2001년 8월호(제62호)
ISSN 1226-2269 8

8

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

## 현안분석

- 비상장주식의 평가방법 개선방안
- 대학재정지원정책의 현황과 평가
- 소액거래 과표양성화를 위한 직불카드 활성화 방안

## OECD 국가의 조세개혁 논의

스페인의 조세개혁

## 정책흐름

OECD 2001 한국경제보고서발표 외

## 재정통계

특별소비세 예산 및 징수 외

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
한국조세연구원

재정포럼
2001년 8월호(통권 제62호)
한국조세연구원
• 2001년 8월 16일 발행 • 제62호 • 1996년 5월 31일 등록 • 라7859 • 발행처/한국조세연구원 • 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6 • 전화(02)2186-2131~2 • 월간

월·간
8
재정포럼
Monthly Public Finance Forum
이천일년 팔월호

# C·O·N·T·E·N·T·S


| | | |
|---|---|---|
| 권두칼럼 | 2 | 장래를 위한 포석 / **全承勳** |
| 현안분석 | 6 | 비상장주식의 평가방법 개선방안 / **韓相國** |
| | 21 | 대학재정지원정책의 현황과 평가 / **金珍永** |
| | 48 | 소액거래 과표양성화를 위한 직불카드 활성화 방안 / **金栽鎭** |
| 명언산책 | 71 | 인플레이션세에 관한 케인즈의 견해 |
| OECD 국가의 조세개혁 논의 | 72 | 스페인의 조세개혁 / **권오성** |
| 경제단상 | 80 | 주식투자는 반드시 여유자금으로 - 주식투자를하기전에(2) / **고희탁** |
| | 83 | 정보화 사회를 보는 시각 / **김용대** |
| 인물탐험 | 86 | 하늘보기부끄러워삿갓쓰고방랑한천재 김삿갓 김병연 / **李 濬** |
| 정책흐름 | 92 | OECD 2001 한국경제보고서발표 |
| | 100 | 2001년 상반기 음성·탈루소득자 조사결과 |
| | 103 | 신용카드영수증 복권상금 확대 - 매월 100만원짜리특별상 150건신설 - |
| | 105 | 한·칠레 조세조약 협상타결 |
| | 107 | 기업구조조정촉진법 운용방향 |
| 재정통계 | 112 | 특별소비세 예산 및 징수 외 |
| 이런 의견 저런 생각 | 118 | 소득공제 확대보다 세율 인하를 외 |


• 2001년 8월 16일 발행 • 제 62호 • 1996년 5월 31일 등록 • 라7859 • 발행처/한국조세연구원
• 138-774 서울특별시송파구가락동79-6 • 전화(XXXXXXXXXX ~ 2 • 월간

# 장래를 위한 포석

全 承 勳 / 한국조세연구원부원장



많은 사람들이 바둑을 좋아한다. 무릇 승부를 다투는 모든 경기가 그러하겠지만 특히 바둑은 세상을 사는 진리, 승부의 원리를 말해주는것 같다.

바둑을 잘 두기란 어렵지만 그 원리는 의외로 단순하다. 바둑은 누가 얼마나 많은 수를 내다보느냐에 승부가 달렸다. 내가 이렇게 두면 상대방이 저렇게 둘 것이고, 그러면 나는 다시 이렇게 둘 것이며, 그럴 때 상대방은 어떻게 나올 것이며... 이렇게바둑 대국자는 끊임없이 앞으로 두어질 수를 따져 보고 한 수를 둔다. 그래서 바둑의 고수는 변화의 가능성이 많은 초반 포석에 골몰한다. 고수와 하수의 차이는 포석을 어떻게 하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 고수는 돌이 몇 개 놓이지도 않은 초반에 포석을 하느라고 시간을 물 쓰듯이 쓰지만, 하수는 그저 정석대로 대충 두다가 돌이 많이 놓여져 상황이 복잡하게 되어서야 시간을 많이 쓴다. 그러나 그때는 이미 늦었다. 바둑이나 무릇 세상만사가 얼마나 포석을 잘 하느냐의여부에장래가달려있다.

한국인이 살아온 과정을 보면, 얼마나 포석을 잘 했느냐에 따라 그 이후 운명이 달라진 것을 알 수 있다. 먼저 조선시대를 보면, 당시 서구에서는 산업혁명으로 엄청난 변혁이 일어나고 있었는데, 이를 내다보고 살길을 찾는 포석이 없었던 것 같다. 아무런 대비가 없었으니 외세가 밀려들자 싸움 한번 못하고 볏짚 넘어지듯이 무너지고 말았다. 그 다음 남의 힘에 의한 해방과 한국전쟁을 겪고 난 후, 1960 70년대에 들면서는 장래를 위한 포석이 있었다. 한 해 총수출이 19억달러였을 때, 100억달러가 드는 중화학공업 계획을 추진한다. 엄청난 모험이 아닐 수 없었다. 그러나 그 결과로 오늘 날 세계 굴지의 철강, 자동차, 조선, 반도체 등 중화학공업을 일구었고, 남이 놀랄 정도로 빠른 기간에 기아 상태로부터 일만 불 소득 수준에 이르면서 제법 번듯하게 살 수 있게 되었다. 그런데 그 이후 1980~90년대에 들어서는 이렇다 할 포석이 눈에 띄지 않는다. 민주화와 세계화를 부르짖었지만, 그것 자체가 한국인의 삶을 보장해 주는 충분조건이 아니었을 뿐더러, 이들을 위한 포석도 제대로 이루어지지 않았다. 1997년에 외환위기를 맞았음은 바로 사전 포석이 잘 되지 못했음을 반증하는 것이다.

실패를 경험한 지3년이 지난 오늘의 상황도 여전히 밝지가 않다. 수출이 다섯 달이나 계속해서 줄어들고 있고, 투자도 침체하고 있다. 수출이 생존의 기반인 터에 이처럼 수출이 계속 떨어지는 현상은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 투자를 하지 않고 있다는 것은 장래를 위한 대비가 없다는 말이다. 결국 생존

의 어려움이 예견되고 있는 터에 이를 위한 포석이 없다는 것이 오늘의 상황이다.

한국인이 이러한 상황에서 해야 할 일은 더 늦기 전에 포석을 제대로 하는 것이다. 먼저, 무엇을위한 포석이냐를 분명히 해야 한다. 지금 우리에게 가장 소중한 가치가 무엇인가. 그것은 바로 우리 자신의 생존의 안정과 인간다운 생활의 확보일 것이다. 그렇다면 우리의 포석의 목적은 바로 여기에 두어져야 할 것이다.

이러한 국민의 장래 생존의 안정을 위해서는 크게 두 가지 요소가 갖추어져야 한다. 하나는 국민의 의식이요, 다른 하나는 경제적 기반이다. 먼저, 한국인이 선진국 국민들처럼 잘 살 수 있기 위해서는 의식이 그에 맞게 선진화되어야 한다. 정직하고, 부지런하며, 아울러 이기심이 지나치지 않아야 할 것이다. 우리의 의식 수준은, 이 같은 기준에서 볼 때, 상당히 뒤떨어진 것 같다. 식민지 지배를 받으면서 정직성과 근면성이 상당히 훼손되었고, 자기 앞가림만 하는 이기심이 너무나 자랐다. 의식의 선진화가 없이는 애써서 이룬 경제도 사상누각임을 이번의 위기를 통해서 절실히 체험한 바이다.

다음으로, 고상한 의식만으로는 살 수 없으니, 먹고 살 물질적 기반을 가져야 한다. 지금까지는 1970년대에 투자를 한 자동차, 철강, 전자 등 중화학공업이 그 기반이 되었다. 그러나 수십년 전 전성기의 봉제, 합판 등 산업이 그랬던 것처럼, 지금의 그 어느 것도 항구적일 수 없다. 이미 당시 투자의 효과가 소진되고 있음을 현재의 경제적 어려움이 말해주고 있다. 그렇다면, 오늘 선진국이라는 나라들의 수출 기반인 기계, 정밀화학, 자동차, 정보통신 제품 등 산업이, 선진국의 막강한 다국적 기업들과의 경쟁을 뚫고, 좁은 땅의 5천만 인구가 생존할 경제적 기반이 될 수 있을 것인가. 앞으로 지식시대라고 한다면, 한국이 무슨 지식을 세계 시장에 내어놓을 수 있을 것인가. 장래 먹고 살 기반이 확실한가를 끊임없이 생각하고 투자를 해나가야한다.

이렇게 국민 의식을 선진화하고 경제적 생존기반을 공고히 하기 위하여 꾸준히 포석을 해야 할 때인데도 현재의 상황은 그렇지 못한 것 같다. 그 이유는 두 가지 중 어느 하나이거나 둘 다일 수 있다. 하나는 포석의 목적을 잘못 정하고 있기 때문이다. 공직에 있는 사람이 공동체나 국가를 위한 포석은 뒷전으로 하고 개인의 포석에만 관심이 있다면 이는 공동체의 장래를 위하여 불행한 일이다. 다른 하나는 눈앞의 일이 급하거나 앞이 잘 보이지 않기 때문이다. 우리는 지난 3년 동안 소 잃고 외양간 고치면서 당장 먹고 살 궁리를 하느라고 너무나 바빴다. 거기다가 미래가 불확실하니 그저 가만히 있는 것이 상책이기도 했다. 이러니 모두들 포석을 해야할 때에 눈앞의잔 수에만몰두하고있다.

이제 더 늦기 전에 모두들 나름대로 포석을 하도록 해야 한다. 오늘이 어려울수록 내일의 안정을 도모해야 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 공직을 맡은 사람들이 개인적 이익보다는 국가를 위한 포석에 몰두하면서 사회적 불확실성을 줄이도록 힘써야 한다. 앞이 보이게 되면, 기업과 개인도 장래를 위한 행동에 나서기가 쉬울 것이다. 그러면 투자도 살고경제도활발해질 수있을 것이다.

그래서 모든 경제주체가 각자의 위치에서 포석에 전념할 수 있게 될 때, 한국의 젊은 기사들이 세계 바둑을 제패하고 있듯이, 오늘 겪고 있는 경제적 어려움도 풀리고 한국인에게 밝은 장래가 보장될 것이다.

# 현안분석

1. 비상장주식의 평가방법 개선방안
韓 相 國 /한국조세연구원 연구위원

2. 대학재정지원정책의 현황과 평가
金 珍 永 /한국조세연구원 전문연구위원

3. 소액거래 과표양성화를 위한 직불카드 활성화 방안
金 栽 鎭 /한국조세연구원 전문연구위원

# 비상장주식의 평가방법 개선방안



韓 相 國 연구위원(xxxxxxxxxx )

## Ⅰ. 서 론

상속·증여세제는 부(富)의 분산이라는 사회정책 목표를 추진함에 있어서 매우 중요한 세목이다. 따라서 대부분의 나라에서는 상속·증여과세제도의 정비에 많은 노력을 기울이고 있는 실정이다. 우리나라에서도 이러한 정책목표를 달성하기 위해서 변화되는 사회 경제여건을반영하여 상속·증여세법을여러차례 개정한 바 있다.

그러나 근래에 들어와서 여러 가지 수단을 이용해서 부를 무상으로 사전 상속하는 사례, 즉 변칙증여[1] 사례가 다수 발견되고 있으며, 이는 부의 분산과 공평과세를 저해하는 요인이 되고 있다. 자산가들의 자산 보유 형태가 종전의 부동산 중심에서 탈피하여 다양한 금융상품으로 이동하면서 신종금융상품 등을 이용한 변칙증여사례가 상당수 발견되고 있는데 특히 주식 등 자본거래를 통한 부의 무상이전 사례가 발견되자 과세당국은 이를 차단하기 위하여 여러가지과세 강화방안을시행하고 있다.

자본거래를 통한 부의 무상이전 사례 중 일부는 주식의 평가방법과 관련되어 있기 때문에 과세당국은 주식의 평가방법, 특히 비상장주식의 평가방법을 개선하는 데에 많은 노력을 기울여왔다. 비록 현 단계에서 비상장주식의 평가방법이 많이 개선되었다고는 하지만, 보다 객

1) 변칙증여란 경제적가치를금전으로환가할수있는유·무형재산이나법률상또는사실상의권리를특수관계에있는자등에게 무상내지는시가와현격한차이가 있는가액으로이전하기 위해서, 법형식을남용하거나법의흠결을이용해서조세의 전부또는일부를회피하는직·간접적인사전상속을총칭한다.

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

근래 상속·증여세제를변칙증여하는 사례가 다수발견되고있는데 이는 부의 분산과 공평과세를 저해하는 요인이 되고 있다. 과세당국은 특히 비상장주식의 평가방법 개선에 많은 노력을 기울여 어느 정도 효과도 보았지만 보다 객관적인 교환가치를 산정하기 위해서는 다른 평가방법의 도입을고려하는것도필요하다고판단된다.

관적인 교환가치를 산정하기위해서는 다른 평가방법을 도입하여 병행하는 방안도 고려하는 것이 필요하다고 판단된다. 이에 본고에서는 비상장주식의 평가방법에 대한 현행 제도와 한계점 그리고 주요 국가의 제도를 간략히 살펴보고, 그 개선방안으로서 현금흐름할인법(discounted cash flow approaches)과 유사업종 비교평가법(comparative appraisal approaches)의 도입 가능성을 모색해보고자 한다.

## Ⅱ. 현행 제도 및 한계점

현재 대부분의 자산 관련 세제는 자산의 내재가치에 따라 조세부담을 달리하는 종가세(從價稅)의 구조를 가지고 있어서 다른 세목의 조세와는 달리 과세대상재산에 대한 평가를 전제로 하고 있다. 따라서 과세대상자산에 대한 정확한 평가체계의 수립은 세부담의 공평성, 납세자의 조세순응도 및 국민경제 등에 미치는 영향이 크다는 점에서 중요하며, 또한 여기서 평가의 정확도를제고해야한다는당위성도 찾을수가있다.

이러한이유로인해서 우리나라와유사한 부동산 관련 제도를 가지고있는독일이나일본에서는 헌법재판소 및 법원 등에서 과세를 위한 정확한 자산 평가를 요구하고 있는 추세이다[2]. 우리나라의 과세당국도 과세대상자산의 정확한 평가를 위해서 평가방법의 개선에 노력을 기울이고 있으며, 특히 최근에는 상속세 및 증여세법상의 비상장주식의 평가방법을 개정한 바 있다.

2) ①1996년 9월일본의동경지방재판소는고정자산세의 과세표준액이시가를상회한부분에 대해서는위법이라고하여 고정자산세의과세평가와관련한최초의위법판결을내린바있다.
② 1995년 6월에독일연방공화국의헌법재판소는부유세법(富裕稅法) 제10조제1항은위헌이라고판결하고, 1996년 말까지입법부가새로운규정을마련할것을명령한바있다. 동판결의요지는, 과세대상자산중 1964년이래재평가가제대로이루어지지않은단일평가기준에의해평가되는부동산과현재가치로평가되는금융자산간에는평가율의격차가커서이들자산을동일한과세표준으로합산한다면과세대상간에세부담불공평이크게발생한다는것이다.
③우리나라에서도헌법재판소가지난 1994년7월토지초과이득세에대해서헌법불합치판정을내린바있다. 동소(所)의지적사항중에공시지가산정의적정성문제와지가등락에따른원본잠식가능성등이제기되었던것이다.

개정 전의 비상장주식 1주당 가액은 자산가치(순자산가액 ÷ 발행주식의 총수)와 수익가치(최근 3년간 순손익액의 가중평균액 또는 신용평가전문기관이 산출한 1주당 추정이익 ÷ 0.15)에 동일한 가중치를 부여해서 양자의 합계액을 2로 나누어 단순평균하였다[3]. 이에 따라 비록 결손법인이라 하더라도 최소한 기업매각시 자산가치만큼은 인정되어야 함에도 불구하고 그이하가액으로 평가되는 불합리한점이있었고, 또한 1주당 가액(자산가치와 수익가치의 산술평균치)을 떨어뜨려 주식이 저평가되도록 하는 악용 사례 등이 있었다. 이러한 불합리한 점을 해결하기 위하여 현행법(법 제63조, 시행령 제54조 등)은 비상장주식의 평가는 순손익가치(수익가치)를 원칙으로 하되 손익가치가 순자산가치에 미치지 못할 경우에는 순자산가치로 한다고 규정하고 있으며(2000년 1월 1일부터 시행), 구체적인 산식은 다음과 같다.

1주당 가액(순손익가치) =1주당 최근 3년간 순손익액의 가중평균액 ÷ 금융시장에서 형성되는 평균이자율을 참작하여 재정경제부령이 정하는율

※ 순손익가치평가시 적용할 이자율: 연 10%(국세청 고시 제2000-30호)

1주당 가액(순자산가치) =당해법인의 순자산가액÷ 발행주식총수

대통령령이 정하는 최대주주 등의 비상장주식에 대하여는 시행령 제54조의 규정에 의하여 평가한 가액에 그 가액의 100분의 20을 가산한다. 다만 최대주주 등이 당해 법인의 발행주식총수 등의 100분의 50을 초과하여 보유하는 경우에는 100분의 30을가산한다.

참고로 다른 법령의 비상장주식 평가규정을 보면, 법인세법 및 소득세법에서는 상속세 및 증여세법의 평가방법을 준용하고 있으며, 증권거래법에서는 자산가치와 수익가치를 가중산술평균한 가액과 상대가치를 산술평균하여 산정하고 있다. 또한 국유재산법에서는 재정경제부령이 정하는 산정방식에 의하여 산정한 자산가치 · 수익가치 및 상대가치를 고려하여 산정한다.

과세목적을 위한 자산의 평가란 과세대상자산이 가지고 있는 객관적 교환가치 즉 시장가치를 산정하는 일련의 과정으로서, 이론상으로는과세대상자산의 시장가치를 산정하는 것이

3) 비상장주식의평가방법을연혁적으로보면, 자산가치와수익가치의합계액을단순산술평균하는형식을취하고있으며, 다만 순자산가액의범위를조정하거나순손익액의평균을단순평균에서가중평균으로전환하는등의변화가있었다.

과세목적을 위한 자산의 평가란 이론상으로는 과세대상자산이 가지고 있는 객관적 교환가치 즉 시장가치를 산정하는 것이지만, 평가 그 자체는 정확할 수가 없다. 이를 인정하고 평가절차에 객관성과합리성을가급적이면많이담으려는노력이필요할것이다.

지만, 평가 그 자체는 정확한 과학이 아니라는 IRS의 태도는 음미할 가치가 있다. 비록 새롭게 개정된 현행 제도가 1주당 최근 3년간의 순손익액의 가중평균액과 금융시장에서 형성되는 평균이자율을 참작한 이자율을 통해서 기업의 미래 수익력을 어느 정도까지 반영하려고 하고 있지만, 기업의 객관적인 가치를 산정하는 데는 한계가 있다고 하겠다.

결국 어떠한 새로운 방안이 구체적으로 제시된다고 해도, 비상장주식의 객관적이고 정확성이 보장된 교환가치를 산정하는 것은 여전히 어려운 문제이다. 더구나 평가대상의 경제적 환경이 각기 상이하기 때문에 정형화된 어떤 평가공식을 도출하여 제도화한다고 하더라도 그 평가공식이 모든 경우에 있어서 합리성을 지닐 수는 없다. 따라서 비상장주식의 평가방법을 개선하기 위해서는 평가절차에 객관성과 합리성을 가급적이면 많이 담으려는 노력이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 따라서 후술하는 현금흐름할인법과 유사업종비교평가법의 도입 가능성을 검토함에 있어서도, 그 근저에는 이러한 인식이 전제되어야 할 것이다.

## III. 주요 국가의 비상장주식 평가제도

### 1. 미국

#### 가. 비상장주식평가원칙

미국의 내국세법(Internal Revenue Code of 2000)에는비상장주식(unlisted stock and securities)의 평가를 위한 정형화된 계산식을 규정하고 있지 않으며, 다만 평가의 기본적인 원칙만을 제시하고 있을 뿐이다. 즉 동 규정에 의하면, 과세를 위한 비상장주식의 평가시에 사안별 상이한 평가요소를 적절히 고려하고 또한 증권거래소에 상장되어 있는 동일 또는 유사업종의 주식가치도함께고려해서합리적인 가격을 도출하도록 하고 있는 것이다.

#### 나. 비상장주식의평가방법

한편 비상장주식의 평가시에 고려해야 하는 여러 가지 요인 및 동일 또는 유사업종의 주식

가치 고려방법에 대해서는 Internal Revenue Service Ruling에 규정되어 있다. 즉 Rev. Rul. 59-60에서 비상장기업을 평가할 때 전형적으로 고려해야 하는 평가방법(비교평가법) 과고려요인을 제시하고 있다. 동 규정에 의한 평가시 고려해야 하는 요인은 다음과 같다.

① 사업의 역사및 성격
② 산업전망 및일반적인 경제전망
③ 장부가치 및재무상태
④ 소득능력
⑤ 배당지불능력
⑥ 신용의 존재또는기타 무형가치
⑦ 과거판매 및자산블록의 규모
⑧ 유사공모거래지침기업과의 비교

위와 같은 요인들을 고려해서 비상장주식을 평가하면서, 일부 요인에 대해서는 가중치를 부여하고 있다. 즉 비상장주식을 평가하기 위해 선택된 각각의 평가요인들은 가치의 최종결정에 큰 영향을 미치게 되므로, 각 기업의 특성 내지는 성격에 따라서 일부 요인에 대해서는 가중치를 부여한다.

일반적으로 사용되는 평가방법에는 소득접근방법, 시장접근방법, 비용접근방법및 비교평가법등이있으며, 개요를 정리하면 다음과 같다.

소득접근방법(Income Approaches): 기업의 소득 및 현금흐름(cash flows) 능력에기초하여 기업의 공정시장가격(fair market value)을측정하는 평가방법이다. 동 방법을 통해서 사업투자자에게 귀속될 것으로 기대되는 미래의 경제적 수익에 대한 현재가치(present worth)를 평가할 수 있다. 이러한 수익이나 미래의 현금흐름은 기업 고유의 위험이나 기대성장률에 비례하는 현재의 수익률 또는 자본환원율에 따라 할인된다. 동 방법에는 현금흐름 할인법과 소득자본화방법이 있다.

시장접근방법(Market Approaches): 유사한 사업형태를 가진 기준기업에 대상기업을 비교함으로써 기업의 공정시장가치를 평가하는 평가기술이다. 시장접근방법은 공공거래정보 또는거래정보를 사용할 수있다. 공모거래기업배수방법 및 거래가치배수방법이 있다.

미국의내국세입법 규정에 의한면 과세를 위한 비상장주식의 평가시에사안별 상이한평가요소를 적절히 고려하고 또한 증권거래소에 상장되어 있는 동일 또는 유사업종의 주식가치도 함께 고려해서 합리적인 가격을 도출하도록 하고 있다. 일반적으로 사용되는 평가방법에는 소득접근방법, 시장접근방법, 비용접근방법및비교평가법등이있다.

비용접근방법(Cost Approach) : 원천자산접근방법(Underlying Asset Approach)이라고도 한다. 이 방법은 자산의 공정시장가격이나 대상기업의 채무부담능력을 종합적으로 결정하는 것이 필요하다. 이 방법하에서는 주식소유자의 지분이 장부가치에서 공정시장가격으로 조정된다. 원천자산접근방법으로운영중인 기업을 가치화하는 데 있어서 가장 어려운 부분은 대차대조표 항목이 아닌 신용을 계산하는 것이다. 이것은 특히 기본적인 자산이 신용이나무형자산인 서비스기업의평가에서 더욱그러하다.

비교평가법(Comparative Approaches): 증권시장에 상장된 유사한 업종 및 규모의 회사의 주식가액과 평가대상회사의 주식가치를 비교해서 평가하는 방법이다. 주당(株當) 조정된 자산장부가치 및 주당 평균배당액, 주당 평균조정이윤을 비교 요소로 하고 있으며, 비교 기준에 따라 가격/조정장부비율법, 가격/배당비율법 및 가격/이윤비율법으로 구분된다.

## 2. 일본

### 가. 비상장주식평가원칙

일본에서는 주식을 상장주식, 氣配相場 등이 있는 주식 및 去來(取引)相場이 없는 주식으로 구분하고 있다. 상장주식 및 氣配相場 등이 있는 주식의 가액은 증권시장에 공개되어 있다. 去來相場이 없는 주식(이하 거래시가가 없는 주식으로 칭함)이란 상장주식 및 氣配相場 등이 있는 주식 이외의 주식을 말하는데, 거래시가가 없으며 우리나라의 비상장주식에 상당한다.

현행 일본의 상속세법에 의하면, 거래시가가 없는 주식의 가액은 평가회사의 규모를 대기업, 중기업 또는 소기업으로 분류하고(<표 1> 참조) 각기 정하는 바에 따라 평가한다(재산평가 기본통달 제179조). 다만 동족주주 이외의 주주 등이 취득한 주식 또는 특정 평가회사의 주식의 가액은 별도의 방법에 의해 평가한다(본고에서는 이에 대한 설명을 생략함).

<표 1> 일본의 회사규모 판정기준

| 규모구분 | 구분내용 | | 총자산가액및 종업원수 | 직전기말이전1년간의 거래금액 |
|---|---|---|---|---|
| 대기업 | 종업원 100인 이상인 회사또는右項의1에해당하는회사 | 도매업 | 20억엔 이상(종업원 50인 이하회사제외) | 80억엔이상 |
| | | 기타업종 | 10억엔 이상(종업원 50인 이하회사제외) | 20억엔이상 |
| 중기업 | 종업원 100인 미만의 회사로서 右項의 1에 해당하는회사 | 도매업 | 8천만엔 이상(종업원 10인 이하회사제외) | 2억엔이상 80억엔미만 |
| | | 기타업종 | 5천만엔 이상(종업원 10인 이하회사제외) | 8천만엔이상 20억엔미만 |
| 소기업 | 종업원 100인 미만의 회사로서 右項의 1에 해당하는회사 | 도매업 | 8천만엔 미만 또는 종업원수 10인이하 | 2억엔미만 |
| | | 기타업종 | 5천만엔 미만 또는 종업원수 10인이하 | 8천만엔미만 |

나. 비상장주식의평가방법

1) 대기업의주식가액 평가

대기업의 주식 가액 평가는 유사업종비준가액방식에 의하여 평가한다. 다만 납세의무자의 선택에 따라 1주당 순자산가액(상속세평가액에 의해 계산한 금액)에 의해 평가하는 것도 가능하다.

유사업종비준가액방식은 사업내용이 유사한 상장회사의 주가를 비교하여 그 평가대상회사의 주식가액을 계산하는 방식을 말한다. 주가의 형성요인에는 순자산가액, 배당, 이익, 기타 사업내용, 경영자의 능력 등이 있는데, 유사업종비준가액이란 계수화할 수 있는 배당금액, 이익금액 및 순자산가액을 기본으로 하여 계산한 비준가액에 의한 것을 말한다.

유사업종비준가액은 유사업종의 주가에 따른 1주당 배당금액, 연이익금액 및 순자산가액(장부가액에 의해 계산한 금액)을기본으로아래의산식에의해계산한금액으로한다.

현행 일본의 상속세법에 의하면, 거래시가가없는주식의가액은 평가회사의 규모를 대기업, 중기업, 또는소기업으로분류하고각기정하는바에따라평가한다.
대기업의 주식 가액 평가는 유사업종비준가액방식에 의하는데 유사업종비준가액방식은 사업내용이유사한상장회사의주가를비교하여그평가대상회사의주식가액을계산하는방식을말한다.

$$A \times \left( \frac{\frac{Ⓑ}{B} + \frac{Ⓒ}{C} + \frac{Ⓓ}{D}}{3} \right) \times 0.7$$

A : 유사업종의주가
Ⓑ: 평가회사의직전기말1주당배당금액
Ⓒ: 평가회사의직전기말이전1년간의1주당이익금액
Ⓓ: 평가회사의직전기말1주당순자산가액
B : 과세시기가속하는연도의유사업종의1주당배당금액
C : 과세시기가속하는연도의유사업종의1주당연이익금액
D : 과세시기가속하는연도의유사업종의1주당순자산가액

2) 중기업의 주식 가액 평가

중기업의주식가액 평가는 다음의 산식에 의해 계산된 금액에 따라 평가한다.

유사업종비준가액 × L + 1주당순자산가액 × (1 – L)

L : 평가회사의 총자산가액(장부가액에 의하여 계산한 금액) 및 종업원 수에 따른 비율(<표 2> 참조) 또는직전기말이전1년간의거래금액에따른비율(<표3> 참조) 중에서큰비율을말함.

다만 납세의무자의 선택에 따라 유사업종비준가액을 1주당 순자산가액(상속세평가액에 따라 계산한 금액)에 의해 평가하는 것이 가능하다.

<표 2> 일본의 총자산가액 및 종업원 수에 따른 비율

| | | | |
|---|---|---|---|
| 도매업 | 8천만엔이상(종업원 수 10인이하의회사 제외) | 7억엔이상(종업원수 30인 이하의회사제외) | 14억엔이상(종업원수 50인이하의 회사 제외) |
| 기타업종 | 5천만엔이상(종업원 수 10인이하의회사 제외) | 4억엔이상(종업원수 30인 이하의회사제외) | 7억엔 이상(종업원수 50인 이하의회사제외) |
| 비율 | 0.60 | 0.75 | 0.90 |

<표 3> 일본의 직전기말 이전 1년간의 거래금액에 따른 비율

| | | | |
|---|---|---|---|
| 도매업 | 2억엔이상 25억엔 미만 | 25억엔 이상 50억엔 미만 | 50억엔이상 80억엔이상 |
| 기타업종 | 8천만엔이상 7억원미만 | 7억엔 이상 14억엔 미만 | 14억엔이상 20억엔미만 |
| 비율 | 0.60 | 0.75 | 0.90 |

3) 소기업의 주식 가액 평가

소기업의 주식 가액 평가는 1주당 순자산가액(상속세평가액에 의해 계산한 금액)에 의해 평가한다. 다만 납세의무자의 선택에 의해 L을 0.50으로 하여 중기업의 주식 가액 평가방법에따라 평가하는것도 가능하다.

순자산가액방식이란 평가회사의 과세시기에 있어서 각 자산에 대해 상속세 평가액에 따라 계산한 금액의 합계액을 기초로 하여 1주당 순자산가액을 구하는 방식이다. 즉「1주당 순자산가액(상속세평가액에 따라 계산한 금액)」은 과세시기에 있어서 각 자산을「평가기본통달」에서 정하는 바에 따라 평가한 가액의 합계액에서 과세시기의 각 부채금액 합계액 및「평가차액에 대한 법인세액 등에 상당하는 금액」에 의해 계산한 평가차액에 대한 법인세액 등에 상당하는 금액을 차감한 금액을 과세시기에 있어서 발행된 주식수로 나누어 계산한 금액으로하며, 산식은 다음과 같다.

독일의 자산 평가는「평가법」에 규정되어 있는데 이에 따르면 비상장주식은 통상가격으로 평가함이 원칙이고, 동 가격의 산정이 어려울 때에는 당해 물적회사의 재산 및 예상수익을 고려하는 보충적인평가방법을사용하고있다.

(총자산가액- 부채금액 - 청산소득에대한 법인세등의상당액)
발행된 주식총수

총자산가액: 상속세평가액에의해계산한금액
부채금액: 과세시기에있어서평가회사의각부채합계액
청산소득에 대한 법인세 등 상당액 : 과세시기에 있어서 평가회사가 청산했다고 판정하여 계산한 금액(상속세평가액및장부가액의차액에대해 51%를곱하여계산한금액)

### 3. 독일

독일의 자산 평가는「평가법」에 규정되어 있으며, 비상장주식의 평가에 대해서는 동법 제11조 제2항에 규정되어 있다. 증권거래소에서 거래되는 유가증권에 대해서는 제1항에 규정되어 있고, 제1항의 규정에 해당하지 않는 물적회사(주식회사, 주식합자회사, 유한회사, 식민회사, 광업법상의광산회사)에 대한 지분(우리나라의 비상장주식에 상당함)은 통상가격으로 평가하되, 통상가격이 1년 이내의 매각가격으로부터 추산되지 않을 때에는 당해 물적회사의 재산 및 예상수익을 고려하여 추산한다. 따라서 통상가격으로 평가함이 원칙이고, 동 가격의 산정이 어려울 때에는 당해 물적회사의 재산 및 예상수익을 고려하는 보충적인 평가방법을 사용하고 있다. 즉 순자산가치와수익가치를 고려해서 평가한다고볼 수 있다.

### 4. 주요 국가 제도의 시사점

주요 국가의 비상장주식 평가시에 고려하는 주요 요인들에는 순자산가치, 수익가치, 기업의 소득 및 현금흐름 능력, 유사업종 및 유사규모법인의 주식가액 등이 있다. 이처럼 다양한 고려 요인들은 비상장주식 평가의 어려움을 간접적으로 나타내고 있다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 요인들을 바탕으로 다양한 평가방법, 예를 들면 순자산가치평가법, 수익력가

치평가법, 배당력가치평가법 및 유사업종비교평가법 등이 발달했지만, 어느 방법에 의해서도 비상장주식을 정확하게 평가하는 데는 한계가 있음이 사실이다. 특히 평가시에 고려하는 요인들 중에는 미래의 기대치인 것도 있고, 각 요인을 뒷받침하는 자료의 정확성 여부 및 평가자의 주관 개입 가능성 등이 있기 때문에 그 어려움이 더 크다고 하겠다. 따라서 주요국가에서는 사안별로 상이한 평가요소를 적절히 고려해서 평가하더라도 기본적으로 한계가 있다는 점을 인정하고, 이와 같은 평가방법을 조합해서 사용하기도 하고 경우에 따라서는 특정 요소에 가중치를 부여해서 한계를 보완하고자노력하기도 한다.

한편 위와 같은 학리적인 평가방법은 그 방법의 논리성이 우수하지만 실증적 통계자료의 한계성 때문에 동 평가방법을 그대로 과세평가에 활용하는 데는 한계가 있다. 따라서 주요국가의 예에서 보듯이 미래의 불확실한 순수기대치를 그 평가요소에 포함시키지 않거나 최소한도로 포함시키면서 학리적 평가방법이 시사하는 기본원리를 수용함이 이와 같은 한계를 보완할 수있다는점에서바람직하다고 판단된다.

## IV. 개선방안

앞에서 보았듯이, 다양한 평가요소를 고려한 여러 가지 평가방법이 발달했지만 비상장주식을 정확하게 평가하는 데는 한계가 있으므로, 하나 이상의 평가방법을 병행 · 사용하는 것이 평가의 정확도를 높일 수 있는 방법이 될 것이다. 이는 또한 가급적이면 평가절차에 객관성과 합리성을 담으려는 노력과도 일맥상통하는 점이 있다. 따라서 이러한 차원에서 비교적 많이 사용되고 있는 현금흐름할인법과 유사업종비교평가법의 도입방안을 모색하되 사전에 다음과 같은점이충분히고려되어야 할것이다.

첫째, 현금흐름할인법을 도입하고자 하는 경우 가장 중요한 요소는 할인율이다. 적정한 할인율이 산정되기 위해서는 자본시장이 안정되어 있어야 하는데 우리나라의 자본시장은 불안정한 측면이 있기 때문에 자기자본조달이자율, 부채조달이자율이너무 유동적이어서 합리적인 주식평가에 어려움이 예상된다. 자기자본조달이자율은배당률이라고 할 수 있는데 우리나라 비상장기업은 배당률이 아주 낮은 편이고, 부채조달이자율 역시 기업의 향후 전망, 신용도 등에 따라 이자율이 천차만별이고 대체로 부채비율이 높은 기업들이어서 현금흐름을 현재가치로 할인하는 데 불합리한 결과가 도출될 수도 있을 것이다.

둘째, 유사업종비교평가법은 과거의 수익가치로 평가하는 데 따른 불합리한 점을 보완하는 측면에서 도입을 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다. 과거 우리나라에서 도입 · 시행

비상장주식의 평가시에 고려하는 다양한 요인들을 바탕으로 평가방법도 순자산가치평가법, 수익력가치평가법, 배당력가치평가법, 유사업종비교평가법등다양하게 발달했지만 어느방법도 한계가 있기 마련이다. 따라서 주요국가에서는 이와 같은 평가방법을 조합해서 사용하기도 하고 경우에따라서는특정요소에가중치를부여해서한계를보완하고자노력하기도한다.

하였던 유사상장비교평가제도도 보충적 방법에 의하여 평가한 가액과비교하여 낮은 가액으로 평가하였고 일본의 경우도 동일하다. 다만, 보충적 방법에 의한 평가액과 비교하여 낮은 가액으로 평가한다면 유사상장비교평가제도 도입의 유용성이 떨어지는 문제가 있다는 한계가 있다.

### 1. 현금흐름할인법의 도입방안

현금흐름할인법은 기업의 소득 및 현금흐름(cash flows) 능력에 기초하여 기업의 공정시장가격(fair market value)을추계하는 평가방법이다. 즉 매기간 현금흐름을 현재가치로 할인하고, 모든 현재가치를 합하여 현재가치를 추계하는 방법으로서 투자자에게 귀속될 것으로 기대되는 미래의 경제적 수익에 대한 현재가치(present worth)를산정 내지는 평가할 수 있다. 동 평가법에서 가장 중요한 요소는 미래의 경제적 수익, 미래의 현금흐름, 현재의 수익률 및 자본환원율[4] 등이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 요소가 적절하고도 정확하게 설정되지 않으면 동 방법에 의한 비상장주식의 평가치는 정상적인 범위를 벗어나서 이상적(異常的)으로 높거나 낮아지므로, 이들 요소의 정확한 산정이 무엇보다 중요하다. 또한 현재 시장증거에 의해 보증되지 않는 미래에 대한 예측은 지지되지 않는 시장가치를 초래할 수도 있으며 분석 결과가 사소한 차이에 의해 바뀔 수 있다는 점과 향후 5년 내지 10년의 금융거래를 예측하는 데 개재되는 불확실성 등을 이유로 일각에서는 현금흐름할인법의 위험성을 지적하고 있다. 이것은 결국 미래의 경제적 수익 및 미래의 현금흐름과 같은 상기 요소들을 얼마나 정확하고 믿음직한 자료에 의하여 산정할 수 있느냐에 달려 있으며, 동 요소가 정확히 산정된다면 현금흐름할인법의 정확도는자연히높아질것이다.

현금흐름할인법을 우리나라에 도입하기 위해서는 이와 같은 요소를 어느 정도 반영하는 수치 또는 지표를 사용해야 할 것이다. 예를 들면 매 사업연도별 현금흐름을 구하기 위해서

4) 미국의현금흐름할인법에서사용되는할인율은자기자본과부채비용을자금조달비용비율에따라가중평균하여결정한다.

는평가기준일 이전 연도의 영업이익 및 동증가율 등이 사용될 수 있을 것이며, 할인율을 구하기 위해서는 자기자본조달이자율, 부채조달이자율, 자본금및 부채 등이 이용 가능한 요소가 될 것이다.

이와 같은 요소를 이용해서 현재가치를 구하는 산식을 제시하면 다음과 같다. 이렇게 산정된현재가치를 총주식 수로나누면주당가액이 된다.

현재가치 〓매사업연도별순현금흐름 ÷ 할인율

위의 산식에서 순현금흐름은 평가기준일 직전사업연도의 영업이익에 평가기준일 전 3 5년간영업이익의 가중평균증가율을 곱하여서 산정한다.

순현금흐름〓평가기준일직전사업연도의영업이익
×평가기준일전3 5년간 영업이익의가중평균증가율

또한 할인율은 자본금을 자본금에 부채를 합한 가액으로 나눈 값에 자기자본조달이자율을 곱해서 구한 값과 부채를 자본금에 부채를 합한 가액으로 나눈 값에 부채조달이자율을 곱해서산정된값을 더해서 산출한다.

할인율 〓자기자본조달이자율× [자본금/(자본금 + 부채)] + 부채조달이자율
×[부채/(자본금 + 부채)]

## 2. 유사업종비교평가법의 재도입방안

유사업종비교평가법이란 증권시장에 상장된 유사한 업종 및 유사한 규모의 회사 주식가액과 평가대상회사의 주식가치를 비교해서 그 평가대상회사의 주식가액을 평가하는 방법이다. 즉 증권시장에서 시가가 형성된 유사업종 및 유사규모회사의 주식에다 비상장주식을 비교·평가하는 방법으로, 비교대상을 적정하게 잘 선정한다면 비상장주식의 평가방법 중에서 시가에 가장 근접하게 되는 합리적인 평가방법이라고 할 수 있다. 특히 이 방법은 평가의 합리성이 인정되어서 선진국의 과세평가에 많이 채택되고 있는데, 주가의 형성요인 중에서 계수

기업의 소득 및 현금흐름 능력에 기초하여 기업의 공정시장가격을 추계하는 평가방법현금인 현금흐름할인법과 증권시장에 상장된유사한 업종 및유사한 규모의 회사 주식가액과 평가대상회사의 주식가치를 비교해서 그 평가대상회사의 주식가액을 평가하는 방법인 유사업종비교평가법을 우리실정에맞게도입해야할것이다.

화할 수 있고 또한 중요한 기본 요소인 배당금액, 이익금액 및 순자산가액이라는 세 가지 요소를 기본으로 하여 평가하는 것이 일반적이다. 예를 들어서, 일본에서는주당 배당금, 주당 이익금 및 주당 순자산가액을비교 요소로 하고 있으며, 미국에서는주당조정된 자산장부가치 및주당평균배당액, 주당 평균조정이윤을비교요소로하고있다.

우리나라에서도 유사업종비교평가법을실시한 적이 있었다. 즉 1990년에 유사상장법인에 대한 비교평가법을 도입·실시하였지만[5] 여러 가지 여건의 미비로 1993년에 폐지하였다. 당시에는 상장법인의 숫자가 700개 내외였기 때문에 현실적으로 상장법인 중에서 유사업종에 해당되는 법인이 거의 없고, 다만 비교평가에 활용되는 종목은 상장법인이 많은 업종에 국한될 수밖에 없는 등 여건미비가주요원인이되어서폐지되었던 것이다.

그러나 최근에는 이와 같은 한계점이 상당 부분 해소되고 있다고 하겠다. 즉 상장법인의 숫자가 2000년 말 기준으로 704개에 불과하지만, 가격이 시장메커니즘에 의하여 결정되는 코스닥(KOSDAQ)시장에 등록된 법인 604개를 유사업종의 범위에 포함시킨다면 유사업종의 선정이 좀더 용이해질수 있을 것이다. 참고로 일본의 상속세법에 의하면, 대기업및 중기업의 비상장주식 평가는 유사업종비교가격에 의하고 있는데, 2000년말 기준으로 동경증권거래소에 상장되어 있는 회사가 1,447개이다. 따라서 코스닥시장에 등록된 법인과 거래소시장에 상장된 법인을 합하면, 시장메커니즘에 의해서 주식의 가격이 결정되는 법인의 숫자가 1,300여개에 이르므로제도를충분히정비한다면 시행할 수있을 것으로 판단된다.

한편 증권거래법과 국유재산법에서 비상장주식을 평가하는 경우에 상대가치를 고려해서 산정하고 있다. 여기서 말하는 상대가치란 유사기업의 주가, 유사기업의 1주당 순이익 및 1주당 순자산가액을 감안해서 산정한 가치를 말하는데, 이는 유사업종비교평가법의 일종이라고 할 수 있다. 이처럼이미일부법에서 부분적으로 유사업종비교평가법을사용하고 있으므

5) ①업종: 상장준비중인기업주식의공모가액을상대가치로평가하기위하여마련한 ‘ 한국표준산업분류표에의한유사회사의 범위 틀기준으로유사한업종을선정하였다.
②규모: 주당순자산가액 · 주당순손익액 · 매출액경상이익률중2개이상이비상장법인과상하20% 범위내인상장법인으로 한다.

로, 도입의 실마리는 이미 마련되어 있다고 하겠다.

위와 같은 세 가지 요소를 바탕으로 우리나라의 현실에 부합하는 유사업종비교평가법을 상정하면 다음과 같다. 즉 상장법인 및 코스닥등록법인을 비준회사로 해야 하므로 유사업종이 비교적 많은 중기업 및 대기업의 주식 평가에 적용하고 소규모법인의 주식 평가는 현행 제도를 계속 적용하는것이 바람직하다고 판단된다. 또한 가중비율은 기업의 크기에 따라 달라야 할 것이다(일본의 경우 대기업은 0.7, 중기업은 0.6 0.9임). 비준회사는 그 수가 많으면 행정부담이 커지므로 업종별 경영성적을 고려해서 3 5개 회사가 적당할 것이다. 1주당 평가액을 산정하는 계산식을 정리하면다음과같다.

$$A \times \left( \frac{\frac{Ⓑ}{B} + \frac{Ⓒ}{C} + \frac{Ⓓ}{D}}{3} \right) \times \text{가중비율}$$

A : 유사업종의주가
Ⓑ: 평가회사의직전기말주당배당금액
Ⓒ: 평가회사의직전기말이전1년간의주당이익금액
Ⓓ: 평가회사의직전기말주당순자산가액
B : 과세시기가속하는연도의유사업종의주당배당금액
C : 과세시기가속하는연도의유사업종의주당연이익금액
D : 과세시기가속하는연도의유사업종의주당순자산가액

이렇게 산정된 1주당 평가액과 현행 상속세 및 증여세법상의 평가방법으로 산정한 가액 중 큰가액을최종 평가액으로한다.

# 대학재정지원정책의 현황과 평가



金 珍 永 전문연구위원(XXXXXXXXXXX )

## Ⅰ. 서론: 고등교육 지원의 근거

세계적으로 경제의 패러다임이 대량 생산을 기반으로 한 산업경제에서 지식과 정보가 부가가치를 창출하는 지식기반경제로 바뀌어 감에 따라 교육의 경제적 가치는 더욱 커지고 있다. 지식기반경제에서 가장 중요한 생산요소는 양질의 교육을 받은 창의적인 개인들이 될 것이기 때문이다. 따라서 산업경제에서 지식기반경제로의 변화는 교육정책에도 적지 않은 변화를 요구하게 될 것이다. 초 · 중 · 고등학교를 중심으로 한 보통교육의 확대는 저기술 인력의 대량 공급이라는 측면에서 1960년대 이후 우리나라의 경제개발 과정에 있어 매우 긍정적인 역할을 한 것이 사실이지만, 앞으로의 경제 · 사회여건 변화는 교육의 양적 확대만으로 지금까지와 같은 성장 기조를 유지할 수 없도록 만들고있기때문이다. 지식기반경제는 수준 높은 고등교육에대한 수요의 지속적인확대를수반할것으로전망된다.

지금까지의 교육에 대한 정부의 역할은 초 · 중등교육을중심으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 국민의 세금을 근거로 한 국가의 교육에 대한 참여는 국민 일반에 대한 보통교육에 일차적인 초점이 맞추어져야 하며 이는 수익자부담의 원칙에도 부합되는 것이다. 이를 반영하여 예산편성에있어서도대학교육 부분은전체교육예산의 10% 가량을 차지하는데 그치고있다. 그렇지만 의무교육이 중학교까지 확대되고 해당 연령에 이른 대부분의 청소년들이 고등학교에 진학하고있는상황에서고등교육의중요성은앞으로더욱강조될것이며교육에대한정부의 역할중에서도대학교육을중심으로하는고등교육의비중이점차증가될것으로보인다.

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

대학교육에 대한 재정지원의 근거를 순수하게 경제이론의 측면에서 찾아본다면 고등교육이 공공재적인 성격을 갖고 있기 때문이라고 할 수 있다. 기초적인 공공재 이론에 의하면 공공재의 공급을 시장에 맡길 경우에는 과소 공급이 이루어질 우려가 있다. 이러한 과소 공급의 우려가 고등교육의 모든 분야에 해당되지는 않겠지만 기초학문과 같은 경우에는 고등교육의 사회적 수익률이 사적 수익률보다 클 가능성이 높으며 이러한 의미에서 공공재 이론을 적용시킬 수 있다고 본다. 즉 기초학문은 공공재의 성격을 가지며 따라서 시장에 전적으로 맡겨질 경우과소공급의우려가있으므로정부의참여가정당화될수있는 것이다.

사실 국가는 직·간접적으로 대학교육에 있어 중요한 부분을 담당하고 있다. 우선 국가는 국립대학의 설립자로서 직접 대학을 운영하는 주체이며, 모든 대학에 대한 지도·감독자로서의 역할도 수행하고있다. 이러한 역할을 바탕으로 국가는 대학교육에 대한 지원의 책임도 지게 된다. 개인의 생산성 증가와 그에 따른 국가경쟁력 제고를 도모하고 보다 장기적으로는 기초학문을 건실하게 하며 생각하고 연구하는 국가적 분위기 조성을 위해서도 대학교육에 대한재정지원은 매우 절실하기 때문이다.

현재 우리나라의 대학교육은 여러 가지 면에서 어려운 상황에 처해 있다. 대학의 교수 수나시설 등의 교육여건은 학생수의 급증으로 대변되는 대학교육의 급속한양적 팽창을 따르지 못하고 있으며 대학에 대한 지원도 규모 면에서 충분히 확보되어 있지 못한 형편이다. 1990년대 들어 대학교의 수가 대폭 증가하였지만교육수요자인 학생들은 다양한 형태의 고등교육 기회를 제공받지 못하고 있으며 대학교육에서도 지방-수도권간의 격차가 심각한 문제로대두되어 일부지방에서는 정원을 충원하지 못하는 경우도 발생하고 있는 실정이다.

이 글에서는 대학교육 여건의 변화와 현실을 고려하면서 바람직한 국가의 대학교육 재정지원방안을 모색해 보고자 한다. 1990년대 이후의 대학교육에대한지원현황을 소개하고 평가하여 문제점들을 지적하며 향후의 개선방향에대해서도 생각해 보기로 한다.

## Ⅱ. 대학교육 여건의 변화

1990년대 이후 우리나라의 대학교육 여건은 커다란 변화를 겪고 있다. 가장 중요한 변화는 모든 고등학교 졸업생들이 대학에 진학할 수 있는 상황이 벌어지고 있다는 것이다. 특히 1990년대 대학 입학정원의 증가는 대학교육의 질을 중요시할 수밖에 없는 여건을 만들었다고 할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 우리나라의 대학 입학정원은 크게 증가해 왔다. 1970년의 경우 전문대를 포함한 입학정원 수는 5만 4,550명이었으나 2000년도의 입학정원은 71만

지금까지의 교육에 대한 정부의 역할은 초 · 중등교육을중심으로이루어져서예산편성에 있어서도 대학교육 부분은 전체 교육예산의 10% 가량을 차지하는 데 그치고 있다. 하지만 고등교육의 중요성은점차강조될것이며대학교육을중심으로하는정부의재정지원을더욱늘어날것이다.

2,775명으로 30여년간 13배의 성장을 기록했다. 이를 유형별로 나눠 보면 4년제 대학의 경우는 약 8.5배 증가하였으며 전문대의 경우는 무려 25.9배가 증가한 수치이다. 이러한 입학정원의 증가는 1970년대에도 이루어졌고 1981년에 도입된 졸업정원제도 이에 적지 않은 기여를 했지만, 보다 주목해야 할 부분은 1990년대의 정원 변화이다. 1990년대에는 많은 학교가 신설되었으며 이에 따라 큰 폭의 입학정원 증가가 이루어졌다. 1980년대의4년제 대학교 수는 85개에서 107개로 22개 증가한 반면 1990년대에는 107개에서 161개로 무려 54개가 증가한 것으로 나타났다.

<표 1> 대학유형별 입학정원의 변화

(단위: 개, 명)

| | 대학 | | 교육대학 | | 산업대학 | | 기술대학 | | 방송통신대학 | | 전문대학 | | 계 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 | 학교수 | 입학정원 |
| 1970 | 71 | 37,190 | 16 | 6,000 | - | - | - | - | - | - | 65 | 11,360 | 153 | 54,550 |
| 1975 | 72 | 52,200 | 16 | 3,440 | - | - | - | - | 1 | 12,000 | 101 | 26,685 | 190 | 94,325 |
| 1980 | 85 | 116,700 | 11 | 4,680 | - | - | - | - | 1 | 18,000 | 128 | 84,455 | 225 | 223,835 |
| 1985 | 100 | 165,780 | 11 | 3,220 | 6 | 5,360 | - | - | 1 | 34,000 | 120 | 97,090 | 238 | 305,450 |
| 1986 | 100 | 165,780 | 11 | 3,220 | 6 | 5,360 | - | - | 1 | 34,000 | 120 | 97,050 | 238 | 305,410 |
| 1987 | 103 | 166,540 | 11 | 3,220 | 6 | 5,900 | - | - | 1 | 34,000 | 119 | 96,930 | 240 | 306,590 |
| 1988 | 104 | 186,590 | 11 | 3,220 | 6 | 7,060 | - | - | 1 | 34,000 | 119 | 107,010 | 241 | 337,880 |
| 1989 | 104 | 192,340 | 11 | 3,220 | 6 | 8,130 | - | - | 1 | 34,000 | 117 | 114,700 | 239 | 352,390 |
| 1990 | 107 | 196,550 | 11 | 3,220 | 6 | 9,220 | - | - | 1 | 49,000 | 117 | 130,520 | 242 | 388,510 |
| 1991 | 115 | 202,070 | 11 | 3,940 | 8 | 11,420 | - | - | 1 | 64,000 | 118 | 141,090 | 253 | 422,520 |
| 1992 | 121 | 211,740 | 11 | 3,940 | 8 | 12,720 | - | - | 1 | 69,000 | 126 | 159,410 | 267 | 456,810 |
| 1993 | 127 | 219,890 | 11 | 3,940 | 12 | 16,620 | | | 1 | 69,000 | 128 | 174,490 | 279 | 483,940 |
| 1994 | 131 | 232,555 | 11 | 4,980 | 14 | 20,990 | - | - | 1 | 67,500 | 135 | 193,070 | 292 | 504,115 |
| 1995 | 131 | 253,180 | 11 | 4,980 | 17 | 24,620 | - | - | 1 | 67,500 | 145 | 215,470 | 305 | 565,750 |
| 1996 | 134 | 266,015 | 11 | 4,465 | 18 | 29,310 | - | - | 1 | 68,500 | 152 | 234,275 | 316 | 602,565 |
| 1997 | 150 | 282,660 | 11 | 4,285 | 19 | 28,010 | - | - | 1 | 70,500 | 155 | 248,850 | 336 | 634,305 |
| 1998 | 156 | 305,595 | 11 | 4,285 | 19 | 30,310 | - | - | 1 | 70,500 | 158 | 278,630 | 345 | 689,320 |
| 1999 | 158 | 311,240 | 11 | 4,285 | 19 | 31,065 | - | - | 1 | 66,400 | 161 | 294,250 | 350 | 707,240 |
| 2000 | 161 | 314,410 | 11 | 4,735 | 19 | 32,955 | 1 | 100 | 1 | 66,400 | 158 | 294,175 | 351 | 712,775 |

자료: 한국교육개발원,『교육통계연보』

문제는 이러한 입학정원의 증가가 인구변동에 대한 충분한 고려 없이 이루어졌다는 데에 있다. <표 2>에서도 보듯이 대학 입학정원 대비 고졸예정자 수는 1990년에 이르기 전까지는 50%를 밑돌았으나 1990년대 들어 급격히 증가하여 2002년에는 98.1%에 이르는 것으로 나타났다. 이러한 고졸예정자 대비 대학입학정원 비율은 더욱 증가하여 현재의 입학정원이 유지된다고 하더라도 2003년에는 입학정원이 고졸예정자 수를 초월하고 이러한 현상이 2010년까지는 지속될 전망이다. 이렇게 모든 고등학교 졸업자들이 대학에 진학할 수 있게 된상황에서 대학교육을 받았다는 사실 자체는커다란 의미를 가지지 못하게 될 것이며 경쟁력이 약한 대학은 존립 자체가심각하게 위협받고 실질적으로 학교 문을 닫아야 하는 상황까지도벌어지게 될것이다.

이렇게 대학교의 수가 증가하더라도 각각의 대학이 서로 차별화되는 다양한 교육을 제공하여 유능한 인재를 배출해 낸다면 대학 입학정원이 늘어난다는 사실 자체가 심각한 문제가 되지는 않을 것이다[1]. 그러나 현 상황을 보면 대학 수의 증가가 다양화로 이어지지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 판단의 근거로 특히 지방의 경우 정원을 충원하지 못하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다는 사실을 들 수 있다. <표 3>에서도 보듯이 전국적으로 미충원

<표 2> 대학 입학정원 대비 고졸(예정자) 수

(단위: 명, %)

| | 대학입학정원(A) | 고졸(예정자)(B) | 탈락자(B-A) | 고졸예정자대비 대학입학정원(A/B) |
|---|---|---|---|---|
| 1965 | 38,560 | 115,776 | 77,212 | 33.3 |
| 1970 | 54,550 | 145,062 | 90,512 | 37.6 |
| 1975 | 94,325 | 263,369 | 169,044 | 35.8 |
| 1980 | 223,845 | 467,388 | 243,543 | 47.9 |
| 1985 | 305,450 | 642,354 | 336,904 | 47.6 |
| 1990 | 388,510 | 761,922 | 373,412 | 51.0 |
| 1995 | 565,750 | 671,614 | 105,864 | 84.2 |
| 1998 | 689,320 | 736,889 | 49,481 | 93.5 |
| 2000 | 712,775 | 788,801 | 76,026 | 90.4 |
| 2002 | 712,775 | 726,707 | 13,932 | 98.1 |
| 2003 | 715,041 | 642,888 | -72,153 | 111.2 |
| 2005 | 715,041 | 611,713 | -103,328 | 116.9 |
| 2010 | 715,041 | 697,897 | -17,714 | 102.4 |

자료: 교육부고등교육지원국,『고등인력양성기본통계자료』, 2000. 7, p.83
교육개발연구원,『교육통계연보』, 2000.

1990년대에대학입학정원이급격히증가하기시작하여 2003년에는입학정원이고졸예정자수를 초월하고 이러한 현상이 2010년까지는지속될 전망이다. 입학 정원 증가가 다양한 교육 기회의 제공으로 이어지지 못하고 심각한 공급초과 현상이 나타날 것으로 예상되므로 앞으로 대학교육지원에변화가필요할것이다.

**<표 3> 1999학년도와 2000학년도 대학 미충원 현황**

(단위: 명, %)

| 지 역 | | 1999 | | | 2000 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 모집정원 | 미충원인원 | 미충원률 | 모집정원 | 미충원인원 | 미충원률 |
| 수도권 | 서울 | 84,460 | 1,805 | 2.1 | 83,752 | 943 | 1.1 |
| | 인천 | 6,669 | 133 | 2.0 | 6,773 | 182 | 2.7 |
| | 경기 | 37,064 | 873 | 2.4 | 37,668 | 870 | 2.3 |
| 계 | | 128,193 | 2,811 | 2.2 | 128,193 | 1,995 | 1.6 |
| 비수도권 | 부산 | 32,241 | 884 | 2.7 | 34,098 | 765 | 2.2 |
| | 대구 | 5,746 | 77 | 1.3 | 10,735 | 150 | 1.4 |
| | 광주 | 12,715 | 832 | 6.5 | 17,495 | 637 | 3.6 |
| | 대전 | 14,886 | 714 | 4.8 | 20,013 | 641 | 3.2 |
| | 울산 | 3,172 | 127 | 4.0 | 3,211 | 98 | 3.1 |
| | 강원 | 18,394 | 938 | 5.1 | 18,495 | 641 | 3.5 |
| | 충남 | 36,637 | 1,696 | 4.6 | 32,314 | 1,324 | 4.1 |
| | 충북 | 17,261 | 551 | 3.2 | 17,749 | 417 | 2.3 |
| | 전남 | 19,342 | 4,128 | 21.3 | 15,269 | 3,927 | 25.7 |
| | 전북 | 24,108 | 2,300 | 9.5 | 24,008 | 1,356 | 5.6 |
| | 경남 | 17,727 | 824 | 4.7 | 19,695 | 1,883 | 9.7 |
| | 경북 | 37,809 | 1,939 | 5.1 | 33,873 | 2,076 | 6.1 |
| | 제주 | 3,758 | 631 | 16.8 | 3,684 | 343 | 9.3 |
| 계 | | 243,796 | 15,641 | 6.4 | 250,639 | 14,258 | 5.7 |
| 총 계 | | 371,989 | 18,452 | 5.0 | 378,832 | 16,253 | 4,3 |

자료: 한국대학교육협의회,「학년도별최종등록현황」.

**상황이 발생하고 있다는 것은 일단 대학교육이수요초과나 적어도 균형 상태는 아님을잘 드러낸다. 이러한 미충원 상태가 수도권 지역의 경우는 그다지 심각하지 않다고 할 수도 있지만 몇몇 지방, 특히 전남과 경남, 제주의 경우 미충원 현황을 심각하게 받아들여야 할 것이**

1) 물론고졸예정자가모두대학에들어갈수있는상황이국가전체의인력수급에 있어바람직한가에대해서는보다심각한고려가있어야할것이다.

다. 전남의 경우 대학이 모집정원의 약 1/4 가량, 경남과 제주의 경우는 약 1/10 가량의 학생을뽑지못하고있는 상황이다.

1990년대에 학생 수에 비해 훨씬 큰 폭으로 대학 입학정원이 증가한 데다 대학교 수의 증가가 곧 다양한 교육기회의 제공으로 이어지지 못함으로써 심각한 공급초과가 이루어지고 있다는 사실은 앞으로 대학교육을 지원함에 있어서 보다 심도있게 고려해야할 사항이다.

## III. 대학재정지원의 현황

우리나라의 교육재정은 크게 중앙정부의 교육재정과 지방교육재정으로 구분되며 중앙정부의 교육재정은 다시 중앙부처가 직접 집행하는 예산과 중앙정부가 지방자치단체에 이전해 주는 예산으로 구분할 수 있다. 2001년의 경우 전체 교육예산은 26조 1천억원으로 이는 GDP의 4.5%에 해당하는 수치이다. 이중 2조 6천억원이 지방자치단체의 자체수입이며 교육부 예산은 23조 5천억원에 이르는데, 이 가운데 85.8%에 해당하는 20조 2천억원은 교부금이나 양여금 등의 형태로 지방자치단체에 이전되고 있다. 결국 교육부가 직접 집행하는 자체예산은 전체 중앙정부 교육재정의14% 가량에해당하는 3조 3천억원이며 이는 대학교육, 직업교육, 국제교육 등 국가정책사업과 국립교육기관 운영 예산 등으로 사용되고 있다. 따라서대학재정지원사업은 이범위내에서이루어지게 된다.

### 1. 1990년대 이후의 대학재정지원

대학재정지원사업을지원대상에 따라 구분하면 개별 대학의 교육 및 연구 여건을 평가하여 각대학별로차등 지원하는대학지원과단과대학이나 연구소등 대학의 하위단위를평가하여 선별적으로지원하는단위지원, 교수나 학생에 대한개인단위의지원으로 구분할수있다.

사업 성격에 따라 구분하면 대학의 설립자로서 국가가 국립대학의 운영경비를 담당하는 부분을 논외로 할 때 모든 대학을 대상으로 하는 일반지원과 정부의 정책적 목적에 따라 특정분야를 지원하기 위해 일부대학만을 대상으로 하는 특수목적지원으로 나눌 수 있을 것이다. <표 4>는 1990년 이후 대학재정지원사업의 종류와 규모를 보여주고 있다.

일반지원사업의 경우 종류는 많지만 대별하여 볼 때 교수 및 학생에 대한 개인지원이 상당 부분을 차지하며, 차관에 의한 지원사업과 국립대학 이전 및 시설비 지원 등을 논외로 할 경우 대학재정지원과 관련하여 보다 주목해야 할 사업은 평가와 연계된 대학특성화기반조성

2001년의교육예산은 26조1천억원으로이중2조 6천억원이 지방자치단체의자체수입이며교육부 예산은 23조5천억원에이르는데이가운데 20조2천억원은지방자치단체에이전되고있다. 결국교육부가직접집행하는자체예산은전체중앙정부교육재정의14% 가량에해당하는3조3천억원이며 이는대학교육, 직업교육, 국제교육등국가정책사업과국립교육기관운영예산등으로사용되고있다.

### <표 4> 국가의 대학재정지원사업 현황

(단위: 억원)

| | 사업명 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 일반지원사업 | 교육차관지원 | 800 | 850 | 1,006 | 1,037 | 1,302 | 1,651 | 1,696 | 1,956 | 2,010 | 1,170 | |
| | 학술연구조성 | 203 | 203 | 270 | 400 | 600 | 900 | 1,200 | 1,000 | 1,008 | 1,200 | |
| | 박사후연수과정지원 | - | - | - | - | - | 80 | 80 | 58 | 87 | 80 | |
| | 외국석학공동연구지원 | - | - | - | - | - | 25 | 25 | - | - | - | |
| | 전국단위연구소지원 | | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 29 | 25 | - | - | |
| | 농어촌대학생학자금융자 | - | - | - | 17 | 193 | 195 | 200 | 152 | 237 | 306 | |
| | 박사과정생지역연구지원 | - | - | - | - | 2 | 2 | 4 | - | - | - | |
| | 대학원생연구장학금지원 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | |
| | 신진연구인력장학금지원 | - | - | 9 | 9 | 9 | 9 | 15 | 14 | 10 | 10 | |
| | 대학생학자금이차보전 | 125 | 118 | 117 | 91 | 78 | 78 | 75 | 79 | 128 | 451 | |
| | 사립대시설확충융자이차 | 5 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.2 | - | |
| | 산업대학시설지원 | | 94 | 100 | 122 | 177 | 251 | 313 | 283 | 259 | 272 | |
| | 교육대학시설지원 | | 67 | 47 | 72 | 91 | 202 | 256 | 233 | 260 | 267 | |
| | 대학시설지원 | | 782 | 827 | 974 | 1,422 | 2,055 | 2,381 | 1,965 | 1,851 | 2,112 | |
| | 국립대학실험실습기자재 | | 97 | 164 | 167 | 451 | 750 | 965 | 951 | 920 | 850 | 평가 |
| | 공·사립대학시설·설비확충 | 160 | 240 | 400 | 400 | 700 | 1,050 | 1,250 | 1,100 | 850 | 800 | 평가 |
| | 교대.교원대기성회보조 | 5 | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | - | - | |
| | 국·공·사립대자구노력지원 | - | - | - | 500 | 450 | 600 | 540 | 450 | 450 | 450 | 평가 |
| | 대학생학·예술활동지원 | 6 | 5 | 5 | 3 | 2 | 2 | 4 | 5 | 3 | 3 | |
| | 사도장학금지원 | - | 90 | 120 | 120 | 124 | 138 | 141 | 138 | 62 | 50 | |
| | 공주대산업과학대이전 | - | - | - | - | 32 | 20 | 36 | 21 | 95 | 140 | |
| | 금오공과대이전 | - | - | - | - | 22 | 30 | 50 | 52 | 71 | 117 | |
| | 대전산업대이전 | - | - | - | 118 | 133 | 154 | 183 | 173 | 116 | 127 | |
| | 밀양산업대이전 | - | - | - | - | - | 69 | 12 | 23 | 40 | 62 | |
| | 서울대농·수의대이전 | - | - | - | - | - | - | 23 | 20 | 120 | 42 | |
| | 군산대해양대이전 | - | - | - | - | - | - | 15 | 16 | 64 | 74 | |
| | 대학전산망구축 | - | - | - | - | - | 10 | 77 | 20 | 12 | 12 | |
| 특수목적지원사업 | 대학원중점육성지원 | - | - | - | - | 200 | 200 | 200 | 170 | 170 | - | 평가 |
| | 국제전문인력양성 | - | - | - | - | - | 200 | 200 | 160 | 100 | 100 | 평가 |
| | 이공계대학기자재첨단화 | - | - | - | - | - | 150 | 170 | 170 | 119 | 120 | 평가 |
| | 교육개혁추진우수대학 | - | - | - | - | - | 300 | 270 | 200 | 200 | 200 | 평가 |
| | 지방대학특성화 | - | - | - | - | - | - | 180 | 150 | 150 | 150 | 평가 |
| | 산업대학특성화 | - | - | - | - | - | - | - | 20 | 25 | 30 | 평가 |
| | 대학원연구중심대학육성 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,000 | 2,000 | 평가 |
| | 국립대구조조정 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 300 | 평가 |

자료: 송기창,「대학재정지원정책의과제와개선방향」,『교육재정연구』, 2000. 12.

## <표 5> 2001년 대학지원예산 현황

(단위: 억원)

| | 2001예산 | 지원대상 | 지원목적 | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 1. 일반대학 | 8,790 | | | |
| ①대학의다양화 · 특성화육성 | 630 | 국 · 공 · 사립 | 교육개혁 (대학특성화) | ○출연금 |
| · 다양화특성화기반조성 | 450 | 전대학 | | - 대응자금 20% |
| · 지방대학특성화 | 150 | 지방대 | 지방대육성 | - 28개교 1997 2001지원 |
| · 산업대학특성화 | 30 | 산업대 | 우수산업대육성 | - 8개교 1998 2002지원 (대응자금30% 이상) |
| ②학술연구조성 | 1,300 | 국 · 공 · 사립 | 기초연구활성화 | ○민간보조금 |
| · 우수연구자지원 | 188 | 교수단독 | | - 1,085개과제 (선도연구교수 143억원, 신진교수 45억원) |
| · 공동연구과제지원 | 220 | 연구소등 | | - 305개과제 (연구소지원 120억원포함) |
| · 기초학문지원 | 190 | 교수단독 | | - 545개과제 |
| · 대학원연구력강화 | 495 | 사업단별 | | - BK21사업에포함<br>- 특화분야 110억원, 핵심분야 385억원(2001 종료) |
| · 특정연구<br>· 학술단체지원등 | 121<br>86 | | | - 465개과제<br>- 학술단체 25억원, 간접연구비 61억원 |
| ③공 · 사립대시설확충 | 800 | 공 · 사립 | 교육여건개선 (기자재구입, 도서관전산화등) | ○민간보조금 |
| · 일반대학 | 740 | 공 · 사립 | | - 대응자금 20% |
| · 산업대 | 60 | 공 · 사립 | | - 대응자금 20% |
| ④이공계연구소기자재 | 150 | 국 · 공 · 사립 | 연구능력제고 | ○민간보조금 |
| · 일반대학 | 130 | 국 · 공 · 사립 | | |
| · 산업대 | 20 | 국 · 공 · 사립 | | |
| ⑤대학교육개혁추진 | 600 | 국 · 공 · 사립 | 교육개혁 | ○출연금 |
| · 국립대구조조정 | 250 | 국립대 | | |
| · 국립대성과급 | 200 | 국립대 | | |
| · 교육개혁우수 | 150 | 공 · 사립대 | | |
| ⑥박사후연수과정 | 50 | 박사취득자 | 인력양성 | ○민간보조금 |
| ⑦국립대실험실습기자재확충 | 853 | 국립대 | 교육여건개선 | ○시설비및자산취득비, 관서운영비 |
| · 기자재확충 | 740 | 국립대 | | - 전국립대 |
| · 유지정비비 | 73.5 | 국립대 | | - 전국립대 |
| · 후발의 · 치대기자재 | 30 | 국립대 | | 제주대,강원대,강릉대 |
| · 서울대암연구소 | 9.5 | 국립대 | | 서울대 |

<표 5> 2001년 대학지원예산 현황(계속)

(단위: 억원)

| | 2001예산 | 지원대상 | 지원목적 | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| ⑧ BK21사업 | 1,700 | 국·공·사립대 | 인력양성·<br>연구능력확충 | ○출연금 |
| ·과학기술분야 | 900 | 26개사업단 | | -대응자금 30% |
| ·인문사회분야 | 100 | 18개사업단 | | -대응자금 5% |
| ·지역대학육성 | 500 | 9개권역별 | | -대응자금 25% |
| ·대학원시설 | 200 | 서울대 | | -서울대 |
| ⑨국립대시설비 | 2,689 | 국립대 | 교육여건개선 | ○시설비·자산취득비 |
| ⑩기타(기본사업비) | 18 | 박사과정생및<br>우수학회 | 인력양성·<br>연구활성화 | -박사과정생 12억원<br>국제학술지발행6억원 |
| 2. 전문대학 | 1,680 | | | |
| ①전문대다양화·특성화 | 800 | 국·사립 | 교육개혁 | |
| ②공·사립전문대실험실습기자재 | 700 | 공·사립 | 교육여건개선 | ○대응자금 33% |
| ③전문대우수산업연구소지원 | 24 | 국·사립 | | ○ 12개연구소 |
| ④실험실습비지원 | 80 | 국·사립 | 교육여건개선 | |
| ⑤공립전문대지원 | 36 | 6개공립전문대 | 지역균형 | -2003년까지한시지원 |
| ⑥실고연계교육과정 | 40 | 국·사립 | 실고활성화 | -40개교 |

(자구노력)지원사업, 공·사립대 시설·설비 확충지원사업, 국립대 실험실습기자재 확충지원사업 등이 있다.

한편 특수목적지원사업은 평가를 통해서 지원대상이 결정된다는 공통점을 가지고 있으며 1995년 이후부터 도입되기 시작하였는데 1999년에 종료된 대학원 중점육성 지원사업을 포함해서 모두 8개 사업이 시행되어 왔거나 시행중이다. 또한 특수목적지원사업들은 대개 5년 단위(BK21사업은 7년 단위)로 시행되고 있다는 점도 특징으로 볼 수 있다.

2001년의 대학지원예산 현황을 보면 <표 5>와 같이 일반대학에 대해 10개 사업에 8,790억원이 지원되고 있으며 전문대학에 대해 6개 사업에 1,680억원이 지원되고 있다.

## 2. 일반대학 재정지원사업의 내용

2001년의 대학재정지원사업 중 일반대학을 대상을 한 사업의 내용을 한 항목씩 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

가. 대학의다양화 · 특성화육성

이 사업은 다양화 · 특성화 기반조성, 지방대학 특성화, 산업대학 특성화 등 세 개의 세부사업으로 이루어져 있다.

다양화 · 특성화 기반조성사업은 정부의 정책과 부합되는 대학의 자율적인 구조조정 등 정책시행 노력을 평가하여 그 결과에 따라 차등 지원함으로써 대학간 선의의 경쟁, 특성화 및 경영 효율화를 유도하여 교육 · 연구역량의 질적 수준을 제고하고, 대학교육의 국제경쟁력을 확보함과 더불어 사학의 재정난을 완화할 목적으로 1994년에 도입되었다. 대학의 자구노력과 재정지원을 연계시킴으로써 대학의 기본여건을 개선하고 구조조정을 촉진시키는 효과를 동시에 얻고자 의도된 것이다.

지방대학 특성화사업은 국제전문인력 및 지역산업현장에 필요한 우수 인력을 양성하고 지방대의 경쟁력을 제고하기 위해 지방소재 대학만을 대상으로 한 특성화사업이다. 이 사업은 1996년도부터 시작된 국제전문인력 양성 특성화 대학 9개교가 모두 서울에 소재한 대학인 점과 관련하여 서울과지방의 균형발전을 도모할 목적으로 도입되었다고 볼 수 있다. 재원은 교육부의 일반회계에서 출연금 형태로 지원되며, 평가점수에 따라 각 대학별로 2  9억원씩 차등지원하고 국고지원액에 상당하는대응투자를 의무화하고 있다.

산업대학 특성화사업은 본래의 설립목적에 맞게 운영되고 있는 우수 산업대를 선정하여 중점 지원함으로써 전문기술인력 양성 등 직업교육기관으로서 산업대의 정체성 확립을 유도할 목적으로 도입되었다. 1998년에 시작되어 2002년까지 5년간 계속 추진될 예정인 이 사업의 지원자격은 산업대 19개교(국립 8, 사립 11)로 제한되어 있는데, 매년 새로운 평가를 통하여 5개교를 선정한 후에 사업비를 지원하였으며 국고지원액의 30% 이상에 해당하는 대응투자를 의무화하고있다.

나. 학술연구조성

전 학문에 걸쳐 일반 공모를 실시한 다음 심사를 통해 선정하며 최근 5년간의 연구실적 및 연구계획서를 평가하여 지원한다. 지원대상은 국내대학 소속의 교원과 국내 학술연구기관 · 단체에 소속된 연구원, 학 · 예술원이 건의하는 과학자 · 예술가등이다.

다. 공 · 사립대시설확충

공 · 사립대학의 시설 · 설비(실험 · 실습기자재) 확충과도서관 전산화 등을 지원함으로써 교육환경을 개선하고 사학의 재정난을 완화하기 위해 1990년에 도입되었다. 대학별 지원액

일반대학 재정지원 사업으로는 대학의 다양화 · 특성화 육성, 학술연구 조성, 공 · 사립대 시설 확충, 이공계연구소 기자재 지원, 대학교육개혁 추진, 박사후 연수과정, 국립대 실험실습기자재 확충, BK21, 국립대시설비지원등을시행하고있다.

은 평가결과에 따라 수천만원에서 30억원까지 큰 차이를 보이고 있으며, 국고지원액의 20% 이상에 해당하는 대응투자를의무화하고 있다.

라. 이공계연구소기자재지원

대학의 연구여건 선진화를 통해 국제경쟁력을 향상시키기 위하여 국 · 공 · 사립대학의 이공계연구소 중에서 우수 연구소를 선정하여 첨단과학 연구기자재 구입 및 활용관리 예산을 지원할 목적으로 도입되었다. 이 사업이 시작되기 전까지 대학의 고가 연구기자재는 대부분 외국으로부터 차관을 도입하여 지원해 왔으나, 차관사업이 종결되면서 이를 보완하는 차원에서 이 사업이 시행되었다.

<표 6> 2001년 학술연구 조성사업 세부사업별 지원계획

(단위: 백만원)

| 사업구분 | 2001년지원계획 | 주관기관 |
|---|---|---|
| 1. 우수연구자지원 | 18,800 | 한국학술진흥재단 |
| ○선도연구자지원 | 14,300 | |
| ○신진교수과제 | 4,500 | |
| 2. 공동연구과제지원 | 22,000 | 한국학술진흥재단 |
| ○협동연구지원 | 10,000 | |
| ○중점연구소지원 | 12,000 | |
| 3. 우수학술단체지원 | 3,800 | 한국학술진흥재단 |
| ○학술대회지원 | 1,600 | |
| ○국내학술지발행 | 1,600 | |
| 4. 특정연구지원(사전편찬지원외) | 12,100 | 교육인적자원부(학진) |
| 5. 기초학문육성지원 | 19,000 | 한국학술진흥재단 |
| ○자연과학지원 | 15,000 | |
| ○인문학지원 | 4,000 | |
| 6. 대학원연구력강화 | 49,500 | 한국학술진흥재단 |
| ○특화분야 | 11,000 | |
| ○핵심분야 | 38,500 | |
| 7. 연구력향상지원금지원 | 5,400 | 한국학술진흥재단 |
| 계 | 130,000 | |

마. 대학교육개혁추진

이 사업은 교육개혁을 추진하고 있는 대학 중에서 우수 대학을 선정하여 지원함으로써 대학별 다양화 · 특성화를 유도하고, 평가결과에 따른 재정의 차등지원을 통해 경쟁적인 분위기를 조성함과 동시에 개혁 우수사례의 전국적인 확산을 통해 대학교육개혁 추진에 인센티브를제공할목적으로 도입되었다.

현재 국립대학과 공 · 사립대학으로 나누어서 사업이 시행되고 있는데, 국립대학 구조조정사업은 국립대의 조직 · 인력 조정 및 운영시스템 개선을 위해 비교우위가 있는 분야를 집중육성하는 대학별 특성화를 유도함으로써 고비용의 방만한 대학경영 체제를 저비용 · 고효율체제로 전환하여 양질의 교육 및 연구성과 산출이 가능한 교육여건을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 대학간 통폐합 및 대학간 단과대 · 학과 통폐합, 특별회계제도 도입등 재정 · 회계제도의 개선, 조직 및 인력의 효율적 운용 등을유도하고 있다.

한편 교육개혁 우수 대학에 대한 지원사업은 공 · 사립대를 대상으로 하며 평가를 통해 150억원의예산을 30개 대학교에배분하고있다.

바. 박사후연수과정

1996년부터 시행되어 온 일반지원사업으로서 박사학위를 취득한 개인을 대상으로 하며 2001년에는 그규모가축소되었다.

사. 국립대실험실습기자재확충

이 사업은 국립대학의 기자재 확충을 위해 대학공동실험실습관 지원, 신설 국립 의 · 치대 기자재 확충, 기자재 유지 · 정비 등의 몇 개 분야로 구분하여 지원함으로써 교육활동의 원활화를 도모할 목적으로 도입되었다. 특히 대학실험 · 실습설비기준(1983년 제정, 1997년 폐지), 대학설립 · 운영규정(1996년) 및 고등교육법시행령(1998년) 등에 규정된 국립대의 실험 · 실습기자재 구내 여건을 일정 수준으로 유지하기 위하여 지원되는 이 사업비는 교육부의 일반회계를 재원으로 보조금 형태로 지원된다. 지원대상은 국립대 48개교(일반대 24, 산업대8, 교육대 11, 전문대 5)이다.

아. BK21

두뇌한국 21사업 또는 대학원연구중심대학 육성사업으로 알려져 있으며, 대학의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 대학의 학술연구 수준을 제고할 필요가 있다는 인식과 과도한 사교육

대학교육개혁추진사업은교육개혁을추진하고있는대학중에서우수대학을선정하여지원함으로써대학별다양화·특성화를유도하고, 평가결과에따른재정의차등지원을통해경쟁적인분위기를조성함과동시에개혁우수사례의전국적인확산을통해대학교육개혁추진에인센티브를제공할목적으로도입되었다.

비 및 대학입시 문제를 근본적으로 해결해야 한다는 인식을 바탕으로 1999년부터 추진되었다. 이 사업은 세계적 수준의 대학원 집중육성과 지역대학 특성화를 통한 고등인력 양성체제를 구축하며, 아울러 학사과정 정원 감축 및 대학원 문호개방 등의 대학교육개혁사업과 연계하여 추진함으로써 고등교육의 경쟁력을 높이는 데 목적을 두고 있다. 당초 1999년부터 2005년까지 7년 동안 매년 2,000억원씩 총 1조 4천억원을 지원할계획이었으나 2001년 예산에는 1700억원으로그 규모가 다소 축소되어 편성되었다.

자. 국립대시설비지원

일반지원사업으로 1992년부터 시행되고 있으며 그 지원규모가 현재 시행중인 여러 사업들중에가장 크다.

## IV. 지원사업의 평가와 문제점

앞 장에서는 1990년대 이후 대학재정지원사업의 내용에 대해 개략적으로 살펴본 후 2001년의 대학지원예산 편성에 대해 비교적 자세히 살펴보았다. 이를 바탕으로 이번 장에서는대학재정지원사업을 몇가지 측면에서평가하고문제점에 대해서도 생각해 본다.

### 1. 지원사업의 방향

현재 지원사업에 대해 전반적으로 평가해 보자면 일반적으로 모든 대학의 수준을 제고하려는 목표와 전도 유망한 대학을 평가를 통해 선발하여 집중 지원함으로써 세계적인 경쟁력을 지닌 학교로 육성한다는 두 가지 목표가 혼재되어 있는 것으로 보인다. 물론 두 가지 목표 모두 나름대로 의미가 있으며 이들 목표에는 상호보완적인 측면이 있다. 이를테면 국가의 지원이 지나치게 일방적으로 소수의 대학에만 집중될 경우 지원을 받는 대학은 과거의 평가에 안주하며 스스로 발전하려는 노력을 게을리할 가능성이 있으므로 서로 건전한 경쟁

상대를 갖자면 우선 대학교육 수준의 전반적인 향상이 필요하다. 그렇지만 현재 대학지원예산의 일반적인 규모로 볼 때나 앞에서 제시한 바와 같이 정원을 채우지 못하는 대학들이 적지 않게 등장하고 있다는 현실을 감안할 때 모든 대학의 교육수준을 제고하려는 목표는 달성하기 어려우며 바람직하지 않을 수도 있을 것으로 판단된다. 따라서 주어진 예산규모를 바탕으로 보다 큰 효과를 얻자면 어느 정도의 집중 지원은 불가피하다는 제약을 인정해야 할 것이다.

모든 대학에 대하여 재원이 공평하면서도 큰 규모로 지원될 수는 없다는 한계를 인정한 후에는 현재 우리나라 대학이 서열화되어 있는 현실을 고려하여 현 상황이 뛰어난 대학보다는 자구노력을 많이 기울이며 앞으로 발전 가능성이 있는 대학에 대해 어느 정도 집중 지원하는 것이향후의지원방향이 되어야 할것이다.

## 2. 국립대와 공 · 사립대 지원

우리나라의 대학교육에서 민간부문이 차지하는 비중은 매우 크다. <표 7>에서도 나타나듯이 학생 수나 교원 수에서 볼 때 대학관계 인원의 70% 이상이 사립대학에 모여 있다. 이렇게다수의 사학이 존재하므로 국립과 사립의 적절한 역할 분담과 그에 따른 예산배분의 문제는 매우 중요하게 대두된다. 70% 이상에 달하는 사립대학들을 국가가 운영하지 않는다는 이유만으로 지원대상에서지나치게 소외시켜서는 안 될것이다.

경제이론적으로 보자면 개인의 사회에 대한 기여가 시장을 통해 충분히 보상받을 수 있는 분야는 사립대학이 담당하고, 그렇지 못한 분야는 국립대학에서 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 이론적 바탕 아래 국립대학의 역할로는 (i) 정책 필요에 의한 인적자원의 육성, (ii) 기초 및 보호학문분야의 육성, (iii) 지역거점 대학으로서 해당 지역의 교육욕구 충족, (iv) 고등교육에 대한 균등한 기회보장 등이 제시되어 왔다. 오늘날 우리가 처한 현실을 고려할 때 국립대학에 대하여는 (ii)와 (iii)의 역할을 더욱 기대해야 할 것이다. 한편 사립대학은 개인의 생산성 향상을 제고하는 역할을 담당해야 할 것이며, 사립대학에 대한 지원은 상호 경쟁을 통해 교육의 질을 높이고 학교간의 서열화가 아닌 개성과 다양성을 확보할 수 있도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

물론 국가가 대학을 운영하는 것 자체가 민간부문에서는 적정수준보다 낮게 투자가 이루어질 수밖에 없는 부분의 인적자원에 대한 투자를 국가가 담당하겠다는 의미가 강하므로 1차적인 지원대상은 국립대학 쪽이 될 것이다. 따라서 원칙적으로는 국가의 대학에 대한 지원

현재 대학지원예산의 일반적인 규모나 정원을 채우지 못하는 대학들이 적지 않게 등장하고 있다는 현실을 감안할 때 모든 대학의 교육 수준을 제고하려는 목표는 달성하기 어려우며 바람직하지 않을 수도 있다. 그러므로 자구노력을 많이 기울이며 앞으로 발전 가능성이 있는 대학에 대해 어느정도집중지원하는것이향후의지원방향이되어야할것이다.

방향도 우선은 국가가 국립대학의 설립 운영자로서의 역할을 충실히 수행하고 난 후에 사립대와 국립대를 차별할 필요가 없는 사업에 대해지원하도록 하는 것이바람직하다.

그렇지만 현재와 같이 국립대들이 유사한 학과들을 중복되게 가지고 있어 구조조정이 요구되고 있는 상황에서 국립대에 대해 일방적으로 지원하는 것은 바람직하지 않으며 국가 전체적으로도 중복투자에 의한 비효율을 초래할 것으로 판단된다. 따라서 당분간은 사립대와 국립대의 역할을 재정립하는 구조조정 과정을 거친 후에 국립대와 사립대간 예산배분 문제를재고하는 것이바람직하다고 본다.

이러한판단의 근거로 <표 8>에서 보는 바와 같은지역별 중복학과 설치현황을 들 수 있다. 이러한 중복설치 현황은 학과의 지역공헌도나 학문적 중요성 등까지는 고려하지 않은 것이므로 주의하여 해석할 필요가 있기는 하나 이러한 점을 감안하더라도 공학계의 경우 한 개의 도(道) 내에 10개나 그 이상의 중복학과가 설치되어 있다는 것은 바람직하지 못한 상황이라고 판단할 수 있다. 이렇게 심한 중복설치로 인해 과잉투자가 되어 있는 상황에서 국립대에 계속적인 지원이 이루어지는 것은 비효율을 낳을 수 있음을 염두에 두고 우선은 구조조정을 촉진시키는 방향으로지원정책을 모색해 나가야 할것이다.

또한 국립대의 경우 사립대에 비하여 행정조직이 비대하다는 지적을 받아들여 국립대에 대한 지원은 당분간만이라도행정조직의 효율화를 도모하는 방향으로추진할필요가있다.

### 3. 일반지원과 특수목적지원

일반지원사업은 특정 정책목표와 관계 없이 지원이 필요한 사업을 대상으로 하므로 주로 개인에 대한 지원과 최소한의 교육여건을 마련해 주는 시설지원이 주를 이루게 된다. 반면 일정한 시한을 가지고 실행되는 특수목적지원사업의 경우 그 중요한 목표 중의 하나가 지원사업이 중단된 후에도 대학이 자체적으로 생존하고 발전해 나갈 수있도록 그 기반을 조성해 주는 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 특수목적지원사업의 경우에는 몇 해 동안에 걸쳐 집중적인 자금의 지원을 통해 실효성 있는 유인체계로서의 역할을 다할수 있도록 만들려는 노력

### <표 7> 국립대와 사립대의 학교, 학생 및 교원 현황(1999. 4. 1. 현재)

(단위: 개, 명)

| | 학교수 | | | 학생수 | | | 교원수 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전체 | 국립 | 사립 | 전체 | 국립 | 사립 | 전체 | 국립 | 사립 |
| 대학(교) | 161 | 26 | 135 | 1,103,434 (100%) | 252,960 (23%) | 850,474 (77%) | 41,486 (100%) | 11,337 (27%) | 30,149 (73%) |
| 산업대학 | 19 | 8 | 11 | 102,361 (100%) | 52,553 (51%) | 49,808 (49%) | 2,247 (100%) | 1,235 (55%) | 1,012 (45%) |
| 교육대학 | 11 | 11 | 0 | 20,907 (100%) | 20,907 (100%) | 0 | 698 (100%) | 698 (100%) | 0 |
| 소 계 | 191 | 45 | 146 | 1,226,702 (100%) | 326,420 (27%) | 900,282 (73%) | 44,431 (100%) | 13,270 (30%) | 31,161 (70%) |

자료: 교육부내부자료.

### <표 8> 지역별 중복학과 설치 현황(국립대학)

(단위: 개)

| 전공 | 강원 | 광주/전남 | 대구/경북 | 대전/충남 | 경남 | 부산 | 서울 | 전북 | 제주 | 충북 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 사범계 | 0 | 7 | 3 | 6 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 9 | 27 |
| 음악계 | 12 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 21 |
| 미술계 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 8 |
| 체육계 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 어문계 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 | 26 |
| 인문계 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 |
| 법정계 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 13 |
| 상경계 | 4 | 3 | 1 | 3 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 20 |
| 사회계 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| 이학계 | 4 | 5 | 4 | 2 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 24 |
| 공학계 | 2 | 11 | 6 | 10 | 9 | 6 | 6 | 2 | 0 | 6 | 58 |
| 농학계 | 1 | 5 | 3 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 16 |
| 수산해양계 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 가정계 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| 계 | 34 | 48 | 30 | 32 | 31 | 21 | 12 | 11 | 1 | 19 | 239 |

자료: 남궁근외,『국립대발전계획수립을위한국립대학종합진단』, 2000.

**이 필요하다. 이렇게 볼 때 특수목적지원사업은 사업선정에서부터 신중을 기할 필요가있다. 다시 말해 사업의 기한이 만료되어 정부의 지원이 끊기고 나서도 계속적인 자금지원이 요구**

국립대들이 유사한 학과들을 중복되게 가지고 있어 구조조정이 요구되며 학생 수나 교원 수의 70% 이상이 사립학교에 속해 있는 현 상황에서 국립대에 일방적으로 지원하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 사립대와 국립대의 역할을 재정립하는 구조조정 과정을 거친 후에 국립대와사립대간예산배분문제를재고하는것이바람직할것이다.

되는 사업이나 단기에 뚜렷한 성과를 거두기 어려운 사업을 선정하는 것은 바람직하지 못하다는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 대학교육의 기본적인 속성상 지원의 효과를 단기에 측정하기는 어렵다는 한계를 갖고 있으나, 대학원 중점육성 지원사업이나 국제전문인력 양성사업을 성공적이라고보기는어려울것이다.

동일한 기준에서 볼 때 교육개혁 추진 우수 대학 지원이나 국립대 구조조정 지원과 같은 사업이 특수목적지원사업으로 바람직하다고 할 수 있으나 지금과 같은 규모로 실시하더라도 효과적인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 교육개혁 우수사업에 배정된 예산은 150억원에 불과한 데다 이를 30개 대학에 차등 지원하게 되어 있는데, 대체로 수백억원에 이르는 대학의 1년 예산과 비교할 때 학교당 평균 5억원의 지원액은 그 액수 자체로는 커다란 유인을 제공하지 못할 것으로 보인다.

### 4. 개인지원, 단위지원, 대학지원

현 상황에서 재정지원의 우선 목표는 구조조정을 통해 대학들의 교육여건을 개선하는 데 맞추어져야 할 필요가 있지만 좀 더 장기적으로 보면 대학지원보다는 개인지원이나 단위지원의 비중이 높아지는 것이 바람직할 것이다. 고등교육 지원의 궁극적인 목표는 사회적으로 필요한 유능한 개개인의 인재를 배출하고 그들의 활동을 지원하는 것이기 때문이다. 1990년대 들어 학술연구 조성사업의 규모가 확대되어 온 것은 이러한 의미에서 올바른 방향으로 판단된다.

한편 현재 BK21과 같은 사업의 경우 원칙상으로는 사업단별 지원으로 되어 있지만 그 내용을 들여다 보면 개인지원에 가깝다. 따라서 지원대상을 보다 분명히 하여개인지원에 초점을 맞추고 연구활동 진작을 도모하는 사업으로 그 목적을 설정한다면 여기에는 현재의 학술연구 조성사업이 포함될 수 있을것이다.

## 5. 지방대학과 서울소재 대학

지방대학과 서울소재 대학간의 재정지원 규모를 어떻게 유지할 것인가의 문제도 지원정책을 결정함에 있어 중요하게 고려해야 할 사항이다. 이 문제는 지방대학이 지역거점 대학으로서 해당 지역의 교육욕구를 충족시켜 준다는 측면 외에도 현존하는 수도권과 비수도권의 경제적 · 문화적 격차가 확대되는 것을 방지해 주는 기능을 갖고 있다는 측면에서도 심도 있게 고려해야 할 것이다. 지방의 교육수요 충족은 매우 중요한 의미를 가진다. 지방대가 지역 사회에 미치는 영향은 단지 교육수요의 충족이라는 차원을 넘어서 지방에 필요한 인적자원의 공급과 나아가서는 지역간 균형개발이라는 측면에까지 파급될 수 있기때문이다.

이렇게 적지 않은 역할이 기대되는 상황임에도 불구하고 현재 지방대학은 큰 위기를 맞고 있으며 이는 앞서 제시한 <표 3>에서도 여실히 드러나고 있다. 고등학교 3학년에 재학중인 학생 수 대비 대학 입학정원의 비율을 수도권과 지방으로 구분하여 제시한 <표 9>에 의하면 이러한 위기의 직접적인 원인은 1990년대 중반 학생 수의 증가를 크게 웃도는 학교 수의 증가와 입학정원의 확대가 주로 지방을 중심으로 이루어졌던 데에 있음을 알 수 있다. 수도권을 제외한 지방에서 2000년도의 입학정원은 고 3 졸업생 수와 거의 일치하고 있다. 이러한 상황에서 일부 지방대학의정원미달 현상은 당연하다고할 수 있다.

그렇지만 보다 근본적인 원인을 찾자면 중앙정부 차원에서 수도권 집중화를 완화하고 균형 있는 국토개발을 추진하기 위한 정책 수단으로서 지방대학 육성이 크게 부각되지 못했던 점과 지방자치단체의 역할이 매우 미미했다는점을 들 수있으며 아울러 지방대학 구성원의 자구노력이부족하였음도 지적할 수밖에 없다.

이렇게 볼 때 지방대학 육성은 대학재정지원정책으로써만 해결하기 어려운 면이 있는 것이 사실이다. 그러나 우선 대학재정지원정책으로 해결할 수 있는 부분은 자구노력을 유도

<표 9> 1999학년도 고3학생 수 대비 2000학년도 대학입학정원 비율

(단위: 명, %)

| | 1999학년도 고3학생수(A) | 2000학년도 입학정원(B) | B/A |
|---|---|---|---|
| 수도권 | 329,415 | 218,415 | 66.3 |
| 지 방 | 443,707 | 423,525 | 99.5 |
| 합 계 | 773,122 | 641,940 | 83.0 |

자료: 지방대학육성대책위원회,『지방대학육성대책안공청회』, 2000. 9.

현 상황에서 재정지원의 우선 목표는 구조조정을 통해 대학들의 교육여건을 개선하는 데 맞추어져야 할 필요가 있지만 좀더 장기적으로 보면 대학지원보다는 개인지원이나 단위지원의 비중이 높아지는것이바람직할것이다.

하는 재정 지원방식을 찾는 일이며 그러기 위해서는 현재보다는 지방대학 구조조정을 위한 자구노력에 더 큰 비중을 두어 이에 대한 지원을 확대할 필요가 있을 것이다. 더불어 앞에서도 지적했듯이 모든 대학의 일반적인 수준을 끌어올리려는 시도보다는 자구노력 유도를 위해 상당액을 집중 지원하는 방식이 더 효과적일 것으로 보인다. 이와 관련하여 지난 5월 29일[2] 대구 · 경북지역의 5개 국립대학이 연합체를 만들기 위한 자구노력을 시작했음을 발표한 사실은 눈길을 끈다. 이와 같이 자구노력을 기울이는 대학들이 실제로 존재하는만큼 이에 대해 현실적으로 도움이 될 만한 금액이 지원되도록 원칙을 정립하는 것이 바람직할 것이다.

### 6. 평가체계와 내용의 합목적성

지나치게 많은 평가 항목과 평가에 대한 대학들의 민감한 반응으로 인하여 평가를 위한 준비과정에 많은 자원이 낭비되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 2001년의 경우 <표 10>에서 보듯이평가를 근거로하여지원되는사업은 총9개 사업으로그규모가 4,533억원에이르고 있으며이들 중음영으로표시된 5개사업의 2,283억원에대해서는 통합 평가를실시하여재정지원을해주고있다.

2001년의 경우평가의시기와절차는아래의[그림 1]과 같다.

평가지표의 내용을 살펴보면 교육여건 개선 등 모든 대학에 기본적으로 적용되고 추진되어야 할 내용이나 기타 정부정책 관련된 내용들이 공통지표로 들어가며 그 밖에 특정사업의 특성과 관련된 내용은 사업별 목표지표에포함되게 된다.

2001년의 경우 평가항목이 대폭 축소되어(1/3 정도) 평가부담이 상당히 완화되었으며,

2) 경북대 · 금오공대 · 대구교대 · 상주대 · 안동대총장들은5월29일오전안동대에서대구 · 경북지역국립대공동발전계획및 교류 분야별 시행세칙을 만들어 조인식을 가진 바 있다. 3단계 발전계획에 따르면 2002년까지 교류협력 기반을 조성하고 2005년까지는 대학간 협력조정을 강화하며 2010년까지 `대구 · 경북국립대를 구축한다는 것이다(2001년 5월 29일자 각종 일간신문참조). 그러나이후의추진상황은대학간의연합이실현되기어려운방향으로진행되고있다.

<표 10> 2001년 평가대상 재정지원사업

(단위: 억원)

| | 사 업 명 | 목 적 | 사업연도 | 2001년 예산 | 지 원 대 상 |
|---|---|---|---|---|---|
| 일반지원사업 | • 다양화 · 특성화 기반조성 지원 | • 각 대학의 실정에 맞는 다양화 · 특성화유도<br>• 교육여건개선및재정난완화 | 1994 | 450 | 국 · 공 · 사립대학 및 산업대학 193개교(교육대학포함) |
| | • 국립대학 실험실습 기자재 확충 | • 기자재확충<br>• 공동실험실습관 설치 및 유지 · 보수 | 1981 | 853 | 국립대학 47개교(대학24, 산업대 8, 교육대11, 전문대 4) |
| | • 공 · 사립대학시설설비확충 | • 실험실습기자재확충<br>• 도서및도서관전산화 | 1990 | 800 | 공 · 사립전대학 149개교 |
| | • 산업대학특성화 | • 산업대학의설립취지의직업교육기관으로서의정체성확립 | 1998<br>2002 | 30 | 국 · 사립산업대학 19개교 중6개교 선정 · 지원 |
| | • 교육개혁추진우수대학지원 | • 대학의 다양화 · 특성화 유도 및교육개혁우수사례의확산 | 1996 | 150 | 공 · 사립대학, 사립 산업대학 149개교중 30개교선정 · 지원 |
| 특수목적지원사업 | • 지방대학특성화 | • 지방대학의균형발전및특성화를통한경쟁력제고 | 1997<br>2001 | 150 | 지방대학중28개교지원 |
| | • 이공계대학 연구소 기자재 첨단화 | • 연구소의 활성화 및 기자재 첨단화<br>• 연구의질적수준제고및우수인력양성 | 1996 | 150 | 이공계대학 연구소를 설치한 대학을 대상으로선정 · 지원 |
| | • 국립대학구조조정 | • 대학간역할및기능분담체제를구축하기위한구조조정 | 2000 | 250 | 국립대학 |
| | • 대학원연구중심대학육성 | • 고급인력 양성 및 세계적 수준의대학원육성 | 1999<br>2005 | 17,000 | 51개사업단 |
| 계 | | | | 4,533 | |

자료: 교육인적자원부,「대학재정지원을위한통합평가계획」

교육개혁 추진 우수대학 지원사업에 대하여 재학생 규모별(5,000명 기준) 분리평가를 실시하는부분등은 이전에 비하여 크게 개선된 사항이라고할 수 있다.

그렇지만 <표 11>의 공통지표를 구체적으로 살펴보면 우리나라의 대학평가 역사가 그리 오래되지 않은만큼 개선의 여지가 있음을 알 수 있다. 이를테면 등록금 책정의 합리화 같은 부분은 대학교육과 직접 관련이 있다기보다는 물가정책의일환으로 볼 수 있으며, 기타 평가영역에 포함된 대부분의 세부항목들도 직접적인 대학교육의 수요자들이 체감할 수 있는 지표와는 거리가 멀다고 보여진다. 기본적으로 대학평가에 너무나 많은 정책 목표들을 포함시키는것은바람직하지 않은것으로사료된다.

또한 국립대와 사립대의 평가기준에도 다소 차이를 둘 필요가 있다고 본다. 국립대학의 설

지나치게많은 평가 항목과 평가에대한 대학들의민감한 반응으로 인하여 대학 평가를 위한준비과정에 많은 자원이 낭비되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 그러나 2001년에는 평가항목이 대폭 축소되었으며, 교육개혁 추진 우수대학 지원사업에 대하여 재학생 규모별 분리평가를 실시하는등이전에비하여크게개선되었다.

[그림 1] 2001년 재정지원사업에 대한 평가의 시기와 절차

| | | |
|---|---|---|
| 평가위원회 | - 평가계획및평가지표검토<br>- 사업별목표지표에대한평가기준마련 · 평가<br>- 국고지원금결정(교육개혁추진우수대학, 산업대학특성화) | 5월초순<br>6월중<br>6월하순 |
| ↑ ↓ | | |
| 교육인적<br>자원부 | - 통합평가계획수립<br>- 공통지표및평가자료작성<br>- 대학에평가계획통보<br>- 공통지표평가실시<br>- 평가결과및재정지원액통보<br>- 사업별집행계획수립및예산배정<br>- 사업결과분석 · 평가및사후점검실시 | 5월초순<br>5월초순<br>5월중<br>6월중<br>7월초순<br>7월하순<br>내년2 3월 |
| ↑ ↓ | | |
| 대학 | - 평가자료작성 · 제출<br>- 사업별국고보조금지원신청<br>- 사업별국고보조금집행<br>- 사업결과및국고보조금집행결과보고 | 6월20일<br>7월중<br>12월하순<br>내년1월 |

자료: 교육인적자원부,『대학재정지원을위한통합평가계획』

립 목표가 단기적인 생산성 증대라기보다는 기초학문의 육성이나 시장에 맡겨서는 성취하기 어려운 특정 정책목표의 달성에 있다고 한다면 사립대학과 유사한 산출 중심의 평가기준만으로 재정에 있어서 차등을 두는 것은 바람직하지 않기때문이다. 단, 현재 사립대에 비해 국립대의 행정조직이 지나치게 비대화되어 있다는 일부의 주장에는 주목할 필요가 있을 것이다. 이렇게 볼 때 국립대의 경우에는 평가기준을 행정 효율화에 초점을 맞추어 설정하도록 하는 한편 사립대의 평가기준은 취업률이나 교수 1인당 연구실적 등이 비중있게 다루어지도록하는것이 바람직할것으로보인다.

## <표 11> 공통지표에 포함된 평가지표 및 평가항목

| 평가영역 | 평가 지표 | 평가항 목 |
|---|---|---|
| 1. 교육 여건의 개선 | 1.1 교육시설의개선 | • 교육기본시설확보및증가율(사립)<br>• 기성회계의자본적지출비용(국 · 공립) |
| | 1.2 학생복지시설의확충 | • 기숙사수용률및증가율<br>• 장애인편의시설설치현황 |
| | 1.3 장학금등지원확대 | • 학비감면및장학금수혜율<br>• 학생1인당수혜금액 |
| | 1.4 교원의확보 | • 교원(겸임교원포함) 1인당학생수<br>• 교원임용의투명성 · 공정성확보 |
| 2. 경영 합리화 및 투명성 제고 | 2.1 경영합리화 | • 전임교원의보직교수비율및축소실적 |
| | 2.2 등록금책정의합리화 | • 등록금책정절차및기준의적절성<br>• 등록금인상금액및인상률 |
| | 2.3 재무 · 회계운영의투명성및신뢰성확보 | • 예 · 결산공개내용및방법<br>•“ 목 까지의공개여부 |
| | 2.4 법인의대학기여도 | • 법인회계에서학교회계로의전출금및대학운영수입대비비율<br>• 수익용기본재산법정기준준수여부 |
| 3. 교육의 내실화 | 3.1 모집단위광역화수준 | • 학생수및학과수대비모집단위수 |
| | 3.2 다양한교육프로그램개발및운영 | • 교육목표에따른적합한교육과정개발<br>• 학생의다양한전공선택권을보장하는교육과정운영 |
| | 3.3 수업의질적내실화 | • 수업의충실성및교수에대한수업평가<br>• 학생에대한엄정한학업평가관리 |
| | 3.4 졸업생의취업실적 | • 졸업생의순수취업률 |
| | 3.5 교수업적평가제의평가기준및운영성과 | • 교수업적평가제평가기준의적절성및평가결과의활용실적 |
| 4. 연구의 질적 고도화 | 4.1 연구비지원및관리 | • 전임교원1인당연구비 |
| | 4.2 연구의실적 | • 전임교원1인당연구업적건수및활용현황 |
| | 4.3 연구소운영의활성화 | • 연구소의특성화추진실적및연구실적 |
| 5. 기타 | 5.1 대학간협력관계활성화 | • 대학간협력관계프로그램운영실적및현황 |
| | 5.2 대학의정보화촉진기반조성및확산노력 | • 정보화추진조직및정보이용접근환경<br>• 학술정보공유체제참여도<br>• 지역내중등이하학교및지역의정보화지원 |
| | 5.3 대학의국제교류 | • 유학생유치기반조성및교류실적<br>• 외국어강좌운영실적 |
| | 5.4 여성진출의확대 | • 여성교수현황및증대노력 |
| | 5.5 다양한성인학습의활성화 | • 대학부설평생(사회)교육원운영현황<br>• 대학평생교육과정개설및운영실적 |
| | 5.6 전형계획의사전예고및입학전형의 공정성확보 | • 2002학년도대학입학전형기본계획(교육인적자원부고시)에서 정한입학전형계획제출시기준수여부<br>• 대학별입학전형공정성확보노력 |

국립대학의설립목표가단기적인생산성증대보다는기초학문의육성이나시장에맡겨서는성취하기 어려운 특정 정책목표의 달성에있다고 한다면 사립대학과 유사한 산출 중심의평가기준만으로 재정에 있어서차등을 두는 것은 바람직하지 않다. 이렇게 볼 때 국립대는 평가기준의 초점을행정효율화에, 사립대는취업률이나교수1인당연구실적등에두는것이바람직할것이다.

## Ⅴ. 개선방향

### 1. 기본방향

기본적으로 재정지원은 교육수요자들에게 양질의 교육서비스를 제공하며 대학이 스스로 경쟁력을 제고하여 지식의 생산과 전수라는 본연의 역할을 수행하도록 유도한다는 목표를 이루기 위한 수단으로서인식해야할 것이다.

<표 12>를 보면 우리나라 대학의 양적 팽창이 교육의 질에 대한 충분한 고려 없이 이루어져 왔음을 명백하게 알 수 있다. 1980년대 초나 1990년대 중반 이후의 대학교 수와 학생수의 증가는 교수 1인당 학생 수의 현격한 증가를 초래했다. 그리하여 현재 교수 1인당 학생수로 본 우리나라 대학교육의 여건은 선진국과 비교했을 때는 물론이고 우리나라의 과거 자료와 비교할 경우에도 가장 열악한 상황이다[3].

<표 12> 교수 1인당 학생 수 변화 추이[주]

(단위: %)

| 연도 | 1970 | 1775 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 학생/교수 | 18.8 | 20.7 | 27.9 | 35.8 | 31.2 | 26.3 | 38.5 |

주: 전문대를포함한수치임.
자료: 교육인적자원부,『교육통계연보』, 각연도.

이런 상황에서 교육의 질을 더욱 중시해야 함은 물론이며 앞으로의 개선 방향은 스스로

3) 이러한열악한교육여건이형성된직접적인원인은앞에서도언급했듯이교수수의절대적인부족보다는급격한학생수의팽창에서찾아야할것이다. 따라서정원축소나학교간통합, 일부학교의폐교등의방법으로적절한교수대학생비율을맞추어나가는것이바람직할것으로보인다. 그러나이러한방법들이동원되는것이바람직함에도불구하고 실질적으로실현되기에는많은난관이있을것으로생각된다.

질 높은 교육서비스를 제공하고자 하는 대학의 노력을 유도하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

또한 대학재정지원사업을 검토할 때 고등교육에 있어서 가장 중요한 투입요소는 인적자원이라는 인식을 보다 공고히 할 필요가 있다. 교육의 질을 향상시키는 문제도 시설 확충이나 시설비 증대를 통한 교육여건 개선에 앞서 우수한 교원을 먼저 확보하고 이들이 지식을 최대한전수할 수 있도록 시설면에서 뒷받침해 주어야 한다는 식으로 사고를 전환하는 것이 필요하다.

보다 근본적으로는 우수교원 확보와 이들에 대한 연구유인 제공이 장기적으로 대학교육 발전을 위한 핵심과제라고 할 수 있다. 즉 근본적으로 기관에 대한 유인체계보다 더 중요한 것이 연구/교육자들과 교수 및 피교육자인 학생들에 대한 유인체계라고 할 수 있다. 이러한 측에서 보더라도 장기적인 관점에서는개인에대한 지원의 확대가 필요할 것이다.

## 2. 사업간 통합과 세부사업 통합을 통한 지원체계 단순화

현재 재정지원은 여러 가지 정책 목표에 의해서 새로 도입된 사업들로 복잡한 구조를 지니고 있다. 따라서 이를 사업의 목표와 대상을 분명히 구분하여 설정함으로써 단순화할 필요가 있을것이다.

당분간 대학에 대한 재정지원의 큰 방향은‘ 구조조정 이나‘ 자체 개혁 에 초점을 맞추어 포괄적으로 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉 대상사업 중 중복되는 부분을 정리하되 대학구조조정을 중심측으로 하여 지원체계를 정비해 나가는 것을 기본 방향으로 삼자는 것이다. 이를테면 다양화 · 특성화 육성과 교육개혁 추진 등은 동일한 평가기준에 따라 지원대상을 선정할 수 있는 사업으로 보다 구체적으로 이들 항목은 대학구조조정 추진이라는 큰 틀 속에 자연스럽게 포함될 수 있을 것이다. 경쟁력이 없는 대학의 생존 가능성은 점차 약해질 수밖에 없음을 고려하여 중복 과잉투자를 방지하는 차원에서도 향후 대학재정지원사업은 당분간 구조조정 및 교육개혁 추진을 중심으로 일원화해 나가는 것이 바람직하다고 본다.

이렇게 사업간 통합이 시도될 경우 사업당 지원액의 규모도 확대되어 실효성을 갖게 될 가능성이 커진다. 현재의 충분치 못한 재원을 고려할 때도 지나친 사업의 세분화는 피해야 할 것이다. 즉 현재의 부족한 재원을 최대한 효율적으로 이용하려는 취지에서 보더라도 사업의 통합을 통해 포괄적으로 지원함으로써 대학의 자율권을 최대한 확보해 주는 방식을 취하는

대학재정지원은 교육수요자들에게 양질의 교육서비스를 제공하며 대학이 스스로 경쟁력을 제고하여 지식의 생산과 전수라는 본연의 역할을 수행하도록 유도하는 수단이 되어야 한다. 그러려면 현재 대학재정지원의 복잡한구조를단순화할 필요가 있다. 사업간 통합이 될 경우사업간 지원액의규모도확대되어실효성을갖게될것이기때문이다.

것이 바람직하다고판단된다.

지원체계의 단순화는 크게 구조조정 촉진을 중심으로 하는 대학에 대한 지원과 연구활동 진작을 위한 개인지원의 두 부분으로 나누어 당분간 대학구조조정 지원의 규모를 크게 확대하였다가차차 개인에 대한 지원을 늘려 나가는 것이 바람직한 방향일 것으로 보인다.

### 3. 다른 정책 목표와의 연계

양질의 고등교육은 사회 · 경제 여러 분야에 걸쳐 긍정적인 영향을 미치므로 이러한 수준 높은 고등교육의 혜택을 받는 각 분야에서 지원이 이루어진다면 이는 간접적으로 고등교육에 대한 가용재원을 확대하는 효과를 가질 것이다. 두 개의 예를 들어 설명하면 다음과 같다.

#### 가. 지방대육성의경우

지방대에 대한 지원은 대학교육 수준의 제고라는 일차적인 목표 외에도 수도권 정책의 일환으로서 매우 중요한 의미를 가진다. 현재의 대학재정지원 재원만으로 지방대의 육성을 통한 지역경제활성화라는 목표를 달성하는것은 매우 어려운 일이다. 또한중앙정부의 노력만으로 지방대육성이 바람직한 방향으로 이루어질 수 있을지도 의문이다. 따라서 지방대 육성과 같은 경우는 수도권정책또는지방재정조정제도와의 연계를 통해 추진해 나가는 것이 바람직한 방향일 수 있다[4].

#### 나. 대학재정지원확대를위한민간및타부처참여유도

교육인적자원부의 예산을 확대하는 데에는 한계가 있는 이상 민간이 대학에 대한 지원을 확대하도록 유도함으로써 간접적으로 대학재정지원 재원의 확대를 도모하는 것도 필요한 수단이다. 사립대학과 민간기업의 산학협동을 지원하는 방안이라든지, 일부 전문대학에 대한

4) 이러한방식이원활하게작동하기위해서는지방국립대의도립화도전향적으로고려할필요가있을것이다.

산업정책차원의 지원 확대등도대학재정지원 예산을간접적으로 확대해 줄수있을것이다.

## 4. 평가체계와 내용의 개선

대학의 자발적이고도 지속적인 혁신을 유도하기 위한 수단으로서 그리고 수요자들에게 올바른 정보를 제공하는 수단으로서 평가의 필요성은 어느 정도 인정된다. 그러나 대학에 대한 평가에 지나치게 많은 정책 목표를 포함시키거나 평가에 대한 부담이 지나치게 커짐에 따라 인적자원이 불필요하게 낭비되는 것은 바람직하지 못하다. 이에 따라 평가체계를 좀더 단순화하고 평가지표의수를 줄이려는노력이 요구되고 있는데, 평가기구를상설화함으로써평가체계의 개선이 전문가들에의해 지속적으로이루어지도록하는것도 하나의 방법일 것이다.

## 5. 맺는 말

보다 장기적으로는 지식기반경제하에서의 고급인력에 대한 수요 확대에 따라 대학재정지원 규모가 지속적으로확대될 수밖에 없을 것이다. 물론 재정지원만으로 현재 우리나라의 대학교육이 직면하고 있는 많은 문제점들을 모두 개선할 수는 없겠지만 재정지원이 현재 정부가가진 유일한 수단이기 때문에 한정된 재원을 효율적으로 이용하기 위한많은 고민을 하지 않을수 없다.

이 글에서는 단기적으로 구조조정을 유도하는 데 초점을 맞추어 실효성을 거둘 수 있는 규모의 금액이 차별적으로 지원되어야 하며, 구조조정이 성공하는 정도에 따라 차츰 개인에 대한지원을확대해나가야한다고주장하였다.

보다 근본적인 문제는 인적자원에 대한 국가와 국민의 관심과 적절한 보상이라고 할 것이다. 우수교원의 확보와 이들에 대한 연구유인 제공, 학생들에 대한 학습유인 제공 등의 목표를 재정정책적인 수단만으로 성취하는 것은 불가능하며, 보다 근본적으로 다양한 인적자원에 대한 올바른 평가와 그에 따른 적정한 보상이 일부는 시장에서 그리고 시장에서 충분히 이루어지지 못할 경우에는 정부의 재정보조라는 수단을 통해 충족될 때에만 가능할 것이기 때문이다.

이글에서는 대학지원정책은 단기적으로 구조조정을 유도하는데 초점을맞추어 실효성을 거둘 수 있는 규모의 금액이 차별적으로 지원되어야 하며, 구조조정이 성공하는 정도에 따라 차츰 개인에 대한 지원을 확대해 나가야 한다고 주장하였는데, 보다 근본적으로는 다양한 인적자원에 대한 올바른평가와적절한보상이이뤄져야할것이다.

## 참고문헌

교육인적자원부,『교육 50년사』, http://www.moe.go.kr/.
교육인적자원부,「2001년도주요예산사업집행현황보고참고자료」, 2001. 4.
기획예산처,『한국의재정 2001』, 매일경제신문사.
남궁근외,『국립대발전계획수립을위한국립대학종합진단』, 2000. 12.
송기창,「대학재정지원정책의과제와개선방향」,『교육재정연구』제9권제2호, 2000. 12.
지방대학육성대책위원회,『지방대학육성대책안공청회』, 2000. 9.

# 소액거래 과표양성화를 위한 직불카드 활성화 방안



金 栽 鎭 전문연구위원(XXXXXXXXXXX )

## Ⅰ. 직불카드의 개념 및 도입배경

우리나라는 전통적으로 거래 결제시에 현금을 선호하여 왔다. 그러나 상거래에서의 이와 같은 현금수수 관행은 과세당국의 근거과세기반을 침해하며, 자신의 소득이 정확하게 포착되는 봉급생활자와 그렇지 못한 고소득 자영업자 · 전문직 종사자 사이의 심각한 세부담의 불평등을 유발시키는등의문제를유발시킨다.

반면 신용카드에 의한 거래는 사업자의 매출액과 소득규모를 정확하게 파악할 수 있게 해주는 카드 매출전표를 발급하기 때문에, 추계과세에서 오는 조세부담의 왜곡을 시정하고 합리적인 과세근거를 갖추는 데 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 신용카드 거래의 중요성에도 불구하고, 현재까지 신용카드는 일정금액 이상의 고액거래 위주로 사용되는 경우가 많으며, 현금사용비중이선진국에 비하여 여전히 높은실정이다.

직불카드(Debit Card)는 신용카드가 담당하지 못하는 소액거래시장을 커버하고, 소비자에게는 지불편의를 제공함은 물론 과세당국에 대해서는 거래내역서를 통한 과세자료 확보를 가능하게 할 수 있다는 차원에서 도입되었다. 직불카드란 요구불예금과 같은 기존의 서비스 및 금융상품에 부가가치를 더한 신상품으로기능이 확장된 현금카드라 할 수 있으며, 거래시점에서 회원본인이 카드를 이용하여 결제계좌에 접근함으로써 물품 또는 서비스 구입대금 지급이 가능한 전자적 금융상품이다[1]. 그러나 이런 긍정적인 기대효과에도 불구하고 직불카드는 현재 도입취지와 달리 제도가 정착되지 못한 채사장위기에 놓여 있다.

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

직불카드는 신용카드가 담당하지 못하는 소액거래시장을 커버하고, 소비자에게는 지불편의를 제공함은 물론 과세당국에 대해서는 거래내역서를 통한 과세자료 확보를 가능하게 할 수 있다는 차원에서본제도가우리나라에도입되었으나 정착되지못한채사장위기에놓여있다.

본고에서는 우리나라와 주요국의 직불카드 거래현황, 직불카드와 신용카드의 차이점, 직불카드거래 활성화시 기대되는 효과, 우리 나라에서 직불카드가 활성화되지 않은 이유와 문제점 등을 살펴보고, 이를토대로개선방안을 모색해보고자 한다.

## Ⅱ. 국내 직불카드 현황

### 1. 국내 직불카드 제도의 내용

우리나라는 1989년 11월「국가기간전산망 기본계획」에 의해 처음으로 전자자금이체의 개념 소개 이후, 여러 번의 시행착오를 거치다가 1996년 2월에 들어 은행직불카드의 발행이 허용되었다. 국내 직불카드제도는 선진 제국이밟은시행착오 즉, 개별망에서 공동망으로 체제를 변화시키는 데 소요되었던 물적 · 시간적 비용을 생략하고 시행 초창기부터 전국 단일망 구축을 통해 발전해왔다는 점이 가장 큰특징이다.

국내 직불카드 공동망에 참여하고 있는 은행으로부터 국내카드 혹은 국제카드(마에스트로 · 시러스카드와 인터링크 · 플러스 카드: 국내외 겸용카드)를 발급 받은 회원은 <표 1>의 서비스를 제공받을 수 있다. 그러나 국내 직불카드 공동망에 참여하고 있는 은행에 의해 제공되는 서비스보다 해외에서의 거래시 국제규모의 외국 카드사가 제공하는 서비스가 보다 다양한 실정이다. 예를 들면, 우리나라의경우대행승인거래 및 현금융통거래와 같은 주요한 서비스가제공되지않고있다.

1) 여신전문금융업법제2조6항에따르면 ' 직불카드 라함은직불카드회원과신용카드가맹점간에전자또는자기적방법에의하여금융거래계좌에이체하는등의방법으로물품또는용역의제공과그대가의 지급을동시에이행할수있도록신용카드업자가발행한증표를말한다.

<표 1> 직불카드 거래종류

| | | 가맹점(POS) 거래 | 현금자동지급기(ATM) 거래 |
|---|---|---|---|
| 국내거래 | | 1. 판매거래<br>2. 판매취소거래<br>3. 거래성립조회거래<br>4. 잔액조회거래 | 1. 예금의입 · 지급거래<br>2. 잔액조회거래<br>3. 계좌이체거래 |
| Incoming 거래 | 의의 | 국내회원이해외가맹점에서물품또는용역을 구매하는거래 | 국내회원이해외현금자동입출금기에서현금을 인출하는거래 |
| | 종류 | 1. 판매거래(purchase)<br>2. 취소거래(reversal)<br>3. 수정거래(correction)<br>4. 잔액거래(balance inquiry)<br>5. 사전승인거래(pre-authorization)<br>6. 사전승인완료거래<br>(pre-authorization completion)<br>7. 대행승인거래(stand-in processing)<br>8. 현금융통거래(cash-back) | 1. 현금지급거래(cash-withdrawal)<br>2. 전액및부분취소거래<br>(full or partial reversal)<br>3. 잔액조회거래(balance inquiry) |
| Outgoing 거래 | 의의 | 해외회원이국내가맹점에서물품또는용역을 구매하는거래 | 해외회원이국내현금자동입출금기에서현금을 인출하는거래 |
| | 종류 | 1. 판매거래<br>2. 판매취소거래<br>3. 거래성립조회거래<br>4. 잔액조회거래 | 1. 현금지급거래<br>2. 잔액조회거래 |

주:1. 사전승인거래란직불카드회원이해외가맹점중주로주유소나전화통화이용시사전에거래예상금액을카드발급은행으로승인요청하는거래로서발급은행은사전승인완료거래시까지거래승인금액을일시지급보류하는거래
2. 사전승인완료거래란직불카드회원이해외의가맹점에서사전승인거래후에거래가완료되면단말기조작이나비밀번호 입력을하지않고자동적으로발생되는거래로서거래금액을확정시키는거래
3. 대행승인거래란카드회원이 해외의 가맹점또는현금자동입출금기에서 거래시발급은행과국제카드직불결제시스템간에통신장애또는직불카드이용시간의경과등으로인하여발급은행의거래승인을받지못하는경우, 국제카드직불카드 결제시스템에서발급은행이허용하는한도내에서대신승인하는거래
4. 현금융통거래란회원이주로수퍼마켓과같은가맹점에서물품구매와동시에현금이필요한경우물품구매가액이상으로판매거래를하고그차액은현금으로지급받는거래

자료: 한빛은행,「직불카드업무규정집」, 1998.

## 2. 직불카드 이용 현황

2000년 8월 현재 직불카드의 발급실적을 보면 약 5,770만매를 약간 웃돌고 있으며, 이는 1998년의 3,360만매 보다 29.1% 증가한 수치이다. 직불카드 가맹점의 경우 2000년 8월

**우리나라의 2000년 직불카드 이용금액은 한자리 숫자의 증가율을 보이고있으며, 이용건수는 전년 대비 5.6% 감소하였다. 즉, 2000년직불카드 이용금액은 총 1,064억원으로, 동년 신용카드 총이용금액인 79조 5,000억원의약 0.13%밖에되지않는다.**

**<표 2> 직불카드 발급 및 가맹 현황**

(단위: 매, 개)

| | 카드발급수 | 가맹점수 |
|---|---|---|
| 1998 | 33,636,238 ( - ) | 183,017 ( - ) |
| 1999 | 39,315,334 (16.9) | 198,208 (8.3) |
| 2000 | 50,771,003 (29.1) | 218,122 (10.0) |

주: ( )는전년대비증가율
자료: 여신전문금융업협회내부자료, 2000. 8.

**<표 3> 직불카드 공동망(EFTPOS System) 이용현황**

(단위: 십억원, 천건)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| 이용금액 | 33.8(-) | 57.1(69.0) | 63.6(11.4) | 98.1(54.2) | 106.4(8.5) |
| 이용건수 | 660(-) | 1,119(69.5) | 1,441(29.0) | 1,892(31.3) | 1,786(-5.6) |

주: 1. 1996년자료는2월부터12월까지실적임. 2. ( )는전년대비증가율.
자료: 한국은행,『조사통계월보』, 2001. 2.

**현재 21만 8,100여개 업소가 가맹하고 있는데, 이는 1998년의 18만 3천개 업소보다 약 10% 정도 증가한 것이다.**

**이러한 직불카드 보급 실적을 신용카드와 비교해보면, 2000년 말 현재 직불카드 발급 매수는 약 5,770만개로 신용카드 발급 매수 약 5,788만개와 비교하여 큰 차이가 없다. 하지만 가맹점 수에 있어서는 신용카드가 약 92만개[2] 업소인 데 비하여, 직불카드는 이보다 훨씬 적은 21만 8천 업소에 불과하다.**

**한편 결제수단으로 이용되는 직불카드의 사용실태를 살펴보면, 직불카드제도 도입 이후, 1999년에는 이용금액 및 이용건수 증가율이 각각 54.2%와 31.3%에 이르고 있다. 그러나**

2) 여신전문금융업협회의통계를따르면신용카드가맹점수는 2000년말기준으로약 861만개에달하나, 이중에서중복가맹과가입은하였으나실제매출이발생하지않는가맹점을제외하면실제가맹점수는약 92만개이다.

2000년 들어 이용금액은 한자리 숫자의 증가율(8.5%)을 보이고 있으며, 이용건수는 처음으로 전년 대비 5.6% 감소하였다. 2000년 기준으로 직불카드 이용금액은 총 1,064억원으로, 동년 신용카드 총이용금액인 79조 5,000억원의 약 0.13%밖에 되지 않는다.

## III. 외국의 직불카드 현황

### 1. 호주

아시아·태평양지역에서 직불카드제도가 가장 잘 발달한 나라로 호주를 들 수 있다. 호주의 직불카드제도는 1980년 ATM이 광범위하게 보급되면서 도입되었다. 도입 초기 직불카드 소지자들은 그들이 거래하는 금융기관의 ATM만을 이용할 수 있었으나, 1997년 이후 하나의 ATM 네트워크 체제하에 직불카드 거래가 가능해지고, 1991년 이후 EFTPOS (Electronic Funds Transfer at Point of Sale)가본격적으로 도입되면서, 직불카드제도의 발전이 보다가속화되었다.

한편 호주에서의 직불카드는 대표적인 네 가지 현금 외 지불결제방식[3] 중 하나로, 신용카

<표 4> 호주의 현금 외 지불방식 이용실태

(단위 : %)

| 지불수단 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| 직불카드[1] | 19 | 21 | 22 | 22 | 21 |
| 신용카드 | 13 | 14 | 17 | 19 | 24 |
| 수 표 | 44 | 41 | 36 | 31 | 27 |
| 즉시입금[2] | 19 | 20 | 19 | 20 | 20 |
| 즉시출금[3] | 5 | 4 | 6 | 8 | 8 |
| 계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

주: 1) 직불카드의구매시점결제기능(EFTPOS) 이용실적비중을나타냄.
2) 즉시입금(Direct Credit)이란지불할돈을거래상점계좌로이체하는것으로, 이러한계좌이체는개인용컴퓨터에서은행시스템(Direct Entry System)을이용하여실행됨.
3) 즉시출금(Direct Debit)이란고객이거래하는은행혹은관련금융기관에서부채의형태로돈이지불되는것을의미함. 즉시입금은현재결제할액수이상의금액이고객의계좌에잔고로남아있어이계좌로부터지불되는것을의미하는반면즉시출금은그만큼의잔고가없어도대출의형태로지급되는것을의미함.

자료: Australian Payments Clearing Association, "Payment Statistics-Card Transaction," 2001. 2.

3) 직불카드, 신용카드, 수표, 즉시출금& 즉시입금

직불카드제도가 가장 잘 발달한 호주의 거래건수 기준 지불방식별 거래비중을 살펴보면, 1999년 이전까지 직불카드는 신용카드보다 거래비중이 높았으나, 2000년에는 신용카드가 직불카드를 다소 상회하고 있다. 그러나 여전히 직불카드 거래비중은 21% 내외로 안정된 수준을 보이고 있다.

드와 함께 소비자전자결제시스템(The Consumer Electronic Clearing System)에포함된다. <표 4>는 최근 5년간 호주의 다양한 현금 외 지불방식(non-cash retail payment)의이용실태를 보여주고 있다. 거래건수 기준으로 지불방식별 거래비중을 살펴보면, 1999년 이전까지 직불카드는신용카드보다 거래비중이높았으나, 2000년에는신용카드가직불카드를 다소 상회하고 있다. 그러나 여전히 직불카드(EFTPOS) 거래비중은 21% 내외로 안정된 수준을 보이고 있음을 알 수있다.

한편 결제수단 중 비교대상인 신용카드와의 거래실적을 비교해보면 <표 5>와 같다. 우선 절대적인 거래건수 및 금액이 신용카드보다 훨씬 높은 것으로 나타나고 있는데, 2000년 현재 직불카드의 이용건수 및 이용금액은 각각 신용카드의 1.7배 정도 높다. 그러나 해마다 직불카드의 사용 증가율이 건수 및 금액 면에서 신용카드에 못 미치고 있다. 즉 직불카드 이용증가율은 건수를 기준으로 2000년 현재 1996년 대비 약 36% 증가한 반면 신용카드는 135.4%가 증가한 6억 9천만건에 이르고 있다. 금액면에서도 직불카드는 1996년 대비 43% 증가하여 2000년 현재 1,263억달러에 이르고 있으나, 신용카드의 경우 1996년 대비 178.3% 증가한 768억달러로나타나고 있다.

<표 5> 호주의 카드유형별 사용실적 비교(1996 2000)

(단위 : 백만건, 십억달러)

| | 직불카드[1)] | | 신용카드 | |
|---|---|---|---|---|
| | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 |
| 1996 | 897.0(10.1) | 88.1(14.7) | 295.2 (8.8) | 27.6(13.0) |
| 1997 | 955.2 (6.5) | 90.6 (2.8) | 310.8 (5.3) | 30.0 (8.0) |
| 1998 | 1,074(12.4) | 105.5(16.4) | 388.8(25.1) | 43.2(30.6) |
| 1999 | 1,125 (4.7) | 117.6(11.5) | 514.8(32.4) | 51.6(16.3) |
| 2000 | 1,219 (8.4) | 126.3 (7.4) | 692.4(34.5) | 76.8(32.8) |

주: 1) EFTPOS와ATM 사용실적을합산한이용실적임.
1. ( )는전년대비증가율.
자료: Australian Payments Clearing Association, "Payment Statistics-Card Transaction," 2001. 2.

<표 6> 호주의 직불카드 서비스별 수수료(가맹점 거래 금융기관)

(단위: 건, 호주달러)

| 서비스종류 | 수수료범위 | 평균수수료 |
|---|---|---|
| ATM 현금인출서비스 | 건당 0.90 1.1달러 | 1.06달러 |
| ATM 예금조회(balance enquiries) | 건당 0.60 0.80달러 | 0.74달러 |
| EFTPOS 거래수수료 | 건당 0.18 0.25달러 | - |

자료: Reserve Bank of Australia, 내부자료, 2000.

직불카드 거래수수료[4]는 거래금액의 일정비율을수수료로 부과하는 신용카드와 달리 거래건당 일정액이 부과되며, 이는<표 6>과 같이 제공받는 서비스에 따라 구분된다.

## 2. 미국

미국은 지불수단으로서 다른 어떤 것보다 개인수표의 사용이 아주 높은 나라이다. <표 7>에서 보는 바와 같이 1996년 개인수표의 사용은 2조 1,742억달러로서 전체 지불액의 과반수가 넘는 53.6%를 차지하였다. 그 다음이 신용카드로 사용금액은 8,342억달러였으며, 전체 지불액의 20.6%를 차지하였다. 그리고 현금은 7,221억달러로서 전체 지불액의 17.8%를 차지하였다.

그러나 최근 들어 미국에서는 각종 지불수단의 사용비중이 점차 변화하고 있다. 개인수표와 현금의 사용이 줄어드는 대신 카드 사용이 증가하는 추세에 있다. 2000년 개인수표의 사용은 2조 3,462억달러로 절대금액으로는 증가하였으나, 전체 지불액의 과반수에 못 미치는 46.1%로서 그 비중은 감소하였다. 현금 역시 금액은 8,019억달러로 증가하였으나, 그 비중은 15.8%로 감소하였다.

반면 신용카드의 사용금액은 1조 2,289억달러로 크게 증가하였으며 그 비중도 24.1%로 증가하였다. 그러나 무엇보다도 직불카드의 사용이 크게 증가하였는데, 1996년 직불카드 사용금액은 732억달러로서 전체 지불액의 1.8%에 불과하였으나, 2000년에는 3,088억달러로서 전체 지불액의 6.1%로 4년 동안 약 422%가 증가하였다. 이처럼 지불수단으로 직불카드거래의증가율은신용카드를 훨씬 앞서고 있다.

4) 직불카드이용소비자는월4 8회정도의거래에대해서는수수료가없으며, 그이후거래부터건당수수료가부과된다.

최근 들어 미국에서는 개인수표와 현금의 사용이 줄어드는 대신 카드 사용이 증가하는추세에 있다. 특히 직불카드 사용의 증가세가 두드러지는데, 1996년직불카드 사용금액은 732억달러로서 전체 지불액의 1.8%에 불과하였으나, 2000년에는3,088억 달러로서 전체 지불액의 6.1%로 4년동안약 422%가증가하였다.

<표 7> 미국의 지불시스템별 이용실적

(단위: 십억달러, 십억건)

| | | 1996 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 |
| 수표·금전 | | 3,050.2 (75.20) | 68.8 (77.3) | 3,323.1 (65.3) | 71.4 (67.5) |
| | 개인수표 | 2,174.2 (53.6) | 30.1 (33.8) | 2,346.2 (46.1) | 29.1 (27.5) |
| | 현금 | 722.1 (17.8) | 36.3 (40.8) | 801.9 (15.8) | 40.3 (38.1) |
| | 우편환 | 95.5 (2.4) | 1.1 (1.2) | 122.9 (2.4) | 1.3 (1.2) |
| | 여행자수표 | 21.7 (0.5) | 0.4 (0.4) | 22.3 (0.4) | 0.3 (0.3) |
| | 양식할인권 | 18.6 (0.5) | 0.8 (0.9) | 7.6 (0.1) | 0.3 (0.3) |
| | 기타수표 | 18.0 (0.4) | 0.1 (0.1) | 22.2 (0.4) | 0.1 (0.1) |
| 카드 | | 914.5 (22.5) | 19.1 (21.5) | 1,563.7 (30.7) | 32.1 (30.4) |
| | 신용카드 | 834.2 (20.6) | 15.8 (17.7) | 1,228.9 (24.1) | 20.5 (19.4) |
| | 직불카드 | 73.2 (1.8) | 2.2 (2.5) | 308.8 (6.1) | 9.4 (8.9) |
| | 기타 | 7.2 (0.2) | 1.1 (1.3) | 26.1 (0.5) | 2.2 (2.1) |
| 전자결제 | | 93.4 (2.3) | 1.1 (1.2) | 202.4 (4.0) | 2.2 (2.1) |
| 총계 | | 4,058.0 (100.0) | 89.0 (100.0) | 5,089.3 (100.0) | 105.8 (100.0) |

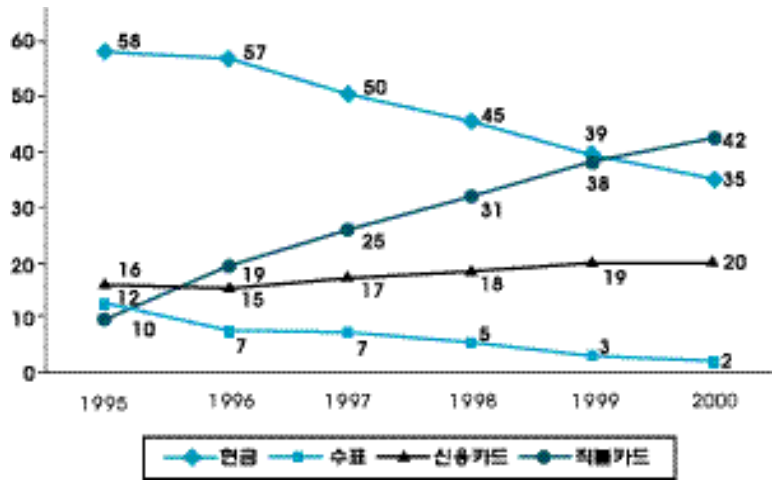
주: ( )는구성비.
자료: ABA,“ Statistical Information on the Financial Services Industry,” 8th, 2000.

### 3. 캐나다

캐나다의 직불카드 거래현황은 금융기관을 연계해주는 직불 네트워크 업체들로 조직된 Interac 협회(Interac Association)[5]를 통해 알 수 있다. 즉 캐나다의 Interac 협회는 매년 소비자들이 구매시 우선적으로 사용하는 지급수단이 무엇인지에 대하여 설문조사를 실시하고 있는데, 1999년조사결과는 [그림 1]과 같다.

5) Interac협회는네트워크업체를대상으로전국적으로조직된협회로서금융기관이보다효율적인직불서비스를고객에게제공할수있도록금융기관간직불네트워크개발을책임지고있다.

[그림 1] 캐나다의 지급수단별 결제비중 추이




주: Interac", Study of Consumer payment Preferences, "1999.

조사 결과, 캐나다에서 구매시 가장 널리 사용되는 지급수단은 직불카드로 해마다 사용이 증가하고 있으며, 2000년 현재 전체 지급수단의 42%의 비중을 차지하고 있다. 신용카드 역시 사용 증가율이 직불카드에 비해 다소 둔하기는 하지만 그 비중이 매년 증가하고 있다. 1995년에는 전체 지급수단 중 16%의 결제비중을 보였으나 해를 거듭할수록 조금씩 증가하여 1998년, 1999년 각각 18%와 19%, 2000년에는 20%로 증가하였다. 반면 현금과 수표 사용은 매년감소하고 있음을 알 수 있다.

또한 Interac 협회는 직불카드거래 기반시설인 ATM과 EFTPOS의 1인당 거래실적을 조사하고 있다. 우선 <표 8>은 캐나다 국민 1인당 ATM 터미널 보급추이 및 ATM에 의한 직불카드 거래횟수를 나타내고 있다. ATM 터미널 보급은 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 1998년과 1999년에 두 자리수의 증가세를 보이고 있다. 1인당 직불카드 거래는 1995년에는 두 자리수 이상의 증가율을 보였으나 이후 거래 증가율이 다소 불규칙적인 양상을 보이고 있으며, 1인당 거래회수는 50건 안팎의 일정 수준을 유지하고 있다.

그리고 1인당 EFTPOS의 거래건수는 매년 증가하고 있으나 증가율은 점차 둔화되고 있다. 1인당 직불카드 거래금액의 경우 1999년을 제외하고는 해마다 증가율이 감소세를 나타

캐나다에서 구매시 가장 널리 사용되는 지급수단은 직불카드로 해마다 사용이 증가하고 있으며, 2000년 현재 전체 지급수단의 42%의 비중을 차지하고 있다. 또한 직불카드거래 기반시설인 ATM과 EFTPOS의터미널수와1인당 거래건수는 매년 증가하고 있으나 EFTPOS의거래건수 증가율이점차감소하여평균거래금액또한감소세를나타낸다.

### <표 8> 캐나다의 ATM에 의한 1인당 직불카드 거래실태

(단위: 대, 건수)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| 터미널수[1)] | 595<br>(3.3) | 617<br>(3.7) | 651<br>(5.5) | 774<br>(18.9) | 874<br>(12.9) |
| 거래건수[2)] | 45.9<br>(12.8) | 49.2<br>(7.2) | 53.7<br>(9.1) | 52.0<br>(-3.2) | 53.4<br>(2.7) |

주: 1) 터미널수는인구백만명당보급된ATM 수를의미함.
2) 1인당평균거래건수를의미함.
1. ( )는전년대비증가율.
자료:Interac 사이트자료, 2000.

### <표 9> 캐나다의 연도별 EFTPOS 거래실태

(단위: 대, 건수, 미달러)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| 터미널수[1)] | 6,394<br>(57.0) | 8,408<br>(31.5) | 10,977<br>(30.6) | 12,986<br>(18.1) | 13,278<br>(2.2) |
| 거래건수[2)] | 13.3<br>(111.1) | 22.5<br>(69.2) | 34.5<br>(53.3) | 44.7<br>(29.6) | 54.3<br>(21.5) |
| 거래금액[3)] | 34.9<br>(-5.9) | 32.7<br>(-6.3) | 30.8<br>(-5.8) | 29.1<br>(-5.5) | 29.5<br>(1.4) |

주:1) 터미널수는인구백만명당보급된EFTPOS 수를의미함.
2) 1인당평균거래건수를의미함.
3) 1인당평균거래금액을의미함.
1. ( )는전년대비증가율.
자료: Interac 사이트자료, 2000.

내고 있으며, 이에 따라 평균거래금액또한꾸준히감소하여 1995년 35달러이던 것이 1999년에는 약 29달러수준으로 줄어들었다(<표 9> 참조).

## IV. 직불카드와 신용카드의 비교

### 1. 기능상 차이점

신용카드와 직불카드가 갖는 기능상 차이점은 무엇보다도 대금결제의 성격에서 온다. 신용카드는 선구매 · 후지불로써 카드가입자의 신용을 기준으로 카드사가 자금을 먼저 빌려주고 나중에 결제하는 방식이므로, 사용대금의 한도는 가입자의 신용에 의존한다. 반면 직불카드는 구매와 동시에 자금의 결재가 이루어지는 방식(pay now payment system)으로자신의 계좌에 있는 금액의 한도 내에서 사용할 수 있다. 이러한 차이로 신용카드는 거래가 성립되면 네트워크 사업자, 가맹점과 소비자의 거래은행이 개입되게 되며, 수수료 성격도 결제대금에 대한' 이자성 수수료 가 된다. 그러나 직불카드는 직불카드 전용네트워크를 통해 소비자의 계좌은행에서 거래금액만큼의 잔고가 확인되면, 즉시 가맹점의 통장으로 계좌이체가 이뤄지기 때문에, 수수료성격도순수한' 취급성수수료 의 개념이 된다.

한편 신용카드는 직불카드와 달리 소비자신용기능이 중심이 되어 현금서비스, 할부구매, 카드론(card loan) 등부가적인 서비스를 제공한다. 따라서 법률 적용에 있어서도 신용카드 거래는 보통 소비자 신용입법의 적용을 받는 데 반하여, 직불카드 거래는 자금이체로 취급되

<표 10> 직불카드와 신용카드의 특징 비교

| | 신용카드 | | 직불카드 |
|---|---|---|---|
| | 일반 | 백화점계 | |
| 사 용 처 | 신용카드가맹점 | 카드발급점 | 직불카드가맹점 |
| 성 격 | 신용에의한대출 | | 전자자금이체 |
| 이용한도 | 신용등급에따른한도내 | | 예금잔액내<br>(1일사용횟수 ·<br>1회사용금액제한) |
| 승인절차 | 한도, 불량여부확인 | | 비밀번호, 잔고확인 |
| 회원의대금결제 | 선구매 · 후지급 | | 구매 · 지급동시 |
| 명 세 서 | 명세서발부 | | 통장기재 |
| 취급기관 | 은행 · 카드사 | 백화점등 | 은행 |
| 수 수 료 | 1.5 5% | - | 2% 이내(1.0 2.0%) |
| 대금지급 | 취급기관에서매출표<br>매입후입금 | 고객이직접지로나<br>자동이체로입금 | 은행의고객계좌에서즉시<br>출금하여사용익일입금 |
| 목표시장 | 5만원이상의거래 | | 5만원미만의소액거래 |
| 법적용 | 신용입법 | | 전자자금이체법, 은행법 |

신용카드는 거래가 성립되면 네트워크 사업자, 가맹점과 소비자의 거래은행이 개입되게 되며, 수수료성격도결제대금에대한‘ 이자성수수료 가된다. 그러나직불카드는직불카드전용네트워크를 통해 소비자의 계좌은행에서 거래금액만큼의 잔고가 확인되면, 즉시 가맹점의 통장으로 계좌이체가이뤄지기때문에, 수수료성격도순수한‘ 취급성수수료 의개념이된다.

어 자금이체에 관한 법규[6] 등이 적용된다. 이를<표 10>에 정리하였다.

## 2. 장 · 단점 비교

일반적으로 대부분의 신용카드 역기능은 명확한 신용조사 없이 이루어지는 신용공여와 관련이 깊다. 다음에서는 이러한 역기능의 유형에 따라 신용카드와 직불카드의 장 · 단점을 살펴보고자한다.

### 가. 개인파산

소비자는 신용카드를 이용하여 현금 없이도 물품을 구입하거나 용역을 제공받을 수 있으므로 편리하다. 그러나 이런 기능이 소비자로 하여금 무분별한 충동구매를 자극하기 쉬우며, 과소비 및 무계획적인 소비생활패턴을 유발시킬 소지가 높다. 실제로 미국에 있어서 개인파산(Individual Bankruptcy)의대부분은 신용카드의 과다 사용에 의한 것이라고 한다. 우리나라 역시 최근 각 카드회사별로 카드이용대금 연체액이 상당액에 달하여 경영에 장애요인으로 제기되고 있다.

그러나 직불카드의 경우 자신의 계좌에 입금되어 있는 금액 한도 내에서 사용할 수 있으므로 이런 문제가 발생하지 않으며, 은행도순수한 취급수수료만을 받으므로 연체 등의 문제가 없어 수익성 개선에 도움이 된다.

### 나. 카드연체및신용불량자

신용카드의 서비스는 기본적으로 카드가입자의 신용에서 출발한다. 그런데 신용평가기법이 발달되어 있지 않은 우리나라의 카드회사들이 시장을 선점하기 위해 무분별하게 신용카

6) 전자자금이체법, 은행법

드를 발급함으로써 불량거래자의 양산을 초래하게 되었다. 결국 신용카드 이용대금의 과다한연체는 은행 및 카드회사의경영상 부담으로 작용할 뿐만 아니라 건전한 사용자에게 부담이전가되어사회적비용으로 나타나게 된다.

그러나 직불카드는 예금계좌에 있는 금액한도 내에서 사용하므로 원천적으로 연체가 불가능하며, 최근 우리나라에서 문제가 되고 있는 카드연체로 인한 신용불량자, 개인파산 등의 문제를 근본적으로 방지할 수 있다.

다. 분실 · 도난 · 부정사용

신용카드거래는 현금거래에 비하여 그 거래구조가 복잡할 수밖에 없다. 왜냐하면 소비자, 카드회사, 가맹점 등 3자가 거래당사자로 참여하게 되며, 현금거래의 경우 발생하지 않는 여러가지 복잡한 문제가 발생하기 때문이다. 예컨대, 카드 이용대금의 결제 문제, 항변권의 절단 문제, 카드의 분실, 도난에 따른 손실부담의 문제, 보증 책임의 문제 등 현금거래에서는 발생하지 않는 복잡한 문제가 발생한다.

그러나 직불카드의 경우 분실 또는 도난시에 타인이 사용할 수 없으며 따라서 은행측에서 도손실부담이 없다.

라. 탈법행위가맹점

신용카드의 확대보급에 따라 신용카드를 이용한 범죄와 탈법적 이용행위가 늘어나고 있는 것도 사회적 문제가 되고 있다. 최근 우리 사회에서는 신용카드를 이용한 고리의 사채놀이, 가맹점의 위장매출전표 작성, 카드깡, 무능력자의부정카드발급대행 등 그 범죄의 유형이 다양화 · 고도화되고있다. 이는 결국건전한사용자에게 추가적 부담으로 전가되게 된다.

직불카드는 이러한 문제의 발생을 원천적으로 방지하거나 발생 가능성을 현저히 감소시킴으로써 신용카드의 부정적 기능을 보완하고 카드산업의 발전 및 소비자의 합리적 소비 행태를정착시키는 등의상호보완적인역할을수행한다.

## Ⅴ. 직불카드 사용 확대에 따른 기대효과

직불카드는 고객의 현금 소지에 따른 불편해소와 신속한 지불수단으로서의 편리성 제공 및가맹점의 현금 수납에 따른 불편 해소, 회계처리 간소화 등의 경비 절감에 기여하며, 자영업자의 매출 및 소득 파악을 가능하게 함으로써 과표를 양성화시킬 수 있다. 또한 은행에 있

신용카드는 현금 없이도 물품을 구입하거나 용역을 제공받을 수 있어 편리하나 개인파산, 분실·도난·부정사용, 신용카드를 이용한 탈법행위 등의 문제를 야기하고 있다. 직불카드는 이러한 신용카드의 부정적 기능을 보완하고 카드산업의 발전 및 소비자의 합리적 소비 행태를 정착시키는 등의상호보완적인역할을수행한다.

어서도 이미 투자된 시스템의 효율을 극대화할 수 있고, 수신기능이 없는 카드 전업사가 직불카드를 발급할 수 없는 데 비하여 은행들은 소비자들에게 다양한선택권을 제공할 수 있어 시장 점유율을 제고할 수 있다. 이러한 효과들을 직불카드 관련 주체별로 나누어 보다 상세히살펴보면 다음과 같다.

1. 정부(과세당국)

첫째, 직불카드제도는 거래기록이 통장에 남기 때문에 근거 과세를 위한 증빙자료로 활용되고 이는탈세예방은물론 금융실명제의 조기정착에도도움이된다.

둘째, 소액거래일 경우 신용카드가 가지는 한계점을 극복하여 자영업자의 과표양성화 효과를 극대화시킨다.

셋째, 위장가맹점, 카드깡문제를근본적으로해결할 수가있다.

넷째, 현금에 대한 수요가 상대적으로 감소하여 화폐의 수명을 연장시키는 효과를 기대할 수 있으며, 이로 인해 화폐 및 수표 발행 비용을 절감하고, 금융결제수단의 선진화로 無현금사회를 조기에 실현하게 된다.

다섯째, 국제간 결제시스템의 사전 구축으로 금융시장 개방화에 능동적으로 대처할 수 있게되는장점이있다.

2. 카드발급 은행

은행의 입장에서 보면 수신기능이 없는 카드 전업사들이 침투할 수 없는 직불카드에 사업역량을 집중함으로써 그들만이 가질 수 있는 장점을 최대한 살릴 수 있고, 이를 통하여 시장 점유율을 확대할 수 있다. 이외에도 은행계카드가 직불카드를 통하여 얻을 수 있는 장점은 다음과같다.

첫째, 은행으로서는 고정 고객 확보와 함께 슈퍼마켓, 주유소, 레스토랑, 편의점및 영화관

등과 같은 새로운 시장에 침투함으로써 가맹점 수수료 수익 증가를 기대할 수 있다. 또한 신용카드 수수료가 자금부담에 대한' 이자성 수수료 인 데 반해 직불카드 수수료는순수한' 취급성수수료 이므로 부실채권에대한부담 없이 수수료수입증대가기대된다.

둘째, 은행은 고객에 대한 기본적인 정보와 함께 고객의 직불카드 사용으로부터 얻는 구매형태와 관련된 제반 정보들을 통하여 고객성향을 분석하고 시장차별화의 자료를 확보할 수 있다.

셋째, 현금수납 · 수표처리 등 노동집약적 사무처리를 간소화할 수 있는 부대효과는 물론 업무자동화를 통하여 인건비를절감할수 있다.

### 3. 소비자

첫째, 외상거래(신용카드 사용)를 꺼리거나 필요성을 느끼지 않는 소비자들에게 현금 및 수표소지에따른위험부담및 번거로움을감소시켜 준다.

둘째, 자신 예금구좌의 잔액 범위 내에서 사용하기 때문에 신용카드와 달리 자신의 소득이상을 구매하는 무분별한 소비 등을 억제하는 효과가 있다[7]. 즉 합리적인 소비를 가능하게 해주며소비자파산등의 문제를 방지할 수 있다.

셋째, 물품구매시 비밀번호 확인 후에야 거래가 이루어지므로 카드 분실시에도 타인에 의한부정사용위험이낮다.

넷째, 신용카드와 동일하게 직불카드사용금액에 대해서도 소득공제를 받을 수 있으며, 복권당첨의 기회를 누릴 수가있다.

다섯째, 자금관리가용이하다.

여섯째, 소액거래시 신용카드보다 직불카드의 수수료 부담이 적고, 거래 즉시 소비자의 통장에서 가맹점으로 이체되므로규모 있는 소비생활을꾀할 수 있다.

### 4. 가맹점

첫째, 고객이 카드처리를 요구할 경우, 순수한 취급성 수수료인 직불카드 수수료가 신용카

7) 신용카드의외상구매기능이신용카드의가장큰매력중에하나이나, 이는또알뜰하고합리적인소비를지향하는소비자들에게는단점으로인식되기도한다.

직불카드는소비자의 현금소지에따른 불편해소와신속한 지불수단으로서의편리성제공 및가맹점의 현금 수납에 따른 불편 해소, 회계처리 간소화 등의 경비 절감에 기여하며, 자영업자의 매출 및소득파악을 가능하게함으로써과표를 양성화시킬수있다. 또한은행은수신기능이없는카드 전업사와달리소비자들에게다양한선택권을제공할수있어시장점유율을제고할수있다.

드에 비하여 훨씬 낮기 때문에 가맹점은 신용카드보다직불카드를 선호하게 된다.

둘째, 신용카드와 달리 분실이나 도난 카드의 취급에 대한 위험성이 없어 매출 업무가 원활하며, 원칙적으로 거래와 동시에 자금이 이체되므로자금사정이 양호해진다.

셋째, 결제 금액이 가맹점 계좌로 즉시 입금되기 때문에 위험성이 낮고 금융비용을 절감할 수 있으며, 자금유통이 원활해진다.

넷째, 신용카드처럼 매출전표를 카드사에 직접 접수시키는 수고 및 다량의 현금 보유가 필요 없어 제반관리측면에서비용절감 효과가 크다.

다섯째, 복권당첨의기회를신용카드와 동일하게 누릴 수가 있다.

여섯째, 부가가치세법 제32조의 2의 제2항에 의하여 신용카드업법에 의한 직불카드매출전표 발생시 신용카드세액공제를 동일하게적용 받을 수있다[8].

## VI. 문제점

직불카드는 자체의 기능상 장점 때문에 유럽, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 사용이 보편화되어 있으나, 우리나라에서는 유독 활성화되지 못하고 있다. 이의 원인으로 다음의 몇 가지를 살펴볼 수 있다.

### 1. 직불카드 인프라 미비

직불카드를 사용하기 위해서는 단말기에 PIN-PAD가 설치되어야 한다. 그러나 신용카드가 1969년에 국내에 도입된 반면 직불카드는 1996년에 도입되었다. 따라서 1996년 직불카드 도입 당시 시중에 보급되어 있는 단말기에는 PIN-PAD가 없이 신용카드만 사용할 수 있

8) 가맹점이현행세법에의해직불카드매출전표의 2%를납부세액에서공제하거나환급세액에가산할수있어, 1.0 2.0%인 수수료부담을상쇄할수있다.

도록 되어 있어 직불카드를 사용하기 위해서는 추가로 비용을 들여서 새로운 단말기를 설치하거나, 기존의 단말기에 PIN-PAD를 추가로 설치해야 했다. 지금은 기술진보와 경쟁으로 단말기의 가격이 많이 인하되었지만 당시에는 단말기의 가격이 상대적으로 고가여서, 영세자영업자에게는 경제적 부담으로 작용하였으며, 이로 인해 직불카드 가맹점 확보에 애로가 많았다.

2. 과표 노출을 우려한 가맹점 가입의 부진

가맹점의 입장에서 보면 직불카드거래는 신용카드와 마찬가지로 과표를 그대로 노출시킨다. 직불카드는 신용카드에 비하여 상대적으로 수수료가 낮고, 카드부정사용에 대한 위험성이 희박하며, 현금이 즉시 입금되는 등의 장점이 있지만, 매출이 그대로 과세당국에게 노출된다는 점에서 가맹점은 신용카드와 마찬가지로 가능한 직불카드 거래를 기피하고자 한다. 따라서 가맹점이 적극적으로 나서서 직불카드 가맹점으로 가입하는 데 소극적일 수밖에 없다.

3. 은행의 적극적 마케팅 결여

직불카드거래는 신용카드와 달리 결제가 이루어지는 즉시 고객의 계좌에서 가맹점계좌로 현금이 빠져나가기 때문에, 신용카드의 신용구매로 인한 이자성 수수료보다 낮은 수수료가 책정되는 것이 당연하다. 그러나 수익성에 우선 순위를 두게 되는 카드발급은행 입장에서 볼 때, 직불카드는 신용카드보다 상대적으로 매력이 적을 수밖에 없다. 이는 직불카드와 신용카드의수수료차이에의한수익성비교 사례를 통해 더욱 분명해진다.

현재 직불카드의 평균 수수료율은 약 1.5%이며, 이 경우 거래 금액을 2만원으로 가정하면 은행이 수령하는 총 거래 수수료는 345원이 된다. 은행은 이렇게 징수한 수수료 중 15%를 비용 명목으로 VAN사업자에게 지급하게 되며, 이에 따라 은행은 300원, VAN사업자는 45원의 수익이 있게 된다. 한편 신용카드 사용에 대해 은행은 평균 2.53%인 410원 안팎의 수수료를 받으며, 이 중 VAN사업자에게 거래 건당 90 100원 정도가 지불된다. 이러한 차이는 금액이 증가할수록 더욱 벌어져 거래금액을 5만원으로 가정하면, 직불카드의 경우 750원, 신용카드는 1,165 1,175원의수입을가져온다(<표11> 참조).

이러한 이유로 카드발행은행들은 수익성이 높은 신용카드에 마케팅을 집중하게 되지, 직

우리나라에서는 인프라 미비, 과표 노출을 우려한 가맹점 가입의 부진, 낮은 수수료로 인한 은행의적극적마케팅 결여, 소비자인식 부족, 각종규제등으로인해 직불카드사용이활성화되지못하고있다.

불카드 마케팅이나홍보에는 소극적이 되는 것이다.

<표 11> 우리나라의 직불카드 및 신용카드의 수수료 배분

(단위: 원)

| 거래금액 | | 은행 | VAN 사업자 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 1만원 | 직불카드 | 127.5 | 22.5 | 150 |
| | 신용카드 | 153 163 | 90 100 | 253 |
| 2만원 | 직불카드 | 300 | 45 | 345 |
| | 신용카드 | 406 416 | 90 100 | 506 |
| 5만원 | 직불카드 | 750 | 112.5 | 862.5 |
| | 신용카드 | 1,165 1,175 | 90 100 | 1,265 |

주:1. 평균가맹점수수료율은신용카드가2.53%, 직불카드는약1.5%
2. 직불카드의경우은행측과VAN 사업자가총수수료를각각85%와 15%씩배분
3. 신용카드의경우VAN 사업자는거래건당90 100원을정액으로은행으로부터수령

### 4. 소비자 인식 부족

현행 제도하에서 직불카드를 사용하는 경우에도 신용카드와 동일한 소득공제혜택 및 복권당첨의 기회 부여 그리고 매출세액공제를 적용 받을 수 있음을 인식하고 있는 소비자는 드물다. 그리고 매월 영수증 복권추첨 결과를 방영하는 때에는‘ 신용카드 영수증 복권추첨 ’이라는 용어만을 사용함으로써, 소비자들이 직불카드의 장점에 대해 인식할 수 있는 기회가 차단되고 있다.

신용카드가 모든 현금거래를 대체할 수 있다는 생각이 잘못되었음은 물론 신용카드의 건당 평균거래금액이 과거에 비하여 점차 낮아지고는 있지만 아직까지도 고액거래 위주로 사용되고 있음을 우리는 인식해야 한다.

### 5. 직불카드 사용에 관한 각종 규제

직불카드 공동망 관련 규정에 보면, 이용시간이 오전 8시부터 오후 10시까지로 제한되어 있고[9], 거래금액에 있어서도 국내거래의 경우 이용한도가 1회 50만원, 1일 100만원으로 제한되고 있다[10]. 신용카드는 사용에 시간상 제한이 없는 것에 비하여 직불카드는 사용시간에 제약을 두어 활성화에걸림돌로 작용하고 있다. 직불카드란 원래 자신의 계좌에서 다른 계좌로 현금을 이체하는 것이기 때문에 보안문제를 고려하더라도 1회 또는 1일 거래금액에 엄격한 제한을 둘 필요는 없다. 또한 현재 국외거래의 경우 시간상 · 금액상 제한하지 않는 점을 고려할 때, 형평성 차원에서도 국내거래에대한규제를완화할필요가있다.

## Ⅶ. 개선방안

이상에서 언급한 문제점들을 갖고 있는 직불카드제도의 개선방안은 간단명료하다. 크게 두 가지로 나누어 보면, 먼저 소비자에게 사용의 편리성과 장점을 충분히 홍보하고 추가적인 유인책을 제공하여 사용을 촉진하는 것과 직불카드제도와 관련된 주변제도 및 요소들에 대하여왜곡된점을재정비하는 것으로 나누어 볼 수 있다.

### 1. 소득공제비율의 상향조정

직불카드의 역사가 일천하여 신용카드에 비하여 상대적으로 보편화가 덜 된 것은 어쩌면 당연할지도 모른다. 하지만 문제는 비록 점진적이지만 직불카드 사용비중이 확대되고 앞으로 신용카드와 더불어 중요한 결제수단으로 자리매김할 것이라는 확신이 선다면 단지 시간의 문제로 생각하고 기다릴 수 있으나, 현재와 같이 제도 자체가 유야무야(有耶無耶)한 상태로 지속된다면 영원히 소비자의 기억 속에서 사라질 것이라는 점이다. 무슨 제도이든 도입초기에 각별한 관심을기울이고 신경을 써야 하나, 직불카드의 경우 카드발급은행이 이미 실패한 제도로 간주하여 관심을 기울이고 있지 않기 때문에 이를 다시 활성화하기 위해서는 도입초기에요구되었던 수준이상의노력과관심이필요하다.

이런 관점에서 직불카드에 대한 소득공제비율을 한시적으로 신용카드보다 더 높게 적용하

9) 국외거래의경우이용시간의제한을두고있지않다.
10) 국외거래의경우1회및1일이용한도는제한하지않는다.

직불카드제도를 활성화시키기 위한 방안으로 직불카드에 대한 소득공제비율을 한시적으로 신용카드보다 더 높게 적용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그리고 직불카드의 장점을 홍보하고 현금융통거래를 허용하며 이용 한도와 시간의 제한을 완화하면 직불카드의 편리함에 소비자의 이용이 늘수밖에없을것이다.

는 것이 필요하다. 최근 정부에서는 신용카드에 대한 소득공제비율을 20%로 인상한다고 발표한 바 있는데, 신용카드 사용은 지난 1년여 동안의 정부의 활성화정책의 영향으로 이미 탄력이 붙었기 때문에, 추가적으로 인센티브를 크게 증가시키지 않아도 당분간 사용이 점증할 것으로 예상된다.

직불카드 사용금액에 대한 소득공제적용비율을 신용카드보다 상향 조정하여 소비자들의 직불카드에 대한 관심을 제고해야 한다고 생각한다. 소비자들은 합리적인 경제적 동물이기 때문에 경제적 유인에도 정직하게 반응한다. 지금처럼 신용카드와 동일한 공제 비율을 적용시키면 소비자들의 관심을 환기시키기에는 역부족이며 다시 활성화시키는 데 상당한 시간과 어려움이 있을 것이다. 직불카드의 성패는 결국 소비자가 결정한다는 점을 고려하여 소비자에게 공제혜택을 신용카드보다 많이 돌아가게 하여 관심을 환기하는 방안이 시급하다.

## 2. 직불카드의 장점에 대한 홍보 강화

위에서 언급한 바와 같이 직불카드는 신용카드에 비하여 상대적으로 장점이 많은 제도이다. 따라서 소비자들로 하여금 그러한 장점에 대하여 충분하게 인식하게 한다면 소비자들은 직불카드를 적극 사용할 것이다. 직불카드사용금액도 신용카드사용금액과 동일하게 소득공제[11]가 적용되고 복권당첨의 기회가 주어짐을 알려야 한다. 신용카드의 성공의 예에서 보듯이 소비자들이 움직이지 않으면 성공할 수가 없다. 이는 신용카드 사용을억제하고 직불카드 사용을 확대하자는 것이 아니며, 단지 소비자들에게선택의 폭을 넓혀주자는 것이다. 그리고 신용카드를 사용하는 데 한계가 있는 소액거래에 대하여 현금을 대체하여 과표를 양성화하고 세부담의 형평성을 제고하자는것이다.

11) 올해9월사용분부터11월까지3개월, 내년부터는올해12월부터내년11월까지1년간사용금액을대상으로급여액의 10%를 초과해서사용한금액에대해 10%이며, 공제한도는올해100만원, 내년부터는300만원과연봉의10% 중작은금액이된다.

### 3. 현금융통거래(Cash-Back Transaction)의 허용

현금융통거래란 직불카드회원이 주로 슈퍼마켓 등과 같은 가맹점에서 물품구매와 동시에 현금이 필요한 경우 물품 구매가액 이상으로 판매거래를 하고 그 차액은 현금으로 지급 받는 거래를 말한다. 이 제도는 외국의 경우 보편적으로 사용되고 있으며, 국내회원이 해외가맹점에서 물품 또는 용역을 구매하는 경우에도 허용되고 있는데, 국내거래에서만 유독 금지하고 있다.

직불카드를 활성화하기 위해서는 결국 소비자들에게 사용에 따른 편리함이나 이득이 있어야 한다. 외국의 경우 현금융통거래를 허용함으로써 소비자에게 엄청난 편의를 제공하고, 이는소비자들이 직불카드를 널리 사용하게 만드는 중요한 원인으로 작용하고있다.

우리나라의 경우 신용카드가 과거보다 활성화되었으나 여전히 현금을 요구하는 곳이 많아 항상 소지하여야 한다. 하지만 현금융통거래가 허용되면 외국의 예처럼, 상점에서 물건을 구입할 시, 필요한 만큼의 현금을 포함하여 판매대금을 결제하고 현금을 찾아 쓸 수 있게 함으로써 소비자들이 직불카드가 편리하다고 인식하게 되고 사용빈도가 증가할 것이다. 결국 소비자입장에서 보면모든직불카드가맹점이 ATM의역할을하는 것이다.

### 4. 규제완화

직불카드의 경우 국내 가맹점에서 물건을 구입할 경우, 1회 50만원 · 1일 100만원의 사용한도 규제가 있는데 이를 완화할 필요가 있다. 국외거래의 경우에는 이미 이용한도를 제한하고 있지 않으며, 국내거래에 대하여도 현실을 고려하여 이용한도 제한을 폐지하거나 적어도 확대하여야 한다. 또한 직불카드는 원칙적으로 자신의 계좌에 있는 금액을 편리하게 사용하게 하려는 데 그 목적이 있으므로, 보안상 문제가 되지 않는 범위 안에서 현재의 이용한도를 확대하여야 한다.

이용시간 제한도 완화하는 것이 바람직하다. 현재는 국외거래에 한해서는 시간제약이 없으나 국내거래의 경우 오후 10시 이후에는 자신의 계좌에서 현금을 인출할 수가 없다. 이때는 신용카드를 통한 현금서비스만이 소비자가 현금을 찾을 수 있는 유일한 방법인데, 현금서비스는 신용카드로만 가능하며 일종의 대출로서 높은 이자성 수수료를 받는다. 소비자가 편리하게 오후 10시 이후에도 직불카드를 통해 거래를 할 수 있도록 하는 것이 직불카드의 활성화를 위해바람직하다.

직불카드거래에 대한 수수료는 ‘ 거래성 수수료 이므로 거래 성격에 부합하도록 정액으로 부과하는 것이 합당하다. 그리고 선진국의 경우에서처럼, 은행은 직불카드와 신용카드의 기능을 겸비한 겸용카드를출시함으로써소비자들을유인할수있을것이다.

### 5. 정액제 수수료로 전환

신용카드거래에 대한 수수료는 ‘ 이자성 수수료 인 반면에 직불카드거래에 대한 수수료는 ‘ 거래성 수수료 이다. 즉, 소비자의 구좌에서 가맹점의 구좌로 전산에 의하여 자금을 이체(송금)하는 것이다. 따라서 신용카드처럼 거래금액에 비례하여 수수료를 부과할 하등의 이유가 없다. 외국의 경우에도 수수료가 다양하게 부과되지만, 은행구좌에 잔고가 일정금액을 초과할 경우에는 수수료를 부과하지 않는 경우도 많음을 상기할 필요가 있다. 아울러 우리가 텔레뱅킹을 통하여 송금할 때 금액이 일정 금액 이하이면 은행이 수수료를 부과하지 않고 고액일 경우에도 송금하는 금액에 비례하여 수수료를 부과하지 않는 것처럼, 동일한 성격의 거래성 수수료인 직불카드의 수수료도 거래 성격에 부합하도록 정액으로 부과하는 것이 합당하다.

### 6. 직불카드 활성화를 통한 은행의 경쟁력 강화 시도

은행의 신용카드 업무도 카드전업사의 공격적 마케팅전략에 밀려 최근에 시장점유율이 하락하고 있다. 은행의 입장에서 보면 오히려 삼성이나 LG 등이 침범할 수 없는 직불카드에 역량을 집중하면 고객들에게 선택의 폭을 넓혀주고, 은행신용카드도카드전업사의 신용카드에 비하여 상대적으로 경쟁력을 확대할 수가 있다. 즉 선진국의 경우에서처럼, 은행은 직불카드와 신용카드의 기능을 겸비한 겸용카드를 출시함으로써 소비자들을 유인할 수 있다. 이로 인해 소비자들은 1개의 카드로 필요에 따라 직불카드로도 신용카드로도 사용할 수 있게 되는 편리함을 누릴 수있다.

### 참고문헌

김재진,『신용카드사용에대한공제제도도입방안및직불카드활성화방안』, 한국조세연구원, 1999. 9.

김재진 · 김진수 · 한상국,『신용카드거래활성화정책의효과분석및시사점』, 2001. 3 .
여신전문금융업협회내부자료, 2000. 8.
은행연합회, 내부자료.
한국은행,『조사통계월보』, 2001. 2.
한빛은행,『직불카드업무규정집』, 1998.
Interac,“ Study of Consumer payment Preferences, ”1999.
Australian Banker's Association,“ 1999Study of Consumer Payment Preferences, ”1999.
Australian Banker's Association,“ Statistical Information on the Financial Services Industry, ”
8th, 2000.
Australian Payments Clearing Association,“ Payment Statistics-Card Transaction, ”2001. 2.
Australian Payments Clearing Association, 내부자료, 2001.
Interac 사이트자료, 2000.
Reserve Bank of Australia, 내부자료, 2000

# 스페인의 조세개혁

권 오 성 초청연구위원(xxxxxxxxxxxxxxxxx )

스페인은 1970년대 중반까지 정부지출이 매우 적어 세입 수준도 OECD 가입국 평균치보다 훨씬 낮았다. 그러나 1975년 스페인정부가 민주주의제도로 이양된 이후부터 1980년대 말까지 계속 증가하는 정부지출을 확보하기 위하여 세금 수준도 급속히 증가하였다. 따라서 1990년대 초까지 시행된 일련의 조세개혁들은 주로 현대적인 조세체계를 갖추고 공공서비스에 대한 증가추세의 수요를 충족시키기 위한 자금을 확보하는 데 목표를 두었다. 이를 위해 스페인정부가 내린 주요 조치는 1978년 개인 및 법인소득세 개혁, 1986년 유럽연합(European Union) 가입 이후 부가가치세의 도입, 1991년 개인소득세의 개혁 등이었다. 그러나 이러한 개혁조치에도 불구하고 스페인의 조세체계는 재정지출과 수입의 지방분권화에 관한 정치공약, 재정지출의 적절한 분배, 빈곤서민층의 생활보조 등을 실천하는 데 많은 문제점을 안고 있어 또다시 조세체계를 개편하지 않으면 안 되었다. 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 포함한 스페인의 제2세대(second-generation) 조세개혁은 조세체계의 단순화, 조세 중립성의 제고, 노동 · 저축 · 투자 여건의 향상에 목표를 두고 이루어졌다.

이러한 최근의 조세개혁을 통해 스페인은 조세체계를 재정비함으로써 납세비용(compliance cost)을 절감하고 과세의 누진성 및 중립성 부족으로 인한 왜곡현상을 교정하는 데 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 스페인의 현행 조세체계는 노동소득에 대한 비교적 높은 조세부담으로 인한 개인소득세 불균형, 저축에 대한 조세중립성 부족, 법인세에 대한 세제우대조치의 비효율성, 지방정부의 조세권한취약등 많은 문제점을 안고 있다.

본고에서는 OECD보고서를 참고하여 스페인 조세정책의 사회 · 경제적 배경과 최근에 이루어진 조세개혁 내용을 검토하고, 현행 조세체계의 특징과 장단점을 평가한 다음, 앞으로의 과제인 향후 조세개혁 방향에 관해 논의하고자한다.

## Ⅰ. 스페인 조세정책의 사회 · 경제적 배경

1975년부터 1990년대 초에 이르기까지 스페인정부는 사회복지 및 공공투자를 위한 재정지출을 매년 확대하여 1992년에는 재정지출이 GDP의 45%에

이르렀다. 이러한 재정지출 확대가 처음에는 주로 사회보장연금과 개인소득세의 증가에 의해 충당되었으나, 1986년 부가가치세의 도입과 함께 재정수입의 확보는 점차 소비세의 증가에 의존하게 되었다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 1992년 이후 스페인정부는 재정수지균형을 위해 특히 공공투자에 대한 정부지출을 억제함으로써 다른 OECD국가들보다 비교적 안정된 재정을 갖추게 되었다.

스페인에서 1990년대에 시행된 일련의 조세개편들은 노동시장의 활성화와 자본 증식을 통한 경제성장에 목표를 두었다. 스페인의 조세제도는 다른 유럽연합국가들보다 피고용자의 노동소득세와 고용주가 부담하는 사회보장연금에 비교적 높은 비중을 두고 있어 이는 높은 실업률의 주요인이 되고 경제성장을 저해하는 걸림돌로 지적되고 있다. 따라서 1991년 개인소득세의 개혁에서는 여성인력의 노동시장 참여를 장려하기 위하여 가족단위에서 개인단위로 개인소득세를 부과함으로써 가구당 세금부담

<표 1> 스페인 일반정부의 총재정 변화추이

(단위 : %)

| | 1975 | 1975 80 | 1980 85 | 1985 92 | 1992 98 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총지출 | 22.8 | 6.8 | 6.3 | 7.2 | -2.8 |
| 소비 | 11.3 | 2.9 | 1.5 | 2.6 | -1.0 |
| 이전지출 | 8.0 | 3.9 | 1.3 | 1.8 | -0.9 |
| 보조금 | 0.7 | 0.4 | 0.3 | -0.2 | 0.2 |
| 이자지급 | 0.3 | 0.2 | 1.8 | 2.0 | 0.1 |
| 투자 | 2.6 | -0.5 | 1.4 | 1.0 | -1.2 |
| 총수입 | 22.8 | 5.3 | 4.0 | 5.8 | -0.6 |
| 개인소득세 | 1.9 | 2.6 | 1.2 | 2.8 | -0.9 |
| 사회보장연금 | 9.9 | 2.9 | -0.3 | 1.3 | -0.5 |
| 법인세 | 2.0 | -0.4 | 0.2 | 0.6 | 0.4 |
| 소비세 | 6.9 | -0.1 | 2.9 | 0.3 | 0.1 |
| 기타수입 | 2.1 | 0.4 | 0.0 | 0.8 | -0.7 |

주: 1. 1975년수치는對GDP 비율.
2. 1975년이후수치는전기대비증가율.
자료: OECD Secretariat.

**스페인에서 1990년대에시행된일련의 조세개편들은노동시장의활성화와자본증식을통한경제성장에 목표를 두었다. 또한 스페인의 조세개혁은 기업금융과 투자활동에 대한 각종 규제를 완화함으로써 기업경쟁력을높이는것을목표로삼았다.**

을 줄이고, 노동비용을 낮춤으로써 노동시장을 활성화시키기 위하여 1995년에 노동소득세의 비중을 낮추었다. 대체세원으로서부가가치세를 인상하는 대신 사회보장연금을 1% 포인트 내리고, 1997년 고용 증대를 위한 노동시장개혁의 일환으로 일시적이지만 사회보장연금을 더 낮추었다. 결국 직접세로부터 간접세의 비중을 높이고 정부가 제공하는 서비스에대한비용편익(cost and benefit)을보다잘반영하기 위하여 1997년에는 상당수의 물품세(excise tax)와 사용료(user fee)가 신설되었다. 이러한 조세수단은 최근 민간소비의 급속한 증가로 인하여 스페인 일반정부의 총세입 중 간접세가 차지하는 비중이 1994년 30%에서 1999년 34%로 증가하는 계기가되었다.

또한스페인의조세개혁은기업금융과투자활동에대한각종규제를완화함으로써기업경쟁력을높이는것을 목표로 삼았다. 예로서, 1995년의 법인세 개편을 통해 금융수단 및 투자대상에 따른 차별을 완화하여조세체계의중립성을제고시켰으며, 스페인기업의 해외직접투자에 대한 이중과세를 폐지한 결과, 1995년과 1999년 사이 해외직접투자가 3배나 증가하였다. 이밖에도 1996년에는 기업의 자본 증식을 위해 자본시장 접근을 용이하게 하는 새로운 조세수단이

도입되었고, 과세목적의 자산재평가에 감가상각비를 반영하여 기업투자를 촉진시켰으며, 1997년에는 소기업의법인세율을 35%에서 30%로인하하였다.

정부재정의 지방분권화 과정은 1978년 헌법에 의해 지방정부가 설립된 이후 1997년까지 빠른 속도로 진행되었으나 지방재정의 수입과 지출간 불균형 문제는 해결되지 않고 있다. 구체적으로 스페인 일반정부의 총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중은 1981년 3%에 불과하던 것이 1997년에는 25.7%로 늘어나 이미 1980년대 초에 OECD국가의 1997년 평균치에 달하였다. 그러나 지방정부의 조세권한은 주로 재산(부동산)세에 국한하여 1995년 지방정부가 거둬 들인 세입은 일반정부 세입의 7%에 지나지 않았다. 지방정부의 재정 분리는 지방정부세입의 22%[1]내에서만 자체적으로 세원(tax base)이나 세율을 결정할 수 있다는 사실에 의해 더욱 제약을 받고 있다. 따라서 지방정부에 필요한 많은 재원을 중앙정부의 이전지출에 의존하고 있는데 그나마 1/2만큼은 사회복지사업이나 사회간접자본투자에 지출하도록 제한하고있다.

지금까지 스페인의 사회·경제적 배경과 그에 따른 조세정책 변화를 살펴보았는데 스페인의 현행 조세체계를 보다 잘 이해하기 위하여 가장 최근에 이루어진 법인세 개혁(1995년)과 개인소득세 개혁(1998년)의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

– 1995년법인세개혁

- 조세중립성 제고 및 납세비용 감소를 위하여 차별세율을 적용하던 3종류 법인소득(영업수입, 순자본이득, 순자산증가)에대한단일세율 적용
- 기업의 투자결정에 대한 왜곡현상을 시정하기 위하여 기업의 자산평가에 後入先出(last in, first out)방식을 허용함으로써 인플레로 인한 자산가치의 상승에 따른 기업의 세부담을 줄이고 생산설비에대한 신규투자를장려
- 기업간 주식투자배당에대한이중과세를 완화하고 면세대상이 되는 타기업 주식보유한도를 25%에서 5%로 줄임으로써 기업의 금융조달수단에 대한 조세중립성제고
- 해외직접투자와자본이득에 대한 이중과세 방지를 해외기업 자본소유한도 25%에서 5%로 완화함으로써 스페인기업의 국제화에 대한 조세제약을철폐
- 중소기업자산의 감가상각비를 확대하고 중소기업 투자에 대한 세제우대조치로 중소기업 육성을 촉진
- 기업의 영업손실에 대한 이월공제 기간을 5년에서 7년으로 연장하여 기업의 위험수익성 투자와 신규기업의 설립을 장려

– 1998년 개인소득세 개혁

- 최고소득계층의 개인소득세 한계세율을 56%에서 48%로, 최저소득계층의 한계세율을 20%에서 18%로 내려 세부담을 경감하고 노동의욕을 고취
- 금융소득에 대한 면세 및 세액공제 혜택을 줄여 노동소득과 자본소득 등 다른 개인소득원에 대한 조세중립성을제고

1) 참고로 1999년OECD 통계자료에의하면벨기에, 덴마크, 일본, 스위스의 경우 지방정부는 지방정부세입의 90% 이내에서 세원이나세율을결정할수있다.

- 최소 2년 이상 보유한 금융자산의 종류에 따라 차별세율을 적용하던 이자소득세를 20%로 조정하여 저축수단에대한조세중립성을 제고
- 개인소득세에 적용했던방대한종류의세액공제를 없애고 일정 소득수준이하는면세하는원칙을 세워 조세의 수평적 형평성(horizontal equity)을높이고조세 단순화에기여
- 개인의 실질적인 의무납세액을정확하게반영할 수 있도록 원천세를 재조정하고 납세보고를 해야 하는 최저소득기준을3배나 높여 납세비용과 세무행정비용을 절감했으며 여유재원을 납세자 편의 도모와 탈세 방지에 재배분

## II. 스페인 현행 조세체계의 특징과 평가

### 1. 조세행정과 납세순응(compliance)

스페인은 조세행정의 전산화 · 정보화가 많이 이루어진 덕분에 징세비용(collection cost)이 총세입에서 차지하는 비중은 1%에 불과해 국제적으로도 낮은 수준이다. 또한, 노동소득및 금융소득에 대한 세금이 원천징수되기 때문에 납세순응도 효과적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 기존의 개인재산정보는 객관적으로 검증하기 어려워 탈세가 중요한 문제로 부각되고 있으며, 실제로 1996년과 1998년 사이 2년동안 적발된 탈세금액은 22억 페세타로 총세입의 7.6%를 차지하고 있다. 따라서 비교적 많은 인력과 설비가 조세행정에 투입된 것같이 보이나 아직도 탈세방지를 위한 조세행정의 재원이 모자란 실정이며 세법의 효율적인 집행이 보다 강화되어야 한다는 지적이 나오고 있다.

**스페인은 징세비용이 총세입에서 차지하는 비중이 1%에 불과하고 노동소득 및 금융소득에 대한 세금이 원천징수되기 때문에 납세순응도 효과적으로 이루어지고 있다고 보여지나 기존의 개인재산정보는 객관적으로 검증하기 어려워 탈세가 중요한 문제로 부각되고있다. 따라서탈세방지를위한조세행정의 재원이모자란실정이며세법의효율적인집행이보다강화되어야한다.**

### 2. 조세와 노동시장

현재 노동소득에 대한 세입은 일반정부 총수입의 60%에 근접하고 있으며, 1998년 평균노동자의 조세쐐기[2]는 노동비용의 39%에 달하였다. 1990년대 들어 조세쐐기는 연간 평균 2.5% 포인트 증가하였으며 1998년 평균노동자의 한계조세쐐기[3]는 44%에 달하고 있다. OECD국가별 실증분석 결과에 의하면 구조적 실업의 증가는 조세쐐기의 증가에 기인한다는 사실을 입증하고 있다. 조세쐐기의 증가는 노동비용을 상승시켜 노동수요를 감소시키기 때문에결과적으로 전체고용수준의 감소를 초래한다.

사회보장연금의 법정 최저 및 최고 납부액제도 때문에 노동소득에 대한 조세쐐기는 역진적(regressive)이다. 특히, 사회보장연금의최저납부액

2) 여기서 조세쐐기(tax wedge)는 개인소득세와 사회보장연금의 合을의미한다.
3) 한계조세쐐기(marginal tax wedge)는노동비용이1단위증가했을때조세쐐기의증가분으로정의된다.

부동산 투자에 대한 세제우대는 세액공제의 대상이 주로 고소득층이기 때문에 소득분배의 불공평성을 초래하고, 주택공급을 제한함으로써 더욱 주택가격 상승을 부추기며, 다른 목적의 투자 재원이 부족하고, 노동의 지역간 이동을 가로막는 요인이 되고 있다는등의문제점을안고있다.

제도 때문에 저임금 노동자의 한계조세쐐기는 평균보다높다. 이것은주로미숙련노동자들의경우, 높은 노동소득세 부담으로 하여금 정규 노동시장으로부터세금을피할수있는지하경제로유인하는요인이되고있어, 지하경제규모가큰 스페인에서특별한 관심사가아닐수없다고하겠다.

스페인은 주택공급을 제한함으로써 OECD국가 중 주택가격이 가장 높은 부류에 속해 있다. 더구나 지방정부는 세입원을 지나치게 부동산에 의존하고 있어 주택공급을 더욱 제한하고 주택가격 상승을 초래하는 요인이 되고 있다. 반면에, 소유자 거주 주택에 대한 관대한 세제우대 결과, 주택임대시장 점유율은 주거용 주택의 15%도 되지 않는다. 결국, 비싼 주택가격과 주택임대시장의 저개발은 취업 및 전업을 위한 노동의 지역간 이동을 가로막고 전반적인 실업률을 높이는 요소가 된다는 지적이다.

### 3. 저축의 조세중립성 문제

스페인의 부동산 투자에 대한 세제우대는 1998년 개인소득세 개혁에 의해 줄어들었지만 아직도 국제적인 기준으로 볼 때 다른 저축수단에 비해 높은 편이다. 1996년에는 개인소득세 납부자의 1/4 이상이 부동산관련 세액공제 혜택을 받았고 소유자 거주 주택에 대한 세출은 전체 개인소득세입의 4.6%에 달했으며, 2000년에는 9.1%로 증가했다. 부동산관련 세액공제에서 가장 중요한 것은 원금과 이자비용을 합친 대출비용의 15%에 해당하는 금액을 세액공제 받는 것인데 이것은 소비자금융의 이자지출에 대한 세액공제가 전무하다는 것과 비교된다. 이러한 부동산 투자에 대한 세제우대는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 세액공제의 대상이 주로 고소득층이기 때문에 소득분배의 불공평성을 초래하고, 둘째, 주택공급을 제한하는 반면 부동산 투자에 대한 세제우대는 주택가격 상승을 부추기며, 셋째, 저축의 배분을 부동산 투자에 집중시킴으로써 다른 목적의 투자 재원이 부족하고, 넷째, 앞에서 언급한 바와 같이 노동의 지역간 이동을 가로막는 요인이 되고 있다는 것이 그 예이다. 또한, 상호기금, 각종연금, 생명보험 등이 다른 저축수단에 비해 관대한 세제우대 혜택을 받고 있어, 세금의 차이가 가계의 금융저축수단 결정에 영향을 미치고 있으며, 주식투자에는 아무런 세제 혜택이 없어 혁신적인 신생기업에 대한 투자재원이부족한현상이다.

### 4. 조세와 기업환경

스페인의 법정법인세율은 35%이고 기업에 대한 여러 종류의 세제우대를 감안한 실효법인세율은 약 11% 포인트 더 낮으며 이는 유럽연합국가들의 평균치와 비슷한 것으로 추정된다. 스페인 기업에 대한 세제우대는 경제 전반에 걸쳐 이루어지고 있는 연구

개발, 직업훈련, 수출보조 등에 필요한 투자비용의 세액공제가대표적이다.

그러나 개인투자자의 법인 및 개인소득세를 감안할 때, 고소득층 납세자의 비교적 높은 한계세율 때문에 기업투자에 대한 전반적인 조세쐐기는 국제적인 비교에서 다소 높은 수준이며 특히 주식배당에 대한 과세가 이를 더하고 있다. 분배이윤(distributed profit)에 대한 비교적 높은 조세부담은 신주 발행에 의한 자금조달을 어렵게 하고 있다. 더구나 2년 이상 보유한 유보이윤(retained profit)에 대해서는 20%의 낮은 단일세율을 적용하고 있어, 성장 가능성이 있지만 단기간에 충분한 유보이윤을 창출할 수 없는 초기단계 기업의 자금조달을 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다. 법인세와 개인소득세를 모두 감안한 경우, 1999년 개인소득세의 추가인하에도 불구하고 분배이윤에 대한 조세쐐기는 53%의 높은 수치를 기록하고 있어 기업의 자금조달 수단에 대한 조세중립성을 더 높여야 한다는 의견이 나오고 있다.

또한 중소기업에 대한 세제우대 혜택으로 인한 법인세 체계의 누진성은 기업의 자발적인 납세순응을 어렵게 하고 영업수입을 임의로 축소 보고함으로써 탈세하는 부정적인 영향을 미치며 기업 확장에 대한 유인을 저해하고있다.

## 5. 조세와 소득재분배

1998년까지 개인소득세의 최고 한계세율은 56%로 OECD에서 가장 높은 수준에 속했으나, 소득이 증가함에 따라 한계세율이 증가하는 속도가 대부분의 OECD국가들보다 빠르지 않기 때문에 소득재분배에 크게 기여했다고 볼 수는 없다. 더구나 소유자 거주 주택이나 자본소득에 대한 면세 및 세액공제 혜택은 수혜자가 대부분 고소득층 납세자이기 때문에 소득재분배를 위한 조세의 누진성을 떨어뜨렸다. 따라서 스페인은 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세의 누진성을 제고시키는 데 역점을 두었다. 그 결과 <표 2>에서 보는 바와 같이 전반적인 조세부담을 11% 포인트 경감시켰으며 특히 연간소득 2백만 페세타 미만의 저소득층 납세자의 세금부담을 1/3 정도경감시켰다.

<표 2> 1998년개인소득세개혁으로인한조세부담경감효과

(단위: %)

| | 소득계층별 납세자분포 | 개인소득세 감소율 |
|---|---|---|
| 연간소득2백만페세타미만 | 60.3 | 29.7 |
| 연간소득2백만~3백만페세타 | 19.8 | 15.0 |
| 연간소득3백만~5백만페세타 | 14.3 | 8.3 |
| 연간소득 5백만페세타이상 | 5.6 | 6.2 |
| 전체 | 100.0 | 11.1 |

자료: Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria Económica del Anteproyecto de ley de Reforma del IRPF*,1998.

또한, 개인소득세 부문에서는 여러 종류의 세액공제를 없애는 대신 최저생활기준을 정해 그 대상자의 소득에 면세해주는 제도를 도입하였는데 보건 등 필요한 비용지출을 모두 부담해야 하는 어려움이 있다. 소득재분배는 사회보장제도의 연금 조달 및 지급 방식에 의해서도 영향을 받는다. 특히, 사회보장연금의 최저 납부액 한도는 저소득층 납세자의 조세부담을 가중시킨 반면, 최고 납부액 한도는 평균임금의 1.5배 이상 되는 고소득층 납세자의 전반적인 조세부담을 경감시키는 결과를 초래하였다. 이 밖에도 스페인은 소비세에 있어서 조세의 누진성을 제고시키기 위하여 7%와 4% 별도로 특별 인하된 부

가가치세율을 특정 품목에 적용하였는데 특히 음식점이나 호텔 등의 경우 소비자가 주로 고소득층이기 때문에 소득재분배에 반드시 긍정적인 영향을 끼친다고 할 수 없겠다.

### 6. 지방정부의 재정

스페인은 1990년대 후반 지방정부의 재정기능을 강화하는 노력을 기울여왔다. 지방정부의 재정적자가 GDP에서 차지하는 비중은 1991년 1.1%에서 1995년 5.8%로 크게 증가한 이후 1997년 6.5%, 1998년 6.3%대의 안정추세에 있으며, 일반정부의 재정적자를 줄이기 위한 노력의 결과로 스페인 정부의 통합재정 적자는 1994년 GDP의 1.1%에서 1998년 GDP의 0.2%로 줄어들었다.

스페인 지방정부의 재정체계는 지역에 따라 차이가 있으며 2002년부터 시행될 새로운 재정체계는 스페인 재정의 지방분권화를 더욱 확산시킬 계획이며 이는 유럽연합의 경제안정 및 성장 협정(Stability and Growth Pact)에부합하는 경제정책이라 할 수 있다. 현재 국가 전체의 재정목표에 따라 중앙정부의 지방정부 이전금은 법적 한도가 정해져 있다. 지방정부의 재정지출 권한을 강화하기 위해서는 중앙정부의 이전금에 의존하는 것을 줄이고 지방정부 자체의 세입권한을 강화함으로써 지방정부의 예산제약을 줄이는 것이 시급하다. 결국 지방정부의 세원을 확대하는 것이 지방정부 세입예산의 안정성을 확보하는 길이라 할 수있겠다.

스페인은 현재 17개 지방정부가 있는데 세입에 대한 권한은 많은 차이가 있다. 특히, Basque와 Navarra 지역의 지방정부는 독립적인 재정을 운영하고 있어 사회보장연금을 제외하고 법인 및 개인소득세를 포함한 대부분의 세목에 걸쳐 세금징수권을 갖고 있으며 지출도 국방 및 국가기간산업 등의 특수목적을 제외하고는 독립적으로 이루어지고 있다. 그러나 다른 지역의 지방정부 세입은 정부수입의 1/5 정도이고 나머지는 중앙정부의 이전금에 의존함으로써 이들 지역의 지방정부 세금징수권은 매우 제한적인 편이다. 더구나, 지방정부의 세원을 지나치게 부동산에 의존함으로써 주택가격 상승을 부추기는 요인이 되고 있다. Basque나 Navarra 지역의 재정체계를 전국적으로 확산시키기 위해서는 스페인 국가 전체의 재정안정을 위한 모든 지방정부의 연대책임과 지방정부간 자유로운 자금이전 및 풍부한 재원의 확보를 전제로 하여야 할 것이다.

**Basque와Navarra 지역을제외하고는지방정부세입은 정부수입의 1/5 정도이고 나머지는 중앙정부의 이전금에 의존하고 있다. 지방 정부의 재정 독립을 위해서는 모든 지방정부의 연대책임과 지방정부간 자유로운 자금이전 및 풍부한 재원의 확보 문제가해결되어야할것이다.**

## III. 스페인의 향후 조세개혁 방향

지금까지 살펴본 바와 같이 스페인은 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세체계를 단순화하고 조세중립성을 제고시키는데 많은 기여를 하였으나 아직도 여러 문제점을 안고 있

는 실정이다. 여기서는 스페인의 현행 조세체계가 당면한 문제점들을 중심으로 향후 조세개혁에서 해결해야 할 과제들을 정리 · 요약함으로써 결론을 대신하고자한다.

– 개인소득세
• 최고세율을 비롯한 전반적인 세율을 인하하는 대신 세원을 확대함으로써세입의안정성확보
• 관대한 실업수당과 퇴직금제도를개선하여 노동시장의 왜곡현상과조세체계의 불균형을 시정
• 소유자 거주 주택에 대한 과도한 세제우대를 축소하여 저축의 배분, 소득재분배, 노동의지역간 이동 문제를 해결
• 주식배당에 대한 세율을 인하함으로써 개인의 주식투자를 유도하고 기업의 자금조달에 대한 조세중립성을 제고
• 보유기간에 따라 차별세율을 적용하던자본이득에 단일세율을적용함으로써 금융저축수단에 조세중립성을 제고시키고 자본의 잠김효과[4](lock-in effect)를제거
• 비법인과 자영업자에 대한 효율적인 소득평가제도를도입하여투명성을높이고조세회피를방지

– 법인세
• 모든법인세에 단일세율을 적용하여 조세중립성을 제고시키고 조세회피를방지
• 직업훈련에 대한 세액공제를 늘려 연구개발 투자에 대한 세제우대 혜택과 균형을 유지
• 영업손실을 이월하거나소급하는제도를확산시켜 기업의 납세의무를 완화하고 기업의 위험수익성 투자활동을보조
– 조세행정및 납세순응
• 이전보다 더 많은 인력과 재원을 탈세방지 업무에투입
• 징세의 효율적인강제수단집행으로 조세부담의 형평성을 제고
• 개인재산 정보의 활용으로 조세회피 방지와 개인의자발적인 납세신고 유도

참고문헌

Isabelle Joumard and Aritomene Varoudakis, *Options for Reforming the Spanish Tax System,* OECD Economics Department Working Papers No. 249, June 2000.

4) 여기서의 잠김효과(lock-in effect)란세제상의 불이익을 피하기 위하여 여유자금을특정 저축에 장기간 묶어두어 자본의자유로운이동을막는현상을말한다.

# 정책흐름

1. OECD 2001 한국경제보고서 발표
2. 2001년 상반기 음성 · 탈루소득자 조사결과
3. 신용카드영수증 복권상금 확대 – 매월 100만원짜리 특별상 150건신설 –
4. 한 · 칠레 조세조약 협상타결
5. 기업구조조정촉진법 운용방향

# OECD 2001 한국경제보고서 발표

※이자료는재정경제부경제정책국경제분석과에서2001년8월2일에발표한「OECD 2001 한국경제보고서발표」의전문입니다.

OECD 2001 한국경제보고서에따르면한국경제는외환위기이후시장경제원칙에입각한광범위한구조개혁과안정적거시경제운용, IT분야를중심으로한해외수요확대등에힘입어빠르게회복되었으나 2000년 4/4분기이후둔화추세이다. 그러나미국경제가2001년하반기회복세를보이고대내적으로구조개혁을성공적으로추진할경우, 한국경제는2001년4% 수준, 2002년에는5.5% 수준의성장이가능할것으로판단된다.
2001년중대규모회사채만기도래로금융시장의구조적위험이우려되는상황에서정부는CBO제도와회사채신속인수제도를도입한바, 회사채만기연장을공적기관의조치와정부의보증에의존하는것은기업구조조정에관한시장기능을약화시키고도덕적해이가우려되므로동제도의시행은단기간에그쳐야하며 성실한구조조정노력을보이는기업으로대상을한정해야한다. 금융구조조정과관련하여가장중요한것은정부가대주주로있는은행들을신속히민영화시키는것이다.
재정정책과관련하여서는, 정부의계획대로공공기금도예산안에포함하여국회의승인을받도록하고, 현재논의중인재정건전화법이제정되어야한다고권고하고있다. 그리고통화정책에는시차가존재하는점을감안, 한국은행이연간물가목표달성에치중하기보다는중기물가목표에중점을두어야함을권고한다.
1988년도입된국민연금을포함한연금제도전반에많은개선의여지가있음을지적하고Three-Pillar System을도입하는방향으로연금제도개혁을권고한다.

□OECD 경제검토위원회(EDRC : 의장Thygesen)는 지난 7월 5일 파리에서 개최된「한국경제 검토회의」에서의 회원국간 토의 결과를 토대로『한국경제보고서(OECD Economic Surveys: KOREA』를 파리 현지시간으로 8월 2일 오전 11시 발표(한국시간으로는8월2일오후6시)

□ 보고서 주요내용

○ 한국경제는 외환위기 이후 시장경제원칙에 입각한 광범위한 구조개혁과 안정적 거시경제 운용, IT분야를 중심으로 해외수요 확대 등에 힘입어 빠른 회복을 보였으나 2000년 4/4분기 △1.7%(전분기 대비 연율) 성장이후둔화 추세

- 대외적으로 미국경제가 하반기 회복세를 보이고 대내적으로 구조개혁을 성공적으로 추진할 경우, 한국경제는 2001년 4% 수준, 2002년에는 5.5% 수준의 성장이 가능할 것으로 판단

○ 2001년 중 대규모 회사채 만기 도래로 금융시장의 구조적 위험이 우려되는 상황에서 정부는 CBO제도와 회사채신속인수제도를 도입한바,

- 회사채 만기 연장을 공적기관의 조치와 정부의 보증에 의존하는 것은 기업구조조정에관한시장기

능을 약화시키고 도덕적 해이가 우려되므로 동 제도의 시행은 단기간에 그쳐야 하며 성실한 구조조정노력을보이는기업으로 대상을 한정해야 함.

○금융구조조정과 관련하여 가장 중요한 것은 정부가 대주주로 있는 은행들을 신속히 민영화시키는 것임.

- 정부는 현재 일반은행의 1/3을 소유하고 있는바, 이는 은행 주도의 기업구조 조정 작업에 장애물로 작용할 수도 있음.

○재정정책과 관련하여서는, 정부의 계획대로 공공기금도 예산안에 포함하여 국회의 승인을 받도록 하고, 현재 논의중인 재정건전화법이 제정되어야 한다고 권고

○통화정책에는 시차가 존재하는 점을 감안, 한국은행이 연간물가목표 달성에 치중하기보다는 중기 물가목표에 중점을 두어야 함을 권고

□이번 보고서는 고령화 관련 이슈를 특별 주제로 다루고 있는바 주요 권고내용은 다음과 같음.

○한국의 고령화 정도는 낮은 편이나 진행속도는 OECD국가 중 가장 빠른 편으로 2050년에는 부양인구비율*이 OECD국가 중 6번째로 높은 국가가 될 전망

* 65세이상인구/20 64세인구

○ 1988년 도입된 국민연금을 포함한 연금제도 전반에 많은 개선의 여지가 있음을 지적하고 Three-Pillar System을 도입하는 방향으로 연금제도 개혁을 권고

- First Pillar : 의무적공적연금으로서, 재분배목적의 보편적 복지 연금 부분과 소득 수준과 연계된 확정급부형 연금 부분으로 구성
- Second Pillar : 퇴직금 체제를 의무적(확정갹출형) 기업연금 체제로 전환.
- Third Pillar : 개인연금제도

□동 보고서는 통화 · 재정정책, 구조개혁, 연금제도 등 우리 경제의 각 부문에 대하여 객관적이고 심도 있는 평가와 권고를 담고 있어 향후 경제정책의 운용에 관한 유익한 정보를 제공하고 있는 것으로 판단됨.

※책자 형태의 최종판(불어 · 영어)은 9월중 발간될 예정

<첨 부>

## 2001 OECD 한국경제보고서 주요 내용

### Ⅰ. 거시경제 동향 및 전망

□한국경제는 외환위기 이후 1999년 10.9%, 2000년 8.8% 성장하는 등 강한회복세를 이룩

○시장경제원칙에 입각한 광범위한 구조개혁을 통해 투자자신뢰를 쌓는 한편, 외국자본을 유치하고, 금융시장을정상화

- 경쟁 촉진, 기업지배구조 개선, 공적자금 투입을 통해 부실 채권 해소와 금융기관 증자를 추진하는 등 기업 · 금융 구조개혁을추진

○ 거시경제정책의 안정적 운용, 정보통신부문의 해외수요 확대와 원화 절하로 인한 수출경쟁력 강화도 경제회복에 기여

□ 그러나 2000년 4/4분기 들어 △1.7%(전분기 대비 연율) 성장을 기록하면서둔화세로반전

○ 대외적으로는 유가의 급등, 교역조건 악화(△12%)로 인한 국민소득(NI) 증가율 둔화, 세계경제성장의둔화에기인(특히 IT분야의위축)

○ 대내적으로는 추가적인 공적자금의 투입지연, 대우자동차매각의실패, 노동계의 구조개혁에 대한 반발 등으로 인한 가계 및 기업부문의 신뢰 악화에 기인하며 그 결과주가가작년중 50% 하락

□ 이에 따라 2000년 하반기 이후 소비와 투자가 위축되었으며, 2000년 경상수지 흑자는 GDP의 2.5%를 기록

○ 한편 고유가 여파 및 공공요금 인상의 영향으로 물가상승률은 2001년 초반에 4%를 상회

□ 금년 1/4분기 중 전분기 대비 연율로 1% 성장하여 경제는 다소 안정을 되찾고 있고, 5월에는 실업률이 3.5% 수준으로 떨어지고 기업과 가계부문의 신뢰도 상승세를 보이고 있어, 하반기 경제 회복 가능성을 시사

○그러나 하반기 회복은 세계시장, 특히 한국 수출의 1/4을 차지하는 미국경제의 회복 여부에 달려 있는바, 미국경제가 하반기 회복되면 한국경제는 2001년 중 4% 수준, 2002년에는 5.5% 성장이 가능할 것으로 판단

○해외수요의 회복 외에 하반기 경기회복의 관건은 기업 및금융부문의 성공적인 구조조정임.

- 지난 수년간의 노력으로 구조조정의 법적 · 제도적 틀은 마련되었으나 실제 구조조정의 속도는 당초 기대보다 느림.
- 아직 재무구조가 부실한 기업의 수가 많으므로 기업구조조정과 관련된 잔존문제들을 조속히 해결하는 것이 경제의 불확실성과 구조조정비용을 줄이고 경제의 신뢰회복을 통한 선순환으로 경제성장을 가속화할 것임.

## II. 기업 및 금융구조조정

□ 2001년 중 65조원 규모의 회사채 만기 도래가 예상되고, 이중 투자등급 이하 채권은 25조원에 달하나 정크본드시장이 형성되어 있지 않는 등 금융시장의 구조적 위험이 우려되는 상황에서

○정부는 2000년에 CBO제도를 도입하여 정부의 부분 보증을 통해 회사채 차환발행이 가능하도록 하고, 2001년에는 산업은행을 통한 회사채 신속인수제도를마련하여6개 대기업(현대계열4개)

회사채의 만기연장을 지원

○회사채신속인수제도는 회사채의 만기연장을 공적 기관의 조치와 정부의 보증에 의존하는 것으로서 기업구조조정에 관한 시장의 기능을 약화시키고 대마불사라는도덕적해이를유발할수 있으므로

- 이러한 역효과를 최소화하기 위해 CBO제도와 회사채신속인수제도*는 단기간에 그쳐야 하며, 성실한 구조조정 노력을 하는 기업으로 그 대상을 한정하여야 함.

* 특히 2002년에는 대규모 회사채 만기도래 문제가 어느 정도 해소될 전망이므로 회사채신속인수제도는 2001년으로 종료되어야하며, CBO제도는자금시장이안정됨에따라점차폐지되어야함.

□ 2000년 10월에 정부는 은행들에게 287개의 부실징후 기업의 상태를 점검*하도록 하여 이 중 29개 기업이 법정관리 혹은 청산절차를 밟음.

* 지난 1998년6월에도이와동일한점검을실시

○그러나 3년 연속 영업이익으로 이자도 갚지 못한 기업이 563개나 된다는 점을 감안하면 퇴출기업의수가적으며

○이와 함께 금융기관에 의한 부실징후기업 점검은 정부의 지시와 무관하게 상시적으로 이루어지는 것이 바람직.

□도산과 관련된 절차는 사전조정제도(pre-packaged bankruptcy system)의 도입을 통해 보다 신속히 이루어지도록하고

○워크아웃 프로그램은 현행의 부채조정보다는 구조조정의 실행(operational restructuring)에중점을 두는 것이 바람직하며 이와 관련하여 CRV(기업구조조정투자회사)가유용한역할을할수있을것임.

□외환위기 이전보다 신규법인설립이 50% 증가하는 등 창업이 활발히 이루어지고 있으나, 이와 함께 30대 기업집단에 속한 기업의 수가 1997 2000년간 다시 증가추세인바, 이러한 추세가 새로운 기업지배구조하에서 이루어지고 있는지 점검할 필요가 있음.

○재벌 소유주의 강력한 힘과 한국의 기업적 전통이 새로운기업지배구조의형성을어렵게하고있으나 한편으로 소액 주주운동의 활성화, 사외이사제도 도입등긍정적징후도나타나고있는것으로평가

○집중투표제의 활성화, 외부감사의 신뢰 향상을 통한 투명성 제고등을권고

□정부는 2000년 9월 40조원의 추가공적자금을 포함하는 2단계 금융구조조정계획을 출범시킴. 추가적인 구조조정 프로그램이 도입되지 않도록 이 계획이 성공적으로마무리되어야 함.

○감독당국은 FLC시스템이 원활히 작동하도록 유도하여야 하며 이를 통해 기업구조조정이 촉진될 수 있음.

○ 금년에 출범한 금융지주회사는 경영의 독립성, 수익성 위주 경영을 통해 추가적인 공적자금이 투입되지 않도록 해야 함.

○ 가장 중요한 것은 정부가 대주주로 있는 은행들을 신속히 민영화시키는 것임.

- 정부는 현재 일반은행의 1/3을 소유하고 있는바 이는 은행주도의 기업구조조정 작업에 장애물이 될 수도 있음.

## III. 재정정책

□ 공적자금의 투입 등에 따른 정부부채의 증가를 고려할 때 건전한 재정정책 기조유지는 매우 중요

□ 한국은 2000년에 예상 외로 GDP 대비 1.3% 규모의 통합재정 수지 흑자 기록(당초 예상은 GDP의 3.5% 적자)

○ 지출은 당초 전망보다 10.4조원이 감소한 반면, 세입은 법인세 수입 증가, 세제개혁 조치 등으로 당초 전망보다 14%가 증가

□ 조세체계는 작년의 OECD한국검토보고서의 권고대로 많은 개선*이이루어졌으나

* 연금에대한 과세제도개정, 법인세의과세등급간소화, 목적세의폐지등

○ 소득세와 부가가치세의 저변 확대, 자본이득과 재산에대한과세강화등추가적인개선조치가필요.

□한국정부의 예산은 1개의 일반회계, 22개의 특별회계, 43개의 공공기금으로 구성되어 있어 복잡한 구조

○따라서 공공기금도 정부의 계획*대로 예산안과 함께 국회에서 승인받도록 하는 것이 바람직하며, 이와 함께 현재 논의 중인 재정건전화법**(fiscal responsibility law)의제정이 필요함.

* 현재국회에계류중인기금관리기본법개정안에동내용포함.

** 현재 재정건전화법은 국회계류중이며, ⅰ) 3년 단위의 중기재정계획을 수립하여 국회에 제출 ⅱ) 추경편성요건을 대규모 자연 재해, 심각한 대내외 여건 변화 등의 경우로 제한 ⅲ) 세입의 감소나 지출의 증가를 초래하는 법률의 제·개정시그재원조달방안을마련하여함께제출토록하는등의내용을포함.

## IV. 고령화

□현재 한국의 고령화 정도는 낮은 편이나 진행속도는 OECD국가 중 가장 빠름. 부양인구비율은 현재 OECD국가 중 3번째로 낮으나 2050년에는 6번째로 높은 국가가 될 전망. 사회안전망이 아직 충분히 갖추어져 있지 않고 자녀가 부모를 부양하는 전통도 점차 약화됨에 따라 고령화의 빠른 진행은 많은 과제를 야기

□민간의 노령인구 부양을 보완하기 위해 정부는 1988년 국민연금제도를 도입하였으나 직역연금(공무원, 사학, 군인연금)을 포함하여 개선의 여지가 많이 있음.

①현재의급여체계를 유지할 경우* 장기적으로연금 기여율의 인상이 불가피하며, 연금과 관련한 공공 지출은 OECD국가 중 가장 높은 증가율을 보일 전망.

* 40년간 연금기여금을 납부한 사람에게 생애평균임금의 60%에해당하는연금을지급

- 법정퇴직금을 포함할 경우 전체 임금 중 연금관련 비용은 1/4을 넘을전망인바 이는 향후 노동시장과 잠재성장률에 악영향을 주고 젊은 세대에게 큰 부담으로 작용할 가능성.

②자영업자의 낮은 참여율로 인해 전체 경제활동인구 중 국민연금 기여금 납부비율이 절반 수준에 불과하며 자영업자들의 소득신고율도 실제보다 매우 낮은상태

③피고용자의 경우 퇴직금(연금 환산액)과 국민연금을 합하여 소득대체율*이 90%에 이르는 등 소득대체율이 상당히 높은 수준

* 생애평균월임금대비비율

④국민연금과 직역연금 간 호환성(Linkage)의 부족으로 노동의 이동 가능성(labor mobility)에대한 제약요인이 되고 있음.

⑤현재의 기여율 수준하에서 국민연금 자산이 GDP의 50%까지 이를 것으로 추산되기도 하는바, 자산이 국민연금에 집중되는 것은 다소의 위험요인을내포

□한국은 국민연금 급여의 본격적인 지급이 2008년부터 시작될 예정으로 연금제도 개혁을 위하여는 아직 기회가 많음.

○연금제도는 민간부문의 노후저축의 역할을 강화하는 쪽으로 개선되어야 하며 참여율(coverage)을 높이고, 연금제도개혁위원회에서 권고한 바와 같이 기여율을 15% 수준에서 제한하는 쪽으로 개선하는 것이 바람직함.

□Three-Pillar System을도입하는 방향으로 연금제도 개혁이 바람직

○First Pillar : 의무적 공적연금으로서 두 가지 부분으로 구성. 첫 번째 부분은 세금형식의 보편적 복지연금으로서 이를 통해 재분배 목적을 달성하고 낮은 참여율문제를 극복 가능, 두 번째 부분은 소득 수준과 연계된 확정급부형 연금(defined-benefit pension)

○Second Pillar : 현행법정퇴직금체제를 의무적인 확정갹출형 기업연금체제*로 전환하는 것임. 노동의 이동 가능성을 높이기 위해 기업연금간에 이동(portability)을 허용해야 하며, 자영업자의 참여도 허용

* mandatory corporate pension that is a fully-funded defined-contribution scheme

○Third Pillar : 개인연금제도

□ 한국정부는 최근 의약분업 및 의료보험 통합 등 일련의 의료보험제도 개혁을 추진한바, 현재로서는 개혁의 효과가 불확실함. 다만 현재의 제도가 향후 고령화에 따른 지출 증가를 억제하는 데 효과적으로 작동하도록 하는 것이 중요함.

○ 대안으로서, 의료비 지출과 장기요양을 가족이 책임지는 prefunding 제도* 도입, 노인복지에 대한 정부의 역할 증대 등을 검토할 필요

* 싱가포르의 Madisave제도와같은의료저축제도를지칭

IV. 통화 · 외환정책 · 경쟁정책 · 민영화 등

□ 통화정책과 관련하여 1998년에 도입된 물가안정목표제의신뢰성확보가중요.

○ 2001년 중 근원인플레이션율은 4% 정도 상승할 전망(금년 목표는 3±1%)

○ 통화정책의 시차가 긴 점을 고려할 때 연간 물가안정목표를 설정하는 대신 중기물가안정목표에 중점을 두어야 한다고 권고.

□ 환율이 통화정책에 더욱 중요해짐에 따라 면밀히 모니터링해야 하나 일반적으로 당국의 외환시장의 개입은 대부분의 경우 효과가 제한적인 것으로 보임. 따라서 자유변동환율제를 유지하는 한편 기업이나 금융기관들이 환위험을 고려하도록 독려하는 것이 바람직

□재벌의 행태에 대한 주주와 금융기관의 모니터링 강화를 바탕으로 재벌에 대한 규제 완화가 가능할 것이며 이 경우 공정위는 보다 전통적인 경쟁정책에 집중할 수있을 것임.

□규제개혁위원회의 규제 폐지노력과 규제관련 법안의 점검 기능은 계속되어야 함. 또한 한국의 표준과 국제규범간에 조화를 이루도록 노력하여 한국의 표준이 수입장벽으로 작용하는 일이 없도록 해야 함.

□노동시장의 유연성 제고가 구조개혁을 위해 필수적이며 이를 위해서는 현재 사회안전망의 강화가 필요. 실업자의 11%만이 실업급여를 받고 있는 현실은 구조개혁을어렵게함.

□전기사업민영화 관련 1999년에 만들어진 10개년 계획은 현재 예정보다 진행이 늦어지고 있음. 한전민영화 추진은 소비자에게 상당한 이익을 가져다 줄것이며

○정보통신분야에 있어서도 2002년 6월까지 한국통신을 민영화하기로 한 계획대로 추진해야 함. 이를 통해 경쟁을 강화할 수있음.

□농업과 관련하여 한국정부는 우루과이라운드에서 합의된 대로 가격보조를 줄이고 있고 직접지불제도를 확대하고 있음. 그러나 궁극적인 목표는 농업경영 규모의 확대 등을 통해 농업부문의 효율성을 높이는 것임.

## Ⅴ. 결론

○한국은 외환위기 이후 시장지향의 법적·제도적 틀을 만들고 빠른 회복을 성취하는 데 큰 성과를 거둠. 기업과 금융부문의 구조조정을 위해 법적·제도적틀이원활히작동하도록하는것이중요함.

○회생 불가능한 기업들이 지원을 받아 경제 전체의 잠재성장력을 저해하는 일이 없도록 퇴출시스템이 적절히 작동하는 것이 중요하며 또한 기업구조조정이 기업지배구조와 회계의 투명성을 기반으로하여이루어지도록 해야 함.

○한국의 성장잠재력은 또한 안정적인 거시경제운용에도 달려 있음. 이와 관련하여 물가목표제의 신뢰성을 세우는 일과 중기재정정책의 틀을 만드는것이중요.

- 건전재정기조 유지는 향후 남북협력의 확대와 고령화로 인한 지출증가요인을 고려할 때 매우 중요. 인구고령화의 빠른 진전과 현행 연금체제의 미성숙성을 감안할 때 노인부양에 있어 민간부문 저축의 역할을보다강화하는방향으로개혁하는것이바람직

⇒새로운 시장지향적 틀이 원활히 집행될 수 있도록 하고, 기업구조조정을 보다 가속화시키고 중장기적으로 거시경제안정기조를 다져 나간다면 한국은높은수준의성장률을유지할수 있을 것임.

# 2001년 상반기 음성 · 탈루소득자 조사결과

※이자료는국세청조사1과에서 2001년 7월 27일에발표한「2001년상반기음성 · 탈루소득자조사결과」의전문입니다.

## 1. 상반기 음성 · 탈루소득자 조사경과

○ 국세청은세법질서를확립하고 공평과세를 실현하기 위해 음성 · 탈루소득자에 대한 과세를 국세행정의 핵심과제로 선정하여 주요 탈루유형을 중심으로심도있는조사를지속적으로추진하여왔음.

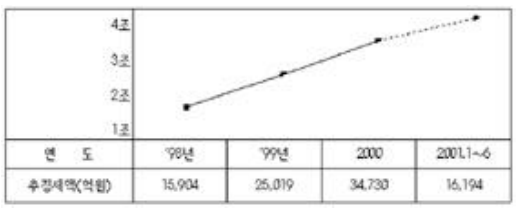
○ 특히, 거래질서 문란행위자, 호화 · 사치생활자 및 사채업자, 성형외과 · 피부과 등 세정취약분야에 대해서는 정보수집 활동 강화와 국세통합전산망 자료의 치밀한 분석 등을 통해 탈루혐의자를 가려내어 엄정하게 조사를 실시하여왔음.

## 2. 2001년 상반기 조사실적

□ 2001년 상반기 조사실적

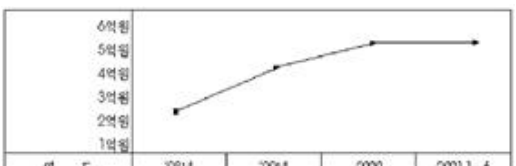
○ 지난 1월부터 6월말까지 실시된 음성 · 탈루소득자 조사에서 3,156명에 대해 총1조 6,194억원의 탈루세액을추징하였음.

추징세액 규모




| 연 도 | '98년 | '99년 | 2000 | 2001.1~6 |
|---|---|---|---|---|
| 추징세액(억원) | 15,904 | 25,019 | 34,730 | 16,194 |

1인당 추징세액 추세




| 연 도 | '98년 | '99년 | 2000 | 2001.1~6 |
|---|---|---|---|---|
| 1인당 추징세액(억원) | 2.22 | 4.85 | 5.34 | 5.13 |

○한편 사기 · 기타 부정한 방법에 의하여 조세를 포탈하거나 거래질서를 문란케 한 자료상 행위자 등 618명에 대하여는 5,926억원의 세액을 추징하고

- 이중 572명(자료상 행위자 536명)에 대해서는 조세범처벌법 위반혐의로 검찰에 고발조치하고 46명을 통고처분하는 등 엄정하게 조치하였음.

연도별 음성 · 탈루소득자 조세범칙 처분실적

(단위: 건)

| 구 분 | 1999년 | | | 2000년 | | | 2001.1 6월 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 계 | 포탈범 | 자료상 | 계 | 포탈범 | 자료상 | 계 | 포탈범 | 자료상 |
| 계 | 534 | 76 | 458 | 767 | 79 | 688 | 618 | 37 | 581 |
| 고 발 | 511 | 54 | 457 | 700 | 63 | 637 | 572 | 36 | 536 |
| 통고처분등 | 23 | 22 | 1 | 67 | 16 | 51 | 46 | 1 | 45 |

□ 2001년 상반기 주요 음성 · 탈루소득 유형별 조사실적

○상반기에는 중점 관리대상 취약분야별 전국 동시 조사 실시 등 효과를 극대화할 수 있는 방향으로 업무를 추진하였음.

○주요 유형별 조사실적

(단위: 명,억원)

| 조 사 유 형 | 1999 | | 2000 | | 2001.1 6 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 인원 | 추징세액 | 인원 | 추징세액 | 인원 | 추징세액 |
| 계 | 5,155 | 25,019 | 6,507 | 34,730 | 3,156 | 16,194 |
| 호화 · 사치생활자 | 129 | 322 | “RIGHT” >2,668 | 498 | 99 | 190 |
| 변칙상속 · 증여자 | 873 | 4,687 | 1,176 | 4,077 | 387 | 2,636 |
| 호화 · 사치조장업소 운영자 | 207 | 553 | 1,255 | 567 | 222 | 650 |
| 외화유출및기업자금 변칙유출 | 1,505 | 7,620 | | 12,817 | 1,109 | 4,756 |
| 거래질서문란행위등 | 1,147 | 6,926 | | 11,786 | 796 | 5,902 |
| 기 타 | 1,294 | 4,911 | | 4,985 | 543 | 2,060 |

□음성 · 탈루소득자 조사효과

○음성 · 탈루소득자 조사는 조세정의 실현을 통하여 사회정의를 구현하려는 국세청의 강력한 의지를보인것으로서

- 그 동안의조사성과는 세원관리 취약분야에 대하여 치밀한 세원정보자료의 분석과 조사를 통하여 체계적이고 적극적으로접근해온 결과임.

○특히, 음성 · 탈루소득자 조사는 세정 전반에 걸쳐서 성실납세 의식을 제고시켜 왔음.

- 2001년 5월 종합소득세 신고결과 자납세수가 1조 8,126억원으로 전년 자납세수 1조 3,919억원 대비 130.2%에 달하여 신고성실도가 크게 향상된 것으로 나타남.

○반면 국세청의 음성 · 탈루소득자 조사는 취약분야 위주로 집중관리함으로써

- 건전한 소비심리가 위축되지 않도록 중점 조사 대상자를 엄선하여 실시하여왔음.

## 3. 2001년 하반기 음성 · 탈루소득자 조사방향

○앞으로의 음성 · 탈루소득자 조사는탈루혐의가 큰 취약분야를선정하여단계적으로집중관리하고

- 엄정한 세무조사를 통하여 성실납세풍토를 조성하고 조세정의를 실현하는 방향으로추진할방침임.

○이를 위하여, 국세청은 소득원이 불분명한 호화 · 사치생활자및 호화 · 사치조장 사업자에대한 조사를 강화하는 한편 신용카드 위장가맹 · 변칙거래 및 거래질서 문란행위자, 기업자금 변칙유출자 등에 대하여 지속적으로 엄정하게 관리해 나갈 계획이며

- 특히, 외환거래 전면 자유화에 편승한 외화유출 혐의자, 국제거래를 이용한 탈세행위의 적발에도 행정력을 집중해 나갈 예정임.

○ 반면, 금년 하반기에도 중소기업 규모로서 수출·제조업 등 고용 및 국민경제의 안정성장에 기여도가 큰 기업, 모범적 구조조정기업, 벤처기업, 생산적 중소기업 등에 대해서는 명백한 탈루혐의가 없는 한 세무조사를 최대한 유예하는 등 적극 세정지원을 하겠음.

# 신용카드영수증 복권상금 확대

**- 매월 100만원짜리 특별상 150건 신설 -**

※이자료는국세청부가가치세과에서2001년7월 27일에발표한「신용카드영수증복권상금확대」의전문입니다.

**Ⅰ. 배 경**

○신용카드사에서 국세청의 적극적인 신용카드 사용확대정책 등에 부응하고, 신용카드 사용건수의 증가에 따른 당첨건수의 확대를 위해 신용카드 복권제 상금재원을지원하기로 함.

**Ⅱ. 추가 재원 규모 : 년 18억원(월 1억 5천만원)**

**Ⅲ. 증액 상금 지급방법**

□시상 등위 : 100만원짜리 특별상(행운상) 신설

○시상 건수 : 매월 150건

※현행 상위등위(1 4등)의 경우 당첨건수가 많지 않고, 하위등위(5, 6등)의 경우 당첨건수는 많으나 상금액이 다소 적으므로 중간 등급으로서 다수가 당첨되는 특별상을 신설하여 신용카드사용자에게 혜택을 부여

* 현행: 4등5백만원(10명), 5등 10만원(2,500명)

□추첨 및 당첨자 안내

○화살쏘기 사전추첨 실시 후 복권추첨 방송시 당첨자 150명의 성명을 자막으로안내

□당첨금지급

○여신금융협회에서 당첨자에게 개별적으로 서면통보하고 신용카드 결제계좌로직접지급

※협회가 지급하는 상금 : 연간 31억원(사용자 18억원, 가맹점 13억원)

**Ⅳ. 시행 시기**

○ 2001년 7월 신용카드 사용분부터 적용(추첨일 : 8월 25(토))

**<참 고>**

### 신용카드영수증복권 당첨금지급현황

| | 당첨건수 | 당첨인원 | 상금지급액 |
|---|---|---|---|
| 2000년 | 123만건 | 46만3천명 | 176 억원 |
| 2001년 (1 6월) | 66만8천건 | 52만명 | 95억5천만원 |

주: 월평균16억원의상금지급

### 현행 등위별 상금

| | 사용자 | | | 가맹점 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 상금액 | 인원 | 소계 | 상금액 | 인원 | 소계 |
| 1 등 | 1억원 | 1 | 1억원 | 2천만원 | 1 | 2천만원 |
| 2 등 | 3천만원 | 2 | 6천만원 | 5백만원 | 2 | 1천만원 |
| 3 등 | 1천만원 | 5 | 5천만원 | 1백만원 | 5 | 5백만원 |
| 4 등 | 5백만원 | 10 | 5천만원 | 5십만원 | 10 | 5백만원 |
| 5 등 | 1십만원 | 2,500 | 2억5천만원 | 1십만원 | 700 | 7천만원 |
| 6 등 | 1만원 | 109,000 | 10억9천만원 | - | - | - |
| 합계 | - | 111,518 | 16억원 | - | 718 | 1억1천만원 |

주: 가맹점상금은여신금융협회예산으로지급

# 한 · 칠레 조세조약 협상타결

※이자료는재정경제부세제실국제조세과에서 2001년7월 24일에발표한「한 · 칠레조세조약협상타결」의전문입니다.

## Ⅰ. 주요내용

□회담개요

○한 · 칠레 양국 정부는 2001년 7월 18일(수) 20일(금) 칠레 산티아고에서 조세조약 체결을 위한 제3차 실무회담을 개최, 총 29개조항과의정서의 내용에 대하여 완전합의하고가서명

- 양국의수석대표
  · 한국 : 박용만 재정경제부재산소비세심의관
  · 칠레 : Liselott Kana 칠레국세청부국장

□제3차 회의시 주요합의내용

○이자 제한세율: 10%(금융기관), 15%(기타)

○사용료제한세율: 5%(장비 임차), 15%(기타)

○주식양도차익

- 다음의 경우 소득원천지국에서 과세
  · 주로 부동산으로 이루어진 기업의 주식양도차익
  · 과점주주(20% 이상지분보유)의주식양도차익
- 기타의주식양도차익은20% 이하 세율로 과세

○건설공사는 6개월 이상 지속시 고정사업장으로 보아 원천지국에서과세

○국제운수소득

- 거주지국에서 과세(원천지국 면세)토록 하여 국제운수진출국인우리나라에게 유리하게 합의

□조세조약 체결의 기대효과

○칠레는 남미국가 중 브라질에 이어 우리나라가 2번째로 조세조약을 체결한 국가이며, 우리나라는 칠레가 캐나다 · 멕시코 · 폴란드에 이어 전세계에서 4번째로 조세조약을체결한국가로서

- 양국간기업진출등경제협력강화를위한기반마련

○특히, 이자제한세율 및 주식양도차익의 경우에는 기존 체약국에 비하여 칠레가 양보함으로써

- 앞으로칠레진출 우리 기업의 세부담이 경감될 것

으로 예상됨.

□ 향후절차

○ 양국 과세당국간 가서명된 조약안은 향후 양국간 본서명, 국회동의 및 대통령비준을 거쳐 발효됨.

<참 고>

조약체결후 칠레 진출 우리기업의 세부담변화

| | 조세조약이없는경우 | 체결후효과 |
|---|---|---|
| 사업소득 | ○한국기업이칠레로부터얻는소득은 칠레에서과세 | ○한국기업이지점등고정사업장을 칠레에두는경우에만칠레에서과세 |
| 제한세율 | ○칠레국내법상세율로과세 | ○다음세율을한도로과세 |
| · 배 당 | · 35% 과세 | 25% 이상지분소유자: 5%<br>기타: 10% |
| · 이 자 | · 35% 과세 | 금융기관: 10%<br>기타: 15% |
| · 사용료 | · 30% 과세 | 장비임차: 5%<br>기타: 15% |
| 주식양도소득 | ○최고35% 과세 | ○지분20% 미만소유시<br>: 20% 이하로과세 |
| 국제운송소득 | ○항공 · 해운사(KAL 등)의탑승 · 선적이칠레에서이루어진경우 칠레에서과세 | ○항공 · 해운사(KAL 등)의거주지 국인한국에서만과세 |
| 인적용역소득 | ○변호사, 의사등의국내원천소득은 소득이발생한국가에서과세 | ○개인사무소등고정시설이있거나, 183일이상체류한경우에만 소득이발생한국가에서과세 |
| 기 타 | | ○내 · 외국인차별금지, 과세분쟁 발생시상호합의, 과세자료의정보 교환등규정 |

# 기업구조조정촉진법 운용방향

※이자료는재정경제부금융정책국증권제도과에서2001년7월 23일에발표한「기업구조조정촉진법운용방향」의전문입니다.

1. 제정 의의

가. 기업구조조정촉진법이 여·야·정 합의에 의해 제정됨으로써 우리 경제개혁을 마무리하기 위해 기업구조조정을 신속히 추진해야 한다는 인식을 같이 하고 이를 위한 구체적인 결과를 도출하였다는 데 큰의의가있음.

○또한, 법안 심의과정에 사법부 등 법조계가 참여하여 법률적 타당성 등에관해함께 검토함으로써
- 입법부·사법부·행정부가 기업구조조정을 위한 긴밀한 협조를 통하여 기업구조조정에관한 기틀을 마련하게 되었음.

나. 상시적 구조조정 시스템이 완비됨에 따라 기업구조조정을 신속하게 추진하여 마무리할 수 있는 계기가마련되었음.

○동법은 기업구조조정에 대한 채권금융기관간 명확하고 투명한 시장규칙을 확립함으로써 은행 등 채권금융기관 중심의 구조조정을 제도적으로 뒷받침하게 될 것임.
- 특히, 기업의 부실위험을 조기에 인지하고 정상화 가능성이 없는 기업을 신속히 정리하는 사전·사후 관리체제를확립하여
- 금융기관이 부실기업처리를 지연하여 국민경제적 부담이 발생되는 사례가 없도록 할 것임.

다. 우리 경제를 보는 외국시각은 우리의 구조조정이 충분치 않다고 생각하고 있으며 기업구조조정을 좀더 적극적으로 추진할 것을 주문하고 있는 상황임.

○동법 시행을 통해 기업구조조정에 대한 정부와 금융기관의 확고한 의지를 보이고, 신속하게 구조조정을 추진할 경우 우리 경제에 대한 신인도가 높아지게 될 것임.

* 지난7월 9일 IMF 피셔 부총재는부실기업이 한국경제의 발목을 잡고있다면서 기업부문의적극적인 구조조정이필요하다고 지적한 바있음.

라. 기업구조조정에 관한 기본틀을 마련함과 아울러 실질적으로 기업구조조정을 적극 뒷받침할 수 있는제도 개선이 가능하게되었음.

① 채권금융기관이 구조조정지원을 위해 부채 · 출자전환을 하는 경우 은행법 등의 타기업 출자제한의 예외 인정

* 현행법상 금융기관의타기업출자제한사례
- 은행 · 종금(은행법 §37, 종금법 §17) : 기업 발행주식의 15% 이내
- 보험(보험업법시행령 §15): 동일 계열 발행주식에 총자산의5% 이내

② 부채 · 출자전환시 법원의 인가 없이도 액면 이하의 출자가 가능하도록 상법의 특례 규정

③ CRV 설립이 용이하도록 은행법상 투자한도 적용을 배제하고 금융지주회사의 자회사도 CRV를 설립할 수 있도록 함.

④ 법정관리가 개시된 경우 채권금융기관과 기업이 약정한 경영정상화계획 또는 그 개선계획을 회사정리법상 사전계획안으로 간주하도록 하여 법정절차 단축

2. 현행 기업구조조정제도에 비해 달라지는 주요 내용

가. 현행 제도는 workout협약 등에 가입한 은행 · 보험 등 금융기관(130개)에 대하여 적용되나,

○동법은 은행 · 보험 · 투신 · 증권 등 전금융기관(420여개)과 예보 · 자산관리공사 등에 대하여도 적용

나. 현재는 채권단 협의회에 가입 여부를 금융기관이 선택하나,

○관련 채권금융기관은 채권단 협의회 구성원으로 참여를 의무화함으로써 구조조정과정에 참여하지 않고 무임승차(Free-Riding)하려는 workout 제도의 문제점도 해소

다. 협의회 의결에 반대하는 채권금융기관은 채권단 협의회에 보유채권을 매각하고 협의회에서 탈퇴할 수 있도록 함으로써 협의회의 신속하고 효율적인운용을기할 수 있도록 함.

라. 주채권은행이 구조조정대상기업의 경영상황을분기별로 점검하고, 법정관리, 화의기업에대해서도 연1회 이상 경영상황을 평가하도록 하여 구조조정대상기업에대한사후관리를대폭강화함.

○평가결과 정상화 가능성이 없는 경우 법정관리 · 파산 등법정절차를 즉시 추진하도록 의무화

마. 기업에 정확한 회계정보 관리를 위한 시스템을 구축함으로써 회계제도의투명성을제고함.

※현재의 기업구조조정제도와의 주요 차이점

| | 현행(기업구조조정협약등) | 기업구조조정촉진법 |
|---|---|---|
| 적용대상 금융기관 | · 은행, 보험, 투신, 종금등협약 가입금융기관(130개) | · 은행, 보험, 투신, 종금, 증권, 여신전문등전금융기관, 예보 · 자산관리공사 |
| 채권단협의회 구성 | · 채권금융기관이 가입 여부를 선택 | · 원칙적으로채권금융기관은채권단협의회의구성원으로참여의무화<br>* Free-Riding의방지 |
| 협의회의견에 대한반대채권자 | · 반대채권자는협의회 탈퇴 또는의결사항불이행가능 | · 반대채권자는협의회에채권매수청구권행사가능 |
| 협의회의결사항 불이행시제재 | · 채권단협의회의의결로위약금부과가능 | · 위약금제도 이외에 법률상 손해배상책임규정 |
| 채권금융기관간 이견조정장치 | · 없음 | · 민간전문가로구성된조정위원회가조정기능수행 |
| 구조조정대상기업의신규자금지원 | · 우선변제권없음 | · 다른 금융기관채권에 대하여 우선변제권부여 |
| 법정관리시 사전제출제도 | · 규정없음 | · 구조조정대상기업을 법정관리하고자할경우기존의경영정상화계획을 개선하여 회사정리법상 정리계획으로제출 |
| 구조조정대상기업에대한사후관리 | · 각 금융기관이 자체규정으로 관리 | · 구조조정대상기업의 경영상황을 분기별로점검<br>- 2년마다 1회 이상 외부전문기관에게평가의뢰<br>· 법정관리, 화의기업에 대해서도 연1회이상경영상황평가 |
| 구조조정기업의 경영악화시조치 | · 규정없음 | · 법정관리또는파산등을즉시추진토록의무화 |

### 3. 향후 시행계획

가. 시행시기

□기업구조조정촉진법은공포 후1개월이 경과된후 시행키로되어있으므로8월말에시행될예정임.

○기업구조조정촉진법 시행시기에 맞추어 동법 시행령을마련하여법 시행에 차질이 없도록 할예정

□기업구조조정촉진법시행령의주요한 내용은

①채권금융기관의 범위에 신용보증기금, 기술신용보증기금, 정리금융기관 및 국내에서 지점 또는 영업소 설치를 통하여 금융업을 영위하는 외국 금융기관 등을 포함.

②기업이 마련해야 하는 내부회계관리제도의 구체적인 내용으로 회계정보를 작성 및 변경에 관한 절차 등이 포함되도록 함.

③공동관리절차 개시 후 부실징후기업의 주요한 업무집행을 감독할 자금관리인의 자격요건(예: 구조조정전문가)을 규정하여 제도의 실효성을높임.

④조정위원회 구성 · 운용에관한 사항을 규정

· 조정위원회는 7인의 위원으로 구성하되, 제1금융권(2명), 제2금융권(2명) · 변협 · 재계(각 1명)에서 추천함.

· 위원회의 기능은 채권재조정 및 신규신용공여, 소액채권금융기관의 배제 등에 관한 채권금융기관간 이견조정 사항으로 명확히 규정하여 위원회의 관여범위를 가급적 최소화함.

나. 적용대상기업

□기업구조조정촉진법은 신용공여액을 기준으로 500억원이상인기업을그 대상으로하고 있음.

○ 주채권은행은 신용공여액 500억원 이상 중 부실징후기업에 대해 공동관리절차 등 구조조정절차를 진행

* 6월말 현재 신용공여액 기준으로 500억원 이상인 기업은 934개

※ 다만, 내부회계관리제도를갖추어야 할 기업의 범위는 자산총액 70억원 이상의 외부감사기업(약 8,000개)이 그 대상임.

□ 앞으로 동법에 의해 구조조정이 추진될 기업은 현재 기업신용위험 상시평가 절차에 따라 채권은행이 평가중인 기업(1,544개) 중 부실징후기업으로 판정될 기업이 될 것이며,

□ 현재 Workout을 추진하고 있는 기업(총 34개)도 동법에서 규정하고 있는 절차에 의해 구조조정을 추진하게됨.

□ 또한, 법정관리 및 화의절차가 진행중인 기업에 대해서는 매년 1회 이상 경영정상화 가능성을 평가하고, 평가결과 회생 가능성이 없는 기업은 파산절차를통해 퇴출하도록함.

다. 법사위 수정사항과 법률의 실효성 문제

□ 국회심의 과정에서 사법부 의견을 수용하여 당초 의원입법을일부수정하게됨에따라

○ 신속한 기업구조조정을 추진하기 위한 동법의 실효성에 대해 의문을 제기하는 견해가 있음.

□그러나 국회심의 과정에서 수정된 사항은 그간 구조조정과정에서 관행으로 정착된 사항(채권행사 유예 등)이거나 다른 법률에서 보장되고 있는 사항(재판청구권 등)으로

○채권금융기관 주도로 신속하고 효율적인 구조조정을 추진하는 데 큰장애가되지 않음.

□예를 들어 주채권은행이 채권단 협의회를 소집하면 채권회수를 유예하는 조항은 국회심의 과정에서 채권금융기관이 자율적으로 판단할 수 있도록 수정되었지만,

①채권회수유예는 구조조정을 위한 불가피한 조치라는 것이 시장관행으로 충분히 정착되어있음.

* 현재 채권금융기관의 자율협약에서도 채권단협의회가 소집되면즉시채권행사가유예되도록하고있음.

②채권회수를 유예하지 않는 경우 기업의 회생 가능성이 줄어들고 구조조정이 불가능하다는 것을 채권금융기관도 잘 알고 있는 만큼 채권금융기관이 기업의 정상화 가능성을 감안하여 채권회수 유예 여부를 신중히 판단할 것임.

□또한, 이번 입법 과정에서사법부의 참여하에법률적 문제가 충분히 검토되었으므로 기업구조조정촉진법은합법적이고투명한절차로서인정되어

○앞으로 신속하고 효율적인 기업구조조정을 뒷받침해 나가는 데크게기여할수 있을 것임.



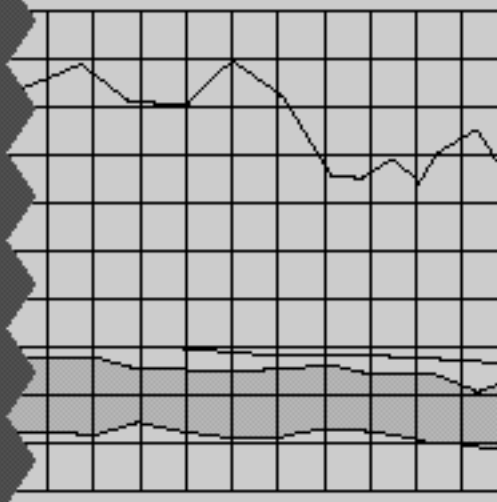
# 재정통계


• 부가가치세편

• 특별소비세 편

1. 특별소비세 예산 및 징수
2. 특별소비세 주요품목 출고량
3. 특별소비세 주요품목 부과
4. 특별소비세 물품 및 장소별 부과
5. 특별소비세 국세심사 사무처리: 이의신청
6. 특별소비세 국세심사 사무처리: 심사청구

• 주세 편

## 1. 특별소비세 예산 및 징수

〈단위: 백만원, %〉

| | 예산액 (A) | 징수결정액 (B) | 부과액 | 수납액 (C) | 불납결손액 | 미수납액 | 비 율 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | B/A | C/A |
| 1977 | 94,061 | 101,252 | 99,300 | 99,865 | 8 | 1,379 | 107.6 | 106.2 |
| 1978 | 281,426 | 329,275 | 333,102 | 327,021 | 136 | 2,118 | 117.0 | 116.2 |
| 1979 | 459,526 | 504,550 | 499,227 | 484,627 | 92 | 19,831 | 109.8 | 105.5 |
| 1980 | 613,117 | 610,482 | 613,090 | 582,471 | 117 | 27,894 | 99.6 | 95.0 |
| 1981 | 746,776 | 671,038 | 663,580 | 665,204 | 59 | 5,775 | 89.9 | 89.1 |
| 1982 | 673,077 | 670,665 | 666,441 | 664,874 | 1,824 | 3,967 | 99.6 | 98.8 |
| 1983 | 788,376 | 797,741 | 795,082 | 793,315 | 702 | 3,724 | 101.2 | 100.6 |
| 1984 | 845,278 | 902,270 | 900,157 | 898,110 | 662 | 3,498 | 106.7 | 106.3 |
| 1985 | 984,934 | 985,686 | 986,063 | 980,807 | 457 | 4,422 | 100.1 | 99.6 |
| 1986 | 1,041,891 | 1,092,879 | 1,094,254 | 1,085,500 | 857 | 6,522 | 104.9 | 104.2 |
| 1987 | 1,247,579 | 1,195,158 | 1,222,663 | 1,189,665 | 1,856 | 3,637 | 95.8 | 95.4 |
| 1988 | 1,308,587 | 1,335,571 | 1,336,669 | 1,333,176 | 695 | 1,700 | 102.1 | 101.9 |
| 1989 | 1,140,112 | 1,262,708 | 1,414,985 | 1,256,966 | 1,434 | 4,308 | 110.8 | 110.2 |
| 1990 | 1,449,016 | 1,915,661 | 1,782,960 | 1,911,791 | 1,347 | 2,523 | 132.2 | 131.9 |
| 1991 | 2,150,646 | 2,251,338 | 2,349,161 | 2,246,526 | 853 | 3,959 | 104.7 | 104.5 |
| 1992 | 2,852,738 | 3,073,650 | 2,949,114 | 3,068,615 | 720 | 4,315 | 107.7 | 107.6 |
| 1993 | 3,478,268 | 3,611,217 | 3,615,397 | 3,606,917 | 978 | 3,322 | 103.8 | 103.7 |
| 1994 | 2,352,600 | 2,455,924 | 2,595,194 | 2,445,573 | 873 | 9,478 | 104.4 | 104.0 |
| 1995 | 2,610,200 | 2,631,204 | 2,662,747 | 2,617,110 | 1,654 | 12,440 | 100.8 | 100.3 |
| 1996 | 2,910,200 | 3,144,321 | 3,119,253 | 3,119,253 | 1,755 | 23,313 | 108.0 | 107.2 |
| 1997 | 3,266,800 | 3,072,164 | 3,144,463 | 3,036,442 | 4,913 | 30,809 | 94.0 | 92.9 |
| 1998 | 2,011,500 | 2,272,834 | 2,197,934 | 2,211,453 | 12,262 | 49,119 | 113.0 | 109.9 |
| 1999 | 2,931,012 | 2,759,381 | 2,920,468 | 2,713,271 | 17,414 | 28,696 | 94.1 | 92.6 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 2. 특별소비세 주요품목 출고량

| | 냉장고 | 세탁기 | 컬러TV | 승용차 | 사탕 | 청량음료 | 휘발유 | 경유 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1983 | 985,311 | 359,704 | 1,442,095 | 104,463 | 401,283 | 1,839,039 | 608,248 | 5,528,042 |
| 1984 | 1,266,969 | 560,082 | 1,625,586 | 106,184 | 439,692 | 2,007,955 | 831,646 | 6,301,053 |
| 1985 | 1,310,228 | 567,957 | 1,145,600 | 127,596 | 434,814 | 2,009,551 | 1,103,043 | 7,505,400 |
| 1986 | 1,359,871 | 721,551 | 1,243,528 | 153,160 | 480,974 | 1,987,803 | 1,337,912 | 8,081,014 |
| 1987 | 1,650,635 | 88,723 | 1,446,489 | 232,427 | 499,277 | 2,080,523 | 1,605,647 | 7,926,858 |
| 1988 | 1,755,967 | 1,026,111 | 1,707,391 | 315,971 | 584,849 | 2,015,675 | 2,097,049 | 9,711,368 |
| 1989 | 1,837,835 | 889,831 | 2,048,078 | 470,077 | 598,677 | 2,263,174 | 2,821,203 | 11,807,164 |
| 1990 | 1,728,077 | 595,644 | 1,798,588 | 538,574 | 588,877 | 2,378,581 | 3,588,319 | 12,432,707 |
| 1991 | 1,781,002 | 304,473 | 2,038,773 | 678,134 | 670,047 | 2,346,144 | 4,408,615 | 14,568,704 |
| 1992 | 1,790,047 | 108,413 | 2,019,094 | 737,603 | 676,318 | 2,512,920 | 5,433,696 | 17,782,390 |
| 1993 | 1,767,328 | 54,517 | 2,221,603 | 887,040 | 678,931 | 2,142,295 | 6,674,588 | 18,770,340 |
| 1994 | 2,033,682 | 1,239,599 | 2,205,138 | 1,054,548 | 740,114 | 2,611,614 | 7,864,626 | 18,840,025 |
| 1995 | 2,105,092 | 1,444,906 | 2,011,289 | 980,267 | 747,869 | 2,581,600 | 9,348,372 | 21,216,141 |
| 1996 | 1,806,720 | 1,293,246 | 2,088,795 | 1,050,145 | 759,758 | 2,412,990 | 10,624,153 | 19,610,957 |
| 1997 | 1,710,602 | 1,241,908 | 2,060,677 | 991,978 | 782,908 | 2,765,177 | 11,395,842 | 24,684,101 |
| 1998 | 1,381,464 | 1,026,319 | 1,670,932 | 381,944 | 665,805 | 3,226,759 | 9,741,609 | 18,765,537 |
| 1999 | 2,214,636 | 1,744,273 | 1,430,225 | 521,643 | 746,638 | 2,638,089 | 10,078,106 | 19,208,585 |

주: 단위는 냉장고, 세탁기, 컬러TV, 승용차는 『대』, 사탕은 『톤』, 청량음료는 『千병』, 휘발유, 경유는 『kl』임.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 3. 특별소비세 주요품목 부과

(단위: 명, 백만원)

| | | 합계 | 냉장고 | 세탁기 | 컬러TV | 승용차 | 사탕 | 청량음료 | 휘발유 | 경유 | 기타 | 수입분 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1983 | 인원 | 9,068 | 1 | 1 | 7 | 4 | 4 | 17 | 3 | 4 | 9,027 | - |
| | 세액 | 795,082 | 48,699 | 15,925 | 73,970 | 59,992 | 58,472 | 44,660 | 183,552 | 102,456 | 179,962 | 27,394 |
| 1984 | 인원 | 9,396 | 3 | 3 | 8 | 4 | 3 | 20 | 4 | 4 | 9,347 | - |
| | 세액 | 900,403 | 61,857 | 25,937 | 76,809 | 73,023 | 53,818 | 49,450 | 207,413 | 118,991 | 201,133 | 31,972 |
| 1985 | 인원 | 9,656 | 3 | | 8 | 4 | 3 | 22 | 4 | 4 | 9,608 | - |
| | 세액 | 986,063 | 68,260 | 29,500 | 53,525 | 88,568 | 49,339 | 52,817 | 271,188 | 123,449 | 214,522 | 34,895 |
| 1986 | 인원 | 10,345 | 3 | 3 | 8 | 4 | 3 | 22 | 4 | 4 | 10,294 | - |
| | 세액 | 1,094,254 | 72,214 | 41,034 | 56,287 | 105,476 | 54,579 | 56,748 | 304,917 | 113,496 | 251,865 | 37,638 |
| 1987 | 인원 | 7,288 | 3 | 3 | 8 | 4 | 3 | 22 | 4 | 4 | 7,237 | - |
| | 세액 | 1,222,663 | 75,340 | 46,483 | 56,602 | 149,306 | 54,040 | 55,318 | 351,319 | 101,350 | 273,628 | 59,277 |
| 1988 | 인원 | 7,436 | 4 | 3 | 8 | 4 | 3 | 22 | 4 | 4 | 7,384 | - |
| | 세액 | 1,336,669 | 70,221 | 52,522 | 63,039 | 209,187 | 47,529 | 51,645 | 360,391 | 105,413 | 323,948 | 52,774 |
| 1989 | 인원 | 3,935 | 3 | 3 | 9 | 4 | 3 | 22 | 4 | 4 | 3,883 | - |
| | 세액 | 1,414,985 | 60,511 | 30,249 | 51,939 | 312,672 | 24,068 | 39,762 | 372,270 | 118,531 | 341,443 | 63,540 |
| 1990 | 인원 | 4,689 | 8 | 4 | 17 | 5 | 3 | 25 | 5 | 6 | 4,616 | - |
| | 세액 | 1,782,960 | 68,029 | 25,483 | 61,639 | 418,853 | 27,357 | 44,131 | 457,373 | 124,828 | 426,169 | 129,098 |
| 1991 | 인원 | 4,443 | 7 | 6 | 15 | 6 | 3 | 26 | 5 | △5 | 4,375 | - |
| | 세액 | 2,349,161 | 94,050 | 13,802 | 83,489 | 504,297 | 28,193 | 48,749 | 779,895 | 155,680 | 527,897 | 113,109 |
| 1992 | 인원 | 4,376 | 8 | 5 | 19 | 6 | 3 | 25 | 5 | △5 | 4,305 | - |
| | 세액 | 2,949,114 | 113,006 | 4,882 | 102,663 | 547,211 | 29,369 | 50,875 | 1,260,534 | 200,767 | 527,775 | 112,032 |
| 1993 | 인원 | 3,937 | 9 | 5 | 29 | 6 | 3 | 26 | 5 | △5 | 3,854 | - |
| | 세액 | 3,615,397 | 131,543 | 2,647 | 123,888 | 654,234 | 30,125 | 48,405 | 1,727,840 | 237,451 | 533,777 | 125,487 |
| 1994 | 인원 | 3,988 | 8 | 6 | 30 | 6 | 3 | 29 | 5 | △5 | 3,901 | - |
| | 세액 | 2,595,194 | 161,475 | 50,841 | 139,554 | 937,251 | 33,029 | 60,946 | 200,636 | 28,423 | 725,104 | 257,935 |
| 1995 | 인원 | 3,671 | 6 | 5 | 20 | 6 | 4 | 31 | - | - | 3,599 | - |
| | 세액 | 2,662,748 | 126,486 | 82,702 | 116,549 | 1,019,133 | 36,299 | 63,813 | - | - | 860,873 | 356,893 |
| 1996 | 인원 | 55 | 6 | 3 | 9 | 6 | 3 | 28 | - | - | - | - |
| | 세액 | 1,662,002 | 104,711 | 88,665 | 121,026 | 1,198,246 | 37,294 | 72,060 | - | - | - | - |
| 1997 | 인원 | 59 | 7 | 5 | 7 | 7 | 6 | 27 | - | - | - | - |
| | 세액 | 1,629,247 | 116,444 | 83,591 | 95,035 | 1,220,319 | 40,225 | 73,633 | - | - | - | - |
| 1998 | 인원 | 67 | 9 | 6 | 13 | 7 | 5 | 27 | - | - | - | - |
| | 세액 | 530,368 | 62,398 | 34,407 | 44,545 | 260,563 | 53,524 | 74,931 | - | - | - | - |
| 1999 | 인원 | | 11 | 4 | 13 | 7 | 11 | 22 | - | - | - | - |
| | 세액 | | 78,618 | 40,057 | 45,500 | 381,274 | 47,907 | 88,088 | - | - | - | - |

주: 1. 휘발유, 경우는 1994년 1월 1일 반출분부터 교통세로 전환.
2. 인원란의 △표시는 타업종 겸업자를 나타냄.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 4. 특별소비세 물품 및 장소별 부과

(단위: 백만원)

| | 합계 | 1종 | 2종 | 3종 | 4종 | 5종 | 과세장소 | 과세유흥장소 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1977 | 99,195 | 2,362 | 28,724 | 22,529 | 44,463 | - | 1,116 | - |
| 1978 | 324,177 | 8,939 | 117,985 | 69,243 | 125,228 | - | 2,782 | - |
| 1979 | 485,754 | 10,398 | 168,795 | 85,090 | 218,312 | - | 3,160 | - |
| 1980 | 606,250 | 9,780 | 112,833 | 109,613 | 370,765 | - | 3,260 | - |
| 1981 | 652,376 | 11,434 | 144,950 | 131,018 | 361,423 | - | 3,550 | - |
| 1982 | 653,274 | 12,224 | 167,784 | 149,885 | 306,362 | - | 4,464 | 12,554 |
| 1983 | 767,688 | 14,761 | 245,587 | 171,285 | 315,695 | - | 4,748 | 15,612 |
| 1984 | 868,431 | 16,905 | 280,367 | 186,919 | 362,408 | - | 5,191 | 16,641 |
| 1985 | 951,167 | 18,067 | 280,265 | 196,653 | 433,713 | - | 5,911 | 16,558 |
| 1986 | 1,056,617 | 20,155 | 329,260 | 223,350 | 457,889 | - | 7,065 | 18,898 |
| 1987 | 1,163,388 | 20,692 | 412,128 | 210,477 | 492,855 | - | 8,663 | 18,573 |
| 1988 | 1,284,001 | 23,000 | 544,943 | 187,489 | 498,466 | - | 11,049 | 19,054 |
| 1989 | 1,351,445 | 19,998 | 667,656 | 116,714 | 508,008 | - | 16,988 | 22,081 |
| 1990 | 1,653,862 | 23,162 | 854,098 | 134,579 | 600,846 | - | 17,694 | 23,483 |
| 1991 | 2,236,052 | 24,251 | 1,055,121 | 152,504 | 957,438 | - | 18,849 | 27,889 |
| 1992 | 2,837,082 | 26,891 | 1,100,932 | 166,031 | 1,489,619 | - | 22,360 | 31,249 |
| 1993 | 3,489,931 | 33,593 | 1,242,852 | 167,227 | 1,993,987 | - | 21,866 | 30,406 |
| 1994 | 2,337,259 | 46,371 | 1,684,041 | 200,420 | 335,208 | - | 24,799 | 46,420 |
| 1995 | 2,305,855 | 271,856 | 593,987 | 198,513 | 4,275 | 1,149,714 | 29,145 | 58,365 |
| 1996 | 2,467,705 | 284,155 | 565,702 | 192,721 | 4,733 | 1,328,255 | 31,686 | 60,453 |
| 1997 | 2,683,306 | 310,123 | 553,046 | 202,290 | 5,702 | 1,486,177 | 43,709 | 82,259 |
| 1998 | 1,619,862 | 198,709 | 302,309 | 197,969 | 5,242 | 730,742 | 97,287 | 87,602 |
| 1999 | 2,164,432 | 213,687 | 338,684 | 212,026 | 7,813 | 1,171,724 | 119,966 | 100,532 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 5. 특별소비세 국세심사 사무처리: 이의신청

(단위: 건, 백만원)

| | 요처리건수 | | | 처리건수 | | | | 감세액 | 이월건수 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 계 | 전년이월 | 당년접수 | 계 | 각하 | 기각 | 경정 | | |
| 1977 | 9 | - | 9 | 8 | 2 | 4 | 2 | - | 1 |
| 1978 | 85 | 1 | 84 | 84 | 19 | 61 | 4 | 4 | 1 |
| 1979 | 43 | 1 | 42 | 42 | 12 | 22 | 8 | 168 | 1 |
| 1980 | 16 | 1 | 15 | 16 | 8 | 6 | 2 | 5 | - |
| 1981 | 19 | - | 19 | 14 | 4 | 10 | - | - | 5 |
| 1982 | 85 | 5 | 80 | 74 | 15 | 47 | 12 | 50 | 11 |
| 1983 | 62 | 11 | 51 | 57 | 21 | 27 | 9 | 39 | 5 |
| 1984 | 38 | 5 | 33 | 37 | 20 | 15 | 2 | 3 | 1 |
| 1985 | 29 | 1 | 28 | 19 | 8 | 10 | 1 | - | 10 |
| 1986 | 46 | 10 | 36 | 44 | 25 | 19 | - | - | 2 |
| 1987 | 14 | 2 | 12 | 14 | 6 | 7 | 1 | 5 | - |
| 1988 | 1 | - | 1 | 1 | 1 | - | - | - | - |
| 1989 | 3 | - | 3 | 3 | 3 | - | - | - | - |
| 1990 | 3 | - | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 187 | - |
| 1991 | 4 | - | 4 | 4 | 1 | 3 | - | - | - |
| 1992 | 5 | - | 5 | 5 | 1 | 4 | - | - | - |
| 1993 | 6 | - | 6 | 6 | 3 | 3 | - | - | - |
| 1994 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1995 | 4 | - | 4 | 4 | - | 4 | - | - | - |
| 1996 | 2 | - | 2 | 2 | - | 1 | 1 | 2 | - |
| 1997 | 5 | - | 5 | 5 | 1 | 2 | 2 | 49 | - |
| 1998 | 8 | - | 8 | 5 | 1 | 3 | 1 | 4 | 3 |
| 1999 | 18 | 3 | 15 | 14 | 2 | 10 | 2 | 2 | 4 |

자료: 국세청,『국세통계연보』, 각연도.

## 6. 특별소비세 국세심사 사무처리: 심사청구

(단위: 건, 백만원)

| | 요처리건수 | | | 처리건수 | | | | 감세액 | 이월건수 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 계 | 전년이월 | 당년접수 | 계 | 각하 | 기각 | 경정 | | |
| 1977 | 4 | - | 4 | 2 | - | 2 | - | - | 2 |
| 1978 | 147 | 2 | 145 | 134 | 5 | 126 | 3 | 2 | 13 |
| 1979 | 43 | 13 | 30 | 40 | - | 35 | 5 | 71 | 3 |
| 1980 | 12 | 3 | 9 | 12 | 1 | 10 | 1 | 0 | - |
| 1981 | 18 | - | 18 | 12 | - | 12 | - | - | 6 |
| 1982 | 50 | 6 | 44 | 43 | 4 | 33 | 6 | 48 | 7 |
| 1983 | 56 | 7 | 49 | 54 | 6 | 46 | 2 | - | 2 |
| 1984 | 21 | 2 | 19 | 21 | 5 | 16 | - | - | - |
| 1985 | 18 | - | 18 | 18 | 3 | 15 | - | - | - |
| 1986 | 22 | - | 22 | 21 | 1 | 20 | - | - | 1 |
| 1987 | 9 | 1 | 8 | 9 | - | 9 | - | - | - |
| 1988 | 6 | - | 6 | 6 | - | 5 | 1 | 17 | - |
| 1989 | 14 | - | 14 | 14 | - | 11 | 3 | 20 | - |
| 1990 | 4 | - | 4 | 4 | 1 | 3 | - | - | - |
| 1991 | 12 | - | 12 | 12 | - | 11 | 1 | 39 | - |
| 1992 | 2 | - | 2 | 2 | - | 2 | - | - | - |
| 1993 | 9 | - | 9 | 9 | - | 9 | - | - | - |
| 1994 | 2 | - | 2 | 2 | - | 2 | - | - | - |
| 1995 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1996 | 3 | - | 3 | 2 | - | 2 | - | - | 1 |
| 1997 | 3 | 1 | 2 | 3 | - | 3 | - | - | - |
| 1998 | 16 | - | 16 | 16 | 1 | 14 | 1 | 23 | - |
| 1999 | 28 | - | 28 | 24 | - | 21 | 3 | 85 | 4 |

자료: 국세청,『국세통계연보』, 각 연도.

# 『재정포럼』 원고모집 안내

『재정포럼』은국책연구기관인 한국조세연구원이발간하는조세 · 재정 및관련분야전문월간지입니다. 『재정포럼』을‘ 열린토론의장 ’으로 가꾸어나가고자다양한계층의학문적 의견과정책요구를싣고자합니다. 조세나재정분야에관심이있으신 어느분이나참여하실수있습니다. 여러분들의많은투고를기대합니다.




## 다 음

**1. 원고 모집 분야**

**가. 현안분석 - 조세, 재정에 관한 주요 이슈나 현안에 대한 분석, 정책 제안 등을 내용으로 하며 분량은 A4 용지 15~20매 정도**

**나. 경제단상- 우리경제에대한생각을수필형식으로집필하는칼럼으로분량은A4 용지2매정도**

**2. 제출되는 원고는「재정포럼편집위원회」의 심의과정을 거치게 되며, 채택되는 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급합니다.**

**3. 원고는 항시 모집하고 있습니다.**

**4. 원고는‘ 한글 ’등의 File로 제출하시기 바랍니다(원고 출력물도 가능함).**

**5. 기타 관련사항은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다.**

138-774 서울 송파구 가락동 79-6 한국조세연구원 재정포럼담당자

**전 화:** XXXXXXXXX
**e-mail:** XXXXXXXXXX(XXXXXXXXXXXXX)
**팩 스:** XXXXXXXXX

KIPF 한국조세연구원

# 『재정연구』 원고모집 안내

## 전문 학술지의 새로운 지평을 열어 가고 있습니다.

한국조세연구원에서는
대학 및 관련기관의 전문가들과
한국조세연구원 연구진간의
개방적 · 경쟁적인 교류를 통해
학문발전과 정책개발이
고양될 수 있다고 보고 외부전문가들의
기고를 지원해 왔습니다.
다음과 같이 관련 전문가 여러분들의
우수한 논문을 적극 유치하고자 하오니
많은 투고를 기대합니다.




### 다 음

**1. 『재정연구』는 공공경제를 비롯한 경제학 관련 학술논문을 모집하고 있습니다.**
**2. 제출되는 논문에 대해서는 모든 전문 학술지가 요구하는 referee과정을 거치게 되며, 채택되는 원고에 대해서는 건당 200만원의 원고료를 지급합니다.**
**3. 재정연구에 투고하는 논문은 제목(국문, 영문), 저자명(국문, 영문, 한문), 본문, 국문초록(한글 400자 이내), 영문초록(영문 200단어 이내), 참고문헌으로 구성하여야 하며, 원고는 ' 한글 '등의 파일(불가피할 경우 원고출력분 3부)로 제출하여야 합니다.**
**4. 『재정연구』는 연속간행물로서 원고는 특정 마감일 없이 항시 모집하고 있습니다.**
**5. 투고 및 편집에 관련된 사항은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다.**

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6 한국조세연구원
홍범교 박사(『재정연구』 편집위원장)

**전 화: (02) 2186-2226**
**e-mail:** XXXXXXXXXXX
**팩 스: (02) 2186-2139**

KIPF 한국조세연구원