을 제시
  - ① 시장경제를 위한 구조개혁 : 국영기업 독점 개혁, 자본·토지·노동 등 생산요소시장 효율화
  - ② 혁신 가속화 : 국내외 R&D 네트워크 구축,

민간기업 R&D 확대

- ③ 녹색성장 : 시장 인센티브 확대, 조달시장 녹색기준 도입 등
  - ④ 기회균등과 사회보장 : 취약계층에 대한 공공 서비스를 확대하되, “선진국 함정(high-income trap)”을 경계
  - ⑤ 재정시스템 강화 : 정부지출구조 개편(인프라 투자 축소, 환경·보건 투자 확대), 세입구조 다양화
  - ⑥ 전 세계와 호혜적 관계 : 자유무역과 해외투자 확대, 기후변화, 국제원조 등 글로벌 이슈에 대한 협력 강화
- **(시사점)** G2를 넘어 세계최대 경제대국을 향한 중국 지도부의 강력한 개혁의지에 주목할 필요
    - 중국경제 장기전략 방향에 따른 우리 경제의 리스크 관리 및 적극적인 기회창출이 중요\*

\* (예) 성장둔화에 따른 대중 수출의존도 축소, 환경·복지 지출 확대, 서비스시장 개방 등에 따른 새로운 시장 선점 등

## I. China 2030 보고서 발간 경위

### ① 발간 경위

- 공식적으로는 WB 졸릭 총재가 WB-중국 협력 30주년 기념식(2010, 베이징)에서 중국 지도부에게 중국 장기전략 연구를 제안하고 리커창 부총리가 수락하는 형태
- WB와 중국 국무원 산하 개발연구원 공동으로 연구·작성 후 졸릭 총재가 2. 27일 베이징에서 대외 발표
- 비공식적으로는 중국의 개혁론자들이 개혁추진을 위해 공신력 있는 세계은행의 파급력을 빌리고자 WB에 아이디어를 제공·시작한 것으로 알려짐 (Economist, 3. 3일 등)

### ② 평가

- 등소평이 개혁·개방에 박차를 가한 남순강화 20주년이자 중국 지도부가 교체되는 해에 발표된 만큼, 차기 중국 지도부에게 개혁 청사진을 건의하는 상징성을 지니는 것으로 평가
- 베이징 컨센서스의 핵심요소인 정부·국영기업 주도 경제체제에 대한 개혁과 중국 내 기득권 세력의 저항 극복을 강조한 것이 특징

#### <China 2030>관련 The Economist 의 보도

- The Economist는 2012. 3. 3. “The bees get busy” 기사에서 <China 2030>은 중국 내부의 개혁론자들의 지원하에 세계은행의 파급력을 빌어 지난 2. 27일 발표된 것으로 분석
- 보고서를 세계은행 총재인 Zoellick이 제안한 것으로 발간했으나, 중국 관료들의 아이디어에서 출발한 것으로 보임

- 개혁론자들이 차기 정권의 정책선택에 영향을 미치기 위한 노력으로 분석

- 중국의 지도자들이 <China 2030>이 제안한 내용을 바로 시행하기는 쉽지 않을 것이라는 예상이 다수

\* “The bees get busy” : 개혁이라는 주제를 지속적으로 제기하는 중국 내 개혁론자들의 움직임을 표현

## II. 중국이 바라본 글로벌 트렌드와 리스크

① (글로벌 트렌드) 보고서는 글로벌 메가트렌드로 ① 신홍국의 부상, ②글로벌 거버넌스의 재편, ③기술 혁신을 제시

- 가장 중요한 글로벌 트렌드로 중국 자국의 부상을 제시하면서 2030년 이전에 미국을 제치고 세계 1위의 경제대국이 될 것으로 전망
- 기후변화 문제 등 현안을 해결하기 위한 새로운 국제협력체제 모색과 국제통화시스템의 재편 가능성 제기
  - 위안화가 국제준비통화(global reserve currency)로 정착할지 여부는 금융부문 개혁 및 자본계정 개방 등에 달려 있음
- 예측하지 못한 기술혁신 등으로 일부 분야에서는 신홍국의 기술수준이 선진국의 기술수준을 뛰어넘게 될 것

② (중국 트렌드) 중국 관련 주요전망은 ①성장세 둔화, ②환경문제 심화, ③소득불평등 완화, ④중산층 확대를 제시

- 현재 8.5% 수준인 GDP 성장률이 2026~30년에는 5% 수준으로 점차 감소할 것으로 예상\*
- \* ①산업화와 자본축적이 이미 상당히 진행되었고, ②고령화에 따라 2015년을 기점으로 노동력 감소 예상, ③서비스산업의 비중이 늘어나는 것에 기인
- 현재의 경제발전이 환경에 많은 부담을 주고 있음

므로 이를 극복하는 방안으로 녹색성장모델로의 전환 가능성에 주목

- 지역간 균형발전 · 이주노동자의 임금 상승으로 소득불평등이 완화될 것으로 기대
- 교육수준이 높은 중산층의 확대는 저임금의 노동 집약적 산업에서 기술집약적 산업으로의 전환을 촉진

**③ (리스크) 중국경제가 직면한 위협을 ①중진국 함정, ②사회적 위협, ③환경 · 에너지 위협, ④대외적 위협으로 분석**

• **(중진국 함정\*)** 지난 30년간 중국이 고속성장을 해왔으나 향후 성장둔화 가능성이 제기되는 등 전환점에 도달

- 투입 효율성 향상, 인적자본투자 확대, 혁신 확산, 고부가가치 서비스로의 전환 등 새로운 성장 동력 확보가 중요

\* middle-income trap : 개도국이 경제성장 초기에는 순조로운 성장세를 보이다가, 중진국 수준에 이르러서는 성장이 장기간 정체되는 현상

• **(사회적 위협)** ①소득불평등으로 인한 사회적 긴장의 심화와 ②중산층의 새로운 사회참여 욕구가 증대

- 소득불평등 심화\*, 도농격차 확대로 인한 사회적 긴장이 지속되고 대중시위가 급증

\* 중국 국내에는 백만명 이상의 백만장자와 1.7억명 이상의 하루 생계비 2달러 미만 극빈층이 동시 존재

- 중산층의 확대에 따라 공공정책 토론 · 시행과정 에 대한 참여 확대 요구 움직임이 대두

• **(환경 · 에너지)** 2010년 현재 세계 제1의 에너지 소비국으로서, 원자재 가격 변동에 취약한 경제구조

• **(대외적 위협)** ①거대 외환보유액 보유로 인한 자본손실과 ②수출증대로 인해 타국과의 무역 분쟁 현실화 가능성

- 외부충격에 대응하기 위해 일정 수준의 외환보

유액을 유지해야 하지만, 달러 약세시에는 보유할수록 손실이 발생

- 중국은 2030년 세계시장 점유율 20%\*를 달성할 것으로 전망하면서 상대국의 보호주의 정서 대두로 인한 무역마찰을 경고

\* 1980년대 일본의 세계시장 최대 점유율인 10%의 2배에 달하는 수치

\*\* 2010년 중국의 세계시장 점유율은 약 9% 수준(WTO)

**Ⅲ. 2030년을 향한 중국의 6대 핵심전략**

◇ 중국이 중진국 함정을 피하고 2030년까지 고소득국가로 성장하기 위한 6대 전략을 제시

- 개혁 성공시 GDP는 2030년 이전에 미국을 추월(PPP기준으로는 2020년 이전)
- 향후 20년간 추가 성장규모는 한국 경제규모의 15배, 1인당 소득은 약 \$16,000(현재의 3배 이상 수준) 예상

**① 시장경제를 위한 구조개혁**

■ **(국영기업 개혁)** 시장질서를 교란하고 민간부문 발전을 저해하는 국영기업 독점구조에 경쟁요소와 현대적 경영방식 도입

\* ①소유 · 경영 분리 및 현대적 기업지배구조 도입, ②정부가 주주로 참여하는 자산관리회사 설립, ③민간기업 진입 확대 등 국내외 경쟁 도입 등

■ **(요소시장 효율화)** 금융, 토지, 노동 등 생산요소 시장 전반에 대한 포괄적 개혁

• **(금융)** ①이자율, 환율 유연성 증대, ②감독기관 독립성 확보, ③자본시장 법적 규제 강화 등 금융 인프라 개선 등이 필요

• **(토지)** ①토지 소유권 보장, ②불법 수용(收用) 및 보상관행 개선, ③토지수용을 재산세 · 지방세로

대체할 것 등을 제안

- **(노동)** ① 후커우제도(戶口: hukou)\*를 단계적으로 개혁하여 노동자의 자유로운 이동\*\*을 보장하고, ② 노동시장참가율 제고 등 제안

\* 전 국민을 농촌 호구와 도시 호구로 양분하고 복지혜택을 호구등록지에서만 받을 수 있도록 제한

→ 농촌 호구를 가진 사람은 도시이주 시 주택·의료·교육·보험 등 사회서비스 혜택에서 제외되어 '2등 국민'이라는 불만

\*\* 한국은 경제성장과정에서 45%의 인구가 이동하였으나 중국은 19.5%만 이동

## ② 혁신 가속화

- **(혁신체계)** 국내외 R&D 컨소시엄·네트워크 구축
- R&D 협력을 위한 국내 협회 활성화, 외국 R&D 투자유치, 다국적 기업과의 파트너십 구축 등 추진

- **(R&D)** 민간기업의 R&D 지원 확대

- 정부·국영기업 중심 연구개발보다는 대기업간 공정한 혁신경쟁 및 중소기업의 R&D에 대한 지원 확대\*

\* (예) : 벤처자본 부족에 시달리는 중소기업에 대한 자금지원 확대

(정책자금 확대, 은행 대출과 자본시장 접근성 확대 등)

- **(교육)** 산학연계 강화, 세계수준 연구대학 및 혁신 도시 육성 등

\* 대학 거버넌스 개혁(자율성 확대 및 연구 윤리기준 강화), 교육분야 외국인투자 개방, 외국 우수교육기관 유치, 능력 위주 교육시스템 개선 등

## ③ 녹색성장

- **(유인설계)** 규제보다는 녹색경제로의 전환을 촉진하는 장기적 시장 인센티브\* 강화

\* 사회·환경비용을 반영하는 자원 세제·가격, 화석연료 보조금 폐지, 온실가스 배출권거래제, eco labeling 등

- **(녹색기준)** 각종 설계, 건축 관련 환경기준 설정,

연간 약 1조위안에 이르는 정부조달시장의 녹색기준 도입방안 검토 필요

- **(투자확대)** 기후변화 적응\* 등 환경관련 공공투자를 확대하고 지역의 녹색발전 역량을 강화하기 위한 관련 제도\*\*개선

\* 해수면 상승에 가장 취약한 아시아 10개 도시 중 4개 도시가 중국에 소재

\*\* 지방의 녹색발전 성과지표 도입, 지방세제 개편, 자원관리·공해방지 등을 위한 지역간 조정기능 강화 등

## ④ 기회균등과 사회보장

- **(기회균등)** 출신·지역에 관계없이 양질의 공공서비스(교육기회, 보건, 연금) 확대 및 사회보장혜택 제공

- 다만, “선진국 함정(high-income trap)”을 경계하면서, 선진국 수준의 복지체계를 구축하려 하기보다는 재정능력에 부합하는 신중한 복지지출을 강조

- 유연한 노동시장 구축과 사회보장혜택 확대를 함께 추진하여 “유연안정성(flexicurity)”을 확보할 필요

- **(민관협력)** 기업-비영리단체 등 민간과 공동으로 사회 복지서비스를 제공\*

\* (예) 노인 장기요양 등 기존 의료제도 영역 밖의 체도를 민간이 공동으로 재원을 조달하고 서비스를 제공하는 방식으로 시행

## ⑤ 재정시스템 강화

- **(지출구조 개편)** 그간 집중되었던 인프라 투자를 축소하고, 환경, 사회안전, 보건 등에 대한 투자를 증가\*

\* 세계은행은 중국의 환경·복지분야 예산이 선진국 최저수준인 GDP 대비 7~8%로 증가할 것이라고 전망

- **(세입구조 다양화)** 재정건전성 유지를 위해 주요

조세의 세율을 올리지 않으면서 세입 구조를 다양화·효율화

- 에너지세·교통세 등 확대, 국영기업 납부액 확대, 개인소득세·재산세 증대, 공공자원 경매 확대 등 추진

- **(지방재정 개혁)** 주(州)정부의 하위정부에 대한 재량 남용을 방지하기 위해 엄격한 자원 배분 규칙을 도입
- 재산세 인상 등을 통해 지방정부 수입을 확대시키고, 채권발행과 은행 대출을 허용함으로써 재정적 독립성·투명성 강화

#### ⑥ 전 세계와 호혜적 관계달성

- **(자유무역 확대)** 다자 및 지역 차원에서 동시에 자유무역 확대를 추진하고 서비스 시장 추가 개방을 통한 선진기술 도입
- **(해외 투자)** 해외투자를 장려해 기업의 고부가가치화와 규모의 경제를 실현하고, 해외 포트폴리오 투자 자유화 검토
- **(인민폐 국제화)** 인민폐의 국제화는 지속적으로 추진하되, 자본계정의 자유화는 효율적인 환율 시스템 등 구축이 선행되어야 하므로 장기간의 신중한 접근 필요
- **(글로벌 협력)** 글로벌 자본 흐름, 기후변화, 국제 금융시스템, 국제 원조 체제 등 글로벌 이슈에서 중심역할 담당

《China 2030》에 언급된 개혁 장애물 극복 중 요성

- China 2030 보고서는 CH9. Overcoming

Obstacles to Implementing Reforms에서 개혁에 대한 각종 저항에 대하여는 최고위 지도자들의 정치적 용기, 의지, 지도력이 중요하다고 언급

- 현재의 권력구조와 제도로 인해 독과점 기업과 특혜를 받는 각종 집단, 개인으로부터의 개혁 저항이 예상
- 후커우(戶口 : hukou)제도 폐지\* 등 개별 의제에 대한 반대세력이 등장하여 사회적 갈등이 생겨날 가능성도 존재
- 또한, 시장경제 체제의 확대를 우려하는 시민단체, 학계 등의 우려\*를 감안하여 개혁 단계에서의 외부참여도 고려 할 필요

\* 도시 호구를 가진 시민이 상대적으로 공공서비스와 사회보장에 대한 질적 수준 하락을 우려

\* "국영기업을 민영화하는 것은 중국에게 毒이다"라고 하며 세계은행의 중국 구조조정 처방은 중국 경제와 인민에게 독약을 주는 것과 같은 행위라고 주장 (장쑤대학 경영대학원 주젠궈 교수)

## IV. 시사점

- ① G2를 넘어 세계최대 경제대국을 향한 중국 지도부의 강력한 개혁의지에 주목할 필요
  - 사실상 WB의 파급력을 활용하여 중국의 장기전략 방향과 개혁의지를 대내외에 천명
- ② 중진국 함정을 벗어나기 위한 구조개혁, 성장동력 확보와 함께 기회균등·복지 및 재정건전성을 강조
  - 과거 성장동력이었던 국영기업의 민영화 등 개혁을 강조하면서, 기득권 세력의 저항에 대한 최고위 지도자들의 정치적 용기를 강조
  - 빈곤층에 대한 공공서비스 및 사회보장 확대와 함께 지속가능한 복지 지출 증가를 시도
    - 중진국 단계에서 이미 "선진국 함정(high-

income trap)”을 경계하면서 재정한도 내 신중한 공공서비스 지출 확대를 제안

**3 중국경제 장기전략 방향에 따른 우리 경제의 리스크 관리 및 적극적인 기회창출이 중요**

- 중국 경제성장 둔화에 대비하여 수출지역 다변화 등 대중 수출의존도 축소, 인건비 상승에 대응하여 투자지역 다변화 추진
- 환경·복지 분야 재정지출 확대, 서비스시장 개방, 해외 포트폴리오 투자 자유화 등 기회요인 활용방안 모색 필요

\* (예) 환경·녹색산업 협력 강화, 실버·복지·서비스산업 등 중국 내수시장 진출 확대, 중국 금융자본의 안정적인 국내 활용방안 모색 등

**참고 1 중국경제 성공 요인과 성장추세 논쟁**

\* 출처: China 2030, Chapter1. China's Path 1978 to 2030

- 중국경제의 성공은, 지난 30년간 산업화와 시장경제화의 기초 아래 진행되어 온 개혁에 근간을 두고 있음

**개혁의 주요 특징**

- 실용적·효과적인 시장지향 개혁
  - “돌을 더듬으며 강을 건너는”(Crossing the river by feeling stones) 전략: 1978년 개혁 개방 이후 중국사회주의 방법론을 대표
  - Dual Track: 민간기업의 발전이 이루어질 때까지, 국영기업을 지원하여 양자 간 경쟁을 추구하는 방식
- 사회·거시경제 안정성을 담보하는 균형 발전 모색
  - Inflation 억제에 성공하여 정부의 권위를 확보한 것이 대표적인 예
- 지방정부 간 경쟁 활성화
  - 외부투자유치, 친기업 환경조성의 기치하에

경쟁을 통한 발전추구

- 지역 간 장벽 완화를 통한 내수시장 통합
  - 시장의 확대로 규모의 경제 이점과, 더 긴 제품 수명주기 확보
- 국제경제로의 지속적인 통합
  - 투자, 기술, 전문인력의 유입으로 성장기반 확충

■ 중국경제 성장추세에 대한 전망은 아래와 같이 정리 가능

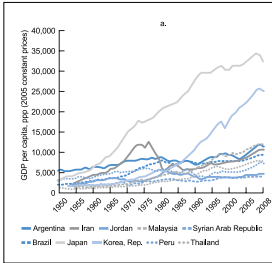
선진국 이상의 성장이 가능하다는 입장	성장이 둔화될 것이라는 입장
- 선진국과의 기술격차를 줄여나갈 역량을 확보하고 있음 - 선진국들은 높은 국가부채를 완화하기 위한 Deleveraging 정책을 펴야 하므로 상대적으로 성장세가 완화	- 노동인구의 감소로 인해, 높은 노인부양비와 낮은 저축·투자의 문제 발생 - 제조업보다 생산성 상승이 낮은 서비스업의 비중이 확대될 것으로 예상

**참고 2 중진국 함정 (The middle-income trap)**

- **(정의)** 개발도상국이 경제성장 초기에는 순조로운 성장세를 보이다가, 중진국 수준에 이르러서는 성장이 장기간 정체되는 현상
- **(원인)** ①노동시장에서의 임금상승으로 인해 국제시장에서 가격경쟁력을 상실하고, ②영역 간 재배치, 기술 차입 등을 통한 성장 역시 고갈상태에 이르기 때문
- **(해결책)** 혁신을 통한 생산성 향상과 투자를 통해 새로운 성장동력 확보
- **(실증자료)** 60년대 후반, 70년대 초반에 중진국에 이르렀던 남미·동남아 국가들의 경우 중진국 함정을 벗어나지 못하고 있음

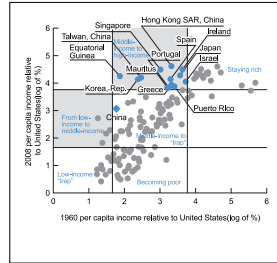
- 1960년 중진국으로 분류된 101개 국 중, 2008년 현재 13개 국가만이 선진국 반열에 합류한 것으로 나타남
  - 대한민국은 중진국 함정을 벗어난 사례로 평가

각국의 PPP기준  
1인당 GDP



\* 출처: Heston, Summers, and Aten 2011

미국 1인당  
국민소득과의 비교



\* 출처: Maddison database

# 재정통계



- 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄)\_단체별
- 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(일반회계)\_단체별

1. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄)\_단체별

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
1990	합계	22,914,045	9,617,851	5,132,197	1,401,590	918,591	871,530	624,255	669,689
	지방세수입	6,378,583	3,594,902	2,091,676	547,630	327,268	315,094	146,884	166,351
	세외수입	9,323,964	4,228,601	2,286,521	568,948	401,749	389,775	260,330	321,279
	지방교부세	2,764,654	115,165	14,954	10,725	13,044	7,143	47,079	22,220
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	53,806	53,806	53,806	-	-	-	-	-
	보조금	2,136,803	468,101	178,146	99,609	62,144	43,683	39,291	45,228
	지방채	2,256,235	1,157,276	507,094	174,678	114,386	115,836	130,671	114,611
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	29,742,208	11,948,767	6,301,167	1,772,761	1,122,278	1,129,087	875,544	747,931
	지방세수입	8,035,075	4,469,149	2,540,753	688,096	408,667	408,686	191,700	231,246
	세외수입	15,291,635	6,351,969	3,202,450	915,516	573,895	671,240	558,040	430,827
	지방교부세	3,452,403	139,803	-	26,193	25,586	9,156	47,343	31,525
	지방양여금	557,031	111,406	-	39,508	23,432	16,956	18,064	13,445
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	2,406,063	876,440	557,964	103,447	90,697	23,049	60,396	40,887
	지방채	-	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	34,691,954	14,334,005	7,272,161	2,437,969	1,386,057	1,376,173	924,841	936,804
	지방세수입	9,462,206	5,198,540	2,907,143	819,874	484,873	475,758	237,356	273,536
	세외수입	15,528,603	7,074,630	3,545,061	1,389,767	506,718	754,504	435,441	443,139
	지방교부세	3,925,064	127,030	1,145	15,914	23,021	7,683	49,199	30,068
	지방양여금	1,230,602	140,729	-	53,414	35,341	26,307	-	25,667
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,750,414	547,183	210,435	89,822	98,985	17,965	93,040	36,936
	지방채	2,795,065	1,245,893	608,377	69,178	237,119	93,956	109,805	127,458
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	37,794,508	15,448,133	7,596,889	2,539,978	1,546,269	1,716,332	1,068,753	979,912
	지방세수입	11,025,781	5,949,789	3,259,783	953,140	578,199	547,762	259,406	351,499
	세외수입	15,564,527	6,824,401	3,069,675	1,289,896	601,259	985,592	411,423	466,556
	지방교부세	4,412,413	151,341	750	22,836	20,140	8,855	68,536	30,224
	지방양여금	1,421,075	189,614	-	60,250	39,083	28,731	34,557	26,993
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	2,169,097	523,109	216,856	88,763	95,841	30,428	63,856	27,365
	지방채	3,201,615	1,809,879	1,049,825	125,093	211,747	114,964	230,975	77,275
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	
1994	합계	44,417,354	17,769,358	8,749,353	2,730,229	2,254,224	1,846,272	999,324	1,189,956
	지방세수입	13,227,759	6,995,341	3,849,975	1,071,900	723,620	617,049	322,050	410,747
	세외수입	17,930,484	7,348,298	3,180,814	1,186,749	1,055,266	984,032	388,209	553,228
	지방교부세	4,821,432	153,920	30	26,778	19,956	8,072	67,232	31,852
	지방양여금	1,696,086	173,379	-	49,603	36,430	30,869	32,902	23,575
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,131,765	911,303	395,951	176,279	155,560	84,207	69,767	29,539
	지방채	3,609,828	2,187,117	1,322,583	218,920	263,392	122,043	119,164	141,015
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	

(단위: 백만원)

울산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
	13,296,194	3,263,787	1,215,469	871,631	1,090,527	1,123,162	1,515,391	1,525,013	2,422,398	268,816
	2,783,681	997,724	181,500	150,544	169,577	196,986	197,511	316,979	505,589	67,270
	5,095,363	1,402,095	358,793	295,187	417,867	353,067	515,336	503,214	1,176,502	73,302
	2,649,489	250,459	383,668	242,480	275,723	293,859	408,306	426,177	288,925	79,892
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,668,702	245,123	213,168	150,246	179,210	174,898	239,536	209,007	224,721	32,792
	1,098,960	368,385	78,341	33,174	48,150	104,351	154,702	69,636	226,661	15,559
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	17,793,441	4,610,901	1,501,436	1,102,730	1,452,873	1,649,458	2,010,325	2,123,563	2,965,871	376,284
	3,565,926	1,283,473	215,272	197,812	232,676	238,397	240,164	407,807	660,687	89,638
	8,939,666	2,736,781	691,786	504,649	636,825	805,446	930,662	873,751	1,618,503	141,264
	3,312,600	316,643	418,173	256,091	363,243	378,919	532,719	551,337	393,285	102,189
	445,625	45,655	48,077	36,166	53,805	41,524	65,480	78,291	60,933	15,694
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,529,623	228,349	128,129	108,013	166,323	185,172	241,300	212,376	232,463	27,499
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	20,357,949	5,346,206	1,635,600	1,338,207	1,715,252	1,849,515	2,115,154	2,557,030	3,293,375	507,610
	4,263,666	1,572,193	257,006	231,560	267,187	275,798	286,557	475,797	787,918	109,650
	8,453,973	2,616,541	653,657	607,577	686,282	672,108	759,974	894,888	1,384,497	178,449
	3,798,034	319,630	445,131	291,892	422,389	433,473	619,479	660,300	485,783	119,957
	1,089,873	189,239	103,072	82,755	106,280	118,429	136,166	164,767	154,855	34,310
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,203,231	144,094	102,989	69,076	149,156	169,702	205,044	150,193	188,000	24,977
	1,549,172	504,509	73,745	55,347	83,958	180,005	107,934	211,085	292,322	40,267
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	22,346,375	5,918,444	1,759,657	1,421,285	2,015,076	2,058,808	2,255,321	2,701,432	3,658,382	557,970
	5,075,992	2,060,568	276,471	275,170	312,369	317,940	306,830	538,626	867,134	120,884
	8,740,126	2,775,034	605,408	555,459	775,771	785,946	758,219	853,353	1,429,619	201,317
	4,261,072	358,067	510,524	324,630	472,171	492,783	702,408	724,966	539,814	135,709
	1,231,461	191,504	133,360	99,749	132,508	126,572	130,535	192,823	188,413	35,997
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,645,988	199,159	139,479	88,648	182,819	216,202	280,281	252,632	255,807	30,961
	1,391,736	334,112	94,415	77,629	139,438	119,365	77,048	139,032	377,595	33,102
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	26,647,996	7,358,174	1,971,658	1,608,533	2,214,032	2,512,552	2,674,711	3,305,260	4,372,228	630,848
	6,232,418	2,608,438	341,101	316,781	384,713	360,933	345,683	657,724	1,074,677	142,368
	10,582,186	3,558,210	684,607	589,559	776,608	1,028,146	891,949	1,079,407	1,732,955	240,745
	4,667,512	378,655	550,695	395,485	484,316	559,420	778,714	799,323	580,199	140,705
	1,522,707	208,646	164,082	111,702	159,398	173,756	219,126	245,176	200,310	40,511
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2,220,462	245,300	166,773	136,547	229,255	281,338	353,785	375,527	389,107	42,830
	1,422,711	358,925	64,400	58,459	179,742	108,959	85,454	148,103	394,980	23,689
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄)\_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
1995	합계	52,378,910	20,267,400	9,332,198	3,332,665	2,641,369	2,338,869	1,361,804	1,260,495
	지방세수입	15,316,913	7,948,568	4,339,477	1,214,752	814,937	767,113	368,391	443,898
	세외수입	20,746,487	8,413,744	3,629,132	1,233,129	1,195,733	1,199,500	655,908	500,342
	지방교부세	5,674,580	242,505	1,800	31,860	42,753	58,103	82,891	25,098
	지방양여금	1,870,124	207,740	-	57,558	46,321	33,130	39,849	30,882
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	4,109,221	1,041,847	423,185	160,089	211,950	132,047	60,210	54,366
	지방채	-	0	-	-	-	-	-	-
1996	합계	63,085,526	24,110,541	11,254,545	4,142,677	2,935,172	2,717,920	1,759,951	1,300,276
	지방세	17,396,462	8,977,825	4,892,331	1,423,591	925,755	852,739	413,812	469,597
	세외수입	27,611,045	11,103,512	4,921,897	2,035,865	1,324,974	1,332,815	891,146	596,815
	법정교부세	6,372,664	262,208	1,097	47,479	36,801	67,644	81,611	27,576
	증액교부금	151,157	6,280	-	1,780	116	4,114	89	181
	지방양여금	2,574,420	284,919	-	74,691	68,106	47,331	50,056	44,735
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	4,930,017	1,328,761	493,628	234,183	248,527	198,335	83,904	70,184
1997	합계	69,571,628	26,815,416	11,538,833	4,405,460	3,409,744	2,847,398	1,980,334	1,403,280
	지방세	18,497,728	9,990,511	5,332,578	1,407,263	895,671	953,300	476,171	488,283
	세외수입	31,163,235	12,280,344	5,072,565	2,091,765	1,455,655	1,329,855	1,045,626	597,961
	지방교부세	6,785,682	309,065	2,786	54,708	43,382	69,265	85,729	35,320
	증액교부금	228,909	8,300	-	2,391	253	5,052	94	372
	지방양여금	2,877,166	357,589	-	106,093	68,129	53,755	48,961	52,327
	조정교부금	15,300	15,300	-	-	-	-	-	-
	보조금	5,545,567	1,486,135	393,984	354,821	205,816	229,833	146,520	125,791
1998	합계	69,120,908	25,764,132	10,612,820	4,473,804	3,421,869	2,862,465	1,968,342	1,429,345
	지방세	17,148,290	9,235,517	4,944,434	1,310,666	825,578	867,296	445,580	443,743
	세외수입	29,370,420	10,876,233	4,404,543	1,806,163	1,411,488	1,276,109	1,027,650	537,620
	지방교부세	7,039,526	316,000	3,145	44,754	38,293	79,678	85,559	37,469
	증액교부금	294,976	19,136	-	12,470	98	4,977	588	132
	지방양여금	2,885,525	347,047	-	91,175	72,641	54,178	44,772	51,697
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	7,766,452	2,290,661	554,907	547,442	326,649	349,986	233,691	212,585
1999	합계	73,125,735	28,166,737	11,581,131	5,271,005	3,507,752	2,882,873	1,995,188	1,662,924
	지방세수입	18,568,564	10,086,023	5,566,120	1,383,722	869,229	888,653	435,397	507,336
	세외수입	29,751,086	11,044,257	4,018,964	2,221,283	1,490,525	1,225,105	914,523	691,576
	법정교부세	6,535,394	432,836	80,948	56,090	48,947	91,969	83,991	35,515
	증액교부금	382,781	60,003	-	33,622	2,201	2,799	8,873	11,067
	지방양여금	2,906,139	344,553	-	91,482	63,247	55,537	45,286	47,499
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	9,687,534	2,986,368	897,490	643,976	430,171	398,354	304,681	223,697
지방채	5,293,697	3,212,157	1,017,609	840,830	603,432	220,456	202,437	145,694	

# 재정통계

(단위: 백만원)

울산 <sup>*)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
	32,111,510	9,092,824	2,448,222	2,089,754	2,879,247	3,003,393	3,348,111	3,595,926	4,934,701	719,332
	7,368,345	3,152,186	401,597	392,668	466,587	455,512	411,100	723,592	1,195,509	169,594
	12,332,743	4,392,201	762,674	783,910	927,386	1,107,637	1,071,181	1,107,110	1,964,690	215,954
	5,432,075	382,113	657,843	448,143	602,008	643,973	903,425	922,489	707,255	164,826
	1,662,384	213,739	188,501	129,984	160,340	183,265	236,785	267,662	236,938	45,170
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3,067,374	277,347	276,187	165,695	542,351	412,451	517,340	376,769	424,489	74,745
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2,248,589	675,238	161,420	169,354	180,575	200,555	208,280	198,304	405,820	49,043
	38,974,995	11,189,228	3,269,127	2,517,141	3,360,802	3,629,460	4,101,958	4,257,832	5,789,684	861,763
	8,418,647	3,561,393	455,980	452,698	553,161	480,275	502,836	845,786	1,387,076	179,442
	16,507,533	6,053,656	1,097,353	1,094,237	1,355,926	1,447,507	1,418,647	1,375,751	2,405,601	258,855
	6,110,456	401,065	767,555	476,619	682,635	729,023	1,026,466	1,053,248	795,614	178,231
	144,877	9,470	19,768	6,064	27,192	14,130	20,494	12,464	31,688	3,607
	2,289,501	292,773	259,072	182,480	208,347	266,575	333,980	359,641	330,120	58,513
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3,601,256	428,904	491,411	200,139	410,861	481,195	618,542	422,323	434,470	113,411
	1,902,725	441,967	177,988	104,904	122,680	210,755	180,993	188,619	405,115	69,704
1,230,367	42,756,212	12,734,211	3,805,162	2,683,447	3,554,542	3,906,884	4,784,267	4,660,274	5,423,434	1,203,991
437,245	8,507,220	3,801,646	500,236	451,421	586,642	517,613	506,554	864,496	1,082,939	195,673
686,917	18,882,891	7,103,617	1,582,118	1,138,158	1,286,551	1,643,498	1,835,149	1,540,575	2,413,589	339,636
17,875	6,476,617	411,827	831,575	506,651	724,545	770,540	1,102,086	1,103,858	830,733	194,802
138	220,609	12,328	37,188	18,352	40,122	22,584	28,342	16,834	40,549	4,310
28,324	2,519,577	335,910	280,211	200,592	234,054	260,531	376,697	401,850	352,212	77,520
15,300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29,370	4,059,432	404,883	427,133	264,703	507,279	545,555	764,672	528,523	466,421	150,263
15,198	2,089,866	664,000	146,701	103,570	175,349	146,563	170,767	204,138	236,991	241,787
995,487	43,356,776	12,497,352	3,832,278	2,874,793	3,598,315	3,869,590	4,971,004	5,150,433	5,403,126	1,159,885
398,220	7,912,773	3,520,308	469,462	415,483	550,901	509,453	479,463	804,323	962,431	200,949
412,660	18,494,187	6,653,439	1,555,074	1,193,295	1,289,363	1,555,822	1,927,130	1,517,164	2,351,220	451,680
27,102	6,723,526	427,552	826,103	520,554	734,615	821,337	1,149,733	1,160,985	885,342	197,305
871	275,840	9,243	21,230	96,017	39,751	1,739	40,104	22,561	37,753	7,442
32,584	2,538,478	331,114	279,308	196,052	247,399	271,218	373,391	387,864	371,482	80,650
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
65,401	5,475,791	827,997	512,935	351,441	614,531	585,231	861,198	930,069	646,497	145,802
58,449	1,936,181	727,699	168,166	101,951	121,755	124,700	139,985	327,467	148,401	76,057
1,265,864	44,958,998	13,209,538	3,888,255	2,834,733	3,766,330	3,677,611	5,119,802	5,451,817	5,845,764	1,165,148
435,566	8,482,541	3,917,932	470,683	452,825	576,775	509,389	513,022	859,062	971,728	211,125
482,281	18,706,829	6,406,002	1,407,110	1,294,200	1,393,618	1,359,955	1,996,121	2,015,215	2,476,641	357,967
35,376	6,102,558	397,335	767,726	489,676	647,306	739,739	1,039,860	1,044,361	808,573	167,982
1,441	322,778	42,835	27,759	23,378	39,959	37,932	57,298	39,528	45,055	9,034
41,502	2,561,586	340,103	264,628	181,305	251,430	285,500	365,205	391,136	390,966	91,313
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
87,999	6,701,166	1,372,888	780,702	361,557	657,081	625,216	1,020,125	852,537	809,225	221,835
181,699	2,081,540	732,443	169,647	31,792	200,161	119,880	128,171	249,978	343,576	105,982

1. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄)\_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
2000	합계	77,176,148	28,902,257	12,618,608	4,558,139	3,529,097	2,992,045	2,021,281	1,825,320
	지방세	20,361,600	11,087,542	6,204,198	1,431,784	931,264	1,015,241	484,269	555,673
	세외수입	31,531,452	11,886,685	4,801,587	2,220,367	1,370,710	1,303,564	912,702	763,214
	지방교부세	8,244,954	403,040	9,493	66,072	50,830	92,332	100,258	46,290
	증액교부금	204,442	21,987		2,026	154	3,116	77	15,183
	지방양여금	3,713,447	399,707		88,449	89,715	68,830	48,568	48,845
	조정교부금	-	0						
	재정보전금	-	0						
	보조금	9,892,702	3,150,717	796,939	566,943	593,770	399,769	326,953	268,801
지방채	3,227,551	1,952,579	806,391	182,498	492,654	109,193	148,454	127,314	
2001	합계	93,995,619	33,893,385	14,619,028	5,517,992	3,985,007	3,743,200	2,400,419	2,082,892
	지방세	26,639,924	13,956,551	7,934,081	1,782,620	1,107,077	1,292,829	583,547	687,863
	세외수입	35,983,274	13,288,683	5,247,900	2,426,882	1,461,259	1,606,428	1,083,012	873,387
	지방교부세	12,209,985	829,006	6,010	201,974	103,427	169,245	152,632	91,798
	증액교부금	140,063	20,949	-	1,053	5,788	2,167	32	11,083
	지방양여금	4,628,105	518,988	-	112,774	98,867	87,562	58,427	54,903
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	11,177,968	3,250,582	700,120	681,237	673,286	394,088	399,870	300,657
지방채	3,216,300	2,028,626	730,917	311,452	535,303	190,881	122,899	63,201	
2002	합계	110,507,834	38,496,064	17,180,106	6,559,000	3,759,085	4,363,312	2,612,495	2,267,100
	지방세	31,583,550	16,625,168	9,430,644	2,223,482	1,292,069	1,530,259	673,652	840,070
	세외수입	42,284,635	14,946,858	5,963,709	2,729,837	1,365,487	2,049,930	1,240,885	918,718
	지방교부세	12,060,352	874,491	11,544	200,152	138,107	164,706	160,447	93,355
	증액교부금	418,729	42,407	-	3,975	223	4,378	20,086	11,287
	지방양여금	4,190,050	412,912	-	88,053	77,079	66,609	39,553	40,311
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	16,218,848	3,071,063	664,961	643,475	565,918	368,582	387,627	309,746
지방채	3,751,669	2,523,165	1,109,249	670,026	320,202	178,847	90,244	53,612	
2003	합계	122,725,967	40,618,901	18,498,124	6,238,852	3,992,477	4,835,313	2,712,931	2,440,279
	지방세	33,061,987	17,412,021	9,813,152	2,233,431	1,466,046	1,550,667	723,551	904,146
	세외수입	53,123,913	17,006,024	7,325,508	2,774,113	1,392,065	2,496,565	1,271,251	997,093
	지방교부세	13,397,334	960,767	4,564	215,537	227,841	132,589	162,721	103,918
	증액교부금	1,640,422	58,168	-	25,890	168	8,889	12,084	211
	지방양여금	4,412,010	427,680	-	94,415	85,125	70,551	43,186	46,173
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	14,254,518	3,382,147	750,871	719,910	638,927	372,184	408,374	327,059
지방채	2,835,782	1,372,094	604,030	175,556	182,306	203,868	91,764	61,680	
2004	합계	125,843,536	42,249,286	19,067,667	6,528,917	4,212,206	5,067,425	2,764,425	2,500,870
	지방세	34,159,391	17,256,280	9,726,335	2,196,824	1,401,591	1,565,749	699,005	873,172
	세외수입	56,387,543	18,501,891	7,967,555	3,161,042	1,641,751	2,574,332	1,306,570	1,004,260
	지방교부세	14,234,544	979,530	10,813	219,707	184,335	133,455	174,703	112,659
	증액교부금	240,744	7,244	-	724	1,427	2,731	56	111
	지방양여금	3,848,942	382,650	-	82,103	77,205	75,711	39,885	46,369
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	13,496,361	3,703,895	874,646	711,637	635,157	473,297	427,455	381,511
지방채	3,476,010	1,417,796	488,319	156,881	270,740	242,150	116,752	82,789	

# 재정통계

(단위: 백만원)

출산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
1,357,767	48,273,891	14,258,187	4,152,722	2,902,714	4,104,700	3,962,660	5,646,804	5,757,033	6,203,851	1,285,220
465,113	9,274,058	4,331,141	498,120	474,337	633,908	530,669	562,045	948,694	1,060,249	234,895
514,541	19,644,767	7,103,919	1,638,359	1,200,797	1,404,400	1,310,727	1,981,415	1,980,614	2,647,231	377,305
37,765	7,841,914	532,920	986,292	603,939	852,503	944,656	1,349,348	1,323,464	1,019,866	228,926
1,431	182,455	7,367	18,952	12,731	19,113		64,846	25,589	28,403	5,454
55,300	3,313,740	468,044	370,391	245,874	338,750	341,779	461,734	514,248	464,871	108,049
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
197,542	6,741,985	1,290,321	561,270	357,625	653,375	682,991	1,124,132	886,741	933,073	252,457
86,075	1,274,972	524,475	79,338	7,411	202,651	151,838	103,284	77,683	50,158	78,134
1,544,847	60,102,234	17,659,609	5,125,246	3,572,881	5,130,495	5,026,229	7,008,173	7,079,104	7,878,379	1,622,118
568,534	12,683,373	6,431,974	643,919	603,108	801,859	658,176	702,773	1,151,559	1,362,461	327,544
589,815	22,694,591	8,001,626	1,552,453	1,251,468	1,751,680	1,597,435	2,449,550	2,334,900	3,333,253	422,226
103,920	11,380,979	789,964	1,430,307	896,425	1,214,304	1,314,469	1,903,250	1,905,377	1,568,089	358,794
826	119,114	4,949	7,149	3,334	9,642	22,573	45,890	11,602	11,753	2,222
106,455	4,109,117	567,976	441,353	312,998	429,982	438,321	603,512	620,145	571,038	123,792
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
101,324	7,927,386	1,405,353	925,644	453,396	810,077	874,002	1,184,377	986,634	970,404	317,499
73,973	1,187,674	457,767	124,421	52,152	112,951	121,253	118,821	68,887	61,381	70,041
1,754,965	72,011,770	20,908,735	7,614,646	4,176,497	5,551,445	5,454,700	8,282,547	8,286,327	9,974,188	1,762,686
634,991	14,958,382	8,031,222	709,718	670,854	883,520	698,245	766,044	1,196,264	1,625,931	376,584
678,292	27,337,777	9,716,237	2,182,566	1,469,068	2,178,212	1,778,030	2,997,978	2,697,782	3,825,067	492,877
106,180	11,185,861	804,523	1,413,751	910,819	1,195,152	1,263,006	1,905,572	1,831,300	1,537,445	324,294
2,456	376,322	11,720	110,226	6,484	15,213	33,349	83,947	38,725	73,162	3,496
101,306	3,777,139	617,018	450,456	258,239	342,906	394,270	534,126	518,786	507,491	153,846
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
130,754	13,147,785	1,256,744	2,628,615	773,790	847,861	1,205,906	1,876,555	1,873,509	2,312,434	372,370
100,985	1,228,504	471,270	119,315	87,243	88,580	81,895	118,325	129,961	92,657	39,258
1,900,924	82,107,065	23,349,815	8,818,209	4,790,869	6,355,554	5,984,685	8,927,028	9,798,771	12,109,734	1,972,399
721,027	15,649,966	8,205,187	762,126	732,413	1,072,721	742,063	773,130	1,260,963	1,714,012	387,351
749,429	36,117,890	11,717,578	4,276,773	2,034,278	2,494,174	2,334,464	3,614,282	3,786,322	5,170,529	689,490
113,598	12,436,566	912,577	1,541,509	1,033,826	1,342,709	1,430,012	2,088,641	1,994,418	1,715,812	377,063
10,926	1,582,254	13,434	312,412	15,226	14,090	37,983	120,326	397,649	655,319	15,815
88,230	3,984,330	765,974	413,583	277,877	355,606	389,887	521,995	639,160	469,362	150,885
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
164,823	10,872,372	1,287,929	1,322,249	621,028	869,014	966,201	1,689,601	1,581,438	2,221,039	313,871
52,892	1,463,688	447,136	189,556	76,222	207,240	84,075	119,054	138,821	163,661	37,924
2,107,775	83,594,250	24,652,692	7,709,212	5,195,991	7,323,808	6,044,275	8,996,664	9,727,781	11,850,342	2,093,486
793,603	16,903,111	8,544,628	852,108	817,383	1,415,892	796,940	844,079	1,384,874	1,841,483	405,723
846,382	37,885,652	11,992,519	3,686,570	2,141,846	3,073,818	2,272,369	3,592,148	4,192,342	6,150,315	783,725
143,858	13,255,015	903,493	1,638,519	1,139,513	1,461,460	1,520,020	2,208,014	2,214,120	1,783,918	385,957
2,196	233,500	5,204	39,111	8,374	1,934	11,035	62,102	37,778	64,374	3,587
61,377	3,466,292	511,921	393,216	276,642	316,203	335,863	480,404	452,659	565,129	134,255
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
200,192	9,792,466	1,592,566	936,076	734,231	962,566	1,005,789	1,679,184	1,317,304	1,216,242	348,507
60,166	2,058,215	1,102,361	163,611	78,002	91,934	102,258	130,733	128,704	228,882	31,731

1. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(총괄) \_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
2005	합계	128,414,560	43,530,203	19,463,126	6,779,761	4,182,332	5,521,745	2,707,949	2,600,709
	지방세	35,976,900	18,069,827	10,011,732	2,265,338	1,523,228	1,739,789	773,481	919,761
	세외수입	51,863,067	17,699,880	7,687,322	2,988,414	1,520,987	2,596,542	1,057,886	975,809
	지방교부세	20,025,251	1,737,849	189,842	360,598	317,188	205,379	269,946	167,039
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	16,945,663	4,202,397	845,126	869,139	665,009	625,604	489,099	473,705
2006	지방채 및 예치금회수	3,603,678	1,820,250	729,104	296,272	155,919	354,431	117,536	64,395
	합계	139,824,206	46,212,390	20,190,060	7,331,299	4,399,333	6,070,781	2,858,257	2,823,114
	지방세	41,281,810	20,398,132	11,306,413	2,579,279	1,657,538	1,945,257	885,554	1,080,507
	세외수입	51,771,143	16,633,728	6,680,864	2,674,940	1,514,439	2,819,619	971,147	974,071
	지방교부세	21,744,140	2,219,762	376,883	420,380	401,664	251,800	328,131	199,006
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	보조금	21,119,964	5,149,766	1,070,929	1,343,259	620,054	767,925	569,983	512,666
	지방채 및 예치금회수	3,907,150	1,811,002	754,970	313,442	205,637	286,180	103,442	56,864
	합계	151,756,297	51,419,973	22,891,646	8,178,717	4,799,516	6,696,538	2,932,583	3,129,666
	지방세	43,531,553	21,211,631	11,885,828	2,580,854	1,598,148	2,207,214	877,200	1,022,282
	세외수입	56,825,427	18,815,552	8,459,691	2,553,463	1,518,077	2,874,417	917,969	1,330,555
	지방교부세	25,239,375	3,124,212	485,691	722,210	671,369	271,508	452,974	275,531
2008	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	22,352,188	6,356,539	1,507,184	1,861,297	797,341	898,354	582,891	447,780
	지방채 및 예치금회수	3,807,755	1,912,039	553,253	460,892	214,582	445,044	101,550	53,519
	합계	166,804,986	56,515,025	24,998,329	8,826,372	5,560,469	7,440,436	3,204,911	3,268,416
	지방세	45,835,149	22,584,834	12,987,425	2,594,051	1,627,708	2,281,934	901,716	1,064,934
	세외수입	59,338,707	19,854,582	8,582,465	2,595,310	1,720,129	3,505,457	941,998	1,122,931
2009	지방교부세	31,094,330	4,212,999	605,073	952,331	925,670	426,541	611,773	393,560
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	25,808,477	7,749,830	1,789,698	2,191,343	1,056,559	1,100,355	691,017	570,315
	지방채 및 예치금회수	4,728,323	2,112,781	1,033,669	493,336	230,402	126,150	58,406	116,676
	합계	179,656,845	61,837,901	25,964,186	9,710,169	6,239,961	9,215,445	3,745,489	3,644,738
	지방세	45,056,549	21,703,764	11,994,085	2,739,707	1,573,443	2,360,091	976,111	1,000,099
세외수입	63,684,501	21,076,292	8,970,167	2,674,378	1,866,384	3,884,455	1,135,875	1,166,688	
2009	지방교부세	28,451,177	4,638,173	981,385	1,069,970	887,898	395,936	528,350	480,475
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	32,379,833	10,090,014	2,214,663	2,676,722	1,452,365	1,680,128	858,809	724,935
	지방채 및 예치금회수	10,084,785	4,329,658	1,803,886	549,392	459,871	894,835	246,344	272,541

# 재정통계

(단위: 백만원)

울산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
2,274,581	84,884,357	24,807,248	7,080,679	5,384,677	7,876,400	6,929,457	9,615,701	9,927,758	11,095,486	2,166,952
836,498	17,907,073	8,968,589	889,276	828,296	1,419,054	834,923	921,432	1,583,213	2,061,170	401,121
872,919	34,163,187	11,366,891	2,719,831	2,189,636	3,230,883	2,193,663	3,550,763	3,360,602	4,866,659	684,257
227,858	18,287,402	1,529,989	2,172,987	1,519,152	1,900,643	2,086,738	3,055,600	3,065,640	2,374,178	582,475
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
234,713	12,743,267	2,129,975	1,113,018	772,090	1,207,585	1,727,830	1,959,433	1,761,747	1,615,528	456,060
102,592	1,783,429	811,803	185,566	75,503	118,235	86,303	128,473	156,556	177,950	43,038
2,539,547	93,611,816	28,061,958	8,936,999	5,703,482	8,173,064	7,461,651	10,169,947	10,519,377	11,976,112	2,609,226
943,585	20,883,678	10,710,592	1,055,362	1,041,159	1,550,798	915,356	1,060,615	1,798,724	2,317,326	433,744
998,648	35,137,414	12,084,125	2,733,452	2,006,173	3,374,047	2,618,250	3,626,141	3,491,543	4,486,540	717,143
241,898	19,524,378	1,974,316	2,344,032	1,577,100	1,817,073	2,205,510	3,112,899	3,198,333	2,675,399	619,717
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
264,949	15,970,198	2,401,884	2,674,658	999,325	1,315,783	1,564,234	2,244,385	1,891,864	2,101,136	776,929
90,467	2,096,148	891,040	129,494	79,725	115,363	158,301	125,908	138,913	395,711	61,692
2,791,308	100,336,325	30,288,859	9,280,118	6,185,272	8,505,728	7,731,966	11,064,570	11,571,253	12,881,285	2,827,274
1,040,105	22,319,922	11,464,529	1,097,936	1,077,247	1,657,469	1,015,355	1,127,642	1,867,464	2,565,187	447,094
1,161,381	38,009,874	13,492,579	4,094,243	2,188,384	3,129,147	2,239,426	3,621,408	3,739,542	4,779,106	726,040
244,930	22,115,162	1,837,494	2,578,008	1,817,900	2,141,931	2,607,768	3,647,838	3,701,564	3,047,018	735,641
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
261,693	15,995,649	2,788,243	1,359,219	1,020,871	1,452,722	1,735,310	2,515,023	2,126,302	2,165,358	832,600
83,199	1,895,717	706,014	150,711	80,871	124,458	134,107	152,660	136,381	324,616	85,900
3,216,092	110,289,961	32,512,432	9,113,559	6,844,547	9,365,386	9,119,230	12,736,030	13,283,955	14,154,725	3,160,070
1,127,065	23,250,316	11,716,127	1,074,505	1,102,913	1,739,467	1,126,644	1,249,399	1,915,009	2,881,192	445,059
1,386,292	39,484,125	14,631,447	3,021,436	2,266,238	3,143,691	2,496,342	4,074,935	4,042,635	4,897,006	910,395
298,050	26,881,331	2,061,443	3,192,387	2,169,686	2,565,218	3,349,792	4,412,240	4,667,936	3,556,421	906,209
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
350,544	18,058,648	3,173,194	1,536,090	1,142,749	1,691,446	1,981,576	2,836,886	2,424,529	2,451,281	820,898
54,142	2,615,542	930,221	289,141	162,988	225,565	164,876	162,570	233,847	368,825	77,509
3,317,914	117,818,944	35,199,606	9,356,491	7,052,868	10,169,796	9,636,474	13,548,422	14,646,863	14,868,038	3,340,384
1,060,227	23,352,785	11,723,283	1,065,003	1,094,931	1,793,495	1,091,309	1,288,287	2,001,834	2,880,091	414,551
1,378,346	42,608,209	15,402,303	3,073,339	2,440,161	3,295,520	2,994,014	4,450,333	4,750,267	5,278,788	923,484
294,159	23,813,004	2,036,979	2,757,416	1,846,833	2,398,964	2,843,943	3,821,733	4,192,889	3,106,464	807,784
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
482,393	22,289,819	4,223,506	1,974,014	1,450,896	2,101,804	2,349,298	3,325,844	2,941,092	2,971,696	951,669
102,789	5,755,127	1,813,535	486,719	220,047	580,013	357,910	662,225	760,781	630,999	242,896

주: 1) 1997년 울산이 광역시로 승격됨

자료: 행정자치부 지방재정세제국, 「지방재정연감」, 각 연도.

지방재정공개시스템, 「지방재정연감」 참조

행정안전부, 「재정고 홈페이지」, 「지방결산현황」 - 지방재정연감 - 결산편, 순계자료 - 「지방자치단체 결산 단계별 순계분석」(총괄).

2. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(일반회계)\_단체별

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
1990	합계	15,491,028	6,085,913	3,258,347	928,920	620,910	548,490	411,537	317,709
	지방세수입	6,378,583	3,594,902	2,091,676	547,630	327,268	315,094	146,884	166,351
	세외수입	3,979,614	1,785,650	1,049,785	219,424	144,919	168,719	112,940	89,864
	지방교부세	2,764,654	115,165	14,954	10,725	13,044	7,143	47,079	22,220
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	53,806	53,806	53,806	-	-	-	-	-
	보조금	1,988,026	319,325	45,121	99,609	62,144	36,074	39,291	37,086
	지방채	326,345	217,065	3,005	51,533	73,535	21,461	65,343	2,188
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	19,903,784	7,680,652	3,936,848	1,209,139	853,893	745,972	477,863	456,937
	지방세수입	8,035,075	4,469,149	2,540,753	688,096	408,667	408,686	191,700	231,246
	세외수입	6,071,682	2,607,832	1,300,462	362,039	312,239	294,392	178,844	159,856
	지방교부세	3,452,403	139,803	-	26,193	25,586	9,156	47,343	31,525
	지방양여금	557,031	111,406	-	39,508	23,432	16,956	18,064	13,445
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,787,592	352,462	95,633	93,303	83,969	16,782	41,912	20,864
	지방채	-	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	22,078,671	8,719,335	4,300,570	1,444,432	1,048,923	868,216	503,189	554,005
	지방세수입	9,462,206	5,198,540	2,907,143	819,874	484,873	475,758	237,356	273,536
	세외수입	6,658,109	2,674,428	1,348,393	427,877	248,652	345,299	135,582	168,625
	지방교부세	3,925,064	127,030	1,145	15,914	23,021	7,683	49,199	30,068
	지방양여금	53,414	53,414	-	53,414	-	-	-	-
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,335,933	284,984	42,650	79,377	92,016	13,992	39,647	17,302
	지방채	643,945	380,939	1,239	47,976	200,361	25,484	41,405	64,474
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	23,700,272	9,057,446	4,510,906	1,586,062	836,295	966,758	608,119	549,306
	지방세수입	11,025,781	5,949,789	3,259,783	953,140	578,199	547,762	259,406	351,499
	세외수입	5,993,498	2,466,908	1,197,443	446,589	182,455	343,576	161,101	135,744
	지방교부세	4,412,413	151,341	750	22,836	20,140	8,855	68,536	30,224
	지방양여금	60,250	60,250	-	60,250	-	-	-	-
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,743,491	267,632	48,523	75,332	42,862	25,295	55,015	20,605
	지방채	464,839	161,526	4,407	27,915	12,639	41,270	64,061	11,234
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	
1994	합계	30,279,950	10,688,205	5,008,445	1,851,019	1,295,710	1,050,650	752,958	729,423
	지방세수입	13,227,759	6,995,341	3,849,975	1,071,900	723,620	617,049	322,050	410,747
	세외수입	7,737,981	2,783,381	1,094,299	449,538	477,237	373,918	216,953	171,436
	지방교부세	4,821,432	153,920	30	26,778	19,956	8,072	67,232	31,852
	지방양여금	1,696,086	173,379	-	49,603	36,430	30,869	32,902	23,575
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	2,337,104	323,683	58,641	129,984	29,531	19,062	63,604	22,861
	지방채	459,588	258,501	5,500	123,216	8,936	1,680	50,217	68,952
지정재원	-	0	-	-	-	-	-	-	

재정통계

(단위: 백만원)

울산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
	9,405,115	2,005,083	1,013,892	686,495	825,559	861,587	1,128,026	1,217,414	1,437,854	229,206
	2,783,681	997,724	181,500	150,544	169,577	196,986	197,511	316,979	505,589	67,270
	2,193,964	483,937	228,527	140,538	185,987	175,726	271,818	252,354	408,936	46,141
	2,649,489	250,459	383,668	242,480	275,723	293,859	408,306	426,177	288,925	79,892
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,668,702	245,123	213,168	150,246	179,210	174,898	239,536	209,007	224,721	32,792
	109,280	27,839	7,029	2,688	15,062	20,118	10,855	12,896	9,682	3,111
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	12,223,132	2,861,142	1,184,584	859,843	1,027,897	1,123,451	1,338,692	1,645,384	1,876,802	305,338
	3,565,926	1,283,473	215,272	197,812	232,676	238,397	240,164	407,807	660,687	89,638
	3,463,850	989,074	377,167	269,462	228,648	299,224	284,095	395,572	548,610	71,999
	3,312,600	316,643	418,173	256,091	363,243	378,919	532,719	551,337	393,285	102,189
	445,625	45,655	48,077	36,166	53,805	41,524	65,480	78,291	60,933	15,694
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,435,130	226,296	125,895	100,312	149,524	165,388	216,234	212,376	213,286	25,818
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	13,359,336	3,305,922	1,172,600	875,799	1,090,081	1,206,062	1,452,259	1,837,007	2,071,923	347,683
	4,263,666	1,572,193	257,006	231,560	267,187	275,798	286,557	475,797	787,918	109,650
	3,983,681	1,220,983	356,831	285,173	257,976	326,766	358,364	489,213	593,414	94,961
	3,798,034	319,630	445,131	291,892	422,389	433,473	619,479	660,300	485,783	119,957
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,050,949	128,607	90,651	59,981	130,024	146,794	177,515	129,479	164,825	23,073
	263,006	64,509	22,981	7,193	12,505	23,231	10,344	82,218	39,983	42
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	14,642,826	3,823,445	1,204,425	917,983	1,259,360	1,361,588	1,592,799	1,872,905	2,244,563	365,758
	5,075,992	2,060,568	276,471	275,170	312,369	317,940	306,830	538,626	867,134	120,884
	3,526,590	1,141,437	282,255	227,974	288,027	340,164	325,949	333,521	507,640	79,623
	4,261,072	358,067	510,524	324,630	472,171	492,783	702,408	724,966	539,814	135,709
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,475,859	176,266	124,657	79,269	163,348	191,611	251,123	226,969	234,174	28,442
	303,313	87,107	10,518	10,940	23,445	19,090	6,489	48,823	95,801	1,100
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	19,591,745	5,080,767	1,621,038	1,267,273	1,607,635	1,837,274	2,111,737	2,628,505	2,979,023	458,493
	6,232,418	2,608,438	341,101	316,781	384,713	360,933	345,683	657,724	1,074,677	142,368
	4,954,600	1,647,912	391,249	299,661	337,777	466,052	420,229	560,187	744,022	87,511
	4,667,512	378,655	550,695	395,485	484,316	559,420	778,714	799,323	580,199	140,705
	1,522,707	208,646	164,082	111,702	159,398	173,756	219,126	245,176	200,310	40,511
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2,013,421	212,174	154,290	124,184	206,716	257,542	325,511	344,566	349,112	39,326
	201,087	24,942	19,621	19,460	34,715	19,571	22,474	21,529	30,703	8,072
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

2. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(일반회계)\_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
1995	합계	36,667,355	12,786,252	6,017,341	2,142,485	1,575,329	1,367,770	855,190	828,137
	지방세수입	15,316,913	7,948,568	4,339,477	1,214,752	814,937	767,113	368,391	443,898
	세외수입	9,032,482	3,244,402	1,425,433	448,284	468,308	422,029	266,958	213,390
	지방교부세	5,671,326	239,251	1,800	31,860	39,499	58,103	82,891	25,098
	지방양여금	1,870,124	207,740	-	57,558	46,321	33,130	39,849	30,882
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,218,960	355,915	76,913	81,002	49,244	54,307	49,678	44,771
	지방채	-	0	-	-	-	-	-	-
1996	합계	44,995,294	15,333,931	7,729,809	2,375,327	1,727,233	1,538,781	1,065,771	897,010
	지방세수입	17,394,727	8,976,080	4,890,596	1,423,581	925,755	852,739	413,812	469,597
	세외수입	13,888,685	5,037,468	2,673,839	697,408	532,977	481,271	372,946	279,027
	법정교부세	6,372,664	262,208	1,097	47,479	36,801	67,644	81,611	27,576
	증액교부금	151,157	6,280	-	1,780	116	4,114	89	181
	지방양여금	2,574,420	284,919	-	74,691	68,106	47,331	50,056	44,735
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,868,386	510,460	153,627	99,321	57,548	78,112	63,040	58,812
1997	합계	50,764,997	17,664,175	8,296,579	2,476,712	2,190,424	1,612,342	1,284,613	906,176
	지방세수입	18,497,728	9,990,508	5,332,575	1,407,263	895,671	953,300	476,171	488,283
	세외수입	16,691,729	5,727,491	2,842,178	753,052	572,601	422,034	504,946	258,827
	지방교부세	6,784,682	308,065	2,786	54,708	42,382	69,265	85,729	35,320
	증액교부금	228,909	8,300	-	2,391	253	5,052	94	372
	지방양여금	2,876,361	357,589	-	106,093	68,129	53,755	48,961	52,327
	조정교부금	15,300	15,300	-	-	-	-	-	-
	보조금	4,333,185	570,992	108,640	139,170	82,112	88,561	76,487	51,428
1998	합계	50,989,344	16,481,747	7,446,959	2,321,811	2,203,387	1,647,326	1,201,343	943,108
	지방세수입	17,148,290	9,235,517	4,944,434	1,310,666	825,578	867,296	445,580	443,743
	세외수입	15,443,117	4,484,351	2,141,808	504,412	609,596	429,663	443,404	198,712
	지방교부세	7,036,326	315,600	2,995	44,754	38,043	79,678	85,559	37,469
	증액교부금	294,976	19,136	-	12,470	98	4,977	588	132
	지방양여금	2,879,549	347,047	-	91,175	72,641	54,178	44,772	51,697
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	6,175,440	1,115,886	235,304	266,431	143,609	202,563	99,640	110,059
1999	합계	53,772,612	17,951,972	7,960,849	2,745,226	2,251,445	1,829,585	1,216,766	1,013,288
	지방세수입	18,568,517	10,086,010	5,566,120	1,383,722	869,229	888,640	435,397	507,336
	세외수입	15,758,596	4,373,552	1,654,440	592,090	772,389	466,765	410,601	223,611
	지방교부세	6,512,926	410,368	80,948	33622	48,947	91,969	83,991	35,515
	증액교부금	383,321	60,543	-	33,622	2,201	2,799	8,873	11,607
	지방양여금	2,906,139	344,553	-	91,482	63,247	55,537	45,286	47,499
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	7,891,281	1,771,528	484,729	426,882	253,882	255,117	161,376	111,320
지방채	1,728,641	882,227	174,612	160,615	241,550	68,758	71,242	76,400	

재정통계

(단위: 백만원)

울산 <sup>*)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
	23,881,103	6,260,976	2,019,798	1,635,954	2,178,068	2,234,070	2,622,490	2,909,008	3,451,884	568,855
	7,368,345	3,152,186	401,597	392,668	466,587	455,512	411,100	723,592	1,195,509	169,594
	5,788,080	2,104,567	454,845	434,935	371,044	503,773	492,587	585,969	748,751	91,609
	5,432,075	382,113	657,843	448,143	602,008	643,973	903,425	922,489	707,255	164,826
	1,662,384	213,739	188,501	129,984	160,340	183,265	236,785	267,662	236,938	45,170
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2,863,045	244,733	261,909	149,463	520,908	386,086	487,159	346,284	394,443	72,060
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	767,174	163,638	55,103	80,761	57,181	61,461	91,434	63,012	168,988	25,596
	29,661,363	7,928,857	2,682,182	2,010,058	2,658,277	2,701,174	3,267,914	3,558,486	4,161,702	692,713
	8,418,647	3,561,393	455,980	452,698	553,161	480,275	502,836	845,786	1,387,076	179,442
	8,851,217	3,171,202	662,918	672,573	770,698	691,283	737,676	849,334	1,156,060	139,473
	6,110,456	401,065	767,555	476,619	682,635	729,023	1,026,466	1,053,248	795,614	178,231
	144,877	9,470	19,768	6,064	27,192	14,130	20,494	12,464	31,688	3,607
	2,289,501	292,773	259,072	182,480	208,347	264,575	333,980	359,641	330,120	58,513
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3,357,926	391,131	471,831	183,798	384,040	457,485	577,765	384,537	397,644	109,695
	488,739	101,823	45,058	35,826	32,204	64,403	68,697	53,476	63,500	23,752
897,329	33,100,822	8,997,322	3,223,624	2,161,588	2,838,940	3,000,863	3,859,740	3,980,258	4,161,841	876,646
437,245	8,507,220	3,801,646	500,236	451,421	586,642	517,613	506,554	864,496	1,082,939	195,673
373,853	10,964,238	3,873,442	1,120,900	706,058	738,099	862,210	1,069,659	1,023,695	1,356,892	213,280
17,875	6,476,617	411,827	831,575	506,651	724,545	770,540	1,102,086	1,103,858	830,733	194,802
138	220,609	12,328	37,188	18,352	40,122	22,584	28,342	16,834	40,549	4,310
28,324	2,518,772	335,910	280,211	200,592	234,054	260,531	376,697	401,850	351,407	77,520
15,300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24,594	3,762,193	348,979	403,391	244,694	476,517	520,692	720,787	481,524	421,326	144,283
-	651,173	213,190	50,123	33,820	38,961	46,693	55,615	87,998	77,995	46,778
717,813	34,507,597	9,067,193	3,261,450	2,376,116	2,995,430	3,075,465	4,071,455	4,507,714	4,223,483	929,291
398,220	7,912,773	3,520,308	469,462	415,483	550,901	509,453	479,463	804,323	962,431	200,949
156,756	10,958,766	3,737,096	1,073,717	737,610	783,860	857,214	1,163,525	1,046,257	1,304,352	255,135
27,102	6,720,726	427,352	826,103	520,554	733,115	821,337	1,149,733	1,160,985	884,242	197,305
871	275,840	9,243	21,230	96,017	39,751	1,739	40,104	22,561	37,753	7,442
32,584	2,532,502	326,974	279,308	196,052	247,399	271,218	373,391	387,864	369,646	80,650
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
58,280	5,059,554	741,287	480,052	326,272	575,114	546,006	791,927	869,295	590,929	138,672
44,000	1,047,436	304,933	111,578	84,128	65,290	68,498	73,312	216,429	74,130	49,138
934,813	35,820,640	9,804,871	3,350,591	2,306,268	3,114,565	2,935,704	4,104,634	4,725,817	4,510,277	967,913
435,566	8,482,507	3,917,932	470,654	452,820	576,775	509,389	513,022	859,062	971,728	211,125
253,656	11,385,044	3,580,613	1,008,758	804,406	927,385	738,818	1,184,933	1,484,487	1,460,003	195,641
35,376	6,102,558	397,335	767,726	489,676	647,306	739,739	1,039,860	1,044,361	808,573	167,982
1,441	322,778	42,835	27,759	23,378	39,959	37,932	57,298	39,528	45,055	9,034
41,502	2,561,586	340,103	264,628	181,305	251,430	285,500	365,205	391,136	390,966	91,313
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
78,222	6,119,753	1,272,388	738,337	327,927	601,979	569,145	891,378	772,131	733,897	212,571
89,050	846,414	253,665	72,729	26,756	69,731	55,181	52,938	135,112	100,055	80,247

2. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(일반회계)\_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전
2000	합계	57,653,225	19,003,302	8,924,257	2,744,160	1,983,198	1,975,390	1,269,409	1,085,589
	지방세	20,361,411	11,087,473	6,204,198	1,431,715	931,264	1,015,241	484,269	555,673
	세외수입	16,653,692	5,044,213	2,300,015	725,516	591,244	487,673	385,191	255,237
	지방교부세	8,244,954	403,040	9,493	66072	50,830	92,332	100,258	46,290
	증액교부금	204,442	21,987		2,026	154	3,116	77	15,183
	지방양여금	3,713,447	399,707		88,449	89,715	68,830	48,568	48,845
	조정교부금	-	0						
	재정보전금	-	0						
	보조금	7,652,942	1,682,122	392,111	370,995	230,747	282,014	181,232	128,745
지방채	822,337	364,760	18,440	59,387	89,244	26,184	69,814	35,616	
2001	합계	71,460,746	23,195,410	11,063,993	3,223,402	2,451,756	2,462,432	1,478,284	1,335,946
	지방세	26,639,725	13,956,551	7,934,081	1,782,620	1,107,077	1,292,829	583,547	687,863
	세외수입	18,337,574	5,444,144	2,655,766	652,694	563,754	564,705	395,182	322,497
	지방교부세	12,209,985	829,006	6,010	201974	103,427	169,245	152,632	91,798
	증액교부금	140,063	20,949	-	1,053	5,788	2,167	32	11,083
	지방양여금	4,628,105	518,988	-	112,774	98,867	87,562	58,427	54,903
	조정교부금	-	0	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	0	-	-	-	-	-	-
	보조금	8,690,642	1,905,599	465,156	419,481	279,243	270,540	231,061	161,152
지방채	814,652	520,173	2,980	52,806	293,600	75,384	57,403	6,650	
2002	합계	84,508,229	26,541,566	12,769,823	4,087,976	2,513,436	2,765,585	1,556,589	1,531,871
	지방세	31,583,550	16,625,168	9,430,644	2,223,482	1,292,069	1,530,259	673,652	840,070
	세외수입	22,118,158	6,372,715	2,945,436	991,500	592,634	702,430	406,389	383,026
	지방교부세	12,050,563	869,548	8,501	200,152	137,107	164,206	160,447	92,955
	증액교부금	418,729	42,407	-	3,975	223	4,378	20,086	11,287
	지방양여금	4,021,827	409,247	-	88,053	73,414	66,609	39,553	40,311
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	13,742,185	1,800,731	385,242	405,963	244,338	257,602	236,712	163,621
지방채	573,216	421,750	-	174,850	173,650	40,100	19,750	600	
2003	합계	96,503,974	29,455,120	14,232,954	4,368,908	2,792,548	3,097,623	1,745,613	1,720,982
	지방세	33,061,987	17,412,021	9,813,152	2,233,431	1,466,046	1,550,667	723,551	904,146
	세외수입	31,926,358	8,307,801	3,977,495	1,221,609	697,999	979,368	510,961	488,992
	지방교부세	13,370,311	938,475	4,564	215,537	207,788	131,749	162,721	102,518
	증액교부금	1,593,122	48,168	-	15,890	168	8,889	12,084	211
	지방양여금	4,280,867	422,307	-	94,415	81,612	70,551	43,186	44,313
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	11,715,739	2,086,362	437,742	507,969	313,985	245,099	270,630	180,802
지방채	555,589	239,986	-	80,057	24,950	111,300	22,479	-	
2004	합계	97,230,960	30,688,076	14,911,557	4,539,400	2,806,437	3,235,469	1,832,157	1,715,835
	지방세	34,159,382	17,256,280	9,726,335	2,196,824	1,401,591	1,565,749	699,005	873,172
	세외수입	33,507,014	9,519,490	4,661,101	1,477,398	829,086	1,011,780	579,695	494,072
	지방교부세	14,228,845	975,278	8,761	219,707	183,335	133,455	174,703	111,459
	증액교부금	200,705	7,244	-	724	1,427	2,731	56	111
	지방양여금	3,775,315	382,650	-	82,103	77,205	75,711	39,885	46,369
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-
	재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	10,774,053	2,291,264	515,359	495,929	304,643	321,594	293,258	190,652
지방채	585,647	255,870	-	66,715	9,150	124,450	45,555	-	

# 재정통계

(단위: 백만원)

출산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
1,021,299	38,649,923	10,601,568	3,570,900	2,336,275	3,388,552	3,261,095	4,656,397	4,903,539	4,831,593	1,100,004
465,113	9,273,938	4,331,141	498,120	474,337	633,788	530,669	562,045	948,694	1,060,249	234,895
299,337	11,609,479	4,074,610	1,134,007	685,995	907,960	762,187	1,177,253	1,255,820	1,380,128	231,519
37,765	7,841,914	532,920	986,292	603,939	852,503	944,656	1,349,348	1,323,464	1,019,866	228,926
1,431	182,455	7,367	18,952	12,731	19,113		64,846	25,589	28,403	5,454
55,300	3,313,740	468,044	370,391	245,874	338,750	341,779	461,734	514,248	464,871	108,049
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
96,278	5,970,820	1,060,854	511,788	311,128	588,247	610,282	1,010,803	789,614	847,977	240,127
66,075	457,577	126,632	51,350	2,271	48,191	71,522	30,368	46,110	30,099	51,034
1,179,597	48,265,336	12,952,261	4,481,444	2,931,919	4,278,488	4,223,694	5,891,272	5,985,097	6,084,532	1,436,629
568,534	12,683,174	6,431,974	643,919	603,108	801,859	658,176	702,574	1,151,559	1,362,461	327,544
289,546	12,893,430	4,086,445	1,056,072	728,694	1,075,484	980,724	1,560,027	1,420,204	1,697,242	288,538
103,920	11,380,979	789,964	1,430,307	896,425	1,214,304	1,314,469	1,903,250	1,905,377	1,568,089	358,794
826	119,114	4,949	7,149	3,334	9,642	22,573	45,890	11,602	11,753	2,222
106,455	4,109,117	567,976	441,353	312,998	429,982	438,321	603,512	620,145	571,038	123,792
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
78,966	6,785,043	1,017,995	852,514	386,510	724,915	758,616	1,050,307	848,816	850,181	295,189
31,350	294,479	52,958	50,130	850	22,302	50,815	25,712	27,394	23,768	40,550
1,316,287	57,966,663	15,215,139	6,729,084	3,437,344	4,497,489	4,554,173	6,894,945	7,035,989	8,056,367	1,546,133
634,991	14,958,382	8,031,222	709,718	670,854	883,520	698,245	766,044	1,196,264	1,625,931	376,584
351,300	15,745,443	4,895,323	1,527,550	857,188	1,321,112	1,085,327	1,882,132	1,709,511	2,140,154	327,146
106,180	11,181,015	803,503	1,413,617	910,819	1,193,402	1,263,006	1,904,772	1,831,300	1,537,145	323,452
2,456	376,322	11,720	110,226	6,484	15,213	33,349	83,947	38,725	73,162	3,496
101,306	3,612,581	529,891	393,917	258,239	342,305	394,270	528,020	511,381	500,711	153,846
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
107,253	11,941,454	928,879	2,545,439	704,412	735,762	1,073,227	1,708,522	1,725,067	2,167,751	352,395
12,800	151,466	14,600	28,617	29,349	6,175	6,750	21,508	23,741	11,512	9,214
1,496,493	67,048,854	17,390,073	7,839,610	3,934,356	5,132,950	4,959,852	7,494,679	8,333,935	10,318,673	1,644,725
721,027	15,649,966	8,205,187	762,126	732,413	1,072,721	742,063	773,130	1,260,963	1,714,012	387,351
431,377	23,618,557	6,466,060	3,538,898	1,324,271	1,546,999	1,511,543	2,576,675	2,632,999	3,605,341	415,771
113,598	12,431,836	912,577	1,539,982	1,033,826	1,342,409	1,429,512	2,088,341	1,993,218	1,715,812	376,161
10,926	1,544,954	13,434	312,412	15,226	14,090	37,983	83,026	397,649	655,319	15,815
88,230	3,858,560	701,202	386,778	277,877	355,606	389,887	520,670	616,463	459,192	150,885
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
130,135	9,629,377	1,038,066	1,236,232	543,744	758,882	836,165	1,440,096	1,420,310	2,067,612	288,269
1,200	315,603	53,546	63,182	7,000	42,243	12,700	12,741	12,333	101,385	10,473
1,647,222	66,542,884	17,710,591	6,666,382	4,204,586	5,901,816	4,807,594	7,436,859	8,139,544	10,016,222	1,659,289
793,603	16,903,102	8,544,628	852,108	817,383	1,415,892	796,940	844,069	1,384,874	1,841,483	405,723
466,359	23,987,524	6,460,213	2,857,240	1,301,118	1,856,415	1,254,582	2,361,775	2,912,058	4,585,454	398,669
143,858	13,253,567	903,424	1,638,440	1,139,513	1,461,460	1,519,520	2,207,914	2,213,420	1,783,918	385,957
2,196	193,461	5,204	39,111	8,374	1,934	11,035	22,063	37,778	64,374	3,587
61,377	3,392,664	491,729	368,069	276,642	312,899	335,863	479,910	441,306	551,992	134,255
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
169,828	8,482,789	1,251,691	851,261	660,355	850,669	856,154	1,496,824	1,143,108	1,049,729	322,998
10,000	329,777	53,702	60,152	1,200	2,546	33,500	24,304	7,001	139,272	8,100

2. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계분석(일반회계)\_단체별 <계속>

연도		합계	특별·광역시	서울	부산	대구	인천	광주	대전	
2005	합계	99,714,240	31,422,044	14,935,292	4,632,732	2,936,371	3,482,986	1,823,846	1,763,288	
	지방세	35,976,900	18,069,827	10,011,732	2,265,338	1,523,228	1,739,789	773,481	919,761	
	세외수입	29,104,657	8,516,134	4,227,134	1,181,195	756,763	901,503	438,044	471,622	
	지방교부세	20,018,269	1,732,448	189,842	360,598	311,787	205,379	269,946	167,039	
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	13,797,816	2,574,637	506,585	602,889	343,343	409,823	311,281	204,366	
	지방채 및 예치금회수	816,598	528,999	-	222,713	1,250	226,493	31,093	500	
2006	합계	109,090,416	33,586,151	15,483,956	4,829,591	3,343,352	3,926,011	1,993,966	1,969,754	
	지방세	41,281,810	20,398,132	11,306,413	2,579,279	1,657,538	1,945,257	885,554	1,080,507	
	세외수입	28,254,994	7,550,327	3,186,906	1,011,021	841,502	1,072,482	389,360	437,827	
	지방교부세	21,734,681	2,213,862	376,883	420,380	396,664	251,800	328,131	199,006	
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	17,072,452	3,061,797	613,754	681,434	422,648	510,754	367,835	249,914	
	지방채 및 예치금회수	746,480	362,033	-	137,478	25,000	145,718	23,087	2,500	
2007	합계	118,242,810	37,258,354	17,303,183	5,505,275	3,695,254	4,421,360	2,089,963	2,032,507	
	지방세	43,531,553	21,211,631	11,885,828	2,580,854	1,598,148	2,207,214	877,200	1,022,282	
	세외수입	31,973,373	8,857,326	4,177,816	1,109,294	843,582	1,212,757	348,962	445,493	
	지방교부세	25,229,449	3,122,712	485,691	722,210	671,369	270,508	452,974	275,531	
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	16,726,496	3,560,116	753,850	805,216	506,655	609,420	407,618	289,201	
	지방채 및 예치금회수	781,939	506,570	-	287,700	75,500	121,460	3,210	-	
2008	합계	133,040,046	42,178,437	19,166,398	6,331,854	4,322,526	5,025,064	2,462,698	2,353,887	
	지방세	45,835,149	22,584,834	12,987,425	2,594,051	1,627,708	2,281,934	901,716	1,064,934	
	세외수입	34,689,166	10,041,866	4,577,047	1,329,277	986,735	1,514,395	433,399	436,564	
	지방교부세	31,081,336	4,205,305	604,073	950,331	925,670	422,348	611,773	393,060	
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	20,124,608	4,685,737	997,854	1,129,800	669,923	686,238	515,510	395,770	
	지방채 및 예치금회수	1,309,787	660,695	-	328,394	112,490	120,150	300	63,559	
2009	합계	144,920,598	46,846,752	20,224,979	7,249,003	4,811,458	6,147,551	2,910,737	2,852,160	
	지방세	45,056,548	21,703,764	11,994,085	2,739,707	1,573,443	2,360,091	976,111	1,000,099	
	세외수입	38,854,230	11,072,200	4,668,781	1,559,227	1,089,273	1,745,921	555,003	587,348	
	지방교부세	28,429,869	4,623,833	979,666	1,069,870	887,898	384,114	528,350	480,475	
	조정교부금 및 재정보전금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	26,531,099	6,697,907	1,517,447	1,523,015	951,640	1,027,255	683,794	590,629	
	지방채 및 예치금회수	6,048,852	2,749,048	1,065,000	357,184	309,203	630,169	167,478	193,610	

# 재정통계

(단위: 백만원)

울산 <sup>1)</sup>	도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
1,847,529	68,292,196	18,467,269	6,002,899	4,344,736	6,392,928	5,720,766	7,966,672	8,383,341	9,230,746	1,782,839
836,498	17,907,073	8,968,589	889,276	828,296	1,419,054	834,923	921,432	1,583,213	2,061,170	401,121
539,872	20,588,523	6,071,572	1,814,620	1,320,542	1,985,835	1,232,371	2,236,110	2,186,861	3,314,988	425,625
227,858	18,285,822	1,528,944	2,172,987	1,519,152	1,900,643	2,086,738	3,055,200	3,065,640	2,374,043	582,475
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
196,350	11,223,179	1,799,909	1,046,972	676,746	1,083,577	1,560,434	1,741,124	1,527,627	1,427,607	359,183
46,950	287,599	98,256	79,043	-	3,819	6,300	12,807	20,000	52,938	14,436
2,039,520	75,504,265	20,333,180	7,821,325	4,716,562	6,559,574	6,313,630	8,538,727	9,004,800	10,101,070	2,115,396
943,585	20,883,678	10,710,592	1,055,362	1,041,159	1,550,798	915,356	1,060,615	1,798,724	2,317,326	433,744
611,229	20,704,667	5,574,309	1,820,189	1,246,561	2,042,720	1,787,805	2,362,742	2,355,548	3,070,890	443,903
240,998	19,520,819	1,972,340	2,343,432	1,577,100	1,817,073	2,205,510	3,112,899	3,197,431	2,675,317	619,717
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
215,458	14,010,655	2,000,818	2,569,286	848,142	1,148,984	1,337,534	1,995,162	1,646,231	1,872,086	592,411
28,250	384,447	75,120	33,056	3,600	-	67,425	7,308	6,866	165,450	25,622
2,210,813	80,984,456	21,942,100	8,023,408	5,242,728	6,806,056	6,518,602	9,464,925	9,906,804	10,722,003	2,357,830
1,040,105	22,319,922	11,464,529	1,097,936	1,077,247	1,657,469	1,015,355	1,127,642	1,867,464	2,565,187	447,094
719,422	23,116,048	6,443,586	3,183,711	1,509,845	1,756,485	1,426,858	2,500,188	2,574,402	3,286,087	434,886
244,430	22,106,737	1,837,494	2,578,008	1,817,900	2,141,431	2,606,568	3,646,838	3,701,358	3,041,499	735,641
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
188,156	13,166,379	2,129,392	1,134,503	837,736	1,248,168	1,431,050	2,165,758	1,762,281	1,769,629	687,862
18,700	275,369	67,100	29,250	-	2,502	38,770	24,500	1,300	59,600	52,347
2,516,009	90,861,609	23,799,244	7,968,834	5,977,254	7,763,948	7,954,434	11,134,032	11,635,920	11,956,936	2,671,008
1,127,065	23,250,316	11,716,127	1,074,505	1,102,913	1,739,467	1,126,644	1,249,399	1,915,009	2,881,192	445,059
764,450	24,647,299	7,396,020	2,169,965	1,628,628	1,994,812	1,724,112	2,940,496	2,862,787	3,288,353	642,127
298,050	26,876,031	2,060,943	3,192,387	2,169,686	2,561,718	3,348,992	4,411,740	4,667,936	3,556,421	906,209
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
290,643	15,438,871	2,531,126	1,370,767	999,502	1,459,901	1,699,634	2,506,998	2,095,362	2,137,269	638,313
35,801	649,093	95,028	161,210	76,525	8,050	55,052	25,400	94,827	93,700	39,300
2,650,864	98,073,847	26,166,464	8,297,562	6,260,504	8,688,939	8,453,795	11,957,633	12,832,393	12,567,407	2,849,149
1,060,227	23,352,785	11,723,283	1,065,003	1,094,931	1,793,495	1,091,309	1,288,287	2,001,834	2,880,091	414,551
866,646	27,782,030	8,058,801	2,302,396	1,829,955	2,254,672	2,264,299	3,343,570	3,496,573	3,553,443	678,321
293,459	23,806,036	2,036,979	2,757,416	1,845,864	2,398,964	2,843,943	3,820,733	4,188,889	3,105,464	807,784
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
404,128	19,833,192	3,619,742	1,823,662	1,311,538	1,904,154	2,082,626	3,031,393	2,629,256	2,680,710	750,111
26,404	3,299,804	727,659	349,086	178,216	337,653	171,618	473,651	515,842	347,699	198,381

주: 1) 1997년 울산이 광역시로 승격됨  
 자료: 행정자치부 지방재정세제국, 「지방재정연감」, 각 연도, 지방재정공개시스템, 「지방재정연감」 참조  
 행정안전부, 「재정고 홈페이지」, 「지방결산현황」 - 지방재정연감 - 결산편, 순계자료 - 「지방자치단체 결산 단계별 순계분석」(일반회계).



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

### [오피니언] 10조원 넘는 복지공약 재원대책 묻자

조원동 한국조세연구원 원장

적어도 복지정책 면에서 정치권의 최근 무게중심은 왼쪽으로 이동한 듯하다. 지난해 말 집권당까지 가담하여 ‘한국판 버핏세’를 전격적으로 처리한 것을 보면 분명히 그렇다. 4월 총선을 맞아 정당들이 경쟁적으로 내놓는 복지공약들의 예상 소요 규모만 봐도 그렇다. 그런데 이러한 분위기가 민심을 반영한 것일까? 적어도 서울대 사회복지연구소가 실시한 ‘우리 국민의 복지정책 욕구 인식조사’ 결과에 의하면 ‘아니다’다. 이 조사는 2006년부터 거의 매년 전국 성인 남녀 1,200명을 상대로 실시해 온 조사이다. 올해는 네 번째로 연초 약 한 달에 걸쳐 대면 면접조사 방식으로 진행되었다.

조사 결과, 복지가념별 정당지지 성향은 소폭이지만 오히려 오른쪽으로 이동하고 있다. 성장과 복지를 동시에 추구해야 한다는 인식이 여전히 과반수를 차지하고 있는 가운데, 보편 복지에 대한 지지도는 소폭 하락했다. 오히려 ‘선(先) 성장 후(後) 복지’를 지지하는 의견이 이번 조사에서 3%포인트 정도 상승했다. 선별 복지에 대한 선호도를 구체적으로 묻는 항목에서는 1차의 경우 반대가 동의를 웃돌았으나(동의의 대 반대 비율 0.98), 이번 4차의 경우 동의가 반대 의견의 1.6배까지 높아진 것으로 나타났다. 한편 선별 복지에 대한 동의 비율이 높아짐에도 불구하고, 그 재원을 부담하겠다는 의사는 오히려 감소하고 있다. 복지

확대를 위한 증세 필요성을 구체적으로 묻는 항목에 대해 동의의 대 반대 비율이 지난 3차 때의 1.73에서 1.17로 오히려 크게 하락했다.

무엇이 정치권의 바람몰이(?)에도 불구하고 국민인식을 변하게 했을까. 세금문제에 민감하지 않은 국민은 없겠지만, 우리 국민들은 특히 민감하다. 지난 정부는 ‘세금폭탄’ 비판에 흥역을 치렀지만, 이번 정부는 거꾸로 ‘부자감세’ 비판에 시달렸다. 그런데 세금에 대한 여론이 극에서 극으로 변했던 이 두 기간 사이의 조세부담률 격차는 불과 1.5%포인트이다. 미국이나 영국이 정권 변화 시 겪는 조세부담률 차이가 3%포인트 정도인 점을 감안해 보면, 매우 민감한 반응이다. 언론도 한몫을 했다고 본다. 한 연구에 따르면, 복지를 다룬 일간지의 사설 수가 재작년에 비해 작년에 2배 늘었다고 한다. 사설이 이 정도였으니, 관련 기사의 언론 노출은 더욱더 많았을 것이다. 일종의 계몽효과라고 볼 수도 있겠다.

그래서 그런지 정치권의 복지공약에는 재원대책이 애매모호하다. 증세를 거론하는 경우도 간혹 있지만, 고작해야 연간 수천억원 수준의 세수 규모다. 공약의 지출 소요에는 턱없이 모자란다. 그러면 과연 어느 정도의 복지 지출이 명시적인 증세 없이 조달 가능하다고 보아야 할까? 필자의 어림짐작으로는 연간 국내총생산(GDP)의 1% 수준인 10조원 수준이 아닐까 싶다. 그 근거는 이렇다.

세목 신설이나 세율 인상 없이도, 경상GDP가 늘어나면 세금은 그 이상으로 늘어나게 되어 있다. 특히 누진구조의 소득세 조세탄성치는 1.3 정도이다. 자연세수의 증가와 함

계 과표를 양성화하고 이미 정책효과를 거둔 각종 조세 감면을 축소하는 노력이 보태진다면, 1조원 이상의 세금을 더 거둘 수 있다. 재량지출을 줄이는 노력으로 6조원 정도는 조달 가능하다고 본다. 현재 재량지출의 5%만 절감해도 6조 5,000억원 수준이다. 24조원 규모의 사회간접자본(SOC)의 10%만 복지로 돌려도 2조 4,000억원이다. 마지막으로 현재 92조원 규모인 복지지출 내에서도 절감 재원을 마련해볼 수 있다. 작년 하반기 사회복지 통합관리가 가동되자마자, 약 4,000억원 규모의 사회복지 부정수급을 찾아냈다고 한다. 작년 상반기에도 역시 비슷한 규모의 부정수급이 확인되었다. 복지지출의 중복과 새는 곳을 적극적으로 찾는다면, 상당한 절감이 가능할 수 있다는 얘기다.

이 정도의 재원 조달도 결코 쉽지 않은 일이다. 정부가 강한 정책의지를 가지고 강력히 추진해야 가능한 일이다. 다른 수건도 다시 짚는 심정으로 매년 벌어지는 예산국회에서의 지역 나눠 먹기식 증액을 막아내야만 가능한 일이다. 그러니 연간 10조원 이상의 복지공약에 대해서는 분명히 물어야 한다. 그 재원대책이 무엇이냐고.

〈서울신문 2012-3-14일자〉

## 카드 소득공제 폐지 다시 추진하나

한국조세연구원이 신용카드 소득공제 폐지·축소 방안을 다시 들고 나왔다.

신용카드 소득공제는 지난해 폐지될 예정이었으나 근로자 반발로 2014년까지 일몰이 연장됐다.

조세연구원은 신용카드 소득공제에 따른 보이지 않는 사회적 비용이 손에 잡히는 세금 감면보다 훨씬 크다고 봤다. 단 카드 관련 소득공제를 모두 없애는 것이 아닌 직불·체크카드에 대한 공제 확대를 대안으로 제시했다.

조세연구원 김재진 선임연구위원은 5일 ‘신용카드 활성화 대책 10년 평가와 과제’ 보고서를 통해 이같이 밝혔다. 보고서에 따르면 신용카드 공제에 따른 사회적 비용은 2000~2010년 71조 9,229억원에 달한다. 조세 수입 감소, 가맹점 수수료, 신용카드 복권제도 당첨금 등을 합한 금액이다.

김 위원은 “가맹점 수수료가 11년간 52조 6500억원에 이르는데 이는 결국 소비자에게 전가된다”며 “신용카드 사용 활성화를 통한 세율 양성화 목표가 달성된 만큼 제도를 손보는 것이 필요하다”고 말했다.

소득공제가 고소득층에 집중된다는 점도 지적했다. 과세대상 소득이 연간 1,000만원 이하인 근로자의 신용카드 공제액은 6,889억원인 반면 8,000만원 이상 계층은 연간 42만 1,070원을 공제받는다는 것이다.

또 신용불량자 양상, 높은 카드 수수료 부담 등이 결국은 납세자 부담으로 돌아온다고 주장했다.

김 위원은 “신용카드 대신 가맹점 수수료(1%)가 낮은 체크·직불카드에 대한 공제를 11년간 시행했다면 각종 사회적 부담을 29조 6,100억원 절감할 수 있었다”고 분석했다. 이에 대해 김선택 납세자연맹 회장은 “물가 인상으로 근로자의 실질임금 인상이 미미한 상황에서 소득공제를 축소하는 것은 불합리하다”고 말했다.

〈중앙일보 2012-3-6일자〉

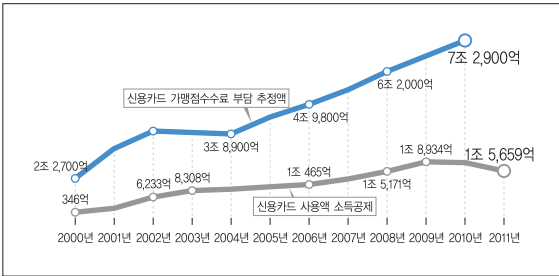
## “세율 인상 없이 10조원 재원 마련 가능”

정기권의 복지 공약에 대해 정부가 재정을 고려하지 않은 ‘포퓰리즘(대중인기영합주의)’이라고 반발하고 있는 가운데, 세율을 인상하지 않고도 10조원의 재원 마련이 가능하다는 주장이 제기됐다. 조원동 한국조세연구원장은 5일 제46회 납세자의 날 행사 관련 기자간담회에서 최근

이슈가 되는 복지 재원 문제를 설명하면서 이같이 밝혔다. 조 원장의 설명에 따르면 우선 총재정지출 중 45%를 차지하는 재량 지출(정부 의지에 따라 조정 가능한 예산)을 줄이면 4조~6조원 정도 재원을 마련할 수 있다.

### 신용카드 사용액 등에 대한 소득공제 추이 및 가맹점수수료 부담 추정액

(단위: 원)



자료: 한국조세연구원

예를 들어 사회간접자본(SOC) 지출 24조원의 20%를 복지재원으로 돌리면 4조 8,000억원이 확보된다는 것이다.

조 원장은 또 조세탄성치를 높여 세수를 6,000억~1조 원 늘리는 방법도 있다고 소개했다. 조세탄성치는 세수입의 성장률을 국민소득 성장률로 나눈 것으로, 경제가 성장하는 것보다 세금이 더 걸히면 1보다 커진다. 최근 조세탄성치는 법인세 인하로 인해 1로 떨어졌는데, 이전 수준인 1.15로 높이면 그만큼 세수가 늘어나게 된다. 조 원장은 정부가 복지 부정수급을 줄이는 등의 노력을 하면 세율을 올리지 않고서도 연간 10조원가량을 조달할 수 있을 것으로 추정했다.

조 원장은 “연간 10조원 이상 자금이 필요한 복지사업을 하려면 증세를 하지 않으면 안 된다.”며 “증세는 세목을 신설하거나 세율을 올리는 것을 말하는데 국민의 거부감이 심하다.”고 지적했다. 유류세 인하와 관련해서는 “에너지 가격이 다른 국가에 비해 높은 편이 아닌 만큼 더 내릴 여유가 없다. 바우처 제도 등을 통해 서민을 지원할 방법을 찾아야 한다.”며 유류세 인하에 반대 입장을 분명히

했다.

이와 관련, 박재완 기획재정부 장관은 “복지 부담의 과도한 증가와 이로 인한 무리한 증세는 지양해야 한다.”며 정치권의 고소득자 소득세·법인세 세율 인상 주장에 대한 반대 입장을 거듭 밝혔다. 박 장관은 “선거 과정에서 검증되지 않거나 과도한 재정부담을 수반하는 복지공약이 제시되고, 세율 인상 등 증세 논의도 이뤄지고 있다.”면서 “손쉽게 세율을 인상하는 것 대신 세원의 투명성을 높여 숨어 있는 세원을 확보해 나가야 한다.”고 말했다.

한편 김재진 한국조세연구원 선임연구위원은 ‘신용카드 활성화 정책 10년 평가와 과제’ 보고서에서 신용카드로 인한 가맹점의 수수료 부담과 소득공제에 따른 조세지출 등 사회적 비용이 지난 10년간 72조원에 달한다고 분석했다. 김 연구위원은 또 신용카드 소득공제 혜택이 고소득층에만 집중되고 있다고 지적했다.

2010년 귀속 과세대상 기준으로 ‘1,000만원 미만’ 소득구간의 1인당 평균 소득세 경감액은 6898원에 그친 반면, ‘8,000만원 초과’ 소득 구간은 60배나 많은 평균 42만 1,070원을 공제받았다는 것이다. 김 연구위원은 “신용카드 소득공제를 축소 또는 폐지하고 사회적 비용이 적게 드는 직불·체크카드를 활성화해야 한다.”고 강조했다.

(서울신문 2012-3-6일자)

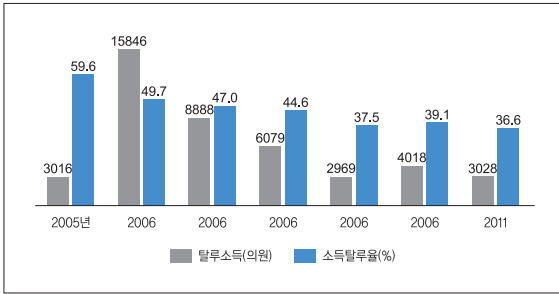
### 납세협력비용 7조원... GDP의 0.78%

고소득 자영업자 탈루율 2005년 이후 평균 45.6%  
복지 위한 세목 신설보다 국민 여론 수렴이 더 중요

세금을 내는 과정에서 민간 부문이 떠안아야 하는 비용인 ‘납세협력비용’이 국내총생산(GDP)의 0.78%인 것으로 추정됐다. 이는 덴마크(0.67%), 영국(0.42%) 등에 비해 훨씬 많다. 복지 지출 확대에 필요한 돈을 마련하기 위한

세법 개정이 여론 수렴 과정을 결여해 납세자 반발을 불러올 수 있다는 지적도 나왔다.

### 고소득자영업자의 소득탈루 현황



※ 소득탈루율=탈루소득/총소득

자료: 국세청

#### ◆ 납세 비용 줄여야

한국조세연구원은 6일 코엑스에서 열리는 ‘납세자의 날 정책토론회’에 앞서 5일 발표한 ‘납세협력비용 감축 및 납세 순응도 제고를 위한 정책과제’ 보고서에서 2007년 기준 한국의 총 납세협력비용을 7조 100억원가량으로 추산했다.

납세협력비용은 ‘국세청 등 행정기관이 세금을 징수하는 데 필요한 인건비와 관리비, 세금 부과에 따른 자원 배분 왜곡으로 발생하는 사회 손실을 제외한 순수 민간 차원의 납세 비용’을 말한다. 세수를 늘리기 위해서는 이 비용을 줄이는 노력을 더 기울여야 한다는 것이다.

조세연구원은 국세청의 전자세금계산서제도 시행, 연말정산간소화 서비스 제공, 국세 신용카드 수납 수수료 인하 외에 세법을 개정할 때 납세협력비용에 미치는 효과를 측정할 필요가 있다고 지적했다.

예컨대 기획재정부가 검토하고 있는 소득별 차등 유류세는 납세자들에게 금전적인 비용뿐만 아니라 과도한 정신적 부담과 시간 소비 등이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다는 뜻이다. 납세협력비용이 과도하면 세수 증가 효과 등을 상쇄할 수 있다.

#### ◆ 소득탈루율 여전히 높다

국세청이 고소득 자영업자에 대해 실시한 세무조사 결과 소득탈루율은 2005년 59.6%에서 지난해 상반기 36.6%로 낮아졌다. 소득탈루율은 총소득 가운데 국세청에 신고하지 않아 과세 대상에서 누락된 소득(탈루소득)의 비율이다.

2005년부터 지난해 상반기까지 평균 소득탈루율은 45.6%로 절반에 가까웠다. 견여야 하는 세금 가운데 아직도 받지 못한 세금이 차지하는 비율인 체납 발생률은 2007년 8.6%, 2008년 8.8%, 2009년 9.5%, 2010년 9.6% 등으로 매년 높아졌다.

조세연구원은 유럽 재정위기 등으로 재정 건전성이 한층 중요해진 지금 무엇보다 소득탈루율을 낮추는 게 시급하다고 밝혔다. 이를 위해 자발적으로 세금을 내는 납세 순응도를 높이고, 납세 과정에서 들어가는 납세협력비용을 줄여야 한다고 강조했다.

#### ◆ 민주적 절차가 납세 순응도 높여

조세연구원이 서울시립대 학생 166명을 상대로 조사한 결과 투표 등 민주적 절차에 따라 세율을 결정할 경우 소득신고율은 7.5%포인트 높아지고, 신고소득이 실제 소득보다 적은 과소 신고자 비율은 15.9%포인트 감소했다. 조세 정책 외에 세율을 결정하는 방식이 납세 순응도에 영향을 미친다는 것이다. 세법이 만들어지는 과정에서 국민의견을 충분히 수렴할 경우 스스로 세금을 내려는 경향이 더 높아진다는 설명이다.

한편 조원동 한국조세연구원장은 이날 기자간담회에서 “사회간접자본(SOC) 지출 24조원의 20%가량을 복지 재원으로 돌리고 부정 복지 혜택을 줄이면 세율을 인상하지 않고도 10조원의 재원을 마련할 수 있다”고 말했다. 그는 유류세 인하 논란에 대해 “다른 나라에 비해 높은 편이 아니다”며 반대 의견을 밝혔다.

〈한국경제 2012-3-6일자〉

**[오피니언] “저소득층 비용부담 더 늘 것”**

안종석 한국조세연구원 선임연구위원

비만세는 몇 가지 중요한 문제를 유발할 것으로 예상되므로 긍정적인 기대효과와 함께 예상되는 문제점을 종합적으로 고려하여 도입 여부를 결정해야 할 것이다.

가장 중요한 문제점은 정책결정에서 임의성이 크고 조세체계를 교란시킬 가능성이 크다는 점이다. 세제는 단순하고 명료해야 한다. 그리고 과세표준과 세율에 대해 객관적으로 타당성을 입증하거나 사회적 동의를 받아야 한다. 이러한 관점에서 가장 우수한 세목이 부가가치세이며, 개별 품목에 대한 차별적 과세는 최소화하는 것이 좋다. 개별 품목에 대해 차별적인 과세를 하게 되면 과세표준과 세율의 결정에 있어 정책담당자의 자의적 판단이 불가피하며, 이해집단의 다양한 요구로 인해 정책이 왜곡될 가능성이 커진다. 한 품목에 대한 예외는 다른 품목의 예외를 유발하여 장기적으로는 매우 복잡한 과세체계를 형성하게 될 것으로 예상된다.

비만세는 형평성 관점에서도 문제가 있다. 통상적으로 고소득층보다는 저소득층에서 비만율이 높다. 이는 비만을 유발하는 식품을 저소득층이 더 많이 소비하며, 저소득층이 비만세를 더 많이 부담하게 될 가능성이 있음을 시사한다.

비만세는 비만 유발 제품의 수요를 감소시키고 세수입을 증대시키는 데 목적이 있다. 그런데 이 두 가지 목표가 동시에 달성되기는 어렵다. 수요가 많이 감소되면 세수입은 크지 않을 것이고 수요에 큰 변화가 없는 경우어나 어느 정도 세수입이 발생할 것이기 때문이다.

만약 소득계층별로 수요의 가격 탄력성에 차이가 있어 큰 제약 없이 행태를 변화시킬 수 있는 고소득층에서는 탄력적인데 비해 고가 건강식품으로 전환하기 곤란한 저소득층의 경우에는 비만식품 수요가 비탄력적이라면 비만세는 거의 대부분 저소득층이 부담하게 될 수도 있다. 이 경

우 고소득층은 세금은 납부하지 않고 비만식품의 소비가 줄어 건강이 향상되는 결과가 나타날 것이다. 이것이 우리가 원하는 정책효과인지 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다.

〈매일경제 2012-2-25일자〉

**“선심공약 저지 위해 재정보고서 발간하자”**

조세연구원 보고서

“국회 법안 심사때 재원대책 의무화할”

나라살림을 세밀하게 분석한 ‘국가재정보고서’를 주요 선거전에 발간하는 것을 법제화할 필요가 있다는 국회 연 구기관의 제언이 나왔다. 정부 예산을 대규모로 소모하는 정치권의 선심성 공약 남발을 저지하자는 취지다.

박형수 한국조세연구원의 선임연구위원은 23일 ‘선거와 재정관리’ 보고서에서 “총선과 대선이 겹치는 올해 같은 해에 재정 당국은 선거 이전에 재정보고서를 발간하고 선거공약의 재정추계 결과를 공표하는 등 제도적 장치를 마련해야 한다”고 밝혔다.

박 위원은 경제협력개발기구(OECD)가 ‘재정투명성 지침’을 마련해 선거 실시 2주 전까지 나라의 재정상황을 공개하도록 회원국에 권고하고 있다는 점을 논거로 들었다. OECD 회원국 중에서는 네덜란드와 호주·뉴질랜드 등이 해당 지침에 따르고 있는 것으로 전해졌다. 여야의 선거공약이 초래할 재정 부담내역을 정부 부처나 출연연 구기관이 분석해 공개한다는 게 박 위원의 설명이다.

올해의 경우 오는 10월 초까지 정부가 내년도 예산안과 함께 새 중기재정계획을 국회에 제출하면서 재정보고서에 준하는 내용을 포함시켜야 한다고 박 위원은 덧붙였다.

이번 보고서에는 법적으로 재정 지출을 의무화하는 정

책을 추진할 때에는 반드시 재원 조달 대책도 마련하도록 하는 ‘페이그’ 원칙이 국회의 법안심사 과정에서 지켜져야 한다는 지적도 담겼다. 박 위원은 “2010~2014년 국가 재정운용계획에서 신규 의무지출에 대한 재원대책 의무화를 천명했으므로 앞으로 국회 법안심사 때에도 이를 적용하고 구체적인 적용 지침과 객관적 비용 추계 시스템을 구축해야 한다”고 말했다.

〈서울경제 2012-2-24일자〉

## “여야 복지공약 年67조… 증세 안하면 13%만 가능”

### 조세연구 “최대 年 9조 4,000억원”

정치권의 복지 포퓰리즘 논란이 확산되는 가운데 정부가 증세(增稅) 없이 마련할 수 있는 복지재원이 연간 10조 원에 미치지 못할 것이라는 국책연구기관의 연구결과가 나왔다.

이는 전날 기획재정부가 정치권의 복지공약 이행을 위해 필요한 재원으로 밝힌 43조~67조원의 13~21%에 불과한 수치다. 결국 여야 정치권이 내놓은 복지공약을 실현하려면 대대적인 증세가 불가피하다는 의미다.

조원동 조세연구위원장은 21일 이종구(새누리당), 우제창 의원(민주통합당) 등 여야 국회의원 10명과 ‘한강소사이어티’가 공동 주최한 국책연구원장 토론회에서 “세금을 인상하지 않고 조달할 수 있는 재원은 연간 8조 4,000억~9조 4,000억원”이라고 밝혔다. 이는 최근 동아일보 설문조사에 참여한 복지·재정전문가 50명 중 44%가 한국 경제가 감당할 수 있는 연간 복지예산 증액 규모로 5조~10조 원 미만을 꼽은 것과 비슷한 결과다.

### ▶ “복지확대 재원, 돈버는 모든 국민이 분담해야” 92%

구체적으로 조 원장은 정부 예산 중 법정 의무지출을 제외한 사회간접자본(SOC) 투자지출 등 재량지출을 5% 감축하면 연간 6조 5,000억원, 비과세·감면 축소를 통해 조세탄성치(경제성장률 대비 세수증가율)를 높이면 연간 1조 4,000억원을 마련할 수 있다고 밝혔다. 여기에 복지 부정수급자에 대한 정부 지원금 회수 등 복지지출 구조조정으로 연간 5,000억~1조원을 추가로 확보하면 세금을 늘리지 않고도 복지지출을 최대 9조 4,000억원 늘릴 수 있다고 했다.

하지만 이는 전날 재정부 ‘복지태스크포스(TF)팀’의 여야 복지공약 이행을 위해 최대 67조원이 필요하다는 분석과는 크게 동떨어진 수치다. 실제로 재정부 분석에 따르면 최근 정치권이 내건 복지공약 가운데 ‘기초생활수급자 부양의무자 단계적 폐지’(4조원), ‘소득하위 70% 이하 가구 반값등록금 지원’(2조원), ‘병사 월급 인상’(1조 6,000억원) 등 3개 공약을 실현하는 데만 연간 7조 6,000억원이 필요한 상황이다.

〈동아일보 2012-2-22일자〉

# 재정포럼

2012년 3월호 통권 제189호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 조원동 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 박노옥 (한국조세연구원 연구위원)  
박명호 (한국조세연구원 연구위원)  
원종학 (한국조세연구원 연구위원)  
유정숙 (한국조세연구원 부연구위원)  
임소영 (한국조세연구원 부연구위원)  
허경선 (한국조세연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)  
최윤용 (한국조세연구원 전문연구원)  
박산유 (한국조세연구원 전문원)  
권재원 (한국조세연구원 연구행정원)

## ■ 월간 재정포럼

2012년 3월 15일 발행 / 제16권 제3호(통권 제189호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라000035  
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28  
TEL : 02)2186-2130~3 E-mail: pub@kipf.re.kr  
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

## ■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / 선 디자인 (02)2269-2234

■ 인쇄 / 고려문화사 (02)2277-1509

## 『재정포럼』 정기구독 신청 안내

### ■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.  
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

### ■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2132
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: 138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28  
한국조세연구원 연구출판팀

### ■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.  
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

### ■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행 가락중앙지점  
· 계좌번호 : 441-05-000011  
· 예금주 : 한국조세연구원