

# 한국세제사

제2편 주제별 역사와 평가

- 제1권 조세체계·소득과세 -

2012. 12

# 발간사

조세제도는 한 국가의 경제는 물론 정치·사회와 밀접한 관계를 가진다. 경제·정치·사회가 변화함에 따라 그에 맞춰 세제도 변화하며, 거꾸로 세제의 변화는 경제주체의 행태 변화를 통해 경제·정치·사회에 영향을 준다. 그러므로 조세제도가 우리나라의 경제·정치·사회의 변화에 어떻게 대응하여 왔고 어떤 결과를 가져왔는지를 정리·기록하고 평가하는 일은 조세제도의 현재를 평가하고 향후 발전방향을 모색하는 데 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 그러한 기록과 평가를 위해서 한국조세연구원은 2011년부터 2년에 걸쳐 한국세제사 편찬 사업을 수행하였다.

약 15년 전에도 유사한 작업을 수행하여 『한국의 조세정책 50년』이라는 제목의 보고서를 발간하였는데, 이번 사업에서는 단순히 이전의 것을 증보(update)하는 수준을 넘어 보다 발전된 형태의 세제사를 편찬하고자 하였다. 그래서 이전의 작업과는 몇 가지 관점에서 차이가 있다.

첫째, 대한민국 정부 수립 이후만을 대상으로 한 『한국의 조세정책 50년』과 다르게, 이번 사업에서는 연구대상 기간을 확대하였다. 『한국의 조세정책 50년』이 발간된 지 약 15년이 지났으므로 그 이후의 기간들을 포함시킨 것은 당연하지만, 그 외에도 시대를 거슬러 올라가 『한국의 조세정책 50년』에 포함되지 않았던 일제 강점기와 그 이전의 시대를 연구대상에 포함하였다. 일제 강점기 이전의 시대는 ‘근대 이전’이라고 명명하고 삼국시대 이래 우리나라의 대표적인 세제인 조·용·조의 발전과 그 외의 잡세에 대해 정리하였다.

둘째, 『한국의 조세정책 50년』이 재정학자들에 의해 작성된 것인 데 비해, 이번 사업에서는 재정학자와 경제사학자의 협력을 통해 보다 보편적인 관점에서 세제의 발전사를 정리하고자 노력하였다. 연구계획을 수립하는 과정에서 자문위원회에 경제사학자가 참여하여 보고서의 구성과 집필진의 선정 등에 대해 자문하였으며, 6개의 시대로 구분하여 작성한 연대사 중 앞부분 절반은 경제사학자가 작성하고 현대적인 세제의 발전과정을 정리한 뒷부분 절반은 재정학자가 작성하였다. 또한 연구과정에서 중간보고회와 최종보고서 평가과정을 통해 경제사학자와 재정학자가 상호 코멘트를 함으로써 한쪽으로 치우치지 않은 연구결과가 나오도록 하였다.

셋째, 연대사 외에 주제별 세제에 대해서는 소득세·법인세·소비세 등 세목별로 발전과정을 정리한 『한국의 조세정책 50년』과 달리, 이번 사업에서는 한국 세제의 발전과정에서 중대한

전환점이 되었거나 그에 준하는 중요한 영향을 미친 사건·사안을 선정하여 집중적으로 다루었다. 부가가치세제의 도입, 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 도입, 종합부동산세의 도입, 국세 행정의 관점에서는 국세청의 설립 등이 그러한 사안에 포함된다. 선정된 사건·사안에 대해서 정부의 문서와 각종 연구결과 등을 종합 정리함은 물론, 정책 담당자 및 정책 도입·변화 과정에서 중요한 역할을 하였던 연구자들에 대한 면담조사를 통해 기존의 문헌에 나타나지 않았던 생생하고 정확한 기록과 평가를 남기고자 노력하였다.

마지막으로 조세 관련 통계를 집대성하였다는 점도 이번 사업의 중요한 특징 중 하나이다. 국세청 설립 이전에 재무부 사세국에서 발간한 통계자료와 국세청에서 발간한 국세통계연보에 수록된 통계를 모두 종합하여 시계열로 통합 정리할 수 있는 것은 시계열로 모으고, 그렇게 할 수 없는 것은 별도의 항목으로 모아서 정리하였으며, 통계의 일관성 등의 관점에서 유의할 필요가 있는 부분에 대해서는 모두 주를 달아서 자료를 사용하는 자들이 목적에 맞게 사용할 수 있도록 정리하였다. 특히 인쇄된 자료만 있던 오래된 자료들을 엑셀파일로 만들고 목록과 색인을 정리하여 연구자들이 자료에 쉽게 접근할 수 있도록 하였다.

이번의 세제사 편찬 사업에는 상당히 많은 분들께서 사업의 취지에 공감하여 여러 가지로 도와 주시고 직접 집필에 참여하기도 하셨다. 본원에서는 안종석 선임연구위원과 박명호 연구위원이 편집위원으로서 본 사업의 진행과 사업 결과의 출판을 책임지고 정리하였다. 초기에 사업을 구상하고 제1편의 연구진을 구성하여 연구를 시작하는 과정에서는 본원의 부연구위원으로 있다가 중앙대학교로 자리를 옮긴 고선 교수도 상당한 기여를 하였다. 긴 시간 동안 많은 노력을 기울인 이분들께 감사의 말씀을 드린다.

사업의 초기부터 중간 중간에 중요한 의사결정 과정이 발생할 때마다 재정학 및 경제사 분야에서 오랫동안 연구를 수행하신 전문가 몇 분을 초청하여 사업의 내용과 추진방법 등에 대한 자문을 구하였으며, 연구자 추천을 받기도 하였다. 서강대학교 곽태원 명예교수, 조세심판원 김낙희 원장, 청주대학교 김성태 교수, 기획재정부 세제실 조세정책국 김형돈 국장, 성균관대학교 안종범 교수, 연세대학교 윤건영 교수, 서울대학교 이영훈 교수, 한국외국어대학교 최광 교수, 한국경제연구원 사회통합센터 현진권 소장께서 자문위원으로서 본 사업의 구상과 시작, 진행에 큰 도움을 주셨다.

자문위원들의 적극적인 도움에 깊은 감사의 말씀을 드린다.

본 사업의 수행 결과는 세 개의 편으로 구분하여 정리하였다. 제1편은 연대별 세제사로 고대 국가부터 최근까지의 세제 발전과정을 정리하였으며, 제2편은 주제별 역사와 평가로서 우리나라 세제의 발전 과정에서 주목할 만한 사건과 사안에 초점을 맞춰 집중적으로 조명하였다. 그리고 제3편은 통계로서 인쇄된 책자로 발간하지는 않고 CD에 담았다.

제1편은 ‘근대 이전’, ‘식민지기(1910~1945)’, ‘대한민국 초기(1945~1961)’, ‘경제개발기(1960~1970년대)’, ‘시장경제 전환기(1980~1990년대)’, ‘경제위기 이후(2000년대)’로 구분하여 여섯 명의 저자가 각각 한 부분씩 맡아 저술하였다. 제2편은 총 25개의 사건·사안에 대해 사건·사안별로 1~3명의 연구진이 참여하여 집필하였다. 제2편의 연구주제와 연구진은 한국재정학회·한국세무학회·한국세법학회·한국조세연구포럼 회원을 대상으로 공모하여 선정하였다. 제3편의 통계작업은 본원의 연구진이 작업을 수행하였다. 집필진의 숫자가 많아 여기서 일일이 다 언급하지 못하고 보고서 앞부분에 집필진 명단을 별도로 정리하였다.

이 자리를 빌어 한국조세연구원의 세제사 편찬 작업의 취지에 공감하고 참여하여 직접 집필을 한 전문가 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드린다. 길고 지루한 작업이었지만 본 작업 결과가 후학들의 연구와 앞으로의 조세정책 방향 설정에 중요한 영향을 줄 것으로 기대한다.

마지막으로 본 연구사업은 한국조세연구원의 사업으로 진행되었지만 각 연대별·주제별 역사의 기록과 평가는 그 부분을 집필한 집필자가 독립적으로 작성한 것이다. 그러므로 그 내용에 대한 책임도 각 부분의 집필을 담당한 집필자에게 있다고 할 수 있으며, 연구 내용이 한국조세연구원의 공식 입장을 대변하는 것은 아님을 분명히 밝힌다.

2012. 12

한국조세연구원  
원장 조원동

## 연구참여자

### 1 집필진

#### 제1편 연대별 세제사

- I. 서론: 한국의 세제(고대국가부터 2000년대까지) 개관  
안종석(한국조세연구원 선임연구위원)
- II. 근대 이전 우리나라의 세제  
조영준(서울대학교 규장각한국학연구원 HK연구교수)
- III. 식민지기(1905~1945년)의 세제  
박기주(성신여자대학교 교수)
- IV. 대한민국 초기(1945~1961년)의 세제  
최상오(서울대학교 연구교수)
- V. 경제개발기(1960~1970년대)의 세제  
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
- VI. 시장경제 전환기(1980~1990년대)의 세제  
이영(한양대학교 교수)
- VII. 경제위기 이후(2000년대)의 세제  
이철인(서울대학교 교수)

#### 제2편 주제별 역사와 평가

##### I. 조세체계

1. 조세부담과 조세구조의 변천  
안종석(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 목적세 제도의 운용  
박상원(한국외국어대학교 교수)

##### II. 소득세

1. 소득세제의 변천 및 주요 이슈  
전병목(한국조세연구원 연구위원)
2. 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입  
김완석(강남대학교 석좌교수)

3. 사업소득 과표 양성화를 위한 노력  
전병목(한국조세연구원 연구위원) · 정규언(고려대학교 교수)
4. 근로장려세제의 도입  
전영준(한양대학교 교수)

### III. 법인세

1. 법인세제의 변천 및 주요 이슈  
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)  
김학수(한국조세연구원 연구위원)
2. 1980년대 이후의 법인세율 인하 추이  
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)  
김학수(한국조세연구원 연구위원)
3. 국제조세 관련 법규의 변천 과정  
최용선(서울시립대학교 교수)

### IV. 부가가치세

1. 부가가치세제의 변천 및 주요 이슈  
홍범교(한국조세연구원 조세연구본부장)
2. 부가가치세제의 도입  
최기호(서울시립대학교 교수) · 정재현(동아대학교 교수) ·  
최보람(호서대학교 교수)
3. 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도  
김유찬(홍익대학교 교수)

### V. 개별소비세 · 에너지세

1. 개별소비세 · 에너지세제의 변천 및 주요 이슈  
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 소비세제도의 변천과정  
현진권(한국경제연구원 사회통합센터 소장) ·  
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
3. 1·2차 에너지세제 개편  
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
4. 1990년대 말의 주세분쟁: 한·EU 및 한·미 주세분쟁  
장근호(홍익대학교 교수)

## VI. 관세

1. 관세정책의 변천 및 주요 이슈  
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 우리나라 관세율 정책의 변천: 중심관세율 체제로의 전환  
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
3. GATT·WTO 체제하에서의 관세정책: GATT 가입과 UR 협상을 중심으로  
이명현(인천대학교 교수)

## VII. 지방세

1. 지방세의 변천 및 주요 이슈  
김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 지방자치제 도입과정에서 국세의 지방세 이양 및 그 후의 변화  
이영희(한국지방세연구원 수석연구위원)
3. 지방소비세·지방소득세 도입과 지방세체계 개편  
주만수(한양대학교 교수)·최병호(부산대학교 교수)

## VIII. 재산과세

1. 재산과세의 변천 및 주요 이슈  
김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 투기 억제 목적의 부동산세제  
김경환(서강대학교 교수)
3. 종합부동산세제의 도입 및 변천  
이진순(숭실대학교 교수)·김경표(원광대학교 교수)
4. 증여세 완전포괄주의 도입에 따른 상속세제도의 변천  
김진(동덕여자대학교 교수)

## IX. 조세지원제도

1. 조세지원제도의 변천 및 주요 이슈  
김학수(한국조세연구원 연구위원)
2. 비과세·감면 관리 및 통제제도  
김상현(서울대학교 교수)
3. 조세지출예산제도  
전병욱(서울시립대학교 교수)

## X. 국세행정

1. 국세행정의 변천 및 주요 이슈  
김재진(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 국세청의 출범  
이영환(계명대학교 교수)
3. 1999년 국세행정 조직의 개편  
정연식(계명대학교 교수)
4. 전자세정과 국세정보통합관리시스템  
김유찬(홍익대학교 교수) · 박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)
5. 납세자 권익보호 및 납세서비스 개선 노력  
박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)

## 2 편집위원

- |     |                |
|-----|----------------|
| 안종석 | 한국조세연구원 선임연구위원 |
| 박명호 | 한국조세연구원 연구위원   |

## 3 자문위원

- |     |                      |
|-----|----------------------|
| 곽태원 | 서강대학교 명예교수           |
| 김낙회 | 조세심판원 원장             |
| 김성태 | 청주대학교 교수             |
| 김형돈 | 기획재정부 조세정책관          |
| 안종범 | 성균관대학교 교수, 제19대 국회의원 |
| 윤건영 | 연세대학교 교수             |
| 이영훈 | 서울대학교 교수             |
| 최 광 | 한국외국어대학교 교수          |
| 현진권 | 한국경제연구원 사회통합센터 소장    |

## 일러두기

### 1. 전체 구성

- (1) 『한국세제사』는 총 세 편으로 기획되어 총 5권의 논문집과 1개의 CD로 구성되어 있습니다.
- (2) 제1편 연대별 세제사는 ‘서론’, ‘근대 이전’, ‘식민지기(1905~1945년)’, ‘대한민국 초기(1945~1961년)’, ‘경제개발기(1960~1970년대)’, ‘시장경제 전환기(1980~1990년대)’, ‘경제위기 이후(2000년대)’로 구성되어 있습니다.
- (3) 제2편 주제별 역사와 평가는 조세체계, 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세·에너지세, 관세, 지방세, 재산과세, 조세지원제도, 국세행정 총 10개 분야로 나누어 한국의 세제와 조세행정에 전환점이 된 주요 사건이나 이슈를 다루고 있습니다.
- (4) 제3편 조세관련 통계자료집은 CD에 수록되며 총괄, 징수, 종합소득세, 원천세, 양도소득세, 상속·증여세, 종합부동산세, 법인세, 부가가치세, 주세, 소비세, 국제조세, 세무조사, 기타 총 14개 분야로 구성되어 있습니다.

## 2. 자료집

- (1) 통계자료집은 1966년 국세청 개청 이후 국세청에서 정리·집계한 『국세통계연보』를 기초로 하여 『국세통계연보』에 수록된 통계자료를 2010년까지 정리하여 데이터를 시계열로 최대한 확장하였습니다(단, 일부 통계는 1966년 이전까지 수록연도를 확장하였으며, 시계열 제공이 어려운 통계는 연도별로 정리하였습니다).
- (2) 『국세통계연보』를 포함하여 이외의 모든 출처는 통계표의 주석(Note)에 명시하였습니다.
- (3) 조세체계의 변천 및 『국세통계연보』 구성 체계 변경, 데이터 이용 시 유의점을 주석으로 설명하였습니다.
- (4) 『국세통계연보』의 수치 등이 발간연도 이후에 업데이트된 경우 이를 반영하고 오류 사항을 정정하였습니다.
- (6) 중·장기 시계열 통계 데이터 제공 시 단위를 통일하고, 이에 대한 설명을 추가하였습니다.
- (7) CD에 수록된 통계자료는 목차(Contents)와 데이터(Data)를 담고 있으며, 목차(Contents)에는 분야별 파일명과 표 번호, 수록연도, 바로가기 기능이 있으며, 통계표는 Note(주석)와 데이터(Data)로 구성되어 있습니다.
- (8) 본 통계는 국세청의 현 분류체계 및 통계제공방식과 과거의 분류체계 및 통계 제공방식을 결합하여 통계의 시계열을 확장한 것으로서 이 과정 속에서 오류의 가능성이 있음을 밝히며, 한국조세연구원의 책임하에 있습니다.

# 목차

## ■ 제2편 제1권 조세체계 · 소득과세

<b>I 조세체계</b>	19
1. 조세부담과 조세구조의 변천	19
가. 서론	19
나. 조세부담률과 국민부담률	20
다. 국세·지방세 배분비율	31
라. 국세 세목 및 세수입 구조의 변천	36
마. 요약 및 평가	48
참고문헌	53
2. 목적세 제도의 운용	54
가. 서론: 목적세 개요	54
나. 세목별 운용 내용	56
다. 결론과 시사점	80
참고문헌	90
<b>II 소득세</b>	91
1. 소득세제의 변천 및 주요 이슈	91
가. 소득세제의 변천과정	91
나. 주요 이슈	99
참고문헌	101
2. 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입	102
가. 서론	102
나. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 도입 배경	103
다. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 추진 과정	105
라. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 구체적 내용	114
마. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 평가와 시사점	129
참고문헌	145

3. 사업소득 과표 양성화를 위한 노력	147
가. 서론	147
나. 사업소득 과표 양성화 정책의 배경	148
다. 사업소득 과표 양성화를 위한 주요 정책	154
라. 결론	194
참고문헌	198
4. 근로장려세제의 도입	200
가. 서론	200
나. 현행의 근로장려세제제도	201
다. 현행 근로장려세제 도입과정 및 쟁점사항	205
라. 제도도입 이후 제도의 변화	231
마. 제도에 대한 평가	233
바. 향후 정책과제	238
참고문헌	240

### Ⅲ 법인세 241

1. 법인세제의 변천 및 주요 이슈	241
가. 법인세제의 변천	241
나. 주요 이슈	247
2. 1980년대 이후의 법인세율 인하 추이	249
가. 서론	249
나. 정책의 배경	250
다. 정책 추진 과정	268
라. 정책의 세부 내용	283
마. 정책에 대한 평가와 시사점	299
참고문헌	305
3. 국제조세 관련 법규의 변천 과정	307
가. 서론	307
나. 외자도입 촉진을 위한 법률상의 국제조세법규	310
다. 세법상의 주요 국제조세법규	316
라. 「국제조세조정에 관한 법률」	328
마. 조세조약	341
바. 국가 간 조세협력 시행을 위한 법적 근거와 활동	344
사. 국제조세정책에 대한 평가와 시사점	348
참고문헌	355

## 표목차

〈표 I-1-1〉 조세부담률 및 국민부담률 변화추이	22
〈표 I-1-2〉 1970년대 이후 시기별 조세부담률 및 국민부담률 변화	28
〈표 I-1-3〉 시기별 조세부담 및 국민부담의 소득탄력성	31
〈표 I-1-4〉 지방자치제 변화 과정	33
〈표 I-1-5〉 국세·지방세의 배분비율 변화추이	35
〈표 I-1-6〉 세목의 변천과정(1949~1976)	38
〈표 I-1-7〉 세목의 변천과정(1977~2010)	39
〈표 I-1-8〉 세수입의 구성 변화(1949~2010)	42
〈표 I-1-9〉 세수입 구성의 시기별 변화	46
〈표 I-2-1〉 도입 당시의 방위세 과세표준과 세율	58
〈표 I-2-2〉 폐지 당시의 방위세	59
〈표 I-2-3〉 방위세 세입구조	60
〈표 I-2-4〉 교육세 신설에 대한 언론의 반응(1981.5.1. ~1981.12.6.)	63
〈표 I-2-5〉 교육세의 과세표준 및 세율의 변천	65
〈표 I-2-6〉 교육세 연혁	66
〈표 I-2-7〉 교육세 세수 추이	67
〈표 I-2-8〉 교육비특별회계 세입·세출 구성(당초 예산기준)	68
〈표 I-2-9〉 1994년 교통세 신설 내용	71
〈표 I-2-10〉 교통세(유류관련 특별소비세)의 법정 세율 변천	72
〈표 I-2-11〉 교통세 세수의 배분	73
〈표 I-2-12〉 교통세와 교통시설특별회계의 규모	74
〈표 I-2-13〉 교통시설특별회계에 전입되는 교통세의 배분 비율 추이	75
〈표 I-2-14〉 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천	78
〈표 I-2-15〉 농어촌특별세 추이	79
〈표 I-2-16〉 정부재정 및 GDP 대비 국방예산 비중	81
〈표 I-2-17〉 울곡사업을 통한 국방전력증강 추진 성과	81
〈표 I-2-18〉 교통시설 투자의 추이	83
〈표 I-2-19〉 교통관련 시설 비교	84
〈표 I-2-20〉 목적세 일몰 연장	89

〈표 II-1-1〉 1934년 제3종 소득세의 소득구간별 세율 비교	92
〈표 II-1-2〉 제3차 세제개정(1940)에 의한 소득세 세율 인상	93
〈표 II-1-3〉 1940년대 소득세 세율 변화	94
〈표 II-1-4〉 시장경제 전환기의 개인소득세제의 변화	98
〈표 II-2-1〉 긴급명령 작업 실무참여자 명단	107
〈표 II-2-2〉 금융실명제의 추진 과정	109
〈표 II-2-3〉 자금출처조사 면제 기준	116
〈표 II-2-4〉 과징금 징수를	117
〈표 II-2-5〉 장기채권 등에 대한 원천징수세율표	122
〈표 II-2-6〉 실명확인 및 실명전환 실적(전체)	130
〈표 II-2-7〉 부가가치세 과세표준 상승률(전년도 대비) 추이	133
〈표 II-2-8〉 연도별 종합소득세 신고현황	134
〈표 II-2-9〉 연도별 신용카드 이용실적	136
〈표 II-2-10〉 지급결제제도의 개선실적	137
〈표 II-3-1〉 사업소득자의 종합소득세 신고현황 추이	149
〈표 II-3-2〉 개인사업자의 세무조사 결과	152
〈표 II-3-3〉 신용카드 사용액 소득공제 기준금액 및 공제율 변천 추이	158
〈표 II-3-4〉 영수증 복권제 추첨대상 및 당첨금 규모	161
〈표 II-3-5〉 신용카드 매출전표(현금영수증) 발행금액 부가가치세 세액공제제도 변천	162
〈표 II-3-6〉 신용카드가맹점 가입대상 지정을 위한 사업규모 기준추이	163
〈표 II-3-7〉 현금영수증가맹점 가입대상 지정을 위한 사업규모 기준	164
〈표 II-3-8〉 신용카드 등 사용금액과 민간소비액 변화	166
〈표 II-3-9〉 전자세금계산서 의무발급대상자의 변화	169
〈표 II-3-10〉 전자세금계산서 전송기한의 변화	169
〈표 II-3-11〉 전자세금계산서 발급명세 미전송 가산세	170
〈표 II-3-12〉 사업소득신고자 중 복식부기의무자 비율	174
〈표 II-3-13〉 녹색신고법인 수의 추이	183
〈표 II-3-14〉 정규지출증빙 미수취 가산세 현황	185
〈표 II-3-15〉 세금포인트 활용 실적	187
〈표 II-3-16〉 매입자발행 세금계산서 발행 현황	189
〈표 II-3-17〉 성실납세방식 신고 현황	190

〈표 II-4-1〉 근로장려금 신청자격 요건	202
〈표 II-4-2〉 근로장려금 산식	204
〈표 II-4-3〉 종사상 지위별 소득자료 보유율	217
〈표 II-4-4〉 한국형 근로보전세제 도입 타당성 검토 모형 개요	218
〈표 II-4-5〉 EITC 최대적용소득과 1인당 GNI 비교(미국)	222
〈표 II-4-6〉 전국가구 소득계층별 분류	223
〈표 II-4-7〉 미국의 TANF와 기초생활보장제도 비교	227
〈표 II-4-8〉 공적부조를 위한 각국의 공식빈곤선 비교(연 4인가족 기준)	228
〈표 II-4-9〉 근로장려세제 도입안 비교	231
〈표 II-4-10〉 참여정부 도입 결정 및 입법 당시 근로장려세제 급여체계	232
〈표 II-4-11〉 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용 (2008년 세법개정)	232
〈표 II-4-12〉 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용 (2011년 세법개정)	233
〈표 II-4-13〉 급여구간별 근로장려금 수급 현황	234
〈표 II-4-14〉 총급여액 규모별 근로장려금 현황	235
〈표 II-4-15〉 총소득 구간별 근로장려금의 소득 증가효과	236
〈표 III-2-1〉 1980년대 주요 거시경제지표 추이	251
〈표 III-2-2〉 1980년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이	253
〈표 III-2-3〉 1980년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이	255
〈표 III-2-4〉 1990년대 주요 거시경제지표 추이	257
〈표 III-2-5〉 1990년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이	259
〈표 III-2-6〉 1990년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이	261
〈표 III-2-7〉 2000년대 주요 거시경제지표 추이	263
〈표 III-2-8〉 2000년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이	265
〈표 III-2-9〉 2000년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이	267
〈표 III-2-10〉 1980년대 법인세율의 변화: 일반법인의 경우	286
〈표 III-2-11〉 1990년대 법인세율의 변화	287
〈표 III-2-12〉 2000년대 법인세율의 변화	288
〈표 III-2-13〉 임시투자세액공제율의 변화	291
〈표 III-2-14〉 최저한세율의 변천	298
〈표 III-2-15〉 GDP 및 국세 대비 법인세수 비중 추이	301

## 그림목차

[그림 I-1-1] 조세부담률 변화추이(1953~2010)	23
[그림 I-1-2] 조세부담률 변화추이(1953~1980)	25
[그림 I-1-3] 조세부담률 변화추이(1981~2010)	25
[그림 I-1-4] 조세부담률과 국민부담률 변화추이(1972~2010)	26
[그림 I-1-5] 1인당 GDP와 조세부담률(1970~2010)	29
[그림 I-1-6] 1인당 GDP와 조세·국민부담률(1980~2010)	30
[그림 I-1-7] 세수입의 구성 변화(1949~2010)	41
[그림 I-1-8] 소득세와 법인세가 세수입에서 차지하는 비중 변화 (1949~2010)	45
[그림 I-2-1] 국세에서 목적세가 차지하는 비중	55
[그림 I-2-2] 방위세 세수와 총조세부담 대비 비중	61
[그림 I-2-3] 교육재정 흐름도	69
[그림 I-2-4] 1993년 말 교통 관련 특별회계의 개편	71
[그림 I-2-5] 교통세 세수추이와 증가율	73
[그림 I-2-6] 2006년까지의 농어촌특별세 예산 체계도	79
[그림 I-2-7] 2007년 이후의 농어촌특별세 재원 사용구조	80
[그림 I-2-8] 정부예산 대비 교육부 예산	82
[그림 I-2-9] 고등학교에서 고등교육기관으로의 진학률	82
[그림 I-2-10] 교원 1인당 학생 수	83
[그림 I-2-11] 연도별 도로현황	85
[그림 I-2-12] 국가 전체 예산 대비 농림예산	85
[그림 II-3-1] 과세자비율의 추이	150
[그림 II-3-2] 현금영수증제도의 개념도	159
[그림 II-4-1] 근로장려금 급여체계	204
[그림 II-4-2] 소득과 재산규모를 고려한 저소득층 규모	207
[그림 II-4-3] 기초수급자에 대한 EITC 적용 시	226
[그림 II-4-4] 기초수급자에 대한 EITC 적용 제외 시	226

[그림 II-4-5] 참여정부 최초 입법 및 시행 당시 급여체계 (아동 2인 이상 적용)	229
[그림 II-4-6] MB정부의 확대 개편에 따른 급여체계 (아동 1인 이상 적용, 2008년 세법개정)	232
[그림 III-2-1] 1980년 이후 우리나라 법인세 최고세율 (방위세 및 지방세 포함) 추이	300
[그림 III-2-2] GDP 및 국세 대비 법인세수 비중 추이	302
[그림 III-3-1] 조세지원 규정을 포함하는 외자도입 관련 법규의 변천	315



# I. 조세체계

## 1. 조세부담과 조세구조의 변천

### 가. 서론

우리나라의 조세부담률과 조세구조 변화 추이에 대한 연구는 상당히 많다. 그런데 대부분의 연구가 1980년대 이후의 모습을 파악하고 그로부터 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출하는 데 초점을 맞추고 있으며, 역사적인 관점에서 그 이전 시대를 포괄하여 조세부담률 및 조세구조가 어떻게 변화되었는지, 변화를 가져온 요인이 무엇이었는지를 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 1997년에 한국조세연구원에서 『한국의 조세정책 50년』이라는 정책의 조세정책사를 발간하였는데, 이 보고서의 제1권은 ‘조세정책의 평가’라는 부제를 달고, 광복 이후 우리나라의 조세정책을 시대별·세목별로 구분하여 변천과정을 살펴보고 평가한 논문들을 수록하였다. 시대별·세목별로 구분하다 보니 연구대상이 되는 시대 전체를 포괄하는 기간 동안의 조세부담 및 조세구조의 변화에 대한 연구는 이루어지지 않았다.

건국 이후의 조세부담률 및 조세체계의 변화를 조망한 연구가 많지 않은 이유 중의 하나로 일관된 통계자료를 입수하는 데 있어서의 어려움을 들 수 있을 것이다. 그동안 통계자료의 수집 및 분류 기준이 여러 차례 바뀌었고, 조세체계의 변화도 많아 1950년대부터 최근 자료까지 일관성 있게 정리된 자료를 찾는 데 어려움이 있다. 자료의 일관성을 확보하기 위해서는 연구자들이 연도별 자료를 하나하나 찾아서 확인하고, 필요한 수정·보완을 통해 일관성 있는 자료를 만들어야 하는데, 그것이 상당히 많은 시간이 걸리는 지루한 작업이어서 개별 연구자들이 쉽게 뛰어들기 어렵다. 이러한 문제를 인식하여 한국조세연구원에서는 2011~12년 두 해에 걸쳐서 『한국세제사』 작업을 추진하면서 별도의 통계작업반을 구성하여 국세청에서 발간한 『국세통계연보』와 이전에 재무부 사세국에서 발간한 『세무통계연보』를 중심으로

연도별로 발표된 조세통계자료를 시계열로 종합하여 통시성과 일관성을 갖춘 국세 통계자료를 만드는 작업을 수행하였다. 국가의 조세징수기관에서 매년 공식적으로 발표한 모든 조세통계자료를 종합하여 항목별로 구분한 후 각 항목에 대한 시계열 자료를 엑셀 파일로 정리한 것이다. 통계자료 자체가 끊긴 부분도 있고 오래 전 시기의 자료가 없는 부분도 있지만 각 항목별로 가능한 긴 시계열 자료를 확보하고자 노력하였다. 이렇게 작성한 자료를 한 장의 CD에 담아 자료가 필요한 연구자에게 배포할 예정이다.

본 연구는 이 자료를 활용하여 광복 이후 조세부담률 및 조세구조의 변화 추이와 특징을 살펴보고 평가한다. 먼저 ‘나’항에서는 조세부담률과 국민부담률의 변화과정을 검토하고, ‘다’항에서는 국세와 지방세의 배분에 대해 정리한다. 그다음에 ‘라’항과 ‘마’항에서는 국세 과세체계와 세수입 구조 대해 살펴보는데, ‘라’항에서 세목이 어떻게 변화되어 왔는지 먼저 검토하고 ‘마’항에서 통계자료를 통해 국세 수입의 구성이 어떻게 변화되었는지 살펴본다. 조세구조를 포괄적으로 살펴보기 위해서는 지방세도 포함해야 할 것이나 앞서 언급한 바와 같이 이번에 수행한 통계작업이 국세 부문에 국한되어 있어 부득이 지방세를 포함한 포괄적인 연구는 다음 기회로 미룰 수밖에 없었다.

검토 대상이 되는 시기는 광복 이후 현재까지이나 앞서 언급한 통계자료를 보면 조세부담률은 1953년부터, 조세구조에 관한 자료는 1949년부터 수록이 되어 있으므로 각각 그 연도부터 2010년까지를 대상으로 한다. 조세부담률 자료가 1953년부터 시작하는 것은 한국은행에서 공식적으로 국민소득 자료를 집계하여 발표하기 시작한 것이 1953년이기 때문이며, 세수입 구조에 관한 자료가 1949년부터 시작한 것은 일관성 있는 세목별 세수입 자료를 확보할 수 있는 것이 그때부터이기 때문이다.

## 나. 조세부담률과 국민부담률

### 1) 조세부담률 변화 추이

〈표 I-1-1〉과 [그림 I-1-1]에서는 1953년 이후 우리나라 조세부담률을 정리하였다. 조세부담률은 세수입을 GDP로 나눈 것으로서 조세부담률을 계산하기 위해서는 세수입 자료뿐만 아니라 일관성 있는 기준으로 추계된 GDP 자료가 필요하다.

우리나라는 매 5년마다 기준을 조정하여 GDP를 산정하고 있으며, <표 I-1-1>과 [그림 I-1-1]에서는 2005년 기준으로 산정한 GDP를 사용하였다. 그런데 1969년 이전에 대해서는 2005년 기준 GDP가 발표되지 않았고 가장 최신으로 업데이트된 것이 1975년 기준 GDP여서 부득이 1975년 기준 GDP와 2005년 기준 GDP가 모두 입수 가능한 연도의 두 가지 자료를 비교하여 1969년 이전의 2005년 기준 GDP를 추정하여 사용하였다. 즉, 1969년과 가장 가까운 1970년부터 1975년까지의 2005년 기준 GDP와 1975년 기준 GDP를 비교해 보면 1975년 기준 GDP는 2005년 기준 GDP에 비해 5% 정도 작은 것으로 나타나므로 1969년에도 일관성 있게 그 정도의 차이가 있을 것으로 가정하고 2005년 기준 GDP를 추정하고 그 추정치를 기준으로 조세부담률을 계산하였다.

1953년에 5.3%였던 우리나라의 조세부담률은 60년간 꾸준히 증가하여 2010년에는 19.3%로 3.64배가 되었다. 시기별로 구분해 보면, 전쟁 이후 우리나라 재정은 절대적인 적자 상태였으며 조세수입보다는 차관과 원조가 중요한 비중을 차지하였다. 1953년에는 재정세입에서 차관이 차지하는 비중이 40%를 넘었으며, 1955~1960년에는 원조가 40~50%를 차지하였다. 그러므로 1950년대의 조세정책의 가장 중요한 목표는 재정 자립을 위한 세수입 확보였다. 1960년대에는 여기에 경제개발 재원 마련을 위한 세수입 확보가 더해졌다. 1950년대에 정부는 세수입 확대를 위해 과세대상의 확대, 소비세 과세 강화 등 다양한 노력을 하였으나 단기적으로는 그다지 큰 성과를 거두지는 못하였다. 조세부담률의 연도별 변동이 심하여 1955년과 1959년, 그리고 1960년에는 11%를 넘었으나 그 외 연도에는 1954~1965년의 기간에 대체로 7~9% 수준에 머물렀다.

조세부담률은 1966년에 10.3%가 된 이후 확고하게 증가하는 추세를 보여 10년 후인 1976년에는 조세부담률이 16.1%가 되었다. 1966년은 국세청이 설립된 해이다. 국세청의 설립이 세수입 증대에 얼마나 기여하였는지를 정확하게 파악하기는 어렵지만 조세부담률 통계자료만으로 볼 때 세수입의 안정적 확보에 크게 기여하였다고 할 수 있을 것이다. 국세청 설립 이후의 전년 대비 조세수입 증가율을 보면 1966년 59.9%, 1967년 37.8%, 1968년 50.0%, 1969년 36.3%였다.

〈표 1-1-1〉 조세부담률 및 국민부담률 변화추이<sup>1)</sup>

(단위: %)

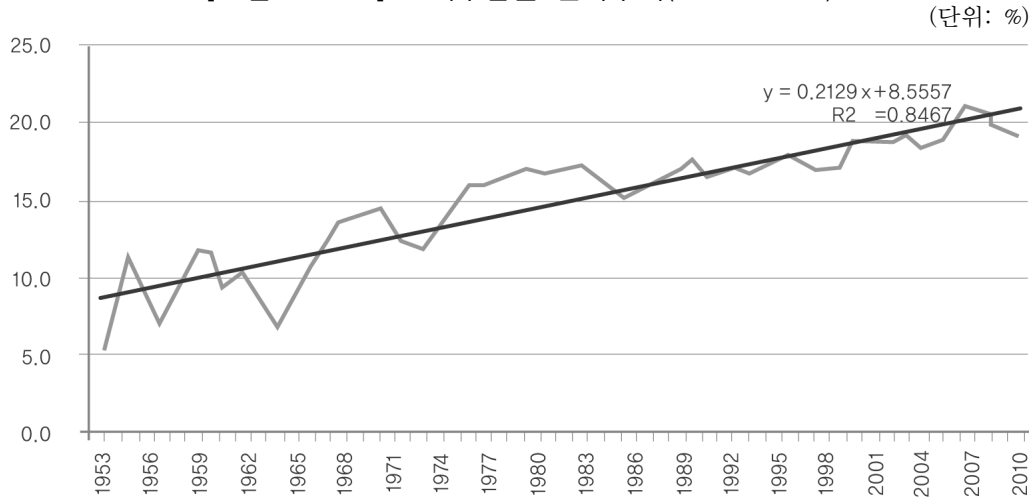
	조세부담률	국민부담률		조세부담률	국민부담률
1953	5.3	-	1982	16.8	17.0
1954	9.2	-	1983	17.2	17.4
1955	11.3	-	1984	16.2	16.4
1956 <sup>2)</sup>	-	-	1985	15.8	16.1
1957	7.1	-	1986	15.4	15.6
1958	8.6	-	1987	15.7	16.0
1959	11.7	-	1988	16.1	16.0
1960	11.6	-	1989	16.5	16.8
1961	9.3	-	1990	17.4	19.5
1962	10.2	-	1991	16.6	19.1
1963	8.2	-	1992	16.9	19.1
1964	6.8	-	1993	16.8	19.5
1965	8.3	-	1994	17.3	19.8
1966	10.3	-	1995	17.6	20.0
1967	11.6	-	1996	17.9	20.6
1968	13.4	-	1997	17.4	20.3
1969	14.0	-	1998	17.0	20.3
1970	14.3	-	1999	17.2	20.7
1971	14.4	-	2000	18.8	22.6
1972	12.3	12.5	2001	18.8	23.0
1973	11.9	12.0	2002	18.8	23.2
1974	13.0	13.2	2003	19.3	24.0
1975	14.8	14.9	2004	18.4	23.3
1976	16.1	16.2	2005	18.9	24.0
1977	16.0	16.2	2006	19.7	25.0
1978	16.4	16.6	2007	21.0	26.5
1979	16.7	17.0	2008	20.7	26.5
1980	16.8	17.1	2009	19.7	25.5
1981	16.6	16.8	2010	19.3	25.1

주: 1) GDP는 2005년을 기준년으로 산정한 수치를 사용하였으며, 2005년 기준 GDP가 발표되지 않은 1969년 이전의 GDP는 1970~1975년의 2005년 기준 GDP와 1975년 기준 GDP 평균 격차를 적용하여 1975년 기준 GDP를 2005년 기준 GDP로 환산하였음

2) 1956년 자료가 없는 이유: 정부수립 초기에는 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지였는데, 1954년에는 4월 1일부터 1955년 6월 30일까지로 확장·변경되었고, 1955년에는 다시 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지로 확장·변경되었는데, 이후에는 회계연도가 매년 1월 1일부터 12월 31일로 개정되고, 그러한 변화의 결과 1956년 자료가 존재하지 않게 됨

자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도; 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도; 한국은행, 『경제통계시스템』; 경제기획원, 『주요경제지표』, 1982, 1983

[그림 I -1-1] 조세부담률 변화추이(1953~2010)



주: 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함

1970년대 들어서는 1972~1974년에 조세부담률이 12% 내외로 낮았는데, 이 시기에 취해진 주요 조치를 보면 1960년대 말부터 1971년까지 부가가치세제 도입을 위한 준비조치로서 소비과세제도의 업종 분류를 축소하고 세율체계를 단순화하는 등 소비과세제도를 단순화하였으며, 1972년에는 8·3 긴급조치를 통해 산업 합리화를 위한 세제지원제도를 시행하였다. 이후 1974년에는 1·14 긴급조치를 통해 저소득자에 대한 세제지원을 강화하는 동시에 사치품 소비를 억제하기 위한 소비세제와 재산세제 개편이 있었다.

1976년에 조세부담률이 16.1%가 된 이후 계속 증가세를 보여 1979년에 16.7%가 되었으며, 그 후에는 상당 기간 동안 16%대 후반과 17%대 초반에서 왔다갔다 하였으며, 1980년대 초에는 15%대로 떨어지기도 하였다. 그러다 다시 증가세를 보인 것은 1990년대 후반부터였으며, 2000년에는 18.8%로 거의 19%에 육박하는 수준이 되었다.

1960년대와 1970년대의 지속적인 세부담 증가에도 불구하고 국가재정은 만성적인 적자 상태에 있었으며, 조세수입이 국가 재정에서 차지하는 비중은 70% 수준(1968년) 또는 그 이하였다. 1970년대에는 일부 예외적인 해도 있었지만 대체로 재정적자 규모가 GDP 대비 2~4% 수준이었으며, 1980년에도 GDP 대비 4.3%의 적자를 보였다. 이러한 상태에서 정권을 이어받은 전두환 정부 시절에는 1960~70년대의 고성장으로 인해 발생한 문제들을 극복하고 경제의 안정을 유지하면서 성장을

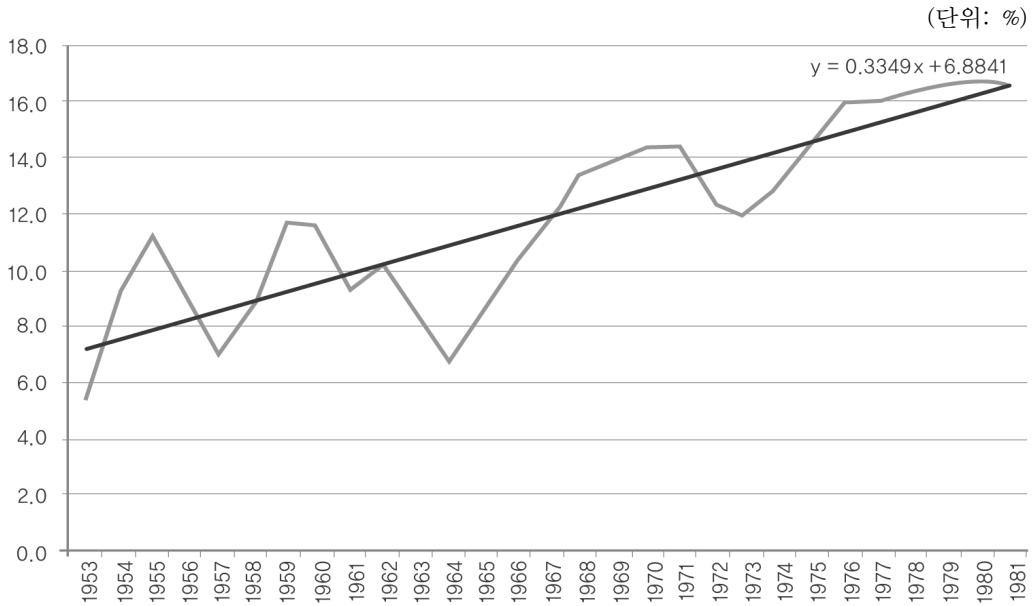
지속하는 데 경제정책의 초점이 맞춰졌다. 물가안정을 위해 세출 삭감·재정지출의 효율화 등 강력한 긴축을 추진하였으며, 이를 통해 재정건전성을 확보하고자 노력하였다. 조세정책에서는 정권 초기에 40%로 인상하였던 법인세율을 30%로 인하한 것과 1982년에 교육세제도를 도입한 것 외에 큰 변화가 없었으며, 조세부담률은 1985~1987년에 15%대로 낮아졌다. 조세부담률이 낮아졌음에도 불구하고 강력한 긴축정책과 1980년대 후반의 경기 호황으로 인해 재정건전성은 상당히 개선되어 1980년에 4.3% 적자였던 것이 1984년에는 1.2% 적자로 적자규모가 축소되고 1987년에는 1.2% 흑자로 전환되었다.

1980년대 말에는 그동안 억압되었던 민주화, 지방화 요구가 정책에 반영되었으며, 조세정책에서는 담배소비세제 도입 등 지방자치제에 대비한 지방세 체제 정비와 소득세제 단순화, 법인세 부담 완화, 관세 인하 등 세계화에 대응한 조세체계 정비가 진행되었다. 그리고 그동안 복지제도의 도입에 신경을 쓰기 시작하여 이전과 달리 형평성·공정성·균형발전이 1988년에 시작된 제6차 경제사회발전5개년 계획의 가장 중요한 키워드가 되었다. 조세부담률은 1988년 16.1%로 15%대를 유지하였던 직전 수년간보다 높아졌으며, 이후 소폭의 증가세를 지속하였으나 1990년대 초까지는 16%대를 유지하는 선에 그쳤다. 그리고, 뒤에서 좀 더 자세하게 설명하겠지만, 1988년 이후 국민연금의 도입으로 국민부담률과 조세부담률의 격차가 커지기 시작하였다. 그 후 1990년대와 2000년대에는 2007년에 21%가 될 때까지 조세부담률이 상승세를 지속하다가 2008년부터 하락하는 추세를 보였다.

[그림 I-1-1]을 보면 전체적으로 볼 때 1980년을 기준으로 그 이전과 이후에 조세부담률 변화 속도가 다른 것으로 보이므로 [그림 I-1-2]와 [그림 I-1-3]에서는 1980년 이전과 1981년 이후로 구분하여 연도별 조세부담률 변화 추이와 그에 따른 추세선을 그려보았다. 이 두 그림을 비교해 보면 1980년 이전에는 조세부담률이 평균적으로 매년 0.33%p 증가하였으며, 그 이후에는 매년 0.15%p 증가하여 증가폭이 1980년 이전의 절반에도 미치지 못하였다는 것을 알 수 있다. 앞의 [그림 I-1-1]에서 보면 1953~2010년 기간 동안 조세부담률은 평균적으로 매년 0.21%p씩 증가하였다. 1970년대까지는 연도별 변동 폭이 큰 가운데 전반적으로 빠른 증가세를 보인 반면 1980년대 이후에는 연도별 변동 폭과 연평균 증가율이 모두 줄어들어 안정적인 추세를 보여주었다. 특히 국세청이 설립된 1966년 이전에는 세부담의 연

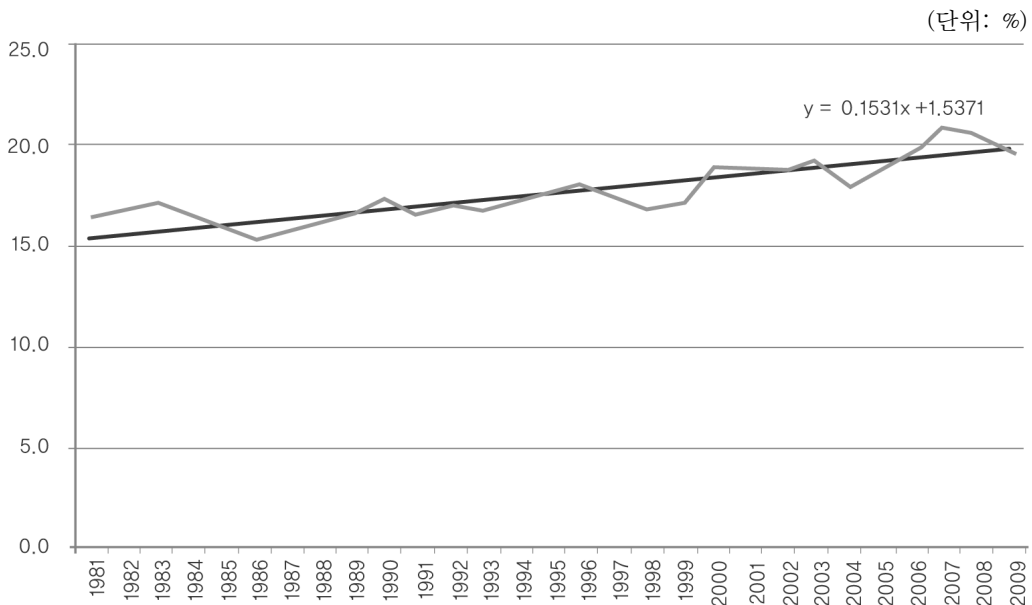
도별 변동 폭이 무척 컸으며, 그 이후에는 1970년대 초에 조세부담률이 2%p 이상 낮아진 것을 제외하고는 비교적 꾸준한 증가세를 보였다.

[그림 1-1-2] 조세부담률 변화추이(1953~1980)



주: 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함

[그림 1-1-3] 조세부담률 변화추이(1981~2010)

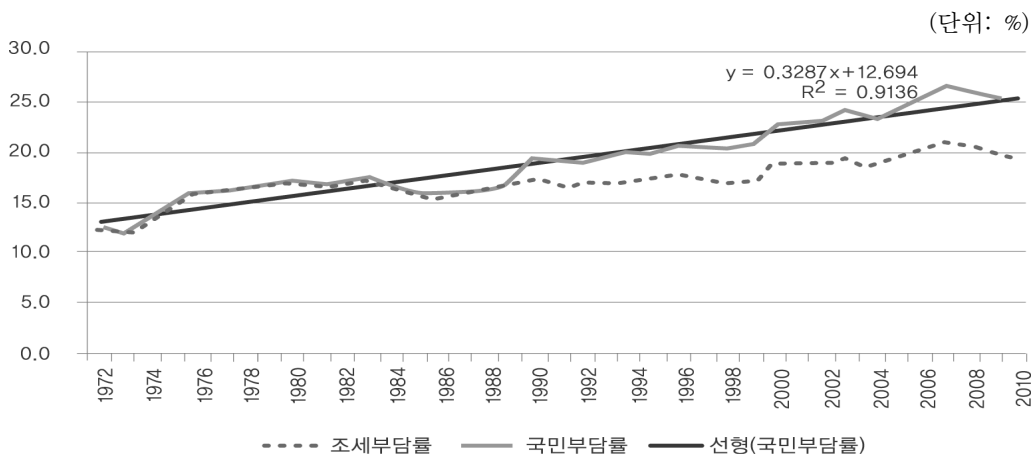


2) 국민부담률 변화 추이

1960년대에는 별도의 사회보험제도가 없어 국민부담률과 조세부담률이 일치하였으나 1972년에 건강보험제도가 도입되면서 국민부담률과 조세부담률에 차이가 발생하기 시작하였다. 그러나 그 규모는 크지 않았다. 1970년대와 1980년대 전반에 걸쳐 조세부담률과 국민부담률에 큰 차이가 없다가 1988년에 국민연금제도가 도입된 이후부터 양자간 격차가 발생하기 시작하였다. 이전에 0.3%p 이하였던 국민부담률과 조세부담률의 차이가 1990년에는 2.1%p가 되었으며, 10년 후인 2000년에는 3.8%, 또 10년 후인 2010년에는 5.7%로 매 10년마다 1.7~1.9%p씩 확대되었다(앞의 <표 I-1-1> 참조).

[그림 I-1-4]는 1972년 이후 국민부담률과 조세부담률의 변화추이를 그림으로 나타낸 것이다. 이 그림을 보면 조세부담률과 국민부담률 변화에 대해 한 가지 흥미로운 특징을 발견할 수 있는데, 1970년대와 1980년대 이후를 비교해 보면 1980년대 이후 조세부담률은 증가세가 크게 둔화되었지만 국민부담률은 1990년대 이후에도 이전의 조세부담률 증가세와 유사한 증가세를 유지하였다는 점이다. [그림 I-1-4]의 추세선 추정식을 보면 1972년 이후 2010년까지 국민부담률이 연평균 0.33%p 증가한 것으로 나타나는데, 이는 앞서 언급한 1950~70년대의 조세부담률 연평균 증가율과 같은 수준이다. 이는 1953년 이후 2010년까지 우리 국민이 부담하는 국민부담의 GDP 대비 비율이 시기별로 큰 차이 없이 매년 평균적으로 0.33%p씩 증가하였음을 의미하는 것이다.

[그림 I-1-4] 조세부담률과 국민부담률 변화추이(1972~2010)



1950년대와 1960년대에는 재정 자립을 위해 세부담 증대가 필요하였고, 1970년대에는 경제개발을 위해 세부담 증대가 필요하였으며, 1990년대 이후에는 복지의 확대가 국민부담의 증대를 이끈 주요 견인차였다. 예외적으로 1980년대는 경제개발을 위한 재정수요가 축소되면서 복지수요는 아직 증가되지 않아 국민부담이 비교적 낮은 수준으로 유지되면서도 재정건전성을 확보할 수 있었던 시기였다. 이 시기에 확보한 재정건전성은 후에 우리 경제에 큰 충격을 준 1990년대 말의 경제위기를 신속하게 극복하는 데 큰 힘이 되었다.

〈표 I-1-2〉에서는 1972년 이후 대통령 재임기간(5년)을 기준으로 시기를 구분하여 각 시기의 조세부담률과 국민부담률 평균치를 정리하였다. 정권이 바뀐 첫 해에는 이전 정권의 제도를 그대로 이어받을 수밖에 없으므로 각 정권의 두 번째 해부터 다음 정권의 첫해의 조세부담률과 국민부담률 평균치를 정리하였다. 시간이 지나면서 조세부담률과 국민부담률이 증가하는 것은 대부분의 정권에서 나타나는 일반적인 경향이지만, 변화 폭은 정권마다 차이가 있다. 특히 진보진영에서 집권한 김대중 정부와 노무현 정부에서 조세부담률이 각각 1.2%p씩 증가하고 국민부담률은 2.5%p와 2.4%p 증가하여 다른 정권에서의 변화를 압도하였다. 전두환 정부와 김영삼 정부에서는 조세부담률이 각각 0.4%p, 0.6%p 증가하였고 국민부담률은 각각 0.4%p, 1.4%p 증가하는 데 그쳤다. 노태우 정부에서는 조세부담률이 1.0%p 증가하여 진보진영에서 집권한 때보다는 낮으나 그 외의 경우에 비해서는 비교적 크게 증가하였으며, 특히 국민부담률은 2.8%p 증가하여 증가 폭이 다른 어느 시기보다 컸다. 이는 국민연금제도의 도입 등 복지제도의 도입이 이 시기에 시작되었기 때문인 것으로 판단된다.

1990년대 말부터 시작된 김대중 정부에서 노무현 정부까지의 국민부담 변화를 이전과 비교해 보면 그 차이가 더욱 분명하게 드러난다. 박정희 정부가 끝난 직후인 1980년의 조세부담률은 16.8%, 국민부담률은 17.1%였던 것이 김영삼 정부가 끝난 직후인 1998년에는 조세부담률과 국민부담률이 17.0%와 20.3%로 각각 0.2%p, 3.2%p 증가하는 데 그쳤지만 10년이 지난 2008년에는 조세부담률 20.7%, 국민부담률 26.5%로 각각 3.7%p, 6.2%p 증가하였다. 이와 같은 부담 증대에는 정부의 정책 외에도 외환위기 이후의 경제성장이 중요한 역할을 했을 것으로 보인다. 그 외에도 신용카드 사용 확대 등에 따른 과세표준의 확대, 외환위기 이후의 기업 재무

구조 개선에 따른 법인세 부담 증대 등이 중요한 역할을 하였을 것이다. 국민부담률의 경우 국민연금 등 기존 사회보험의 적용대상 확대와 새로운 제도의 도입에 따른 기여금 증대로 인하여 부담률이 증가되었다.

〈표 1-1-2〉 1970년대 이후 시기별 조세부담률 및 국민부담률 변화<sup>1)</sup>

(단위: %p)

연도	조세부담률(A)	국민부담률(B)	차이(B-A)
1972~1982	15.4	15.6	0.2
1983~1987 (전두환)	15.8 (0.4)	16.0 (0.4)	0.2
1988~1992 (노태우)	16.8 (1.0)	18.8 (2.8)	2.0
1993~1997 (김영삼)	17.4 (0.6)	20.2 (1.4)	2.8
1998~2002 (김대중)	18.6 (1.2)	22.7 (2.5)	4.1
2003~2007 (노무현)	19.8 (1.2)	25.1 (2.4)	5.3
2008~2010 (이명박)	19.5 (-0.3)	25.3 (0.2)	5.8

주: 1) 각 정권이 시작한 이후 두 번째 연도부터 다음 정권 첫해까지의 평균치이며, 괄호 안의 수치는 이전 정권 대비 변화폭을 나타냄

이와 같이 긴 시간 동안의 지속적인 부담 증대는 다른 한편으로 사회적 반발을 가져왔다. 특히 노무현 정부에서 추진한 부동산보유세제의 강화는 선거에서 중요한 쟁점이 되었고 새로운 정권이 들어선 2008년에는 헌법재판소의 판결을 반영하여 세부담을 크게 완화하게 되었다. 이러한 사회적 반발을 반영하여 2008년에 출범한 이명박 정부는 감세와 작은 정부를 주장하였으며, 조세부담률은 2008년의 20.7%에서 2009년 19.7%, 2010년 19.3%로 낮아졌고 그에 따라 국민부담률도 2008년 26.5%에서 2009년 25.5%, 2010년 25.1%로 낮아졌다.

### 3) 경제발전과 조세·국민부담률

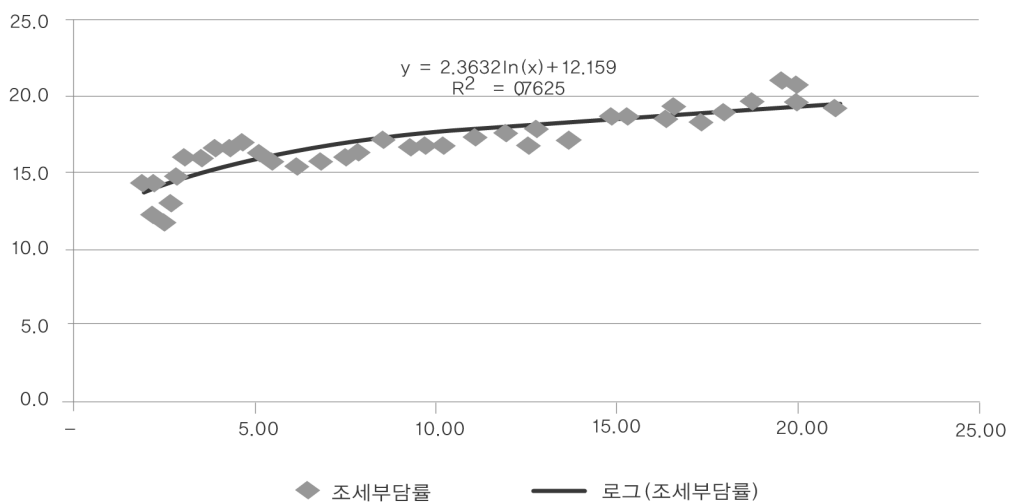
Wagner 법칙에 따르면 경제가 발전하면서 공공부문에 대한 수요가 많아지고 결과적으로 조세부담률이 증가하는 경향을 보인다. 소득이 증가하면서 교육, 공공질서, 사회복지 등 공공서비스에 대한 수요가 증가하기 때문이다. 그러므로 소득이 증가하면서 조세부담률과 국민부담률도 상승할 것으로 예상할 수 있다.

우리나라에서 소득이 증가하면서 조세부담률이 어떻게 변화되었는지를 그래프로

나타낸 것이 [그림 I-1-5]이다. 이 그림에서는 가로축에 1인당 GDP(실질가격)를 백만원 단위로 표시하였으며, 세로축에 조세부담률을 백분율(%)로 표시하였는데, 1인당 GDP와 조세부담률이 로그함수의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 국민소득 수준이 매우 낮은 상태에서는 소득이 증가함에 따라 조세부담률이 빠른 속도로 상승하다가 소득수준이 높아지면서 조세부담률 상승 속도가 완화됨을 의미한다.

김명숙(1994)에 따르면 한 국가의 조세부담률은 크게 담세능력(tax capacity) 요인과 공공선택 요인에 의해서 결정된다. 한 국가의 조세부담률이 담세능력의 제약을 받는 경우에는 담세능력에 의해 조세부담률이 결정되며, 그렇지 않은 경우에는 유권자, 정치가 및 관료, 이익단체 등의 상호작용에 의해 공공선택적으로 결정된다고 볼 수 있다. 예를 들면 저개발국가의 경우 담세능력이 작아 조세부담률이 주로 담세능력에 의해 결정되는 반면 소득수준이 높아지면서 담세능력이 커져 담세능력에 따른 제약이 약화되고 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 하게 된다. 우리나라는 국민소득이 500만원이 되기 이전, 시기적으로는 1970년대 말까지는 재정이 만성적인 적자상태였으며, 담세능력이 조세부담률을 결정했다고 할 수 있다.

[그림 I-1-5] 1인당 GDP와 조세부담률(1970~2010)

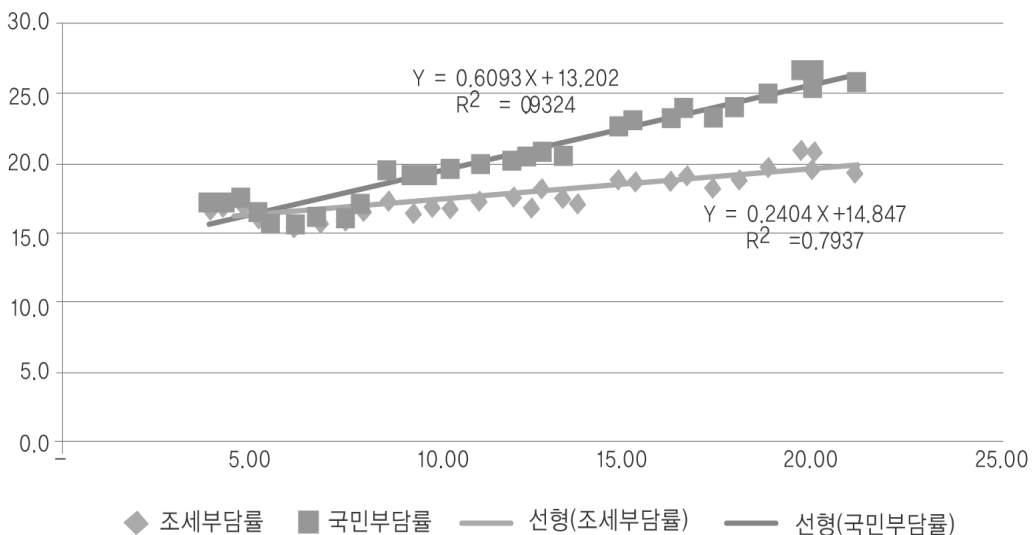


한편 1980년대 정치 민주화 이후 복지 등에 대한 사회적 요구를 반영하기 위해 조세부담률과 국민부담률을 증가시킨 노태우 정부 이후는 유권자의 선호와 정치가

및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 한 시기라고 할 수 있다. 1988년에 1인당 국민소득은 753만원(2005년 기준 실질가격)이었으며, 조세부담률과 국민부담률은 16% 수준이었다. 그 사이 즉, 1980년부터 1988년은 조세부담 결정요인이 담세능력에서 공공선택으로 이전되는 과도기로서 담세능력의 제약에서 어느 정도 벗어났으나 정치적 민주화가 진행되는 과정 중에 있어 유권자의 선호와 정치가의 영향력이 완전히 반영되지 못한 시기였다고 할 수 있다. 이 시기에는 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 관료의 영향력이 컸을 것으로 판단되며, 그 결과 강력한 긴축을 통한 재정건전성 확보가 가능하였을 것으로 보인다.

[그림 I -1-6]은 1980년 이후의 1인당 GDP와 조세부담률, 국민부담률의 관계를 정리한 것인데, 국민부담률이 조세부담률보다 1인당 GDP와 더욱 밀접한 관계를 가지는 것을 알 수 있다. 단순회귀분석 결과에 의하면 1인당 GDP가 100만원 증가하면 국민부담률은 0.61%p 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 조세부담률 변화 폭의 2.5배에 달하는 것이다. 이러한 차이는 주로 1980년대 말 이후의 국민부담률과 조세부담률 격차에 의해서 발생하는 것이다. 1인당 GDP 변화에 따른 조세부담률의 변화를 단순회귀분석을 통해서 보면 1인당 GDP가 100만원 증가할 때 조세부담률이 0.24%p 증가하는 것으로 나타난다.

[그림 I -1-6] 1인당 GDP와 조세·국민부담률(1980~2010)



〈표 I-1-3〉에서는 조세 및 국민부담의 소득탄력성을 시기별로 구분하여 추정 한 결과를 정리하였다. 먼저 세수입의 연도별 변동이 극심한 1950년대를 제외하고 1960년부터 2010년까지 전 기간에 걸친 조세수입의 변화를 GDP(명목가격) 변화에 회귀분석하여 탄력성을 구하였으며, 그 다음에는 1960~80년의 고도성장기와, 1981년 이후를 구분하여 탄력성을 추정하였다. 이 구분은 앞서 검토한 바와 같이 조세부담률의 변화 추이가 이 시기를 전후로 크게 달라지는 데 따른 것이다.

추정결과를 보면 전 기간에 걸친 조세수입의 소득탄력성은 1.0840으로 추정되었으며, 고도성장기인 1960~80년에 탄력성이 1.1326으로 1981년 이후의 1.0695보다 큰 것으로 나타났다. 그러나 국민부담의 탄력성을 보면 1981~2010년의 기간에 1.1585로 이전 기간의 세부담 탄력성보다 더 크다. 이는 공공재원이 절대적으로 부족하여 담세능력이 조세부담률을 결정하였던 시기보다 그 이후에 공공선택 요인에 의해 국민부담이 결정되는 시기에 국민이 납부하는 총공공부담의 GDP 탄력성이 더 높았음을 의미한다.

〈표 I-1-3〉 시기별 조세부담 및 국민부담의 소득탄력성

시기	세수입 탄력성 (t-값)	국민부담 탄력성 (t-값)
1960~2010	1.0840 (175,7263)	
1960~1980	1.1326 (51,7885)	
1981~2010	1.0695 (122,5135)	1.1585 (101,3691)

#### 다. 국세·지방세 배분비율

본항에서는 세수입의 국세·지방세 배분비율에 대해 살펴본다. 먼저 우리나라의 지방자치제 변화 과정을 간략하게 정리해 보면 〈표 I-1-4〉와 같다. 우리나라는 해방 이후 제정한 헌법에서 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하기 위하여 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치제를 천명하였다.<sup>1)</sup> 또한 1949년에 제정된 「지방자치법」에서는 지방자치단체장을 지방의회에서 선출하도록 하였으며, 1960년에는 광역자치단체장 직선제가

1) 헌법 제96조

도입되었다.<sup>2)</sup>

그러나 광역자치단체장 직선제가 도입된 지 1년도 채 못 되어 5·16 혁명이 발발하였고 혁명위원회에 의해 지방의회가 해산되었다. 혁명을 합리화하고 혁명 주도세력이 국가의 여론을 주도하기 위해서는 여러 가지 다양한 목소리를 내는 채널을 통제할 필요가 있었기 때문인 것으로 판단된다. 그 후 지방자치단체장 선출제도 임명제로 전환되었다. 그러므로 5·16 혁명 이후 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부에서 임명한 국가공무원이 관리하는 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있을 것이며, 1970년대에도 그러한 체제가 계속되었다.

1980년대에도 1970년대와 같은 체제가 지속되었으나 1980년대에는 변화의 움직임이 나타나기 시작했다는 점에서 차이가 있다. 정치적 격변기인 1980년에는 헌법을 개정하고 재정 자립도를 감안하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 한다고 규정함으로써 지방자치제의 재도입 의사를 표명하였으며, 그 후 지방의회 설치방안과 기타 지방자치제도 도입 관련 연구 및 논의가 구체적으로 진행되었다. 1988년에는 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 「지방자치법」 개정이 이루어졌다. 이 법에서는 시·군 및 자치구의 지방의회는 법 시행일로부터 1년 이내에 구성하고 시·도 의회는 시·군 및 자치구의 지방의회 구성일로부터 2년 이내에 구성한다고 일정을 밝힘으로써 지방자치제의 부활 의지를 명확히 하였다. 한편 지방자치단체장 선거와 관련해서는 선거일정을 법률로 정한다고 규정함으로써 구체적인 일정 제시를 뒤로 미루었다.

1988년의 「지방자치법」 개정으로 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 그 이후에도 지방자치제의 도입이 순탄한 것만은 아니었다. 지방의회 의원 선거는 두 차례의 시한 연장 후 3년 만에 실시되었으며, 지방자치단체장 선거는 그로부터 4년이 더 지난 1995년에 실시되었다.

이와 같은 지방자치제 변천과정은 크게 네 개의 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째는 지방자치제 도입 이후 1960년대 초에 지방의회가 폐지되고 지방자치단체장 직선제가 임명제로 전환될 때까지는 건국과 함께 지방자치제가 도입되었던 시기이며, 이후 1970년대까지는 지방자치제를 실시하지 않았고 실시할 계획도 없던 시기였

2) 지방자치제 발전 과정 및 의의에 대한 보다 자세한 내용은 안종석(2010) 참조

다. 이후 1980년대 초부터 지방자치제를 실시하겠다는 의지 표명과 함께 준비 작업이 시작되었으며, 1995년 지방자치단체장 민선과 함께 지방자치제가 실시되었다고 할 수 있다.

〈표 1-1-4〉 지방자치제 변화 과정

개정일	법률	주요내용
1949. 7. 4	지방자치법 제정	- 지방의회에서 지방자치단체장 선출
1956. 2. 13	동법 개정	- 시·읍·면장 직선제 도입
1958. 12. 26	동법 개정	- 시·읍·면장 임명제로 전환
1960. 11. 1	동법 개정	- 도지사, 서울특별시장 직선제 도입
1961. 5. 16	혁명위원회 포고	- 지방의회 해산
1961. 9. 1	지방자치에 관한 임시조치법 제정	- 기초자치단체장 임명제
1963. 12. 14	동법 개정	- 광역자치단체장 임명제로 전환
1980. 10. 27	동법 개정	- 지방의회는 재정 자립도를 감안하여 순차적으로 구성
1988. 4. 6	지방자치법 개정	- 지방의회 구성, 기타 지방자치 관련 규정 도입 - 자치단체장은 직선을 원칙으로 하되 직선 규정을 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
1991. 3~6	지방의원 선거	- 기초자치단체 3. 26, 광역자치단체 6. 20
1995. 6. 27	자치단체장 선거	- 지방자치단체장 선거

자료: 행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12.

법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)

안중석(2010)에서 재인용

이와 같은 시기 구분에 따라 국세와 지방세의 배분비율을 살펴보면 처음에 지방자치제가 도입된 시점에는 워낙 국가의 과세기반이 영세하여 대부분의 세수입이 국세였으며, 지방세 비중은 10%에도 미치지 못하는 수준이었다. 그러나 시간이 지나면서 지방세의 비중은 증가하는 경향을 보여주어 1953년에 6%였던 것이 1961년에는 9.1%가 되었으며, 시도지사의 직선제가 임명제로 전환된 1963년에는 17.1%까지 증가하였다. 이후 지방자치제가 폐지되고 지방세의 비중은 하락하여 1960년대 말부터 1970년대 초까지는 10% 미만으로 낮아졌다. 1970년대 들어서면서 지방세 비중이 증가하였지만 12%를 넘지 못하는 수준이었으며, 이후 1980년대 들어 지방자치제 도입에 대한 논의를 시작하면서도 지방세 비중에 큰 변화는 없었다.

그러다 1988년에 비교적 구체적인 지방자치제 도입방안과 일정이 제시되면서부

터 지방자치제에 대비한 과세체계 개편이 이루어지고 지방세 비중이 증가하기 시작하여 지방의회가 도입된 1991년에는 지방세 비중이 21%가 되었다. 담배소비세와 종합토지세제의 도입이 당시의 지방세 비중을 제고하는 중요한 요인이 되었다. 이후 지방자치단체장 직선 실시 과정에서는 국세·지방세 체계를 변동시키지 않고 이전의 제도를 그대로 유지하여 국세·지방세 배분비율이 크게 변화되지 않았으며, 오히려 재산과세 중심의 지방세 세수입 증가율이 국세에 미치지 못하여 지방세 비중이 다소 하락하는 경향을 보여 2001년에는 지방세 비중이 18.1%가 되었다. 2000년대 들어서는 지방교육세의 도입 등으로 인하여 지방세 비중이 다소 증가하여 22~23%가 되었으나 2006년 이후에는 21%대로 다시 하락하였다. 2005년에는 국세인 종합부동산세가 도입되고 지방세인 종합토지세가 폐지되었으며, 다른 재산과세의 세율과 과세표준이 조정되었다.

1960~1980년대에는 재정이 분권화되지 않고 중앙집권적으로 운영되었기 때문에 국세·지방세 배분비율이 중요한 경제적 의미를 갖지 않았다. 세입관리·행정의 관점에서 지방에서 집행하는 것이 유리하고 세원이 전국에 고루 분포되어 있는 세목을 중심으로 지방세가 최소화되었으며, 지방의 부족한 재원은 국가에서 지원하는 방식으로 지방재정이 운영되었으며, 그러한 방식의 세원배분이 큰 문제를 야기하지 않았다.

그러나 1990년을 전후로 지방자치제의 실시에 대한 준비를 하면서부터 세목이 지나치게 국세에 편중되었다는 판단을 하게 되었고, 일부 국세의 지방 이양을 통해 지방세 비중을 이전의 11~12% 수준에서 21% 수준으로 확대하였다. 그 이후에는 2010년까지 큰 제도의 변화 없이 지속되었다.

국세·지방세 배분과 관련하여 <표 I-1-5>에 나타난 세수입 배분비율 외에도 중요한 의미를 지니는 것이 과세권의 배분이다. 분권화된 재정운영의 장점을 최대화하려면 지방자치단체가 스스로 세율을 결정하여 주민들로부터 세금을 징수할 수 있는 과세권의 확보가 필요하다. 그러나 지역 간 지방세 제도의 차이가 너무 크면 또 다른 부작용이 나타나므로 지방의 과세권에 대해 어느 정도는 국가에서 통제를 하게 마련인데, 우리나라는 국가 차원에서 법에 표준세율을 규정하고, 법에 정해진 범위(대체로 표준세율의  $\pm 50\%$ ) 내에서 지방 조례를 통해 세율을 변경할 수 있도록 허용하는 탄력세율 제도를 운영하고 있다. 지방자치제 실시 이후 탄력세율 적용대상을 대폭 확대하여 탄력세율 적용이 큰 부작용을 유발할 것으로 보이지 않는 세목

에 대해 거의 대부분 탄력세율이 허용된다. 지방자치단체가 주어진 탄력세율 적용 권한을 최대한 활용하는 경우 세수입을 최대 30% 정도 확대하거나 축소할 수 있다. 그러나 실제로는 탄력세율제도가 활용된 사례가 매우 희박하며, 거의 대부분 표준세율이 그대로 적용되고 있다. 지방자치제가 실시된 이후 15년이 넘게 지났음에도 불구하고 지방자치단체의 이러한 태도에는 전혀 변화가 없다.

〈표 1-1-5〉 국세·지방세의 배분비율 변화추이

(단위: %)

	국세	지방세	계		국세	지방세	계
1949	89.6	10.4	100.0	1980	88.3	11.7	100.0
1950	-	-	-	1981	88.8	11.2	100.0
1951	95.7	4.3	100.0	1982	88.2	11.8	100.0
1952	95.4	4.6	100.0	1983	87.8	12.2	100.0
1953	94.0	6.0	100.0	1984	87.8	12.2	100.0
1954	90.7	9.3	100.0	1985	87.8	12.2	100.0
1955	89.7	10.3	100.0	1986	88.3	11.7	100.0
1956	-	-	-	1987	88.2	11.8	100.0
1957	91.9	8.1	100.0	1988	86.3	13.7	100.0
1958	91.0	9.0	100.0	1989	81.1	18.9	100.0
1959	91.6	8.4	100.0	1990	80.8	19.2	100.0
1960	92.2	7.8	100.0	1991	79.0	21.0	100.0
1961	90.8	9.2	100.0	1992	78.8	21.2	100.0
1962	86.2	13.8	100.0	1993	78.1	21.9	100.0
1963	82.9	17.1	100.0	1994	78.1	21.9	100.0
1964	82.6	17.4	100.0	1995	78.8	21.2	100.0
1965	83.7	16.3	100.0	1996	78.9	21.1	100.0
1966	85.5	14.5	100.0	1997	79.2	20.8	100.0
1967	90.8	9.2	100.0	1998	79.8	20.2	100.0
1968	91.6	8.4	100.0	1999	80.3	19.7	100.0
1969	91.5	8.5	100.0	2000	81.9	18.1	100.0
1970	91.7	8.3	100.0	2001	78.2	21.8	100.0
1971	91.9	8.1	100.0	2002	76.7	23.3	100.0
1972	91.1	8.9	100.0	2003	77.6	22.4	100.0
1973	88.6	11.4	100.0	2004	77.5	22.5	100.0
1974	89.4	10.6	100.0	2005	78.0	22.0	100.0
1975	89.8	10.2	100.0	2006	77.0	23.0	100.0
1976	90.5	9.5	100.0	2007	78.8	21.2	100.0
1977	88.6	11.4	100.0	2008	78.6	21.4	100.0
1978	89.2	10.8	100.0	2009	78.5	21.5	100.0
1979	88.8	11.2	100.0	2010	78.3	21.7	100.0

자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도; 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도;  
행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도

## 라. 국세 세목 및 세수입 구조의 변천

### 1) 국세 세목의 변천

〈표 I-1-6〉과 〈표 I-1-7〉에서는 새로운 세목의 도입과 기존 세목의 폐지, 그에 따른 국세 세목의 변화 과정을 정리하였다. 1949년 이후 매년 신설된 세목과 폐지된 세목을 표시하였으며, 그림에서 흐리게 표시된 부분은 해당 연도에 해당 세목의 세금이 부과되고 있었음을 의미한다. 예를 들면, 〈표 I-1-7〉에서 세 번째 세목으로 나타나 있는 토지초과이득세는 1991년에 도입되어 1998년 말에 폐지되었다. 연도 중간에 세목에 도입되거나 폐지되는 경우에는 그 해에는 세목이 존재하는 것으로 표시하였다.

세목의 변천 과정을 보면 1977년부터 시행된 부가가치세 도입 이후와 이전이 상당히 차이를 알 수 있다. 부가가치세제가 도입되기 이전에는 소득세와 법인세, 상속세, 증여세 외의 세목은 품목별 과세체계 또는 행위별 과세체계로서 개별 행위나 품목에 대해 세금이 부과되었으며, 끊임없이 새로운 세목이 도입되고 기존의 세목이 폐지되는 조정이 진행되었다. 품목, 행위별 과세가 되다 보니 세목 수가 많아져 1960년에는 21개의 세목이 있었다.

1950년대는 전쟁에 따른 임시적 과세제도 도입, 전후의 임시적 제도 폐지 및 세원 확대를 위한 새로운 세제 도입 등 과세제도 정비가 진행되었으며, 1960년대에는 소비과세체계 단순화 등 부가가치세제 도입을 위한 준비가 진행되었다. 세목별로 보면 조선행권세와 특별행위세가 1950년부터 폐지되고, 1951년부터는 지세와 청량음료세가 폐지되었으며, 1955년부터는 면허세가 지방세로 이양되고 직물세는 물품세에 통합하는 등 세목 통폐합을 통해 세목 수를 축소하려는 노력이 진행되었다. 한편 몇 가지 세목이 도입되기도 하였다. 1951년에는 지세의 시행이 정지되고 토지소득세가 도입되었다가 1961년에 지방세인 토지세에 통합되었다. 1954년에는 등록세를 도입하였는데, 등록세는 1977년부터 지방세가 되었다. 그 외에 1950년대 후반에 자산재평가세와 외환세, 교육세, 자동차세가 도입되었는데, 외환세는 도입된 지 3년 후, 교육세는 4년 후에 폐지되었고, 자동차세는 1962년부터 지방세로 이양되었다.

1960년대 들어서는 국세 세목을 지방세로 이양하는 일이 있었는데, 1961년에 토지소득세가 지방세인 토지세에 통합된 것 외에도 등록세, 유흥음식세, 마권세가 지방

세로 이양되었다. 1962년에 석유류세가 도입되었는데, 이것은 물품세로부터 분리된 것이다. 그 외에 세목의 변화가 아니어서 이 표에는 나타나지 않았지만 물품세, 영업세 등 소비과세의 과세업종·품목 구분 및 세율체계의 간소화가 1960년대 초에 진행되었다. 부동산 투기 억제는 1960년대부터 우리나라 조세제도에서 중요한 이슈가 되어 1968년에는 부동산 투기 억제세를 도입하였다. 이 세목은 1974년부터 폐지되었다. 증권거래세는 1963년에 도입된 후 1972년부터 폐지되었다가 1979년부터 다시 도입되어 오늘에 이르고 있다. 전화세는 1974년에 도입되었는데, 2002년부터 부가가치세에 포함되었다.

경제적 상황에 따라 계속 새로운 세목을 도입하고 오래 되지 않아 폐지하는 데서 벗어나 장기적인 관점에서 대대적인 세목 개편을 하여 현대적인 세목체계를 형성하게 된 것은 1977년부터이다. 1977년 7월 1일부터 시행된 부가가치세와 특별소비세 도입에 따라 물품세, 통행세 등 개별적으로 부과되던 세목이 폐지되었으며, 꼭 필요한 개별 세목은 특별소비세에 포함시켰다.

부가가치세 도입 이후의 세목체계 개편은 몇 가지 특징으로 설명할 수 있는데, 첫째는 세목체계 간소화이다. 세목체계가 많이 변하지는 않았지만 자산재평가세의 폐지, 부당이득세의 폐지, 방위세 폐지, 전화세의 폐지(부가가치세에 통합)가 이에 해당된다.

두 번째 특징은 목적세의 적극적 활용을 들 수 있다. 1975년에 방위세가 도입되어 1976년부터 1990년까지 매년 세수입에서 12.8~16.5%를 차지하여 중요한 역할을 하였으며, 1958년에 도입되어 1961년에 폐지된 교육세가 1982년에 다시 도입되었다. 방위세와 교육세는 다양한 세목에 부가하여 과세되는 부가세(piggy-back) 형식으로 세수입은 각각 국방과 지방교육에 사용되었다. 1994년에는 교통세와 농어촌특별세가 도입되었다. 이와 같은 목적세의 적극적인 활용은 다른 국가와 비교해 볼 때 매우 특이한 현상이라고 할 수 있다. 우리나라 목적세의 시효라고 할 수 있는 1950년대 말의 교육세는 공공재원이 절대적으로 부족한 상황에서 초등교육의 보급을 확대하는 데 목적이 있었으며, 1970년대 후반의 방위세는 당시의 정치적 상황을 고려하여 나온 정책으로 판단된다. 그러나 1980년대 이후에도 목적세 제도가 적극적으로 활용되어 목적세 수입의 비중이 가장 컸던 1999년에는 목적세가 국세 세수입의 19.3%까지 차지하게 된 데는 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체 간 재정조정제도가 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

〈표 1-1-6〉 세목의 변경과정(1949~1976)

	1949	1950	1951~1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963~1967	1968~1971	1972	1973	1974	1975	1976	
소득세																			
법인세																			
지세									(토지수득세로 인해 시행정지)										
상속세																			
증여세																			
조선은행권세																			
토지수득세			(폐지)									(토지세에 통합)							
등록세																			
자산재평가세																			
부동산투기억제세																			
외환세																			
자동차세																			
주세																			
청량음료세																			
면허세																			
직물세																			
물품세																			
통행세																			
입장세																			
전기가스세																			
영업세																			
유흥음식세																			
마관세																			
석유류세																			
증권거래세																			
전화세																			
특별항우세																			
인지수입																			
관세 및 톤세																			
전매익금																			
방안세																			
교육세																			

(폐지)

〈표 I -1-7〉 세목의 변천과정(1977~2010)

	1977	1978	1979~1981	1982~1989	1990	1991	1991~1993	1994~1998	1999	2000	2001	2002~2004	2005~2007	2008~
소득세														
법인세														
토지초과이득세								(폐지)						
상속세														
증여세														
등록세														
자산재평가세														
부당이득세											(폐지)			(폐지)
주세														
물품세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
통행세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
입장세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
전기가스세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
영업세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
석유류세							(부가가치세, 특별소비세 도입에 따라 폐지)							
증권거래세														
전화세												(부가가치세에 통합)		
부가가치세														
특별소비세 <sup>1)</sup>														
인지수입(인지세)														
관세(및 통세)														
전매익금								(지방세인 담배소비세로 전환)						
방위세								(폐지)						
교육세														
교통세 <sup>2)</sup>														
농어촌특별세														
종합부동산세														

주: 1) 2008년부터 개별소비세로 명칭 변경

2) 2007년부터 교통·에너지·환경세로 명칭 변경

1972년 8·3 조치 이후 1973년부터 1982년까지는 중앙정부가 지방자치단체와 교육자치단체에 배분하는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 규모를 매년 국가 예산 배분과정을 통해서 정해왔다. 그러나 1983년부터는 내국세 수입의 일정률(1983년 지방교부세 교부율 13.27%)을 지방교부세로 지방자치단체에 배분하도록 되었으며, 지방교육재정교부금의 경우에도 마찬가지이다. 이러한 상황에서 정부가 특정 부문의 지출 증대를 위해 보통세 수입을 증대시키면 자동적으로 지방으로 배분되는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 규모가 늘어나게 된다. 그러나 내국세에 포함되지 않는 목적세를 증가시키면 지방에 배분되는 부분을 증가시키는 부수적인 효과 없이 세수입 증대를 모두 중앙정부의 의도대로 사용할 수 있게 된다.

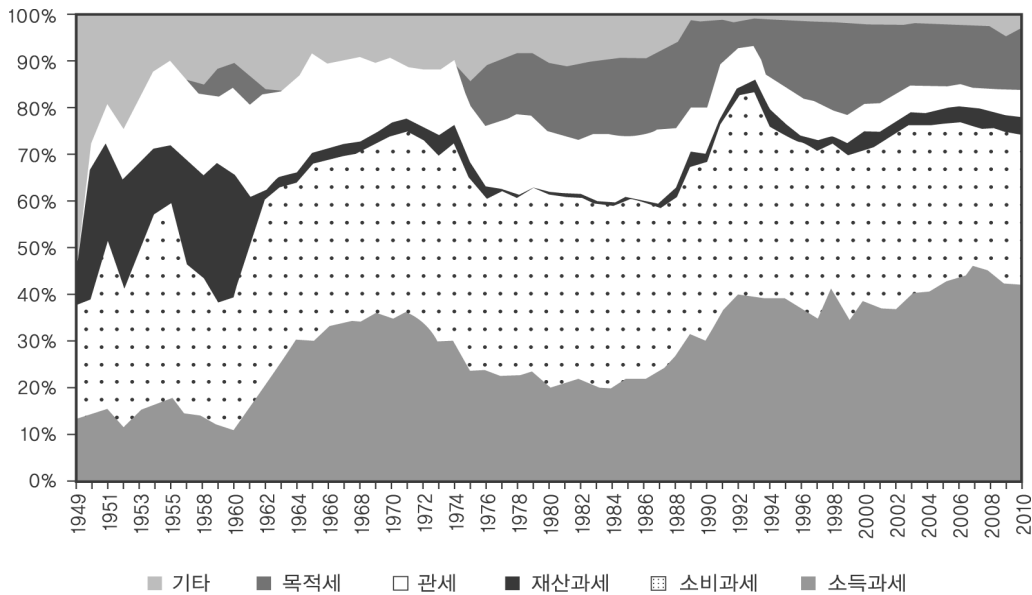
세 번째 특징은 부동산 투기 억제를 위한 노력이 세목의 도입 및 폐지 과정에서도 드러난다는 점이다. 1960년대 말에도 부동산투기억제세를 도입하였다가 1974년에 폐지하였지만 1991년에는 다시 부동산 투기 억제를 위해 토지초과이득세를 도입하였으며, 2005년에는 종합부동산세를 도입하였다. 토지초과이득세와 종합부동산세는 부동산 투기를 억제하겠다는 정부의 강한 의지를 보여준 것이나 둘 다 헌법재판소에 제소되었다는 특징을 가지고 있다. 토지초과이득세는 헌법재판소의 위헌 판결에 따라 폐지되었으며, 종합부동산세도 헌법재판소의 판결을 반영하여 2008년 이후 세부담이 크게 축소되었다.

## 2) 국세 수입의 세목별 구성 변화

[그림 I-1-7]과 <표 I-1-8>에서는 세목별 세수입 구성을 정리하였다. [그림 I-1-7]에서는 세목을 소득과세와 소비과세, 재산과세, 관세, 그리고 목적세로 구분하였으며, 1950년대에 정부 수입에서 중요한 비중을 차지하였던 전매익금은 '기타'로 분류하였다. 그리고 <표 I-1-8>에서는 소득과세를 소득세와 법인세로 구분하고 소비과세는 부가가치세와 주세, 그 외 개별 품목별 과세로 구분하였다. 재산과세는 증권거래세·외환세, 부동산과세, 상속·증여세, 자동차세로 구분하였다. 증권거래세·외환세를 재산과세로 볼 것인지에 대해서는 반론의 여지가 있으나 현재 OECD의 분류상 우리나라의 증권거래세가 재산과세에 포함되어 있어 그렇게 분류하였다. 관세는 이전에 있던 톤세를 포함한다. 톤세는 외국에서 입항하는 선박에 대하여 그 등록 톤수에 따라 부과하는 조세를 말한다. 전매수입을 세수입에 포함시

켜야 하는지에 대해서도 논란의 여지가 있으나 본 연구에서 사용한 정부의 통계자료에서 국세수입에 전매익금을 포함시키고 있으며, 앞서 검토한 조세부담률 자료도 전매익금을 포함하여 계산한 것이므로 여기서도 전매익금을 기타 조세수입으로 간주하였다. 나중에 전매익금은 담배소비세로 전환되어 지방세가 되었다.

[그림 1-1-9] 세수입의 구성 변화(1949~2010)



세목별 세수입을 시기별로 보면 전반적으로 우리나라 조세수입에서 가장 중요한 역할을 한 것은 소비과세였다. 1950년대에는 소비과세의 비중이 40%를 초과한 연도도 있으나 대체로 25~35% 수준으로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 1960년대에는 35% 수준으로 대체로 안정적인 추세를 보여주었다. 1970년대 들어서는 소비과세의 비중이 지속적으로 증가하는 추세를 보여서 부가가치세를 도입하기 직전인 1974년과 1975년에는 소비과세의 비중이 40%를 넘었다. 1976년에는 소비과세 비중이 36.8%로 전년도에 비해 약 4%p 하락하였는데, 이는 1976년에 세수입의 12.8%를 차지하게 된 방위세의 영향 때문인 것으로 보인다. 이후 소비과세의 비중은 다시 증가하여 부가가치세를 도입한 1977년에는 39.2%가 되었으며, 이후 38~41%를 유지하다가 1980년대 말에 소득과세의 비중이 크게 상승하면서 소비과세의 비중이 35% 이하로 하락하였다. 1990년대 들어서는 소비과세의 비중이 다시 상승

하여 1994년에는 43.5%로 최고치를 기록하였으며, 그 후에는 소비과세 비중이 감소하는 추세를 보여주었다. 2000~2004년에는 35% 내외의 비중을 보여주기도 하였으나 최근에는 32% 수준이 되었다. 1994년 이후의 소비과세 비중 감소는 석유류 관련 과세가 목적세인 교통·에너지·환경세(도입 당시에는 교통세)로 분리된 데 영향을 받은 것으로 보인다. <표 I-1-8>과 [그림 I-1-8]에서는 목적세는 별도의 항목으로 구분하였다. 교통·에너지·환경세는 처음 도입된 1994년에 5.2%를 차지하다가 점차 증가하여 1998~2002년에는 9~11%의 비중을 차지하였다. 이후 다소 하락하는 추세를 보였으나 2010년에도 7.9%를 차지하였고, 이를 더하면 2010년의 세수입에서 소비과세가 차지하는 비중은 40%가 된다.

〈표 I-1-8〉 세수입의 구성 변화(1949~2010)

(단위: %)

	1949	1950	1955	1960	1965	1970	1975
소득과세	13.6	14.5	18.0	11.3	30.0	35.0	24.0
소득세	12.4	8.3	13.4	7.8	20.0	23.1	14.3
법인세	1.2	6.3	4.7	3.5	9.9	11.8	9.8
소비과세	24.0	24.3	41.6	27.7	37.6	38.8	40.9
재산과세	3.7	27.9	12.1	26.5	2.5	3.1	3.3
관세	4.9	5.8	18.6	18.9	22.1	14.0	13.0
목적세	0.0	0.0	0.0	5.3	0.0	0.0	4.5
기타	53.7	27.4	9.6	10.2	7.9	9.2	14.3
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
소득과세	20.1	22.1	30.0	39.8	38.7	42.7	42.0
소득세	11.4	12.5	17.6	24.3	18.8	19.3	21.1
법인세	8.7	9.6	12.4	15.6	19.8	23.4	21.0
소비과세	41.3	38.3	37.8	34.9	31.9	33.8	32.1
재산과세	0.2	0.5	1.9	2.8	4.0	3.3	3.8
관세	13.2	13.2	10.3	8.3	6.2	5.0	6.0
목적세	14.7	16.7	18.4	14.2	17.2	13.1	13.2
기타	10.4	9.2	1.5	1.5	2.0	2.1	2.8

자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도  
국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

소비과세 외의 세목은 시기에 따라 그 중요성이 달라지는데, 1950년대에는 재산과세와 전매수입을 중심으로 하는 기타 수입의 비중이 컸고, 1960년대에는 소득과

세와 관세가 중요한 역할을 하였다. 소득과세는 1960년대 이후 시기별로 부침은 있으나 대체로 소비과세 다음으로 중요한 역할을 하였고 최근 수년간은 소비과세의 수입을 증가하게 되었다. 목적세는 1950년대에도 교육세가 도입된 적이 있으나, 1975년에 방위세가 도입된 이후 세수입에서 중요한 비중을 차지하기 시작하였으며, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세 등 목적세가 계속 신설되어 1999년에는 목적세가 세수입의 19.3%를 차지하게 되었다. 2010년에는 목적세의 비중이 13.2%였다.

1960년대 이후에는 재산과세의 비중이 아주 낮은 데 비해 1950년대에는 재산과세가 차지하는 비중이 대체로 20% 이상이었다. 이와 같이 1950년대에 재산과세의 비중이 큰 이유는 지세와 토지소득세의 세수입이 중요한 비중을 차지하였으며, 1958~60년에는 외환세 수입도 상당히 큰 비중을 차지하였기 때문이다. 외환세 수입의 비중은 1958년에 8.5%, 1959년에 19.4%, 1960년에 18.5%였다. 1960년대 이후 토지소득세가 토지세로 변경되었다가 지방세로 전환되었으며 외환세가 폐지되어 재산과세의 비중은 크게 축소되어 1960년대 전반에 걸쳐 2~3% 수준을 유지하였으며, 1970년대 후반에는 0.5% 미만으로 낮아졌다. 이후 증권거래세가 도입되면서 다시 재산과세의 비중이 상승하여 1990년대에는 2~3% 수준이 되었고, 최근에는 3.5%를 넘었다.

1950년대의 소득과세 비중은 최대 18%(1955년) 최저 11.6%(1952년)로 현대적인 세수입구조의 관점에서 볼 때 매우 낮은 수준이었다. 이는 조세행정의 발전 수준이 매우 낮아 세원을 파악하기 어려운 소득과세보다는 세원이 비교적 명확하게 드러나는 소비과세, 토지에 대한 과세, 관세에 주로 의존하였기 때문인 것으로 판단된다. 이후 1960년대 들어서는 대부분의 재산과세가 지방세로 이전되어 재산과세의 비중이 크게 줄어들었고 그 대신 소득과세의 비중이 빠른 속도로 상승하여 1961년에 16.2%이던 것이 1969년에는 36.1%가 되었다.

1970년대 들어서는 소득과세의 비중이 하락하고 소비과세 비중이 증가하는 경향을 보였다. 소득과세의 비중은 1970년 35%에서 1975년 24%가 되었고 같은 기간에 소비과세의 비중은 1970년 38.8%에서 1974년 42%로 사상 최고치를 기록하였고 1975년에는 40.9%가 되었다. 이와 같은 변화는 석유류세 수입과 영업세 수입의 변화에 큰 영향을 받은 것으로 보인다. 석유류세 수입이 국세 수입에서 차지하는 비

중은 1969년에 5.2%였던 것이 1974년에는 11.3%가 되었다. 경제 발전에 따른 석유류 수입 증대와 제1차 석유파동에 따른 석유가격 급등에 대응하여 정부는 1974년에 1·14조치를 통해 석유류세 세율체계를 종가세에서 종량세로 변경하면서 세율을 대폭 인상하였다. 이후 종량세 제도가 유지되면서 가격 인상이 세수입에 제대로 반영되지 않아 세수입에서 석유류세 수입이 차지하는 비중은 감소하는 경향을 보여주었다. 부가가치세제가 도입되기 직전인 1976년의 석유류세 수입이 세수입에서 차지하는 비중은 6.8%였다. 영업세의 비중은 1968년 8.3%에서 1974년 10.6%가 되었고, 이듬해인 1975년에는 14.2%로 증가하였다.

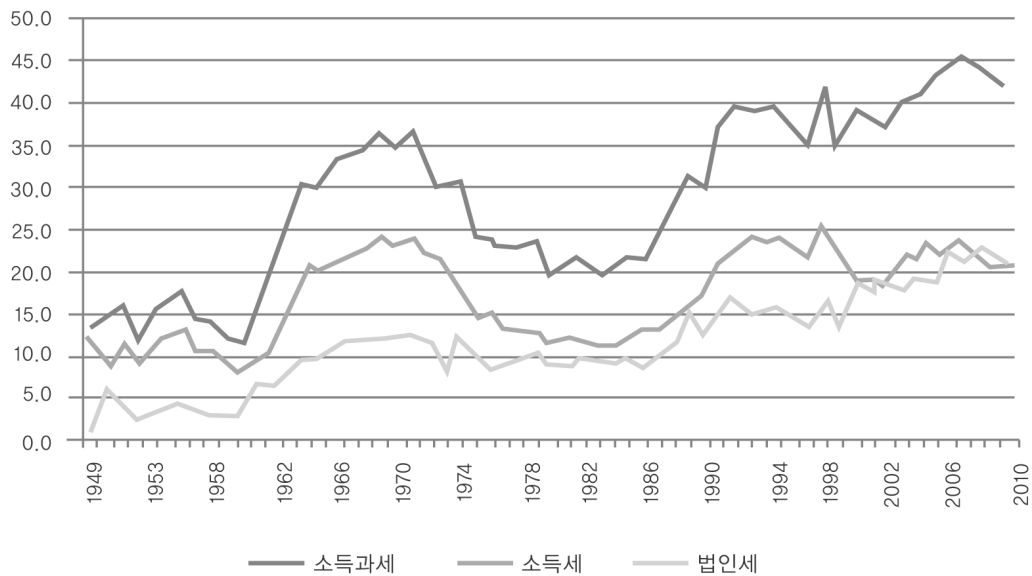
1975년에 방위세가 도입되고 이듬해인 1976년부터 세수입에서 13~15%의 비중을 차지하게 되었다. 그럼에도 불구하고 소비과세의 비중은 크게 하락하지 않았다. 한편 소득과세의 비중은 1974년의 30.4%에서 1976년 23.8%, 1977년 22.7%로 하락하였으며, 1984년에는 20.1%로 경제발전 초기인 1962년과 유사한 수준이 되었다. 1984년에는 방위세가 13.6%, 1982년에 새로 도입된 교육세가 2.6%로 목적세가 차지하는 비중이 전체적으로 16.2%에 달했다. 1984년을 저점으로 소득과세의 비중은 빠른 속도로 상승을 계속하여 1990년대 후반에는 35~40% 수준으로 회복하였고, 2007년에는 46%까지 상승하였다. 이후 다소 하락하는 추세를 보여 2010년에는 42%가 되었다.

[그림 I-1-8]은 소득과세를 개인소득세와 법인에 대한 과세로 구분하여 그 추세를 보여주는데, 1960년대 초까지는 법인에 대한 세금이 개인에 대한 세금의 절반 수준에도 미치지 못하였으나 법인소득에 대한 세금이 개인에 대한 소득세보다 빠른 속도로 증가하여 1970년 무렵에는 법인세가 개인소득세의 절반 수준에 도달하였으며, 1980년 무렵에는 75% 수준이 되었고, 2000년대 들어서는 법인세 수입이 개인소득세 수입을 능가하게 되었다.

목적세의 활용은 우리나라 세제의 중요한 특징 중의 하나이다. 앞에서 언급한 바와 같이 1970년대 후반에 방위세를 도입한 이후 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세가 연이어 도입되어 목적세 수입이 2000년대 초반까지 꾸준히 국세 수입의 15% 정도를 차지해 왔으며, 1993년에는 19.3%로 최고치를 기록하였다. 최근에는 목적세 수입의 비중이 줄어들어 2005년과 2010년에는 13% 수준이 되었다. 목적세는 특정 분야의 예산소요가 발생하는 경우 이를 위해 새로운 세목이 도입되거

나 기존 세목으로부터 전환되었다. 또한 도입 당시에는 일정기간 한시적으로 운용한다고 하였다가 일몰시한이 되면 연장하거나 영구화되는 모습을 보여주었다.<sup>3)</sup>

[그림 1-1-10] 소득세와 법인세가 세수입에서 차지하는 비중 변화(1949~2010)



목적세는 조세정책의 관점에서 지출 분야가 부과대상 세원과의 연계성이 약하여 목적세 부과근거가 부족하다는 점, 세제를 복잡하게 만든다는 점, 부가세 형식이기 때문에 본세 세액의 변화에 따라 목적세 수입도 자동적으로 변화된다는 점 등의 이유로 비판을 받았으며, 예산운용 측면에서는 재정운용의 유연성을 저해한다는 비판을 받았다. 이러한 이유들로 인해 목적세를 폐지하고 본세에 통합하려는 시도가 여러 차례 있었으나 그때마다 이해 당사자들의 강력한 반대로 인해 무산되었다. 1998년에도 그러한 시도가 한 번 있었으나 성사되지 않았고, 2008년에도 이명박 정부는 취임 직후 교통·에너지·환경세와 교육세, 농어촌특별세를 2010년부터 본세에 통합한다는 안을 발표하였고 실제 폐지 법안이 국회에 제출되기도 하였으나 야당과 이해 당사자의 반대로 국회에서 통과되지 않았다.

관세는 전후 개발이 본격화된 1950년대 후반부터 세수입에서 차지하는 비중이

3) 박상원(2012)

15%를 초과하여 세수입에서 차지하는 비중이 소득과세보다 컸으며, 1960년대 초에는 20%를 넘었다. 이후 소득과세의 비중이 증가하면서 관세의 비중이 지속적으로 하락하는 경향을 보여주었다. 그래도 1980년대까지는 10% 이상의 비중을 보여주었는데, 최근에는 5% 내외가 되었다.

〈표 I-1-9〉에서는 소득과세, 소비과세, 재산과세, 관세, 목적세로 구분하여 각각의 비중을 시기별로 구분하여 각 시기별 평균치를 정리하였다. 앞서 조세부담률 및 국민부담률의 변화과정을 시기별로 구분해 보면 1960년대에는 재정 자립을 위한 세수 확대가 조세정책의 가장 중요한 목표였으며, 1970년대에는 재정 자립 외에도 경제발전을 위한 재원조달이 중요한 목표가 되었다. 1980년대에는 조세부담률 증가 속도를 늦추면서 지출의 억제를 통해 재정건전화를 추구하고, 정치민주화가 진행된 이후 1980년대 말부터는 사회복지 지출 확대를 위해 조세 및 국민부담률을 증대시켰다. 이러한 시기 구분에 입각하여 세목별 세수입 분포가 어떻게 변화되었는지를 〈표 I-1-9〉를 통해서 보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 앞서 조세부담률 분석과 일관성을 유지하기 위하여 1980년대 이후는 정권의 변화에 따라 5년을 기준으로 시기를 구분하였다.

〈표 I-1-9〉 세수입 구성의 시기별 변화

(단위: %)

	1949~ 1960	1961~ 1972	1973~ 1982	1983~ 1987 (전두환)	1988~ 1992 (노태우)	1993~ 1997 (김영삼)	1998~ 2002 (김대중)	2003~ 2007 (노무현)	2008~ 2010 (이명박)
소득과세	14.3	30.2	24.6	22.9	35.5	38.7	37.6	43.7	42.2
소득세	10.7	19.8	14.7	13.1	20.5	23.4	19.2	21.5	21.0
법인세	3.6	10.3	9.8	9.9	15.0	15.3	18.5	22.2	21.2
소비과세	31.3	36.4	39.5	36.7	39.8	34.6	34.8	32.5	32.3
재산과세	20.0	3.3	1.6	0.9	2.4	2.3	3.0	3.3	3.7
관세	13.7	18.1	13.9	14.4	9.6	7.5	6.2	5.1	5.8
목적세	1.2	0.6	9.9	16.7	11.5	15.6	16.2	13.1	12.4
기타	19.5	11.5	10.6	8.5	1.3	1.5	2.1	2.2	3.7

주: 1983년 이후 시기 구분은 대통령의 집권기간을 의미하며, 세목별 세수입 구성은 해당 대통령의 집권 후 두 번째 해부터 다음 대통령 집권 후 첫 번째 해까지를 평균하였음  
 자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도  
 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

첫째, 경제발전에 초점을 맞춘 1960년대와 1970년대, 그리고 그 정책을 거의 그대로 이어받은 1980년대 전반기에는 소득과세의 비중이 다른 시기에 비해 상당히 낮았다. 박정희 정부 후반기인 1973~1982년에는 소득과세의 비중이 24.6%, 전두환 정부(1983~1988년)에는 소득과세의 비중이 22.9%로 30.2~43.7%인 다른 시기에 비해 상당히 낮았다. 소득세와 법인세로 구분해 보면 두 세목의 비중이 모두 다른 시기에 비해 많이 낮았다. 이는 경제개발을 위한 공공재원을 마련함에 있어 소득세나 법인세보다는 소비과세를 통한 자원 확보에 주력하였음을 보여주는 것이다.

둘째, 조세부담률이 크게 증가한 시기에 어떤 세목을 중심으로 세수입이 증가하였는지는 정권에 따라 차이가 있다. 노태우 정부(1988~1992년)와 노무현 정부(2003~2007년)에서는 소득과세의 비중이 이전 5년 평균치에 비해 10.6%p 증가하였으며, 이를 소득세와 법인세로 구분해 보면 소득세가 7.4%p, 법인세가 5.1%p 증가하였다. 이는 소득세와 법인세의 비중이 각각 50% 이상씩 증가하였음을 의미하는 것이다. 반면 방위세가 폐지됨에 따라 목적세의 비중이 크게 축소되었고, 관세율 인하로 인해 관세 수입의 비중도 이전 5년 평균치인 14.4%에서 9.6%로 축소되었다. 노무현 정부(2003~2008년)에서도 소득과세의 비중이 크게 확대되었다. 이전 5년 평균 소득과세 비중이 37.6%인 데 비해 노무현 정부에서는 소득과세의 비중이 평균 43.7%로 6.1%p 증가하여 사상 최고치를 기록하였으며, 소득세와 법인세로 구분해 보면 소득세는 2.3%p 증가한 데 비해 법인세가 3.7%p 증가하여 법인세가 많이 증가하였다.

한편 김대중 정부(1998~2002년)에서는 이전 5년 평균치와 비교해 볼 때 세목별 세수입 비중에 큰 변화가 발생하지 않아 대체로 모든 세목에서 고루 세수입이 증가한 것으로 판단된다. 그 중에서 눈에 띄는 내용을 보면 법인세의 비중이 3.2%p 증가하였는데, 이는 외환위기 이후 법인의 재무구조 개선에 따른 과세표준 확대에 기인하는 것으로 판단된다. 또한 목적세의 비중이 다소 증가하였는데, 이는 교통세의 비중이 9~11%로 이전기의 6~8%에 비해 높았던 데 기인하는 것으로 보인다.

세 번째 특징은 시기별로 차이는 있지만 장기적으로 볼 때 경제가 발전하면서 소득과세의 비중이 증가하고 소비과세의 비중이 감소하는 추세를 보여주었다는 점이다. 소득과세의 비중은 1950년대의 14.3%에서 최근에는 42.2%가 되었으며, 소비과세의 비중은 5년 평균치가 거의 40%에 육박하는 수준까지 증가하였으나 이후 감

소하여 최근에는 32.3%가 되었다. 소득과세 중에서는 소득세의 비중이 1960년대에 19.8%, 가장 최근에 21%로 큰 변화를 보이지 않은 데 비해 법인세의 비중은 10% 미만에서 21%를 넘는 수준으로 크게 증가하였다.

마지막으로 시기별로 차이는 있지만 1970년대 후반에 방위세가 도입된 이후 목적세 제도가 적극적으로 활용되었는데, 2000년대 들어서는 그 비중이 감소되는 경향을 보여주었다. 박정희 정부에 이은 전두환 정부에서는 이전 정부의 조세정책을 거의 그대로 유지하면서 교육세라는 목적세를 새로 신설하여 목적세의 비중이 더욱 증가되었다. 전두환 정부 시절의 목적세 수입이 국세 수입에서 차지하는 비중은 평균 16.7%였다. 이후 방위세가 폐지되면서 목적세 비중이 잠시 하락하였으나 곧 교육세가 방위세 세원을 흡수하고, 교통·에너지·환경세와 농어촌특별세가 도입되면서 목적세의 비중은 다시 증가되어 김영삼 정부에서는 15.6%, 김대중 정부에서는 16.2%가 되었다. 그러나 그 후 목적세의 문제점이 지적되고 목적세를 폐지하려는 노력이 계속되었으며, 이해당사자들의 반발로 인해 폐지되는 데까지는 가지 못하였으나 세수입의 비중은 노무현 정부 13.1%, 이명박 정부 12.4%로 낮아졌다.

## 마. 요약 및 평가

본절에서는 1950년대 이후 우리나라의 조세부담률 및 국민부담률 변화, 국세·지방세 배분비율의 변화, 국세 세목의 변천, 국세 수입의 세목별 구성 변화에 대해 검토하였다.

조세부담률과 국민부담률의 변화를 보면 1950년대 이후 1970년대까지는 사회보험제도가 없거나 역할이 미미하여 조세부담률과 국민부담률이 일치하거나 큰 차이가 없었다. 이 시기에는 국민의 부담이 연평균 0.3%p씩 증가하였으며, 재정 자립과 경제발전을 위한 투자가 조세부담률의 증가를 이끈 원동력이었다고 할 수 있다. 그러다 1980년대 이후에는 조세부담률의 증가속도가 상당히 늦추어져 연평균 조세부담률 증가 폭이 1970년대 이전의 절반 수준에 그쳤다. 한편 국민연금제도가 도입된 1980년대 후반부터 빠른 속도로 증가하여 증가속도가 1980년대 이전의 조세부담률 증가속도와 거의 유사한 수준이었다. 2010년의 조세부담률은 19.3%, 국민부담률은 25.1%였다.

조세부담률과 국민부담률은 그 국가의 경제발전 정도뿐만 아니라 정치·사회적

성향과 제도적 발전, 지정학적인 위치 등을 포괄적으로 반영하는 것이다. 그러므로 그동안의 우리나라 조세부담률과 국민부담률 발전 과정에 대해 어떤 하나의 기준으로 평가하거나 문제점을 지적하는 것은 가능하지도 않으며, 바람직하지도 않다. 그러므로 여기서는 그러한 평가보다는 다른 국가와 비교하여 어떤 수준인가를 살펴보는 수준에서 그치고자 한다.

조세부담률과 국민부담률의 수준을 국제적으로 비교하는 방법은 여러 가지가 있으며, 다양한 연구결과가 있지만 그 중 비교적 다양한 변수를 고려하여 포괄적으로 비교한 것으로 한국조세연구원(2012)의 패널 회귀분석을 통한 ITC 분석을 들 수 있다. 이 연구에서는 OECD 국가의 1965~2010년 자료를 사용하여 조세부담률과 국민부담률 결정함수를 추정하고 그 추정 결과에 따른 조세·국민부담률 추정치와 실제치를 비교하여 우리나라의 조세·국민부담률이 경제적 환경이 유사한 다른 국가에 비해 어느 정도 수준인지 평가하였다. 조세·국민부담률 결정요인으로는 경제변수로 1인당 GDP, 농림어업 비중, 제조업 및 건설업 비중, 서비스업 비중, 대외개방도, 지하경제 비중을 사용하였으며, 인구관련 변수로는 총인구, 노인부양률, 유년부양률, 자영업자 비중을 사용하였다. 그리고 재정관련 변수로는 재정규모, 재정수지, 복지지출규모, 연방제 국가 여부를 포함시켰다. 추정결과를 보면 조세부담률은 1980년대 중반 이전까지는 실적치가 추정치를 상회하였지만 이후 지속적으로 낮아져 2010년(2008~2012년)에는 ITC 지수가 95가 되었다. 국민부담률은 모든 연도에서 ITC 지수가 81~92 수준에 그쳤는데, 2010년(2008~2012년)에는 88이다.

이러한 국제비교 결과와 그동안의 조세·국민부담률 변화과정 등을 종합하여 조심스럽게 판단해 보자면 우리나라의 조세부담률은 복지를 제외한 재정수요를 어느 정도 충족시킬 수 있는 수준은 되는 것으로 판단된다. 1950년대의 재정 자립, 1970년대의 경제발전, 1970년대 후반의 방위비, 1980년대 이후의 교육비 증대, 1990년대 이후의 교통시설 개선 등 시기별로 재정 수입을 증대시킨 요인들이 있었는데, 2012년 12월의 대통령 선거를 앞두고는 복지재정 수요가 다른 모든 요인을 압도하고 있다. 조세부담률이 경제환경이 유사한 다른 국가들과 큰 차이를 보이지 않는 데 비해 사회보험을 포함한 국민부담률은 비교적 낮은 수준이라는 실증분석 결과도 그러한 사회적 변화와 일관성을 가지는 것이라고 할 수 있다.

국세·지방세 배분비율의 변화를 보면 분권화가 되지 않았던 1960년대와 1970년

대에는 지방세의 비중이 10% 수준을 크게 벗어나지 않았다. 그러나 1980년대 말에 지방자치제를 도입해야 한다는 사회적 요구를 받아들이고 그에 대한 준비를 하는 과정에서 상당한 수준의 국세를 지방세로 이양하여 지방세 비중이 20%를 약간 상회하는 수준이 되었다. 그러나 그 이후에는 큰 변화가 없어서 지방자치단체장을 주민 직선으로 선출하기 시작한 이후 15년이 지난 2010년에도 8 : 2의 국세·지방세 배분비율이 유지되었다.

이에 대해서는 두 가지 중요한 비판이 제기된다. 첫째, 재정 분권화의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 지방자치단체가 어느 정도의 재정 자율성을 확보해야 하는데, 지출의 절반 이상을 지방자치단체가 담당하는 상황에서 20%의 지방세 배분 비율은 지나치게 낮다는 점이다. 이로 인해 지방자치단체의 재정 자립도가 매우 낮은 상태가 되었으며, 이러한 문제를 개선하기 위해서는 국세의 일부를 지방으로 이양해야 한다는 주장이 제기되었다. 그러나 국세를 지방으로 이양하여 지방세를 확충하는 경우 재원이 비교적 풍부하여 재정 자립도가 높은 서울, 경기도 등은 세입이 증가하는 한편 다른 지역에서는 세입이 감소할 가능성이 있다는 우려가 있다. 실제로 2010년에 부가가치세의 5%를 지방소비세라는 이름으로 지방으로 이전하면서 특정 지역으로 재원이 편재되는 것을 방지하기 위하여 수도권·광역시·비수도권 도로 구분하여 1 : 2 : 3의 가중치를 부여하였으며, 지역상생발전기금을 도입하여 세입이 증가하는 서울시와 경기도의 세입 증가분을 이 기금에 출연하도록 하였다. 이에 대해서는 지방소비세가 자주재원으로서의 역할을 하는 지방세라기보다는 이전재원의 성격이 강하다는 비판이 있다.<sup>4)</sup>

둘째, 실제로 지방이 조세정책에 대해 행사할 수 있는 과세권을 가지고 있는지의 관점에서 보면 8 : 2라는 국세·지방세 배분비율이 보여주는 것보다 지방의 과세자 주권이 훨씬 낮다는 점도 비판의 대상이 된다. 우리나라 지방세제를 보면 조세법률주의에 입각하여 중앙정부 차원에서 제정하는 법에 지방세 세목별 세율(표준세율)을 정해 놓았다. 그리고 법에 정해진 범위(대체로 표준세율의  $\pm 50$ ) 내에서 지방자치단체가 조례를 통해 세율을 조정할 수 있도록 되어 있다. 이러한 제도를 탄력세율제도라고 하는데, 이 제도를 적극적으로 활용하면 지방자치단체는 세수입을 30% 정도 확대하거나 축소할 수 있다. 그러나 실제로 탄력세율 제도가 거의 사용되지

4) 안종석·주만수(2012); 김현아·김정훈(2012)

않아서 지방세 세율은 실질적으로 중앙정부가 정한다고 할 수 있으며, 지방의 과세 자주권은 매우 낮은 수준이라는 비판을 받고 있다. 이와 같이 지방정부의 실질적인 과세권 활용도가 매우 낮은 상태에서 2010년에는 지방의 과세자주권 확대라는 명목하에 지방소비세제를 도입하였다. 그러나 지방소비세는 국가에서 세율과 지역 간 배분방식을 결정하는 것이어서 지방의 지방의 적극적 활용 여부를 떠나 과세 자주권 확대에 전혀 도움이 되지 않는다. 앞으로 이 문제를 어떻게 해결하는지에 따라 우리나라 지방자치제의 발전방향이 달라질 것으로 판단된다.

세목의 변천과정을 보면 1977년에 부가가치세를 도입하기 이전에는 다양한 세목이 생성되고 폐지되는 과정을 거쳤으나 1977년 이후에는 비교적 세목을 단순화하려는 노력이 계속되었으며, 전반적으로 다른 선진국들과 유사한 표준적인 세목체계를 갖추게 되었다. 예외적으로 우리나라의 특징적인 현상이 나타나는 부분이 부동산 투기 억제와 관련된 세금이다. 1960년대 말에도 부동산투기억제세를 도입한 적이 있으며, 1991년에는 토지초과이득세를 도입하였고, 2005년에는 종합부동산세를 도입하였다. 이러한 세목들이 사회적 필요에 부응하여 도입되긴 하였지만 미실현 이득에 대한 과세 등 과세 논리상 다소 무리가 있어 짧은 시일 내에 폐지되거나 위헌 소송이 제기되었다. 부동산투기억제세와 토지초과이득세는 폐지되었으며, 종합부동산세는 헌법재판소의 판결을 반영하여 2008년에 세부담을 대폭 축소하여 부동산 투기 억제 수단으로서의 효력이 크게 약화되었다.

세수입 구성의 발전과정을 보면 우리나라는 경제발전 과정에서 소득과세보다는 소비과세에 크게 의존하였으며, 전쟁 직후에는 재산과세의 비중도 상당히 컸다. 1960년대 후반에는 소득과세의 비중이 상당히 높았으나 다시 낮아졌고, 1990년대 이르러서야 국세 수입에서 소득과세가 차지하는 비중이 30%를 넘게 되었으며, 소득과세가 소비과세보다 많아지게 된 것은 1990년대 후반부터였다. 1990년대 후반 이후 소득과세의 비중은 점차 확대되는 경향을 보인 데 비해 소비과세의 비중은 축소되는 경향을 보여주었다.

국세 수입의 세목별 구성도 조세·국민부담률과 마찬가지로 경제발전 단계 및 각종 정치·사회제도의 발전과 함께 발전하여 가는 것으로서 특정한 기준만 가지고 평가하여 문제점을 제기하기는 어렵다. 다양한 관점에서 검토하고 분석해야 할 것 인바, OECD는 소득과세보다는 소비과세에 초점을 두었던 우리나라의 조세구조를

고용, 근로의욕, 경제성장에 미치는 영향, 즉 효율성의 관점에서 긍정적으로 평가하였다.<sup>5)</sup>

안종석(2012)은 우리나라 조세수입의 세목별 구성을 다른 국가와 비교하였다. 2010년을 기준으로 OECD 회원국을 국민부담률의 크기에 따라 4개의 집단으로 나눠서 각 집단의 세수입 구조를 비교하였다. 세목은 소득과세, 소비과세로 구분한 것보다는 한 단계 더 나가서 소득세와 법인세, 일반소비세, 부가가치세 등으로 구분하여 각 세목별 세수입의 GDP 대비 비율을 계산하여 비교하였다. 여기서 간략하게 우리나라와 OECD 국가 평균치를 비교해보면 우리나라의 소득세 수입은 GDP의 3.6%인데, 이는 OECD 평균치의 41% 수준에 해당하는 것이다. 한편 법인세는 3.5%로 OECD 평균치의 1.25배 수준이다. 법인세와 소득세를 합한 소득과세 전체는 7.1%로 OECD 평균치의 62% 수준이 된다. 소비과세를 보면 일반소비세 수입의 GDP 대비 비중은 4.4%로 OECD 평균치의 66% 수준이다. 개별소비세 수입의 GDP 대비 비중은 2.7%로 OECD 평균치와 같은 수준이다. 일반소비세와 개별소비세를 합한 소비과세 전체는 7.3%로 OECD 평균치의 76% 수준이 된다.

---

5) OECD(2012); 안종석·박형수·현진권(2012)

## 참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김명숙, 『조세부담률의 결정요인과 적정조세부담률의 모색』, 한국조세연구원, 1994.
- 김현아·김정훈, 『부가가치세 공유제도의 평가와 정책방향』, 한국조세연구원, 2012.
- 박상원, 「목적세 제도의 운용」, 『한국세제사 제2편』, 한국조세연구원, 2012.
- 법제처 홈페이지, [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)
- 안중석, 「지방재정」, 『한국경제 60년사』, 한국개발연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「조세정책의 과거·현재·미래」, 『한국조세연구원 개원 20주년 기념 세미나 발표자료집』, 2012.
- 안중석·주만수, 『국세와 지방세의 합리적 조정방안』, 한국조세연구원, 2012.
- 안중석·박형수·현진권, 『미래 경제·사회환경 변화에 따른 중장기 조세정책 운용방향』, 한국조세연구원, 2012.
- 이영, 「시장경제 전환기(1980~1990년대)의 세제」, 『한국세제사 제1편 연대별 세제사』, 한국조세연구원, 2012.
- 이철인, 「경제위기 이후(2000년대)의 세제」, 『한국세제사 제1편 연대별 세제사』, 한국조세연구원, 2012.
- 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도.
- 정재호, 「경제개발기(1960~1970년대)의 세제」, 『한국세제사 제1편 연대별 세제사』, 한국조세연구원, 2012.
- 최상오, 「대한민국 초기(1945~1961년)의 세제」, 『한국세제사 제1편 연대별 세제사』, 한국조세연구원, 2012.
- 한국은행 경제통계 시스템, 『주요경제지표』, 각 연도.
- 한국조세연구원, 『한국의 조세정책 50년 제1편』, 1997.
- 행정안전부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12.
- \_\_\_\_\_, 『지방세정연감』, 각 연도.
- OECD, “OECD Economic Surveys Korea,” Apr. 2012.

## 2. 목적세 제도의 운용

### 가. 서론: 목적세 개요

일반세라 불리는 대부분의 세금은 그 수입을 한데 통합한 후 이를 분야별 우선순위에 따라 사용한다. 이에 비해 목적세는 처음부터 세수가 특정 경비에 사용되기로 정해진 세금이다. 따라서 목적세는 도입, 운용, 폐지 등에 있어 일반세와 다른 특징과 장단점을 가진다.<sup>6)</sup>

목적세는 정의상 세수가 특정 세출에 사용되는 것이므로, 목적세의 장점과 단점이 모두 세입·세출의 연관성에서 나온다. 먼저 목적세의 장점으로는, 특정 분야 입장에서는 일정 정도의 예산이 자동적으로 확보되므로 사업의 안정성이 보장된다는 점, 예산배분에 있어 칸막이가 발생하므로 한 분야의 재정위험이 다른 분야에 파급되지 않는다는 점, 어떤 조세수입이 어떤 정부지출로 귀결되는지 알 수 있으므로 조세에 대한 납세자의 수용성이 높아진다는 점, 수익자부담 원칙이 적용될 경우 이론적으로 자원배분의 효율성도 제고할 수 있다는 점 등이 있다.

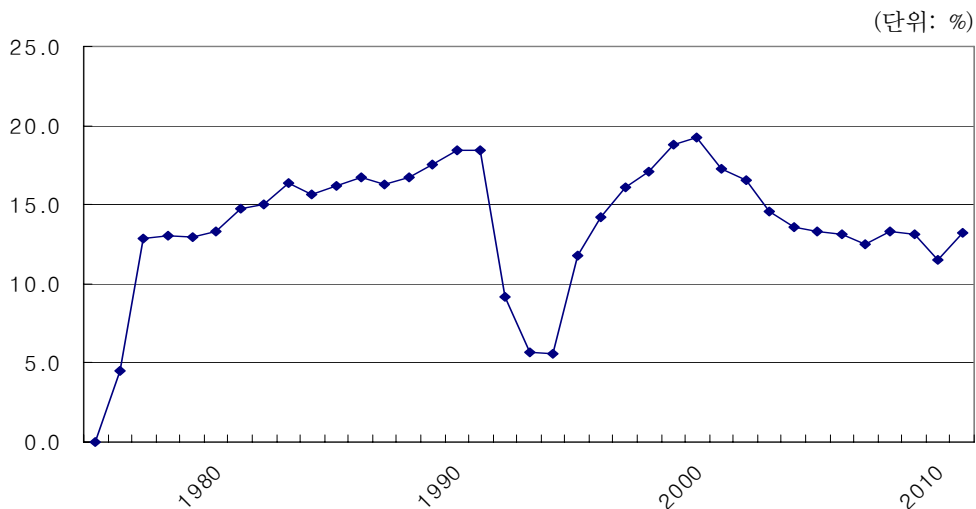
이에 비해 목적세를 반대하는 사람들은 우선순위에 따라 예산배분을 할 여지가 줄어들게 되므로 신축성(flexibility)이 떨어지고 예산당국의 역할이 사전적으로 제약받게 된다는 점, 사업성과에 대한 점검 없이 특정 분야 지출이 보장되어 과잉지출이나 방만 운용이 나타나 수 있다는 점, 특별회계·기금 등을 만들어야 하므로 예산구조가 복잡해진다는 점, 실질적인 효과는 없으면서 단지 납세자의 조세저항을 회피하는 수단으로 악용될 수 있다는 점 등을 지적한다. 이와 같이 장단점이 모두 있기 때문에 구체적으로 어떻게 운용되었는지를 살펴보아야 진정한 평가가 가능하며, 이에 따라 세제사적 접근이 매우 중요하다.

목적세의 활용은 우리나라 세제에 있어 중요한 특징 중 하나이다. [그림 I-2-1]에서 보여주고 있듯이, 방위세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세는 전체 국세에서 15% 정도의 비중을 꾸준히 차지해 왔다. 이들은 특정 분야의 예산소요가 발생하자 새로운 세목으로서 도입되거나 기존 세목에서 전환되었다. 또한 도입 당시에는 일정기간 한시적으로 운용한다고 하였다가, 일몰이 도래되면 연장되거나

6) 목적세의 장단점에 대한 자세한 논의는 박기백·박상원·손원익(2007)을 참조하기 바란다. 특별히 이들은 실증분석을 통해 목적세 도입 이후 해당분야 자원배분의 변동성이 낮아졌음을 보였다.

영구화되는 모습을 보였다. 이 과정에서 각 분야 당사자, 예산당국, 세제당국, 납세자들이 서로 다른 입장을 내세웠으며, 목적세 존폐가 정치적 논란의 대상이 되기도 하였다. 따라서 세제사 서술과 평가에 있어도 제도 변천 그 자체뿐만 아니라, 정치적·경제적 환경을 이해하고 이로부터 파생되는 효과에 주목할 필요가 있다.

[그림 1-2-1] 국세에서 목적세가 차지하는 비중



자료: 안중석(2012)

한 가지 주의해야 할 점은 목적세와 일반세의 구분이 그리 단순하지만은 않다는 것이다. 명시적으로는 일반세에 해당하면서도 실질적으로는 특정 분야에 사용되는 세목이 있는가 하면, 그 반대의 경우도 있기 때문이다.<sup>7)</sup> ‘명시적’이란 말을 다양한 측면에서 이해할 수 있으나, 우리나라의 경우 세법 측면에서 보는 것이 가장 명확하다. 즉, 명시적 목적세는 세목을 규정하는 세법에서 특정 분야 자원 마련이라는 징수 목적을 명확히 밝히고 있는 경우이고, 실질적 목적세는 세법에서의 규정 여부와 상관없이 그 세입이 특정 용도에 실제 사용되는 것을 의미한다.

예를 들어 2012년 현재 국세 중에서 「교통·에너지·환경세」, 「교육세」, 「농어촌 특별세」가 보통 목적세로 분류된다. 이들은 세법에 모두 특정 분야에 대한 자원 확보가 징세 목적임을 명시하고 있을 뿐 아니라, 실제로 그 재원이 특정 특별회계에

7) 명시적 목적세와 실질적 목적세의 분류에 대해서는 전주성(2005)을 참고하기 바란다.

전입된다. 따라서 명시적인 동시에 실질적 목적세에 해당한다. 반면 주세는 세법에 세수사용 용도가 지정되어 있지 않지만, 「국가균형발전특별법」에 의해 그 세수가 전액 광역·지역발전특별회계에 전입되어 사용된다. 따라서 주세는 명시적 목적세는 아니지만, 실질적으로 목적세에 해당한다.

본 소고는 실질적 목적세를 비롯하여 다양한 세목을 모두 다루기보다는, 방위세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세에만 집중하고자 한다. 이들은 명시적인 동시에 실질적인 목적세일 뿐 아니라, 세수·지출 분야의 일몰에 관한 사회적 논의 등의 측면에서 볼 때 가장 중요한 의미를 가진 세목들이기 때문이다. 이들 목적세의 도입은 당시의 시대적 환경과 정치적 필요성에 의해 이루어졌다. 또한 국가재원이 교육·교통시설·농어촌개발·환경·에너지개발에 사용되도록 보장함으로써 나름대로의 역할을 담당해 오고 있다. 하지만 일몰 연장에 따른 논란, 재정의 칸막이 효과, 방만한 사업운용, 이해당사자들에 의한 정치적 요구 등의 부작용도 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 세목의 운용에 대해 체계적으로 정리하고 평가하는 작업은 향후 올바른 조세제도를 확립해 나가는 데 있어 꼭 필요한 일이라 하겠다.

## 나. 세목별 운용 내용<sup>8)</sup>

### 1) 방위세

#### 가) 도입과 폐지

방위세는 1975년도 7월에 도입되어 1990년 12월 31일까지 유지된 세금으로, 현재는 존재하지 않아 많은 논의에서 생략되곤 한다. 하지만 세제사 측면에서는 매우 중요한 위치를 차지한다. 특히 교육세나 농어촌특별세가 방위세 폐지 이후 몇 년의 시차를 두고 신설 혹은 강화되었으며 그 구조도 방위세와 유사한 측면이 있어, 현존 목적세를 이해하는 데에 꼭 필요한 세금이다. 무엇보다 방위세는 유례를 찾아볼 수 없는 독특한 구조를 가지고 있었는데, 독자적 세원이 없을 뿐 아니라 당시 존재하는 거의 모든 세목에 부가세 형태로 부가되었다. 이는, ‘국방부담의 국민배분주의’ 즉 모든 국민이 국방을 위한 부담을 공유해야 한다는 주장과 안보가 국정의 최우선 목표였던 시대상을 반영한 것이다.<sup>9)</sup>

8) 각 세목의 현황은 박상원·박기백(2008)에 기초하여 재기술하였다.

방위세 도입은 당시 남북의 긴장관계 고조 및 군사력 격차 해소 요구와 밀접한 관련이 있다. 1972년 7·4 공동성명 발표 등 남북 간 선의의 체제 경쟁이 1970년대 초반 진행되었으나 이는 오래 유지되지 못하였고, 1973년 8월 김대중 납치사건을 빌미로 북한은 유신체제와의 대화 중단을 일방적으로 선언하였다. 특히 1974년 2월 북한군이 백령도 어선을 격침하고 선원들을 납치하여 남북관계가 고조되었으며, 1975년 월남 패망은 국민들에게 위기감을 갖게 하였다. 백령도 사건 이후 언론계를 중심으로 방위성금을 모금하였는데, 1973년 12월부터 1988년 8월 말까지 총 609억 원의 방위성금이 모금되었다.<sup>10)</sup> 당시의 방위성금은 형식적으로는 자발적 납부형태를 띠고 있지만 실질적으로는 강제성을 지니고 있어 준조세라 불릴 정도였고, 이후 1988년까지 유지되었다.

방위성금을 걷는 것과 더불어 정부는 1975년 7월 방위세를 신설하였다. 「방위세법」 제1조는 ‘국토방위를 위하여 국방력을 증강하는 데 필요한 재원을 확보함’이 방위세 징수의 목적임을 밝히고 있다. 당초 「방위세법」은 그 시한을 1980년 말까지 정했으나, 1979년 말에 1985년 말까지 5년 연장됐으며, 1985년에 다시 2차로 1990년 12월 말까지 5년 더 연장되어 운용된 후 폐지됐다.<sup>11)</sup>

방위세 도입이 당시의 정치적 상황과 관련된 것과 마찬가지로, 방위세 폐지도 1990년대 초반의 국내외 정세를 반영한다. 1989년부터 1990년 사이에 동독, 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등 소련의 동유럽 위성국들에서 연이어 민주화 혁명이 일어났다. 소련은 급격한 혼란을 겪다가 결국 1991년 공식적으로 붕괴되었다. 남북관계도 1989년 1월 정주영 현대그룹 회장의 금강산관광 의정서를 체결, 1990년 9월 제1차 남북고위급회담의 서울 개최, 1991년 3월 25일 세계 탁구선수권대회 남북한이 단일팀으로 참가 등 우호적 분위기로 돌아섰다. 이러한 정치적 상황 속에서 일몰이 돌아오자 방위세를 더 이상 유지될 명분이 없었던 것이다.

#### 나) 방위세 세부내용과 운용

〈표 I-2-1〉은 도입 당시의 방위세 과세표준과 세율을 보여주고 있다. 방위세는 목적세라는 것 이외에도 세금 구조 측면에서 몇 가지 특징을 가지고 있다.

9) 세계발전심의회(1990).

10) 백기인(2008).

11) 백기인(2008).

첫째, 방위세는 당시 존재하는 거의 모든 세금에 광범위하게 부과되었다. 둘째, 몇몇 과세대상을 제외하면 모두 다른 세금의 세액이 과세표준인 부가세 형태였다. 따라서 방위세만의 세율이 존재하지 않았다. 셋째, 세율이 10~20%에 이르러 방위세 신설은 대폭적인 세부담 증가를 의미하였다. 넷째, 당시 「조세감면규제법」 또는 긴급명령의 규정에 의하여 관세·소득세 또는 법인세가 비과세·감면·공제를 받는 경우에도 방위세는 피해갈 수 없었다. 즉, 감면 또는 공제된 부분이 없는 것처럼 소득세와 법인세를 계산하여 방위세 과세표준을 산정하였다. 다섯째, 방위세는 일몰 적용을 받아 1980년 12월 31일까지 한시적으로 운용될 예정이었다.

〈표 1-2-1〉 도입 당시의 방위세 과세표준과 세율

(단위: %)

과세표준	세율
○ 수입물품의 가격	2.5
○ 소득세액	10 <sup>1)</sup>
○ 법인산출세액	20 <sup>2)</sup>
○ 상속세액과 증여세액	20
○ 등록세액	20
○ 주세액	10 <sup>3)</sup>
○ 물품세액	20
○ 입장세액	20
○ 전화사용료	10
○ 상업광고를 위해 지급하는 금액(경영세 납부자)	15
○ 균등할 주민세액	10 <sup>4)</sup>
○ 재산세액	20
○ 자동차세액	30
○ 유흥음식세액	20
○ 마권세액	20
○ 전·답·임야의 가액	0.1

주: 1) 소득세과세표준 금액이 연 840만원(월 70만원)을 초과하는 경우에는 20%

2) 각 사업연도의 소득금액이 5억원을 초과하는 경우에는 25%

3) 주세의 세율이 100% 이상인 주류(주정은 제외)에 대해서는 20%

4) 인구 50만명 이상의 도시에 대해서는 25%

자료: 「방위세법」

1977년부터 부가가치세의 도입 등 대대적인 소비세제 개편이 있었고, 이에 따라 방위세도 약간의 변화가 있었다. 부가가치세가 도입되고 물품세가 특별소비세로 계승됨에 따라, 물품세가 과세대상에서 제외되고 대신 특별소비세가 들어왔다. 유흥음식세는 부가가치세에 흡수되었으므로 과세대상에서 제외되었다. 이와 함께 전·

답·임야 가격과 상업광고 금액분도 폐지되었다. <표 I-2-2>는 폐지 당시의 방위세 과세표준과 세율을 보여주고 있는데, 상술한 1976년 말의 소비세제 개편과 일부 세율이 조정된 것을 제외하면, 도입 당시의 구조가 대체적으로 유지되었음을 알 수 있다.

<표 I-2-2> 폐지 당시의 방위세

구분		과세표준	세율
국 세	관세	수입물품의 가격	2.5%
	직 접 세	소득세 산출세액 <sup>1)</sup>	소득세 과세표준 연 840만원 이하: 10%(15%), 초과: 20%(30%) <sup>1)</sup>
		법인세 산출세액	각 사업연도 소득세액 5억원 이하: 20%(30%), 초과: 25%(37.5%) <sup>2)</sup>
		상속세액과 증여세액	20%
	간 접 세	특별소비세액	30%
		주세액	10%(주세 세율 100% 미만 주류), 30%(주세 세율 100% 이상 주류)
		전화세가 부과되는 전화사용료	2%
지 방 세	균등할주민세액	10%(인구 50만명 미만), 25%(인구 50만명 이상)	
	재산세액, 종합토지세액, 등록세액	20%	
	자동차세액	30%	
	마권세액	20%	

주: 1) 「소득세법」에 의한 세액공제 및 근로자증권저축 세액공제는 제외함  
2) ( ) 안은 「조세감면규제법」에 의하여 소득세 또는 법인세가 감면되는 경우의 세율임  
자료: 「방위세법」

<표 I-2-3>에서 보여 주듯이, 세수의 부과대상별 구성에 있어서는 법인세분의 비중이 가장 커서 30% 수준이었으며 소득세분과 관세분 등이 그 뒤를 이었다.

방위세 세부담은 ‘국방비 지출을 GNP의 6% 수준으로 한다’라는 목표를 사전에 염두에 두고 설정되었다. 당시 1976~1978년 국방비 중 운영유지비는 GNP의 4% 수준이었는데, 이에 방위세를 통해 전력투자비를 GNP 대비 2% 추가하고자 한 것이다. 실제로 1976년 방위세 세수는 당시 GNP의 2% 수준인 2,338억원이었고, 이를 전액 전력증강투자비에 사용하였다. 당시 전력증강투자의 핵심은 울곡사업이었다.<sup>12)</sup> 신설 다음해인 1976년부터 1978년까지 3개년간은 계획된 방위세 금액이 모두

율곡사업, 즉 전력증강투자비로 사용하였으나, 방위세 규모가 율곡투자비 재원을 초과하기 시작한 1979년 이후부터는 차액을 국방 일반투자사업(시설공사, 장비·물자획득 및 운영유지)에 배분 투자하게 되었다.<sup>13)</sup>

〈표 1-2-3〉 방위세 세입구조

(단위: 백만원, %)

	1988년		1989년	
	실적	구성비	실적	구성비
합계	2,911,062	100.00	3,483,157	100.00
내국세분	2,031,306	69.78	2,446,178	70.23
소득세분	515,400	17.70	690,876	19.83
법인세분	838,726	28.81	1,177,025	33.79
상속세분	6,877	0.24	8,320	0.24
증여세분	14,202	0.49	20,226	0.58
특별소비세분	247,986	8.52	223,223	6.41
주세분	193,660	6.65	221,653	6.36
전화세분	188,975	6.49	70,555	2.03
수입분	594,232	20.41	654,437	18.79
지방세분	285,524	9.81	382,542	10.98
과년도세입	7,127	0.24	6,449	0.19

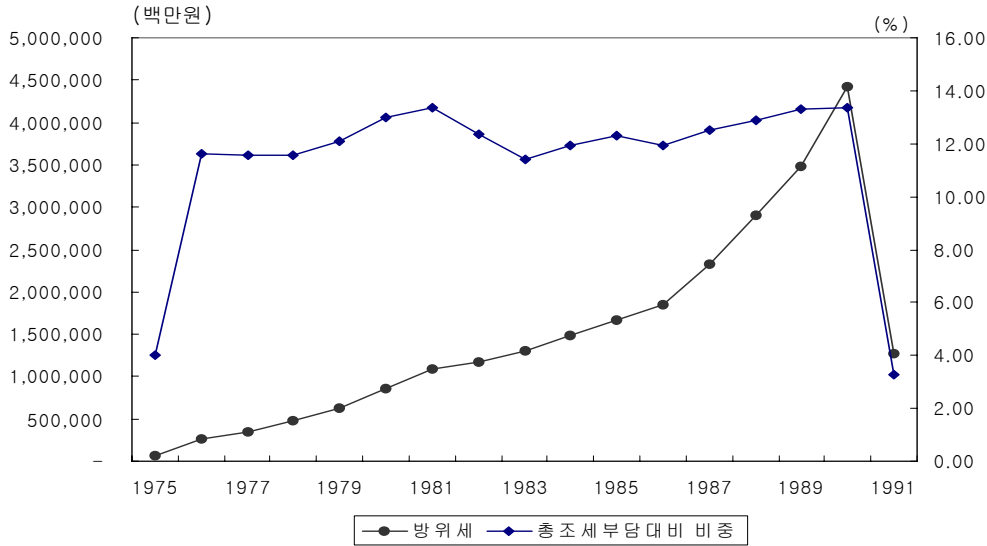
자료: 『국세통계연보』

[그림 1-2-2]는 방위세의 징수금액과 총조세부담 대비 비중을 보여주고 있다. 방위세 세수는 도입 때부터 폐지 때까지 총조세부담 대비 12~14%를 꾸준히 유지하였다. 폐지되기 직전인 1989년의 경우, 방위세는 총 3조 4,832억원이 징수되어 세입총액의 13.9%를 차지하였는데, 부가가치세, 소득세에 이어 세 번째로 세수가 높은 세목이었다.

12) 율곡사업은 자주국방 태세 구축을 목표로 1974년부터 1992년까지 추진된 군 현대화 사업으로, M16소총, 한국형 전차(K-1) 등이 모두 율곡사업을 통해 개발·양산되었다.

13) 백기인(2008).

[그림 1-2-2] 방위세 세수와 총조세부담 대비 비중



자료: 『조세개요』, 각 연도, 박상원·박기백(2008)에서 재인용

## 2) 교육세

### 가) 교육개혁과 교육세 도입<sup>14)</sup>

우리나라에서 교육세는 1958년 8월 「의무교육재정교부금법」과 더불어 「교육세법」이 제정되면서 처음 도입되었다. 초기 교육세는 소득세와 법인세의 과세표준을 그대로 준용하여 사용하였고, 세율은 5~15%까지 누진세율이 적용되었다. 교육세의 과세표준금액이 일정금액 이하의 경우에는 교육세가 면세되는 대신 지방교육세가 부과되었는데, 세율은 근로소득금액의 경우에는 2%, 기타소득금액의 경우에는 5%였다. 이러한 교육세는 4년간 유지되다가 1962년 12월 31일자로 폐지되었다. 교육세가 다시 부활한 것은 1982년의 일이다.<sup>15)</sup> 1958년 교육세는 그 징수 목적이 ‘의무교육의 건전한 운영을 위한 재정 조달임’인 반면 1982년 교육세는 그 목적이 ‘교육기반의 확충을 위하여 학교시설과 교원처우 개선에 소요되는 재원을 확보함’이어서 대조를 보이고 있다.

1982년 교육세 부활의 배경을 이해하기 위해서는 제5공화국 정부가 1980년 7월

14) 교육세 도입 배경은 윤정일 민족사관고 교장(전 서울대 교수)와의 인터뷰에 근거하여 작성되었다.

15) 「교육세법」은 1981년 12월 5일에 공포되어 1982년 1월 1일부터 시행되었다.

30일 전격적으로 실시한 교육개혁에 대해 살펴보아야 한다. 교육사적으로 볼 때, 1945년 의무교육 완성, 1968년 중학교 무시험 추천 진학 실시, 고교평준화 제도 도입 등 초·중·고 교육 기회는 지속적으로 확대되어 온 반면, 대학교 교육의 공급은 수요에 비해 부족한 실적이었다. 따라서 대학교육에 대한 국민적 열망이 높았고 과외와 같은 사교육이 과열되었다. 정치적으로 국민들의 지지가 필요했던 제5공화국 정부는 대대적인 교육개혁을 발표하였는데, 교육개혁의 핵심적 내용은 과외금지, 대학 입학인원 확대, 졸업 정원제 등이었다. 이 중에서도 가장 중요한 것이 과외금지였다. 즉 과열되어 있는 과외문제를 해결하려는 의도로, 대학 입학인원을 확대하고 시설확충을 추진하였던 것이다.<sup>16)</sup>

교육제도 개혁을 순조롭게 진행하기 위해서 당시 정부는 두 가지 문제를 해결해야만 했다. 첫째로, 대학을 비롯한 학교의 전반적 시설을 확대해서 학급 과밀화를 해소할 필요가 있었으며, 둘째로, 과외를 통해 상당한 부업수입을 올리고 있던 교원들의 수입을 보전해 줄 필요가 있었다. 교육시설 확대, 교원의 인건비 인상은 모두 교육재정의 확충을 필요로 한다. 또한 교육시설투자 감소로 인한 학급의 과밀화, 2부제 수업, 교육시설의 노후 등의 이미 사회적으로 큰 문제로 대두되고 있었다.

1981년도 일반회계 예산 중 문교예산은 18.7% 정도였다. 1973년 일반회계 대비 교육예산은 18.0%이었던 것이 1972년 긴급조치에 의해 지방교육재정교부금의 효력이 정지되어 1974년에는 14.8%로 떨어졌으며, 1974~1979년 기간 중에도 정부예산의 증대 수준에 미치지 못하였던 것이다.<sup>17)</sup>

이러한 배경 속에서 교육세 신설이 추진되었는데, 물론 이에 대한 반대 의견도 있었다. 사실 1980년 7월 교육세 신설을 발표한 이후, 1981년 말 「교육세법」이 의결되기까지 약간의 시간이 소요된 것은 다양한 반대 의견이 존재했기 때문이다. <표 I-2-4>에서 보듯이, 교육세 신설에 대한 신문의 논평과 기사는 찬성과 반대가 반반을 차지하고 있다. 재계는 세 부담 증가를 부담스러워 했으며, 일반세가 아닌 목적세 도입에 대한 저항도 존재했다. 하지만 당시 신군부라는 추진세력의 힘, 과외를 비롯한 사교육 문제와 교육개혁에 대한 지지, 교육분야가 가지는 설득력 등 때문에 반대 여론에도 불구하고 교육세 도입이 가능하였다.

16) 김동환(1992).

17) 국회 재무위원회(1981).

〈표 1-2-4〉 교육세 신설에 대한 언론의 반응(1981.5.1.~1981.12.6.)

(단위: 건, %)

구분		경향	동아	중앙	서울	한국	조선	계	
								사례수	비중
	계	65	72	66	51	66	76	396	100.0
사설	찬	2	3	5	2	3	4	19	90.5
	반	1	0	0	0	0	1	2	9.5
논평	찬	10	10	10	8	9	18	65	54.2
	반	9	13	10	4	10	9	55	45.8
일반기사	찬	10	6	14	12	10	13	65	25.5
	반	9	17	9	6	15	7	63	24.7
	중립	24	23	18	19	19	24	127	49.8

자료: 문교부(1986)

도입 당시 교육재원 확보에 대한 의견 또한 다양하였다.<sup>18)</sup> 국세 교육세 신설안, 소득세·법인세 등 직접세 부가세안, 부가가치세·특별소비세 등 간접세 부가세안, 지방교육세안 등이 거론되었다. 특히 재산세는 교육서비스와 부동산 가치가 밀접한 관련이 있다는 점을 고려할 때 나름대로의 정당성이 있었다. 국회에 최종 제출된 정부의 「교육세법」안은 교육세와 지방교육세를 구분하고 지방교육세는 재산세 납부세액에 과세한다고 되어 있었다.<sup>19)</sup> 하지만 국회를 거치면서 재산세 세부담이 이미 높은 편인 반면 재산세분 교육세는 그 규모가 크지 않아 실질적 도움도 되지 않는다는 비판에 직면하였고, 결국 은행·보험업자 수익으로 대체되었다.

교육세는 1986년 말에 5년 연장되었다가 1990년 말에 영구화되었다. 이때, 정부는 ‘처음부터 교육계의 재정소요 판단과 그에 따른 충분한 자원 마련에 못 미치게 징수목표가 설정되었으니 시한 연장을 통해 처음의 목표를 이루어야 한다’는 명분을 내세웠다. 또한 영구화와 더불어 「교육세법」에 명시된 징수 목적을 수정하여, ‘학교시설과 교원처우 개선에 소요되는 자원 확보’로부터 ‘교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정 확충에 소요되는 자원을 확보함’으로 하였다. 또한 1990년 말 방위세 세원이 대폭 교육세에 편입되어 교육세 세수는 크게 증가하였다.

18) 문교부(1986).

19) 서울은 주택 및 거주용 토지에 대해서는 30%, 기타에 대해서는 50%가 부과되는 것이었다.

일몰제 채택 후 영구화, 발표된 교육재정소요 대비 낮은 초기 세부담 등은 증세에 대한 정치적 부담을 피하기 위한 방책이었다는 비판이 존재한다. 사실 당시 정부가 추진한 교육개혁의 내용은 한시적 교육세 징세로는 충분하지 않았다.<sup>20)</sup> 또한 교육세 징수와 더불어 교원의 인건비 인상이 이루어졌는데, 인건비는 한 번 상승하면 다시 줄이기 어려운 경직성을 가진다.<sup>21)</sup> 즉 일단 만들어지고 난 이후에는 일몰 연장이 정치적으로 덜 부담스럽다는 것을 인지하고, 한시 적용 및 낮은 세수를 선택하였던 것이다.

영구화된 이후에도 교육세에 대한 비판은 목적세 전반에 대한 논란과 더불어 지속되었고, 실제로 교육세 폐지가 추진되기도 하였다. 1998년 국민의 정부와 2008년 MB 정부의 목적세 폐지 시도가 대표적 예인데, 이는 뒤에서 따로 설명하고자 한다.

#### 나) 교육세 세부 내용과 변천 과정

〈표 I-2-5〉는 도입 당시부터 지금까지의 교육세 과세대상과 세율을 요약해서 보여주고 있다. 도입 당시 교육세 과세대상은 이자·배당소득(소득세 분리과세 대상), 주세액, 담배판매액, 금융·보험업 수익금액이었는데, 이후 여러 과세대상이 추가·삭제되는 등의 개정이 이루어졌다.

구체적으로, 1989년에 담배소비세가 지방세로 전환되는 등 담배관련 세금이 정비되면서 교육세 과세표준에서 담배판매수입이 제외되었다. 1990년에는 이자·배당소득이 교육세 과세대상에서 제외되고 폐지된 방위세 재원의 일부인 특별소비세액, 주세액, 등록세, 주민세, 담배소비세 등이 편입되었다. 1994년 말 교통세가 신설되면서 교통세 세액이 교육세 과세대상에 포함되었으며, 등유·중유·부탄가스 등의 특별소비세액분 교육세율이 15%로 조정되었다. 2001년부터는 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었다.

20) 국회 재무위원회(1981)에 의하면, 제5차 경제사회발전 5개년 기간 동안 교육재정의 추가소요액은 4조 5,589억원이며, 이 중 예산에 의해 지원 가능한 금액을 제외하고 교육세 등을 통해 조달할 금액은 1조 4,690억원에 이르렀다.

21) 교육세는 지방교육재정교부금에 포함되어 사용되었으므로, 교육세 세수가 정확히 어떻게 사용되었는지 정확히 구분할 수는 없다. 문교부(1986)에 의하면, 1982년부터 1985년까지 교육세 재원 1조 3,820억원을 포함한 교육여건 개선 총투자액은 2조 4,608억원이었다. 2조 4,608억원 중에서 교원처우 개선이 차지하는 비중은 41.5%에 이른다.

〈표 1-2-5〉 교육세의 과세표준 및 세율의 변천

(단위: %)

과 세 표 준	1982	1990	1991	1998	2000	2001	2009 이후
분납과세이자 또는 배당소득금액	5	5	-	-	-	-	-
금융·보험업자의 수익금액	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
특별소비세액		-	30	30 <sup>1)</sup>	30 <sup>1)</sup>	30 <sup>2)</sup>	30 <sup>2)</sup>
교통세액		-	-	15 <sup>3)</sup>	15	15	15
주세액	10	10	10 <sup>4)</sup>	10 <sup>4)</sup>	10 <sup>5)</sup>	10 <sup>5)</sup>	10 <sup>5)</sup>
등록세액 <sup>9)</sup>	-	-	20	20	20	20 <sup>8)</sup>	20 <sup>8)</sup>
마권세액 <sup>10)</sup>	-	-	20	50	50	60 <sup>8)11)</sup>	40 <sup>8)</sup>
균등할주민세액	-	-	10 <sup>6)</sup>	10 <sup>6)</sup>	10 <sup>6)</sup>	10 <sup>6)8)</sup>	10 <sup>6)8)</sup>
담배판매가격	10	-	-	-	-	-	-
담배소비세액	-	-	-	40 <sup>7)</sup>	40	50 <sup>8)</sup>	50 <sup>8)</sup>
재산세액	-	-	20	20	20	20 <sup>8)</sup>	20 <sup>8)</sup>
종합토지세액	-	-	20	20	20	-	-
자동차세액	-	-	30	30	30	30 <sup>8)</sup>	30 <sup>8)</sup>

주: 1) 등유 15%

2) 등유, 중유, 수송용부탄 15%

3) 2005년까지 한시적으로 부과될 예정이었으나 연장됨

4) 주세율 80% 이상인 주류는 30%

5) 주세율 70% 이상인 주류는 30%

6) 인구 50만 이상 도시 25%

7) 2000년까지는 현행세율로 부과, 그 이후는 종전세율 20%로 환원

8) 지방교육세로 전환

9) 등록면허세로 2011년부터 개편

10) 2001년 12월부터 레저세로 명칭 변경

11) 2006년부터 20%로 환원 예정이었으나 2009년부터 40%로 조정

자료: 『조세개요』, 각 연도, 박기백·박상원·손원익(2007)에서 재인용한 후 업데이트

현재 교육세는 금융·보험업자의 수익금액과 특별소비액·교통세액 및 주세액에 부가세(surtax) 형식으로 부과되며, 지방교육세는 등록세, 레저세액, 주민세액 등의 지방세에 부과되고 있다. 각 과세표준에 대한 세율은 교육투자재원의 조달 또는 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30%의 범위 안에서 조정 가능하며, 지방교육세는-레저세분 세율은 제외하고-지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에 세율을 표준세율의 50%의 범위 안에서 가감 조정할 수 있다.

〈표 1-2-6〉 교육세 연혁

구 분	제(개)정 일자	특 징
제 정	1981. 12. 5	· 5년간(1982~1986) 한시법
1차 개정	1986. 12. 26	· 교육환경개선사업의 지속적 추진을 위해 5년간 한시법
2차 개정	1988. 12. 26	· 담배소비세의 지방이양에 따라 제조담배에 부과되는 교육세 폐지 · 대신 담배소비세 30%를 서울시·광역시부터 전입
3차 개정	1990. 12. 31	· 방위세 폐지에 따른 일부 자원(지방세 부과 방위세) 흡수 · 영구세로 전환 · 교육세 재원을 지방교육양여금 재원으로 전환
4차 개정	1993. 12. 31	· 교육세 자원 중 주세에 소주 포함 · 1994. 1. 1부터 시행
5차 개정	1994. 12. 22	· 도·농 복합형태 시에 대한 적용세율 신설
6차 개정	1994. 12. 22	· 특별소비세 범위 조정
7차 개정	1995. 12. 29	· 신설: 교통세, 담배소비세, 등유분 유류특별소비세 (2000년까지 한시세) · 인상: 경주마권세율을 20%에서 50%로 인상하고, 2001년부터 20%로 환원
8차 개정	2000. 1. 28	· 교육세와 지방교육세로 분리 · 연장: 교통세와 담배소비세액분을 2005년까지 연장 · 인상: 경주마권세분 세율을 50%에서 60%로, 담배소비세분 세율을 40%에서 50%로 인상 · 추가: 특별소비세(수송용 LPG, 중유 추가) · 기타: 지방교육세 기본세율 50% 내 탄력세율 적용
9차 개정	2005. 7. 13	· 등유·중유 등 유류의 특별소비세액에 부과되는 교육세의 적용시한을 삭제하여 영구 부과
10차 개정	2006. 12. 31	· 교통세의 과세시한이 2009년 말까지 연장됨에 따라 교통세분 교육세의 과세시한도 연장
11차 개정	2010. 12. 27	· 금융·보험업자의 수익금액 중 '유가증권 매각익·상환익'의 개념 명확히 함
12차 개정	2011. 12. 31	· 교육세 납세의무자인 농업협동조합중앙회를 신설되는 농협은행으로 변경

자료: 「교육세법」 및 「지방세법」, 박기백·박상원·손원익(2007)에서 재인용한 후 업데이트

교육세 세수 추이를 보면, 1982년에는 약 2천억원 수준으로 GDP 대비 0.36% 수준이었으나, 1991년에는 특소세 및 각종 지방세가 과세표준에 포함되어 GDP 대비 0.7% 수준으로 증가하게 되었다. 이후 1996년도까지 꾸준히 증가하다가 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환된 2001년부터 GDP 대비 세수비중이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 2010년 실적 기준으로, 국세총합 대비 교육세 비중은 7.9%이며 지방세 총합 대비 지방교육세 비중은 9.9%이다.

〈표 I-2-7〉 교육세 세수 추이

(단위: 십억원, %)

연도	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91
교육세액	198	263	285	321	372	411	512	423	521	1,532
GDP 대비	0.36	0.40	0.38	0.38	0.38	0.36	0.37	0.27	0.28	0.68
연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
교육세액 (지방교육세)	1,822	2,079	2,540	2,993	4,124	5,399	5,203	5,297	5,798	3,783 3,478
GDP 대비 (지방교육세 포함)	0.71	0.72	0.75	0.75	0.92	1.10	1.07	1.00	1.00	0.61 1.17
연도	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	
교육세액 (지방교육세)	3,532 3,957	3,651 4,009	3,530 4,084	3,977 3,841	3,425 4,338	3,861 4,514	4,180 4,820	3,754 4,794	4,645 4,871	
GDP 대비 (지방교육세 포함)	0.52 1.09	0.50 1.06	0.45 0.98	0.49 0.91	0.38 0.85	0.40 0.86	0.41 0.88	0.35 0.80	0.40 0.81	

주: 실적 기준  
 자료: 『조세개요』, 각 연도, 박기백·박상원·손원익(2007)에서 재인용한 후 업데이트

[그림 I-2-3]에서 요약하고 있듯이, 교육세는 「지방재정교부금법」에 의해 전액 보통교부금에 포함되어 지방자치단체의 교육비특별회계로 이전된다. 지방교육재정 교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 중앙정부가 교부하는 지원금을 말한다. 「지방재정교부금법」은 1971년에 제정되었는데 당시 내국세의 11.8%를 보통교부금으로, 보통교부금의 10%인 1.18%를 특별교부금으로 규정하였다. 하지만 1년이 채 지나지 않아 경제안정과 성장에 관한 대통령 긴급조치(8·3 긴급조치)로 효력이 정지되었다가, 1982년 4월 3일 「지방재정교부금법」 개정을 통해 보통교부금의 교부율이 11.8%를 회복되었고 교육세 재원도 교부되었다. 이후 1990년 12월 지방교육양여금제도가 도입되면서 교육세 세수는 지방교육양여금이란 명목으로 지방에 이전되었다가, 2004년 정부 간 재정제도를 개편하면서 내국세 교부율이 부활되고 교육세 세수가 교부금 재원에 재편입되었다.

사실 초·중·등교육기관의 세입에서 정부가 담당하는 몫은 대부분 교육비특별회계를 통해 이루어지므로, 교육비특별회계는 지방교육재정 그 자체라고 할 수 있다. 지방자치단체의 교육비특별회계의 재원은 교육세 세수, 중앙정부의 일반 및 특별

교부금(일반회계 내국세 세입의 20.27%), 지방교육세 세수, 시담배소비세의 45%, 특별시세의 10%, 광역시·경기도세의 5%, 기타 도세의 3.6% 등으로 구성된다. 세출 측면에서 보면 교육비특별회계는 교원에 대한 인건비를 포함하여 초·중·고등학교에 대한 교육비가 대부분을 차지하고 있다(〈표 I-2-8〉 참조).

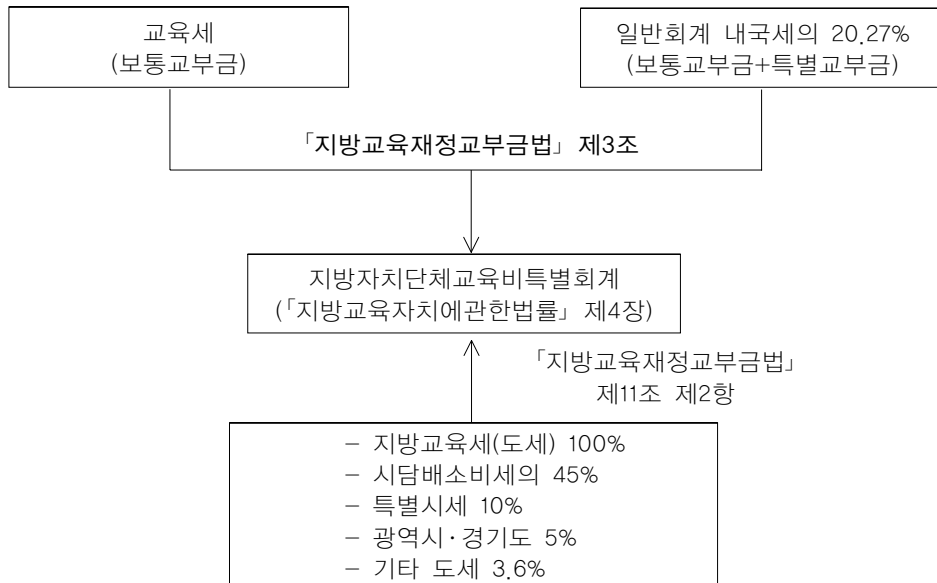
〈표 I-2-8〉 교육비특별회계 세입·세출 구성(당초 예산기준)

(단위: 억원, %)

구분		2011년도		2012년도	
		금액	비중	금액	비중
세입	지방교육재정교부금	333,436	75.9	367,015	76.9
	국고보조금	350	0.1	119	0.02
	지방자치단체 이전수입 <sup>1)</sup>	79,155	18.0	83,834	17.6
	지방자치단체 특별회계 부담수입	26,127	5.9	25,553	5.4
	지방교육채	0	0	0	0
	주민부담금 등 기타	147	0.03	513	0.1
세출	유아 및 초중등 교육	417,081		455,618	
	인적자원운용	252,694	57.5	264,365	55.4
	교수/학습활동 지원	29,620	6.7	32,539	6.8
	교육복지지원	18,467	4.2	27,733	5.8
	보건/급식/체육활동	8,490	1.9	3,275	0.7
	학교재정지원관리	80,295	18.3	93,322	19.6
	학교교육여건개선시설	27,515	6.3	28,384	6.0
	평생 직업교육	1,331		1,570	
	평생교육	1,119	0.3	1,231	0.3
	직업교육	212	0.0	339	0.1
	교육일반	20,803		19,846	
	교육행정일반	3,594	0.8	3,803	0.8
	기관운영관리	3,172	0.7	3,698	0.8
	지방채상환리스크	9,518	2.2	9,060	1.9
	예비비 및 기타	4,519	1.0	3,285	0.7
합계	439,215		477,034		

주: 1) 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시도세전입금 등  
 자료: 교육과학기술부(2012)

[그림 1-2-3] 교육재정 흐름도



3) 교통·에너지·환경세<sup>22)</sup>

가) 교통시설 확충과 교통세 도입

교통세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년부터 징수된 목적세이다. 교통세와 더불어 교통시설특별회계가 만들어져 세수를 사용하고 있다.

교통세와 교통시설특별회계의 도입은 1980년대 급속한 경제성장과 이에 못 미치는 사회간접자본 투자와 연관되어 있다. 1960년대부터 1970년대까지 우리나라는 고도성장을 이룩하였는데, 그 후 1980년대 경제정책의 주된 기조는 고성장에서 비롯된 문제점들을 극복하고 안정 상태를 유지하면서도 성장을 지속하는 것이었다. 특별히 1980년대 경제정책의 주된 관심사 중 하나는 물가를 잡는 일이었다. 물가정책은 세출예산의 삭감·재정지출의 효율화 등의 긴축재정정책, 총통화 관리를 바탕으로 하는 화폐·금융정책, 노동시장 간섭을 통한 임금안정 및 소득 정책 등으로 구

22) 교통세의 도입과 현황은 박상원(2010)에서 발췌하였다. 교통세는 2006년 말 명칭이 교통·에너지·환경세로 변경되었는데, 본 소고에서는 세제사의 특징을 살리기 위해 양자를 혼용하였다.

체화되었다. 이러한 통화, 재정의 긴축정책에도 불구하고 경기가 급속히 냉각되지 않았고 오히려 성장하는 모습을 보였는데, 이는 1986년도부터 1988년도까지 이어진 소위 3저 현상 덕분이라고 일컬어진다.

강력한 긴축정책으로 인해 교통인프라 투자는 부족한 반면 지속적인 경제성장에 의해 교통시설에 대한 수요는 증대되어, 교통서비스 수급에 있어 상당한 불균형을 야기되었다. 교통시설에 대한 수요·공급의 불균형 때문에 교통 혼잡이 야기되었고, 이로 따라 사회적 비용이 늘어나 대책마련이 필요해졌다. 1983년부터 1992년까지 철도, 도로, 항만, 공항 등 교통기반시설의 확충은 20% 미만에 그쳐 거의 모든 교통시설이 용량의 한계를 넘어섰는데, 이러한 교통시설투자에 대한 사회적 요구는 교통세 도입의 중요한 배경이 되었다.<sup>23)</sup>

이때 한 가지 흥미로운 사실은 긴축정책과 꾸준한 경제성장으로 인해 재정흑자 또한 큰 폭으로 들어났다는 점이다. 예를 들어 1980년대 후반에 결산잉여금이 일반회계 수입에서 18% 이상을 차지하는 등 비정상적인 모습을 보였다. 이러한 재정 잉여 덕분에 재정당국은 교통세와 더불어 새로운 회계(fund)를 조성할 수 있는 여유를 갖게 되었다.

1994년 교통세가 도입될 당시에는 2003년 말까지 10년간 한시적으로 운영될 예정이었다. 하지만 2003년, 2006년, 2009년에 각각 3년씩 연장되어 현재는 2012년 12월에 일몰예정이다.<sup>24)</sup> 일몰이 연장될 때마다 교통세의 유효성에 대한 논란이 있었고 이는 2012년 말을 포함하여 앞으로도 계속될 전망이다.

#### 나) 교통세 세부 내용

교통세는 휘발유와 경유에 부과되는 세금이다. 사실 교통세 이전에도 휘발유와 경유에 개별소비세가 부과되고 있었으며, 세수도 교통관련 시설에 사용되고 있었다. 단지 <표 I-2-9>에서 알 수 있듯이 교통세를 명시적으로 도입하면서 세율을 크게 올렸다.

교통세 도입과 더불어 「도로 등 교통시설특별회계」를 신설하고 기존에 존재하였던 도로사업특별회계 사업, 도시철도사업특별회계 사업, 일반회계에서 지출되던 고속

23) 강승필 외(2006).

24) 2012년 8월 기획재정부가 발표한 세계개편안에 의하면, 교통·에너지·환경세는 2015년 말까지 3년 연장될 예정이다.

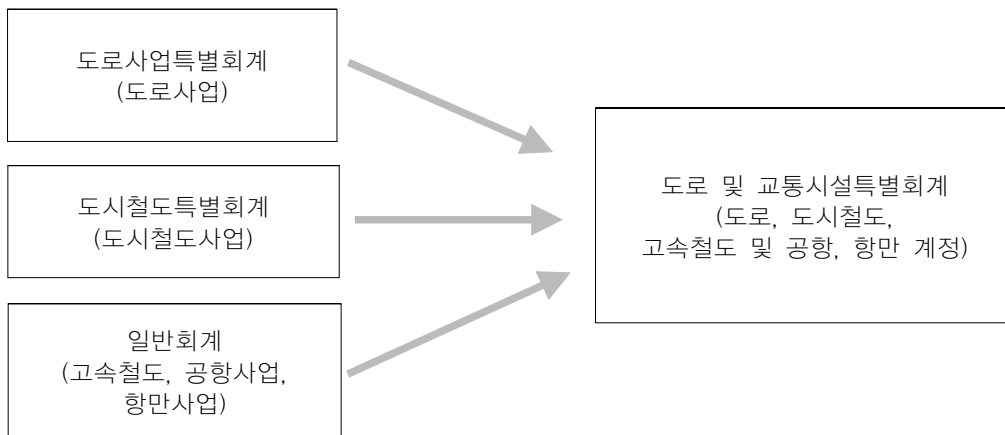
철도·공항사업 등을 통합 운영하였다.

〈표 1-2-9〉 1994년 교통세 신설 내용

	1993	1994
세목	특별소비세	교통세
과세대상	휘발유, 경유	휘발유, 경유
세율	휘발유: 100%(탄력세율 109%) 경 유: 10%(탄력세율 9%)	휘발유: 150% 경 유: 20%
세수 사용	도로사업특별회계와 도시철도사업 특별회계에 전입	도로 및 교통시설특별회계에 전입

자료: 박상원(2010)에서 재인용

[그림 1-2-4] 1993년 말 교통 관련 특별회계의 개편



자료: 박상원(2010)에서 재인용

〈표 1-2-10〉은 교통세의 법정세율 추이를 보여주고 있는데, 종가세/종량세 형태와 상관없이 꾸준히 상승해 왔다는 것을 알 수 있다. 2008년 교통세 세율 인하는 지방세인 주행세율을 인상함과 동시에 국세인 교통세 세율을 조정한 것이므로, 납세자 입장에서 세부담이 낮아졌다는 것을 의미하지 않는다. 교통세는 탄력세율이 적용되는데, 탄력세율이란 법에서 정한 기준 세율을 정부가 상황에 따라 일정 범위 내에서 조정할 수 있도록 한 것을 말한다.

〈표 1-2-10〉 교통세(유류관련 특별소비세)의 법정 세율 변천

적용시작 일시	휘발유	경유	단위
1980. 8.	160	10	%
1983. 3.	100	10	
1994. 1.	150	20	
1996. 1.	345	40	원/리터
1997. 1.	345	48	
1998. 1.	455	85	
1998. 5.	591	110	
1998. 9.	691	160	
2000. 1.	691(630)	160(155)	
2000. 3.	691(600)	160(137)	
2000. 5.	691(630)	160(155)	
2001. 7.	630	185	
2003. 12.	630	276	
2006. 12.	630	404	
2008. 9	475	340	

주: 1. ( ) 안은 탄력세율을 의미함.

2. 1987년부터 1992년까지 휘발유의 경우 무연휘발유 기준세율임.

3. 1996년부터 중가세에서 중량세로 전환되어 세율단위가 바뀜.

자료: 한국조세연구원, 『조세관련 통계자료집』, 2000

건설교통부 내부자료, 하헌구 외(2001)에서 재인용한 후 업데이트

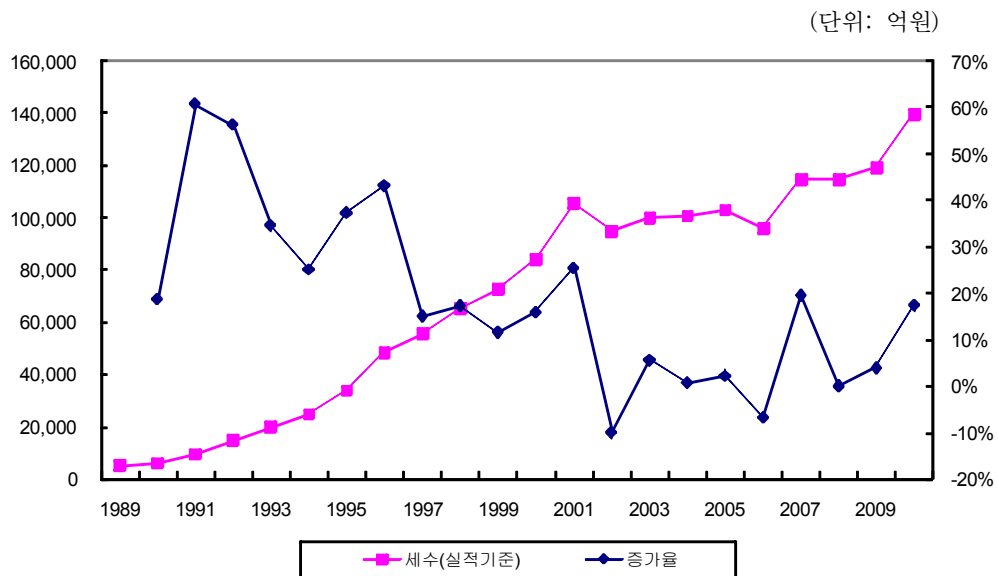
[그림 I-2-5]는 교통세 세수 추이를 보여준다. 1995년까지는 교통세가 중가세로 되어 있었기 때문에, 세수는 세전가격 변화, 사용량 변화, 세율 변화라는 세 가지 요인이 복잡하게 작용하여 결정되었다. 1995년 중반부터 중량세로 변경된 이후에는, 사용량 변화 및 세율 조정 등이 세수에 영향을 미치게 되었다.

도입될 당시부터 2000년까지 교통세 세수는 전액 교통시설특별회계로 전입되었다. 그러다가 2001년부터 교통세 세수의 85.8%만 교통시설특별회계로 배분되었고, 14.2%는 지방양여금으로 사용되었다. 2005년부터 지방양여금 제도가 폐지되어 교통세 세수는 균형발전특별회계와 교통시설특별회계에 전입되었다.<sup>25)</sup> 2007년부터는

25) 지방양여금 제도가 폐지되고 「국가균형발전특별법」이 2007년 7월 개정될 때까지, 국가균형발전특별회계에 배분되는 교통세 비율은 명시하지 않았다. 예를 들어 2006년도에는 교통세의 8%가 국가균형발전특별회계에 전입되었다.

교통세의 명칭이 교통·에너지·환경세로 전환되면서 세수입도 교통, 환경, 에너지, 국가균형발전 등을 다루는 회계에 일정비율로 배분되었다. 이는 휘발유·경유 사용이 환경에 영향을 줄 수 있으며 에너지 소비 절약 투자 등과도 관련되므로, 교통세를 에너지·환경 관련 투자 재원으로 사용한다는 취지였다.

[그림 1-2-5] 교통세 세수추이와 증가율



자료: 『조세개요』, 박상원(2010)에서 재인용한 후 업데이트

<표 1-2-11> 교통세 세수의 배분

1994년~2000년		2001년~2004년		2005년~2006년		2007년~현재	
교통시설 특별회계	100%	교통시설 특별회계	85.8%	교통시설 특별회계	85.8%	교통시설특별회계	80.0%
		양여금관리 특별회계	14.2%	국가균형발전 특별회계	미 명시	환경개선특별회계	15.0%
						에너지및자원사업특별회계	3.0%
						국가균형발전특별회계	2.0%

교통세 수입을 받아 사용하는 도로 및 교통시설특별회계는 처음에 도로, 도시철도, 고속철도 및 공항, 항만의 4개 계정이 운용되었다. 1995년 말 법령을 「도로 및 교통시설특별회계법」에서 「교통시설특별회계법」으로 개정하였고, 철도계정을 신설하여 도로, 철도, 공항, 항만의 네 개 계정으로 구성되었다. 1997년 4월 「대도시권

광역 교통관리에 관한 특별법」이 제정됨에 따라, 광역도로·광역전철 및 기타 광역 교통시설의 건설 및 개선에 소요되는 사업비를 안정적으로 조달하기 위해 광역교통 시설계정을 신설하였다. 2004년에는 철도계정에서 도시철도계정을 분리하고, 도로 부문에 대한 교통세 배분비율을 축소하는 대신, 도시철도 및 항만부문에 대한 투자를 확대하였다. 2005년 7월 도시철도계정을 대중교통계정으로 변경하여 기존의 도시철도 외에 버스 등을 포함한 대중교통의 육성·지원을 위한 안정적인 재정지원의 근거를 마련하였다. 또한 2012년에는 광역교통시설부담금이 광역·지역발전특별회계에 귀속됨에 따라 광역교통시설계정을 폐지하였다.

〈표 I-2-12〉는 교통세, 교통시설특별회계 및 각 계정의 규모 추이를 보여주고 있다. 교통시설특별회계가 교통세보다 약간 큰 것으로부터 알 수 있듯이 교통시설특별회계는 교통세 이외 각종 부담금, 일반회계로부터의 지원금 등의 수입을 가지고 있다.

〈표 I-2-12〉 교통세와 교통시설특별회계의 규모

(단위: 조원)

연도	교통세 규모	교통시설 특별회계	도로계정	철도계정	공항계정	광역교통 계정	항만교통 계정	도시철도 계정
1994	2.5	4.5	2.8	0.7	0.6	0.0	0.4	0
1995	3.4	5.4	3.3	1.2	0.4	0.0	0.5	0
1996	4.8	6.5	4.2	1.3	0.4	0.0	0.6	0
1997	5.5	8.3	5.2	1.6	0.6	0.0	0.9	0
1998	6.5	10.3	5.9	2.3	1.0	0.1	1.0	0
1999	7.3	11.7	7.1	2.4	1.0	0.2	1.0	0
2000	8.4	12.3	7.5	2.9	0.7	0.2	1.0	0
2001	10.3	12.8	8.3	2.9	0.3	0.2	1.1	0
2002	9.5	13.2	8.1	3.3	0.3	0.2	1.3	0
2003	10.0	14.4	8.4	3.6	0.4	0.3	1.7	0
2004	10.1	13.6	7.9	3.2	0.4	0.4	1.7	0
2005	10.3	13.1	6.9	2.2	0.4	0.5	1.8	1.3
2006	9.6	12.6	6.5	2.0	0.4	0.6	1.8	1.4
2007	11.5	12.9	6.7	2.0	0.3	0.7	1.8	1.3
2008	11.9	13.2	7.0	2.3	0.2	0.7	1.7	1.4
2009	10.1	16.9	8.9	3.3	0.1	1.1	1.8	1.7
2010	14.0	14.7	7.7	3.5	0.6	0	1.5	1.3

주: 도시철도계정은 2006년부터 대중교통계정으로 명칭 변경

교통세는 실적기준이며, 교통시설특별회계 및 각 계정은 본예산 기준

자료: 『조세개요』 및 『예산개요』, 각 연도, 박상원(2010)에서 재인용 후 업데이트

일단 교통시설특별회계로 전입된 교통세 전입금은 각 계정으로 다시 배분된다. <표 I-2-13>에서 요약하고 있듯이 계정 간 배분비율은 계정의 신설, 폐지, 우선 순위 변화 등에 따라 조정되어 왔다. 특히 2011년부터는 교통세 전입금의 비율이 아니라 계정의 전체 재원비율을 미리 정할 예정이다. 각 계정은 교통세 전입금 이외에도 다른 수입을 가지고 있으므로 두 가지 기준은 차이를 가진다.

<표 I-2-13> 교통시설특별회계에 전입되는 교통세의 배분 비율 추이

(단위: %)

1994~1995		1996~1997		1998~2000		2001~2004	
계정	배분	계정	배분	계정	배분	계정	배분
도로	0.675	도로	0.675	도로	0.655	도로계정	0.655
도시철도	0.135	철도	0.182	철도	0.182	철도계정	0.182
고속철도 및 공항	0.090	공항	0.143	공항	0.043	공항계정	0.043
기타	0.100	기타	0.100	광역 교통시설	0.020	광역 교통시설	0.020
				재량	0.100	재량	0.100
		2005~2006		2007~2008		2009~2010	
		계정	배분	계정	배분	계정	배분
		도로	0.510~0.590	도로	0.510~0.590	도로	0.510~0.590
		철도	0.140~0.200	철도	0.140~0.200	철도	0.140~0.200
		도시철도	0.060~0.100	대중교통	0.060~0.100	대중교통	0.060~0.100
		공항	0.020~0.060	공항	0.020~0.060	공항	0.060 이하
		항만	0.100~0.140	항만	0.100~0.140	항만	0.100~0.140
		광역 교통시설	0.020~0.060	광역 교통시설	0.020~0.060	광역 교통시설	0.020~0.060

주: 2001년부터 교통세 세수 일부가 교통시설특별회계 외에 다른 곳에도 전입되었으며, 표의 비율은 교통시설특별회계에 전입된 세수에서의 비율을 의미함  
 자료: 「교통시설특별회계법」 시행령 및 시행규칙, 박상원(2010)에서 재인용

#### 4) 농어촌특별세

##### 가) 우루과이 라운드와 농어촌특별세의 도입

관세무역일반협정(이하 GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)은

관세와 무역에 관한 다자간협정으로, 제2차 세계대전 이후 세계 통상의 기준으로 자리잡았다. GATT는 총 8개의 협정을 체결했는데, 마지막 협정이 바로 우루과이 라운드이며 1986년에 시작되어 1994년 최종 합의문이 채택되었다. 전체 경제에서 무역이 막대한 비중을 차지하고 있는 우리나라는 우루과이 라운드 협정과 세계무역기구(WTO) 출범에 의해 많은 영향을 받게 되었는데, 농업은 그 대표적 산업의 하나였다.<sup>26)</sup> 예를 들어 수입이 제한되고 있는 농산물 품목 대부분이 1997년 7월 1일부터 수입이 자유화되었으며, 일부 품목(보리·콩·옥수수 등)을 제외하고는 비관세장벽을 유지할 수 없게 되었다. 또한 국내 농업에 대한 보조를 허용 대상 보조와 감축 대상 보조로 나누어 금지하고 있어, 농업의 가격 경쟁력 하락과 산업피해가 예상되었다.

우루과이 라운드의 농산물 협상과 더불어 농어촌 피해에 대한 국민적 우려 또한 높아졌다. 정부는 특히 쌀 시장만은 절대로 개방하지 않겠다고 공약해 왔었는데, 이를 지키지 못한 대통령은 결국 대국민 사과 담화를 발표하기에 이르렀다. 또한 1994년 1월 6일 연두기자회견을 통해 농어업의 국제경쟁력 확보와 농어촌 생활환경 혁신을 위한 방안을 약속하였고, 대통령직속자문기구인 농어촌발전위원회 설치와 농어촌특별세 신설을 발표하였다 이에 기초하여, 동년 6월에 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안’이 발표되었다.<sup>27)</sup>

‘농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안’은 ① 농어업 경쟁력 강화, 농어촌산업 진흥, 농어업인 복지 증진 등의 종합적 추진, ② 농지, 양정, 시장·유통, 협동조합 등 4대 농정제도와 추진체계의 개혁, ③ 대책 추진을 뒷받침하기 위한 자원 확보 등으로 구성되었다. 그 중에서 자원 확보는 42조원의 농어촌 투융자 계획을 3년 앞당겨 1998년까지 조기 집행하고, 국민성금 성격의 농어촌특별세 자원 15조원을 조성하여 2004년까지 경쟁력 제고와 농어민의 삶의 질을 향상시키는 분야에 집중 투자하겠다는 것이었다.

농어촌특별세 사업은 42조원의 농어촌 투융자 계획과 병별·보완 관계에 있는데, 이를 이해하기 위해서는 기존의 발전계획을 살펴보아야 한다. 농어촌발전계획은 1994년 이전에도 여러 차례 발표되었다. 1986년 3월 농어촌종합대책이 발표되었고, 1987년 3월 16일에는 농어가부채경감대책이 시행되었다. 또한 이들을 종합하

26) GATT의 각 협정을 보통 라운드라고 부르는데, 우루과이 라운드 결과 세계무역기구(WTO)가 설립되어 GATT 체제를 대체하게 되었다.

27) 배민식(2007).

여 1989년 4월 28일 농어촌발전종합대책을 발표하였다. 농어촌발전종합대책의 핵심은 농업구조개선 촉진이다. 하지만 농어촌의 구조개선 정책은 그 방향이 명확하지 못하고 재원이 뒷받침되지 않았다. 특히 1990년 10월 “UR 농산물협상이 국내농업에 미치는 영향을 정확히 분석하여 능동적으로 대처”해야 한다는 대통령의 지시가 있는 후, 농어촌구조개선 대책이 1991년 1월 다시 발표되었다. 농어촌구조개선 대책은 1992~2001년까지 10년간 농어촌구조 개선에 42조원을 투자하는 것으로 보통 ‘42조 사업’이라고 불리었는데, 농특세의 도입과 더불어 당초 계획보다 3년 앞당겨져서 1998년까지 집행되었다.<sup>28)</sup> 또한 농어촌특별세 사업은 기존의 42조원 투자 계획에 포함되지 않는 사업에 집중 지원하도록 계획되었으며, 농어업의 경쟁력을 강화시키는 사업에 중점을 두었다. 42조 사업이 종료된 1999년부터는 농어촌특별세 사업이 45조원의 농업·농촌투융자계획에 포함되어 진행되고 있다.

농어촌특별세의 도입과 동시에 「농어촌특별세관리특별회계」를 신설하여, 농특세 재원을 운용하였다. 앞에서 설명한 42조 사업은 농림부가 전담한 반면 농특세사업은 농림부, 재경부, 행자부, 교육인적자원부 등 농어촌 관련 중앙부처가 범부처적으로 접근하였다.

농어촌특별세는 1994년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지 한시적으로 운용될 예정이었다. 하지만 정부는 2002년 말 2009년 6월 30일까지 5년 연장할 계획을 발표하였다. 당시 정부와 국회는 10년간의 투자에도 불구하고 농어업 및 농어촌의 환경이 개선되지 않았고, 자유무역협정(FTA) 등에 따른 농어업의 추가 개방이 불가피하므로 이에 대한 손실보전과 농어업 경쟁력 강화를 위한 안정적 재원 확보가 필요하다는 입장이었다. 이 개정안 국회 본회의에서 수정되어 10년 연장하는 것으로 최종 의결되었고, 농어촌특별세는 현재 2014년 6월 30일까지 유효할 예정이다.

#### 나) 농어촌특별세 세부 내용

〈표 I-2-14〉는 농어촌특별세의 과세표준과 세율 추이를 간략하게 보여주고 있다. 1994년 도입된 이후, 몇몇 비과세 감면대상이 바뀌고 법인세가 제외되었으며 종합토지세 대신 종합부동산세가 포함된 것을 제외하면, 큰 틀의 변화 없이 유지되어 왔음을 알 수 있다.

28) 배민식(2007).

〈표 1-2-14〉 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천

(단위: %)

과세표준	1994년	1999년	2005년 이후	비 고
○ 조세감면액 - 내국세감면 - 관세감면 - 지방세감면	20	20	20	조특법·관세법·지방세법에 의한 소득세·법인세·관세 등의 감면액에 부과 (농어민, 기술개발 등을 위한 감면은 제외)
○ 저축감면	10	10	10	세금우대종합저축만 과세
○ 특별소비세액	10 <sup>1)</sup>	10 <sup>1)</sup>	10 <sup>1)</sup>	고급가구, 모피, 오락기 등 사치성 물품
○ 증권거래세액	0.15	0.15	0.15	상장주식만 과세
○ 법인세 과세표준 5억 초과분	2	-	-	공공법인을 제외한 모든 법인에 과세 (96. 12. 31까지 적용)
○ 취득세액	10	10	10	부동산 등의 취득자 (서민·농가주택, 농지, 차량취득 등 제외)
○ 레저세액 <sup>2)</sup>	20	20	20	
○ 종합토지세액	10~15	10~15	-	500~1,000만원: 10% 1,000만원 초과: 50만원 + 1,000만원 초과액의 15%
○ 종합부동산세액	-	-	20	

주: 1) 골프장 입장권은 30%

2) 2001년 이전까지는 경주·마권세액이라는 명칭

자료: 박기백·박상원·손원익(2007)

세제 측면에서 볼 때 농어촌특별세는 방위세 및 교통세와 유사한 특징을 가지고 있다. 첫째, 교육세 및 방위세와 유사하게 다양한 과세대상을 가지고 있어서, 농어촌특별세만의 세율이 존재한다고 보기 어렵다. 둘째, 취득세액, 레저세액, 종합부동산세액 등에 부가세 형태로 부과되어 이들 세목의 세부담이 바뀌면 농어촌특별세 세수도 자동적으로 바뀌는 구조이다. 셋째, 창업중소기업 및 창업벤처중소기업에 대한 세액 감면 및 중소기업 등에 대한 특별 세액 감면, 농·어민 또는 연금저축·장기주택마련저축 등에 대한 감면 등 농어촌과 관련된 감면이 폭넓게 존재한다. 특히 과세표준이 감면액인 경우 본세는 감면되면서 농어촌특별세는 부과되고 이 중 농어촌과 관련된 일부는 다시 농어촌특별세가 감면되는 매우 복잡한 형태를 지니고 있다. 넷째, 10년 동안 한시적으로 도입되었다가 다시 10년 연장되어 유지되고 있다.

농어촌특별세의 세수를 보면, 본격 도입된 1995년에 그 규모가 1.3조원 수준으로 GDP 대비 0.33% 정도였는데, 이후 약간의 등락은 있었지만 비슷한 수준을 유지하고

있다. 2011년도 전체 국세 합계 대비 비중은 2.25%이다. 2011년 국세분 농어촌특별세  
 별세의 세원별 세수 비중을 보면, 증권거래세(70%)가 가장 높고 법인세 감면분  
 (15.9%)과 종합부동산세분(7.3%)이 그 다음이며 다른 부과대상들은 비중이 낮은  
 편이다.

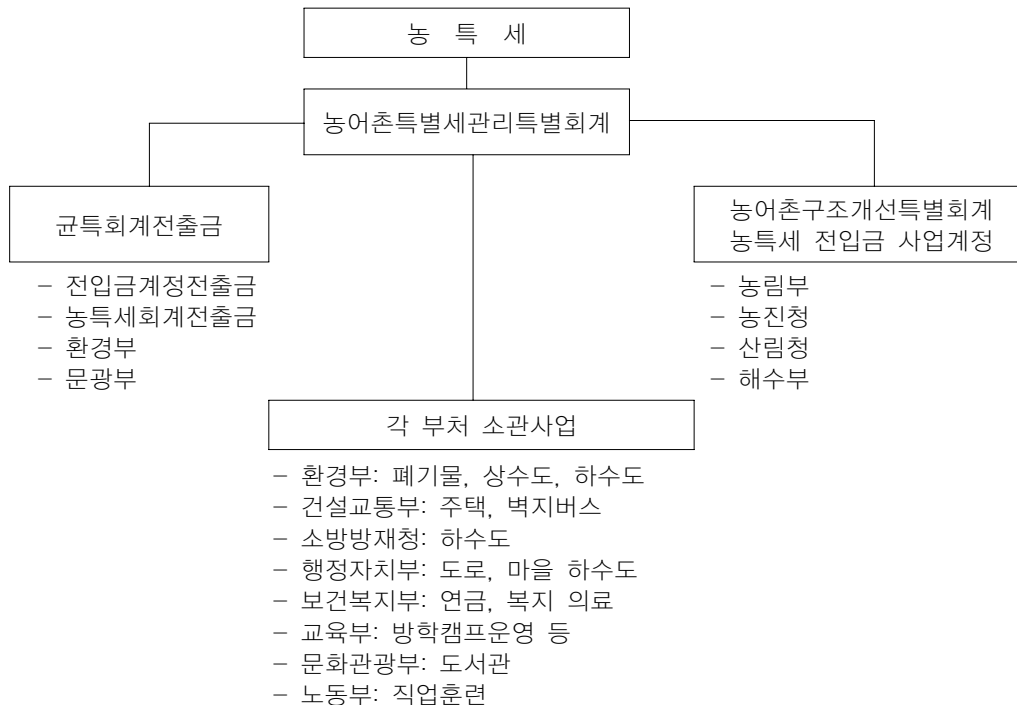
〈표 1-2-15〉 농어촌특별세 추이

(단위: 십억원, %)

연도	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
농특세액	290	1,331	1,486	1,040	1,015	2,023	1,830	1,526	2,129
GDP 대비	0.09	0.33	0.33	0.21	0.21	0.38	0.32	0.25	0.31
연도	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	
농특세액	1,932	2,071	2,473	2,960	3,801	3,755	3,841	3,901	
GDP 대비	0.27	0.27	0.33	0.33	0.39	0.37	0.36	0.33	

자료: 『조세개요』, 박기백·박상원·손원익(2007)에서 재인용한 후 업데이트

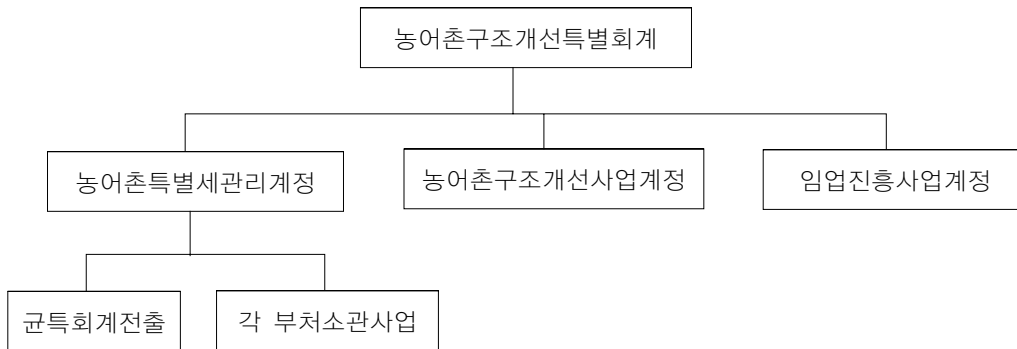
[그림 1-2-6] 2006년까지의 농어촌특별세 예산 체계도



자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

세출구조를 보면, 농어촌특별세는 2006년까지 모두 농어촌특별세관리특별회계로 귀속된 다음 농어촌구조개선특별회계와 균특회계 및 각부처 소관사업에 사용되었다. 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업이 농어촌특별세관리회계와 농어촌구조개선특별회계로 이원화되어 있던 문제를 개선하기 위해, 2007년부터 농어촌구조개선특별회계로 통합되었다. 즉 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세전입금사업계정을 농어촌특별세사업계정으로 변경하고, 농어촌특별세사업계정의 세입·세출항목을 조정하였다. 현재 농어촌구조개선특별회계는 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정, 농어촌특별세사업계정으로 구성된다.

[그림 1-2-7] 2007년 이후의 농어촌특별세 재원 사용구조



#### 다. 결론과 시사점

##### 1) 목적세와 특정 분야 지출 증대

지금까지 목적세의 일반적 장단점을 살펴보고, 우리나라의 대표적 목적세인 방위세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세의 도입 배경, 세부내용, 변천과정 등을 설명하였다. 목적세는 수입을 특정 지출에 사용하도록 되어 있는 세목이므로, 관련 분야 정부지출과 밀접한 관련을 가진다. 사실 목적세 수입이 전체 국방예산, 교육예산, 교통시설투자, 농어촌지원예산의 일부분에 해당하므로, 정확히 그 효과만을 분석하는 것은 거의 불가능하다. 하지만 이들 목적세가 이들 분야에 대한 정부지출과 투자를 확대하고 안정적 재원 조달 역할을 했다는 점에 대해서는 큰 이론(異論)이 없을 듯하다.

예를 들어 <표 I-2-16>은 정부재정 대비 GDP 국방예산의 비중을 보여주는데, 국방예산은 방위세 폐지 이후 지속적으로 하락했음을 알 수 있다. 방위세는 주로 북한과의 군사력 격차를 줄이기 위한 대규모 전력증강사업에 사용되었는데 이를 흔히 ‘울곡사업’이라고 부른다. 울곡사업은 1차와 2차로 나뉘어 수행되었는데, 제1차는 1974년부터 시작하여 1981년까지 종료되었으며, 제2차 사업은 1982년부터 1986년까지 진행하였는데, <표 I-2-17>은 그 성과를 요약하고 있다.

<표 I-2-16> 정부재정 및 GDP 대비 국방예산 비중

(단위: %)

연도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2011
정부재정 대비	34.7	29.4	24.2	21.4	16.3	15.6	15.0
GDP 대비	5.7	4.3	3.5	2.7	2.3	2.4	2.5

자료: 2012 국방비 홍보책자, 국방부

<표 I-2-17> 울곡사업을 통한 국방전력증강 추진 성과

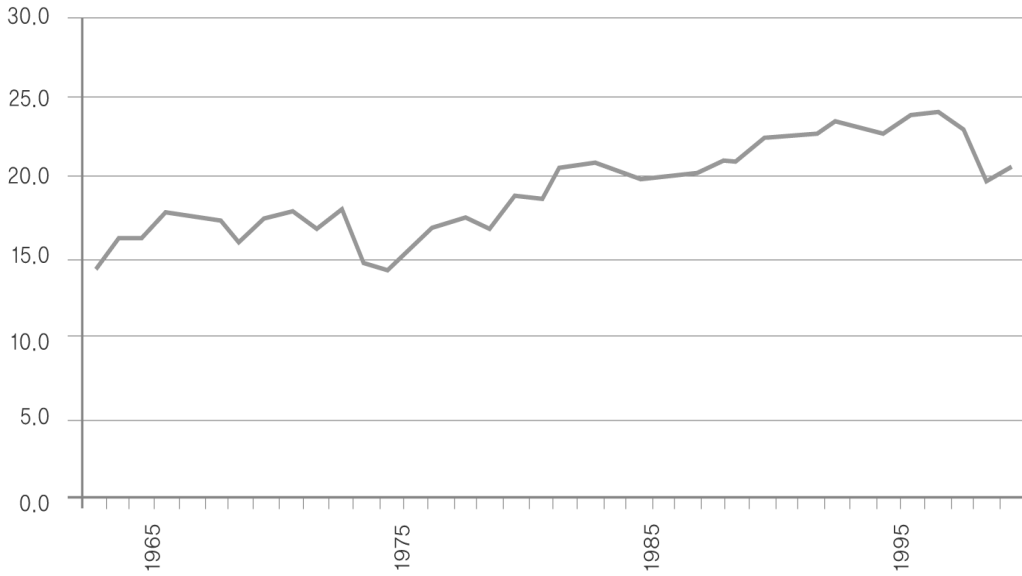
구 분	1차 울곡(1974~1981)	2차 울곡(1982~1986)
투자비 (국방비 대비)	3조 1,402억원(31.2%)	5조 3,280억원(30.5%)
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후장비 교체</li> <li>· 전방지역 진지축성</li> <li>· 고속정 건조</li> <li>· 항공기(F-4) 구매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자주포, 한국형 전차, 장갑차 개발</li> <li>· 주요 전투함정 건조</li> <li>· F-5 전투기 기술도입 생산</li> </ul>

자료: 백기인(2007)

교육예산의 경우도 마찬가지이다. [그림 I-2-8]은 연도별 정부예산 대비 교육부 예산을 보여주고 있다. 교육부 예산이 교육세가 부활된 1980년대 초반과 교육세가 크게 보강된 1990년 초반에 높아졌다는 사실은 교육세 효과의 간접적 증거가 될 수 있다. [그림 I-2-9]는 고등학교에서 대학교로의 진학률, [그림 I-2-10]은 교원 1인당 학생 수의 추이인데, 이들은 모두 1980년대 이후 정부의 교육투자가 어느 정도 성과를 보였음을 간접적으로 보여주고 있다.

[그림 1-2-8] 정부예산 대비 교육부 예산

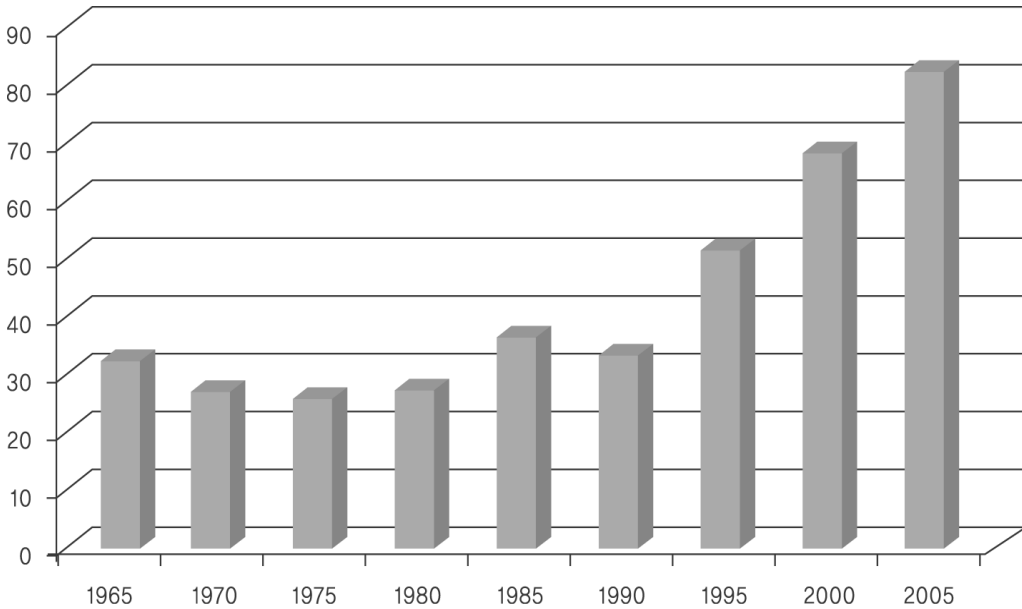
(단위: %)



자료: 『교육통계연보』, 각 연도

[그림 1-2-9] 고등학교에서 고등교육기관으로의 진학률

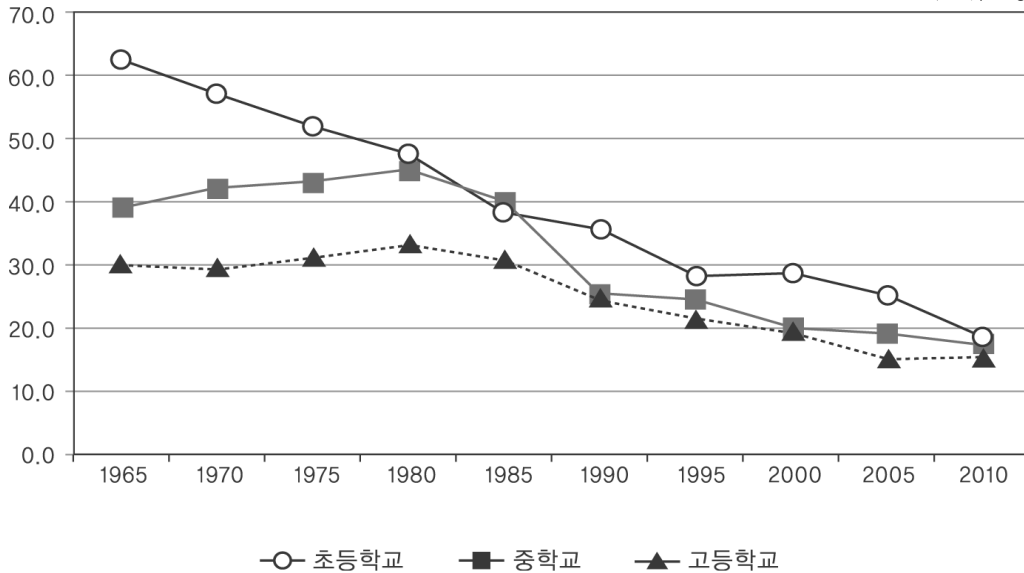
(단위: %)



주: 재수생은 포함되지 않았으며 당해 연도 졸업자의 진학률임  
 자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

[그림 1-2-10] 교원 1인당 학생 수

(단위: 명)



자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

〈표 I-2-18〉은 교통세 효과를 보기 위해 교통시설 투자의 추이를 살펴본 것이다. 1960년대 후반까지 GDP에서 교통시설 투자가 차지하는 비중은 2% 정도였다가, 교통세와 교통시설특별회계가 도입되기 이전인 제6차 경제개발계획기간에는 GDP 대비 투자가 2% 아래로 낮아졌다. 이후 교통시설에 대한 투자가 다시 증가하는 제7차부터 그 비중이 다시 늘고 있음을 알 수 있다.

〈표 I-2-18〉 교통시설 투자의 추이

(단위: 억원(경상가격), %)

경제개발 계획기간	GDP	교통시설					합계
		도로	철도 <sup>1)</sup>	지하철	공항	항만	
1차('62~'66)	33,753	61 (0.18)	215 (0.64)	-	26 (0.07)	53 (0.16)	355 (1.05)
2차('67~'71)	106,901	1,147 (1.07)	634 (0.59)	83 (0.08)	76 (0.07)	267 (0.25)	2,207 (2.06)
3차('72~'76)	413,723	4,674 (1.13)	2,669 (0.65)	248 (0.06)	189 (0.05)	1,284 (0.31)	9,064 (2.19)
4차('77~'81)	1,583,855	16,302 (1.03)	7,434 (0.47)	5,532 (0.35)	1,469 (0.09)	3,451 (0.22)	34,188 (2.16)
5차('82~'86)	3,674,664	37,191 (1.01)	9,647 (0.26)	24,379 (0.66)	2,223 (0.06)	6,186 (0.17)	79,626 (2.17)

〈표 I-2-18〉의 계속

(단위: 억원(경상가격), %)

경제개발 계획기간	GDP	교통시설					합계
		도로	철도 <sup>1)</sup>	지하철	공항	항만	
6차('87~'91)	7,868,142	115,225 (1.46)	14,620 (0.19)	789 (0.01)	2,538 (0.03)	11,538 (0.15)	144,710 (1.84)
7차('92~'96)	16,424,035	189,693 (1.15)	73,162 (0.45)	30,523 (0.19)	13,944 (0.08)	20,655 (0.13)	327,977 (2.00)
8차('97~'00)	24,368,166	526,943 (2.16)	117,890 (0.48)	86,276 (0.35)	36,161 (0.15)	48,373 (0.20)	815,643 (3.35)

주: 1) 철도에는 고속철도투자비와 광역교통계정(1988년부터)이 포함되었음. 교통시설투자 및  
합계에서의 괄호 안은 GDP에 대한 비율임  
자료: 기획예산처, 『예산결산개요』; 행정자치부, 『지방재정연감』, 하헌구 외(2001)에서 재인용

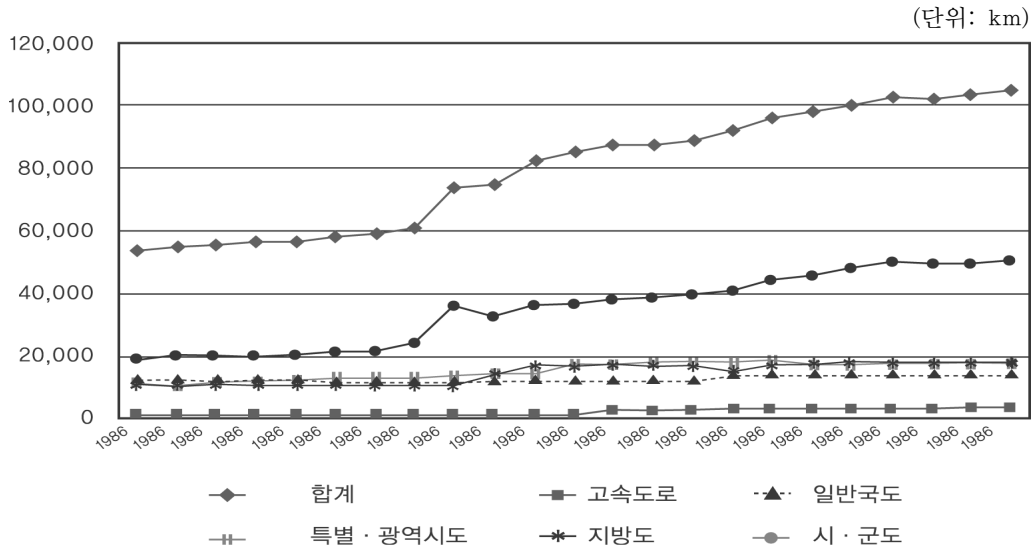
〈표 I-2-19〉는 교통세가 도입되기 이전인 1990년과 교통 투자의 효과가 나타났을 것으로 예상되는 2004년의 교통시설을 비교하고 있다. 도로, 철도, 공항, 항만 모든 분야에서 교통시설 규모가 상당히 증가했음을 보여 준다. [그림 I-2-11]은 연도별 도로 현황을 보여주고 있는데, 도로의 양의 급격히 증가하기 시작한 때는 1993년~1994년경으로 교통세의 도입과 그 시기가 일치한다.

〈표 I-2-19〉 교통관련 시설 비교

	1990(A)	2004(B)	(B)/(A)	비 고
4차선 이상 도로(km)	4,823	18,290	3.79	도로 총합 (1990) 56,715→(2004) 102,133
철도복선(km)	847	1,079	1.27	단순 철도 길이 합계 ('90) 3,091→('04) 3,135
고속도로(km)	1,559	2,923	1.87	
항만하역능력 (백만톤/년) <sup>1)</sup>	190	501	2.64	'컨' 시설확보율 ('90) 57.4%→('04) 63.9%
공항운항능력 (천회/년)	1,331	2,012	1.51	

주: 1) 무역항 기준 수치  
자료: 「2005년 국가재정운용계획 공개토론회 자료」, 박상원(2010)에서 재인용

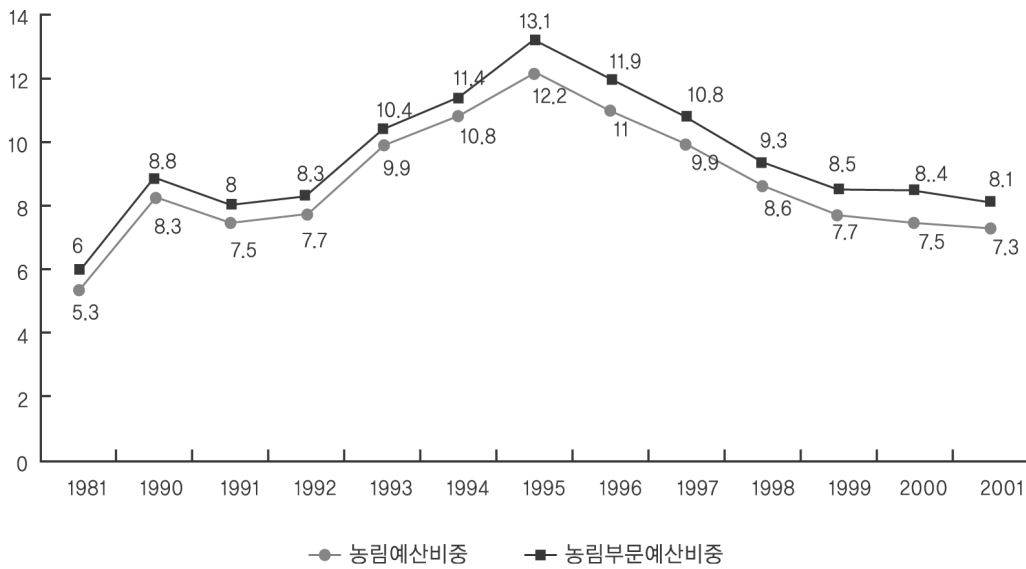
[그림 1-2-11] 연도별 도로현황



자료: 2009년 국토해양 통계연보, 박상원(2010)에서 재인용

마지막으로 [그림 1-2-12]는 국가 전체 예산 대비 농림예산의 추이인데, 이 또한 1994년 도입된 농어촌특별세가 재원 확보 역할을 일정부분해 주었음을 간접적으로 시사하고 있다.

[그림 1-2-12] 국가 전체 예산 대비 농림예산



자료: 김준영(2003)

지금까지의 내용은 목적세가 특정 분야 정부지출에 있어 중요한 재원 역할을 해왔음을 보여주고 있으나, 이것이 반드시 목적세 운용이 정당하였다는 것을 의미하지는 않는다. 특히 다음과 같은 점에 주의할 필요가 있다.

첫째, 특정 분야 정부지출이 증가했다는 사실과 그 지출이 정당하다는 것은 별개의 문제이다. 예산을 비롯한 공공재원은 한정되어 있는 것이기에 한 분야 배분의 증가는 세금의 증가나 다른 분야 지출의 축소를 의미한다. 따라서 특정 분야 지출이 다른 분야 지출에 비해 우선순위가 높거나, 세금 징수로부터 오는 국민경제 위축을 상쇄할 만큼의 지출 효과가 있을 경우에만 목적세가 정당화될 수 있는 것이다.

둘째, 특정 분야 지출이 과연 효율적으로 사용되고 있는가 하는 점도 고려할 필요가 있다. 특히 농어촌특별세와 같은 경우에는 농어촌 지원 및 경쟁력 확보라는 정치적 선언이 먼저 이루어지고 난 후 재원 마련 및 지출사업이 결정되었다. 따라서 확실한 지출의 사용처가 결정되지 않은 상황에서 먼저 재원이 확보되었으며, 이 때문에 불필요하고 낭비적인 지출이 지속적으로 이루어졌을 가능성이 존재한다.

셋째, 단순한 시계열 자료만을 통해서는 목적세만의 효과를 보기 어렵다. 앞에서 설명한 바와 같이 목적세 수입은 특정 분야 수입의 일부분을 차지하고 있다. 따라서 특정 분야 지출 증가는 목적세 수입과 별도로 이루어졌을 수도 있다. 심지어 목적세는 세수입 증대를 위한 방편에 불과하며, 목적세 도입이 특정 분야 지출에 큰 영향을 주지 않았다는 연구 결과도 존재한다.<sup>29)</sup>

넷째, 도입 당시에 특정 분야 지출이 필요했다고 해서 현재까지 그 지출소요가 여전히 존재한다는 것은 아니다. 이는 일몰제와도 깊이 연관되는 문제이다. 즉 도입 당시에는 정당성이 있었다 하더라도, 일정 시간이 흘러 그 소요가 충분히 충족되었음에도 불구하고 목적세가 계속 유지되는 것일 수도 있다.

## 2) 세제 측면에서의 평가

사실 목적세에 대한 가장 큰 비판과 논란은 세제 측면에서 이루어지는 경우가 대부분이다. 앞에서 각 목적세 세부내용을 설명하면서 언급하였지만, 방위세, 교육세, 농어촌특별세는 모두 독자적 세원을 확보하지 못하고 있으며 다른 세금에 부가세

29) 예를 들어, 박기백·박상원·손원익(2007)은 각 목적세 도입이 예산배분에 구조적 변화를 일으키지 않았으며 단지 그 분야 예산배분의 안정성만 높였다고 결론짓고 있다.

형태로 부과되고 있다.

목적세가 이러한 구조를 가지게 된 것은 그 도입 배경과 밀접한 관련이 있다. 즉 남북관계 악화, 과외금지 등의 교육개혁, 우루과이 라운드와 농어업 개방 등 특정 분야에 대한 지출소요가 크게 대두되자, 정부는 기존 예산과 별도로 새로운 재원이 필요했다. 따라서 일반세를 목적세로 전환하지 않고 기존 세원에 추가하여 세금을 징수하였고, 방위, 교육, 농어촌 지원 등은 일반 납세자 모두가 부담에 동참해야 한다는 논리를 폈다. 이러한 태생적 한계 때문에 다음과 같은 비판적 평가가 존재한다.

첫째, 지출 분야와 부과대상 사이의 연계성이 부족하기 때문에 목적세의 존재 의의가 약하다. 예를 들어, 교육세는 금융·보험업자의 수익금액, 특별소비세액, 교통세액, 주세액에 부과되고 있는데, 왜 이들에 대한 세금이 교육에 투자되어야 하는지 그 이유가 불분명하다. 둘째, 하나의 세원에 다양한 세목이 부과되기 때문에 세제를 복잡하게 만들고 불필요한 비용을 유발한다. 예를 들어 휘발유에는 부가가치세와 관세와 같은 일반세가 부과되는 동시에 교통세, 주행세, 교육세가 부과되는 옥상옥 구조를 가지고 있다.<sup>30)</sup> 셋째, 부가세 형태이기 때문에 목적세와는 전혀 상관없는 이유로 인해 본세 세액이 변하면 목적세 세수도 변하게 된다. 이는 정책 수단에 의해 세부담을 조정하는 데 큰 방해 요인이 된다. 마지막으로 독립된 세원이 없기 때문에 특정 분야 지출이 사실상 안정적으로 확보된다고 보기도 어렵다는 비판도 존재한다.

이러한 이유에 의해 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세를 폐지하여 본세에 통합한 후 이들 분야 재원은 다른 방식에 의해 조정하고자 하는 시도들이 있어 왔다. 하지만 그때마다 이해 당사자들의 강력한 반대에 부딪쳐 무산되었다. 그 대표적인 예가 바로 1998년과 2008년에 새 정부 수립과 함께 시도된 조세개혁이다.<sup>31)</sup>

1998년 새로 취임한 국민의 정부는 여러 가지 개혁적 조치를 진행하였는데, 그 중 하나가 「조세체계간소화법」의 제정 추진이었다.<sup>32)</sup> 이는 당시 국세 17개, 지방세 15개

30) 세제의 복잡성이 얼마나 많은 사회적 비용을 유발하는지는 연구된 바가 없다. 하지만 최소한 불필요한 조세저항을 일으키는 것만은 확실해 보인다.

31) 1998년과 2008년의 조세 간소화 추진 내용은 박상원(2010)에서 발췌하였다.

32) 조세체계 간소화법의 정식 명칭은 「조세체계간소화에따른세법등의조정에관한임시특례조치법률안」이다.

등 총 32개 세목 운용이 복잡하고 불필요하다는 판단에 따라 국세를 10개로 축소하려는 것이었는데, 목적세는 모두 본세에 통합될 예정이었다. 하지만 교육부 등 당시 관계부처와 이해당사자들이 크게 반발하였고, 결국 「조세체계간소화법」 제정은 행정부 논의 단계에서 중단되어 무산되었다. 당시 목적세 폐지는 세제당국에서 추진하였는데, 예산당국은 이를 환영하지 않았다는 점도 흥미롭다. 목적세가 내국세에 포함되면 자동적으로 지방과 교육으로의 교부세 금액이 증가하는 효과가 발생하게 된다. 만약 이를 중립화하려면 지방과 교육재정으로 교부되는 비율을 낮추어야만 했는데, 예산당국은 이들과의 협상을 무척 부담스러워 했다고 알려져 있다.

2008년에도 유사한 상황이 되풀이되었다. 2008년 취임한 이명박 정부는 2008년 여름 세제개편안을 통해 3대 목적세인 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세를 2010년부터 본세에 통합한다는 것을 발표하였고, 실제 폐지 법안이 국회에 제출되었다.<sup>33)</sup> 하지만 목적세 폐지는 야당과 관련 이해 당사자들의 강한 반대에 부딪혔다. 세 가지 목적세 중 상대적으로 반발이 적었던 교통세 폐지 법안은 2008년 12월에 실제로 국회 본회의에서 통과되어, 2010년부터 개별소비세(excise tax)로 환원될 예정이었다. 그러나 교육세와 농어촌특별세는 2009년 중반까지 계속 국회에 계류되면서 논의가 공전되었다. 결국 정부는 2009년 세제개편안을 통해 교통세를 비롯한 3대 목적세의 연장·유지를 발표하였다. 이에 따라 교통세도 2012년까지 일몰이 3년 연장되게 되었다.

### 3) 일몰제와 정책의 신뢰성

방위세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세는 모두 한시적 운용이라는 단서를 달고 도입되었지만, 초기 약속이 지켜지지 않아 계속 연장되거나 혹은 영구화 되었다는 공통점을 지니고 있다. 교육세는 1982년도 도입되면서 5년간 한시적으로 운영될 예정이었으나 1990년에 방위세 일부 세율이 흡수됨과 동시에 영구화되었다. 교통·에너지·환경세는 1994년부터 2003년까지 10년간 한시적으로 부과될 예정이었는데, 2003년 말, 2006년 말, 2009년 말에 각각 3년씩 연장되었고, 2012년에도 다시 3년 연장될 예정이다. 방위세는 1975년에 5년간 한시적으로 운용

33) 교통세는 당시 2009년까지 존재할 예정이었으므로, 일몰 종료 후 폐지라고 표현하는 것이 좀 더 정확하다.

될 예정으로 도입되었다가 2차례 연장되어 총 15년 이상 유지되었다. 농어촌특별세도 10년간 한시적으로 도입되었으나 이후 10년 더 연장되었다.

〈표 1-2-20〉 목적세 일몰 연장

연 도	'75	'80	'85	'90
방위세	한시적 도입		1차 연장	2차 연장
교육세	한시적 도입			영구화
교통세				
농특세				

연 도	'95	'00	'05	'10
방위세				
교육세				
교통세	한시적 도입		1차 연장	2차 연장
농특세	한시적 도입		1차 연장	

물론 연장이나 영구화 자체가 나쁜 것만은 아니다. 일몰제라는 것이 일정기간 운영한 뒤 정당성 여부를 다시 검토하겠다는 것이지, 시간이 지나면 반드시 폐지하겠다는 것은 아니기 때문이다. 하지만 납세자들이 도입 당시 세 부담 증가가 일시적 현상이라고 믿고 이를 수용했다면, 지속적인 일몰 연장이나 영구화는 장기적 측면에서 정책의 신뢰성 문제를 야기하게 된다.

특히 그 세수가 특정 분야 지출에 사용된다는 목적세 본질상 일몰이 돌아올 때마다 이해당사자 간의 갈등을 유발하고 정치적 논쟁의 대상이 되곤 한다. 예를 들어 일반세의 도입과 폐지를 결정할 때에는 효율성이나 공평성과 같은 일반적 조세원칙이 강조된다. 그런데 목적세의 경우에는 특정 세출분야의 필요성이 논의되며 이와 함께 이해당사자들의 정치적 영향력이 중요하게 된다. 예를 들어, 교육세의 존폐 여부는 세 부담을 지는 사람들과 교육계 및 교육 수혜자들의 정치적 문제로 직결되며 이 과정에 사회적 갈등이 유발하게 된다. 이러한 경험들은 향후 새로운 목적세 도입에 있어 좋은 시사점을 준다고 하겠다.

## 참고문헌

- 교육과학기술부, 『2012회계연도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과』, 2012. 3.
- 국회 재무위원회, 「교육세법안심사보고서」, 국회의안정보시스템, 1981.
- 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.
- 강승필 외, 『교통, 발전의 발자취 100선』, 한국교통연구원, 2006.
- 김동환, 「7.30 교육개혁 조치의 해석문제」, 『한국교육사학』 제14집, 1992.
- 김준영, 『농어촌특별세와 농업재정』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 대한민국 국방부, 『2010 국방백서』.
- 문교부, 『교육세 백서』, 1986.
- 박기백·박상원·손원익, 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007.
- 박상원, 「개발재원 마련을 위한 목적세 운용 경험」, 『2010 경제발전경험 모듈화 사업 조세 정책』, 기획재정부·한국개발연구원, 2010.
- 박상원·박기백, 『목적세 정비 등 조세체계 간소화 방안』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2008.
- 배민식, 「농어촌발전대책」, 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」, 「농어촌구조개선대책」, 국가기록원 나라기록, (<http://contents.archives.go.kr>), 2007.
- 백기인, 「국방비 재원규모 변천」, 「방위세」, 「울곡사업」, 국가기록원 나라기록, (<http://contents.archives.go.kr>), 2008.
- 세제발전심의회위원회, 『방위세 폐지에 대한 연구』, 1990.
- 안종식, 「조세부담과 조세구조」, 『한국세제사 제2편: 주제별 역사와 평가』, 한국조세연구원, 2012.
- 전주성, 「목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향」, 『공공경제』, 제10권 2호, 한국공공재정학회, 2005.

## II. 소득세

### 1. 소득세제의 변천 및 주요 이슈

#### 가. 소득세제의 변천과정

우리나라의 근대적 개인소득세는 일제 강점기인 1934년 제2차 세제개정을 통해 도입되었다. 이전의 제1차 세제개정에서 자본이자세가 도입되었지만 개인의 급여나 소득에 대한 과세가 실시되지 않았고 조세의 토지소득 편중 문제도 심하였기 때문이다. 1932년 12월 일본이 세제개정준비위원회를 통해 세제개정을 준비하자 조선총독부도 그에 부응하여 1933년부터 소득세 신설 등 조세체계의 정비에 착수하였다. 총독부는 국세체계를 정비하여 조세부담의 균형을 도모한다는 방침하에, 소득세제 정비, 지세 경감, 상속세 창설, 청량음료세 창설, 주세제도 정비 계획을 세웠는데 가장 중요한 것은 일반소득세를 신설하는 것이었다. 이러한 노력의 결과 그동안 법인소득세만 존재하여 불완전하던 소득세제는 1934년 4월의 개인소득세에 해당하는 제2종 및 제3종 소득세가 신설됨으로써 완전해졌다. 개정된 조선소득세령 제1종에는 기존의 법인소득세가, 제2종에는 원천과세되는 법인과 개인의 이자·배당소득, 제3종에는 그 외 개인의 소득으로 현대적 의미의 다양한 개인소득이 포함된다. 과세범위는 제2종에 속하지 않는 개인의 소득으로 규정되어 있어 매우 포괄적이라 할 수 있다.

또한 각종 공제제도도 규정하고 있는데 근로소득공제, 부양가족공제, 생명보험공제 등 3종이 허용되었다. 근로소득공제는 소득한도 12,000원 이하 소득자에게만 적용되며 부양가족공제 역시 근로소득공제 후 소득 3,000원 이하 소득자에게만 적용되었다. 생명보험공제 역시 200원을 한도로 생명보험 불입액을 소득공제하였다. 근로소득공제 적용에 소득한도를 도입한 것은 공제제도로 인한 과도한 세부담 하락을 막기 위한 것으로 판단된다. 특이한 것은 부양가족공제 역시 소득한도를 적용하고

있다는 점이다. 이는 현대 소득세제에서는 찾아볼 수 없는 특이한 형태로 도입 초기 개인소득의 분포가 편중되어 있어 적절한 세수입 확보를 위한 조치로 생각된다. 개인소득세의 도입 첫해인 1935년의 납세인원은 172,572명에 불과하였으며 그 중 각 공제를 활용한 납세자는 각각 35%(근로소득공제), 31%(부양가족공제), 24%(생명보험공제)이고 공제대상 금액은 납세자 소득총액의 8%를 조금 상회하였다.

과세표준에 적용되는 개인소득세율은 22단계 초과누진세율체계로 구성되었는데 최저세율은 0.3%이며 최고세율은 27%이다. 이러한 세율체계의 근간은 당시 일본의 개인소득세율 체계와 유사하며 일본과의 경제 격차를 감안하여 세율은 일본의 절반 정도 수준으로 설정하였다. 면세점은 당시 800만원으로 설정되었는데 이는 관공리·교수 소득이 500원~600원이었다는 점을 감안할 때 상당히 높은 수준이다. 이는 최초 제도 도입의 순응성을 높이기 위해 고소득자들을 대상으로 하였기 때문이다. 특기할 만한 사실은 동거가족에 대해 합산하여 과세하는 일종의 가구합산 소득세제를 취하고 있다는 점이다. 사실상 농업의 비중이 커 과세대상 개인소득이 있는 근로자 숫자가 많지 않다는 점을 감안할 때 이 역시 적절한 세수입 확보를 위한 조치로 판단된다. 개인소득세 세수는 그리 크지 않았는데 1935년 기준 제1, 2, 3종 소득세의 합(즉, 법인소득세와 개인소득세의 합)은 전체 세입의 14.2%에 불과하였다.

〈표 II-1-1〉 1934년 제3종 소득세의 소득구간별 세율 비교

(단위: %)

소득구간	조선	일본	소득구간	조선	일본
800원 이하	0.3	-	2만원 초과	8.0	13
800원 초과	0.4	-	3만원 초과	9.5	15
1천원 초과	0.6	0.8	5만원 초과	11	17
1,2천원 초과	1.0	2.0	7만원 초과	13	19
1,5천원 초과	1.5	3.0	10만원 초과	15	21
2천원 초과	2.0	4.0	20만원 초과	17	23
3천원 초과	2.5	5.0	50만원 초과	19	25
5천원 초과	3.5	6.5	100만원 초과	21	27
7천원 초과	4.5	8.0	200만원 초과	23	30
1만원 초과	5.5	9.5	300만원 초과	25	33
1.5만원 초과	6.5	11	400만원 초과	27	33

자료: 조선총독부 재무국, 『朝鮮ニ於ケル稅制整理經過概要』, 1940, pp. 211~212.

박기주(2112)에서 재인용

개인소득세 세율체계는 1938년에 상향 조정되었는데 이는 중일전쟁의 발발 등으로 필요한 전쟁자금 조달을 위한 조치였다. 기존 0.3~27%의 세율구간은 1938년 0.4~34%구간으로 높아졌다. 국공채 이자에 대한 소득세율도 1937년 각각 1%, 2%에서 1938년 1~1.3%, 2.2~2.6%로 인상되었다. 기타 2종 소득에 대한 소득세율은 기존 3%에서 3.3~3.9%로 인상되었다. 이러한 소득세율 인상은 개인에 대한 과세인 제3종 소득뿐만 아니라 기업이 부담하는 제1종 소득에도 이루어졌다. 특히 전쟁 특수로 인한 법인이익을 과세하기 위해 임시이익세를 1935년에 신설하고 이후 점차 세율을 인상하고 과세대상도 개인의 양도이익 등으로 확대하였다.

1939년 제2차 세계대전이 발발하자 세수 증대 등을 위해 제3차 세제개정을 실시하였다. 이는 일본의 1940년 세제개정을 조선의 실정에 맞게 조정한 것이다. 소득세제에서는 제2종 소득 중에 저축예금이나 금융조합저금의 이자에 대해서는 소비절약, 저축 강화를 기대하여 과세하지 않기로 하였으며, 고소득자의 제2종 소득의 일부를 누진세율이 적용되는 제3종 소득으로 종합과세하였다. 제3종 소득세는 22단계 세율구간을 유지하되 0.4~34%이던 종전의 세율을 0.4~57%로 개정하여 세액을 약 35% 증가시켰다.

〈표 II-1-2〉 제3차 세제개정(1940)에 의한 소득세 세율 인상

세목		세분류 또는 과세대상 기준	세율 변경
소득세	제1종	갑(보통소득) 조선 내 본점 법인 조선 내 지점 법인 을(청산소득)	12.25 → 15% 16.5 → 20% 16.5 → 15%
	제2종	갑(조선 내 거주자가 지급받은 공·사채이자) 을(비거주자가 지급받은 배당·상여) 병(일시은급 또는 유사한 퇴직급여)	1~3.9 → 1~4% 6.5 → 8~12% 3~20 → 5~30%
	제3종	개인소득	0.4~34 → 0.4~57%
자본이자세		국채이자 기타이자	3% 불변 3 → 4%

자료: 재무부, 『한국세제사』 上, 1979, pp. 103~108.

조선총독부 재무국, 『朝鮮ニ於ケル稅制整理經過概要』, 1940, pp. 631~764.

박기주(2112)에서 재인용

개인소득세는 1940년대 전시 재정 조달을 위해 지속적으로 증세되었는데 세수확대를 위해 세율과 함께 소득구간을 크게 조정하였다. 과표구간이 크게 하향 조정되



식민시기의 과세는 개인소득세 등 직접세의 도입으로 그 역할 강화가 시도되기는 하였지만 전반적으로 크게 성장하지는 못하였다. 전체 세수 중 소득세(개인소득세와 법인소득세 포함)의 비중은 1940년대 10~20% 수준에 불과하였다. 이러한 제한된 소득세 체계로 인해 세부담의 불공평성은 지역, 민족 등에 따라 확대되기도 하였다.

해방과 6·25전쟁을 겪으면서 우리나라 경제구조는 큰 변화를 겪었는데 이에 따라 개인소득세제도 변화하였다. 해방 이후 미군정 당국은 기존 일본 식민지시대 과세제도를 유지하다가 1947년 소득세 제도를 개정하였다. 개정의 목적은 물가상승에 기인한 명목소득의 증가로 근로소득자들의 실질 세부담이 크게 늘어나는 것을 막기 위해 각종 인적공제율을 확대하는 것이었고, 다른 하나는 국가 세입의 증대를 위해 소득세율을 인상하는 것이었다. 이에 따라 1944년 이후 17구간 1~44% 누진 구조체계에서 15구간 3~90% 체계로 전환하였다. 최저세율 구간은 10환 이하에서 120환 이하로, 최고세율 구간은 5,000환 초과에서 25,000환 초과로 대폭 상향 조정되었다. 대부분의 과표구간에서 세율이 두 배 이상 증가하였다. 세입 증대를 위해 시행된 제2차 소득세령의 개정(1948년)은 최저 소득금액을 종전의 120환에서 250환으로 상향 조정하고 최저한계세율을 10%로 인상한 반면, 최고한계세율은 종전의 90%에서 70%로 하향 조정하였다.

대한민국 정부 수립으로 기존 미군정의 임시적 제도 개선을 뛰어넘는 체계적 세법개편이 1949년에 이루어졌다. 그 방향은 세목의 통일 및 정리와 국민부담의 공평, 세수입의 증가였다. 세수기반이 확대된 소득세는 1948년 세입의 33%를 차지하는 주요 세목으로 개편의 주 대상이 되었다. 먼저 소득세 중 제1종 소득세를 법인세로 독립시키고 제2, 제3종 소득세를 통합하여 다시 일반소득세와 특별소득세로 구분하였다. 일반소득세는 토지·가옥소득, 이자·이익배당소득, 사업소득, 근로소득, 기타소득으로 구성되어 현대와 유사한 과세체계를 갖추었다. 일반소득에는 종합소득세를 적용하였고 특별소득은 분류소득세에 근거하여 원천징수하였다. 일반소득세율은 17단계로 4~65%(면세점 300환, 면세점 초과시 기본세액 4.8환 부과)였다. 주요 공제제도는 인적공제와 소득공제가 허용되었으며 인적공제는 일반소득에만 허용되었다.

1950년 전시 상황하에서 세수 확보를 위해 특별소득세가 징수되기도 하였지만 의미 있는 변화도 일어났다. 즉 소득세 과세범위를 확대하기 위해 정부 수립 직후

폐지되었던 양도소득과세를 부활하였으며 근로소득자에 대한 부양가족 공제액 인상, 의료비 및 교육비 공제 신설이 이루어졌다. 특히 「조세특례법」을 통해 기존 종합소득세가 폐지되고 분류소득세로 전환하였다. 기존 일반소득을 부동산소득, 배당이자소득, 사업소득, 근로소득, 기타소득으로 분류과세하였다. 또한 전시 상황을 반영하여 세액계산을 2~4회로 늘리고 이에 따라 징수 횟수도 조정하였다. 소득세가 분류과세로 변경됨에 따라 소득 종류에 따라 다양한 세율이 적용되었지만 비중이 큰 갑종근로소득세율은 면세구간이 폐지되고 11단계 3~55%세율구간으로 개편되었다.

6·25전쟁 이후 1954년 새로운 「소득세법」이 제정되었다. 먼저 기존 분류소득세 체계에서 종합소득세체계를 추가한 혼합형 과세로 전환하였다. 먼저 부동산소득, 배당·이자소득, 사업소득, 급여(근로)소득, 퇴직소득, 산림소득, 양도소득 등과 같이 총 8개의 소득에 비례세율로 과세하고 다시 퇴직소득을 제외한 소득을 더한 금액이 일정 수준을 초과하게 되면 8단계로 누진과세하는 방식이다. 종합소득세 세율 범위는 20~55%였다. 1954년 다시 종합소득과세 대상을 비례세율이 적용되는 부동산소득, 배당이자소득, 사업소득, 양도소득만으로 조정하고 세율도 9단계 5~40%로 크게 인하하였다. 이러한 과세체계는 1958년에 다시 조정되었다. 즉 기존의 종합소득세를 폐지하고 누진세율로 부과되는 분류소득세만 소득세로 부과하였는데 이는 2개 이상의 소득을 가진 사람이 많지 않았기 때문이다.

경제개발기(1960~70년대)의 세제는 경제개발을 위한 자원 조달의 목적이 강하게 작용하였으며 1970년대는 분배에 대한 시각도 반영되었다. 1961년 기존의 분류과세체계인 소득세제 분류를 부동산소득, 배당이자소득(갑, 을, 병), 사업소득, 근로소득(갑, 을), 기타소득으로 단순화하였다. 1966년에는 조세행정을 강화하기 위하여 국세청을 설립하여 행정집행 능력을 크게 강화하였다. 1967년에는 분류과세와 함께 일정소득 이상인 경우에 적용하는 종합과세제도(1954년 도입 후 1958년 폐지)를 재도입하였다. 이후 종합과세제도는 점차 확대되었다. 1974년 조세의 소득재분배 기능 강화를 위해 소득세제를 일원화하고 본격적인 종합소득과세를 실시하게 되었다. 종합소득세제는 기존 5가지 분류소득(부동산, 배당이자, 사업, 근로, 기타)을 종합하여 16단계 8~70% 세율로 부과하는 방안이다. 반면 기존 부동산 투기 억제세를 전환한 양도소득세와 퇴직소득세, 산림소득세는 별도의 분류과세체계를 유지하

였다. 종합소득과세 도입과 함께 각종 인적공제, 근로소득공제 및 세액공제제도를 도입하여 중하위 소득층에 대한 지원과 재분배 기능 강화를 추구하였다. 그러나 이러한 소득공제제도의 대대적 확충이 이후 면세자를 확대하는 등 소득세 과세기반을 확대하는 데 중요한 장애요인으로 작용하였다. 종합소득과세의 강화는 경제성장과 함께 1970년대 악화된 소득분배 현실을 반영하고 있다. 한편 국세에 관한 기본적인 사항과 기존 국세징수청구법 내용을 포함한 「국세기본법」을 제정하여 납세자의 제도 이해를 높이고 과세행정상의 불편 해결에도 노력하였다.

시장경제 전환기(1980~90년대)의 세계개편은 고도 성장의 부작용을 치유하기 위한 경제 전반의 변화를 반영하였다. 소득재분배를 위한 종합소득세 방식은 강화되었는데 1994년 금융실명제와 함께 금융소득 종합과세가 실시되었다. 또한 소득세 확정방식이 기존의 정부 부과과세제도에서 1994년에는 납세자 주도의 신고납세제도로 전환되었다. 소득세 세율구조 측면에서는 미국 레이건 정부의 세율 인하정책 등 세계적인 세율 인하정책으로 ‘넓은 세원-낮은 세율로’의 전환에 노력한 시기이다. 즉, 1979년 총 17구간에 대해 8~70%의 누진세율구조는 점차 하향 조정되었는데 과표구간은 1989년 8개로 축소되었고 최고세율은 50%로 낮아졌다. 이후 더욱 하락하여 1996년에는 4단계 과표구간으로 최고세율 40%로 조정되었다. 특히 1989년에는 세율-과표구간의 큰 폭 변화와 함께 공제제도도 대폭 확대되었다. 공제제도 확대로 근로소득자의 면세점(5인가구 기준)이 274만원에서 468만원으로 인상되었으며 이는 면세자의 확대를 초래하게 되었다. 그러나 최고세율 적용소득은 낮추어 전체 소득세수는 증가하는 방향으로 변화하였다.

이러한 전체 추세 속에서 1993년 세계개편은 과표구간 수가 증가하는 반대 현상을 보여준다. 이는 금융실명제의 실시에 따른 세부담 증가를 완화하기 위한 조치라 할 수 있다. 1996년에도 금융소득 종합과세<sup>1)</sup> 시행으로 인한 세부담 증가를 감안하여 세율구간의 수를 줄이고 최고세율도 인하하였다. 1997년에는 과표 양성화와 성실신고 유도를 위해 신용카드 및 POS 거래 세액공제제도와 수입금액 증가 세액공제제도를 신설하였다. 이는 전반적인 거래 투명성 제고를 통해 과세 형평성을 높이기 위한 노력이다.

1) 부부합산 4천만원 초과 금융소득자에 대해 사업소득, 근로소득 등 타 소득과 합산하여 누진세율로 종합과세. 이후 부부합산과세에 대해 2002년 헌법재판소의 위헌결정에 따라 개별 과세로 전환.

〈표 II-1-4〉 시장경제 전환기의 개인소득세제의 변화

(단위: 개, 만원, %)

	세율구간수	최저구간		최고구간	
		과표	세율	과표	세율
1978~79	17	60 이하	8	8,400 초과	70(84)
1980~81	17	120	6	6,000	62(74.4)
1982	17	120	6	6,000	60(72)
1983~88	16	180	6	6,000	55(66)
1989~90	8	250	5	5,000	50(60)
1991~92	5	400	5	5,000	50
1993	6	400	5	6,400	50
1994~95	6	400	5	6,400	45
1996~	4	1,000	10	8,000	40

주: ( ) 안은 방위세를 포함했을 경우의 세율임  
 자료: 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도  
 박기주(2112)에서 재인용

2000년대 조세제도는 외환위기, 경제위기 등 경제적 충격 극복과 소득분배 악화, 그리고 사회안전망에 대한 수요가 급증한 상황을 반영하였다. 전반적으로 국민부담률과 조세부담률은 지속적으로 상승한 시기였다. 그 중에서 소득세제의 역할도 점차 강화되었다. 세율 수준은 이전의 인하 추세가 완만하게 유지되었다. 2002년부터 세율이 모두 10% 인하된 4단계 9~36% 세율구조로 전환되었으며 2005년부터는 1%p씩 추가적으로 인하되어 4단계 8~35% 구조로 바뀌었다. 세율 인하는 이명박정부 출범과 함께 다시 추진되었는데 2009년부터 최고세율을 제외한 소득세율 2%p 인하가 2010년까지 이루어졌으며 2012년부터는 38% 최고세율 구간을 신설하여 5단계 6~38% 구조를 취하고 있다. 이러한 2000년대 소득세제의 변화는 2009년 이전까지 꾸준한 소득세수 비중 증가와 함께 이루어져 효율성의 측면에서 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 2009년 이후 시행된 세율 인하는 경기침체와 함께 소득세수를 감소시키는 요인으로 작용하였다. 2000년대 소득세제에서 괄목할 만한 변화는 자영업사업부의 소득 투명성 제고를 위해 신용카드(1999), 현금영수증(2005) 사용액 소득공제를 신설하는 등 세부담 형평성 제고에 노력하였다는 것이다. 이러한 거래 투명성 제고 노력은 전반적인 세수 증가로 이어졌다. 또 다른 변화는 환급형 세액

공제인 근로장려세제를 2008년부터 도입한 것이다. 이전의 비환급형 소득공제제도에서 보다 적극적으로 근로 저소득층을 지원하기 위해 환급형 제도를 추가한 것이다. 이는 조세정책과 복지정책의 결합으로 근로유인 제고와 소득 지원이라는 두 가지 목적을 달성할 수 있는 정책수단이다.

### 나. 주요 이슈

과거 소득세제 변천과정에서 발견될 수 있는 의미있는 변화는 다음과 같다. 첫 번째는 종합소득과세제도로의 전환이다. 광복 이후 종합소득과세(1948년)와 분류과세(1950년), 분류과세와 종합과세의 혼용(1954년), 다시 분류과제 전환(1958년), 혼용(1967년)을 거쳐 1974년 종합과세제도가 정착되었다. 종합소득과세제도를 통한 세부담 공평성 확보 노력은 이후 금융소득 종합과세제도의 도입(1994년) 등을 통해 강화되고 있다. 또한 최근의 금융소득 종합과세 기준소득의 조정 논의 등을 통해 지속적으로 반영되고 있다. 주요 세목 중 유일한 소득재분배 기능을 가지고 있는 개인소득세의 특성상 이러한 과세 형평성 요구는 지속될 것으로 보인다.

소득세 과세 형평성에 대한 요구는 지속적인 과표 양성화 노력의 추진력이 되고 있다. 사회적으로 현금거래를 선호하고 납세에 대한 책임감이 약한 상태에서 공평한 소득세 부담을 달성하기는 힘들다. 즉, 소득이 투명하게 드러나는 근로소득자들의 경우 그렇지 않은 자영업자를 보면서 조세제도의 공평성을 의심하게 되고 이는 더욱 더 납세의식을 약화시키는 요인이 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 신용카드 소득공제제도와 현금영수증제도 등을 도입하여 전반적인 거래 투명성을 제고하고자 하였다. 즉 거래당사자들에게 거래 투명화를 유도할 수 있는 신용카드와 현금영수증 이용 인센티브를 제공함으로써 폭발적인 거래규모 증가를 유도할 수 있었다. 이런 노력을 통해 상대적으로 세부담이 높다는 의식을 가진 근로소득자에게는 세부담 경감혜택을 주고 동시에 투명화를 통한 소득세 및 부가가치세 세수 증대를 이루었다. 과세투명성 향상을 위한 다양한 노력들은 소득과세의 신뢰성 제고에도 기여할 수 있었다. 향후에는 세원 투명성 제고를 위한 다양한 정책수단들에 대한 효과성 검증과 함께 관련 제도들의 발전방향을 모색해 나가는 것이 필요하다.

근로장려세제의 도입도 중요한 변화 중 하나이다. 복지제도를 통한 저소득층 지원이라는 기존의 틀을 벗어나 조세제도를 통해 저소득층을 지원하는 새로운 제도가

기 때문이다. 더구나 조세제도를 통해 소득 수준에 따라 차등화된 혜택을 제공함으로써 근로유인 문제를 개선할 수 있다. 서구 선진국들이 복지지원 확대 과정에서 경험한 수혜자들의 근로유인 저하라는 부작용을 완화시킬 수 있는 효율적인 지원방식이다. 현재 근로소득자와 일부 사업사업자에게만 적용되고 있는 동 제도는 2014년부터 모든 사업소득자에게로 확대될 예정이다. 소득과악에 어려움이 있어 근로소득자와 달리 2014년부터 시행되는 특수성을 감안하여 사업소득에 대한 보다 적극적인 세원 투명화 노력이 필요할 것이다.

사회보장에 대한 국민 요구의 증대로 최근에는 다시 소득세 부담구조 혹은 재분배기능에 대한 관심이 높아지고 있다. 2012년부터 38% 최고세율 구간이 신설된 것은 이러한 재분배 혹은 세수 증대를 위한 노력이다. 주요 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 소득세 부담 수준과 확대되고 있는 소득격차를 감안할 때 소득세의 재분배 기능 강화 요구는 높아질 것으로 보인다. 우리나라 납세자들이 동의할 수 있는 적절한 소득세 부담 수준과 구조를 만드는 노력이 중요하다.

## 참고문헌

기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.

박기주, 「식민지기(1910~45년)의 세제」, 『한국세제사 제1편 연대별』, 한국조세연구원, 2012.

財務部, 『韓國稅制史上』, 1979.

朝鮮總督府 財務局, 『朝鮮ニ於ケル稅制整理經過概要』, 1940.

## 2. 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입

### 가. 서론

1993년 8월 12일 20시부터 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」(이하에서 ‘긴급명령’이라 한다)에 따라 금융실명제가 전격적으로 도입·실시되었다. 1982년에 제정된 「금융실명거래에 관한 법률」에서 금융실명제를 도입하기는 하였으나 그 시행을 둘러싸고 10여 년 동안 찬성과 반대의 대립을 겪으면서 전면적인 실시가 미루어져 왔는데, 1993년 8월 12일에 긴급명령을 공포함으로써 전격적으로 금융실명제를 실시하게 된 것이다.

해방 후 약 30여 년에 걸쳐 성장 위주의 경제정책을 추진하는 과정에서 우리 사회 전반에 깊숙이 뿌리내린 비실명 금융거래 관행은 계층 간 소득 및 세부담 불균형의 심화, 음성적 자금거래 및 투기거래의 확대, 부정부패와 금권정치의 만연 등과 같은 많은 부작용을 초래하였다.

금융실명제는 이와 같은 과거의 잘못된 금융제도와 금융거래 관행을 바로잡기 위하여 금융거래를 할 때 무기명이나 가명이 아닌 본인의 실지명의로의 사용을 의무화하고 기존의 비실명 금융자산의 실명 전환을 유도하며 금융거래 내용에 관한 비밀을 보장하는 것을 주된 내용으로 하였다.

이와 같은 금융실명제는 시장경제의 운영과 관련된 하나의 중요한 경기규칙(rule of game)인데, 금융거래의 투명성 확보와 조세의 형평성 제고를 통하여 경제정의 실현함과 아울러 부정부패의 차단과 금권정치의 청산 등을 통한 사회 전반의 투명성 제고에 주된 목적이 있었다.<sup>2)</sup> 즉 금융실명제를 실시함으로써 조세부담의 공평성을 확보하며, 지하경제를 축소함으로써 불로소득 및 투기소득을 원천적으로 봉쇄하고, 사채시장을 양성화함으로써 기업의 자금조달비용을 낮추며, 부정부패의 차단과 금권정치의 청산 등을 달성하는 계기를 마련한 것이다.

금융실명제를 도입할 당시 금융실명거래제도와 금융소득 종합과세제도(광의의 금융실명제)<sup>3)</sup>를 동시에 실시하는 방안과 금융실명거래제도 및 금융소득 종합과세

2) 정영현·전영준, 「금융실명제의 정착과 발전방향」, 정책토론회 자료(자료 97-02), 한국조세연구원, 1997, p. 1.

3) 금융실명제와 금융소득 종합과세제도를 합하여 광의의 금융실명제라고 부르기도 한다(재무부, 『금융실명제 실시 1주년 백서』, 1994. 8. 12, p. 31: 최 광, 「금융실명제: 논리와 정책과제」,

제도를 분리하여 금융실명거래제도(협의의 금융실명제)만을 먼저 실시한 후 추후에 금융소득 종합과세제도를 도입하는 방안이 함께 검토되었다.<sup>4)</sup>

그런데 금융실명거래제도와 금융소득에 대한 종합과세제도를 한꺼번에 같이 실시할 경우에는 국민경제에 미치는 충격이 클 뿐만 아니라 금융소득 종합과세제도의 실시에도 필요한 과세자료의 수집 및 처리능력이 미치지 못하였기 때문에 먼저 금융실명제를 도입한 후 일정한 시차를 두고 추후에 금융소득 종합과세제도를 도입하여 실시하도록 하였다. 즉 1993년 8월에 긴급명령에 의하여 금융실명제를 먼저 실시하였으며, 금융소득 종합과세제도는 시차를 두어 1996년 이후 발생하는 금융소득 분부터 실시하도록 하였던 것이다. 이로 인하여 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 동시 실시에 따른 부정적인 효과를 최소화할 수 있었을 뿐만 아니라 정착된 금융실명거래의 바탕 위에 금융소득 종합과세제도를 실시함으로써 종합과세의 실효성을 더욱 높일 수 있었던 것이다.

조세제도와 관련하여 볼 때 금융실명제는 종합소득세, 법인세, 부가가치세, 상속세, 증여세 등을 비롯한 모든 조세의 과세표준과 세액을 포착하기 위한 하부구조(infrastructure)를 이루고 있으며, 금융실명제를 바탕으로 하여 금융소득 종합과세도 가능하게 된다.

금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입은 우리나라 세제사에 있어서 큰 획을 긋는 하나의 분수령을 이룬다고 하겠다.

## 나. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 도입 배경

### 1) 금융실명제의 도입 배경

우리나라는 경제개발정책을 추진하는 과정에서 저축 확대를 통한 산업자금의 수요를 뒷받침하기 위하여 실명예금과 비실명예금을 구분하지 아니하고 동원 가능한 모든 자금조달 방법을 활용하였는데, 이 결과 비실명예금의 관행이 우리 사회에 뿌리 깊게 터잡게 되었다. 이와 같은 비실명 금융거래의 관행은 개발정책의 수행을 위한 투자재원의 확보에는 어느 정도 기여하였으나, 우리 사회 전반에 유형 또는 무형의 부정적인 영향을 미치게 되었다.

『월간회계』 제1권 제11호(통권 5호), 회경사, 1993, p. 14).

4) 재무부, 『금융실명제실시 1주년 백서』, 1994. 8. 12, p. 31.

비실명 금융거래의 관행은 경제적인 측면에서 금융거래를 왜곡시키고 계층 간 소득 및 세부담의 불균형을 심화시킴으로써 음성적 자금거래를 조장하는 부작용을 초래하였다. 그리고 정치·사회 등 경제외적인 분야에 있어서도 부정적인 영향을 미쳐 부패와 부조리를 만연시키는 빌미를 제공하였다. 즉, 저축의 증대를 통한 개발재원의 조달을 달성하기 위하여 허용하였던 비실명 금융거래는 음성불로소득, 탈세, 부동산 투기, 뇌물 및 불법 정치자금의 수수, 밀수, 재산은닉 등과 같은 각종 부정과 부조리의 수단으로 이용된 것이다.

이와 같은 문제점을 안고 있던 우리나라가 재도약의 계기를 마련하고 선진사회로 진입하기 위해서는 금융실명제를 통한 금융거래의 정상화와 우리 경제 및 사회의 투명성 확보가 절실하게 요구되었던 것이다. 즉 금융실명제는 정치·사회·경제 등 모든 분야에 있어서 개혁의 핵심이며 다른 모든 개혁의 기초를 이루는 것이다.

이와 같은 인식과 요청에 따라 1983년 8월 김영삼 정부는 잘못된 금융거래 관행을 바로잡아 사회적·경제적 투명성을 확보하고 부의 공정한 배분을 위한 기초를 마련하고자 금융실명제를 실시하였다.<sup>5)</sup>

## 2) 금융소득 종합과세제도의 도입 배경

우리나라의 소득세제도는 개인이 버는 모든 소득을 종합하여 초과누진세율에 의하여 과세하는 종합과세제도를 원칙으로 하고 있었다. 그런데 이자소득 및 배당소득(이하에서 ‘금융소득’이라 한다)의 경우에는 비상장법인의 주주가 받는 배당소득 등과 같은 일부의 당연 종합과세금융소득을 제외하고는 종합과세를 하지 않고 완납적 원천징수에 의한 분리과세체계를 유지하여 왔다.

그러나 소득이 많은 고소득자나 소득이 적은 저소득자를 가리지 않고 같은 세율을 적용하여 과세하기 때문에 저소득자의 소득세 부담이 상대적으로 높아질 수밖에 없었고, 이로 인하여 과세의 형평과 조세정의의 실현에 걸림돌이 되었다.

금융소득에 대한 종합과세제도를 도입하기 위해서는 개인별 금융소득의 파악과 금융소득에 대한 과세자료의 처리 능력의 제고가 급선무였다. 당시에는 투자재원 조달의 극대화를 위하여 비실명 금융거래를 제도적으로 용인하였을 뿐만 아니라 그와 같은 비실명 금융거래에 대하여 법적으로 비밀보장까지 해주었기 때문에 가명이나

5) 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사 I (경제일반)』, 한국개발연구원, 2010, p. 698.

차명에 의한 예금 또는 투자가 만연하였고, 이와 같은 가명이나 차명에 의한 예금이나 투자자의 금융소득은 파악할 방법이 없었다. 그리고 당시에는 금융기관이나 국세청의 전산처리 능력도 미흡하였기 때문에 방대한 금융소득에 대한 과세자료를 효과적으로 처리·활용하기도 어려운 실정이었다. 이와 같은 사정들로 말미암아 금융소득에 대한 종합과세가 사실상 불가능하였고, 부득이 금융소득에 대하여 분리과세체계를 선택할 수밖에 다른 도리가 없었던 것이다.

그러나 금융실명제를 도입하고 금융기관과 국세청의 전산처리 능력 또한 크게 확충되면서 그동안 금융소득 종합과세제도의 도입을 가로막고 있던 장애요인들이 해소됨에 따라 1996년도부터 금융소득에 대한 종합과세제도를 도입하게 된 것이다.

금융실명제를 실시함으로써 비로소 금융소득 종합과세제도를 도입할 수 있었던 것과 마찬가지로 금융소득 종합과세를 함으로써 남의 이름으로 예금하는 차명거래나 도명거래가 크게 줄어들어 금융실명제의 실효성을 확실하게 뒷받침해 줄 수 있는 안정장치로서의 역할을 수행하게 되었다.

#### 다. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 추진 과정

##### 1) 금융실명제의 추진 과정

###### 가) 금융실명제의 추진 과정

###### (1) 금융실명제의 도입과 실시 유보

우리나라는 1960년대 이후 경제개발정책을 추진하는 과정에서 절대적으로 부족한 투자재원의 조달을 위하여 비실명예금의 존재를 용인하여 왔을 뿐만 아니라 1961년에 제정된 「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」에서는 비실명 금융거래의 내용에 대해서도 비밀을 보장하여 주도록 제도적 장치까지 마련하여 주었다. 이는 국내의 저축 기반이 열악한 상태에서 음성적인 자금까지 개발정책을 수행하기 위한 투자재원으로 끌어들이기 위한 불가피한 조치였다.

그러나 비실명에 의한 금융거래는 음성적인 자금거래의 확대와 세부담의 형평성을 침해하는 등 많은 부작용을 초래하였는데, 이것이 표면으로 부각된 사건이 1982년 5월에 발생한 소위 ‘이·장 어음사기사건’<sup>6)</sup>이다. 이와 같은 사건을 계기로 하여

6) 이철희·장영자 부부의 어음사기사건을 말한다. 「이·장 어음사기사건」의 구체적인 내용은 대법원

금융실명제를 도입하여야 한다는 논의가 급물살을 타기 시작하였고, 드디어 1982년 7월 3일에 정부는 금융실명거래와 금융소득에 대한 종합과세제도의 실시계획을 발표하기에 이르렀다. 이것이 소위 '7.3 조치'인데, 이에 따라 국회는 1982년 12월에 「금융실명거래에 관한 법률」을 제정하였다.

그러나 그 당시에는 금융기관의 실명거래 비율이 약 60%에 불과할 정도로 비실명 금융거래의 관행이 뿌리깊이 자리잡고 있었고, 국세청과 금융기관의 전산처리 능력이 미흡하여 금융소득을 개인별로 합산하는 것이 어려웠으며, 또한 세무행정 능력도 금융실명제 및 금융소득 종합과세를 실시하기에는 미비한 점이 많았다. 더구나 제2차 석유파동과 불안정한 국내 정치상황으로 말미암아 1980년 경제성장률은 마이너스 3.7%를 기록하였으며, 국제수지도 대규모 적자상태가 지속되고 있었다.

이에 정부는 금융실명제 실시여건의 미비를 이유로 「금융실명거래에 관한 법률」 중 실명거래 의무를 부여한 제3조 관련조항의 실시를 1986년 1월 1일 이후 대통령령이 정하는 시기까지 연기하였다.

그러나 금융실명제의 실시를 유보한 후에도 정부는 금융실명 거래 촉진을 위한 조치로서 1983년 7월부터 비실명 금융자산에 대한 차등과세의 폭을 단계적으로 확대하여 소득세 원천징수세율을 1983년 7월 1일 이후 15%, 1985년 7월 1일 이후 20%, 1989년 7월 1일 이후 40%, 1991년 7월 1일 이후 60%까지 인상하였다.

이어서 정부는 1988년 10월에 발표한 '경제의 안정성장과 선진화합 경제추진대책'을 통하여 1991년 1월부터 전면적으로 금융실명제를 실시할 것임을 예고하였으며, 이어서 1989년 4월에는 재무부 안에 '금융실명거래 실시준비단'을 발족하여 구체적인 추진방안의 마련에 주력하였다.

그러나 1989년 하반기 이후 경제성장률의 둔화, 국제수지의 악화, 증권시장의 침체, 부동산 투기의 만연 등으로 인한 경제위기가 제기되면서 금융실명제는 국가적으로 소모적인 논란만 거듭한 뒤 결국 다시 그 실시가 유보되기에 이르렀다.

## (2) 금융실명제의 실시

제14대 대통령 선거에 출마한 각 정당(민주자유당, 민주당, 국민당)의 대통령 후

---

1983. 3. 8. 선고 82도2873 판결 【특정범죄가중처벌등에관한법률위반·사기·업무상배임·외국환관리법위반·배임중재·부정수표단속법위반·배임수재·업무상횡령·증권거래법위반·뇌물수수·뇌물공여】을 참조하기 바란다.

보들은 금융실명제의 실시를 선거공약으로 제시하였는데<sup>7)</sup>, 정치·경제·사회 등 모든 분야에서 금융실명제의 실시 여건이 성숙되어 있었다.

이와 같이 정치·경제·사회 등 모든 분야에서 금융실명제의 실시 여건이 성숙되어 감에 따라 제14대 대통령으로 취임한 김영삼 대통령은 정부의 출범과 동시에 금융실명제 실시를 위한 준비작업을 시작하였다. 즉 김영삼 정부가 출범하면서 금융실명제의 실시에 관한 대통령의 확고한 의지 표명이 있었고, 부총리 겸 경제기획원 장관(당시 이경식 장관)과 재무부장관(당시 홍재형 장관)의 지휘 아래 재무부 김용진 세제실장을 실무책임자로 하여 재무부 세제실 소득세제과를 중심으로 착실하게 금융실명제의 실시를 위한 준비 작업이 진행되었다.

1993년 6월까지 금융실명제 실시에 대한 기본적인 검토과정을 거친 금융실명제 준비 작업은 그해 7월에 들어서면서 세제실·경제기획원·법제처·한국개발연구원·국세청·금융기관의 소속 공무원·직원 및 박사들로 작업반을 구성하고 보안을 유지하기 위하여 작업장소를 외부로 옮겨 본격적인 준비 작업에 들어갔다.

〈표 II-2-1〉 긴급명령 작업 실무참여자 명단

성명	당시 소속 및 직책	성명	당시 소속 및 직책
김용진	재무부 세제실장	진동수	재무부 해외투자과장
양수길	경제기획원 자문관	백운찬	재무부 소득세제과 사무관
김진표	재무부 세제심의관	최규연	재무부 외자정책과 사무관
방기호	법제처 법제관	임동빈	재무부 관세정책과 사무관
남상우	한국개발연구원 선임연구위원	김혜영	국민은행 과장
김준일	한국개발연구원 연구위원	백승동	국세청 7급
임지형	재무부 소득세제과장	최희선	국세청 8급

7) 당시의 관련 정당의 금융실명제와 관련된 14대 대선공약은 다음과 같다.

- ① 집권여당인 민주자유당은 금융실명제를 조기에 실시한다.
- ② 민주당은 1993년까지 금융실명제를 실시하며, 1993년 말까지 100%에 가까운 실명화율을 달성한다.
- ③ 국민당은 차기 정부의 출범과 동시에 금융실명제를 즉시 실시한다.

금융실명제의 실시방법과 관련하여 일반적인 법률개정 절차에 따라 기존의 「금융실명거래에 관한 법률」을 국회에서 개정하여 시행할 것인지, 아니면 헌법에서 허용하고 있는 대통령의 긴급명령을 발령하여 시행할 것인지에 관하여 논란이 있었다.<sup>8)</sup> 그런데 국회에서 기존의 「금융실명거래에 관한 법률」의 개정을 거쳐 실시할 경우 그 논의과정이 공개됨으로써 실명을 꺼리는 음성자금을 중심으로 하여 대규모의 자금이탈이 발생함으로써 경제적 위기가 초래될 뿐만 아니라 금융실명제의 실시 자체가 어려워질 수 있다는 우려가 제기되었다.

따라서 금융실명제의 실시에 따른 부작용을 최소화하고 금융실명제의 실효성을 극대화하기 위해서는 대통령의 긴급명령의 형식에 의한 실시가 불가피하였다. 다시 말하자면 대통령의 긴급명령에 의한 금융실명제 실시는 무엇보다도 비실명예금을 비롯한 음성자금의 인출을 사전에 방지할 수 있기 때문에 대규모의 자금이탈을 예방할 수 있는 적절한 방법이라고 판단하였다.

이와 같이 금융실명제는 그 실시에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 대통령의 긴급명령에 의하여 1993년 8월 12일 20시를 기준으로 하여 전격적으로 실시된 것이다.

그런데 금융실명제를 국회의 입법절차를 거치지 아니하고 대통령의 긴급명령의 형식으로 발령한 것을 놓고 그 위헌 여부가 다투어진 바 있다. 헌법재판소는 대통령의 긴급명령의 발령과 관련하여 “긴급한 조치가 필요함에도 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때”라는 요건을 충족하였기 때문에 합헌이라고 판단하였다.<sup>9)</sup>

금융실명제의 추진 과정을 간략하게 요약하면 <표 II-2-2>와 같다.

8) 재정경제원, 「금융실명제 2년의 평가와 과제」, 1995.8.12, p. 12.

9) 헌법재판소 1996.2.29. 선고 93헌마186 결정

〈표 II-2-2〉 금융실명제의 추진 과정<sup>1)</sup>

해당 연월일	추진 내용
1961. 7. 29	「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」을 제정하여 실명이든 비실명이든 모든 예금·적금 등에 관한 거래내용에 대하여 비밀을 보장하도록 함
1982. 7. 3	「금융실명거래와 금융자산소득에 대한 종합과세의 실시방침」을 발표함(7.3 조치)
1982. 12. 31	「금융실명거래에 관한 법률」을 제정하였으나, 그 실시는 유보함
1983. 7.	비실명 금융자산에 대한 단계별 차등과세를 실시함
1988. 10. 24	1991년 1월부터 금융실명제의 전면 실시계획을 발표함
1989. 4. 11	재무부에 「금융실명거래실시준비단」을 설치함
1990. 4. 5	경제여건 악화를 이유로 금융실명제의 실시를 유보한다고 발표함
1992. 10.	금융실명제의 실시를 대통령 선거 공약으로 약속함
1993. 6. 30.	신경제5개년계획 기간 중 이자·배당소득의 종합과세 실시계획을 발표함
1993. 8. 12.	대통령 긴급명령(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제 명령」)에 의하여 금융실명제를 실시함

주: 1) 재무부, 『금융실명제실시 1주년 백서』, 1994. 8. 12, pp. 11~17.

#### 나) 금융실명제 추진기구

##### (1) 금융·부동산실명제 실시단

금융실명제의 추진업무를 관장하기 위하여 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」 제11조 및 「긴급재정경제명령의 시행을 위한 대통령령」 제6조와 「금융실명제실시단의 설치운영에 관한 규정명령」(재무부훈령 제419호)에 의하여 재무부(홍재형 장관)에 ‘금융실명제 실시단’을 설치하였다. ‘금융실명제 실시단’은 단장 및 부단장 아래 총괄반·금융반·조세반의 3개반으로 구성되었는데, 재무부의 기존 조직과는 별도 조직으로 구성되었다. 1994년 8월 12일 현재 ‘금융실명제 실시단’의 단장과 부단장은 재무부 세제실장과 세제심의관이 맡았으며, 재무부·국세청 및 금융기관의 소속 공무원 및 직원을 포함하여 모두 22명으로 구성·운영되었다.

그 후 부동산실명제 추진업무도 관장하기 위하여 실시단의 명칭을 1995년 1월 10일부터 ‘금융·부동산실명제 실시단’으로 변경하고 조직도 확대하였다.

(2) 금융실명제 실시 중앙대책위원회

금융실명제는 한 부처의 업무에만 국한하여 관련된 것이 아니라 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 광범위하게 관련된 제도 개혁으로서 그 실시과정에서 각 부처 간의 의견 조정과 효율적인 업무추진을 위하여 범정부조직과 금융기관으로 구성된 ‘금융실명제 실시 중앙대책위원회’를 설치하여 운영하였다. ‘금융실명제 실시 중앙대책위원회’는 금융실명제 실시 과정에서 나타나는 여러 가지 문제들을 협의 조정함과 아울러 그 부작용과 문제점에 대한 보완대책 수립에 관한 중요사항을 심의 하며, 금융실명제 실시와 관련된 유관기관 간의 협조 및 의견조정과 금융실명제에 따른 전산망 확충 등에 관한 중요사항을 논의·결정하는 기능을 수행하였다.

‘금융실명제 실시 중앙대책위원회’는 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하였다. 위원장은 재무부 차관(초대 위원장: 백원구 차관)이 맡고, 부위원장은 ‘금융실명제 실시단’의 단장으로 하며, 위원은 정부기관과 한국은행·각 금융기관 감사기구·10개 금융단체 대표·기타 재무부 장관이 위촉하는 자로 구성하였다.

(3) 금융실명제 실무자 간담회

금융실명제 추진상의 세부적인 애로사항 등을 청취하여 정책에 반영하기 위하여 금융기관 실무자급으로 구성된 ‘금융실명제 실무자 간담회’를 구성·운영하였다. ‘금융실명제 실무자 간담회’는 은행감독원·증권감독원·보험감독원과 각 금융기관 협회, 각 금융권별 대표 금융기관의 실명제 관련 실무자급으로 모두 23명으로 구성하였다.

다) 금융실명제의 실시에 따른 부작용과 그 방지대책

금융실명제의 실시에 따라 부동산 등에 대한 실물투기의 발생, 비실명 금융자산의 해외유출과 비제도금융권으로의 이탈, 금융시장의 경색과 사채시장의 동결에 따른 중소기업의 자금난 가중 등이 우려되었다. 이에 따라 금융실명제를 실시하면서 다음과 같은 부작용 방지대책도 함께 시행하였다.

(1) 부동산 등 실물투기의 억제

정부는 금융실명제 실시에 따라 부동산 등의 실물투기가 발생될 소지가 있다고

보고 건설부를 주축으로 국세청과 내무부가 상호 긴밀한 협조를 유지하면서 실물투기 방지를 위한 정책을 지속적으로 전개하였다. 금융실명제 실시로 실지명의의 사용이 의무화됨에 따라 재산이 노출되는 것을 피하여 제도금융권을 이탈한 금융저축의 일부가 부동산·귀금속 또는 예술품 등<sup>10)</sup>과 같은 실물자산으로 이동하여 투기자금화 할 가능성이 있었기 때문이다.

이와 같은 부동산 등과 같은 실물자산에 대한 투기를 방지하기 위하여 토지거래허가구역의 확대 지정, 부동산 가격동향의 감시, 부동산 투기혐의자에 대한 세무조사의 실시, 보석 또는 귀금속 등과 같은 실물투기대상 자산에 대한 감시 강화 등과 같은 조치가 취하여졌다.<sup>11)</sup> 특히 건설부는 1993년 8월 17일부터 11월 23일까지 군지역과 농업진흥지역을 제외한 전국을 토지거래 허가지역으로 지정하였는데, 약 3개월 동안 전국토의 93.8%에 해당하는 토지를 거래허가 대상토지로 지정하였다.

## (2) 자금의 해외유출 방지

금융실명제 실시로 가장 우려하였던 상황 중의 하나는 제도금융권을 이탈한 자금이 상거래 위장, 개인 송금, 휴대반출 등의 방법으로 해외로 도피하는 것이었다. 이에 대하여 정부는 개인과 기업의 해외송금 관리를 강화하고 해외정보의 수집체계를 구축하였다.

개인 자금의 해외유출을 막기 위하여 증여성 개인송금에 대한 금융기관의 국세청 통보기준을 강화하였다. 즉 연 1만달러 이상의 개인송금에 대해서만 국세청에 통보하도록 되어 있던 것을 1회 3천달러 이상이면 모두 통보하도록 하향 조정하고, 통보시기도 익월 10일까지로 되어 있던 것을 매주 화요일까지로 앞당겨 변경하였다. 그리고 외화 및 고액 원화수표 등의 휴대 반출을 방지하기 위하여 검색활동도 강화하였다.

다음으로 기업자금의 해외유출 방지를 위하여 국세청은 수출입물품의 가격 적정성에 대한 조사를 강화하여 나가는 동시에 국제거래를 이용한 기업의 재산도피행위를 색출하기 위하여 세무조사를 확대 실시하였다. 그리고 외국환은행으로부터 수집

10) 24일 무역협회에 따르면 올 들어 금융실명제 시행 움직임 등에 영향 받아 금융자산이 실물자산으로 바뀌는 현상이 뚜렷해지면서 골동품·그림류·판화류 등의 지난 2월 한 달 동안 수입이 작년 같은 기간에 비해 품목에 따라 최고 212% 늘어났다(1993년 3월 25일자 동아일보).

11) 국세청, 『국세청 40년사』, 2006, p. 122.

한 불법 외환거래 정보를 국세청과 관세청이 조사에 활용하도록 하고 해외에 진출해 있는 지사의 운영경비 송금실적에 관한 실태 파악도 실시하였다.

한편, 해외주재 재무관·세무관·관세관 등을 활용한 정보수집체계를 구축하고, 해외부동산 취득자에 대한 세무조사를 강화하였다.

### (3) 금융시장의 안정화

금융실명제 실시 직후 금융시장의 안정이 무엇보다도 중요한 과제였으므로 금리안정과 금융기관의 수신기반 확충, 증권시장 안정을 위한 다각적인 조치를 마련하여 시행하였다.

#### (가) 통화의 탄력적 운영

금융실명제 실시에 따른 금융저축의 제도금융권 이탈을 방지하기 위하여 긴급재정경제명령은 비실명 상태에서의 예금 인출을 금지하고, 한국은행에 ‘금융시장안정비상대책반’을 설치하여 통화량·시장금리·은행지급준비금 등을 일일 점검하고 통화를 탄력적으로 공급함으로써 수신 감소로 어려움을 겪고 있는 금융기관에 대하여 자금을 원활히 지원하고 시중 자금사정이 경색되지 않도록 조치하였다.

#### (나) 제도금융권의 수신기반 확충

금융실명제 실시에 따른 충격을 완화하고 제도금융권의 수신 기반을 확대하기 위해 다각적인 조치가 취하여졌다. 소액가계저축의 경우 1인당 가입한도를 1,200만 원에서 1,800만원으로 확대하고 노후생활연금신탁의 경우도 1인당 가입한도를 1,500만원에서 2,000만원으로 확대하였다. 그리고 장기금융상품인 개인연금저축 제도를 도입하였고, 양도성 예금증서의 최저 발행단위를 5천만원에서 3천만원으로 인하하여 자금 유입을 촉진하였다. 그리고 신용카드의 이용 확대, 은행지로 및 자동계좌이체제도의 활성화 등을 통하여 지급결제방식을 개선하였다.

#### (다) 증권시장의 안정

외부환경에 민감한 증권시장<sup>12)</sup>의 특성을 감안하여 금융실명제 실시의 충격을 최

12) 최근 재무부가 1989년 4월부터 무기한 연기를 확정했던 1990년 4월까지 금융시장을 조사한

소화하고 투자심리를 안정시키기 위하여 ‘금융실명거래 증권대책반’을 설치하여 운영하는 한편, 금융실명제를 실명거래 의무화와 금융소득 종합과세로 분리하여 실시하고 주식양도차익에 대한 과세를 1998년 이후로 연기하기로 하였다. 그리고 단기적인 증권시장의 동요를 줄이고자 정부는 기관투자자의 주식매수 확대를 유도함과 동시에 투자신탁회사의 주식매물 최소화를 위하여 국고차입금 1조원의 단계적 상환을 추진하였다. 또한 증권회사와 투자신탁회사의 은행차입금 약 7천억원의 상환을 연기하고 은행과 증권금융주식회사에 설정된 회전한도(6천억원)를 활용하여 증권회사에 자금지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 하였다.

#### (4) 중소기업 등의 자금난 완화

정부는 금융실명제 실시 후 금융시장의 경색과 사채시장(私債市場) 동결로 담보력이 취약하고 신용이 부족한 중소기업이 심각한 자금난을 겪게 될 것으로 보고 중소기업의 자금조달 애로를 해소하기 위한 지원 대책 마련에 정책적인 노력을 집중하였다.

정부는 중소기업 지원 대책을 효율적으로 추진하기 위하여 재무부에 ‘중소기업 자금애로실태 특별점검반’을 설치하고, 금융실명제실시단에 ‘중소기업 자금애로 상담반’을 운영하도록 하였다. 또한 금융실명제 실시 직후인 1993년 8월 13일 일반중소기업에 대한 긴급운전자금 3천억원과 지방중소기업에 대한 지원자금 830억원을 배정하였으며, 1993년 8월 16일에는 영세중소기업을 위한 긴급경영안정지원자금 2천억원을 배정하고 긴급운전자금 3천억원을 추가 배정하였다. 이밖에도 신용관리기금의 어음 재매입 한도 확대, 주택관련 영세기업 자금지원 및 보험회사의 영세기업 지원 등 중소기업에 대한 자금지원을 계속적으로 확대하여 나갔다.

한편, 직접적인 자금 지원 외에도 중소기업과 관련된 지원제도의 개선을 통하여 중소기업이 직면한 자금 조달상의 어려움을 경감시켜 주었다. 우선 「긴급재정경제 명령」 제16조에 따라 신용담보기관의 보증한도를 기본재산의 15배에서 30배로 확대하고, 동일기업 보증한도를 긴급경제안정지원자금의 경우 매출액 범위 내에서 전액, 긴급운전자금의 경우 매출액의 50%까지로 확대하였다. 또한 상호신용금고의

---

내부 자료에 따르면 이 기간에 증시자금 4조원이 이탈하고 은행 등의 장기성 예금은 8천억원이 준 대신 도피기회를 엿보는 단기성 자금은 3조 5천억원이나 늘었던 것으로 나타났다(1993년 3월 2일자 서울신문).

수신기반을 확충하여 시중유동자금을 흡수함으로써 영세기업에 대한 대출이 확대 되도록 여수신금리를 1.0% 상향 조정하였다. 이외에도 어음할인금리를 자유화하고 신용협동조합의 설립요건을 완화하는 등 중소기업의 자금난 완화를 위해 다각적인 조치가 이루어졌다.

## 2) 금융소득 종합과세제도의 추진 과정

금융실명제에 의하여 실지명의로 금융거래를 하게 됨에 따라 금융소득 종합과세를 실시할 수 있는 기반이 조성되었으며, 또한 금융소득 종합과세의 실시는 금융실명제를 완결시키는 역할을 하는 것이었으므로 양자는 상호보완적·불가분의 관계에 있었다고 하겠다.

1994년 말에 이루어진 「소득세법」의 개정에서 금융소득 종합과세제도를 도입하면서 1996년 1월 1일 이후 발생하는 소득부터 실시하도록 하였다. 즉 1994년 말에 이루어진 「소득세법」의 개정에서 금융소득 종합과세에 관한 근거규정을 신설함과 동시에 금융소득 종합과세로 인한 세부담 증가를 완화하기 위하여 각종 인적공제의 상향 조정과 누진세율의 누진도를 완화하는 조치가 취하여졌다. 그리고 금융소득 종합과세의 실시와 함께 소득세의 확정방법도 종래의 부과과세제도에서 신고납부 제도로 전환하기에 이르렀다.

금융소득 종합과세는 1996년부터 2년간 실시되었다. 그러나 1997년 말에 밀어닥친 금융·외환위기(IMF사태)에 따라 금융소득 종합과세는 1998년 1월 1일이 속하는 과세기간부터 그 실시를 전면적으로 유보하였다.

이와 같이 금융·외환위기(IMF사태)에 따라 1998년부터 2000년까지 3년에 걸쳐 중단하였던 금융소득 종합과세제도는 2001년 1월 1일부터 부활하여 다시 실시하게 되었다.

## 라. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 구체적 내용

### 1) 금융실명제의 구체적 내용

금융실명제는 금융거래를 할 때 본인의 실지명의로의 사용을 의무화하고 기존의 비실명 금융자산의 실명 전환을 유도하며 금융거래 내용에 관한 비밀을 보장하는 것을

주된 내용으로 하였다.

#### 가) 실지명의를 사용의무

1983년 8월 12일부터 모든 금융기관은 거래자의 실지명의를(이하 ‘실명’이라 한다)에 의하여 금융거래를 하도록 하였다. 그리고 금융기관은 긴급명령 시행 전에 금융거래계좌가 개설된 기존 금융자산의 명의인에 대하여 위의 긴급명령 시행 후 최초의 금융거래가 있는 때에 그 명의가 실명인지의 여부를 확인하도록 하였다. 또한 금융기관은 실명 확인을 하지 아니하였거나 실명이 아닌 것으로 확인된 기존 금융자산을 지급·상환·환급·환매 등(이하 ‘지급등’이라 한다)을 할 수 없도록 하였다. 위에서 금융기관이란 한국은행, 은행법에 의한 금융기관(은행법에 의한 인가를 받아 설립된 금융기관, 한국산업은행, 한국수출입은행, 장기신용은행, 중소기업은행, 한국주택은행, 국민은행), 단기금융회사, 종합금융회사, 상호신용금고와 그 연합회, 농업협동조합과 그 중앙회, 수산업협동조합과 그 중앙회, 축산업협동조합과 그 중앙회, 인삼협동조합과 그 중앙회, 신용협동조합과 그 중앙회, 새마을금고와 그 연합회, 신탁회사와 「증권투자신탁업법」에 의한 위탁회사, 「증권거래법」에 의한 증권회사·증권금융회사·중개회사 및 명의개서 대행업무를 수행하는 기관, 보험사업자, 체신관서, 「국채법」 및 「공사채등록법」에 의한 채권등록기관, 「여신전문금융업법」에 의한 여신전문금융회사 및 신기술사업투자조합, 「한국종합기술금융주식회사법」에 의한 한국종합기술금융주식회사, 중소기업창업투자회사 및 중소기업창업투자조합, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 임업협동조합과 그 중앙회 등을 말한다.

그리고 금융거래란 금융기관이 금융자산(예금·적금·부금·계금·예탁금·출자금·신탁재산·보험료·공제료·주식·채권·수익증권·출자지분·어음·수표·채무증서·신주인수권을 표시한 증서·외국이나 외국법인이 발행한 증권 또는 증서 등)을 수입·매매·환매·중개·할인·발행·상환·환급·수탁·등록·교환하거나 그 이자·할인액 또는 배당을 지급하는 것과 이를 대행하는 것을 말한다.

다음으로 실명이란 국가기관이 발행한 실명확인증표에 기재되어 있는 성명(법인인 경우에는 법인명)과 주민등록번호(법인인 경우에는 사업자등록번호 또는 납세번호)를 말한다. 위에서 실명확인증표란 개인의 경우 주민등록표(재외국민의 경우에는 여권)를 말하며, 법인의 경우 「법인세법」의 규정에 의하여 교부받은 사업자등록

증 또는 납세번호를 부여받은 문서, 외국인 및 외국단체의 경우 「출입국관리법」에 의한 등록외국인기록표 또는 외국단체등록대장을 말한다.

나) 기존의 비실명 금융자산에 대한 조치

(1) 비실명자산의 실명전환의무

기존 비실명 금융자산(실명에 의하지 아니하고 거래한 기존 금융자산)의 거래자는 실명전환 의무기간(1993년 8월 12일부터 1993년 10월 12일까지) 이내에 그 명의를 실명으로 전환하도록 하였다. 이 경우 실명전환 의무기간은 대통령령이 정하는 바에 의하여 1개월의 범위 안에서 이를 연장할 수 있도록 하였다. 그리고 질병 등 부득이한 사유가 있는 자가 대리의 방법에 의하여도 실명전환 의무기간 내에 실명전환을 하는 것이 곤란하다고 재무부 장관이 인정하는 경우 실명전환 의무기간은 이 명령 시행일부터 6개월로 하되, 다만 6개월 이내에 실명전환을 하는 것이 곤란하다고 인정되는 명백한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 소멸된 날부터 1개월 이내로 하도록 예외를 허용하였다(긴급명령 5).

(2) 실명전환된 금융자산에 대한 조치

실명전환 의무기간 내에 실명으로 전환된 기존 비실명 금융자산으로서 위의 긴급재정경제명령 시행일 현재 해당 금융자산의 가액이 <표 II-2-3>의 기준에 해당되는 경우에는 조세에 관한 법률의 규정에 불구하고 실명전환과 관련하여 자금의 출처 등을 조사하지 아니하며 그 금융자산을 과세자료로 하여 위의 긴급명령 시행 전에 납세의무가 성립된 조세를 부과하지 못하도록 하였다. 다만, 해당 금융자산 외의 과세자료에 의하여 조세를 부과하는 경우에는 예외로 하였다(긴급명령 6).

<표 II-2-3> 자금출처조사 면제 기준

연령	면제되는 금융자산의 범위
20세 미만	1,500만원 이하
20세 이상 30세 미만	3천만원 이하
30세 이상	5천만원 이하

다음으로 금융기관은 실명으로 전환된 기존 비실명 금융자산에서 발생한 실명전환일(실명전환 의무기간 경과 후에 실명으로 전환된 경우에는 실명전환 의무기간 만료일)까지의 이자·배당소득에 대해서는 구 「금융실명거래에 관한 법률」 제4조 제2항의 규정에 의한 차등과세율 및 「소득세법」 제144조 제2항의 규정에 의한 원천징수세율(1990년 12월 12월 31일 이전에 발생한 이자·배당소득에 대하여는 그 발생 당시에 적용되던 원천징수세율을 말한다)을 적용하여 종전에 부족하게 징수한 소득세를 원천징수하여 실명전환일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 정부에 납부하도록 하였다.

(3) 실명전환 의무기간 경과 후에 실명전환하는 자에 대한 조치

금융기관은 실명전환 의무기간이 경과한 날 이후에 기존 비실명 금융자산의 명의를 실명으로 전환하는 거래자에 대하여는 위의 긴급재정경제명령 시행일 현재의 금융자산가액에 <표 II-2-4>에서의 징수율을 곱하여 계산한 금액을 과징금으로 원천징수하여 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 정부에 납부하도록 하였다.

<표 II-2-4> 과징금 징수율

명령 시행일부터 계산한 기간	징수율
1년이 되는 날까지	10%
1년이 되는 날의 다음 날부터 2년이 되는 날까지	20%
2년이 되는 날의 다음 날부터 3년이 되는 날까지	30%
3년이 되는 날의 다음 날부터 4년이 되는 날까지	40%
4년이 되는 날의 다음 날부터 5년이 되는 날까지	50%
5년이 되는 날의 경과 후	60%

재무부 장관은 금융기관이 징수하거나 징수하여야 할 과징금을 기한 내에 납부하지 아니 하거나 미달하게 납부한 경우에는 그 금융기관으로부터 납부하지 아니한 과징금 또는 미달한 과징금 외에 그 과징금의 10%에 해당하는 금액을 가산금으로 징수하도록 하였다. 재무부 장관은 위의 과징금 및 가산금의 징수·납부·채납처분 및 환급(이하 ‘징수 등’이라 한다)에 관한 업무를 국세청장에게 위임할 수 있으며, 그 과징금 및 가산금의 징수 등에 관해서는 「국세징수법」 「국세기본법」 및 「소득

세법」을 각각 준용하도록 하였다.

다음으로 실명전환 의무기간이 경과한 후에 비실명 금융자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대하여는 「소득세법」 제144조의 규정에 불구하고 원천징수세율을 100분의 90으로 하되, 비실명 금융자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대해서는 「소득세법」 제15조 제2항의 규정에 의한 종합소득 과세표준의 계산에 있어서 이를 합산하지 아니하고 분리과세하도록 하였다.

#### (4) 고액 현금인출 등의 국세청 통보

기존 비실명 금융자산에 대한 실명전환의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관은 실명전환 의무기간 중 개인인 금융거래자에 대하여 계좌별로 현금(자기앞수표를 포함한다)으로 지급한 합계액이 3천만원을 초과하는 경우에는 실명전환 의무기간 만료일부터 1개월 이내에 그 내용을 국세청에 통보하도록 하였다(긴급명령 10). 그리고 금융기관은 위의 긴급명령 시행 전에 발행된 채권·수익증권 및 양도성예금증서와 기타 증서 또는 증권의 인도에 의하여 양도가 가능한 금융자산(이하에서 ‘채권 등’이라 한다)을 금융기관에 예탁하지 아니하고 직접 보유하고 있는 자와 해당 채권 등을 대상으로 금융거래를 한 경우에 해당 채권 등의 거래가액(양도성예금증서의 경우에는 액면가액)이 5천만원 이상인 때에는 그 거래내용을 거래일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 국세청에 통보하도록 하였다. 위에서 ‘채권 등의 거래가액(양도성예금증서의 경우에는 액면가액)이 5천만원 이상’이라 함은 금융기관 점포별로 매월 그 거래의 합계액이 5천만원 이상인 것을 말한다.

#### 다) 금융정보의 비밀보장 강화

금융기관에 종사하는 자는 명의인(신탁의 경우에는 위탁자 또는 수익자를 말한다)의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 ‘정보 등’이라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융기관에 종사하는 자에게 그 정보 등의 제공을 요구하여서는 아니 된다. 다만, 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위 내에서 정보 등의 제공을 요구하거나 제공하는 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우 정보 등을 알게 된 자는 그 알게 된 정보 등을 타인에게 제공 또는 누

설하거나 그 목적 외의 용도로 이를 이용하여서는 아니 되며, 누구든지 그 정보 등을 알게 된 자에게 그 정보 등의 제공을 요구하여서는 아니 된다.

- ① 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하여 정보 등의 제공을 요구하는 경우
- ② 조세에 관한 법률의 규정에 의한 질문·조사를 위하여 소관관서의 장이 정보 등의 제공을 요구하는 경우와 조세에 관한 법률의 규정에 의하여 제출의무가 있는 과세자료 등을 제공하는 경우
- ③ 재무부장관·한국은행은행감독원장·증권감독원장 및 보험감독원장이 금융기관에 대한 감독·검사에 관하여 필요한 정보 등의 제공을 요구하는 경우
- ④ 동일 금융기관의 내부 또는 금융기관 상호간에 업무상 필요한 정보 등을 제공하는 경우
- ⑤ 기타 법률의 규정에 의하여 불특정 다수인에게 의무적으로 공개하여야 할 것으로서 당해 법률의 규정에 의하여 정보 등의 제공을 요구하는 경우

다음으로 위의 ①부터 ③까지와 ⑤의 규정에 따라 정보 등의 제공을 요구하는 자는 거래자의 인적사항, 사용목적, 요구하는 정보 등의 내용을 기재한 문서에 의하여 금융기관의 특정 점포에 이를 요구하여야 한다. 금융기관에 종사하는 자는 위의 규정에 위반하여 정보 등의 제공을 요구받은 경우에는 이를 거부하여야 한다.

한편, 위에서 보는 바와 같이 긴급명령상 과세관청의 금융정보 접근은 엄격하게 제한되어 있기 때문에 과세관청이 금융정보 등을 과세정보 등으로 활용하는 데에는 어려움이 있었다.

#### 라) 금융실명 위반자에 대한 벌칙

긴급명령은 실명거래 의무화의 실효성을 담보하고 비밀보장이 철저히 지켜질 수 있도록 하기 위하여 이에 위반한 행위자에 대한 벌칙을 강화하였다.

첫째, 실명거래 의무를 위반한 금융기관의 임원 및 직원에 대해서는 구 「금융실명거래에 관한 법률」에서 1백만원 이하의 과태료를 부과하도록 하던 것을 5백만원 이하의 과태료를 부과하도록 제재 수준을 강화하였다. 이 경우 과태료는 재무부장관 또는 그 위임을 받은 자가 부과하며, 국세징수의 예에 의하여 이를 징수하도록

하였다(긴급명령 제13조).

둘째, 비밀보장 규정을 위반한 자에 대해서는 구 「금융실명거래에 관한 법률」에서 3년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 그 처벌 수준을 높였다. 이 경우 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 하여 처벌의 실효성을 확보하고 있다(긴급명령 제12조).

셋째, 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 실명거래의무에 관한 규정(긴급명령 제3조)을 위반하거나 비밀보장 규정(긴급명령 제4조)을 위반한 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조(긴급명령 제12조 또는 제13조)의 벌금 또는 과태료를 과한다. 다만, 그 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 당해 업무에 관하여 상당한 주의나 감독을 한 때에는 그러하지 아니하다(긴급명령 제14조).

## 2) 금융소득 종합과세제도의 구체적 내용

금융실명제의 실시와 발맞추어 종전부터 낮은 세율로 분리과세하여 오던 금융소득에 대하여 1996년부터 종합과세를 실시하기에 이르렀다. 금융소득에 대한 종합과세는 자금의 흐름과 실물경제에 엄청난 영향을 미치게 된다.

그러므로 부부단위로 합산한 금융소득금액이 연 4천만원을 초과하는 경우로 한정하여 금융소득 종합과세를 적용하도록 그 대상자를 제한하였다. 그리고 이와 같은 금융소득 종합과세로 인하여 소득세 부담이 갑자기 늘어나는 것을 막기 위하여 세액계산에 있어서 특례를 인정하였다.

이하에서 종합과세대상자, 종합과세대상 금융소득의 범위, 채권 등의 이자에 대한 보유기간별 과세방법의 도입, 부부단위 합산과세제도의 채택, 금융소득에 대한 세액계산의 특례로 나누어 살펴보고자 한다.

### 가) 종합과세대상자

부부의 종합과세대상 금융소득의 합계액이 연 4천만원을 초과하는 자와 부부의 종합과세대상 금융소득의 합계액이 연 4천만원에 미달하더라도 당연 종합과세금융소득이 있는 자가 그 대상이 된다.

## (1) 부부의 금융소득금액이 연 4천만원을 초과하는 경우

부부의 종합과세대상 금융소득의 합계액이 연 4천만원을 초과하는 경우에만 종합과세를 하도록 하였다. 종합과세 기준금액을 낮추어 종합과세대상을 넓히면 조세의 형평성이 제고되어 바람직하겠지만, 종합과세가 저축에 미치는 영향·과세관청의 행정부담·납세자의 편의 등을 고려하여 종합과세기준금액을 4천만원으로 정하였다.<sup>13)</sup> 납세의무자의 종합소득이 금융소득만으로 이루어진 경우 소득세의 실효세 부담률이 원천징수세율(15%)과 같아지는 수준은 약 3,800만원이었다. 즉 납세의무자의 종합소득이 금융소득만으로 이루어졌다면 부담하여야 할 소득세의 실효세율이 당시의 원천징수세율(15%)과 같아지는 수준에 맞추어 종합과세 기준금액을 정한 것이다.

다음으로 금융소득 종합과세를 할 때 금융소득의 합산단위를 세대단위로 할 것인지, 아니면 부부단위로 할 것인지 또는 개인단위로 할 것인지에 관하여 의견이 엇갈려 있었다. 1995년까지 자산소득(이자소득·배당소득 및 부동산임대소득)에 대하여 세대단위로 합산과세하던 것을 1996년부터는 부부단위로 합산과세하도록 바꾸면서 금융소득의 종합과세 기준도 부부단위를 기준으로 정하였다.

## (2) 당연 종합과세금융소득이 있는 자

부부의 종합과세대상 금융소득의 합계액이 연 4천만원 이하인 경우에도 일정한 금융소득(당연 종합과세금융소득)이 있는 자는 그 금액의 크기에 관계없이 종합과세대상자가 되도록 정하였다(「소득세법」 제14조 제3항 및 제4항).

당연 종합과세 금융소득에는 비영업대금의 이익<sup>14)</sup>, 주권상장법인 또는 협회등록 법인의 대주주가 받는 배당소득, 비상장법인의 주주가 받는 배당소득, 국외에서 받는 이자소득 및 배당소득으로서 원천징수되지 아니한 것이 포함된다.

## 나) 종합과세대상 금융소득의 범위

종전의 분리과세제도 아래에서는 특별히 정하고 있는 일부의 금융소득에 한정하여 종합과세가 행하여졌으나, 금융 종합과세제도가 도입된 이후에는 모든 금융소득

13) 한국조세연구원, 『한국 조세정책 50년 제Ⅲ권 소득세 자료집』, 1997, p. 349.

14) 보통 사채이자(私債利子)라고 부른다.

이 종합과세의 대상이 되었다. 다만, 비과세소득과 분리과세대상이 되는 금융소득만이 종합과세에서 제외될 뿐이다.

종합과세에서 제외되는 분리과세 금융소득은 당연 분리과세 금융소득과 종합과세 기준금액 이하의 금융소득으로 나눌 수 있다.

(1) 당연 분리과세 금융소득

금액의 다과에 관계없이 당연히 분리과세하는 금융소득을 가리키는데, 분리과세를 신청한 장기채권 등의 이자와 할인액, 비실명 이자 및 배당소득, 직장공제회 초과반환금, 「조세감면규제법」상의 분리과세소득이 이에 포함된다.

첫째, 장기채권 또는 장기저축(이하에서 ‘장기채권 등’이라 한다)의 이자와 할인액으로서 해당 장기채권 등을 보유한 거주자가 원천징수의무자에게 분리과세를 신청한 경우 그 이자와 할인액에 대해서는 <표 II-2-5>의 구분에 따른 세율을 적용하여 완납적으로 원천징수하도록 하였다. 채권시장의 육성과 장기산업자금의 안정적인 조달을 세제 면에서 지원하기 위한 장치이다.

<표 II-2-5> 장기채권 등에 대한 원천징수세율표

구 분		원천징수세율
장기채권의 발행일부터 최종상환일까지의 기간	5년 이상 10년 미만	30%
	10년 이상	25%
장기저축의 최초계약체결일부터 계약만료일까지의 기간	5년 이상	30%

둘째, 비실명이자 및 배당소득에 대해서는 그 금액의 크기에 불구하고 분리과세한다. 비실명이자 및 배당소득에 대한 소득세의 원천징수세율은 40%이다. 다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」에서 정하고 있는 비실명 이자소득 및 배당소득에 대하여는 90%(특정 채권에서 발생하는 이자소득의 경우에는 22%)의 세율을 적용하여 소득세를 원천징수하되, 종합소득과세 표준에 합산하지 아니하고 분리과세한다.

셋째, 직장공제회로부터 받은 초과반환금에 대해서는 그 금액의 크기에 불구하고 분리과세한다. 직장공제회란 「민법」 제32조 기타 법률에 의하여 설립된 공제회·공제

조합(이와 유사한 단체를 포함한다)으로서 동일 직장이나 직종에 종사하는 근로자들의 생활안정·복리증진 또는 상호부조 등을 목적으로 구성된 단체를 말한다.

넷째, 가계생활자금저축에서 발생하는 이자소득 등과 같은 「조세감면규제법」상의 분리과세소득에 대해서는 소득세를 분리과세한다.

(2) 종합과세 기준금액 이하의 금융소득

위의 당연 분리과세 금융소득 외의 금융소득으로서 거주자와 그 배우자의 해당 소득금액의 합계액이 4천만원 이하인 경우 그 소득금액에 대해서는 분리과세한다.

다) 채권 등의 이자에 대한 보유기간별 과세방법의 도입

(1) 도입배경

일정한 채권 및 증권(이하에서 ‘채권 등’이라 한다)을 만기 전에 매각하는 경우에는 그 보유기간의 이자상당액을 계산하여 보유기간 중의 거주자 등에게 귀속시킴으로써 금융소득에 대한 종합과세의 실효성을 확보하도록 개정하였다. 종전에는 이자 수령자에게 해당 이자소득이 전액 귀속하는 것으로 보고 이자를 지급할 때에 해당 이자소득에 15%의 세율을 곱하여 소득세를 원천징수한 후 종합과세하는 이자수령자 과세방식을 채택하고 있었다.

그런데 금융소득 종합과세제도를 도입하자 채권 등의 이자에 대한 종합과세가 이자 수령자 과세방식인 점을 악용하여 각 금융기관이 만기 직전에 채권 등의 보유자로부터 해당 채권 등을 재매입하는 방식에 의하여 종합과세의 회피가 가능한 금융상품을 경쟁적으로 개발하여 판매함으로써 금융소득에 대한 소득세 종합과세를 무력화시키는 행태가 나타났다. 이에 따라 종합과세의 실효성을 제고하기 위하여 채권 등을 만기 전에 매각하는 경우에는 채권 등의 보유자별로 채권 등의 보유기간 이자상당액에 대하여 소득세를 원천징수한 후 종합과세하는 보유기간별 과세방식으로 전환하기에 이른 것이다.

(2) 보유기간별 과세방식의 내용

일정한 채권 등에서 발생하는 이자와 할인액은 해당 채권 등의 상환기간 중에 보유한 거주자 또는 비거주자(이하 ‘거주자 등’이라 한다)에게 그 보유기간별 이자상

당액이 각각 귀속되는 것으로 보아 소득금액을 계산하도록 하였다. 위에서 일정한 채권 등이란 국가 또는 지방자치단체가 발행한 채권 또는 증권, 국내법인이 발행한 채권 또는 증권, 외국법인의 국내지점 또는 국내 영업소에서 발행한 채권이나 증권, 외국법인이 발행한 채권 또는 증권과 다른 사람에게 양도가 가능한 유가증권을 말한다.

그리고 채권 등의 보유기간 이자상당액은 채권 등의 액면가액 등에 채권 등의 보유기간과 이자율을 적용하여 계산한 금액을 말한다. 계산식으로 표시하면 아래와 같다.

$$\text{채권 등의 보유기간 이자상당액} = \text{채권 등의 액면가액} \times \text{보유기간/이자계산기간}$$

한편, 거주자 및 배우자의 보유기간 이자상당액을 포함한 금융소득이 종합과세기준금액을 초과하는 경우에는 해당 금융소득금액을 종합소득 과세표준에 합산하여 종합과세하도록 하였다.

### (3) 원천징수의 특례

거주자 등이 발행법인 또는 법인으로부터 채권 등의 이자를 지급받거나 채권 등의 이자를 받기 전에 채권 등을 법인에게 매도(매도를 위탁·중개·알선시키는 경우를 포함한다)하는 경우에는 해당 법인을 원천징수의무자로 하고 거주자 등의 보유기간 이자상당액(원천징수기간의 이자상당액)을 이자소득으로 하여 소득세를 원천징수하도록 하였다.

#### 라) 부부단위 합산과세제도의 채택

##### (1) 자산소득 합산과세의 의의와 제도적 취지

소득세의 과세단위는 크게 개인단위주의(individual unit system)와 소비단위주의(consumption unit system)로 나누어진다. 소비단위주의는 다시 부부단위주의(marital unit system)와 가족단위주의(family unit system)로 세분된다. 그리고 소비단위주의를 채택하더라도 소득의 분할 여부에 따라 합산분할주의와 합산비분할주의로 나눌 수 있다.

소득세는 초과누진세율구조를 채택하고 있으므로 소득세의 과세단위를 개인단위로 할 것인가 또는 소비단위로 할 것인가에 관한 문제는 세부담의 크기에 직접적인 영향을 미치는 소득세의 기본구조에 관한 사항이다. 뿐만 아니라 과세단위는 과세의 공정성·효율성·부부재산제 및 세무행정과의 관계 등과 관련하여 상당한 논란의 대상이 되고 있다.

우리나라의 「소득세법」은 개인단위주의를 원칙으로 하되, 자산소득에 한하여 부부단위주의를 가미하고 있었다. 즉 자산소득에 대하여는 부부단위 합산비분할주의를 채택하였던 것이다.

그러나 자산소득에 대한 부부단위 합산비분할주의는 혼인과 가족생활의 보장의 무가 있는 국가가 오히려 혼인에 대한 징벌세(Ehestrafsteuer)를 과징하는 결과를 초래하고 있는 점, 다른 소득(예를 들면 사업소득)과는 달리 자산소득에 한하여 부부단위로 합산과세하도록 하고 있는 것은 과세에 있어서 소득 간의 자의적 차별에 해당한다는 점에서 「헌법」 제36조 제1항(혼인과 가족생활의 보장) 및 헌법 제11조(평등의 원칙)에 위배된다는 주장이 제기되어 왔다.<sup>15)</sup>

## (2) 자산소득합산과세의 대상자

자산소득에 대한 합산과세의 단위는 소비단위 중 부부단위, 즉 주된 소득자와 그 배우자로 하였다(「소득세법」 제61조 제1항). 위에서 자산소득에는 금융소득(이자소득 및 배당소득)과 부동산임대소득이 포함되었다

이 경우 부부 중 주된 소득자는 다음 순서에 따라 판정하도록 하였다.

- 첫째, 거주자 또는 그 배우자 중 자산소득금액 외의 종합소득금액이 많은 자
- 둘째, 자산소득금액 외의 종합소득금액이 없거나 같을 경우에는 자산소득금액이 많은 자

## (3) 자산소득의 합산과세방법

주된 소득자의 종합소득금액에 배우자의 자산소득을 합산한 금액을 주된 소득자의 종합소득금액으로 보고 종합소득세액을 계산한다(「소득세법」 제61조 제4항). 그리고 종합소득금액에서 종합소득공제를 하여 주된 소득자의 종합소득과세 표준을

15) 김완석, 『소득세법론』 제3판, 조세통람사, 1996, pp. 67~68.

산정한다. 이와 같이 산정한 주된 소득자의 종합소득 과세표준에 기본세율을 곱하여 종합소득 산출세액을 계산한다.

다음으로 종합소득 산출세액에서 주된 소득자의 종합소득금액과 배우자의 자산소득금액에 해당하는 감면세액을 공제하고 세액공제를 하여 종합소득 결정세액을 계산하며, 이와 같은 종합소득 결정세액에 주된 소득자의 종합소득금액과 배우자의 자산소득금액에 해당하는 가산세를 더하여 종합소득 총결정세액을 계산한다.

마지막으로 종합소득 총결정세액에서 주된 소득자의 종합소득금액과 배우자의 자산소득금액에 대하여 이미 납부한 세액(가산세를 제외한다)을 공제하여 종합소득에 대한 추가납부세액을 계산한다. 이와 같이 합산과세하는 자산소득에 대한 소득세는 주된 소득자와 그 배우자가 연대하여 납세의무를 지도록 하였다(「소득세법」 제2조 제3항).

한편, 배우자는 주된 소득자에게 합산한 자산소득 외의 종합소득(사업소득·근로소득·일시재산소득 및 기타소득의 합계액)에 한하여 세액을 계산하도록 하고 있었다(「소득세법」 제61조 제3항).

#### (4) 부부단위 합산과세에 대한 위헌판결과 금융소득 종합과세제도의 개편

우리나라의 소득세제는 개인단위주의를 원칙으로 하면서 자산소득(이자소득·배당소득 및 부동산임대소득)에 한하여 세대단위 합산비분할주의를 채택하고 있었다. 1996년 1월 1일 금융소득에 대한 종합과세제도를 도입하면서 자산소득에 대한 세대단위 합산비분할주의를 부부단위 합산비분할주의로 변경하였다.

그런데 헌법재판소는 2002년 8월 29일 자산소득에 대한 부부단위 합산비분할주의를 정하고 있던 「소득세법」 제61조 제1항이 합리적 근거 없이 자산소득이 있는 부부를 차별 취급하는 것이기 때문에 「헌법」 제36조 제1항에 위반된다고 판시하였다.<sup>16)</sup> 이와 같은 헌법재판소의 위헌판결에 따라 2003년 1월 1일부터 자산소득에 대하여 부부의 소득을 합산하여 과세하던 부부단위 합산비분할주의를 폐지하고 자산소득을 포함한 모든 종합소득에 대하여 완전한 개인단위주의로 전환하게 되었다. 아울러 금융소득 종합과세 기준금액도 부부단위 합산액 연 4천만원에서 개인별 연 4천만원으로 변경함으로써 자산소득에 대한 부부단위 합산과세제도의 폐지에 따른

16) 헌법재판소 2002. 8. 29, 선고 2001헌바82 결정.

관련 규정의 정비도 함께 이루어졌다.

#### 마) 금융소득에 대한 세액계산의 특례

금융소득 종합과세의 시행초기에는 종합과세에 따른 충격을 완화하기 위하여 과도기적으로 거주자 및 그 배우자의 금융소득금액이 연 4천만원(이하에서 '종합과세 기준금액'이라 한다)을 초과하는 경우에 한하여 그 초과하는 금액에 대해서만 종합과세하도록 하였다. 그리고 금융소득금액이 종합과세 기준금액을 초과하여 종합과세를 하는 경우에도 종합과세 기준금액을 초과하는 자의 소득세 부담의 급격한 증가를 완화하기 위하여 세액산출에 있어서 특례를 인정하였다.

즉, 금융소득금액이 종합과세 기준금액을 초과하는 경우 종합과세 기준금액(4천만원)에 대해서는 원천징수세율(15%)을 곱하여 세액(A)을 산출하고, 종합과세 기준금액을 초과하는 부분에 대해서는 종합과세방식에 따른 산출세액과 분리과세방식에 따른 산출세액을 비교하여 그 중 큰 세액(B)을 산출하고, 그 산출한 두 세액의 합계액[(A) + (B)]을 종합소득 산출세액으로 하도록 하였다.<sup>17)</sup>

종합소득세의 기본세율은 최저 10%부터 최고 40%까지의 4단계 초과누진세율임에 대하여 금융소득에 대한 소득세 원천징수세율은 15%로 정하고 있었기 때문에 종합과세 기준금액을 초과하는 소득자의 경우 금융소득에 대하여 종합과세를 하기보다 원천징수세율(15%)을 적용하여 분리과세할 때의 세액이 더 큰 경우가 생길 수 있었다. 이를 시정하기 위하여 종합소득 과세표준에 합산된 금융소득에 대해서는 종합과세를 할 경우의 산출세액(종합과세방식에 따른 산출세액)과 분리과세를 할 경우의 산출세액(분리과세방식에 따른 산출세액)을 각각 산정하고 양자를 비교하여 그 중에서 큰 금액을 가려내어 그 금액을 기준으로 종합소득 산출세액을 계산하도록 한 것이다. 즉 비교과세제도를 채택함으로써 금융소득에 대해서는 최소한 해당 소득금액의 15%에 해당하는 소득세의 부담을 지도록 하였다.

금융소득금액이 종합과세 기준금액을 초과하는 경우의 종합소득 산출세액은 다음의 '①'의 계산식에 의한 세액 또는 '②'의 계산식에 의한 세액 중에서 큰 금액을 산출세액으로 한다.

17) 한국조세연구원, 『한국 조세정책 50년 제Ⅲ권 소득세 자료집』, 1997, pp. 552~554.

- ① 종합과세 기준금액(4천만원) × 원천징수세율(15%) + (기준초과금액 + 금융소득 외의 다른 종합소득금액 - 종합소득공제) × 기본세율
- ② 금융소득금액 × 원천징수세율(15%) + (금융소득 외의 다른 종합소득금액 - 종합소득공제) × 기본세율

### 3) 금융실명제의 완화와 금융소득 종합과세제도의 실시 중단

일반적인 금융거래를 규율하는 제도로서의 금융실명제를 비상시의 위기관리를 위하여 필요 최소한으로 운영되는 임시조치인 긴급명령으로 규율하는 것은 적합하지 않다는 지적이 제기되어 왔다. 즉, 금융실명제의 내용을 담고 있는 긴급명령을 장기간 존치할 수는 없으므로 법률의 형태로 입법화하여 금융실명제를 항구적인 제도로 정착시킬 필요성이 있었다.<sup>18)</sup>

다음으로 1996년 이후 경제가 하강 국면에 접어들면서 경제난이 심화되기 시작하자 경기침체의 원인으로 금융실명제를 지목하면서 금융실명제의 완화 및 보완을 요구하는 목소리가 터져나왔다. 특히 1997년 말에 대통령 선거가 실시되었기 때문에 금융실명제에 반대하는 세력들의 금융실명제 완화 압력은 더욱 집요하였다.

이와 같은 긴급명령의 대체입법 필요성과 정치권과 재계의 금융실명제 완화 요구가 맞물려 긴급명령에 대한 대체입법이 이루어졌는데, 이와 같은 과정에서 금융실명제의 정착과 조세형평성의 제고에 역행되는 규정들도 그 대체법률에 들어오게 되었다.

1997년 12월 31일 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」(이하에서 「금융실명법」이라 한다)을 제정· 공포하였는데, 이와 동시에 긴급명령은 폐지하였다.

「금융실명법」에서의 주요 보완내용은 다음과 같다.

첫째, 실명계좌에 의한 계속거래와 공과금 납입 등과 같은 금융거래에 대해서는 실명확인을 생략하도록 하였다.

둘째, 긴급명령의 시행일을 기준으로 매년 10%씩 최고 60%까지 높이도록 되어 있던 과징금 부과율의 최고율을 50%로 낮추었다.

셋째, 중소기업에 대한 출자금, 중소기업창업투자회사 및 중소기업창업투자조합 등에 대한 출자금, 벤처기업투자신탁의 수익증권에 투자하는 투자금은 한시적으로

18) 국회 재정경제위원회 수석전문위원, 『금융실명거래및비밀보장에관한법률안 검토보고』, 1997, 7, p. 3.

자금 출처조사를 면제하도록 하였다.

넷째, 30세 미만의 자의 명의로 실명전환된 금융자산으로서 그 가액이 3천만원을 초과하는 경우와 해당 금융자산 외의 과세자료에 의하여 조세를 부과하는 경우를 제외하고 실명전환에 따른 국세청 통보 및 자금출처조사를 면제하도록 하였다.

다섯째, 고용 안정·증권시장 안정 및 중소기업 부도 방지 등을 위한 비실명 장기채권을 한시적으로 발행할 수 있도록 허용하였다. 이에 따라 1998년 12월 31일까지 3조 8,734억원에 해당하는 고용안정채권·증권금융채권 및 구조조정채권과 같은 무기명 특정채권이 발행되었다.

여섯째, 1997년 말에 금융·외환위기(IMF사태)까지 밀어닥치자 1998년 1월 1일이 속하는 과세기간부터 「소득세법」 제14조의 규정에 불구하고 금융소득 종합과세의 실시를 전면적으로 중단하였다. 다만, 금융소득 중 당연 종합과세 금융소득에 대해서는 금융소득 종합과세 실시 이전과 마찬가지로 종합소득 과세표준에 합산하여 종합과세하도록 하였다. 다시 말하면 이자소득 및 배당소득은 당연 종합과세 금융소득을 제외하고는 모두 원천징수로서 소득세의 납세의무가 종결되는 분리과세 제도로 환원된 것이다.

#### 4) 금융소득 종합과세제도의 재실시

금융·외환위기(IMF사태)에 따라 1998년부터 2000년까지 3년에 걸쳐 그 실시가 중단되었던 금융소득 종합과세제도는 금융·외환위기가 극복됨에 따라 2001년 1월 1일부터 부활하여 다시 실시하게 되었다.

금융소득 종합과세제도의 내용은 1996년 도입 당시의 금융소득 종합과세제도의 내용과 같다. 특히 금융소득 종합과세의 유보 기간중인 1998년 10월 1일부터 22%로 인상하였던 이자소득 및 배당소득에 대한 원천징수세율을 15%로 환원하였다.

### 마. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 평가와 시사점

#### 1) 금융실명제의 추진실적과 평가

##### 가) 실명확인 및 실명전환실적

금융실명제의 가장 직접적이고 가시적인 성과는 금융실명거래의 기반이 되는 실

명 확인 및 전환실적에서 찾아볼 수 있다. 기존 계좌의 실명확인 및 실명전환 실적은 실명거래 관행의 정착 정도를 평가하는 중요한 지표로서 향후 금융실명제 실시의 성공 여부를 가늠해 볼 수 있도록 해주기 때문이다.

금융실명제 실시 이후 실명확인 및 실명전환 실적과 이를 토대로 실명거래 관행 정착 정도를 살펴보면 <표 II-2-6>과 같다.

<표 II-2-6> 실명확인 및 실명전환 실적(전체)<sup>1)</sup>

구 분	실 적		
	93.10.12(A)	94.8.12	96.6.30(B)
○ 실명예금 대상금액 실명확인 확인율	405.5조원(175백만좌) 329.5조원(105백만좌) 81.3%(59.7%)	405.5조원(175백만좌) 329.5조원(105백만좌) 94.5%(77.6%)	405.5조원(175백만좌) 398.0조원(151백만좌) 98.2%(86.0%)
차명예금의 실명전환액(C)	3.47조원(0.41백만좌)	3.83조원(0.85백만좌)	3.5조원(3.5백만좌)
○ 비실명예금 대상금액 실명전환(D) 전환율	2.84조원(0.63백만좌) 2.76조원(.48백만좌) 97.1%(76.1%)	2.84조원(0.63백만좌) 2.78조원(0.6백만좌) 97.9%(94.8%)	2.84조원(0.63백만좌) 2.8조원(0.6백만좌) 98.7%(95.2%)
○ 가·차명계좌의 실명전환액(C+D)	6.2조원(0.9백만좌)	6.2조원(1.4백만좌)	6.3조원(4.1백만좌)

주: 1) 1996년 6월 30일 현재  
자료: 재정경제원, 『금융실명제 3년의 성과와 과제』, 1986. 8. 12, p. 92.

<표 II-2-6>에서 보는 바와 같이 1996년 6월 말 현재 실명예금확인율은 98.2%에 이르고 실명전환기간이 종료된 1993년 10월 12일에 비하여 16.9%나 상승하였다. 금융실명제 실시 이후 기존의 실명예금에 대해서는 금융기관과의 첫 거래를 할 때 실명확인을 받도록 하였다. 기존 실명계좌에 대한 실명확인 은 특정 시한에 구애받지 아니하고 금융실명제 실시 이후 언제든지 금융기관에 갈 때 실명확인 절차를 한번만 거치면 그 후에는 일반 금융거래 관행에 따라 거래하도록 되어 있기 때문에 실명전환 의무기간 종료일이 지난 후에도 실명확인이 꾸준히 이루어져 1996년 6월 말 현재 금액기준으로 98.29%, 계좌기준으로 86.0%의 실명확인율을 보여주고 있다.

계좌기준의 실명확인율이 금액기준보다 낮은 이유는 계좌당 금액이 소액이어서 예금주가 잊어버리고 있거나 거래를 중단하고 있는 휴면성 계좌와 만기 인출할 때에 실명을 하더라도 아무런 불이익이 없는 정기예금 또는 적금 등과 같은 저축성

예금의 비중이 높았기 때문이었던 것으로 추정된다.

비실명계좌의 실명전환 추이를 살펴보면 금융실명제 실시 중반까지는 다소 미진 하였으나, 실명전환 의무기간 종료일이 임박해짐에 따라 전환 실적이 급속하게 증가하기 시작하여 1996년 6월 말 현재까지 60만계좌, 약 2조 8천억원의 비실명예금이 실명으로 전환된 것으로 나타났다. 이는 계좌기준으로 95.2%, 금액기준으로 98.7%에 해당하는 것이다. 1996년 6월 30일 현재 실명 전환되지 않은 비실명예금은 358억 원에 불과하였다.

다음으로 1996년 6월 말까지 실명으로 전환된 차명예금의 규모는 3조 5천억원에 이르렀다. 차명계좌의 경우 형식상 실명 형태를 취하고 있었기 때문에 실명전환 대상예금의 규모가 어느 정도나 되는지 정확히 파악하기에는 현실적인 어려움이 있었다.

#### 나) 종합평가

금융실명제를 실시한 직후 다소의 동요 과정을 거친 것을 제외하고는 큰 혼란 없이 제도적인 정착이 이루어졌다고 평가할 수 있다. 특히 금융실명제의 실시를 통하여 금융거래에 있어서 실지명명의에 따른 거래관행이 정착함으로써 경제적인 측면에서 뿐만 아니라 사회 전반의 투명성이 크게 제고되었다.<sup>19)</sup> 그리고 금융실명제의 시행 후에 도입된 금융소득 종합과세제도를 통하여 금융실명제의 실효성이 더욱 확고하게 담보되었으며, 금융소득의 실질귀속자에게 누진세율에 따른 과세를 행함으로써 조세부담의 형평성도 제고되었다.

그러나 뒤에서 지적하는 바와 같이 차명거래의 근절을 위한 대책의 불완전성, 종합과세 기준금액의 설정에 따른 형평성의 결여, 대체입법의 과정에서의 역행적 조치의 시행 등과 같은 다소 미흡한 측면도 지니고 있었다.

### 2) 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도 실시의 긍정적 효과와 그 시사점

#### 가) 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도 실시의 긍정적 효과

##### (1) 지하경제의 축소와 조세 형평성의 제고

금융실명제는 지하경제의 축소, 과세표준의 양성화와 금융소득에 대한 종합과세

19) 홍범교, 『갈등사례분석 -금융실명제를 중심으로-』, 재정경제부·한국조세연구원, 2006. 9, p. 17.

를 통하여 조세부담의 형평성을 제고하는 데 큰 몫을 하였다.

지하경제 규모를 계량화하는 데 어려움이 있어 그 추세를 파악하기 어려운 측면이 있으나,<sup>20)</sup> 금융실명제 이후 지하경제 규모가 점진적으로 축소되고 있는 것으로 나타났다. 사채시장 등과 같은 지하경제는 외부로 노출되지 않고 숨어서 거래되는 것을 그 특성으로 하고 있으나 금융실명제의 실시로 인하여 모든 거래과정이 노출되지 않을 수 없으며, 어떤 형태로든지 반드시 제도금융권을 경유하도록 되었다. 모든 제도금융권에서 비실명거래가 차단되고 있으므로 결국은 자금의 흐름이 노출되어 세무당국이나 사법당국에 적발될 가능성이 커지게 되었기 때문이다. 또한 음성적인 비실명 거래의 차단은 사채·무자료거래·조직범죄·마약 관련 등의 불법자금거래 규모의 축소를 가져온 것으로 보인다.

금융실명제의 소득세 과세표준 양성화 효과와 관련하여 소득세의 탈루규모를 추정하는 연구에 따르면 1993년 소득세 탈루규모는 25.7%에 이르렀으나, 금융실명제가 실시된 이후인 1994년에는 16.3%로 나타나 소득세 탈루규모가 약 9.4% 축소된 것으로 분석하였다.<sup>21)</sup> 지속적인 세무행정의 강화와 금융소득 종합과세의 실시에 따라 금융실명제가 지하경제의 축소에 미치는 효과는 더욱 클 것으로 평가하였다.<sup>22)</sup>

금융실명제의 실시에 따라 금융거래를 할 때 거래자의 실지명의가 사용되기 때문에 거래 및 소득의 발생 실태와 자산의 이전 등이 투명하게 드러나게 되어 부가가치세·소득세·법인세·상속세 및 증여세 등의 과세표준이 양성화되었다.

금융실명제를 실시한 이후의 부가가치세 과세표준의 상승률을 살펴보면 <표 II-2-7>에서 보는 바와 같이 금융실명제의 실시 전인 1992년에는 과세표준 상승률이 12.7%에 불과하였으나,<sup>23)</sup> 금융실명제가 실시된 후인 1994년과 1995년에는

20) 우리나라의 지하경제의 규모와 관련하여 최광 교수는 경상 GNP 대비 12~57%(1985년), 한국경제연구원은 20~30%(1986년), 제일경제연구소는 47%(1988년), 신한종합연구소는 20%(1993년), 현대경제사회연구소는 7~11%(1993년) 등 그 의견이 갈리고 있다(안중범·정영현, 『금융실명제 실시 이후의 부가가치세 과표양성화에 관한 분석』, 『재정금융연구』 제1권 제1호, 1994년 12월, 한국조세연구원, p. 4).

21) 이인표·정영현, 「금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제」, 『재정포럼』 제2호, 한국조세연구원, 1996. 8, pp. 17~18.

22) 최광·현진권(편), 『한국조세정책 50년 -제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, p. 310.

23) 안중범·정영현의 연구에 따르면 금융실명제가 실시된 1993년 하반기(1993년 제2기분)의 부가가치세 과세표준이 전년동기 대비 18.1% 증가하였다고 분석하고 있다. 그 증가원인으로서 금융실명제의 실시, 1993년 4분기의 경기회복, 부가가치세 세무행정의 강화 등을 들고 있다(안중범·정영현, 「금융실명제 실시 이후의 부가가치세 과표양성화에 관한 분석」, 『재정금융연구』 제1권 제1호, 1994년 12월, 한국조세연구원, p. 30).

20.76%와 20.79%로 상승하였음을 알 수 있다.

〈표 II-2-7〉 부가가치세 과세표준 상승률(전년도 대비) 추이

(단위: %)

연도	1992	1993	1994	1995
과세표준 상승률	12.7	14.2	20.76	20.79

자료: 재정경제원, 『금융실명제 3년의 성과와 과제』, 1996. 8. 12, p. 108.

이와 같은 부가가치세 과세표준의 양성화는 종국적으로는 법인세 및 소득세 과세표준의 양성화에 기여하였다. 그리고 금융실명제에 따른 금융거래의 실명화는 상속재산 및 증여재산의 포착에도 크게 기여하였다.

다음으로 이자소득과 배당소득과 같은 금융소득이 부부단위로 연 4천만원 이상인 자에 대해서는 그 금융소득을 주된 소득자의 근로소득·사업소득·기타소득·부동산임대소득 등과 합산하여 종합과세하도록 하였다. 이에 따라 고소득층에 속하는 사람이 더 많은 소득세를 부담하고 저소득층에 속하는 사람은 적게 소득세를 부담하게 되어 조세부담의 형평성이 더욱 제고되었다.

금융소득에 대한 종합과세가 실시되기 전과 실시한 후의 세액의 증가현상은 〈표 II-2-8〉에서 보는 바와 같다.

〈표 II-2-8〉에서 보는 바와 같이 금융소득 종합과세를 실시한 1996년 및 1997년 소득세 산출세액의 증가율은 종합과세 실시 전인 1995년의 소득세 산출세액에 비하여 각각 5.5%와 16.9% 증가하였다. 그리고 금융소득 종합과세의 실시를 중단한 1998년의 소득세 산출세액은 종합과세 실시 전인 1995년의 소득세 산출세액에 비하여 오히려 11.2% 감소하였으며, 금융소득 종합과세를 재실시한 2001년 및 2002년의 소득세 산출세액은 무려 69.6% 및 77.3% 증가한 것으로 나타나고 있다.

또 다른 연구에서도 1991년부터 1995년까지의 부가가치세 과세표준의 증감 분석을 실시한 결과 금융실명제의 실시 직후 과세기간의 부가가치세 과세표준이 전기의 과세표준에 비하여 증가하였으며, 이와 같은 증가가 금융실명제의 실시로 인한 결과라는 결론을 제시하고 있다 (박춘래·김성민, 「금융실명제 실시 이후의 부가가치세 과세표준 증감 분석」, 『세무학연구』 제7호, 한국세무학회, 1996, p. 229).

〈표 II-2-8〉 연도별 종합소득세 신고현황

(단위: 백만원, %)

연도	소득금액	증가율	산출세액	증가율	비고
1995	20,131,635	-	3,773,860	-	기준연도
1996	24,059,588	19.5	3,981,860	5.5	종합과세 실시
1997	26,264,766	30.4	4,414,253	16.9	종합과세 실시
1998	21,323,909	5.9	3,352,983	▲ 11.2	종합과세 실시 유보
1999	24,557,098	21.9	4,101,421	8.7	종합과세 실시 유보
2000	32,018,932	59.0	5,444,841	44.2	종합과세 실시 유보
2001	36,209,526	79.8	6,402,319	69.6	종합과세 재실시
2002	41,836,681	107.8	6,694,286	77.3	종합과세 재실시

주: 증가율은 1995년(종합과세 실시 직전 연도) 대비 증가율임  
 자료: 국세청, 『국세통계연도』, 각 연도

## (2) 부정·부패와 정경유착의 제거

금융실명제는 정경유착이나 공직자의 부정·부패를 차단하는 역할을 수행하였다. 금융실명제의 실시로 금융자산에 꼬리표가 붙어짐에 따라 「정치자금에 관한 법률」이 실효성을 확보하게 되고 과거와 같이 정경유착 등에 의하여 음성적인 방법으로 정치자금을 조달하는 것이 더 이상 불가능하게 되었다. 이에 따라 공개적인 방법으로 정치자금을 확보하기 위하여 정당별·개인별 후원회, 출판기념회, 정견발표회 등이 활성화되었다. 정당은 조직을 대폭 정비하여 감량 운영하고, 정당활동은 공조직을 중심으로 움직이게 되어 정치비용 자체가 축소되는 풍토가 조성되었다.

뿐만 아니라 금융실명제는 공명선거에도 매우 중요한 역할을 하였다. 1994년 3월에 「공직선거 및 선거부정방지법」이 시행되어 선거비용 사용한도가 정하여지고 선거비용은 예금계좌로만 지출하도록 하는 등 선거비용의 수입과 지출이 실질적으로 통제를 받게 되었다. 선거비용이 실명계좌를 거치게 되고 사후 검증을 받게 됨에 따라 「공직선거 및 선거부정방지법」도 금융실명제에 의하여 실효성이 담보되게 되었다. 즉, 금융실명제에 의하여 선거비용의 수입과 지출이 투명화됨으로써 정해진 범위 내에서 선거자금을 사용하도록 유도하고 공명 선거풍토를 조성하는 효과를 거두었다.

다음으로 종전에는 정경유착 등 부정한 방법으로 조성된 자금을 비실명으로 은닉

하는 것이 가능하였으나, 금융실명제 실시 이후에는 실명으로만 금융거래가 가능하기 때문에 이러한 불법행위가 불가능하게 되었다. 또한 금융실명제는 국회의원 및 정무직 등 고위공직자는 물론이고 모든 공직자가 부정·부패와 연결될 수 있는 고리를 차단하였다. 실명으로만 금융거래가 가능하기 때문에 자금의 원천을 쉽게 추적할 수 있게 되어 공직자가 부정한 자금을 수수한 경우 적발될 가능성이 커지게 됨에 따라 공직자의 부정한 자금수수가 용이하지 않게 되었다. 그리고 공직자의 재산등록을 의무화하고 일정 직급 이상 공직자의 재산공개를 의무화하고 있는 「공직자 윤리법」이 금융실명제로 말미암아 실효성을 보장받게 됨에 따라 공직자가 부정한 방법으로 증식한 재산을 보유할 수 없게 되었다. 더욱이 1995년 7월부터는 부동산실명제가 실시되어 재산을 금융은 물론이고 부동산으로도 숨겨 놓을 수가 없게 되어 부정한 재산을 증식·보유할 수 있는 수단이 대부분 차단되었다.

기업의 경우에도 비자금의 조성이 용이하지 않게 되었다. 기업의 비자금은 가격조작, 이중계약, 가공경비 계상, 무자료 거래 등 다양한 방법에 의하여 조성되는 것으로 알려져 왔다. 그러나 대규모의 비자금은 금융기관을 경유할 수밖에 없으며, 이 경우 실명거래로 인하여 발각될 소지가 많게 되어 비자금 조성 관리에 어려움이 커지게 되었고, 이에 따라 비자금에 의한 부정·부조리의 소지가 줄어들게 되었다.

### (3) 금융거래의 정상화

금융실명제는 실지명리에 의한 금융거래를 의무화하고 금융거래에 대한 비밀을 엄격히 보장하여 금융거래질서를 정상화함으로써 변칙적 금융거래를 차단하고 금융산업이 한 단계 발전할 수 있는 기틀을 마련하는 데 기여하였다.

비실명에 의한 변칙적 금융거래와 변칙적 예금유치의 차단을 통하여 금융기관을 통한 자금흐름의 투명성이 제고되었음은 물론 금융기관의 경쟁방식을 변화시킴으로써 금융산업에 공정경쟁체제를 정착시키는 효과를 거두었다. 이에 따라 금융시장에서 시장원리에 의한 가격기능이 회복되어 금리 자율화 및 금융 자율화가 적극적으로 추진될 수 있는 여건이 조성되었다.

이러한 여건을 바탕으로 하여 금융실명제가 실시된 이후 1993년 11월에 제2단계 금리 자유화 조치가 이루어졌고, 1994년부터 제3단계 금리 자유화 조치가 추진되어 1995년 11월에는 정책자금대출을 제외한 모든 여신금리가 자유화되었으며, 수신

금리 또한 대부분 자유화되었다.

이와 병행하여 정책금융과 선별금융의 단계적인 축소 정비 등 금융기관의 자금조달 및 운용이 자율화되었다. 또 금융기관 점포 증설 규제 완화, 주주자격 제한 완화 등 금융기관의 진입이 상당 폭 자율화되었고, 은행·보험 등의 업무영역이 늘어나게 되었으며, 금융기관의 경영도 자율화되는 등 큰 폭의 금융 자율화가 이루어졌다.

금융실명제는 자기 이름으로 정직하게 거래할 때 자기신용이 주어지며 자기신용은 곧 사회생활의 기본이 되는 신용사회로 이행하기 위한 필수적 과정이다. 그동안 서명거래의 확대, 신용카드의 사용 권장 등 정부 정책의 영향, 금융실명제 실시 이후의 개인의 의식수준 변화 등에 따라 신용사회로의 진전이 급속하게 이루어졌다. 이와 같은 추세에 발맞추어 어음·수표법 및 각종 금융거래 약관이 개정되어 모든 금융거래가 서명으로 가능하게 되었고, 신용카드의 사용범위가 호텔·항공권·철도승차권 예약이나 병원비 지급 등에까지 확대되었고, 자동차카드·멤버십카드 등 신용카드의 종류도 다양화되었다.

금융실명제 실시 이후 신용카드 이용실적은 다음 <표 II-2-9>에서 보는 바와 같이 매년 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 이 밖에도 은행신용카드가 아닌 백화점카드 등의 발급·이용실적까지 합친다면 그 규모는 엄청나게 클 것으로 추정된다.

<표 II-2-9> 연도별 신용카드 이용실적

(단위: 십억원, 천점, 천매)

구분	1992년	1993년	1994년	1995년
이용금액 (증가율) <sup>1)</sup>	15,834 (17.0%)	26,96 (70.3%)	41,077 (52.4%)	51,582 (25.6%)
신용카드 가맹점수 (증가율) <sup>1)</sup>	962 (22.9%)	1,400 (45.5%)	2,025 (44.6%)	2,760 (36.3%)
신용카드 발급매수 (증가율) <sup>1)</sup>	14,776 (21.3%)	19,401 (31.3%)	25,314 (30.5%)	33,278 (31.5%)

주: 1) 증가율은 전년 대비 증가율임

자료: 재정경제원, 『금융실명제 3년의 성과와 과제』, 1996. 8. 12, p. 104.

금융실명제의 실시와 함께 지급결제제도도 개선되었다. <표 II-2-10>에서 보는 바와 같이 가계수표 장당 발행한도 확대, 은행 정기불입금에 대한 은행 간 자동계좌이체업무 실시, 한국은행 전산망의 본격 가동, 금융기관의 ARS 완전 자유화, 선

불카드·직불카드 발급 등의 제도 개선이 이루어졌다.

〈표 II-2-10〉 지급결제제도의 개선실적

일 자	개 선 내 용
1993.8.	가계수표 장당 발행 한도 확대 (자영업자 200만원 → 500만원, 개인 50만원 → 100만원)
1993.10.	은행 간 점외 CD/ATM 공동망 구축
1994.2.	CD/ATM기를 이용한 은행 간 계좌이체업무 실시
1994.4.	대출원리금 등 정기적 불입금에 대한 은행 간 자동계좌이체업무 실시
1994.6.	타행환 송금한도 인상(3,000만원 → 5,000만원)
1994.9.	선급카드 발급 개시
1994.12.	한국은행 전산망 본격 가동
1995.3.	금융기관의 ARS 완전 자유화
1995.6.	은행지로 실시지역 전국 확대
1995.6.	우체국 및 농·수·축협 회원조합의 금융전산망 참가
1996.2.	직불카드 발급 개시

자료: 재정경제원, 『금융실명제 3년의 성과와 과제』, 1968. 12, p. 105.

또한 일부 은행에서는 모든 카드기능을 통합하여 예금을 전자적으로 인출 저장하여 사용하고 소진되면 재저장할 수 있는 전자지갑을 보급한 사례도 있다. 이와 같은 지급결제제도의 개선으로 인하여 신용으로만 거래되는 무현금사회(Cashless Society)로의 이행이 가까워지게 되었다.

(4) 사회풍토와 상거래 행태의 건전화

금융실명제 실시 이후 우리 사회에 널리 퍼진 생활양식의 하나로서 ‘실명제’가 자리잡게 되었다. 각종 농산물·공산품·서비스 등의 품질실명제, 공사실명제, 행정실명제 등이 실시되어 농산물·공산품·공사장·정부문서 등에 생산자·제조사·작업자·기안자의 이름과 연락처가 표시되고 있다. 이와 같이 금융실명제는 모든 분야에서 실명으로 행위하고 그 결과에 스스로 책임을 지는 실명문화의 형성과 확산에 기초를 제공함으로써 선진사회·건전사회로 나아가기 위한 기반을 다지는 계기가 되었다.

기업 간 거래에 있어서는 과거의 리베이트 방식 또는 비자금에 의한 로비방식 거래에서 탈피하여 가격경쟁력·기술경쟁력에 바탕을 둔 합리적인 상거래의 관행이 자리를 잡고, 유통업계에서도 업계의 자율 결의에 의하여 정직한 세금계산서를 주고받는 풍토의 정착에 계기를 제공하였다. 그리고 금융실명제는 상거래에서 신용카드의 사용비율을 제고하는 데 기여함으로써 무자료거래의 풍토가 개선되었다.

#### 나) 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 성공적 정착 요인

금융실명제와 금융소득 종합과세제도는 공정한 경기규칙의 성격을 지니고 있다. 그러므로 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입은 우리나라 세제사에 있어서 큰 획을 긋는 하나의 분수령을 이루는 획기적인 조치라고 하겠다. 물론 1993년에 도입된 금융실명제가 1997년 대체입법의 과정에서 일부 '역행적'으로 볼 수 있는 조치들이 들어오기는 하였으나, 총체적으로 볼 때 금융실명제는 성공적인 개혁의 한 사례로 평가할 수 있다.<sup>24)</sup> 금융실명제와 금융소득에 대한 종합과세제도의 도입은 금융거래의 투명성 확보와 조세의 형평성 제고를 통하여 경제정의를 실현하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 우리나라가 투명한 선진사회로 발돋움하는 하나의 전환점이 되었음은 의문의 여지가 없다.

이하에서는 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도가 주는 시사점으로서 해당 제도들이 성공적으로 정착할 수 있었던 요인에 관하여 살펴보기로 한다. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도가 성공적으로 정착할 수 있었던 요인으로서 크게 금융실명제 및 금융소득 종합과세 실시 명분의 정당성, 철저한 준비와 보완대책의 적절성, 전격적 실시에 따른 부정적 효과의 최소화 등을 들 수 있다.<sup>25)</sup>

##### (1) 금융실명제 및 금융소득 종합과세 실시 명분의 정당성

금융실명제 및 금융소득 종합과세제도는 개혁의 명분에 있어서 정당성을 지니고 있었으며, 국민 정서상으로도 그와 같은 명분적 정당성에 대하여 이의를 제기하거나 반대논리를 개진하기 어려운 정도로 국민의 공감대가 광범위하였다고 하겠다. 특히 금융실명제는 비록 두 차례에 걸쳐 그 실시가 유보되기는 하였으나 금융실명

24) 홍범교, 앞의 보고서, p. 30.

25) 홍범교, 위의 보고서, pp. 30~31.

제의 근원적 정당성에 대해서는 국민적 합의가 이루어진 명제이었기 때문에 성공적으로 정착할 수 있었던 것이다.

### (2) 철저한 준비와 보완대책의 적절성

금융실명제 및 금융소득 종합과세제도가 성공적으로 정착할 수 있었던 것은 충분한 준비기간을 확보하고 해당 제도의 실시과정에서 발생할 것으로 예상되는 부작용과 그 보완대책의 수립에 철저를 기하였기 때문이다. 그리고 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도를 실시한 이후에도 그 실시 과정에서 제기되는 문제점에 대하여 신속하고 적절한 보완대책이 강구되었다. 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 실시에 따른 부작용과 그 방지대책에 관해서는 이미 앞에서 상세히 다루었다.

뿐만 아니라 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도를 도입한 이후 각종 세법은 물론이고 「금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「공직자윤리법」, 「정치자금에 관한 법률」, 「공직선거 및 선거부정방지법」 등과 같은 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도를 보완하거나 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도에 터잡아 투명한 사회의 구현과 조세의 형평성을 제고하기 위한 수많은 법적 장치 등이 마련된 것도 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도를 성공적으로 정착시키는 요인이 되었다.

### (3) 전격적 실시에 따른 부정적 효과의 최소화

금융실명제의 실시에 따른 부작용을 최소화하고 금융실명제의 실효성을 극대화하기 위하여 대통령의 긴급명령의 형식에 의하여 실시한 것도 금융실명제를 성공적으로 정착시킨 요인으로 꼽을 수 있다. 즉 대통령의 긴급명령에 의한 금융실명제의 전격적인 실시로 인하여 비실명예금을 비롯한 음성자금의 인출을 사전에 방지함으로써 대규모의 자금이탈을 예방할 수 있었기 때문이다.

다른 한편으로 금융실명제를 대통령의 긴급명령에 의하여 전격적으로 실시할 수 있었던 것은 그 명분상 정당성이 충분하였기 때문에 더 이상의 국민적 합의의 과정이 필요하지 않았던 요인이 크게 작용하였다.

### 3) 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 문제점과 그 시사점

금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 문제점으로는 차명거래의 근절을 위한 대책의 미흡, 종합과세 기준금액의 설정에 따른 형평성의 결여, 대체입법의 과정에서 역행적 조치의 시행, 주식양도차익에 대한 소득세 과세장치의 미비 등을 들 수 있다.

#### 가) 차명거래의 근절을 위한 대책의 미흡

1993년에 발령된 긴급명령은 물론이고 그 대체입법으로 이루어진 1997년의 금융실명법에서도 차명금융거래를 막는 실효적인 장치를 갖추지 못함으로써 차명거래를 근절하지 못한 아쉬움이 있다.<sup>26)</sup> 긴급명령이나 금융실명법에서 출연자와 예금명의자가 틀리는 차명거래에 대하여 그 차명거래를 한 출연자와 명의대여자에 대한 제재규정을 두지 않았기 때문에 차명거래를 규제하기 어려운 문제점이 제기되었다. 그리고 차명거래를 교사하거나 방조한 금융기관 및 그 임·직원에 대한 제재규정 또한 지나치게 미미하여 해당 제도의 실효성을 담보하기 어려운 실정이었다.<sup>27)</sup>

#### 나) 종합과세 기준금액의 설정에 따른 형평성의 결여

금융소득 종합과세는 금융소득금액이 연간 4천만원 이상인 자에 대해서만 종합과세를 하기 때문에 조세부담의 형평성 제고에 제한적인 요인으로 평가되고 있다.<sup>28)</sup>

종합과세 기준금액은 금융소득 종합과세 및 금융실명제가 금융시장에 주는 충격을 최소화하기 위하여 부부단위 연간 4천만원으로 높게 설정하였다. 이로 인하여 금융소득 종합과세의 대상자는 전체 금융소득자의 극소수에 불과하였고, 과세 형평

26) 안중범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 한국조세연구원, 1994, pp. 201~203.

27) 최명근, 「금융·부동산실명제」, 『세경사』, 1997, p. 81; 김완석, 「차명금융거래의 문제점과 개선방안」, 『중앙법학』 제6집 제3호, 중앙법학회, 2004, pp. 91~91, 101~102; 박원암·김상달 『금융실명제 실시의 성과와 향후대책 -금융측면 성과와 향후대책』, 한국조세연구원 정책토론회 자료, 1994, 8, pp. 36~37.

28) 이에 관하여 종합과세기준금액을 700만원 내지 800만원으로 낮추어야 한다는 견해(최명근, 위의 책, p. 172)와 점진적으로 인하여 전면적인 종합과세제도로 전환하여야 한다는 견해(안중범, 「금융소득 종합과세의 주요내용과 검토과제」, 『계간 세무사』 1995년 여름호(통권 72호), 한국세무사회, 1995, p. 24) 등 다양한 의견이 제시되었다.

성의 제고라는 종합과세제도의 취지를 살리지 못하였다.<sup>29)</sup>

이후 금융소득을 포함한 자산소득에 대한 부부단위 합산과세제도가 헌법재판소에 의하여 위헌판결을 받음에 따라 2003년 1월 1일부터 종합과세 기준금액은 개인별 연간 4천만원으로 변경되었는데, 이로 인하여 이와 같은 문제점은 더욱 부각되기에 이르렀다. 그런데도 금융소득 종합과세에 관한 종합과세 기준금액(개인별 연간 4천만원)은 지금까지 유지되었다. 2012년 정기국회에 제출된 정부의 「소득세법 개정법률(안)」에서 종합과세 기준금액을 개인별 연간 2천만원으로 낮추도록 되어 있다.

다음으로 금융소득금액이 연간 4천만원 이하인 자에 대해서는 획일적으로 분리과세를 실시하기 때문에 금융소득금액은 적으면서 종합소득공제액이 큰 납세의무자의 경우에는 실제로는 종합소득 과세표준이 없음에도 원천징수세율에 상당하는 소득세를 부담하거나 해당 금융소득을 종합소득금액에 합산하여 종합과세를 받는 경우보다 소득세 부담이 오히려 많아지는 경우가 생기는 문제점이 제기되었다.

예를 들어 연간 500만원의 금융소득만 있는 자의 공제받을 종합소득공제가 600만원인 경우 금융소득에 대한 종합과세를 받을 경우에는 이미 원천징수당한 소득세 75만원 및 소득할 주민세 7만 5천원 합계 82만 5천원<sup>30)</sup>의 소득세를 환급받을 수 있다. 그러나 분리과세만이 허용되는 현행 제도 아래에서는 원천징수당한 75만원의 소득세를 환급받을 수 없다. 금융소득금액은 적으면서 종합소득공제액이 큰 납세의무자의 경우에도 환급받을 세액의 크기에는 차이가 있지만 역시 이미 원천징수당한 소득세를 환급받을 수 없는 문제가 제기된다.

그 해결책으로서 종합과세 기준금액에 미달하는 금융소득자에게 종합과세와 분리과세를 선택할 권리를 부여하여 원천징수된 소득세의 환급을 허용하는 방안이 바람직하다.<sup>31)</sup>

#### 다) 대체입법의 과정에서의 역행적 조치의 시행

긴급명령의 대체입법 필요성과 정치권과 재계의 금융실명제 완화 압력이 맞물려

29) 이인표 외, 『금융소득 종합과세의 파급효과와 정책과제』, 한국조세연구원, 1995, p. 77.

30) 현행법상으로는 소득세 70만원(14%) 및 지방소득세 소득분 7만원, 합계 77만원의 세금을 부담한다.

31) 최명근, 위의 책, p. 79.

1997년 말에 긴급명령에 대한 대체입법이 이루어졌는데, 이와 같은 과정에서 금융실명제의 정착과 조세형평성의 제고에 역행되는 규정들도 그 대체법률인 「금융실명법」에 들어오게 되었다.<sup>32)</sup> 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 고용안정·증권시장 안정 및 중소기업 부도 방지 등을 위한 비실명 장기채권을 한시적으로 발행할 수 있도록 허용하였음은 전술한 바와 같다.

둘째, 중소기업에 대한 출자금, 중소기업창업투자회사 및 중소기업창업투자조합 등에 대한 출자금, 벤처기업투자신탁의 수익증권에 투자하는 투자금에 대하여 자금출처조사를 면제하도록 하였다.

셋째, 1997년 말에 금융·외환위기(IMF사태)까지 밀어닥치자 경기불황을 이유로 1998년 1월 1일이 속하는 과세기간부터 금융소득 종합과세의 실시를 전면적으로 중단하였다.

#### 라) 주식양도차익에 대한 소득세 과세장치의 미비

금융소득에 대한 종합과세를 실시하면서도 주권상장법인의 주식양도차익에 대해서는 소득세를 과세하지 아니하였다. 1993년 8월 12일 금융실명제 실시에 따른 대통령 담화에서 1997년까지 이와 같은 주식양도차익에 대한 소득세를 비과세한다고 밝혔기 때문이다.

이와 같은 주권상장법인의 주식양도차익에 대한 비과세로 인하여 투자자산의 구성에 왜곡을 초래하였다. 뿐만 아니라 금융소득 종합과세를 피하기 위하여 배당소득을 주식의 양도소득으로 전환시키는 현상도 두드러지게 나타남으로써 과세 형평의 문제를 야기하여 왔다.

주권상장법인의 주식양도차익에 대해서는 1999년 1월 1일부터 대주주(주식 또는 출자지분의 합계액 중 100분의 5 이상에 해당하는 주식 등을 소유하고 있는 주주 또는 출자자 1인 및 그와 「국세기본법시행령」 제20조의 규정에 의한 친족 기타 특수관계에 있는 자를 말한다)가 양도하는 주식양도차익에 한하여 양도소득세를 과세하도록 「소득세법」의 개정이 이루어졌다.

이와 같은 주권상장법인의 주식양도차익에 대하여 대주주에 한정하여 양도소득세를 과세하는 부분과세제도는 현재까지 이어지고 있는데, 소액주주의 주식양도차

32) 이를 놓고 ‘타협적 실명제’라고 부르기도 한다(홍범교, 앞의 보고서, pp. 32~33).

익에까지 양도소득세를 확대하는 문제가 소득세의 주요 현안이 되고 있다.

#### 마) 과세관청의 금융정보의 접근상의 어려움

긴급명령에서 금융거래 및 금융기관에 종사하는 자는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 등을 타인에게 제공하거나 누설할 수 없고, 또한 누구든지 금융기관에 종사하는 자에게 그 정보 등을 제공하여 줄 것을 요구할 수 없다. 다만, 조세에 관한 법률의 규정에 의한 질문·조사를 위하여 소관관서의 장이 정보 등의 제공을 요구하는 경우와 조세에 관한 법률의 규정에 의하여 제출의무가 있는 과세자료 등을 제공하는 경우에는 그 사용목적에 필요한 최소한의 범위 내에서 정보 등을 제공할 수 있을 뿐이다(긴급명령 4).

위에서 보는 바와 같이 긴급명령상 과세관청의 금융정보 접근은 엄격하게 제한되어 있기 때문에 과세관청이 금융정보 등을 과세정보 등으로 활용하는 데에는 어려움이 있었다.

그래서 1997년 12월 31일 긴급명령의 대체법률인 「금융실명법」에서는 조세에 관한 법률에 의하여 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관관서의 장이 상속·증여재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 「국세징수법」 제14조제1항 각호의 1에 해당하는 사유로 조세에 관한 법률에 의한 질문·조사를 위하여 필요로 하는 거래정보 등의 제공을 요구하는 경우에 한하여 금융정보 등을 제공할 수 있도록 그 범위를 어느 정도 확장하였다. 그러나 금융정보 등의 조회는 각 영업점에 대한 개별조회만을 허용하였다.

그러던 중 2004년 7월 30일부터 시행된 금융실명법에서 부동산의 거래와 관련한 소득세 또는 법인세의 탈루혐의가 인정되어 그 탈루사실의 확인이 필요한 자(당해 부동산 거래를 알선·중개한 자를 포함한다)에 대한 거래정보 등의 제공을 요구하는 경우 또는 체납액 1천만원 이상인 체납자의 재산조회를 위하여 필요로 하는 거래정보 등은 금융기관의 본점 등에 일괄조회할 수 있도록 개정이 이루어졌다(「금융실명법」 4 ②).

위와 같은 「금융실명법」의 개정 노력에도 불구하고 과세관청의 금융정보 등에 대한 접근은 극히 제한적이기 때문에 납세의무자의 성실신고 검증이나 세원의 확보에 어려움이 있음을 지적하지 않을 수 없다. 미국·영국 등 주요 선진국과 같이 금융기

관의 본점 등에 대한 일괄조회<sup>33)</sup>를 전면 허용하고 금융정보분석원의 혐의거래보고 자료 및 고액현금거래보고자료를 과세관청에 제공하도록 관련 규정을 개정하는 것이 바람직하다.<sup>34)</sup>

---

33) 미국·영국·호주 및 아일랜드 등은 포괄적 금융정보 접근을 허용하고 있으며, 독일·스페인·벨기에·인도 등 대부분의 국가는 세무조사 이전단계에서도 개별납세자에 대한 금융정보의 제공을 허용하고 있다.

34) 김재진, 「금융거래 중심의 과세인프라 확충방안」, 2012 국세행정 포럼 자료, 국세행정위원회·한국조세연구원·국세청, 2012, p. 90.

## 참고문헌

- 국세청, 『국세청 40년사』, 2006.
- 국회 재정경제위원회 수석전문위원, 『금융실명거래및비밀보장에관한법률안 검토보고』, 1997. 7.
- 김완석, 「차명금융거래의 문제점과 개선방안」, 『중앙법학』 제6집 제3호, 중앙법학회, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『소득세법론 제3판』, 조세통람사, 1996.
- 김재진, 「금융거래 중심의 과세인프라 확충방안」, 2012 국세행정 포럼 자료, 국세행정위원회·한국조세연구원·국세청, 2012.
- 노기성, 「금융실명제 실시에 따른 조세개편방안 -개인소득세와 부가가치세를 중심으로-」, 『월간회계』 제3권 제6호(통권 24호), 회경사, 1995. 6.
- 박원암·김상달, 『금융실명제 실시의 성과와 향후대책 -금융측면 성과와 향후대책』, 한국조세연구원 정책토론회 자료, 1994. 8.
- 박춘래·김성민, 「금융실명제 실시 이후의 부가가치세 과세표준 증감 분석」, 『세무학연구』 제7호, 한국세무학회, 1996.
- 안종범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 한국조세연구원, 1994.
- 안종범, 「금융소득 종합과세의 주요내용과 검토과제」, 『계간세무사』 1995년 여름호(통권 72호), 한국세무사회, 1995.
- 안종범·정영현, 「금융실명제 실시 이후의 부가가치세 과표양성화에 관한 분석」, 『재정금융연구』 제1권 제1호(1994년 12월), 한국조세연구원, 1994.
- 이인표 외, 『금융소득 종합과세의 파급효과와 정책과제』, 한국조세연구원, 1995.
- 이인표·정영현, 「금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제」, 『재정포럼』 제2호, 한국조세연구원, 1996. 8.
- 재무부, 『금융실명제 실시 1주년 백서』, 1994. 8. 12.
- 재정경제부, 『금융실명제 종합편람 -법령·예규편-』, 1999.
- 재정경제원, 『금융실명제 2년의 평가와 과제』, 1995. 8. 12.
- \_\_\_\_\_, 『금융실명제 3년의 성과와 과제』, 1996. 8. 12.
- 정영현·전영준, 『금융실명제의 정착과 발전방향』, 정책토론회 자료(자료 97-02), 한국조

세연구원, 1997.

최광, 「금융실명제: 논리와 정책과제」, 『월간회계』 제1권 제11호(통권 5호), 회경사, 1993. 11.

최광·현진권(편), 『한국조세정책 50년 -제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997.

최명근, 『금융·부동산실명제』, 세경사, 1997.

한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사 I (경제일반)』, 한국개발연구원, 2010.

한국조세연구원, 『한국 조세정책 50년 제Ⅲ권 소득세 자료집』, 1997.

홍범교, 『갈등사례분석 -금융실명제를 중심으로-』, 재정경제부·한국조세연구원, 2006. 9.

### 3. 사업소득 과표 양성화를 위한 노력

#### 가. 서론

사업소득 과표 양성화는 오래전부터 지속적으로 제기되어 오고 있는 소득세의 주요 과제 중 하나이다. 자영업자의 사업소득신고율에 대한 선행연구 결과를 보면 연구방법에 따라 차이가 있고, 2000년 이후 상당히 개선되고는 있지만, 아직도 낮은 것으로 나타나고 있다. 사업소득의 낮은 소득파악률은 소득이 원천징수되어 거의 대부분 노출되는 근로소득자와 비교되어 과세 형평성 문제도 제기되어 왔다.

정책당국은 사업소득 과표 양성화를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 사업소득 과표 양성화를 위해 시행되었던 주요 정책으로는 신용카드 및 현금영수증 사용 확대 정책, 전자세금계산서 의무화 제도, 사업용계좌제도, 녹색신고제도, 성실납세자 우대제도, 성실신고사업자에 대한 과세특례제도, 성실사업자에 대한 의료비 등 공제 제도, 성실신고확인제도, 성실납세방식에 의한 과세표준과 세액의 계산제도, 매입자발행세금계산서 제도 등이 있다. 본 연구에서는 이러한 정책이 추진된 배경과 추진 과정, 정책의 구체적인 내용, 정책에 대한 평가와 시사점을 살펴보고자 한다.

이를 위해 관련 선행연구를 검토하였고, 주요 정책에 대해서는 해당 정책의 도입·시행에 참여한 정책 담당자에 대하여 인터뷰를 하였으며, 관련 문헌 조사, 국세통계 분석 및 입법 연혁 분석을 하였다.

이하 ‘나’항에서는 사업소득 과표양성화 정책의 배경에 대하여 살펴보았다. ‘다’항에서는 사업소득 과표 양성화를 위한 주요 정책의 추진 과정 및 내용을 살펴보고 제도에 대한 평가와 시사점을 제시하였다. 정책의 중요성에 따라 먼저 신용카드 및 현금영수증 사용 확대정책, 전자세금계산서 의무화 제도, 사업용계좌제도에 대해 자세히 살펴보고, 기타 제도로 녹색신고제도, 성실납세자 우대제도, 정규지출증빙 미수취 가산세 제도, 세금포인트 제도, 매입자발행세금계산서 제도, 성실신고확인 제도 등에 대하여 입법 순으로 살펴보았다. ‘라’항에서는 본 연구의 결론을 제시하였다.

## 나. 사업소득 과표 양성화 정책의 배경

### 1) 사업소득 신고현황 추이

사업소득자의 종합소득세 신고현황 추이를 분석하면 과표 양성화 정도에 대한 큰 흐름을 볼 수 있을 것이다. 1987년부터 2010년까지의 사업소득자의 종합소득세 신고현황 추이는 <표 II-3-1>과 같다. 2010년 귀속분을 보면 비사업자를 제외한 종합소득 납세인원은 523만명이었고, 그 중 종합소득금액이 소득공제금액보다 적어 확정신고 대상자에서 제외되는 과세미달자와 미신고자를 제외한 실제 종합소득 확정신고를 한 인원은 379만명이었으며, 이들의 결정세액 총액은 13조 2천억원이었다. 결정세액을 종합소득 납세인원으로 나누어서 계산한 사업자의 1인당 평균 결정세액은 252만원이었고, 결정세액을 확정신고자로 나누어서 계산한 1인당 결정세액은 348만원이었다.

종합소득 확정신고자 중 비사업자는 연도별로 1%에서 8% 사이로 소수에 불과하고, 대부분은 사업자였다. 따라서 종합소득 확정신고자를 종합소득 납세인원으로 나눈 비율을 과세자비율로 보아도 큰 차이는 없을 것이다. 과세자비율의 추이를 살펴보면 1987년부터 1999년까지는 29%에서 39% 사이로 매우 낮았으며, 큰 변화가 없었다. 이 기간의 과세자비율이 낮은 이유는 많은 수의 자영업자들이 영세하여 종합소득금액이 소득공제금액보다 적어 확정신고 대상자에서 제외되었기 때문이기도 하지만, 상당 부분은 사업소득의 탈루로 인한 것으로 추정된다(성명재 2011, p. 234).

1999년까지 30%대에 머물던 과세자비율은 2000년부터 크게 증가하여 2000년부터 2002년까지는 40%대였고, 2003년부터 2006년까지는 50%대, 2007년과 2008년은 60%대, 2009년과 2010년은 70%대에 이르렀다.

과세자비율이 2000년부터 급격하게 상승한 이유는 사업소득에 적용되는 소득공제를 1990년대 중반 이후 최근까지 묶어둠에 따라 사업소득 면세점의 실질가치가 지속적으로 하락하였던 것도 일부 요인이 되겠지만, 대부분의 원인은 1999년부터 시행된 신용카드가맹점 가입대상 지정 제도, 신용카드 등 미사용 접대비의 손금불산입제도, 정규지출증빙 미수취 가산세 제도, 1999년 말부터 시행된 신용카드 사용에 대한 소득공제제도, 2000년부터 시행된 신용카드영수증 복권제도, 2005년부터 시행된 현금영수증 사용에 대한 소득공제제도, 2007년부터 시행된 사업용계좌제도

등 일련의 과표 양성화 정책의 결과로 판단된다(성명재 2011, p. 234).

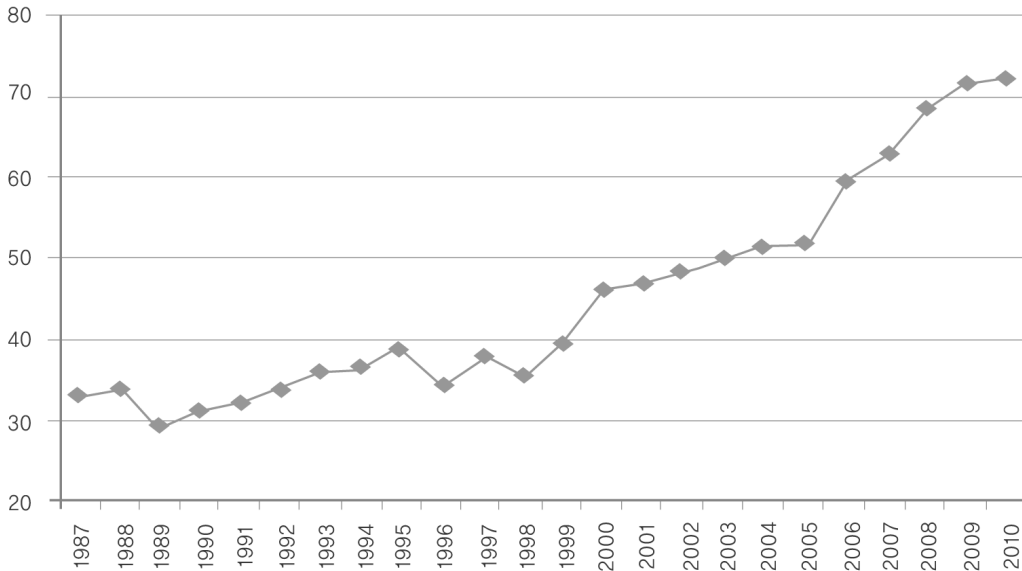
〈표 II-3-1〉 사업소득자의 종합소득세 신고현황 추이

과세연도	종합소득 납세인원 (A) <sup>1)</sup>	종합소득 확정신고자 (B) <sup>2)</sup>	확정신고자 결정세액 (C)	1인당 결정세액 (C/A)	1인당 결정세액 (C/B)	과세자 비율 (B/A)
단위	명	명	억원	원	원	%
1987	2,008,049	661,906	6,975.50	347,377	1,053,851	32.96
1988	2,073,895	703,666	8,416.32	405,822	1,196,067	33.93
1989	2,171,912	636,633	9,159.30	421,716	1,438,710	29.31
1990	2,367,012	739,807	13,408.38	566,469	1,812,416	31.25
1991	2,593,388	827,764	16,110.32	621,207	1,946,246	31.92
1992	2,811,346	946,365	21,076.13	749,681	2,227,061	33.66
1993	3,165,119	1,138,204	26,700.18	843,576	2,345,817	35.96
1994	3,353,842	1,226,489	31,296.12	933,142	2,551,684	36.57
1995	3,507,003	1,356,606	34,780.45	991,743	2,563,784	38.68
1996	3,657,253	1,247,442	36,690.79	1,003,234	2,941,282	34.11
1997	3,437,818	1,299,442	36,898.42	1,073,309	2,839,559	37.80
1998	3,495,183	1,225,614	30,156.07	862,789	2,460,487	35.07
1999	3,407,662	1,342,152	35,578.19	1,044,065	2,650,832	39.39
2000	3,480,371	1,616,244	48,031.25	1,380,061	2,971,782	46.44
2001	3,808,476	1,782,369	55,372.59	1,453,930	3,106,685	46.80
2002	4,160,795	2,010,363	57,452.59	1,380,808	2,857,822	48.32
2003	4,227,354	2,114,527	62,886.63	1,487,612	2,974,028	50.02
2004	4,363,257	2,235,905	69,438.35	1,591,434	3,105,604	51.24
2005	4,369,881	2,279,497	74,371.91	1,701,921	3,262,646	52.16
2006	4,580,357	2,736,478	92,323.53	2,015,640	3,373,809	59.74
2007	4,913,387	3,074,419	112,775.13	2,295,263	3,668,177	62.57
2008	5,227,276	3,584,432	117,298.05	2,243,961	3,272,431	68.57
2009	4,970,619	3,570,816	116,992.58	2,353,682	3,276,354	71.84
2010	5,230,486	3,785,248	131,782.43	2,519,506	3,481,474	72.37

주: 1) 종합소득이 있는 자 중 비사업자를 제외한 인원임  
 2) 비사업자 중 종합소득신고를 한 인원이 포함되어 있으나, 소수이므로 무시하였음  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』 각 연도; 성명재(2011), p. 235.

[그림 II-3-1] 과세자비율의 추이

(단위: %)



주: 과세자비율 = 종합소득 확정신고자/종합소득 납세인원

## 2) 사업소득의 낮은 소득포착률

자영업자의 사업소득 과소신고 문제는 오래전부터 심각하게 제기되어 오고 있는 소득세의 주요 문제 중의 하나이다. 자영업자의 사업소득신고율에 대한 선행연구 결과를 보면 연구방법에 따라 정도의 차이를 보이기는 하지만 소득신고율이 낮은 것으로 나타나고 있다.

1990년대의 자료를 이용한 분석에서는 소득신고율이 50% 내외로 나타나고 있다. 유일호(1998)에서는 소득-지출 추계방법에 의하여 1993년과 1994년의 탈세규모를 추정하였는데, 사업소득의 탈루규모는 1993년은 74%, 1994년은 52%로 추정되었고, 종합소득세의 탈세규모는 40~45%로 추정하였다.

패널자료를 이용하여 탈세규모를 추정한 이철인(1998)의 연구에서는 1994년은 48.2%, 1995년은 55.4%로 추정하였고, 도시가계연보의 소비지출자료를 이용하여 종합소득세 신고자의 실제소득과 탈루소득의 규모를 추정한 성명재(1999)의 연구에서는 1994년부터 1998년의 사업소득자의 종합소득신고율이 연도별로 47.7%에서 55.6% 사이로 추정되었다.

2000년대 자료를 이용한 연구에서는 소득신고율이 1990년대에 비하여 높아진 것으로 추정되었다. 2004년 자료를 이용한 전병목·안종석(2005)에서는 자영업자 사업소득보고율을 64~78%로 추정하였으며, 2003년 자료를 이용한 성명재·김현숙(2006)에서는 사업소득보고율을 최소 48.5%에서 최대 85%로 추정하였다.

성명재(2008)의 연구에서는 가계조사자료를 이용하여 사업소득자의 종합소득세의 소득신고율과 탈세규모를 추정하였는데, 사업소득의 소득신고율은 2003년도는 63.1%, 2006년도는 70.0%, 탈루소득의 규모는 2003년도는 35조원(GDP 대비 4.8%), 2006년도는 33.3조원(GDP 대비 3.9%), 탈세규모는 2003년도는 5.8조원, 2006년도는 6.1조원으로 추정되었다.

성명재(2011)의 연구에서는 통계청의 가계조사자료와 국세청의 과세자료를 비교하여 사업소득자의 2008사업연도 과표탈루를 추정하였는데, 소득포착률은 방법에 따라 77.05% 또는 78.13%로 추정되었다. 사업소득자들이 탈루한 종합소득의 규모는 29.2조원 또는 21.8조원으로 추정되어 GDP 대비 3.09% 또는 2.3%였고, 종합소득세의 탈세규모는 4.2조원 또는 4.3조원으로 추정되었다.<sup>35)</sup>

국세청에서는 2006년과 2007년에 고소득 자영업자를 대상으로 2003년도부터 2005년도 소득을 대상으로 일련의 세무조사를 실시하고 그 결과를 발표하였다. 1차부터 5차에 걸쳐 이루어진 세무조사에서 1,730명의 자영업자에 대하여 세무조사가 실시되었는데, 세무조사의 결과를 보면 총 2.4조원의 탈루소득이 적발되었고, 이에 대하여 8,856억원의 세액이 추징되었다. 5차의 세무조사에 대한 소득탈루율은 각 차수별로 47.1%에서 57.7%에 해당하였다.<sup>36)</sup> 임의표본추출이 아니라 탈세의 가능성이 높은 고소득 자영업자를 대상으로 한 세무조사 결과이므로, 전체 자영업자의 평균적인 탈루율은 이보다 더 낮을 것이다.

2006년부터 2010년까지의 종합소득세 세무조사 결과를 살펴보면 <표 II-3-2>와 같다. 연도별 소득탈루율은 최저 23.6%에서 최고 39.8% 사이에 분포하였다. 이러한 세무조사 결과는 임의표본추출뿐만 아니라 탈세 제보나 탈세의 가능성이 많은 사업자를 선정하여 조사한 결과를 상당 부분 포함하고 있으므로, 실제 소득탈루율은

35) 이 연구에서는 종합소득금액 구간별 소득포착률이 다르다는 가정과 동일하다는 가정하에서 각각 탈루율이 추정되었다(성명재 2011, p. 248).

36) 국세청 보도자료, 「5차례 1,730명의 고소득 자영업자에 대한 세무조사로 탈루세금 8,856억원 추징」, 2007. 6. 22

이보다 더 낮을 것으로 판단된다. 그러나 자영업자의 사업소득 탈루율이 아직도 상당한 수준일 것을 짐작케 하는 자료이다.

〈표 II-3-2〉 개인사업자의 세무조사 결과

(단위: 명, 백만원, %)

과세 연도	세무조사 인원 (A)	신고 소득금액 (B)	결정 소득금액 (C)	탈루 소득금액 (D=C-B)	부과세액 (E)	소득탈루율 (D/C)
2006	4,049	1,240,974	1,862,174	621,200	456,339	33.36
2007	4,090	1,182,516	1,964,895	782,379	577,460	39.82
2008	3,335	1,824,736	2,388,934	564,198	424,495	23.62
2009	3,068	1,018,171	1,629,558	611,387	477,061	37.52
2010	3,624	1,366,156	2,063,179	697,023	517,501	33.78

주: 2005년 이전은 신고소득금액에 대한 통계 생산을 하지 않았음  
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

이러한 선행연구와 자료를 종합해 보면 자영업자의 소득신고율은 조사방법에 따라 차이가 있기는 하지만, 1990년대에 비하여 2000년대에 증가하였고, 2000년대 후반부터는 상당히 개선된 것으로 보인다. 이러한 결과는 납세자들의 납세의식 향상 및 징세당국의 노력과 함께, 1999년부터 시행된 신용카드가맹점 가입대상 지정 제도, 신용카드 등 미사용 접대비의 손금불산입제도, 정규지출증빙 미수취 가산세 제도, 1999년 말부터 시행된 신용카드 사용에 대한 소득공제제도, 2000년부터 시행된 신용카드영수증 복권제도, 2005년부터 시행된 현금영수증 사용에 대한 소득공제제도, 2007년부터 시행된 사업용계좌제도 등의 과표 양성화 정책의 효과로 판단된다. 그러나 아직도 자영업자의 소득탈루율은 높은 편이며, 이를 개선하기 위하여 꾸준히 노력해야 할 것이다.

### 3) 사업소득과 근로소득의 과세 형평성<sup>37)</sup>

사업소득자와 근로소득자의 과세 형평성 문제는 지속적인 중요한 문제로 인식되어 왔다. 사업소득자인 자영업자는 낮은 소득과 악률로 인해 소득세 부담이 낮고, 소득이 원천징수되는 근로소득자는 거의 대부분의 소득이 노출되어 상대적으로 세

37) 이 부분은 전병목·안종석(2005)을 참조하여 작성되었다.

부담이 높다고 알려져 있다.

근로자와 자영업자의 세부담을 추정하여 비교한 선행연구를 보면 대부분 자영업자의 세부담률이 근로자에 비해 상당히 낮은 것으로 분석되고 있다. 현진권·나성린(1994)에 의하면 1987년 자료로 추정한 근로자가구의 실효세부담은 3.35%인 데 비해 근로자 외 가구의 실효세부담은 2.67%였으며, 현진권(2001)에 의하면 1996년 자료로 분석한 근로자가구의 실효세부담은 1.09%, 근로자 외 가구의 실효세부담은 0.14%였다. 1994년과 1995년 자료로 분석한 배준호·홍충기(1998)의 연구에서는 근로자 가구의 실효세부담을 3.0%, 자영업자 가구의 실효세부담을 0.9%로 추정하였다. 2003년과 2004년의 자료를 분석한 전병목·안종석(2005)에서 납세가구의 세부담은 근로자가구가 3.21% 및 3.35%로, 자영업자가구가 2.31% 및 2.90%로 추정되었다.

자영업자의 낮은 소득신고율로 인한 사업소득과 근로소득의 실효세부담 차이를 완화하기 위하여 과세당국은 근로소득자만 적용할 수 있는 근로소득공제,<sup>38)</sup> 보험료공제, 의료비공제, 교육비공제, 주택임차자금 상환액 및 월세액에 대한 공제, 신용카드사용공제, 근로소득세액공제<sup>39)</sup> 등을 통해 근로소득자의 법정 세부담이 낮아지도록 하는 정책을 사용하고 있다. 전병목·안종석(2005)에서는 2004년의 자료를 사용하여 근로소득자와 사업소득자의 법정 세부담을 비교하였는데, 근로자와 사업자의 법정세 부담은 각각 총소득의 3.34~6.84%와 13.96%로 계산되어 사업자의 법정세 부담이 총소득 대비 7.12~10.62%p 정도 더 높은 것으로 나타났다.

자영업자의 탈세를 고려하면 자영업자에게 높은 법정 세율을 적용하는 것이 바람직하지만, 자영업자가 근로자에 비해 소득의 불확실성이 높으므로 자영업자의 실효세부담이 근로소득자에 비해 낮은 것이 바람직하다는 연구도 있다(Parker, 1999). 그러나 자영업자의 소득에 대한 높은 불확실성은 높은 평균소득으로 보상되므로 자영업자의 실효세부담을 근로소득자에 비하여 더 낮게 할 필요는 없다고 판단된다.

자영업자의 낮은 소득신고율을 고려하여 자영업자의 법정 세부담을 근로소득자보다 높게 가져가는 정책은 사업소득을 정직하게 보고하는 자영업자에게는 실효세

38) 근로소득공제는 필요경비적 공제이므로 근로소득자와 자영업자의 차이로 보기 어려운 측면도 있다.

39) 근로소득자는 적용할 수 없고, 사업자에게만 적용되는 세액공제로 기장세액공제와 재해손실세액공제가 있다.

부담이 높아지는 문제점을 가지고 있다(전병목·안종석 2005, p. 91). 따라서 장기적으로는 자영업자에 대한 소득포착률을 높이는 노력과 함께 자영업자와 근로소득자의 법정세 부담률의 차이를 줄이는 방향으로 정책을 시행해야 할 것이다.

#### 다. 사업소득 과표 양성화를 위한 주요 정책

##### 1) 신용카드 및 현금영수증 활성화 정책<sup>40)</sup>

##### 가) 신용카드 및 현금영수증 활성화 정책의 추진 과정

부가가치세와 개인소득세제를 운영하는 국가에서 경제주체들 간의 거래행위 투명성을 높이는 일은 매우 중요한 과제이다. 거래 투명성이 높아질 때 여기에서 발생하는 부가가치와 소득에 대해 공평하게 과세할 수 있기 때문이다. 우리나라 과세관청도 거래 투명성을 높이기 위해 노력해 왔다. 거래 투명성을 높이기 위해 우리나라는 세금계산서와 영수증제도를 강화하여 왔다. 그러나 비교적 소수의 사업자 간 거래시 발부되는 세금계산서와 달리 일반소비자 다수를 상대로 발급되는 영수증 제도는 세정당국의 많은 노력에도 불구하고 경제활동 과정에 뿌리내리지 못하였다. 즉 일반소비자와 거래하는 사업자들의 거래 투명성을 높이는 것에 한계가 있었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 정부는 과거 금전등록기 중심의 영수증 행정에서 신용카드 사용을 통한 투명성 제고를 위해 노력하였다. 1980년대부터 기업의 접대비 결제에서 신용카드 사용을 유도하였고 1991년부터는 30~40% 이상 사용토록 의무화하였다. 또한 사업자들의 신용카드 수수 저항을 낮추기 위해 1994년부터 신용카드 매출전표 발행금액의 0.5%를 세액공제하도록 하였다. 이러한 노력에도 불구하고 최종소비자를 직접 상대하는 사업자들의 거래 투명성은 크게 개선되지 않았다. 최종소비자의 입장에서는 신용카드를 사용하거나 영수증을 굳이 수수할 필요성이 높지 않았기 때문이다. 따라서 거래 투명화를 위해서는 소비자들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안이 필요하였다. 또한 1997년 외환위기 이후 악화된 재정상황은 공평과세에 대한 국민적 요구를 높였고 이에 따라 거래 투명성이 낮은 소비자 상대업종에 대한 차별화된 정책 접근이 필요하였다. 명목 과표구간이 고정되어 있어 실질세부담이 증가하는 근로소득자들의 세부담도 경제위기 극복을 위해 필요하게 되었다.

40) 이 내용은 전병목(2010)을 요약·수정하여 작성한 것이다.

신용카드 등 사용금액 소득공제제도는 자영업사업부의 투명성 제고를 위해 1999년부터 도입되었다. 기존 신용카드 및 활성화 정책의 장애요인인 최종 소비자의 참여유인을 높이기 위한 제도이다. 과거 소비자들이 상대적으로 투명성 높은 거래수단인 신용카드 대신 현금을 사용하는 관행에 변화를 주기 위해 신용카드 사용금액에 대해 소득공제를 허용하는 제도이다. 신용카드 등 사용금액이 총급여의 10%를 초과할 때 초과금액의 10%를 소득공제하도록 하였으며 총공제액 한도는 300만원으로 설정하였다. 사용금액이 총급여의 10%를 초과할 때부터 소득공제가 시작되는 것은 기존의 신용카드 사용 정도와 과도한 세수 감소 우려를 고려한 것이다. 총공제액 한도를 설정한 것도 신용카드 사용을 통한 세원 투명성 제고라는 정책에 대한 비용적 고려로 도입되었다.

신용카드 등 사용금액 소득공제로 거래수단으로서 신용카드의 사용 비중이 크게 증가하였으나 여전히 현금거래의 비중도 상당하였다. 더구나 거래액 중 신용카드 사용비율의 증가 폭은 시간의 흐름에 따라 점차 둔화되어 이를 개선할 새로운 정책 수요가 발생하였다. 높은 현금거래 비중에는 소비자들의 여전한 현금거래 관행도 한 원인이지만 상당 부분 신용카드 관련 설비 구축비용과 이용수수료 부담에 따른 사업자의 기피현상에 기인한 것이다. 신용카드 등 사용금액 소득공제를 도입하면서 신용카드 가맹점 확대를 강제하였지만 영세사업자에게는 비용 부담으로 인해 확산에 한계가 있었다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 거래 시 비용 부담이 낮은 현금영수증 제도를 2005년에 도입하게 되었다. 현금영수증제도는 1999년 국세청이 신용카드 미사용 부분에 대한 보완책으로 동시에 자영업자 신용카드 수수료 부담을 해소시키는 방안으로 검토한 Tax Card 제도<sup>41)</sup>를 모델로 설계되었다. 수수료를 낮추기 위해 기존 사업장에 있는 신용카드단말기에 부착할 수 있는 현금영수증 발급장치를 개발하였다. 소비자가 재화나 용역 구매 시 현금과 함께 카드(현금영수증카드, 신용카드 등), 핸드폰 번호 등을 제시하면 현금영수증 발급장치를 통해 가맹점은 현금영수증을 발급하고 현금영수증 사업자는 현금결제 건별 내역을 국세청에

41) Tax Card 제도란 소비자가 구매대금을 현금으로 지불할 때 현금결제 전용카드인 가칭 Tax Card를 제시하여 신용카드 단말기를 통해 결제하면 현금거래 내역이 국세청에 자동으로 통보되게 하는 방안이었다. 그러나 당시에는 신용카드 단말기가 전국적으로 보급되지 않았고 신용카드 활성화 정책과 동시에 이를 추진할 경우 국민들의 반발이 예상되는 등 정책 여건이 성숙되어 있지 않아 우선 신용카드 활성화 정책을 추진한 이후에 향후 정책 여건을 보아가면서 동 제도의 도입 여부를 결정하기로 하였다(전병목, 2010).

통보하는 방식이다. 현금영수증 사용금액에 대한 소득공제는 기존의 신용카드 등 사용금액 소득공제에 포함되어 운영되도록 하여 거래수단 선택에 대한 왜곡 가능성을 최소화하였다.

#### 나) 신용카드 및 현금영수증 활성화 정책의 내용

신용카드와 현금영수증 사용의 확대를 위해 정부는 신용카드, 현금영수증 등 사용금액 소득공제제도와 함께 소비자와 판매자 모두의 참여 유인을 높일 수 있도록 보완정책을 추진하였다. 소비자 측면의 카드 사용 유인을 소득공제를 이용할 수 없는 계층으로 확대하기 위해서 영수증 복권제도도 시행하였다. 즉 신용카드, 현금영수증 등 사용금액 소득공제가 소득이 상대적으로 투명한 근로소득자에게만 적용되어 다른 소득자들의 참여유인이 낮다는 점을 반영하여 신용카드 사용자 모두가 혜택을 받을 수 있는 신용카드 영수증 복권제도를 시행하였다. 또한 법인의 접대비 규정에서도 일정 한도를 초과하는 접대비로서 신용카드 등을 사용하지 않을 경우 손금산입을 금지하여 신용카드 사용 유인을 높였다.

소비자에 대한 지원제도와 함께 거래 투명성이 높아져 세부담이 늘어나는 판매자들에 대한 배려정책도 동시에 시행되었다. 즉 판매업자들의 신용카드 수수료에 따른 비용 증가를 완화시켜 주기 위한 것이 신용카드 등 매출전표 발행금액에 대한 부가가치세 세액공제, 수입금액 증가 등에 대한 소득세 세액공제, 영수증 복권제도 등이다. 신용카드 등 매출전표 발행금액에 대한 부가가치세 세액공제제도는 매출과표 증가에 따른 부가가치세 증가를 완화시켜 주기 위한 것으로 기존 공제율 수준(1%)을 2%(2000년)까지 높이는 등 상황에 따라 조정하였다. 수입금액 증가 등에 대한 소득세 세액공제제도는 과표 양성화로 인한 소득세 부담 증대를 완화하기 위한 정책으로 수입금액 증가에 따라 일정비율을 소득세 과세액에서 공제하도록 하였다.

그 외에도 전반적인 신용카드, 현금영수증 거래환경을 개선하기 위해 카드 가맹점 가입대상 지정제도, 신용카드 등 매출거부 가산세 제도 등을 운영하였다.

#### (1) 신용카드 등 사용금액 공제제도

신용카드 사용금액 소득공제제도는 자영업사업부의 소득 투명성 제고와 근로소득자의 세부담 경감을 위해 1999년 9월 도입되었다. 외환위기 극복 과정에서 공평

과세 요구와 함께 생활이 어려워진 근로소득자에 대한 지원 필요성이 높아졌기 때문이다. 신용카드 등 사용금액 소득공제는 소득 투명성이 높은 근로소득자에게만 허용하였으며 공제액은 신용카드 사용액 중 총급여액의 10%를 초과하는 금액의 10%로 설정하였으며 최대 공제액 수준은 300만원으로 제한하였다. 총급여액의 10% 초과라는 기준은 소득수준에 따른 신용카드 소비액 격차가 소득공제액 격차로 나타나지 않도록 하기 위한 장치이다. 동시에 소득공제제도 도입 이전에 거래되던 신용카드 사용금액의 경우 추가적인 투명성 제고 효과가 없다는 점을 반영한 것이라고도 할 수 있다.

투명성 제고 효과를 위해 소득공제에 적용되지 않는 사용분야도 규정되었다. 즉 이미 과세소득 산출과정에서 비용으로 공제되는 부동산 임대소득·사업소득·산림소득과 관련된 비용과 법인의 비용이 이에 해당한다. 거래 투명화 효과가 없다고 판단되는 국가 및 지방자치단체와의 거래, 국민연금·건강보험·고용보험 등 사회보험료 지출, 민간보험업계에 지출하는 생명·손해보험료 등이다. 그 외에도 수업료, 세금, 전기료, 수도료, 가스요금 등은 신용카드로 이용하더라도 소득공제가 되지 않도록 하였다.

신용카드 등 사용금액 소득공제제도는 1999년 총급여 10% 초과액에 대한 공제율 10%, 300만원 한도로 도입되었다가 2001년 공제율과 공제한도액을 각각 20%, 500만원으로 증대시켜 소비자의 참여유인을 더욱 강화하였다. 2003년부터는 무분별한 신용카드 사용액 문제를 완화하는 차원에서 대체 결제수단인 직불카드에 대해서는 30% 소득공제율을 적용하였으며 공제대상에 지로납부 수강료 등을 추가하였다. 소득 공제율의 차이는 다시 2004년부터 폐지되었으며 2005년 부터는 현금영수증 사용금액도 공제대상에 함께 포함되었다. 2005년부터는 신용카드 사용에 따른 거래 투명화 한계효과가 줄어들고 있음을 반영하여 공제대상 최저 지출수준과 공제율을 조정하였다. 기본적으로 공제를 받을 수 있는 총급여액 대비 최저 사용액의 비율을 기존 10%에서 15%(2005년), 20%(2008년), 25%(2010년)로 높여 제도 운영비용, 즉 세수 감소를 조절하고 있다.

신용카드 등 소득공제제도는 「조세특례제한법」을 통해 규정되어 있으며 2005년 이후 매2년(2005년 이전에는 매3년)마다 일몰을 연장하고 있다. 2012년 세법개정 안에서는 신용카드의 소득공제율을 15%로 낮추고 현금영수증의 공제율은 30%로

높이는 방안을 제시하고 있다.

〈표 II-3-3〉 신용카드 사용액 소득공제 기준금액 및 공제율 변천 추이

(단위: %)

연도 \ 구분	공제기준 (총급여액 대비 최저사용액 비중)	공제율 (최저사용액 초과금액 기준)	공제한도
1999~2000	10	10	연간 300만원과 총급여액의 10% 금액 중 적은 금액
2001~2002	10	20	연간 500만원과 총급여액의 20% 금액 중 적은 금액
2003	10	20(30) <sup>1)</sup>	"
2004	10	20	"
2005	15	20	"
2006~2007	15	15	"
2008~2009	20	20	"
2010	25	20(25) <sup>2)</sup>	연간 300만원과 총급여액의 20% 금액 중 적은 금액
2012	25	20(30) <sup>3)</sup>	"
2013(정부안)	25	15(30) <sup>4)</sup>	"

주: 1) 2003년: 20%는 신용카드 사용액+지로납부액, 30%는 직불카드 사용액에 대한 공제율  
 2) 2010년: 20%는 신용카드 사용액+현금영수증 기재금액(2005년부터 포함)+지로납부액, 25%는 직불, 선불카드 사용액에 대한 공제율  
 3) 2012년: 20%는 신용카드 사용액+현금영수증 기재금액(2005년부터 포함)+지로납부액, 30%는 직불, 선불카드 사용액에 대한 공제율  
 4) 2013년: 20%는 신용카드 사용액 + 지로납부액, 30%는 직불, 선불카드 지불액, 현금영수증 기재금액

1. 본 조세특례는 1999년 9월 1일부터 시행. 따라서 1999년은 신용카드 사용액 공제대상 기간이 9월 1일부터 11월 30일까지이며, 공제한도는 100만원
2. 2007년까지는 근로자가 연말정산에 필요한 소득공제 영수증을 12월까지 제출하여야 했기 때문에 신용카드 사용액 정산기간은 전년도 12월 1일부터 당해 연도 11월 31일까지를 기준으로 함. 2008년부터는 이러한 연말정산 시기가 1개월 연장되면서 신용카드 사용액 정산기간이 당해 연도 1월 1일부터 12월 31일까지로 변경. 그러나 2008년은 2007년 12월의 미정산 기간을 포함한 총 13개월이 정산기간이 되었으며, 2009년부터는 정상적으로 1월 1일부터 12월 31일까지의 사용액을 공제대상으로 함
3. 2005년부터 신용카드 사용금액에 현금영수증 기재금액 포함
4. 2003년과 2010년은 지출결제방식에 따라 다른 공제율 적용

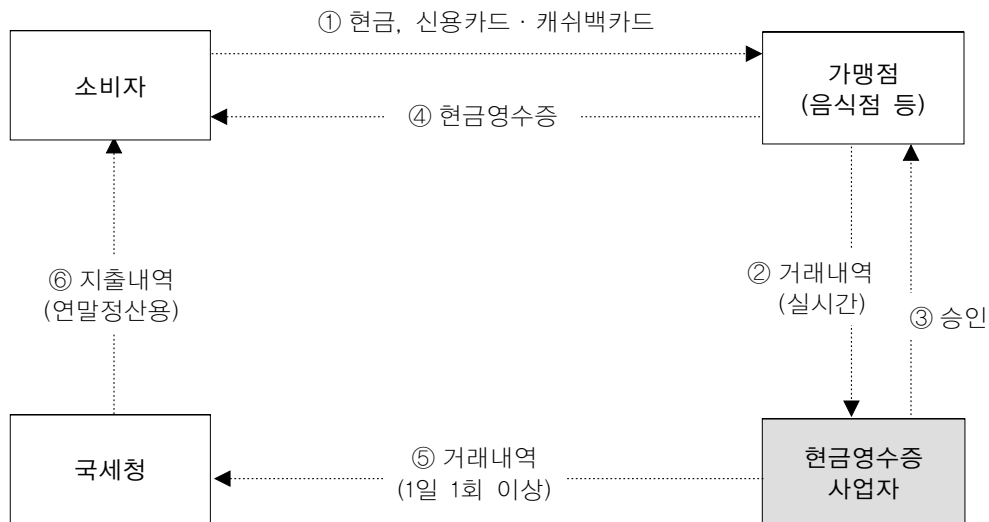
자료: 법제처, 「조세특례제한법」, 각 연도

(2) 현금영수증 사용금액 공제제도

현금영수증 사용금액에 대한 소득공제제도는 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 제도의 시행으로 신용카드 사용액이 크게 증가하였음에도 여전히 높은 현금거래 비중을 축소하기 위해 도입되었다. 즉 결제수단으로 신용카드 사용액이 크게 증가하였음에도 현금거래액에 미치지 못하고 있던 현실을 반영한 것이다. 이는 신용카드 가맹점 확대를 통해 신용카드 사용 확대를 추진하였지만 각종 수수료 등으로 인해 수익성이 높지 않은 영세업종에 효과적이지 않았기 때문이다. 그래서 소비자가 꾸준히 선호하는 결제수단의 하나인 현금거래를 직접적으로 겨냥한 정책수단으로 개발되었다.

현금영수증 사용금액 소득공제는 2003년 12월 세법개정을 통해 2005년부터 적용하기로 하였다. 동 기간 동안 국세청이 현금거래 시 정보를 공유할 수 있도록 하는 현금영수증 단말기를 보급하였다. 현금영수증 단말기 설치를 위한 비용을 낮추기 위해 기존의 신용카드단말기에 부착할 수 있는 현금영수증 발급장치를 개발하였으며 거래건당 사용료도 낮추어 영세업체의 비용부담을 줄일 수 있었다.

[그림 II-3-2] 현금영수증제도의 개념도



자료: 전병목, 「신용카드 소득공제 및 현금영수증 제도」, 『경제발전경험 모듈화 사업: 조세정책』, 기획재정부·한국개발연구원, 2010.

소비자가 재화나 용역 구입시 현금과 함께 카드(현금영수증카드, 신용카드 등), 핸드폰 번호 등을 제시하면 현금영수증 발급장치를 통해 가맹점은 현금영수증을 발급하고 현금영수증사업자는 현금결제 건별 내역을 국세청에 통보하게 된다. 여기서 현금영수증사업자는 현금영수증가맹점에 발급장치를 설치하고 현금영수증에 승인 번호를 부여하며, 가맹점으로부터 현금결제 내역을 수집하여 국세청에 전송하는 역할을 한다. 현금영수증 가맹점을 확보하기 위해 국세청은 2004년 하반기부터 직전년도 수입금액 2,400만원 이상 소비자 상대업종을 행정지도 대상으로 지정(소득세법 제162조의3 및 동법시행령 제210조3에 의거)하여 가맹을 유도하였다.

### (3) 신용카드 및 현금 영수증 복권제도

수요자의 신용카드 및 현금영수증 이용을 촉진하기 위하여 복권제도를 2000년 도입하였다. 복권제도의 도입은 신용카드 및 현금영수증 이용금액 소득공제제도의 효과가 낮은 계층의 사용을 촉진하기 위한 것이다. 소득세제에서 허용하는 높은 소득공제로 인해 나타나는 면세자 그룹, 추가적 신용카드 사용 여력이 있으나 소득공제 상한액 300만원으로 인해 유인이 낮아지는 그룹, 소득공제 제도의 혜택을 누리 지 못하는 비근로소득자 등이 해당된다. 복권제도를 통해 최고 1억원의 당첨상금을 제시함으로써 이러한 계층들의 신용카드 사용 유인을 높였다. 신용카드 및 현금 사용자뿐만 아니라 가맹점에 대한 추천제도 민간단체인 여신금융협회에서 주도하여 시행하였다.

이러한 영수증 복권제도는 신용카드 사용이 일반화됨에 따라 2005년 신용카드 가맹점 추천제를 폐지하였고 2006년에는 신용카드 영수증 추천제를 폐지하였다. 직불카드와 현금영수증 추천제는 이후에도 유지되다가 2010년 직불카드 추천제, 2011년 현금영수증 추천제가 폐지되었다.

〈표 II-3-4〉 영수증 복권제 추첨대상 및 당첨금 규모

구 분	추첨대상 거래범위			당첨금(사용자)	
	사용자		가맹점	최고	최저
	신용·직불카드	현금영수증			
2000.1	신용카드영수증 추첨제 (직불카드 포함)	-	신용카드가맹점 추첨제	1억원	1만원
2004.1	신용카드와 직불카드 별도 추첨	-	↓	↓	↓
2005.1	↓	현금영수증 추첨제 신설 (주니어 복권제 별도 운영)	신용카드가맹점 추첨제 폐지	↓	↓
2006.1	신용카드영수증 추첨제 폐지 직불카드영수증 추첨제 유지	현금영수증 추첨제 변경 (주니어 복권제를 성인 복권제로 통합)	-	1천만원	5만원
2007.8	↓	현금영수증 발급저조업종 별도 추첨	-	1천만원 (10만원) <sup>1)</sup>	5만원
2008.8	↓	↓	현금영수증 가맹점에 대해 추첨 실시	↓	↓
2009.1	↓	↓	↓	3천만원 (3천만원)	↓
2010.1	직불카드 추첨제 폐지	현금영수증 추첨제 유지 (발급저조업종 별도 추첨제 폐지)	가맹점 추첨제 폐지	5만원	
2011	-	폐지	-	↓	

주: 1) ( ) 안은 현금영수증 발급 저조 업종에 대한 최고 당첨금액. 현금영수증 발급저조업종은 2007년 8월부터 지정하여 별도 추첨하고 있으며, 이들 업종의 보다 자발적인 참여를 이끌어내고자 2009년 1월부터는 최고 당첨금액이 다른 생활영수증 당첨금제와 동일하게 3천만원으로 변경

자료: 국세청, 「생활영수증 보상금운영규정」 고시, 여신협 내부자료  
전병목(2010)에서 재인용

(4) 신용카드매출전표 및 현금영수증 발행금액 세액공제제도

신용카드매출전표 발행금액 세액공제제도는 부가가치세가 과세되는 재화 및 용역을 공급하고 신용카드 매출전표 등을 발급하여 대금을 결제받았을 때 그 금액에 일정한 공제율을 적용한 금액을 세액에서 공제하는 제도이다. 즉 신용카드 등의 사용으로 매출금액이 투명하게 노출됨에 따른 세부담 증가를 완화하여 신용카드 결제를 활성화하기 위한 것이다. 그러므로 이 제도의 대상은 이미 증빙서류가 갖추어진

법인을 제외한 개인사업자로 한정되었다. 이 제도는 정부의 신용카드 활성화 정책에 따라 1994년부터 이미 시행되고 있었는데 소비자에 대한 신용카드 소득공제 허용과 함께 2000년부터 공제율이 상향 조정되었다. 소비자의 신용카드 사용이 늘어남에 따른 비용 부담을 고려한 것으로 공제한도액도 기존의 300만원에서 500만원으로 증액하였다.

동 제도는 2005년 현금영수증 발행금액까지 포함하도록 조정되었으며 상대적으로 열악한 음식점업과 숙박업 종사 간이과세자에게는 차별화된 공제율을 적용하도록 하였다.

〈표 II-3-5〉 신용카드 매출전표(현금영수증) 발행금액 부가가치세 세액공제제도 변천

(단위: %)

연도	구분	공제율	공제한도
1994~1995		0.5	-
1996~1998		1.0	-
1999		1.0	연간 300만원
2000~2003		2.0	연간 500만원
2004		1.0	연간 500만원
2005~2007		1.0(1.5)	연간 500만원
2008		1.0(2.0)	연간 500만원
2009~2010		1.3(2.6)	연간 700만원
2011~		1.0(2.0)	연간 500만원

- 주: 1. 공제기준은 신용카드매출전표 등을 발행하거나 「부가가치세법」 시행령이 정하는 전자적 결제수단에 의해 대금을 결제받는 경우, 그 발행금액 또는 결제금액  
 2. 2004년부터 사업자는 '신용카드매출전표 등'의 발행금액에 「조특법」 제126조3의 규정에 의한 현금영수증 발급금액을 포함  
 3. ( ) 안은 음식점업 또는 숙박업을 영위하는 간이과세자에 대해 적용  
 4. '-' 는 한도 규정이 없었음을 의미

자료: 전병목(2010)

(5) 신용카드(현금영수증)가맹점 가입지정 제도

신용카드 사용을 확산시키기 위해서는 신용카드 거래가 대부분의 소매점에서 가능하여 국세청장이 신용카드가맹점 가입대상으로 지정할 수 있도록 하였다. 신용카드

드 가입대상이 된 소비자 상대업종으로는 소매업, 음식점업, 숙박업, 목욕·이발·미용업, 여객운송업, 사업서비스업으로 규정되었는데 세부업종으로 209개에 달하였다. 이후 그 범위는 점차 확대되어 2001년에 228개, 2009년 235개업종으로 확대되었다.

가맹점 가입기준에는 업종뿐만 아니라 각 업종별 매출 상황도 반영하였는데 이는 신용카드 가맹에 따른 비용부담을 고려한 것이다. 1999년 상반기 기준으로 신용카드 가입대상으로 음식·숙박·서비스업·소매업의 경우 전년 매출이 1억 5천만원 이상, 전문인적용역업의 경우 4,800만원 이상일 경우로 지정하였다. 이러한 가맹점 가입대상 매출기준은 꾸준히 하향 조정되었는데, 전문인적용역업의 경우 사업자 전체로, 음식·숙박·서비스업·소매업의 경우 매출 2,400만원 이상이면 가맹대상이다. 이러한 신용카드 가맹점 확대 노력은 소비자들의 신용카드 사용환경을 개선하였다.

〈표 II-3-6〉 신용카드가맹점 가입대상 지정<sup>1)</sup>을 위한 사업규모 기준추이

구 분	업종	사업규모 기준					
		1999년(상반기)	1999년(하반기)	2000년	2001년	2008년 ~현재	
개 인 사 업 자	VAT 과세 대상	음식점업, 숙박업, 서비스업	15,000만원 이상	4,800만원 이상	3,600만원 이상	2,400만원 이상	2,400만원 이상
		전문인적 용역	4,800만원 이상	4,800만원 이상	3,600만원 이상		사업자 전체
		소매업, 기타 업종	15,000만원 이상	12,000만원 이상	7,200만원 이상		2,400만원 이상
	VAT 면세 대상	소매업	15,000만원 이상	12,000만원 이상	7,200만원 이상	2,400만원 이상	2,400만원 이상
		병·의원	7,500만원 이상	6,000만원 이상	4,800만원 이상		사업자 전체
		학원	7,500만원 이상	6,000만원 이상	4,800만원 이상		2,400만원 이상
법인 사업자	지정업종 전체	전체 법인사업자(사업규모 제한 없음)					

주: 1) 「소득세법」 제162조의2 제1항, 동법 시행령 제210조의2 제2항  
 자료: 전병목(2010)에서 재인용

2003년 현금영수증 소득공제제도를 2005년부터 도입키로 함에 따라 국세청은 현금영수증 가맹점 확보를 위해 노력하였다. 현금영수증 발급장치를 별도 설치하는 방식에서 2004년 하반기부터는 신규 구입하는 신용카드 단말기에 내장되도록 하여 비용부담을 축소하였다.

현금영수증 소득공제 제도 시행 이전에는 국세청의 행정지도를 통해 현금영수증 가맹을 유도하다가 2005년 1월 제도 시행과 함께 행정지도에 대한 법적근거를 갖추게 되었다. 이러한 행정지도 범위는 단순한 가맹에서 점차 확대되어 영수증 발급까지로 확대되었다. 현금영수증 가맹대상으로 지정되는 소비자 상대업종은 상영업종과 매출규모에 따라 달라진다. 2005년 제도 시행 당시 개인사업자의 경우 업종에 관계없이 직전연도 매출 2,400만원 이상일 경우로 규정하였다가 전문직과 병·의원의 경우 2008년 사업자 전체로 확대되었다. 그 외 소비자 상대업종의 경우 2,400만원인 기준이 유지되고 있다. 법인사업자의 경우에는 소비자 상대업종의 전체 법인사업자가 현금영수증 가맹대상이다.

〈표 II-3-7〉 현금영수증가맹점 가입대상 지정을 위한 사업규모 기준

구 분	업종	2005.1.1.	2008.2.22. <sup>1)</sup> ~현재
개인사업자	전문직	2,400만원 이상	사업자 전체
	병·의원		사업자 전체
	나머지 소비자 상대업종		2,400만원 이상
법인사업자	지정업종 전체	법인사업자 전체	

주: 1) 「소득세법」 제162조의3 제1항, 동법 시행령 제210조의3 제1항

(6) 기타 제도

신용카드 등의 사용을 확대하기 위한 다른 정책으로는 개인사업자에 대한 수입금액 증가 등에 대한 세액공제제도, 신용카드 등 매출거부 가산세 제도 등이 있다.

수입금액 증가 등에 대한 세액공제제도는 신용카드 사용으로 개인사업자의 소득세 부담이 급격히 높아지는 것을 방지하기 위해 신용카드 등 사용금액 소득공제제도가 시행된 1999년부터 실시되었다. 세액공제액은 전년 대비 신용카드 등에 의한 수입금액 증가분 혹은 총수입금액 중 신용카드 등에 의한 수입금액을 기준으로 설정된 공제율을 적용하여 결정되었다. 2005년 현금영수증제도가 도입됨에 따라 세

액공제의 기준이 되는 거래행위에 현금영수증 발급금액도 포함시켜 제도를 운영하였다. 동 제도는 세원 투명화 효과에 따른 세부담 증가 속도를 완화하기 위한 목적으로 2010년 말 일몰 도래로 폐지되었다.

신용카드(현금영수증) 매출(발급)거부 가산세제도는 국세청의 가맹점 지정제도에 따라 신용카드 등을 이용할 수 있는 시설을 갖추고 있음에도 불구하고 실제적인 거래를 거부하는 문제를 해결하기 위해 도입되었다. 즉, 기존의 신용카드 등 거래 확산을 위해 다양한 지원제도를 강구하였으나 실제 거래행위를 거부하였을 경우 그 대응방안이 없었던 한계를 보완하기 위한 제도이다. 2007년부터 발급을 거부한 금액의 5%를 가산세로 부과하고 있다.

#### 다) 신용카드 및 현금영수증 활성화 정책의 평가 및 시사점

신용카드 및 현금영수증 사용 확대 정책은 과거 사업자 중심에서 수요자 중심 정책으로 전환함으로써 큰 성과를 이루었다. 수요자에게 신용카드 사용에 대한 강한 인센티브를 부여하고 사업자에게는 비용 부담을 완화시켜 줌으로써 비교적 단기간에 거래 투명성을 높인 것으로 평가된다. 제도 도입단계에서는 민간부문과의 소통이 중요한 역할을 하였다. 외환위기 이후 악화된 재정상황을 개선하고 상대적으로 낮았던 세원 투명성을 높인다는 정책적 필요성에 시민단체, 정치권 등이 공감하면서 입법과정이 순조로웠다.

제도 운영단계에서는 신용카드 및 현금영수증 사용 인프라 구축을 통해 소비자의 이용 편의성을 높인 것이 주효하였다. 소득공제 도입 이전부터 신용카드 사용 활성화를 위한 사업자 세액공제를 허용하였다. 소득공제 도입 이후에는 일정규모 이상의 사업자에 대해 신용카드 및 현금영수증 가맹을 의무화하도록 하여 신용카드 및 현금영수증의 이용이 편리하도록 하였다. 동시에 업종별로 세분화되고 차별화된 소득기준을 적용함으로써 업종별 투명화 정도를 감안하여 사업자의 수용성을 높일 수 있었다. 현금영수증 제도의 경우, 기기 설치 관련 비용 부담을 줄이기 위해 기존 신용카드단말기에 부착하여 사용할 수 있는 기계장치를 개발한 것도 이용 편의성을 높이는 데 기여하였다.

또한 다양한 정책적 결합을 통해 제도 도입의 이해당사자들의 반발을 최소화한 것도 긍정적으로 평가할 수 있다. 소비자에게는 사용금액에 대한 소득공제를 허용

하였으며 최저 소비금액 기준(급여액의 10%)을 달성하기 어려운 계층, 소득공제 혜택이 큰 의미가 없는 면세자, 신용카드 소득공제대상이 아닌 비근로소득자 등을 유인하기 위해 영수증 복권제도도 시행하였다. 동시에 신용카드 및 현금영수증 사용 유인이 낮은 사업자의 비용 부담을 낮추기 위해서는 부가가치세 세액공제, 수입금액 증가 소득공제 등을 통해 과세 투명으로 인한 세부담 증가 속도가 낮아지도록 하였다.

이러한 종합적인 정책방안 구성으로 신용카드 및 현금영수증 확대정책은 상당한 효과를 거두었으며 거래활동의 투명성을 개선하는 데 기여하였다. 신용카드 등의 개인 사용액의 민간소비지출액 대비 비중은 2011년 60.7%까지 증가하였으며 현금영수증의 사용금액 비율도 2010년 기준 12.3%까지 증가하였다.

〈표 II-3-8〉 신용카드 등 사용금액과 민간소비액 변화

(단위: 조원, %)

	2002	2005	2008	2011
민간소비지출(A)	408.7	465.4	561.6	654.9
신용카드 등 사용금액(B)	152.0	166.6	256.9	397.2
현금영수증 사용금액(C)	0.0	18.6	61.6	76.0('10)
신용카드 포착률(B/A)	37.2	35.8	45.8	60.7
현금영수증 포착률(C/A)	-	4.0	11.0	12.3('10)

주: 신용카드 등 사용금액은 개인 신용카드 사용액(일반구매+할부구매), 직불카드 및 체크카드 사용액의 합

자료: 한국은행 ECOS(지급결제/BIS기준통계, 신용카드); 통계청 KOSIS(현금영수증 사용금액)

이러한 거래금액 증가는 과거 현금거래가 많았던 소비자 상대업종 자영업자의 소득 투명화에 크게 기여한 것으로 평가된다. 한편 이러한 성과를 달성하기 위한 재정비용도 상당하였다. 대표적 지원제도인 신용카드 등 사용금액 소득공제와 부가가치세 세액공제로 인한 세수감소가 2011년에만 2.9조원<sup>42)</sup>에 달하였으므로 향후 동 제도의 지속을 위한 비용은 상당할 것으로 예상된다. 그러므로 신용카드 등의 사용금액 증가로 인한 세원 투명화 효과와 제도운영에 따른 비용을 면밀히 비교·검토하여 제도 구성을 조정해 나갈 필요가 있다.

42) 2012년 조세지출예산서상 2011년 잠정치로 신용카드 등 사용금액 소득공제로 인한 세수감은 1.55조원, 부가가치세 세액공제로 인한 세수감은 1.40조원으로 합계 2.95조원에 달함.

## 2) 전자세금계산서 의무화 제도

## 가) 전자세금계산서 의무화 제도의 추진 과정

전자세금계산서의 개념이 법령에 최초로 도입된 것은 1996년 12월 31일에 개정된 「부가가치세법 시행령」이다.<sup>43)</sup> 이후 1999년 재정경제부 세제실 재산소비세제국 소비세제과에서 전자세금계산서 제도에 관한 논의를 거쳐,<sup>44)</sup> 2000년 12월 29일 「부가가치세법 시행령」 개정으로 본격적으로 도입되었다.<sup>45)</sup> 동 시행령 제53조 제6항의 위임에 의해 국세청장은 2001년 1월 18일에 국세청 고시 제2001-04호 「세금계산서를 전자적으로 교부하고 보관하는 방법에 관한 고시」를 발표하여 전자세금계산서 사용의 시발점이 되었다.

일정 규모 이상 사업자에게 전자세금계산서 교부를 의무화하는 제도는 “2008년 1월에 대통령직 인수위원회에 새로운 정책으로 국세청에서 보고하였고, 이후 국세청 개인납세국 전자세원과를 중심으로 관련기관들과 논의를 거쳐 구체화되었으며 2008년 12월 26일 부가가치세법 개정으로 입법화되었다.”<sup>46)</sup>

전자세금계산서 의무발급제도는 법인사업자를 우선 대상으로 하여 2010년 1월 1일부터 본격적으로 시행될 예정이었으나, 시행에 대한 여건 미성숙으로 전자세금계산서 발급명세 미전송 가산세의 적용을 2011년 1월 1일부터 적용하기로 1년간 연기하면서, 2010년은 선택적 시행이 이루어졌고, 2011년부터 본격적으로 시행되었다.<sup>47)</sup> “전자세금계산서 의무발급의 시행이 연기된 동안 국세청은 2010년 1월 1일 국세청 전자세금계산서용 홈페이지 ‘e-세로’를 개통하였고, 국세청 직원이 법인사업자들을 상대로 ‘직접 찾아가는 홍보’ 활동을 2010년 1/4분기 동안 진행하였다.”<sup>48)</sup>

43) 1996년 12월 31일 대통령령 제15195호로 개정된 「부가가치세법」 시행령 제53조 제4항에 “사업자가 제1항에 규정하는 내용을 전자계산조직에 의하여 전송하고 이를 전자계산조직이나 전산테이프 또는 디스켓으로 보관하고 있는 경우에는 세금계산서를 교부한 것으로 본다.”는 조항이 신설되었다.

44) 국가기록원 나라기록을 검색해보면 재정경제부 소비세제과에서 1999년에 ‘전자세금계산서 관련회의’ 및 ‘기업간 디지털결제체계 구축(안)(디지털세금계산서) 관련 회의’를 개최했다는 기록이 나온다. <http://contents.archives.go.kr/next/content/viewMain.do>

45) 전자세금계산서는 초기에는 디지털세금계산서로도 불리다가 동 시행령 제53조 제5항에서 전자세금계산서라는 명칭을 공식적으로 사용하여 이후에는 전자세금계산서로 통일되었다.

46) 2008년 국세청 개인납세국장을 역임한 임성균 국장과의 2012년 6월 1일 인터뷰.

47) 국세청, 『2010년 개정세법 해설』, 2010. 3.

48) 2008년 국세청 개인납세국장을 역임한 임성균 국장과의 2012년 6월 1일 인터뷰; 국세청 보도자료, 2011.5.11., 「대기업의 자발적 참여를 통한 전자세금계산서 조기정착 추진」

전자세금계산서 의무발급 제도를 도입하는 이유를 국세청은 다음의 두 가지로 제시하고 있다.<sup>49)</sup> 첫째는 “전자세금계산서 제도 도입으로 사업자는 세금계산서 우편 송달, 보관 등이 필요없고 인터넷 등을 통해 수수 상황을 조회·관리하고 신고할 수 있어 납세협력비용을 대폭 축소할 수 있게 될 것이다”. 둘째, “국세청도 보다 효율적으로 허위세금계산서를 적발할 수 있어 매입내역 조작을 통한 탈세행위가 크게 감소될 것으로 기대된다.” 2008년 국세청 개인납세국장을 역임한 임성균 국장과의 인터뷰에서도 전자세금계산서 도입이유를 “허위세금계산서 수수행위의 방지, 거래 투명성 제고, 탈세의 조기 차단, 종이세금계산서의 사용에 따른 불편함 해소 및 비용 절감”으로 설명하였다.

#### 나) 전자세금계산서 의무화 제도의 내용

##### (1) 전자세금계산서 의무발급 대상자

2008년 12월 26일 개정된 「부가가치세법」 제16조 제2항에서는 법인사업자 등 대통령령으로 정하는 사업자는 전자세금계산서를 교부하여야 한다는 규정을 신설하여 전자세금계산서 의무화를 제도화하였다. 전자세금계산서 의무화는 2010년 1월 1일 이후 공급하는 분부터 적용되도록 규정하였다.

전자세금계산서 의무발급대상자를 2009년 2월 4일에 「부가가치세법」 시행령에 신설할 때에는 그 대상을 ‘법인사업자’로 규정하였다(동 부가가치세법 시행령 제53조의2 제1항). 그 후 2010년 1월 1일에 「부가가치세법」을 개정하고, 2010년 2월 28일 「부가가치세법 시행령」을 개정하여 전자세금계산서 의무발급대상자를 법인사업자뿐만 아니라 복식부기 의무자인 개인사업자로 확대하였다. 다만, 법인사업자는 2010년 12월 31일까지, 개인사업자는 2011년 12월 31일까지 전자세금계산서 이외의 종이 세금계산서도 발급할 수 있도록 하였다(동 「부가가치세법」 제16조 제2항 및 동 「부가가치세법」 시행령 제53조의2 제1항).

2011년 9월 29일 시행령 개정에서는 전자세금계산서 의무발급대상의 개인사업자를 복식부기대상자에서 ‘직전 연도의 사업장별 재화 및 용역의 공급가액의 합계액이 10억원 이상인 개인사업자’로 변경하였다(동 「부가가치세법 시행령」 제53조의2

49) 국세청 보도자료, 2008.12.31., 「2010년 전자세금계산서 제도 시행: 납세협력비용 축소와 허위세금계산서 차단에 크게 기여」

제1항). 복식부기대상자의 업종별 기준 수입금액이 7,500만원에서 3억원까지이므로 전자세금계산서 의무발급대상 개인사업자 기준을 10억원으로 변경한 것은 그 대상을 축소하는 것이다. 이러한 변경은 2012년 1월 1일부터 시행된다.

〈표 II-3-9〉 전자세금계산서 의무발급대상자의 변화

	대상자	시행일
2009.2.4. 시행령 개정 시	법인사업자	2010.1.1.
2010.2.18. 시행령 개정 시	법인사업자	2011.1.1.
	복식부기의무자인 개인사업자	2012.1.1.
2011.9.29. 시행령 개정 시	법인사업자	2011.1.1.
	공급가액 10억원 이상 개인사업자	2012.1.1.

(2) 전자세금계산서 전송기한

전자세금계산서를 교부한 때에는 전자세금계산서 교부명세를 국세청장에게 전송해야 하는데(「부가가치세법」 제16조 제3항), 그 기한은 2009년 2월 4일에 개정된 「부가가치세법 시행령」에서는 “전자세금계산서 교부일이 속하는 달의 다음 달 10일”로 정해졌다(동 「부가가치세법 시행령」 제53조의2 제4항). 2010년 2월 18일 개정된 「부가가치세법 시행령」에서는 “전자세금계산서 발급일이 속하는 달의 다음 달 15일”로 변경되었으며(동 부가가치세법 시행령 제53조의2 제4항), 2012년 2월 2일에 개정된 「부가가치세법 시행령」에서는 “전자세금계산서 발급일의 다음 날”로 변경되었다(동 부가가치세법 시행령 제53조의2 제6항). 2012년 2월 2일에 개정된 전송기한은 2012년 7월 1일부터 적용된다.

〈표 II-3-10〉 전자세금계산서 전송기한의 변화

구분	전송기한
2009.2.4. 시행령 개정 시	발급일이 속한 달의 다음 달 10일
2010.2.18. 시행령 개정 시	발급일이 속한 달의 다음 달 15일
2012.2.2. 시행령 개정 시	발급일의 다음 달

(3) 전자세금계산서의 발급 방법

전자세금계산서의 발급 방법은 다음 중 하나의 방법으로 기재사항을 계산서 작성

자의 신원 및 계산서의 변경 여부 등을 확인할 수 있는 공인인증시스템을 거쳐 정보통신망으로 발급할 수 있다(「부가가치세법 시행령」 제53조의2 제4항).

1. 표준인증을 받은 전자적 기업자원 관리설비(ERP)를 이용하는 방법
2. 표준인증을 받은 전자세금계산서 발급업무를 대행하는 사업자(Application Service Provider, ASP)의 전자세금계산서 발급 시스템을 이용하는 방법
3. 국세청장이 구축한 전자세금계산서 발급 시스템(e-세로)을 이용하는 방법
4. 전자세금계산서 발급이 가능한 현금영수증 발급장치 및 그 밖에 국세청장이 지정하는 전자세금계산서 발급 시스템을 이용하는 방법

(4) 전자세금계산서 발급명세 지연 전송 및 미전송에 대한 가산세

2008년 12월 26일에 「부가가치세법」 개정으로 전자세금계산서 의무발급을 처음으로 입법화했을 때에는, 전자세금계산서 의무발급 규정(부가가치세법 제16조 제2항)에 따라 전자세금계산서를 교부한 사업자가 국세청장에게 세금계산서 교부명세를 전송하지 아니한 경우에는 공급가액의 1%를 가산세로 부과하도록 규정하였다(동 「부가가치세법」 제22조 제2항 제2호).

2010년 1월 1일 개정된 「부가가치세법」에서는 전자세금계산서 의무발급 대상자를 법인사업자에서 복식부기의무자인 개인사업자까지 확대하면서 중소기업자의 준비기간을 고려하여 전자세금계산서 의무발급을 단계적으로 시행하기 위해 가산세율과 부과기간을 <표 II-3-11>과 같이 조정하였다(부가가치세법 제22조 제2항).<sup>50)</sup>

<표 II-3-11> 전자세금계산서 발급명세 미전송 가산세

가산세율	법인사업자 적용시기	개인사업자 적용시기
선택적 발급시기로 가산세는 없고 발급 시 세액공제됨	2010.1.1. ~ 2010.12.31	2011.1.1. ~ 2011.12.31
기한 경과 후 과세기간 말 익월 11일 <sup>1)</sup> 까지 전송(지연전송): 0.1% 기한 경과 후 과세기간 말 익월 11일 <sup>1)</sup> 까지 미전송: 0.3%	2011.1.1. ~ 2012.12.31	2012.1.1. ~ 2013.1.1.
기한 경과 후 과세기간 말 익월 11일 <sup>1)</sup> 까지 전송(지연전송): 0.5% 기한 경과 후 과세기간 말 익월 11일 <sup>1)</sup> 까지 미전송: 1%	2013.1.1. ~	2014.1.1. ~

주: 1) 2010년 1월 1일에 개정된 「부가가치세법」에서는 익월 15일이었으나, 2011년 12월 31일 「부가가치세법」 개정 시 익월 11일로 변경되었음

50) 국세청, 『2010년 개정세법 해설』, 2010. 3., p. 245

## (5) 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제

2008년 말과 2009년 초에 「부가가치세법」 및 동 시행령을 개정하여 전자세금계산서 의무발급을 제도화하면서 사업자가 전자세금계산서를 2011년 12월 31일까지 교부하고 교부명세를 국세청장에게 전송한 경우에는 전자세금계산서 교부 건수에 따라 100원씩을 연간 100만원을 한도로 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있도록 하였다(동 부가가치세법 제32조의5 제1항, 동 부가가치세법 시행령 제83조).

전자세금계산서 발급·전송에 따른 건당 세액공제액은 발급대행사업자의 시스템을 이용하여 전자세금계산서를 발급·전송할 경우 1건당 200원이 소요되는 점을 고려하여 2011년 1월 1일부터는 건당 200원으로 인상되었으며, 세액공제의 일몰기한도 2013년 12월 31일로 2년 연장되었다.

## 다) 전자세금계산서 의무화 제도의 평가 및 시사점

전자세금계산서는 1996년 말에 「부가가치세법 시행령」에 입법화 되었고, 2001년 초에 표준화된 발급방법이 고시되었지만, 의무화가 추진되기 전인 2009년까지는 발급비율이 10% 내외에 머무르고 있었다.<sup>51)</sup> 전자세금계산서 의무발급 제도가 2008년 말에 입법화되고, 가산세를 부과하지 않는 선택시행 기간인 2010년의 전자세금계산서 발급비율을 보면, 1/4분기에는 법인사업자의 73%가 전자세금계산서 발급에 참여하여 1,600만건, 196조원을 발급하였고, 2/4분기에는 법인사업자의 80%에 달하는 29만 2천개의 업체가 전자세금계산서 발급에 참여하여 2,100만건, 246조원의 전자세금계산서를 발급하였다.<sup>52)</sup> 이렇게 짧은 기간 동안 높은 참여비율이 나타난 것은 국세청의 적극적인 홍보, 각 일선 세무서의 현장방문지도, 전자세금계산서 발급 실적의 각 세무서별 집계 등의 영향을 받은 결과로 보인다.

전자세금계산서 의무발급 미이행에 대하여 법인사업자는 2011년부터, 개인사업자는 2012년부터 가산세를 부과하였다. 2012년 제1기의 전자세금계산서 발급비율을 보면 법인사업자의 99.2%, 개인 의무발급자의 98.9%가 전자세금계산서를 발급하였다.<sup>53)</sup> 이러한 통계 등을 고려해보면 전자세금계산서 의무발급 제도는 의무발급

51) 김태훈, 「복잡했던 종이 세금계산서 2010년부터 사라진다」, 한국경제, 2009. 12. 1.

52) 오상민, 「법인사업자 전자세금계산서 발행비율 80%」, 세정신문, 2010. 10. 7.

대상자인 법인사업자와 공급가액 10억원 이상의 개인사업자에게는 완전히 정착된 것으로 판단된다.

전자세금계산서제도와 관련하여 현재 제기되고 있는 중요한 문제 중 하나는 역발행이다. 세금계산서는 매출자가 매입자에게 발급하여야 하지만(「부가가치세법」 제 16조 제1항), 역발행이란 반대로 매입자가 매입자의 전자세금계산서 발급 채널을 이용하여 세금계산서 기재사항을 작성하여 매출자에게 보내주고 매출자는 세금계산서 기재사항을 확인하여 전자서명을 하여 발급하는 형태를 말한다. 역발행은 매입자가 매입자로 관리 일원화를 위해 우월적 지위를 이용하여 매출자에게 특정 채널을 통해 전자세금계산서를 발행하도록 강요함에 따라 나타나는 문제이다. 역발행의 문제점은 매출자 입장에서 여러 채널을 통해 세금계산서를 발행하게 되어 매출자료의 일원화된 관리가 어렵고, 채널당 기본가입 비용으로 인해 비용이 증가한다는 점이다.<sup>54)</sup> 전자세금계산서는 반드시 발급 채널에서 전송해야 하므로 역발행을 하는 경우에는 매입자가 전송해야 한다. 하지만 법적인 전송책임과 발행세액공제는 매출자에게 있으며 미전송에 따른 가산세도 매출자에게 부과되므로, 전송자와 책임자가 달라지는 문제점이 있다. 과세당국은 역발행을 근절하기 위하여 매출자가 매입자로부터 부당하게 전자세금계산서 발급시스템을 강요당한 경우 ‘발급채널 부당강요 신고서’를 국세청장에게 제출할 수 있고, 부당강요 신고가 10회 이상 제출된 경우 확인 결과 전자세금계산서 발행대행사업자가 부당강요에 관여한 것이 명백한 경우 등록을 취소할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>55)</sup>

전자세금계산서 의무화 제도에 대하여 인터넷 환경에 친숙하지 않은 사업자의 기본적인 경제활동의 자유를 침해할 가능성이 존재하고, 세무행정 협력에 따른 부담이 증가한다는 점에서 비판이 제기되기도 한다(고윤성 외, 2010). 그러나 전자세금계산서는 모든 사업자에 대하여 강제되는 것이 아니라 법인사업자와 연간 공급가액 10억원 이상의 개인사업자에 대해서만 강제된다는 점, 발급업무 대행 사업자 또는 국세청의 발급 시스템을 사용하여 전자세금계산서를 발급할 수 있다는 점, 그리고

53) 국세청 보도자료, 2012.10.17., 「전자세금계산서 조기경보시스템 구축으로 5조 300억원의 세금계산서 부당거래 금액 적출」

54) 국세청 블로그, 아름다운 세상, “전자세금계산서 역발행에 대하여” <http://blog.naver.com/ntscafe?Redirect=Log&logNo=110114973403>

55) 국세청 고시 제2011-12호, 「전자세금계산서 시스템을 구축·운영하는 사업자가 지켜야 할 사항」, 2011. 5. 9.

세액공제를 통하여 발급 비용의 일정 부분을 보전해 준다는 점 등을 고려할 때 이러한 비판은 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다.

전자세금계산서 의무화는 거래 투명성 제고를 통한 수입금액 누락 방지, 허위 세금계산서의 방지 및 조기 발견으로 탈세의 조기 차단 등을 위해 제도화되었으며, 비록 역발행 등의 문제점이 있기는 하지만 제도의 조기 정착을 통해 그 목적을 잘 이룰 것으로 기대된다.

### 3) 사업용계좌제도

#### 가) 사업용계좌제도의 추진 과정

사업용계좌제도는 개인사업자가 사업과 관련된 거래대금, 인건비 및 임차료 등을 지급하거나 지급받을 때 가계용과 분리된 별도의 사업용 금융계좌를 의무적으로 사용하도록 하는 제도이다. 사업용계좌제도는 2006년 12월 30일 「소득세법」의 개정으로 도입되어(동 소득세법 제160조의5), 2007년 1월 1일 이후 거래분부터 적용하고 있다. 그러나 미사용 시의 가산세 등을 통한 제재규정은 1년의 유예기간을 두고 2008년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간부터 적용되었다.

사업용계좌제도의 도입목적은 과세당국이 세금계산서, 신용카드 매출전표 등 실물거래에 수반되는 거래증빙을 통해 사업자의 외형 및 소득을 파악하고 있는 기존의 상황에서 사업용계좌를 통하여 사업자의 금융거래 내역을 확인하고 세금계산서 합계표 등 실물자료와 대조할 수 있는 시스템을 구축하기 위함이다.<sup>56)</sup> 기획재정부 정정훈 소득세제과장과의 인터뷰에서도 도입목적은 “금융거래와 실물거래의 연계를 통해 실물거래에 수반되는 거래증빙에 의존하여 사업자의 소득을 파악하던 기존의 한계를 극복하고 과표 양성화를 개선하기 위해 사업용계좌를 도입하였다”고 설명하고 있다.<sup>57)</sup>

사업용계좌 의무사용자는 개인사업자 중 복식부기의무자인데, 사업용계좌제도가 시작된 2007 과세연도를 기준으로 보면 사업소득을 신고한 290만명의 개인사업자 중 약 25%인 71만명이 복식부기의무자로 사업용계좌 의무사용자에 해당한다(〈표 II-3-12〉 참조).

56) 국세청, 『개정세법 해설』, 2007, p. 54; 김재진 외(2008), p. 7

57) 정정훈 기획재정부 소득세제과장과의 2012년 6월 7일 인터뷰

〈표 II-3-12〉 사업소득신고자 중 복식부기의무자 비율

(단위: 명, %)

과세연도	복식부기의무자		간편장부대상자		계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2010	890,663	25	2,638,882	75	3,529,545	100
2009	851,046	26	2,485,255	74	3,336,301	100
2008	786,969	23	2,605,974	77	3,392,943	100
2007	713,761	25	2,186,497	75	2,900,258	100

자료: 「3-3-1. 종합소득세 확정신고 인원 현황」, 『국세통계연보』, 각 연도

## 나) 사업용계좌제도의 내용

### (1) 사업용계좌 의무사용자

복식부기의무자는 반드시 사업용계좌를 사용해야 한다(소득세법 제160조의5 제1항). 사업용계좌란 금융기관에 개설한 계좌로서 사업 외의 용도로는 사용되지 아니하는 것을 말한다(「소득세법 시행령」 제208조의5 제1항).<sup>58)</sup>

복식부기의무자는 직전과세기간의 수입금액이 도·소매업 등의 경우에는 3억원, 제조업 등의 경우에는 1억 5천만원, 부동산임대업 등의 경우에는 7,500만원 이상인 사업자를 말한다. 단, 「부가가치세법 시행령」 제74조 제2항 제7호에서 규정하는 간이과세자가 될 수 없는 ‘변호사업, 심판변론인업, 변리사업, 법무사업, 공인회계사업, 세무사업, 경영지도사업, 기술지도사업, 감정평가사업, 손해사정인업, 통관업, 기술사업, 건축사업, 도선사업, 측량사업, 공인노무사업, 약사업, 한약사업, 수의사업’ 등을 영위하는 전문직 사업자는 수입금액의 규모에 관계없이 복식부기의무자가 된다(「소득세법 시행령」 제208조 제5항). 따라서 이러한 전문직 사업자는 수입금액의 규모에 관계없이 사업용계좌를 사용해야 한다.

### (2) 사업용계좌 사용대상거래 및 관리

복식부기의무자가 사업과 관련하여 재화 또는 용역을 공급받거나 공급하는 거래

58) 2007년에 사업용계좌제도가 도입될 때에는 “통장의 명의인 표시에 사업자의 상호가 함께 기재될 것”과 “통장의 표지에 사업용계좌라는 문구가 표시될 것”을 요구하는 조항이 있었으나, 2008년 세법개정 시에 삭제되었다.

의 경우로서 다음 중 하나에 해당하는 때에는 반드시 사업용계좌를 사용하여야 한다(소득세법 제160조의5 제1항).

1. 거래의 대금을 금융기관을 통하여 결제하거나 결제받는 때. 여기에는 송금 및 계좌간 자금이체, 수표 및 어음으로 이루어진 거래대금의 지급 및 수취, 신용카드, 직불카드, 기명식 선불카드, 직불전자지급수단, 기명식 선불전자지급수단, 기명식 전자화폐를 통하여 이루어진 거래대금의 지급 및 수취가 포함된다(「소득세법 시행령」 제208조의5 제4항)
2. 인건비 및 임차료를 지급하거나 지급받는 때. 다만, 인건비를 지급하거나 지급받는 거래 중에서 거래 상대방의 사정으로 금융기관을 통한 지급이 어려운 연체자, 외국인 불법체류자, 국민연금 가입대상이 아닌 일용근로자(2009년 12월 31일까지 한시 적용)는 적용대상에서 제외한다(「소득세법 시행령」 제208조의5 제5항)<sup>59)</sup>

복식부기의무자는 사업장별로 해당 과세기간 중 사업용계좌를 사용하여야 할 거래금액, 실제 사용한 금액 및 미사용 금액을 구분하여 기록·관리하여야 한다(「소득세법 시행령」 제208조의5 제8항).

2007년에 사업용계좌 도입 시에는 사업용계좌 의무사용대상이 아닌 거래를 하는 경우에는 거래일자, 거래상대방 및 거래금액 등을 기재한 사업용계좌외거래명세서를 작성·보관하도록 요구하였다.<sup>60)</sup> 그러나 사업용계좌 대상자는 복식부기의무자로 복식부기를 하고 있는데, 이에 더해서 사업용계좌외거래명세서를 별도 작성하도록 할 경우 이중부담이 발생하고, 세무행정상 활용가치도 낮으며, 거래명세서 미작성시 가산세 부과 등 제재가 없어 형식적으로 운용되고 있는 점을 감안하여 2008년 12월 26일 「소득세법」 개정 시에 사업용계좌외거래명세서 작성의무를 삭제하였다.<sup>61)</sup>

### (3) 사업용계좌 미개설·미사용에 대한 제재

2007년 사업용계좌 도입 시에는 사업용계좌 미개설·미신고 가산세로 수입금액의

59) 이 단서조항은 2007년 12월 31일 「소득세법」 160조의5 제1항의 개정으로 신설되었다.

60) 2006년 12월 30일 개정된 「소득세법」 제160조의5 제2항 및 2007년 2월 28일 개정된 「소득세법 시행령」 제208조의5 제5항, 제6항

61) 국세청, 『2009년 개정세법 해설』, 2009. 3, p. 36

0.5%로 규정하였으며, 사업용계좌 미사용가산세로 미사용금액의 0.5%를 규정하였다(동 「소득세법」 제81조 제9항). 그러나 2008년 12월 26일 「소득세법」 개정으로 사업용계좌 미사용가산세는 미사용금액의 0.2%로, 사업용계좌 미개설·미신고 가산세는 미개설 기간 수입금액의 0.2%와 미사용금액의 0.2% 금액 중 큰 금액으로 변경되었다.

사업용계좌를 신고해야 할 사업자가 이를 이행하지 아니한 경우에는 해당 과세기간의 해당 사업장에 대하여 「조세특례제한법」에 의한 세액감면 중 일부를 적용받을 수 없다. 다만, 사업자가 의무 불이행에 대하여 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(「조세특례제한법」 제128조 제4항 제1호).<sup>62)</sup>

사업용계좌를 개설하지 않거나 신고하지 않았고, 시설 규모나 영업 상황으로 보아 신고 내용이 불성실하다고 판단되는 경우에는, 세무조사를 통해 과세표준과 세액을 결정할 수 있도록 규정하고 있다(「소득세법」 제80조 제2항 제5호 가목, 나목).

#### (4) 사업용계좌 사용에 대한 인센티브

성실사업자 되기 위한 요건 중 하나로 “사업용계좌를 신고하고 해당 과세기간에 의무사용금액의 2/3 이상을 사용할 것”을 규정하고 있다(「소득세법 시행령」 제113조의2 제1항 제3호). 성실사업자가 되는 경우에는 종합소득공제 중 근로소득이 없는 거주자로서 종합소득이 있는 사람에 대해 적용되는 표준공제 연 60만원을 연 100만원으로 공제받을 수 있다(「소득세법」 제52조 제9항).

성실사업자로서 일정 요건을 추가로 갖춘 사람은 원래는 근로소득자만이 적용 가능한 의료비 및 교육비공제를 2012년 12월 31일이 속하는 과세연도까지 적용 가능하다(「조세특례제한법」 제122조의3 제1항).

2007년 7월 19일 「소득세법」 개정 시 성실납세방식이 도입되었는데, 거주자 중 업종별 수입금액이 일정기준 이하이고, 복식부기에 의해 장부를 기장하고, 설비·거래형태 등에 따라 거래내역이 투명하게 확인되는 사업자는 세액계산방법을 단순화·표준화한 성실납세방식에 의해 과세표준과 세액을 계산할 수 있다. 이때 설비·거래형태 등에 따라 거래내역이 투명하게 확인되는 사업자에 “사업용계좌를 통해

62) 2011년 12월 31일 「조세특례제한법」 개정 시에 다수의 사업장이 있는 경우 일부 사업장에 대하여 사업용계좌를 미신고한 경우, 해당 사업장에 한하여 감면을 배제하도록 개정되었다.

서만 매입·매출의 대금결제가 이루어지는 사업자”를 포함하여 규정하고 있어, 사업용계좌를 사용하는 경우에는 성실납세방식을 적용받을 수 있다(소득세법 제187조의2 제1항 제2호 자목).<sup>63)</sup>

#### 다) 사업용계좌제도에 대한 평가와 시사점

##### (1) 사업용계좌제도의 위헌 논쟁

사업용계좌제도(2006년 12월 30일 개정된 소득세법 제160조의5 제1항 및 제3항)는 도입 첫해인 2007년에 8명의 변호사에 의해 위헌소송이 제기되었다(2007헌마1191). 청구인들은 사업용계좌만으로 모든 업무 관련 금융거래를 하도록 강제함으로써 과잉금지의 원칙에 위배하여 직업 수행의 자유(영업의 자유)를 침해하고, 사생활의 비밀과 자유를 침해하며, 재산의 사용·수익·처분 방법을 제한하고 사업용계좌미사용가산세를 징수하도록 규정하여 과잉금지의 원칙에 위배하여 재산권을 침해한다고 주장하였다.<sup>64)</sup>

헌법재판소는 다음과 같은 이유로 사업용계좌제도가 직업 수행의 자유를 침해한다고 할 수 없다고 판시하였다. “이 제도는 세원의 투명성 확보를 통한 공평과세의 실현이라는 조세법의 기본원칙을 달성하기 위하여 과세당국이 과세사업자의 금융거래내역 등 실물자료를 대조할 수 있는 장치를 마련하고자 하는 것으로서, 그 입법목적이 정당하다. 복식부기의무자의 경우 비사업용계좌와 구별되는 사업용계좌를 별도로 개설·신고하고 사용하도록 하는 것은 이와 같은 목적을 달성하고자 하는 데 있어서 효과적이고 적합한 방법이다. 사업용계좌미사용가산세를 부과하는 것은 과도한 제재조치라고는 보이지 아니하여 피해의 최소성 원칙에 위배되지 아니한다. 이 제도로 얻게 될 세원의 투명성 확보를 통한 공평과세의 실현이라는 공익은 사업용계좌를 사용해야 하는 불이익에 비하여 크다고 할 수 있으므로, 법익의 균형성도 인정된다.”<sup>65)</sup> 따라서 사업용계좌제도의 위헌 주장은 타당성이 없다.

63) 성실납세방식은 2007년 7월 19일의 「소득세법」 개정 시에 도입되었다가, 2011년부터 폐지되었으며, 2010년 말까지 승인을 받은 경우에는 2013년 말까지 적용이 가능하다.

64) 현재 2010.03.25, 2007헌마1191, 『헌법재판소판례집』 제22권 1집 상, pp. 511~512.

65) 상계서, 506

## (2) 세무조사 이전단계에서 금융정보 접근성

사업자의 사업용계좌 미개설은 사업용계좌개설신고서 제출 여부로 쉽게 파악이 가능하다. 그러나 사업용계좌를 개설하고 제대로 사용하지 않는 미사용에 대해서는 세무조사를 실시하기 이전에는 파악하기가 어렵다. 그 이유는 국세청이 세무조사 이전단계에서 개인의 금융거래정보에 접근하는 것이 불가능하기 때문이다.

미국, 영국, 호주 등에서는 과세당국이 세무조사 단계에서만 아니라 탈세혐의를 분석하여 세무조사 대상자를 선정하는 단계에서도 금융정보분석원과 금융기관이 보유한 금융거래정보에 폭넓게 접근할 수 있지만, 우리나라에서는 세무조사 이전단계에서는 금융정보에 접근이 불가능하고, 세무조사 단계에서만 금융정보에 접근이 가능하다(김재진, 2012). 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조 제1항 제2호에서는 “조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 납기전 징수에 해당하는 사유 등으로 세무조사를 위하여 필요로 하는 경우”에 금융회사는 고객의 금융거래정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우에도 금융거래정보의 요청을 금융회사의 특정 점포에 하도록 규정하고 있다(동 법률 제4조 제2항). 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」 제6조 제1항에서도 국세청장은 “명백한 조세탈루 혐의를 확인하기 위하여 필요한 경우로서 금융거래정보에 의하지 아니하고는 조세탈루 사실을 확인할 수 없다고 인정되는 경우”에만 금융회사에 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있다.

따라서 사업용계좌를 사용하지 않는 경우에는 세무조사 대상으로 선정하여 탈세여부의 조사가 가능하지만, 사업용계좌를 개설하였지만 제대로 사용하지 않는 사업자의 경우 국세청이 파악하기가 어려워 이들이 세무조사 대상으로 선정될 가능성이 매우 낮고, 세무조사 대상으로 선정되지 않는 경우에는 이들의 금융자료에 접근할 수 없어 탈세여부를 파악하기가 어렵다.

이러한 문제점을 개선할 수 있는 방안은 세무조사 단계뿐만 아니라 그 이전의 탈세혐의 분석 단계에서도 금융기관에 일괄조회가 가능하도록 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」을 개정할 필요가 있다(김재진, 2012).

그리고 특정 「금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제7조 제1항에서는 금융정보분석원이 금융기관으로부터 보고받은 고액현금거래 또는 혐의거래 등에 대한 과세관청의 접근을 조세범칙사건과 조세범칙혐의 확인을 위한 세무조사로 제

한하고 있다. 대다수의 선진국과 같이 일반세무조사에서도 고액현금거래 또는 혐의 거래자료를 제한 없이 활용할 수 있도록 하고, 조세대상자 선정 등 탈세 관련성이 있는 경우에는 개별적으로 정보제공 요청이 가능하도록 개선되어야 한다(김재진, 2012).

### (3) 사업용계좌제도에 대한 평가 및 정책과제

2007년부터 도입된 사업용계좌제도는 2007년에 위헌소송이 제기되어 위헌 논쟁의 대상이 되었으며, 그로 인해 2008년 말 세법개정 시에 사업용계좌외거래명세서 작성의무가 폐지되었고 미개설·미사용가산세율이 인하되어 시행되고 있다. “2011년에 성실신고확인제도가 입안되면서 성실신고확인서에 ‘사업용계좌의 거래내역 및 미사용내역’을 기재하는 것으로 포함되었으나, 사업용계좌의 정착 수준 및 작성 부담을 고려하여 2012년 성실신고확인서제도의 개정 시 사업용계좌 잔액만 기재하는 것으로 완화되었다.”<sup>66)</sup>

사업용계좌제도는 사업용 거래대금을 개인용과 구별하여 관리하여 세무조사 시에 탈세 내역을 알아내기 쉽고, 미개설·미사용 가산세로 인해 탈세를 예방하는 효과가 있을 것이다.

그러나 사업용계좌외거래명세서 제출의무가 폐지되고, 세무조사 이전단계에서 과세당국이 사업자의 금융정보에 접근하는 것이 불가능하므로 사업용계좌를 제대로 사용하지 아니하는 사업자를 세무조사 대상자로 선정하는 것이 쉽지 않다. 세무조사 대상자의 비율이 매우 낮고<sup>67)</sup> 세무조사 대상자로 선정되어야만 사업용계좌를 제대로 사용했는지 여부가 검증된다는 사실은 사업용계좌제도의 과표 양성화 효과가 그렇게 크지 않을 것임을 예상하게 해준다. 이러한 점에서 사업용계좌제도는 아직 완전하게 정착되지 아니하였으며, 개선이 필요한 미완의 제도로 평가된다.

사업용계좌제도를 좀 더 효과적으로 운용하기 위한 개선방안으로 첫째는 “성실신고확인서에 ‘사업용계좌의 거래내역 및 미사용내역’을 확인사항에 추가하여 사업용계좌를 제대로 사용하고 있는지를 세무사가 확인하는 방법이 있다.”<sup>68)</sup> 그러나 이

66) 정정훈 기획재정부 소득세제과장과의 2012년 6월 7일 인터뷰

67) 2010년도 종합소득 확정신고인원 357만명 중 세무조사 대상은 3,624명으로 0.1%에 불과하다. 2011년 『국세통계연보』

68) 정정훈 기획재정부 소득세제과장과의 2012년 6월 7일 인터뷰

방법은 이미 추진하다가 사업자의 작성 부담으로 인한 반발로 폐지된 적이 있어 실행가능성이 낮은 것으로 보인다. 두 번째 개선방안은 세무조사 대상자를 선정하는 단계에서 과세당국이 사업용계좌 등 금융거래정보에 폭넓게 접근할 수 있도록 허용하는 방안이다. 이러한 접근이 가능하다면 사업용계좌의 거래내역을 분석하여 사업용계좌를 제대로 사용하지 아니한 탈세 가능성이 많은 사업자를 세무조사 대상자로 선정하기가 쉬워져 사업용계좌제도의 과표 양성화 효과를 높일 수 있을 것이다. 이 방안은 사업자에게 명세서 작성 등의 추가적인 부담을 지우지 않는다는 점에서 첫 번째 개선방안보다는 더 나은 방안이라고 판단된다.

#### 4) 기타 제도<sup>69)</sup>

##### 가) 녹색신고제도<sup>70)</sup>

소득세는 1994년에 신고납부제도로 전환되었는데, 그 이전의 정부부과제도하에서는 납세자의 신고에 대하여 매년 세무조사를 거쳐 소득세를 결정하였다. 납세자 수가 증가하고 사업규모가 확대되는 납세환경에서는 한정된 인력과 조직으로 매년 세무조사를 거쳐 세액을 결정하는 방식의 적용이 어렵고, 납세자의 신뢰를 얻지 못하였다. 이에 신고납부제도의 기틀을 만들기 위해 1966년 5월에 ‘녹색신고 운영요강’을 제정하여 녹색신고제도를 시행하였다. 녹색신고자는 개인사업자의 경우 직전 2개 사업연도 이상 계속하여 소득금액의 실지조사를 받았고, 신고금액과 실지조사금액의 차이가 일정금액에 미달하는 사업자 중 정부의 승인을 받은 자로 하였으며, 녹색신고자에 대해서는 서면조사만으로 부과결정을 하고 실지조사를 금지하였다.

녹색신고제도는 시행 초기에 비교적 좋은 성과를 거둔 것으로 분석되어 1969년 7월 31일 「소득세법」 개정 시에 법제화되었다(동 「소득세법」 제28조의2). 1968년 3월에는 ‘녹색신고 납세자에 대한 순환조사요강’을 마련하여 2년마다 1회씩 정기적인 조사를 하다가, 1975년부터는 순환조사제도를 폐지하여 조세포탈 등 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 정부조사결정을 배제하도록 하였다. 그러나 일부 사업

69) 기타 제도는 입법된 순서대로 배열되었으며, 이 중 녹색신고제도, 성실신고사업자에 대한 과세특례제도는 2012년 말 현재 폐지된 제도이고, 성실납세방식에 의해 과세표준과 세액을 계산하는 제도는 2010 과세연도까지 시행되었는데 2010년 12월 31일 이전에 승인받은 사업자의 경우에는 2013년 말까지 적용이 가능하다.

70) 이 부분은 한국조세연구소(2003)를 참조하여 작성되었음

자들이 실지세무조사가 생략되는 것을 이용하여 녹색신고제도를 탈세 내지 조세기 피수단으로 악용하는 사례가 나타나자, 1994년에 신고납세제도를 도입하면서 폐지하였다(한국조세연구소 2003, p. 35). 법인세의 경우에는 1969년 7월 31일 「법인세법」 개정 시 법제화되었다(동 「법인세법」 제26조의2). 1975년에는 순환조사제를 폐지하면서 조세포탈 등의 사유 외에는 정부조사결정을 배제토록 하였다가, 1981년에 신고납세제도가 도입되면서 폐지되었다.

녹색신고제도의 근본 취지는 성실신고납세자에게 세무 간섭을 최대한 축소함으로써 세무공무원에 대한 불신과 부정의 요소들을 제거하여 세무행정에 대한 신뢰를 회복하고, 동시에 납세자의 자발적인 성실신고를 유도하기 위함이다(한국조세연구원 2003, p. 29).

개입사업자의 경우 녹색신고자의 요건은 2년 이상 계속하여 실지조사 결정을 받은 자로서, 2년 이상 계속하여 신고한 소득금액의 합계액과 정부가 실지조사한 소득금액의 합계액과 차액이 일정금액 이하인 사업자 중 해당 과세기간 종료 60일 전까지 정부에 신청하여 승인을 받은 자이다(동 「소득세법」 제28조의2). 정부는 사업자의 신청에 대하여 2년간 조사결정한 금액과 경정결정한 금액의 차액이 5% 이상인 경우 등 특정한 경우를 제외하고는 반드시 녹색신고자로 승인하도록 규정하였다(동 「소득세법」 제28조의4).

녹색신고자에 대해서는 서면조사만으로 부과결정을 하도록 하였고, 출장, 호출 또는 전화 등 기타방법에 의한 실지조사는 일체 금지하도록 하였으며, 과세자료 대사도 유예하는 등 조세채무를 확정하는 세무조사와 관련하여 납세자에게 최대한의 편의를 제공하였다(한국조세연구소 2003, p. 30).

법인사업자의 경우 녹색신고자의 요건은 공개법인, 한국증권거래소에 주식을 상장한 법인, 특별법에 의하여 설립된 법인, 정부가 50% 이상 출자하고 있는 법인과 3년 이상 계속하여 정부조사결정(추계결정은 제외)을 받고 그 3년간에 신고한 소득금액과 정부가 조사결정한 소득금액과의 차액이 일정 금액에 미달하는 법인 중 신청에 의하여 정부의 승인을 받은 법인으로 규정하였다(동 「법인세법」 제26조의2). 정부는 사업자의 신청에 대하여 3년간 조사결정한 금액과 경정결정한 금액의 차액이 5% 이상인 경우 등 특정한 경우를 제외하고는 반드시 녹색신고자로 승인하도록 규정하였다(동 「법인세법」 제26조의4).

법인의 경우 녹색신고자에 대하여 다음과 같은 우대를 하였다.

- ① 이월결손금 공제기간의 1년 연장(일반법인이 2년일 때는 3년, 3년일 때는 4년)
- ② 해외시장개척준비금 손금산입 가능
- ③ 공사부담금 및 보험차익으로 취득한 고정자산의 손금산입 가능
- ④ 대손충당금 한도액의 2% 인정(일반법인은 1%)
- ⑤ 사업용 고정자산에 대하여 일반감가상각비 20%의 특별감가상각 가능
- ⑥ 세금의 분납 허용
- ⑦ 수정신고서 제출 기한의 30일 연장
- ⑧ 부과과세제도하에서 원칙적으로 조사 없이 신고서에 의해 결정

녹색신고제도는 성실납세자에 대한 우대와 신고납세제도의 도입이 연결되어 시행된 결과이다. 이 제도는 신고납세제도가 도입되면서 폐지되었는데, 주요 문제점 중의 하나는 객관적인 성실도 측정을 통해 성실납세자에게만 부여되어야 할 실지조사면제 혜택이 객관적인 요건에 의한 검증 없이 이루어짐으로써 조세회피의 수단으로 악용되었다는 점이다. 신고납세제도하에서는 실지조사 면제의 혜택이 부여되지 아니하므로 조세회피의 수단으로 악용되지 아니하면서도 조세행정업무 부담의 감소를 이룰 수 있었다.

〈표 II-3-13〉을 보면 녹색신고법인의 수는 1969년에 340개에서 1973년에 261개로 감소하였다가 1974년부터 해마다 증가하여 1980년에는 502개로 늘어났다. 그러나 이러한 증가는 기업공개 촉진을 통한 상장법인 등의 증가로 인한 것이고, 성실신고법인의 승인에 의한 녹색신고법인 수는 거의 지속적으로 감소하였다. 물론 승인에 의한 녹색신고법인 중 상당수가 상장법인으로 전환하면서 감소한 것도 있을 것이다. 그러나 전체 법인 중 녹색신고법인의 비율은 1969년 4.14%에서 1981년 1.73%로 지속적으로 감소하였으며, 승인에 의한 녹색신고법인의 수는 1969년 3.57%에서 1981년 0.50%로 더 급격하게 감소하였다. 이러한 결과를 보면 녹색신고제도가 성실신고를 통한 자진납세 풍토를 확산시켜 나가는 데는 미흡하였던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 녹색신고제도는 신고납세제도 도입의 디딤돌이 되었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

〈표 II-3-13〉 녹색신고법인 수의 추이

(단위: 개, %)

연도	승인에 의한 녹색신고법인 (A)	공개·특별· 상장·정부출자 법인(B)	녹색신고 법인 계 (C=A+B)	총신고 법인수 (D)	녹색신고 법인 비율 (C/D)	승인녹색신고 법인 비율 (A/D)
1969	293	47	340	8,204	4.14	3.57
1970	298	70	368	9,055	4.06	3.29
1971	249	68	317	9,182	3.45	2.71
1972	153	78	231	10,317	2.24	1.48
1973	139	122	261	11,926	2.19	1.17
1974	135	147	282	13,339	2.11	1.01
1975	126	210	336	14,868	2.26	0.85
1976	105	194	299	16,199	1.85	0.65
1977	103	338	441	18,698	2.36	0.55
1978	109	362	471	20,284	2.32	0.54
1979	128	363	491	23,542	2.09	0.54
1980	141	361	502	26,612	1.89	0.53
1981	143	356	499	28,808	1.73	0.50

자료: 한국조세연구소(2003), p. 33.

나) 모범납세자 우대제도

모범납세자 우대제도는 1984년에 성실납세를 유도하기 위한 수단으로 국세청 훈령 성실납세자우대관리규정으로 제정되었다. 동 규정은 여러 번의 개정을 거쳐 2010년 7월 19일에는 성실납세자관리규정(국세청 훈령 제1867호)으로 변경되었다가, 2011년 2월 14일에 모범납세자관리규정(국세청 훈령 제1886호)로 개정되었다. 이 규정은 모범납세자의 선정절차, 관리, 우대혜택을 규정하여 모범납세자의 관리 및 성실납세 풍토 조성에 그 목적이 있다.

우대혜택이 주어지는 모범납세자는 국세청 표창규정에 따라 표창 등을 수상하였거나(표창 등을 수상한 모범납세자), 수출 및 신기술개발사업자로서 국무총리 이상의 정부 포상을 받거나 또는 노사문화 우수기업·노사문화 대상기업으로 노동부장관이 추천하여 모범납세자로 선정되는 개인 또는 법인(외부기관 추천 모범납세자) 등을 말한다(모범납세자관리규정 제3조).

모범납세자에 대해서는 선정사유에 따라 선정일로부터 1년에서 3년간 각종 세무 조사를 실시하지 아니한다(모범납세자관리규정 제5조). 또한 모범납세자에 대해서는

공매처분 유보의 대상이 되며, 납세담보를 요구하지 아니할 수 있다(「국세징수사무처리규정」 제76조, 제77조 및 「모범납세자관리규정」 별표 2). 그리고 국세청장 이상의 표창 수상자에 대해서는 조달청 물품구매적격심사 시 신인도 가산점 부여, 신용보증기금 심사 시 보증한도 확대, 국방부 용역·물품 구매적격심사 시 가점 부여, 방위사업청 물품·장비정비용역 적격심사시 가점 부여 등의 혜택을 부여하고 있다(「모범납세자관리규정」 별표 2). 그러나 객관적이고 명백한 조세포탈행위가 있거나, 자체 또는 외부의 정보자료가 접수되어 긴급히 조사할 필요가 있을 때, 세법에서 정하는 수시부과사유가 발생한 때 등의 경우에는 세무조사 면제의 우대혜택을 배제한다(「모범납세자관리규정」 제6조).

모범납세자는 국세청장 등의 표창을 받거나 정부 포상을 받는 등의 사유가 있어야 선정되므로, 일반사업자의 단순한 성실납세가 표창 등으로 연결될 가능성이 낮아 성실납세유인제도로서의 효과는 미약한 것으로 판단된다.

#### 다) 정규지출증빙 미수취 가산세 제도

사업소득이 있는 개인 또는 법인이 사업자로부터 재화 또는 용역을 공급받고 그 대가를 지출하는 경우에는 정규지출증빙(적격증빙)을 받아야 한다. 만일 정규지출증빙을 받지 아니한 경우에는 거래금액의 2%에 해당하는 증빙불비 가산세를 납부해야 한다(「소득세법」 제81조 제4항 제4호; 「법인세법」 제76조 제5항). 여기서 정규지출증빙이란 과세당국이 거래내역을 확인할 수 있는 신용카드(직불카드, 기명식 선불카드, 기명식 전자화폐 등을 포함)매출전표, 현금영수증, 세금계산서, 계산서를 말한다(「소득세법」 제160조의2 제2항; 「법인세법」 제116조 제2항).

이러한 정규지출증빙 미수취 가산세 제도는 재화나 용역을 공급하는 사업자의 매출 누락을 방지하고 성실납세가 이루어지게 하기 위하여 1998년 12월 28일 세법개정 시에 신설된 제도이다. 과거에는 지출증빙이 부실할 경우 지출비용을 인정받지 못하거나 부가가치세 매입세액을 인정받지 못하는 것으로 그쳤는데, 이 제도의 시행으로 추가적인 가산세를 부담하게 되었다.

1998년 말에 이 제도가 처음 신설되었을 때는 법인과 복식부기의무가 있는 개인사업자를 대상으로 하여, 건당 10만원 이상을 지출하는 거래에 대하여 정규지출증빙을 받도록 규정하였다. 만일 정규지출증빙을 받지 않는 경우에는 2000년부터 거

래금액의 10%에 해당하는 가산세를 부과하도록 하였다(동 「소득세법」 제81조 제8항 및 부칙 제1조; 동 「법인세법」 제76조 제5항 및 부칙 제1조).

거래금액의 10%에 해당하는 가산세율은 과도한 면이 있으므로 2001년 12월 31일 세법개정 시 지급조서 미제출가산세 수준인 거래금액의 2%로 조정되었으며, 낮추어진 가산세율은 개정세법의 공포일인 2001년 12월 31일이 속한 과세기간부터 적용되었다(국세청, 2002년 개정세법 해설).

정규지출증빙을 수취해야 하는 기준 거래금액은 10만원 이상 거래에서 2004년부터 5만원 이상 거래로 강화되었으며, 2008년부터는 3만원 이상 거래로, 2009년부터는 1만원 이상 거래로 점차 더 강화되었다(「소득세법」 시행령 제208조의2). 그리고 정규지출증빙 미수취 가산세가 적용되는 개인사업자의 범위도 복식부기의무자에서 2007년 7월 1일부터는 직전 과세기간 사업소득 수입금액이 4,800만원 이상의 모든 사업자로 범위를 확대하였다.

〈표 II-3-14〉의 정규지출증빙 미수취 가산세 현황을 보면 법인사업자의 경우 2006년에는 전체 법인세를 신고한 법인 중 12%가 정규지출증빙 미수취 가산세를 부담하였으나, 그 비율이 점차 감소하여 2010년에는 5%의 법인만이 정규지출증빙 미수취 가산세를 부담하였다. 이러한 결과를 보면 법인의 경우 이 제도가 잘 정착되어 가고 있다고 판단할 수 있다. 개인사업자의 경우 정규지출증빙 미수취 가산세를 부담한 사업자의 비율이 낮게 나타났으며, 2008년부터 2010년 사이에 큰 변화를 보이지 않았다.

〈표 II-3-14〉 정규지출증빙 미수취 가산세 현황

(단위: 명, 백만원, %)

과세연도	개인사업자				법인사업자			
	개인 수	가산세액	총 종합소득세 신고인원	가산세 납부자 비율	법인 수	가산세액	총 신고법인 수	가산세 납부자 비율
2006년	*	*			42,914	3,349	352,647	12.17
2007년	*	*			40,457	3,317	372,141	10.87
2008년	7,627	7,224	3,584,432	0.21	34,727	3,013	398,331	8.72
2009년	8,281	9,401	3,570,816	0.23	33,030	3,916	419,420	7.88
2010년	8,164	9,303	3,785,248	0.22	25,670	2,145	440,023	5.83

주: \* 부분과 2005년 이전에 대한 통계는 생산되지 아니하였음  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011

정규지출증빙 미수취 가산세 제도는 판매자가 아니라 거래의 주도권을 쥐고 있는 구매자를 압박하여 거래 투명성을 추진하는 제도라는 점에서 실질적인 효과를 지니는 제도라고 판단되며, 적격증빙 미수취 가산세를 실제로 부담한 사업자의 비율이 낮다는 점을 고려해 볼 때 과표 양성화에 많은 기여를 한 제도로 판단된다.

#### 라) 세금포인트 제도

국세청에서는 2004년 4월 1일부터 세금포인트 제도를 실시하였다. 세금포인트 제도는 개인의 소득세 납부액을 누적 관리하여 납부규모에 따라 포인트를 부여하고 포인트에 따라 다양한 혜택을 제공하여 세금납부에 대한 보람과 자긍심을 느끼도록 하고 성실납세의 성숙한 납세문화를 정착시키기 위하여 시행되었다.<sup>71)</sup>

세금포인트는 2000년 이후의 소득세 납부액을 대상으로 자진납부세액에는 10만 원당 1점, 고지납부세액에는 0.3점을 부여한 것으로, 매년 세금납부액에 따라 포인트가 누적된다. 소득세 중 종합소득세, 퇴직소득세, 양도소득세, 원천징수되는 근로소득세 등이 세금포인트 대상이 되며, 원천징수되는 이자·배당소득세 및 지급명세서 제출이 면제되는 복권 당첨소득 등의 기타소득세는 대상에서 제외된다.<sup>72)</sup>

누적된 세금포인트가 100점 이상이 되면 연간 5억원을 한도로 세금포인트×10만원에 해당하는 세액에 대하여 납기연장·징수유예 신청시 필요한 납세담보제공을 면제 받을 수 있다. 또한 세금포인트가 1,000점 이상이 되면 전국 세무서에 설치된 ‘성실납세자 전용창구’를 이용할 수 있으며, 택배서비스 대상인 민원증명서류(사업자등록증명, 휴업사실증명, 폐업사실증명, 납세사실증명, 납세증명서, 소득금액증명)를 무료로 원하는 장소에서 받을 수 있다.<sup>73)</sup> 세금포인트는 홈택스 또는 스마트폰 앱을 통하여 조회할 수 있다.

〈표 II-3-15〉의 세금포인트 부여 현황을 보면, 납세담보 면제를 받을 수 있는 100점 이상의 인원은 2004년 68만명에서 2009년 232만명으로 크게 늘어나고 있다. 실제 세금포인트를 이용하여 납세담보를 면제 받은 건수도 2004년 36건에서 2009년 2,674건으로 크게 증가하였다. 그러나 이러한 세금포인트 이용 인원은 전체 납세자의 수에 비하면 아주 소수에 불과하다. 그 이유는 세금포인트의 이용 용

71) 국세청 보도자료, 「세금포인트에 따른 납세담보면제 혜택 대폭 증가」, 2006. 11. 17.

72) 국세청 훈령 제1938호(2012. 5. 17.) 국세징수사무처리규정 제77조 제2항 제2호 가목

73) 국세청 훈령 제1915호(2011. 12. 29.) 국세청 민원사무처리규정 제14조 제3항

도가 납세담보 면제와 민원증명서류 무료 택배서비스에 한정되어 있기 때문이다. 또한 민원증명서류는 홈택스를 통해 인터넷 발급이 가능하므로 세금포인트의 용도는 사실상 납세담보 면제에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 세금포인트제도의 성실납세유인 효과는 미미한 것으로 판단되며, 세금포인트제도가 성실납세에 대한 인센티브가 되기 위해서는 세금포인트에 대한 보다 다양한 활용처를 개발해야 할 것이다.

〈표 II-3-15〉 세금포인트 활용 실적

(단위: 천명, 건)

연도	세금포인트 부여 현황			납세담보면제 건수
	총인원	1,000점 이상	100점~1,000점	
2004년	14,200	33	683	36
2005년	16,077	51	994	89
2006년	16,709	72	1,320	134
2007년	17,916	99	1,643	203
2008년	19,177	138	1,974	1,059
2009년	20,728	190	2,317	2,674

자료: 국세청

마) 성실신고사업자에 대한 과세특례제도

신용카드 매출, 현금영수증 매출 등으로 인한 외형 노출로 일시에 세금부담이 증가하는 것을 완화하기 위하여 2005년부터 2007년까지 일정요건의 성실신고사업자에 대하여 한시적으로 과세특례제도를 실시하였다(「조세특례제한법」 제122조의 2). 수입금액이 일정금액 미만인 소규모 사업자가 수입금액을 전기에 비하여 30% 초과하여 신고하고, 소득금액을 전기 이상으로 신고하며, 신용카드 등에 의한 수입금액이 일정기준 이상으로 증가하는 등의 요건을 갖추는 경우 성실신고로 간주하고, 2005년 1월 1일부터 2007년 12월 31일이 속하는 과세연도 또는 과세기간까지 발생한 소득세·법인세의 과세표준신고 또는 부가가치세의 확정신고를 하는 경우에 세액공제 또는 소득금액 계산에 관한 과세특례를 적용받을 수 있다.

성실신고사업자에 대한 과세특례의 내용은 소득세에 대해서는 소득금액계산의 특례와 세액공제의 특례 중 하나를 선택하여 적용할 수 있고, 법인세에 대하여는

소득금액 계산특례를 선택할 수 없고, 세액공제 특례를 적용한다.

소득금액계산의 특례는 「소득세법」 제27조 내지 제39조에서 규정하고 있는 필요 경비계산 규정에도 불구하고 수입금액에 업종별로 소정의 비율을 곱하여 계산한 금액을 소득금액으로 한다. 세액공제의 특례는 산출세액에 경감대상 수입금액의 비율과 연도별 경감률을 곱하여 계산한 금액을 당해 과세연도와 다음 과세연도의 소득세 또는 법인세의 납부세액에서 공제한다. 또한 성실신고사업자는 부가가치세 확정신고 시 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 일정 금액을 세액공제한다(「조세특례제한법」 제122조의2③).

성실신고사업자로서 조세특례규정을 적용받은 사업자가 수입금액의 과소신고나 손금의 과다계상이 20% 이상으로 밝혀지는 경우에는 경감받거나 공제받은 세액을 전액 추징한다.

그리고 ERP 등의 도입에 따라 회계 투명성이 제고되고 매출액이 양성화되어 세 부담이 증가하는 소규모 기업의 경우, 늘어나는 법인세 또는 소득세 부담에 대하여 2년간(당해연도에는 100%, 그 다음 과세연도에는 50%) 세액공제 한다(「조세특례제한법」 제122조의2⑨).

성실신고사업자에 대한 과세특례제도는 신용카드 사용 확대 정책 등으로 인한 외형 노출로 일시에 세금부담이 증가함에 따른 조세저항을 완화하고 과표 양성화를 유도하기 위하여 2005년부터 2007년까지 한시적으로 운용되었던 제도로서, 동 기간에 큰 조세저항 없이 과표 양성화가 많이 개선된 점을 고려할 때 동 제도가 어느 정도 기여를 했을 것으로 판단한다.

#### 바) 매입자발행 세금계산서 제도

매입자발행 세금계산서(self-billing) 제도란 세금계산서 교부의무가 있는 사업자가 재화 또는 용역을 공급하고 그에 대한 세금계산서를 발행하지 않는 경우, 재화 또는 용역을 공급받은 사업자(매입자)가 관할세무서장의 확인을 받아 세금계산서를 발행할 수 있는 제도를 말한다. 매입자발행 세금계산서 제도는 2006년 12월 31일 「조세특례제한법」 개정 시에 도입되어, 2007년 7월 1일부터 시행되었다(「조세특례제한법」 제126조의4).<sup>74)</sup>

74) 세금계산서를 받지 못한 거래에 대하여 매입자가 세무서에 신고하는 제도는 정규연·오윤택

이 제도의 도입배경은 경제적으로 우월한 지위에 있는 공급자가 과세표준이 노출되는 것을 피하기 위해 세금계산서 발급을 거부하는 사례를 방지하기 위함이다. 또한 세금계산서를 교부받지 못한 소매업자 등이 부가가치세 매입세액의 불공제 및 필요경비 불산입으로 과도하게 세금을 부담하는 것을 방지하고, 이러한 세무담을 회피하기 위하여 허위세금계산서를 교부받는 것을 방지하기 위함이다.<sup>75)</sup>

세금계산서 교부의무가 있는 사업자가 재화 또는 용역을 공급하고 세금계산서 교부시기에 세금계산서를 발급하지 아니한 경우 매입자는 3개월 이내에 영수증, 무통장입금증 등 거래사실을 입증할 수 있는 자료를 첨부하여 관할세무서장에게 거래사실 확인신청을 하여 확인을 받아 세금계산서(매입자발행 세금계산서)를 발행할 수 있다(「조세특례제한법」 제126조의4 제1항).

〈표 II-3-16〉 매입자발행 세금계산서 발행 현황

(단위: 건, 백만원)

구분	건수	과세표준	세액
2010년 제1기	137	8,432	841
2010년 제2기	124	6,234	623
2010년 계	261	14,666	1,464
법인사업자	102	10,279	1,027
개인사업자	159	4,387	437

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011

〈표 II-3-16〉의 2010년도 매입자발행 세금계산서의 발행 현황을 보면 건수는 261건에 불과하지만, 금액은 147억원에 이르고 있다. 매입자발행 세금계산서제도는 그 특성상 활발하게 이용되고 있지는 않지만, 세금계산서 미발행을 예방하는 효과가 어느 정도 있는 것으로 판단된다.

사) 성실납세방식에 의한 과세표준과 세액의 계산

성실납세방식이란 중소성실사업자에 대하여 단순하고 표준화된 방식으로 간편하

(2005)에서 처음 제안되었다.

75) 국세청 보도자료, 「매입자발행 세금계산서 제도 '07. 7. 1부터 시행」, 2007. 6. 21.

게 과세표준과 세액을 계산할 수 있도록 한 제도이다. 이 제도는 2007년 7월 19일 「소득세법」 개정 시에 입법화되어 2007과세연도부터 2010과세연도까지 시행되었는데, 2010년 12월 31일 이전에 승인받은 사업자의 경우에는 2013년 12월 31일까지 적용이 가능하다.

성실납세방식의 적용이 가능한 성실중소사업자란 거주자 중 업종별 수입금액이 일정기준(도·소매업 등은 6억원, 제조업·음식점업 등은 3억원, 사업서비스업 등은 1억 5천만원) 이하이고, 복식부기에 의해 성실하게 거래내역을 기장하고, 설비·거래 형태 등에 따라 거래내역이 투명하게 확인되는 사업자를 말한다(「소득세법」 제87조의2 제1항).

성실납세방식은 납세자가 원하여 신청하는 경우에 한하여 적용된다. 성실납세방식을 적용하는 경우에는 감가상각비 한도, 기부금 한도 등의 계산을 단순화하며, 복잡한 「조세특례제한법」의 감면규정을 적용을 배제하고 대신 산출세액의 25%(수도권은 15%)를 적용하는 표준세액공제와 과세표준 노출에 따른 세금 증가분에 대한 경감장치로서 수입금액증가세액공제를 적용한다(「소득세법」 제87조의3부터 제87조의6). 그리고 구체적인 증빙에 의하여 세금탈루 등이 확인되는 경우 외에는 세무조사에 의한 경정을 실시하지 않는다(「소득세법」 제87조의7 제4항). 그러나 경정에 따라 세액공제액이 감소하는 경우에는 이를 다시 계산한다(「소득세법 시행령」 제150조의10 제3항).

〈표 II-3-17〉 성실납세방식 신고 현황

(단위: 명, %, 백만원)

과세연도	성실납세방식 신고인원	총 종합소득 신고인원	성실납세방식 신고비율	전체 1인당 총수입금액	성실납세방식 신고자 1인당 총수입금액
2008년	1,707	3,584,432	0.048	181	361
2009년	1,703	3,570,816	0.048	188	388
2010년	1,098	3,785,248	0.029	199	453

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 II-3-17〉의 성실납세방식으로 신고한 사업자의 규모를 보면, 평균 총수입금액이 연도별로 3.6억원에서 4.5억원 사이였다. 이 방식의 규모제한(도·소매업 등

은 6억원, 제조업·음식점업 등은 3억원, 사업서비스업 등은 1억 5천만원 이하)을 고려해보면, 적용 가능한 기업 중 비교적 큰 기업이 이 방식으로 신고했음을 알 수 있다. 성실납세방식으로 신고한 인원은 2008년 1,707명, 2009년 1,703명, 2010년 1,098명으로 전체 종합소득 신고인원의 0.05%에도 미치지 못하는 아주 적은 수였다. 이 제도는 4년이라는 짧은 기간 동안 한시적으로 존재했으며, 널리 이용되지 못하였다.

#### 아) 성실사업자에 대한 의료비 등 공제

일정 요건을 갖추고 성실사업자가 되는 경우에는 종합소득공제 중 근로소득이 없는 거주자로서 종합소득이 있는 사람에 대해 적용되는 표준공제 연 60만원을 연 100만원으로 공제받을 수 있다(「소득세법」 제52조 제9항).

성실사업자가 되기 위해서는 다음 요건을 모두 갖추어야 한다.

##### 1. 다음 중 하나에 해당하는 사업자

- 가. 신용카드 및 현금영수증가맹점으로 가입되어 있고, 발급의무 위반사실이 없거나, ERP 또는 POS 도입으로 수입이 투명하게 노출되는 사업자

##### 2. 복식부기로 장부를 기장하고, 그에 따라 소득금액을 계산하여 신고

##### 3. 사업용계좌를 신고하고 해당 과세기간에 의무사용금액의 2/3 이상을 사용

그리고 성실사업자 중 다음의 요건을 추가적으로 갖추는 사업자에 대해서는 원래 근로소득자만이 적용 가능한 의료비 및 교육비공제를 2012년 12월 31일이 속하는 과세연도까지 적용 가능하다(「조세특례제한법」 제122조의3 제1항).

##### 1. 수입금액을 직전 3과세연도 평균 수입금액보다 초과하여 신고<sup>76)</sup>

##### 2. 해당 과세기간 개시일 현재 3년 이상 계속하여 사업을 영위

##### 3. 국세의 체납사실, 조세범처벌사실, 세금계산서·계산서 등의 발급 및 수령 의무 위반, 소득금액 누락사실 등이 없을 것

성실사업자 제도는 2007년 12월 31일 「조세특례제한법」에 입법화되어 2008년부터

76) 이 요건은 처음에는 “수입금액을 직전 3과세연도 평균 수입금액보다 10% 초과하여 신고”하는 것으로 하였다가, 2010년부터 위와 같이 개정되었다.

시행되다가, 2009년 12월 31일 「소득세법」 개정으로 성실사업자 요건 중 일부를 소득세법으로 옮겨 표준공제를 100만원 받을 수 있는 자격으로 변경하였고, 나머지 요건을 추가로 만족하는 경우에 의료비 및 교육비공제를 받을 수 있는 것으로 「조세특례제한법」을 조정하였다.

성실사업자에 대하여 표준공제를 60만원에서 100만원으로 증가시켜주는 것은 과세표준 40만원의 감소효과(세금의 감소효과는 이에 세율을 곱한 금액)에 불과하므로 성실납세에 대한 인센티브로서의 역할은 미미할 것으로 판단된다. 의료비공제의 경우 사업소득금액의 3%를 초과하는 의료비에 대해서만 공제가 가능하므로(「조세특례제한법」 제122조의3 제2항), 공제가능 여부와 공제금액이 불확실하고 일부의 경우를 제외하고 대부분 크지 않을 것이다. 이러한 점 등을 고려한다면 성실사업자에 대한 의료비 등의 공제가 성실납세를 유도하는 효과는 크지 않을 것으로 판단된다.

#### 자) 성실신고확인제도<sup>77)</sup>

성실신고확인제도는 수입금액이 업종별로 정한 기준금액 이상인 개인사업자가 종합소득 과세표준 확정신고를 할 때에 세무대리인이 작성한 성실신고확인서를 제출하도록 하는 제도이다. 성실신고확인제도는 2011년 5월에 입법화되어 2012 과세연도부터 시행된다(「소득세법」 제70조의2).

성실신고확인제도의 도입배경을 살펴보면, 2010년 8월에 정부가 세제개편안을 마련하면서 조세회피가 많은 의사, 변호사, 회계사, 세무사 등의 고소득 전문직과 학원, 골프장, 장례식장, 예식장, 부동산중개업, 유흥주점 등의 사업자 중 연간 수익이 5억원 이상인 고소득자를 대상으로 ‘세무검증제’를 실시하는 세법개정안을 발의하였다. 정부가 발의한 세무검증제는 변호사, 의사 등 관련 이익단체의 강력한 반발에 부딪혀 2010년 말 국회 통과가 무산되었다. 이후 세무검증제는 국회의 논의 과정에서 특정 업종에 대한 차별과 형평성 논란으로 수입금액이 일정규모 이상인 개인사업자 전부를 대상으로 하는 ‘성실신고확인제도’로 변경되어 2011년 5월 2일에 최종 입법화되었다(김광윤·정규언 2012).

수입금액이 업종별로 정한 기준금액 이상인 성실신고확인 대상사업자는 성실신고를 확인하는 세무대리인을 선임하여 해당 과세기간의 다음 연도 2월 10일까지 납

77) 김광윤·정규언(2012)를 참조하여 작성되었음

세지 관할 세무서장에게 신고해야 한다(「소득세법 시행령」 제133조 ⑤). 성실신고 확인업무를 할 수 있는 세무대리인은 세무사, 「세무사법」 제20조의 2에 따라 기획재정부에 비치하는 세무대리업무등록부에 등록된 공인회계사, 세무법인, 회계법인을 말한다(「소득세법 시행령」 제133조 ③).

성실신고확인대 상사업자에 해당하지 않는 경우에는 종합소득세 신고를 해당 과세기간 다음연도 5월 말일까지 해야 하지만, 성실신고확인 대상사업자는 5월 1일부터 6월 30일까지 종합소득세 신고를 하고, 이때 성실신고확인서를 제출하면 된다(「소득세법」 제70조의2 ②).

성실신고확인 대상사업자가 성실신고확인서를 제출하는 경우에는, 성실신고 확인에 직접 사용한 비용의 60%를 100만원 한도로 사업소득에 대한 소득세에서 공제한다(「조세특례제한법」 제126조의6 ①, 조세특례제한법시행령 제126조의6). 그리고 성실신고확인 대상사업자로서 성실신고확인서를 제출한 경우에는 근로소득자만이 적용받는 종합소득공제 중 의료비공제 및 교육비공제를 2012 과세연도까지 적용받을 수 있다(「조세특례제한법」 제122조의3 ①).

성실신고확인 의무 위반에 대한 제재수단으로 가산세와 수시세무조사를 두고 있다. 성실신고확인 대상사업자가 과세기간 다음 연도 6월 30일까지 성실신고확인서를 제출하지 아니한 경우에는, 사업소득금액이 종합소득금액에서 차지하는 비율을 종합소득산출세액에 곱하여 계산한 금액의 5%에 해당하는 가산세를 부과한다(「소득세법」 제81조 ⑬). 그리고 성실신고확인 대상사업자가 성실신고확인서를 제출하지 않는 경우에는 수시세무조사의 대상자로 선정하여 세무조사를 할 수 있다(「국세기본법」 제86조의6 ②).

성실신고확인제도는 납세자가 사업소득을 신고하기 전에 세무대리인으로부터 신고가 성실하게 이루어지는지 확인받는 제도이다. 따라서 동 제도를 잘 운영하여 세무대리인의 확인이 효과적으로 행해지는 경우에는 사업소득신고의 투명성을 획기적으로 개선할 수 있다.

세무대리인의 확인이 효과적으로 이루어지기 위해서는 확인자인 세무대리인과 확인 대상자인 사업자 간에 독립성이 지켜져야 한다. 만일 독립성이 지켜지지 않는다면, 사업소득금액의 적정성을 제대로 확인하지 않고 적정하다고 의견을 기술하거나, 또는 적정하지 않음을 발견하고도 그 내용을 특이사항과 종합의견에 기술하지

아니할 가능성이 있다. 이러한 상황이 발생한다면 성실신고확인제도의 유효성이 위협받게 될 것이며, 결국은 제도 자체의 유용성에 대한 위협이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 현재는 성실신고 확인자와 성실신고 대상자 간의 독립성에 대한 규정이 없으므로 이에 대한 보완이 필요하다(김광운·정규연, 2012).

## 라. 결론

본 연구에서는 사업소득 과표 양성화를 위해 추진된 여러 정책의 배경과 추진 과정, 정책의 구체적인 내용을 살펴보고, 정책에 대한 평가와 시사점을 제시하였다.

자영업자의 사업소득신고율에 대한 선행연구를 종합해 보면 자영업자의 소득신고율은 조사방법에 따라 차이가 있기는 하지만, 1990년대에 비하여 2000년대에 증가하였고, 2000년대 후반부터는 상당히 개선된 것으로 보인다. 또한 종합소득 확정신고자를 종합소득 납세인원으로 나눈 과세자비율은 1999년까지 30%대에 머물렀지만, 2000년부터 크게 증가하여 2010년에는 70%대에 이르렀다. 과세자비율이 2000년부터 급격하게 상승한 이유의 대부분은 1999년부터 시행된 신용카드가맹점 가입대상 지정 제도, 신용카드 등 미사용 접대비의 손금불산입제도, 정규지출증빙 미수취 가산세 제도, 1999년 말부터 시행된 신용카드 사용에 대한 소득공제제도, 2000년부터 시행된 신용카드영수증 복권제도, 2005년부터 시행된 현금영수증 사용에 대한 소득공제제도, 2007년부터 시행된 사업용계좌제도 등 일련의 과표양성화 정책의 결과로 판단된다. 그러나 아직도 자영업자의 소득탈루율은 높은 편이며, 이를 개선하기 위하여 꾸준히 노력해야 할 것이다.

본 연구에서는 사업소득 과표 양성화 정책으로 시행된 신용카드 및 현금영수증 사용 확대 정책, 전자세금계산서 의무화 제도, 사업용계좌제도, 매입자발행 세금계산서 제도 등에 대하여 배경, 내용 등을 분석하고, 평가하였다.

신용카드 및 현금영수증 사용 확대 정책은 과거 사업자 중심에서 수요자 중심정책으로 전환함으로써 큰 성과를 이루었다. 수요자에게 신용카드 사용에 대한 강한 인센티브를 부여하고 사업자에게는 비용부담을 완화시켜 줌으로써 비교적 단기간에 거래 투명성을 높인 것으로 평가된다. 특히 과거 현금거래가 많았던 소비자 상대업종 자영업자의 소득 투명화에 기여하였다. 그러나 이러한 성과를 달성하기 위한 재정비용도 상당하였다. 향후 조세지원 정책의 설계에 있어서는 제도운영에

따른 비용과 사회적편익에 대한 적절한 고려를 바탕으로 추진될 필요가 있다.

전자세금계산서 의무발행 제도는 수입금액 누락 방지, 허위 세금계산서의 방지 및 조기 발견 등을 위해, 법인사업자는 2010년에 1년간의 선택시행 기간을 거쳐 2011년부터 시행되었으며, 개인사업자는 1년 지연되어 시행되었다. 가산세가 없었던 2010년의 전자세금계산서 발급비율은 80%에 달했으며, 전자세금계산서 의무발급 미이행에 대하여 가산세가 부과된 2012년 제1기의 전자세금계산서 발급비율은 법인사업자 99.2%, 개인 의무발급자 98.9%였다. 이러한 통계 등을 고려해보면 전자세금계산서 의무발급 제도는 의무발급 대상자인 법인사업자와 공급가액 10억원 이상의 개인사업자에게는 완전히 정착된 것으로 판단된다. 전자세금계산서 의무화는 역발행의 문제점과 사업자의 납세협력의무 이행에 따른 부담이 증가하는 문제점이 있기는 하지만, 제도의 조기 정착으로 그 목적을 잘 이룰 것으로 기대된다.

2007년부터 도입된 사업용계좌제도는 2007년에 위헌소송이 제기되어 위헌 논쟁의 대상이 되었으며, 그로 인해 2008년 말 세법개정 시에 사업용계좌외거래명세서 작성 의무가 폐지되었고 미개설·미사용 가산세율이 인하되어 시행되고 있다. 사업용계좌제도는 사업용 거래대금을 개인용과 구별하여 관리하여 세무조사 시에 탈세 내역을 알아내기 쉽고, 미개설·미사용 가산세로 인해 탈세를 예방하는 효과가 있을 것이다. 그러나 사업용계좌외거래명세서 제출의무가 폐지되고, 세무조사 이전단계에서 과세당국이 사업자의 금융정보에 접근하는 것이 불가능하므로 사업용계좌를 제대로 사용하지 아니하는 사업자를 세무조사 대상으로 선정하는 것이 쉽지 않다. 세무조사 대상자의 비율이 매우 낮고 세무조사 대상으로 선정되어야만 사업용계좌를 제대로 사용했는지 여부가 검증된다는 사실은 사업용계좌제도의 과표 양성화 효과가 그렇게 크지 아니 하리라는 것을 예상하게 해준다. 이러한 점에서 사업용계좌제도는 아직 완전하게 정착되지 아니 하였으며, 개선이 필요한 미완의 제도로 평가된다.

녹색신고제도는 1966년도에 도입되어 신고납세제도가 시작된 1981년까지 운영되었던 제도이다. 동 제도의 취지는 성실신고납세자에게 세무조사 등의 간섭을 최대한 축소함으로써 세무공무원의 부정 요소를 제거하고 납세자의 자발적인 성실신고를 유도하기 위함이다. 녹색신고제도는 시행 초기에 비교적 좋은 성과를 거둔 것으로 분석되었으나, 실지세무조사의 면제가 조세회피의 수단으로 악용되는 문제점이

발생하여, 성실신고법인의 승인에 의한 녹색신고법인 수는 거의 지속적으로 감소하였다. 이러한 결과를 보면 녹색신고제도가 성실신고를 통한 자진납세 풍토를 확산시켜 나가는 데는 미흡하였던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 녹색신고제도는 신고납세제도 도입의 디딤돌이 되었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

모범납세자 우대제도는 성실납세를 유도하기 위한 수단으로 국세청장 등의 표창을 받는 경우 모범납세자로 선정하여 일정기간 세무조사 면제 등의 혜택을 부여하는 제도이다. 모범납세자는 국세청장 등의 표창을 받거나 정부 포상을 받는 등의 사유가 있어야 선정되므로, 일반사업자의 단순한 성실납세가 표창 등으로 연결될 가능성이 낮아 성실납세 유인제도로서의 효과는 미약한 것으로 판단된다.

정규지출증빙 미수취 가산세 제도는 판매자가 아니라 거래의 주도권을 쥐고 있는 구매자를 압박하여 거래 투명성을 추진하는 제도라는 점에서 실질적인 효과를 지니는 제도라고 판단되며, 적격증빙 미수취 가산세를 실제로 부담한 사업자의 비율이 낮다는 점을 고려해 볼 때 과표 양성화에 많은 기여를 한 제도로 판단된다.

세금포인트 제도는 성실납세 문화를 정착시키기 위해 소득세 납부액에 따라 포인트를 부여하고 포인트에 따라 다양한 혜택을 제공하여 제도로 2004년부터 시행되었다. 세금포인트 이용 인원을 보면 전체 납세자의 수에 비하면 아주 소수에 불과하다. 그 이유는 세금포인트의 이용 용도가 납세담보 면제와 민원증명서류 무료 택배서비스에 한정되어 있기 때문이다. 따라서 세금포인트제도의 성실납세유인 효과는 미미한 것으로 판단되며, 세금포인트제도가 성실납세에 대한 인센티브가 되기 위해서는 세금포인트에 대한 보다 다양한 활용처를 개발해야 할 것이다.

성실신고사업자에 대한 과세특례제도는 신용카드 사용확대 정책 등으로 인한 외형 노출로 일시에 세금 부담이 증가함에 따른 조세저항을 완화하고 과표양성화를 유도하기 위하여 2005년부터 2007년까지 한시적으로 운용되었던 제도이다. 동 기간에 큰 조세저항 없이 과표 양성화가 많이 개선된 점을 고려할 때 동 제도가 어느 정도 기여를 했을 것으로 판단한다.

매입자발행 세금계산서제도는 경제적으로 우월한 지위에 있는 공급자가 과세표준이 노출되는 것을 피하기 위해 세금계산서 발급을 거부하는 사례와, 세금계산서를 교부받지 못한 소매업자 등이 부가가치세 매입세액의 불공제 및 필요경비 불산입으로 과도하게 세금을 부담하는 것을 방지하기 위한 제도이다. 2010년도 매입자

발행세금계산서의 발행현황을 보면 건수는 261건에 불과하지만, 금액은 147억원에 이르고 있다. 매입자발행 세금계산서제도는 그 특성상 활발하게 이용되고 있지는 않지만, 세금계산서 미발행을 예방하는 효과가 어느 정도 있는 것으로 판단된다.

성실납세방식이란 중소 성실사업자에 대하여 단순하고 표준화된 방식으로 간편하게 과세표준과 세액을 계산할 수 있도록 한 제도이다. 성실납세방식으로 신고한 인원은 전체 종합소득 신고인원의 0.05%에도 미치지 못하는 아주 적은 수였다. 이 제도는 2007 과세연도부터 2010 과세연도까지 4년이라는 짧은 기간 동안 한시적으로 존재했으며, 널리 이용되지 못하였다.

일정 요건을 갖춘 성실사업자에 대하여 표준공제를 60만원에서 100만원으로 증가시켜주는 것은 과세표준 40만원의 감소효과에 불과하므로 성실납세에 대한 인센티브로서의 역할은 미미할 것으로 판단된다. 일정요건을 갖춘 성실사업자에게 근로소득자만 가능한 의료비공제를 허용하는 제도는 사업소득금액의 3%를 초과하는 의료비에 대해서만 공제가 가능하므로, 공제 가능 여부와 공제금액이 불확실하고 대부분 별로 크지 않을 것이다. 이러한 점 등을 고려한다면 성실사업자에 대한 의료비 등의 공제가 성실납세를 유도하는 효과는 크지 않을 것으로 판단된다.

성실신고확인제도는 수입금액이 일정 기준 이상인 개인사업자가 사업소득을 신고하기 전에 세무대리인으로부터 신고가 성실하게 이루어지는지 확인받는 제도로 2012 과세연도부터 시행된다. 동 제도를 잘 운영하여 세무대리인의 확인이 효과적으로 행해지는 경우에는 사업소득신고의 투명성을 획기적으로 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 세무대리인의 확인이 효과적으로 이루어지기 위해서는 확인자인 세무대리인과 확인 대상자인 사업자 간에 독립성이 지켜져야 하는데, 현재는 성실신고확인자와 성실신고 대상자 간의 독립성에 대한 규정이 없으므로 이에 대한 보완이 필요하다.

과세당국은 사업소득 과표 양성화를 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 이를 위한 여러 정책이 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 그러나 아직도 사업소득자에 대한 소득과약률은 높지 않은 편이며, 이를 개선하기 위해 꾸준한 노력을 기울여야 한다.

## 참고문헌

- 고윤성·이은자·이명근, 『전자세금계산서제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구』, 연구보고서 제57집, 한국조세연구소, 2010. 4.
- 국세청, 『국세청 40년사』, 2006
- 김광운·정규언, 「세무대리인의 성실신고확인과 독립성」, 『회계와감사연구』 제54권 제2호, 2012
- 김재진, 「금융거래 중심의 과세인프라 확충방안」, 『국세행정포럼: 넓은 세원 구현을 위한 제도개선 과제 논의』, 국세행정위원회, 2012. 6. 25.
- \_\_\_\_\_, 「자영업자의 과표양성화에 관한 연구」, 정책보고서 03-08, 한국조세연구원, 2003
- 김재진 외, 『우리나라 및 주요국의 사업용계좌제도 연구』, 한국조세연구원 세법연구센터, 2008
- 법제처, 『국가법령정보센터』, 2012
- 배준호·홍충기, 「근로자가구와 자영업자가구의 세부담분포」, 『경제학연구』 제46집 제1호, 1998, pp. 51~76.
- 성명재, 「가계동향조사와 국세통계연보 비교를 통한 사업소득세 탈루규모의 추정 연구」, 『세무학연구』 제28권 제2호, 2011
- \_\_\_\_\_, 「사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정」, 『재정학연구』 제1권, 제3호(통권 제58호), 한국재정학회, 2008, pp. 155~188.
- \_\_\_\_\_, 「종합소득세와 부가가치세 탈세규모의 추정과 세수추계의 정확성 제고」, 정책보고서 99-05, 한국조세연구원, 1999
- 성명재·김현숙, 『분배구조 개선을 위한 조세정책 방향: 소득·부동산자산 결합분포 및 관련 세부담 분포분석에 관한 연구』, 연구보고서 06-02, 한국조세연구원, 2006
- 오기수, 「전자세금계산서 이용실태와 개선방안에 관한 연구」, 『세무학연구』 제19권 제2호, 2002
- 유일호, 「우리나라의 탈세규모의 추정: 소득세와 부가가치세」, 『조세행정과 조세정책』, 현진권(편), 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998
- 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 『조세행정과 정책과제』, 현진권(편), 연구

- 논문집, 한국조세연구원, 1998
- 전병목, 「신용카드 소득공제 및 현금영수증 제도」, 『경제발전경험 모듈화 사업: 조세정책』, 기획재정부·한국개발연구원, 2010
- 전병목·안종석, 『근로소득과 사업소득의 과세 형평성에 관한 연구』, 연구보고서 05-07, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 정규언·오운택, 「자영업자의 성실납세를 위한 납세유인제도에 관한 연구」, 『세무와회계저널』 제6권 제3호, 2005
- 정규언·정영기·윤태화, 「조세회피 방지를 위한 세법 개선방안: 자영업자 사업소득, 파생 금융상품, 합병을 중심으로」, 『세무와회계저널』 제8권 제3호, 2007
- 정규언·정재연, 「소득세제의 장단기 개편방안에 대한 평가와 대안」, 『세무와회계저널』 제7권 제3호, 2006
- 현진권, 「우리나라 소득세 부담의 형평성 - 1996년 통계청 자료를 통한 실증분석」, 『세무학연구』 제17호, 2001, pp. 191~209.
- 현진권·나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 『조세행정과 소득재분배』, 현진권(편), 한국조세연구원 연구논문집 96-01, 1996, pp. 93~129.
- 한국조세연구소, 『녹색신고 납세제도 도입에 관한 연구』, 2003. 3.
- Parker, Simon C., "The Optimal Linear Taxation of Employment and Self-Employment Incomes," *Journal of Public Economics*, Vol. 73, 1999, pp. 107~123.

## 4. 근로장려세제의 도입

### 가. 서론

근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)는 저소득 가구의 생계보조와 저소득근로자의 근로활동 촉진이라는 두 가지 정책 목표하에 2006년 12월 「조세특례제한법」 개정으로 도입되어, 2008년 귀속분 소득신고를 바탕으로 2009년에 최초로 장려금이 지급된 이래 제도가 일부 개편되면서 현재까지 시행되고 있다. 외환 위기를 전후한 시기에 비공식적으로 미국형 EITC 제도의 도입의 필요성이 제기되어 오다가 2000년대 초반부터 제도 도입이 공론화되기 시작하여 정책토론회, 2003년 노무현 대통령 대통령직 인수위원회, 그 이후 몇 차례 국정과제 회의에서의 논의를 거쳐 제도가 도입되었다.<sup>78)</sup>

1997년 말 외환위기 이후 소득분배의 악화, 빈곤율의 상승, 그리고 비숙련 근로자의 고용 안정성 저하로 인해 저소득근로자의 빈곤문제 해결이 중요한 정책과제로 부각되었다. 이러한 근로빈곤층(working poor)을 지원하기 위한 근로장려세제의 도입 필요성에도 불구하고 제도가 도입되기 위해 상당한 기간이 소요되었다. 제도 실시를 위한 인프라 부족, 특히 저소득층 근로자와 자영업자의 소득과약이 제대로 이루어지지 않는 상황에서 제도를 도입하기 어려웠으며, 또한 제도 적용 대상자 범위 선정문제, 근로장려금 급여구조의 문제 그리고 저소득층 지원을 위한 여타 제도 간의 조화문제에 대한 논의를 위해 수 차례의 정책토론회와 국정과제 회의를 거쳐야 하였다.

본절에서는 근로장려세제 도입과정에서 이루어진 제도 도입 타당성, 도입 시 제도 구조 설정 문제, 그리고 제도 시행을 위한 인프라, 특히 저소득층 근로자와 자영업자에 대한 소득과약 인프라 구축을 위한 제도 개선 및 인프라 구축에 대한 논의들에 대해 기술하고자 한다. 또한 이 과정에서 제도 도입을 위한 입법과정과 제도 도입 이후 제도 변화과정, 그리고 제도의 효과에 대한 평가에 대해 기술하고자 한다.

78) 이 제도는 우리나라 소득세제에 도입된 최초의 환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)이라는 점에서도 의미가 있다. 환급 가능한 세액공제는 산출세액 범위 안에서 허용되던 기존의 세액공제와 달리 산출세액을 초과할 경우 초과분을 납세자에게 지급하는 제도이다.

본절의 구성은 다음과 같다. ‘나’항에서는 현행의 근로장려세제에 대해 기술하고자 한다. ‘다’항에서는 제도 도입 과정을, 그리고 ‘라’항에서는 제도 도입 이후 제도 변화 과정을 기술하고자 한다. ‘마’항에서는 근로장려금 지급 현황과 제도의 효과에 대한 기존의 연구에 대해 간략하게 기술하고, 마지막으로 ‘바’항에서 본장의 논의를 마무리하고 제도 정착과 효과성 제고를 위한 향후 정책과제에 대해 기술하고자 한다.

## 나. 현행의 근로장려세제제도

### 1) 근로장려세제 도입목적

근로장려세제는 열심히 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자가구에 대하여 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도로써 「조세특례제한법」 제100조의 2부터 제100조의 13까지 근로장려세제에 관한 조세특례 규정에 따라 근로장려금을 결정·환급하도록 하고 있다.

근로장려세제 도입 이전에는 극빈층을 대상으로 국민기초생활보장제도만이 존재하였으나 근로장려세제 도입 이후 저소득근로계층을 위한 2차 안전망을 갖추게 되었다. 근로장려세제는 제도 자체에 근로유인 기능이 있어 일을 통해 빈곤에서 벗어나 경제적으로 자립할 수 있도록 지원해주고, 근로자가구에게 현금급여를 지급하여 실질소득을 증가시킴으로써 조세제도를 통한 소득재분배 효과를 기대할 수 있으며, 사회안전망을 확충되어 저소득 근로계층의 사회적 보호를 한층 강화하는 것을 목적으로 도입되었다.

### 2) 근로장려금 신청자격

근로장려금은 근로소득이 있는 가구 중 아래 <표 II-4-1>에서 제시하고 있는 4가지 요건을 모두 만족하는 경우 신청할 수 있다. 신청요건을 모두 만족하더라도 3개월 이상 국민기초생활보장급여 수급자(생계, 주거, 교육급여)이거나 외국인(내국인과 혼인한 외국인은 가능) 혹은 다른 신청자의 부양자녀에 해당된다면 근로장려금을 신청할 수 없다.

〈표 II-4-1〉 근로장려금 신청자격 요건

요 건	세 부 내 용
① 가 족	배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있을 것
② 총 소 득	부양자녀수 0명: 부부의 연간 총소득 합계액이 1,300만원 미만 부양자녀수 1명: 부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만 부양자녀수 2명: 부부의 연간 총소득 합계액이 2,100만원 미만 부양자녀수 3명 이상: 부부의 연간 총소득 합계액이 2,500만원 미만
③ 주 택	무주택이거나 기준시가 6천만원 이하 주택 한 채 보유
④ 재 산	세대원 전원의 재산 합계액 1억원 미만

근로장려금은 기본적으로 배우자 혹은 18세 미만의 부양자녀가 있는 가구에 지급 되도록 규정되어 있다. 여타 근로장려금 신청자격을 개별 요건별로 보다 자세히 살펴보면, 먼저 총소득 요건의 경우 총소득은 근로소득과 사업소득 등 다른 소득을 합산한 소득을 의미하며 「소득세법」상 비과세소득을 제외한 과세대상 소득만을 합산하여 계산된다. 따라서 이자소득, 배당소득, 연금소득, 부동산임대소득, 기타소득 등도 총소득 계산에 포함된다. 수급자격에 영향을 미치는 부양자녀 수 산정 시 부양자녀는 거주자가 부양하는 자녀이거나 동거입양자 혹은 특별한 경우 손자녀와 형제자매도 부양자녀에 포함되며 연령의 제한을 받는다.<sup>79)</sup> 다만 중증장애가 있는 경우에는 연령의 제한을 받지 않는다. 주택요건의 경우 상속 또는 주거 이전을 위한 신규취득으로 일시적으로 2주택이 되는 경우에 2주택을 소유한 것으로 보아 신청자격이 없게 된다. 또한 세대구성원이 주택 1채를 공동 소유하는 경우에는 세대원 전원이 1채를 소유하고 있는 것으로 판단하여 신청자격이 유지된다. 마지막으로 재산요건 평가를 위해 재산합계액에 포함되는 재산의 종류에는 주택을 포함한 토지 및 주택건축물, 승용자동차, 임차보증금을 포함한 전세금, 개인별 합계액이 500만원 이상인 금융재산·유가증권, 골프회원권, 분양권 등의 부동산을 취득할 수 있는 권리가 포함된다. 여기에서 세대원이란 동일한 주소에서 생계를 같이하는 거주자와 그 배우자의 직계존비속(그 배우자를 포함) 및 형제자매를 의미한다. 다만, 취학·질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소를 일시퇴거한 자를 포함하며 부부는 세대가 분리되어 있어도 동일세대로 간주한다. 세대원 판정

79) 부양자녀로 인정되는 손자녀·형제자매의 범위에 대한 자세한 내용은 시행령 제100조의2(부양자녀의 범위)를 참조할 것

일은 전년도 12월 31일을 기준으로 한다.

### 3) 근로장려금 신청방법 및 제출서류

근로장려금은 신청기간인 종합소득세 신고기간(5월) 중에 주소지 관할 세무서장에게 근로장려금 신청서와 첨부서류를 제출하여야 한다. 근로장려금 신청 관련 첨부서류는 근로소득 원천징수영수증 등의 근로소득 증거서류와 해당되는 재산이 있는 경우 임대차계약서 사본 등의 재산 증거서류를 포함한다. 국세청에서는 근로장려금 신청 기간 이전에 일정 수급권을 갖춘 근로장려금 신청안내를 하고 있다. 그러나 안내문을 받지 못한 경우에도 근로장려금 수급요건을 모두 갖춘 경우에는 근로장려금을 신청할 수 있다.

신청서는 주소지 관할세무서에 우편 또는 방문하여 제출하거나 또는 근로장려제 홈페이지에 접속하여 전자신청을 할 수 있다. 부부 중 모두 근로소득이 있는 경우에는 총급여액이 많은 사람이 신청하여야 하며, 종합소득세 신고의무가 있는 경우(신청자 본인 및 배우자)는 반드시 종합소득세 신고를 이행하여야 근로장려금을 지급받을 수 있다.

### 4) 근로장려금 산정

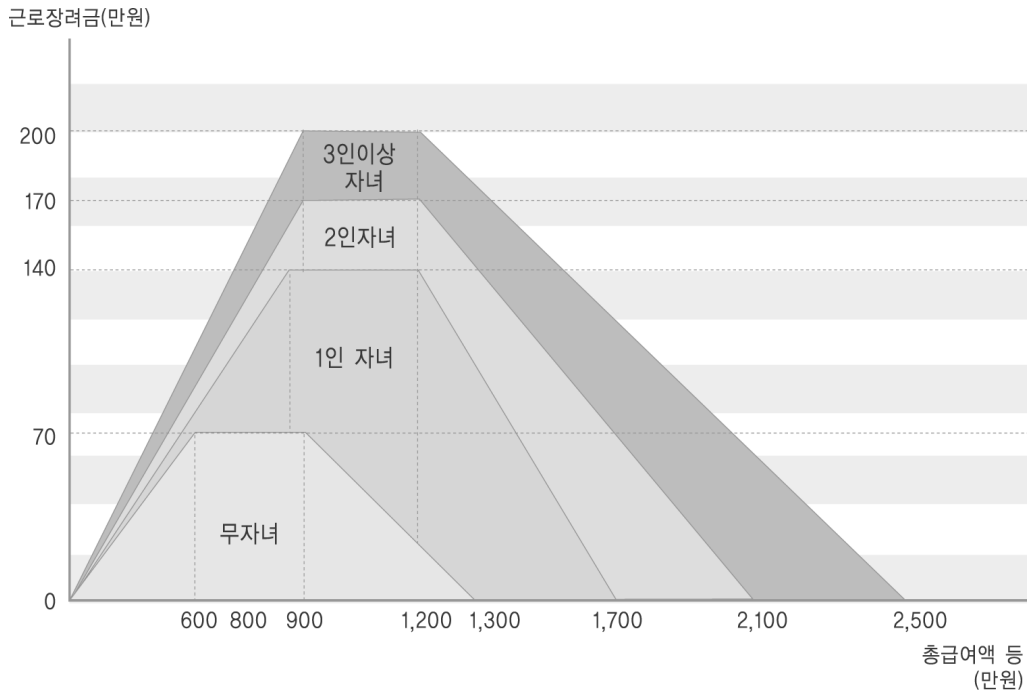
근로장려금은 부부합산 연간 총급여액(비과세소득 제외)을 기준으로 산정된다. 다만 배우자·직계존비속으로부터 지급받은 근로소득, 사업자등록증 또는 고유번호가 없는 자로부터 지급받은 근로소득 또는 법인세법에 따라 상여처분된 근로소득은 근로장려금 산정 근로소득에서 제외된다. [그림 II-4-1]은 근로장려금 급여체계를 보여준다.

이를 산식으로 표현하면 아래 <표 II-4-2>와 같다. 이와 같이 근로장려금 산식은 근로소득이 상승할수록 금액 또한 상승하는 점증구간과 근로소득금액과 상관없이 금액이 일정한 평탄구간, 그리고 근로소득이 증가함에 따라 금액이 감소하는 점감구간으로 구분된다.<sup>80)</sup> 근로장려금 수준은 자녀 수에 따라 차등 지급되고 있다. 이는 자녀수가 증가함에 따라 생계비가 높아지는 점을 감안한 사항이다. 자녀 수가

80) 실제 근로장려금은 계산편의를 위해 근로장려금 산정표에 따라 지급하므로 위 산식에 의해 계산한 금액과 다소 차이가 있을 수 있다.

많을수록 점증구간이 보다 넓고 점증구간의 급여 증가율(점증률)이 높으며, 최고급여수준이 높은 경향을 보이고 있다.

[그림 II-4-1] 근로장려금 급여체계



<표 II-4-2> 근로장려금 산식

부양 자녀수	점증구간		평탄구간		점감구간	
	소득구간	급여수준	소득구간	급여수준	소득구간	급여수준
무자녀	0~ 600만원	총급여액 × 7/60	600만원~ 900만원	70만원	900만원~ 1,300만원	(1,300만원- 총급여액) × 7/60
1인	0~ 800만원	총급여액 × 7/40	800만원~ 1,200만원	140만원	1,200만원~ 1,700만원	(1,700만원- 총급여액) × 7/40
2인	0~ 900만원	총급여액 × 17/90	900만원~ 1,200만원	170만원	1,200만원~ 2,100만원	(2,100만원- 총급여액) × 17/90
3인 이상	0~ 900만원	총급여액 × 2/9	900만원~ 1,200만원	200만원	1,200만원~ 2,500만원	(2,500만원 -총급여액) × 2/13

### 5) 근로장려금 지급절차 및 부정수급자 제재

근로장려금은 신청내용에 대한 심사를 거쳐 9월 말까지 지급이 완료된다. 수령방법을 ‘현금’으로 선택한 경우에는 근로장려금 환급통지서를 우편으로 주소지에 보내며, 환급통지서를 우체국에 제출하여 현금을 수령할 수 있다. 그러나 근로장려금은 소득세 환급세액의 일종으로 「국세기본법」 제51조에 의거 근로장려금을 지급받는 자가 체납세액이 있는 경우 체납세액에 우선 충당되며, 충당 후 잔액을 지급받게 된다.

「조세특례제한법」에서는 근로장려금 부정수급을 방지하기 위해 부정 신청자에 대한 지급제한규정을 두고 있는데 고의·중과실로 근로장려금을 허위 신청한 경우에는 2년, 사기·기타 부정한 방법으로 허위 신청한 경우에는 5년간 근로장려금 지급을 제한하고 있다. 또한 부정수급으로 확인된 근로장려금은 전액 추징하게 되는데 이 경우 환급일로부터 환급취소 결정일까지 일 0.03%(연 10.95%)의 이자상당액을 같이 징수한다. 근로장려금 지급제한 및 환수조치뿐만 아니라 사기·기타 부정한 방법으로 근로장려금을 지급받거나 받도록 한 자는 「조세범처벌법」이 정하는 바에 따라 징역 또는 벌금 등의 처벌을 할 수 있도록 하고 있다.

## 다. 현행 근로장려세제 도입과정 및 쟁점사항

### 1) 도입 배경

우리나라의 복지제도는 1990년대 후반부터 본격적으로 확충되기 시작하여 일반국민을 대상으로 하는 4대 사회보험과 절대 빈곤층 보호를 위한 국민기초생활보장제도(이하, ‘기초생보’로 지칭)로 이원화되어 운영되어 왔다. 절대빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장제도가 최저생계를 보장하고 있어 상당 수준의 보호체계를 갖추고 있었으며, 일반국민에 대해서는 4대 사회보험으로 노령·질병 등 사회적 위험에 대하여 1차적으로 보호하는 체제가 확충되었으나, 근로빈곤층에 대한 사회적 보호가 취약하다는 문제점이 제기되었다.

이러한 문제점의 인식하에서 근로빈곤층을 대상으로 근로연계 소득지원제도를 도입하여 근로유인을 제고하면서 탈빈곤을 지원할 필요가 있었다. EITC 제도는 근로빈곤층의 세금부담을 덜어주고 근로소득이 일정 수준 이하인 가구에 대하여 현금급여를 제공하는 제도로써 기존의 재정지출 정책과 조세지원 정책을 결합한 형태로

노동유인 측면에서 효율성 제고가 가능하다는 평가를 받고 있어 이 제도의 도입이 필요성이 제기되었다.<sup>81)</sup>

보건사회연구원에 의해 이루어진 「2005년 차상위계층 실태조사」에 의하면 2003년 말 현재 최저생계비의 1.2배 이하인 저소득층은 전체인구의 8.4%인 401만명, 182만가구로 추계되었다. 이 중 국민기초생활보장제도의 지원을 받는 빈곤층은 138만명, 72만가구로서 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 차상위계층은 전체인구의 5.5%인 263만명, 110만가구로 추계되었다. 동 조사에 의하면 차상위계층 가구주 중 취업자 비율은 48%로 일반층의 91%보다 낮은 수준이나 국민기초생활보장제도 수급자(기초수급자) 33%보다 높은 수준이지만 차상위계층의 임금근로자는 임시·일용직이 87%로 대부분을 차지하여 일반층에 비해 상대적 저임금과 고용 불안정을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한 차상위계층의 경우 각종 사회보험에 가입률이 낮아 4대 사회보험의 혜택을 받기도 어려운 상황이었다. 국민연금과 고용보험의 경우 가입률이 각각 29%, 25%만 가입되어 있어 일반층의 63%, 44%에 비해 절반에 가까운 수준이었으며, 산재보험 및 건강보험 가입률도 차상위계층이 각각 50%, 99%로 일반층의 75%, 100%보다 낮은 수준이었다.<sup>82)</sup>

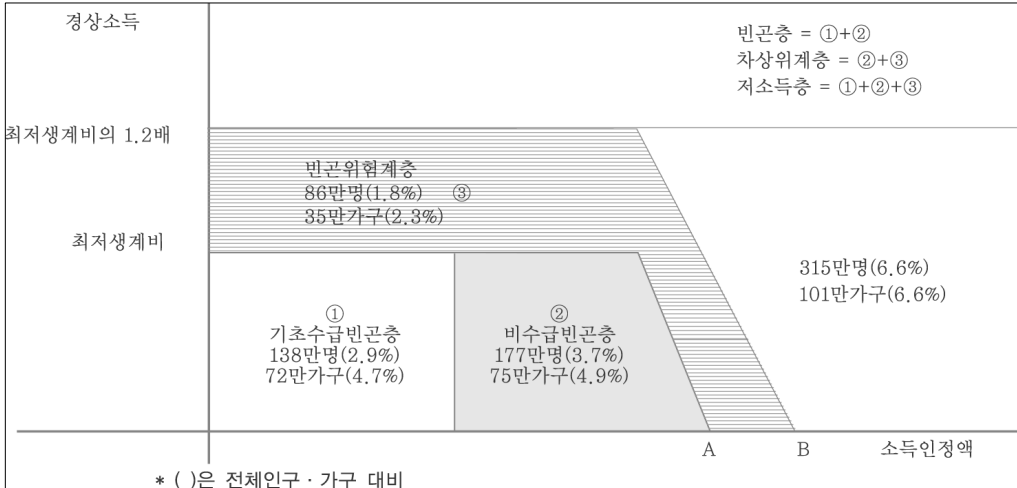
기초생보 수급자의 경우 근로활동을 하지 않아도 보충급여방식으로 기초생계비가 보장되는 반면 차상위계층의 경우 이러한 지원이 이루어지지 않았다. 기초수급자와 경제적 상황이 크게 다르지 않은 차상위계층에 대해서는 일부 의료비와 영유아 보육료 지원이 대부분이었다.<sup>83)</sup> 따라서 근로연계형 지원제도(EITC)를 도입하여 근로를 통한 능력개발 등 중장기적 빈곤 탈출을 지원할 필요가 있었다.

81) EITC 제도가 저소득층 근로자에 대한 근로유인을 제공하는가 여부는 해당 근로자의 소득수준, 가족구성에 따라 상이하게 나타난다. 1970년대 초반부터 이 제도를 운영하고 있는 미국의 경우 이에 대한 연구가 활발히 진행된 바 있다.

82) 전병목·이상은(2006) 참조

83) 2006년 당시 의료비의 경우 18세 미만 아동과 희귀난치병 및 만성질환자에 대해 급여를 지원하며 2006년 예산은 738억원으로 10만명을 대상으로 하였다. 「희망 한국 21」 계획에 의해 차상위계층 일부에 의료급여를 단계적·선별적으로 확대할 계획이나 일반 차상위계층은 적용대상에서 제외되었다.

[그림 II-4-2] 소득과 재산규모를 고려한 저소득층 규모



주: A는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비의 100%인 선  
B는 소득인정액이 최저생계비의 120%인 선

자료: 한국보건사회연구원, 「2005 차상위계층실태조사」  
전병목·이상은(2006)에서 재인용

2) 제도 입법과정<sup>84)</sup>

2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도 도입 관련 논의과정에서부터 근로장려세제(한국형 EITC) 도입에 대한 논의가 몇 년 동안 계속되었다. 그 가운데 국민을 대상으로 공개적으로 한국형 EITC 도입의 필요성이 제기된 것은 2000년 2월 개최된 ‘소득분배 개선을 위한 정책토론회’이다. 이로부터 촉발된 EITC 관련 논의는 주로 EITC의 도입 필요성과 타당성, 그리고 빈곤 감소효과 등 도입의 효과성을 예측하는 내용을 중심으로 진행되었다. 이러한 가운데, 2003년 2월 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서에 ‘근로빈곤계층에게 장려금을 지급하는 EITC 시범사업 실시’라는 내용이 포함되면서 사회복지 분야의 정책과제로 선정되었다. 그러나 참여정부 초 EITC 도입에 관한 논의가 재개된 것은 2004년 11월에 개최된 제56회 국정과제회의부터이다. 당시 진행된 국정과제회의에서는, 1997년 외환위기에에서 유발된 경제위기 이후 양극화가 심화되고 근로빈곤층이 증가하고 있으나 대부분 사회보험과 공공부조 등 사회안전망의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하고 있다는 문제인식으로부터 출발하여, 참여복지의 기본방향으로 ‘일을 통한 빈곤 탈출 지원정

84) 최현수·이서현(2010)이 정리한 내용을 일부 수정하였음.

책'을 설정하고 그 강화방안의 일환으로 “취업하고 있지만 빈곤한 근로빈곤층에 대해서는 소득지원과 더불어 근로유인을 제고할 수 있는 EITC 도입을 검토한다”는 것이었다. 다만, EITC의 경우 도입 타당성과 집행 가능성 측면을 면밀하게 검토한 이후에 최종적인 도입 여부를 결정하기로 하였다.

EITC의 도입 필요성에 대해서는 공감하였지만, 도입을 검토하는 방향으로 유보적 결정이 이루어진 이유는 조세체계 내에 저소득층을 포함한 전 계층을 대상으로 정확한 소득과익이 선행되어야 하기 때문이다. 이에 따라, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에 설치된 'EITC 연구기획단'에서는 2005년 1월부터 8월까지 재정경제부, 보건복지부, 기획예산처, 국세청과 함께 EITC 도입 타당성 및 집행 가능성을 집중적으로 검토하였다. 기획단의 검토 결과를 바탕으로 2005년 8월 개최된 제 64회 국정과제회의에서는, 소득과익 여건을 기반으로 판단된 EITC 도입 시 집행 가능성 및 세 가지 도입방안별 기대효과와 함께 기초보장수급자의 적용 여부 및 사업소득에 대한 고려방안 등이 주요 쟁점사항으로 논의되었으며, 2007년부터 3년간 3차례에 걸쳐 시범사업을 실시하고 2010년도에 본사업을 시행하여 2011년에 근로장려금(당시 용어로 '근로소득보전세제'의 급여)을 지급하기로 결정하였다. 이어서, 명칭 공모를 통해 '근로소득지원세제'로 우리나라 EITC의 명칭을 결정하였고, 2005년 10월에는 EITC의 운영주체인 국세청에 '소득과익 인프라 추진단'이 설치되었다. 재정경제부는 2005년 세법개정안을 통해 일용직 근로자 근로소득지급조서 제출 의무화 등 소득과익 인프라 구축과 관련된 내용을 입법조치하였으며, 2005년 12월에는 급여체계 및 제도 설계 등 구체적으로 입법을 준비하기 위한 조직으로 재정경제부 세제실 내에 '근로소득지원세제 추진기획단'이 설치되었다. 이때부터 EITC 도입과 관련된 중심축은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서 재정경제부로 이동하였다. 재정경제부는 2006년 2월 정책자문위원회 및 실무위원회를 구성하고 구체적인 제도 설계 및 입법을 진행하기 위한 의견수렴과 준비 작업에 본격적으로 착수했다. 몇 개월간의 집중적인 검토 및 논의과정을 거쳐 2006년 6월에는 시행방안에 대한 공청회가 개최되어 각계각층의 다양한 의견이 제기되었고, 같은 해 7월에는 1년 전에 '근로소득지원세제'로 결정되었던 EITC의 명칭을 다시 공모하여 '근로장려세제'로 최종 확정하였다. 최종적으로, 정부는 2006년 8월에 근로장려세제 도입방안과 구체적인 급여체계를 공식적으로 발표하였으며, 이러한 내용을 담고

있는 2006년 세법개정안은 정부 내 입법절차를 거쳐 9월 29일에 국회에 제출되었다.<sup>85)</sup> 상임위원회인 재정경제위원회에서 제도 시행을 위한 준비기간으로 1년간 제도 시행을 유예하는 것으로 수정된 후 2006년 12월 22일 개최된 제263회 임시국회 본회의에 상정되었으나 ‘근로장려세제(EITC)’ 도입 등을 주요내용으로 하는 「조세특례제한법」 개정안이 부결(재석 222명 중 찬성 107명, 반대 90명, 기권 25명으로 부결, 제263회 임시국회 본회의 회의록)되는 상황이 발생하였다. 당시, 상임위원회를 통과한 예산부수법안이 본회의에서 부결되어 새해 예산안 처리가 지연된 것은 유례가 없는 일이었으며, 그 중심에는 LPG 특소세 면제 여부 및 근로장려세제 도입 여건과 관련된 논쟁이 있었다. 법안이 부결된 후 소관 상임위인 재정경제위원회는 본회의에서 부결된 법안 내용과 동일한 「조세특례제한법」 개정안을 통과시켜 본회의에 이송하였으며, 12월 26일 개최된 제264회 임시국회에서 재상정된 「조세특례제한법」 개정안은 재정경제위원회 원안대로 통과(표결 당시, 재석 279명 중 찬성 236명, 반대 22명, 기권 21명으로 가결, 제264회 임시국회 본회의 회의록)되었으며, 2006년 12월 30일에 근로장려세제 관련 「조세특례제한법」이 공포되었고, 이어서 2007년 2월 28일과 3월 30일에 관련 시행령과 시행규칙이 각각 공포되었다. 이와 같이 「조세특례제한법」상에 근로장려세제의 법적 근거를 둔 첫 번째 이유는, 도입 초기임을 감안하여 매년 진행되는 세법개정을 통한 탄력적 입법이 가능하도록 한 것이라고 할 수 있다. 당시 재정경제부 역시 근로장려세제 도입 초기의 시범사업적 성격을 탈피하여 단계적으로 적용대상이 확대되고 안정적 제도로 정착될 경우 「소득세법」으로 이관하는 방안을 모색한 바 있다. 한편, 근로장려세제를 「조세특례제한법」에 규정하고 있는 또 다른 이유는 기존의 소득세체계와 근로장려세제의 차이점을 감안한 것이다. 즉, 「소득세법」상에는 환급 가능한 세액공제의 개념이 없는 반면에, 「조세특례제한법」에서는 근로장려금의 성격을 세액공제의 기납부세액으로 간주하여 정의하고 있다. 또한, 적용단위 측면에서도 근로장려세제는 기존의 소득세와 달리 가구(부부) 단위로 운영됨을 별도로 명시하고 있다.

정부가 확정 발표했던 근로장려세제 도입방안이 입법 과정에서 변화된 내용 가운데 중요한 것은, 제도 시행 및 최초 급여지급 시점이 1년간 유예되었다는 점이다. 당초 2007년 1월 시행되어 2008년 9월 최초로 급여가 지급될 예정이었으나, 제도

85) 2006년 6월 정책토론회(공청회)와 동년 12월의 입법에서는 2005년 64차 국정과제회의에서 결정된 ‘시범사업’에 대한 내용이 반영되지 않았다.

도입을 결정한 2005년 8월과 구체적인 도입방안을 발표했던 2006년 8월을 기점으로 판단할 경우, 제도 시행을 위한 준비기간은 매우 부족한 상황이었다. 특히, 운영주체인 국세청의 일용근로자에 대한 소득파악률 제고 및 개인별 소득·재산 자료의 가구단위 구축 등을 위한 시간적 여유가 충분하지 못하다는 지적이 있었다. 비록, 2005년 말 세법개정을 통해 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무가 부과되는 등 제도적 장치가 마련되었으나, 그동안 시행되지 않았던 일용근로자에 대한 소득파악이 진행되는 과정에서 어려움과 저항이 있었다.

2006년 12월 22일 개최된 국회 재정경제위원회에서는 정부가 제출한 「소득세법」 등 11개 세법개정안과 의원입법안 163건을 심사하였으며, 「조세특례제한법」 제10조의 2 근로장려를 위한 조세특례와 관련하여 “입법은 하되, 적용시기를 1년 유예하고 2009년부터 급여를 지급”하는 것으로 수정·의결하였다. 결국, 근로장려세제는 당초 예정(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년 늦춰진 2008년 1월부터 시행(2009년에 최초 급여지급)되는 것으로 최종 확정되었다.

2005년 64차 국정과제회의에서 근로장려세제의 도입이 결정된 직후, 재정경제부는 2005년 세법개정을 통해 주요 정책대상인 일용근로자에 대한 소득파악 방안을 마련하였다. 예전에는 국세청은 근로장려세제 시행 이전까지 징세의 실익이 없다는 이유로 면세점 이하의 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 사업자에게 부과하지 않았으며 이로 인해, 상시근로자를 제외한 대부분의 저소득층에 대한 소득자료가 구축되어 있지 않았다. 그러나 세법개정을 통해 2006년부터 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 부여하였으며, 2007년부터 지급조서 미제출 가산세(2%)를 부과하였고 적용대상도 모든 사업자로 확대하였다. 이와 함께 사업자가 현금영수증 단말기와 홈텍스서비스(HTS)를 활용하여 간편하게 지급조서를 제출할 수 있는 시스템을 구축하고, 사업장과 사업자단체를 대상으로 저소득 근로자가구에 근로장려금을 지급하기 위해서 일용근로자에 대한 지급조서를 제출해야 한다는 점을 홍보하여, 2006년 한 해 동안 약 420만명의 일용근로자에 대한 임금지급조서를 신규로 제출받는 등 근로자에 대한 소득파악 수준을 점진적으로 개선하였다.

그밖에, 개인별 소득재산 자료를 파악하고 이를 가구단위로 전환하기 위한 전산 시스템을 구축하고 각 공공기관이 보유한 소득재산 자료의 연계방안을 마련하였으며, 근로자가 근로장려금 신청 이전에 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내

역을 ‘국세정보통신망’ 등을 통해 확인할 수 있도록 하였다. 한편, 국세청에는 소득 파악 인프라 개선 및 근로장려세제 시행에 필요한 인력소요를 고려함으로써 약 2,000명의 신규 인력이 증원되었다.

### 3) 주요 정책토론회 및 국정과제 회의 논의 사항

이미 언급한 바와 같이 근로장려세제 도입과정에서 몇 차례의 정책토론회와 국정과제회의가 공론의 장으로서 중요한 역할을 하였다. 이하에서는 ‘소득분배개선을 위한 정책토론회(2000년)’, ‘제56회 국정과제회의(2004년)’, ‘제64회 국정과제회의(2005)’, ‘EITC 정책토론회 자료(2006)’에서 논의된 사항에 대해 기술하고자 한다.

#### 가) 2000년 소득분배 개선을 위한 정책토론회<sup>86)</sup>

근로장려세제의 도입이 공식적으로 거론된 것은 2000년 2월 1일 개최된 ‘소득분배 개선을 위한 정책토론회’였던 사실에 대해서는 이미 언급한 바 있다. 이 정책토론회에서는 1997년 말에 발생한 외환위기 이후 빈곤율의 증가와 소득분배의 악화에 대응한 ‘저소득층 빈곤대책’이 제시되었는데,<sup>87)</sup> 그 일환으로 ‘근로소득보전세제’라는 이름으로 근로장려세제의 도입이 권고되었다.

정책토론회 발제자료에서 제시된 근로보전세제 도입의 의의는 다음과 같다. “생활보호대상자를 포함하여 저소득가구의 상당수가 근로소득이 있는 가구로서 이들은 종사상의 지위가 불안정하고 저임금에 시달리고 있다. 단순히 기술교육연수를 통해 임금의 현격한 상승도 기대하기 어려운 근로빈곤층에 대한 정부의 적극적인

86) 「소득분배 개선을 위한 복지·노동정책」 소득분배 개선을 위한 정책토론회(2000년 2월 1일) 「제2세션」 자료를 참조하여 작성되었다.

87) 정책토론회에서 제시된 주요 빈곤대책의 원칙은 절대빈곤층의 경우, 정부로부터 각종 복지급여를 받으면 빈곤선을 벗어날 수 있도록 급여의 충분성을 확보하도록 하기 위하여 국민기초생활보장의 충실한 이행을, 「국민기초생활보장법」의 대상이 되지 못하는 절대빈곤가구에 대해서는 기초적인 니즈 중 가장 긴요한 식품의 욕구에 대해서 국가가 보장하도록 하기 위해 식품권 제도 및 긴급식품제공제의 도입이 필요하다는 것이다. 또한 절대빈곤층이 아닌 저소득가구 중에서 노인, 장애인, 중증질환자를 가진 가구에 대해서는 기지급되고 있는 경로수당, 장애인 생계보호수당 등의 급여 수준을 적정 수준까지 높여 가구소득을 보전하게 하고, 차상위 빈곤계층에 대해서는 조세제도를 통해 국가가 일정분의 소득을 보전하여 이들이 상대적 빈곤에서 벗어나게 하여야 하며 이를 위한 정책대안으로 ‘근로소득보전세제의 도입’을 권고하였다. 이러한 원칙하에 주요 빈곤대책으로 ‘국민기초생활보장법의 충실한 시행’, ‘식품권제도(Food Stamp)의 도입’, ‘아동수당제도의 도입’, ‘사회보험제도 적용대상의 확대 및 운영의 내실화’, ‘근로소득보전세제 도입’이 제시되었다.

대책이 마련되어야 한다.” 근로빈곤층에 대해서는 일정수준까지 자신이 열심히 일하여 버는 근로소득이 많아질수록 정부로부터 받는 소득보전액이 많아지는 것을 주된 내용으로 하는 근로보전세제는 저소득근로자의 근로의욕을 촉진시킬 뿐만 아니라 소득보전을 통하여 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 제도로서 새로이 각광받는 빈곤대책이라고 주장하였다. 또한 세무행정 측면에서 자신의 소득을 숨기려고 하는 사회적 분위기에서 소득 수준이 높게 신고될수록 정부로부터 받는 소득보상액이 커지는 근로보전세제를 도입할 경우, 저소득근로자들이 스스로 자신의 소득액을 밝히려는 부수적인 효과를 거둘 수 있다고 주장하였다.

제시된 근로보전세제 도입 방안은 제도 적용 대상자와 급여구조로 구성되어 있었다. 근로보전세제가 도입될 경우 1차적으로 중위소득 이하의 저소득근로자 가구에 실시하는 것이 바람직하다고 권고하였다. 그 이유는 근로자의 경우 소득이 비교적 정확하게 파악되고 있고, 자영업자들의 불투명한 세원 포착으로 사회보험 확대 과정에서 상대적 손실감을 느끼고 있는 근로자들에게 일종의 보상을 해줌으로써 소득이 투명하게 드러나는 현상을 권장하는 사회적 분위기 조성에도 도움이 될 수 있다는 것이다. 제도 도입 이후 중위소득 이하인 모든 가구(근로자 가구 및 자영업자 가구)로 확대 적용하는 방안을 제시하였다.

제시된 급여구조는 다음과 같다. 점증률 40%, 최고 급여수준 월 21.6만원, 점감률 17.9%, 점증구간은 월 0원에서 근로소득 54만원까지, 평탄구간은 근로소득 월 54만원에서 월 74만원까지, 그리고 점감구간은 월 74만원에서 195만원까지로 제시하였다. 점증률과 점감률의 경우는 미국의 당시 수준(부양자녀 2인 이상의 경우)을 참조하여 근접한 수준으로 제안하였다. 점증구간, 평탄구간, 점감구간 설정의 기준은 2인 가구 절대빈곤선(월 54만원), 3인 가구 절대빈곤선(월 74만원), 그리고 중위소득(월 195만원)을 감안하여 제안하였다. 또한 평탄구간의 최고소득인 74만원일 경우 급여 21.6만원과 합산금액이 95.6만원으로 이 수준은 상대적 빈곤선인 중위소득 50%에 근접하도록 하는 의미도 있었다.

#### 나) 2004년 국정과제회의 (제56회) EITC 도입 방안<sup>88)</sup>

88) 이 부분은 『일을 통한 빈곤탈출 지원정책』(제56회 국정과제회의 자료, 2004년 11월 10일)을 참조하여 작성되었다.

2004년 11월 10일 개최된 ‘제56회 국정과제회의’에서는 ‘일자리를 통한 빈곤탈출 지원 정책’의 일환으로 근로소득보전세제(한국형 EITC)의 도입이 제안되었다. 일자리를 통한 빈곤탈출 지원 정책이 제안된 배경은 외환위기 이후 경제성장률과 실업률은 당시까지 회복되었으나 빈곤율이 높아진 것이 근로빈곤층이 증가한 점에서 찾을 수 있다.<sup>89)</sup> 또한 고용이 불안정한 계층일수록 실직할 확률이 높고 실직하였을 때 실업이 아니라 비경제활동으로 이동하는 경향이 강하였으며, 근로자 간 임금격차가 확대되었고 또한 일자리도 양극화 현상이 나타났다고 평가하였다. 즉, 평균보수 상위 30%와 하위 30%의 일자리가 크게 늘어난 반면 평균보수 40~70%의 일자리는 정체 상태를 보여 하위계층의 일자리 비중이 증가한 것으로 나타났다.

‘일을 통한 빈곤 탈출 지원’을 위하여 ‘기초적인 복지(의료, 교육, 주거지원)은 근로능력 구별 없이 저소득층에 확대’하고, 근로능력자의 소득보장은 근로와의 연계(Workfare)를 강화하는 기본 원칙하에서 ‘근로빈곤층에 대한 의료, 교육, 주거지원 확충’, ‘근로소득보전세제 도입 추진’, ‘사회적 일자리 확충’, ‘자활지원정책 대상 확대 및 내실화’, ‘저소득층 창업지원제도 혁신’이 추진전략으로 제시되었다.

제56회 국정과제회의 근로소득보전세제의 도입 필요성으로 ‘일을 더 할수록 지원을 늘려 근로의욕 제고’, ‘근로빈곤층의 빈곤 감소 및 재분배’, ‘소득과약물 제고를 통한 복지행정 효율성 제고’가 제시되었다.

이러한 필요성에도 불구하고 다음과 같은 제도 도입의 장애요인이 지적되었다. 제도 도입을 위해서는 조세체계의 전반적인 개편이 필요하고 당장 도입할 경우 세무행정상 부담이 증가하는 문제가 있었다. 근로소득보전세제는 가구단위로 운영되나 현행 소득세제는 개인별 체계여서 근로보전세제가 도입되기 위해서는 가구합산 소득세 과세체계로의 개편이 필요하며, 비과세·공제·분리과세의 축소로 과세 미달자를 축소할 필요가 있음을 지적하였다. 또한 저소득층 근로자에 적용되는 근로소득보전세제의 실시를 위해서는 이들에 대한 급여지급에 대한 신고를 근로소득지급조서를 고용주가 제출해야 하는데, 그 당시 지급조서 제출이 면제된 자들에게 제출의무를 부과하게 되면 세무행정비용과 사업자의 종업원의 사회보험 보험료 부담 등 기업의 납세협력비용이 급증할 문제점도 지적되었다. 또한 소득과약이 투명해지고 납세협력비용이 증가할 경우 자영업자들의 불만과 조세저항이 우려되며 또한 납세

89) 당시 차상위계층(최저생계비 120% 이하)까지 근로빈곤층 규모는 약 131만명으로 평가하였다. 이 중 취업자는 45만명이며 실직자는 87만명으로 추계하였다.

대상자 확대를 위한 각종 비과세·공제제도 축소가 중산층 근로자의 부담을 확대할 가능성도 제시되었다.

당시의 조세행정의 소득과약 한계를 고려하여 다음과 같은 근로소득보전세제 도입방안이 제시되었다. 수급대상 계층은 자영업자 소득과약률이 미진한 점을 감안하여, 소득과약이 가능한 임시·일용직을 포함한 저소득 근로자부터 도입하기로 하였다. 또한 원천징수가 가능한 학습지 교사·보험모집인 등 특수고용직 종사자도 수급대상에 포함시키기로 하였으며, 소득과약 인프라 확충에 따라 자영업자 계층으로 수급대상 범위를 확대하기로 하였다. 소득에 따른 대상자 범위는 차상위계층까지 하되 전문적 연구와 시범사업을 통해 최종 확정하기로 하였다. 또한 자산소득 또는 향후 자산 양도차익의 발생 가능성이 있는 계층을 배제하기 위해 금융자산 및 부동산에 대한 보유상한을 수급대상 선정에 적용하기로 하였다.

지원수준은 근로유인이 가능한 수준으로 지원 수준을 설계한다는 원칙하에 4대 사회보험료를 보상받는 수준 또는 소득의 일정 수준을 지급하는 안이 제시되었다. 지원 수준에 대한 구체적인 안이 제시되지는 않았지만 EITC 신청 시 소득이 과약되어 각종 사회보험료가 부과되므로 신고를 유인하고 지원의 실효성이 담보되는 지원수준이 설정되어야 한다고 권고하였다.

제도 실시를 위한 조세행정 인프라 구축을 위하여 저소득 근로자의 소득과약을 위한 지급조서제출 대상 확대 및 과세자료의 신뢰성 제고를 위한 인프라가 구축 및 확충되어야 함을 지적하였으며, 특히 일용근로자의 소득과약을 위해 지급조서를 국세청에서 관리하는 방안을 추진하여야 하며, 또한 조세행정의 복잡성과 저소득계층의 특성상 EITC 신청을 도와줄 자원봉사체계 구축도 필요하다고 지적하였다.

그리고 향후 추진 계획으로 2004년 12월에 빈부격차·차별시정위원회 산하에 EITC에 대해 본격적으로 검토할(관계부처, 국책연구원 및 관련전문가로 구성된) 데스크포스(Task Force)를 설치하기로 하였다. 이 T/F에서는 EITC 도입 가능 여부를 포함한 EITC 도입과 관련된 사전조사를 하여 2005년도 상반기에 보고하기로 하였으며,<sup>90)</sup> 조사결과에 따라 관련법 개정, 시범사업을 위한 인프라 구축, 시범사업 실시 시기 등 세부 추진 일정을 확정하기로 하였다.

90) T/F에서의 주요 검토 내용은 소득과약을 위한 인프라 구축 실태 및 보완을 위한 수요조사, 외국의 운용사례 조사, 과다환급 방지 대책 수립, 개괄적인 EITC 방안 수립, 중장기 재정부담 추계, 국민기초생활보장제도 개편방안으로 제시되었다.

다) 2005년 국정과제회의 (제64회) EITC 도입 방안<sup>91)</sup>

제56회 국정과제회의에서 ‘근로소득보전세제’ 도입의 타당성을 검토하기로 결정한 이래, 2005년 1월부터 7월까지의 기간 동안 ‘빈부격차·차별시정위원회’ 산하에 ‘근로소득보전세제 연구·기획단’을 설치하여 한국형 EITC 도입의 타당성 검토와 도입방향에 대한 연구가 진행되었다. 이 기획단의 연구결과로 도입의 타당성 및 제도 도입 방향을 국정과제회의에서 제시하였다.

제시된 연구결과는 크게 ‘제도의 집행 가능성’과 ‘도입방안과 기대효과’로 구성된다. 근로소득보전세제 도입 시 집행 가능성에 대해서는 자영업자 소득과약 수준과 신뢰성이 낮아 당장 도입하기는 어려우므로, 근로자에 대한 소득과약 인프라의 개선과 함께 근로소득자 가구부터 도입이 가능하고, 농어민에 대한 EITC 적용에 대해서 신중한 고려가 필요하다는 결론을 내렸다. 국세청의 소득과약 대상 중 신뢰성 있는 소득과약장치 보유자의 비중은 근로자의 경우 74%, 자영업자의 경우는 29~49%으로서 자영업자의 소득과약이 어렵고, 농어민의 경우는 소득과약이 어렵다는 결론을 내렸다. 제도 적용이 가능하다고 결론을 내린 근로소득자의 경우도 관련 제도 개선과 시행 준비가 필요하다고 평가하였다. 개선이 필요한 제도로서 ‘근로소득지급조서’ 제출 대상 범위의 확대 등이 필요하며,<sup>92)</sup> 납세편의와 행정 효율성 제고와 국민인식 개선을 위한 홍보 강화도 필요하다고 평가하였다. 특히 제도 시행 초기 취약업종 및 신규·폐업사업장에 대한 집중관리 및 늘어난 지급조서의 관리 등을 위한 전산시스템 확충의 필요성도 지적하였다.

소득과약이 비교적 용이한 근로소득자로 구성된 가구뿐만 아니라 근로소득자와 사업소득자가 함께 있는 가구도 시범적으로 제도를 적용시키는 방안도 검토되었다. 검토된 방안은 제1안인 사업소득에 대해 강화된 소득신고를 조건으로 시행하는 방안과 ‘비교급여제도 시행’으로 명명된 제2안이 제시되었다. 제1안에서 EITC제도를 사업소득에 적용하는 조건으로 제시된 사안으로 매출을 제대로 과약하기 위하여 사업자는 간이과세 자격을 포기하고 일반과세자로 전환하여야 하며, 간편장부의 기장

91) 『근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입 타당성 및 도입방향』(제64회 국정과제회의 자료, 2005년 8월 18일)을 참조하여 작성하였음.

92) 근로자의 소득과약과 관련된 저소득근로자의 임금지급조서 미제출 문제 이외에 자영업자 소득과약 문제와 관련하여 높은 과세미달자 비중, 광범위한 부가가치세 간이과세제도의 존재 등 제도상의 문제점, 조세행정 당국의 제한된 인력으로 세수확보 효과를 극대화하기 위해 노출된 세원에 인력을 우선 투입할 수밖에 없는 상황 등이 문제점으로 지적되었다.

및 일정비율 이상의 적격영수증을 통해 지출을 증빙하여야 하며, 근로소득보전세제 급여 지급전에 사회보험료를 우선 징수한다는 것이다. 제2안은 현금소비자 상대 업종 등 사업소득 자료는 신뢰하기 어려우므로 적용 및 급여산정 시 불리하도록 합산하도록 하는 안이다. 즉, 급여가 증가하는 등 유리한 경우 합산하지 않고, 적용대상에서 제외되거나 급여가 감소하는 등 불리한 경우에만 합산하는 방안이 제시되었다.

구체적인 제도 도입방안은 크게 ‘적용 대상’과 ‘급여 모형’으로 나누어 제시되었다. 적용 대상은 ① 18세 미만 아동을 부양하는 가구로서, ② 근로소득과 자산소득(재산규모)이 일정 수준 이하이며, ③ 소득신고를 이행하고, ④ 급여를 신청한 가구로 제시되었다.

적용대상의 범위를 결정하는 최대 소득수준은 중위소득 60%(2004년 현재 최저생계비의 약 154%) 내외의 다수 모형이 검토되었다(〈표 II-4-4〉 참조).<sup>93)</sup> 또한 적용 가구를 기본적으로 근로소득가구로 한정하되, 학습지교사, 보험모집원, 골프장 운동보조원 등 인적용역만 제공하여 근로소득가구와 유사한 특수고용직 종사가 구도 포함하는 것을 검토하기로 하였으며, 근로소득이 있는 가구에 본인 또는 배우자의 사업소득이 있는 경우에도 적용대상에 포함하기로 하였다.<sup>94)</sup> 또한 자산소득과 재산이 정확하게 파악되지 않는 상황에서 별도의 재산기준을 설정하여 과도한 재산 보유자는 제외하기로 하였다.

제도 시행을 위해서 정확한 소득파악이 전제되어야 하므로 제도 도입 시 급여지급과 함께 소득파악이 어려운 집단에 대해 소득신고 의무도 부과하여 소득파악 기반을 강화하였다. 예를 들어 일용직 및 시간제 근로자의 경우 국가에서 시행하는 소득파악 정책(예: 건설일용직의 카드제)에 참여하도록 하고, 근로소득이 있는 가구의 사업소득은 강화된 소득신고요건을 이행하도록 하였다.

마지막으로 신청주의를 원칙으로 하여 급여를 신청한 가구에게만 급여를 지급하는 것으로 하였다. 세무당국은 급여신청을 통해 적용 여부와 급여액 결정에 필요한 정보와 가구 내 소득합산 등에 대한 동의를 얻어야 하는 것으로 하였다.

93) 2004년 당시 빈곤선인 최저생계비는 중위소득의 40%를 하회하는 수준이었으나, OECD 국가들은 빈곤선으로 중위소득의 40~60%를 제시하고 있는 점을 감안하여 제도 적용 최대 수준이 제시되었다.

94) 소득의 정의는 「소득세법」상 근로소득 및 사업소득의 정의를 준용하기로 하였다.

〈표 II-4-3〉 종사상 지위별 소득자료 보유율

(단위: 천명, %)

구분	합계	근로자	자영업자	자영농민
소득파악 대상(A)	20,444	14,402	4,859	1,183
국세청 보유자료(B)	15,198	10,626	4,550	22 <sup>3)</sup>
소득파악장치 보유자(C)	12,018~13,031	10,626	1,392~2,405	-
주요 소득파악장치	-	임금지급 조서	가장 /지급조서 <sup>1)</sup>	-
소득자료 보유율(B/A)	74	74	94	2
소득파악장치 보유율(C/A)	59~64	74	29~49 <sup>2)</sup>	0
주요 누락자	-	일용근로자 과세미달자	간이과세자 과세미달자	농작물재배 농민

주: 1) 인적용역 제공자인 특수고용직 종사자 374명  
 2) 추계신고자를 포함할 경우 49%  
 3) 농업소득세(지방세) 자료는 지자체 보유  
 자료: 『근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입 타당성 및 도입방향』(제64회 국정과제회의 자료, 2005년 8월 18일)

급여모형으로 모형 A, 모형 B, 모형 C가 제시되었다. 이들 모형들 모두 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성된 미국의 EITC 모형과 유사한 형태로 설계되었다. 모형 A와 모형 B의 경우는 점증구간이 소득 0에서부터 출발하는 반면 모형 C는 최저소득 기준(월 80시간 최저임금소득인 연간 약 300만원)을 초과하는 소득부터 EITC 지급대상 소득이 되는 모형이다.

모형 A에서 점증구간, 평탄구간, 점감구간의 상한은 각각 최저생계비의 74%, 88%, 162%로 제시되었다. 점증구간의 상한은 최저생계비에서 모든 현물급여의 가치를 제외한 소득과 일치하도록 하고, 기초보장제도의 현금급여 기준선인 최저생계비의 85%를 소폭 상회하는 수준까지 EITC 최대 급여액을 지급하도록 하였다. 급여 증가율은 사회보험료 수준 15.8%(국민연금 9%, 건강보험 4.3%, 고용보험 0.9%, 산재보험평균 1.6%)를 소폭 상회하는 수준으로 정하고 점진적으로 상향조정하기로 하였으며, 점감구간의 급여 감소율은 외국의 수준(미국 21.7%, 영국 37%)을 감안하여 20% 수준의 낮은 수준으로 정하였다.

모형 B는 점증구간의 급여 증가율을 25%로 정하고 점증구간의 상한소득을 최저생계비의 80%로 설정하여 점증구간 상한소득에서 최대급여액 수령 시 가구소득이

최저생계비와 일치하도록 하여 EITC 수급 후 빈곤선을 탈피하도록 설계하였다.

모형 C에서의 점증구간 급여 증가율은 20%로서 도입 초기인 점을 감안하여 미국의 EITC 증가율의 절반 수준으로 정하였으며, 최대 급여액은 미국과 우리나라의 구매력 평가 기준 국민소득 격차(47%)와 당시의 경로연금 및 장애수당 기준을 참고하여 아동 2인 이상인 가구에 월 약 8만 3천원 수준으로 하였다. 평탄구간 상한소득을 최저생계비의 66%로 정하여 평탄구간 상한소득에서 최대급여를 받을 경우 가처분 소득이 최저생계비의 약 73% 수준이 되도록 하였다. 급여 감소율은 근로의욕에 미치는 부정적인 효과와 도입 초기인 점을 감안하여 급여 감소율도 급여 증가율과 마찬가지로 미국(21%)의 절반 수준인 10%로 설정하였다.

〈표 II-4-4〉 한국형 근로보전세제 도입 타당성 검토 모형 개요

구분	급여증가율	점증구간 상한	평탄구간 상한	급여감소율	점감구간 상한
모형 A	20%	최저생계비 74%	최저생계비 88%	20%	최저생계비 162%
모형 B	25%	최저생계비 80%	최저생계비 110%	50%	최저생계비 150%
모형 C	20%	최저생계비 58%	최저생계비 66%	10%	최저생계비 140%

주: EITC 모형은 주요 파라미터(급여증가율, 급여감소율, 점증-평탄-점감구간 등)의 조정에 따라 다양한 형태로 변형 가능

자료: 『근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입 타당성 및 도입방향』(제64회 국정과제회의 자료, 2005년 8월 18일)

근로자가구, 자영사업자 가구 등 가구 유형별 제도 도입 타당성 분석과 도입 모형별 기대효과(적용가구의 규모, 소득재분배 효과, 빈곤감소효과, 사회보험 사각지대 해소효과) 및 예상 소요재원 규모 등을 감안하여 다음과 같이 근로소득보전세제의 도입방향이 설정되었다.

먼저, 근로빈곤층의 증가와 빈부격차 심화에 대한 정책대안으로서 근로소득보전세제의 도입이 타당하다고 판단하였다. 그러나 당시 소득과약 현황을 감안하여 소득인프라를 구축하면서 근로자가구부터 먼저 적용하되 집행 가능성 및 효과성을 세부적으로 평가하기 위하여 사전에 ‘시범사업’을 실시하기로 하였다.

적용 대상은 중위소득 60%(최저생계비의 약 160%) 내외의 아동이 있는 근로자가구부터 도입하기로 하였다. 기초생활보장급여 수급자에 대해 근로소득보전세제를 적용하도록 하고<sup>95)</sup> 기초생활보장급여 수급자의 탈빈곤을 위한 근로유인형 급여체

계를 구축하고 자활장려금은 근로소득보전세제 시행 단계에 따라 경과조치를 두어 폐지하기로 하였다.

급여수준은 최저생계비 수준에서 최대급여를 받도록 모형을 설계하여 기초생활 보장급여 수급자의 탈수급 동기를 강화하도록 하였으며, 소득신고 내용을 기초로 급여 확정 후 분기 단위로 지급하기로 하였다.

제도 운영은 재정경제부와 국세청에서 담당하도록 하고, 소요재원은 근로소득공제 등 조세감면 자연 증가분 일부를 조정하여 조달하도록 하였다. 또한 제도 실시를 위한 소득파악 인프라 개선을 추진하고 소득파악 인프라 개선 및 제도 시행을 위한 국세청 인력 확충 및 조직 개편을 추진하기로 하였다. 또한 근로소득보전세제 도입방향을 바탕으로 제도를 추진하되 2년간 소득파악 인프라를 구축하고 3년간 시범사업 실시 후 본 사업을 시행하도록 하였다.<sup>96)</sup>

#### 라) EITC 정책토론회(2006년)<sup>97)</sup>

2006년 말 입법화된 근로장려세제의 도입 방안은 2006년 ‘근로소득지원세제 추진기획단(이하 ‘EITC 기획단’으로 지칭)’에 의해 구체적으로 논의되었다. EITC 기획단은 당시 재정경제부 세제실이 운영을 담당하고 세제실과 보건복지부의 실무자와 학계인사로 구성되었다. 학계인사로는 주로 경제학 중 재정학 전공자와 사회복지 전공자로 구성되었다. 여기서는 EITC 기획단 활동을 통해 구체화된 EITC 도입 방안에 대한 논의를 위해 개최된 2006년 EITC 정책토론회에서의 논의에 대해 기술하고자 한다. 정책토론회에서의 주요 쟁점사항은 적용대상 범위, 수급자격, 소득기준 제한, 자산규모 제한 및 여부 및 기준, EITC 급여와 기초생활급여와 중복급여 문제 등으로 나눌 수 있다.

95) 기초생활보장 수급자에 대해 EITC를 적용할 경우 과도한 소득보장 등의 문제가 발생할 수 있다는 이유로 재정경제부는 이에 대한 반대의견을 제시하였다.

96) 시범사업은 2007년부터 3년에 걸쳐 3차례 실시하기로 하였으며, 시범사업 대상은 전 가구의 1%인 15만가구로 결정되었다. 2007년부터 3년간 시범사업을 실시한 후 2010년부터 본사업을 시행하여 2011년에 최초로 본 사업급여를 지급하기로 결정하였다.

97) 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, EITC 정책토론회 발표자료(2006. 6.22)을 참조하여 작성되었다.

## (1) 적용대상 범위

EITC 제도 시행을 위해서 적용대상에 대해 국민들이 동의할 수 있는 수준의 소득과약이 필요했다. 이는 기존의 사회보장제도와는 달리 소득을 주된 기준으로 이용함에 따라 소득자료의 신뢰성이 제도 전체의 신뢰성을 결정하기 때문이다. 당시 근로자, 사업자, 특수사업자, 자영농어민, 외국인 등 근로 유형에 따라 소득과약 수준의 편차가 커서 일괄적인 시행에 어려움이 있었다. 2006년 당시 임금근로자 1,489만명 중 국세청이 소득자료를 보유하고 있는 근로자는 1,073만명으로 2004년 기준 72% 수준에 불과하였다. 신규 도입 제도가 예정하고 있는 기본 적용대상자인 소규모 사업장의 일용직 근로자의 소득과약이 어려웠다는 것이다. 소규모 사업장의 고용주는 사업의 외형 축소보고를 통해 소득금액을 과소 보고함으로써 세금을 탈루할 유인이 있다. 국세청의 소득자료가 4대 사회보험당국과 연계·공유되는 상황에서 고용근로자 소득지급내역 과소보고를 통해 국민연금보험료, 건강보험료 등 사업주가 부담하여야 하는 종업원에 대한 사회보험료 부담도 회피할 가능성이 커질 수 있다. 따라서 일용근로자 등에 대한 지급조서 제출을 기피하여 당시 국세청은 이들에 대한 자료가 충분히 확대되지 않은 상황이었다.

개인사업자, 특히 제도 적용 대상이 될 수 있는 소규모 개인사업자의 경우 상황은 더욱 어려웠다. 2004년 개인사업자 436만명 중 기장에 의한 신고자는 114만명(26.1%)으로 장부 증빙에 의한 신고비율이 낮아 2006년 당시 제도 적용이 어려웠다. 「부가가치세법」상 면세사업자로서 물적 시설 없이 독립적인 지위에서 인적용역을 제공하고 성과에 따라 보수를 받는 ‘특수고용직’, 예를 들어, 보험모집인, 골프장 경기보조원, 대리운전원 등에 대한 제도 적용이 어려웠다. 이들은 대부분 영세사업자로 세무신고를 하지 않아 소득과약이 어려웠다.<sup>98)</sup>

농업민의 경우, 영세 농업구조로서 소득과약이 어려워 당시로서는 정확한 소득과약을 전제로 하는 EITC 적용이 곤란하였다. 농민의 60% 이상이 1ha 미만을 경작하고 있으며 작물재배업의 경우 당시 과세대상 소득이 아니었다. 또한 당시 다양한 농어민 지원제도를 운영하고 있어 동 제도와 연계성 확보도 필요했다.<sup>99)</sup> 중장기

98) 2006년 1월부터 사업장제공자에게 특수직 사업자(골프장 경기보조원, 대리운전원 등 8개 업종)의 과세자료(소득금액 등)를 제출하도록 의무를 부여하였다.

99) 2005~2009년 5년간 지방세인 농업소득세를 면제하고 있으며 농가소득 지원을 위한 농업직 불세 등 소득지원제도도 존재하였다.

적으로 농어민에 대한 소득과약시스템을 개발하는 등 지속적인 제도 개선이 필요하다는 의견이 지배적이었다.

외국인 근로자의 경우도 제도 도입 초기에는 적용대상에서 제외하는 것이 타당하다는 의견이 지배적이었다. 외국인 근로자의 규모는 2005년 말 기준 약 34만명 수준이었다. 「소득세법」상 거주자일 경우 소득세를 납부하고 있으나 EITC의 공공부조적 성격을 감안하여 국민기초생활보장제도와 같이 보호대상을 내국인에 한정하여 시행하는 것이 바람직하다는 것이었다. 따라서 도입 초기에는 국민기초생활보장제도와 같이 내국인과 혼인한 외국인에 대하여만 적용하고 EITC 정착단계에서 확대 여부를 검토하는 것이 바람직하다는 평가가 지배적이었다.

이러한 점들을 감안하여 당시 재정경제부는 근로자가구부터 제도를 시행하고 단계적으로 제도를 확대하는 것이 타당하다고 판단하였다. 2006년부터 일용근로자에 대한 근로소득지급조서 제출의무를 부과하여 소득과약률이 더욱 높아질 것으로 기대하였으며, 부당한 근로장려금 수령 방지 등을 위해 근로자가 제출한 소득내역과 고용주가 제출한 지급조서가 일치하는 경우에만 적용하기로 하였다.

## (2) 수급자격

수급자격과 관련된 쟁점사항은 정부지원 필요성과 출산율 정책 등의 지원을 위한 아동 수 기준, 가구의 생활수준을 반영하기 위한 총소득 기준, 소득과약률의 한계를 보완하기 위한 재산기준 등이었다.

### (가) 부양아동 기준

이와 관련된 쟁점사항은 정부 지원 필요성과 출산율 정책 등의 지원한다는 의미에서 부양아동이 있는 가구에만 수급자격을 부여할 것인지 혹은 부양아동 수에 따른 차등 적용을 할지 여부였다. 시행 초기단계에서는 재정상황 등을 감안하여 지원 필요성이 상대적으로 높은 아동 2인 이상 부양가구로 한정하기로 결정하였다. 부양아동의 연령 기준은 18세 미만으로 하여 「아동복지법」상 연령기준과 동일하였으며, 장애인인 경우에는 연령 제한 없이 적용하기로 하였다.

(나) 소득기준

수급자격을 결정하는 소득기준과 관련된 쟁점사항은 EITC 적용 최대소득과 총소득의 범위였다. EITC 적용 최대소득은 상대적 빈곤층의 범위, 기존 복지제도와의 관계, 1인당 GNI 등을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 바람직하다고 평가하였다.

당시 적용 최대소득 결정 과정에서 미국의 예를 참조하였다. 미국의 경우 적용 최대소득은 최초 시행한 1975년 연 8천달러로 설정하고 10년간 연 8천~1만달러 수준을 유지하고, 1994~1996년간 적용소득을 대폭 인상하고 1997년 이후 소비자물가상승률을 반영하여 조정하였다. 적용 최대소득은 1인당 GNI의 90~100% 수준에서 유지되어 2005년의 적용 최대소득은 연 37,263달러(아동 2인 부양 부부합산 신고 기준)로 1인당 GNI 대비 89% 수준이었다.

〈표 II-4-5〉 EITC 최대적용소득과 1인당 GNI 비교(미국)

(단위: 달러, %)

	1975	1985	1988	1991	1994	1996	2002	2005
최대적용소득	8,000	11,000	18,576	21,250	25,296	28,495	34,178	37,263
최대적용소득/ 1인당 GNI	105.7	97.1	88.3	90.5	95.8	99.1	90.9	89.0 (04년)

주: 아동 2인 부양 부부합산신고 기준

자료: 전병목·이상은(2006)

적용 최대소득은 최저생계비, 중위소득 대비 비중 등을 감안하여 연 1,700만원 수준이 바람직하다고 결정하였다. 이 수준은 당시 전국가구 중위소득(3,380만원)의 50% 수준으로 최저생계비의 1.2배 수준과 비슷하였고, EITC가 사회안전망의 사각지대에 있는 차상위계층(최저생계비 1.2배 이하)을 지원하는 취지를 반영하였다. OECD 소득분류에 따른 상대적 빈곤층(중위소득 50% 이하)을 포함하고, 2007년 예상 1인당 GNI(1,805만원)의 94% 수준으로 미국의 당시 수준을 소폭 상회하는 수준이었다.

EITC 적용 여부 결정기준이 되는 총소득은 「소득세법」상 비과세소득을 제외한 과세대상소득만 합산하여 산정하는 것으로 결정하였다. 비과세소득을 제외하는 것은 대부분 실비변상적 성격과 공공부조적 성격인 점을 감안하였다. 총소득에는 사업·근로소득 등 종합과세되는 소득과 이자·배당소득 등이 포함되었으며 분리과세

되는 소득 및 사업소득 성격인 산림소득이 포함되었다. 분류과세되는 퇴직소득·양도소득은 일시적·우발적 소득에 불과하고 고액인 경우 재산기준에 의해 EITC 적용대상에서 제외될 수 있으므로 총소득 범위에서 제외하기로 하였다.

〈표 II-4-6〉 전국가구 소득계층별 분류

분류	중위소득기준 (OECD 기준)	2007년 예산 전국가구 중위소득 (3,380만원 기준)
상류층	150% 이상	5,070만원 이상
중상층	70~150%	2,366만~5,070만원
중하층	50~70%	1,690만~2,399만원
상대적 빈곤층	50% 미만	1,690만원 미만

주: 2005년 전국가구 중위소득 연 3,063만원을 과거 2년간 평균증가율(5%)을 반영하여 추정  
자료: 전병목·이상은(2006)

소득종류별 총소득 산정기준은 다음과 같이 결정하였다. 사업소득, 부동산임대소득, 일시재산소득, 기타소득, 산림소득 등은 총수입 금액에서 필요경비를 차감하여 총소득을 산정하였으며, 근로소득, 이자소득, 배당소득, 연금소득 등 총수입금액을 총소득으로 하였다.<sup>100)</sup>

(다) 재산기준

EITC는 차상위계층을 대상으로 하는 근로유인형 복지제도로 최저생계 보장을 위한 국민기초생활보장제도와 달리 재산총액보다는 재산에서 발생하는 소득을 부가적인 지표로 이용하는 것이 일반적이다. 미국은 이자·배당·부동산임대소득 등 투자소득 규모가 연 2,700달러를 초과할 경우 적용 제외(2005년 기준)하였고, 영국은 2003년까지 시행한 WFTC(Working Family Tax Credit)에서는 8,000천파운드의 금융재산 기준이 있었으나 WTC 개편 시 폐지하였다.

특히 우리나라의 경우 소득과악이 미흡한 현실 등을 감안하여 지원의 형평성을 도모하기 위해 일정 수준의 재산기준이 필요하였다. 재산기준은 주택과 일반재산으로

100) 미국의 경우도 EITC 적용 기준이 되는 '조정된 총소득'(AGI : Adjusted Gross Income) 산정 시 사업용 경비 등 필요경비를 차감하며 교육비공제, 보험료공제, 인적공제 등 각종 공제는 차감하지 않는다.

분리하여 적용하기로 결정하였다.

먼저 주택보유 여부와 관련하여, 지원 필요성이 상대적으로 많은 무주택가구를 지원하기로 결정하였다. EITC 도입 초기에는 지원 필요성이 상대적으로 많은 계층을 대상으로 제한적으로 시행하는 것이 바람직하다는 고려하여 이러한 결정을 하게 되었다.

재산가액 기준과 관련해서는 국민기초생활보장제도에서는 재산을 직접 배제기준으로 사용하지 않고 소득으로 환산하고 있으나 복잡한 소득환산 과정이 필요한 문제점을 감안하여 재산의 소득환산 과정을 거치지 않고 재산가액을 기준으로 적용대상 여부를 판정하게 하였다.

당시 EITC 기획단의 논의와 공청회를 거쳐 정책당국은 재산가액이 1억원 이하인 가구로 EITC 적용대상을 제한하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 국민기초생활보장제도상 재산만 있는 차상위계층 기준으로 1억원 수준이었으며, 일반재산 상한선 7,100만원과 평균부채 수준 2,800만원을 고려할 경우 차상위계층의 재산기준 상한은 약 1억원 정도로 판단하였다. 또한 2006년 1월 기준 주택 소유자의 경우 평균 주택가격(국민주택 규모 공동주택 기준)이 9,269만원 수준임을 감안하였다.

### (3) 수급단위 및 수급액 결정

제도를 가구단위로 운영하여 가구의 소득을 종합적으로 고려하여 지원 여부를 결정하기로 하였다. 외국(미국, 영국, 프랑스 등)도 가구단위로 제도를 운영하였으며, 한국의 소득세체계가 개인단위 소득세체계라도 EITC 제도는 가구단위로 제도 운영이 가능하다는 판단에서 이러한 결정을 내렸다.

부부와 부양아동으로 구성된 가구(한부모가구 포함)를 EITC 적용대상 가구로 보고, 성인 부부의 근로에 의한 아동 부양을 강조하며 인위적인 가구분리 가능성을 고려하였다. 아동의 부양 여부 판단은 「소득세법」상 기준에 따르기로 하였다. 단, 재산기준은 재산분산 가능성을 고려하여 세대단위를 적용하기로 하였다.

EITC 급여 결정은 부부의 근로소득 합산액을 기준으로 하기로 결정하였다. EITC 급여 산정은 과세대상 근로소득으로 한정하기로 하였는데, 소득세 과세대상 근로소득과 동일한 기준을 사용하여 정책의 일관성과 행정의 효율성을 도모하였다. 근로소득과 사업소득이 함께 있는 가구의 경우 EITC 급여액은 근로소득만을 기준으로

산정하기로 하였으며, 사업소득은 총소득에 포함하여 EITC 적용대상 배제기준 해당 여부 결정에 이용하기로 하였다.

#### (4) EITC 급여와 기초생활보장급여와 중복 적용 문제

‘EITC 연구 기획단’ 활동 시 가장 중요한 쟁점사항은 EITC 급여와 기초생활보장 급여와 중복 적용 문제였다. 그 이유는 기초수급자에 대해 EITC를 적용할 경우, 제도의 취지와 달리 기초수급자들의 근로의욕을 오히려 저해할 수 있다는 문제점에 기인하였다. EITC 도입의 취지는 저소득층 가구를 지원하는 것뿐만 아니라, 저소득층 지원을 함에 있어 근로의욕을 저해하는 문제점을 최소화하는 데 있다는 점에서 이러한 의견이 제시되었다.

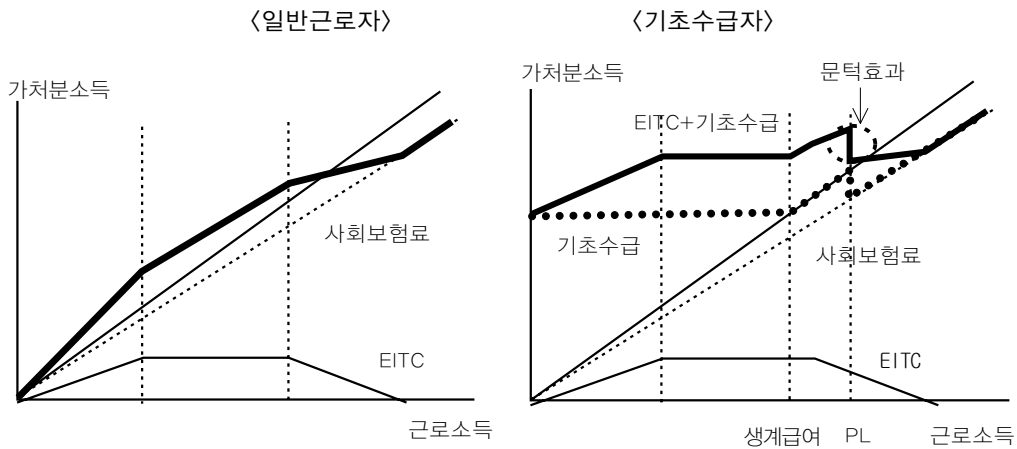
보다 구체적으로 말하면, 기초수급자들에 EITC를 적용할 경우 기초수급자가 기초생활급여 탈수급 유인이 전혀 존재하지 않는다는 의견이 있었다. 최초로 도입된 EITC 급여체계를 현행의 기초생활급여체제와 통합한 상황을 상정한 아래 [그림 II-4-3]에서 볼 수 있듯이, 기초생활보장제도를 벗어나자마자 사회보험료를 납부하여야 하므로, 되도록 기초수급자로 머물고자 하는 ‘문턱효과’가 존재한다는 것이다. 기초생활보장제도 수혜자일 경우 사회보험료를 납부하지 않아도 되지만 가구소득이 증가하여 기초생활제도 수혜대상에서 벗어날 경우 사회보험을 납부하기 시작하고 이로 인해 기초생활수급자일 때보다 가치분소득이 감소할 수 있다는 것이다. 아래 [그림 II-4-4]와 같이, EITC를 기초수급자에게 지급하지 않을 경우, 기초수급자의 가치분소득에 변화가 없으나, 탈수급할 경우 가치분소득이 일정수준 증가하여 ‘탈수급 보너스’ 지급효과가 있다고 주장도 제기되었다.

이러한 의견에 대한 반론도 제시되었다. 지원의 필요성이 많은 저소득 근로자에 대한 소득지원을 강화하여야 하므로 근로장려금을 받을 경우 기초수급자가 되지 못할 경우 이들에 대한 지원 수준이 대폭적으로 낮아지는 문제점을 지적하였다. 또한 기초수급자에 대해 EITC 적용에 문제가 없다고 주장하는 근거로 미국의 경우 우리나라의 기초생활보장제도와 유사한 TANF 급여 수급자에 대해서 EITC 적용을 배제하지 않는다는 점도 제시되었다.<sup>101)</sup>

101) 이에 대한 반론도 제기되었다. TANF에서 보장하는 수준은 기초생활보장제도하에서 보장하는 기초생계비 수준보다 낮아, 우리나라에서 우려하는 소득역전 현상이 나타나지 않으며 TANF 급여수급기간 제한(평생 5년)과 근로활동참여 요건이 강하므로, 우리나라에 비하여

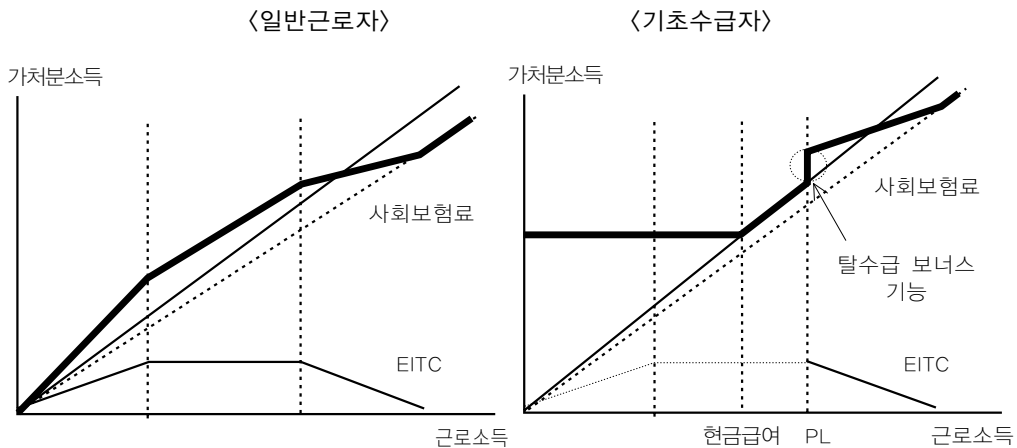
이러한 두 견해는 기초생보와 근로장려금 중복급여로 인한 부작용, 즉 탈빈곤 유인 감소에 대한 우려와 저소득층 근로자 가구에 대한 생계보조의 충분성에 대한 견해의 차이에서 비롯된 것이다. 정부는 최종적으로 중복급여를 인정하지 않는 것으로 결정하였다.

[그림 II-4-3] 기초수급자에 대한 EITC 적용 시



자료: 전병목·이상은(2006)

[그림 II-4-4] 기초수급자에 대한 EITC 적용 제외 시



자료: 전병목·이상은(2006)

근로의욕 저해효과가 크지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 참고로, 4인 가족 기준으로 당시 TANF 최대급여수준(일리노이주)은 빈곤선의 27.7%이고 미국의 빈곤선 수준은 1인당 GNI의 54.3%로 파악된 반면 기초생활제도에서 보장하는 생계비 수준은 1인당 GNI의 86.4%이며, 기초생활제도 최대급여(생계급여)수준은 기초생계비의 85.5%였다.

〈표 II-4-7〉 미국의 TANF와 기초생활보장제도 비교

	TANF (Temporary Assistance for Needy Families) 2004년 일리노이주	국민기초생활보장제도
도입목적	◦ 빈곤 가정의 아동 보호·양육 지원	◦ 최저생활보장, 자활조성
제도 추진체계	◦ 연방정부: 주정부에 예산 배정 ◦ 주정부: 소득·자산기준, 급여수준 등 결정	◦ 복지부: 제도 설계 ◦ 시·군·구: 수급자 및 급여결정
대상자격	◦ 임신부나 아동(18세 미만) 포함 가구 ◦ 1996년 이후 입국한 비시민권자, 중범죄자, 60개월 이상 수급권자 제외	◦ 내국인 ◦ 대한민국 국적의 배우자와 미성년 자녀를 양육하는 외국인은 수급자로 인정
급여지급방식	◦ 신청주의	◦ 신청주의 또는 직권주의
대상가구 소득범위 (월소득)	- 1인: \$669(86%) - 2인: \$876(84%) - 3인: \$1,188(91%) - 4인: \$1,305(83%) *괄호 안은 PT(연방빈곤선) 대비 비율	- 1인: 418천원 - 2인: 700천원 - 3인: 939천원 - 4인: 1,170천원
재산기준	◦ 주택, 자동차 1대, 장례비용을 제외한 재산 - 1인: \$2,000 미만, 2인: \$3,000 미만 - 그 외 가구원 1인당 \$50씩 추가	◦ 재산을 소득으로 환산
급여결정 (월급여)	◦ 급여=최대급여액 - 인정소득액 ◦ 최대급여액 - 1인: \$223 - 2인: \$292 - 3인: \$396 - 4인: \$435 ◦ 인정소득액=근로소득의 33% - \$90	◦ 급여=현금급여기준 - 소득인정액 ◦ 현금급여기준('06) - 1인: 357천원 - 2인: 599천원 - 3인: 804천원 - 4인: 1,001천원 ◦ 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액
급여지급주기	◦ 매월	◦ 매월
수급기간 제한	◦ 평생 60개월, SSI 수급자, 장애인 자녀 부양자 등은 기간제한 면제	◦ 없음
수급가구/ 수급자	◦ 2,032천가구('03.6월 말), 전 가구의 2% ※ 4,409천가구('96)→2,103천가구('01) ※ EITC수급가구: 21,000천가구(전 가구의 19%)('04)	◦ 754천가구('04), 전 가구의 4.7%
연방정부 TANF 예산	◦ \$208억('04), 총예산의 0.9% ※ \$350억('96)→\$245억('01)→\$234억('02) ※ EITC예산: \$344억(총예산의 1.59%) ( '03)	◦ 64,3561억원('04), 총예산의 2.4%

자료: EITC추진기획단, 전병목·이상은(2006)에서 재인용

〈표 II-4-8〉 공적부조를 위한 각국의 공식빈곤선 비교(연 4인가족 기준)

구분	미국	독일	일본	한국
기준연도	2004	2003	2003	2004
빈곤선	21,720\$ (연방빈곤선)	17,200Euro	2,689,560¥	12,661,080₩
빈곤선 달러 환산(\$, A)	21,720	13,680	25,138	12,233
1인당 GNI(각 연도)(\$, B)	39,841	29,369	33,732	14,162
A/B(%)	54.5	46.6	74.5	86.4

자료: 전병목·이상은(2006)

#### (5) 급여구조

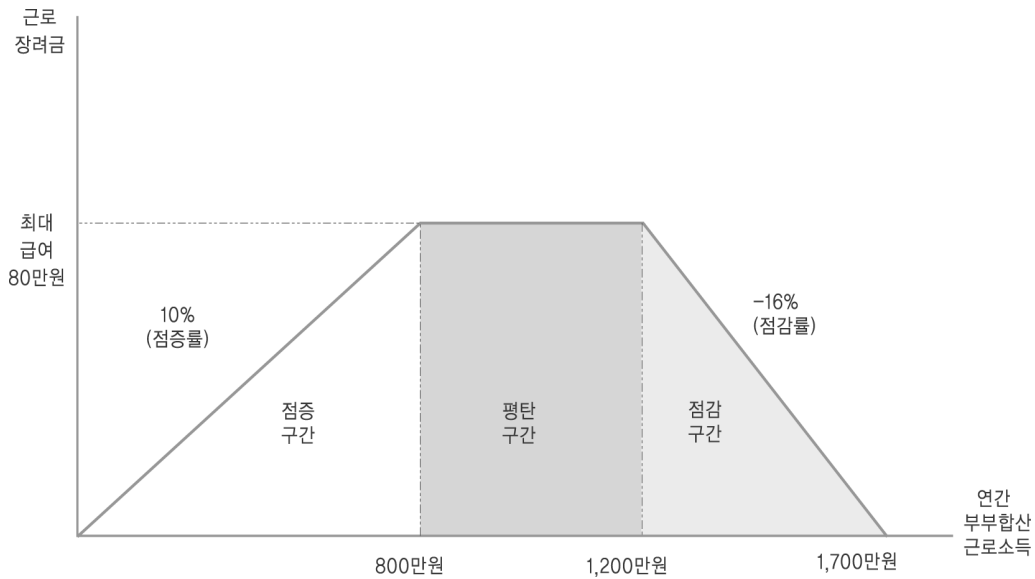
급여구조는 미국과 프랑스의 경우와 같이 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성되도록 하였다. 이는 근로유인을 주기 위하여 점증구간의 설치가 필요하다는 인식에서였다. 적용 최대소득은 최저생계비, 중위소득 대비 비중 등을 감안하여 연 1,700만원으로 정하였다. 이 수준은 당시 전국 가구 중위소득(3,380만원)의 50%와 최저생계비 1.2배 수준(차상위계층 소득 기준)과 유사하여 EITC가 사회안전망과 사각지대에 있는 차상위계층을 지원하는 취지를 반영하였으며, 상대적 빈곤층(중위소득 50% 이하)을 포함하였다는 데 의미가 있다.

점증구간 상한소득 및 평탄구간 상한소득은 근로자 평균임금의 40~60% 수준인 상대적 저소득근로자가 최대급여를 받을 수 있도록 설계되었다. 점증구간의 상한소득으로 결정된 800만원은 최저임금을 받는 근로자가 법정 최대근로시간(1주당 40시간)을 일할 경우 받을 수 있는 연간소득 수준이며 평탄구간의 상한소득으로 결정된 1,200만원은 가구당 평균 근로인원 1.5명이 최저임금으로 일할 경우 받을 수 있는 연간소득에 해당된다. 이들 금액은 1인당 GNI 대비 44%, 66% 수준으로 미국(아동 2인 기준, 27%, 36%)에 비해 상대적으로 높은 수준이다.

소득구간의 설정된 상태에서 급여수준에 영향을 미치는 요인은 점증구간의 장려금 증가율과 점감구간의 장려금 감소율이다. 점증률은 10%로 설정하여 최대급여액은 80만원으로 결정되었다. 점증률 10%는 근로자가 부담하는 사회보험료 수준(7.2%, 국민연금 4.5%, 건강보험 2.24%, 고용보험 0.45%) 수준을 감안하여 결정되었다. 최대급여액 80만원은 2007년 1인당 GNI(예상) 대비 4.4%, 최저임금 연간

소득 대비 10%에 해당하는 금액이었다. 시행 초기에 근로자의 사회보험료 납부에 필요한 최소금액 수준으로 설정하여 부정수급의 소지를 최소화하고 비적용자와의 불형평 문제를 최소화하도록 하였다. 그러나 제도가 향후 사업자 계층으로 확대될 경우 사업자의 사회보험료 수준을 감안하여 점차 높여가는 것이 바람직하다고 권고하였다. 점감률의 경우 최대급여 수준과 평탄구간 상한소득 및 수급 대상자 최고수준이 결정되면 자동적으로 결정되어 16%로 정해졌다. 점감률의 경우 점감구간에 속한 근로자의 근로의욕 저해를 최소화하기 위해 그 수준을 낮게 설정하는 것이 좋으며 20% 수준 이내로 하는 것이 바람직하다고 권고하였다. 이러한 급여구조는 근로장려세제의 최초 입법에 반영되었다([그림 II-4-5] 참조).

[그림 II-4-5] 참여정부 최초 입법 및 시행 당시 급여체계(아동 2인 이상 적용)



마) 제도 도입안 비교

<표 II-4-9>에서 본항에서 소개한 정책토론회와 국정과제회의에서 논의된 근로장려세제 도입 방안을 비교하였다. 전반적인 특징은 시간의 경과에 따라 제도 도입 규모가 축소되었다는 것이다. 제도 적용 소득상한과 장려금의 최고 수준이 하향조정되었으며, 또한 점증구간의 장려금 증가율도 시간이 경과됨에 따라 낮은 수준이 제시되었는데, 이는 장려금의 최고 수준이 하향 조정됨에 따라 조정된 것이다.

제도 적용대상자 범위는 모든 정책토론회와 국정과제회의에서 근로자를 제도 적용대상자에 포함하였으며,<sup>102)</sup> 그 외에 자영업자, 농어민, 외국근로자 등은 최초 제도 도입 시에는 제도 적용대상자에 포함시키지 않고 제도 도입 이후 여건이 성숙할 때에 점진적으로 도입하는 방안이 제시되었다. 제도 확대를 위한 여건 조성 중 가장 중요한 부분은 이들의 소득과약 능력 제고였다고 사료된다. 가구 내에 근로자와 자영업자가 동시에 있을 경우의 제도 적용 여부가 2005년 제64회 국정과제회의부터 논의되었다. 이 사안에 대해서는 2006년 EITC 정책토론회에서 논의된 바와 같이 제도 도입 시에도 장려금 수혜 대상자 선정시에는 가구 내 모든 소득을 합산한 소득을 기준으로 하고 장려금 산정 시에는 근로소득만 포함시키는 방안이 채택되었다.

제도 적용 대상자 선정 시 사용할 재산기준에 대해서는 2004년 제56회 국정과제회의와 2005년 국정과제회의에서 제도 적용 대상자인 저소득가구의 재산소득 파악이 용이하지 않는 상황을 감안하여 별도의 재산 기준 도입에 대한 원칙이 정해진 이후 2006년 정책토론회에서 구체적인 수준이 결정되었다. 부양아동 기준이 수급요건으로 포함되어야 한다는 원칙은 2005년 국정과제회의에서 권고된 이후 2006년 정책토론회에서 그 원칙이 구체화되었다.

국민기초생활보장제도 수혜자의 제도 적용 여부는 2005년 국정과제회의에서는 중복급여를 허용되는 방향의 도입안이 제시된 반면, 2006년 EITC 정책토론회에서는 중복급여를 배제하는 도입안이 제시되어 제도 입법 시 반영되었다. 64회 국정과제부터 중복급여가 과도한 수혜자에게 과도한 지원이 될 수 있다는 지적이 있어 왔고 또한 중복급여로 인한 탈빈곤 유인 감소의 문제가 2006년 EITC 정책토론회에서 지적되었다.

2004년 국정과제회의와 2005년 국정과제회의에서 권고한 시범사업의 실시는 제도 도입 이전에 이루어지지 않았다. 특히 2005년 국정과제회의에서는 시범사업 대상자를 전 가구의 1%인 15만가구로, 그리고 3년간 시범사업 후에 전면적으로 제도를 도입하도록 하였으나, 2006년 정책토론회에서는 시범사업에 대한 논의가 없었으며 시범사업이 수행되지 않고 제도가 도입되었다.

102) 적용대상 범위에 추가적으로 원천징수가 가능한 학습지 교사, 보험모집원 등 특수 자영자를 포함시키는 안이 2004년 제56회 국정과제회의부터 권고되었다.

〈표 II-4-9〉 근로장려세제 도입안 비교

(단위: %, 만원)

		점증률	최대급여액	점증구간 상한	평탄구간 상한	점감률	점감구간 상한
2000년 정책토론회		40	260	648	888	17.9	2,340
2005년 국정과제 회의	모형 A	20	201	1,004	1,205	20	2,209
	모형 B	25	273	1,091	1,500	50	2,045
	모형 C <sup>1)</sup>	20	100	800	900	10	1,900
2006년 정책토론회		10	80	800	1,200	16	1,700

주: 1) 연 300만원을 초과하는 근로자에게만 적용하는 대안

#### 라. 제도도입 이후 제도의 변화

1년간의 유예기간을 거쳐 근로장려세제가 시행된 2008년 중반 이후 확산된 세계적인 금융위기와 경기불황으로 인하여 우리나라에서도 저소득 근로빈곤층 등 다양한 취약계층에 대한 지원을 강화할 필요성이 제기되었다. 저소득 근로빈곤층 지원을 위하여 아래와 같이 선정기준 완화 및 최대 급여액 상향 조정이 이루어졌다.

2008년 세법개정으로 근로장려세제 적용대상 선정기준 완화와 최대급여액 상향 조정이 이루어졌다. 이들 개편 내용 중 가장 중요한 변화는 근로장려세제 적용대상이 부양아동 2인 이상에서 부양아동 1인 이상으로 완화되었으며, 또한 최대급여 수준이 연 80만원에서 120만원으로 상향 조정되었다는 것이다. 최대급여 수준 상향 조정에 따라 점증률도 10%에서 15%로 상향 조정되었다.<sup>103)</sup>

이러한 근로장려세제 적용에 대한 선정 기준 완화와 최대급여 상향 조정은 그 이후에도 지속되고 있다. 2011년 세법개정에 의해 2012년부터 무자녀가구에도 근로장려세제가 적용되고 있으며 자녀 수에 따라 급여산식이 차등 적용되고 있다(〔그림 II-4-1〕). 또한 2012년 현재 자영업자 가구에도 이 제도를 확대 적용할지 여부에 대해 논의되고 있다.

103) 최대급여 수준과 점증률의 상향조정은 근로빈곤층의 지원강화 측면뿐만 아니라 저소득층 근로자의 근로유인 제공 면에서도 의미가 있다. 전영준(2008)에 의하면 최초 도입된 근로장려세제하에서는 최대급여 수준과 점증률이 낮아 기존의 비경제활동인구로 하여금 근로참여를 유도하기 어려운 구조라는 지적을 하였다.

〈표 II-4-10〉 참여정부 도입 결정 및 입법 당시 근로장려세제 급여체계

<p>【부양아동】 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구                  【소득】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구                  【재산】 무주택&amp;일반재산 합계액 1억원 미만인 가구                  【기초보장수급자 적용 관련】 「국민기초생활보장법」 제7조의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외                  【지원대상 및 예산 규모】 26만 가구/ 약 1,300억원 이상                  【소득구간】 점증(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)                  【최대급여액】 최대 연간 80만원                  【급여율】 급여증가율 10%/ 급여감소율 16%</p>
--

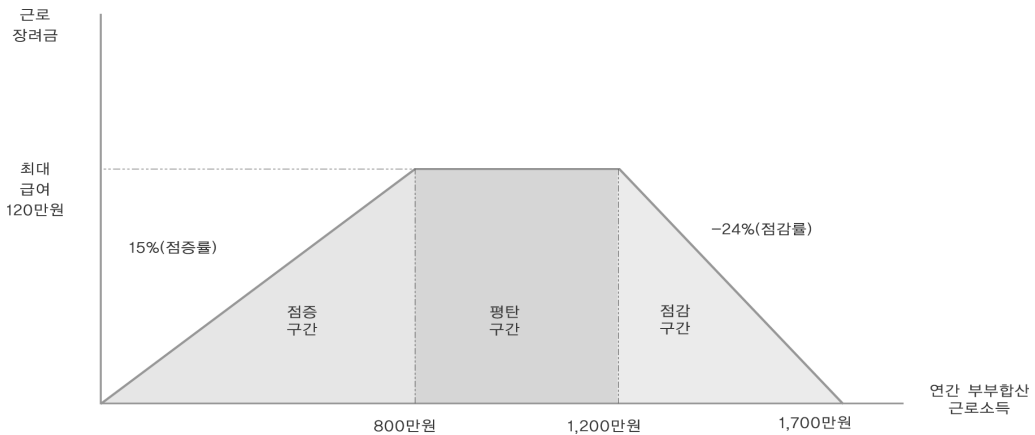
자료: 최연수·이서연(2010)

〈표 II-4-11〉 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용 (2008년 세법개정)

<p>【부양아동기준 완화】 18세 미만 자녀를 2인 이상 → 1인 이상                  【소득기준 유지】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구                  【재산기준 완화】 무주택                  → 소규모 주택(기준시가 5,000만원)&amp;일반재산 1억원 미만                  【기초보장수급자 적용 관련】 (07.12.31 개정) 「국민기초생활보장법」 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외                  【지원대상 확대】 26만 가구 → 63만 가구 (37만 가구 ↑) &lt;예상치&gt;                  【예산규모 확대】 1,300억원 → 4,700억원 (3,400억원 ↑) &lt;예상치&gt;                  【소득구간 유지】 점증(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)                  【최대급여액 확대】 최대 연간 80만원 → 연간 120만원                  【급여율 조정】 급여증가율 10% → 15% / 급여감소율 16% → 24%</p>
--

자료: 최연수·이서연(2010)

[그림 II-4-6] MB정부의 확대 개편에 따른 급여체계 (아동 1인 이상 적용, 2008년 세법개정)



〈표 II-4-12〉 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용  
(2011년 세법개정)

<p>【부양아동기준 완화】 18세 미만 자녀를 1인 이상 → 무자녀 세대도 포함</p> <p>【소득기준 변경】 자녀 수에 따라 총소득 기준을 1,700~2500만원으로 차등화 ([그림 II-4-1], 〈표 II-4-2〉 참조)</p> <p>【재산기준 변경】 소규모 1주택(기준시가 6,000만원)&amp;일반재산 1억원 미만</p> <p>【기초보장수급자 적용 관련 규정 유지】 「국민기초생활보장법」 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외</p> <p>【소득구간 변경】 자녀 수에 따라 소득구간 차등화 ([그림 II-4-1], 〈표 II-4-2〉 참조)</p> <p>【최대급여액 변경】 자녀 수에 따라 최대급여액 차등화 ([그림 II-4-1], 〈표 II-4-2〉 참조)</p> <p>【급여율 변경】 자녀 수에 따라 급여증가율 및 급여감소율 차등화 ([그림 II-4-1], 〈표 II-4-2〉 참조)</p>
---

마. 제도에 대한 평가

1) 근로장려금 수급 현황

근로장려세제가 도입되어 처음 적용된 2008년 귀속분 신고소득에 대해 59.1만 가구에 4,537억원의 근로장려금이 지급된 이래 근로장려금 지급가구와 총지급금액이 감소한 것으로 나타났다. 2009년(2010년) 귀속분 신고소득에 대해 56.6만(52.2만)가구가 4,369억(4,020억)원을 수급한 것으로 나타났다. 이러한 감소추세에 대해서는 제도 도입 초기단계인 관계로 명확한 이유를 제시하기 어렵다. 이에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다고 사료된다. 급여구간별 가구의 지급 현황을 살펴보면 점증구간의 비중이 가장 높고 평탄구간, 점감구간 순으로 나타났다. 반면 수급금액은 평탄구간이 가장 많고 점증구간, 점감구간 순으로 지급되었다.

〈표 II-4-14〉는 급여구간을 근로장려금 산정기준인 총급여액을 기준으로 세분화하여 수급가구와 수급액을 제시한 것이다. 수급자 가구분포는 점증구간 중에서는 이 구간에서 상위 소득구간에 속하는 500만원 초과 800만원 이하 총급여구간과 점감구간 중에서는 이 구간에서 하위 소득구간에 속하는 1,200만원 초과 1,500만원 이하 총급여구간에서 수급자 가구가 많은 것으로 나타났다.

〈표 II-4-15〉는 가구 총소득 규모에 따른 근로장려금의 소득 증가효과를 개략적으로 살펴본 결과이다. 〈표 II-4-15〉의 마지막 열은 소득구간별 가구당 평균 수급

액에 구간별 중간 값을 나누어서 계산하여 구하였다. 이에 따르면 소득금액이 낮을 수록 소득 증가효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 특히 점증구간에서는 근로장려금 수급으로 인하여 13% 이상의 소득 증가효과가 있어서 근로장려금이 저소득 근로자의 빈곤 완화에 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각해볼 수 있다.<sup>104)</sup>

〈표 II-4-13〉 급여구간별 근로장려금 수급 현황

(단위: 천가구, 억원, %)

		전체	점증구간	평탄구간	점감구간
수급가구	2008년	591 (100.0)	286 (48.4)	165 (27.9)	140 (23.7)
	2009년	566 (100.0)	267 (47.3)	159 (28.1)	139 (24.6)
	2010년	522 (100.0)	243 (46.6)	147 (28.2)	131 (25.2)
총수급금액	2008년	4,537 (100.0)	1,660 (36.6)	1,975 (43.5)	902 (19.9)
	2009년	4,369 (100.0)	1,567 (35.9)	1,909 (43.7)	892 (20.4)
	2010년	4,020 (100.0)	1,412 (35.1)	1,764 (43.9)	844 (21.0)
가구당 평균 수급액	2008년	76.8만원	58.1만원	120.0만원	64.3만원
	2009년	77.2만원	58.6만원	120.0만원	64.0만원
	2010년	77.0만원	58.0만원	120.0만원	64.0만원

주: ( ) 안은 비율을 의미  
 자료: 『국세통계연보』(2010, 2011)

104) 그러나 이는 근로장려금 수혜대상자의 경우 나타난 효과이며, 저소득층 근로자 전반에 나타난 효과는 아니며, 제도의 도입에 따른 이들의 행동 변화를 고려하지 않는 점에 주의할 필요가 있다.

〈표 II-4-14〉 총급여액 규모별 근로장려금 현황

(단위: 가구, %, 만원)

총급여액	급여구간	수급가구	비율	가구당 평균 수급액	
100만원 미만	점증구간	2008년	38,899	6.6	7.9
		2009년	35,757	6.3	7.8
		2010년	33,415	6.4	7.8
100만원 초과~200만원 미만	점증구간	2008년	38,387	6.5	22.8
		2009년	34,956	6.2	22.9
		2010년	32,193	6.2	22.9
200만원 초과~300만원 미만	점증구간	2008년	37,183	6.3	37.5
		2009년	34,641	6.1	37.6
		2010년	31,725	6.1	37.6
300만원 초과~400만원 미만	점증구간	2008년	35,819	6.0	52.5
		2009년	33,269	5.9	52.6
		2010년	30,922	5.9	52.5
400만원 초과~500만원 미만	점증구간	2008년	36,256	6.1	67.9
		2009년	33,121	5.9	67.9
		2010년	29,944	5.7	67.8
500만원 초과~800만원 미만	점증구간	2008년	102,124	17.3	98.0
		2009년	98,439	17.4	97.5
		2010년	87,276	16.7	97.8
800만원 초과~1,000만원 미만	평탄구간	2008년	78,372	13.3	120.0
		2009년	71,847	12.7	120.0
		2010년	65,071	12.5	120.0
1,000만원 초과~1,200만원 미만	평탄구간	2008년	73,930	12.5	120.0
		2009년	74,534	13.2	120.0
		2010년	69,396	13.3	120.0
1,200만원 초과~1,500만원 미만	점감구간	2008년	100,939	17.1	87.6
		2009년	100,334	17.7	87.9
		2010년	95,883	18.4	88.1
1,500만원 초과~1,700만원 미만	점감구간	2008년	48,811	8.3	27.1
		2009년	49,482	8.7	26.9
		2010년	46,273	8.9	26.8

자료: 『국세통계연보』(2010, 2011)

〈표 II-4-15〉 총소득 구간별 근로장려금의 소득 증가효과

(단위: 가구, 만원, %)

총소득 구간		수급가구	가구당 평균 수금액	소득 증가율
100만원 미만	2008년	23,713 (4.0)	7.9	15.8
	2009년	20,689 (3.7)	7.6	15.2
	2010년	19,231 (3.7)	7.6	15.2
100만원 초과~200만원 미만	2008년	28,695 (4.9)	20.6	13.7
	2009년	25,572 (4.5)	20.4	13.6
	2010년	23,382 (4.5)	20.5	13.6
200만원 초과~300만원 미만	2008년	31,219 (5.3)	33.3	13.3
	2009년	28,404 (5.0)	33.2	13.3
	2010년	25,786 (4.9)	33.1	13.3
300만원 초과~400만원 미만	2008년	32,137 (5.4)	46.1	13.2
	2009년	29,571 (5.2)	45.9	13.1
	2010년	27,169 (5.2)	45.8	13.1
400만원 초과~500만원 미만	2008년	33,855 (5.7)	59.7	13.3
	2009년	30,531 (5.4)	59.3	13.2
	2010년	27,895 (5.3)	58.9	13.1
500만원 초과~ 800만원 미만	2008년	102,624 (17.4)	86.6	13.3
	2009년	98,345 (17.4)	86.3	13.2
	2010년	87,854 (16.8)	85.5	13.2
800만원 초과~1,000만원 미만	2008년	79,208 (13.4)	110.9	12.3
	2009년	73,903 (13.1)	110.1	12.2
	2010년	67,046 (12.8)	109.8	12.2
1,000만원 초과~1,200만원 미만	2008년	79,226 (13.4)	114.4	10.4
	2009년	79,704 (14.1)	114.1	10.4
	2010년	73,637 (14.1)	114.1	10.4
1,200만원 초과~1,500만원 미만	2008년	115,300 (19.5)	92.0	6.8
	2009년	114,565 (20.2)	92.1	6.8
	2010년	108,805 (20.8)	92.0	6.8
1,500만원 초과~1,700만원 미만	2008년	64,743 (11.0)	41.9	2.6
	2009년	64,796 (11.4)	41.1	2.6
	2010년	61,293 (11.7)	41.5	2.6

주: 1. ( ) 안은 비율을 의미

2. 소득 증가율은 소득 구간별 가구당 평균 수금액에 구간별 평균소득 금액을 나누어서 계산한 결과임

자료: 『국세통계연보』(2010, 2011)

## 2) 근로장려세제의 효과에 대한 연구

근로장려세제가 도입된 지 얼마 되지 않은 우리나라의 경우, 근로장려세제의 효과를 실증분석한 연구는 많지 않으며, 제도가 도입 초기에 작은 규모로 도입되었고 향후 확대 개편될 가능성이 있는 점을 감안하면 제도의 효과를 평가하기에는 다소 이른 감이 있다. 이러한 점을 감안하여 최근의 근로장려세제 도입의 효과에 대한 실증연구 예에 대해 기술하고자 한다.

제도 도입 후 수집된 통계자료를 이용한 분석으로 박능후(2011)과 송헌재·전영준(2011)이 있다. 박능후(2011)는 한국복지패널 자료를 이용하여 사전사후검사설계(pretest - posttest design)모형으로 근로장려세제 도입 전후인 2008년과 2009년의 잠재적 수급대상자의 행태 변화를 분석하였다.<sup>105)</sup> 분석 결과 근로장려세제의 시행은 잠재적 수급가구의 근로소득을 증대시키는 효과를 가져왔으며, 근로시간 또한 증가하는 효과를 가져 오는 것으로 나타났다.

송헌재·전영준(2011)의 연구는 재정패널자료를 활용하여 근로장려세제의 효과를 분석한 결과를 제시하였다. 이 연구에서는 재정패널자료를 활용하여 분석하였는데 자료의 한계로 인하여 노동공급을 측정하는 변수로 근로일수를 사용할 수는 없었으나 대신 근로 개월 정보를 이용하여 근로장려세제의 근로유인 효과를 분석하였으며 근로장려세제가 가구의 근로유형 선택에 미치는 영향을 명시적으로 고려하기 위하여 근로유형별로 근로 개월을 구분하여 분석을 시도하였다. 실증분석 결과 근로장려금 수급가구 전체를 놓고 볼 때 근로장려세제의 도입이 근로유인 제고 효과를 야기했다고 볼 수 없으나 점증구간에 속한 가구는 임금 노동시장으로의 유입과 노동공급의 증가를 유도하였고 근로장려금이 소득효과로 인하여 평탄구간과 점감구간에 속한 가구들은 임금노동시장에서의 노동공급을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났다.

이미 언급한 바와 같이 제도의 효과에 대한 평가가 이직 이른 감이 있다. 향후 자료가 축적됨에 따라 근로활동에 대한 영향뿐만 아니라 빈곤율 감소효과 등 생계보조

105) 한국복지패널은 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 공동으로 구축하고 있는 패널자료로서 4차년도(2008년) 조사부터 근로장려세제에 대한 인식과 급여 신청 여부, 수급액 등을 별도로 파악하는 부가조사를 행함으로써 근로장려세제의 성과평가에 필요한 부가정보를 담고 있다. 그러나 박능후(2011)의 연구 당시 5차년도(2009년) 자료가 일반에 공개되지 않은 상황이어서 일반 연구자들의 자료 접근에 한계가 있기 때문에 5차년도 자료가 공개된 이후 다른 연구자들의 후속 연구가 있을 것으로 예상된다.

기능에 대한 효과에 대한 본격적인 연구가 이루어질 것으로 기대된다.<sup>106)</sup>

## 바. 향후 정책과제

본장에서는 2006년 12월 「조세특례제한법」 개정으로 도입된 근로장려세제와 제도 도입 배경과 도입과정, 제도 도입 후 제도 변천과정, 그리고 제도에 대한 평가에 대해 기술하였다. 근로장려세제의 정착과 제도의 실효성 확보를 위해 향후 제도와 행정관리 측면에서 개선이 이루어져야 할 것이다.

먼저 근로장려세제의 저소득층 지원정책으로서의 역할을 정립할 필요가 있다. 이를 위해서 근로장려세제와 여타 저소득층 지원정책 간의 역할 분담이 이루어져야 할 것이다. 근로활동을 함에도 불구하고 저임금과 고용의 안정성이 낮아 소득이 낮은 근로빈곤층에 대한 지원책으로 도입된 제도인 만큼 저소득 근로계층 지원에 적합한 구조를 가져야 할 뿐만 아니라 근로 무능력자 및 노인계층에 대한 지원정책들과의 역할 분담이 명확하게 이루어져야 할 것이다.

이러한 전제하에 제도의 실효성을 제고하기 위한 근로장려세제와 관련 제도의 개편이 이루어져야 할 것이다. 저소득 근로자가구에 대한 생계보조와 근로활동 촉진이라는 두 가지 정책목표 달성에 적합한 점증구간에서의 급여 증가율, 근로장려금의 최고 수준, 그리고 점감구간이 급여 감소율 등의 설정이 이루어져야 할 것이다. 근로장려세제 자체가 저임금 근로자의 근로활동을 촉진함으로써 비숙련 노동시장의 저임금 구조를 유발할 가능성이 있는 점을 감안하여 관련 제도, 예를 들어 최저임금 수준의 결정 시 이러한 점이 고려될 필요가 있다고 사료된다.

이와 함께 근로자의 취업을 촉진하는 제도 개선이 병행되어야 할 것이다. 근로장려세제는 기본적으로 노동공급 측면의 정책으로서 노동에 대한 수요의 변동에 취약한 제도이다. 따라서 근로자의 취업을 촉진하는 제도 개편과 이를 뒷받침하는 행정

106) 실증분석을 위한 자료축적이 충분히 이루어지지 않은 상황에서 일반균형모형을 이용한 분석이 제도 개편에 대한 시사점을 제공하고 있다. 이들 연구의 예로는 전영준·남재량(2011)과 송헌재·전영준(2011) 등이 있다. 이들 연구는 제도의 확대 개편을 권고하였다. 근로장려세제는 기존의 시혜적인 복지제도와 달리 저소득층 근로자의 근로의욕 저해의 문제가 덜한 관계로 이 제도의 확대 개편이 저소득층 가구의 후생 증진에 도움을 주며 경제에 미치는 부정적인 효과가 비교적 작게 나타난다고 평가하였다. 특히 점증구간의 장려금 증가율의 상향조정을 병행한 최대급여 수준의 상향 조정이 필요하다고 권고하였다. 그러나 이를 위해서는 관련제도의 정비와 소득파악 인프라 강화가 전제되어야 할 것이다.

관리의 개선이 있어야 할 것이다. 예를 들어 시장이 새로운 수요에 맞는 기술 습득을 위한 직업교육의 개선이 병행될 필요가 있으며, 또한 지속적인 경제성장을 위한 정책과 경기안정화 정책이 적절히 시행되어야 할 것이다.

마지막으로, 자영업자, 영세사업장 및 비정규직 근로자들에 대한 국세청의 소득 파악 능력이 제고되어야 할 것이다. 지원이 필요한 사람에게 적합한 수준의 지원이 이루어지기 위해서는 지원 대상자에 대한 소득파악 능력이 전제되어야 한다. 최근 저소득 근로자에 대한 소득파악 능력이 과거보다 향상되었다고 평가되고 있으나 향후에도 국세청의 소득파악 능력은 지속적으로 향상될 필요가 있다. 이러한 소득파악 능력의 향상은 현재 근로자 중심의 제도를 자영업자에 확대 적용하기 위한 선결 과제라고 할 수 있다. 무엇보다도 이 제도는 조세체계하에서 시행되고 있다는 점을 간과하여서는 안된다. 세부담 형평성과 공평한 제도 시행이 담보되어야 하는 조세 제도의 경우 시혜적인 지원의 성격이 강한 여타 복지제도와 달리 지원 대상자의 선정과 지원수준의 결정이 적절히 이루어지지 않을 경우 조세제도에 대한 신뢰성을 잃을 위험성이 있음을 간과하여서는 안 될 것이다.

## 참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 박능후, 「근로장려세제 시행초기 효과 실증분석」, 『사회복지정책』, 한국사회복지정책학회, 제38권 2호, 2011, pp. 165~191.
- 박능후, 「소득분배 개선을 위한 복지·노동정책」, 한국개발연구원·한국노동연구원, 한국보건사회연구원·한국조세연구원 주최 『소득분배 개선을 위한 정책토론회』 「제2세션」 자료, 2000. 2. 1.
- 송헌재·전영준, 「근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석」, 연구보고서 11-02, 한국조세연구원, 2011.
- 전병목·이상은, 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, EITC 정책토론회 발표자료, 한국조세연구원, 2006. 6. 22.
- 전영준·남재량, 「저소득 근로자 지원정책의 실효성 분석 - 실업보험, EITC, 최저임금제, 기초생활보장제도 상호 비교」, 『재정학연구』, 제4권 제2호, 한국재정학회, 2011, pp. 1~46.
- 전영준, 「근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근」, 노동연구원 용역보고서, 2008.
- 재정경제부·보건복지부·노동부·기획예산처, 빈부격차·차별시정위원회, 「일을 통한 빈곤 탈출 지원정책」, 제56회 국정과제회의 자료, 2004. 11. 10.
- 재정경제부, 보건복지부, 노동부, 기획예산처, 빈부격차·차별시정위원회, 「근로보전세제(한국형 EITC) 도입 타당성 및 도입 방향」, 제64회 국정과제회의 자료, 2005. 8. 18.
- 최현수·이서현, 「근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2010.

## III. 법인세

### 1. 법인세제의 변천 및 주요 이슈<sup>1)</sup>

#### 가. 법인세제의 변천

본항에서는 법인세제의 변천 내역을 시대별로 구분하여 소개하고, 주요 법인세제 개편의 의미 및 개괄적인 내용에 대하여 논의한다.

##### 1) 1980년대

1980년대 법인세율은 1981년, 1982년, 1983년, 1989년 모두 네 번의 변화가 있었다. 가장 큰 변화가 있었던 1981년에는 법인세율의 구간을 3개에서 2개로 축소하였고, 최고세율이 적용되는 과세표준의 구간을 500만원에서 5천만원으로 대폭 상향 조정하였다. 각 구간에 적용되는 세율도 변경하여 일반법인의 경우 과세표준 5천만원 이하는 20~30% 적용되던 세율이 25%로 단일화되었으며, 5천만원 이상은 40%를 유지하였다.

1982년에는 조세감면을 축소하면서 동시에 법인세율을 인하하여 세부담의 급격한 변화가 없도록 조정하였다. 일반법인의 경우 과세표준 5천만원 이하는 25%에서 22%로, 5천만원 이상은 40%에서 38%로 인하하였다.

1983년에도 법인세율 체계에 상대적으로 큰 변화가 있었다. 세율체계 변화의 특징은 경제 활성화를 위한 법인세율 인하 및 공개법인과 비공개법인 간의 세율 격차 해소로 설명될 수 있다. 경제 활성화를 위해 법인세율을 5천만원 이하의 경우 22%에서 20%로, 5천만원 이상의 경우 38%에서 30%로 대폭 인하하였다. 또한 공개법인과 비공개법인에 적용되는 세율을 동일화하였으며, 기업공개를 유도하기 위해 비

1) 본 장의 내용은 한국경제60년사 편찬위원회(2010), 『한국경제 60년사』, 「I. 경제일반」, '제5장 조세정책'의 내용을 토대로 재구성하였으며, 일부는 요약·발췌하였음

상장 대법인의 최고세율을 일반법인보다 3%p 높은 33%로 유지하였다.

1989년에는 높은 세율과 낮은 세율을 구분하는 기준과표를 5천만원에서 8천만원으로 상향 조정하였다. 또한 5% 단일세율로 과세하던 공공법인에 대하여 3억원 이하는 10%, 3억원 이상은 15%의 세율을 도입하였다.

법인세제 중에서 세율의 변화 이외에도 다양한 세제개편이 이루어졌다. 1981년의 세제개편에서는 국공채 등 채권의 이자소득에 대한 비과세 범위를 축소하였고, 과세로 전환된 국공채에 대해서는 이자소득의 50%를 소득공제하도록 제도를 변경하였다. 또한 차입금이 과다한 법인이 타 법인의 주식을 취득하는 경우 당해 지급이자 중 일정 부분을 손금불산입하도록 하여 무분별한 사업 확장을 방지하기 위한 제도적 장치를 도입하였다.

1982년 세제개편에서는 건전한 기업경영을 유도하기 위하여 접대비 및 기밀비한도를 축소·조정하였다. 대기업의 경우 한도를 축소한 반면 중소기업의 경우 오히려 기본금액을 확대하여 접대 수요에 노출되어 있는 중소기업의 현실을 반영하였다. 또한 수출손실준비금, 해외시장개척준비금 등 법인세법상의 각종 조세지원제도를 「조세감면규제법」으로 이관하였다. 비영리법인의 경우에도 중간예납제도를 도입하여 일반법인과 의 형평성을 확보하였으며, 1천만원을 초과하는 세액의 경우 분납을 허용하는 제도도 도입되었다.

1983년 세제개편에서는 업무용 부동산의 양도차익에 대한 특별부가세 면제를 확대하고 세무회계와 기업회계 간의 차이를 대폭 조정하는 내용이 포함되었다.

1984년에는 접대비 관련제도가 강화되었으며, 비영리법인 관련 과세소득의 범위도 확대되었다. 매출액이 100억원 이상인 법인을 대상으로 접대비지출명세서를 제출하도록 의무화하였으며, 비영리법인이 채권 및 증권을 중도에 취득 또는 양도하는 경우 그와 관련된 이자, 할인액, 상환이익 및 매매차익을 수익사업소득의 범위에 포함하여 과세대상으로 규정하였다.

1985년 세법개정에서는 사내유보소득에 대한 과세방식을 전환하였다. 사내유보를 저해하던 기존의 지상배당세액제도를 폐지하고, 비공개법인의 주주가 주식을 유상으로 양도할 때 당해 처분주식에 귀속되는 유보이익에 과세하는 증가유보소득 의제배당과세제도로 전환하였다. 기업의 재무구조 개선을 위해 도입된 차입금 지급이자 손금불산입제도의 대상 범위를 자기자본의 3배를 초과하는 법인에서 2배를 초과하는

법인으로 확대하였으며, 특수관계자에 대한 가지급금도 규제대상 자산으로 추가되었다. 또한 법인이 비업무용 부동산을 보유하고 있는 경우 차입금의 과다에 관계없이 비업무용 부동산가액에 상당하는 차입금 이자금액을 손금으로 인정하지 않도록 개정되었다. 이는 기업의 부동산 투자를 근절하기 위한 수단으로 도입된 제도이다. 감가상각과 관련된 제도의 개정도 포함되었는데 사업용 고정자산에 대한 감가상각제도 개선의 일환으로 기계설비의 내용연수를 평균 9.1년에서 8.1년으로 단축하였고, 초과가동기계장치에 대한 특별상각률도 20%에서 50%로 크게 상향 조정하였다.

1987년 세제개편에서는 창업중소기업 또는 신기술사업회사에 직접 출자하는 중소기업창업투자회사 및 신기술사업금융회사가 취득한 주식의 경우 증자수득공제 및 차입금이자 손금불산입 등의 규제를 받는 '타 법인 주식의 범위'에 포함하지 않기로 하여 창업에 대한 지원정책을 강화하였다. 또한 공해방지시설에 투자한 경우 투자금액의 90%까지를 일시에 상각할 수 있는 특별상각제도를 도입하여 환경분야 투자에 대한 지원도 강화하였다. 접대비에 대한 규제는 강화되었는데 접대비 지출명세서 제출대상 기업의 범위를 연간 매출액 100억원 이상에서 30억원 이상으로 확대하면서 접대비 지출명세서를 제출하지 않아도 되는 소액접대비의 범위를 건당 10만원 이하로 강화하였다. 접대비 관련제도의 강화는 유흥산업의 비정상적인 팽창을 억제하고 기업경영 환경의 건전화를 유도하기 위한 것이었다.

1988년에는 비영리법인과 관련된 세법의 개정이 있었다. 비과세소득으로 분류되었던 비영리법인의 이자소득 및 주식양도차익, 수익사업용 부동산의 양도차익을 과세대상 소득에 포함하였다. 이자소득의 과세전환에 따른 세부담 증가를 완화하기 위하여 이자소득에 대하여는 합산과세방법과 원천징수 분리과세방법 중 하나를 선택할 수 있도록 하였고, 비영리공익법인의 경우 이자소득을 지급준비금으로 전액 손금산입할 수 있도록 조정하였다. 감가상각과 관련하여 즉시상각 대상 소액자산의 범위를 10만원 이하에서 30만원 이하로 확대하고 12시간 이상 가동자산에 대한 특별상각승인제도를 신고제로 전환하였다.

1989년 세제개편에서는 부동산 투기 억제 정책의 일환으로 법인의 비업무용 부동산 판정 기준을 크게 강화하고 특별부가세의 비과세 및 감면규정을 대폭 축소하였다.

## 2) 1990년대

1990년대에는 1990년, 1993년, 1994년, 1995년, 1997년 모두 다섯 번의 법인세율 변화가 있었다. 1990년에는 기준 과세표준을 8천만원에서 1억원으로 조정하면서 상장기업과 비상장기업의 구분을 없애고 높은 세율을 30%에서 34%로 상향 조정하였다. 공공법인에 적용되는 세율도 3억원 이하는 10%에서 17%로, 3억원 이상은 15%에서 25%로 인상하였다.

1993년에는 1억원 이하는 20%에서 18%로, 1억원 이상은 34%에서 32%로 인하한 반면 공공법인의 경우 3억원 이하의 구간에 대해 17%에서 18%로 인상하였다.

1994년에도 법인세율의 인하가 지속되었는데 1억원 이상의 구간에 대해 32%의 세율을 30%로 또 다시 인하하였다. 또한 공공법인에 적용되는 기준 과세표준의 규모도 일반법인과 동일하게 1억원으로 하향 조정하였다. 이는 공공법인에 별도의 과세기준이 필요하지 않다는 판단에 기초한 정책방향으로 해석된다.

1995년에는 1억원 이하는 18%에서 16%로, 1억원 이상은 30%에서 28%로 추가적인 법인세율 인하가 있었다. 공공법인의 경우에도 1억원 이상은 25%를 유지하면서 1억원 이하의 구간에 대해서는 일반법인과 동일하게 16%를 적용하였다.

1990년대 마지막 법인세율 개편이 있었던 1997년에는 일반법인과 공공법인의 세율 격차를 없애고 동일한 기준과세표준과 세율이 적용되도록 단일화되었다. 즉, 모든 법인에 1억원 이하는 16%, 1억원 이상은 28%가 적용되었다. 이와 같이 1990년대에는 지속적인 법인세율의 인하가 있었는데, 이는 법인세율을 경쟁적으로 인하하는 당시의 국제적인 추세에 따른 것으로 해석된다.

1990년대에 단행되었던 법인세제 개편 내용 중 세율 변화 이외의 내용을 보면 1991년에는 종업원에 대한 성과급을 잉여금처분에 의하여 전환사채로 지급하는 경우와 종업원을 위한 탁아소 운영비용을 기업의 손비로 인정하였다. 또한 대기업이 중소기업에 이양함에 따라 무상으로 대여한 기계장치는 업무용 자산으로 보아 관련 경비를 손비로 인정하였다.

1992년 세제개편에서는 국민연금법상 퇴직금전환금제도가 도입되어 사용주가 부담한 퇴직금 전환금에 대한 처리기준을 마련하였으며, 주세·특별소비세 및 교육세 미수금에 대해서도 대손충당금을 설정할 수 있도록 하였다.

1993년에는 유보소득에 대한 과세대상의 범위를 기업회계상의 배당가능이익을

한도로 완화하였다. 또한 건설자금이자는 고정자산의 취득에 사용한 것이 분명한 경우에만 당해 자산의 취득원가에 가산하도록 하였고, 출자자인 임원에 대해서도 퇴직급여충당금 및 상여금을 손금산입할 수 있도록 하였다.

1994년 세제개편은 감가상각제도의 전면적 개정으로 특징지을 수 있다. 구체적인 내용을 보면 감가상각자산의 내용연수를 기준내용연수의 상하 25% 범위 내에서 기업이 신축적으로 선택 적용할 수 있도록 하였고, 유형고정자산에 대한 잔존가액 제도를 폐지하였다. 또한 즉시 비용으로 처리할 수 있는 자산가액을 30만원에서 100만원으로 확대하였다.

1995년에는 일반기업과 중소기업 간에 차등 적용되던 접대비 손금산입 한도액을 수입금액의 0.1~0.3%로 통일하였으며, 전액 손금산입하는 해외접대비도 일반접대비에 통합하여 일원화하였다. 또한 외국 자회사로부터 이익배당을 받는 경우 외국 자회사의 소득에 부과된 외국납부세액을 법인세액에서 공제하는 ‘간접외국납부세액 공제제도’를 신설하였다. 그밖에도 수도권외 공장용지에 대한 업무용 인정 면적을 공장입지 기준면적의 20%까지 확대하는 등 비업무용 부동산 판정기준을 완화하였다.

1996년 세제개편에서는 중소기업을 대상으로 결손금소급공제제도를 도입하였으며, 증권회사의 접대비 손금산입 한도액을 유가증권매각대금의 60%에서 30%로, 투자신탁회사의 경우에는 수익증권매각대금의 35%에서 20%로 각각 축소하였다.

1997년에는 상장법인 및 공정거래법상 대규모 기업집단 계열법인을 대상으로 차입금이 자기자본의 기준 배수를 초과하는 경우 지급이자의 사유와 상관없이 손금불산입하도록 하였다. 또한 기업의 접대비 손금인정한도를 축소하고 지역별 신용카드 사용의무비율을 상향 조정하였으며, 공공법인의 경우 민간기업보다 한도액 범위를 30% 축소하였다. 이는 공공법인의 경우 일반법인과 달리 치열한 경쟁이 요구되지 않으므로 접대비의 필요성이 상대적으로 적다는 판단에 따른 것으로 해석된다.

1998년 세제개편에서는 합병법인이 피합병법인의 이월결손금을 승계하여 공제받을 수 있도록 하고 법인이 분할되는 경우 법인세 및 특별부가세를 과세이연하도록 하는 등 기업의 합병·분할에 대한 지원제도를 정비하였다.

1999년에는 법인 간 배당에 대한 이중과세조정제도가 도입되었다.

### 3) 2000년대

2000년대에는 2001년, 2005년, 2008년, 2010년, 2012년 모두 다섯 번의 법인세율 변화가 있었다. 2001년에는 1억원 이하는 16%에서 15%로, 1억원 이상은 28%에서 27%로 각 구간 1%포인트씩 세율 인하가 있었으며, 2005년에도 다시 한번 법인세율이 인하되어, 1억원 이하는 13%, 1억원 이상은 25%가 되었다. 2008년에는 낮은 세율이 적용되는 과표구간이 2억원으로 상향 조정되었고, 낮은 세율이 적용되는 구간의 세율도 11%로 인하되었다. 2010년의 경우 2억원 이하의 구간은 10%로 인하되었고, 2억원 초과 법인에 대해서는 22% 세율을 유지하였다.

2012년에는 2억원 이하의 구간은 10%를 유지하였고 2억원 초과 법인에 대해서는 22%를 20%로 인하하였고, 200억원 초과 법인에 대해서는 22%를 적용하는 새로운 구간을 신설하였다. 이는 그동안 2단계의 법인세율 체계를 유지하던 우리의 법인세제가 3단계 세율체제로 전환되었음을 의미한다.

2000년 이후의 법인세제 개편 내용 중 세율 변화 이외의 내용을 보면 2001년에는 경제위기 이후 구조조정 과정에서 발생하는 세제상의 장애요인을 해소하기 위하여 상시적 기업구조조정을 뒷받침할 수 있도록 세제를 정비하였다. 또한 법인의 부동산 양도차익에 대한 특별부가세를 폐지하여 부동산 처분에 대한 세부담을 완화하였고, 기업의 재무구조 개선을 위하여 초과유보소득과세를 폐지하였다.

2003년에는 벤처기업의 M&A 활성화를 위해 벤처기업에 보유주식을 현물출자하거나 벤처기업의 자사주와 교환하는 경우 양도소득세를 이익 실현 시까지 과세이연하도록 하였다.

2004년에는 경쟁 해운국과 대등한 조세환경을 조성하기 위하여 톤세제도(Tonnage Tax)를 도입하였다. 또한 지식기반산업을 영위하는 인적회사가 파트너에게 배당금을 지급하는 경우 법인단계에서 과세하지 않고 파트너에게만 소득세로 과세하는 제도도 도입하였다.

2005년에는 법인세율이 2%p 인하되는 것에 맞추어 대기업의 법인세 최저한세율을 조정하였으며, 타 법인 출자에 대한 규제, 소비성서비스업에 대한 차별 폐지 등 규제적 성격이 있는 기업과세제도를 정비하였다.

2006년에는 중소기업이 사업 전환 시 발생하는 소득에 대해 3년간 소득세 또는 법인세의 50%를 감면하는 제도가 도입되었다. 또한 지주회사의 수입배당금 익금불

산입률을 조정하고 기관투자자에 대한 수입배당금 익금불산입 특례를 폐지하였다.

2007년에는 전문인력 중심의 소규모 인적회사에 적합한 과세체계 마련을 위해 파트너십 과세제도를 도입하였다. 또한 중소기업 가업상속 지원을 위한 제도를 대폭 정비하였다. 구체적인 내용 중에는 현행 1억원의 가업상속공제를 대폭 확대하여 2억원 또는 가업상속재산가액의 20%(30억원) 중 큰 금액을 공제할 수 있도록 하였으며, 일정요건을 갖춘 중소기업 주식을 사전 증여하는 경우 5억원 공제 후 10%의 낮은 세율로 과세 후 상속 시 정산하는 특례 등이 포함되었다.

#### 나. 주요 이슈

앞 항에서 논의한 바와 같이 1980년대 이후에 법인세제와 관련된 세제개편이 거의 매년 이루어져왔다. 가장 큰 변화는 법인세제 체계의 개정 및 지속적인 세율인하라고 평가할 수 있을 것이다. 법인세율의 개정 내역은 앞 항에서 구체적으로 소개했고, 그 의미 및 관련내용은 본 보고서에서 자세히 다루고 있으므로 본항에서는 법인세율 이외의 주요 이슈에 대하여 간략히 논의한다.

법인세제 개편과 관련된 주요 이슈는 다양하지만 법인세제에 가장 큰 변화를 가져왔던 사건은 1990년대 말의 외환위기로 촉발된 경제위기라 할 수 있다. 경제위기를 극복하는 과정에서 대규모의 구조조정이 진행되었고, 기업들의 경영방식도 크게 선진국과 유사한 형태로 변화되었다. 이러한 갑작스런 변화를 거치는 과정에서 법인세제도 단기간에 많은 개편이 이루어졌다. 구체적인 내용에는 기업개선작업(Workout), 기업교환(Big Deal), 외자유치를 통한 합작기업의 설립 및 합병·분할 등 기업 구조조정에 대한 종합적이고 체계적인 지원을 위한 세법개정이 포함되었다.

기업개선작업 시 금융기관 대출금의 출자전환과 대상기업의 감자 등에 세제지원이 이루어질 수 있도록 세법에 명시하였으며, 기업개선작업 이후 금융기관이 소유한 주식의 배당소득 및 양도차익에 대하여 정상과세하도록 법인세제를 정비하였다. 기업교환과 관련하여서는 주식 양수도 방식에 의한 기업교환에 대해 양도차익의 과세이연 및 채무면제익의 분할익금산입 등의 세제지원이 마련되었다. 기업구조조정을 활성화하기 위하여 기업구조조정 전문회사에 대한 지원을 창투회사의 수준으로 정비하였다. 즉, 출자주식의 양도차익 및 배당소득 비과세, 투자금액의 50%까지 투융자손실준비금 설정 허용 등의 지원제도가 포함되었다. 출자자에 대해서도 주식

양도소득 비과세와 배당소득의 분리과세를 허용하여 기업구조조정 전문회사에 대한 투자유인제도도 정비되었다. 이상의 내용을 포함한 많은 구조조정 지원제도가 경제위기를 극복하는 과정에서 세법에 포함되었으며, 경제위기에 대한 단기적인 대처 이후에는 상시적 구조조정을 뒷받침할 수 있도록 세제를 지속적으로 정비하였다.

경제위기를 극복하는 과정에서 기업의 취약한 재무구조를 개선하기 위한 세제상의 방안도 도입되었고, 구조조정의 결과와 함께 기업 재무구조의 건전성이 크게 개선되었다.

법인세제와 관련된 주요 이슈 중 또 다른 하나는 국제조세제도의 도입 및 정비라 할 수 있다. 경제의 글로벌화에 따라 국가 간 거래가 급증하였고, 내국인의 해외투자 및 외국인의 국내투자도 크게 증가하여 이에 대응할 수 있는 세제의 정비가 필요한 시점이었다. 우선 1995년 「국제조세조정에관한법률」이 제정되어 이전가격과세제도, 과소자본세제, 조세피난처제도 등 국제거래에 관한 조세의 조정 및 상호합의·정보교환 등 국가 간 조세행정의 협조에 관한 내용이 정비되었다. 그 이후에는 자본이동의 자유화 및 전자상거래 확대에 따른 조세회피를 방지하기 위한 추가적인 보완도 이루어졌다.

2005년에는 우리나라 국제조세제도를 국제기준의 수준으로 개선하는 제도적 보완 및 정비가 있었다. 조세회피지역 소재 외국펀드에 대한 원천징수 특례규정을 도입하고 국제조세에 대한 실질과세원칙의 적용을 명문화하였다.

## 2. 1980년대 이후의 법인세율 인하 추이

### 가. 서론

법인소득에 대한 과세는 매우 큰 경제적 초과부담을 초래하는 것으로 평가되어 왔지만, 주요국의 법인세 수입은 중앙정부 세수입의 큰 부분을 차지하며 세원으로서의 중요성이 확대되고 있다.<sup>2)</sup> 재정의 건전성 유지 및 확보라는 측면에서 법인세 과세를 크게 축소하기는 어려울 수 있으나 각 국가들은 1980년대 이후에 빠르게 법인세율을 인하하며 조세의 초과부담을 축소하고 경제의 활력을 제고하고자 경쟁해 오고 있다.

법인세의 세율 인하 경쟁 속에서 1980년 이후 법인세 부담을 축소하고 기업의 경영환경 개선의 일환으로 우리나라도 법인세율 인하 기초를 유지하고 있었다. 그러나 최근 2008년 국제 금융위기 이후 취약해진 재정건전성을 고려하여 2012년에 시행될 예정이던 높은 세율의 2%포인트 인하 정책을 철회하고 3단계 누진구조의 형태로 개편함으로써 이명박 정부의 출범과 함께 강력하게 추진되던 법인세율 인하 기초는 추진력을 상실했다.

현재 우리나라의 법인세제는 3단계 누진구조를 가지고 과세표준 규모에 따라 최대 22%의 세율까지 적용하고 있다. 2011년까지는 과세표준 2억원을 기준으로 10%와 22%의 세율이 적용됐다. 2012년부터 2억원을 초과하는 과세표준에 대해서 22%에서 20%로 2%포인트 인하하려는 이명박 정부의 감세계획이 많은 논란 속에 철회되고 200억원 구간을 신설했다. 2012년부터 우리나라는 법인의 과세표준 2억원 이하에 대해 10%, 2억~200억원에 대해 20%, 200억원 초과에 대해 22%의 세율로 과세하고 있다.

한국 세제사 편찬사업의 일부분으로 수행되는 본 연구는 현재의 법인세율 체계를 갖기까지 1980년 이후의 법인세제의 주요 변화 내용과 과거 정책 변화의 정치·경제·사회적 배경 및 추진과정을 살펴보고 정책의 성과를 평가하고자 한다. ‘나’항은 각 시기별 거시경제여건과 주요국의 법인세율 인하 추이를 살펴본다. ‘다’항은 시기

2) 조세의 초과부담(excess burden)은 조세를 부과함으로써 경제 전체가 지불해야 하는 사회적 비용 또는 사회적 후생의 손실과 징수된 세수 사이의 차이를 일컫는다. 일반적으로 조세를 부과함으로써 경제주체들의 의사결정을 변화시키는데, 이에 따라 발생하는 사회적 후생의 감소분이 추후 정부지출로 국민들을 위해 사용될 세수입보다 크기 때문에 조세에 의해 발생하는 왜곡을 최소화할 수 있는 효율적 조세체계를 설계하는 것이 바람직하다. 여러 국내외 연구들이 법인세의 초과부담이 다른 세목보다 크다는 연구결과를 제시하고 있다. 이러한 연구결과들에 관해 보다 관심 있는 독자들은 김승래·김우철(2007)을 참고하기 바란다.

별로 우리나라가 추진해온 법인세제 개편 과정에서 논란이 되었던 주요 내용들을 전문가 그룹의 면담과 문헌 조사를 통해 기록한다. ‘라’항에서는 기업의 법인세 부담을 결정하는 중요 요인으로 볼 수 있는 법인세율, 감가상각제도, 임시투자세액공제와 연구개발활동에 대한 세액공제 등의 세부적 변화 내용을 살펴본다. 끝으로 마지막 항에서는 기존 연구결과를 바탕으로 현재까지 우리나라가 1980년대 이후 취해온 법인세율 인하기조에 대해 평가해보고 향후 우리나라가 취해야 할 법인세제 개편 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## 나. 정책의 배경

### 1) 1980년대 대내외 여건

#### 가) 거시경제 여건

1960년대와 1970년대의 경제의 외형적 성장과정에서 나타난 물가 불안 및 부문별 불균형 등의 문제점들을 치유하고 경제적 효율성을 제고하는 것이 1980년대 경제정책의 핵심이라 할 수 있다. 1970년대 말 유가파동으로 인한 물가 폭등, 선진국의 경기침체 및 국제금리 인상, 10·26 사태에 따른 정치 및 사회적 혼란 등으로 1980년 한국경제는 마이너스 성장을 기록했다. 이러한 여건 속에서 1980년대 초반의 경제정책 기조의 핵심은 안정화에 있었다. 1980년과 1981년에 20%를 상회하던 소비자물가 상승률은 1983년부터 3% 내외로 진정되는 국면에 접어들었다.

미국·영국·독일·프랑스·일본의 재무부장관과 중앙은행 총재가 외환시장 개입을 통해서라도 독일 마르크화와 일본의 엔화를 평가절상하며 미국의 무역수지를 개선하겠다는 1985년 9월 플라자 합의(Plaza Accord) 이후, 1980년대 후반으로 접어들면서 이른바 3저 현상에 기인한 경상수지 흑자 폭의 확대와 함께 86아시안게임 및 88서울올림픽의 성공적 개최 등의 대내외 우호적 여건 속에 우리 경제는 1986년부터 1988년까지 연평균 12%에 달하는 기록적인 경제성장이 지속됐다. 빠른 경제 성장과 더불어 우리 경제의 성장 과실의 분배요구 증대로 인해 국민연금제도가 도입되고 건강보험이 확대됐다. 또한 최저임금제도 등 여러 복지제도가 확대되기 시작했다. 또한 금융자산과 부동산 자산에 대한 실명제 등의 제도적 보완이 미흡한 상황에서 시중의 여유자금은 부동산시장과 주식시장으로 쏠리게 되고 <표 III-2-1>에

나타나 있듯이 부동산가격과 종합주가지수의 큰 폭의 상승을 가져오게 됐다.

〈표 III-2-1〉 1980년대 주요 거시경제지표 추이

(단위: %, 원)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GDP	-1.9	7.4	8.3	12.2	9.9	7.5	12.2	12.3	11.7	6.8
최종소비	1.2	5.3	6.6	8.3	6.9	6.5	8.5	7.7	9.0	10.3
총고정투자	-12.0	-2.9	10.3	16.4	11.5	5.4	13.4	18.5	13.6	16.9
총수출	8.6	15.2	6.0	14.9	14.5	2.2	24.5	21.9	11.7	-3.6
총수입	-4.0	5.4	4.0	10.1	8.9	0.1	18.7	19.3	13.5	16.0
소비자물가	28.7	21.4	7.2	3.4	2.3	2.5	2.8	3.0	7.1	5.7
주가지수	-10.2	22.9	-3.1	-4.8	17.6	14.7	66.8	92.6	72.8	0.3
주택가격	-	-	-	-	-	-	7.6	22.6	13.7	22.2
경상수지	-7.9	-5.4	-2.8	-1.7	-0.4	-1.5	4.0	7.5	7.7	2.2
원달러환율	607.4	681.3	731.5	776.2	806.0	870.5	881.3	822.4	730.5	671.4
OECD GDP	1.3	2.0	0.2	2.6	4.6	3.8	3.1	3.3	4.7	3.9

- 주: 1. 경상수지와 원달러를 제외한 거시지표들은 해당 지표의 증감률을 나타냄.  
 2. 경상수지는 달러표시 명목 GDP 대비 비율을 나타내고 원달러환율은 미국 달러화 기준임.  
 3. 주택가격지수는 전국의 아파트, 빌라, 단독주택 가격을 종합한 지수로서 1986년 1월부터 월별 자료만 가용하므로 1986년의 경우에는 1986년 1월 지수 대비 1986년 12월 지수의 증가율로 계산하고 다른 연도의 경우에는 전년도 12월 지수 대비 해당 연도 12월 지수의 증감률로 계산

자료: OECD GDP 증가율: World Bank World Development Indicators

주택가격지수: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

이외의 지표: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

#### 나) 주요국의 법인세율 인하추이

1981년 우리나라의 법인세 최고세율은 40%이었고 산출된 법인세액을 과세표준으로 하는 지방세와 방위세가 추가적으로 부과되고 있었다. 지방세의 경우 산출된 법인세액의 7.5%를 소득할 주민세의 형태로 부과했고 방위세는 산출된 법인세액의 20% 또는 25%(사업연도 소득금액 5억원 이상의 경우)로 부과되어 기업들의 실질적 법인세 부담을 높이고 있었다. 법인세의 명목 최고세율은 당시 53%에 달했다.<sup>3)</sup> 〈표 III-2-2〉에서 찾을 수 있는 OECD 국가들의 법인세율은 1981년 평균 법인세 최고세율은 48.1%로 우리나라 법인세율보다 낮은 수준이었다. 당시 가장 높은 세

3) 법인세 최고세율 40%, 지방세분 3%(법인세 산출세액의 7.5%), 방위세분 10%(법인세 산출세액의 25%)의 합계가 53%이며 방위세분은 사업연도 소득금액이 5억원 이상인 경우의 세율인 25%를 적용했다.

율을 유지하고 있던 나라는 핀란드로 61.5%의 세율로 법인세를 과세했다. 핀란드 이외에 독일이 60%의 높은 세율로 법인세를 과세했고, 우리나라보다 높은 세율을 유지하고 있던 나라들로는 오스트리아(55%), 일본(54.3%), 스웨덴 (57.8%)이 있었다.

1980년대 OECD 국가들의 평균 법인세율은 1985년까지 48% 수준을 유지하다가 1986년부터 소폭 인하되기 시작하여 1989년에 평균 5.3%포인트 인하된 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 1983년 대폭적인 법인세율 인하에 기인하여 1981년 대비 1989년 법인세율 인하 폭은 OECD 평균 수준을 크게 넘어서는 13.3%포인트에 달했다. 1980년대 말 우리나라의 법인세율은 39.8%로서 OECD 평균보다 3.2%포인트 낮은 수준으로 인하된 것이다.

우리나라보다 더 큰 폭으로 법인세율을 인하한 국가는 오스트리아와 영국이다. 오스트리아는 비교 대상기간 동안 25%포인트나 법인세율을 인하했다. 오스트리아의 1981년 법인세율은 55%에 달했으나 1989년 30%로 인하됐다. 영국은 1981년 52%의 세율로 법인세를 과세했으나 1986년부터 17%포인트나 인하된 35%로 과세했다. 네덜란드, 뉴질랜드, 미국 등이 10%포인트 이상의 법인세율을 인하했고 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드 프랑스 멕시코 등이 5%포인트~10%포인트의 법인세율을 인하했다.

정도의 차이는 있지만 1980년대 중반부터 대부분의 주요 국가들이 법인세를 인하하기 시작했으나 일부 예외적인 국가들도 있었다. 덴마크와 이탈리아는 10%포인트 정도씩 법인세율을 인상했다. 이외에도 인상 폭은 낮아도 같은 기간 동안 법인세율을 인상한 국가들로는 그리스, 스페인, 스웨덴 등이 2%포인트 안팎으로 법인세율을 인상했다. 한편 독일과 노르웨이의 경우에는 각각 60%와 50.8%의 세율을 1981년부터 지속적으로 유지해온 것으로 나타났다.

〈표 III-2-2〉 1980년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이

(단위: %, %p)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	인하폭
호주	46.0	46.0	46.0	46.0	46.0	49.0	49.0	39.0	39.0	-7.0
오스트리아	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	30.0	-25.0
벨기에	48.0	48.0	45.0	45.0	45.0	45.0	43.0	43.0	43.0	-5.0
캐나다	51.8	51.8	51.9	51.0	52.8	53.3	51.6	44.3	44.3	-7.5
칠레	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	40.0	40.0	40.0	40.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	10.0
에스토니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	61.5	61.8	61.5	61.8	61.8	51.5	51.5	51.5	52.5	-9.0
프랑스	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	45.0	45.0	42.0	42.0	-8.0
독일	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	0.0
그리스	45.0	45.0	45.0	45.0	49.0	49.0	49.0	49.0	46.0	1.0
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	50.0	-
아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
아일랜드	45.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	47.0	43.0	-2.0
이스라엘	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	36.3	41.3	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4	10.1
일본	54.3	54.3	54.3	55.3	55.3	55.3	54.3	54.3	52.3	-2.0
한국	53.0	50.4	39.8	39.8	39.8	39.8	39.8	39.8	39.8	-13.3
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	40.6	39.2	37.0	-5.0
네덜란드	48.0	48.0	48.0	43.0	43.0	42.0	42.0	42.0	35.0	-13.0
뉴질랜드	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	48.0	48.0	28.0	33.0	-12.0
노르웨이	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	0.0
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
포르투갈	49.0	50.7	55.1	55.1	55.1	50.3	48.1	48.1	40.2	-8.8
슬로바키아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
슬로베니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스페인	33.0	33.0	33.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	2.0
스웨덴	57.8	57.8	58.1	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6	60.1	2.3
스위스	33.0	33.0	33.0	32.9	31.9	31.7	31.7	30.6	30.6	-2.4
터키	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
영국	52.0	52.0	50.0	45.0	40.0	35.0	35.0	35.0	35.0	-17.0
미국	49.7	49.7	49.8	49.8	49.8	49.8	44.2	38.6	38.7	-11.0
평균	48.1	48.5	48.2	47.8	48.3	47.4	46.8	44.6	43.1	-5.3
표준편차	7.7	7.4	7.6	7.5	7.5	7.2	7.2	8.3	8.5	

주: 1. 상기 세율은 각 국가의 일반법인의 법인세 과세에 적용되는 최고세율과 특정 부가세(surtax) 등을 조정한 중앙정부 최고세율, 지방정부에서 과세하는 법인세가 있는 경우 지방세분을 합산한 결과임.

2. 한국의 경우 원래의 DB에 수록되어 있지 않아서 저자가 추가적으로 기록했으며, 한국의 경우는 1990년까지 유지됐던 방위세(법인세 산출세액의 25%)와 지방세(법인세할 주민세)를 합산한 결과임.

자료: OECD, *Tax Database*(2012); 대한민국 「법인세법」 연혁법령

## 다) 주요국의 법인세수 추이

우리나라의 GDP 대비 법인세수 비율은 1981년 1.9%에 불과하던 것이 1989년 2.7%로 0.8%포인트나 증가했다. <표 III-2-3>에서 보듯이 주요 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 비율은 1981년 평균 2.4%로 미국, 이탈리아, 뉴질랜드, 프랑스 등이 평균 수준의 GDP 대비 법인세수 비율을 갖고 있었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, OECD 평균 법인세율이 1986년 이후 소폭 인하되기 시작해서 1989년에 평균 4.4%포인트 인하된 것과는 다소 대조적으로 GDP 대비 법인세수 비율의 OECD 평균은 약 0.2%포인트 확대되어 2.6% 수준인 것으로 나타났다.

우리나라의 GDP 대비 법인세수 비율은 1980년대 초반 이후 지속적으로 OECD 평균보다 낮은 수준이었으나 1989년에 2.7%로 높아지면서 OECD 평균인 2.6%를 소폭 상회했던 것으로 나타났다. OECD 회원국들 중에서 가장 높은 수준의 GDP 대비 법인세수 비율을 보인 국가는 일본이다. 일본은 1981년 5.2%에서 1989년 7.2%로 확대되면서 법인분야의 세부담이 증가한 것으로 나타났다. 같은 기간 동안 일본의 법인세율은 1981년 54.3%에서 1989년 52.3%로 2%포인트의 하락 이외에는 큰 변화가 없었으므로 이러한 세부담의 증가는 기업 실적의 개선 등을 통한 과세표준의 확대로 볼 수 있다. 또한 이와는 대조적으로 일본과 같이 높은 법인세율을 유지했던 독일의 경우 GDP 대비 법인세수의 비중은 2% 안팎을 유지하면서 OECD 평균 수준보다 낮았다. 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 이탈리아 등은 연도별 등락은 보이지만 줄곧 OECD 평균 수준 이상의 GDP 대비 법인세수 비중을 보였다.

1980년대에 나타난 이러한 평균적 추이와 반대로 GDP 대비 법인세수 비율이 하락한 국가로는 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이가 있다. 특히 주목할 만한 국가로는 노르웨이가 있다. 노르웨이의 경우 GDP 대비 법인세수의 비율이 1981년 7.1%로 OECD 평균 수준의 3배에 달했으나 1987년 이후 급격히 축소되어 1989년에는 OECD 평균보다 낮은 2.2%에 그친 것으로 나타났다. 1986년 국제유가 폭락과 더불어 경기침체가 시작되어 1990년에 제2차 세계대전 이후 최악의 금융위기와 불황을 겪었던 것이 이러한 급격한 변화를 보인 이유로 짐작된다. 그러나 대부분의 국가들의 GDP 대비 법인세수 비율은 미세하게나마 소폭 증가한 것으로 나타났다.

〈표 III-2-3〉 1980년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이

(단위: %, %p)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	증감 <sup>1)</sup>
호주	3.0	2.7	2.3	2.6	2.6	2.6	2.9	3.0	3.5	0.5
오스트리아	1.3	1.1	1.1	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3	1.5	0.2
벨기에	1.7	2.0	2.0	2.1	2.2	2.4	2.3	2.3	2.3	0.6
캐나다	3.2	2.5	2.4	2.8	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9	-0.3
칠레	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	1.2	1.1	1.3	2.4	2.2	3.0	2.1	2.0	2.0	0.8
에스토니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	1.5	1.5	1.6	1.5	1.4	1.5	1.1	1.4	1.5	-0.1
프랑스	2.1	2.2	1.9	1.9	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	0.2
독일	1.8	1.8	1.8	1.9	2.2	2.1	1.8	1.9	2.0	0.2
그리스	0.8	0.9	0.6	0.7	0.7	1.1	1.2	1.0	1.1	0.3
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
아이슬란드	0.6	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.6	0.8	0.9	0.3
아일랜드	1.6	1.6	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2	1.4	1.1	-0.5
이스라엘	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	2.5	2.9	3.1	3.4	3.1	3.7	3.7	3.4	3.7	1.2
일본	5.2	5.2	5.2	5.7	5.7	5.8	6.6	7.3	7.2	2.0
한국	1.9	1.9	1.8	1.7	1.8	1.7	2.0	2.1	2.7	0.8
룩셈부르크	5.4	5.4	6.6	5.7	7.0	6.0	6.2	6.0	6.0	0.6
멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
네덜란드	2.9	2.9	2.7	2.4	3.0	3.2	3.5	3.3	3.1	0.2
뉴질랜드	2.3	2.6	1.9	2.6	2.6	2.1	3.1	2.7	3.4	1.2
노르웨이	7.1	7.2	6.1	6.9	7.3	6.0	2.9	2.4	2.2	-4.9
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
포르투갈	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	-
슬로바키아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
슬로베니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스페인	1.2	1.2	1.4	1.4	1.4	1.6	2.1	2.0	2.8	1.6
스웨덴	1.4	1.6	1.6	1.7	1.7	2.4	2.2	2.7	2.0	0.6
스위스	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.9	1.9	2.0	1.9	0.2
터키	1.3	1.6	1.2	1.0	1.1	1.6	1.5	1.4	1.3	0.0
영국	3.3	3.7	3.9	4.2	4.7	3.9	3.8	3.9	4.5	1.2
미국	2.4	2.0	1.5	1.9	1.9	1.9	2.3	2.3	2.4	0.0
평균	2.4	2.4	2.3	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	0.2

주: 1) 증감은 1981년 대비 1989년의 GDP 대비 법인세수의 증감을 나타내며 1981년 자료가 가용하지 않은 경우는 1980년대 가장 첫 번째 자료 대비 1989년의 증감으로 계산  
 자료: OECD, *Revenue Statistics*(2012)

## 2) 1990년대 대내외 여건

## 가) 거시경제 여건

1990년대에 군사정부가 종료되고 문민정부의 시작으로 우리 사회가 갖게 된 정치적 변화는 사회 전반에 팽배해 있던 부정부패를 척결하기 위한 개혁조치들이다. 문민정부의 대표적 개혁들은 금융실명제, 부동산실명제, 공직자 재산공개, 교육개혁뿐만 아니라 소득세 부담의 수직적 형평성 제고, 경제개발정책하에서 남발됐던 조세지원의 축소 등 조세부문의 여러 개편도 함께 시행됐다. 문민정부는 제6공화국 당시 경쟁 촉진을 목적으로 추진되던 규제개혁을 1989년 이후의 불황을 극복하기 위한 수단으로 세계화 추진과 함께 더욱 확대했다.

1995년 WTO의 출범으로 다양한 분야의 국내 제도를 국제규범에 맞도록 정비하고자 세계화전략을 추진했다. 우루과이 라운드가 타결되면서 향후 우리의 경쟁력을 확보하기 위해 연구개발과 정보화를 위한 연구개발투자를 확대하기 시작했다. 또한 우리가 보였던 경제발전의 결과로 1995년 1인당 국민소득 1만달러를 달성하고 우리 경제는 1996년 OECD 회원국으로 가입하게 됐다. 그러나 1997년 11월 외환위기가 발생하며 정권이 국민의 정부로 이양됐다.

해외투자자들이 국내 은행으로부터 무차별적으로 자금을 인출하면서 1997년 말 시작된 외환위기는 한국은행의 외환보유고를 고갈시키고 실물부문에 파급되면서 경제 전반에 큰 충격을 주었다. 이러한 경제 전반에 걸친 위기에 대응하여 우리 정부는 통화 및 재정정책을 긴축기조로 경상수지 흑자 전환, 외환보유고 확대, 환율 절하 속도 완화 등의 정책목표를 달성하며 1999년 회복 국면으로 진입하게 됐다.<sup>4)</sup> 국가 부도라는 초유의 사태에 직면한 우리 정부는 1998년 하반기부터 강도 높은 구조개혁을 단행하면서 기업구조조정의 걸림돌이 될 수도 있는 세제들의 선제적 개편도 추진했다.

1990년대 주요 거시경제지표를 간략히 살펴보면, 1980년대 후반 대내외 우호적 여건 속에서 고성장을 향유했던 한국경제는 1989년 이후 경상수지 악화와 함께 진행된 상대적 불황으로 큰 폭으로 둔화된 경제성장률을 보였다. 한국경제의 성장률은 1980년대 후반 10%를 상회하던 수준에서 크게 둔화되어 1990년대 후반까지 연

4) 외환위기 극복과정에서의 이러한 정부의 정책대응은 주로 IMF 550억달러의 구제금융을 받으면서 IMF와 합의한 프로그램으로 일환으로 추진됐다.

평균 6.7%대로 낮아지며 경쟁력위기론이 대두됐다. 1980년대 중후반에 보였던 3~4% 수준의 안정적 물가상승률도 1980년대 말부터 다시 확대되기 시작해서 1990년대 연평균 6.7%로 크게 높아졌다.

〈표 III-2-4〉 1990년대 주요 거시경제지표 추이

(단위: %, 원)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GDP	9.3	9.7	5.8	6.3	8.8	8.9	7.2	5.8	-5.7	10.7
최종소비	9.8	8.1	6.5	6.2	7.7	9.1	7.3	3.7	-9.9	10.1
총고정투자	24.7	14.2	0.9	7.8	12.8	13.4	8.2	-1.5	-22.0	8.7
총수출	4.9	10.8	13.9	7.9	16.4	24.7	11.6	19.8	12.9	14.4
총수입	13.3	18.5	5.4	4.9	22.8	22.5	14.7	4.2	-22.0	26.4
소비자물가	8.6	9.3	6.2	4.8	6.3	4.5	4.9	4.4	7.5	0.8
주가지수	-23.5	-12.2	11.0	27.7	18.6	-14.1	-26.2	-42.2	49.5	82.8
주택가격	20.8	3.4	8.5	3.6	6.7	4.8	10.1	1.8	-20.2	-71.7
경상수지	-0.5	-2.4	-0.7	0.8	-0.8	-1.5	-4.0	-1.5	11.9	5.3
원달러환율	708.0	733.6	780.8	802.7	803.6	771.0	804.8	951.1	1398.9	1189.5
OECD GDP	3.1	1.3	2.0	1.4	3.1	2.5	3.0	3.6	2.4	3.3

- 주: 1. 경상수지와 원달러를 제외한 거시지표들은 해당 지표의 증감률을 나타냄.
- 2. 경상수지는 달러표시 명목 GDP 대비 비율을 나타내고 원달러환율은 미국 달러화 기준임.
- 3. 주택가격지수는 전국의 아파트, 빌라, 단독주택 가격을 종합한 지수로서 전년도 12월 지수 대비 해당 연도 12월 지수의 증감률로 계산

자료: OECD GDP 증가율: World Bank World Development Indicators

주택가격지수: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

이외의 지표: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

1986년 이후 흑자로 전환됐던 경상수지는 1988년 GDP 대비 7.7%까지 확대됐지만 1990년 GDP 대비 0.5% 규모의 적자로 반전되고 외환위기 직전인 1996년 GDP의 4%까지 확대됐다. 이러한 경상수지 적자기조는 1997년까지 지속됐다. 외환위기 발생 이후 정부의 긴축적 통화 및 재정정책으로 인해 총수요가 축소되고 경상수지가 흑자로 전환되며 1998년 GDP의 12%에 육박하는 사상 최대 규모의 경상수지 흑자를 달성했다.

#### 나) 주요국의 법인세를 인하추이

1983년 법인세율 인하 이후 1990년 우리나라의 법인세 최고세율은 30%이었고

산출된 법인세액을 과세표준으로 하는 지방세와 방위세가 추가적으로 부과되고 있었다. 지방세분과 방위세분을 포함한 법인세의 명목 최고세율은 당시 39.8%에 달했다. <표 III-2-5>에 나타나 있는 OECD 국가들의 1990년 평균 법인세 최고세율은 41.1%로 우리나라 법인세율보다 소폭 높은 수준이었다. 50%를 상회하는 높은 세율을 유지하고 있던 나라들은 독일(54.5%), 일본(50%), 노르웨이(50.8%)이다. 반대로 30% 수준의 낮은 법인세율을 유지하고 있던 나라들은 오스트리아(30%)와 스위스(30.6%)가 있다. 이외의 국가들은 대부분 30% 중반에서 40% 중반 수준의 법인세율을 유지하고 있었다.

1990년대 OECD 국가들의 평균 법인세율은 1990년 이후 꾸준히 인하되기 시작하여 1980년대 평균 4.4%포인트 인하된 것보다 더 큰 폭인 6.4%포인트 인하된 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 법인세 산출액의 최대 25%까지 부과하던 방위세를 1991년에 폐지하면서 명목 최고세율을 4%포인트 인상하긴 했으나 이후 1990년대 중후반의 명목세율을 다시 인하하면서 1990년 대비 1999년 법인세율 인하폭은 OECD 평균 수준을 넘어서는 9%포인트에 달했다. 1999년 우리나라의 법인세율은 30.8%로서 OECD 평균인 34.7%보다 3.9%포인트 낮은 수준으로 인하됐다. 우리나라의 법인세율과 OECD 평균과의 차이가 1989년보다 1999년에 더 확대된 것이다.

1990년 대비 1999년의 법인세율이 가장 많이 인하된 나라는 스웨덴으로 1990년 53%에서 1999년 28%로 25%포인트나 인하했다. 그 뒤를 이어 노르웨이(50.8%→28%), 헝가리(40%→18%), 핀란드(44.5%→28%), 아일랜드(43%→28%)가 15%포인트 이상의 세율을 인하했다. 이외에도 우리나라를 포함하여 체코(10%포인트), 이탈리아(9.4%포인트), 일본(9.1%포인트), 덴마크(8%포인트) 등이 1990년대 OECD 평균 인하 폭보다 큰 폭으로 세율을 인하했다. 이외에 그리스, 영국, 호주, 프랑스, 독일, 폴란드, 슬로바키아 등이 2~6%포인트 수준의 법인세율을 인하했다.

1990년대에도 예외적으로 법인세를 소폭이나마 인상한 나라들도 있는데, 대표적으로 오스트리아가 1980년대에 25%포인트나 세율을 인하했던 것과 달리 1990년대에는 4%포인트 인상했다. 이외에 캐나다와 미국이 이 기간 동안 각각 0.3%포인트와 0.7%포인트 수준의 미세조정을 했고 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인 등은 1990년 대비 1999년 법인세율을 동일하게 유지한 것으로 나타났다.

〈표 III-2-5〉 1990년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이

(단위: %, %p)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	인하폭
호주	39.0	39.0	39.0	33.0	33.0	36.0	36.0	36.0	36.0	36.0	-3.0
오스트리아	30.0	30.0	30.0	30.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	4.0
벨기에	41.0	39.0	39.0	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	-0.8
캐나다	44.3	44.3	44.3	44.3	44.3	44.6	44.6	44.6	44.6	44.6	0.3
칠레	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
체코	-	-	-	45.0	42.0	41.0	39.0	39.0	35.0	35.0	-10.0
덴마크	40.0	38.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	32.0	-8.0
에스토니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	44.5	42.0	39.0	25.0	25.0	25.0	28.0	28.0	28.0	28.0	-16.5
프랑스	42.0	42.0	34.0	33.3	33.3	36.7	36.7	41.7	41.7	40.0	-2.0
독일	54.5	56.3	58.2	56.5	52.2	55.1	55.9	56.8	56.0	52.0	-2.5
그리스	46.0	46.0	46/35	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	40.0	40.0	-6.0
헝가리	40.0	40.0	40.0	40.0	36.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	-22.0
아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
아일랜드	43.0	40.0	40.0	40.0	40.0	38.0	36.0	36.0	32.0	28.0	-15.0
이스라엘	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	46.4	47.8	52.2	52.2	53.2	53.2	53.2	53.2	37.0	37.0	-9.4
일본	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	46.4	40.9	-9.1
한국	39.8	36.6	36.6	36.6	34.4	32.3	30.8	30.8	30.8	30.8	-9.0
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	36.0	35.0	35.0	34.8	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	35.0	-1.0
네덜란드	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0
뉴질랜드	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	0.0
노르웨이	50.8	50.8	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	-22.8
폴란드	-	-	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	38.0	36.0	34.0	-6.0
포르투갈	40.2	39.6	39.6	39.6	39.6	39.6	39.6	37.4	37.4	37.4	-2.8
슬로바키아	-	-	-	45.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	-5.0
슬로베니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스페인	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0
스웨덴	53.0	30.0	30.0	30.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	-25.0
스위스	30.6	27.7	28.0	28.5	28.5	28.5	28.5	28.5	27.8	25.1	-5.5
터키	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
영국	34.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	31.0	31.0	30.0	-4.0
미국	38.7	38.9	38.9	39.8	39.7	39.6	39.5	39.5	39.4	39.4	0.7
평균	41.1	39.5	38.0	37.7	37.1	36.5	36.5	36.5	35.5	34.7	-6.4
표준편차	6.7	7.1	7.4	7.6	7.0	8.1	8.0	8.2	7.2	6.8	

주: 1. 상기 세율은 각 국가의 일반법인의 법인세 과세에 적용되는 최고세율과 특정 부가세(surtax) 등을 조정한 중앙정부 최고세율, 지방정부에서 과세하는 법인세가 있는 경우 지방세분을 합산한 결과임.  
 2. 한국의 경우 원래의 DB에 수록되어 있지 않아서 저자가 추가적으로 기록했으며, 한국의 경우는 1990년까지 유지됐던 방위세(법인세 산출세액의 25%)와 지방세(법인세할 주민세)를 합산한 결과임.  
 3. 1992년 그리스의 법인세율은 6월까지의 46%가 적용됐고 7월부터 12월까지의 35%가 적용됐음.  
 자료: OECD, *Tax Database*(2012); 대한민국 「법인세법」 연혁법령

## 다) 주요국의 법인세수 추이

우리나라의 1990년대 GDP 대비 법인세수 비율은 1989년과 1990년에 각각 2.7%와 2.5%를 기록한 이후 2% 초반대에서 등락을 거듭하다가 외환위기 이후 1999년 기업구조정과 더불어 1.8%를 보이며 1990년 대비 0.6% 하락했다. <표 III-2-6>에 나타나 있는 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 비율은 1990년 평균 2.6%에서 1999년 평균 3.1%로 0.5%포인트 정도 확대됐다. 같은 기간 OECD 평균 법인세율이 6.4%포인트 하락한 것과 대조를 이룬다.

우리나라의 GDP 대비 법인세수 비율은 1989년을 제외하고 1980년대 이후 1999년까지 지속적으로 OECD 평균수준을 하회한 것으로 나타났다. 1980년대 OECD 회원국들 중에서 가장 높은 수준의 GDP 대비 법인세수 비율을 보였던 일본은 1990년 6.5%에서 1999년 3.5%로 축소되면서 기업들의 세부담이 감소한 것으로 나타났다. 같은 기간 동안 일본의 법인세율은 1998년과 1999년에 각각 3.6%포인트와 5.5%포인트 인하했으나 GDP 대비 법인세수의 비율은 1990년 이후 지속적으로 축소됐으며, 이는 1990년대 일본의 경기침체를 반영하고 있는 것으로 보인다. 이러한 세부담의 증가는 기업실적의 개선 등을 통한 과세표준의 확대로 볼 수 있다. 1980년대와 마찬가지로, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 이탈리아 등은 연도별 등락은 보이지만 줄곧 OECD 평균 수준 이상의 GDP 대비 법인세수 비중을 보였다.

체코, 슬로바키아, 헝가리, 일본, 폴란드 등은 1990년대에 2.3~4.3%포인트 정도의 해당 비율 감소를 보인 것으로 나타났다. 이외에 에스토니아, 이탈리아, 한국의 GDP 대비 법인세수 비율이 약 0.5%포인트 정도 하락한 것으로 나타났다. 이처럼 해당 비율이 축소된 국가들은 주로 동구권 국가들이다. 반면 법인세수의 GDP 대비 비중이 가장 큰 폭으로 확대된 국가는 핀란드로 1990년 2%에서 1999년 4.3%로 증가했다. 아일랜드도 1990년 1.6% 수준이던 GDP 대비 법인세수 비율이 1999년 3.8%로 꾸준히 증가했으나 아일랜드의 법인세율은 같은 기간 동안 15%포인트나 인하됐다. 이외에 캐나다, 벨기에, 그리스, 포르투갈, 스웨덴 등의 GDP 대비 법인세수 비율이 1%포인트 이상 증가한 것으로 나타났다.

〈표 III-2-6〉 1990년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이

(단위: %, %p)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	증감 <sup>1)</sup>
호주	3.9	3.8	3.7	3.4	3.9	4.1	4.3	4.2	4.3	4.6	0.7
오스트리아	1.4	1.4	1.7	1.5	1.3	1.4	1.9	2.0	2.1	1.8	0.4
벨기에	2.0	2.0	1.6	2.0	2.2	2.4	2.7	2.8	3.4	3.2	1.2
캐나다	2.5	2.1	1.8	2.1	2.5	2.9	3.2	3.8	3.6	4.2	1.7
칠레	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
체코	-	-	-	6.7	5.3	4.6	3.4	3.8	3.4	3.8	-2.8
덴마크	1.7	1.6	1.8	2.0	2.0	2.3	2.5	2.7	3.0	2.4	0.6
에스토니아	-	-	-	-	-	2.4	1.6	1.8	2.4	2.0	-0.5
핀란드	2.0	2.0	1.6	0.3	0.6	2.3	2.8	3.5	4.3	4.3	2.4
프랑스	2.2	1.9	2.0	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	2.6	3.0	0.7
독일	1.7	1.6	1.5	1.3	1.1	1.0	1.4	1.5	1.6	1.8	0.1
그리스	1.4	1.2	1.3	1.4	1.7	1.8	1.8	1.9	2.8	3.1	1.7
헝가리	-	4.6	2.4	1.7	1.9	1.9	1.8	1.9	2.1	2.3	-2.3
아이슬란드	0.9	0.8	1.0	0.9	0.7	0.9	0.9	0.9	1.1	1.3	0.4
아일랜드	1.6	2.0	2.3	2.8	3.1	2.7	3.1	3.2	3.3	3.8	2.2
이스라엘	-	-	-	-	-	3.2	3.0	3.4	3.3	3.0	-0.1
이탈리아	3.8	3.7	4.2	3.9	3.6	3.5	3.8	4.1	2.9	3.3	-0.5
일본	6.5	5.9	4.9	4.2	4.0	4.3	4.6	4.3	3.7	3.5	-3.0
한국	2.5	2.1	2.4	2.1	2.3	2.3	2.3	2.0	2.3	1.8	-0.6
룩셈부르크	5.6	5.1	4.4	5.9	6.0	6.6	6.8	7.5	7.6	6.7	1.0
멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
네덜란드	3.2	3.3	2.9	3.2	3.2	3.1	3.9	4.3	4.2	4.1	0.8
뉴질랜드	2.4	2.5	3.0	3.6	4.4	4.3	3.3	3.8	3.5	3.7	1.4
노르웨이	3.7	4.0	2.9	3.3	3.4	3.8	4.3	5.1	4.1	4.6	0.9
폴란드	-	6.7	4.2	3.9	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	2.4	-4.3
포르투갈	2.1	2.5	2.4	2.0	2.1	2.3	2.7	3.1	3.1	3.5	1.4
슬로바키아	-	-	-	-	-	6.0	4.3	3.7	3.2	3.1	-2.9
슬로베니아	-	-	-	-	-	0.5	0.9	1.0	1.0	1.2	0.6
스페인	2.9	2.5	2.2	1.9	1.6	1.7	1.9	2.6	2.4	2.7	-0.1
스웨덴	1.6	1.7	1.4	2.0	2.5	2.8	2.6	2.9	2.7	2.9	1.3
스위스	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	2.0	2.4	0.4
터키	1.0	0.9	0.8	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.8	0.8
영국	3.5	2.8	2.1	1.9	2.2	2.8	3.2	3.9	3.9	3.5	0.0
미국	2.4	2.2	2.3	2.5	2.7	2.9	2.9	2.9	2.7	2.7	0.2
평균	2.6	2.7	2.4	2.5	2.6	2.8	2.8	3.0	3.0	3.1	0.5

주: 1) 증감은 1990년 대비 1999년의 GDP 대비 법인세수의 증감을 나타내며 1990년 자료가 가용하지 않은 경우는 1990년대 가장 첫 번째 자료 대비 1999년의 증감으로 계산  
 자료: OECD, *Revenue Statistics*(2012)

### 3) 2000년대 대내외 여건

#### 가) 거시경제여건

1998년 이후 우리 경제가 회복세로 접어들면서, 외환위기 직후 IMF 권고에 의해 추진되었던 경제정책의 긴축기조는 실물부문의 침체에서 벗어나기 위해서 상당히 완화될 수밖에 없었다. 구조조정에 의해 어려움을 겪고 있는 취약계층을 보호하기 위한 사회안전망 확충 및 실물부문의 활성화를 위해 정부는 하반기부터 재정 및 통화정책의 기조를 다소 확장적 기조로 전환했다. 구제금융의 상환으로 2001년 하반기에 IMF 관리에서 벗어났다.

외환위기를 빠르게 극복하는 듯 했으나, IT 버블의 붕괴와 참여정부가 집권하면서 수면 위로 부상한 카드대란 등 불안정한 대내외 여건 속에 내수 침체가 2003년과 2004년에 지속되며 저조한 경제성장 실적을 보였다. 2003~2007년의 참여정부 집권 기간 동안 물가와 경상수지는 안정적 기조를 보였으나 저조한 경제성장 실적은 우리나라의 성장잠재력이 한계에 다다른 것이 아닌가 하는 우려를 초래했다. 그나마 2006년과 2007년에는 5% 수준의 실질GDP 성장률을 보이면서 우리 경제가 다소 회복되는 모습을 보이는 듯 했으나, 2008년 국제유가 급등과 리먼브라더스 파산을 시작으로 발발된 국제 금융위기는 세계경제에 또 다른 위협으로 다가왔다.

이명박정부의 출범과 함께 발생한 국제 금융위기는 세계경제에 큰 혼란을 초래했다. 2008년 종합주가지수는 2007년 말 대비 40.7% 폭락했으며 외국자본의 급격한 유출에 의해 금융시장에 극심한 신용경색이 발생했다. 2007년 929원 수준이던 원달러환율도 빠르게 절하되며 2009년 평균 1,276원 수준에 달하게 됐다. 이러한 금융 및 외환시장의 혼란은 실물경제에 파급되며 극심한 세계경기 침체로 인해 교역량의 감소 및 국내경기 침체로 이어졌다. 이러한 경제위기를 극복하기 위해 주요 선진국가들과 공조하여 이명박정부는 전대미문의 추경예산을 편성하며 재정책대정책과 팽창적 통화정책으로 대응했다. 유동성 확대에 의해 종합주가지수는 2009년과 2010년에 각각 49.7%와 21.9% 상승했다.

2008년 발생한 국제금융위기는 우리의 문제라기보다는 미국 등 선진국 파생상품 시장의 문제였으며 적극적 양적 완화정책에 크게 기인하여 우리나라는 2009년 마이너스 성장을 기록하지는 않았지만 문제의 당사자들인 주요 선진국들은 큰 폭의 마이너스 성장을 기록했다. 전 세계적인 공조 아래 적극적 재정 및 통화정책으로

2010년 우리 경제는 6.3%의 경제성장을 보였고 OECD 국가들은 3%의 성장을 달성하며 2009년의 마이너스 성장에서 벗어나는 일시적 회복세를 보였다. 그러나 남유럽을 중심으로 대두되기 시작한 재정위기가 또 다시 세계경제를 혼란에 빠트리고 있다. 최근 미국도 재정적자가 심화되며 국가채무한도를 증액하며 국가부도 위기를 모면하고 있지만 재정절벽(fiscal cliff) 문제가 이슈로 대두되며 재정위기는 지속되고 있다.<sup>5)</sup>

〈표 III-2-7〉 2000년대 주요 거시경제지표 추이

(단위: %, 원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GDP	8.8	4.0	7.2	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6
최종소비	7.8	5.5	8.1	0.5	1.0	4.6	5.1	5.1	2.0	1.2	4.1	2.2
총고정투자	12.3	0.3	7.1	4.4	2.1	1.9	3.4	4.2	-1.9	-1.0	5.8	-1.1
총수출	18.1	-3.4	12.1	14.5	19.7	7.8	11.4	12.6	6.6	-1.2	14.7	9.5
총수입	22.6	-4.9	14.4	11.1	11.7	7.6	11.3	11.7	4.4	-8.0	17.3	6.5
소비자물가	2.3	4.1	2.8	3.5	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	3.0	4.0
주가지수	-50.9	37.5	-9.5	29.2	10.5	54.0	4.0	32.3	-40.7	49.7	21.9	-11.0
주택가격	12.1	20.1	12.2	-0.4	-2.7	5.8	7.6	1.9	0.8	4.5	8.9	16.2
경상수지	2.8	1.7	1.3	2.4	4.5	2.2	1.5	2.1	0.3	3.9	2.9	2.4
원달러환율	1130.6	1290.8	1251.2	1191.9	1144.7	1024.3	955.5	929.2	1102.6	1276.4	1156.3	1108.1
OECD GDP	4.1	1.3	1.6	1.9	3.2	2.6	2.9	2.6	0.1	-4.0	3.1	

- 주: 1. 경상수지와 원달러를 제외한 거시지표들은 해당 지표의 증감률을 나타냄.  
 2. 경상수지는 달러표시 명목 GDP 대비 비율을 나타내고 원달러환율은 미국 달러화 기준임.  
 3. 주택가격지수는 전국의 아파트, 빌라, 단독주택 가격을 종합한 지수로서 전년도 12월 지수 대비 해당 연도 12월 지수의 증감률로 계산

자료: OECD GDP 증가율: World Bank World Development Indicators

주택가격지수: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

이외의 지표: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

#### 나) 주요국의 법인세율 인하추이

1996년 법인세 높은 세율을 2%포인트 인하한 이후 지방세분 포함 30.8%로 유지되어오던 우리나라의 법인세율은 2002년, 2005년, 2009년 세율 인하에 의해 24.2%

5) 재정절벽(fiscal cliff)은 미국 행정부와 의회가 합의를 통해 2012년 연말까지 재정적자 감축 목표를 도출하지 못함에 따라 2013년부터 자동적으로 정부지출이 삭감되고 증세조치가 시행되어 재정지출이 대폭적으로 축소되면서 경제에 발생하는 충격을 말한다.

수준이다.<sup>6)</sup> <표 III-2-8>에 나타나 있는 2000년 이후 OECD 국가들의 평균 법인세 최고세율 추이를 살펴보면, 2000년 32.6%에서 2011년 25.5%로 7.1%포인트 인하되며 우리나라 법인세율과 매우 흡사한 양상을 보인다. 그러나 우리나라의 법인세율은 2000년 이후 OECD 평균보다 약 1~2%포인트 낮은 수준을 유지하며 세율 측면에서 다소나마 경쟁력을 유지해 오고 있다.

2000년 이후에는 과거 1980년대와 1990년대에 40~50%를 상회하는 높은 세율을 유지하고 있던 독일, 그리스, 캐나다가 큰 폭으로 법인세율을 인하했다. 가장 큰 폭의 법인세율 인하를 단행한 국가는 독일로서 2000년 52%에서 2011년 30.2%로 약 22%포인트나 인하한 것으로 나타났다. 그리스의 경우 약 20%포인트나 법인세를 인하했는데, 국제 금융위기 이후에도 2011년에만 4%포인트나 인하하였다. 그리스 이외에 2008년 국제 금융위기 이후 법인세율을 인하한 국가는 캐나다, 체코, 헝가리, 이스라엘, 슬로베니아 등이다.

이 기간 동안 법인세율을 인상한 국가는 34개 OECD 국가들 중에서 칠레와 헝가리뿐인 것으로 나타났다. 칠레는 2000년 대비 법인세율을 5%포인트 인상해서 2011년 현재 20%의 세율로 법인세를 과세하고 있고, 헝가리는 동 기간 동안 1%포인트 인상된 19%의 세율로 과세하고 있다. 그러나 헝가리는 2000년 18%에서 2004년 16%로 법인세율을 인하했다가 이후 3%포인트 인상한 후 국제 금융위기가 일시적 진정 국면으로 들어섰던 2010년에 다시 1%포인트 인하했다.

이 외에도 캐나다(14.8%포인트), 체코(12%포인트), 아이슬란드(10%포인트), 아일랜드(11.5%포인트), 이스라엘(12%포인트), 네덜란드(10%포인트), 폴란드(11%포인트), 포르투갈(10%포인트), 터키(13%포인트) 등이 2000년 이후 큰 폭으로 세율을 인하했다.

6) 2002년 법인세 높은 세율은 1%포인트 인하됐고 2004년 높은 세율과 낮은 세율이 모두 2%포인트씩 인하됐다. 2009년에는 낮은 세율을 2%포인트 인하하고 높은 세율은 3%포인트 인하했다. 다시 2010년에는 낮은 세율만 1%포인트 인하됐으나 높은 세율을 2%포인트 인하하려던 이명박정부의 당초 계획은 2012년으로 유예됐다. 그러나 2011년 말 국제금융위기 이후 악화된 재정건전성 확보의 필요성 및 확대 재생산된 부자감세 논란에 기인하여 높은 세율 인하계획을 철회했다.

〈표 III-2-8〉 2000년대 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이

(단위: %, %p)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	인하폭
호주	34.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	-4.0
오스트리아	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	-9.0
벨기에	40.2	40.2	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	-6.2
캐나다	42.4	40.5	38.0	35.9	34.4	34.2	33.9	34.0	31.4	31.0	29.4	27.6	-14.8
칠레	15.0	15.0	15.0	16.0	16.5	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	20.0	5.0
체코	31.0	31.0	31.0	31.0	28.0	26.0	24.0	24.0	21.0	20.0	19.0	19.0	-12.0
덴마크	32.0	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	28.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	-7.0
에스토니아	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	24.0	23.0	22.0	21.0	21.0	21.0	21.0	-5.0
핀란드	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	-3.0
프랑스	37.8	36.4	35.4	35.4	35.4	35.0	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	34.4	-3.3
독일	52.0	38.9	38.9	40.2	38.9	38.9	38.9	38.9	30.2	30.2	30.2	30.2	-21.9
그리스	40.0	37.5	35.0	35.0	35.0	32.0	29.0	25.0	25.0	25.0	24.0	20.0	-20.0
헝가리	18.0	18.0	18.0	18.0	16.0	16.0	17.3	20.0	20.0	20.0	19.0	19.0	1.0
아이슬란드	30.0	30.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	15.0	15.0	18.0	20.0	-10.0
아일랜드	24.0	20.0	16.0	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	-11.5
이스라엘	36.0	36.0	36.0	36.0	35.0	34.0	31.0	29.0	27.0	26.0	25.0	24.0	-12.0
이탈리아	37.0	36.0	36.0	34.0	33.0	33.0	33.0	33.0	27.5	27.5	27.5	27.5	-9.5
일본	40.9	40.9	40.9	40.9	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	-1.3
한국	30.8	30.8	29.7	29.7	29.7	27.5	27.5	27.5	27.5	24.2	24.2	24.2	-6.6
룩셈부르크	37.5	37.5	30.4	30.4	30.4	30.4	29.6	29.6	29.6	28.6	28.6	28.8	-8.7
멕시코	35.0	35.0	35.0	34.0	33.0	30.0	29.0	28.0	28.0	28.0	30.0	30.0	-5.0
네덜란드	35.0	35.0	34.5	34.5	34.5	31.5	29.6	25.5	25.5	25.5	25.5	25.0	-10.0
뉴질랜드	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	30.0	30.0	30.0	28.0	-5.0
노르웨이	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0
폴란드	30.0	28.0	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-11.0
포르투갈	35.2	35.2	33.0	33.0	27.5	27.5	27.5	26.5	26.5	26.5	26.5	26.5	-8.7
슬로바키아	29.0	29.0	25.0	25.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-10.0
슬로베니아	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	23.0	22.0	21.0	20.0	20.0	-5.0
스페인	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	32.5	30.0	30.0	30.0	30.0	-5.0
스웨덴	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	26.3	26.3	26.3	-1.7
스위스	24.9	24.7	24.4	24.1	24.1	21.3	21.3	21.3	21.2	21.2	21.2	21.2	-3.8
터키	33.0	33.0	33.0	30.0	33.0	30.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	-13.0
영국	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	28.0	28.0	26.0	-4.0
미국	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.1	39.2	39.2	-0.2
평균	32.6	31.6	30.5	30.1	29.2	28.2	27.5	27.0	26.0	25.7	25.6	25.5	
표준편차	7.1	6.3	6.7	6.7	7.0	6.8	6.8	6.6	6.2	6.2	6.2	6.0	

주: 상기 세율은 각 국가의 일반법인의 법인세 과세에 적용되는 최고세율과 특정 부가세 (surtax) 등을 조정한 중앙정부 최고세율, 지방정부에서 과세하는 법인세가 있는 경우 지방세분을 합산한 결과임.

자료: OECD, *Tax Database*(2012)

OECD 평균 법인세율은 1980년대와 1990년대에 각각 4.4%포인트와 6.4%포인트 인하됐으나 2000년 이후에는 이보다 더 큰 7.1%포인트의 인하 폭을 보이고 있다. 과거 1980년대와 1990년대에는 우리나라의 법인세율 인하 폭이 OECD 평균 인하 폭을 상회하는 수준이었으나 2000년대에는 6.6%포인트 인하에 그쳐 OECD 평균 인하 폭인 7.1%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 2008년 이명박 정부의 출범과 함께 시장친화적 정책의 일환으로 단계적으로 법인세 높은 세율을 5%포인트 인하할 계획이었으나 앞서 언급한 바와 같이 국제 금융위기 이후 재정건전성 확보 및 부자감세 논란으로 2009년 3%포인트 인하에 그쳤다. 만약 이명박 정부가 25%의 높은 세율을 인하하지 않고 그대로 유지했다면 우리의 법인세율은 OECD 평균 수준을 소폭 상회하는 수준이 되었을 것이다.

2000년대에 들어서서 나타난 또 다른 특징 중의 하나는 OECD 국가들의 법인세율이 평균 수준으로 동조화하는 현상이 나타나고 있다는 점이다. 1980년 이후 OECD 국가들의 법인세율 표준편차가 연도별 등락은 있지만 추세적으로 하락하는 것으로 나타났다. 이는 OECD 국가들의 법인세율이 평균 법인세율 수준으로 중심화하는 경향을 보이며 국가들 사이에 세율의 차이가 축소되고 있음을 의미한다.

#### 다) 주요국의 법인세수 추이

우리나라의 법인세수는 외환위기를 극복하면서 급격히 신장되기 시작했다. GDP 대비 법인세수 비율은 2000년 3.2%를 기록하며 1981년 이후 처음으로 3%대를 상회했다. 이후 연도별 등락을 보이기는 했으나 지속적으로 확대되어 2008년 4.2%를 기록한 이후 글로벌 금융위기의 여파로 하락해서 2010년 3.5%로 나타났다. 우리나라가 40%대의 법인세율을 유지했던 1980년대와 30% 중반의 법인세율을 유지했던 1990년대보다 20% 중후반의 법인세율을 유지했던 2000년대의 GDP 대비 법인세수의 비율이 훨씬 크고 OECD 평균을 상회하는 수준인 것으로 나타났다.

〈표 III-2-9〉 2000년대 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 추이

(단위: %, %p)

	2000 (A)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (B)	2008	2009	2010 (C)	증감	
												B-A	C-A
호주	6.1	4.3	5.0	5.0	5.5	5.8	6.4	6.8	5.9	4.8	-	0.7	-1.3
오스트리아	2.0	3.0	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.4	2.5	1.7	1.9	0.4	-0.1
벨기에	3.2	3.1	3.0	2.9	3.1	3.3	3.5	3.5	3.4	2.5	2.7	0.3	-0.5
캐나다	4.4	3.1	3.2	3.3	3.6	3.5	3.8	3.5	3.4	3.4	3.3	-0.9	-1.0
칠레	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
체코	3.5	4.1	4.3	4.6	4.7	4.5	4.8	5.0	4.2	3.7	3.4	1.5	0.0
덴마크	3.3	2.8	2.9	2.9	3.2	3.9	4.3	3.8	3.3	2.4	2.7	0.5	-0.5
에스토니아	0.9	0.7	1.1	1.6	1.7	1.4	1.5	1.6	1.6	1.9	1.4	0.7	0.5
핀란드	5.9	4.2	4.2	3.4	3.5	3.3	3.4	3.9	3.5	2.0	2.5	-2.0	-3.4
프랑스	3.1	3.4	2.9	2.5	2.8	2.4	3.0	3.0	2.9	1.5	2.1	-0.1	-0.9
독일	1.8	0.6	1.0	1.3	1.6	1.8	2.2	2.2	1.9	1.3	1.5	0.4	-0.3
그리스	4.1	3.4	3.4	2.9	3.0	3.3	2.7	2.5	2.5	2.4	..	-1.6	-1.7
헝가리	2.2	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.3	2.8	2.6	2.3	1.2	0.6	-1.0
아이슬란드	1.2	1.0	0.9	1.2	1.0	2.0	2.4	2.5	1.9	1.8	1.7	1.3	0.5
아일랜드	3.7	3.5	3.7	3.7	3.6	3.4	3.8	3.4	2.8	2.4	2.6	-0.3	-1.1
이스라엘	3.9	3.5	2.8	2.9	3.4	4.0	4.9	4.5	3.5	2.8	2.9	0.6	-1.0
이탈리아	2.9	3.5	3.1	2.8	2.8	2.8	3.4	3.8	3.7	3.2	2.8	0.9	-0.1
일본	3.7	3.5	3.2	3.4	3.7	4.3	4.7	4.8	3.9	2.6	2.8	1.1	-0.9
한국	3.2	2.8	3.0	3.7	3.3	3.8	3.6	4.0	4.2	3.7	3.5	0.8	0.3
룩셈부르크	7.0	7.3	8.0	7.3	5.7	5.8	5.0	5.3	5.1	5.6	5.3	-1.7	-1.7
멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
네덜란드	4.0	3.9	3.3	2.8	3.1	3.8	3.3	3.2	3.2	2.0	-	-0.8	-2.0
뉴질랜드	4.1	3.7	4.2	4.6	5.4	6.2	5.7	4.9	4.4	3.5	3.9	0.9	-0.2
노르웨이	8.9	8.9	8.1	8.0	9.9	11.7	12.9	11.2	12.4	9.3	9.7	2.3	0.8
폴란드	2.4	1.9	2.0	1.8	2.2	2.5	2.4	2.8	2.7	2.3	-	0.3	-0.1
포르투갈	3.7	3.3	3.3	2.8	2.9	2.7	2.9	3.6	3.7	2.9	2.8	-0.1	-0.9
슬로바키아	2.6	2.6	2.5	2.8	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	2.5	2.6	0.4	-0.1
슬로베니아	1.2	1.3	1.6	1.7	1.9	2.8	3.0	3.2	2.5	1.8	1.9	2.1	0.7
스페인	3.1	2.8	3.2	3.1	3.4	3.9	4.1	4.7	2.8	2.2	1.8	1.6	-1.3
스웨덴	3.9	2.9	2.3	2.4	3.0	3.7	3.6	3.7	3.0	3.0	3.5	-0.2	-0.5
스위스	2.7	3.0	2.6	2.5	2.5	2.6	3.1	3.1	3.3	3.2	3.2	0.4	0.5
터키	1.8	1.8	1.8	2.1	1.7	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	1.9	-0.1	0.1
영국	3.5	3.4	2.8	2.7	2.8	3.3	3.9	3.4	3.6	2.8	3.1	-0.1	-0.5
미국	2.6	1.9	1.7	2.1	2.5	3.2	3.4	3.0	2.0	1.7	2.7	0.4	0.1
평균	3.5	3.2	3.1	3.1	3.3	3.6	3.8	3.8	3.5	2.8	2.9	0.3	-0.6

주: 1. C-A를 계산할 때 2010년 자료가 없는 국가의 경우 2009년 자료를 사용하여 계산

2. 2010년 평균은 2010년 자료가 가용한 국가들의 평균임

자료: OECD, *Revenue Statistics*(2012)

〈표 III-2-9〉에 나타나 있는 OECD 국가들의 GDP 대비 법인세수 비율은 2000년 평균 3.5%에서 2007년 평균 3.8%를 정점으로 글로벌 금융위기로 인해 하락해서 2010년 2.9% 수준인 것으로 나타났다. 다시 말해, 2007년까지 OECD 평균 비율은 0.1%포인트 증가했으나 이후 크게 하락하여 2000년 대비 2010년 OECD 평균비율은 0.6%포인트 감소했다. 이러한 OECD 평균 비율의 추이와 비교해 보면, 우리나라는 2007년까지 해당 비율이 0.8%포인트 증가했으나 이후 비율의 축소로 인해 2000년 대비 2010년 해당 비율은 0.3%에 그쳤지만, OECD 평균 비율의 증감 추이를 크게 상회하며 2000년대 후반부터는 상위권에 속하는 것으로 나타났다.

아이슬란드, 에스토니아, 한국, 노르웨이, 슬로베니아, 스위스, 미국 등의 GDP 대비 법인세 비율이 2010년까지 소폭이나마 증가했고 그 이외의 국가들은 대부분 2000년대 초반과 비교하여 크게 축소된 것으로 나타났다. 핀란드의 경우 2000년 대비 2010년의 비율이 3.4%포인트 감소하며 가장 큰 폭의 비율 축소를 보였다. 그 뒤를 이어 네덜란드, 그리스, 스페인, 아일랜드, 이스라엘, 일본, 포르투갈, 스웨덴 등의 유럽국가 중심으로 GDP 대비 법인세수 비율이 0.5~2%포인트 정도 하락한 것으로 나타났다. 이러한 추이와는 대조적으로 2007년까지는 더 많은 국가들의 GDP 대비 법인세수 비율이 확대된 것으로 나타났다. 캐나다, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드 등 11개 국가의 비율은 2000년 대비 2007년에 하락한 것으로 나타났으나 나머지 23개 국가들은 최소 0.3%포인트 증가했다.

## 다. 정책 추진 과정

### 1) 1980년대<sup>7)</sup>

1981년에 법인세 세율구조에 큰 변화가 발생했다. 먼저 기존의 3단계 누진구조에서 2단계로 개편하고 높은 세율이 적용되는 기준소득금액을 기존 500만원에서 5천만원으로 상향 조정했다. 또한 1980년까지 일반법인보다 5%포인트~13%포인트 낮은 세율로 과세하던 중소기업 우대세율 제도가 1981년부터 폐지됐다. 그러나 40%의 높은 세율에는 변화가 없었고 5천만원 이하의 소득에 적용되는 낮은 세율이 25%로 설정되어서 과거 300만원 이하의 소득에 적용되던 20%보다는 5%포인트 인

7) 1980년대의 제도 변화를 기억하고 있는 전문가나 당시 공무원들과 면담을 할 수 없어서 국회 회의록에 의존하여 정책 추진과정에서 있었던 찬반 논쟁과 배경을 서술하였다.

상됐다. 또한 이러한 세율구조의 개편 이외에 비영리법인과 공개법인에 혜택을 주던 저율과세 체계를 폐지 또는 수정해서 법인유형별로 적용되던 차등세율 제도도 대폭 축소됐다.

당시 국회 경제 제1위원회 회의록에 따르면, 1981년부터 적용된 이상의 법인세 세율구조의 개편안은 복잡한 법인세율 구조를 단순화하고 법인유형 간 세부담의 형평을 제고하기 위하여 이루어진 것이었다. 또한 1980년까지 유지되어 오던 3단계 법인세 누진구조의 기준 소득금액들은 기업들의 과세대상 소득수준보다 지나치게 낮다는 지적을 반영한 결과이었다.

1980년 9·27조치에서 정부는 기업이 경비를 절감하여 이익을 증대하면 법인세율을 다소 인하하여도 오히려 세수는 증대될 것이라는 판단으로 법인세율의 인하를 검토하겠다고 발표한 바 있다. 그러나 5천만원 초과 소득에 대해서는 40%의 세율을 적용하고 이하의 소득에 대해서는 25%의 세율로 과세하며 지분율이 35%를 초과하는 공개법인에 대해서는 비공개법인과 동일하게 과세하겠다는 정부의 개편안은 일부 중소기업들을 제외하고 전반적으로 세율을 5%포인트 인상한 결과를 가져온다는 비판이 있었다.

당초의 정부안에 따르면 과거의 세율체계에서는 지분율이 35% 이하인 공개법인의 경우 30%의 세율을 적용받았으나 35%의 세율로 법인세를 산출하게 됐다. 또한 지분율이 35%를 초과하는 경우에는 과거 35%의 세율로 법인세를 납부했으나 1981년부터는 40%가 적용되도록 되어 있어 공개법인도 지분율이 35%를 초과하면 비공개법인과 동일한 높은 세율을 적용받게 됐다. 이러한 문제점을 경제 제1위원회 심의과정에서 박판제 전문위원이 지적했고 소위원회는 높은 세율을 그대로 40%로 유지하는 한편, 정부의 시책에 순응하는 공개법인에 대하여 다소의 혜택을 주기 위해 35%의 정부안을 33%로 수정 결의했다. 소위원회의 결의서에 따르면, 정부의 경제활성화 기조를 반영하여 일반법인의 높은 세율도 40%에서 다소 낮추자는 의견이 있었으나 이는 추후 다시 검토하기로 했다.

1981년 10월 정부는 법인세율 개편안으로 낮은 세율과 높은 세율을 각각 2%포인트씩 인하하는 법안을 제출했다. 지분율이 35% 이하인 공개법인의 경우 33%의 높은 세율로 법인세가 과세되고 있지만 비공개법인 또는 지분율이 35%를 초과하는 공개법인의 경우 40%의 높은 세율을 적용받고 있어서 기업유형별 세부담의 형평성을

제고할 필요가 있었다. 또한 김태식 의원 외 81명은 법인세 세율구조를 1천만원 이하, 1천만~5천만원, 5천만원 초과 등 3단계로 구분하고 각각 15%, 20%, 33%로 인하하자는 법안을 발의했다. 그러나 심의과정에서 법인세 세율구조의 세계적 추이가 단순화되어 간다는 점과 중소기업의 세부담을 보다 경감시켜 줘야 한다는 의견이 받아들여져 정부 개편안과 김태식 의원의 안은 폐기되고 재무위원회의 대안이 발의되고 본회의에서 가결되었다. 재무위원회의 대안대로 당시의 2단계 누진구조와 5천만원 기준소득금액은 그대로 유지하되 낮은 세율은 22%로 3%포인트 낮추고 높은 세율은 38%로 2%포인트 인하되어 1982년부터 시행됐다.

1982년 법인세율 인하에 이어 1983년에도 법인세율을 큰 폭으로 인하했는데, 이러한 개편의 시작은 1982년 가을 국회에 제출된 정부의 개편안이었다. 정부의 법인세율 개편안은 2단계 누진구조를 그대로 가져가기는 하지만 낮은 세율과 높은 세율 사이의 차이가 2%포인트에 불과한 실질적 단일비례세율구조라 할 수 있다. 당시 정부안은 5천만원 이하의 소득에는 20%의 낮은 세율을 적용하고 5천만원을 초과하는 소득에는 22%의 높은 세율을 적용하는 것이었다. 이처럼 과감한 정부 개편안은 심의과정에서 세수 확보를 이유로 높은 세율은 기존 38%에서 30%로 인하하고 낮은 세율은 정부안대로 20%로 인하하게 된 것이다. 이러한 심의과정에서 정부안보다 낮은 세율은 더 낮고 높은 세율은 더 높게 설정한 법안이 김재영 의원 및 72인에 의해 제출되었으나 재무위원회에서는 기업의 세부담을 경감함으로써 기업의 투자를 촉진하고 경기회복을 도모하면서 정부의 세수입 감소에 따른 부담을 다소 완화하기 위해 높은 세율은 30%로 설정하고 낮은 세율은 20%로 설정한 재무위원회의 대안을 채택한 것이다.

1982년 말 큰 폭의 세율 인하 이후 별다른 세율 인하 없이 1988년까지 당시의 세율구조가 유지되었다. 그러나 1988년 말 조부영 의원 외 34인, 유인학 의원 외 70인, 김봉조 의원 외 59인이 법인세율 구조를 개편하기 위한 법안을 발의했다. 조부영 의원외 34인의 개편안은 낮은 세율 적용 기준소득금액을 1억원으로 인상함으로써 중소기업의 세부담을 경감시켜주고자 했다. 유인학 의원 외 70인은 법인세의 누진구조를 2,400만원 이하, 2,400만원~5,000만원, 5,000만원~6,500만원, 6,500만원 초과까지 4단계로 확대하고 최고세율을 28%로 낮추는 한편 최저세율을 15%로 인하하는 방안을 제시했다. 그러나 심의과정에서 법인세는 단일비례세율로 과세하

는 것이 효율적이라는 지적과 함께 의원 발의안들은 모두 폐기되고 2단계 누진구조의 기준소득금액을 8천만원으로 상향조정하는 재무위원회의 대안이 본회의를 통과되어 1989년부터 시행됐다.

## 2) 1990년대

1990년대의 세율체계의 개편은 높은 세율이 적용되는 기준소득금액이 8,000만원에서 1억원으로 상향 조정된 것과 높은 세율의 변화로 요약될 수 있다.<sup>8)</sup> 1991년에는 법인세율 체계의 변화 이외에도 기업의 법인세 산출액의 20~25%를 과세하던 방위세가 폐지됐다. 또한 주목할 만한 제도 개편은 1994년 말 개편된 감가상각제도와 외환위기 이후 1998년 말에 단행된 기업구조조정 세제지원이다. 우리 경제의 체질을 개선하기 위해 요구되던 구조조정을 지원하도록 제도 개편이 이루어졌다.

### 가) 법인세율

정치 및 사회적으로 민주화가 진행되며 각 계층별 욕구가 분출되고 있던 시기인 1990년대에도 법인세율은 세계적 법인세율 인하 추이에 부합되도록 단계적으로 인하됐다. 당시 정부의 복지정책 확대 시행에 따른 재정수요가 증가하고 있었으나 향후 증가하는 재정수요를 충당하기 위한 자원 조달을 위해 법인세율을 인상해야 한다는 주장보다는 법인세제는 국제화에 대응하여 경쟁력을 가질 수 있도록 합리화하는 반면 복지재원 확대를 위해서는 조세의 형평성을 제고할 수 있는 소득세제를 보완해야 한다는 주장이 설득력을 갖고 있었다.

이러한 사회적 분위기는 1990년 5월에 럭키금성경제연구소(현 LG경제연구소)와 매일경제신문사가 ‘현행 세제의 문제점과 개선방향’이라는 주제로 공동주최한 경제정책토론회 내용에 잘 나타나 있다. 이 토론회에서 발제를 맡은 최광 교수(한국외대)의 요지뿐만 아니라 토론자로 참석한 김동건 교수(서울대), 윤건영 교수(연세대), 이근영 세제국장(재무부)의 토론요지 역시 형평성을 제고하기 위한 소득세 및 자산과세 중심의 세제개혁이 필요하다고 강조했다.<sup>9)</sup> 또한 손충식(1990)은 1990년

8) 1991년에 4%포인트 인상했다가 1994년, 1995년, 1996년에 세율을 해마다 2%포인트씩 인하하여 1996년부터 높은 세율이 28%로 인하됐다. 이외에도 비공개법인, 비영리법인, 그리고 일반법인의 법인과세가 차별적으로 이루어져 오던 과거의 제도가 1991년부터 단일화됐다.

9) 럭키금성경제연구소(1990), 「현행 세제의 문제점과 개선방향」, 경제정책토론회 자료

세계개편안에 반영된 소득세제의 형평성 제고에 대한 정부의 의지가 약하다는 점과 소득세 및 법인세의 비과세·감면제도의 정비를 통해 자원배분의 왜곡을 줄이려는 노력이 불충분하다는 점을 지적하고 있다.<sup>10)</sup>

1994년부터 1996년까지 최고세율을 매해 2%포인트씩 인하한 배경에는 금융실명제에 의한 조세포착률 제고와 우루과이 라운드 협상에 따른 조세 감면용 보조금제도의 금지가 있었다. 종래 비실명 금융거래가 허용되는 제도하에서는 조세포착률이 낮기 때문에 정부가 세수 확보를 위해 세율을 높게 책정했고 WTO 출범으로 각종 조세감면제도가 금지되기 때문에 법인세율을 어느 정도 낮출 여력이 생긴 것이다.

한국조세연구원(1994)에 따르면 정부는 이러한 대내외적 여건 변화에 대응하여 1994년부터 1998까지 법인세율을 단계적으로 25%까지 낮출 계획이었다.<sup>11)</sup> 또한 정부의 연차적 법인세율 인하계획은 단계적으로 법인세율 인하뿐만 아니라 높은 세율이 적용되는 기준소득금액을 1억원에서 단계적으로 1995년 8천만원, 1996년 5천만원으로 하향 조정하고 1998년에는 25%의 단일세율구조를 도입하는 계획을 포함하고 있었다. 그러나 이처럼 기업의 세부담을 완화하는 방향의 법인세율구조 개편방안에 대한 찬반 논쟁은 1990년대 초중반에도 지속됐던 것으로 보인다. 논란 속에 정부는 단일세율체계를 도입하는 것을 포기하고 1996년까지 3개년 동안 2%포인트씩 높은 세율을 인하하고 기준소득금액을 1억원으로 유지하는 것을 선택했다.

먼저 법인세율 인하에 반대하는 주장의 논리는 세부담의 공평성과 자본이득에 대한 중과세의 필요성에 근거하고 있다. 조세부담의 공평성을 제고하기 위해서는 법인세를 강화함으로써 직접세보다 간접세 비중이 높은 우리나라 조세체계의 특성상 나타날 수 있는 조세의 역진성을 완화할 수 있다는 것이다. 또한 오연천(1992)은 법인의 이익이 특정 고소득계층에 편중되어 귀속되고 있으므로 소득재분배적 입장에서 법인소득에 대해 중과해야 한다고 주장하고 있다.<sup>12)</sup>

반면 대한상공회의소(1993)는 투자촉진을 통한 경제 활성화를 위해 법인세율을 당시 주요 경쟁국으로 볼 수 있는 홍콩, 대만, 싱가포르, 태국 등 동남아시아 국가들 수준 또는 그 이하로 낮춰야 한다고 주장했다. 그러나 대한상공회의소(1993)는 일반법인의 경우에는 단일세율구조를 도입하더라도 중소기업에는 일반법인세율보다

10) 손충식(1990), 「'90년 세계개편안의 문제점과 보완과제」, 『입법조사월보』, p. 193.

11) 한국조세연구원(1994), 『금융소득 종합과세와 개방화·국제화를 위한 세계개혁방안』

12) 오연천(1992), 『한국조세론』, 박영사, p. 79

50% 정도 세부담을 낮추는 낮은 세율을 적용하는 것이 바람직하다고 건의했다.<sup>13)</sup>

자원배분의 효율성을 제고하기 위해서 단일세율체계를 도입해야 한다는 주장에 대한 반론도 적지 않았던 것으로 보인다. 대표적으로 이준규(1991)는 우리나라 법인기업의 평균유효세율이 제조업 업종별, 기업규모별, 수출기업 여부에 따라 서로 다르기 때문에 각 기업 유형별 조세지원제도가 동일해지지 않는 한 법정세율만 단일화하는 것으로는 자원배분의 효율성 제고라는 정책목표를 달성할 수 없다고 주장했다.<sup>14)</sup> 다시 말해, 이준규(1991)는 자원배분의 효율성 제고를 위해 단일세율체계를 도입하기에 앞서 비과세·감면 및 각종 세액공제제도의 전면적 정비가 필요함을 지적했다.

#### 나) 감가상각제도

법인세율의 조정 이외에도 기업들의 세부담을 결정하는 중요한 정책수단들 중의 하나로 세법이 규정하고 있는 감가상각제도를 고려할 수 있다. 세법상의 감가상각한도를 결정하는 주요 변수로는 상각자산의 내용연수, 잔존가액, 그리고 상각방법이 있다. 1994년 한국조세연구원과 대한상공회의소가 공동으로 설문조사한 결과에 따르면, 당시 우리나라의 감가상각제도 중에서 가장 시급하게 개선되어야 하는 사항으로는 내용연수, 잔존가액, 자산구분 등의 순으로 나타났다.<sup>15)</sup>

이 설문조사에 참여한 862개 기업들 중 58.8%에 달하는 기업들이 당시의 내용연수가 비현실적이므로 시급히 개선되어야 한다고 응답했다. 잔존가액을 10%로 규정하고 있던 조항도 기업들에는 비현실적으로 인식되고 있어서 11.1%에 해당하는 96개 기업들이 잔존가액을 보다 낮게 설정해 줄 것을 요구했다. 또한 자산구분의 경우 너무 복잡하다는 응답도 전체 응답기업의 8%에 해당하는 69개 기업에 달했던 것으로 나타났다. 즉시상각한도가 너무 적다고 응답한 기업의 수는 56개로 자산구분 다음으로 시급한 개선사항으로 나타났다. 무엇보다 주목할 만한 것은 당시의 감가상각제도가 만족스럽다고 응답한 기업의 44개로 전체의 5% 수준에 머물렀다는 것이다.

13) 대한상공회의소(1993), 『93년 세계개편방향』, 대한서울상공회의소, p. 51

14) 이준규(1991), 「한국기업의 평균유효세율과 법인세부담의 공평성」, 『한국조세연구』 제7권

15) 대한상공회의소·한국조세연구원(1994), 『기업의 감가상각 실태와 정책시사성』, 대한서울상공회의소

이러한 조사결과를 바탕으로 한국조세연구원과 대한상공회의소는 내용연수를 두 기관이 조사한 자산별 경제적 감가상각률 수준으로 낮추고 10%의 잔존가액을 5% 또는 1%로 낮출 것을 정부에 건의했다. 또한 당시 591개에 달하는 업종별 및 자산 유형별 구분을 대폭 간소화할 것을 제안했다. 이러한 연구계와 산업계의 노력의 결과, 1994년 말 정부는 대대적인 감가상각제도의 개선을 단행했다. 당시 한국조세연구원에서 이 작업에 참여했던 현진권 박사와의 인터뷰에 따르면, 한국조세연구원과 대한상공회의소가 제안했던 정책대안들 중 무엇보다 기업의 세부담을 가장 많이 덜어주는 방안은 정률법을 적용할 때 잔존가액을 취득가액의 10%에서 5%로 낮추어 의제하여 상각률을 계산하도록 하는 방안으로 회고하고 있다. <전문가 인터뷰 1>은 현진권 박사와의 인터뷰 내용을 요약하고 있다.

그러나 안정적 세수 확보라는 측면에서 감가상각제도를 기업들의 투자유인을 위한 정책수단으로 활용하는 데 회의적인 의견을 제시하는 전문가도 있다. <전문가 인터뷰 2>는 세제실 법인세과 과장을 역임한 성수용 세무사와의 인터뷰 내용 중 감가상각제도 관련 내용을 담고 있다. 성수용 세무사는 1995년부터 시행된 감가상각제도는 과거보다 훨씬 기업들의 입장에서 세금을 신고하는 데는 편리하게 바뀐 것은 사실이지만, 여전히 기업들은 자신들이 소유하고 있는 자산을 관리하기 위해 자산 유형별로 내용연수를 추정하고 이를 기업회계에 반영할 수밖에 없다고 지적했다. 또한 가속상각이나 즉시상각처럼 투자 초기에 투자비용을 많이 회수할 수 있는 제도가 일견 투자유인책으로 긍정적 역할을 할 것이라고 기대할 수도 있겠지만, 반드시 그렇지 않을 수 있다고 지적하고 있다. 그 이유는 기업의 입장에서 그러한 제도들로부터 얻을 수 있는 실질적 혜택은 이자비용 정도이고 결과적으로 정책수단으로 가속상각이나 즉시상각제도를 도입함으로써 발생할 수 있는 세수결손과 세수의 불안정성의 문제는 재정건전성 악화로 이어져 전반적 거시경제여건에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있기 때문이라는 것이다.

**<전문가 인터뷰 1> 현진권 박사(한국경제연구원 사회통합센터 소장)와의 인터뷰**

감가상각 개편의 배경은 우리 제도가 너무 복잡하다는 측면과 감가상각이 기업투자유인제도로 활용할 수 있다는 점이었다. 당시 자산별 내용연수는 너무 복잡하고, 현실과 동떨어진다는 인식이 높았다. 내용연수는 해방 후에 일본의 제도를 거의 그대로 도입한

것이었으나, 자산사용 형태가 달라지고 있는 현실을 제도가 반영하지 못한다는 비판이 있었다. 일본을 그대로 모방한 것이 우리 제도이지만, 일본의 제도도 그 모태는 독일 제도에 기초하고 있다.

감가상각 제도는 크게 독일 중심의 유럽식과 영미식으로 나눌 수 있는데, 유럽식은 가능하면 현실의 경제적 감가상각을 제도에서 정확하게 맞추자는 입장인 반면, 영미식은 제도와 현실을 완전히 분리시켜, 기업에 투자유인을 끌어내기 위해 얼마든지 경제적 내용연수와 차이를 둘 수 있다는 철학을 갖고 있다. 1995년 감가상각제도 개편 이전까지 우리의 철학은 유럽식으로 법인세법에서 감가상각은 현실과 일치시켜야 한다는 입장이었다. 그래서 내용연수가 자산별로 세분화되는 것은 당연한 결과였다. 단지 구체적인 수치가 현실과 동떨어졌기 때문에 이를 교정하자는 것이 주된 개편의 배경을 이루었다.

개편안을 만들 때는 미국이 1981년에 도입한 수정가속상각제도(MACRS; Modified Accelerated Cost Recovery System)를 근간으로 삼고자 했다. 즉, 자산종류와 내용연수 제도를 대폭 간소화하면서, 기업투자효과도 높이려고 했다. 그러나 정부안은 자산별·업종별로 나누어진 형태의 개편안이 발표됐다. 기존 제도보다는 단순하지만, 연구원에서 의도했던 MACRS 제도와는 많은 차이가 있었다. 우리가 도입한 제도는 미국이 MACRS 제도를 도입하기 이전의 제도와 유사하다. 정부안은 기준내용연수를 과거보다는 단순해졌지만 여전히 복잡하게 정해 놓고, 내용연수를 기업이  $\pm 25\%$  범위 안에서 선택하도록 한 것이다.

새로운 자산별 내용연수의 산정기준은 한국조세연구원과 대한상공회의소가 공동으로 기업들을 대상으로 자산별 내용연수에 대한 서베이를 하였으며, 이 자료를 기준으로 그때의 제도와 실제와의 차이를 규명하였다. 실제의 내용연수는 제도보다 30%가량 짧은 결과가 나왔고, 이 수치가 개편의 동력이 될 수 있었다. 그러나 실제 제도화된 것은 업종별로 구분하는 안이었다. 당시 조사결과에는 업종별로 내용연수를 산정하는 데 도움이 되는 자료는 존재하지 않았고 한국조세연구원이 세제실과 공동으로 개정안을 논의하는 과정에서 한 번도 나오지 않았던 안이었다. 정부의 개편안은 연구 실무자 입장에서 매우 의외의 개편안이라는 인상이 아직도 남아 있다.

일반적으로 우리나라에서는 감가상각제도가 기업의 투자유인 정책수단이란 인식이 부족하다. 한국의 법인세제 개편은 법인세율에 모든 초점이 맞춰있고, 감가상각은 회계학에서 다루는 영역으로 인식하고 있는 것으로 판단된다. 감가상각 제도를 경제적 관점에서 분석하는 구조는 경제학에서도 재정학의 일부 전공에서 보여주는 전문적이고 복잡한 내용이어서 대부분의 정책분석가들은 이 영역에 익숙하지 않다는 것이 현실이다. 특히 감가상각 제도는 너무 복잡해서 그 구조를 정확하게 파악하는 데 어려움이 있는 것도 사실이다.

실제로 1995년 개편안에서 잔존가율을 10%에서 5%로 낮추었는데, 이 의미를 아는 사람이 많지 않다. 그러나 잔존가율을 5%로 낮춤으로 해서 기업의 세부담이 크게 경감되지만, 항상 주어진 잔존가율을 기준으로 세무회계에 익숙했던 관행으로 인해 정책차원에서 이를 제안할 정도의 지적 기반이 성숙되지 않았다. 당시 분석결과에 따르면, 법인

세율을 1%포인트 인하하면 법인세수는 2% 정도 줄어들지만, 기계장치의 내용연수를 1년 줄이면 법인세수는 3% 정도 감소하고 잔존가액을 10%에서 5%로 낮추면 세수는 7.6% 정도 감소하는 효과가 있었다. 다시 말해서 잔존가액을 10%에서 5%로 낮추는 것은 법인세율을 3.8%포인트 인하하는 효과와 같아서 투자 촉진에도 많은 도움이 됐을 것으로 판단된다.

이제 감가상각 제도도 다시 개편해야 할 시점으로 생각된다. 그 방향은 지금의 업종별 내용연수를 업종의 구분 없이 자산별로 대폭 단순화해서 추진할 필요가 있다. 대략 다섯 가지 정도로 구분함으로써 기업의 납세순응비용을 대폭 축소할 수 있다는 장점이 있다. 이럴 경우 유럽식 감가상각제도에서 영미식 제도로 변경되게 되어 자산별 내용연수는 실제보다 단축시킬 수밖에 없으므로, 기업에 추가적인 투자유인효과를 줄 수 있을 것으로 판단된다.

#### 〈전문가 인터뷰 2〉 성수용 세무사(현 김&장 세무사, 전 법인세과장)와의 인터뷰

1994년 이전 감가상각제도를 산업별 및 자산종류별 내용연수를 법으로 정하면서 상당히 복잡했다. 이후 대폭 단순화하면서 세무상 감가상각이 상당히 편리하게 바뀌었다. 그러나 기업들은 이러한 변화를 크게 편하다고 생각하지 않는다. 기업의 자산을 관리함에 있어서 자산별 내용연수를 고려하지 않을 수 없고 기존의 감가상각제도에서처럼 기업들이 보유한 자산유형별로 내용연수를 따라갈 수밖에 없다.

감가상각제도가 투자유인책으로 활용될 여지는 있었다. 내용연수를 상하 25%의 범위에서 선택하게 함으로써 투자 확대를 위한 감가상각제도의 역할이 확대되었다. 향후 감가상각제도를 투자유인책으로 활용하기 위해 가속상각제도를 도입할 필요가 있기는 하지만 안정적 세수확보 측면에서는 그다지 바람직하지 않을 수 있다. 기업의 입장에서 가속상각이나 즉시상각은 미래에 상각받을 수 있는 것을 앞당겨서 상각받는 것이라 이자비용 정도의 혜택을 보는 것이다. 따라서 얼마나 선호될지, 그에 따라 어느 정도의 투자확대 효과가 발생할지에 대해서는 확신하기 어렵다.

#### 다) 기업구조조정 지원세제

1997년 말부터 심화된 외환위기는 우리 경제에 큰 충격을 주었을 뿐만 아니라 경제의 체질 개선을 요구했다. 당시에 직면했던 가장 큰 이슈 중의 하나가 기업들의 구조조정 과정에서 인수합병으로 발생하는 미실현 이익에 대한 과세방안이었다. 비록 IMF에서 법인세제와 관련하여 특별히 요구한 사항은 없었지만, 우리 정부는 법인세제가 기업들의 구조조정에 걸림돌이 되지 않도록 선제적으로 1998년 말에 「법인

세법」을 전면 개정하고 기업구조조정 지원세제를 「조세감면규제법」에 반영했다.<sup>16)</sup>

1998년 세제개편 내용은 경제위기를 극복하는 과정에서 필요성이 제기된 재무구조 개선 및 기업의 양·수도 및 합병·분할 등 구조조정을 지원하는 세제가 핵심이었다. 특히 급변하는 경제환경 속에서 기업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 환경 변화에 대처할 수 있는 신속한 구조조정이 필수적이었다. 그러나 과거의 법인세제가 당시 우리 경제에 필수적인 구조조정을 지연시키지 않도록 제도를 정비할 필요가 있었던 것이다.

이러한 정부의 기업구조조정 지원세제 중심의 정부 개편안에 대해 반대의견이 없었던 것은 아니다. 한국조세연구원이 1998년 8월에 개최한 ‘경제위기와 조세 및 재정운용방향’이라는 심포지엄에 토론자로 참석한 이운호 원장(당시 LG경제연구원)은 가속화되는 경기침체로부터 회복하는 데 기여할 수 있는 조세·재정정책들도 함께 제시되지 않은 점에 대해 우려를 나타냈다.<sup>17)</sup>

**〈전문가 인터뷰 3〉 장태평 회장(한국마사회, 전 법인세제과장 역임)과의 인터뷰**

IMF의 법인세 관련 요구사항은 특별히 없었다. 오히려 우리가 선제적으로 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 합병 및 분할 관련 세제를 정비했고, 이와 관련된 것은 조세감면규제법의 구조조정세제에서 반영됐다. 기업구조조정은 기업의 가치와 경쟁력을 높이기 위해 향해지는 기업 또는 기업군의 구조를 바꾸는 작업을 의미하는데, 이러한 구조조정은 산업구조조정 과정에서 기업의 많은 도산과 대량의 실업이 발생하는 것을 가능한 줄이면서 수행되어야 한다.

당시 기업들의 구조조정은 외환위기라는 대외변수에서 시작됐지만 근본적 원인은 우리 기업들의 경쟁력이 취약해서 발생한 것이다. 따라서 세제 및 금융지원 정책도 기업들의 경쟁력을 제고하고 경제위기를 조기에 극복하는 데 초점을 맞췄던 것으로 기억한다. 기업구조조정의 추진은 민간이 자율적으로 추진하도록 했으며, 이전과 같이 정부가 직접 개별 기업이나 개별 업종에 대하여 개입하는 방식은 WTO협정이나 IMF 합의 등 국제규범에서 벗어났기 때문에 지양했다.

16) 성수용 세무사와 장태평 회장(한국마사회)과의 인터뷰 내용에 따르면, 당시 IMF에서 요구한 세제개편사항은 부가가치세율을 인상하고 비과세 감면제도를 축소해서 세입을 늘리라는 것이었다고 한다. 다시 말해, IMF의 요구사항은 부실화된 금융기관에 공적자금 투입으로 인해 악화된 재정건전성을 이러한 세입 확대를 통해 회복해야 한다는 것이었다.

17) 한국조세연구원(1998), 『경제위기와 조세 및 재정운용방향 - 개원 6주년 기념 심포지엄 발표논문집』, p. 66.

## 3) 2000년대

## 가) 법인세율

국민의 정부 말기와 참여정부 초기에 법인세율을 총 3%포인트 인하했다. 국민의 정부에 이어 진보 성향인 참여정부가 집권하게 되면서 기업들이 적극적 투자에 주저하고 있었다. 당시 전국경제인연합회를 비롯해 경제 5단체에서는 기업경쟁환경 개선을 위해 기업들의 세부담을 낮출 수 있도록 법인세율을 낮춰야 한다고 주장하고 있었다. 그러나 정부의 입장에서는 재정건전성 및 향후 복지확대 정책의 재정수요를 감안하여 쉽게 법인세율 인하 결정을 하지 못했다. 그럼에도 불구하고 투자에 적극적이지 않은 기업들에게 새로운 정부를 믿고 투자를 확대해서 경제회복을 기업들이 견인해 달라는 신호로 2002년과 2004년의 법인세율 인하를 단행했다고 한다.

이후 이명박 정부의 출범과 함께 많은 논란을 불러일으킨 법인세 감세 정책은 단계적으로 총 5%포인트를 인하하려고 계획했으나 재정건전성 확보라는 대의명분하에 2011년 세제개편에서 추가적 2%포인트 인하계획은 철회되고 2단계 누진구조의 과세체계를 2억원 초과~200억 이하의 중간단계가 신설되며 3단계 누진구조로 바뀌게 된다. 이른바 부자감세 논란 속에서 여러 국회의원들에 의해 이와 유사한 누진구조 확대 법안들이 발의되기도 했었고 2012년으로 유예된 감세계획을 철회해야 한다는 정치적 논쟁이 확대 재생산되었다.

**〈전문가 인터뷰 4〉 성수용 세무사(현 김&장, 전 법인세제과장)와의 인터뷰**

제가 법인세제과장으로 재직 당시 김진표 부총리께서 법인세율 인하의 긍정적인 면과 부정적인 면을 어느 한쪽에 치우치지 않도록 토론자료 형식으로 만들라는 지시가 있었다. 30여 쪽 분량의 자료를 만들어서 부총리께 보고했고 청와대 라운드 테이블회의에서 그 자료를 토대로 법인세 인하에 대한 토론을 장시간에 걸쳐서 한 것으로 알고 있다.

당시에도 지금처럼 「한겨레」 등에서는 법인세율 인하에 반대했고 한국경제신문 및 조중동은 법인세율 인하를 주장했었다. 2003년 IT 버블 붕괴 및 카드대란 등으로 경기가 매우 위축되던 시기여서 김진표 부총리는 경제활성화 측면에서 기업들에게 안심하고 투자하라는 시그널로 법인세율 인하를 주도하게 된 것으로 알고 있다.

최근 법인세 감세를 부자감세라고 주장하고 일부 받아들여지는 분위기인데, 법인이 여러 경제주체들의 결합체라는 인식이 부족한 탓이 아닌가 생각된다. 소득세를 인하는 것이 아닌데도 법인세를 인하는 것을 부자감세라고 지나치게 단순화하고 확대 재생산하는 정치권과 언론의 문제이기도 하다는 것이 개인적인 생각이다.

정부와 국회의 이런 움직임에 대해 정책의 일관성을 훼손하고 법인세율 체계의 국제적 추이와 부합하지 않는 비판도 매우 거셌다. 그러나 국제 금융위기 이후 다소 악화된 재정건전성을 유지 내지 개선하기 위해 내린 정치적 선택이었고 최종적으로 국회에서 조정된 결과인 것으로 황정훈 법인세제과장과 윤수현 담당사무관과의 인터뷰에서 확인됐다.

법인세율 이외에 「법인세법」상의 큰 변화는 2010년 세제개편에 반영된 연결납세 제도이다. 국제회계기준의 도입으로 인해 발생하는 기업회계와 세무회계의 차이를 다소나마 줄이기 위해 도입된 연결납세제도는 현재 적용대상기업이 완전모자법인으로 제약되어 있어서 현재의 제도하에서는 금융지주회사 정도가 개별 기업들의 수익과 비용을 통산하는 형태의 연결납세제도를 선택할 수 있다.<sup>18)</sup>

**〈전문가 인터뷰 5〉 황정훈 법인세제과장 및 윤수현 사무관과의 인터뷰**

법인세율의 경우 단일세율이 가장 효율적이고 중소기업 등 일부 계층을 고려하여 2단계 누진구조가 적당하다는 것이 정부의 기본 입장이다. 그리고 2012년으로 유예됐던 세율인하계획도 그대로 유지하고자 했다. 그러나 과거 여러 차례 정치권에서 의원입법안으로 누진구조 확대안이 제출되기도 했었고 세율인하계획 철회에 대한 정치적 논쟁이 확대 재생산되면서 인하계획을 철회해야 한다는 주장이 강하게 받아들여졌다.

정부로서도 글로벌 재정위기 이후 재정건전성 확보의 필요에서 어쩔 수 없는 정치적 선택이었다. 당시 정부의 가장 큰 고민은 당초의 법인세 감세 취지를 살리면서 재정건전성을 확보하는 방안을 찾는 것이었다. 44만개 법인 중 800개 법인의 법인세 과표가 200억원 이상이다. 우리나라 법인 중 800개를 제외하고 대부분의 기업들은 세율 인하효과를 보게 된 것이다. 기업 숫자 측면에서는 99.9%의 기업들은 감세혜택을 보게 됐다. 상위 0.1%의 최고 대기업들의 경우에는 어려운 시기에 세금을 조금 더 부담해서 재정건전성 확보에 기여해달라는 취지였다. 물론 법인세를 실질적으로 부담해왔던 기업들에게 더 많은 부담을 지운 것은 사실이다.

정부의 당초안은 500억원이었다. 500억원을 처음에 설정하고 정부안을 작성했는데 500억원을 설정하게 된 근거는 중소기업뿐만 아니라 중견기업까지 모두 세율 인하혜택을 받을 수 있도록 하기 위해서였다. 매출액이 1조원 정도에 달하는 기업까지를 중견기업으로 보는데, 매출 1조원이면 통상적으로 과세대상 소득은 500억원 정도 되는 것으로 파악돼서 500억원으로 설정했었다.

18) 일반지주회사의 경우 연결납세제도를 선택하기 어려운데, 그 이유는 「공정거래법」이 상장기업의 경우 20%와 비상장기업의 경우 40%의 지분율을 보유하면 일반지주회사를 설립할 수 있도록 허용하고 있기 때문이다.

그러나 여러 정치적 과정을 거치면서 최종적으로 국회에서 200억원으로 결정됐는데, 정두원 의원이 발의한 법안은 100억원, 박선영 의원의 발의안은 50억원으로 설정되어 있었고 한나라당을 포함하여 500억원 구간은 너무 높다는 정치권 의견이 강했기 때문이다. 200억원의 기준설정은 정치적 결정이라고 봐야 하고 중장기적으로는 2단계 누진구조로 환원되어야 한다는 논의가 있다.

황정훈 법인세제과장 그리고 윤수현 담당사무관과의 인터뷰 내용에 따르면, 국제 회계기준을 도입하면서 기업들의 세부담이 일시적으로 도입 첫해에 큰 폭으로 증가하는 경우에 대해 기업들의 건의를 받아 대부분 반영한 것으로 나타났다. 또한 현재 연결납세제도를 선택한 기업군들은 약 100개(300여 개의 개별 기업) 정도로 알려져 있으나 정확한 내용은 개별납세자료에 접근 가능한 국세청만이 알고 있다고 한다. 그들은 국제회계기준에 기초한 연결납세제도의 도입으로 회계주권이 국제기구에 귀속되다 보니 예상하지 못한 세수 감소나 증가가 발생할 가능성이 있다는 문제가 있다고 지적했다.

#### 〈전문가 인터뷰 6〉 황정훈 법인세제과장 및 윤수현 사무관과의 인터뷰

2011년부터 상장기업과 금융기관은 IFRS를 도입해야 하고 비상장기업의 경우는 일반회계기준과 IFRS 중에서 선택하면 된다. IFRS를 도입하면서 발생하는 가장 큰 문제는 세금이 IFRS 도입 첫해에 매우 큰 폭으로 증가할 수 있다는 것이었다. 연결납세제도를 법제화하면서 정한 기본 방침은 IFRS 도입으로 인한 세부담 증가는 없도록 만들자는 것이었다. 그런 기초하에서 2010년에 세제개편을 하게 됐다. 모든 부문을 도입 이전과 동일한 수준으로 맞추는 것은 기술적으로 불가능하지만 세금이 매우 크게 증가하는 부문은 대부분 기업들의 의견을 반영하여 세제개편을 해서 평균적으로 세부담이 증가하지 않도록 조정을 했다.

기업들이 처음에 건의한 내용은 2010년 도입 당시에 거의 80~90%를 반영했다. 그리고 2011년에 후입선출법 등 일부 추가 건의가 들어온 내용에 대해서 개정을 했다. 후입선출법을 IFRS에서 인정하지 않고 있어서 과거 후입선출법을 적용하던 기업들의 경우 첫해에 청산한 결과로 세금이 크게 느는 경우에는 5년에 걸쳐 분납할 수 있도록 개편했다. 후입선출법의 경우 문제가 되는 것은 정상적으로 기업활동을 못하는 적자 기업들의 경우에 발생한다. 재고를 2~3년에 한번씩이라도 정리할 수 있는 기업들은 세부담이 크게 증가하지 않는다. 그래서 비정상적으로 영업을 잘 못하는 기업들까지 고려해야 하는가에 대해 회의적이어서 첫해의 연결납세제도에 반영하지 않았으나 이후 기업들의 건의에 의해 반영하게 된 것이다.

IFRS의 도입으로 인해 예상되는 가장 큰 문제점은 IFRS가 국제기준이다 보니 과거 일반회계기준처럼 과세당국의 의견을 제시하거나 반영할 기회가 없다는 것이다. 국제회계기준이 바뀌면 향후 정부에서 예상하지 못했던 세수 감소 또는 세부담 증가가 발생할 수도 있다. 그러나 국제회계기준의 변경에 우리의 입장을 반영할 수 있는 기회나 경로가 없다는 점에서 향후 우리의 법인세제는 IFRS 기준에 끌려다닐 수 있다. 독일의 경우 연결재무제표는 IFRS 기준으로 작성하고 개별재무제표는 로컬 GAAP로 작성해서 납세하도록 되어 있다. 우리나라는 둘 다 IFRS 기준으로 작성해서 세무적으로는 어려운 면이 많다.

상장회사 중에서 100% 자회사가 있는 기업들은 연결납세제도를 선택해서 세액을 산출할 수 있지만 결손나는 자회사들이 있어서 소득을 통산할 때 혜택을 볼 수 있는 기업들이 선택을 하는 것이 유리하다. 현재 모기업기준으로 100개 기업집단(약 300개 기업) 정도가 연결납세제도를 채택한 것으로 알고 있다. 그러나 세부내역은 개별 납세 정보여서 국세청만이 알고 외부로 발표되지 않고 있다.

#### 나) 임시투자세액공제

주 수혜대상이 대기업이고 경기조절 목적으로 한시적으로 운용되어야 할 제도가 상시적으로 운용되어 왔다는 비판을 받던 임시투자세액공제 제도가 2010년 세제개편에서 폐지됐다. 일종의 경과조치로서 부칙사항으로 2011년까지 한시적으로 운용되고 2012년부터는 고용창출투자세액공제라는 새로운 형태의 고용친화적 투자세액공제제도가 시행됐다. 이러한 제도 개편의 추진과정이 <전문가 인터뷰 7>에 잘 나타나 있다.

#### <전문가 인터뷰 7> 황정훈 법인세제과장(전 조세특례제도과장)과의 인터뷰

임시투자세액공제의 경우 2011년부터 고용창출투자세액공제로 변경돼서 임시투자세액공제의 성격을 갖고 있는 기본세액공제(3~4%)부분과 고용을 창출하는 경우 추가적으로 공제받을 수 있는 부분으로 나뉘어서 시행하게 됐다.

임시투자세액공제가 도입된 이후 거의 상시적으로 운용되어 오면서 기업들은 투자계획 수립시에 이미 세액공제를 반영하게 되는 등 부작용이 있어서 과거 참여정부 말(2007년)에 2008년부터 폐지할 계획을 세우고 있었다. 그러나 이번 정부가 들어서면서 인수위에서 임시투자세액공제를 존치시키는 방향으로 결정했다. 2008년 금융위기에 따라 2009년부터 경기 활성화를 위해 과밀억제권역에 투자하는 경우에도 세액공제를 주고 추가적으로 4년 직전 평균을 상회하는 투자분에 대해서는 추가세액공제를 받을

수 있도록 큰 폭으로 강화하게 됐다. 이후 2010년부터는 수도권 과밀억제권역 이외 지역의 투자에만 세액공제를 허용하고 세액공제율도 7%로 낮추게 됐다. 이후 2011년에 임시투자세액공제 조항을 삭제하고 고용창출투자세액공제로 변경하게 됐다.

고용창출투자세액공제의 경우 2005년부터 한시적으로 일 년 반 정도 시행되다 폐지된 유사한 제도가 있었다. 형식상으로는 당시의 제도를 다시 도입한 것으로 보이지만, 고용창출투자세액공제제도는 고용친화적 세제개편이라는 조세정책방향에 따른 것이고 임시투자세액공제를 폐지하는 데 대해 심하게 반대하는 업계의 주장도 일부 수용하는 형태로 중장기적으로 임시투자세액공제를 폐지하기 위한 디딤돌의 형태로 시행되게 됐다.

현재 고용창출투자세액공제제도는 임시투자세액공제의 성격을 갖고 있는 기본공제와 고용을 확대하는 경우에 추가적으로 더 받을 수 있는 추가공제로 구성되어 있어서 업계의 요구조건을 일부 수용하면서도 ‘고용창출’이라는 대의명분을 거스를 수 없도록 고안됐다. 임시투자세액공제뿐만 아니라 기업도시 등 각종 특구에 주어지는 여러 세제 지원을 모두 고용창출 조건을 추가해서 고용친화적 세제개편이라는 명분을 살리는 방향으로 추진하게 됐다. 이 세제지원 때문에 기업들이 추가적으로 더 많은 고용을 할 것으로 기대하기는 어려울 수도 있겠지만 최소한 고용 유지에는 도움이 될 것으로 기대한다.

정부가 원래 가지고 있던 기본 계획이 임시투자세액공제를 폐지하고 법인세율을 낮추는 방안이었고 여러 차례 이런 패키지 딜을 시도했으나 성공하지 못했다. 임시투자세액공제를 폐지하려고 하면 반대하는 기업들의 주장이 워낙 강해서 힘들었다. 임시투자세액공제를 유연하게 활용할 수만 있다면 참 활용도가 높은 제도인데 폐지해야할 때 폐지하지 못하게 반대한 결과가 아닌가 생각된다. 임시투자세액공제가 폐지되기 힘들었던 것처럼 고용창출투자세액공제도 쉽게 폐지되기는 어려울 것으로 본다.

#### 다) R&D 세액공제

연구개발투자세액공제의 경우 참여정부 말에 대기업도 총액방식으로 6% 한도로 정상적 연구개발 지출에 대한 세액공제를 받을 수 있도록 허용하였다. 그러나 제도의 실효성에 대한 회의적 시각이 제기되고 이명박 정부로 이행하며 대폭 수정하게 되었다. 특히 이명박 정부가 들어서면서 신성장동력산업과 원천기술개발관련 연구 지출에 대한 세액공제제도를 세계 최고 수준으로 확대하겠다는 방침에 의해 현재의 제도가 도입되었는데, 이러한 제도개편의 추진과정을 황정훈 법인세제과장(전 조세지출과장)으로부터 들을 수 있었다.

또한 일부 시민단체를 중심으로 연구개발투자나 임시투자세액공제와 같은 조세 지출의 혜택이 대기업에 집중되므로 대기업은 수혜대상에서 제외해야 한다는 주장도 있다. 그러나 <전문가인터뷰 8>에 나타나 있듯이, 임시투자세액공제와 달리 연구개발투자에 대한 세액공제의 경우에는 기업규모별 세액공제혜택의 불균형이 일각의 우려만큼 심각하지 않은 것으로 나타났다.

**<전문가 인터뷰 8> 황정훈 법인세제과장과의 인터뷰**

지난번 R&D 비용 공제확 대의 경우에는 세계적인 수준으로 해주자는 취지로 스페인이나 프랑스 수준으로 확대해서 세계 최고 수준으로 해주되 방만한 운영을 방지하기 위해 수혜 대상 기술명을 각 부처로부터 건의를 받고 해당분야 전문가들의 심의검토를 거쳐 약 100개 정도의 기술을 엄선해서 확대된 R&D 비용 공제혜택의 대상을 선정했다.

국민들의 혈세로 지원해주는 것이니 만큼 모자만 바꿔 쓰는 식으로 기존의 R&D 조직에 '신'자나 '원천'자만 붙여서 혜택을 받는 것을 방지하기 위해서 매우 엄격하게 적용하도록 대상 기술과 산업의 범위를 제한해야만 했다. 또한 그 당시 내부적으로 가지고 있었던 기준은 가급적 대기업이 하는 기술은 선정하지 말자는 것이었다. 특정 기술의 경우 특정 기업으로 바로 연결되는 경우에는 대상에서 제외했다. 국민의 세금을 보다 효율적으로 사용하기 위한 방안으로 확대된 R&D 세액공제제도의 대상을 제한한 것이다.

R&D 세액공제의 경우에는 중소기업이 생각보다 많이 받는다. 임시투자세액공제의 경우에는 85 : 15의 비율로 대기업이 많이 가져가지만, R&D의 경우에는 6 : 4 정도로 중소기업과 대기업의 불균형이 심하지 않을 뿐만 아니라 국가연구개발사업에서는 중소기업이 더 많은 보조금을 받고 있어서 불균형 자체는 그다지 크지 않다. 더욱이 납부하는 세금액수를 기준으로 해서 보면 중소기업들이 훨씬 더 큰 혜택을 보고 있다.

**라. 정책의 세부 내용**

**1) 법인세율**

**가) 1980년대 법인세율 변화추이**

1980년대 초반의 법인세율의 변화는 누진구조의 완화와 더불어 최고세율이 적용되는 기준소득금액의 상향 조정 및 세율 인하로 요약된다. 먼저 1981년 이전까지

유지되어 왔던 3단계의 누진구조를 1981년부터 2단계로 완화했다. 기존에는 300만원 이하의 소득에는 20%, 300만원 초과 500만원 이하의 소득에는 30%, 500만원을 초과하는 소득에는 40%의 세율로 과세했다. 그러나 1981년부터 최고세율이 적용되는 기준소득금액을 5천만원으로 대폭 상향 조정하고 기준소득금액 이하의 소득에는 25%의 세율을 적용하고 초과하는 소득에는 40%의 세율로 과세하게 됐다.

1982년과 1983년에는 세율을 대폭 인하했다. 1982년에는 5천만원 이하 과세대상 소득에 적용되던 낮은 세율은 3%포인트 인하됐고 기준소득금액을 초과하는 경우에 적용되던 높은 세율은 2%포인트 인하됐다. 1983년에 정부는 추가적으로 낮은 세율과 높은 세율을 22%와 38%에서 20%와 30%로 대폭 인하했다. 1980년대 초반의 과감한 법인세율 및 과세구조의 개편 이후 이러한 법인세율구조는 1988년까지 유지되었으나 1989년에 높은 세율이 적용되는 기준소득금액을 기존의 5천만원에서 8천만원으로 상향 조정했다.

이상에서 살펴본 일반법인의 법인세율의 변화 이외에도 비영리법인, 공개법인, 중소기업에 적용되던 우대세율도 일반법인의 세율 변화와 함께 개편됐다.<sup>19)</sup> 1981년 이전까지는 비영리법인의 소득금액 500만원을 기준으로 20%와 27%의 세율로 과세했다.<sup>20)</sup> 그러나 일반법인의 기준소득금액을 5천만원과 8천만원으로 상향 조정했던 1981년과 1989년에 비영리법인의 기준소득금액을 일반법인의 기준소득금액과 동일하게 상향 조정했다. 1982년과 1983년에 일반법인에 적용되던 세율이 인하되었음에도 불구하고 보다 낮은 세율이 적용되던 비영리법인의 세율은 인하되지 않고 20%와 27%로 유지됐다.

법인의 기업 공개를 활성화하기 위해 공개법인에게 적용하던 우대세율은 1981년 이전까지 기준소득금액 500만원 이하의 경우 20%이었고 초과하는 경우 30%이었다.<sup>21)</sup> 일반법인의 경우 최고 40%의 세율로 과세되던 것과 비교하여 기업 공개를

19) 1980년까지 중소기업에는 일반법인에 적용되던 세율보다 낮은 법인세율을 적용했다. 중소기업의 경우 300만원 이하의 소득에는 15%, 300만원 초과 500만원 이하의 소득에는 25%, 그리고 500만원을 초과하는 소득에는 27%의 세율로 과세했다. 중소기업에 적용되던 최저세율과 중간세율은 일반법인보다 5%포인트 낮고 최고세율의 경우 일반법인에 적용되던 40%보다 13%포인트나 낮은 수준이었다. 그러나 1980년 12월 31일 이러한 중소기업 세율우대 조항은 폐지됐다.

20) 학교법인의 경우 과세대상 소득이 기준소득금액인 500만원을 초과하지 않는 경우 15%의 세율이 1980년까지 적용되었으나 1981년부터 학교법인에 대한 세율우대가 폐지됐다.

21) 대주주 지분이 35% 이상인 경우에는 25%와 35%의 세율이 적용됐다.

활성화하고 자본시장을 육성하기 위해 정부는 공개법인에 최고 30%의 낮은 세율로 과세했다. 1981년 일반법인의 높은 세율 적용 기준소득금액을 5천만원으로 상향 조정하면서 공개법인의 경우에도 기준소득금액이 동일하게 상향됐다. 다만 우대세율 적용요건이 대주주의 지분이 35%를 초과하지 않는 경우로 제한되었으며 우대세율 역시 기준소득금액 5천만원 이하에 적용되던 25%로 일반법인의 경우와 동일하게 설정됐고 높은 세율의 경우에만 35%로 일반법인의 높은 세율 40%보다 낮게 설정됐다.

1982년 일반법인에 적용되는 세율 인하와 함께 낮은 세율과 높은 세율을 각각 22%와 33%로 인하였다. 1983년 일반법인의 세율이 인하될 때, 대주주 지분 요건을 갖춘 공개법인에 주던 우대세율제도의 틀이 비상장 대기업에 세율상 불이익을 주도록 개편됐다. 비상장 대기업의 경우 5천만원 이하의 소득에 적용되던 낮은 세율은 일반법인과 동일하게 20%로 인하됐으나 높은 세율은 일반법인에 적용되던 30%보다 3%포인트 높은 33%로 설정됐다. 이전까지는 기업을 공개하고 대주주 지분을 일정 수준 이하로 낮추면 세율상 우대를 해주던 정책기조를 대기업이 기업을 공개하지 않는 경우에는 세율상 불이익을 받도록 한 것이다. 이후 1989년 일반법인의 기준소득금액을 5천만원에서 8천만원으로 상향 조정할 때 비상장 대기업의 높은 세율 적용 기준소득금액도 같이 8천만원으로 상향됐다.

일반법인의 경우 법정최고 법인세율은 1980년 40%에서 1989년 30%로 10%포인트 인하됐으며 최고세율이 적용되는 기준소득금액도 500만원에서 8천만원으로 확대되며 기업의 법인세 부담을 낮추는 방향으로 개편됐다. 법인세액을 과세표준으로 삼고 7.5%의 세율로 부가되던 지방세분을 포함할 경우 명목 법인세 부담 수준은 1980년대 초반 40%를 상회하는 수준에서 1989년 32.25%로 낮아졌다. 그러나 20% 또는 25%의 세율로 부가되던 방위세 부담을 고려하면 법인세 최고세율의 합계는 1980년 53%에서 1989년 39.75%로 법인세 관련 세율이 낮아졌다.<sup>22)</sup>

22) 1980년의 53%와 1989년 39.75%는 방위세의 세율을 25%로 가정하여 산출한 결과이다.

〈표 III-2-10〉 1980년대 법인세율의 변화: 일반법인의 경우

(단위: 만원, %)

연도	일반법인 과세표준	세율		
		법인세	지방세	합계
1980	300 이하	20	7.5	21.50
	300 초과 500 이하	30		32.25
	500 초과	40		43.00(53.00)
1981	5,000 이하	25	7.5	26.88
	5,000 초과	40		43.00(53.00)
1982	5,000 이하	22	7.5	23.65
	5,000 초과	38		40.85(50.35)
1983~1988	5,000 이하	20	7.5	21.50
	5,000 초과	30		32.25(39.75)
1989	8,000 이하	20	7.5	21.50
	8,000 초과	30		32.25(39.75)

- 주: 1. 지방세(소득할 주민세) 이외에 법인세에 부가되던 세목으로 방위세가 1975년 신설되어 1990년까지 유지  
 2. 각 연도의 최고 소득구간의 괄호 안의 숫자는 법인세액의 20% 또는 25%(각 사업연도의 소득금액이 5억원 이상인 경우)로 부가되던 방위세를 고려한 최고 법인세율임.

## 나) 1990년대 법인세율 변화 추이

1990년대에도 주요 국가들의 법인세율 인하 추이와 함께 우리나라의 법인세율도 인하되는 방향으로 과거의 정책기조가 지속됐다. 1991년 기준소득금액이 기존의 8천 만원에서 1억원으로 1989년에 이어 다시 상향 조정되며 기업의 법인세 부담을 낮추는 방향으로 정책의 일관성이 유지됐다. 한편 같은 해에 높은 세율이 30%에서 34%로 4%포인트나 인상되어서 기업들의 법인세 부담이 다소 확대된 것으로 잘못 인식될 수도 있다. 그러나 법인세 산출세액을 과세표준으로 삼고 20% 또는 25%의 세율로 부가적으로 과세되던 방위세가 폐지되어 법인세율은 과거 최고 39.75%(지방세 및 방위세 포함)에서 1991년 최고 36.55%로 인하됐다.<sup>23)24)</sup> 또한 1990년까지 비영리법인에게 적용되던 20%와 27%의 우대세율제도와 비상장 대기업에 3%포인트 높게 적용되던 33%의 높은 세율은 1991년부터 폐지됐다.

23) 앞에서와 같이, 방위세의 세율은 각 사업연도 금액이 5억원을 초과할 때 적용되는 25%로 가 정하여 계산한 결과이다.

24) 그 밖에 배당소득세와 법인세의 이중과세 문제를 다소나마 해소하기 위해 1991년부터 배당 Gross-up제도를 도입했다.

〈표 III-2-11〉 1990년대 법인세율의 변화

(단위: 만원, %)

연도	일반법인 과세표준	세율		
		법인세	지방세	합계
1990	8,000 이하	20	7.5	21.50
	8,000 초과	30		32.25(39.75)
1991~1993	10,000 이하	20	7.5	21.50
	10,000 초과	34		36.55
1994	10,000 이하	18	7.5	19.35
	10,000 초과	32		34.40
1995	10,000 이하	18	7.5	19.35
	10,000 초과	30		32.25
1996~1999	10,000 이하	16	10	17.60
	10,000 초과	28		30.80

주: 1990년 괄호 안의 합계세율은 1990년까지 유지됐던 방위세를 고려한 최고세율 합계임.

이후 1994년에 낮은 세율과 높은 세율이 각각 2%포인트씩 인하되어 18%와 32%로 개편됐다. 또한 정부는 1995년에도 법인세 높은 세율을 2%포인트 인하하였고 1996년에는 낮은 세율과 높은 세율을 모두 2%포인트씩 인하하여 16%와 28%로 개편했다. 그러나 법인세할 주민세 세목으로 부과되던 지방세분의 세율이 7.5%에서 10%로 1996년부터 인상됐다. 이러한 지방세분의 세율 인상의 배경에는 교육재정 확충을 위한 재원을 마련하기 위해 정부가 1998년까지 한시적으로 인상하기로 했으나 1998년 말에 다시 2000년 말까지 세율 인상방안을 연장했다.<sup>25)</sup> 결과적으로 기업들이 부담하던 명목 법인세율의 합계는 1990년 지방세분과 방위세를 포함하여 39.75%에서 1991년 36.55%(방위세 폐지), 1994년 34.4%, 1995년 32.25%, 1996년 30.8%로 단계적으로 인하되는 추이를 보였다.

다) 2000년대 법인세율 변화추이

1996년부터 적용된 16%(1억원 이하)와 28%(1억원 초과)의 법인세율이 2002년과 2004년에 각각 1%포인트와 2%포인트 인하되어 2004년 이후 2008년까지 13%의

25) 이러한 법인세할 주민세의 세율 인상은 지방세법 부칙(법률 제4995호, 1995.12.6) 제7조에 규정되어 있다. 그러나 2002년 주민세 표준세율을 10%로 영구적으로 인상했을 뿐만 아니라 시군조례에 의해 주민세 표준세율은 50%의 범위로 가감될 수 있다는 「지방세법」 제176조 3항에 의해 1996년 이후 시군 조례는 법인세할 주민세의 세율을 10%로 정하고 있었다.

낮은 세율과 25%의 높은 세율로 법인의 소득에 대해 과세해 왔다. 국민의 정부 말기와 참여정부 초기의 침체된 경기를 활성화하고자 법인세율이 인하된 것이다.

이명박 정부가 들어서면서 시장친화적 경제정책을 표방하며 각종 규제 완화와 함께 대표적 정책 중 하나로 법인세율 체계를 개편했다. 먼저 낮은 세율은 2008년 귀속분부터 기존 세율보다 2%포인트 낮은 11%로 인하됐다. 그리고 2010년 귀속분부터 1%포인트 추가 인하하여 10%로 낮은 세율을 인하하겠다고 2008년 가을 세계개편안에 발표했다. 또한 높은 세율의 경우에는 2009년부터 3%포인트 인하한 22%를 적용하여 법인세를 과세하고 2010년 귀속분부터 높은 세율을 2%포인트 더 인하한 20%로 개편할 계획이었다. 또한 2009년부터 높은 세율이 적용되는 기준소득금액을 1억원에서 2억원으로 상향 조정했다.

〈표 III-2-12〉 2000년대 법인세율의 변화

(단위: 만원, %)

연도	일반법인 과세표준	세율		
		법인세	지방세	합계
2000~2001	10,000 이하	16	10	17.6
	10,000 초과	28		30.8
2002~2003	10,000 이하	15	10	16.5
	10,000 초과	27		29.7
2004~2008	10,000 이하	13	10	14.3
	10,000 초과	25		27.5
2009	20,000 이하	11	10	12.1
	20,000 초과	22		24.2
2010~2011	20,000 이하	10	10	11.0
	20,000 초과	22		24.2
2012	20,000 이하	10	10	11.0
	20,000 초과~2,000,000 이하	20		22.0
	2,000,000 초과	22		24.2

앞에서 살펴본 바와 같이, 이러한 이명박 정부의 시장친화적 법인세 개편방안은 국제 금융위기가 심화되며 부자 감세라는 비판을 받게 됐다. 2009년 가을 많은 논란 끝에 이명박 정부의 높은 세율 2%포인트 추가 인하계획은 2012년 소득분부터 적용하기로 유예됐다. 그러나 중소기업을 지원하기 위해 2010년부터 추가적으로 1%포인트 인하하기로 했던 낮은 세율은 예정대로 시행했다. 2011년 가을에도 법인

세 인하는 부자 감세라는 정치적 공방은 지속됐고 결국 2012년으로 유예됐던 높은 세율의 추가적 인하계획은 철회되고 말았다. 결과적으로 대내외 여건 변화 및 정치적 논리에 의해 법인세율 인하 기조는 2011년 가을 세제개편을 계기로 약화됐다. 그러나 정부는 정치적 타협점으로 중견기업들까지는 예정했던 대로 20%의 높은 세율을 적용받을 수 있도록 2억원 초과~200억원 이하의 과세표준 구간을 신설했다.

## 2) 감가상각제도

감가상각제도는 기업이 보유하고 생산 활동에 투입하는 유무형의 고정자산에 발생하는 가치 하락의 일정 부분을 당해연도 과세대상 소득에서 공제해주는 제도로서 기업이 유무형의 고정자산을 보유하는 데 따르는 자본의 사용자비용(user cost of capital)에 영향을 미친다. 따라서 세법에서 정하고 있는 감가상각제도는 기업들의 자본의 사용자비용과 투자행위에 영향을 미치게 된다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 감가상각제도는 투자 촉진을 위한 정책수단으로 인식되기보다는 회계장부 및 세무조정상의 한 과정으로 인식되고 있다.

우리나라의 세법에서 정하고 있는 감가상각제도는 해방 이후 1949년 「법인세법」이 처음 제정될 때 일본과 매우 흡사한 구조를 갖고 있었으며 이후 1994년 말에 대폭 개정됐다. 1995년 이전까지 유지되던 세법의 감가상각제도는 자산별 경제적 감가상각을 보다 정확하게 반영하고자 했다. 이를 위해 업종별 및 자산별로 매우 세분화된 내용연수를 세법에서 정하고 있었다. 당시 세법에서 정하고 있는 내용연수는 업종별 및 자산별로 591개에 달했다. 또한 감가상각방법 중 정률법을 사용하기 위해서는 잔존가액이 필요한데, 자산의 잔존가액을 자산가격의 10%로 설정하여 자산별 내용연수의 마지막 해에 자산가격의 10%에 해당하는 잔존가액을 상각하지 못하도록 규정했다.

1995년부터 시행된 새로운 감가상각제도의 특징은 이전의 제도와 비교하여 세법상 감가상각 대상자산의 내용연수를 업종별로 나누어 대폭 단순화하고 세법상 규정된 내용연수를 기준으로  $\pm 25\%$ 의 범위 내에서 기업들이 선택할 수 있도록 허용하고 있다. 정률법의 경우에는 감가상각률 계산을 위하여 잔존가액을 자산가치의 5%로 낮추고, 5%의 잔존가액은 마지막 상각연도에 상각할 수 있도록 개편했다.

1995년 이후에 감가상각제도의 큰 골격은 변화된 것이 없다. 그러나 2010년 세제

개편에서 국제회계기준(K-IFRS)의 도입으로 감가상각비가 축소되어 늘어나는 세 부담을 완화하기 위해서 결산조정사항인 감가상각한도를 신고조정사항으로 완화하는 조치를 취했다. 2013년 이전에 취득한 자산은 K-IFRS 도입 이전 결산상 감가상각방법 및 내용연수를 한도로 기업들이 신고조정할 수 있도록 허용하고 2014년 이후에 취득하는 자산의 경우에는 세법상 기준내용연수를 한도로 신고조정할 수 있다

### 3) 주요 조세지원 제도

#### 가) 임시투자세액공제

임시투자세액공제 제도는 조세의 경기조절 기능을 강화하기 위해 정부가 경기 후퇴 국면에서 기업의 투자 확대를 통한 경기 부양을 위해 해당 투자금액의 일정 비율을 납부할 법인세액에서 공제해주는 제도이다. 제도의 명칭이 명시적으로 보여주듯이, 이 제도는 경기 조절을 위해 한시적으로 시행되도록 도입됐다. 그러나 일몰 기간의 연장을 통해 거의 지속적으로 유지되어 온 제도이다. 참여정부 말기에 이 제도의 폐지를 시도했으나 도입 이후 거의 상시적으로 운용되어 오면서 기업들은 당연히 계속 유지될 것으로 간주하고 투자계획 수립에 세액공제혜택을 반영하도록 길들여졌고 폐지에 대해 매우 강한 반대의견을 피력했다.

1982년 「조세감면규제법」 제72조 임시투자세액공제제도가 도입된 이후로 거의 상시적으로 시행됐다.<sup>26)</sup> 임시투자세액공제제도의 시행을 규정하는 내용은 시행령 사항으로 해당 법률을 살펴보면, 이 제도가 시행되지 않은 기간은 1983년 1월~1985년 6월, 1987년 1월~1989년 6월, 1995년 1월~1997년 6월, 2000년 7월~2000년 12월의 기간에만 폐지된 적이 있을 뿐이다. 이외의 기간에는 세액공제율을 조정하는 수준의 개편이 있었고 수혜대상 산업은 산업의 발전과 더불어 지속적으로 확대되는 추이를 보였다. 한편 수도권 과밀억제권역에서 이루어지는 투자는 동 제도의 수혜대상에서 제외됐다.

임시투자세액공제제도가 「조세감면법」에 최초로 등장했던 1982년에는 소정의 세액공제율로 납부할 법인세액의 일부를 공제받거나 투자금액의 50%를 한도로 감가

26) 임시투자세액공제제도가 「조세감면규제법」에 등장한 것은 1982년이지만 이전에는 법인세법과 시행령(연혁 법령 「법인세법」 24조의 5 및 법인세법 시행령 79조의 2)에 유사한 형태의 세액공제제도가 있었다.

상각액으로 투자자산의 취득을 완료한 연도의 손금에 산입할 수 있도록 허용하는 선택적 형태의 제도였다. 이후 「조세감면규제법」의 전면개정으로 1994년부터 선택적 형태의 투자세액공제제도에서 세액공제만을 허용하는 제도로 모습을 바꾸게 됐다. 또한 1997년 이전에는 외국산 기자재 투자에 대해서는 3%의 낮은 세액공제율을 적용하거나 투자세액공제 대상에서 제외했었으나 1997년 7월부터 외국산 기자재 투자에 대한 낮은 세액공제율은 폐지되고 국산과 동일한 세액공제율을 적용하도록 했다. 임시투자세액공제율의 연도별 변화 추이는 <표 III-2-13>에서 찾을 수 있다.

<표 III-2-13> 임시투자세액공제율의 변화

(단위: %)

	국산 기자재 투자		외산
	중소기업	대기업	
1982년 도입	0.1	0.1	0.06
1983.01~1985.06	폐지		
1985.07~1986.12	0.1	0.1	0.03
1987.01~1989.06	폐지		
1989.07~1991.12	0.1	0.1	0.03
1992.01~1994.12	0.1	0.07	0
1995.01~1997.06	폐지		
1997.07~1999.12	0.1		
2000.01~2000.06	0.07		
2000.7~12	폐지		
2001.01~2003.6	0.1		
2003.07~2004.12	0.15		
2005.01~2006.12	0.1		
2007.01~2008.12	0.07		
2009.01~2010.12	0.1		
2011	0.05		

최근에는 임시 투자세액공제제도가 기업의 투자를 활성화하는 데 효과적인가라는 제도 본연의 효과성에 대한 회의적 시각이 대두되면서 폐지를 주장하는 사회적 및 정치적 요구가 대두되었다. 그러나 이명박 정부의 출범과 함께 수도권 지역에서 이루어지는 투자에 대해서도 낮은 세액공제율로 혜택을 주며 확대 시행되었던 이

제도는 2010년 말 「조세특례제한법」에서 사라졌으나 부칙사항으로 2011년 말까지 유지하며 2012년부터는 완전히 고용창출투자세액공제로 모습을 바꾸게 됐다. 그러나 고용창출투자세액공제의 형태가 기본공제와 추가공제의 형태를 갖추고 있는데, 기본공제의 경우는 기존의 임시투자세액공제와 같이 투자한 금액의 3~4%를 납부할 세액에서 공제하여 주고 고용을 창출하는 경우에 추가적으로 2~3%를 공제받을 수 있도록 고용친화적 세제로 개편됐다.

#### 나) R&D 조세지원

법인이 수행하는 연구개발 활동에 대한 조세지원은 연구개발 활동의 공공재적 성격으로 인해 사회적으로 바람직한 수준까지 확대되지 못하는 점을 교정하고자 1982년부터 본격적으로 시행됐다. 1982년 이전까지는 기술개발 등에 필요한 자금을 준비금을 적립하는 경우 손금으로 산입을 허용했다가 사용하지 않은 준비금은 일정기간 이후에 익금으로 환입하는 형태의 준비금 손금산입제도가 시행됐다. 당시 연구개발 활동에 필요한 설비자산 등에 대한 투자세액공제제도는 별도로 시행되지 않았으나 당시 연혁 법령 「법인세법」 24조의 5 및 「법인세법 시행령」 제79조의 2에 지금과 같은 유사한 형태의 세액공제제도를 임시투자세액공제제도라는 이름으로 가지고 있었다.

성장동력 확충을 위해 우리나라와 같이 부존자원이 부족한 국가에서 취할 수 있는 정책은 민간기업들이 보다 적극적으로 기술개발에 투자할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해주는 것이다. 이러한 정책목표하에 1982년부터 임금 및 재료비 등 경상적으로 지출되는 연구 및 인력개발 비용에 대한 세액공제제도를 도입하게 됐다. 연구개발 활동에 대한 조세지원제도는 크게 준비금의 손금산입을 통한 과세이연, 연구 및 인력개발 활동의 경상적 비용지출에 대한 세액공제, 연구 및 인력개발 시설 및 설비자산 등에 대한 투자세액공제 및 해당 자산의 가속상각제도로 구분될 수 있다.<sup>27)</sup> 1982년에서야 비로소 우리나라의 연구개발 활동에 대한 조세지원제도가 이

27) 준비금의 손금산입을 통한 과세이연제도는 대상 산업과 손금산입한도를 변경해오다 2008년부터 폐지되었다가 2009년 이명박 정부에서 다시 도입했다. 또한 연구개발 설비자산 등 투자세액공제 및 가속상각제도도 대상 산업과 세액공제율 및 가속상각에 필요한 내용연수 등을 몇 차례 개편했다. 그러나 기업이 지출한 연구개발 활동 관련 비용 중 약 90%를 차지하는 비목은 경상적 지출로서 현 조세특례법 제10조에 해당하는 연구 및 인력개발비이다. 따라서 본목에서는 제10조의 변화 내용을 중심으로 살펴본다.

러한 틀을 갖추게 된 것이다.

기업의 연구개발 활동 관련 지출액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비나 재료비 등으로 구성된 경상적 지출이며 이러한 지출의 10%를 납부해야 할 법인세 산출액에서 공제해주는 제도를 1982년부터 시행했다. 이처럼 관련 지출 총액의 일정비율을 세액에서 공제해주는 방식을 총액방식이라고 부르는데, 연구개발투자가 전년 대비 증가하지 않아도 세액공제를 받을 수 있는 문제점이 있었다. 이러한 문제점을 완화하기 위해서 기존 총액방식에 의해서 공제받는 것 이외에 과거 평균 지출금액을 초과하는 금액의 10%를 추가로 공제받도록 1987년부터 허용하며 연구개발투자를 장려하기 시작했다.

이후 1991년부터는 기업규모 및 비용의 유형별로 세액공제를 차별적으로 허용했다. 1991년부터 중소기업이 지출한 연구 및 인력개발비와 소정의 요건을 갖춘 직업훈련비의 경우 해당 지출금액의 15%를 세액공제받을 수 있도록 확대했다. 그러나 앞서 언급한 총액방식에 의한 세액공제제도는 기업들에 관련 투자를 증대시킬 유인으로 충분히 작동하지 않는 부작용으로 인해 과거 평균 지출액을 초과하는 금액을 기준으로 세액공제를 받도록 하는 초과분 방식의 역할을 강조하게 됐다. 1992년부터 일반기업이 받을 수 있는 세액공제율을 5%로 축소하고 중소기업의 연구 및 인력개발 관련 지출 및 소정의 직업훈련비 세액공제율을 10%로 인하하는 반면 초과분 방식으로 추가공제를 받을 수 있는 세액공제율은 25%로 대폭 상향 조정했다.

1994년부터는 총액방식과 초과분방식 중 기업에 유리한 방식을 택일하여 세액공제받도록 제도를 변경하면서 초과분방식의 세액공제율을 50%로 대폭 상향 조정했다. 그러나 총액방식의 경우 일반기업과 중소기업은 각각 5%와 15%의 세액공제율을 적용받을 수 있도록 변경했다. 이 두 가지의 세액공제방식 중 기업에 유리한 방법을 선택하도록 한 것이다. 이는 기업들이 연구 및 인력개발비의 지출을 보다 많이 증대시키도록 하기 위한 정부의 의지를 반영한 결과이다.

1996년에는 일반기업이 중소기업에 지출한 기술인력개발비의 경우 지출액의 10%를 공제하도록 총액방식을 소폭 확대하였고 1999년에는 초과분방식의 과거 평균지출액 산출방법을 과거 2년에서 4년으로 변경했다. 기업들의 연구개발 활동이 활발해짐에 따라 2001년부터 일반기업은 초과분방식으로만 세액공제를 받을 수 있도록 제한했다. 그러나 대규모 기업들보다 연구개발 활동이 저조한 중소기업의 경

우에는 여전히 총액방식과 초과분방식 중 유리한 것을 선택할 수 있는 기존의 제도를 유지했다. 2003년부터는 일반기업의 초과분방식에 적용되는 세액공제율을 기존 50%에서 40%로 인하하며 대기업이 받을 수 있는 혜택을 축소했다. 그러나 기업들의 지속적인 건의로 인해 2007년부터 50%의 세액공제율을 적용받을 수 있는 항목들을 추가하기 시작했다. 중소기업 이외의 자가 중소기업 등에 지출한 위탁연구 및 인력개발비 4년 평균을 초과한 금액은 50%의 세액공제를 받을 수 있도록 2007년부터 허용됐다.

참여정부 말기에 일반기업들도 다시 총액방식으로 세액공제를 받을 수 있도록 허용되 총액방식의 세액공제율은 6%를 한도로 매출액 대비 해당 지출금액의 비중 에 따라 차별적으로 세액공제율을 적용받도록 하는 소위 '3+α'제도를 도입했다. 2008년부터 기본 세액공제율은 3%이고 매출액 대비 연구 및 인력개발비 비중의 절반을 기본 세액공제율에 가산해서 6%를 한도로 총액방식의 세액공제율이 결정되도록 변경됐다. 그러나 일반기업이 총액방식으로 세액공제를 받는 경우는 매출액 대비 연구 및 인력개발비의 비중이 전년도보다 클 때로 제한되어 있었다. 이러한 총액방식 세액공제율로 계산된 세액공제금액과 40%의 공제율로 계산된 초과분방식의 세액공제금액을 비교하여 일반기업이 유리한 것을 선택하도록 허용한 것이다. 그러나 중소기업의 경우에는 제도적 변화가 없었다.

이명박 정부의 출범과 함께 연구 및 인력개발비의 세액공제제도도 확대 개편됐다. 먼저 중소기업의 총액방식 세액공제율은 10%에서 25%로 2009년부터 인상됐으며 일반기업의 총액방식 적용대상을 연구 및 인력개발비의 매출액 대비 비중 또는 연구 및 인력개발비 총액이 전년도보다 높거나 같은 경우로 확대됐다. 이명박 정부는 2010년에 보다 확대된 연구 및 인력개발비 세액공제 제도를 도입했다. 신성장동력 연구개발비와 원천기술 연구개발비의 총액방식 세액공제율은 일반기업의 경우 20%, 그리고 중소기업의 경우 30% 확대하고 이외의 일반 연구 및 인력개발비의 경우 초과분방식과 소정의 총액방식 중 유리한 것을 선택하도록 했다. 중소기업과 일반기업 사이의 차별적 정부 지원의 격차가 커짐에 따라 중소기업이 중견기업을 지나 대기업으로 성장하려는 유인이 없다는 각계의 지적에 따라 2011년 중견기업을 위한 세액공제제도를 신설하게 된다. 중소기업의 법적 지위를 벗어나서 바로 6% 한도의 일반기업 총액방식 세액공제율을 적용받는 경우 해당 기업의 연구 및 인력

개발비에 투자할 유인이 지나치게 축소되므로 처음 3년간은 15%의 총액방식 세액 공제율을 적용하고 이후 2년간은 10%의 세액공제율을 적용받을 수 있도록 중견기업들을 위한 새로운 세액공제율을 도입한 것이다.

다) 기업구조조정 지원세제<sup>28)</sup>

외환위기 이후 기업들의 구조조정을 촉진하기 위해 제도를 정비했던 국민의 정부가 가지고 있던 기업구조조정의 원칙은 크게 다섯 가지였다.

- 첫째, 기업경영의 투명성 제고
- 둘째, 상호지급보증의 금지
- 셋째, 건전한 재무구조의 유도
- 넷째, 핵심기업의 설정 및 중소기업과의 협력강화
- 다섯째, 지배주주와 경영자의 책임성 강화

외환위기 이전에는 개별 기업이나 업종에 대한 산업정책심의위원회의 지원계획이 수립되면 「조세감면규제법」에 산업합리화지원 세제를 통해서 인수·합병·자산매각 등과 관련된 각종 세금을 감면해 주었다. 그러나 이러한 산업합리화지원제도는 국제규범상 더 이상 운영할 수 없게 됐다. 세계의 무역거래를 자유화하기 위한 노력으로 체결된 WTO협정은 이러한 개별적 지원을 금지하고 있어서 산업별 지원제도는 폐지되게 됐고, 금지보조금에 해당하는 세제지원도 폐지되었다. 1997년 이후 민간의 자율적인 구조조정을 원활히 지원할 수 있도록 조세정책의 기본시각을 전환하면서 전반적인 제도 보완을 추진했다.

1980년대 이후 1997년 이전까지, 개별 기업 및 개별 업종에 대한 지원을 정부가 주도적으로 결정하고 영구적 세금감면방식으로 이루어졌다. 1997년 이후에는 일정 요건을 충족한 모든 기업들에 기업이 자율적으로 선택하는 경우 과세이연을 해주는 방식으로 전환되었다.

구조조정을 위한 세제지원은 크게 네 가지 원칙을 가지고 있었다.

첫째는, 세제가 구조조정에 걸림돌이 돼서 구조조정을 지연시키는 일이 없도록 하자는 것이었다. 구조조정 과정에서 일부 사업을 분리하거나 교환할 수도 있고 합

28) 기업구조조정 세제지원의 내용은 장태평(1999)에서 발췌·요약했다.

병을 하기도 하는데, 이는 현실적으로 이익이 실현되는 것이 아니라 회계상으로만 나타나는 것이므로 당시 세법상 과세거래로 인식되어 과세할 경우 기업의 생산기반이 축소되는 문제가 발생하므로 정부가 세제지원을 통해 이를 해결해줌으로써 구조조정을 지연시키지 않도록 했다. 또한 기업자산을 매각하거나 매입하는 등 이익이 현실적으로 실현되는 방식으로 구조조정을 할 때도 세금이 걸림돌이 되지 않도록 일부 조세를 감면해주도록 했다. 세제가 어떤 형태의 구조조정이라도 걸림돌이 되지 않도록 적극적으로 대처한 것이다. 이런 원칙으로 양도차익에 대한 특별부가세 및 법인세 등은 자산을 실제 매각하는 시점까지 과세이연을 했으며 재무구조 개선을 위한 자산 매각 시에는 특별부가세를 감면했으며 거래비용을 증가시키는 취득세와 등록세는 비과세했다.

두 번째 원칙은 구조조정 본연의 목적인 기업의 재무구조 개선 및 생산성 향상을 통한 기업의 경쟁력을 높이기 위해 세제 지원도 이에 적합하도록 설정했다. 구조조정 과정에서 이루어지는 세제 지원의 과실이 기업 내부에 축적되도록, 즉 기업의 자산이나 소득이 기업 밖으로 유출되어 직접 주주에게 귀속되거나, 다른 계열사에 부당하게 귀속되지 않도록 했다. 부실기업의 가치를 회생시키는 지원은 하되 장래성 없는 부실기업을 존속시키거나 지원이 건실한 계열기업을 동반 부실화하는 인수합병의 경우 지원하지 않았다. 뿐만 아니라 청산소득 및 합병차익의 감면문제, 이월결손금의 승계문제, 지분매각에 따른 양도소득세 감면문제 등도 무조건 지원대상이 아니라 기업체질을 강화할 수 있는 경우인지를 엄정히 검토했다.

세 번째로는 과세의 형평성 유지의 원칙이다. 구조조정에 대한 과감한 세제지원은 정도의 차이가 있으나 과세상 형평의 문제를 초래하므로 과거 산업합리화 등에서 특정 기업에 대하여 과도한 지원에 따른 형평성의 문제가 재발하지 않도록 세제지원제도를 일반화함으로써 세법에서 제시한 요건에 충족되는 모든 기업이 지원대상이 되도록 했다. 또한 자구 노력의 사전심사 등 엄격한 지원요건을 명시하여 실질적인 구조조정에만 지원되도록 했고 철저한 사후관리를 통해 구조조정을 내실 있게 추진하는 경우에만 지원되도록 했다. 그리고 이러한 조치들은 모두 한시적이었다.

마지막으로 국제적 규범에 적합하도록 했다. 세제는 국가 고유 기능이며 국가별로 다른 특성이 있지만 국제화가 진전됨에 따라 한 국가의 고유한 제도로서의 독자성을 고집할 수 없었다. 특히 기업세제의 경우에는 더욱 그러했다. 과거에 허용되

던 수출보조금이나 수입대체 보조금 등이 금지됐고 세제 지원 역시 수출 손실준비금이나 해외시장 개척준비금 등이 폐지됐으며 개별 기업 또는 업종에 대한 지원도 계속할 수 없었다.

라) 최저한세

최저한세제는 기업들이 일정 소득이 발생했음에도 불구하고 각종 비과세, 감면 및 세액공제 등으로 인해 납부할 법인세가 현저히 축소되는 것을 방지하기 위한 제도이다. 우리나라의 최저한세제는 법인세액의 최고 25%까지 부과했던 방위세제가 1990년 말 폐지되면서 명시적으로 도입되었으며, 그 이전에는 「조세감면규제법」 제88조 ‘조세지급의 종합한도’라는 규정으로 손금산입 범위 및 소득공제, 세액공제 한도를 규정하고 일정 수준 이상의 법인세액을 납부하도록 했다.

1981년의 제도는 먼저 특별상각 및 준비금의 합계가 과세연도 소득금액의 60%를 초과할 때는 더 이상 손금에 산입하지 못하도록 규정했다. 또한 소득공제금액이 과세연도 소득공제 전 소득금액의 50%를 초과하지 못하도록 했으며 세액공제금액도 과세연도 법인세 산출세액의 40%를 초과하지 못하도록 규정했다. 1982년 이후 손금산입한도 50%, 소득공제한도 50%, 세액공제한도 30%로 축소된 제도가 1990년까지 유지되었다. 그러나 기업들이 일정 부분 세금을 부담하도록 했던 방위세가 1991년부터 폐지되면서 급격한 세부담의 축소를 방지하기 위해 명시적으로 최저한세를 도입하게 된 것이다.

1991년에 도입된 최저한세제의 세율은 기업의 규모와 상관없이 12%로 설정되었고 이 세율은 1996년까지 지속되었다. 그러나 1997년 중소기업의 경우에는 일반기업의 최저한세율보다 2%포인트 낮은 10%를 적용했다. 그러나 외환위기 이후 재정 건전성 확보를 위해 1998년부터 2003년까지 최저한세율을 중소기업의 경우 12%로 인상하고 일반기업의 경우 15%로 대폭 인상을 했다. 2004년 중소기업의 세부담 경감을 위해 최저한세율을 10%로 다시 인하하는 반면 일반기업의 최저한세율은 기존의 15%를 유지했다. 2005년부터 소득금액의 크기에 따라 차등적으로 최저한세율을 적용하기 시작했다. 일반법인의 소득금액이 1,000억원을 초과하는 경우에는 기존의 15% 세율을 적용하고 1,000억원 이하의 경우에는 13%의 낮은 세율을 적용했다.

이명박 정부의 출범과 함께 시장친화적 정책의 일환으로 중소기업의 최저한세율을

8%로 인하하고 2009년에는 일반기업의 최저한세율을 1,000억원을 기준으로 11%와 14%로 인하였다. 2010년에는 일반기업의 규모를 100억원 이하, 100억~1천억원, 1천억원 초과로 구분하고 각각 10%, 11%, 14%의 세율을 적용했다. 이때 중소기업의 최저한세율은 7%로 1%포인트 인하됐다. 그러나 중소기업과 일반기업의 조세지원의 격차를 축소하면서 중소기업의 성장을 촉진하기 위해 중소기업의 지위를 처음 벗어난 이후 4년간은 중소기업과 동일한 7%의 최저한세율을 적용받고 중소기업 졸업 후 5~7년차와 8~9년차의 경우에는 각각 8%와 9%의 최저한세율을 적용받도록 2011년에 최저한세제가 개편됐다.

〈표 III-2-14〉 최저한세율의 변천

연도	손금산입한도 및 공제한도						
1981	손금산입한도 60%		소득공제한도 50%		세액공제한도 40%		
1982~1990	50%		50%		30%		
최저한세율							
1991~1996	12%						
	중소기업	일반기업					
1997	10%	12%					
1998~2003	12%	15%					
2004	10%	15%					
	중소기업	일반기업					
		1,000억원 이하			1,000억원 초과		
2005~2007	10%	13%			15%		
2008	8%	13%			15%		
2009	8%	11%			14%		
	중소기업	일반기업					
		100억원 이하		100억~1,000억원		1,000억원 초과	
2010	7%	10%		11%		14%	
	중소기업				일반기업		
		졸업 후 4년간	졸업 후 5~7년차	졸업 후 8~9년차	100억원 이하	1,000억원 이하	1,000억원 초과
2011~	7%	7%	8%	9%	10%	11%	14%

## 마. 정책에 대한 평가와 시사점

### 1) 세율 인하의 시의성

법인세는 국제적 이동성이 매우 큰 자본소득에 대한 과세이므로 우리나라의 법인세율 인하 여부를 결정할 때 세수 확보 등 우리 경제 내부의 사정만을 고려해서 결정할 수 없다. 우리 기업들의 국제경쟁력 제고를 위해서는 기업들이 직면하고 있는 세후 수익률을 제고시킬 수 있는 정책의 일환으로 법인세율 인하를 고려해야 한다. 따라서 주변 국가들의 법인세율의 인하 추이를 고려하지 않을 수 없다. 과거 1980년 이후 우리나라의 법인세율 인하 시기가 주변 국가들의 평균적 추이와 비교하여 시의적절했는지 여부를 아래의 [그림 III-2-1]을 이용하여 살펴보고자 한다.

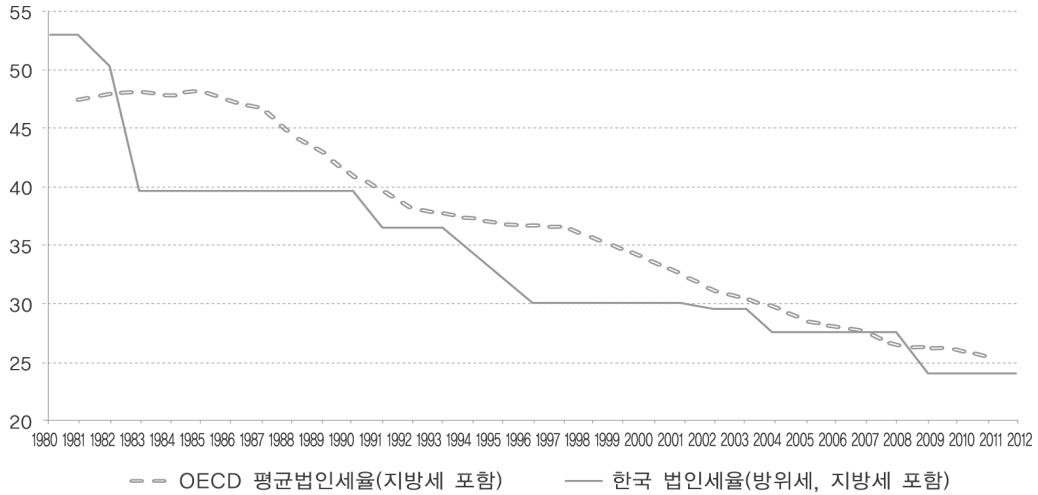
[그림 III-2-1]은 우리나라의 법인세 최고세율에 지방세분과 방위세분을 포괄한 세율의 변화 추이를 보여주고 있다. 이러한 변화 추이를 결정하는 가장 중요한 요인은 물론 법정 최고세율이며 법정 최고세율 인하에 따라 우리나라의 법인세율은 지속적으로 하락했다.<sup>29)</sup> 1980년 이후 우리나라의 법인세율 인하 시기를 살펴보면, 대체적으로 우리나라의 법인세율이 OECD 평균을 상회하거나 평균에 근접했을 때로 나타난다.

1980년대 초반 방위세를 포함하여 50%를 상회하는 높은 세율로 과세하다가 일련의 세율 인하로 40%에 다소 못 미치는 수준의 세율을 1990년까지 유지했다. 그러나 OECD 평균 법인세율은 1980년대 중반 이후 지속적으로 인하되어 1990년 41.1%로 우리나라 법인세율 39.8%와의 차이는 불과 1.3%포인트에 불과했다. 1991년부터 방위세가 폐지되면서 그 차이가 1991년에 2.9%포인트로 확대되었으나 OECD 국가들의 경쟁적 법인세율 인하로 인해 평균 법인세율이 지속적으로 하락하여 1993년에는 우리나라 법인세율과의 차이가 1.1%포인트밖에 나지 않았다. 이러한 여건을 고려했는지는 충분히 파악할 수 없으나 정책 결정과정에서 해외동향을 살피는 관례를 고려할 때, 이러한 세율 격차의 축소에 대응하여 우리 정부는 법인세율을 1994년, 1995년, 1996년에 걸쳐 단계적으로 인하하며 다시 OECD 평균 법인세율과의 격차를 1996년 5.7%까지 확대시킨 것으로 판단된다.

29) 1990년 말 방위세가 폐지되면서 법인세율 인하효과가 발생하기도 했지만, 방위세 폐지와 더불어 최저한세제를 명시적으로 도입해서 그 효과를 반감시켰을 것으로 판단되나 명확하게 계산 또는 추정하기 어려운 문제이다.

[그림 III-2-1] 1980년 이후 우리나라 법인세 최고세율(방위세 및 지방세 포함) 추이

(단위: %)



1996년 세율 인하 이후 2001년까지 우리나라의 법인세율은 인하되지 않았으나 OECD 회원국들의 법인세율은 지속적으로 인하되어 다시 세율 격차가 좁혀져 2001년에 그 격차는 0.8%포인트에 불과했다. 이에 우리 정부는 2002년과 2004년에 각각 1%포인트와 2%포인트의 명목 최고세율을 인하했지만 경쟁국들의 세율 인하 속도가 더욱 빨라져서 2006년에는 우리나라의 법인세율이 OECD 평균 세율과 동일해지게 됐다. 참여정부 집권 말기에는 세율 인하가 이루어지지 않았으나 OECD 회원국들의 세율 인하는 지속되어 2008년에 우리나라의 법인세율이 OECD 평균 세율보다 1.5%포인트나 높아지는 결과가 초래됐다. 이명박 정부가 들어선 이후 2009년 법인세 높은 세율을 3%포인트 인하한 결과 우리나라 세율이 OECD 평균 세율보다 다시 1.5%포인트 낮아지게 됐고 2011년 현재 세율 격차는 다소 축소되어 1.3%포인트로 나타난다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리 정부가 세율 인하를 단행한 시기는 OECD 평균 세율과의 격차가 좁혀졌거나 우리나라 세율이 OECD 평균 세율보다 높을 때인 것으로 볼 수 있다. 그러나 1980년대나 1990년대보다는 2000년대에 들어서 우리 정부의 법인세 세율 인하 시기가 다소 뒤처지는 듯하고 인하 폭도 크게 축소됐다. 물론 이러한 결과는 우리나라의 세율 수준이 이미 평균 수준으로 낮아져 있기 때문일 것이다.

각 국가들의 법인세율이 얼마나 더 낮아질 수 있을지 예단하기는 어렵지만, 앞에서 언급한 것처럼 OECD 회원국 법인세율이 평균 수준으로 중심화하는 경향이

2000년대에 들어서서 나타나고 있다는 점을 고려하면 지금 현 수준에서 크게 낮아 지기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 우리 기업들의 국제경쟁력 제고의 일환으로 법인세율을 주요 경쟁국들보다 소폭이나마 낮게 유지하는 것은 필요한 것으로 판단 된다. 최근 글로벌 금융위기 이후 축소되기는 했지만, GDP 대비 법인세수의 비율이 1980년대 이후 추세적으로 증가한 점을 고려하면 세율 인하가 반드시 세수결손을 초래한다고 보기는 어렵다. 구체적으로 보면, 아래 <표 Ⅲ-2-15>와 [그림 Ⅲ-2-2]에서 보는 바와 같이 1990년 이후 법인세 최고세율은 지속적으로 인하 추세에 있었으나 법인세수가 GDP 및 국세 대비 차지하는 비중은 경제위기가 있었던 기간을 제외하고는 전반적으로 상승추세에 있는 것을 확인할 수 있다.

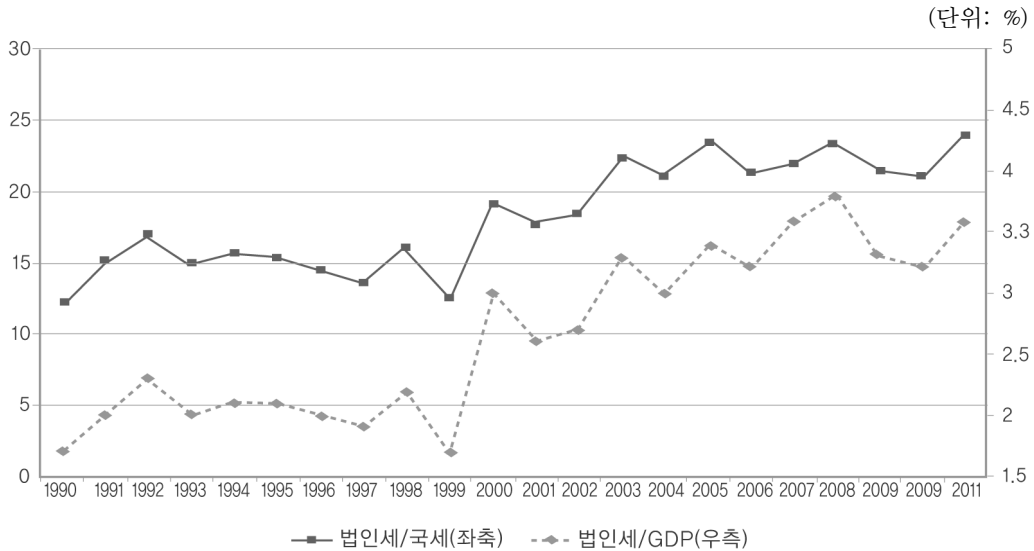
<표 Ⅲ-2-15> GDP 및 국세 대비 법인세수 비중 추이

(단위: 억원, %)

	GDP	국세	법인세	법정세율	법인세/GDP	법인세/국세
1990	1,913,828	268,474	32,261	30	1.7	12.0
1991	2,314,282	303,198	45,855	34	2.0	15.1
1992	2,639,932	352,184	59,411	34	2.3	16.9
1993	2,987,616	392,606	58,623	34	2.0	14.9
1994	3,499,726	472,617	73,876	32	2.1	15.6
1995	4,096,536	567,745	86,626	30	2.1	15.3
1996	4,609,526	649,602	93,561	28	2.0	14.4
1997	5,063,136	699,277	94,247	28	1.9	13.5
1998	5,010,272	667,977	107,758	28	2.2	16.1
1999	5,490,050	756,580	93,654	28	1.7	12.4
2000	6,032,360	929,347	178,784	28	3.0	19.2
2001	6,514,153	957,148	169,751	28	2.6	17.7
2002	7,205,390	1,039,678	192,431	27	2.7	18.5
2003	7,671,137	1,146,640	256,327	27	3.3	22.4
2004	8,268,927	1,177,957	246,783	27	3.0	21.0
2005	8,652,409	1,274,657	298,055	25	3.4	23.4
2006	9,087,438	1,380,443	293,622	25	3.2	21.3
2007	9,750,130	1,614,140	354,173	25	3.6	21.9
2008	10,264,518	1,673,060	391,545	25	3.8	23.4
2009	10,650,368	1,645,407	352,514	22	3.3	21.4
2010	11,732,749	1,777,184	372,682	22	3.2	21.0
2011	12,371,282	1,876,000	449,000	22	3.6	23.9

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도  
한국은행 경제통계시스템

[그림 III-2-2] GDP 및 국세 대비 법인세수 비중 추이



이처럼 법정 세율이 지속적으로 인하하는 추이를 보였으나 오히려 법인세 수입의 GDP 대비 및 국세수입 대비 비중이 지속적으로 확대된 것은 과세대상 소득의 지속적 확대에 기인한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해서, 법인들의 이익률의 증가, 부채 비율 감소 및 저금리 기조에 의한 법인부문의 이자부담 감소, 법인수의 추세적 증가, 개방도의 확대를 통한 해외소득 증가 등에 의해 법인의 소득이 확대됨으로써 과세대상 소득이 증가한 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 법인세 과세대상 소득의 증가에 의한 세수 증대효과가 세율 인하에 의한 세수 감소효과를 상쇄하고 남을 정도로 더 컸던 것으로 평가할 수 있다. 따라서 세수 확보를 목표로 법인세를 증과해야 하는지에 대해서는 재고할 여지가 충분히 있다고 판단된다.

## 2) 법인세 세율 인하와 경제성장

최근 법인세율 인하효과에 대한 회의적 시각이 제기되기도 하지만, 다른 여건이 동일할 때 법인세율 인하는 경제 전반에 걸쳐 긍정적인 효과를 가져 온다는 것은 이미 이론적으로 정립되고 실증적으로 확인되었다. 법인소득에 대한 과세는 자본의 한계비용을 상승시켜 자본축적을 위축시키고 결과적으로 근로자의 임금에 전가된다는 여러 이론적 연구결과들이 발표됐다. Grieson(1975)는 법인세율 인하는 장기적으로 투자를 증대시켜 노동단위당 자본비율을 높여 자본에 대한 노동의 상대적인

실질임금을 상승시킨다고 주장한 바 있다. 또한 Summers(1981)은 자본과세의 효율비용은 과거의 연구에서 상당 부분 과소평가되었으며 자본과세를 다른 세제로 전환하는 것이 장기적으로 자본축적을 촉진하고 이에 따른 일반균형효과로 인하여 소비수준 및 자본 집약도를 증가시켜 임금에도 긍정적 효과를 초래한다고 주장했다.

이론적 연구와 더불어 많은 실증적 연구들이 법인세 감세가 투자와 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 2010년 한국조세연구원에서 발표된 보고서에 따르면 법인세율을 5%포인트 인하하면 중장기적으로 투자가 최대 2.8% 정도 촉진되고 GDP는 최대 2.2%까지 증가될 것으로 분석하고 있다.<sup>30)</sup> Djankov et al.(2008)에 따르면, 85개국 분석을 통해 법인세 실효세율을 10%포인트 인하하면 실질GDP 성장률이 1%포인트 확대되고 GDP 대비 투자비율은 2.2%포인트 증가한다는 결과를 제시하고 있다. 또한 Lee and Gordon(2005)는 세계 70개국 분석을 통해 명목 법인세율을 10%포인트 인하하면 실질GDP 성장률이 0.7~1.1%포인트 증가한다는 결과를 제시했다.

이러한 분석들이 공통적으로 가정하고 있는 것은 다른 여타 여건은 동일하고 법인세율만 정책변수로 인하한다는 것이다. 최근 법인세율을 인하하는 것이 부자들을 위한 감세이고 경제성장을 촉진하지 못할 것이라고 비판받고 있지만, 법인세율을 인하했음에도 우리가 기대한 만큼의 경제성장이나 투자 확대가 목측되지 않는다는 이유로 이러한 비판을 해서는 안 된다. 우리가 관측하는 투자나 성장의 결과는 법인세율 인하라는 변수 이외의 수많은 다른 대내외 여건들의 변화가 녹아든 결과이기 때문이다.

특히 우리나라와 같이 소규모 대외의존적인 경제 특성을 갖고 있는 경우, 대내외적인 충격이 모든 경제주체에 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 통제가 불가능한 대외적인 불확실성이 큰 경우 기업의 입장에서는 만일의 사태에 대비하기 위하여 과감한 투자를 지양하는 것으로 이해해야 한다. 어느 정도 통제가 가능한 대내적인 불확실성의 경우 세제를 포함한 정부정책의 일관성을 유지함으로써 불확실성을 완화할 수 있으며, 이에 따라 기업의 투자도 활성화될 것을 기대할 수 있다.

1980년대 이후 우리나라의 법인세율 인하 추이는 최소한 우리 경제규모가 커지고 인구구조가 고령화됨에 따라 낮아질 수밖에 없는 잠재성장률의 저하 속도를 늦추는

30) 김승래·류덕현, 『감세의 경제적 효과와 재정운용』, 한국조세연구원, 2010.

데 기여했을 것으로 판단된다.

### 3) 향후 정책방향에 대한 시사점

법인세는 일반적으로 주주, 근로자, 소비자에게 전가되어 법인세의 실질적 부담자는 법적 의무자인 법인을 포함한 모든 경제주체이며 법인세 강화를 통해 소득재분배 효과를 기대하기는 어렵다. Feldstein(1974)는 근로소득세율을 인하하고 자본소득세율을 인상하면 장기적으로 자본에 대한 세부담은 근로자에게 전가된다고 주장한 바 있다. 또한 Quirmbach et al.(1996)은 법인세 부담의 증가는 법인부문에서 비법인부문으로 자본이동을 발생시켜 비법인부문으로 법인세가 전가됨을 제시했다. 이처럼 법인세의 소득재분배 기능이 미약함에도 불구하고 우리나라의 경우 최근 세율구조를 3단계 누진구조로 개편했다. 2011년 현재 34개 OECD 국가들 중 21개 국가들이 단일비례세율로 법인세를 과세하고 있다. 최근의 우리나라 법인세 누진구조 강화는 이러한 세계적 추세와는 반대 방향이며 경제적 효율성을 훼손하는 것으로 평가할 수 있다. 또한 우리나라도 1980년대 초반과 1990년대 중후반에 단일비례세율제도를 도입하려 했음을 유념할 필요가 있다. 따라서 경제적 효율성 제고를 위해 향후 중장기적으로 세율구조의 단순화를 고려할 필요가 있다.

법인세율 인하효과에 대한 믿음을 갖고 세율 인하효과가 경제 전반에 파급되어 선순환 구조가 정착될 때까지 중장기적 시각에서 세율 인하 정책에 접근하고 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다. 비록 재정건전성 확보를 위해서 법인세율 인하계획을 철회하였으나 향후 정책방향 수립 시에는 보다 중장기적 시각에서 접근할 필요가 있다. 1980년대 이후 GDP 대비 법인세수 비율은 연도별 등락은 있었을지라도 지속적으로 확대되었다는 사실도 유념할 필요가 있다.

그러나 향후 법인세율 인하의 폭은 제한적일 수 있으므로 비과세 감면제도의 정비와 관리를 통해 조세지출 규모를 축소하고 세수 중립적으로 세율을 인하할 필요가 있다. 또한 감가상각제도와 같이 투자를 많이 할수록 보다 큰 공제를 받을 수 있는 제도의 확대를 고려할 필요가 있다. 법인세 인하는 부자 감세라는 잘못된 사회적 인식을 바로잡는 것이 법인세 세율 인하를 통한 경제 활성화의 선순환 구조를 확보하기 위해서 가장 먼저 선결되어야 할 시급한 과제이지만, 이는 사회적 합의의 문제로 남겨두고자 한다.

## 참고문헌

- 경제제1위원회, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-CC0014, 대한민국 국회, 1980. 11. 12.
- 국가통계포털, <http://www.kosis.kr>
- 김봉조 의원 외 59인, 「법인세법중개정법률안의원문」, 의안번호-130219, 대한민국 국회, 1988. 11. 18.
- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.
- 김승래·류덕현, 『감세의 경제적 효과와 재정운용』, 한국조세연구원, 2010.
- 대한민국 연혁법령, <http://www.moleg.go.kr>
- 대한상공회의소, 『'93년 세계개편방향』, 1993
- 대한상공회의소·한국조세연구원, 『기업의 감가상각 실태와 정책시사성』, 1994.
- 럭키금성경제연구소, 「현행 세제의 문제점과 개선방향」, 경제정책토론회 자료, 1990.
- 류인학 의원 외 70인, 「법인세법중개정법률안의원문」, 의안번호-130188, 대한민국 국회, 1988. 11. 11.
- 손충식, 「'90년 세계개편안의 문제점과 보완과제」, 『입법조사월보』, 193, 1990.
- 오연천, 『한국조세론』, 박영사, 1992
- 이준규, 「한국기업의 평균유효세율과 법인세부담의 공평성」, 『한국조세연구』 제7권, 1991.
- 장태평, 『기업구조조정과 세제지원』, 대교아카데미, 1999.
- 재무위원장, 「법인세법중개정법률안(대안)」, 의안번호-110189, 대한민국 국회, 1981. 11. 30.
- 재무위원회, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-110055, 대한민국 국회, 1981. 10. 02.
- \_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-110084, 대한민국 국회, 1981. 11. 02.
- \_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-110335, 대한민국 국회, 1982. 09. 30.
- \_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-110370, 대한민국 국회, 1982. 11. 12.
- \_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-130180, 대한민국 국회, 1988. 11. 09.
- \_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-130188, 대한민국 국회, 1988. 11. 11.

\_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안심사보고서」, 의안번호-130219, 대한민국 국회, 1988. 11. 18.  
\_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안회의록」, 의안번호-130180, 대한민국 국회, 1988. 11. 09  
\_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안회의록」, 의안번호-130188, 대한민국 국회, 1988. 11. 11.  
\_\_\_\_\_, 「법인세법중개정법률안회의록」, 의안번호-130219, 대한민국 국회, 1988. 11. 18.  
조부영 의원 외 34인, 「법인세법중개정법률안의원문」, 의안번호-130180, 대한민국국회, 1988. 11. 09.

한국경제60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사』, 「I. 경제일반」, 한국개발연구원, 2010.  
한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>

한국조세연구원, 『경제위기와 조세 및 재정운용방향 - 개원 6주년 기념 심포지엄 발표논문집』, 1998.

\_\_\_\_\_, 『금융소득 종합과세와 개방화·국제화를 위한 세계개혁방안』, 1994.

Djankov, S., Ganser, T., McIlesh, C., Ramalho, R., and A. Shleifer, “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship,” NBER Working Papers, No. 13756, National Bureau of Economic Research, 2008.

Feldstein, M., “Incidence of Capital Income Tax in a Growing Economy with Variable Savings Rates,” *Review of Economic Studies*, Vol. 41, 1974.

Grieson, R. E., “The Incidence of Profits Taxes in a Neo-classical Growth Model,” *Journal of Public Economics*, Vol. 4, 1975.

Lee, Y. and R. Gordon, “Tax Structure and Economic Growth,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 2005

OECD, Tax Database, 2012.

\_\_\_\_\_, Revenue Statistics, 2012.

Quirnbach, H. C., Swenson, C. W., and C. C. Vines, “An Experimental Examination of General Equilibrium Tax Incidence,” *Journal of Public Economics*, Vol. 61, 1996.

Summers, L. H., “Capital Taxation and Accumulation in a Life-Cycle Growth Model,” *American Economic Review*, Vol. 71, 1981.

### 3. 국제조세 관련 법규의 변천 과정

#### 가. 서론

##### 1) 국제조세법규의 목적

국제조세법규 제정·운용의 일차적 목표는 국제거래에서 발생하는 소득의 세원을 효율적·효과적으로 관리하여 적정 수준의 세수를 확보하는 데 있음은 재론의 여지가 없다. 여기에 중요한 이슈로 등장하는 것은, 단순한 국내거래와 달리 국제거래에서는 세원을 양 거래 당사자의 거주지국 간에 어떻게 배분하여 자국의 공정지분을 확보할 것인가이다. 여기에 더해 조세의 형평성을 추구하는 것은 국제거래에 있어서도 중요한 목표 가운데 하나이다. 국내거래에만 종사하는 납세자와 국제거래에 관련된 납세자 간의 형평뿐 아니라 내국인(내국법인)과 외국인(외국법인) 간의 형평, 사업의 운영형태(예: 현지법인 vs. 지점, 다국적기업의 관련기업 vs. 독립기업) 간 세부담의 형평을 유지하는 것도 글로벌화한 국제경제환경에서 중요한 덕목이다. 자본과 고용의 유출을 촉진하거나 이의 유입을 억제하는 조세법규를 제거함으로써 세계경제 속에서 자국의 경쟁력을 강화하고, 적절한 조세지원책 또는 규제정책의 운용을 통한 효율적 자원배분을 유도하여 국내경제의 경쟁력을 강화하는 것은 모든 국가가 추구하는 목표이다. 또한 자본수출 중립성(capital export neutrality) 또는 자본수입 중립성(capital import neutrality)의 원칙에 입각한 이중과세 경감규칙을 적용하여 자국기업이 「내국세법」에 의해서 국내·외 시장에서 과세상 불이익을 받지 않도록 할 뿐 아니라 국제투자와 경제교류를 활성화하는 국제조세규칙을 제정하는 것은 대부분의 국가가 추구하는 목표이다. 이러한 국제조세정책 목표를 달성하기 위해서 각 나라는 조세관련 협약을 제정하고 관리하며 자국의 내국인 및 내국법인의 국외원천소득과 외국인 및 외국법인의 국내원천소득에 대한 과세원칙과 세부적인 과세규칙을 정하여 종합적으로 추구한다.

##### 2) 우리나라의 국제조세법규의 체계

어느 한 나라의 조세법규 가운데서 국제조세 관련 법규를 법인세 또는 소득세처럼 실정법상 하나의 세목으로 분류해 내기란 거의 불가능하다. 왜냐하면 국제조세

라는 어휘가 포함하는 범위는 “한 국가의 조세법규 가운데 국제적인 측면을 가진 사안”을 두루 망라하기 때문이다.<sup>31)</sup> 국제조세법규는 외국과 관련된 사항을 포함하여 어느 한 국가의 조세법규와 관련하여 일어날 수 있는 모든 조세에 관한 문제를 포함한다. 따라서 국제조세 관련 사항을 「법인세법」이나 「소득세법」 같이 단일 법규에 묶어서 규정하기가 매우 어려우므로 그 변천과정을 추적하는 일 역시 거의 모든 조세관련 조항 가운데 국제적인 측면을 추출하여 망라하는 작업을 포함하게 된다.

우리나라의 국제조세 관련 법규 역시 타 세법과 명백하게 구별되는 형태로 어느 한 세목이나 단일 법률의 체계로 구성되어 있지 않고, 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」(이하 「조특법」으로 줄인다), 「상속세 및 증여세법」(이하 「상·증세법」으로 줄인다) 등에 분산 규정되어 있다. 조세관련 기본법 및 절차법도 국제거래와 관련된 조세 이슈와 직·간접적으로 관련되는 한 국제조세의 관점에서 논의될 수 있다. 또한 두 나라 이상에 걸친 국제거래로 인해 조세문제가 발생하더라도 이에 관한 규정이 반드시 조세법규라는 이름으로만 존재하는 것은 아니다. 특히 우리나라의 경우에는 조세법령뿐 아니라 외자 도입 또는 외국인투자와 관련된 법령 등이 국제거래와 관련된 조세사안을 포함하는 예가 매우 흔하였고, 이들 법령에는 대체로 외자 도입 촉진을 위한 조세지원 규정이 상세히 규정되어 왔다.

흔히 일컫는 국제조세의 일반적인 규범이 엄밀한 의미에서 ‘국제법적(國際法的)’인 성격을 갖고 있는가에 대하여는 학자들 간에 이견이 존재한다.<sup>32)</sup> 그러나 국가 간에 체결되는 조세조약/조세협약은 한 국가의 조세체계 가운데서 가장 명백하게 국제법적인 면모를 가지고 있으므로 이는 국제조세법규의 가장 중요한 부분을 구성한다. 따라서 이 장에서는 국제조세와 관련하여 우리 세제의 변천과정을 논의하는데 있어서 세법규정에 더하여 조세조약을 포함하였다.

31) Arnold and McIntyre(2002), p. 2.

32) Avi-Yonah(2007)는 뚜렷한 논리적 구조를 갖춘 국제조세규범체계가 존재하며, 이는 각국 간의 조세조약망과 국내법에 구체화되어 있고 관습법으로서의 그리고 조약에 기초한 국제법의 주요 부분을 구성하므로 각국은 자국이 원하는 바대로 국제조세규칙을 자유롭게 채택할 수 없고, 오히려 국제조세체계의 환경 내에서 운용한다고 주장한다. 반면 Arnold and McIntyre(2002)는 세법은 개별 주권국가들이 제정하는 독자적 창조물일 뿐이며, 조세에 있어서 최우선적 권위를 지닌 국제법(international law)이란 존재하지 않는다고 주장한다(Chapter 1). Rosenbloom(2000)은 현실세계에서는 여러 국가의 상이한 세법이 존재할 뿐이고 각국의 세법은 서로 간에 크게 다르므로 국제조세규범체계는 존재하지 않으며 이 체계를 가상적(imaginary)이라고 정의한다.

우리나라 국제조세관련 세제의 변천과정에서 가장 특기할 만한 입법례로서는 1995년 말 「국제조세조정에 관한 법률」(이하 「국조법」으로 줄인다)의 제정을 꼽을 수 있다. 이는 한국의 OECD 가입(1996년)과 뒤이은 외환위기(1997년)에 즈음한 자본시장과 외국자본에 대한 대폭적 개방정책과 더불어 한국이 직면하게 된 국제조세 환경 변화의 거대한 물결을 반영하는 사건이었다. 외국기업의 국내투자과 한국기업의 국외활동 규모와 다양성이 지속적으로 확대됨에 따라 기존의 조세체계 및 세무 행정으로는 세원관리의 효율을 기하기 어려울 뿐 아니라 다국적 기업들의 전 세계에 걸친 정교한 세무계획과 공격적인 절세활동에 효과적으로 대처하기 어려워 제도의 선진화와 과세당국 간의 국제적인 공조가 불가피한 시점에 이르게 되었다. 따라서 이 장에서는 특히 이 법률의 제정 과정과 세부내용을 강조하였다.

어느 한 국가의 일방적인 결정과 행동만으로 조세정책의 목표 달성을 추구할 수 있는 가능성은 국내에 국한된 조세문제에 비하여 국제조세환경하에서 훨씬 줄어든다. 많은 경우 그 국가의 주요 교역상대국과의 협조에 의해서만 목표 달성을 꾀할 수 있다. 그 대표적인 예가 조세조약의 체결일 것이나, 기본적으로 국제거래에서 발생하는 이중과세의 제거에 목적을 두고 있는 조세조약은 이중과세 이외의 관심사에 관해 상세하게 규정하는 데 한계가 있으며 변화하는 국제조세환경에 대응한 시의적절한 개정도 어려운 것이 현실이다.<sup>33)</sup> 따라서 조세조약의 시행을 위한 행정협력활동이나 조세조약과 별도로 추진이 필요한 국제적 공조사항 등은 때로 별도의 협약 또는 국내법규 및 절차에 근거하여 이루어진다. 특히 세계 자본시장의 급격한 개방 및 다국적기업의 세계경제와 국가경제에 대한 영향의 확대에 따라 지능화·다양화하는 납세자의 공격적 세무계획(tax planning)에 대한 각국의 공동 대응노력의 일환으로서 이러한 국제조세 관련 행정협력이 이루어지며 그 중요성은 국제조세 법규 자체만큼 크다. 이 장에서는 이러한 국제적 조세행정협력과 관련된 법규 및 제도의 변천사항을 아울러 다룬다.

우리나라의 세법 관련 규정뿐 아니라 외자도입 및 외국인투자와 관련된 법규에 분산 규정되어 있는 국제조세규칙 가운데 이 장에서는 법인의 국제거래 활동과 관련된 사항만을 다루었다. 따라서 조세법규 중에는 「법인세법」 및 「국조법」과 법인의

33) 예를 들어 1979년 10월 20일 발효된 한미조세조약은 체결 이래 개정의 필요성에 대해 양국이 이해를 같이하여 1999년부터 수차례의 개정을 위한 협의를 진행하였음에도 불구하고 2012년 현재 개정안의 합의를 도출하지 못하고 있다.

조세지원 및 규제와 관련된 조항을 포함하는 법규의 변천과정을 조명하는 데 초점을 맞추었다. 「소득세법」 등 여타의 세법규정에 관하여는 현행 세제와의 직접적인 연관성으로 인해 특별히 언급이 필요한 경우 이외에는 변천과정의 논의에서 제외하였다. 세법의 틀 안에서만 국제조세 규칙을 정하기 어려웠던 경제개발 초기 단계에서는 외자도입 및 외국인투자과 관련된 법규가 국제조세 규정의 역할을 담당해 왔으므로 이에 대한 언급은 피할 수 없다.

## 나. 외자도입 촉진을 위한 법률상의 국제조세법규

### 1) 1960~70년대

각국은 대체로 내국인 및 내국법인의 국외원천소득(outward-bound 또는 outbound)과 외국인 및 외국법인의 국내원천소득(inward-bound 또는 inbound)에 대한 과세원칙과 세부적인 과세규칙을 정하여 위의 국제조세정책 목표 달성을 종합적으로 추구한다. 그러나 건국 이후 전쟁으로 인해 국민경제의 기반이 무너진 신생 후진국으로서의 우리 경제 여건은 국제조세법규의 이러한 전통적인 목표를 균형있게 추구하기에는 지나치게 유약하였다. 우선은 경제개발과 성장을 위한 외자의 도입이 가장 시급한 과제였으므로 당시의 국제조세규칙은 걸림돌이 되는 세제상의 장벽을 제거하여 외자 도입을 촉진하는 것이 급선무였다. 따라서 초기의 국제조세법규에 대한 정비 노력은 인바운드(Inbound) 규정에 치중하게 되었고, 아웃바운드(outbound) 측면에서도 우리 기업과 개인의 국외원천소득으로부터 세수를 확보하기보다는 수출과 해외건설을 촉진하기 위한 지원책에 역점을 두었다.

주로 외국거주자나 외국법인 또는 이들의 국내사업장의 사업이나 투자 등 국내 경제활동에서 취득하는 소득에 대한 과세를 다루는 인바운드(Inbound) 규정에 더해서, 한국의 국제조세 관련 법규는 외국인이 출자한 내국법인 즉, 외국인투자법인(소위 외투법인)의 과세에 관한 규정을 별도로 제정·운영하였다는 점에 특징이 있다. 외투법인은 내국법인이므로 국내에서 취득한 소득에 대하여는 「법인세법」에 근거하여 법인세를 과세할 수 있고 투자자의 이윤에 대하여도 관련 세목에 따라 그리고 조세조약이 허용하는 범위 내에서 원천세를 부과할 수 있다. 그러나 우리의 국제조세법규는 그 출발이 외자 도입의 촉진에 목적을 두었으므로 외자 도입과 관련된 조

세지원 사항은 기존의 조세법규보다는 외자 도입 촉진을 위한 포괄적 지원책의 하나로 특별법 형태의 외자 도입 관련 법규에 규정하였다.

1960년대부터 추진된 경제개발계획으로 발돋움 시작한 한국경제가 세계경제에서 현재의 위상에 도달하기까지는 특히 선진외국의 자본과 기술을 개방적으로 받아들인 정책에 힘입은 바가 크다. 경제개발을 추진하기 위해서는 거액의 외자 도입이 절실하였으나 미국의 한국에 대한 원조는 감소추세에 있었기 때문에 외자 도입원을 보다 확대하는 것이 필요하였다. 외국인의 직접투자를 유치하기 위하여 정부는 1960년 「외자도입촉진법」을 제정하고 외국자본에 대하여 투자인센티브와 조세지원 혜택을 부여하면서 1962년부터는 본격적으로 외국자본이 국내에 투자되기 시작하였다.<sup>34)</sup> 이러한 외국자본은 당시 정부가 추진한 경제개발 5개년계획에 소요되는 자금을 조달하는 주요 수단이 되었다. 또한 1965년의 국교 정상화로 인한 한일 양국 간의 「청구권·경제협력에 관한 협정」의 체결에 따라 도입된 대일청구권자금은 한국의 경제발전에 필요한 재원 확충에 기여하였다.

한편 조세감면 사항을 별도로 규정하기 위해 1965년에 제정된 「조세감면규제법」(이하 「조감법」으로 줄인다)도 1970년부터 국제통화기금 또는 아세아개발은행 등 국제금융기구와 이러한 기구와 공동출자하는 외국인출자자와 외국인출자기업에 대하여 「외자도입촉진법」상 투자자와 외투기업에게 부여하는 조세감면 혜택과 유사한 혜택을 규정하는 조항을 삽입하기 시작하였다.<sup>35)</sup>

「외자도입촉진법」상의 조세지원 규정은 다른 외자 도입 관련 법규와 통합하여 1966년 3월 3일 제정한 「외자도입법」에 승계되었다. 「외자도입법」상의 새로운 지원책은 「외자도입촉진법」에 규정한 조세지원을 다소 축소하는 수준이었으며,<sup>36)</sup> 폐

34) 「외자도입촉진법」의 대표적 조세지원 규정은 다음과 같다.

- i) 외투기업에 대한 법인세·소득세는 최초 5년 전액 면제, 그 후 2년간 3분의 2 면제, 그 후 1년간 3분의 1 면제(제19조)
- ii) 외국투자자가 받은 배당이나 잉여금의 분배 또는 소유주식이나 지분의 양도 시 소득세는 최초 5년 전액 면제, 그 후 3년간 2분의 1 면제(제22조)
- iii) 기술원조계약에 의하여 지불하는 사용료에 대한 법인세·소득세는 최초 5년 전액 면제, 그 후 2년간 3분의 2 면제, 그 후 1년간 3분의 1 면제(제20조)
- iv) 외국차관 이자에 대한 소득세는 최초 5년 전액 면제, 그 후 3년간 2분의 1 면제(제21조)
- v) 외국인 종사자의 급여나 보수에 대한 소득세는 최초 3년 전액 면제, 그 후 5년간 2분의 1 면제(제23조)
- vi) 자본세, 관세, 물품세의 면제(제25조, 제27조)

35) 감면대상 조세는 법인세·소득세·재산세·취득세·물품세·관세를 망라하였다. 제15조(국제금융기구 등에 대한 감면), 1970.1.1 시행

지된 「외자도입촉진법」이 모든 외투기업에 대하여 조세지원을 제공했던 것에 반하여 「외자도입법」은 인가된 특정 사업의 외국인투자에 한하여 조세지원을 할 수 있도록 규정하였다.<sup>37)</sup> 또한 1973년 공공차관의 관리를 위해 제정된 「공공차관의도입 및관리에관한법률」은 공공차관의 공여자의 조세 및 기술이나 용역의 대가에 대한 소득세와 법인세를 면제하였다.<sup>38)</sup>

1960년대 외자 도입 초기의 외국자본 조달은 상업어음이나 세계은행과 같은 다국적 기관으로부터의 차관 형식으로 이루어졌고 외국인의 직접투자는 최대한 억제하는 정책을 취하였다. 이는 외국기업이 직접 투자할 경우 국내산업을 지배하여 국내의 열악한 산업경쟁력을 악용할 것을 우려하였기 때문이었다.<sup>39)</sup> 1962년 미국과 일본의 기업이 섬유업에 투자한 것을 효시로 하여 1960년대에 섬유·전자 등 제조업 위주의 노동집약적인 업종에 외국자본이 투자되었다.<sup>40)</sup> 적극적 외국인투자 유치를 위한 지원책에 힘입어 1970년대에는 투자업종이 건설용역, 호텔, 금융 등의 서비스 부문으로 다양화되었고, 1973년부터는 산업정책을 변경하여 중화학공업 분야와 같은 고도기술산업의 육성에 중점을 두면서 부분적으로 외국인 직접투자를 허용하기 시작하였다. 그러나 이때까지 외국인투자는 단독투자가 아닌 국내기업과의 합작투자만 허용되었다. 이러한 국내 유치산업 보호 위주의 산업정책은 1984년 「외자도입법」을 전면 개정하여 국내투자시장을 외국기업에게 대폭 개방할 때까지의 지속적인 정책 기초를 이루었다.

## 2) 1980년대 - 「국제조세조정에 관한 법률」 시행(1995년) 이전

「공공차관의도입및관리에관한법률」은 1984년 7월부터 전면개정된 「외자도입법」에 통합 시행됨으로써 외자도입 관련 조세지원규정은 「외자도입법」과 「조감법」의 이원체제로 운영되었다. 이로서 1984년 이후 국내 시장이 대폭 개방되면서 외국인

36) 외투기업에 대한 소득세·법인세·재산세·취득세는 최초 5년 전액 면제 이후 3년간 2분의 1 면제

37) 제4조(인가 등의 기준)는 그 기준을 (i) 국제수지의 개선에 현저히 기여하는 사업, (ii) 중요사업 또는 공익사업의 발전에 기여하는 사업, (iii) 경제개발계획에 책정되어 있는 사업으로 한정하였다.

38) 제6조(조세 및 공과금 등의 면제), 1973.2.16 제정·시행

39) 이지석(2004)

40) 최초의 외국기업 투자는 미국의 Chemtex사와 일본의 Toray사가 한국의 나일론 제조업에 투자한 것이다.

투자규모가 늘어나기 시작하였다.

개정 「외자도입법」은 외자 도입정책의 커다란 변화를 반영하여 종래의 국내 유치 산업 보호 위주의 산업정책 기조는 외국인 투자정책을 ‘규제관리방식’에서 ‘투자자유화방식’으로 전환하면서 국내 투자시장을 외국기업에 대폭 개방하는 데 역점을 두었다.<sup>41)</sup> 다만 조세감면의 경우 개정 전에는 모든 외국인투자사업을 대상으로 허용하였으나 개정 법률에서는 수출 또는 고도기술 사업 등 일정 기준에 해당하는 사업의 경우로 한정하였다.<sup>42)</sup> 대표적 조세지원책으로는, 외투기업의 법인세·소득세는 경우 최초 10년 중 5년간을 선택하여 면제받거나 고정자산에 대한 100% 특별감각상각 중 택일하도록 허용하였고, 취득세·재산세는 5년간 면제하고 관세·특별소비세·부가가치세는 감면하였다. 외국투자가가 받는 배당금에 대한 법인세·소득세의 최초 5년 면제규정도 개정 전의 내용을 유지하였다. 그러나 최초 5년 이후의 100% 면제 이후 3년간 허용하던 법인세·소득세·재산세 등에 대해 50%의 감면제도는 더 이상 운영하지 않음으로써 대체적으로 외자 도입에 따른 조세지원정책은 수출산업 및 수입대체산업 등 우리 경제에 필수적인 부문에 한해 지원하는 선택과 집중의 기조로 전환하게 되었다.

「조감법」에서 국제금융기구와 이러한 기구와 공동출자하는 외국인출자자와 외국인 출자기업에 대하여 부여하는 조세감면 혜택은 1989년부터 거의 폐지되었다. 한편 「외자도입법」은 1997년 1월부터 법률명칭이 「외국인투자 및 외자도입에 관한 법률」로 바뀌었으나 외투기업과 외국투자가에 대한 기존 법률상의 조세지원은 그대로 승계되었으며, 1997년 말의 외환위기 이후 외국자본 유치가 보다 절박해짐에 따라 대폭 확대되기 전까지는 산업정책에 따라 확대와 축소를 반복하였다.

41) 투자허용업종 열거방식(positive list system: 규제를 원칙으로 하고 예외를 허용)에서 투자제한업종 열거방식(negative list system: 허용을 원칙으로 하고 예외적으로 규제)으로 전환한 것이 특징이다. 1984.7.1 시행

42) 그러나 소득세·법인세·취득세 및 재산세 등의 면제가 허용되는 사업의 범위를 다음과 같이 비교적 폭넓게 규정하였다.

1. 국제수지의 개선에 현저히 이바지하는 사업
2. 고도기술 또는 대규모자본을 수반하는 사업
3. 재외국민등록법에 의한 재외국민의 투자사업
4. 수출자유지역설치법에 의한 수출자유지역에 입주하는 사업

## 3) 「국제조세조정에 관한 법률」 시행 이후

1997년 말 외환위기에 직면한 우리의 경제의 당면과제는 외환 유동성 확보였다. 이에 국제수지 개선과 외자유치를 촉진하기 위한 관련 법규의 대대적인 개편을 단행하였다. 이에 1998년 11월에 「외국인투자 및 외자도입에 관한 법률」은 폐지되고 「외국인투자 촉진법」을 시행함과 동시에 「공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률」을 재제정하여 시행하였다. 「공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률」의 조세지원 규정은 과거 1984년에 폐지된 동일 명칭의 법률과 내용이 동일하나, 「외국인투자 촉진법」은 외환·자본거래 및 외국인투자제도의 전면 개편하고 외국인투자에 대한 조세 지원을 대폭 확대하였다.<sup>43)</sup>

이와 같이 외국인투자에 관한 과세체계와 조세지원은 「조감법」을 포함한 세법과 「공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률」 및 「외국인투자 촉진법」등에 분산 규정되고 외국인투자소득에 대한 조세지원 규정은 대부분 「외국인투자 촉진법」에 포함되어 있었다. 이들 법률 간 적용의 우선순위 문제와 각 법률에 대한 정부조직 내 관리 부서가 다름으로 인해서 야기되는 문제를 정리하여 과세체계와 납세편의를 도모하고자 1999년 5월에 「외국인투자 촉진법」상의 조세지원규정은 「조특법」으로 이관되었다. 이후 「조특법」상의 외투기업 및 외국인투자자에 대한 조세지원은 2010년까지 수차례의 개정을 통해서 지원기간에 있어서는 축소되었으나 감면대상 사업의 범위는 대폭 확대되어 현재까지 시행 중에 있다.<sup>44)</sup>

43) 외투기업 및 외국투자자에 대한 대표적 조세지원 규정(제9조 및 제10조)은 다음과 같다.

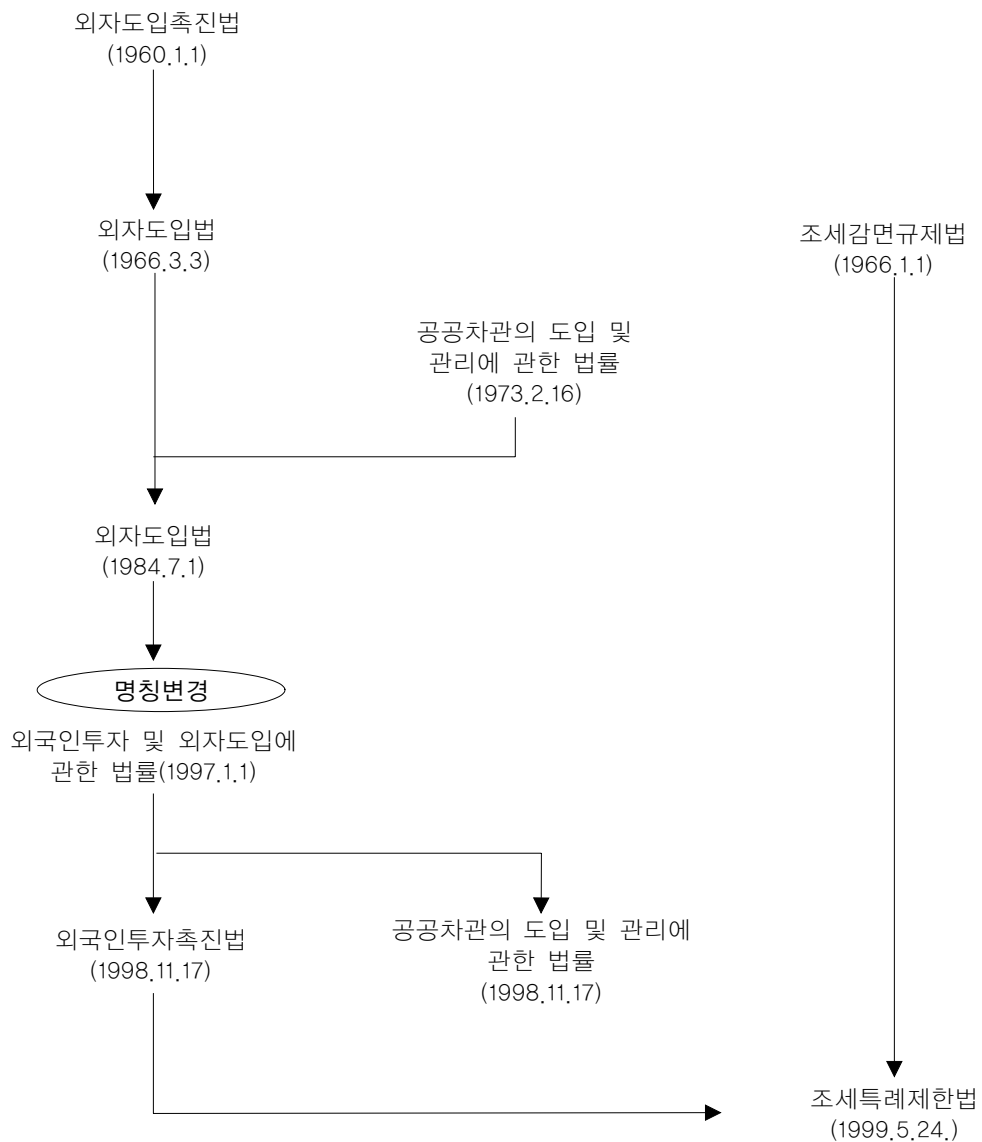
- i) 대상사업: 산업지원서비스업, 고도기술수반사업, 외국인투자지역입주사업
- ii) 법인세·소득세는 최초 7년간 전액 면제, 그 후 3년간 50% 면제
- iii) 재산세·취득세·등록세·종합토지세는 최초 5년간 전액 면제, 그 후 3년간 50% 면제  
지방단치단체의 조례에 의해 감면기간을 15년까지 연장 및 감면비율 상향조정 가능
- iv) 관세·특별소비세·부가가치세 전액 면제

44) 외투기업 및 외국투자자에 대한 대표적 조세지원 규정(제121조의2)은 다음과 같다.

1. 산업지원서비스업, 고도기술수반사업, 외국인투자지역입주사업
  - i) 법인세·소득세는 최초 5년간 전액 면제, 그 후 2년간 50% 면제.
  - ii) 재산세·취득세·등록세·종합토지세는 최초 5년간 전액 면제, 그 후 2년간 50% 면제  
지방단치단체의 조례에 의해 감면기간을 15년까지 연장 및 감면비율 상향조정 가능
  - iii) 관세·특별소비세·부가가치세는 3년간 전액 면제
2. 경제자유구역 등 특정지역 입주사업
  - i) 법인세·소득세는 최초 3년간 전액 면제, 그 후 2년간 50% 면제
  - ii) 재산세·취득세·등록세는 최초 3년간 전액 면제, 그 후 2년간 50% 면제. 지방단치단체의 조례에 의해 감면기간을 15년까지 연장 및 감면비율 상향조정 가능
  - iii) 관세 3년간 전액 면제

[그림 III-3-1]은 조세지원 규정을 포함하는 외자도입관련 법규의 변천과정을 요약하였다. 공공차관의 도입과 관련된 면제조항과 조세조약에 특별히 규정한 사항을 제외하고는 대부분의 외국인투자에 대한 조세지원은 2012년 현재 「조특법」에 규정하고 있다.

[그림 III-3-1] 조세지원 규정을 포함하는 외자도입 관련 법규의 변천



주: ( ) 안은 시행일 또는 법규 이관일

## 다. 세법상의 주요 국제조세법규

외자의 원활한 도입과 투자 유치에 초점을 맞춘 초기의 국제조세정책은 일반적으로 어느 한 국가의 국제조세규칙이 갖추어야 할 목표를 포괄적·균형적으로 설정하지 못하였다. 기실 이 시기에 우리 경제는 국제조세환경에 대하여 거의 노출되지 않은 상태로서, 건국 후 1949년 11월 7일에 최초로 제정·시행된 「법인세법」은 본칙 39개 조항과 부칙 7개 조항 가운데 2개 조항만이 매우 제한된 범위에서 국제조세와 직접 관련된 내용을 규정하고 있다. 그 하나는 외국법인에 대하여는 국내에 있는 자산이나 사업에서 발생한 소득에 대해서만 법인세를 부과하며, 다른 하나는 외국선적의 선박이 취득한 소득에 대하여는 상호주의에 근거하여 법인세를 면제한다는 조항이다.

이후 1952년 12월의 개정 시에 내국법인의 국제운수소득에 대한 면제조항을 삽입한 것과, 1960년 12월의 개정세법에 외자도입 법규들과 맥을 같이하여 외화획득을 목적으로 하는 수출, 군납, 용역 및 관광사업에서 생긴 소득에 대한 법인세 경감규정을 신설한 것이 1961년 12월 새 「법인세법」이 제정될 때까지 12년여의 기간 중에 추가된 국제조세 관련 규정의 전부이다. 또한 1961년 12월 구 「법인세법」을 폐지하고 새 법이 제정될 때에 와서야 ‘외국법인’이 명시적으로 정의되었다. 이는 기실 이 시기에 우리 경제는 국제조세환경에 대하여 거의 노출되지 않은 상태로서, 국제거래에서 발생하는 소득에 대한 과세문제가 우리 세법에서 주요 관심사가 아니었다는 반증이기도 하며, 전통적으로 국제조세 이슈 가운데 가장 비중 높게 다루어져온 이중과세가 문제가 되지 않을 정도로 기업의 국제거래 규모가 작았다는 것을 의미한다.

### 1) Inbound 규정

1965년의 한-일 국교정상화는 일본의 종합상사들이 국내에 대거 진출하는 계기가 되었다.<sup>45)</sup> 이러한 외국자본에 대한 투자정책의 변화로 발생하기 시작한 다국적기업의 국내직접투자에 대하여 과세당국은 이중과세 방지를 위한 조세조약의 체결과 더불어 적정한 과세를 위한 제도 정비에 관심을 가지게 되었다. 이에, 1967년 11

45) 1966년 3월 국세청 개청 시 처음으로 전담부서(국제세계)를 신설하여 외국상사들의 과세업무를 담당하게 하였다.

월 「법인세법」이 전부개정될 때 ‘외국법인의 국내원천소득’과 ‘외국법인의 국내사업장’이란 용어가 세법에 처음으로 등장하여 그 범위가 규정되었고, 내국법인의 과세표준과는 별도로 외국법인 국내사업장의 과세표준과 국내원천소득금액의 계산 기준을 정하였다.

#### 가) 법인의 거주지 판정기준

「법인세법」은 2005년까지는 본점 또는 주사무소를 국내에 두는가의 여부에 따라 내국법인과 외국법인을 구분하여 정의하였다.<sup>46)</sup> 즉 법인의 거주지를 판정하는 기준으로서 ‘본점 소재지 주의’를 채택하여 사용해왔다. 한편 「상법」 및 「민법」은 각각 법인의 본점 또는 주사무소의 소재지에서 설립 등기함으로써 설립된다고 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 소재지는 등기사항이고 등기라는 형식적인 요인이 거주자의 판정기준이 되므로 법인의 설립지를 거주지로 규정하는 ‘준거법주의’를 채택하고 있다. 따라서 우리나라 법률에 의해 설립된 법인은 모두 그 본점 또는 주사무소를 국내에 두게 되어 있으므로 준거법주의에 의해서나 본점 소재지 주의에 의해서나 모두 내국법인이 된다.

단순히 어디에서 설립되었는가 하는 법률적 형식 요건에 근거하여 법인의 거주지를 판정할 경우 설립지는 납세자가 자의적으로 결정할 수 있으므로 본질상 조작에 취약하다. 그 가운데 특히 다국적기업의 거주지는 확정하기가 어렵고 글로벌화한 활동범위로 인해 비교적 거주지의 의미가 퇴색하고 있다. 또한 조세피난처 국가들은 법인 설립의 편의성과 비용 측면에서 훨씬 유리한 조건과 환경을 제시함으로써 내국납세자가 외국에서 설립한 법인으로 소득을 우회시킬 수 있는 기회를 제공한다.

이러한 우려로 인해서 OECD 및 UN 모델조세조약은 모두 법인의 실질적 관리와 통제가 이루어지는 국가를 거주지국으로 정의하는 ‘실질 관리지 주의’를 채택하고 있다.<sup>48)</sup> 우리나라 역시 2005년에 「법인세법」을 개정하여 ‘사업의 실질적 관리장소’를 국내에 둔 외국법인도 내국법인으로 판정하도록 범위를 확대하여 규정하였다.

그러나 ‘관리·통제’의 기준요건은 해석에 좌우될 수 있기 때문에 역시 조작에 다

46) 「법인세법」 제1조 1호 및 3호

47) 「상법」 제172조, 「민법」 제33조

48) 제4조 3항

소 취약할 수 있으므로 세무계획의 가능성은 이 기준하에서도 존재한다. 또한 법인 역시 이중거주자가 될 수 있다.<sup>49)</sup> 법인의 이중거주는 실제로 납세자의 관점에서는 유리할 수 있으므로 일부 법인은 고의로 이중거주 지위를 획득하고자 하는 유인이 존재한다.<sup>50)</sup>

이렇듯 이중거주자 지위는 여러 상황에서 남용의 가능성을 유보하고 있으므로 우리의 세법은 새로이 실질 관리지 주의를 적용하는 데 더해 기존의 준거법 주의를 병용하도록 하였다. 이러한 개정은 특히 계열 법인집단의 상계가능 손실을 연결 또는 통합하여 신고할 수 있도록 한 연결납세제도가 시행됨에 따라 이중거주자 지위의 남용 가능성이 높아진 상황에 대한 선제적 예방조치로 작용하였다.

#### 나) 고정사업장

거의 모든 조세조약이 공통적으로 사용하는 고정사업장의 일반적 정의는 ‘이를 통해 기업의 사업의 전부 또는 일부가 수행하는 고정된 사업장’이다. 그러나 국내사업장 규정을 신설한 1967년의 개정 「법인세법」은 외국법인의 국내사업장이 되기 위한 요건으로 다만 ‘고정된 장소’를 가질 것만을 규정함으로써 이를 통해 사업이 수행되지 않을 경우에도 외국법인이 국내에서 취득하는 사업소득은 고정사업장에 과세할 수 있는 여지를 남겼다. 따라서 외국법인이 국내에서 취득하는 모든 소득은 비록 그 소득이 국내사업장과 관련이 없을지라도 국내사업장에 과세할 수 있게 된다. 이러한 총괄주의 과세방법을 채택하게 된 데는 당시 우리나라의 교역이 주로 미국과 일본을 상대로 이루어졌으며, 1966년 이전의 미국세법이 총괄주의에 기초하여 외국법인의 국내원천소득에 과세하도록 규정한 점과 일본과의 지리적 근접성으로 인해서 귀속주의 과세방법에 의해서는 적정한 세수 확보가 어려운 점이 이유로 작용했을 것이라고 유추할 수 있다.

외국법인의 사업소득에 대한 총괄주의 과세원칙은 1970년 10월에 발효한 한일조세조약에 반영되어 1998년 10월의 개정에 의해 귀속주의로 전환할 때까지 적용되

49) 영국을 비롯한 영국의 전 식민지국가들은 법인의 거주지 판정기준으로 실질 관리지 주의를 채택하고 있다. 따라서 한국법에 의해 한국 내에서 설립되었으나 영국으로부터 관리·통제를 받는 법인은 한국과 영국의 이중거주 법인으로 간주될 가능성이 있다.

50) 예를 들어 법인이 몇 년에 걸쳐 세무상의 결손 발생이 예상될 경우 이중거주자가 됨으로써 이 결손을 한 개 이상의 국가에 소재하는 다른 이익기업의 이익과 상계할 수 있게 된다.

었다. 또한 1988년 12월의 개정 「법인세법」에는 외국법인의 고정사업장 요건을 ‘국내에 사업의 전부 또는 일부를 수행하는’ 고정된 장소로 규정함으로써 ‘고정된 장소’라는 물리적 개념에 더해 ‘사업 수행’이라는 기능적 개념을 추가하였다. 그러나 국내사업장을 가지고 있지 아니한 외국법인에게 국내원천소득의 금액을 지급하는 자는 법인세로서 원천징수하도록 하였으므로, 국내사업장이 있는 외국법인에게는 소득이 국내사업장과 실질적인 관련이 있는가의 여부와 관계없이 여전히 ‘총괄주의’에 의해 내국법인과 같이 종합과세가 적용되었다. 그 후 1990년 12월의 개정세법에는 외국법인에 대하여 국내사업장에 귀속되지 아니하는 국내원천소득의 금액을 지급하는 자도 법인세의 원천징수 의무를 부과하도록 함으로써 국내사업장과세의 과세방법을 OECD 모델조세조약과 우리나라가 체결한 대부분의 조세조약이 택하는 일반적인 과세원칙인 귀속주의로 전환하였다.

1967년 11월의 개정 「법인세법」은 건설 관련 사업장과 용역을 제공하는 장소를 공사기간 또는 고정된 사업장이나 장소의 존치 기간에 관계없이 국내사업장으로 규정하였다. 그러나 기간 개념을 채택한 UN 모델조약과 대부분 이를 따르는 우리나라의 조세조약과 조화를 이루기 위해서 1994년 12월의 「법인세법」 개정 시에는 국내사업장이 되기 위한 요건으로서 6개월을 초과하는 기간 동안 사업장이나 장소가 존치할 것을 새로이 규정하였다.

1967년의 개정 「법인세법」은 또한 고정사업장이 없을 경우에도 국내사업장이 되는 종속대리인(간주고정사업장)의 조건을 제시하였으며 고정사업장이 되지 않는 예비적·보조적 활동을 예시하였다. 이후 1969년 7월의 개정세법은 외국법인의 자산을 국내에서 가공하는 장소를 고정사업장이 되지 않는 장소로 규정하여 당시 노동 집약적 산업 위주로 국내에 진출한 외국기업의 위탁가공을 지원함으로써 국내기업의 보세가공수출을 촉진하고자 하였다.<sup>51)</sup>

#### 다) 외국법인의 국내원천소득

거주지국의 과세권과 원천지국의 과세권이 경합할 때 전형적으로 이중과세(double taxation) 문제가 야기되며, 이때 원천지국은 자국에서 발생한 소득이므로

51) 우리나라의 보세가공 수출은 1962년의 100만달러를 시작으로 1969년에 1억달러, 1974년에 10억달러, 1984년에 51억달러를 돌파하였고, 1999년 100억달러에 달하였다.

우선적으로 과세권을 행사하고자 하는 유인이 크다. 이렇듯 국제거래에서 발생하는 소득에 대해서 이중과세로 인한 효율성의 감소를 최소화하면서 세수를 어떻게 배분할 것인가는 각국의 국제조세규칙의 설계와 운영에 있어서 가장 큰 관심사이다. 그럼에도 불구하고 소득원천의 개념에 대하여 각국의 세법과 관련 문헌은 제대로 정교하고 통일된 규칙이나 이론을 제시하지 못하는 것이 현실이다. 소득원천을 결정하기 위한 규칙은 대부분의 국가들의 경우에 완성도에 있어서 매우 미흡한 실정이며 이는 사업소득의 원천에 있어서 특히 그러하다. 또한 OECD와 UN의 모델조약을 비롯하여 각국의 조세조약 역시 사업소득에 적용할 수 있는 원천규정에 관한 한 명료하고 상세한 내용을 담지 못하고 있다.

우리의 세법에 제시된 소득원천규정도 이러한 점에 있어서 다른 나라의 경우와 크게 다르지 않으며, 한국이 체결한 조세조약 역시 그러하다. 이런 이유로 1967년 11월 개정 「법인세법」에 외국법인의 국내원천소득의 범위가 처음으로 규정된 이래 우리의 세법에서 외국법인의 국내원천소득에 관한 규정은 국제조세규칙 가운데 가장 빈번히 개정되는 조항이다.

#### (1) 사업소득

1967년의 개정 「법인세법」은 국내원천소득인 사업소득을 ‘국내에서 영위하는 사업’에서 발생하는 소득으로 정의하고 그 시행령에 업종을 열거하였다.<sup>52)</sup> 그러나 개정 전 일본과의 조세조약에서와 같이 사업소득의 총괄주의 과세제도를 채택하는 경우에는, 조약상 국내원천소득으로 규정되어 있을지라도 「법인세법」에 외국법인의 국내원천소득으로 규정되어 있지 않았기 때문에 우리나라가 과세할 수 없는 경우가 발생한다. 이러한 과소과세(undertaxation) 현상을 방지하기 위해서, 1993년 12월에 국내 세법상 국내원천사업소득으로 열거되지 않은 경우라도 조세조약에 의해 국내원천소득이 될 수 있는 소득에는 단서조항(“조세조약에 따라 국내원천사업소득으로 과세할 수 있는 소득을 포함한다”)을 추가하여 우리나라가 과세할 수 있도록 「법인세법」을 개정하였다.<sup>53)</sup> 이때 그 소득은 외국법인이 국내에서 영위하는 사업에서 발생하는 소득에 한정되도록 규정되었으나, 1998년 12월의 개정 시에는 이를 보다

52) 「법인세법」 제55조 제1항 2호 및 시행령 제111조 2항

53) 「법인세법」 제55조(국내원천소득) 제1항 5호

확대하여 외국법인이 외국에서 영위하는 사업에서 발생하는 소득일지라도 그 소득이 국내사업장에 귀속될 경우 우리나라가 과세할 수 있게 하여 「법인세법」상 사업소득의 귀속주의를 명백히 하였다.<sup>54)</sup>

(2) 독립적 인적용역소득

OECD 모델조세조약은 법인의 독립적인적용역 과세에 사업소득조항을 적용함으로써 실질적으로는 사업소득과 같이 귀속주의 원칙에 의해 과세권 유무를 판단하도록 하고 있다. 이에 비하여 우리나라의 세법은 법인의 인적용역 제공 능력을 인정하여 사업소득과 구분하여 과세하고 있다. 이에 국내사업장과 실질적으로 관련되지 아니하거나 그 국내사업장에 귀속되지 아니하는 소득의 금액(국내사업장이 없는 외국법인에 지급하는 금액을 포함)은 지급액의 20%를 원천징수하도록 규정하고 있다. 이러한 완납적 원천징수의무는 2008년 12월의 「법인세법」 개정 시 선택적 신고납부 특례제도를 신설함으로써 완화되었다.<sup>55)</sup> 이로써 총액기준 과세제도를 OECD 모델조세조약의 사업소득 과세와 같이 순소득기준 과세원칙을 적용하게 되었다.

(3) 사용료소득

1967년의 개정 「법인세법」은 외국법인의 국내원천소득으로서 부동산소득, 사업소득, 인적용역소득, 이자소득, 배당소득, 사용료소득, 기타소득의 7개 항목을 열거하고 있다.<sup>56)</sup> 이때 특기할 만한 사항은 무형자산이 아니라 유형자산인 산업상·상업상 또는 과학상의 기계·설비·장치 및 용구의 임대 대가를 임대소득이 아닌 사용료소득에 포함한 것인데, 이는 후에 한국이 체결하는 대부분의 조세조약과 OECD 모델조약이 이러한 소득을 사업소득이나 임대소득으로 분류하는 것과 일치하지 않는다. 또한 1969년의 개정세법은 사용료소득에 무형자산 및 위의 기계·설비·장치 및 용구의 사용뿐 아니라 양도로 인한 소득도 포함하였다. 그러나 2003년 12월의 개정 「법인세법」에서 OECD 모델조약의 전형을 따라 위 유형자산의 임대소득은 임대소득의 범주에, 양도소득은 사업소득의 범주에 포함하여 사용료소득에서

54) 「법인세법」 제93조 5호 및 「법인세법시행령」 제132조 2항, 1998.12.31 전부개정, 1999.1.1 시행

55) 제99조(외국법인의 인적용역소득에 대한 신고·납부 특례)

56) 제55조(국내원천소득)

제외하였다.

「법인세법」은 사용료소득의 원천지를 결정함에 있어서 1967년의 개정 이래 적용 자산이나 정보가 ‘국내에서 사용’하는 경우 외국법인의 국내원천소득으로 과세할 수 있도록 규정함으로써 사용지 주의를 택하여 왔다. 그러나 사용지 주의에 추가하여 1988년 12월의 개정법률에서는, 자산·정보를 국외에서 사용하였더라도 그 대가를 국내에서 지급하는 경우에 이를 국내원천 사용료소득에 포함하였다. 이는 사용지 주의와 지급지 주의 양자를 모두 적용함으로써 사용료의 원천지국 입장에서 과세권을 확대하고자 하는 의도였다. 조세조약이 사용지 기준을 택한 경우에는 국내에서 사용료가 지급되는 경우 조세조약과 「법인세법」이 일치하지 않는 문제점이 발생하므로, 1996년 12월의 개정 「법인세법」에서는 조세조약에서 사용료소득의 원천을 사용지기준에 의해 정할 경우 국내에서 지급된 경우에도 국내원천소득으로 보지 않는다는 단서조항을 삽입하였다.

#### (4) 이자소득

외국법인의 원천규정이 「법인세법」에 신설된 이래 이자소득은 지급지 기준에 의해 과세하도록 규정되어 있었다. 따라서 외국법인의 본사가 그의 국내사업장을 위해서 대주(貸主)에게 이자를 지급하고 국내사업장이 이를 손금에 산입할 경우 원천징수 없이 손금산입금액 만큼 세수의 감소를 초래할 수 있게 된다. 이러한 모순을 교정하기 위해서 1995년 12월의 개정세법은 새로이 사용지 기준을 추가하였다. 이 경우 개정된 규정에 의하여 외국법인이 외국에서 지급한 이자액은 국내원천소득이므로 국내사업장에서 원천징수할 의무를 지게 되었다.

#### 라) 지점세(branch tax) 제도

외국법인이 현지법인 자회사 형태로 주재국에 진출하였을 경우에는 자회사의 법인세 이외에 모법인에 대한 배당액에 대하여도 원천지국이 과세를 하는 것이 일반적이나 지점 형태로 진출하였을 경우에는 법인세만을 납부하기 때문에 운영 형태에 따른 과세상의 불공평을 초래하게 된다. 이러한 불공평의 해소하기 위해 일부 국가는 소위 지점세제도를 도입하고 있다.<sup>57)</sup>

57) 예를 들면, 미국의 경우에는 지급배당 상당액(dividend equivalent amount)에 대하여 일률적

지점세제도를 시행하고 있는 국가와 체결한 우리나라의 조세조약 가운데는 지점세를 과세할 수 있도록 근거조항이 규정되어 있음에도 불구하고 국내 세법상의 과세근거가 없어 외국법인의 지점에 지점세를 부과할 수 없는 경우가 흔히 발생하였다.<sup>58)</sup> 우리나라는 1995년 「법인세법」에 지점세 개념을 도입하여, 외국법인의 국내 사업장은 당해 외국법인의 거주지국과 체결한 조세조약의 규정에 따라 정규 법인세액 이외에 법인세를 추가로 납부하도록 규정하였다.<sup>59)</sup> 이후 2010년 12월에는 외국법인의 거주지국이 그 국가에 있는 우리나라의 법인의 국외사업장에 대하여 지점세를 부과하지 않을 경우 상호주의의 원칙에 의거하여 그 외국법인의 국내사업장에 비과세할 수 있는 단서규정을 삽입하였다.

#### 마) 원천징수 특례제도

「법인세법」은 국내사업장에 귀속되지 않는 국내원천소득과 국내사업장이 없는 외국법인의 소득에 대한 원천징수는 토지 등의 양도소득과 부동산 소득을 제외하고는 내국법인에 대한 원천징수 규정을 적용하지 않고 완납적 원천징수로서 원천징수의무를 종결하도록 하고 있다.<sup>60)</sup> 이 경우 종래에는 국내 원천징수의무자는 조세조약과 관련 세법을 검토하여 스스로의 책임으로 원천징수를 하는 것으로 제도를 운용하여 왔다. 그러나 2001년부터 외국법인 소득의 원천징수에 대한 각종 특례제도가 별도로 마련되었다.

2001년 12월의 「법인세법」 개정 이전에는 원천징수의 적용대상이 되는 외국법인의 경우 채권 중도 양도 시에는 별도의 법인세 신고·납부 절차가 없다가 이자를 지급받을 때 원천징수로 납세의무가 종결되므로 중도 양도 시까지의 이자를 고려하여 실제의 지급이자에 대한 세율을 조정할 수 없었다. 개정세법은 원천징수의 특례규정을 신설하여 원천징수 대상채권의 중도 매도 시까지와 지급 시까지의 거래단계별 보유기간의 이자소득에 대하여 각각 원천징수할 수 있도록 규정하였다.<sup>61)</sup> 또한 외

으로 30%를 과세한다.

58) 국내법상 과세근거를 마련하기 전 체결한 조세조약 가운데 지점세 과세조항이 있는 체결국은 태국(1977), 캐나다(1980), 프랑스(1981), 호주(1984), 필리핀(1986), 인도네시아(1989), 브라질(1991) 7개 국가이다. ( ) 안은 체결연도.

59) 제96조 1항

60) 제98조 1항

61) 제98조의3(외국법인의 원천징수대상채권 등에 대한 원천징수의 특례), 2001. 7. 1 시행

국법인의 국내원천소득 중 비과세 또는 면제를 적용받는 경우 비과세 또는 면제의 신청을 사전에 하도록 하였다.<sup>62)</sup> 이 규정은 외화송금의 사전관리를 위해 외국환거래규정이 요구하는 ‘비거주자가 납부할 세액확인서’ 제출의무가 폐지됨에 따라 과세자료의 확보와 조세조약상의 비과세·면제 조항의 효율적 집행을 목적으로 신설되었다.

2005년 12월의 「법인세법」 개정 시에는 기획재정부장관이 고시하는 국가나 지역에 있는 외국법인이 국내사업장을 두지 않은 채 소득을 수령하는 경우에 비과세·면제 또는 제한세율 규정에도 불구하고 국내 원천징수의무자가 우선 국내세법에 따라 원천징수하는 규정을 신설하였다.<sup>63)</sup> 이후 이 소득의 실질소득자가 환급청구를 하는 경우 이를 과세관청이 심사하여 환급 여부를 판정하도록 함으로써 조세피난처 등(예: 말레이시아 라부안)에 페이퍼컴퍼니(paper company)를 둔 역외펀드들의 조세조약을 이용한 조세회피를 규제하고자 하였다. 이러한 조세회피 방지조치는 2011년의 「법인세법」 개정 시 외국법인에 대한 조세조약상의 제한세율을 적용하기 위한 특례조항이 추가로 신설됨으로써 더욱 강화되었다.<sup>64)</sup> 이 조항은 외국법인이 조세조약상의 제한세율을 적용받기 위해서는 사전에 원천징수 의무자에게 ‘제한세율 적용신청서’ 또는 ‘국외투자기구 신고서’를 제출하도록 규정하고 있다.

## 2) Outbound 규정

### 가) 조세지원제도

Outbound 규정 역시 세수 증대의 목표에 우선하여 수출 증대 등 해외진출을 위한 조세지원에 역점을 두었다. 1961년부터 시행된 개정 「법인세법」에 외화획득사업에서 발생한 소득에 대한 법인세의 직접 경감규정을 신설한 것을 효시로 하여 해외시장개척준비금,<sup>65)</sup> 수출손실준비금,<sup>66)</sup> 해외투자손실준비금<sup>67)</sup>을 손금에 산입할 수

62) 제98조의4(외국법인의 국내원천소득 중 비과세 등을 적용받는 경우 비과세 등의 신청)

63) 제98조의5(외국법인에 대한 원천징수절차 특례)

64) 제98조의6(외국법인에 대한 조세조약상 제한세율 적용을 위한 원천징수절차 특례)

65) 1969.7.31 시행

66) 제12조의4 신설, 1973.3.3 시행. 제23조(외화획득소득에 대한 세액공제)가 폐지됨에 따라, 외화획득소득에 대한 법인세액의 50% 공제제도는 외화수입금액의 1%와 외화소득금액의 50% 가운데 적은 금액의 손금산입 제도로 대체되었다.

67) 제12조의5 신설, 1973.3.3 시행

있도록 규정하여 해외진출 기업에 대한 조세지원을 꾀하였다.

1965년 현대건설의 태국 파나티-나라티왓 고속도로 건설공사를 시작으로 국내기업의 해외진출은 1972년 월남전의 종전까지 주로 월남에서의 군납건설공사를 중심으로 전개되었고, 건설업체의 중동 진출은 1973년 삼환기업의 사우디아라비아 ‘알올라-카이바’ 고속도로 공사의 수주로 개시되었다. 이에 정부는 「조감법」에 소득에 대한 감면규정(5년간 50%)<sup>68)</sup>을 신설하여 해외건설을 촉진하는 정책을 적극적으로 추진하였다. 그 이후 현대건설의 1976년 사우디아라비아 ‘주베일산업항공사업’, 1984년 동아건설의 리비아 대수로 공사 등 대규모 토목공사의 수주가 본격화하면서 해외건설업에 부수적으로 수반되는 해외항만하역·운송·보관사업에서 생기는 소득에도 감면혜택<sup>69)</sup>을 추가하는 등 해외진출 기업의 사업소득에 대한 조세지원제도와 과세문제를 정비해야 할 필요성이 대두되었다.

해외시장개척준비금 및 수출손실준비금의 손금산입 규정은 1981년 12월 31일 전문개정된 「조감법」으로 이관하고, 이때 같은 법에 수출 등 외화획득사업에 대한 조세특례, 해외사업에 대한 조세특례, 해외투자에 대한 조세특례, 외국항행사업에 대한 조세특례 등 대폭적인 조세지원책을 마련하였다.

또한 「조감법」상의 지원에 더해서 해외자원의 확보를 지원하기 위하여 1976년의 개정 「법인세법」에는 해외자원개발사업에 투자함으로써 지급받은 배당소득에 대하여 당해 자원보유국에서 조세를 면제받은 분에 한하여 법인세를 면제하는 규정을 신설하였다. 이 규정에서 특기할 만한 점은 조세조약이 없는 경우에도 납세자가 ‘간주외국납부세액공제(tax sparing)’와 동일한 조세효과를 누릴 수 있도록 제도화하였다는 점이다.<sup>70)</sup> 그러나 이 조항은 해외자원개발사업에만 국한되는 국내 세법상의 조세지원으로서 일반적인 조세조약상의 간주외국납부세액공제와는 근본적인 차이가 있다. 기실 우리나라는 후진국과 체결한 조세조약 가운데는 간주외국납부세액공제 조항을 포함한 경우가 있었음에도 불구하고 국내법상 근거규정을 두지 않아 사실상 이를 시행하지 못하였다. 따라서 이의 시행근거를 마련하여 조세조약의 실효성을 높임으로써 기업의 해외진출을 지원할 필요성이 부각되었다. 이에 1994년 12월의 개정 「법인세법」은 간주외국납부세액공제 제도를 신설하여 국외원천소득이

68) 제4조의10 신설, 1976년 1월 1일 시행

69) 제4조의10 ①항 개정, 1977년 1월 1일 시행

70) 제4조의10 ②항 개정, 1977.1.1 시행

있는 내국법인이 조세조약의 상대국에서 국외원천소득에 대한 법인세를 감면받은 경우 이 조세조약이 정하는 범위 안에서 외국법인세액을 세액공제 또는 손금산입할 수 있도록 규정하였다.<sup>71)</sup>

#### 나) 외국납부세액공제제도

##### (1) 직접외국납부세액공제제도

우리 세법은 국제거래로 인한 이중과세의 경감을 위한 기본적인 방법인 ‘외국납부세액공제’제도를 1971년에 비로소 도입하였다.<sup>72)</sup> 그러나 최초의 제도는 법인이 납부한 외국법인세액에 대해서만 세액공제를 허용하였으므로 외국정부의 국외원천소득에 대한 법인세의 납부시기 또는 과세기간의 상이 등의 이유로 인해서 당해 과세연도에 외국법인세액을 납부하지 못한 경우 향후 납부할 금액에 대하여 당해연도의 국내법인세액으로부터 공제를 할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 불공평을 해소하기 위해 1979년 12월의 개정 법인세는 납부할 금액에 대해서도 공제를 허용하는 규정을 추가하였다. 또한 1994년 12월의 개정 시에는 공제한도를 초과하는 외국법인세액은 다음 사업연도부터 5년간 초과액을 이월하여 공제할 수 있도록 하였고, 외국법인세액을 해당 사업연도의 법인세액에서 공제하는 방법과 법인의 소득금액 계산 시 손금산입하는 방법 중 납세자가 택일할 수 있도록 하여 납세자의 세무계획에 유연성을 제고하였다.

##### (2) 간접외국납부세액공제제도

1995년 12월의 세법 개정 시에는 내국법인인 모회사가 10% 이상의 지분을 가진 외국자회사로부터 배당을 받는 경우 위의 직접외국납부세액공제에 더해 모회사는 외국자회사가 외국정부에 납부한 법인세를 우리나라에서 세액공제 또는 손금산입할 수 있는 규정이 추가되었다. 다만 이러한 간접외국납부세액공제도 상호주의에 의해서 개별 조약에 따라 부분적으로 허용하였다.<sup>73)</sup> 따라서 조세조약상 간접외국납부세액공제 규정이 없는 체약국에 자회사 형태로 진출한 내국법인에는 이중과세가

71) 제24조의3(외국납부세액공제) ③항, 1994.12.22 신설, 1995.1.1 시행

72) 제23조의3 신설, 1972.1.1 시행

73) 제24조의3 ④ 신설, 1996.1.1 시행

배당수입을 국내로 유입하지 않을 유인으로 작용할 수 있다. 이러한 왜곡을 경감하기 위해 2002년 12월 「조특법」에는 내국법인이 조세조약에서 간접외국납부세액공제제도를 채택하고 있지 않거나 조세조약을 체결하지 않은 국가에서 50% 이상의 지분을 가진 자회사로부터 배당을 받을 경우 외국자회사의 법인세액을 세액공제 또는 손금산입할 수 있는 규정을 신설하였다.<sup>74)</sup> 「조특법」상의 이 특례규정은 2011년 12월 다시 「법인세법」으로 이관되면서 ‘조세조약으로 정하는 범위에서’ 간접외국납부세액공제를 허용하는 요건을 해제하여 소유지분 등 공제요건을 갖춘 외국자회사의 국내모법인은 조세조약의 체결 여부와 관계없이 세액공제 또는 손금산입을 할 수 있도록 하였다.<sup>75)</sup> 이는 간접외국납부세액공제제도가 이제는 OECD·UN 모델조약 및 각국의 조세조약과 각국의 세법에 일반화된 국제조세규범으로서, 조세지원을 위한 수단이라기보다는 이중과세 방지를 위한 보편적이며 기본적인 장치라는 관점에서, 구태여 조세조약을 근거로 하여 이 제도를 유지·운영해야 할 법률적·현실적 이유가 없다는 인식에서 비롯된 입법적 표현이다.

### (3) 간접투자에 대한 외국납부세액 공제특례

국내투자자가 외국의 주식이나 채권 등에 직접 투자하여 배당 또는 이자소득을 취득할 경우에는 납부한 외국법인세액에 대하여 외국납부세액공제가 허용된다. 그러나 개별 투자자가 투자회사·사모투자전문회사 등의 집합투자기구를 통해 간접투자한 경우에는 집합투자기구가 외국에서 납부한 세액에 대해 세액공제가 허용되지 않으므로 국제적 이중과세를 받아 왔다. 이러한 이중과세의 해소하는 방안으로서 2005년 「법인세법」 개정 시 집합투자기구 차원에서 외국납부세액을 환급받을 수 있는 조항을 신설하였다.<sup>76)</sup>

74) 제104조의6 (간접외국납부세액에 대한 과세특례) 신설, 2003.1.1 시행. 지분요건은 점차적으로 완화되어 2012년 현재 10%(해외자원개발사업을 하는 외국법인의 경우 5%) 이상의 지분 소유 시 간접납부세액공제가 허용된다.

75) 제57조(외국 납부 세액공제 등), 2011.12.31 일부개정, 2012.7.1 시행

76) 제57조의2 (간접투자회사 등의 외국납부세액공제 특례)

## 라. 「국제조세조정에 관한 법률」

### 1) 제정의 동기와 배경

한 국가가 세법을 제정하는 이유와 동기는 대부분 국내적인 수요에서 찾아볼 수 있다. 이에 반해서 국제조세 관련 세법규정들은 국제거래와 관련된 과세문제를 내용으로 하기 때문에 다른 세법규정에 비해 다른 나라나 국제기구 등으로부터의 국가 외적 영향에 보다 노출되기 쉽다. 왜냐하면 많은 경우 전 세계적 개방경제체제 하에서 한 국가의 세법에 담긴 국제조세정책 목표를 자국의 독자적 노력만으로 달성하기가 쉽지 않기 때문이다. 대외의존도가 높은 소규모 개방경제의 한계를 지닌 우리나라 경제가 국제조세의 정책목표를 효율적·효과적으로 달성하기 위해서는 우리의 세법규칙 그 가운데 특히 국제조세관련 규칙을 전세계적 규범체제와 조화될 수 있게 설계하고 그 운영에 있어서도 국제조세환경의 변화에 적절히 적응하는 지혜와 노력이 필수적이다. 「국조법」은 이러한 노력의 일환으로 제정되었으며 그런 의미에서 다른 내국세법과 구별된다.

「국조법」은 우선 한국의 OECD 가입에 따른 일련의 과정 가운데 제정되었다.<sup>77)</sup> 1995년 3월의 가입신청 후 가입조건에 관한 7개 분야별 심사의 논의과정에서 OECD의 여타 위원회는 공식 가입심사를 실시하였으나, 조세사안을 다루는 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs)는 비공식 가입심사를 진행하면서 한국의 조세제도와 조세행정에 대한 부정적 시각을 표출하였다. 이는 한국이 1990년 중반부터 간주고정사업장의 범위를 확대 적용하여 유럽계 기업의 국내원천소득의 과세를 과중하게 해왔다는 인식이 당시 유럽국가들 간에 팽배하였기 때문이었다.<sup>78)</sup> 1994년부터 OECD의 옵저버 국가 자격으로 주요 위원회에 참석해온 한국에 대하여 여타 위원회는 긍정적 평가를 기반으로 한국의 가입을 중용하였으나 재정위원회는 위와 같은 이유 등으로 유독 두드러지게 한국의 가입자격에 대하여 부정적 견해를 보

77) 우리나라는 1989년 OECD와의 협력사업을 추진하는 것을 시작으로 1992년에 OECD 회원국 가입의사를 표명하고 1995년 3월 29일 공식적으로 가입신청서를 제출하였다. 1995년 11월부터 1996년 7월까지 OECD 가입조건을 협의하면서 7개 심사분야(자본이동, 금융시장, 투자, 조세, 보험, 해운, 환경)와 4개의 정책 검토(경제, 무역, 농업, 노동)사항에 대하여 협의가 진행되었다. 1996년 10월 11일 OECD 이사회는 한국을 신규 회원국으로 가입초청기로 결정하였다. 한국은 10월 25일 외무부장관이 OECD 가입초청 협정에 서명한 후, 10월 31일에 상정한 가입동의안을 국회가 12월에 의결함으로써 가입을 결정하였다.

78) 예를 들어, 한국의 과세당국이 BASF 등 유럽계 대기업들에 대한 세무조사에서 OECD의 기준과 동떨어진 고정사업장의 범위를 적용하여 거액을 추징하였다고 비난하였다.

였다.<sup>79)</sup> OECD 가입을 국가정책으로 추진하던 한국정부의 입장에서는 재정위원회의 이러한 부정적 분위기를 단기간 내에 긍정적으로 전환시켜야 할 필요성이 절실했다.

당시 국세청은 조세조약 및 국내법상의 정당한 근거를 두었다는 판단 아래 외국계 기업에 대하여 고정사업장 과세를 강력하게 집행해 왔다. 이에 대하여 외국계기업들은 OECD 기준에서 벗어나는 과세라고 강하게 반발하고 OECD 재정위원회 역시 심사과정에서 같은 의견을 표출하였다.<sup>80)</sup> 이에 위기의식을 느낀 한국 정부로서는 OECD 재정위원회의 이러한 부정적 인식을 극복하기 위해서는 국제조세와 관련된 내국세법상의 규정을 조속히 정비할 필요가 있다고 판단하였다.

OECD 재정위원회는 조세분야의 심사과정에서 가입동의 선결요건으로서 우리나라의 조세제도와 세무행정을 국제적인 기준에 부합하도록 개선할 것을 제시하였다. 한국 정부로서는 이러한 심사기준을 감안하여 다국적기업에 대한 과세기준인 OECD의 이전가격세제를 적극적으로 수용하며, 주요국과의 과세분쟁을 국제적인 기준에 따라 조기에 타결하고,<sup>81)</sup> 우리나라 기업이 해외에 진출하여 조세회피 행위를 하지 않도록 하는 조세피난처 과세제도를 도입할 필요가 절실했다. 특별법 형태의 단행법 제정은 OECD 회원국과 OECD 재정위원회에 이러한 개선 노력과 실천 내용을 적극적으로 홍보하는 데 효과적으로 작용하였다.

「국조법」의 제정 필요성은 하루아침에 이루어진 것이 아니라 1970년 이후부터 우리나라에 진출한 외국기업 및 해외에 진출한 우리나라 기업의 투자규모가 확대되는 등 국제조세 환경의 변화를 반영하여 서서히 조성되어 왔다. 여기에 1994년 국제조세분야의 국제적 규범을 사실상 결정하는 최고 의결기구로서의 역할을 수행하는 기구인 OECD 재정위원회에 옵저버로 참가한 시점은 우리나라의 국제조세제도

79) 1994년 12월 '경제기획원'과 '재무부'가 '재정경제원'으로 통합된 후 업무의 인계인수 과정에서, 1995년 1월 중 OECD에 한국의 조세정책에 관해 발표하고 질의응답을 하도록 예정되어 있는 사실이 누락되었다. 이는 사실상 한국의 OECD 가입자격에 대한 OECD 재정위원회의 심사 단계의 하나였으나 이 사실을 인지하지 못하였으므로 1995년 1월의 OECD 재정위원회 전체 회의에서 우리 정부의 대표는 우리 세제와 세무행정 등 세무조사관행에 관한 구체적 질문에 대한 준비가 미흡한 상태였다. 특히 재정위원회 위원장인 Jeffrey Owens는 한국의 가입자격을 의문시하며 부정적 의견을 표명하였다.

80) 1996년 1월부터 시작된 OECD 재정위원회의 심사에서는 우리 세제가 국제기준에 미흡하다는 지적과 함께, 한국에 지점을 두고 사업활동을 하는 영국, 독일, 스위스, 스웨덴 등의 기업들이 1993년 중 한국 국세청으로부터 고액의 고정사업장 과세를 추징당한 데 대해서 집중적이고 부정적인 관심을 표명하였다.

81) 주로 간주고정사업장과 관련되는 과세분쟁이었다.

및 행정의 선진화를 개편에 큰 전환점이 되었다. 이 위원회에 참여하게 된 것은 국제적인 과세기준의 흐름에 맞추어 우리나라의 국제거래 관련 과세제도와 행정을 신속하게 정비하는 체제로 전환함으로써 다국적기업의 국내투자와 우리나라 기업의 해외투자과 관련한 소득의 과세에 국제적으로 통용되는 기준을 적용하겠다는 의지를 대내외적으로 선언한다는 의미를 가진다.<sup>82)</sup> 이러한 의지의 실무적인 예로서는, 1981년부터 시행되어 왔던 ‘플랜트건설판매업기준’을 폐지하고, ‘국세청장 지시공문’<sup>83)</sup>을 통하여 종속대리인에 대한 간주고정사업장 적용을 배제하였으며, 이전가격 기준만을 적용하여 거래대가가 정상가격인지를 판단하도록 한 것 등을 들 수 있다.<sup>84)</sup>

국제거래에서 발생하는 소득에 대한 과세제도와 행정에 대하여 지적되어 온 문제점을 개선할 필요성이 또한 높아졌다. 국제거래소득에 대한 과세기준을 OECD 회원국이 적용하는 국제적인 기준에 맞추어야 한다는 대외적인 요구를 반영해야 했다.<sup>85)</sup> 다국적기업에 대한 과세제도는 「법인세법」 및 「소득세법」 등에 분산되어 규정되어 있었고 과세행정은 외국법인과 외국인투자기업에 초점이 맞추어져 있었기 때문에 납세자는 물론이고 조세행정 실무자조차도 국제조세제도와 행정을 전체적으로 이해하는 데 많은 어려움이 있었던 것이 현실이었다. 특히 이전가격세제는 국내에 투자한 외국법인과 모회사에만 적용되고 해외에 투자한 내국법인과 해외회사 간에는 적용되지 않는 것으로 인식하는 문제점도 지적되어 왔다. 또한 1990년대 들어 우리 기업의 해외진출이 본격화되어 이전가격과세, 과소자본과세 등의 문제로 미국 등 외국의 과세당국과의 마찰이 빈번해졌고 자본자유화에 따라 필연적으로 수반되는 해외로의 자본도피 및 피지배외국법인을 이용한 조세회피를 방지할 세법규정은 미비한 상태였다. 이렇듯 우리나라는 그동안 크게 성장한 국제거래의 규모와 비중에 비해 상대적으로 국제조세규칙이 일관성과 체계를 갖춘 규범으로서의 모습에 미흡하였다. 따라서 1995년 7월 OECD의 이전가격과세지침(Transfer Pricing

82) 1995년 8월 중 별도의 법률로 이전가격과세제도를 법률로 규정하겠다는 의도를 OECD 재정위원회 위원장에게 보고하여 긍정적인 반응을 이끌어내었다.

83) 국세청 국일 46501-493, 1995.8.11.

84) 또한 OECD 가입 심사과정에서 재정위원회의 비난 대상이었던 고정사업장 과세 추정액을 심사기간 중에 상당부분 환급해줌으로써 새로운 법률(「국조법」)에 의한 공정한 집행의 의지를 보여주었다. 이후 재정위원회는 한국의 가입자격에 관해 긍정적 입장으로 전환하였다.

85) OECD 정회원국으로 가입하기 전 자격요건 심사과정에서 조세부문에서는 고정사업장 과세기준의 개선 등에 대한 요구가 있었고 이를 제도적으로 반영하여 공표할 필요성도 있었다.

Guidelines for Multinational Enterprise and Tax Administration) 공표를 계기로 하여 국제조세 관련 세법체계를 OECD의 기준에 맞추어 전체적으로 정비하고 아울러 기업으로 하여금 국제조세규정을 숙지하여 새로운 국제조세 환경에 대비토록 할 필요가 있었다.

## 2) 제정과정

재정경제부는 국제거래 과세체계 전체의 정비를 위하여 실무작업팀을 구성하였다.<sup>86)</sup> 실무팀의 첫 임무는 국제거래과세제도를 별도의 법률체계에 담아야 할 것인지 아니면 기존의 세법규정에 포함할 것인지를 결정하는 것이었다. 왜냐하면 우리 세법은 세목(稅目)별로 개별 법률이 제정되어 있고, 당시의 재정경제부 세제실과 국세청의 조직 역시 세목에 기초한 구조를 가지고 있었으므로 별도의 세목을 가지지 아니한 조세실정법은 납세자나 조세행정 실무자의 입장에서 그 절차와 운영에 익숙하지 않았기 때문이었다. ‘별도의 법률’로 독립하여 제정하는 방안과 ‘기존의 법률’내에 추가적으로 국제거래소득에 대한 과세기준을 세부적으로 규정하는 방안을 두고 실무적인 검토, 외국 입법사례의 조사,<sup>87)</sup> 외부 전문가들로부터의 의견수렴을 거친 결과 최종적으로 ‘별도의 법률’로 제정을 추진하기로 하였다.

이러한 결정의 이유는 다음과 같다.

### (i) 법규체계상의 문제점

국제조세 관련 법규와 조세조약은 주로 ‘국제적+법률적’ 이중과세와 국제적인 조세회피의 방지 등을 목적으로 제정 또는 체결되며 납세자, 거주지국, 원천지국의 3자가 관련되는 사항을 규정한다. 이에 반해 「법인세법」이나 「소득세법」 등 기존의 국내세법은 세수 확보와 국가의 경제적·사회적 정책목표 달성을 위한 도구가 주요 기능이며 조세채권·채무 관계는 납세자와 정부 양자간의 관계이다. 따라서 국제조세 관련 규칙을 동일 법률체계 내에 규정할 경우 여러 가지 무리가 따르게 된다.

86) 실무팀은 재정경제부 세제실 국제조세제도과와 국세청 국제조세국 국제조세2과의 실무자들과 업계의 전문가들로 구성되었다.

87) 일본은 한국의 「조세제한특례법」과 유사한 지위에 있는 「조세특별조치법」에 「국외관계자와의 거래에 관한 과세의 특례」로서 이전가격과세제도 등 국제조세법 규정을 포함시키고 있었으며, 독일은 별도의 법으로 「국제거래과세법」에 조세피난과세제도에 대해 규정하고 있었다.

특히 세계경제에서 다국적기업의 역할과 영향이 증대됨에 따라 1990년대 이후 국제조세 관련 사안 가운데 가장 중요한 주제가 되어온 ‘이전가격과세제도’를 어떤 체계를 갖추어 규정할 것인가에 있어서 그러하다. 이전가격과세제도는 국외특수관계자와의 거래가격 조작을 통한 소득이전을 규제하기 위한 제도이므로 조세조약의 시행과 연관되는 특별법적인 요소를 가진다.<sup>88)</sup> 그럼에도 불구하고 「소득세법」이나 「법인세법」 내에서 규정하는 체계를 유지할 경우 일반 국내거래와 동일한 성격으로 취급되는 모순이 발생할 뿐 아니라 특별법과 일반법이 동일한 법률 내에 동시에 규정되는 체계상의 모순이 발생하게 된다.

#### (ii) 실무상의 문제점

새로이 도입해야 할 제도는 이전가격세제, 조세피난처를 이용한 조세회피방지 규정, 과소자본세제, 상호합의 절차에 관한 규정, 세무정보 교환을 포함한 국가 간 조세행정의 협력사항 등 국제거래에서 발생하는 보다 복잡한 유형의 거래와 관련된 규정이나 정부 간의 협조에 관한 규정들이었다. 기존의 국제조세 관련 법률체계 내에서는 거래 유형과 성격이 기본적으로 동일한 국제거래에 대하여는 동일한 제도를 적용하고 있음에도 불구하고 납세자의 유형(개인/법인)에 따라 「소득세법」과 「법인세법」에 분산·중복 규정되어 있으므로 납세자뿐 아니라 조세행정 실무자들도 이해에 어려움을 겪는 것이 현실이다. 여기에 더하여 새로운 규정들을 기존 법률에 추가 또는 보완하는 방안을 채택할 경우에는, 동일한 내용을 「국세기본법」, 「소득세법」, 「법인세법」 등의 여러 법규에 중복하여 규정해야 하고 이에 따라 세법의 복잡성과 체계의 혼란이 가중되어 납세비용과 세무행정비용이 증가한다는 실무적인 문제점이 발생하게 된다.<sup>89)</sup>

또 하나의 문제점은 국제조세행정 실무자들 역시 기존 법률체계 내에서 새 제도를 운영하는 데 대하여 심한 우려를 표명하였다는 점이다. 당연히 국세청의 국제조세 실무부서 공무원들은 별도의 법률체계를 제정하는 데 적극적인 동의를 표하였다. 이는, 새로운 제도를 기존 「법인세법」 체계 안에서 운영하는 경우 나타날 과세

88) 상대방국가와 조세조약을 통하여 합의한 내용을 집행하기 위한 절차적인 내용으로서 ‘상호합의절차, 과세정보교환, 동시세무조사협약, 징수협조’ 등 국가 간의 조세행정 협조사항이 그 예에 해당한다.

89) 예를 들어 ‘국내사업장’은 「법인세법」 제94조 및 「소득세법」 제120조를 인용하고, 불복청구 기간은 「국세기본법」, 「지방세기본법」 등을 인용하는 방법이 된다.

상의 문제점에 대한 우려가 높았으며 그 가운데 특히 법적 근거가 미비한 상호합의 절차를 새로 규정하여 정비해야 하나 이를 「법인세법」 체계 내에 조화시키기 어려울 것이라는 염려에서 비롯되었다. 또한 당시 ‘세목’을 기준으로 조직기능을 운영하던 국세청의 경우 국제조세국 공무원들은 국제조세에 관해 별도의 독자적 근거 법률을 관리하고자 하는 욕구가 높았다. 이는 조세제도를 입안하는 재정경제부 세제실 내에서도 유사하게 관찰되는 현상이었다.<sup>90)</sup>

### (iii) 국제조세 과세체계 정비에 대한 대외적인 의지의 표명

1995년 중 OECD 재정위원회의 권고에 따라 국제조세체계의 정비와 새 제도 도입을 준비하는 과정에 OECD는 「이전가격과세지침」을 제작하여 공표하였다. 이에 우리 정부는 OECD가 제시하는 지침을 포함한 국제적인 규범을 우리 국제조세제도의 기준으로 삼아 국제조세 법규체계를 정비하고 개선하였다는 것을 별도의 법률로 제정하는 방법을 통해 부각시킴으로써 OECD 가입에 관해 OECD 재정위원회를 설득할 수 있는 가능성이 높아진다고 판단하였다.

### 3) 세부내용

이와 같이 외국의 입법사례와 함께 별도의 법령 제정 필요성에 대한 의견이 지배적인 것을 바탕으로 OECD 회원국으로 가입 초청을 받기 전인 1995년 12월 특별법적 지위의 「국조법」이 제정되었다. 별도의 법률을 제정하여 동일한 성격을 가진 국제거래에 대한 과세기준을 분리하여 통일적으로 규정하면서 과세소득의 구분기준이나 적용세율 등에 관한 사항은 국내조세법의 관련 규정을 인용하는 방법을 사용하였다. 주요 내용으로는, ‘국외특수관계자와의 거래에 대한 과세조정’(이전가격과세제도), ‘국외지배주주에게 지급하는 이자에 대한 과세조정’(과소자본과세제도), ‘조세피난처의 법인소득에 관한 과세조정’(조세피난처와 피지배외국법인을 이용한 조세회피의 방지규정), ‘국외증여에 대한 증여세 과세특례’, ‘상호합의절차’, ‘국가간 조세협력’을 포함하였다. 그러나 이들 새로운 주제들을 제외한 대부분의 국제거

90) 당시 법인세제과와 국제조세과의 업무분장은 명확히 구분이 안 된 상태로서, 국제조세과는 외국법인의 과세사항만을 다루어야 한다는 인식이 존재하는 가운데, 별도의 법률로 「국조법」을 제정하는 데 따르는 업무영역과 업무권한의 재분배에 대한 세제실 내부의 우려와 이견은 이 법의 지위를 특별법 형태로 추진하는 과정에서 극복해야 할 장애요인으로 작용하였다.

래와 관련된 규정들은 여전히 「법인세법」과 「소득세법」에 주로 분산하여 규정되었다. 그 대표적인 예는 부당행위계산부인제도, 외국납부세액공제 등의 이중과세 방지규정, 지점세과세제도, 원천징수세율, 과세소득의 범위 등이다.

「국조법」은 국제거래소득에 대한 과세에 있어서 다른 일반세법인 「소득세법」, 「법인세법」, 또는 「지방세법」에 우선하여 적용되는 특별법적 성격을 가지도록 하였다.<sup>91)</sup> 그 이유는 이 법이 국제거래에 관한 조세의 조정에 관한 사항뿐 아니라 특별법의 지위에 있는 조세조약의 시행을 위한 절차규정과 조세조약의 목적인 국가 간의 이중과세 및 조세회피를 방지하기 위한 규정을 상당 부분 포함하고 있기 때문이다.

#### 가) 이전가격과세제도

이전가격과세제도는 이의 시행을 통해 자국에 진출한 외국기업의 이전가격 조작을 이용한 조세회피행위를 규제하고자 하는 것이 일차적인 목표이다. 이에 더해 외국 과세당국에 의한 자국기업의 국제적 이전거래에 대한 과세의 정당성을 검증하고 대응조정을 통하여 이중과세를 방지하고자 하는 것도 또한 중요한 목표이다.

우리나라가 이전가격과세에 관한 법률을 제정한 것은 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)이 우리나라 기업들에 대하여 시행한 세무조사의 과정과 결과에 주목한 조세정책 입안자들과 조세행정가들 사이에 우리나라 국제거래 과세제도의 구조가 빈약하다는 각성과 함께 보완의 필요성을 인식한 데 그 뿌리를 두고 있다. 1989년 IRS는 이전가격과세기준에 내국세법 규정(제482조)에 대한 시행령 초안을 작성하였고 이를 수차례 수정하여 1991년 우리나라를 포함한 조세조약 당사국들에게 동 조항에 대한 의견개진을 요청하였다. 이와 병행하여 IRS는 종전까지 미국기업의 outbound 거래에 대하여 주로 적용하였던 이전가격 세제를 자국에 진출한 외국기업의 inbound 거래에 대하여 적용하기 시작하였고, 당시 미국에 진출한 한국기업들도 이전가격과 관련한 세무조사의 대상이 되었다.

이 시기에 한국은 「법인세법」에 규정된 부당행위계산부인 규정에 따라 특수관계자 간 거래를 규율하고 있었으나 동 규정이 국제거래에 대하여 적용하기에는 지나치게 추상적이라서 구체적인 규정이 필요한 상황이었다. 물론 「국조법」 제정 이전에도 사무처리규정에 의하여 이전가격 과세를 규율하고 있었으나<sup>92)</sup> 실제로 적용한

91) 제3조 ①항

사례가 많지 않았을 뿐 아니라 적용사례의 경우에도 국제거래를 구분하여 보고하는 체계를 확립하지 않았으므로 별도의 통계가 존재하지 않았다.

한국 정부는 당시 미국 진출기업에 대한 미국 과세당국의 이전가격 세무조사 실태를 파악하기 위하여 세무공무원을 미국에 파견하여 다수의 한국기업이 과세를 당하고 있는 상황을 파악하는 한편, 한국 기업에 대한 세무조사 결과에 대하여 한미 조세조약 제27조에 근거하여 한미 과세당국 간의 상호합의를 신청하였다. 그러나 당시 한국은 이전가격과세를 비롯한 국제적 조세분쟁에 관하여 조세조약의 절차를 시행하기 위한 절차법이 구체적으로 규정되어 있지 않았다. 또한 OECD를 포함한 국제사회에서 국제적으로 인정되는 이전가격과세 규범이 아직 정립되어 있지 않았고, 「법인세법」상의 부당행위계산부인 규정에 근거한 한국의 이전가격과세 규정은 막연히 시가(時價)방법을 적용하도록 하고 있어서 이 규정을 구현할 구체적 방법이 없는 상태였다. 이에 반하여 미국의 경우 내국세법 제482조와 그 시행령에 이전가격 결정방법이 구체적으로 규정되어 있어서 우리나라 조세정책 및 조세행정 실무진들은 국제거래과세 관련 법규를 정비할 필요성을 크게 실감하는 계기가 되었다. 그 후 1995년 7월 발표된 OECD의 이전가격지침은 우리나라의 이전가격과세와 관련한 제도 및 행정의 문제점을 전면적으로 개선하는 직접적인 동기를 제공하였다.

#### 나) 과소자본세제

이 제도의 근본적인 취지는 외국법인의 국내 자회사 또는 국내 사업장이 자기자본에 비해 과도한 차입금으로 사업을 운영함으로써 조세회피를 꾀하는 행위를 규제하고자하는 데 있다. 그러나 다른 나라에서 이러한 목적으로 운영되는 과소자본의 규제 법규가 「국조법」의 제정 당시 우리나라에서도 현실적으로 필요했던가에 대하여는 의문의 여지가 많다. 우선 과소자본으로 인한 조세회피 방지를 정책목표로 하기에는 어떤 형태의 외자이든 그 유치가 급선무였던 한국의 경제상황에 걸맞지 않으며, 외국법인의 과소자본을 이용한 조세회피행위 사례가 세수 기반을 심각하게 잠식하고 있거나 잠식할 우려가 높았다고 볼 수 없다. 따라서 이 제도 도입의 직접적인 동기를 당시 우리나라에 진출한 외국기업들의 투자 양태에서 찾기는 어렵다.

92) 다국적기업들의 국내투자가 증가함에 따라 1990년 1월 국세청 훈령 제1061호로 '이전가격규제를 위한 사무처리규정', 제1062호로 '이전가격체제의 운영에 관한 규정'을 제정하여 이전가격과세제도를 도입하여 시행하였다.

부채비율이 과도한가를 비교하는 기준은 대부분의 국가에서 국내기업의 부채비율과 유사한 수준으로 책정되는 것이 상례이나 이 제도 도입 당시의 당시 한국 기업들의 자기자본 대비 부채비율은 1997년 말에는 결과적으로 외환위기를 초래하는 원인의 하나가 될 정도로 교역상대국의 그것에 비해 지나치게 높은 수준이었다.<sup>93)</sup> 비록 우리 제도의 과소자본 규제가 독립기업 원칙에 의해 운영되는 한 조세조약상의 차별금지 조항을 위반하는 것이 아닐지라도 국제사회의 보편적인 시각에서 볼 때 우리 국내기업의 비정상적으로 높은 부채비율보다 현저히 낮은 비교기준은 정당성을 찾기 어려웠다.

위와 같은 상황으로 유추할 때, 이 제도를 「국조법」에 포함한 것은 우리 세법에 없던 외국의 조세회피 규제방법을 도입하여 국제조세 관련 법규를 선진화하고 OECD 가입 이후의 자본자유화와 더불어 나타날 수 있는 외국기업의 비정상적인 투자행태를 규제하기 위한 선제적 시도라고 할 수 있다. 과소자본세제를 효율적으로 활용할 경우, 차입금 중심으로 운용하는 외국자본을 자본화하도록 하여 외국자본 도입의 실질적 효과를 제고할 수 있다는 점이 고려되었다. 또한 해외에 진출한 우리 기업은 외국의 과소자본세제의 적용대상이 되는 반면, 우리나라에 진출한 외국기업에게는 국내제도의 미비로 적용이 불가능한 실정이라서 외국과의 조세협상 시 협상력 제고를 위해서도 동 제도의 도입이 필요하였다.

#### 다) 조세피난처 규정

이 규정 역시 과소자본세제와 같이 전혀 새로운 제도의 도입을 시도한 것이었다. 특히 이 제도에 대한 외국의 입법례는 다국적기업을 포함한 세련된 납세자들의 정교하고 공격적인 세무계획에 대처하기 위한 매우 다양하고 복잡한 구조를 갖추고 있다.<sup>94)</sup> 그러나 기존의 경제상황과 사례에 기반을 두기보다는 향후 자본과 외환의 자유화에 뒤이어 발생할 수 있는 자본의 비정상적 국외유출을 통한 조세회피를 방

93) 1997년 1월 1일부터 시행된 과소자본세제는 기준이 되는 부채 대 자본의 비율을 3대1로 설정하였다. 같은 해 12월의 법인세 개정 시에는 「국조법」의 과소자본세제와 유사한 방법으로 국내기업에도 '기준초과차입금'(자기자본의 5배를 초과하는 차입금)에 대한 이자에 대하여는 손금산입을 부인하는 규정을 삽입하였다. 제18조의3(지급이자의 손금불산입) ③항. 이는 기본적으로 기업의 과다차입이 우리 경제에 미친 부정적 영향을 차단하고자 하는 시도의 일환이었으나 당시 우리 기업들의 과다차입 현상을 반영하는 것이다.

94) 미국세법의 경우 30개 이상의 조항과 이에 따른 매우 상세하고 방대한 양의 시행령으로 구성되어 있다.

지하기 위한 제도이므로 정교한 규정의 제정이 어려워 「국조법」의 제정 시에는 법 4개 조항과 시행령 9개 조항에 걸쳐 매우 기본적인 골격만을 제시하는 수준으로 제도의 도입을 시도할 수 있었다.

#### 라) 국외증여에 대한 증여세 과세특례

OECD 모델조세조약과 UN 모델조세조약은 모두 공식 명칭에 ‘소득 및 자본’에 대한 조세에 관한 협약이라고 명기하고 있다. 이는 전통적으로 각국의 조세조약을 체결하는 주요 목표가 소득과 자본에 대한 이중과세 문제의 해결에 있음을 반영한다. 우리나라가 체결한 모든 조세조약도 OECD 및 UN 모델조약과 같이 ‘소득’ 또는 ‘소득과 자본’에 한정된 조약으로서 상속·증여세는 대상조세에서 배제하고 있다.

그러나 국제적 이중과세 또는 이중비과세는 상속 및 증여세에서도 발생할 수 있으므로 OECD는 이에 관하여 1982년에 별도의 모델조약을 제시하였고, 이에 따라 OECD 국가들은 상속·증여세의 이중과세 방지를 위한 협약을 체결하기도 하였다.<sup>95)</sup> 우리나라의 경우에도 1990년대 이래 개인의 국경을 넘는 이동 및 장기 해외 체류가 빈번해져 납세지위가 비거주자로 전환되는 예가 빈번하므로 가족 구성원 간의 국경을 넘는 부(富)의 이전에 대한 욕구가 높아졌다. 이에 따라 세제상의 미비로 인한 비효율을 제거하고 향후 상속·증여에 관한 조세조약을 체결할 시 증여자 과세원칙을 채택하고 있는 OECD의 「상속·증여에 관한 이중과세 모델협약」의 수용을 용이하도록 할 필요성이 제기되었다.<sup>96)</sup>

외국의 거주자인 증여자가 한국의 수증자에게 자산을 증여하여, 수증자가 한국에서 납세의무를 지는 동시에 증여자의 거주지국이 증여자에게 납세의무를 지을 경우에 야기되는 이중과세 문제는 「상·증세법」에 의해 외국납부세액공제를 받을 수 있으므로 국내법으로 해소될 수 있다.<sup>97)</sup> 반면, 한국 거주자인 증여자가 외국 거주자인 수증자에게 외국에 있는 자산을 증여하고,<sup>98)</sup> 수증자 거주지국의 「증여세법」에

95) 전통적으로 유럽국가들을 중심으로 한 OECD 국가들의 국민들은 지리적·역사적·문화적 근접성으로 인해서 국경을 넘는 상속·증여 행위가 빈번하므로 상속·증여세의 이중과세 방지를 위한 협약의 필요성이 높았다.

96) 재정경제원 세계실(1995)

97) 제29조(외국납부세액공제) 및 제59조(준용규정)

98) 「상·증세법」 제4조(증여세 납세의무)는 “수증자가 ... 비거주자인 경우에는 국내에 있는 수증 재산에 대하여만 증여세를 납부할 의무를 진다”라고 규정하고 있다.

의해 증여세는 증여자에게만 부과될 경우에는 이중비과세 문제가 발생할 수 있게 된다. ‘국외증여에 대한 증여세 과세특례’ 조항은 국내거주자가 국외거주자에게 국외에 있는 자산을 증여하는 경우에는 증여자에게 증여세 납부의무를 부과함으로써 세제상의 허점을 이용한 증여세의 회피를 방지하기 위한 목적으로 「국조법」에 추가되었다.<sup>99)</sup>

#### 마) 상호합의절차

우리나라가 체결한 대부분의 조세조약은 상호합의를 위한 기본적인 원칙을 제시하고 이의 시행을 위한 구체적인 절차와 방법은 국내법을 따르도록 규정하고 있다. 「국조법」 제정 이전에는 상호합의절차의 시행을 위한 세부사항을 국세청이 훈령으로 제정하여 운영해 왔다.<sup>100)</sup> 그러나 국세청 훈령은 법률적 효력에 한계가 있고 상호합의와 관련하여 실제로 법률적 근거가 될 수 있는 규정들은 각 세법에 산재해 있었으므로 이 절차에 의존하여 과세당국과의 분쟁을 해결하고자 하는 국내·외 납세자로 하여금 불편을 겪게 하고 효과에 대한 예측을 어렵게 하였다. 「국조법」의 상호합의절차규정은 관련 규정을 단일법규 안에 종합적·체계적으로 정리하여 이러한 국내법의 미비점을 보완하기 위한 것이었다.

#### 바) 국가 간 조세협력

우리나라 기업의 해외진출은 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽의 개최 이후 국제적인 위상이 제고되면서 급속하게 증가하였다. 이와 함께 국제조세행정의 초점은 국내에 진출한 외국기업에 대한 관리 위주의 행정에서 해외에 진출한 우리나라 기업에 대한 세무행정으로 확대되었다. 이에 따라 상대방 과세당국의 무리한 과세로부터 우리나라 기업을 보호하고 이들이 해외원천소득을 국내에서 성실하게 신고·납부하도록 하기 위해서는 국가 간의 조세협력체제 구축이 필요하다. 또한 조세조약의 시행을 원활하게 하기 위한 조세협력도 필수적이다.

이를 위하여 우리나라의 조세조약은 대부분 체약국 간의 조세협력 사항을 포함하

99) 제21조

100) 제1006호(1988.2.1.) “조세협약에 의한 외국의 권한 있는 당국과의 합의절차의 시행에 관한 규정”

고 있으나 다분히 당위적인 또는 선언적인 기본사항 위주의 내용이므로, 어떤 내용을, 국내법상 어떤 근거에 의해서, 그리고 어느 수준까지 이를 이행할 것인가 등에 대하여는 구체적으로 규정할 수 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 「국조법」에는 국가 간 조세징수의 협조, 조세정보교환, 세무조사협력 등 구체적인 협력사항을 규정하였다. 그러나 이러한 협력은 우선 협력 요청을 받는 국가의 협력 의지가 선행조건이고 협력에 따른 사전적 또는 사후적 실익이 수반되어야 하므로 양 과세당국 실무자 간의 지속적이고 우호적인 의사소통이 전제되어야 한다. 또한 각각의 협력사항에 대하여 양국 과세당국 간에 별도의 협약 또는 약정을 필요로 하는 경우가 빈번하다.

#### 4) 주요 개정내용

「국조법」의 법령은 제정 이래 8차에 걸친 개정으로 2012년 9월 현재 본법 46개 조항과 시행령 77개 조항으로 구성되어 있으나 그 체계와 주제는 큰 틀에서 제정 당시의 모습을 크게 잃지 않았다. 이 장의 다른 부분에서 언급되지 않은 주요 개정내용을 다음과 같이 요약한다.

##### (i) 해외의 현지 지주회사에 대한 조세피난처 규정 적용의 완화

외환위기 이후 그 중 특히 2005년 이후 우리 기업의 해외진출이 본격화되었다. 외환유입이 증가하고 환율이 내리는 반면 기업의 국제경쟁력이 저하되고 물가가 오르는 경제상황에 처하게 되자 정부는 자본 및 투자의 유입·유출을 과감히 개방하고 해외부동산 투자를 촉진하는 등 해외진출을 장려하였다. 그러나 조세피난처 규정은 이러한 경제정책적 변화에 대응한 개선이 미흡하였다. 이에 정부는 해외진출 기업의 어려움을 덜어줄 목적으로 미국의 제도를 참고하여 조세피난처 과세제도의 합리적 개선을 시도하였다. 대표적인 개정 사항으로는 조세피난처에 소재하는 해외 지주회사라도 모든 자회사가 조세피난처세제를 적용받지 않을 경우 이 지주회사 역시 조세피난처 세제의 적용에서 배제함으로써 해외의 현지 지주회사 설립이 가능하게 하였다.<sup>101)</sup>

이에 더하여 국내기업이 해외진출 시 현지 판매법인을 설립하여 사업을 시작하는

101) 제18조의2(해외지주회사의 유보소득의 배당간주에 관한 특례). 2006.5.24 신설·시행

실정을 감안하여 현지판매법인과 동일지역에 소재하는 제조업을 영위하는 특수관계자로부터 매입하는 요건을 조세피난처세제 적용요건에서 제외하였다.<sup>102)</sup>

#### (ii) 세무정보의 교환

OECD 가입 당시 한국은 OECD 재정위원회 Working party 8에서 금융정보를 외국 과세당국에 제공할 것이라고 약속하였으나 금융실명법상의 제한에 의해 거주자의 금융정보를 외국 과세당국에 제공할 수 없었다. 2002년의 법 개정으로 외국법인과 비거주자의 금융정보는 조세조약 체결국이 요청하는 경우 제공할 수 있게 되었으나,<sup>103)</sup> 거주자의 과세정보는 교환대상에서 제외된 채 동 제도가 운영되어 왔다. 이렇듯 거주자의 과세정보는 교환이 불가능하다가 2000년대 중반 이후 국제적 조세정보교환에 대한 국제적 규범이 강화됨에 따라 정보교환을 않는 나라를 매도하는 국제적 분위기 가운데 OECD는 지속적으로 문제를 제기하며 압력을 가해 왔으며, 정부는 거주자의 과세정보를 정보교환 대상에 포함시키지 않으면 OECD 등 국제기구에서 제재를 당할 수도 있다는 위기감을 갖게 되었다. 이에 국제적인 신뢰가 손상될 우려 가운데 국회를 설득하여 2010년의 법 개정 시 거주자 및 내국법인의 금융정보를 교환 과세자료 제공 사항에 포함하여 국제기준에 맞게 제도를 개선함으로써 역외탈세방지에 기여하고자 하였다.<sup>104)</sup>

#### (iii) 해외계좌신고제의 입법<sup>105)</sup>

이 제도는 자금세탁에 대한 전세계적인 규제 움직임에 맞추어 미국의 예를 따라 새로이 도입되었다. 해당 연도 중에 해외금융기관에 개설된 10억원 이상의 해외금융계좌를 보유한 거주자 및 내국법인은 이를 신고하도록 규정하였다.<sup>106)</sup> 미국의 경우 범죄예방이 입법의 주목적이므로 매우 엄격한 규정을 도입하였으나 우리나라는 미신고 또는 과소신고액의 10%를 과태료로 부과하도록 규정하였다.

102) 제18조(적용범위) 제4항. 2008.12.26 개정·시행

103) 제31조(조세정보 및 금융정보의 교환) 제2항. 2002.12.18 신설, 2002.1.1. 시행

104) 제31조 제2항. 2010.1.1. 개정·시행

105) 제8장(해외금융계좌의 신고) 2010.12.27. 신설·시행

106) 제34조(해외금융계좌의 신고) 제1항. 시행령 제49조

(iv) 국제거래에 관한 실질과세

1997년 외환위기 이후 외자유치 정책을 계기로 국내에 진출한 론스타(Lonestar) 등 외국계 펀드에 의한 2006년의 조세조약을 이용한 조세회피 사건을 계기로, 실질과세원칙이 국제거래에 대하여도 적용됨을 명백히 하여 조세회피행위(treaty shopping) 등 국제적 조세회피를 방지하고자 규정하였다.<sup>107)</sup>

마. 조세조약

1) 1970년대

외자 도입의 촉진을 위해서는 조세조약 체결이 필요하였고, 외자 도입 초기 한국에 대한 유일한 자본공여국이었던 국가가 미국이었으므로 1960년 3월부터 처음으로 현대적 의미의 조세조약 체결을 위한 협의를 미국과 시작하게 되었다. 그러나 기실 한국이 체결한 조세조약의 효시가 된 것은 1970년 10월의 한일조세조약이었다.<sup>108)</sup> 이렇듯 대한민국의 건국 20여 년이 경과한 후 1970년대에 들어서야 외국과의 조세조약이 체결된 데에는 위에 언급한 바와 같이 경제개발 초기의 외국자본은 무상원조, 정부차관 및 상업차관이 주류를 이루었으므로 이중과세로 인한 조세장벽의 제거 또는 완화가 시급히 해결되어야 할 과제로 대두되지 않았기 때문이기도 하다.<sup>109)</sup> 또한 당시 한국경제가 국제조세 환경에 노출된 경험이 일천하여 조세조약 등 국제조세에 대한 충분한 지식을 갖춘 전문가가 부족하였을 뿐 아니라 당시 후진국이었던 한국의 입장에서 벤치마크할 만한 국제적으로 인정되는 모범조세조약이 구체화되지 않은 데에도 원인을 찾을 수 있다.

외자 유입과 기술 도입을 통한 경제개발 정책과 발맞추어 초기의 조세조약정책은 이를 촉진하는 데에 역점을 둘 수밖에 없었고, 당연히 조세조약의 체결상대국은 자본 또는 기술의 수출국들에 집중되었다.<sup>110)</sup> 자본 및 기술의 도입을 우선적 정책과

107) 제2조의2(국제거래에 관한 실질과세) 2006.5.24. 신설·시행  
 108) 미국과의 조세조약 협의가 장기화된 주요 이유로는 특정 사안에 대하여 양국 간의 견해 차이를 좁히지 못한 것에 더해 4·19혁명, 5·16 정변 등을 전후한 당시 급변하는 한국의 국내 정치상황을 들 수 있다.  
 109) 1960년대에는 전자, 섬유 등 주요 업종에 미국 및 일본 기업들을 중심으로 한 직접투자가 이루어졌으나 세제와 세정의 주요 과제는 외자도입 관련 법규(「외자도입촉진법」과 이후의 「외자도입법」 등) 상의 감면제도의 운영과 관리에 집중되었다.  
 110) 한국 최초의 조세조약인 일본과의 조세조약 서명(1970.3.3)을 필두로 1970년대에 서명한 조

제로 삼은 한국으로서는 OECD 모델협약을 근간으로 한 조세조약을 체결함으로써 자본 및 기술의 공급자가 거주하는 국가에 과세권을 다분히 양보하는 조세조약정책을 택하였다.

## 2) 1980년대

1980년대에 들어서서 해외시장의 확보를 통한 수출 증대와 해외자원의 안정적 확보는 고도성장의 엔진을 가동시킨 한국경제의 우선적 과제였다. 1970년대가 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 주요 선진국들과 조세조약을 체결하여 외국자본과 기술의 원활한 유입을 위한 조약상의 기반을 다지는 시기였다면, 1980년대부터는 조세장벽을 완화함으로써 장래에 교역이 확대될 가능성이 큰 국가에서 시장개척과 자원확보의 기반을 구축하기 위해 조세조약정책 방향을 전환해야 하는 시기였다. 따라서 이 시기에는 선진국 일변도의 조세조약정책에서 주로 자원보유국 및 개발도상국과 조세조약을 체결하려는 노력을 기울였다.<sup>111)</sup>

1980년대 이후 국제조세 환경의 커다란 변혁 가운데 하나는 OECD 모델협약에 상응하여 UN이 별도의 모델조세협약을 제정하였다는 점이다. 그간 한국이 근간으로 삼아온 OECD 모델협약은 대부분 선진국에 속해 있던 OECD 회원국 간 조세조약의 기본 틀을 제시하고 있다. 이 협약은 자본수출국 간의 투자와 교역 증진에 역점을 두었기 때문에 개발도상국과 선진국 간의 투자와 교역 증진에는 크게 기여하지 못하였다는 평가를 받았다. 그 주요한 이유는 OECD 모델협약의 조항이 거주지국의 과세권을 상대적으로 강조함으로써 원천지국의 과세권을 제한하는 특징에 있다. 반면에 1979년 12월에 채택된 UN 모델협약은 명칭 자체가 ‘선진국과 개발도상국 간의 소득 및 자본에 관한 이중과세회피를 위한 모델협약(Convention between Developed and Developing countries for avoidance of double taxation with respect to taxes on income and on capital)’이듯이 OECD 모델협약과 달리 자본수출국과 개발도상국 간에 효율적으로 적용할 수 있는 모델을 제시하고자 하는 것

세조약 체결국 12개 국가 중 태국(1974)을 제외한 11개국은 미국 및 유럽을 중심으로 한 선진국들(일본 및 싱가포르 포함)이었다.

111) 1980년대에 한국이 조세조약을 서명 또는 체결한 20개 국가 가운데 인도네시아, 말레이시아, 브라질 등 10여 개 국가가 이에 해당한다.

이 목적이었다. UN 모델협약과 OECD 모델협약의 기본적 차이는 UN 모델이 개발도상국 또는 후진국의 경제적 입장을 반영하여 원천지국의 과세권 강화에 상대적으로 더 역점을 두었다는 점이다.

UN 모델협약의 출현은 한국의 조세조약 정책에 영향을 미쳐, 후진국을 상대로 조세조약을 체결할 경우에는 한국이 자본수출국의 입장일 가능성이 높으므로 OECD 모델에 기초한 초안을 제시하여 거주지국의 과세권을 확대하는 방향으로 협의하고자 했고, 선진국과의 조세조약 협의 시에는 UN 모델에 기초한 초안을 제시하는 이원적 정책을 취해 왔다. 이러한 이원적 조세조약 정책은 1992년까지 지속되었다.

### 3) 1990년대 이후

1990년대 우리나라 조세조약정책의 특징 가운데 하나는, 1980년대 말부터 급속히 번진 동구권의 탈공산화 및 소비에트 연방의 해체 이후 구 바르샤바조약 국가들과 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)국 등 과거 소련의 지배하에 있던 국가들을 비롯하여 중국, 베트남 등 사회주의 국가들과 조세조약을 체결하려는 적극적 노력이다.<sup>112)</sup> 특히 1991년은 한국과 북한의 동시 UN 가입으로 특히 사회주의 국가와의 통상외교에 큰 변화를 초래한 해로서 이후 위 국가들과 국교 정상화가 본격화됨으로써 조세조약 체결도 급물살을 타기 시작하였다.

또한 한국이 종래 사용하던 이원적 조세조약 모델의 계속적 운영은 그 양면성으로 인하여 특히 개발도상국과의 조세조약 협의과정에서 정당성을 확보하기가 쉽지 않게 되었다. 즉, 한국이 개발도상국의 입장에서 선진국과 체결한 조세조약은 가급적 원천지국의 과세권을 확대하는 방향으로 작성된 경우가 많으므로 한국에 비해 상대적으로 경제성장의 정도가 낮은 체약상대국가가 원천지국으로서의 자국과세권 확대를 요구할 경우, 이를 거부할 명분이 부족할 것은 당연하게 된다. 한국이 1990년대에 들어 새로이 조세조약을 체결하게 되는 국가들 대부분은 OECD 선진국가들과 달리 한국이 진출하는 입장에 있었으므로 이원적 조세조약모델정책은 더 이상 운영의 효율성을 기하기가 어려웠다. 더구나 1994년부터 OECD의 옵저버국가로 인정되어 OECD 가입을 중용받았으므로, 이에 앞서 모델조약도 단일화하여 경제발전

112) 1990년대에 한국이 조세조약을 서명 또는 체결한 23개 국가 가운데 11개 국가가 이에 해당하며, 2000년대 이후 서명 또는 체결한 22개국 가운데는 9개국이 이에 해당하였으며 중동 지역 국가가 7개국이었다.

의 모범국가로서의 조약운영체제를 확립할 필요성이 부각되었다. 이에 한국은 1993년부터 OECD 모델조세협약을 근간으로 하여 일원화된 표준모델협약을 새로운 조세 조약체결 및 기존 조약의 수정 시 사용하고 있다.

1990년대 이전의 한국의 조세조약 정책은 대체로 진출국보다는 자본수입국의 입장을 더욱 고려하는 UN 모델을 기반으로 한 조세조약을 체결함으로써 외국기업의 국내원천소득에 대한 과세권의 확보에 중점을 두었다. 이에 반하여 1990년대 중반 이후 한국기업들의 해외투자가 외국기업들의 국내 직접투자를 초과하는 수준으로 활발해짐에 따라 정부의 국제조세정책 결정자들은 국제조세 규정을 점진적으로 OECD의 기준에 접근하도록 하는 것이 보다 적절하다고 판단하게 되었다. 따라서 1990년대 이후 한국이 맺은 조세조약은 대체로 OECD 모델조세조약에 기초한 조약을 채택하는 경향을 띠게 되었다.

## 바. 국가 간 조세협력 시행을 위한 법적 근거와 활동

### 1) 국제협력의 중요성 인식과 실무자 간의 협력노력

1995년 12월 「국조법」의 제정 과정에서 미국의 이전가격과세제도와 관련된 국제 거래 과세제도의 내용을 면밀히 검토한 우리나라의 조세행정 실무진은 미국을 비롯한 주요 국가와의 조세행정 협력의 중요성을 실감하기 시작했다. 이러한 인식에 바탕을 두고 ‘태평양지역 국세청장회의(Pacific Association of Tax Administrators: PATA)’<sup>113)</sup>에 가입을 시도하였으나 기존의 4개 회원국을 중심으로 폐쇄적으로 운영하며 다른 국가의 가입은 불허하려는 기초를 넘어서지 못하였다. 그 후 국세청은 대안으로서 2008년부터 ‘국제탈세정보교환센터(Joint International Tax Shelters Information Center: JITSIC)’<sup>114)</sup>에 가입하는 것으로 방향을 전환하였다. 우리나라는 2009년 4월에 옵저버국가 자격으로 JITSIC에 가입하고 워싱턴에 직원을 파견하였다.

113) PATA는 1980년에 창설된 이전가격지침, 상호합의제도 등의 운영 경험을 공유하면서 국제 거래 탈세를 방지하기 위한 과세방법을 협의하는 기구로서, 회원국은 미국, 일본, 캐나다, 호주 4개국으로 태평양 연안의 국제거래규모가 크고 국제조세 관련 제도와 행정이 발달한 대표적인 국가들에 해당한다.

114) JITSIC은 ‘호주, 캐나다, 영국, 미국’ 4개국이 역외탈세 문제를 공동으로 대응하기 위한 협의체를 구성하기로 하는 양해각서(Joint International Tax Shelter Information Center Memorandum of Understanding)를 2004년 4월 체결하였고 2007년 9월에는 일본을 회원국으로 초청하였다.

국내에 진출한 외국기업에 대한 이전가격 과세제도는 1995년 「국조법」의 제정으로 상당 부분 정비되었으나 해외에 진출한 우리나라 기업에 대한 국제세원의 관리는 취약점이 그대로 남아 있었다. 가장 큰 문제점은 과세정보의 접근성이 미약한 점과 우리나라 기업에 대한 외국 과세당국의 무리한 이전가격과세에 대하여 정부 차원의 대책이 미흡한 점이였다. 특히 중국을 비롯하여 우리나라 기업이 많이 진출한 아시아 국가들은 이전가격과세제도의 미발달로 인하여 비합리적인 과세 관행이 발생할 개연성이 매우 높다는 민원이 2000년대에 접어들면서 현지진출 기업들로부터 국세청에 제기되기 시작하였다.

이러한 위협으로부터 우리나라 기업을 보호하는 방법으로 가장 효과적인 방법 중 하나는 관련 국가의 조세행정 실무자들과 신뢰를 바탕으로 논의함으로써 과세분쟁을 해결하는 것이라는 판단 아래 특히 2002년 이후부터는 고위 과세당국자들의 양자간 또는 다자간 회의 또는 실무자 간의 활발한 교류를 통해서 우리나라 기업에 대하여 국제적인 기준을 벗어난 무리한 이전가격과세를 자제할 것을 적극적으로 요청하였다. 그 결과 이들 국가들과의 조세협력은 상당히 긍정적인 결과를 가져왔다. 아울러 주요 교역 상대국가에 세무협력관을 상주시켜 우리나라 기업에 대한 상대국의 이전가격과세와 관련한 애로요인을 주로 해소와 해외진출 기업의 탈세문제를 처리토록 하고 있다.

## 2) 조세조약의 시행을 위한 국제협력활동

조세조약의 시행을 위한 국제협력활동이 필요한 분야는 과세정보교환, 징수협조, 상호합의 절차의 진행 등으로서 그 법적 근거는 「국조법」에 명시하였다. 특기할 사항은 해외 조세피난처 지역에 은닉한 금융자산 등에 대한 과세정보의 교환을 위하여 2010년에는 해외 금융계좌의 신고에 대한 규정을 신설하여 「국조법」에 추가하였다. 이 규정 신설은 2008년에 발생한 일련의 국제탈세 사건으로 인하여 OECD 회원국을 중심으로 역외 은닉자산에 대한 세무관리를 강화한 데 따른 것이다.

역외 금융자산(offshore financial asset)은 주로 조세피난처로 분류된 지역에 소재하는 것이 일반적이다. 이들 조세피난처는 대부분 과거 영국, 미국, 프랑스, 독일 등의 식민지였으므로 이들 선진국가들이 아직 광범위하게 영향을 미치고 있는 것이 현실이다. 따라서 2008년 이전까지는 이들 국가들은 명목적으로는 규제의 필요성

을 표명하면서도 이를 행동에 옮기지 않는 상태가 지속되고 있었다. 그러나 세계경제를 뒤흔드는 일련의 대형 금융사건이 잇달아 발생하자 OECD 회원국은 2008년 10월 파리에서 긴급 고위급 회의를 개최하여 역외 조세피난처에 은닉한 금융자산에 대한 과세정보의 적극적 교환과 이를 바탕으로 한 정당한 과세를 결의하였다.<sup>115)</sup>

그 실천방안으로서 일반조세조약과 별도로 ‘조세정보의 교환’에만 국한된 내용을 담은 ‘조세정보교환협정(Tax Information Exchange Agreement: TIEA)을 역외 조세피난처 지역과 적극적으로 체결할 것에 동의하였다.<sup>116)</sup> 이전까지 주요 선진국의 소극적인 자세로 사실상 진행되지 못하던 조세피난처 지역과의 과세정보교환협정의 체결은 이를 계기로 급속도로 진행되었다.

이러한 추세에 힘입어 우리나라도 2009년 이후 14개국과 조세정보교환협정을 체결하였으며,<sup>117)</sup> 아울러 지브롤터, 안도라, 홍콩, 그루지아 등과도 조세정보교환협정의 체결을 추진중이다. 이와는 별도로 우리나라는 OECD 회원국들과 일부 비회원국들이 참여하는 다자간 조세행정공조협약(Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)에 가입하여 조세행정에 관한 정보의 교환과 징수협조업무에 협력하고 있다. 이 협약은 가입국들과 별도의 개별적인 조세조약이나 조세정보교환협정을 체결하지 않더라도 금융정보 등을 자동으로 교환할 수 있도록 하는 것을 내용으로 하고 있다. 현재 이 협약에 가입한 국가는 34개국이며<sup>118)</sup> 우리나라의 경우 이 협약은 2012년 2월 27일 국회 비준을 거쳐 3월에 OECD 사무국에 비준서를 기탁하고 6월부터 발효중에 있다. 또한 2012년에는 「국조법」 제31조의 자동정보교환 범위를 확대하는 개정안을 국회에 제출하고 있다.<sup>119)</sup>

115) 2008년 미국의 부실주택금융대출사건(subprime mortgage)에서 비롯된 세계금융위기, 유럽 및 미국 고소득층이 소유한 리히텐슈타인 은행(Liechtenstein Global Trading) 비밀계좌의 노출, 스위스 은행(United Bank of Swiss) 비밀계좌의 노출 등의 사건이 잇달아 발생한 것이 계기가 되었다.

116) 2008년 10월의 파리합의의 도출에는 프랑스, 독일 및 영국이 주도적 역할을 하였고, OECD 조세정책국(Center for Tax Policy and Administration: CTPA)이 실무를 담당하였다.

117) TIEA를 체결한 14개국은 다음과 같다. 룩 아일랜드, 마셜군도, 바하마, 버뮤다, 사모아, 건지, 케이만군도, 바누아투, 라이베리아, 세인트루시아, 저지, 앵귤라, 코스타리카, 영국령 버진아일랜드.

118) 다자간 조세행정공조협약 가입국 34개국은 다음과 같다. 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국, 그루지아, 우크라이나, 한국, 멕시코, 포르투갈, 몰도바, 아일랜드, 아르헨티나, 호주, 브라질, 인도네시아, 일본, 러시아, 남아공, 터키, 인도, 아제르바이잔, 그리스.

119) 자동정보교환 대상자료는 상대국의 요청이 없더라도 조약 등에 규정된 절차와 방법에 따라 정기적으로 정보교환을 하는 것으로 비거주자와 외국법인에 대한 정보자료를 말한다. 이러

이로써 우리나라는 조세조약상의 정보교환규정, 조세정보교환협정, OECD의 다자간 조세행정공조협약 등에 규정된 자동정보교환을 원활하게 이행하기 위한 근거를 종합적으로 마련하게 된 것이다.

2011년 말에는 조세조약의 해석에 관한 상호합의사항을 공표하는 절차를 마련하여 「국조법」에 추가하였다.<sup>120)</sup> 이는 조세조약의 해석 및 적용에 관한 일반적 상호합의를 공개하도록 한 OECD 상호합의 실무메뉴얼의 권장사항을 반영한 것이다. 특히, 2011년 12월에는 조세조약 중 정보교환 규정과 조세정보교환협정의 경우에는 그 내용이 사실상 표준화되어 있는 절차적 규정이며 조세조약의 실체법적인 내용이 아니므로 이의 개정과 체결과정을 간소화하여 일반적인 조약에 적용되는 국회의 비준동의 절차를 생략하고 대통령의 재가만으로 국내 절차를 완료할 수 있도록 하였다.<sup>121)</sup>

위와 같이 국내법에 별도의 근거규정이 필요한 사안 이외에 개별적인 과세권, 조세조약의 해석이 아닌 상호합의절차, 이전가격사전합의, 조세징수협조 등은 해당국가와 체결한 조세조약과 「국조법」의 규정에 따라 운영된다. 특히 조세정보 중에서 탈세 또는 조세회피와 관련된 정보의 경우에는 앞에서 언급한 국제탈세정보교환센터(JITSIC)를 통하여 수시로 교환하고 있다. 세무조사의 경우에도 미국과는 동시 및 파견조사협정이 체결되어 있고, 일본과는 파견조사협정이 체결되어 있다. 이와 관련하여 2011년에는 「국조법」 제32조(세무조사 협력)에 근거하여 한미동시범죄조사약정(Simultaneous Criminal Investigation Program: SCIP)을 체결하고 미국과 조세범죄조사에 대한 상호협조체제를 마련하였다.

---

한 자동정보교환제도를 운용함에 있어서 주요 자료를 외국의 본점이 보유하고 있는 경우에는 정보교환에 어려움이 있었다. 2012년 「국조법」 개정안에서 이러한 어려움을 제거하기 위하여 조세조약 등에 따라 상호주의에 의한 자동정보교환을 위해 필요한 경우에는 금융회사의 본점 등에 자료의 제출을 요구할 수 있는 근거를 신설한 것이다.

120) 제27조 제2항

121) 가서명→법제처 심사→국무회의 의결→서명→대통령 재가→국회 비준 동의→비준서 교환→발효의 과정을 거치는 일반적인 조약의 체결 및 개정절차에 비해서, 조세정보교환협정에 대하여는 국회의 비준 동의 절차가 생략되므로 조세정보에 관한 내용을 신속하게 집행할 수 있게 된다.

## 사. 국제조세정책에 대한 평가와 시사점

### 1) 「국제조세조정에 관한 법률」 제정 이전

경제개발계획 집행 초기의 한국은 종합적인 국제조세정책 목표를 세워 추진하기에 앞서 우선 경제성장을 위한 재원의 확보가 가장 우선적인 과제였고, 이를 수행하기 위해 공공차관 및 상업차관을 도입하여 국내저축으로 충족되지 못하는 투자재원을 보전하는 방법을 택하였다. 외국인의 직접투자는 억제하면서 해외 차입을 통한 외자 도입을 촉진한 자원조달정책을 뒷받침하기 위한 1960~70년대의 조세정책은 차관 도입을 용이하게 하기 위한 조세지원 위주의 입법에 치중하게 하였다. 전통적인 조세법이 아닌 외자유치 촉진 관련 법규에 주로 이들 지원규정을 포함하게 되었고 따라서 서론에서 언급한 국제조세정책 목표를 균형적·종합적으로 추구하기 어려웠던 것은 당연한 귀결이다.

1965년의 한·일 국교 정상화를 계기로 일본의 종합상사들이 국내에 진출한 후 이들에 대한 과세행정 과정에서 외국법인의 국내원천소득 관련 세제의 미비점이 드러나게 되자<sup>122)</sup> 인바운드(inbound) 규정에 대한 종합적 정비의 필요성이 부각되었다. 이에 1967년 11월의 「법인세법」 전부개정 시 ‘외국법인’장을 신설하여 우리의 국제조세 관련 법규는 외자 유치를 위한 지원 일변도에서 벗어나 부분적으로나마 외국법인의 국내원천소득에 대한 과세근거와 절차를 구체화하기 시작하였다. 그러나 이는 외국법인으로부터의 적정 세수 확보에 주안점을 둔 규정의 보완이었으며 형평성과 효율성 또는 이중과세의 경감 등을 추구하고자 하는 의도는 엿보이지 않는 개정이었다.

한편 1960년대 중반부터 시작된 건설업계의 해외진출이 확대됨에 따라 아웃바운드(outbound) 규정의 정비를 추진해 나갔으나 국내기업의 국외원천소득 세원관리 및 세수 확보를 위해서라기보다는 주로 수출 및 해외건설을 촉진하기 위한 조세지원 위주의 개정에 중점을 두었다. 고도 기술산업의 육성을 위해 부분적인 외국인 직접투자를 허용하기 시작한 1973년 이후에도 국제조세정책 기조는 1960년대의 외

122) 예를 들어, 「법인세법」상 외국법인의 국내원천소득의 범위에 관한 구체적 규정이 없이 “국내에 있는 자산 또는 사업에서 생기는 소득에 대하여만” 법인세를 부과한다고 함으로써 국내에서 자산을 가지고 있지 않고 동시에 사업을 하지 않으면서도 취득할 수 있는 소득에 대해서는 과세근거가 모호하였다. 또한 과세소득 및 과세표준의 계산방법, 신고·납부·원천징수에 있어서도 내국법인과 외국법인 간의 차이를 고려함이 없이 일률적인 절차를 적용하였다.

자 도입 촉진을 위한 조세지원과 외국법인의 국내원천소득세원의 관리의 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 제도나 행정에 있어서 별다른 변화 없이 감면제도의 운영과 사후관리 및 국내에 진출한 외국기업의 대부분을 차지한 일본계 종합상사에 대한 적정한 과세행정이 1970년대 중반까지의 가장 중요한 과제였다.

다만 특기할 사항은, 1971년의 세법개정에 의해 1972년부터 처음으로 ‘외국납부세액공제제도’를 시행하였다는 점으로서, 이는 단순히 세액공제를 허용하여 국내기업에 대해 조세지원을 한다는 차원을 넘어서서 국제적인 규범을 우리 세법에 적극적으로 수용하기 시작한 특기할 만한 진전이였다. 즉, 국외원천소득의 과세에 있어서는 기존의 ‘전 세계소득(worldwide income) 접근방법’의 입장을 유지하고, 원천지국과의 과세권 경합으로 인해 발생하는 이중과세는 ‘자본수출 중립성(capital export neutrality)’의 원칙에 기반을 둔 국내 세법상의 경감조치로써 해결하고자 하는 의지를 세법상에 천명한 것이다. 이러한 원칙하에 선택한 외국납부세액공제 방법은 국제사회에서의 일반적 규범 및 1970년에 우리나라가 최초로 체결한 조세조약인 한·일조세조약에서 채택한 이중과세방지 방법과 일관되는 것이였다. 이로써 우리의 국제조세 법규체계는 국제거래소득의 과세에 대한 종합적인 틀을 갖추어가기 시작하였다. 또한 일본과의 조세조약 체결 이후 급격히 증가하게 되는 여러 나라와의 조세조약 체결에 앞서서 국내세법에 외국납부세액공제를 규정한 것은 소위 ‘세수의 흡인(吸引)현상(soak-up taxes)’을 선제적으로 방지하기 위한 조치였다고 평가된다.<sup>123)</sup>

1984년의 외국인 투자정책의 획기적인 전환 이후 외국인에 대한 국내시장이 대폭 개방되어 외국인 투자규모가 늘어나기 시작하였다. 또한 건설업계를 시작으로 한 우리나라 기업의 해외진출은, 그 후 주요 공산품 수출 등의 확대로 이어졌고, 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽의 개최 이후 국제적인 위상의 제고와 함께 급속하게 늘어났다.<sup>124)</sup> 국가 경제규모와 국제교역의 확대와 더불어 국내시장의 개방화와 국내기업의 국제화가 본격화됨에 따라 국내에 진출한 외국기업에 대한 과세체계와 내국기업의 국외원천소득 세원관리와 조세지원을 위한 법규체계를 국제

123) 외국납부세액공제를 국내세법에 규정하지 않고 조세조약에 의해서만 허용할 경우에 소득원천지국은 외국법인의 자국 내 소득에 대해서는 거주지국의 세율 수준으로 조세를 인상시키고자 하는 유인이 발생할 수 있다.

124) 1986년에서 1995년까지 무역의 규모는 3.9배로 증가하고 외국인의 국내직접투자 규모는 5.6배, 국내기업의 해외투자는 10.2배 증가하였다(한국은행 통계 참조).

규범과 조화하도록 선진화할 필요성이 높아졌다. 또한 신흥시장의 부상 및 국제정치형의 변화에 따른 해외시장의 다변화와 여기에 더해 지속적 고도 성장정책 수행을 위해 필수불가결한 해외자원의 확보를 위한 자원보유국과의 교류가 그 중요성을 더해감에 따라 조세조약정책을 수정할 필요성이 확대되었다. 1980년대 이후 우리가 각국과 체결한 조세조약은 이러한 필요에 적극적으로 대처한 것으로 평가된다. 그러나 이 시기의 국제조세법규는 기존의 전 세계소득(worldwide income) 접근방법과 자본수출 중립성의 원칙으로부터의 이탈이 거의 없이 필요에 따라 선진국의 제도를 수용하여 수정을 더해가는 과정을 이어갔다.

이러한 수정 과정 가운데 대표적인 예로서는 간주외국납부세액공제제도의 신설을 포함한 외국납부세액공제제도의 보완이다. 우리 기업의 해외진출과 그 활동규모가 확대되어 지점보다는 현지법인 형태를 선호하는 기업이 현저히 증가함에 따라 현지 자회사가 주재국 과세당국에 납부한 법인세액에 대한 세액공제 문제가 대두되었다. 내국법인의 해외지점에 대하여는 (직접)외국납부세액공제가 지속적으로 적용되어 왔으나, 내국기업의 해외활동이 실질적인 사업내용은 동일함에도 불구하고 현지에서의 운영형태(지점 vs. 자회사)가 다름으로 인해서 외국납부세액공제가 허용되지 않는 불공평은 오랫동안 해소되지 않았다. 그 해결 방안으로서 국외원천소득을 직접 취득하는 납세자와 현지에서 설립한 자회사를 통해서 간접적으로 소득을 얻는 납세자 간에 동일한 세부담을 과하고자 하는 목적으로 1995년 12월의 세법개정 시에 ‘간접외국납부세액공제제도’를 도입하였다. 이로써 국내 모법인과 외국 자법인은 별개의 법인체라는 법적 형식이 외국납부세액공제라는 제한된 목적을 위해서는 사실상 무시되고 동일한 경제적 개체로 인식됨으로써 현지 사업의 운영형태 간 조세 중립성을 도모할 수 있게 되었다.

1994년 12월의 세법개정 시 공제한도초과 외국법인세액에 대하여 5년간의 이월공제를 허용한 점은 세부담 경감효과로 인해서 국내기업의 해외 경쟁력 강화에 긍정적인 영향을 주는 것은 당연하다. 그러나 국가에 따라 외국법인세액이 공제한도액에 미달할 경우 한도 여유분을 해당 과세연도 이전 연도로 소급하여 공제할 수 있도록 허용하고 있는 데 비해서는 그 효과가 미흡하다고 평가되므로 개선의 여지를 보인다.<sup>125)</sup>

125) 미국의 경우 한도여유분은 직전 과세연도부터 2년간 소급하여 공제를 허용하고 있다.

외국법인세액에 대하여 세액공제 대신 손금산입방법을 선택할 수 있도록 허용한 것은 결손금이나 공제한도액 등의 제약으로 인해서 세액공제의 실효가 없는 경우 구제수단을 제공한다는 측면에서는 긍정적일 수 있으나, 이 방법은 극히 예외적인 경우에 단기적으로 세부담을 경감할 수 있으므로 이를 선택하는 기업은 극소수인 것이 현실이다. 또한 이 방법은 소위 ‘국가적 중립성(national neutrality)’ 목표의 달성에 초점을 맞춘 이중과세 경감조치이므로 구조적으로 세계자본시장의 왜곡을 초래할 가능성이 있으므로 OECD 모델조세조약과 UN 모델조세조약 모두가 이 방법의 이용을 배제하고 있다.<sup>126)</sup> 따라서 비록 국제적으로 사용이 금지된 방법은 아니라 할지라도 일반적인 규범으로서 선호되지 않는 이중과세 경감방법을 우리 세법에 수용하려면 현실적인 필요성과 효용성을 보다 더 입증할 수 있는 근거가 제시되어야 할 것이다.

국제조세법규의 중요한 부분을 구성하는 국제적 이중과세 경감조항과 조세회피 방지조항은 국제투자과 경제교류를 활성화하는 데 필수적인 사항이며 세수 확보뿐 아니라 조세의 형평성 제고 차원에서도 중요하다. 우리나라의 조세조약과 국내세법은 변화하는 국제적인 경제환경에 따라 발생하는 국제적인 이중과세 또는 이중비과세의 문제점을 적절히 해결하기 위해 계속 변천해 왔다고 볼 수 있으며, 앞으로도 이러한 노력은 계속되어야 할 것이다.

## 2) 「국제조세조정에 관한 법률」과 그 이후

1995년에 제정된 「국조법」은 우리나라의 국제조세법규의 변천과정에서 가장 커다란 획을 긋는 중요한 입법이었다. 당연히 국제조세정책 역시 큰 전환점을 맞는 계기가 되었다. 우선 기존의 국제조세정책은 각 세법에 산재해 있는 관련 법규를 수정·보완하여 보다 효율적·효과적으로 세수를 확보하고 국제적 이중과세 또는 이중비과세를 방지하고자 하는 미시적인 접근방법에 치중하였다. 이에 반하여 「국

126) 자본을 국내에 투자하든 해외에 투자하든 투자자와 투자자의 거주지국 과세당국이 획득하는 자본수익의 합계액은 동일하도록 한다는 원칙을 국가적 중립성이라 한다. 손금산입방법을 사용하여 국제적 이중과세를 경감할 경우 국가적 중립성 목표의 달성을 꾀할 수 있다. 그러나 이러한 원칙에 의거하여 조세정책을 취할 경우, 내국법인의 총소득(즉 국내+국외 원천소득)에 대한 세율은 국내원천소득에 대한 세율보다 높아지게 되므로 내국법인은 외국투자에 비해 국내투자를 선호하게 된다. 따라서 이 방법은 국가 간 자원배분에 있어서는 중립적이지 아니한 결과를 초래한다.

조법」의 제정은 세수 확보에 대한 관심보다는 첫째, 국제조세 관련 법규를 선진화·합리화하여 외국기업의 국내 투자환경을 개선함으로써 국가 이미지를 제고하고자 하는 데 큰 비중을 두었다. 둘째, OECD 가입 이후의 자본 자유화로 발생 가능성이 높아진 해외로의 자본도피 내지 외화유출에 대한 규제수단을 선진 제도를 도입하여 선제적으로 마련하고자 하였다.

「국조법」은 실제로 외국정부, 국제기구 및 외국인투자자들 가운데 우리나라 국제조세체계에 대한 신뢰성을 높이는 데 기여하였다. 그 첫째 증거는 OECD 가입이라는 국가적 목표의 달성에 직접적으로 기여하였다는 점이다. 또한 국제조세제도에 관한 후발국인 한국이 국제거래소득에 대하여 OECD 기준에 따라 과세하는 내용을 담고 있는 별도의 법률체계를 가지고 있다는 것은 외국인투자자에게 예측 가능성을 높여준 것으로 평가되었다. OECD 이전가격지침을 전폭적으로 수용한 이전가격과세규정을 운용함에 따라 국내에 진출한 다국적기업들의 우리 과세당국에 대한 이전가격과세상의 주요 불만사항을 해소할 수 있게 되었다. 특히 간주고정사업장의 과세기준을 무리하게 적용하던 과세 관행을 벗어나서 국제적으로 수용되는 과세기준을 적용한다는 평가를 받을 수 있게 되었다.

「국조법」의 운용은 우리나라의 국제거래 과세제도의 선진화 뿐 아니라 과세행정이 OECD 기준에 따라 비약적으로 발전하는 계기가 되었다. 「국조법」 시행이후 국세공무원의 국제거래과세 관련 지식과 행정능력의 비약적 향상이 뒤따랐고 그 결과 국내에 진출한 외국기업으로 하여금 한국의 이전가격세제를 성실히 준수하기 위한 노력을 유도함으로써 이들의 이전가격을 통한 조세회피 시도가 감소한 것으로 평가하고 있다.

「국조법」의 규정을 기존의 세법에 분산하여 규정하지 않고 별도의 법률로 제정한 여러 가지 이점 가운데는 (i) 새 제도에 대한 국내외 납세의무자의 이해 가능성 제고, (ii) 동일 절차규정의 반복 기술로 인한 세법의 복잡성 감소, (iii) 일반법적 규정과 특별법적 규정의 혼재로 인한 체계상의 혼란 제거, (iv) 조세조약과의 긴밀한 연관성을 가진 사안 등의 동질성을 들 수 있다.<sup>127)</sup> 「국조법」이 단일세법으로 존재한 것은 국제조세 관련 제도의 보완과 새로운 규정의 삽입을 용이하게 하였다. 그 대표적인 예로서 정보교환 및 해외계좌신고제와 관련된 입법사항을 들 수 있다. 그

127) 이경근·서덕원·김범준(2011), pp. 4~5

이외에 OECD 재정위원회 및 각 작업반(Working Party)별 회의에서 논의된 사항을 국제조세관련 법규 및 행정의 개선에 수시로 반영하는 데도 상대적으로 간편하게 되었다.<sup>128)</sup> 이는 국제조세담당부서 실무자들이 필요한 내용을 실무적으로 신속하게 검토하여 개선할 수 있기 때문이다.<sup>129)</sup>

중국을 위시한 아시아 국가들의 세제당국이 「국조법」에 담긴 제도뿐 아니라 별도의 법률로 제정한 것을 일종의 모범사례(benchmark)로 연구한 점은 우리나라 국제조세체계에 대한 국제적 신뢰성을 높이는 데 또 다른 공헌을 한 것으로 평가할 수 있다.<sup>130)</sup> 그 주요한 이유로서는 「국조법」의 체계가 국제조세 환경 변화에 쉽게 대처할 수 있도록 구성되어 있으며,<sup>131)</sup> 국내법과 조세조약과 관계되는 규정을 비교적 용이하고 시의적절하게 삽입하거나 개정할 수 있기 때문이다.

「국조법」의 제정이 기존의 국제조세법규와 달리 국제조세정책 목표 설정에 있어서 비교적 거시적 접근을 시도한 것으로 볼 수는 있으나, 이의 제정과 더불어 우리나라의 국제조세 법규체계가 현 시점에서 국제조세정책 목표를 총체적·유기적·일관적·지속적으로 추진할 수 있도록 재정비되었다는 평가를 내리기는 어렵다. 그러나 이러한 작업은 어느 한 제도의 신규 도입이나 법률의 입법으로 완결될 수는 없다. 더구나 우리나라의 국제조세법체계처럼 국제거래 관련 사안이 여러 법률에 산재되어 있는 경우에는 더욱 그러하다. 이는 실로 우리의 조세정책과 조세제도 전반에 대한 개혁이라는 대전제 안에서 그리고 과거와는 현저히 달라진 국제조세 환경에서 국제조세체계를 새로운 패러다임으로 재조명하는 노고와 의지를 요구한다.

이런 관점에서 법인의 국제거래 소득에 대한 과세방법을 재고할 필요성이 있으며, 특히 영토주의(territorial approach)에 입각한 국외원천소득과세 방법의 채택으로 전환하는 문제를 심각하게 고려해 볼 시기라고 판단된다.<sup>132)</sup> 왜냐하면 법인소

128) 2010년 OECD 표준조세조약과 이전가격 지침의 개정내용을 2010년 말에 「국제조세조정에 관한법률」 제5조 정상가격의 산출방법을 개정한 것이 하나의 대표적인 사례가 될 수 있다.

129) 예를 들어, 「소득세법」과 「법인세법」에 분산하여 규정할 경우에는 기획재정부와 국세청에 각각의 법률을 관할하는 부서가 존재한다. 따라서 국제거래소득에 대한 과세제도를 개선하려면 이들 해당부서에서 별도의 검토과정을 다시 거쳐야 하므로 시간뿐만 아니라 내용에서도 차이가 발생할 수 있다. 그러나 현행 별도의 단행법 체계하에서 이러한 문제의 발생 가능성은 현저히 적다.

130) 중국은 우리 제도를 벤치마크하여 2009년에 이전가격과세제도, 과소자본세제, 조세피난처제도, 일반 조세회피방지규정 등을 내용으로 하는 ‘특별납세실시방법’을 제정하였다.

131) 2006년 론스타 사건 등 외국계 펀드 관련 사건 발생 시 세제상의 허점을 이유로 기획재정부의 역할에 대한 비난여론이 비등하였다. 이에 「국조법」에 ‘국제조세에 있어서의 실질과세’ 조항을 삽입하였다.

득과세가 우리 기업들의 경쟁력을 불필요하게 손상시키지 않을 수 있도록 하는 제도적 보장이 필요하기 때문이다. 특히, 현행 전 세계소득 과세체계하에서는 첨단기술 산업의 경제활동이 점차 다른 국가로 이동할 가능성이 상존하는 것에 유의하여야 한다.

OECD 국가 중 절반 이상이 일반적으로 해외자회사 및 지점이 취득하는 외국원천적극적 사업소득을 국내과세로부터 면제(비과세)하는 방법을 채택하고 있다. 독일, 프랑스, 네덜란드, 캐나다 등의 국가들은 영토주의 접근방법을 전체적 또는 부분적으로 채택하고 있다. 중국과 같은 주요 신흥국가들 역시 법률적 형식에 있어서는 전 세계소득과세 접근방식을 취하지만 실무에 있어서는 비과세모형을 따르고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 이들 국가들의 다국적기업들과 과세상의 형평을 이루기 위해서는 우리 다국적기업의 적극적 국외원천소득에 대하여도 동일한 과세원칙을 적용하여야 하는 것은 당연하다.

‘자본수출 중립성’의 원칙을 추구하는 ‘전 세계적인 경제적 효율성’의 개념은 경쟁이 극심화되고 있는 현실에 맞지 않을 수 있다. 더구나 세계경제에 대한 지배력이 미미한 소규모 개방경제로서의 한국에 의해서 전 세계적인 경제적 효율성이 일방적으로 이루어질 수 없으므로 이는 한국에는 적합한 이론이 아닐 수 있다. 이 개념을 고수하여 이를 성취하고자 할 경우 국가적 후생은 필연적으로 희생될 수밖에 없으며, 이를 달성하기 위해서는 한국뿐만 아니라 다국적기업의 거주지인 주요 국가들 역시 모두 ‘자본수출 중립성’의 원칙을 채택해야 할 것이다.

---

132) 영토주의 접근방식의 대표적 옹호론자로는 Hufbauer를 들 수 있다. Hufbauer and Assa(2007) 참조

## 참고문헌

- 이경근·서덕원·김범준, 『국제조세의 이해와 실무』, 영화조세통람사, 2011, pp. 4~5.
- 이지석, 「개정외국인투자촉진법에 대한 비판적 분석」, 『국제경영리뷰』 제18권 제2호, 2004, pp. 24~38.
- 재정경제원 세제실, 「국제조세조정에 관한 법률 문답자료」, 1995년 9월
- Arnold, Brian J. and Michael J. McIntyre, *International Tax Primer*, 2nd ed., Kluwer law International, 2002
- Avi-Yonah, Reuven S., *International Tax as International Law: An Analysis of the International Tax Regime*, Cambridge University Press, 2007
- Hufbauer, Gary Clyde, and Ariel Assa, *US Taxation of Foreign Income*, Peterson Institute for International Economics, 2007
- Rosenbloom, H. David, "International Tax Arbitrage and the International Tax System," *53 Tax Law Review* 137, 2000



# 한국세제사 (주제별 역사와 평가)

- 제2편 제1권 조세체계·소득과세 -

---

- ◎ 발행일 2012년 12월
- ◎ 발행인 조원동
- ◎ 발행처 한국조세연구원  
138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28  
전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)
- ◎ 등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
- ◎ 한국조세연구원 2012  
ISBN 978-89-8191-663-3                      가격 ₩ 15,000  
ISBN 978-89-8191-661-9(세트)
- ◎ 조판 및 인쇄 일지사