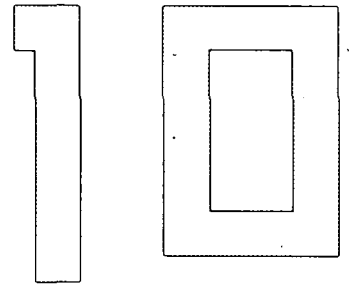




재정포럼

Monthly Public Finance Forum



● **특집**

1998년도 예산(안)

● **현안분석**

사라지는 납세자들 : 개방화의 조세정책적 함의

어음제도의 현황 및 정책과제

● **정책토론포트**

전자상거래와 조세제도

● **정책흐름**

1998년도 예산(안) 설명자료

○ **재정통계**

증여세 관련 통계

10

월간 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

일천구백구십칠년 시월호

C O N T E N T S

권두 칼럼 :

- 2 경제의 글로벌화와 조세 · 재정정책 /김중수

특 집 / 1998년도 예산(안)

- 6 1998년도 예산(안)의 주요내용 및 특징 /정해방
 11 1998년도 예산(안)의 평가(I) /나성린
 15 1998년도 예산(안)의 평가(II) /박기백
 19 좌담 : 1998년도 예산(안) 어떻게 볼 것인가?

현안분석

- 34 사라지는 납세자들 : 개방화의 조세정책적 함의 /현진권
 53 어음제도의 현황 및 정책과제 /이기영

정책토론 리포트

- 66 전자상거래와 조세제도

정책모름

- 74 1998년도 예산(안) 설명자료
 - 개요 및 주요분야별 예산요약 -

재정통계

- 113 증여세 관련 통계

경제의 글로벌화와 조세·재정정책

김 중 수 / 한국조세연구원 원장



역사적으로 각 시대마다 그 시대를 특징적으로 일컫는 명칭들이 있다. 중세의 암흑기, 르네상스, 중상주의, 자본주의, 사회주의 등이 그러한 명칭들이라면, 20세기 말과 다가오는 21세기에는 글로벌라이제이션이 동 시대를 명명하는 말이 될 것이라는 데에 이견이 없을 것이다. 글로벌 시대의 도래를 과학기술과 정보통신의 혁명적 발달의 결과로 보는 시각도 있으나, 이는 글로벌 현상을 가능케 한 공급 측면에서의 설명이다. 수요 측면에서는, 자원의 원활한 이동을 통해 경제의 효율성을 높이고자 하는 경제적 유인이 경제적 의미에서의 국경을 사라지게 만든 글로벌 현상의 주요인이라고 볼 수 있다. 전세계 교역량의 60%를 다국적 기업이 담당한다는 OECD의 통계가 이를 극명하게 대변하고 있다.

세계의 모든 국가경제가 시장경제라는 하나의 체제로 통합되는 계기가 된 사회주의 경제의 붕괴도 사실 글로벌 현상이 촉발하였다고 하여도 과언이 아니다. 자본주의 체제가 글로벌화함에 따라 더 이상 체제를 지탱할 수

없을 정도로 계획경제의 모순과 비효율성이 경제발전의 제약요인으로 대두되었던 것이다. 이는 비록 시장경제 체제를 유지하는 나라라도 폐쇄적으로 경제를 운영하면 자원이동의 상대적 제약에 따른 비효율성 때문에 유사한 운명을 맞이하게 될 것임을 시사하고 있다.

그러면 이러한 글로벌화는 세계경제를 무한히 지배할 것인가. 반드시 그럴 것이란 보장은 없다. 역사적으로 볼 때 과거의 모든 체제가 그러하였듯이 어떠한 체제도 그 체제가 번영하기 위해서는 세계경제가 지속적으로 성장하고 동시에 세계경제 구성원간의 빈부격차가 축소되어야 하는 것이다. 미국을 위시하여 현 국제경제 질서를 이끌어가는 세계 강대국들은 이를 인식하고 있으며, 이러한 조건을 충족시키는 수단으로 투자와 무역의 자유화를 활용하고 있다고 보아야 한다. 투자 특히 국제투자가 활성화되어야 세계경제가 지속적으로 성장할 수 있을 것이며, 무역이 활발하여야 성장의 혜택이 골고루 분배될 수 있기 때문이다. 따라서 시장경

조세와 재정정책이 정부의 가용 수단으로 활용될 수밖에 없기에

이 정책들의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 과거와는 달리 훨씬 폭 넓은 의미에서 국내의 각종 경제·사회 변화뿐 아니라 국제경제 환경의 변화까지도 감안한 조세와 재정정책이 수행되어야 하는 시점에 이르렀다.


제라는 하나의 체제로 통합되어 가는 신(新)국제경제 질서를 첫째, OECD가 1998년 봄 타결을 목표로 추진하고 있는 MAI(다자간 투자협정)와 둘째, WTO체제 출범의 모태가 된 UR 협정을 양대 축으로 삼아 형성해 나가고자 하는 전략이 수행되고 있는 것이다. 자유화에 걸림돌이 되고 있는 요인들, 즉 각 나라마다 상이한 경제규제, 경쟁법, 무역과 관련된 노동과 환경정책, 자본의 자유로운 이동에 대한 제약들이 국제포럼에서 논의되고 있는 것도 이와 같은 전략적 맥락에서 이해하여야 하는 것이다.

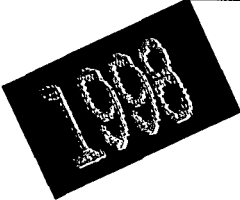
이러한 세계경제 환경의 변화는 우리에게 무엇을 시사하며 우리는 이에 어떻게 대처하여야 하는가. 한마디로 세계 각국과 경쟁하고 또한 협력하며 더불어 살아가는 방법을 터득하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국내의 각종 제도와 정책을 국제규범에 상응하도록 개혁하여야 한다. 경제발전 단계가 다르고 문화와 사회구조가 특유한 각국 경제가 모든 부문에서 동일한 국제규범을 수용한다는 것은 물론 가능한 일이 아니다. 단지 앞에서 논의한 투자와 무역의 자유화에 관련된 이슈들은 국제규범으로 발전될 가능성이 높은 사항이기에 이에 상응하도록 국내 제도를 개혁하는 것이 국익에 부합된다는 점을 인식하고 긍정적으로 대처하여야 한다.

한편 글로벌화된 개방경제에서는 정부의 정책기능이 약화된다. 우선 개방경제의 특성상 하나의 경제를 구성하고 있는 네 개의 시장, 즉 상품·통화·노동·외환시장간의 연계성이 심화되므로 정부의 특정정책이 소기의 성과를 나타내지 못하게 된다. 한 부문의 변화가 다른 부문의 효과를 상쇄시키는 연쇄적 반응을 유발하기 때문이다. 또한 글로벌화의 추진은 원칙적으로 모든 경제부문에서의 자유화를 의미하기에 정책 선택의 폭이

좁아진다. 금융이 자유화되고 경제규제가 철폐되는 여건하에서는 정부의 정책 선택이 정부의 고유기능인 조세와 재정정책으로 제한되므로 이들의 중요성이 다시금 부각되고 있다.

그러나 최근에는 이러한 정책들마저 다자간 포럼에서 국제적으로 수렴가능한 것인지 여부에 대하여 논의되고 있다. EU가 일본과 우리나라에 대하여 제기한 주세 문제, 미국이 우리나라에 대하여 슈퍼 301조 발동을 거론하고 있는 자동차세 문제, 화폐통합을 목표로 하고 있는 EU가 각 회원국에 연간 재정적자의 규모를 GDP의 3% 그리고 누적적자의 규모를 60% 이내로 제한하여야 한다는 수렴기준치를 제시한 것들이 대표적 사례들이다. 특히 각 경제마다 외국 자본이나 투자유치를 위해 세제혜택을 제공하는 조세경쟁이 심화될 수 있기에 OECD에서는 무역활동에서의 불공정 관행에 비유되는 유해한 조세경쟁의 개념을 도입하여 이를 규제하려는 움직임마저 대두되고 있는 실정이다. 자유화의 진전에 따라 자본소득, 근로소득, 전자상거래의 활성화와 관련된 세원확보 방안 역시 공통의 관심사로 등장하고 있다.

결국 글로벌 경제하에서는 특정 정책수단보다 일관성을 유지하는 정책들로 구성되는 정책조합을 선택할 수 있는가가 중요해진다. 물론 조세와 재정정책이 정부의 가용 수단으로 활용될 수밖에 없기에 이 정책들의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 과거와는 달리 훨씬 폭 넓은 의미에서 국내의 각종 경제·사회 변화뿐 아니라 국제경제 환경의 변화까지도 감안한 조세와 재정정책이 수행되어야 하는 시점에 이르렀다. 이러한 시각에서 이 분야의 정책 담당자와 정책 연구자의 적극적인 역할 수행과 기여가 이루어지기를 기대해 본다. 



1998

특집/1998년도 예산(안)

1998년도 예산(안)

1. 1998년도 예산(안)의 주요내용 및 특징 / 정해방
2. 1998년도 예산(안)의 평가(Ⅰ) / 나성린
3. 1998년도 예산(안)의 평가(Ⅱ) / 박기백
4. 좌담 : 1998년도 예산(안) 어떻게 볼 것인가?

『재정포럼』 10월호에서는 예산안에 나타난 정부의 경제인식과 예산편성 내용을 평가하기 위해 「1998년도 예산(안)」을 특집으로 마련하였다.

예산편성 실무자와 재정전문가의 기고 및 좌담을 통해 예산편성의 배경과 내용, 그리고 문제점과 향후 과제를 종합적으로 소개하였으며 1998년도 예산(안)을 구체적으로 살펴볼 수 있도록 「1998년도 예산(안) 설명자료」를 〈정책흐름〉에 게재하였다. - 편집자주 -



1998년도 예산(안)의 주요내용 및 특징

정 해 방 / 재정경제원 예산정책과장

1998년은 새 정부 출범과 함께 21세기 선진국으로 발돋움하기 위한 초석이 되는 중요한 시기이다. 아울러 최근의 경기불황을 해소하고 장기적 발전을 위한 구조조정의 지속적인 추진이 요구되는 해이기도 하다. 이러한 관점에서 1998년도 예산의 최대 과제는 경제여건 악화에 따른 자원부족 상황에서 '작지만 효율적인 정부지출'을 어떻게 구현하는가에 있다고 할 것이다.

내년도 우리 경제는 금년 하반기 이후의 경기회복세로 인하여 6.5% 내외의 성장률과 4% 수준의 물가 인상률을 보이며 점차 안정성장 국면으로 진입하게 될 것으로 전망된다. 다만, 금년의 세수부진에 따라 내년도 세입 증가율은 예년보다 크게 낮아질 것이다.

(단위 : %)

	1996	1997(예산)	1998(예산)
경상성장률	10.5	11.3	10.8
실질성장률	6.9	6.7	6.5
GNP Def.	3.4	4.3	4.0

이에 따라 내년도 예산(안)은 전전재정 기초를

견지하여 정부가 사회전반의 근검절약과 생산성 향상을 유도하는 한편, 경제체질과 경쟁력을 강화하는 구조개혁을 이루는 데 역점을 두고 편성하였다. 이와 함께 교육 및 농어촌 부문에 대한 투자를 계획대로 차질없이 이행하고 물가안정을 위한 노력도 강화하였다.

1. 정부지출을 최대한 억제한 긴축예산

내년도 예산(안)의 가장 큰 특징은 재정규모의 증가를 최대한 억제하여 긴축예산을 편성했다는 것이다. 일반회계 규모는 1997년의 67조 6천억원에서 4.1%가 증가한 70조 4천억원으로 1973년(-0.4%) 이후 가장 낮은 증가율을 보이고 있다. 또한 일반회계와 재정융자특별회계를 합친 재정규모는 75조 6천억원으로서 1997년의 71조 4천억

(단위 : %)

	1994	1995	1996	1997	1998
일반회계	15.6	16.7	16.2	12.4	4.1
일반회계+재특(순세입)	16.8	15.1	14.8	13.4	5.8



원에 비해 5.8% 증가하였으며 이것은 1997년도 증가율 13.4%와 비교할 때 대폭 낮아진 수준이다.

세입의 경우, 국세는 1997년 예산 대비 5.7% 증가한 67조 7천억원으로, 내국세는 1998년 경상 성장률과 세법개정에 따른 세수효과 등에 따라 5.6% 증가하고, 교통세는 경유의 탄력세율을 30% 인상하는 것을 전제로 편성하였다. 주식매각 수입은 증시여건을 감안하여 1997년보다 대폭 축소된 3천억원을 계상하였다. 재정융자특별회계의 순세입규모는 금년보다 1조 3,780억원이 증가한 5조 2천억원으로서 이는 1998년에 국민연금의 부담률 인상(6%→9%) 등으로 연기금의 여유자금 이 대폭 확대되어 공공자금관리기금의 재정융자특별회계 예탁금이 5조 800억원으로 늘어난 데 기 인한다.

세출은 방위비 등 불가피한 소요증가로 인하여 고정적 경비의 비중이 다소 증가하였으나, 인건비와 일반행정경비 등을 절약, 편성함으로써 사업비 재원 확보에 차질이 없도록 하였다. 즉 공무원 총 정원 동결기조를 견지하여 일반직 공무원은 금년보다 감축 운영하고, 공무원 처우개선은 최근의 경기상황과 민간부문의 임금안정 분위기를 고려하여 기본급만 3.5% 인상(처우개선 3% 인상효과)하였다. 업무추진비, 여비, 수용비 등 경상사업비는 금년 절감수준 기준으로 조정함으로써 금년보다 3.1% 감액된 규모로 편성하고, 국유재산관리특별회계의 정부청사 등 공공청사 예산은 대폭 축소하였다.

내년도 예산(안)은 건전재정 기조를 견지하여 정부가 사회전반의 근검절약과 생산성 향상을 유도하는 한편, 경제체질과 경쟁력을 강화하는 구조개혁을 이루는 데 역점을 두고 편성하였다.

(단위 : 명, 억원)

	1995	1996	1997	1998
일반직 증원	690	654	-14	-1,808
청사 건립비	4,422	6,455	7,099	6,081

II. 국가경쟁력 강화 및 성장 잠재력 배양

1998년도에도 사회간접자본(SOC) 확충에 정책의 우선순위를 두고 어려운 재정여건 속에서도 금년보다 10.8% 증가한 11조 2천억원을 계상하였다. 이를 위한 재원확보를 위해서 경유의 교통세율을 30% 인상하도록 하였으며 교통시설특별회계에 대한 일반회계의 추가지원도 확대(6,448억원→9,094억원)하였다. 산업단지 연결도로, 간선철도, 항만 및 공항 등 산업물류애로 해소효과가 큰 부문에 중점적으로 지원하였으며, 대도시 교통난 완화를 위하여 지하철 건설에 대한 국고지원 비율을 높이고 수도권의 광역도로 건설을 신규로 지원하였다.

지역경제의 활성화를 위하여 지방산업단지에 대한 지원을 대폭 확대하여 진입도로, 공업용수 등 기반시설에 대한 투자를 늘리고 영세기업의 공장

부지 확보를 위한 전용임대단지 공급을 신규로 지원하였다. 아울러 내년부터는 신설법인의 법인세 50%를 지방자치단체가 사용(800억원)하도록 함으로써 지방경제 활성화를 적극 뒷받침하였다.

또한 중소기업의 경쟁력 강화를 위하여 중소기업의 자금난 해소를 위한 신용보증기관에 대한 출연을 확대(6,100억원→8천억원)하고 기업의 연구개발을 위한 기술개발자금 지원도 증액(6,815억원→8,179억원)하였다. 이와 함께 유망 벤처기업의 발굴·육성을 위하여 벤처기업 전용빌딩 건립비 및 벤처기업 창업자들의 창업·입주자금 등을 지원(1,190억원→2,094억원)하도록 하였다.

과학기술 및 정보화 부문에서는 과학기술 연구개발 투자를 총예산 대비 3.9%에서 4.1%로 제고하는 한편, 국가경쟁력 강화를 위한 정부지정 연구개발 사업을 확대 지원(1조 5,183억원→1조 7,570억원)하였으며 초고속정보망 구축 등 국가정보화사업에 대한 지원액도 증액(7,237억원→8,566억원)하였다.

III. 교육개혁, 농어촌구조개선, 복지부문의 계획이행

교육투자의 경우 1998년 GNP 5% 목표를 달성하기 위해서는 23조 6천억원이 소요되는바, 이를 위해 국가에서는 교육세 탄력세율 인상분 5천억원을 포함하여 20조 1천억원을 지원하기로 하였으며, 잔여분은 지방자치단체 기채 등으로 충당하기

로 하였다. 국가지원분 20조 1천억원은 금년보다 1조 5천억원이 증액된 수준으로서 교육환경 개선에 중점 배분하여, 초·중등 교육환경 개선을 위하여 7천억원, 대학의 시설·기자재 및 연구비를 위해 1조 2,974억원을 지원하고 특히 교육부문 정보화사업에 1,112억원을 지원하였다.

농어업의 경쟁력 강화를 위한 「42조 농어촌구조개선사업」은 당초 계획대로 1998년 잔여 사업비 7조 8,090억원을 전액 지원하기로 하고 이를 위해서 정부예산을 5조 8,309억원에서 6조 4,463억원으로 증액하였다. 특히 생산기반 투자와 농어가 경영자금에 대한 지원을 대폭 확대하였으며 용수개발 지원도 확대하였다. 또한 「15조 농어촌특별세사업」도 당초 계획대로 1조 5천억원을 투자하도록 하였다.

취약계층의 삶의 질 향상을 위한 지원도 확대되었다. 「국민복지 기본구상」에서 제시된 복지시책을 일관성 있게 추진하기 위하여 생활보호 대상자 지원금을 최저생계비 수준까지 인상하였으며 장애인 생계보조수당도 2급 단독장애자에게까지 확대하여 지급하기로 하였다. 그리고 의료보험 및 의료보호의 급여기간을 확대(연간 270일→300일)하고 근로자의 생활향상과 고용안정을 위하여 근로자의 주택구입 및 전세자금 융자액을 증액(1천억원→2천억원)시켰다. 또한 자녀학자금 등 근로자 생활안정지원을 확대(150억원→310억원)하고 직업전환 훈련 등 근로자의 고용안정 사업을 신규로 지원(107억원)하였다.



IV. 물가안정을 위한 재정운용

정부는 내년도 예산(안)을 편성함에 있어 규모 증가 억제, 경상적 지출의 절약 등과 같은 재정 자체의 긴축노력 외에도 물가안정을 도모하기 위하여 필요한 부문에 대한 지원을 계속하였다.

우선 국민생활과 직결되는 공공요금의 인상을 최소화하려고 노력하였다. 즉 공공요금은 「경영개선 5개년 계획」에 따라 이미 인상계획이 확정되어 있는 철도요금만 7월 1일부터 10% 인상하기로 하고 그 밖의 우편요금, 국립대 납입금 등은 모두 금년 수준으로 편성하였다. 또한 특정 수익자가 부담하게 되는 수수료의 경우 이미 인상이 확정된 특허수수료(25%) 이외에는 현 수준을 유지하도록 하였다. 또한 비료 및 석탄가격의 안정을 위해서 내년도도 금년 수준의 재정지원(4,336억원)을 지속하도록 하였다.

우리 경제의 주된 비용증가 요인인 물류비를 절감하기 위하여 물류유통 체계의 개선과 물류 표준화에 대한 지원을 확대하였다. 의약품 물류센터의 시설비를 용자(200억원)하고 중부·영남·호남권 역별 복합화물터미널 민자유치(148억원)를 신규로 지원하였다.

1998년 예산상 통합재정수지는 건전재정 기조의 정착을 위해서 GNP 대비 0.2% 수준의 흑자로 편성되었다. 일반회계는 예년에 이어 흑자기조를 유지하고, 교통시설 등 특별회계는 적자가 다소 증

1998년 예산상 통합재정수지는 건전재정 기조의 정착을 위해서 GNP 대비 0.2% 수준의 흑자로 편성되었다. 이에 따라 통화관리에 있어서도 정부부문이 환수부문으로 작용함으로써 경제안정에 이바지할 것이다.

대하나, 기금의 경우 흑자규모가 확대됨에 따라 8천억원 수준의 흑자가 나타날 것으로 예상된다. 이에 따라 통화관리에 있어서도 정부부문이 환수부문으로 작용함으로써 경제안정에 이바지할 것이다.

V. 정부부문 생산성 제고를 위한 제도개선

정부는 그동안 공공부문의 생산성 향상을 위하여 꾸준히 노력해 왔으며 내년도에도 기금과 특별회계의 재원확보 체계를 개선하고 특히 SOC 사업의 효율화를 위한 제도개선을 통하여 재정운영의 생산성이 제고되도록 하였다.

먼저 기금과 특별회계의 자체재원 확보노력을 강화하여 일반회계의 지원부담을 축소하였다. 이자보전 및 담보력 확충을 위해서 지원이 불가피한 양곡증권정리기금, 농지관리기금 및 신용보증기금을 제외할 경우 기금에 대한 출연은 크게 축소(9,454억원 → 7,696억원)하였으며 대외경제협력기금, 사학진흥기금, 청소년육성기금 등 5개 기금에 대해서는 출연을 중단하였다.

수입의 상당부분을 일반회계로부터 지원받던 재



정용자특별회계와 국유재산특별회계의 경우, 일반회계 전출금이 각각 1조 4천억원 및 1조 2천억원 감소하였으며 이에 따라 내년도 일반회계의 특별회계에 대한 전출금은 금년도 6조 6천억원 수준에서 5조 5천억원 수준(-16.8%)으로 축소되었다. 또한 내년에는 처음으로 통신사업특별회계가 일반회계에 980억원을 지원하도록 하였다.


SOC 부문의 재정사업을 효율적으로 추진하기 위한 노력도 강화되었다. 먼저 지하철 건설비 지원비율을 서울은 25%에서 40%로, 광역시는 30%에서 50%로 상향 조정하고 부산교통공단을 부산시로 이관하여 지하철 운영체계를 일원화하였다. 또한 지하철 운영비의 경우 광역시의 신규노선에 대해 개통 첫해에 한하여 일부 지원하기로 하였다.

SOC 사업의 민자유치를 활성화하기 위하여 그동안 민자사업자 확정 후 지원하던 보상비를 내년부터는 민자사업자로 확정되기 이전이라도 국가적 우선순위가 인정될 경우에는 지원이 가능하도록 개선하였다. 이는 추후 민자추진이 곤란할 경우 국고사업으로의 전환을 용이하게 하고 보상지연에 따른 보상비 상승을 방지하려는 취지이다. 고속도로, 항만, 복합화물터미널 등 주요 민자유치 SOC 사업에 대한 국고지원도 대폭 확대하였으며(4,344억원 → 6,912억원) 이에 따라 무안공항, 복합화물터미널 등 신규사업의 경우 보상비의 25%가 반영되었다.

댐건설 분야에 있어서는 논란이 되어 온 보상제도를 대폭 개선하였다. 그동안 실시계획 수립시점

정부는 그동안 공공부문의 생산성 향상을 위하여 꾸준히 노력해 왔으며 내년도에도 기금과 특별회계의 재원확보 체계를 개선하고 특히 SOC 사업의 효율화를 위한 제도개선을 통하여 재정운영의 생산성이 제고되도록 하였다.

에서 이루어졌던 댐건설 예정지 고시를 기본계획 수립시점으로 앞당기고 예정지 고시 후 특수작물의 재배도 행위제한 범위에 포함시키고, 영농보상에 대해 고시 당시 재배작목을 기준으로 하여 보상단가를 제시하도록 하였다. 또한 지방자치단체에 위탁하던 댐용지에 대한 보상업무를 수자원공사가 담당하도록 전환하였다. 보상재원은 수자원공사의 자체조달과 국고지원액으로 하되 국고는 댐별로 보상비를 계상하지 않고 수자원공사에 총액으로 일괄 출자함으로써 댐별 보상협의 결과에 따라 탄력적으로 보상할 수 있게 하였다.

농어촌, 중소기업, 환경개선 등 재정용자사업에 있어서는 재원조달을 원활히 하고 용자지원에 비용개념을 반영하기 위하여 주요자금원인 공공자금관리기금의 예탁금리를 실세화하였다. 즉 현재 국채발행 금리와 금융자산 운용 기준수익률의 평균으로 지급(10.37%)하던 예탁금리를 1998년부터는 국채유통수익률(11.25%)을 기본으로 하되 실제운용 수익률과의 차이를 익년도에 정산토록 하였다. 이에 따라 연간 1,800억원 수준의 추가이자 지원이 예상된다. 



1998년도 예산(안)의 평가(1)

나 성 린 / 한양대학교 경제학부 교수

1. 머리말

내년도 정부 예산안이 확정되었다. 이 안에 의하면 일반회계와 재정융자특별회계(순세입)를 합한 내년도 예산규모는 75조 5,603억원으로서 올해 당초예산 71조 4,006억원에 비해 5.8% 증가한 것으로 나타났다. 이러한 증가율은 지난 1984년의 5.3% 이후 가장 낮은 것으로 올해 말 대통령 선거를 앞둔 정부로서는 매우 소신 있고 용기 있는 예산편성이라고 평가할 수 있다. 더욱이 이는 금년도 세수부족으로 절감된 실행예산 69조 2천억원에 비해서도 9% 정도 증가한 것이고 내년도 경상경제성장을 예측치 10.8%보다도 낮아 수치상으로는 분명한 긴축예산으로 간주될 수 있다.

정부가 이러한 예산 증가율을 확정하는 데까지는 물론 여러 차례 우여곡절이 있었다. 올해 초 정부가 내년도 예산편성지침을 발표할 때만 해도 내년도 예산 증가율을 10% 이내로 잡았다. 그러던 것이 경제성장이 예상보다 둔화되고 세수가 줄어들면서 8월 말 정부는 증가율을 6% 이내로 하겠

다는 의지를 내비쳤다. 그러나 이러한 긴축예산 편성계획은 곧바로 대선을 앞둔 여당의 반발에 직면하게 되었고 당정협의를 거쳐 최소한 6.5%를 증가시키는 선에서 합의를 보았다. 그러나 9월 말 예산안의 최종확정 단계에서 다시 재정경제원의 강력한 긴축의지가 반영되어 5.8% 증가율로 결정된 것이다.

예산 편성은 정부의 소비나 투자지출을 통해 거시경제변수에 직접 영향을 미칠 뿐 아니라 국민 개인과 기업들에 대해 내년도 경제운용 방향에 대한 신호가 됨으로써 그들의 경제적 결정과 행위에 지대한 영향을 미치게 된다. 이런 측면에서 내년도 우리나라 예산편성은 어느 해와는 달리 기본방향을 정하는 데 여러 가지 어려움이 있었을 것이다.

무엇보다 첫째, 내년에는 새로운 정부가 들어선다. 새로운 정부는 현재의 정부와 다른 경제운용 계획을 가질 것이고 따라서 고심 끝에 세워 놓은 이번 예산계획이 상당한 정도 수정될 가능성이 있다. 둘째, 21세기 선진화를 달성하기 위해 필요한 재정수요는 매우 큰 데 비해 경기침체로 말미암아



조세수입이 충분치 못하다. 더욱이 국제수지가 달러화 환율의 상승에 따라 어느 정도 개선 기미를 보이고 있지만 여전히 큰 적자를 면하지 못할 것이기에 내년에도 건전재정기조를 유지하여 정부가 출선수범하여 근검절약할 필요가 있다.

다음에서는 1998년도 예산(안)의 특징과 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 1998년도 예산(안)의 특징

1. 일반회계의 기능별 구성

1998년 일반회계의 기능별 구성은 1997년과 대동소이하다. 다만 전반적인 긴축기조 속에서 경제개발비와 사회개발비 및 방위비의 구성비가 다소 증가했고, 일반행정비, 교육비 및 지방재정교부금의 구성비는 거의 변화하지 않았음을 알 수 있다.

2. 긴축예산의 편성

앞에서도 언급했듯이 이번 예산은 1997년에 비해 일반회계 기준으로 4.1% 증가하였고, 재정을 자특별회계(순세입)를 포함하여 5.8% 증가하였으며 일반회계와 22개 특별회계를 모두 합한 기준으로도 6.4% 증가한 것에 불과해 내년도 경상경제성장률 10.8%보다 낮으므로 어느 모로 보나 외형상으로는 긴축예산으로 볼 수 있다. 이러한 긴축은 주로 일반직 공무원의 감축, 청사 건립비의 축

(단위 : 억원, %)

기능별	1997 예산	1998 예산(안)
일반행정	70,826(10.5)	73,869(10.4)
경제개발	171,775(25.4)	183,728(26.1)
사회개발	59,944(8.9)	68,370(9.7)
교육비	122,825(18.2)	127,729(18.2)
방위비	143,496(21.2)	152,457(21.7)
지방재정교부금	69,299(10.3)	73,520(10.4)
채무상환 및 기타	28,821(4.3)	14,211(2.0)
예비비	8,800(1.3)	9,720(1.4)
합 계	675,786(100.0)	703,603(100.0)

주 : () 안은 구성비

소 및 경상사업비의 절감을 포함한 정부부문의 절약을 통해 이루어졌다.

3. 건전재정기조 유지

일반회계는 예년과 마찬가지로 세입 내 세출의 기조를 유지하고 있다. 일반회계 세출 70조 3,603 억원은 국제정수분 6조 6,632억원과 벌과금 및 주식매각 수입 등의 세외수입 2조 6,971억원으로 충당될 예정이다. 주식매각 수입은 증시의 상황을 감안하여 1997년보다 대폭 축소된 3천억원으로 계상하였다.

통합재정수지를 기준으로 볼 때도 1997년의 0.2% 적자에서 1998년에는 0.2% 정도의 흑자로 편성하고 있다. 이는 특별회계에서는 적자(18조 6천억원)가 1997년보다 다소 증가하나 일반회계(15조 5천억원)의 흑자기조가 유지되고 기금(3조

9천억원) 수지가 대폭 개선되기에 가능하다.

4. 국가경쟁력 강화를 위한 노력

사회간접자본 부문의 투자 증가율은 평균 예산 증가율 5.8%보다 높은 10.8%로 나타났다. 그러나 이것은 1997년의 증가율 24.3%에 비해서는 상당히 낮은 수치이다. 그리고 중소기업 경쟁력 강화, 유망 벤처기업 발굴·육성, 과학기술 및 정보화 부문 투자, 지방경제 활성화를 위한 지원을 확대하고자 노력하였다. 그러나 전체적으로 이 부문에 대한 투자가 충분치 못한 것으로 보인다.

그리고 경직성 경비가 전체 일반회계 예산의 55.5%로서 1997년의 54.8%에 비해 0.7% 증가하고 사업성 경비가 44.5%로서 1997년보다 감소하였다는 사실도 이 부문에 대한 투자가 충분치 못하다는 사실을 보여준다. 일반회계에서 부족한 사업성 경비는 재정융자재원을 대폭 확대하여 충당하였다(1997년보다 36.1% 증가).

5. 교육개혁, 농어촌구조개선, 복지부문의 공약 이행

긴축예산의 기초하에서 GNP 5%의 교육투자, 42조 농어촌구조개선사업의 공약을 이행하기 위해 1998년 교육투자분 23조 6천억원과 농어촌구조개선 잔여사업비 7조 8,090억원을 배정했다. 교육투자의 경우는 내년도 세수부족분이 1조 6천억

1998년 일반회계의 기능별 구성을 보면 전반적인 긴축기조 속에서 경제개발비와 사회개발비 및 방위비의 구성비가 다소 증가했고 일반행정비, 교육비 및 지방재정교부금의 구성비는 거의 변화하지 않았음을 알 수 있다.

원 정도로 예상되므로, 이 중 6천억원은 교육세 탄력세율 인상분 5천억원과 일반회계로부터의 전입 1천억원으로 지원하고 잔여분 1조원은 지방자치단체 기채로 충당하도록 했다.

국민복지 기본구상에서 제시된 복지정책을 추진하기 위해 사회복지비로 1997년보다 12.3% 증가한 4조 8,059억원을 배정했다. 그리고 근로자 복지증진 및 고용안정 지원을 확대하기 위해 3,492억원을 배정하는 등 전반적으로 사회복지를 확충하기 위해 노력한 흔적이 있다.

III. 1998년도 예산편성(안)의 평가

1998년 예산편성(안)은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 포함한다. 우선 긍정적인 점은 대선이란 큰 정치적 사건을 앞두고도 긴축예산을 편성했다는 점이다. 이러한 긴축예산은 내년도에 예상되는 세수부족(4% 증가 예정)과 물가불안 및 지속적인 국제수지 적자에 대비해서 우리 경제를 건전하고 안정적으로 운영할 수 있는 기반을 조성한 것이다. 그리고 긴축기조하에서도 충분하지는 않지만 나름대로 국가경쟁력 강화와 사회복지 예

산 확충을 위해 노력했다는 것도 긍정적으로 평가될 수 있다.

그러나 꾸준히 감소되어 온, 전체 예산에서 차지하는 경직성 경비의 비중이 이번에 조금이나마 상승했다는 것은 바람직하지 못하다. 이러한 증가의 원인은 공무원 인건비 3% 인상, 방위비 6.2% 인상, 증액교부금 1,800억원 증가 및 일반예비비 4% 증액에 있다. 방위비 인상은 안보여건을 감안하여 할 수 없다고 치더라도, 공무원 인건비의 경우 인상률이 평균 예산 증가율보다 낮지만 인건비를 절감하기 위해서는 총정원 동결이라는 소극적 자세보다는 공무원 수의 감축이라는 적극적인 자세를 보여야 했다.

다음으로 농어촌구조개선사업과 교육개혁 투자에 대한 무리한 예산의 배정은 어려운 살림살이 속에서도 당초의 공약을 지키겠다는 강한 의지로 볼 수 있으나 이 부분의 예산 일부를 사회간접자본 투자와 같은 좀더 생산적인 데로 돌렸더라면 하는 아쉬움이 남는다. 이 부분 투자의 상당 부분이 비효율적으로 사용되고 있다는 것이 중론이고, 공공지출은 경제상황에 따라 신축적으로 이루어져야지 당초의 약속을 반드시 지킨다는 것이 효율적인 자원배분의 태도는 아닌 것이다. 마지막으로 관변단체에 대한 예산을 64%로 대폭 증가시킨 것은 그 절대액수(180억원)로 보면 아무것도 아니나 쓸데 없이 오해를 사게 되고 효율적인 예산배정의 기본 원칙에도 어긋나는 것으로 바람직하지 않다. 관변단체는 아무리 좋은 일을 하더라도 자급자족하는

긴축예산은 내년도에 예상되는 세수부족과 물가불안 및 지속적인 국제수지 적자에 대비해서 우리 경제를 건전하고 안정적으로 운영할 수 있는 기반을 조성한 것이다.

방향으로 운영되는 것이 바람직하다.

IV. 맺음말

이제 바람직한 내년도 예산편성에 대한 책임은 국회로 넘어갔다. 국회는 대선에 대한 준비로 바쁘고 더욱이 올해의 짧은 회기로 인해 예산안 심사를 충분히 할 수 없을지 모른다. 그러나 사업성 예산 중에서 불요불급한 것이 없는지, 경직성 경비 중에서 더 삭감할 부분이 없는지를 철저히 검토할 필요가 있다. 무엇보다도 선심성 사업에 대한 나눠먹기식 증액을 통해 모처럼의 긴축예산 의지를 꺾는 일이 없도록 해야 할 것이다.

마지막으로 내년에 새로 들어서는 정부는 나름대로의 경제운용 계획을 위해 올해 편성된 예산을 조정할 수 있을지 모른다. 그러나 이번 예산안의 긴축 의지만은 절대 손대는 일이 없기를 바란다. **KDI**

1998년도 예산(안)의 평가(II)

박기백 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 서론

내년도 나라 살림살이의 계획서에 해당하는 1998년도 예산안이 발표되었다. 예산 또는 재정이 일반인의 관심을 끄는 것은 정부부문이 개인과 경제에 미치는 대략적인 모습을 보여주기 때문이다. 예를 들어, 정부의 이전지출은 직접적으로 개인의 복지에 영향을 미치고, 사회간접자본의 확충은 간접적으로 국민의 일상생활에 영향을 미친다. 또한 재정지출을 조달하기 위한 세금, 부담금, 수수료 등은 국민의 직간접적인 부담으로 작용한다. 이 밖에도 재정지출은 경제의 전체적인 성과에 영향을 미치는 주요한 요소이다.

이렇게 개인뿐만 아니라 경제 전체적으로도 중요한 의미를 지닌 예산의 내용은 크게 두 가지로 분류할 수 있는데 그 하나는 예산의 규모이며, 다른 하나는 예산의 배분이다. 예산의 전체적인 규모는 정부부문이 경제에서 차지하는 비중을 보여줄 뿐만 아니라 경제안정이나 경기부양 등 향후 경제 전망에 대한 정부의 대처방안을 예시한다. 그리고

부문별 또는 기능별 지출 내역은 정부 정책의 우선 순위를 밝혀 준다. 정부는 교육, 농업, 중소기업 지원, 복지 확대, 사회간접자본 확충 등 다양한 재정 수요에 직면해 있는데 예산은 이러한 재정적 수요에 대한 정부의 선택을 보여준다. 예를 들어 농업 분야에 대한 예산 규모와 증가는 정부의 농업 분야에 대한 관심의 크기와 향후 정책 방향을 가늠하는 중요한 지표가 된다.

II. 1998년 예산(안)의 특징과 내용

내년도 중앙정부 재정(일반회계+융자특별회계)의 규모는 약 75조 6천억원이다. 정부부문이 경제에서 차지하는 비중은 일반적으로 통합재정의 GDP 대비 비율로 표시된다. 이를 기준으로 하면 우리나라의 경우 중앙정부 재정의 GDP 대비 비중은 1996년도에 21.7%였다. 그러나 1997년에는 재정 증가율이 GDP 증가율을 상회하였으므로 비중이 다소 높아졌을 것으로 예상되고, 1998년에는 긴축기조로 인하여 다시 낮아질 것으로 전망된

1998

다. 미국이 GDP 대비 22.9%(1995), 독일이 37.7%(1993), 영국이 41.6%(1993)인 것에 비하면 우리나라는 재정이 정부부문에서 차지하는 비중이 낮은 편에 속한다. 그러나 어느 정도의 재정지출이 적정한지를 판단할 수 있는 기준은 존재하지 않고, 정부의 역할에 대한 각국의 관점에 따라 재정의 규모가 결정되므로, 향후 재정규모가 축소되거나 확대되어야 한다고 말하기는 힘들다.

1998년도 (세출)예산안의 가장 두드러진 특징은 지난 1984년 이래로 가장 낮은 증가율인 전년 대비 5.8% 증가한 긴축적 예산이라는 점이다. 내년도 재정 규모는 75조 6천억원 수준으로 올해 예산 71조 4천억원에서 5.8% 증가하였다. 정부가 내년도 경상 경제성장률을 10.8%로 전망하고 있는 것에 비추어 보면 경제성장률을 크게 하회하는 긴축예산임이 분명해진다. 재정을 일반회계와 재정용자특별회계로 구분하여 보면 일반회계가 70조 4천억원으로 전년 대비 4.1% 증가하였고, 용자특별회계가 5조 2천억원으로 전년 대비 36.1% 증가하였다. 그러나 용자특별회계가 전년 대비 36.1%의 높은 증가율을 나타낸 것은 국민연금 부담률이 6%에서 9%로 증가한 데 기인하며, 용자특별회계는 일반회계처럼 정부의 최종적 지출을 의미하는 것이 아니라 향후 상환을 전제로 하는 것이므로 정부의 실제적인 지출 증가율은 5.8%보다 낮다고 할 수 있다.

정부가 내년도 예산을 긴축적으로 편성한 것은 내년도 세입을 비관적으로 전망하고 있기 때문이

다. 정부는 내년도에 내국세 증가율을 5.6%로 전망하고 있으며, 탄력세율을 인상한 교통세의 경우에도 단지 6.4%의 증가율을 계상하고 있다. 조세 수입뿐만 아니라 세외수입의 전망도 밝지 못하는데, 특히 정부가 보유한 주식의 매각은 최근의 증시 여건을 감안하여 대폭 축소하려 하고 있다.

일반회계의 세출예산 구조를 살펴보면 인건비, 방위비, 교부금과 같은 경직성 경비의 증가율이 5.5%인 반면 사업성 경비의 증가율은 2.5%이다. 이에 따라 재정에서 경직성 경비가 차지하는 비중이 전년도의 54.8%에서 55.5%로 다시 증가하였다. 경직성 경비의 비중이 높아지는 것은 예산의 신축성을 떨어뜨리므로 문제가 되지만 상대적으로 사업성 경비의 증가율이 낮아진 데 원인이 있으므로 예산의 경직성이 구조적으로 높아졌다고 볼 수는 없다.

기능별 지출 내역을 보면 일반행정 부문이 2.3%로 낮은 증가율을 보이고 있고 채무상환도 1조 4천억원으로 전년도에 비해 50.7%나 감소하였다. 반면 사회개발의 사회보장, 주택 및 지역사회개발, 보건 및 생활환경 개선 부문의 증가율이 두드러지고, 경제개발에 있어서는 수송과 통신, 과학기술 부문의 증가율이 높다. 따라서 내년도 정부의 정책 방향은 지금까지 미미한 수준이었던 국민복지를 확대하고, 성장의 잠재력을 배양하는 데 있다고 할 수 있다.

전체적으로 보아 내년도 예산의 핵심은 세입 전망이 불투명하므로 세입내 세출원칙을 견지하기

위하여 긴축적으로 예산을 편성한 것이라 할 수 있다. 그리고 긴축의 주요 대상은 사업성 경비이며 기능별로 보면 일반행정과 채무상환이라고 할 수 있다.

III. 평가

내년도 예산에서 무엇보다도 논란의 초점이 되는 것은 긴축적 예산 편성의 적정성이라 할 수 있다. 예산의 편성시 우선적으로 고려해야 할 사항의 하나가 내년도 경제 여건인 반면 이에 대한 전망은 엇갈리고 있기 때문이다. 정부는 내년도 경제상황이 그리 밝지 못하다고 보고 있는 반면 다수의 경제 예측기관은 낙관적으로 전망하고 있다.

내년도 경제전망에 차이가 있음에도 불구하고 보수적 재정운용은 대체적으로 바람직한 것으로 보인다. 우선 내년도에 경제가 본격적으로 회복될 경우에 과열을 방지하는 안전판의 역할을 할 수 있기 때문이다. 다음으로는 재정지출의 안정화 추세를 정착시켜 가야 하기 때문이다. 우리 경제는 고도 성장기를 지나 안정 성장기로 접어들고 있으며, 국제수지 적자가 시현되는 거시경제 상황을 감안하고, 통일을 대비한 재정적 여력을 비축하기 위해서도 재정의 건전성과 안정화 추세가 반드시 필요하다.

예산의 세부배분 내역에서는 교육·농어촌 분야에 대한 지출의 효율성과 사회간접자본에 대한 낮은 증가율이 문제되고 있다. 예를 들어, 교육분야

내년도 예산의 핵심은 세입 전망이 불투명하므로 세입내 세출원칙을 견지하기 위하여 긴축적으로 예산을 편성한 것이라 할 수 있다. 그리고 긴축의 주요 대상은 사업성 경비이며 기능별로 보면 일반행정과 채무상환이라고 할 수 있다.

에 대한 중앙정부의 지원은 총 20조 1천억원으로 재정규모의 28%에 달하는 반면 교육의 질적인 수준은 그다지 향상되지 못했다는 것이 일반적인 평가이기 때문이다. 사회간접자본의 경우 증가율이 10% 수준에 불과하여 막대한 물류비용, 혼잡으로 인한 환경오염 등의 문제를 해소하기에 미흡한 것으로 평가되고 있다. 어느 부문에 얼마만큼의 재정 지출이 이루어져야 바람직한가에 대한 기준이 존재하지 않지만 설문조사 등을 통하여 정부가 정책의 우선순위를 결정함에 있어 국민의 욕구를 반영하는 과정을 강화하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

정부가 내년도 예산을 긴축적으로 편성한 원인은 세입의 부진에 있다. 이는 우리나라가 세입내 세출원칙을 견지함으로써 재정의 건전성을 확보하려는 의지에서 기인하는 것이다. 그러나 세입내 세출원칙은 재정을 경기중립적으로 운영되도록 하여 경기조절 기능을 약화시키는 문제가 있다. 또한 세입의 부진에 따른 급격한 지출의 축소는 향후 경쟁력 확보의 밑거름이 될 필수적 투자가 적정 수준

이하로 되게 하거나, 국민이 향유하고 있는 공공서비스의 갑작스런 감축으로 나타나게 된다. 특히 재정지출의 축소를 시도할 때, 주대상이 지출의 규모가 상대적으로 큰 투자성 사업비가 될 가능성이 높아 문제가 된다. 투자는 소비성 지출과는 달리 중장기적인 혜택을 증대하는, 예를 들어 경쟁력 강화를 통해 향후 경제성과를 제고시키는 기능을 하기 때문이다. 또한 세입 전망에 따라 세출을 급변시키면 민간 또는 부처의 사업계획에 심대한 차질을 가져오는 등 예산의 예측가능성이 낮아지게 된다. 따라서 재정의 건전성을 유지하면서도 재정이 경기중립적으로 운용되지 않도록 하기 위해서는 세출에 대해서만 증가율을 일정 수준으로 고정시키는 방법 등을 고려해 보아야 할 것이다.

국민의 입장에서 정부예산을 접할 때 느끼는 것은 부담에 비하여 그 대가가 충분하지 않다는 점일 것이다. 즉 조세부담의 과다보다는, 개인이 향유하는 공공서비스가 지불한 비용에 비하여 만족스럽지 못하거나 예산이 낭비되고 있다고 느끼는 점이다. 경부고속철도의 천문학적인 비용증가나 일상생활에서 느끼는 교통혼잡이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 예산의 배분 내용만으로는 재정지출의 효율과 성과를 평가하기 힘들지만 높아진 국민의 부담만큼 정부도 재정지출의 효율성 증대와 성과제고에 힘써야 할 것으로 보인다. 정부지출의 성과에 대한 지표의 개발과 활용, 공공서비스 기준의 설정 등 최근 재정개혁을 성공적으로 추진하고 있는 주요 선진국의 관련 사례는 우리나라의 재정개

혁에도 많은 참고가 될 것으로 보인다.

예산안은 국민 또는 국민의 대표인 국회에 정부가 정부의 살림살이를 보고하고 이의 승인을 받는 것이다. 따라서 정부의 재정관련 정보체계의 개선을 통하여 국민에게 재정에 대한 정확한 정보를 제공하는 것이 필요하다. 예를 들어 국민연금의 부담률이 증가하여 재정용자 규모가 급격히 증가하였는데 이러한 지출은 비록 재정적자로 계상되지는 않지만 사실상 정부의 채무에 해당하는 것이다. 따라서 현재의 현금주의 회계방식을 발생주의로 점진적으로 전환하거나 간접적인 정부 채무의 규모를 참고자료로 제시하는 등 재정정보의 개선이 필요하다. 그리고 재정지출의 결과에 대한 정보도 제공되어야 한다. 재정지출의 결과에 대한 보고는 재정에 대한 부서의 책임성을 강화하여 예산의 절약에 기여할 것이기 때문이다. **KPF**

좌담 : 1998년 예산(안) 어떻게 볼 것인가?



참석자 : 金正國 / 재정경제원 예산실장
金廷洙 / 중앙일보 전문위원
吳然天 / 서울대 행정대학원 교수
金仲秀 / 한국조세연구원 원장(사회)

일 시 : 1997년 9월 30일

장 소 : 한국조세연구원 원장실

* 토론자들의 의견은 개인의 의견으로서 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

김중수 원장 : 바쁘신 분들을 모시고 이렇게 토론회를 갖게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 예산을 수월하게 편성한 해가 있었겠습니까마는 올해는 특히 상당히 어려웠다고 합니다. 올해 예산운용이 세수부족으로 상당한 어려움을 겪고 있고, 또한 국민들도 예산을 어떻게 편성하고 운영하는가에 대해 많은 관심을 보이는 것 같습니다. 우선 예산실장님께서 내년도 예산을 편성하면서 가장 고민한 점이 무엇인지 말씀해 주십시오.

김정국 예산실장 : 올해의 세수부족 규모가 약 3조 5천억원 정도에 육박할 것이라는 전망이 제시되고 있습니다만, 내년도 예산을 편성을 할 때에도 가장 어려웠던 점은 바로 내년도 세수규모에 대한 정확한 전망이 제시되지 못했다는 것입니다. 예산당국은 매년 정부가 예산편성시에 전망했던 것보다 항상 세수가 초과징수되는 상황에서 예산을 편성해 왔는데 올해는 전혀 정반대의 재정 여건 속에서 작업해야 했습니다. 이것이 첫번째 애로사항이었습니다. 두번째는 세수부족 상황에서 매년 정부가 해야 할 일이 계속 많아지고 있다는 점입니다. 사회간접자본(SOC) 투자, 교육, 복지 등 기존의 세출증대 요인뿐 아니라 새로운 정부의 출범이라는 내년도 정치일정, 그리고 대부분의 장기계획이 1998년에 완료되도록 되어 있는 점 때문에 이 많은 세출요인을 어떻게 적절히 조정할 것인가가 참으로 어려운 과제였습니다. 이러한 두 가지 측면을 종합할 때, 그동안 우리가 지켜 왔던 세입내 세

출원칙을 과연 내년도도 지킬 수 있겠는가 하는 점에 대해 가장 많이 고민했습니다. 그러나 우리나라의 국제수지 적자규모가 크기 때문에 재정부문은 계속 건전재정 기조를 유지해야 한다는 것이 커다란 정책방향이었습니다. 이러한 정책방향을 내년도에도 계속 지켜 나갈 수 있었다는 것이 하나의 큰 성과라고 할 수 있겠습니다.

김 원장 : 세입내 세출원칙을 지키기 위해 많은 고민과 노력을 했다고 말씀하셨는데, 이에 대해 오연천 교수님은 어떻게 평가하십니까?

오연천 교수 : 올해는 다른 해에 비해서 예산편성의 특수성이 부각된 해라고 생각됩니다. 우선 선거국면을 맞이하여 정책경쟁이 매우 과열될 것으로 예상되기 때문에 정책수요는 증가할 것입니다. 더 나아가서는 공공부문이 소위 국가경쟁력 향상을 위해서 개입해야 할 영역과 범위가 늘어나고 있습니다. 그러나 지출재원의 공급능력은 상당히 열악합니다. 올해 세수 증가율이 당초 예측에 미달하고 있고 내년도 세수 역시 과연 정부 예측대로 확보될 수 있을 것인지 상당히 불확실한 가운데에서 예산이 편성되었습니다. 저는 재정수요가 증가하는 반면 재원조달의 여건은 불확실한 열악한 상황 속에서 정부가 하나의 교육지책으로서 차선의 선택을 했다고 평가하고 싶습니다.

외형상으로 예산 증가율 자체가 5.8%에 머물렀다는 점에는 긍정적인 측면이 있다고 봅니다. 다만

내년도 세수규모가 정확히 제시되지 못하고
 세수부족 상황에서 정부가 해야 할 일은 증대되고 있는
 여건 속에서 세입내 세출원칙을 지키기 위해 노력했습니다.
 건전재정 기조를 계속 지켜 나갈 수
 있었다는 것이 하나의 큰 성과라고
 할 수 있겠습니다.



김정국 예산실장

이러한 선택이 비록 교육지책이라고 하더라도 국민들의 기대에 비추어 볼 때 과연 바람직한 것인가에 대해 한번 토론해 볼 수 있을 것입니다. 과연 5.8%의 증가율이 경제안정을 다짐하는 정부가 국민들에게 제시하는 가이드라인으로 적정한 것인가, 민간 경제주체들이 균살을 제거하고 함께 고통분담을 하는 데 적절한 수준인가에 대해서는 논의해 볼 필요가 있을 것입니다.

저는 십여년 동안 또는 수년 동안 정치권이 제시한 정책공약의 결과로 형성된 우리나라 재정구조의 경직성 또는 소위 재원의 사전적인 배분구조가 이번 예산을 편성하는 데 또다른 제약요소가 되었을 것이라고 봅니다. GNP 대비 5% 교육비라든가 과학기술 예산의 일정한 증가율, 42조원의 농어촌 구조개선 사업 등 말이죠. 그래서 과거의 정책선택의 결과로서 예산당국이 제어할 수 있는 영역이 매우 협소해진 상태에서 제시된 일종의 차선택이라고 생각합니다.

김 원장 : 정치적으로 형성된 우리나라 예산의 경직성 등을 감안하면 비교적 열심히 고민해서 차선택을 제시했다는 지적과 함께 국민들의 관점에서 볼 때, 제시된 예산안이 과연 적절한가 하는 의문을 던지셨습니다. 김 위원님께서도 1998년도 예산안에 대해 국민들이 어느 정도 수긍할 것으로 보십니까?

김정수 전문위원 : 언론에 비친 1998년도 예산안에 대한 평가는 일단 긴축적이라는 것입니다. 일부에서는 관변단체 지원금 등 세부적인 측면에 대해 문제점을 지적하기도 하지만 사실 커다란 예산의 규모나 구조 측면에 대해서는 대체로 비슷한 시각을 보이고 있습니다. 국민들이 어떤 특정한 이해속에서 정부에 요구하는 사업이나 지원이 매우 많은데, 그럼에도 불구하고 거시경제적 차원에서 세출증가를 억제하려고 많이 노력한 예산이라는 평가는 공통적인 것 같습니다.

김 원장 : 어려운 여건 속에서 정부가 상당히 고 민하고 노력하였다는 점에 대해서는 공통적으로 평가하시는 것 같습니다. 내년도에는 대체로 6.5~7% 수준의 경제성장률을 기록할 것으로 예상되고 있습니다. 물가상승률이 약 4~5% 정도 될 것으로 본다면 경상GNP가 12% 정도 증가하게 될 것입니다. 이와 비교하면 5.8%의 세출 증가율은 재정수요를 감안할 때 상당히 긴축적이라고 볼 수 있겠습니다. 그런데 올해 세수부족이 약 3조 5천 억원에 이를 것으로 전망되고 있는데, 이는 작년에는 거의 예상하지 못했던 것입니다. 내년에도 이러한 세수부족이 발생할 가능성이 있지 않습니까? 만일 올해와 같이 세수부족이 발생할 경우 이에 대한 대책은 어떻게 구상하고 계십니까?

김 실장 : 내년도 세수 증가율 전망치는 올해 예산을 기준으로 할 경우 약 5.7% 정도이지만 올해 실제 징수액을 기준으로 하면 약 11% 수준입니다. 그래서 내년도에도 과연 11% 수준의 세수증가가 가능할 것인가 하는 우려도 있습니다. 그러나 올해는 그동안 세금이 초과징수되어 왔던 우리 경제의 거품 상태를 기준으로 세수가 추정되었던 반면, 내년도 세수는 거품이 제거된 상태에서의 정상적인 성장률을 감안하여 추정한 것이기 때문에 당초 예상대로 세수확보가 가능할 것이라고 생각합니다.

또 하나, 지금까지는 매년 1조원 내지 2조원에 가까운 정부주식 매각수입을 예산에 계상했었습니다. 그러나 현실적인 정치·경제적 여건 때문에 매

년 계획대로 달성되지 않았는데 내년 예산에서는 이 부분도 3천억원으로 대폭 줄여서 정부예산에 반영했습니다. 이러한 점을 감안한다면 내년도 세입은 현실적으로 달성 가능하다고 할 수 있을 것입니다.

김 원장 : 세입측면과 관련하여 언론에서 많이 지적한 편법을 동원했다는 점에 대해서도 설명을 해주시지요.

김 실장 : 예산을 편성하다 보면 사업에 대한 추 계가 바뀌기도 합니다. 내년도 계획 중 올해에 추진해야 하는 사업도 있고 또 어떤 사업은 올해 예산에 편성되어 있지만 내년도에 다시 예산에 편성 되기도 합니다. 당초에는 부실채권 정리기금에 대한 예산을 반영했습니다만 올해 안에 이를 추가적으로 시행해야 할 필요성이 제기되어 산업은행이 직접 시행하도록 하고 예산편성의 마지막 과정에서 내년 예산에는 반영하지 않은 것입니다. 이것은 내년 예산규모를 조정하는 문제가 아니라 정부의 정책을 어떻게 달성하느냐 하는 문제라고 봅니다.

그리고 교육세 탄력세의 문제인데, 교육세는 일반회계에 포함되지 않습니다. 교육세를 10% 인상한 것이 편법이라는 지적도 있지만 내년 예산을 감축하기 위해 특별히 그러한 조치를 한 것은 아닙니다. 교육세를 만들 때도 그 문제는 있었던 것입니다.

언론에 비친 1998년도 예산안에 대한 평가는 일단 긴축적이라는 것입니다. 일부에서는 관변단체 지원금 등 세부적인 측면에 대해 문제점을 지적하기도 하지만 사실 커다란 예산의 규모나 구조 측면에 대해서는 대체로 비슷한 시각을 보이고 있습니다.



김정수 전문위원

김 위원 : 지방자치단체 채권은 어떻게 된 것입니까?

김 실장 : 지방자치단체 채권은 지금도 많이 발행합니다. 그런데 교육투자 5% 달성계획안에 보면 국가와 지방자치단체가 공동으로 투자하도록 되어 있습니다. 우리나라 교육투자 중 가장 큰 부분이 초·중등학교에 대한 투자인데, 투자주체는 지방자치단체입니다. 그리고 재원배분 측면을 보면, 내국세의 11.8%와 교육세를 전액 양여하는데, 지방자치단체에서 먼저 투자를 하고 나중에 상환하더라도 5%의 교육투자를 해야겠다는 결정을 내린 것입니다. 이것은 정부가 국채를 발행한 것과는 다른 것입니다. 지방자치단체가 도로산업을 위해 도로지방채를 발행하는 것과 다를 바 없다고 봅니다.

김 원장 : 구체적인 문제로 넘어가기 전에 학계에 계신 분들의 의견을 듣고 싶은 것이 한 가지 있

습니다. 세입내 세출원칙이라는 것은 재정학자들이 볼 때 불변의 원칙입니까?

오 교수 : 고전적인 입장에서는 바람직한 것입니다. 어떻게 보면 우리가 개발경제를 지향하면서 일반회계를 중심으로 균형예산 또는 세입내 세출을 유지해 왔다는 것 자체가 신기한 측면이 있을 정도입니다. 언론에서 제기했던 탄력세율 문제라든가 출자 문제 등이 세입내 세출이라는 큰 원칙에서 그다지 이탈한 것이라고는 보지 않습니다.

저는 기본적으로 예산의 규모보다는 구조가 더 큰 문제라고 생각합니다. 아직 정부 차원에서 공공적 대응(collective action)을 해야 할 부문이 상당히 많은 상황에서 증가율 또는 규모에 대해 논쟁하는 것은 어떻게 보면 무의미하다고 봅니다. 다만 전체 규모 중 과연 우선순위 설정이 잘되어 있는가, 예산집행 과정 또는 부처나 지방 정부차원에서 비효율적인 요소가 많은데 이것이 개선되고 있는

가 하는 것이 문제입니다.

불필요한 예산지출을 삭감하고 예산집행을 효율화하는 측면에서 보면 이번 예산편성이 철저하지는 못했어도 어느 정도 개선된 부분은 있는 것 같습니다. 대청소는 아니어도 중간청소는 된다고 할까요. 더 근본적인 문제는 과연 예산실이나 행정부의 독자적인 수준에서 대청소를 추진할 수 있는가 하는 것입니다.

김 원장 : 정치적으로 국민과의 약속을 지키는 것과 예산지출의 효율성을 추구하는 것은 참으로 미묘하고 어려운 문제인 것 같습니다. 내년 예산편성에 효율 추구하고 국민과의 약속 이행이 적절히 조정되었다고 보십니까?

김 실장 : 예산을 편성하는 입장에서 보면 우리나라와 같이 세입내 세출을 원칙으로 하는 경우에는 장기적인 계획의 수립이 불가능합니다. 특히 예산규모를 사전적으로 결정하는 장기적인 계획의 경우 결정 당시의 여건과 실제 예산편성시의 여건이 달라질 수 있다는 문제가 제기되었습니다. 이러한 상황에서 약속이나 정책을 그대로 추진해야 하는가 하는 문제를 이번에 처음으로 진지하게 검토했다고 생각합니다. 농업과 교육부문은 내년에 계획이 완료되도록 되어 있어서 이 두 가지 부문에 대해 정부가 부담해야 될 부분이 약 2조원을 넘게 되었습니다. 그런데 우리 예산 증가율 5%는 규모로 환산하면 4조원이 조금 넘습니다. 즉 증가액 중

50% 이상을 이 두 부문에 지출해야 하는데, 이 문제가 예산당국의 입장에서는 가장 어려웠습니다. 지난 3월에는 부분적으로 조정할 수밖에 없다는 방침을 세웠는데 이것이 예산을 편성하는 동안에 정부 내에서 또는 정부 밖에서 많은 논란을 일으켰습니다. 결국 약속한 기본 정책 테두리는 지키되 정부재원이 부족하기 때문에 교육세를 올린다든가 채권을 발행하는 등의 여러 가지 재원조달 방안을 강구하기로 했습니다.

재정을 담당하는 입장에서 본다면 앞으로 특정 부문에 대한 재정지출의 비율을 정한다든지 또는 규모를 정하는 것은 확실한 경우 이외에는 가능한 하지 않아야 된다고 봅니다. 지금도 과학기술은 과학기술대로 문화는 문화대로 각 부문에서 자기 몫을 사전에 결정해 달라는 요청을 많이 하고 있습니다. 예산 자체가 가지는 특수성도 있지만 우리 국민이 재정 전체에 대해 어떤 시각을 가지고 이해하는가 하는 문제가 더 중요하다고 생각합니다.

김 원장 : 정부 예산을 국민이 어떻게 이해하는가가 가장 큰 문제인데 김 위원님께서 보실 때 국민들의 피부에 와닿는 것은 예산의 어떤 측면일까요?

김 위원 : 국민들이 예산에 관해 가장 관심을 갖는 부분은 어디에 쓰느냐는 것보다 얼마의 세금을 내느냐 하는 것입니다. 예산이라는 것이 워낙 복잡하고 방대하니까요. 국민들은 예산이 5.8% 증가했

예산당국에서 어떻게 지출하고 있느냐 하는 문제를 포함한 평가 문제, 사후적인 점검 문제, 집행단계에서의 조세회피 문제에 관심을 가져야 한다고 봅니다. 집행단계의 효율을 증대시키기 위한 노력은 실제로 예산을 절약하는 것에 못지않게 상징적인 의미가 있습니다.



오연천 교수

으니까 납부해야 할 세금도 5.8% 증가할 것이라고 생각하지 않겠습니까? 그런데 왜 11%나 증가해야 하는지 궁금합니다. 또 예산 증가율이 5.8% 수준이고 경상GNP 성장률을 약 11%로 보면 정부규모가 줄어들어야 하지 않습니까? 그런데 조세 부담률은 내년에도 계속 증가해서 22.4%가 된다고 합니다. 여기에 대해 설명해 주시면 국민들이 그리는 예산에 대한 부담과 나라살림과 관련된 그림이 조금 더 구체적이 될 것 같습니다.

김 실장 : 그것은 올해와 내년도의 특수사정 때문입니다. 올해 세수가 예산보다 많이 감소할 것으로 예상되고 있고 이에 따라 당초 책정된 예산을 많이 절감하거나 집행을 하지 않게 되었습니다. 결국 비교하는 기준을 어떻게 보는가의 문제입니다. 법정예산 대비 증가율을 기준으로 하면 5.8%가 되고 올해에 3조 5천억원의 세수가 미달되는 것을 전제로 하여 내년도 세입예산 전망을 하면 실제 부담

률이 증가하는 것입니다. 이제까지 세수가 초과될 때 그런 통계숫자가 발표된 적은 한번도 없습니다.

김 위원 : 실행예산 기준으로 하면 어떻습니까?

김 실장 : 그렇게 보면 약 9% 정도 증가한다는 수치가 나옵니다. 그러나 그것은 법적으로 확정된 것이 아니라 하나의 전망이기 때문에 정부가 공식적으로 인용하기는 곤란합니다.

오 교수 : 국민들은 규모만이 아니라 어떻게 쓰느냐 하는 문제에도 관심이 많을 것입니다. 예를 들어 42조원의 농어촌구조개선사업, 62조원의 교육예산 등 규모가 큰 부문에서 비효율성이 많이 나타나는데, 국민들은 이것을 특정부문에 한정되는 것으로 생각하지 않고 대체적인 흐름으로 생각합니다. 그래서 저는 예산당국에서 어떻게 지출하고 있느냐 하는 문제를 포함한 평가 문제, 사후적인

점점 문제, 집행단계에서의 조세회피 문제에 관심을 가져야 한다고 봅니다. 여기에는 정권적인 차원 또는 행정부 차원에서도 제어하기 어려운 부분이 많습니다. 이 문제에 대해 보다 더 구체적이고 명확한 조치를 취해 주기를 바라는 것이 일반국민들의 정서라고 생각합니다. 집행단계의 효율을 증대시키기 위한 노력은 실제로 예산을 절약하는 것에 못지않게 상징적인 의미가 있습니다. 왜냐하면 많은 국민들이 의구심을 갖고 있고 심지어 행정부 예산이라고 생각하지 않고 어떤 정권의 예산이라고 생각하거든요. 이러한 부분에 대해 말씀해 주시면 좋겠습니다.

김 실장 : 국민들로부터 거두어들이는 세금을 다시 국민들에게 돌려 주는 것이 예산편성 과정이 아니겠습니까. 예산에는 두 가지 부분이 있습니다. 하나는 어떤 목표와 관련되는 부분인데, 사회간접자본 투자, 교육투자, 농업투자 등입니다. 이 부분에는 민간의 건설투자 형태로 지출되는 예산이 많습니다. 또 하나는 사람과 관련되는 부분입니다. 인건비 또는 연금지출과 같은 것입니다. 이 두 가지 부분에 대해 어떤 지출의 정당성·합리성을 과연 어떻게 증명하고 이에 맞추어 예산을 편성하느냐 하는 것이 우리들이 관심을 가져야 하는 문제입니다. 그런데 요즘도 언론에 보도되지만 건설과 관련된 부문에서는 예산 담당자들도 이해를 못하는 부문들이 많습니다. 건설설계 과정을 비롯한 세부적인 측면에 대해서는 사실 정부부문 내에서 어떤

시스템에 의해 정리해 주어야 할 것입니다. 예산편성하는 사람들만의 노력에 의해 이를 바로잡기는 어렵습니다.

또 아직도 우리나라의 각 부문에서 인건비에 대한, 즉 사람들에 대한 욕심이 많습니다. 인건비는 그 기관의 욕심도 있고 어떤 일이 생기면 그 일을 하는 사람이 당연히 따라가야 된다는 국민들의 인식도 있어서 가장 쉽게 증가하는 부문입니다. 그래서 올해는 나름대로 이 부문을 합리화시키는 노력을 했습니다. 먼저 일단 총사업비를 변경하는 데 엄격한 절차를 거치도록 했습니다. 그리고 총사업비 변경의 전단계가 설계변경인데, 설계변경에 있어서는 처음 설계한 사람들에게 책임을 묻는 평가제를 도입했습니다. 처음에는 사업을 착수하기 쉽게 총사업비를 낮추었다가 공사를 확보하고 난 후 사업비를 올려서 추가부담을 초래하는 일이 없도록 한 것입니다. 특히 인력과 관련하여 출자·출연기관을 포함하여 올해는 동결기조로 운영하고, 심지어 정부공무원의 경우에는 오히려 1,800명을 줄이는 노력을 했습니다. 그런데 이 과정에서 겪는 어려움이란 전반적인 점점을 하는 시스템이 없다는 것입니다. 예산의 결과에 대해서 평가하는 시스템들이 없기 때문에 문제가 많습니다.

김 위원 : 바로 그 부분을 오교수님이 기대하는 것 같습니다. 실제로 정부부문에서 집행을 점검하고 집행의 효율성을 높이기 위해서 제도적인 장치를 마련하고 있거나 그렇게 해야 된다고 생각하고

정부의 가장 고유한 역할이
세금을 거두어 재정지출을 하는 것인데,
세계화의 여건 속에서는 정부의 고유 권한이
재정과 조세로 한정됩니다.
그런데 경직성 경비의 비중이 높아 예산당국의
재량의 여지가 협소해지고 있습니다.



김중수 원장

있지는 않습니까? 이런 상태로 계속 갑니까?

김 실장 : 어떻게 보면 정부운영 방식의 개혁과 관련되는 문제입니다. 먼저 국회의 결산심사가 지금처럼 쉽게 진행되어서는 안된다고 생각합니다. 한달 정도 충분히 심사하도록 해야 한다고 봅니다. 이를 보조하기 위해 집행에 대한 평가를 다시 성과로 연결시키는 우리 내부의 시스템이 마련되어야 할 것입니다. 감독 기능보다는 성과를 평가하는 기능에 중점을 두어야 합니다. 예산당국에서는 가능한 한 사업단위나 총액으로 예산을 배정하는 부분을 많이 만들고 있습니다. 부처 책임으로 넘겨주고, 비목을 정하지 않고 심지어는 사람에 대해서도 사람과 운영경비를 포괄하여 배정하고 그 범위 내에서 어떻게 사용하든지 하는 시스템으로 가고 있습니다.

오 교수 : 그 부분과 관련해서 국회가 행정부의

지출을 사후검토하는 측면이 너무 안이라고 볼 수 있습니다. 어떤 사업의 우선순위와 관련하여 국회에서의 공론화 노력이 우선 너무 부족하고, 재원할거주의와 같은 행태가 나타나고 있습니다. 국회에서 예산규모나 구조 이외에 예산확보와 배분, 집행과정 등 일련의 시스템을 효과적으로 연결해 주는 제도개선 노력을 해야 하는데 이러한 측면에서의 국회의 역할은 거의 백지상태입니다. 그렇기 때문에 현재의 상황에서는 행정부의 자구 노력이라든가 대통령이나 경제부총리가 주도하는 행정부 내부의 경쟁시스템에 의존할 수밖에 없고 그러한 역할을 보완하는 것이 일부 언론이나 사회 단체입니다.

김 위원 : 몇년 전 예산실에서 조사한 바에 따르면, 프랑스의 경우 국가가 각 정부부처에 위임한 우선순위에 따라 예산총액만 배정하고 구체적인 인건비와 사업비에는 관여하지 않는 시스템을 시



도했다고 합니다. 단 성과를 가지고 평가하는 것을 전제로 하는 것입니다. 집행부처에 예산 사용의 자율성을 증대시켜 효율성을 높이는 것인데, 이것이 일종의 '정부기능의 경영화' 라고 표현될 수 있는 것 같습니다. 상당히 인상적이었습니다.

김 실장 : 비슷한 시스템들을 일부 도입하고 있습니다. 인원증가에 따라 소요되는 예산을 각 부처가 다른 경비를 줄여서 충당한다면 상관하지 않습니다. 반대의 경우도 상관하지 않습니다. 이렇게 해서 인원을 줄여 절감되는 예산의 50%까지는 인건비로 더 지급할 수 있는 제도도 만들었습니다. 그러나 아직도 우리에게서 조직을 키우고 인원을 늘리려는 관행이 있는 것 같습니다. 내년부터는 인원을 쉽게 늘리는 행위는 자체적으로 많이 자제할 것으로 봅니다.

그리고 각 사업에 대해 각 부처가 스스로 사업비

를 줄일 수 있는 부분에 대해 인센티브를 주기 위해서는 사업비 측정의 합리성을 검증할 수 있어야 하는데, 지금으로서는 제대로 사업비 측정의 합리성을 판단할 만한 기준이 없습니다. 이것이 문제입니다.

또 하나는 건설사업과 관련되는 보상비 문제입니다. 지금까지는 각 지방자치단체에 보상문제를 대행시켜 자치단체마다 보상을 많이

해주려고 경쟁하는 현상이 나타났고, 주민들도 오래 버티면 버틸수록 많이 보상받는다라는 생각을 갖게 되었습니다. 사업비가 엄청나게 증가하고 공사가 지연되는 것은 물론입니다. 그래서 내년부터는 우선 댐 공사의 경우 수자원공사에 일괄적으로 맡기도록 하였습니다. 총액으로 수자원공사에 출자하고 수자원공사에서 모든 보상문제를 전담하도록 하였습니다. 보상에 대한 주제를 만들어서 합리적인 보상이 이루어질 수 있도록 한 것입니다.

김 위원 : 보상의 기준시점이 문제 아닙니까? 기준시점 이후에 시가가 상승한 경우 세금으로 환수 하든지 하면?

김 실장 : 우리나라는 아직 지가를 관리할 수 있는 체제가 잘되어 있지 않습니다. 또 민원에 약하기 때문에 사회문제화되면 많은 경우 보상금을 인



상해서 해결하는 실정입니다. 가령 작은 댐을 만들 때 처음에는 보상비가 약 1천억원이 조금 넘는 수준이었는데, 보상이 완료되지 않은 지금 1조원까지 올라갔습니다. 이 경우 아직도 보상이 완료되지 자신할 수 없는 상황입니다.

김 원장 : 경제계에서는 SOC 투자에 관심이 많 습니다. 올해 SOC예산 배정이 약 10.8% 정도 증가했는데, 다른 부문에 비하여 결코 낮은 수치는 아니지만 전년도 증가율 24.3%에 비하면 상당히 낮습니다. 10.8%와 24.3%를 단순 비교하면 작년 보다 투자가 덜 이루어지는 것이 아닌가 하고 생각 할 수 있을 것 같습니다.

오 교수 : 농어촌 구조개선사업, 교육, SOC 라는 3대 부문 중 효율성 측면에서의 우선순위는 SOC 부문에 있습니다. 그런데 정치적 공약으로 인해 세 부문이 평준화되어 버린 구조가 문제인 것 같습니다.

김 실장 : 예산담당자들도 가장 역점을 두어야 한다고 생각하는 부문은 사회간접자본 부문입니다. 물류비용의 문제를 해소시키지 않고 수출의 애로를 해결하거나 기업의 경쟁력을 회복시킨다는 것은 어렵다고 생각합니다. 그런데 SOC 투자를 확충하는 방법은 두 가지입니다. 하나는 정부가 재원을 마련하는 방법이 있고 다른 하나는 정부재원 외의 재원을 조달하는 방법입니다. 전자

의 방법으로 경유에 대한 교통세를 30% 올려서 이것으로 SOC 투자를 증가시켰습니다. 그래서 10%밖에 올리지 못했습니다. 후자의 방법은 민자동원이나 채권발행을 통해 외부자금을 조달하는 것입니다. 민자유치는 지금 활발하게 되지 않고 있고, 문제는 SOC 국채문제입니다. 지금 민간사업자가 SOC 채권을 발행하는 것은 완전히 허용되어 있습니다. 국가가 SOC 채권을 발행하는 문제에 대해서는 지난 3월에 여러 의견을 수렴한 결과 아직도 부정적입니다. 일본의 경우 건설국채를 통한 재원조달이 적자재정을 유발했지만 한편에서는 공공투자에 대한 재원조달 방식으로 효과적이었다는 평가도 있었습니다. 우리나라도 국채발행을 적자재정으로만 볼 것이 아니라 적극적으로 검토해 볼 시기가 곧 올 것이라고 생각합니다. 단, 그보다 앞서 공공투자의 효율성 문제가 선행되어야 할 것입니다.

그리고 SOC 투자와 관련해서 특히 문제가 되는 것이 민자부분입니다. 지금까지 민자사업이 부진했던 것은 민자사업에 대해 정부역할과 민간사업자의 역할을 제로섬 게임과 같이 생각해 왔기 때문입니다. 민간이 많은 투자를 하면 정부는 적게 투자하고 정부로부터 보조를 많이 받으면 민간사업자는 투자를 적게 하여도 되는 것처럼 말이죠. 이번 예산에서 제도를 하나 바꾸었습니다. 종전에는 민자사업자가 확정되어야만 정부가 토지보상을 시작했는데, 이제는 민자사업자가 확정이 되지 않아도 정부가 바로 보상을 합니다. 나중에 민간사업자


가 정해지지 않는다면 정부가 직접 사업을 추진하겠다는 의의입니다. 이렇게 하면 민자사업이 많이 활성화될 것 같습니다. 정부가 우선순위를 정하는 경우에는 정치적인 고려가 개입되는 경우도 많습니다. 그러나 민간이 자기자금을 투입하는 경우에는 합리성·경제성에 의한 경우가 많을 것입니다. 그래서 민자사업에 상당히 큰 기대를 하고 있습니다.

김 원장 : 이제 오늘 논의의 결론을 맺으면서 앞으로 예산당국에 바라고 싶은 것들을 정리했으면 합니다. 정부의 가장 고유한 역할이 세금을 거두어 재정지출을 하는 것인데, 세계화의 여건 속에서는 정부의 고유 권한이 재정과 조세로 한정됩니다. OECD에 가입할 때에도 가장 어려웠던 것 중의 하나가 재정위원회였습니다. 그런데 경직성 경비의 비중이 높아 예산당국의 재량의 여지가 협소해지고 있습니다. 이 문제는 어떻게 해결해 가야 할까요?

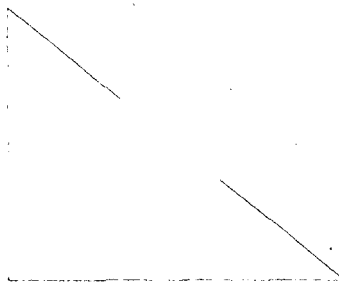
김 실장 : 경직성 경비를 재정당국이 만들지는 않습니다. 외국의 경우 경직성 경비 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 국채에 대한 이자비용입니다. 그러나 우리나라는 이것보다 각 부문의 이해관계를 사전적으로 결정하는 데서 비롯되는 것이 많습니다. 특수한 안보상황에서 비롯된 방위비도 있지 만요. 교육, 농어촌, 복지, 과학기술 등 각 부문이 예산에서 차지할 비율을 법률에 명시하게 되면 경직성이 심화됩니다. 예산을 결정할 때 정부 또는

각 부처가 장기적인 전망을 제시하는 것은 바람직 하지만 구속적인 구체적인 기준을 만드는 것은 앞으로 억제되어야 할 것입니다. 또한 법률로 규정된 것도 매년 재검토할 필요가 있다고 생각합니다.

오 교수 : 동일한 맥락에서 지역할거주의 못지않게 재원할거주의가 큰 문제이고 재원의 사전적인 배분구도가 비효율성의 원천입니다. 재원의 사전 배분구도가 고착화되어 재정의 대응능력과 탄력성 또는 우선순위의 점검노력이 무색해지고 있습니다. 재정개혁의 핵심은 제로 베이스에서 출발하여 각 분야의 중요성을 계속 공론화하여 토론하는 것입니다. 이러한 논리적인 경쟁을 통해 재원을 확보하는 풍토를 정착시킴으로써 재정의 효율화를 도모할 수 있다고 봅니다. 그리고 지방교부세, 국고 보조금 또는 일반 지방부문뿐 아니라 교육자치단체에 지출하는 이전재정 부문이 일반회계규모로 보면 약 40%에 육박합니다. 이전재정 부문은 수십년 동안 고착되어 왔는데, 이제는 제로 베이스에서 재검토할 때가 되었다고 생각합니다. 이전재정의 효율성을 추구함으로써 상당 수준의 실질적인 추가적 세수확보 효과가 있을 것입니다.

김 원장 : 정치권에 대한 요구, 재원의 사전배분 문제 등을 해결하려면 누군가 여론을 주도해야 하는데 이러한 관점에서 언론의 역할이 상당히 중요한 것 같습니다. 오늘 장시간 토론해 주셔서 감사합니다. 

현안분석



1. 사라지는 납세자들 : 개방화의 조세정책적 함의

현진권 / 한국조세연구원 연구위원

2. 어음제도의 현황 및 정책과제

이기영 / 한국조세연구원 연구위원

사라지는 납세자들 : 개방화의 조세정책적 함의



현진권 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

세계경제의 개방화에 따라 모든 분야에 그 영향이 직접적으로 미치고 있다. 이에 따라 개방화에 부응하는 경제정책의 방향에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 그러한 논의가 조세정책에 시사하는 바도 매우 중요하다고 할 수 있다.

개방화에 따라 조세정책이 어떻게 바뀌어 가야 하는가에 대해 논의하기 전에 다음의 해학적 표현을 음미할 필요가 있다. 루이 14세의 재무관이었던 Jean-Baptiste Colbert는 납세자들로부터 세금을 징수하는 기술을 다음과 같이 묘사하였다.

“납세자들에게 세금을 잘 걷어들이는 기술은 마치 거위의 털을 뽑는 것과 같다. 즉 거위로 하여금 비명을 가장 적게 지르게 하면서 거위털을 가장 많이 뽑는 것이다”.

그러나 조세징수에 대한 이러한 표현은 과거 세계경제가 폐쇄적이었을 때는 적절한 표현일지 몰라도, 현재에는 그렇지 않을 수 있다. 왜냐하면 과거에는 거위가 날 수 없었으나, 오늘날의 거위는 털을 많이 뽑으려 하면 날아가 버리기 때문이다.

개방화가 진전되면서 폐쇄경제하에서 오랫동안 이루어져 왔던 조세정책의 원리는 제대로 작용하지 않으므로, 새로운 패러다임하에서 조세정책을 이해해야 할 필요가 있다. 본 논문에서는

* 본 논문은 "The Disappearing Taxpayer," *The Economist*, May 31, 1997; Mervyn King, "Tax System in the 21st Century," *International Fiscal Association*, September 1996, Geneva; Vito Tanzi, "Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax System," *IMF Working Paper*, December 1996을 정리 및 요약한 것이다.

1) "The art of taxation consists in so plucking the goose to obtain the largest amount of hissing."

개방화에 따라 개인과 기업이 자유롭게 국경을 넘어 이동할 수 있게 되면서 각국 조세제도의 차이를 이용한 세원의 이동이 나타나고 있다. 그러므로 각국의 조세정책은 이러한 세원의 이동을 고려하여 변화될 것으로 예측된다.

개방화가 조세정책에 미치는 영향을 정리하고, 미래의 조세체계에 대해 전망해 본다.

II. 개방화의 의미

1. 개방화에 따른 변화

세계경제가 개방화되어 단일경제권으로 개편됨에 따라 나타나는 현상을 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 국경을 넘어 자원이 원활히 이동할 수 있게 되어 자원배분의 효율성이 높아지고, 이에 따라 생산성과 삶의 질이 향상된다. 둘째, 외국재화를 쉽게 구입할 수 있게 되어 소비자는 재화 선택의 폭이 넓어진다. 셋째, 국가간의 이동이 자유로워져 여행비용이 낮아지고, 개개인은 저렴한 가격으로 먼 거리를 여행할 수 있게 된다. 넷째, 개개인이 정보를 획득하는 비용은 급격히 감소하고, 얻을 수 있는 정보의 양은 급격히 증가한다.

2. 조세환경의 변화

현대의 조세체제는 2차 세계대전 이후에 비교적 폐쇄적인 경제상황하에서 이루어진 것이다. 그러나 개방화에 따라 개인과 기업이 자유롭게 국경을 넘어 이동할 수 있게 되면서 각국 조세제도의 차이를 이용한 세원의 이동이 나타나고 있다²⁾. 따라서 각국의 조세정책은 이러한 세원의 이동을 고려하여 변화될 것으로 예측된다.

개방화의 진전으로 세계경제가 단일경제권으로 됨에 따라 각국의 조세정책이 당면하게 될 문제점을 좀더 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 먼저 기업관련 세제의 경우, 기업은 세부담이 가장 낮은 국가로 이전할 것이다. 물론 세부담이 기업의 위치 선정에 결정적인 요인은 아니지만, 향후 중요하 고려사항이 될 것으로 예상할 수 있다³⁾. 이에 따라 각국은 기업을 자국에 유치하기

2) 스웨덴 통신분야의 한 대기업은 외국으로 이전할 것을 고려하고 있다. 이는 스웨덴의 법인세율이 높아서가 아니라, 지방세를 포함하여 60%에 이르는 개인소득세율이 높아 실력 있는 전문가들이 모두 스웨덴에서 직장을 가지기를 회피하기 때문이다. 그러므로 이 경우는 세부담을 낮추기 위해서가 아니라, 양질의 전문가를 고용하기 위해 기업이 이전하는 양상을 보여준다.

3) 독일의 경우는 세부담이 높지만 기업이 해외로 이동하는 비율은 낮게 나타난다.

위해 세부담을 낮추는 조세경쟁(race to bottom)을 하게 되고, 궁극적으로는 법인세 부담이 없어질 가능성도 배제할 수 없다. 또한 다국적 기업이 등장함으로써 국가별 기업활동을 이전가격(transfer pricing)을 통해 조정하여 세부담을 줄일 수 있는 여지가 생기게 된다.

개인소득세의 경우, 실력 있는 전문가들은 국가간 이동이 수월해질 것이고, 국제적인 자문을 통해 얻는 수입의 비중이 높아질 것이다. 그러나 과세당국이 해외에서 얻는 소득에 대해 정확히 포착하는 데에는 한계가 있으므로, 이러한 개인소득에 대해 과세하기가 점차 힘들어질 것으로 전망된다.

3. 세부담의 형평성 문제

조세정책에서 세부담의 형평성은 매우 중요한 고려사항 중의 하나이다. 그러나 개방화가 진전되면서 세부담의 형평성을 고려한 조세정책을 입안하기가 어려운 상황이 도래할 것이다.

이동이 자유로운 세원이 세부담이 가장 낮은 국가로 이동하게 됨에 따라 각국은 이러한 세원을 유치하기 위해 가능한 낮은 세율을 적용할 것으로 예측된다. 반면 일정규모의 세수를 확보하기 위해 상대적으로 이동이 자유롭지 않은 세원에 대해서는 높은 세율을 적용할 수밖에 없을 것이다. 예컨대 이동이 자유로운 자본소득은 각국이 서로 유치하기 위해 경쟁적으로 낮은 세율을 적용할 것이다. 노동소득은 그 형태에 따라 두 가지 양상이 나타날 것인바, 고도의 전문직 노동의 경우는 이동이 자유로우므로 낮은 세율이 적용되는 반면 일반적인 노동에는 높은 세율이 적용될 것이다.

자본소득과 전문직 노동에 의한 소득은 상대적으로 부유한 계층의 소득이며 하위 소득계층은 대체로 일반 노동소득에 의존하고 있다. 그러므로 이상적인 세제라면 고소득 계층의 소득인 자본소득과 전문직 노동소득에 대해서는 높은 세율을 적용하고, 일반 노동소득에 대해서는 낮은 세율을 적용할 것이다. 그러나 개방화에 따라 조세정책은 이와 반대방향으로 시행될 것이므로, 세부담의 불공평성이 심화될 것으로 예상된다.

III. 개방경제와 조세정책

폐쇄경제하에서는 조세정책을 입안하거나 시행할 때 다른 국가의 조세정책에 관심을 둘 필요가 없었다. 그러나 세계경제가 개방됨에 따라 동일한 과세기반을 유지하기 위해 각국이 경쟁하

이상적인 세제라면 자본소득과 전문직 노동소득에 대해서는 높은 세율을 적용하고 일반 노동소득에 대해서는 낮은 세율을 적용할 것이다. 그러나 개방화에 따라 조세정책은 이와 반대방향으로 시행될 것이므로 세부담의 불공평성이 심화될 것으로 예상된다.

는 결과가 초래되었다. 이로 인해 각국의 조세정책에 따라 지역간에 파급 효과가 나타나게 되었고 이러한 현상은 이미 각국이 조세정책을 입안하는 데 중요한 고려사항이 되고 있다. EC 국가들간에는 이러한 문제점이 논의되고 있으며, 여기에서 도출된 합의사항은 향후 모든 국가들에 공통적으로 적용될 전망이다. 여기에서는 세목별로 개방화로 인한 각국 조세경쟁의 양상을 살펴본다.

1. 소비과세

소비자들의 상품 구매행위는 소비관련 세제에 매우 민감하게 영향을 받는다. 그러므로 소비관련 세율을 낮춤으로써 인접국가 소비자들의 쇼핑을 자국으로 유도할 수 있다. 이에 따라 자국민을 위해 입안된 소비관련 정책의 효과가 제대로 나타나지 않는 경우도 있다. 대표적인 예로서, 1994년 캐나다에서는 국민들의 담배소비를 줄이고 세수를 확보하기 위해 담배 관련세율을 높였지만 캐나다의 담배소비자들이 상대적으로 담배가격이 낮은 미국의 국경에서 담배를 사게 됨에 따라 이러한 정책을 지속적으로 시행할 수 없었다.

소비관련 조세정책은 이처럼 국가간의 이동을 통해 조세회피가 가능해짐에 따라 국내에서 그 효과를 제대로 나타낼 수 없게 된다. 국가간 소비자들의 이동은 국경 근처 혹은 공항에 대규모 쇼핑시설이 설립되어 있는 것을 통해 명확히 알 수 있다.

폐쇄경제하에서는 소비관련 세율이 낮아지면 세수가 감소하는 것이 일반적이지만, 개방경제하에서는 반대의 결과가 나타난다. 즉 세율이 낮아지면, 상대적으로 가격이 낮은 품목을 구입하기 위해 타국의 소비자가 이동해 오므로 오히려 세수가 증가할 수 있다. 이러한 효과는 국가의 규모에 따라 달라지는데, 일반적으로 국가의 규모가 작을수록 세율에 따른 세수규모의 탄력성은 크게 나타날 것이다.

2. 법인소득세

개방화에 따라 기업이 속한 국가에 대한 개념이 점차 바뀌고 있다. 특정 국가에 본사를 두고 있다 하더라도, 생산요소의 구입과 생산활동은 다른 국가에서 이루어질 수 있으므로, 다국적 기업의 형태가 나타나고 있다. 다국적 기업은 최종상품을 생산할 때까지 필요한 투입요소와 여러 가지 중간재의 생산에 각각 가장 유리한 나라를 찾아 이동하므로, 소속 국가가 큰 의미를 가지지 않는다.

다국적 기업의 해외투자도 매우 활발해지고 있다. 세계교역의 많은 부분이 하나의 다국적 기업에서 필요로 하는 상품의 거래로 인해 복잡하게 나타난다. 예컨대 1970년대에는 다국적 기업 내에서의 상품교역이 전체 세계교역의 20%를 차지하였으나, 1990년대에는 약 33%로 나타났다. 또한 미국 대기업의 경우 1970년에는 해외로부터의 소득이 전체의 10~20%정도였으나, 지금은 50% 가량을 차지하고 있는 실정이다.

조세측면에 대한 다국적 기업의 주된 관심은 세부담을 극소화하는 것인데, 기업은 두 가지 전략을 통해 이러한 목적을 달성할 수 있다. 첫째, 기업의 위치를 선정할 때 법인세 부담이 가장 낮은 국가를 고려하는 것이다. 즉 법인소득에 대해 가장 낮은 법인세율이 적용되고, 조세지원이 가장 많은 나라로 기업을 이전시킬 수 있다. 외국법인을 유치하기 위해 각국은 조세경쟁을 하게 된다. 외국법인을 많이 유치함으로써 세율인하 및 조세지원으로 인한 세수 감소를 보충할 수 있고 오히려 세수증가를 가져올 수도 있으므로 법인세 부담을 낮추는 것이 반드시 세수 감소를 야기하지는 않는다. 특히 외국법인을 유치함으로써 얻을 수 있는 고용효과와 같은 간접효과까지 고려하면 세수 증가는 더욱 커진다.

둘째, 다국적 기업은 다른 국가에 위치한 자회사로부터 수입한 투입요소의 가격을 조절함으로써 전체 비용을 조정할 수 있다. 즉 이전가격을 통하여 유효세율이 가장 낮은 국가로 이윤을 이동시켜 전체 세부담을 최소화할 수 있게 된다. 이는 자본의 이동은 전혀 없이 세전이윤만을 이전시키는 것이다.

해외투자는 조세정책 이외의 많은 요인들에 의해 결정되지만, 조세정책은 다국적 기업의 위치에 매우 중요한 영향을 끼치게 된다. 이는 아일랜드에 투자하는 외국인 기업의 양상을 통해 알 수 있다. 아일랜드는 제조업의 경우 법인세율이 10%이고, 여러 가지 형태의 조세지원이 있어 많은 다국적 기업들이 선호하는 나라이다⁴⁾. American Multinational에서 18개 국가의 투자형태를 조사한 결과에 의하면 아일랜드가 가장 낮은 유효세율과 가장 높은 수익률을 보여주었다.

4) 아일랜드의 일반적인 법인세율은 40%이지만 제조업의 경우는 10%가 적용된다.

해외투자를 유치하려는 국가일수록 개인의 해외투자 소득에 관한 정보를 다른 국가에 알려 주기를 원하지 않을 것이다. 이렇듯 국가간에 이익이 상충되는 경우 원활한 과세정보의 공유는 사실상 불가능하므로 개인소득세를 정확하게 부과하기가 어려워진다.

미국에서 아일랜드로 진출해 있는 기업은 독일로 진출한 기업의 6분의 1에 불과하지만, 총수익은 거의 같은 수준을 나타낼 정도이다.

3. 개인소득세

개인이 외국에 투자함으로써 얻게 되는 소득이 점차 증가하는 추세이다. IMF 통계에 의하면 전세계적으로 해외투자에 의한 개인의 소득은 1988년에 4,470억달러였으나, 1994년에는 7,680억달러로 증가하였다. 또한 미국의 경우, 증권의 국가간 거래가 GDP에서 차지하는 비중을 보면, 1970년에는 3%였으나, 1995년에는 136%로 나타났다.

이러한 해외소득에 대해 과세당국이 정확히 규모를 포착하기 어려운 점을 이용하여 과소보고 혹은 탈루하는 사례가 많다. 개인의 해외투자에 의한 소득에 대한 정보를 국가간에 공유하게 되면 과세당국은 각 개인의 해외투자 소득의 규모를 정확히 파악할 수 있다. 그러나 해외투자를 유치하려는 국가일수록 이러한 정보를 다른 국가에 알려 주기를 원하지 않을 것이다. 이렇듯 국가간에 이익이 상충되는 경우 원활한 과세정보의 공유는 사실상 불가능하므로 개인소득세를 정확하게 부과하기가 어려워진다.

특정 국가에서 외국인의 저축계좌에 대해 과세를 하지 않으면 여타 국가에서는 소득세수의 감소가 일어나게 된다. 이러한 세수 감소를 보충하기 위해서는 다른 세목의 세수를 증대시킬 수밖에 없다. 그러므로 개방화는 여러 국가들의 조세체계에 영향을 미치게 된다.

IV. 조세체계 변화의 실증분석

1. 환경변화

개방화는 한 국가의 세수규모와 조세체계에 영향을 미치며, 이러한 영향은 갈수록 커질 것으로 예상된다. 그러나 개방화가 구체적으로 조세정책에 어떤 영향을 미치는지는 완전히 파악되지 못하고 있으며, 이를 계량화하는 것도 아직까지는 한계가 있다.

개방화에 따라 국가간의 조세경쟁은 이제 자연스런 현상이 되고 있다. 조세경쟁이 일어나 많은 국가들에서는 세수규모가 줄어들고 이를 충당하기 위해 조세체계를 바꾸는 현상이 나타나고 있다⁵⁾. 조세경쟁에 의해 국가의 세수규모가 감소하는 현상이 바람직한 것인가에 대해서는 가치 판단의 문제가 따른다. 세수규모가 줄어들음에 따라 국가의 역할이 축소된다는 면에서는 긍정적으로 볼 수 있지만, 정부가 담당하는 최소한의 역할 수행을 위한 재원확보도 어려워진다면 부정적으로 볼 수도 있다. 그러므로 개방화로 인해 야기되는 세수규모의 변화에 대해서는 여러 각도에서 바라볼 수 있다. 여기에서는 이러한 가치판단의 문제에 앞서 개방화가 각국의 조세제도에 미치는 영향에 대해 실증적 분석을 시도한다.

개방화에 따라 나타나는 중요한 현상은 각국의 조세제도의 차이에 기인한 세원의 국가간 이동을 통해 파급 효과가 계속적으로 발생하고 있다는 것으로, 개방화에 의해 각국의 조세제도는 지대한 영향을 받을 것으로 예상된다. 여기에서 검증하여야 하는 가설은 다음과 같다.

“개방화는 향후 각국의 조세제도에 지대한 영향을 미칠 것이다.”

이러한 가설은 OECD 국가들의 조세 관련 통계를 분석함으로써 검증할 수 있을 것이다⁶⁾. 다음에서는 OECD 국가들에 대해 각 세목별로 세수규모가 GDP에서 차지하는 비중의 추세를 살펴보고자 한다.

2. 전체 세수규모

〈표 1〉은 OECD 국가들에 대해 전체 세수규모가 GDP에서 차지하는 비중을 1985년, 1990년, 1994년의 세 시점에서 살펴본 것이다. 전체 국가들 중에서 세수규모의 비중이 세 시점에서 항상 증가한 국가들이 5개, 항상 감소한 국가가 1개로 나타났으며, 그 외 국가들은 세 시점에서 변화하는 모습을 보여준다. 이 표에서 뚜렷한 특징은 나타나지 않지만, 세수규모가 증가하는 국

5) 이러한 현상을 “tax degradation”이라 표현하고 있다.

6) 여기에서 보여주는 검증방법은 세목별로 나타난 세수규모를 중심으로 연도별 통계치를 사용하는 것이다. 앞으로는 이러한 가설을 검증하기 위해 여러 가지 풍부한 자료와 모형을 사용할 필요가 있다.

개방화에 따라 국가간의 조세경쟁은 이제 자연스런 현상이 되고 있다.

조세경쟁이 일어나 많은 국가들에서는 세수규모가 줄어들고 이를 충당하기 위해 조세체계를 바꾸는 현상이 나타나고 있다.

〈표 1〉 세수규모의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1985	1990	1994	추세
캐 나 다	28.6	31.2	30.0	△
미 국	19.5	19.8	20.6	+
호 주	30.0	30.8	29.9	△
일 본	19.3	22.2	18.1	△
뉴질랜드	33.3	37.6	37.0	△
오스트리아	29.4	27.7	27.8	△
벨기에	32.3	29.7	31.1	△
덴마크	47.2	47.2	49.9	+
핀란드	33.7	35.5	35.2	△
프랑스	25.2	24.4	24.9	△
독일	24.2	22.9	23.9	△
그리스	22.6	25.9	27.8	+
아이슬란드	27.7	30.4	28.4	△
아일랜드	31.0	30.0	32.0	△
이탈리아	22.5	26.2	28.7	+
룩셈부르크	34.4	31.7	33.1	△
네덜란드	24.6	27.9	26.6	△
노르웨이	37.8	30.8	31.3	△
스페인	16.9	22.2	22.0	△
스웨덴	37.5	40.5	37.2	△
스위스	21.8	21.1	21.5	△
터키	13.2	16.1	18.7	+
영국	31.2	30.2	27.9	-
증가(+) : 5개, 감소(-) : 1개, 변화(△) : 17개				

가들이 상대적으로 많다. 이에 대해서는 조세경쟁에 의해 특정 세목의 세수가 감소함에 따라 과세당국이 다른 세목의 세율을 증가시켜 전체 세수규모가 증가하게 되었다는 해석이 가능하다.

3. 소비 관련세

〈표 2〉 소비세수 규모의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1985	1990	1994	추세
캐 나 다	10.5	9.4	9.5	△
미 국	4.9	4.6	5.0	△
호 주	9.9	8.6	8.9	△
일 본	3.9	4.1	4.3	+
뉴질랜드	7.7	12.6	12.5	△
오스트리아	14.0	13.0	13.2	△
벨 기 에	12.0	11.7	12.5	△
덴 마 크	16.8	16.4	16.5	△
핀 란 드	13.9	14.8	14.5	△
프 랑 스	13.2	12.4	12.0	-
독 일	9.8	9.8	11.3	+
그 리 스	15.0	16.5	17.4	+
아이슬란드	17.4	16.2	15.2	-
아 일 랜 드	16.2	14.9	14.7	-
이탈리아	8.8	11.0	11.8	+
룩셈부르크	11.4	10.8	12.3	△
네덜란드	11.3	11.8	11.9	+
노르웨이	17.8	14.9	15.8	△
스 페 인	8.3	9.8	10.0	+
스 웨 덴	13.3	13.9	13.2	△
스 위 스	6.1	5.8	5.5	△
터 키	5.6	5.6	8.3	+
영 국	11.7	11.2	12.0	△

주 : 증가(+) : 7개, 감소(-) : 3개, 변화(△) : 13개

소비세수 규모의 GDP 대비 비율이 증가하고 있는 현상은, 소비세율의 하락이 특정 품목을 중심으로 이루어지므로 전체 소비세수에 별다른 영향이 없으며 오히려 다른 세목에서 감소한 세수를 국가간 이동이 비교적 적은 품목에 소비세를 부과함으로써 보충한 결과로 볼 수 있다.

〈표 2〉는 OECD 국가들의 소비 관련 세수가 GDP에서 차지하는 비중을 1985년, 1990년, 1994년의 세 시점에서 살펴본 것이다. 세 시점에서 항상 증가한 국가가 7개, 항상 감소한 국가가 3개로 나타났으며, 그 외 국가들은 일정한 특징이 없는 것으로 나타났다. 이러한 통계치를 통해 볼 때, 뚜렷하지는 않지만, 소비 관련 세수의 비중이 점차 증가하는 추세임을 알 수 있다. 이는 소비세율의 하락은 모든 품목에 대해 적용되지 않고 특정 품목을 중심으로 이루어지므로 전체 소비세수에는 별다른 영향이 없는 것으로 해석할 수 있다. 오히려 다른 세목에서 감소한 세수를 국가간의 이동이 비교적 적은 품목에 소비세를 부과함으로써 보충한 결과로도 볼 수 있다.

4. 법인세

〈표 3〉은 OECD 국가들의 법인세수가 GDP에서 차지하는 비중을 세 시점에서 살펴본 것이다. 세 시점에서 항상 증가한 국가가 4개, 항상 감소한 국가가 7개로 나타났으며, 그 외 국가들은 뚜렷한 특징이 없는 것으로 나타났다. 그러므로 법인세수가 차지하는 비중은 점차 감소하는 추세임을 알 수 있다. 이는 전체 세수에서 법인세수가 차지하는 비중을 살펴봐도 알 수 있다. 예를 들면, 미국의 경우 2차 세계대전 이전에는 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중이 약 33%였으나, 현재는 12%를 나타낼 정도로 법인세수의 기여도가 감소하고 있다.

법인세수가 감소하고 있는 현상에 대해서는 여러 가지 해석이 가능하다. 첫째, 앞에서 설명한 국가간 조세경쟁에 의한 것일 수 있다. 둘째, 조세경쟁과는 관계없이 세율의 감소 및 조세지원에 기인한 것일 수 있다. 셋째, 다국적 기업이 이전가격을 통해 과세기반을 축소시킴으로써 야기된 결과일 수 있다.

OECD 국가들의 법인세 정책을 살펴볼 때, 대부분의 국가들이 법인세율을 낮추고 과세기반을 확대하는 방향으로 가고 있음을 알 수 있다. 〈표 4〉는 OECD 국가들의 1985년, 1990년, 1995년의 법인세율을 보여준다. 각국의 법인세율을 세 시점을 통해 살펴볼 때, 항상 증가한 국가는 1

개, 항상 감소한 국가가 14개, 변화가 없는 국가가 1개이며, 뚜렷한 특징이 없는 국가가 2개로 나타났다. 그러므로 OECD 국가들의 법인세율은 점차 감소하고 있다고 할 수 있다. <그림 1>은 이러한 결과를 요약하여 보여준다.

여기에서 실증적으로 보여준 법인세율의 감소가 조세경쟁에 의한 것인지, 조세경쟁과는 관계 없는 일반적인 조세정책의 영향인지는 단언할 수 없으며 앞으로 지속적인 분석이 필요하다.

<표 3> 법인세 규모의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1985	1990	1994	추세
캐 나 다	2.7	2.6	2.4	-
미 국	2.0	2.1	2.5	+
호 주	2.8	4.4	4.2	△
일 본	5.8	6.8	4.1	△
뉴질랜드	2.8	2.4	4.4	△
오스트리아	1.5	1.5	1.3	-
벨 기 예	2.6	2.4	2.8	△
덴 마 크	2.4	1.6	1.9	△
핀 란 드	1.4	2.1	1.9	△
프 랑 스	2.0	2.3	1.6	△
독 일	2.3	1.8	1.1	-
그 리 스	1.0	2.0	2.4	+
아이슬란드	0.9	0.9	0.8	-
아일랜드	1.2	1.7	3.3	+
이탈리아	3.2	3.9	3.7	△
룩셈부르크	8.3	6.9	7.6	△
네덜란드	3.1	3.4	3.3	△
노르웨이	8.1	3.8	3.5	-
스 페 인	1.5	3.0	1.7	△
스 웨 덴	1.7	1.7	2.8	+
스 위 스	1.9	2.1	2.0	△
터 키	1.5	1.3	1.3	-
영 국	4.7	3.9	2.7	-
증가(+) : 4개, 감소(-) : 7개, 변화(△) : 12개				

법인세수가 감소하고 있는 현상은 국가간 조세경쟁에 의한 것이거나, 조세경쟁과는 관계없이 세율의 감소 및 조세지원에 기인한 것일 수도 있고, 다국적 기업이 이전가격을 통해 과세기반을 축소시킴으로써 야기된 결과일 수도 있다.

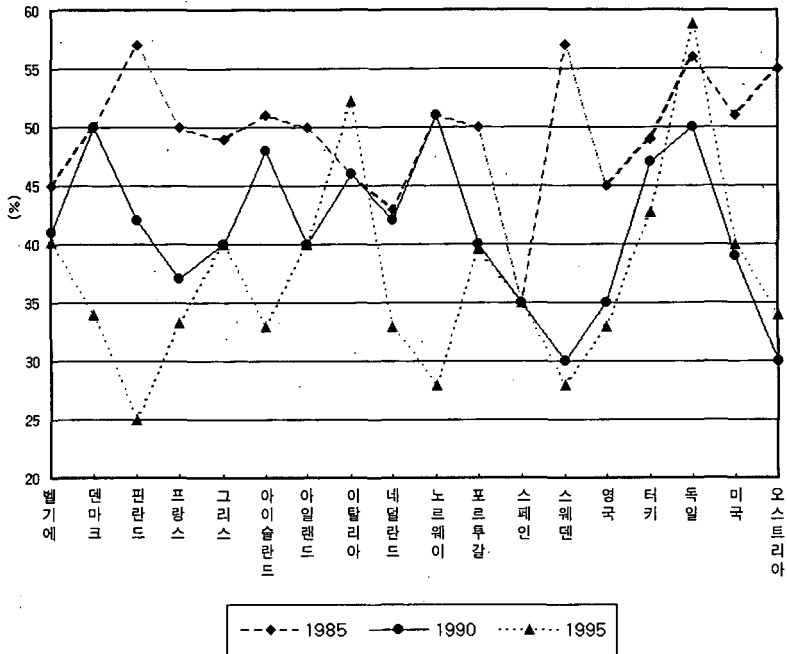
〈표 4〉 OECD 국가들의 법인세율 변화

(단위 : %)

	1985	1990	1994	추세
벨기에	45	41	40.2	-
덴마크	50	50	34	-
핀란드	57	42	25	-
프랑스	50	37	33.3	-
그리스	49	40	40	-
아이슬란드	51	48	33	-
아일랜드	50	40	40	-
이탈리아	46	46	52.2	+
네덜란드	43	42	33	-
노르웨이	51	51	28	-
포르투갈	50	40	39.6	-
스페인	35	35	35	○
스웨덴	57	30	28	-
영국	45	35	33	-
터키	49	47	42.8	-
독일	56	50	58.9/46.1	-
미국	51	39	40	△
오스트리아	55	30	34	△

증가(+) : 1개, 감소(-) : 14개, 변화 없음(○) : 1개, 변화(△) : 2개

〈그림 1〉 OECD 국가들의 법인세율의 변화



5. 개인소득세

〈표 5〉는 OECD 국가들의 개인소득세수가 GDP에서 차지하는 비중을 세 시점에서 살펴본 것이다. 세 시점에서 항상 증가한 국가가 5개, 항상 감소한 국가가 4개로 나타났으며, 그 외 국가들은 뚜렷한 특징이 없는 것으로 나타났다. 그러므로 개인소득세수의 추세에서는 별다른 점을 발견할 수 없음을 알 수 있다. 개인소득세수는 자본소득과 노동소득에 있어서 서로 다른 양상으로 나타날 것이나, 이를 비교할 수 있는 소득종류별 세수규모에 대한 통계가 없으므로 구체적으로 논의할 수는 없다.

유럽에서 자본 및 자영업자 소득에 대한 유효세율은 1981년에 50%를 차지하였으나, 1994년에는 35%로 하락하였다. 반면 노동소득에 대해서는 35%에서 41%로 증가하였다. 그러므로 개인소득세수에서도 자본소득을 통한 세수규모는 감소하였으나 노동소득에 대한 세수는 증가할 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 이는 세수확보를 위해서 이동이 상대적으로 적은 일반직 노동에 부

개인소득세수에서 자본소득을 통한 세수규모는 감소하였으나 노동소득에 대한 세수는 증가할 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 이는 세수확보를 위해서는 이동이 상대적으로 적은 일반적 노동에 부과하는 소득세의 비중이 점차 높아질 것이기 때문이다.

〈표 5〉 소득세수 규모의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1985	1990	1994	추세
캐 나 다	11.6	14.9	13.4	△
미 국	9.9	10.1	9.8	△
호 주	13.6	13.2	12.0	-
일 본	6.8	8.4	6.4	△
뉴질랜드	19.9	17.4	16.6	-
오스트리아	9.9	8.7	8.4	-
벨기에	16.7	14.3	14.5	△
덴마크	24.6	25.6	27.7	+
핀란드	17.0	17.5	17.5	+
프랑스	5.7	5.2	6.2	△
독일	10.9	10.1	10.4	△
그리스	4.9	5.2	4.5	△
아이슬랜드	5.6	8.3	9.5	+
아일랜드	11.4	11.2	11.8	△
이탈리아	9.2	10.3	10.6	+
룩셈부르크	12.0	10.3	9.7	-
네덜란드	8.6	11.0	9.3	△
노르웨이	10.6	11.0	10.8	△
스페인	5.7	7.5	8.1	+
스웨덴	19.4	21.4	18.7	△
스위스	11.2	10.8	11.5	△
터키	4.3	5.4	5.3	△
영국	10.3	10.4	9.4	△
증가(+) : 5개, 감소(-) : 4개, 변화(△) : 14개				

과하는 소득세의 비중이 점차 높아질 것이기 때문이다.

IV. 미래의 조세체계

본장에서는 앞에서 살펴본 세목별 세수규모의 변화를 바탕으로 미래의 조세체계가 어떻게 변화할 것인가에 대해 논의한다.

1. 소비과세

소비세 정책은 물품의 종류에 따라 두 가지 형태로 나타날 것이다. 조세경쟁은 무거운 부가가치세와 낮은 고가의 물품의 구매에 매우 크게 영향을 미쳐 소비자는 세율이 가장 낮은 국가로 이동하게 될 것이다. 즉 고가의 사치품에 대해서는 세율에 따라 세수가 민감하게 반응하는 반면, 무겁고 부가가치 큰 저가의 물품에 대해서는 국가간의 세율 차이로 인한 소비자들의 국가간 이동이 적을 것이다. 이에 따라 고가의 사치품에 대해서는 세율을 낮추고, 저가의 물품에 대해서는 높은 세율을 적용할 가능성이 있다. 이러한 정책방향은 고가의 사치품에 대해서 높은 세율을 적용하고, 저가의 품목에 대해서는 낮은 세율을 적용하는 일반적인 조세정책 방향과 상충하는 것으로 미래의 소비세제는 역진성이 더욱 높아질 전망이다.

소비세율에 대한 조세경쟁에 대해서는 다음과 같이 예측할 수 있다. 일반소비세의 경우 고가의 사치품을 제외하고는 개방화가 된다 하더라도 소비자의 국가간 이동이 적을 것이므로 국가간 세율 차이는 존재할 것이다. 고가 사치품의 경우 특별소비세(excise tax) 세율이 국가간에 조화를 이룰 것이나, 부가가치세에 대해서는 국가간의 조화에 대한 유인이 특별소비세보다는 작을 것으로 예상된다. 그러나 국가간 부가가치세율의 차이도 시간이 지남에 따라 줄어들 것이다. OECD 국가들의 부가가치세 세율을 살펴보면 <표 6>과 같다. 지역적으로 거리가 먼 캐나다와 일본이 각각 7%, 3%로 낮은 세율을 보이고, 유럽국가들은 대체로 그 차이가 상대적으로 작게 나타나고 있다.

2. 법인세

개방화로 인해 기업은 세부담이 가장 작은 국가를 선택할 수 있으므로, 국가간의 조세경쟁은

개방화로 인해 기업은 세부담이 가장 작은 국가를 선택할 수 있으므로, 국가간의 조세경쟁은 향후 더욱 심화될 것이다. 이로 인해 법인세율은 점차 더욱 인하되고, 기업에 대해 조세지원이 강화됨으로써 법인세의 과세기반이 점차 축소될 것이다.

〈표 6〉 OECD 국가의 부가가치세율(1996년)

(단위 : %)

국 가 명	세 율
오 스 트 리 아	20
벨 기 에	21
캐 나 다	7
덴 마 크	25
핀 란 드	22
프 랑 스	20.6
독 일	15
그 리 스	18
아 이 슬 란 드	24.5
아 일 탈 리 아	21
일본	3
룩셈부르	15
룩셈부르	15
네덜란드	17.5
뉴질랜드	12.5
노르웨이	23
포르투갈	17
스페인	16
스웨덴	25
스위스	6.5
터키	15
영국	17.5

자료 : OECD

향후 더욱 심화될 것이다. 이로 인해 법인세율은 점차 더욱 인하되고, 기업에 대한 조세지원이 강화됨으로써 법인세의 과세기반이 점차 축소될 것이다. 이에 따라 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 점차 줄어들 것으로 보인다. 조세경쟁이 심해질 경우에 이론적으로는 법인세율이 0이 될 수도 있겠으나 국가간의 조정을 통해 조화롭게 설정될 것이다.

다국적 기업은 이전가격을 통해 국가 내 이윤조정이 가능하므로, 과세당국은 조세행정을 통해 다국적 기업의 비용을 통제하려고 할 것이다. 그러므로 과세당국과 다국적 기업간에 이전가격에 대한 논의가 심화될 전망이다.

3. 개인소득세

개방화의 영향을 가장 많이 받게 되는 세목으로 개인소득세를 들 수 있다. 개인소득세에 대해서는 모든 소득을 합산하여 누진과세하는 제도가 가장 이상적인 것으로 오랫동안 인식되어 왔다. 그러나 특정한 개인이 자본소득과 함께 노동소득이 있을때, 노동소득이 높은 경우 자본소득에 대해서도 높은 세율이 적용될 것이다. 폐쇄경제하에서는 자본소득이 누진적 구조하에서 세부담을 회피할 수 없으나, 개방화가 진전되면서 해외로 자본을 이동시켜 자본소득에 대한 높은 세율을 회피할 수 있게 되었다. 즉 자국내의 과세당국은 해외투자를 통한 자본소득의 규모를 정확히 파악할 수 없으므로 해외투자가 매우 활발하게 진행될 수 있을 것이다. 그러므로 지금까지 가장 이상적인 제도로 인식되어 온 종합소득세제도(global income tax)는 더 이상 지속될 수 없을 것으로 예상된다.

미래에는 노동소득과 자본소득이 분리과세되어 노동소득에 대해서는 누진과세가 적용되고, 자본소득에 대해서는 비례세율 혹은 저율의 누진과세가 적용될 것이다. 이렇듯 소득세를 분리과세하는 제도는 북유럽(노르웨이 등)에서 이미 도입되었으며(dual income tax), 또 다른 대안으로 미국에서 단일비례세(flat tax)가 논의되고 있다. 이러한 분리과세 및 단일비례세 제도는 기존 조세제도의 응능원칙(ability to pay)과는 상충하는 제도로서 미래의 소득세제도는 세부담의 형평성이 매우 낮은 형태가 될 것이다.

4. 조세체계

개방화가 진전되면서 소비세는 역진성이 커지고, 소득세는 누진적 특성이 작아짐에 따라 세부

개방화가 진전되면서 소비세는 역진성이 커지고, 소득세는 누진적 특성이 작아짐에 따라 세부담의 형평성 문제가 매우 심각하게 제기될 것이다. 이에 따라 과세기반을 소득에서 소비로 대체해야 한다는 논의가 미국을 중심으로 매우 활발하게 이루어지고 있다.

담의 형평성 문제가 매우 심각하게 제기될 것이다. 이에 따라 과세기반을 소득에서 소비로 대체해야 한다는 논의가 미국을 중심으로 매우 활발하게 이루어지고 있다.

그러나 소비를 과세기반으로 부과하는 소비기반세제(consumption based tax)가 시행되고 있는 국가는 아직 없는 실정이다. 미국의 경우는 대부분의 과세가 소득을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 타당한 대안이 될 수도 있겠으나 EC 국가들에서는 이미 소비에 대한 세부담이 높으므로 소득기반 체제에서 소비기반 체제로 변화할 가능성이 매우 희박한 것으로 보인다. 오히려 북유럽에서 채택하고 있는 분리과세가 이론적으로는 이상적이지 않지만, 현실적으로 채택될 가능성이 매우 높은 것으로 생각된다.

소득을 바탕으로 과세하는 현재의 조세체계에 대한 또 하나의 대안으로 이동성이 없고 은닉할 수도 없는 토지에 대한 세부담 강화를 들 수 있다. 토지 중심의 조세체제는 봉건시대에 시행되었던 것으로 미국의 경우 1913년에 부동산 관련 세수가 전체의 60%를 차지하였으나 지금은 약 10% 정도이다. 토지는 각국의 조세정책의 차이로 인해 이동할 수 없고 행정적으로 과세기반을 파악하기가 용이하므로 토지세 부담 강화는 진지하게 고려될 수 있다.⁷⁾

VI. 결론

개방화가 조세정책에 미치는 영향은 매우 크고 복잡하다고 할 수 있다. 이는 국가간의 조세경쟁으로 인해 많은 국가들이 자국의 이익을 최대화하기 위해 행동할 것이기 때문이다. 국가별로 서로 다른 구조를 가지고 있기 때문에 자국의 이익을 위해 어떠한 조세정책을 시행해 나갈지는 예측하기 어렵다. 특히 국가간 조세경쟁의 규칙을 제정하는 국제기구가 없는 상황에서 조세경쟁이 각국에 미치는 영향은 지대할 것이다.⁸⁾


조세경쟁으로 인해 각국의 조세정책은 점차 어려움에 직면할 것이다. 그 이유는 세수규모가 점차 축소되고, 조세정책이 정책 입안자가 의도하지 않는 방향으로 나아갈 가능성이 높다는 데

7) 토지 중심의 조세체제로 바꿀 경우, 개방화는 미래의 조세체계를 봉건시대의 조세체제로 되돌아가게 한다.

8) Tanzi는 이러한 문제를 해결하기 위해 1996년 IIPF 세미나에서 WTO(World Tax Organization)의 설립을 주장하였다.

있다. 또한 조세정책의 입안시 가장 중요한 고려사항 중의 하나인 세제의 형평성이 점차 감소할 것이다.

개방화로 인해 모든 세목은 영향을 받을 것이다. 법인세 및 부피가 적은 고가의 품목에 대한 소비세에 대해서는 세제가 일원화될 것으로 예상되고 있다. 반면 개인소득세는 다른 세목에서 감소한 세수의 보전을 위해 오히려 그 비중이 커질 것으로 보인다. 또한 부피가 큰 저가의 품목에 대한 소비세의 경우는 국가간의 세율 차이가 지속될 것이다.

OECD 국가의 세목별 세수규모에 대한 개략적 자료를 통해 살펴볼 때, 개방화가 조세정책에 미치는 효과는 세수규모에 대해서는 확실하게 나타나지 않으나, 조세구조에 대해서는 확실히 나타났다. 

어음제도의 현황 및 정책과제



이 기 영 / 한국조세연구원 연구위원

1. 문제의 제기

우리나라 기업들은 예로부터 어음을 매우 중요한 지급결제 수단으로 사용하여 왔다. 기업간에 정기적 또는 일상적으로 발생하는 거래의 대부분은 어음결제에 의존하고 있으며, 비정기적으로 발생하는 거래나 규모가 작은 거래시 현금결제를 이용하고 있는 것이다. 그러나 최근에 어음부

〈표 1〉 어음 부도율 및 부도업체수(월평균) 추이

(단위 : %, 개)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997						
							1	2	3	4	5	6	7
어음부도율 ¹⁾	0.06	0.12	0.12	0.16	0.17	0.14	0.21	0.24	0.24	0.25	0.23	0.22	0.24
부도업체수	6,159	10,769	9,502	12,255	13,992	11,589	1,115	1,060	1,268	1,318	1,257	1,215	1,384

주 : 1) 어음부도율은 금액기준으로 전자결제 교환액이 포함된 금액으로 나눈 값임.
 자료 : 한국은행 보도자료.

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

도움이 급격하게 상승함에 따라 중소기업에서는 어음제도 폐지론을 주장하는가 하면 어음보험 제도가 도입되는 등 어음제도의 폐지 혹은 보완을 둘러싸고 여러 가지 의견이 개진되고 있다.

본고에서는 어음의 경제적 기능 및 특징, 우리나라 어음제도의 현황 및 문제점 등을 살펴봄으로써 현재 거론되고 있는 여러 가지 어음제도에 관한 논의를 바르게 이해하는 데 도움을 주고자 한다.

II. 어음제도의 개요

1. 어음의 종류

어음은 어음의 지급인에 따라 발행인이 대금을 직접 지급하는 약속어음과 제3의 인수자에게 위탁하여 지급하는 환어음으로 대별된다. 또한 어음의 성격에 따라 상거래 후 물품대금 결제를 위하여 발행되는 상업어음(진성어음)과 신용을 융통하기 위해 발행되는 융통어음으로 구분된다. 상업어음은 실물거래에 수반되어 발행된 어음으로서 약속어음과 환어음을 포함하는 반면, 융통어음은 상거래와 무관하게 오직 자금을 융통받기 위하여 발행된 약속어음이다. 이 밖에 어음의 양식 지급지에 따라 은행에서 양식을 제정하고 은행을 지급지로 하는 은행도어음과 채권자가 채무자에게 직접 제시하여 결제하는 기타어음(속칭 문방구어음)으로 구분된다.

2. 상업어음의 경제적 기능 및 특징

상업어음은 기본적으로 발행자의 신용을 바탕으로 하는 기업간 외상거래(즉 기업간신용)의 수단이다. 따라서 상업어음은 여러 형태의 기업간신용이 보편적으로 가지고 있는 경제적 기능을 수행할 뿐만 아니라 상업어음만의 특징을 갖고 있다.

가. 기업간신용의 경제적 기능

금융시장이 발달되어 있고 신용거래의 여건이 성숙되어 있는 선진국에서만뿐만 아니라 신용사회가 아직 정착되었다고 보기 어려운 우리나라에서도 기업간신용 거래는 매우 광범위하게 이루어지고 있다. 기업간신용을 매개하는 수단으로서 우리나라와 일본 등 매우 한정된 국가에서 어

상업어음은 기본적으로 발행자의 신용을 바탕으로 하는 기업간 외상거래의 수단이다. 따라서 상업어음은 여러 형태의 기업간신용이 보편적으로 가지고 있는 경제적 기능을 수행할 뿐만 아니라 상업어음만의 특징을 갖고 있다.

음이 사용되는 반면 많은 선진국에서는 송장(invoice) 거래가 일반화되어 있다는 점이 다를 뿐이다. 이는 매우 오랜 기간에 걸쳐 형성된 기업간 상거래 관행인 금융제도 및 경제 내에 축적된 신용도 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

신용을 기반으로 해서만 이루어질 수 있는 기업간신용 거래가 선진국에서만 우리나라의 경우에도 광범위하게 이루어지고 있는 것은 기업간신용거래 주체 사이에 신용거래로 인한 이득이 존재함을 시사한다. 기업간신용 거래를 통한 경제적 이득은 기업에 대해 기업간신용을 사용하는 경제적 동기를 부여하는 것으로, 이러한 기업간신용의 사용동기로는 대체로 다음의 5가지가 있다.

- ① 기업간신용은 제품의 공급시점과 판매(구매) 대금의 지급시점을 분리시킴으로써 판매자와 구매자 모두의 비용을 절감시켜 준다(지불비용 모형).
- ② 기업간신용은 마치 광고와 같은 역할을 수행함으로써 판매자가 구매자를 찾기 위해 지불하여야 하는 탐색비용을 줄이는 기능을 수행한다(탐색비용 모형).
- ③ 판매자와 구매자가 다른 이자율에 당면하는 경우 기업간신용은 이자율 재정(arbitrage)을 통해 양자에게 모두 이득을 줄 수 있다(금융중개동기 모형).
- ④ 금융시장의 불완전성으로 금융시장에서 신용할당된 차입자는 신용에 대한 초과수요를 가지게 되고 기업간신용을 활용하여 이 초과수요에 대처할 수 있다(신용할당 모형).
- ⑤ 판매자가 금융기관보다 낮은 비용으로 구매자(차입자)의 신용평가를 할 수 있는 경우 금융기관보다 낮은 가격으로 신용을 제공할 수 있다(정보비용 모형).

나. 상업어음의 경제적 특성

일반적으로 어음거래는 상거래 대금결제에 사용되는 은행도어음으로서 상업어음의 지급과 수취를 지칭하며, 상업어음은 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

- ① 상업어음은 기업간신용의 수단으로서 경제주체간의 여유자금을 효율적으로 유통함과 동시

에 실물거래를 원활하게 해준다.

- ② 어음은 공신력 있는 은행을 통해 추심 및 지급위탁이 이루어지는 자동결제성(self-liquidation)을 갖고 있어 결제가 편리하다.
- ③ 정상적인 금융관행하에서 어음할인은 기업간신용 거래에 의한 생산활동(원료구입부터 제품판매까지)을 가능케 하여 특히 담보력이 취약한 중소기업에는 유효한 운전자금 조달수단이 된다.

III. 어음제도의 현황 및 문제점

1. 현황

지난 10년간 중소기업 판매대금의 결제수단별 추이를 보면 어음결제의 비중은 지속적으로 높아지는 반면 현금결제의 비중은 지속적으로 하락하고 있다. 1995년의 경우 어음결제는 57.5%, 외상결제는 12.2%, 현금결제는 30.3%의 점유비를 나타내고 있다.

〈표 2〉 중소기업체 판매대금의 결제수단별 구성비

(단위 : %)

	1986	1988	1990	1992	1994	1995
어 음	47.9	45.6	51.4	59.2	56.6	57.5
외 상	11.4	10.8	8.9	6.8	15.2	12.2
소 계	59.3	56.4	60.3	66.0	71.8	69.7
현 금	40.7	43.6	39.7	34.0	28.2	30.3

자료 : 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업 실태조사보고서』, 각 연도.

한편 전산업의 기업체가 물품판매 대금으로 수취한 외상매출채권 발행규모는 1996년 말 현재 174조원(상업어음 84조원, 외상 90조원)으로서 1995년 말(144조원) 대비 21% 증가하였다. 이와 같은 증가세는 3저 호황이 끝난 1989년 이후 계속되어 왔다.

이와 같이 최근 들어 외상매출채권의 발행규모가 증가한 것은 주로 수출부진 및 재고누증에 따른 기업부문의 자금부족 심화 및 채산성 악화로 재무구조가 취약해진 기업의 현금결제 능력이

최근 들어 외상매출채권의 발행규모가 증가한 것은 주로 수출부진 및 재고누중에 따른 기업부문의 자금부족 심화 및 채산성 악화로 재무구조가 취약해진 기업의 현금결제 능력이 저하된 데 기인한다.

〈표 3〉 외상매출채권의 발생규모 및 현금화율

(단위 : 10억원, %)

	1986	1988	1990	1992	1994	1995	1996
받을어음(A)	5,808	7,869	19,438	20,806	29,365	32,212	31,914
어음할인(B)	4,320	6,680	10,843	17,029	24,838	38,826	52,746
어음발생규모(C=A+B)	10,128	14,549	26,696	37,835	54,203	71,038	84,660
어음현금화율(B/C)	12.7	45.9	40.6	45.0	45.8	54.7	62.3
외상매출금(D)	14,815	17,134	28,907	42,357	72,012	72,430	85,301
외상채권대출(E)	210	1,072	1,357	3,063	9,727	225	4,256
외상매출금 발행규모(F=D+E)	15,025	18,206	30,264	45,420	81,739	72,655	89,557
외상매출금 현금화율(E/F)	1.4	5.9	4.5	6.7	11.9	0.3	4.8
총외상매출채권 현금화규모(G=B+E)	4,530	7,752	12,200	20,092	34,565	39,051	57,002
총외상매출채권 발행규모(H=C+F)	25,153	32,755	56,960	83,255	135,942	143,693	174,217
총외상매출채권 현금화율(G/H)	18.0	23.7	21.4	24.1	25.4	27.2	32.7

자료 : 한국은행, 『경제통계연보』 및 『기업경영분석』, 각 연도.
 전국투자금융협회, 전국상호신용금고연합회, 보험감독원, 중소기업협동조합중앙회, 재정경제원.

저하된 데 기인한다. 이를 자금수급 요인과 산업구조적인 요인으로 나누어 살펴보자.

가. 자금수급 요인

우리나라 경제는 무역의존도가 매우 높고 자본거래의 유출입이 상당부분 규제되어 왔기 때문에 경상수지의 변화는 기업부문 전체의 자금사정에 매우 큰 영향을 준다. 경상수지 흑자가 시현되었던 1986~1988년 기간중에는 기업자금 부족률(=기업자금 부족규모/경상GDP)이 7.0%

〈표 4〉 기업자금 부족률 및 개인부문의 자금잉여 증가율

(단위 : %)

	1984~1985	1986~1988	1989~1996
기업자금 부족률 ¹⁾	10.0	7.0	15.1
개인부문의 자금잉여 증가율	23.0	34.0	15.6

자료 : 한국은행, 「자금순환」, 각 연도.

에 불과하였으나 1989~1996년 기간에는 15.0%로 대폭 증가하였다. 반면 개인부문의 자금잉여 증가율은 1986~1988년의 34.0%에서 1989~1996년에는 15.6%에 그쳐 개인부문에 의한 기업자금 부족 보전율이 140%에서 70.4%로 하락하였다. 결국 1989년 이후 경상수지 적자 기조가 지속되고 둔화된 개인부문의 자금잉여율 등으로 기업의 자금부족 상태가 심화되었고 그 결과가 현금결제 능력의 저하와 외상매출채권 발행규모의 증가로 나타난 것이다.

다른 한편으로는 1986~1989년의 3저 호황 이후 수익성 악화 등에 따른 내부금융 비중의 하락으로 기업의 재무구조가 취약해진 결과 기업의 현금결제 능력이 저하되어 외상매출채권의 발행규모가 확대된 것으로 보인다. 제조업의 경우 내부금융의 비중이 1988년의 56.1%에서 1989~1996년의 경우에는 40.6%로 감소하였고 대기업의 내부금융 비중 감소폭이 중소기업보다 큼에 따라 대기업의 외상매출채권 발행 증가율이 상대적으로 더 높았을 것으로 판단된다. 건설업의 경우에도 내부금융의 비중이 1988년 31.4%에서 1989~1996년에는 평균 16.0%로 감소하였다.

나. 구조적인 요인

산업구조의 고도화가 진전되면서 생산·가공과정이 다단계화하는 가운데 1987년 이후 급격한 임금상승으로 중소기업의 상대적 저임금을 활용하기 위한 하도급거래가 확대됨에 따라 기업 간신용이 크게 증가한 것으로 보인다. 즉 산업구조가 전자·자동차 등 조립가공형 산업 중심으로 개편되면서 대기업과 중소기업의 분업이 크게 확대된 결과 제조업의 중소기업 중 수급거래업체의 비중이 1986년의 29%에서 1992년에는 63%로 급증한 것이다.

한편 건설업의 경우에도 1989년 이후 건설업 면허발급 제한 완화조치로 인해 일반 건설업체 수가 1988년 이후 약 6배 증가하는 가운데 도급건설을 위주로 하는 중소기업체가 상대적으로 많이 진출하였다. 반면에 1991년 이후 건설경기가 침체되면서 미분양아파트 물량증가, 수주경쟁

산업구조의 고도화가 진전되면서 생산·가공과정이 다단계화하는 가운데
1987년 이후 급격한 임금상승으로 중소기업의 상대적 저임금을 활용하기 위한
하도급거래가 확대됨에 따라 기업간신용이 크게 증가한 것으로 보인다.

의 격화 및 수주조건의 악화 등에 따라 자금난이 가중된 것도 현금결제 저하와 외상매출채권
발행규모의 증가를 가져온 요인이 되고 있다.

〈표 5〉 제조업 및 건설업의 내부금융¹⁾ 비중 추이

(단위 : %)

	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1989~1996
제조업	56.1	31.3	42.1	41.9	44.2	34.0	40.6
대 기업	59.6	32.3	43.5	43.9	45.7	32.5	42.2
중소기업	41.9	27.4	33.7	34.4	36.8	42.1	34.0
건설업	31.4	9.5	16.7	21.9	11.8	12.5	16.0

주 : 1) 내부금융은 자기자금 중 내부유보, 감가상각비, 충당금의 합임.
자료 : 한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

〈표 6〉 건설업체수¹⁾와 미분양아파트 가구수 추이

(단위 : 개사, %, 백호)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
건설업체수	473	925	918	908	1,682	1,617	2,569	2,841	3,320
	(85.0)	(91.1)	(90.6)	(89.4)	(93.6)	(92.7)	(94.9)	(95.4)	(96.0)
미분양아파트가구수	-	-	121	110	369	775	1,056	1,523	1,096

주 : () 안은 중소기업의 비중임.
1) 일반건설업체수.
자료 : 건설교통부, 『건설교통통계연보』, 각 연도.
대한건설협회, 『건설경영분석』, 각 연도.

2. 문제점

가. 낮은 현금결제 비중

기본적으로 기업간결제 수단 및 결제조건 선택은 주어진 제약하에서의 거래 당사자간 최적화 행동의 결과라고 볼 수 있으므로 현재의 기업간 결제수단 및 결제조건은 시장 여건을 반영하고 있다고 하겠다. 그러나 기업규모별로 존재하는 교섭력의 차이에 의해 부당하게 불리한 결제가 이루어지고 있다면 문제가 된다. 대기업과 중소기업, 중견 중소기업과 소규모 영세기업 사이에 부당한 결제관행이 어느 정도인가를 양적으로 측정하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 당사자간의 거래에는 공급되는 상품의 질, 납기의 준수여부, 해당기업의 재무구조와 특정시점의 재무상태 등 개별적으로 특수한 사정이 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어 동일한 제품을 납품하더라도 납품업체간에 제품의 질이 차이가 날 수도 있으며, 동일한 업체에 대해서라도 제품구매자의 재무상태가 시점에 따라 다를 수 있는 것이다.

현금으로 결제되는 비중 역시 이상과 같은 고려에 의해 결정된다고 할 수 있으므로 현금결제 비중의 높고 낮음을 판단하기는 쉽지 않다. 정상적인 경제 상태에서라면 시중의 유동성이 높을수록, 발주기업의 재무구조가 건전할수록 현금결제의 비중은 높을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 현금결제 비중이 시중유동성 및 주요 발주기업인 대기업의 재무구조와 커다란 상관관계가 없다는 데 문제가 있다. 실제로 시중유동성의 지표라고 할 수 있는 3년 만기 회사채 유통수익률을 현금결제 비중과 비교하여 보면, 고금리시기인 1988~1991년 사이에 하락한 현금결제 비중이 자금난이 사라진 그 이후의 기간에도 상승하지 않고 있다. 또한 대기업의 재무구조를 반영하는 내부금융의 비중과 현금결제의 비중을 비교하여 보면 내부유보의 비중이 높아지기 시작한 1991년 이후에도 현금결제의 비중은 상승하지 않고 있다.

이상과 같이 현금결제 비중이 시중유동성 및 대기업의 재무구조를 반영하지 못하는 것은 ① 대기업과 중소기업의 교섭력 차이와 ② 대기업의 다각화 전략에 기인하는 것으로 판단된다. 우리나라 중소기업이 기술개발에 의존하는 혁신적 형태라기보다는 모방 의존도가 높은 취약한 구조를 가지고 있고, 또한 대기업은 중소기업과의 관계에서 수요 독점적인 지위에 있으므로 제반 생산요소의 비용상승 요인을 도급기업에 전가시키려는 유인을 가진다. 이 같은 대기업의 비용전가 유인이 중소기업과의 관계에서 현금결제보다는 외상결제를 선호하게 하는 것이다. 한편 대기업의 경우 수익성의 향상으로 현금흐름이 개선되면 내부이윤 유보를 통해 재투자하기보다는 다각화전략을 추구함으로써 재무구조를 적극적으로 개선시키지 않고 있다. 그 결과 투자에 필요한

금년에 들어서는 경기침체로 자금수요가 둔화되고 있는 가운데 부도확산에 따른 대출위험 증대로 재무구조가 취약한 일부 대기업과 신용도가 낮은 중소기업에 대한 어음할인이 제2금융권을 중심으로 위축되는 조짐이 나타나고 있다.

재원을 외부금융에 계속 의존하게 되고, 중소기업에 대한 우월한 교섭력을 활용하여 결제수단 및 조건을 중소기업에 부당하거나 불리하게 적용하는 측면이 있는 것으로 보인다.

나. 어음할인의 부진

외상매출채권의 현금화율(=총외상매출채권 현금화규모/총외상매출채권 발행규모)은 1980년대 이후 수차례에 걸친 상업어음할인 활성화 조치 등에 힘입어 지속적으로 상승하여 1996년 말 현재 32.7%에 이르고 있다. 특히 1996년에는 할부금융회사 및 팩토링회사의 신설로 외상매출채권의 현금화비율이 큰 폭으로 상승하였다. 이에 따라 어음의 현금화율(=어음할인/어음발행규모)도 1995년의 54.7%에서 1996년에는 62.3%로 크게 상승하였으며, 외상매출금의 현금화율은 0.3%에서 4.8%로 급증하였다. 그러나 외상매출채권의 현금화율은 여전히 제고될 필요와 여지가 있다고 판단된다.

우선 중소기업체제의 어음할인차별 구성비를 보면 사채업자 등 금융기관 이외의 대상으로부터의 할인비중이 계속 5%를 상회하고 있다. 금리면에서 제도권 금융기관보다 월등히 불리한 사금융시장에서 이와 같은 규모의 어음할인이 수요수준에 못 미치고 있음을 반영한다고 할 수 있다.

또한 어음결제 비중이 상당히 높은 일본의 경우와 비교하여 보더라도 일본은 어음의 현금화율 70.4%, 외상매출금의 현금화율 4.5%, 외상매출채권의 현금화율 37.9%(1991년 현재)로서 어음 및 외상매출채권의 현금화율이 우리나라보다 상당히 높은 편이다. 다만 일본 역시 우리나라와 마찬가지로 팩토링 업무의 발전수준이 아직 미미한 단계를 벗어나지 못하고 있어서 외상매출금의 현금화율은 우리나라와 비슷한 형편이다.

한편 금년에 들어서는 경기침체로 자금수요가 둔화되고 있는 가운데 부도확산에 따른 대출위험 증대로 재무구조가 취약한 일부 대기업과 신용도가 낮은 중소기업에 대한 어음할인이 제2금융권을 중심으로 위축되는 조짐이 나타나고 있다. 특히 4월 중순에 발효된 부도유예협약으로 종

〈표 7〉 최근 금융기관의 상업어음할인 실적

(단위 : 10억원)

	1996. 12	1997. 1	1997. 2	1997. 3	1997. 4	1997. 5
예금은행	24,372	23,616	23,417	23,492	23,685	24,856
상호신용금고	8,835	8,656	8,553	8,497	8,508	-
증권사	4,477	4,017	3,693	3,182	-	-

금사, 상호신용금고, 할부금융사, 팩토링사 등이 부채비율이 높은 일부 대기업 및 관련 협력업체에 대한 어음할인을 기피하고 있는 것으로 보인다. 은행권 역시 제2금융권에 비해 정도는 약하나 부도 확산을 우려하여 대체로 중소기업에 대한 어음할인을 보수적으로 운용하는 반면 가계대출과 주식투자를 선호하는 경향이 있는 것으로 판단된다.

다. 어음결제 기일의 장기화

어음결제시 어음은 물품인도 후 상당기간이 경과된 후 장기어음으로 교부되고 있다. 1995년 기준으로 물품인도 후 어음교부일까지 평균 32일이 소요되고 어음결제 기간은 평균 96일로서 물품인도 후 어음결제까지 평균 128일이 소요되는 것으로 조사된 바 있다. 어음발행인과 할인 의뢰인의 신용이 양호하고 만기가 90일 이내인 어음은 은행에서 할인받기가 용이하므로 이들 우량어음이 현금화하는 데 걸리는 시간은 물품인도시부터 어음수취시까지 소요되는 32일 정도로 볼 수 있다. 반면에 불량어음의 경우 만기일까지 보유하여야 하므로 현금화하는 데 걸리는 시간이 평균 128일을 넘게 된다.

〈표 8〉 어음결제시 판매대금의 결제기일별 비중(1995년)

(단위 : %)

어음 교부기간			어음 결제기간			
30일 미만	30~59일	60일 이상	60일 미만	60~89일	90~119일	120일 이상
25.4	66.6	8.0	5.6	16.3	48.5	29.6

자료 : 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업 실태조사보고』, 1995.

물론 정부는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 통하여 ① 납품일로부터 60일 이내에 납품대

대기업과 중소기업간의 불공정한 거래관행의 결과 중소기업이 수취하는 어음 중 91일 이상의 장기어음의 비중이 대단히 높아져 은행에서 상업어음 할인이 원활하지 못한 주요한 원인이 되고 있는 것이다.

금을 결제토록 하고 ② 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에 지급기일로부터 만기일까지의 기간에 대한 할인료는 원사업자가 부담하도록 하며, 납품대금을 납품일로부터 60일이 지난 후 어음으로 줄 경우 할인료 계산시점은 납품일자로부터 61일째 되는 날로 규정하고 있다. 이러한 하도급법에 의하면 하도급대금의 외상기간은 60일 이내가 합법적이고, 60일을 초과하여 외상처리를 하더라도 수급업자가 고발하지 않으면 실질적으로 문제가 되지 않으며, 어음의 경우에도 물품 수령일로부터 60일 이내에 발행·교부되면 문제가 안된다. 그러나 실제에 있어서 대기업의 어음결제 연기는 매우 광범위하게 이루어지고 있으며, 중소도급업자가 대기업으로부터 받는 불이익을 공정거래위원회 등에 신고할 수도 없는 처지이기 때문에 이와 같은 관행은 계속되고 있다. 또한 어음발행인은 어음 수취인에게 어음 교부일부터 만기일까지의 기간에 대한 할인료를 어음 교부일에 지급하여야 하나, 현실적으로 이와 같은 규정은 지켜지지 않고 있으며 만기가 길어짐에 따라 증대되는 금융비용은 도리어 어음수취인이 지불하고 있는 실정이다.

〈표 9〉 대기업의 내부유보와 장기어음결제 비중

(단위 : %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
내부유보	9.6	15.6	22.6	19.2	6.6	10.8	12.2	16.6	17.7	20.9	6.0
장기어음 ¹⁾	-	44.7	45.0	46.8	48.3	54.7	66.8	71.9	77.9	78.1	-

주 : 1) 장기어음은 결제기일이 90일 이상임.

자료 : 한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

중소기업협동조합중앙회, 『중소기업실태조사보고서』, 각 연도.

이러한 대기업과 중소기업간의 불공정한 거래관행의 결과 중소기업이 수취하는 어음 중 91일 이상의 장기어음의 비중이 대단히 높아져 은행에서 상업어음 할인이 원활하지 못한 주요한 원인이 되고 있는 것이다. 실제로 경기호황으로 대기업의 내부유보가 크게 증가한 3저 호황 기간에

도 91일 이상의 장기어음의 비중이 여전히 높은 수준으로 나타나고 있고, 1991년 이후 대기업의 내부유보 비중이 지속적으로 상승하였음에도 불구하고 장기어음의 비중이 낮아지지 않은 것은 대기업의 재무구조가 취약하기 때문이라기보다는 불건전한 거래관행의 결과로 보아야 함을 시사한다.

VI. 결론 및 정책과제

이상의 논의를 통해 볼 때 우리나라의 어음제도는 적지 않은 문제점에도 불구하고 많은 순기능을 담당하고 있음을 알 수 있다. 어음제도폐지론자들이 주장하는 바와 같이 어음의 사용을 금지하고 물품판매자에 대한 어음할인을 당좌대출 등 credit line으로 대체하는 것은 단지 기업간 신용을 은행신용으로 대체하는 것에 불과하다. 이는 기업간에 이루어지는 신용심사, 신용제공 등 일체의 신용행위를 금융기관에 전적으로 위임하는 것으로서 실물부문에 내재하는 부도위험을 금융기관이 떠안도록 하는 것이다. 문제는 동일 산업 내에서 장기간 고객 관계를 형성하여 온 수많은 기업에 비해 소수의 금융기관이 신용평가를 더욱 잘할 수 있는 여건이 형성되어 있는지의 여부이다. 즉 신용정보가 체계적으로 축적·관리되어 오지 않았고 금융기관의 심사능력 역시 아직 높지 않은 상황에서 특정 기업에 대한 정보는 이들과 오랜 기간 관계를 맺어 왔거나 동일 업종에 종사하는 기업이 더욱 많이 가지고 있다고 판단된다.

또한 어음제도를 폐지하게 되면 이들이 주장하는 바와는 반대로 중소기업의 자금난이 더욱 가중될 위험이 크다. 왜냐하면 우리나라 금융시장에는 아직 외상매출채권을 포괄적으로 인수·관리하는 진정한 의미의 팩토링제도가 발달되어 있지 않기 때문이다.

결국 어음제도가 가지는 문제점을 이루는 구조적 요인들을 제거함으로써 어음제도가 정상화 되도록 하는 방안을 검토하는 것이 합리적일 것이다. 이 문제는 크게 3가지 방향에서 동시에 접근되어야 한다.

첫째, 금융기관의 어음할인이 확대되도록 하여야 한다. 이를 위해 우선 단기적으로는 정부가 신용보증기금에 대한 출연 확대와 중소기업은행에 대한 재정차입금 및 자본금 확충을 통해 금융기관의 어음할인 유인을 제공하여야 한다. 또한 금융기관은 이미 자유화된 상업어음 할인 금리 밴드폭을 더욱 확대하여 스스로 상업성을 확보함과 동시에 가용도면에서 중소기업에 대한 자금공급을 확충할 필요가 있다.

둘째, 상거래질서의 투명성을 제고함으로써 신용에 의한 어음할인이 촉진되도록 하여야 한다.

어음제도를 정상화하기 위해서는 금융기관이 어음할인을 확대하도록 유인을 제공하고
상거래질서의 투명성을 제고함으로써 신용에 의한 어음할인을 촉진하며
대기업의 잘못된 기업관행의 개선을 통해 중소기업의 자금난을 완화하여야 한다.

재무제표의 분식, 허위 세금계산서 발행 등 중소기업 스스로 금융기관의 신용에 의한 어음할인을 제약하는 기업행태를 불식하기 위한 세제 및 기업회계제도상의 보완이 필요한 것이다.

마지막으로 대기업의 잘못된 기업관행의 개선을 통해 현금결제 비중의 제고와 어음결제 기일의 축소를 유도함으로써 중소기업의 자금난을 완화하여야 한다. 즉 대기업의 다각화 전략은 투자에 필요한 재원을 외부금융에 계속 의존하게 하고 중소기업에 대한 우월한 교섭력을 활용하여 결제수단 및 조건을 중소기업에게 불리하게 적용하는 측면이 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 하도급법을 보다 엄격하고 효율적으로 집행·운용할 필요가 있으며 여타 대기업 관련 경제력 집중억제 시책의 지속적인 추진이 요구된다. **KIP**



정책토론포트

● 전자상거래와 조세제도

* 이 원고는 1997년 9월 4일 한국조세연구원에서
「전자상거래와 조세제도」를 주제로 열린 원내 세미나의
주제발표 및 토론의 요약입니다.

- 편집자 주 -

전자상거래와 조세제도

주제발표

리처드 애인스워드(Richard Ainsworth)
/Deputy Director ITP, Harvard University

현재 각국의 부가가치세, 관세, 및 소득세 등 조세체계는 전자상거래와 관련하여 많은 문제점을 야기할 것으로 예상되고 있지만, 전자상거래가 아직까지는 총거래에서 많은 비중을 차지하고 있지 않은 까닭에 큰 관심을 모으지 못하고 있는 실정이다. 하지만 조만간 전자상거래가 총거래의 30%를 상회할 것으로 전망되므로, 이에 대한 조세체계의 재정비가 시급히 요구되고 있다.

전자상거래에 대한 조세정책이 중요시되는 이유는 소프트웨어, 음반 등과 같은 상품이 인터넷을 통해 직접 배달될 수 있고 또한 현재 총거래의 2% 수준인 인터넷을 통한 상거래가 조만간 20~30%에 이를 것으로 전망되고 있기 때문이다. 이는, 유럽의 경우 20%에 달하는 부가가치세 수입과 미국의 경우 30%의 총매출이 인터넷을 통해 달성될 수 있다는 말이다.

현재 전자상거래에 관한 조세정책에 대해 많은 토론이 이루어지고 구체적인 방안이 요청되고 있지만 아직 별다른 대안이 제시되고 있지는 않다. 본 세미나에서는 전자상거래에 대한 조세정책이 갖춰야 할 요건들을 소개하고자 한다.

첫째, 전자상거래에 대한 조세정책에 있어서 필수적으로 요구되는 것은 국제적인 규범에 대한 합의(consensus of rule)이다. 이는 한정된 지역간의 일치가 아닌 완벽한 국제적인 합의를 의미한다.

전통적인 상거래에서는 한 지역에서 생산된 상품이 수요가 있는 지역으로 운송되어 판매가 이루어지는 것이 일반적이다. 예를 들어 마이크로소프트사가 유럽지역으로 소프트웨어를 수출하고자 할 때 미국 현지 공장에서 제작한 유형의 상품을 직접 유럽으로 수송하여 판매한다. 이러한 유통과정을 거칠 경우 각국은 관세(유럽국가), 소득세(미국), 부가가치세(유럽)를 명백하게 부과할 수 있을 것이다. 하지만 인터넷을 통해 상품이 운송될 경우 이러한 세금을 부과하기가 그다지 용이하지 않을 것이다. 국경이 없는 인터넷을 통해 상거래가 이루어진다면 이윤추구를 우선으로 하는 기업들은 당연히 세율이 낮은 지역(국가)으로 이



전될 것이다. 이러한 점에서 현재 미국에서 조세 정책에 대해 많은 토론이 이루어지고 논문이 발표되고 있지만 중요한 논점들이 미국에서 해결된다고 끝나는 것은 아니라는 점이 지적되어야 한다. 국제적인 합의가 필요하기 때문이다.

둘째, 중립성을 필요로 한다. 이는 세금을 부과하는 과정에서 인터넷을 이용한 상거래든 기존의 유통판매 수단을 이용하는 전통적인 상거래든 동일한 수준으로 과세되어야 함을 의미한다.

예를 들어 마이크로소프트사에서 판매하는 소프트웨어를 구입할 경우 현재의 조세제도가 미비하여 인터넷을 이용하는 것이 일반 판매점에서 구매하는 것보다 저렴하다면 많은 소비자들은 전자를 선택하게 될 것이다. 또한 과세당국이 인터넷을 통한 상거래에 대해서 적절한 세금을 부과하지 못한다면 부족해진 세수 확보를 위해서 기존의 상거래에 대한 과세율을 높이게 될 것이다. 이는 결국 중립성에 위배되는 정책임이 틀림없다. 이에 대해서 미국 재무성에서는 과거의

소득원천근거주의에서 거주지근거주의로 과세기준을 바꾸자는 주제의 논문을 발표한 바 있는데, 이러한 주장은 이론적인 근거보다는 과세당국의 정책적 편의에 기반하고 있는 것이다.

한편, 현재 미국에서는 예전부터 적용해 오던 조세법상의 개념을 새로 정의하는 작업이 활발하게 이루어지고 있다. 그 중 특기할 만한 것은, 과거에는 과세대상을

미국에서 발생하는 수출입 또는 미국내 거주하는 기업들로 한정하였지만 인터넷을 통한 상거래가 가능해지면서 주된 기업활동이 이루어지고 있는 고정사업장의 위치가 내국세의 부과부 결정에 더욱 중요한 고려사항이 되고 있다는 것이다.

이러한 개념의 재정립에 따라 「Subpart F」규정에 대한 개정도 고려되어야 할 것이다. 「Subpart F」규정은 능동적 소득(active income)과 수동적 소득(passive income)을 구분하는 것으로서, 만약 해외에서 수동적인 소득이 발생하였을 경우 미국에서 발생한 소득으로 간주하고 능동적인 소득은 과세기간을 연기할 수 있도록 하고 있다. 현재 규정된 능동적, 수동적 소득에 전자상거래 관련 소득(electronic commerce related income)이 추가되고 이에 대한 구체적인 정의가 명시되도록 하려는 노력이 필요하다.

또한 서비스에 대한 재정의가 필요하다. 인터넷을 통해 판매되는 것은 물리적인 상품이 아닌,

사이버스페이스상에서 이루어지는 일종의 서비스이기 때문이다. 이와 관련하여 참고가 될 만한 한 가지 예가 멕시코의 라디오 방송국과 미국 조세당국간에 벌어진 Piedras Negras Broadcasting Company 소송사건이다. 이 라디오 방송국은 멕시코와 미국의 국경에 위치하고 있었으나 모든 방송내용과 광고가 미국 중심이었다. 모든 방송은 영어로 이루어졌고 광고수입의 대부분도 미국회사들로부터 거둬들인 것이었다.

문제의 발단은 미국 과세당국이 이 라디오회사가 미국인들을 상대로 방송을 하였고 방송국 수입도 미국에서 제공되었기 때문에 미국정부에 소득세를 납부해야 한다고 주장한 데 있었다. 이와 같이 명백히 미국에서의 기업활동을 위해 설립된 방송국이었지만 미국정부는 멕시코 라디오 회사에 대한 과세권이 없다는 판결이 내려졌고 현재도 미국법원은 이 판결을 따르고 있다. 결국 상거래 활동에 참여하고 있다고 하더라도 미국 내에 고정사업장이 존재하지 않기 때문에 미국 내의 상거래 행위에 관여했다고 규정할 수 없었던 것이다.

하지만 인터넷을 통한 상거래, 특히 소프트웨어의 거래일 경우 기업활동의 고정사업장이 어디에 있는지 결정하기란 쉬운 일이 아니다. 예를 들어 마이크로소프트사의 경우 본사는 미국에 있지만 소프트웨어를 공급하는 서버는 미국이 아닌 다른 장소에 존재할 수도 있으며 이러한 경우 이 서버를 마이크로소프트사의 고정사업장으로 보기는 어렵다. 이것은 현지에 있는 통신판매업자의 경우와 유사한데 통신판매업자는 미국에

현재로서는 전자상거래에 대한 조세정책에 관해서 구체적인 해답은 찾을 수 없지만 전자상거래 상품에 대해 디지털신호의 기본단위인 비트에 따라 일정한 세율을 적용하여 세금을 부과하는 비트세제도가 제안된 바 있다.

서 주문을 받지만 미국이 아닌 곳에서 상품을 발송할 수 있다. 이때 상품을 저장하고 있는 창고가 앞에서 말한 서버와 같은 기능을 하는데 창고를 통신판매업자의 고정사업장이라고 보기는 힘들다.

미국의 Piedras Negras Case를 기초로 하는 판례법은 많은 사람들이 현재 존재하는 문제를 해결하기에 좋은 법적 근거라고 이해하고 있지만 아무도 세금을 내지 않으려는 사태가 벌어질 수 있다는 위험부담이 있다.

여기에서 다시 한번 생각해 보아야 할 것은 미국에서 문제가 해결되었다고 모든 것이 순조롭지는 않을 것이라는 점이다. 그 이유로는 미국에는 부가가치세가 존재하지 않지만 유럽에서는 부가가치세가 총세수에서 차지하는 비중이 크기 때문에 이와 같은 미국의 해결방식이 쉽게 받아들여지지 않을 것이라는 점을 들 수 있다. 유럽 국가뿐만 아니라 판매세제도를 실행하고 있는 미국 내 45개의 주정부에서는 연방정부의 이러한 조세정책을 받아들이지 않을 것이다.

국제적으로 부가가치세는 중요한 의미를 가진다. 미국세법은 소득세를 바탕으로 구성되었

다면 유럽세법은 부가가치세를 바탕으로 구성되었다고 말할 수 있다. 그렇다면 국제적인 합의가 요구되는 전자상거래에 대한 조세정책을 누가 수립하는가 하는 문제와 어떠한 정책이 국제적으로 적용될 수 있는가 하는 문제에 직면하게 된다.

현재로서는 전자상거래에 대한 조세정책에 관해서 구체적인 해답은 찾을 수 없지만 새로운 아이디어는 제시되고 있다. 그 중에서 관심을 모으고 있는 것이 바로 비트세(bit tax)이다. 비트세 제도는 전자상거래 상품에 대해 디지털신호의 기본단위인 비트에 따라 일정한 세율을 적용하여 세금을 부과하는 것이다. 비트세는 행정적으로 조세실무에 적용하기 쉽고 현재의 인터넷 체증현상을 감소시키는 역할을 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 비트세는 유럽국가들이 채택하고 있는 부가가치세제의 본질적 기능을 수행하기에는 어려운 점이 있는데 이는 각각의 비트가 다른 가치를 가지고 있기 때문이다. 예를 들어 하나의 그림을 이루기 위해서는 수많은 비트의 정보가 필요하지만 각 비트당 의미는 아주 작다. 이와 반대로 대기업간의 거래내역 등과 같은 것들은 적은 양의 비트로 구성되지만 엄청난 부가가치를 가질 수 있다는 데 그 문제점이 있는 것이다.

미국 텍사스 주정부의 한 관계자는 전자상거래에 대한 조세정책과 관련하여 새로운 방향을 제시하고 있다. 그는 일반상거래와 전자상거래에는 차이가 없다는 전제하에서 전자상거래를 일반 데이터의 송수신과 금융 관련 데이터의 송수

신으로 구분하여 금융 관련 데이터가 송수신될 경우에 이를 추적하여 세금을 부과하는 방법을 제시하고 있다. 예를 들어 전자우편의 경우, 많은 부분이 상품광고 등 불필요한 내용이므로 이에 대해 세금을 부과하는 것은 합당하지 않을 것이다. 하지만 인터넷을 통해 상품을 주문하고 구매할 경우, 돈과 관련된 정보가 교류될 것이다. 이러한 정보는 부가가치를 창출하는 것이므로 세금을 부과하기에 좋은 기반이 된다.

이러한 노력과 함께 관련 심포지엄 등에서도 많은 각계의 전문가 및 실무자들이 전자상거래의 조세제도에 대한 새로운 아이디어를 제시하였는데 이들을 소개하면 다음과 같다.

가. 본질적인 실체(substantial presence)의 존재여부

민법에 근거하고 있는 본질적인 실체의 존재여부에 따라 과세하는 방식으로 물리적이지만 더라도 본질적인 실체가 존재하면 과세대상에 포함시켜야 한다는 것이다. 이를 전자상거래에도 적용하여 미국 내에 본질적인 실체가 존재할 경우 모든 법인들은 국가간 합산 소득신고(worldwide combine income tax return)를 작성하여야 된다. 국가간 합산 소득 신고는 자산상태, 임금, 및 판매로 세분된 다음 각 항목에 대해 자세한 내용을 명시하도록 하고 있다. 그리하여 자산이나 임금이 미국내에 존재 또는 발생하지 않더라도 만약 판매가 이루어진다면 본질적인 실체가 존재하는 것으로 간주하여 소득세가 부과된다는 내용이다.



나. 전자상거래에 대한 단일세율 적용

미국에서 제시된 것으로 현재 주마다 다른 판매세율을 적용하는 것과는 대조적으로 모든 미국 내의 전자상거래에 대해 단일판매세율을 적용하는 것이다. 판매자가 판매세를 소비자로부터 받도록 하여야 한다.

다. 연방세율과 주정부세율간의 선택제

현재 주정부 차원에서 부과되고 있는 판매세와는 별도로 연방차원에서의 판매세를 신설하여 판매자가 연방판매세율 또는 주정부의 판매세율 중 하나를 선택하여 소비자에게 판매세를 징수할 수 있도록 하는 방식이다. 현재 미국에서도 판매세를 시행하고 있지 않은 주가 있으므로 이

러한 주들은 연방판매세를 징수하여야 한다.

라. 역이전방식(throw back rule)

주정부 차원의 조세정책으로서 예를 들어 텍사스에서 뉴욕주로 판매가 이루어질 경우 목적지기준 방법(destination basis)이 적용되어 뉴욕주는 판매세를 징수하게 된다. 만약 뉴욕주에서 판매세를 부과하지 않을 경우 판매세의 징수 주체는 텍사스주로 이전된다. 이를 확대하여 미국에서 판매세가 없는 국가로 판매가 이루어질 경우 미국정부는 역이전방식으로 판매세의 징수 주체가 된다.

토론포요지

토론포자 : 인터넷을 통해 거래될 수 있는 상품이 조만간 전체 매출의 20~30%가 된다는 것은 정말 믿기 어렵습니다. 인터넷으로 거래되고 있는 상품들은 인터넷으로 전송될 수 있는 상품이라기보다는 일반적인 상품이 아닐까요?

발표자 : 말씀하신 것은 합리적인 질문이라고 생각합니다. 법률가로서 저는 솔직히 그러한 통계가 어떻게 나왔는지는 모르겠습니다. 그러나 제가 참석한 많은 세미나에서 이와 유사한 내용을 쉽게 접할 수 있었습니다. 만약 이러한 통계가 잘못되었다고 생각하면 이에 대해 연구하여 논문을 발표하시길 권합니다.

토론포자 : 저는 종종 인터넷을 통하여 미국으로부터 책을 구매합니다. 책을 주문할 때 저는 저의 신용카드 정보를 제공합니다. 한국정부에서는 저의 이러한 거래를 충분히 추적할 수 있으므로 제가 보기에는 관세나 부가가치세를 신용카드회사 또는 은행 차원에서 징수하기가 쉽다고 봅니다.

발표자 : 재미있는 생각이며 텍사스 주정부 관계자의 제안 내용과 유사합니다. 하지만 은행들이 얻을 수 있는 정보는 총매출액으로 한정되어 있기 때문에 어떠한 상품이 구매되었는지에 대해서는 알 수 없습니다. 이러한 문제 때문에 판매자가 세금을 징수해야 한다는 의견이 나온 것

본 주제발표는 전자상거래에 대한 과세는 국가간의 합의 없이는 불가능하다는 것으로 요약될 수 있습니다. 그러나 국가간의 합의가 이루어졌다 하더라도 이를 위반했을 경우 제재할 수단이 분명하고 강력하지 않으면 그것은 무용지물이 되고 맙니다.

입니다.

토론포자 : 전자상거래에 대해 조세제도가 가지는 효율성 및 공정성에 관련하여 논의된 것이 있습니까?

토론포자 : 효율성은 조세제도에 대해 얼마나 신속적으로 반응을 보이는가에 따라 다릅니다. 전자상거래에 대한 조세제도가 일반적인 제도와 크게 다를 필요는 없다고 봅니다. 예를 들어 윈도우97이라는 소프트웨어를 일반 대리점에서 구입하는 것이 인터넷을 이용하는 것보다 훨씬 빠르고 편리하다면 소비자들은 관세나 부가가치세를 내더라도 일반 대리점에서 구매할 것입니다. 만약 정부가 세금을 징수하기 위해 인터넷 사용자의 사생활권을 침해한다면 인터넷의 사용이 크게 줄어들 것입니다.

발표자 : IBM이나 마이크로소프트사와 같은 회사들도 인터넷상의 사생활권에 대해 걱정을 하고 있습니다.

토론포자 : 애인스워드 교수께서 요약해 주신 제

안들은 주로 기술적인 측면에서 어떻게 세금을 부과할 것인가에 초점이 맞춰져 있습니다. 그러나 경제학자들이 세금에 대해서 논의할 때에는 효율성과 형평성이라는 두 가지 기준을 사용합니다. 효율성과 국가간의 형평성면에서 인터넷 상거래에 대해 어떻게 과세할 것인가에 대한 연구는 있습니까?

발표자 : 거의 없습니다. 다만 인터넷을 통하여 비즈니스를 하는 기업들이 전혀 세금을 부과하지 말아야 한다고 주장하고 있을 뿐입니다.

토론자 : 애인스워드 교수께서 발표하신 논문의 핵심은, 전자상거래에 대한 과세는 국가간의 합의 없이는 불가능하다는 것으로 요약될 수 있습니다. 그러나 국가간의 합의가 이루어졌다 하더라도 이를 위반했을 경우 제재할 수단이 분명하고 강력하지 않으면 그것은 무용지물이 되고 맙니다. 왜냐하면 전자상거래에 대해 10%의 세금을 부과하기로 국가간의 합의가 이루어졌을 때 어떤 한 국가가 세금을 낮추어 많은 이득을 얻을 수 있기 때문입니다.

토론자 : 전자상거래에 있어서 세금부과 대상 품목에 대한 보고의무를 결제가 이루어지는 은행이나 신용카드 회사가 지도록 하지는 제안도 있지만 어떤 국가건 다른 나라에 소재한 은행에 대해 영향력을 발휘할 수 없기 때문에 문제가 있습니다. 예를 들어, 미국에 살고 있는 한 개인이 스위스에 있는 은행에 계좌를 개설한 후 우편환

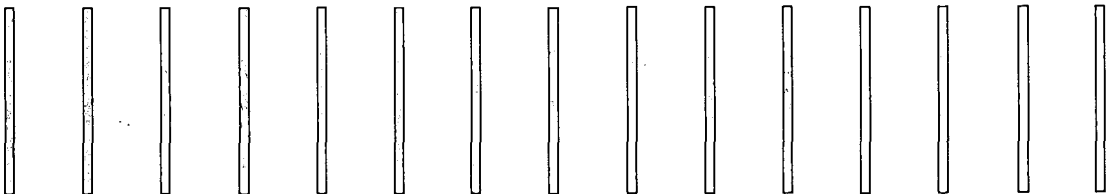
(money order)를 보내 잔고를 유지한다고 합니다. 인터넷을 통해 거래를 하고 결제는 스위스 은행에서 이루어지도록 하면 미국정부는 그 개인의 물품구입에 대해 세금을 부과할 수 없게 됩니다. ~~ND~~



정책흐름

1998년도 예산(안) 설명자료

-개요 및 주요 분야별 예산요약-



1998년도 예산(안) 설명자료

- 개요 및 주요 분야별 예산요약 -

※이 자료는 재정경제원 예산실에서 9월 26일에 발표한 「1998년도 예산(안) 설명자료」의 내용입니다.

1. 1998년 예산(안)의 개요

- 우리 경제에 내재되어 있는 비능률을 제거하고 새로운 발전의 기틀을 마련

1. 1998년 예산편성의 여건과 과제

- 내년도 우리 경제는 금년 하반기 이후의 경기회복세가 이어져 6.5% 내외의 성장과 4% 수준의 물가안정으로 차츰 안정성장국면으로 진입할 것으로 전망
- 다만, 금년의 세수부진에 따라 내년도 세입증가율은 예년보다 크게 낮아질 것으로 예상

- 정부 생산성 제고를 위해 공무원 총정원 동결기조를 견지하고, 일반 행정경비는 금년 수준을 유지
- 특별회계와 기금은 자체재원 확보노력을 강화하여 일반회계로부터의 지원을 최소화

(단위 : %)

	1996	1997(예산)	1998(예산)
경상성장률	10.5	11.3	10.8
실질성장률	6.9	6.7	6.5
GNP Def.	3.4	4.3	4.0

2. 1998년 예산(안)의 개요

가. 재정규모

- 국제수지가 아직도 큰 적자를 보이고 있어 내년에도 건전재정기조를 견지하여 정부가 근검절약과 생산성 향상을 유도
- 특히 내년 예산은 경제체질과 경쟁력을 강화하는 구조개혁에 역점

- 내년도 일반회계는 1997년 67조 6천억원 수준에서 4.1% 증가한 70조 4천억원
- 재정융자특별회계(순세입)는 국민연금 부담률이 증가(6→9%)됨에 따라 늘어나는 여유자금을 활용하여 1조 4천억원 증액(36.1% 증가)
- 일반회계와 재정융자특별회계를 합친 규모는 1997년 71조 4천억원 수준에서 5.8% 증가한 75조 6천억원



(단위 : 억원, %)

	1997 예산	증가율	1998 예산(안)	증가율
일반회계	675,786	12.4	703,603	4.1
재정용자(순세입)	38,220	33.9	52,000	36.1
일반회계+재특(순세입)	714,006	13.4	755,603	5.8

○ 일반회계와 재정용자특별회계(순세입) 및 기타 21개 특별회계를 합산한 총계는 1997년 111조 4천억원 수준에서 6.4% 증가한 118조 6천억원

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	증가율	1998 예산(안)	증가율
일반회계+재특(순세입)	714,006	13.4	755,603	5.8
특별회계	400,436	20.2	430,088	7.4
합 계	1,114,442	15.8	1,185,691	6.4

주 : 1) 재정용자특별회계를 제외한 21개 특별회계

- 내국세는 1998 경상성장률과 세법 개정에 따른 세수 효과 등에 따라 5.6% 증가
- 교통세는 경유 탄력세율 30% 인상
- 관세는 1998 수입전망 1,680억달러, 환율 900원/달러를 전제로 5.8% 증가
- 주식매각 수입은 1997년보다 대폭 축소하여 3천억원 계상

나. 세입예산(안)

○ 일반회계는 4.1% 증가한 70조 3,603억원을 계상
- 국세는 1997년 예산대비 5.7% 증가한 67조 6,632억원

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산(안)	증감액	증가율
국 세	640,335	676,632	36,297	5.7
내 국 세	519,074	547,999	28,925	5.6
교 통 세	61,494	65,432	3,938	6.4
관 세 등	59,767	63,201	3,434	5.7
세 외 수입	35,451	26,971	-8,480	-23.9
주식매각	13,500	3,000	-10,500	-77.8
기 타	21,951	23,971	2,020	9.2
합 계	675,786	703,603	27,817	4.1

<참고> 1998년 조세부담률 및 세수 전망

1. 국세 세수 전망

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1997 전망	1998 예산(안)	증 감 률	
				예산 대비	전망 대비
총 국세(1+2)	740,003	705,460	788,247	6.5	11.7
1. 일반 회 계	640,335	608,811	676,632	5.7	11.1
내 국 세	519,074	491,885	547,999	5.6	11.4
교 통 세	61,494	58,042	65,432	6.4	12.7
관 세 등	59,767	58,884	63,201	5.7	7.3
2. 특 별 회 계	99,668	96,649	111,615	12.0	15.5
양여금관련세	28,042	27,442	30,773	9.7	12.1
교 육 세	58,396	58,106	68,050	16.5	17.1
농 특 세	13,230	11,102	12,792	-3.3	15.2

2. 조세부담률

(단위 : %, 만원)

	1995	1996	1997	1998
조 세 부 담 률	20.7	21.3	21.2	21.4
국 세	16.3	16.8	16.6	16.7
지 방 세	4.4	4.5	4.6	4.7
1인당 조세부담액	160	181	196	217
국 세	126	143	153	170

○ 재정융자특별회계의 순세입규모는 금년보다 1조

(단위 : 억원, %)

	1997	1998	증 가
국민연금 여유자금	80,046	144,538	64,492
국민연금 예탁규모	50,000	90,000	40,000
공자기금예탁비율	62.5	62.3	

3,780억원이 증가한 5조 2천억원

- 1998년에는 국민연금의 부담률 인상(6→9%) 등으로 연기금의 여유자금이 대폭 확대

- 공공자금관리기금은 국민연금기금의 여유자금 중 금년과 비슷한 60% 수준(9조원)을 예수



공자기금 운용계획

(단위 : 억원, %)

		1997	1998	증가액
조달	연·기금 예수	75,500	131,450	55,950
	국민연금기금	50,000	90,000	40,000
운용	채특예탁 (예탁비율)	35,000 (46.4)	50,800 (38.6)	15,800
	국공채 인수	19,414	36,812	17,398
	원금상환 등	21,086	43,838	22,752

○ 채특은 공자기금에서 재정용자자금으로 5조 800억 원을 활용

- 공자기금의 채특 예탁비율은 1997년 46.4%에서 1998년 38.6%로 감소

(단위 : 억원)

	1997	1998	증가액
공자기금 예수	35,000	50,800	15,800
용자원리금회수	3,220	1,200	-2,020
일반회계지원	25,025	11,633	-13,392
총 계	63,245	63,633	388 (0.6% 증가)
(순 계)	(38,220)	(52,000)	13,780(36.1% 증가)

다. 세출예산

1) 세출예산의 구조

○ 방위비 등 불가피한 소요증가로 고정적 경비의 비중 증가 : 54.8 → 55.5%

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998
고정적 경비비중	59.4	57.7	54.8	55.5

- 인건비 : 처우개선 3% 반영

- 방위비 : 안보여건을 감안 6.2% 증액

- 교부금 : 내국세의 25.07% 반영 및 증액교부금 1,800억원

- 예비비 : 일반 예비비 4% 증액, 재해대책 및 붕급예비비(3,300억 → 4,000억원)

○ 일반회계에서 부족한 사업비 재원확보를 위해 재정용자 재원을 확대

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산(안)	증가액	증가율
일반회계	675,786	703,603	27,817	4.1
고정적 경비	370,324	390,606	20,282	5.5
인건비	85,786	89,246	3,568	4.2
방위비	143,496	152,457	8,961	6.2
교부금	132,350	139,183	6,833	5.2
예비비	8,800	9,720	920	10.5
사업비(A)	305,462	312,997	7,535	2.5
채특회계(B)	38,220	52,000	13,780	36.1
사업비 계(A+B)	343,682	364,997	21,315	6.2

2) 방위비

○ 1998 방위비는 안보상황을 감안하여 일반회계(4.1%)보다 높은 6.2%를 증액

○ 내년도 방위비는 방위력 개선 분야에 중점을 두되,

방위비 추이

(단위 : 억원, %)

	1994	1995	1996	1997	1998 예산(안)
방위비 규모	104,675	115,070	127,360	143,495	152,457
증가율	(9.4)	(9.9)	(10.7)	(12.7)	(6.2)
대GNP비율	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2
대일반회계비율	23.6	22.2	21.2	21.2	21.7

- 병영기본시설 확충 및 교육훈련 강화를 위한 사업도 충실하게 지원
- 전력 보강과 미래 안보환경 변화에 대비 장비 현대화를 적극 추진
- 공중 조기경보통제기 및 155밀리 신형자주포 사업 신규 착수
- 하사관의 대학진학시 등록금 전액 지원 : 82억원
- 직업군인에 대한 군속소 건립계획(총 6만 7,925세대) 완료 : 630억원
- 노후 군인아파트의 통합재건축사업을 신규로 추진
- 첨단장비를 활용한 과학적 교육훈련의 강화
- 종합전술훈련장(인제·홍천 등) 건설 및 컴퓨터 등에 의한 훈련 강화
- 한·미 방위비 분담금 10% 증액(363백만→399백만달러) 지원 : 3,591억원

- 전투경찰 및 해양경찰 지원 확대
- 독도 경비용 5천톤급 순찰함 건조, 해상구조 수색용 헬기 도입 등

3) 인건비 및 공무원 정원관리

- 1998년 공무원 처우개선은 최근의 경기상황과 민간 부문의 임금안정 분위기를 고려하여 보수인상을 자제
- 기본급만 3.5% 인상(처우개선 3% 인상 효과)
- 단, 교원에 대해서는 교직수당 4만원 인상(19만→23만원)
- 정부출연·보조기관 보수도 총 3% 수준 인상

(단위 : %)

	1994	1995	1996	1997	1998
공무원처우개선율	6.2	6.8	9.0	5.7	3.0

- 공무원 증원은 최소 수준에서 조정
- 교원은 교육개혁을 효율적으로 뒷받침하기 위해 학교 신설 및 학급증설에 따른 적정소요 반영
- 경찰은 영장실질심사제 도입에 따른 호송인력과 신조 함정 등 시설장비 인력에 한해 증원
- 일반직의 경우 법령상 증원, 시설 및 장비운영, 민원 해소 등에 한해 최소한으로 증원하되
- 기능직 등의 감축을 통해 전체적으로는 마이너스 운영

(단위 : 명)

	1997 예산	1998 예산
교원	1,278	1,320
경찰	3,731	589
일반직	-14	-1,808
증원	995	1,089
감축	-1,009	-2,897

3. 1998 예산(안)의 주요 특징

가. 정부지출을 최대한 억제하여 건축예산 편성

- 일반회계 4.1%, 재특 순세입 포함 5.8% 증가율은 예년에 비해 매우 낮은 수준

(단위 : %)

	1994	1995	1996	1997	1998
일반회계	15.6	16.7	16.2	12.4	4.1
일반회계+재특(순세입)	16.8	15.1	14.8	13.4	5.8
경상성장률	12.8	12.9	12.3	11.3	10.8



○ 최근 증시여건 등을 감안, 주식매각수입은 대폭 축소

(단위 : 억원)

	1995	1996	1997	1998
주식매각수입	14,300 (1,294)	19,800 (10,403)	13,500	3,000

주 : ()안은 실적

○ 정부부문부터 절약을 솔선수범

- 공무원 총정원 동결기조를 견지하여 일반직 공무원은 금년보다 감축 운영하고, 청사건립 예산은 대폭 축소

(단위 : 명, %)

	1995	1996	1997	1998
일반직증원	690	654	-14	-1,808
청사건립비	41.4	46.0	10.0	-14.3

- 업무추진비, 여비, 수용비 등 경상사업비는 금년 절감수준 기준으로 조정함으로써 금년보다 감액 편성 (-3.1%)

나. 국가경쟁력 강화 및 성장 잠재력을 배양

○ 사회간접자본(SOC) 부문은 10%대의 투자증가를 유지(10조 1,301억 → 11조 2,242억원)

- 투자재원 확보를 위해 경유 교통세율 30% 인상
- 산업물류 애로 해소 등을 위해 교통시설특별회계에 대한 일반회계 추가지원 확대(6,448억 → 9,094억원)

○ 중소기업 경쟁력 강화

- 중소기업의 자금난 해소를 위한 신용보증기관 출연 (6,100억 → 8천억원)
- 기업의 연구개발을 위한 기술개발자금(6,815억 →

8,179억원)

- 시화, 파주 등 영세 중소기업 전용입단지 조성(300억원)

○ 유망 벤처기업 발굴·육성을 위한 지원

- 벤처기업 전용빌딩 건립비 및 벤처기업 창업자들의 창업·입주자금 등 지원(1,190억 → 2,094억원)

○ 과학기술 및 정보화 부문에 대한 투자 확대

- 과학기술 연구개발투자를 총예산 대비 3.9%에서 4.1%로 제고

- 국가경쟁력 강화를 위한 정부지정 연구개발사업 확대 지원(1조 5,183억 → 1조 7,570억원)

- 초고속 정보망 구축 등 국가정보화사업 지원(7,237억 → 8,566억원)

○ 지방경제 활성화 지원

- 신설법인의 법인세 50%를 지방자치단체가 사용토록 지원(800억원)

- 외국기업 유치를 위해 경기도 장단지방공단 분양가 차액 보조(10억원)

다. 교육개혁, 농어촌구조개선, 복지부문의 계획이행

○ 교육투자는 GNP 5% 수준이 되도록 재정에서 최대한 지원

- 1998 교육투자는 GNP 5% 목표를 달성하기 위해서는 23조 6천억원이 소요

- 국가에서는 교육세 탄력세율 인상분 5천억원을 포함하여 20조 1천억원 지원

- 잔여분은 지방자치단체 기채(1조원 내외) 등으로 충당

○ 42조 농어촌구조개선사업의 마무리

- 당초 계획대로 1998년 잔여사업비 전액 지원(7조 8,090억원)
- 사업비 지원을 위해 정부예산을 5조 8,309억원에서 6조 4,463억원으로 6,154억원 증액 지원

○ 「국민복지 기본구상」에서 제시된 복지시책을 일관성 있게 추진

- 생활보호대상자 지원금은 최저생계비 수준까지 인상 (자가소득 포함 4인 가족 기준 692천 → 776천원/월, 별도 지원되는 교육비, 의료비 제외)
- 장애인 생계보조수당을 2급 단독장애자까지 확대 지급
- 의료보험 및 의료보호 급여기간 확대(270 → 300일)

○ 「근로자 생활향상 및 고용안정대책」을 추진

- 근로자 주택구입 및 전세자금 융자(1천억 → 2천억원)
- 자녀학자금 등 근로자 생활안정 지원(150억 → 310억원)
- 직업전환훈련 등 근로자 고용안정사업 신규지원(107억원)

라. 물가안정을 위한 재정운용

○ 공공요금 인상 최소화

- 국민생활과 직결되는 공공요금은 철도요금만 인상하고 우편요금, 국립대 납입금 등은 금년 수준을 전제로 편성
- 철도요금은 경영개선 5개년계획에 따라 7월 1일부터 10% 인상
- 특정수익자가 부담하는 수수료는 기확정된 특허수수료(25% 인상) 이외에는 현 수준 유지

○ 비료 및 석탄가격 안정을 위해 금년 수준의 재정지원 지속

(단위 : 억원)

	1997 지원	1998 지원
비료판매가격 보전	866	1,065
석탄·연탄가격 보전	3,514	3,271

○ 물류유통체계의 개선 및 물류 표준화 지원 확대

- 의약품물류센터 시설비 융자(200억원) 및 중부·영남·호남권역별 복합화물터미널 민자유치(148억원) 신규 지원

○ 경제안정 및 건전재정기조 정착을 위해 통합재정수지 개선

- 1998 예산(안)상 통합재정수지는 GNP 대비 0.2% 수준의 흑자 전망

(단위 : %)

	1994	1995	1996	1997 예산	1998 예산(안)
대GNP 비율	0.5	0.4	0.3	-0.2	0.2

- 일반회계는 흑자기조를 유지하고, 교통시설 등 특별회계 적자는 다소 증가되나, 기금 수지의 대폭 개선에 따라 8천억원 수준의 흑자 예상

(단위 : 조원)

	1997 예산	1998 예산(안)
일반회계	15.5	15.5
특별회계	-16.8	-18.6
기금	0.3	3.9
국민연금기금	3.9	8.2
합계	-1.0	0.8



마. 정부부문 생산성 제고를 위한 제도개선

- 기금과 특별회계의 자체 재원 확보노력을 강화하여 일반회계 지원은 최소화
- 이자상환 및 담보력 확충을 위해 지원이 불가피한 양곡증권 정리, 농지관리 및 신용보증기금 제외시, 기금에 대한 출연은 크게 축소(9,454억 → 7,696억원)
- 대외경제협력기금, 사학진흥기금, 청소년육성기금 등 5개 기금에 대해서는 출연 중단
- 내년도 일반회계의 특별회계 전출금은 금년 6조 6천억원 수준에서 1조 1천억원이 축소된 5조 5천억원 수준(-16.8%)
- 재정용자특별회계(-1조 4천억원), 국유재산특별회계(-1,217억원) 등
- 투자기관 출자는 부실채권 정리를 위해 신설된 성업공사에 대한 신규 출자 400억원을 포함하여 금년보다 대폭 축소(1,300억 → 900억원)
- 한국수출입은행, 한국가스공사, 대한광업진흥공사 등 3개 기관은 출자 중단

○ SOC 부문 재정사업 추진의 효율화

- 서울은 25%에서 40%로, 광역시는 30%에서 50%로 지하철 건설비 지원 비율을 상향조정
- 부산교통공단을 부산시로 이관하여 지하철 운영체계를 일원화
- 운영비는 광역시의 신규노선에 대하여 개통 첫해에 한하여 일부 지원
- SOC 사업 민자유치를 활성화하기 위하여 민자사업자 확정 이전이라도 보상비를 지원할 수 있도록 제도 개선
- 무안공항, 복합화물터미널 등 신규사업은 보상비의 25% 반영

- 댐 보상방식의 개선

- 그동안 실시계획 수립시점에 하던 댐건설 예정지 고시를 기본계획 수립시점으로 앞당김.
- 지방자치단체에 위탁하던 댐용지에 대한 보상업무를 수자원공사로 하여금 책임보상토록 전환
- 보상재원은 원수대(原水代), 수공 차입금 등의 수공 자체수입과 국고지원액으로 하되, 국고는 수자원공사에 총액으로 출자지원

○ 공공자금관리기금 예탁금리 실세화

- 재정용자 재원조달을 원활히하고, 용자지원에 비용개념을 반영하기 위하여 예탁금리에 실제 운용수익률 반영
- 현재는 국채발행금리와 금융자산운용 기준수익률의 평균으로 지급(10.37%)
- 1998년부터는 국채유통수익률(11.25%)을 기본으로 하되 실제운용 수익률과의 차이를 익년도에 정산
- 연간 추가이자 부담액 : 1,800억원 수준

4. 1998 예산(안)의 중점지원 분야

가. 사회간접자본 확충 : 10조 1,301억 → 11조 2,242억원(10.8%)

○ 1998년에도 SOC 확충에 정책의 우선순위를 두고 어려운 재정여건 속에서도 10.8% 투자규모 증가

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998
SOC투자 증가율	22.8	23.0	24.3	10.8
재정규모 증가율	15.1	14.8	13.4	5.8

○ 투자재원 확보를 위해 국제가격보다 월등히 낮은 경우의 교통세율을 30% 인상하여 약 3,500억원을 추가 확보

(단위 : 원/4)

	국제가격	국내가격(현행)	국내가격(조정후)
경 유	686	342	360
휘발유	921	803	803

○ 계속사업의 계획기간 내 완공을 중점 지원하되 산업단지 연결도로, 간선철도, 항만, 공항 등 산업물류에로 해소효과가 큰 부문에 중점 투자

○ 대도시 교통난 완화를 위한 지원을 확대

- 지하철 건설에 대한 국고지원비율을 서울 25 → 40%, 광역시 30 → 50%로 상향 조정

사회간접자본 확충

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
도로	49,901	53,516	3,615	
고속도로	12,205	14,194	1,989	• 총투자규모 : 27,984
국도	37,696	39,322	1,626	• 확·포장 : 32,086 → 33,447
철도	17,590	19,642	2,052	• 유지보수 : 5,610 → 5,875
고속철도	5,396	6,297	901	• 경부고속철도 : 6,197
일반철도	12,194	13,345	1,151	• 수원-천안복복선 : 1,065, 전라선 개량 : 900, 호남선 복선화 : 600
지하철	8,137	10,121	1,984	• 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전
항만	9,292	10,274	982	
신항만	1,724	2,818	1,094	• 부산신항(1,800), 인천북항(175), 목포신외항(288), 포항신항(330), 울산신항(140), 새만금신항(50), 보령신항(35)
일반항만	7,568	7,456	-112	• 부산항(820), 광양항(315), 아산항(556), 군산항(692), 목포항(163), 동해항(231) 등
공항	6,099	7,645	1,546	
인천국제공항				• 총투자규모 : 15,445
일반공항				• 김해, 여수, 대구, 양양, 무안 등
공항안전시설 보강	126	282	156	• 항공보안시설 159, 항로관제시설 123
수자원	7,686	7,486	-200	
댐	4,427	4,153	-274	• 용담 603, 밀양 140, 보상비 수공출자 3,000 등
치수	3,259	3,333	74	• 5대강 수계치수 등
산업단지	2,596	3,558	962	• 진입도로(1,330), 인입철도(230), 용수(1,328), 토특용자(670)
합 계	101,301	112,242	10,941	10.8% 증가



- 수도권 교통난 완화를 위하여 광역도로를 신규로 지원하고 광역 전철망사업에 대한 지원을 강화
- 도로, 항만 등 기존시설의 운영효율 향상 및 항공보안시설, 철도 노후차량 대체 등 안전지원도 병행
- 진입도로, 공업용수 등 산업단지 기반시설 지원을 확대
- 영세기업의 공장부지확보 지원을 위한 영세중소기업 전용임대단지 공급을 신규로 지원

- 일반국도는 국가경쟁력 강화 차원에서 물류비 절감을 촉진시키는 분야를 우선 지원
- 만성적인 병목현상이 발생하는 도심통과 국도의 대체 우회노선 건설 : 1,350억 → 1,747억원
- 지방도 중 주요 간선망 역할을 담당하는 국가지원지방도에 대한 지원을 확대 : 1,100억 → 1,460억원
- 수도권 교통난 완화를 위하여 2개 이상 시·도에 걸치는 광역도로를 신규로 지원 : 700억원

2) 철도 및 지하철

- 경부고속철도는 천안-대전 시험선구간 건설공사를 중점 지원 : 5,121억 → 6,197억원
- 산업물류 애로 및 대도시 교통난 완화를 위한 지역간 간선철도 및 대도시권 광역전철 건설지원 : 1조 2,194억 → 1조 3,345억원
- 주요 간선 철도망의 수송애로 타개를 위한 지원 확대 : 2,938억 → 3,302억원

1) 도로

- 고속도로는 서해안, 중앙, 중부내륙고속도로 등 시행중인 사업의 계획기간 내 완공을 중점 지원
- 1998년 신규 착공구간 : 성서-옥포, 한남-반포, 강릉-동해
- 1998년 완공구간 : 구포-서부산, 함양-진주

사회간접자본 확충 : 도로

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요내역
고속도로 건설지원 (도공출자 및 용자)	12,205	14,194	1,989	• 총투자 : 21,790 → 27,984
일반국도	32,086	33,447	1,361	
국도대체우회도로	1,350	1,747	397	
국가지원지방도	1,110	1,460	360	
광역도로	-	700	700	
국도확장 등	29,636	29,540	-96	• 기간국도 6차 신규착수 1,300
도로운영유지	5,610	5,875	265	• 병목지점, 시설개량 등
계	49,901	53,516	3,615	7.2% 증가

- 대도시권을 연결하는 광역전철망사업 지원 확대 : 2,089 → 2,510억원
- 철도 노후차량 대체 및 안전시설 확충 지원 : 7,167억 → 7,533억원
- 대도시 교통난 완화를 위한 지하철 등 건설 및 운영 지원 : 8,137억 → 1조 121억원
- 지하철 건설지원에 대한 국고지원 비율을 상향 조정 (서울 25 → 40%, 광역시 30 → 50%) : 8,017억 → 9,942억원
- 서울 3기 지하철에 대해서는 착공소요 30억원 지원
- 운영비는 광역시의 신규노선에 대하여 개통 첫해에 한하여 지원(1998년 대구 1호선 433억원 지원)
- 민자사업으로 추진중인 서울-하남, 부산-김해간 경량전철 건설에 대해서는 국고에서 용지매입비 선투자 : 80억 → 114억원

- 도시철도 기술개발 투자 확대 : 40억 → 65억원

3) 항만 및 공항

- 항만 물동량 증가에 대응한 동북아 물류 중심의 항만을 육성하기 위하여 7개 신항의 본격 착공 및 보상 착수소요 반영 : 1,724억 → 2,818억원
- 부산신항, 인천북항, 목포신외항, 포항신항, 울산신항의 5개 신항만 본격 착공소요 지원 : 1,649억 → 2,733억원
- 새만금신항, 보령신항의 2개 신항만 보상 착수소요 반영 : 85억원
- 컨테이너화물의 적기 처리를 통한 물류비용 절감을 위한 부산·광양 양항 컨테이너 전용항만체제 구축 및 지역별 거점항만의 시설확충 지원 : 7,568억 → 7,456억원

사회간접자본 확충 : 철도 및 지하철

(단위 : 억원)

	1997예산	1998예산(안)	증 감	주요 내역
고속철도 건설	5,396	6,297	901	•경부고속철도 6,197, 기술개발 100
일반철도 건설	12,194	13,345	1,151	
간선철도 건설	2,938	3,302	364	•전라선 개량 900, 호남선 복선화 600, 수원-천안 복복선 1,065
광역전철망 확충	2,089	2,510	421	•경인2복선 600, 분당선복선 70, 광역전철망 800
철도시설개발투자 등	7,167	7,533	366	
지하철 등 도시철도 건설	8,137	10,121	1,984	
지하철	8,017	9,942	1,925	•서울 2,902, 부산 1,486, 대구 935, 인천 1,307, 광주 1,173, 대전 831
경량전철 건설	80	114	34	•서울-하남 20, 부산-김해 94
도시철도기술개발	40	65	25	
계	25,727	29,763	4,036	15.7% 증가



- 세계화·개방화에 따른 항공수요 증가에 대비하여 공항시설도 지속적으로 확충 : 6,099억 → 7,645억원
- 1998년부터 활주로, 터미널 등 공사가 본격 추진되는 인천국제공항의 사업비를 적극 지원 : 3,646억 → 4,815억원
- 지속적으로 증가하는 항공수요를 충족시키기 위하여 일반공항 확장사업을 지속적으로 지원 : 2,327억 → 2,548억원
- 비행기의 안전 이·착륙을 위하여 항공보안시설 및 항로관제시설에 대한 지원 확대 : 126억 → 282억원

- 보상비는 담별로 계상하지 않고 수자원공사에 총액으로 일괄 계상(3천억원)
- * 사업별 완공연도 : 남강댐(1998), 밀양댐·영천댐도 수로·황성댐(1999), 용담댐(2000), 탐진댐·영월댐(2001)
- 홍수피해의 사전예방을 위하여 수계별 치수사업에 대한 투자를 확대
- 경인운하 민자유치 사업의 차질 없는 지원을 위하여 용지매입비 지원(300억원)

4) 수자원 및 산업단지

- 진행중인 댐 사업은 계획기간 내 완공을 위한 1998년 소요를 지원

- 지역경제의 활성화를 위하여 산업단지에 대한 지원을 대폭 확대 : 2,596억 → 3,558억원
- 월산, 울촌, 청리, 아산 등 지방산업단지 진입도로를

사회간접자본 확충 : 항만 및 공항

(단위 : 억원)

	1997예산	1998예산(안)	증 감	주요 내역
항만	9,292	10,274	982	
신항만	1,724	2,818	1,094	• 부산신항(1,800), 인천북항(175), 목포 신외항(288), 포항신항(330), 울산신항(140), 새만금신항(50), 보령신항(35)
일반항만	7,568	7,456	-112	• 부산항(820), 광양항(315), 아산항(556), 군산항(692) 등
공항개발	6,099	7,645	1,546	
인천국제공항	3,646	4,815	1,169	• 공항시설 3,350, 교통시설 등 1,465
일반공항 확충	2,327	2,548	221	• 양양 709, 무안 144, 울진 60, 김해 528, 대구 158, 여수 189, 포항 10, 예천 7 등
공항안전시설 보강	126	282	156	• 항공보안시설 159, 항로관제시설 123
계	15,391	17,919	2,528	16.4% 증가

(단위 : 조원, %)

신규 착수

- 아산 및 광양(II)복선화 공업용수도 완공소요 및 지방 산업단지 용수시설 건설을 신규 지원
- 영세기업의 공장부지 확보지원을 위한 영세중소기업 전용 임대단지 공급을 신규로 지원

	1996	1997	1998 계획	1998 예산(안)
교육투자 계획	17.6	20.7	24.0	23.6
(GNP대비)	(4.53)	(4.75)	(5.0)	(5.0)
국 가	15.8	18.6	21.6	20.1
지 자 체	1.8	2.1	2.4	3.5

나. 교육개혁 : 18조 2,876억 → 19조 7,782억원 (8.2%)

○ 교육재정 GNP 5% 투자계획에 따라 1998년에 23

조 6천억원 투자(국고 20조 1천억원)

- 계획 수립시의 전망보다 세수가 둔화됨에 따른 양여금 및 경상교부금(내국세의 11.8%) 부족분은 교육세를 인상 및 지방채 기채로 추가재원을 조달하여 계획을

사회간접자본 확충 : 수자원 및 산업단지

(단위 : 억원)

	1997예산	1998예산(안)	증 감	주요내역
수자원	7,686	7,486	-200	
댐	4,427	4,153	-274	
댐건설(7개 댐)	4,363	1,060	-3,303	• 용담 603, 남강 87, 황성 71, 밀양 140, 영천 106, 탐진 50, 영월 2
댐보상비 지원	-	3,000	3,000	• 수공 총액출자
댐 타당성 조사 등	64	93	29	• 타당성 조사 및 설계 84
치수	3,259	3,333	74	
수계치수	1,494	1,616	122	• 한강 204, 금강 510, 낙동강 421, 영산강 225, 섬진강 256
일반하천개수	425	722	297	• 하천개수 643, 하천유지보수 79
굴포천치수	406	517	111	• 굴포천분류 217, 경인운하 300
하천편입토지 보상 등	934	478	-456	
산업단지	2,596	3,558	962	
진입도로 등	1,060	1,560	500	• 녹산, 광주평동, 천안 등
공업용수도	836	1,328	492	• 아산 802, 광양(II)복선화 160, 지방산업단지 300 등
지방산업단지 용자	700	370	-330	
영세중소기업단지 지원	-	300	300	• 경기 시화, 파주, 광주 첨단, 경남 창원
계	10,282	11,044	762	7.4% 증가



대로 GNP 5% 수준 투자

(8.6%)

- 가용재원은 초·중등학교의 교육환경 개선에 중점 배분
- 교부금·교육세 등 초·중등교육 재원확충을 위한 자치단체 지원 확대 : 15조 2,326억 → 16조 5,445억원

- 초·중등학교 운영비 현실화 : 표준교육비의 75 → 100% 수준
- 노후교실 증개축, 난방·급수시설 개선 등 초·중등 교육환경 개선을 위한 5조원 투자계획(1996~2000)

교육개혁

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
초·중등교육	154,585	167,420	12,835	
지방교육재정지원	145,326	158,445	13,119	
초·중등교육환경 개선	7,000	7,000	-	• 교육세율 인상 5,000 포함
기타 초·중등교육	2,259	1,975	- 284	• 교육환경개선지원 : 7,000
대학교육	12,452	12,974	523	• 사학연금 : 1,888 → 1,621
대학의 다양화·특성화	1,900	2,100	200	• 열린교실 지원 : 35
교육의 내실화 등	8,336	8,629	293	• 지방대학 특성화(신규) : 200
연구능력 강화	2,216	2,245	29	• 시설 보유율 : 90.1 → 96%
직업교육	3,276	3,827	551	• 이공계연구소 기자재 첨단화 200 → 250
직업능력 개발	50	79	29	• 직업능력개발원 설립 : 78
고교 실업교육 지원	1,261	1,384	123	• 실업계 고교확충 내실화 : 1,023 → 1,124
전문대학 지원	1,457	1,732	275	• 전문대학 자구노력 : 200 → 300
개방대학 지원	508	632	124	• 개방대학특성화지원(신규) : 50
정보화 교육	610	1,112	503	• 교원용 PC 7만대 보급,
세계화·사회교육	521	549	28	• 학교생활기록부 전산화 등
외국어·사회국제교육	202	255	53	• 원어민교사 초청 : 519명
재외동포교육	319	294	-25	• 초등교사 영어연수 : 1만 6,337명
기타	11,432	11,900	468	• 민족교육관 및 한국학교 신설
타부처	3,298	3,033	-265	• 과학기술원 등 타부처 교육예산
지자체	20,795	35,056	14,261	• 지자체 투자분
합 계	182,876	197,782	14,906	8.2% 증가
(GNP 5% 사업)	(206,970)	(235,872)	(28,902)	(타부처·지자체 포함)

- 년)을 뒷받침 : 1조원(국고 7천억원)
- 초등학교 영어교육을 위하여 초등교사(4학년 담임 1만 6,337명) 연수 및 원어민 영어보조교사 초청확대(400→519명) : 202억→255억원
- 교육과정평가원을 신설하여 교육과정 및 평가의 연계 지원체제 구축
- 교육·연구의 질 향상을 위하여 대학 및 전문대학 지원 강화
- 대학의 시설·기자재·연구비 지원 : 1조 2,452억→1조 2,974억원(4.2%)
- 국립대학의 교육기본시설 보유율 제고 : 90.1→96.0%
- 공과, 전문대 등에 대한 시설·기자재·장학금 등 지원확대 : 3,276억→3,827억원
- 교육부문 정보화 사업의 지원 확대
- 1998년까지 학교생활기록부 전산화를 완료하고, 1999년까지 초중고 전체 교원에 대해 1인 1대 PC 보급 등 : 610억→1,112억원(82.5%)

다. 농어촌 구조개선 : 8조 6,718억→9조 3,622억원(8.0%)

- 42조 구조개선사업과 15조 농특세사업 등 농어촌구조개선 사업비는 9.4% 증가
- 양곡지원, 채무상환, 이차보전 소요 등 비구조개선 사업비까지 포함한 농림수산 부문 전체 예산규모는 8.0% 증가
- 「42조원 농어촌구조개선사업」은 당초 계획대로

- 1998년에 마무리되도록 잔여재원(7조 8,090억원) 지원
- 농업부문의 SOC에 해당하는 생산기반 투자에 중점 지원하되 경지정리는 1998년 완전 마무리 : 1조 1,532억→1조 3,818억원
- 가뭄·수해 예방 및 원활한 농업용수 확보를 위해 수리시설 개보수 등 용수개발 지원도 확대 : 8,082억→9,814억원
- 영농·영어·양축자금 등 농어가 경영자금에 대한 지원 대폭 확대 : 4조 7,700억→5조 5천억원
- 농수산물시장 개방에 대응하여 과실·윈에·축산 등 생산 및 유통시설 현대화사업 지원 지속 : 1조 1,758억→1조 2,352억원
- 농어업 전문인력 육성을 위해 전업농 확대 및 후계자 지원단가 인상(2,500만→3천만원) 등 지원 내용을 강화 : 4,750억→5,348억원
- 어항 건설, 육·조립 등 수산·산림자원의 개발과 이용 효율화를 위한 투자 지속 : 1조 560억→1조 1,613억원
- 「15조 농어촌특별세사업」도 당초 계획대로 1조 5천억원을 투자하되 세수부족분(2,320억원)은 국채관리기금에서 차입 충당
- 쌀 생산농가를 위한 양곡수매 적정소요 반영 및 쌀 유통시설 확충 지원
- 1998 양곡수매 지원(810만석) 소요 및 양곡증권 이자상환소요를 반영 : 945억→6,336억원
- 대규모 쌀 유통시설인 미곡종합처리장(RPC) 지원 확대 : 1,035억→1,548억원



• 특히 산물벼 매입확대를 위해 RPC운영자금 특별지원(508억 → 686억원)

농어촌 구조개선

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
농림수산업 구조개선	66,892	73,153	6,261	(1997년 대비 9.4% 증가)
생산기반 정비 및 용수개발	22,607	26,323	3,716	• 경지(재)정리 8,322 → 9,689 • 발기반 정비·경작로 3,210 → 4,129 • 용수개발 8,082 → 9,814 • 기 타 2,993 → 2,691
영농·영어·양축 자금 지원	5,156	6,921	1,765	• 경영자금 지원 : 5,156 → 6,921 (운영규모) (4조 7,700억) → (5조 5천억원)
농산물 생산·유통개선	11,758	12,352	594	• 원예·축산사업 6,550 → 7,330 • 미곡종합처리장 지원 1,035 → 1,548 • 유통시설지원 등 4,173 → 3,474
영농규모화 및 기계화	7,171	5,530	-1,641	• 영농규모화 2,673 → 1,322 • 농업기계화 4,498 → 4,208
농어업 인력육성	4,750	5,348	598	• 농어민후계자 단가 : 2,500만 → 3천만원 • 전업농육성 8,200 → 8,800호
기술개발 및 정보화	2,292	2,510	218	• 첨단·현장애로 기술개발 510 → 510 • 일반시험·연구 등 1,782 → 2,000
수산자원조성	6,383	7,145	762	• 어업기반 시설확충 2,808 → 3,139 • 여항건설 등 3,575 → 4,006
산지자원화	4,177	4,468	291	• 조림 및 육림 1,060 → 1,157 • 국유림관리 등 3,117 → 3,311
생활환경 개선 등	2,598	2,556	-42	• 정주권개발 등
소득보상 지출 등	19,826	20,469	643	
양곡지원	945	6,336	5,391	• 양곡수매지원 0 → 1,023 • 양곡기금지원 945 → 5,313
채무상환	10,363	7,511	-2,852	• 비료계정 적자보전 2,841 → 1,189
이차보전 등	8,518	6,622	-1,896	• 이차보전 5,231 → 3,354 • 농조지원 등 3,287 → 3,268
합 계	86,718	93,622	6,904	8.0% 증가
(42조원 투자사업)	(67,014)	(78,090)	(11,076)	(16.5% 증가)

라. 사회복지 확충 : 4조 2,809억 → 4조 8,059억원 (12.3%)

- 「국민복지 기본구상」 등에서 제시된 복지시책을 일관되게 추진
 - 생활보호 대상자 지원금은 최저생계비 수준까지 인상 (93 → 100%)
 - 의료보험·보호의 급여기간을 270일에서 300일로 확대하고 의료보호 진료비 미불금을 해소
 - 자활지원센터 운영을 확대 지원(10 → 15개)함으로써 근로능력 있는 저소득층의 자활·자립기반을 확충
 - 장애인 생계보조수당을 2급 단독장애자까지 확대 지급함으로써 1, 2급 중증장애인 전체가 혜택을 받도록 함.
- 1998년 7월부터 전국민 연금이 실시될 수 있도록 지원
 - 도시자영자 국민연금 실시에 필요한 국민연금관리공단 추가인력 소요(1,800명)는 지역의료보험조합의 인력 감축분을 최대한 활용
 - 생활보호대상자 이외의 65세 이상 저소득노인 35만 명에게 경로연금 신규지급
- 공공의료 기반 확충
 - 국립의료원을 개편하여 민간병원에서 기피하는 응급 의료센터를 설치
 - 설립재원은 국립의료원의 매각대금으로 충당
 - 암질환 치료 전담기관인 암센터가 1999년 개원될 수 있도록 지원
- 근로자 복지증진 및 고용안정 지원 확대
 - 노동법 개정에 따른 「근로자 생활향상 및 고용안정 대

책」을 차질 없이 뒷받침

- 근로자 주택 및 생활안정자금을 확대 지원
- 직업전환훈련 등 근로자 고용안정 사업 신규반영
- 국가유공자에 대한 기본연금을 월 3만원 인상하고 (45만 → 48만원) 부가연금을 5%, 간호수당을 10% 각각 인상
- 마. 중소기업 경쟁력 강화 : 2조 8,466억 → 3조 2,150억원(12.9%)**
 - 영세중소기업의 자금난 해소를 위한 지원 확충 : 6,100억 → 8천억원
 - 담보능력이 부족한 중소기업의 대출을 지원하기 위해 신용보증기관에 대한 출연 확대 : 6천억 → 7천억원
 - 보증잔액 : 16조 3천억 → 19조 2천억원
 - 중소기업의 수취어음부도로 인한 연쇄적인 피해를 예방하기 위해 어음보험기금 대폭 확충 : 100억 → 1천억원
 - 보험잔액 : 1천억 → 1조 8천억원
- 벤처기업 발굴·육성을 위한 지원 강화 : 1,190억 → 2,094억원
 - 벤처기업에 값싼 임대공간을 제공할 수 있도록 벤처 빌딩 건립자금 지원(145억원 : 구로공단, 대전대덕)
 - 벤처기업 창업 및 전용단지(빌딩) 입주자금 융자지원 (150억원)
- 산업기술개발지원을 위한 지원확대 : 6,815억 → 8,179억원
 - 연구개발 및 인력양성 등을 위해 「산업기술자금」 지



사회복지 확충

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
생활보호지원	9,625	10,912	1,287	
생계보호	3,658	4,346	688	• 최저생계비의 93 → 100% 수준 지원 거택보호자 : 월 69만 2천 → 77만 6천원(4인가구)
의료보호	4,777	5,496	719	• 급여일수 확대 : 270 → 300일 • 과년도 미불금 해소 : 1,201억원
교육보호	669	596	-73	• 교육보호대상 감소
자활조성	521	474	-47	• 생업자금 융자(재특) : 490억 → 450억원 • 자활지원센터(10 → 15개)
취약계층 지원	3,675	3,994	319	
노인	971	1,434	463	• 경로연금 도입 • 기존생보자(25만명) : 3만 5천~5만원/월 • 신규 노인(35만명) : 3만원/월
장애인	418	471	53	• 장애인 생계보조수당 지원 : 4만 2천명, 4만 5천원/월 • 장애인복지관운영비 : 98 → 124
보육, 아동	1,423	1,182	-241	• 「보육시설확충 3개년계획」 완료
기타	863	907	44	
사회복지시설지원	1,701	1,695	-6	
운영지원	1,187	1,227	40	• 아동·부랑인 시설 5% 인상
기능보강	514	468	-46	
의료보험	10,704	11,704	1,000	
지역의보	9,956	11,095	1,139	• 급여일수 확대 : 270 → 300일
공·교 보험료	748	609	-139	• 1996 과납금 차감
국민연금	857	1,244	387	• 도시자영자 국민연금관리운영비 신규지원
보건의료기반 확충	4,481	4,611	130	• 보건의료과학기술개발 : 611억 → 874억원 • 중앙응급의료센터 건립 : 260억원 • 암센터 지원 : 199억 → 438억원
근로자 복지증진및 고용안정	2,154	3,492	1,338	• 근로자지원 특별대책 : 1,150억 → 2,417억원
국가유공자 지원	9,612	10,407	795	• 기본연금 인상 : 월 45만 → 48만원
합 계	42,809	48,059	5,250	12.3% 증가

중소기업 경쟁력 강화

(단위 : 억원)

	1997예산	1998예산(안)	증 감	주요내역
금융지원	6,100	8,000	1,900	
신용보증기금	6,000	7,000	1,000	• 신보, 기술신보
어음보험기금	100	1,000	900	• 부도어음에 대한 변제
벤처기업지원 ¹⁾	1,190	2,094	904	• 벤처빌딩건립, 벤처창업자금융자 등
기술개발자금지원	6,815	8,179	1,364	
• 산업기술자금	6,434	7,676	1,242	• 기술개발 및 인력양성 등 지원
• 중소기업기술 혁신개발	300	402	102	• 중소기업 현장애로 기술지원
• 산학연 공동기술 개발	81	101	20	• 대학과 중소기업 공동연구 개발 지원
구조개선사업지원	10,663	11,275	612	
중소기업창업 및 진흥기금	8,056	8,675	619	• 생산시설 자동화, 협동화 등
산업기반기금	2,607	2,600	-7	• 유통시설지원, 공해시설 개체 지원 등
해외수출지원	2,576	2,686	110	
수출보험기금	1,800	1,800	-	• 수출대금 미회수에 대비한 기금담보력 확충
대한무역진흥공사	776	886	110	• 중소기업 해외시장개척 지원, 시장정보제공 등
기타	2,312	2,010	-302	• 출연, 보조기관 등 일반 사업비 등
합 계	28,466	32,150	3,684	12.9% 증가

주 : 1) 부문 합계에서 제외

원 : 6,434억 → 7,676억원

- 중소기업전용 「혁신기술개발자금」 지원 : 300억 → 402억원

○ 중소기업 경쟁력 강화를 위한 구조개선 지원 : 1조 663억 → 1조 1,275억원

- 생산시설자동화, 공해시설 개체 등을 위해 재정지원 확대

○ 해외시장개척 및 수출지원 : 2,576억 → 2,686억원

- 해외수출 지원을 위해 수출보험기금 확충 : 1,800억 → 1,800억원

• 보험잔액 : 8조 → 10조 5천억원

- 중소기업 해외시장 개척을 위한 KOTRA 지원 확대 : 776억 → 886억원

바. 과학기술 진흥 및 정보화 촉진 : 3조 4,832억 → 3조 9,231억원(12.6%)

○ 과학기술 연구개발투자를 11% 수준 확대 : 2조 7,595억 → 3조 665억원

- 총예산 대비 R&D 비율 : 3.9 (1997) → 4.1% (1998)

○ 국가경쟁력 강화를 위하여 정부지정 연구개발사업을 지속적으로 추진 : 1조 5,183억 → 1조 7,570억원



과학·기술 진흥 및 정보화 추진

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
과학·기술 연구개발	27,575	30,665	3,070	11.1% 증가
연구개발사업	15,183	17,570	2,387	
특정연구개발	3,140	3,580	440	• G-7사업 등 국책연구
산업기술자금	3,507	4,249	742	• 공업기반기술개발 및 산업기술기반조성
원자력연구개발	315	331	16	• 원자력연구개발 중장기사업
환경·보건·농업 기술개발 등	8,221	9,410	1,189	• 환경부, 복지부, 농진청기술개발사업 등
기초과학 지원	4,073	4,345	272	
기초과학연구지원	1,097	1,165	68	• 지역연구센터 확대(14 → 29개) 등 대학의 기초연구 지원
학술연구조성비	1,200	1,202	2	• 대학연구수준 향상 지원
기타 이공계대학 지원	1,776	1,978	202	• 이공계대학 기자재 첨단화
국립 및 출연연구기관 지원	8,339	8,750	411	
국립연구기관	2,223	2,342	119	• 기술품질원, 농림수산, 환경관련연구소 등
출연연구기관	6,116	6,408	292	• KIST 등 32개 출연연구기관
정보화 촉진	7,237	8,566	1,329	18.4% 증가
정보통신 산업지원	2,346	2,390	44	
초고속정보통신 기반구축	1,157	885	-272	• 국가 정보통신망 구축 등
정보환경조성사업	489	560	71	• 지역·공공·산업 정보화 촉진 지원
정보통신산업기반 조성	700	945	245	• 멀티미디어, 소프트웨어 등 정보통신 산업기반조성 지원
공공부문업무 전산화	4,891	6,176	1,285	• 교육정보화, 국세·특허·등기·철도 업무전산화, 수사업무 정보화 등
합 계	34,832	39,231	4,399	12.6% 증가

- G-7사업 등 특정연구개발사업 확충 : 3,140억 → 3,580억원
- 과학기술 국제교류 및 공동연구사업 확대 : 184억 → 246억원
- 공업기반기술개발 등 산업기술 육성지원 : 3,507억 → 4,249억원
- 원자력 연구개발 중장기계획의 지속적 추진 : 315억

- 331억원
- 환경, 보건 등 삶의 질 개선을 위한 기술개발 지원 : 8,222억 → 9,349억원
- 미래 성장잠재력 배양을 위하여 기초과학 진흥 지원 : 4,073억 → 4,345억원
- 지역연구센터 15개 추가설치 등 대학중심 기초과학

연구 확충 : 1,097억 → 1,165억원

- 국립연구기관 및 정부출연연구기관 지원 : 8,339억 → 8,750억원
- 첨단의료, 환경, 핵융합기술 등 기관별 전문 연구분야 지원
 - 초고압투과 전자현미경(55억원), 슈퍼컴퓨터(40억원) 도입 및 핵융합 특수시험동 건설(129억원) 등 연구 인프라 확충 지원

- 초고속 정보망 구축 등 국가 정보화사업 지원 : 7,237 → 8,566억원
- 등기·특허·교육·수사 등 공공부문 정보화 확충 : 4,891억 → 6,176억원

사. 환경분야 지원 : 2조 1,739억 → 2조 5,135억원 (15.6%)

- 맑은 물 공급 및 수질개선을 위한 투자 확대(1조 6,621억 → 1조 9,481억원)
- 광역상수도 설치 및 지방상수도 시설확충·개량사업 지원 확대
- 해양오염 방지를 위한 연안지역 하수처리장 건설 (877억 → 1,083억원)
- 국가경쟁력 강화를 위해공단 하폐수처리장 시설비의 50% 국고보조(128억 → 593억원)
- 양여금 수질개선 부문 배분 비율의 상향조정(1997년 19.0 → 1998년 21.0%)으로 수질개선 부문 양여금 재원 확대(1997년 6,867억 → 7,244억원)

○ 환경오염 방지를 위해 폐기물 처리 분야에 대한 투

자확대(2,717억 → 3,037억원)

- 국가가 처리하는 지정 폐기물 처리시설 설치 및 유치 지역 인센티브 제공 등(209억원)
- 쓰레기소각장·매립장·음식물쓰레기 처리시설 등 폐기물 처리시설 확충을 위하여 지방자치단체에 대한 지원 확대
 - 쓰레기소각장(757억원), 음식물쓰레기 처리시설(65억원), 쓰레기 매립장(300억원)
 - 매립·소각·재활용을 연계한 도시형 폐기물 종합처리시설(157억원) 및 농어촌 폐기물 종합처리시설 설치(225억원) 등
- 재활용 자원의 비축·처리시설 및 재활용 산업육성 (1,232억 → 1,287억원)

○ 환경기술연구개발 및 대기·자연보전 분야 등에 대한 지원을 확대(2,401억 → 2,617억원)

- G-7 환경공학기술 등 환경기술에 대한 연구개발 지속
- 울산온산공단 대기오염 저감 및 자연환경 기초조사 등 소요 반영

아. 재해예방 및 국민생활 안전확보 : 2조 9,428억 → 3조 2,612억원(10.8%)

○ 기본방향

- 국민생활의 안전을 확보하기 위하여 각종 시설물의 유지관리와 긴급구조·구난체제 등이 효과적으로 운영될 수 있도록 각종 시설물·식품 등의 안전관리 강화
- 대형 재해·재난시의 긴급 구호·구난에 대한 예산지원 지속적 추진
- 중점 지원사항



환경분야 지원

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내역
맑은 물 공급 지원	16,621	19,481	2,860	
상수도시설 확충	6,793	8,469	1,676	
광역상수도	4,070	5,920	1,850	• 17개 광역상수도 건설 지원
지방상수도 등	2,723	2,549	-174	• 지방중소도시 상수원개발·개량 : 2,050억원 • 도시지역 식수원 개발 : 151억원
수질개선	9,828	11,012	1,184	
연안하수처리장	877	1,083	206	• 하수처리장 건설 : 20개
낙동강 수질개선	1,000	1,000	-	• 하수처리장 건설 등 : 6개
공단하폐수 시설	128	593	465	• 31개 공단지원
하수관거 등	7,823	8,336	513	• 지방양여금 재원 등 지원 (1998 수질개선양여금 7,244억원)
폐기물 관리	2,717	3,037	320	
지정폐기물 처리	222	209	-13	• 지정폐기물 처리시설 : 4개소
생활폐기물 처리	1,263	1,541	278	• 소각장 : 25개, 매립장 : 24개 • 도시형 종합처리시설 : 5개 • 음식물쓰레기 처리시설 : 9개소
재활용산업 지원	1,232	1,287	55	• 재활용시설 설치 및 재활용 산업체 육성 지원
환경기술개발 등	2,401	2,617	216	
G-7공학기술	200	247	47	• 유해폐기물 처리기술 등 23개 과제
환경개선자금	660	660	-	• 중소기업공해방지자금, 환경기술 및 산업화자금
종합환경연구단지	228	204	-24	• 연구원, 교육원 건축공사 등
대기 및 자연보전	1,313	1,506	193	• 자연환경 전국기초조사 • 부담금 징수비용 및 인건비 등
합 계	21,739	25,135	3,396	15.6% 증가

- 공공시설물의 안전과 관련된 예산지원을 확대 : 2조 2,451억 → 2조 4,982억원
- 도로·철도 등 SOC 시설의 안전관리 : 1조 8,500억 → 1조 9,693억원
- 노후 농조수리시설·방조제 등 농업시설물의 개·보수 : 1,948억 → 3,003억원

- 노후화된 각급 학교시설의 개·보수 : 237억 → 334억원
- 공사감리비 예산에 대한 지원 확대 : 1,766억 → 1,952억원
- 국민생활의 안전제고를 위하여 식품·의약품·농축수산물의 검사·검역기능 강화 : 553억 → 654억원

재해예방 및 국민생활 안전확보

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요내역
공공시설물 안전관리	22,451	24,982	2,531	
SOC 시설	18,500	19,693	1,193	<ul style="list-style-type: none"> • 노후교량개축 및 국도 유지보수 7,018 • 철도시설 10,272 • 항공시설 1,365 • 항만시설 959 • 댐·하천유지보수 79
농업시설	1,948	3,003	1,055	<ul style="list-style-type: none"> • 농조수리시설 2,498 • 국가·지방 방조제 462 • 기타 43
학교시설	237	334	97	<ul style="list-style-type: none"> • 대학 및 전문대학 320 • 국립고 및 특수학교 14
감리비	1,766	1,952	186	
검사·검역 강화	553	654	101	
농수축산물 검사검역	401	455	54	<ul style="list-style-type: none"> • 수입농축수산물 검역 196 • 국내 농수산물 검역 등 259
식품·의약품 안전관리	152	199	47	<ul style="list-style-type: none"> • 수입식품·의약품 검사 강화 등
재해대책비	3,000	3,000	-	<ul style="list-style-type: none"> • 재해대책예비비
재해위험 지구정비	-	100	100	<ul style="list-style-type: none"> • 상습침수지구, 붕괴위험지구 등
산불방지대책	318	322	4	<ul style="list-style-type: none"> • 산불진화헬기 신규구입 4대 등
민생치안	3,106	3,554	448	<ul style="list-style-type: none"> • 뺑소니사건 수사전담반 운영지원 및 경찰관서 증설
합 계	29,428	32,612	3,184	10.8% 증가

- 농축수산물에 대한 과학적인 검역 및 검사체제 확립 : 401억 → 455억원
- 식품·의약품에 대한 안전관리 강화를 위하여 '식품·의약품안전본부 및 지방청'의 검사기능 강화 : 152억 → 199억원
- 대형 재해·재난시의 긴급 구호·구난 및 복구를 위한 재해대책비 반영 : 3천억 → 3천억원
- 지방자치단체의 재해예방 신규지원 : 100억원

- 상습침수지구, 붕괴위험지구 등 재해위험지구 정비
- 산불예방 및 진화체계 구축을 위한 예산지원 지속 : 318억 → 322억원
- 헬기 등 산불 진화장비 구입 확충(헬기도입 4대 등)
- 범죄 대응능력 확충으로 민생치안 역량의 강화 : 3,106억 → 3,554억원
- 경찰작전능력 향상을 위한 대형헬기 도입 및 보안수사대 증설(9개소)



- 뽕소니 사범 근절을 위한 뽕소니수사 전담반 활동경비 지원
- 신도시 등 치안수요 증가지역에 4개 경찰서 및 30개 파출소 증설

자. 문화예술 및 체육 진흥 : 5,619억 → 6,927억원 (23.3%)

- 국민들의 삶의 질 향상을 위한 문화복지 기반시설 확충
 - 지방문예회관 건립(170억원, 17개소), 공립박물관 건립(80억원, 8개소)
 - 관광지 기반조성 시설 지원(233억원, 52개소)
- 지방문화 창달을 위하여 지방국제문화·관광행사 지원 확대
 - 경주 문화EXPO 등 지방에서 개최되는 대규모 국제 행사 지원을 확대하여 지역문화·관광 활성화 도모 (100억 → 192억원)
- 민족문화 유산의 전담인 박물관 시설확충 및 내실화
 - 국립중앙박물관은 2003년 완공을 목표로 차질 없는 추진(163억 → 259억원)
 - 지방박물관의 건립 및 전시·수장·교육시설 확충 (238억 → 247억원)
- 전통문화 발전과 보존·정비를 위한 지원 확대
 - 문화재의 보수, 발굴 전문인력 양성을 위한 국립전통문화학교 건립 지원(20억 → 40억원)
 - 문화권 유적 정비(182억 → 200억원) 및 단위 문화재 보수·정비 지원(465억 → 573억원)

○ 국제경기대회의 성공적 개최를 위한 차질 없는 준비 지원

- 2002 월드컵 축구대회의 성공적 개최를 위해 경기장 건설비 지원(0 → 500억원)
- 1999 강원 동계아시아대회, 2002 부산아시아게임 대비 관련시설 지원(893억 → 1,309억원)

○ 건전 청소년 육성을 위한 청소년 수련시설 확충 및 청소년보호위원회 운영

- 한국청소년 중앙공원(80억 → 130억원) 건립 및 청소년보호위원회 운영비(16억원)

문화예술 및 체육진흥

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	주요 내용
문화예술진흥	3,555	4,113	558	
문예활동지원	1,203	1,460	257	<ul style="list-style-type: none"> • 지방문예회관 건립 170 → 170 • 국립박물관 건립 20 → 80 • 지방국제문화행사 100 → 192 • 한국국학진흥원 건립 15 → 50 • 관광지 개발 206 → 233
문화예술기관	1,271	1,398	127	<ul style="list-style-type: none"> • 예술종합학교 교사 건립 60 → 110 • 중앙박물관 신축 163 → 259 • 국립지방박물관 건립 및 시설 보강 238 → 247 • 박물관 유물 구입 50 → 50 • 국립예술 전속단체 운영 118 → 130
문화재 관리	1,081	1,255	174	<ul style="list-style-type: none"> • 문화권 유적 정비 182 → 200 • 백제역사재현단지 조성 46 → 60 • 경복궁 및 창덕궁 복원 107 → 118 • 단위 문화재 보수 465 → 573 • 무형문화재 보호 54 → 66 • 한국전통문화학교 건립 20 → 40
체육진흥·청소년육성	2,064	2,814	750	
체육진흥	1,511	2,395	884	<ul style="list-style-type: none"> • 월드컵경기장 건설비지원 0 → 500 • 부산아시아경기대회 740 → 1,149 • 강원 동계아시아대회 153 → 160 • 전국체육대회 35 → 49
청소년 육성	553	419	-134	<ul style="list-style-type: none"> • 한국청소년중앙공원 80 → 130 • 지방청소년수련시설 119 → 114 • 청소년단체 지원 66 → 71 • 청소년보호위원회 4 → 16
합 계	5,619	6,927	1,308	23.3% 증가

5. 주요 제도개선 사항

가. 기금 및 특별회계에 대한 일반회계 지원 최소화

- 기금과 특별회계의 자체재원 확보노력을 강화하여 일반회계 지원은 최소화
- 양곡증권정리기금(만기도래 증권이자 상환), 농지관리기금(금리차이 보전) 및 신용보증기금·기술신용보증기금(보증사업비 확충)을 제외하는 경우, 기금에 대한 출연은 크게 축소(9,454억 → 7,696억원)
- 대외경제협력기금, 사학진흥기금 등 5개 기금에 대해서는 출연 중단
- 내년도 일반회계의 특별회계 전출금은 금년 6조 6천억원 수준에서 1조 1천억원 축소된 5조 5천억원 수준(-16.8%)

- 재특 전출금(-1조 4천억원), 국유재산특별회계 전출금(-1,217억원) 등
- 투자기관 출자는 부실채권 정리를 위해 신설된 성업공사에 대한 신규 출자 400억원을 포함하여 금년보다 대폭 축소(1,300억 → 900억원)
- 한국수출입은행, 한국가스공사, 대한광업진흥공사 등 3개 기관은 출자 중단

나. 지하철 건설 및 운영 지원

- 서울은 25%에서 40%로, 여타 도시는 30%에서 50%로 상향 조정
- 부산 교통공단을 부산시로 이관하여 지하철 운영체계를 일원화
- 운영비는 광역시의 신규노선에 대하여 개통 첫해에

기금출연

(단위 : 억원)

	1996	1997 예산(A)	1998 요구	1998 조정(안)(B)	증감(B-A)
합 계	16,527	16,499	40,704	21,919	5,320
양곡증권정리기금	3,357	945	9,008	5,313	4,368
대외경제협력기금	1,300	1,100	1,100	-	-1,100
사학진흥기금	400	300	1,400	-	-300
중소기업공제사업기금	150	200	400	-	-200
여성발전기금	-	150	100	100	-
산업기반신용보증기금	300	300	300	-	-300
청소년육성기금	100	100	100	-	-100
수출보험기금	1,300	1,800	3,000	1,800	-
남북협력기금	1,000	1,000	2,000	500	-500
농지관리기금	-	-	2,000	1,000	1,000
신보·기신보기금	5,000	6,100	10,000	8,000	1,900
중소기업창업·진흥기금	737	1,374	2,971	1,907	533
농어가목돈마련기금 등 기타	2,883	3,180	8,275	3,299	120

한하여 일부 지원

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	증감률
합 계	8,017	12,642	4,625	57.7
(원금상환 제외시)	(8,017)	(9,942)	(1,925)	(24.0)
건설지원	6,496	8,201	1,705	26.2
운영지원	1,521	433	-1,088	-71.5
채무상환 지원	-	4,008	4,008	순증
(원 금)		(2,700)	(2,700)	(순증)

다. 사회간접자본 사업 민자유치 활성화

- 그동안 민자사업자 확정 후 지원하던 보상비를 내년 부터는 민자사업자로 확정되기 이전이라도 국가적 우선순위가 인정될 경우 지원
- 추후 민자추진이 곤란할 경우에는 국고사업으로 전환 할 수 있고 보상지연에 따른 보상비 상승을 방지
- 고속도로, 항만, 복합화물터미널 등 주요 민자유치 SOC 사업에 대한 국고지원을 대폭 확대
- 무안공항, 복합화물터미널 등 신규사업은 보상비의 25% 반영

특별회계 전출금 및 투자기관 출자금

(단위 : 억원)

	1996	1997 예산(A)	1998 조정(안)(B)	증감(B-A)
특별회계 전출금	71,450	67,266	53,402	-13,864
교통시설(특)	8,264	6,448	9,094	2,646
농어촌구조개선(특)	14,323	16,707	14,848	-1,859
양곡관리(특)	4,481	0	1,023	1,023
에너지(특)	1,200	802	500	-302
특허(특)	105	56	-	-56
통신사업(특)	212	366	396	30
국유재산(특)	3,896	3,795	2,578	-1,217
철도사업(특)	7,508	10,432	9,531	-901
환경개선(특)	2,401	2,590	2,744	154
재정융자(특)	27,903	25,025	11,633	-13,392
기 타	1,157	1,045	1,055	10
투자기관 출자	660	1,300	900	-400
성업공사	-	-	400	400
한국수출입은행	-	500	-	-500
한국가스공사	200	200	-	-200
대한광업진흥공사	60	100	-	-100
대한석탄공사	200	200	300	100
농어촌진흥공사	200	300	200	-100



(단위 : 억원, %)

사 업 명	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	증감률
민자유치 지원	4,344	6,912	2,568	59.1
고속도로	1,391	1,966	575	41.3
철 도	886	1,422	536	60.5
경량전철	80	114	34	42.5
무인공항	63	144	81	128.6
경인운하	200	300	100	50.0
복합화물터미널	-	148	148	순증
신항만	1,724	2,818	1,094	63.5

주 : () 안은 증감률

라. 댐 보상제도 개선

- 그동안 실시계획 수립시점에서 하던 건설예정지 고시를 기본계획 수립시점으로 앞당김.
- 예정지 고시 후 특수작물의 재배도 행위제한 범위에 포함시키고, 영농 보상기준을 고시 당시 재배작목 기준으로 하여 보상단가 기준 제시
- 지방자치단체에 위탁하던 용지보상 업무를 댐건설사업자인 수자원공사로 하여금 책임보상토록 전환
- 보상재원은 원수대, 수공 차입금 등의 수공 자체수입과 국고지원액으로 하되 국고는 수자원공사에 총액으로 출자 지원
- 보상비는 댐별로 계상하지 않고 수자원공사에 일괄계상하여 댐별 보상협의 결과에 따라 탄력적으로 대응

(단위 : 억원, %)

사 업 명	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	증감률
댐보상비 지원 (수공출자)	2,803	3,000	197	7.0

마. 공공자금관리기금 예탁금리 실세화

- 재정용자 재원조달을 원활히하고, 용자지원에 비용개념을 반영하기 위하여 예탁금리에 실제 운용수익률 반영
- 현재는 국채발행금리와 금융자산운용 기준수익률의 평균으로 지급(10.37%)
- 1998년부터는 국채유통수익률(11.25%)을 기본으로 하되 실제 운용수익률과의 차이를 익년도에 정산
- * 연간 추가이자 부담액 : 1,800억원 수준

○ 재정용자의 투명성 제고

- 재정용자 재원은 연·기금의 공자기금 예탁자금으로 운용함으로써 용자재원의 수급균형 도모

II. 참고자료

1. 1997년 재정사업의 효과

	단 위	1997 전망	1998 예산(안)
경상GDP	조원	429	476
주택			
보급률	%	91.5	93.6
신규건설	천호	500~600	500~600
전화보급대수	대/100인당	44.7	47.2
상수도 보급			
보급률	%	85	86
급수량	l/1일 1인당	414	421
도로능력(2차선기준)			
국도	km	22,761	23,981
고속도로	km	8,416	8,911
도로포장			
국도 포장률	%	97.8	97.8
지방도 포장률	%	78	80
지하철 운송분담률			
서울	%	35.5	36.0
부산	%	9.1	15.0
공항 여객처리 능력	만명/년	7,689	8,400
항만 하역능력	백만톤/년	340	362
철도연장	km	6,559	6,718
평균수명	세		
노령화 지수	%, 65세 이상/14세 이하	28.2	29.7
사회보장 및 안전			
의료보장률	%	100	100
국민연금 가입자수	천명	7,895	16,801
산업재해율	%, 재해자수/근로자수	0.74	0.65
문화 및 교육여건			
초등학교 학급당 학생수	명/학급당	35.1	33.6
중등교원 1인당 학생수	명	22.3	21.8
초·중등학교 운영비 현실화	%	75	100
국립대 시설보유율	%	90.1	96.0
공공도서관	개소	350	370
인구만명당 좌석 수	석	45.0	50.6
인구만명당 장서 수	권	3,364	3,789
농수산 개발			
농업진흥지역 경지 정리	착수기준, %	96	100
공적개발 원조	GNP대비, %	0.06	0.07



2. 일반회계 세출예산(안)의 내역

가. 기능별 내역

(단위 : 억원, %)

	1997 예산		1998 예산(안)		증 감
		구성비		구성비	
일반행정	23,683	3.5	24,219	3.4	536
입법 및 선거관계	3,526	0.5	3,603	0.5	77
사법 및 경찰	43,617	6.5	46,047	6.5	2,430
경제개발	171,775	25.4	183,728	26.1	11,953
농수산개발	34,143	5.1	35,718	5.1	1,575
국토자원 보존개발	11,510	1.7	11,514	1.6	4
중화학공업 및 상공지원	14,700	2.2	15,269	2.2	569
전력 및 동력	1,009	0.1	505	0.1	-504
수송 및 통신	92,635	13.7	101,369	14.4	8,734
과학기술	17,778	2.6	19,351	2.8	1,573
사회개발	59,944	8.9	68,370	9.7	8,426
문화 및 체육	6,451	1.0	7,754	1.1	1,303
인력개발 및 인구대책	1,534	0.2	1,675	0.2	141
보건 및 생활환경 개선	9,053	1.3	11,499	1.6	2,446
사회보장	42,071	6.2	46,307	6.6	4,236
주택 및 지역사회 개발	834	0.1	1,135	0.2	301
교육비	122,825	18.2	127,729	18.2	4,904
교부금	92,609	13.7	96,264	13.7	3,655
일반경비	30,216	4.5	31,465	4.5	1,249
방위비	143,496	21.2	152,457	21.7	8,961
지방재정교부금	69,299	10.3	73,520	10.4	4,221
채무상환 및 기타	28,821	4.3	14,211	2.0	-14,610
예비비	8,800	1.3	9,720	1.4	920
합 계	675,786	100.0	703,603	100.0	27,817

나. 소관별 내역

○ 증가율 10% 이상 : 보건복지부, 건설교통부, 문화체육부 등 8개 소관

○ 증가율 4% 미만 : 국회, 경호실, 감사원, 재정경제원 등 14개 소관

○ 증가율 4~10% : 내무부, 교육부, 국방부 등 25개 소관

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	증감률
대통령실	364	381	17	4.7
대통령경호실	432	400	-32	-7.4
국회	1,813	1,669	-144	-7.9
대법원	3,101	3,357	256	8.3
국가안전보장회의	2.2	2.3	0.1	4.6
국가안전기획부	2,332	2,449	117	5.0
민주평화통일자문회의	110	109	-1	-0.8
감사원	406	416	10	2.3
헌법재판소	91	95	4	4.1
중앙선거관리위원회	1,713	1,934	221	12.9
국무총리실	198	211	13	6.4
재정경제원	41,264	26,145	-15,119	-36.6
일반경비	32,464	16,425	-16,039	-49.4
예비비	8,800	9,720	920	10.5
통일원	1,463	998	-465	-31.8
외무부	4,675	5,165	490	10.5
내무부	72,671	76,915	4,244	5.8
지방재정교부금	69,299	73,519	4,220	6.1
일반경비	3,372	3,396	24	0.7
법무부	8,175	8,682	507	6.2
국방부	137,865	146,275	8,410	6.1
교육부	122,825	127,729	4,904	4.0
교육재정교부금	92,609	96,264	3,655	3.9
일반경비	30,216	31,465	1,249	4.1
문화체육부	6,451	7,754	1,303	20.2



(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산(안)	증 감	증감률
농림부	29,696	30,553	857	2.9
통상산업부	9,328	9,443	115	1.2
정보통신부	2,173	2,186	13	0.6
환경부	2,589	2,744	155	6.0
보건복지부	28,512	31,705	3,193	11.2
노동부	3,172	3,613	441	13.9
건설교통부	83,576	94,390	10,814	12.9
해양수산부	11,833	12,714	881	7.4
총무처	6,420	6,683	263	4.1
과학기술처	9,531	10,381	850	8.9
공보처	586	582	-4	-0.6
정무장관제1실	34	33	-1	-3.6
정무장관제2실	192	209	17	8.9
법제처	93	101	8	8.5
국가보훈처	10,037	10,835	798	8.0
공정거래위원회	163	179	16	9.9
국세청	5,986	6,346	360	6.0
관세청	1,627	1,773	146	9.0
통계청	563	566	3	0.6
경찰청	33,678	35,420	1,742	5.2
병무청	1,599	1,702	103	6.4
농촌진흥청	2,355	2,497	142	6.0
산림청	2,227	2,428	201	9.0
중소기업청	8,766	11,171	2,405	27.4
특허청	58	0	-58	-100.0
철도청	12,046	11,272	-774	-6.4
해양경찰청	2,498	2,853	355	14.2
기상청	501	538	37	7.4
합 계	675,786	703,603	27,817	4.1

3. 주요 재정투자사업

가. 주요 신규사업

(단위 : 억원)

사업명	사업기간	총사업비	1998예산(안)
기간국도 6차	1998~2002	27,483	1,300
광역도로	1998~	-	700
강릉 - 동해간 고속도로 확장	1998~2002	10,700	200
한남 - 반포간 고속도로 확장	1998~2000	310	30
성서 - 옥포간 고속도로 확장	1998~2001	2,123	300
복합화물터미널 건설(중부·영남·호남권)	1998~2001	17,557	148
전남서부권 광역상수도	1998~2001	1,092	25
군산장항(1)공업용수도	1998~2000	1,277	32
구미(4단지) 공업용수도	1998~2000	616	31
영동선 철도이설	1998~2002	2,570	15
2차 개발촉진지구 지원	1998~2002	-	80
월드컵 경기장 건설	1998~2001	3,420	500
국립 중앙응급의료센터 신축	1998~2000	947	260
시화 직업훈련소 신축	1998~2001	543	51
독도 경비용 순찰함 건조	1998~2002	515	24
자전거 도로 정비	1998~2005	7,000(잠정)	200
재해위험지구 정비	1998~2007	7,648(잠정)	100

나. 주요 계속사업

(단위 : 억원)

사업명	사업기간	총사업비	1996까지 기투자	1997 예산	1998 예산(안)	증 감
경부고속철도 건설 (총투자 규모)	1992~2001	48,330 (107,400)	12,783 (18,767)	4,766 (12,490)	5,800 (12,850)	1,034 (360)
수원 - 천안 복복선	1990~2001	6,488	708	850	1,065	215
전라선 개량	1989~2001	5,275	2,862	850	900	50
송정리 - 목포 복선	1991~2002	4,433	537	600	600	-
경인복복선 전철	1991~2001	5,190	2,473	639	600	-39
광역전철망 사업	1993~2002	26,377	119	600	800	200
인산 전동차기지	1992~1999	2,425	761	250	500	250
이문 전동차기지	1996~1999	1,742	88	400	540	140
분당선 전철	1994~2001	4,439	830	200	70	-130
충북선 전철화	1997~2001	2,636	-	21	30	9
용문 - 원주간 철도건설	1997~2003	4,530	-	49	63	14
원주 - 강릉간 철도건설	1997~2003	18,652	-	50	60	10
장항선 개량	1997~2003	10,029	-	62	79	17
천안 - 온양 복선전철	1997~2002	1,946	-	10	19	9
경춘선 복선전철	1997~2003	12,047	-	50	209	159
황성댐 건설 ¹⁾	1990~1999	1,432	946	129 (377)	71	-58
밀양댐 건설 ¹⁾	1990~1999	1,345	830	311 (319)	140	-170
용담댐 건설 ¹⁾	1990~2000	6,808	3,293	428 (1,821)	603	175
탐진댐 건설 ¹⁾	1995~2001	1,640	128	43 (287)	50	7
굴포천 치수	1990~1999	3,174	1,001	406	517	111
대청댐계통(Ⅱ) 광역상수도	1995~1999	4,620	135	293	394	101
포항권계통 광역상수도	1995~1999	824	52	226	126	-100

(단위 : 억원)

사업명	사업기간	총사업비	1996까지 기투자	1997 예산	1998 예산(안)	증 감
제주도 광역상수도	1994~1999	1,356	222	250	375	125
충주댐계통 광역상수도	1994~1999	1,473	504	193	409	216
밀양댐계통 광역상수도	1994~1999	1,692	374	194	319	125
수도권 V 단계 광역상수도	1992~1999	9,542	3,629	1,546	2,799	1,253
기간국도 4차건설	1995~1999	14,442	5,062	3,700	3,263	-437
기간국도 5차건설	1996~1999	19,105	1,716	4,035	3,890	-145
산업지원국도 건설	1997~2001	23,752	-	3,000	4,850	1,850
산업지원도로	1995~2002	10,446	776	920	1,330	410
1차 개발촉진지구 지원	1995~2001	3,777	127	359	700	341
농어촌 생활용수 개발	1994~2004	12,000	2,800	1,200	1,260	60
농어촌폐기물 종합처리시설	1995~2004	2,040	450	225	225	-
지정폐기물 처리시설	1992~1999	1,905	703	217	206	-11
서울지하철(2단계 2차)	1994~1999	12,019	4,602	2,356	2,872	516
부산지하철	1991~2002	16,219	6,016	1,397	1,486	89
대구지하철	1995~2002	8,011	1,070	471	502	31
인천지하철	1993~1999	6,145	2,825	1,194	1,307	113
광주지하철	1996~2004	6,765	50	538	1,173	635
대전지하철	1996~2003	6,647	50	540	831	291
전동차 표준화	1995~1999	278	49	40	65	25
경량전철 건설	1995~2001	209	-	80	114	34
인천 국제공항 건설 (연육교 1공구 공사비 포함)	1992~2000	21,172	10,108	3,610	5,010	1,400
양양공항	1994~2000	2,516	292	536	709	173
대구공항	1995~1999	838	40	261	158	-103
여수공항	1995~2000	919	32	201	189	-12
울진공항	1996~2001	617	3	60	60	-
무안공항	1997~2001	2,662	-	63	144	81
김해공항 국제터미널	1997~2002	2,846	-	150	183	33
포항공항	1997~2001	633	-	5	10	5
예천공항	1997~2001	343	-	3	7	4
부산항 건설	1990~2001	5,773	3,080	901	820	-81
인천항 건설	1989~2000	3,099	1,556	416	363	-53



(단위 : 억원)

사업명	사업기간	총사업비	1996까지 기투자	1997 예산	1998 예산(안)	증 감
광양항 건설	1987~2001	2,226	1,154	416	315	-101
아산항 건설	1989~2001	6,671	2,105	562	556	-6
군산항 건설	1979~2001	6,161	1,993	685	692	7
목포항 건설	1983~2000	1,885	1,249	216	163	-53
울산항 건설	1980~2000	2,359	1,217	403	436	33
제주지역 항만건설	1979~2001	2,702	1,717	280	295	15
부산신항	1995~2011	17,627	150	1,117	1,800	683
인천북항	1995~2011	2,368	12	105	175	70
목포신외항	1993~2011	3,243	89	228	288	60
울산신항	1995~2011	14,890	43	60	140	80
포항영일만 신항	1992~2011	6,891	80	140	330	190
새만금 신항	1995~2011	3,993	10	45	50	5
보령신항	1992~2011	2,307	3	30	35	5
컨테이너부두 개발지원	1992~1999	8,378	3,522	1,929	1,692	-237
금강Ⅱ지구 대단위농업개발	1989~2004	4,159	696	350	350	-
미호천Ⅱ지구 대단위농업개발	1989~2000	1,648	501	200	250	50
홍보지구 대단위농업개발	1991~2001	2,224	689	350	230	-120
영산강Ⅲ-1지구 대단위농업개발 (농지관리기금) ²⁾	1995~2003	3,280	122	150	400	250
새만금방조제	1991~2001	14,874	5,070	1,931	2,430	499
축조(농지관리기금) ²⁾				(400)	(1,150)	(750)
동화지구 대규모 용수개발	1987~2000	1,506	804	187	169	-18
성주지구 대규모 용수개발	1987~1999	1,247	831	177	159	-18
금오공대 이전	1995~2004	1,075	32	50	78	28
대전산업대 이전	1990~1999	1,006	406	183	201	18
밀양산업대 이전	1996~2005	708	28	12	33	21
국립특수전문대 설립	1997~1999	469	-	25	83	58
백제문화권 개발	1990~2000	1,971	801	439	312	-127
국립중앙박물관 신축	1993~2003	3,291	136	163	259	96

주 : 1) 1997 예산의 () 안은 보상비를 포함한 금액이며, 1998 예산에서는 보상비를 총액으로 3천억원 별도 계상

2) 농지관리기금 지원분 포함

다. 주요 완공사업

(단위 : 억원)

사업명	사업기간	총사업비	1996까지 기투자	1997예산	1998 예산(안)	증 감
아산공업용수도	1994~1998	2,181	863	516	802	286
광양(Ⅱ)복선환	1995~1998	481	125	87	160	73
남강댐 건설 ¹⁾	1987~1998	6,498	5,324	228	87	-141
				(1,087)		
보령댐계통 광역상수도	1992~1998	4,286	3,282	404	202	-202
주안댐(Ⅱ)계통 광역상수도	1993~1998	335	120	77	152	75
시흥-안산간 고속도로	1991~1998	2,700	2,113	313	274	-39
구포-서부산간 고속도로	1993~1998	1,789	1,035	300	454	154
함양-진주간 고속도로	1991~1998	6,270	3,283	1,490	1,497	7
기간국도 3차 건설	1994~1998	13,375	8,790	3,800	785	-3,015
부곡·양산복합 화물터미널 건설	1991~1998	1,300	575	425	300	-125
김해공항 활주로	1987~1998	2,635	2,078	212	345	133
부산항 신선타기장(B)	1996~1998	196	15	43	138	95
양산CD 국도 연결도로	1994~1998	439	36	112	291	179
영산강 Ⅱ 지구 대단위개발 ²⁾ (농지관리기금)	1976~1998	3,524	3,151	150	223	73
				(130)	(160)	(30)
하사지구 대규모 용수개발	1985~1998	1,554	1,219	132	218	86
인천항 국제여객부두	1990~1998	860	572	96	192	96
광양항 2단계 가호안	1995~1998	571	190	203	178	-25
아산항 1단계	1989~1998	2,786	2,070	456	260	-196
동해항 건설	1990~1998	1,057	656	170	231	61
제주항 안벽, 토지매입	1987~1998	358	216	96	47	-49
성산포항 방파제, 안벽	1983~1998	429	340	40	49	9
울산항 직항로 개설	1994~1998	389	105	130	154	24
울산항 컨테이너 야적장 조성	1995~1998	321	55	115	151	36
기계(연) 기계 시스템	1993~1998	424	201	76	88	12
연구시험동 건설						
생산기술연구원 신축	1993~1998	546	389	113	44	-69

주 : 1) 1997 예산 () 안은 보상비를 포함한 금액임.

2) 농지관리기금 지원분 포함



4. 주요 재정지표

(단위 : 억원, %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 예산	1998 예산(안)
GNP 증가율							
당초(경상)	14.5	12~13	12.8	12.9	12.3	11.3	10.8
실적(경상)	11.4	11.2	14.4	14.7	10.8	-	-
일반회계 증가율 (당초예산 기준)	20.7	12.6	15.6	16.7	16.2	12.4	4.1
일반회계/GNP	14.3	14.4	14.6	14.9	15.5	15.5	14.9
일반회계 + 재정융자 증가율	21.7	13.5	16.8	15.1	14.8	13.4	5.8
세계잉여금	7,022	5,548	13,062	4,065	7,187	-	-
추경규모	3,017	-	3,480	18,932	12,758	-15,909	-
조세부담률	18.7	18.9	19.9	20.7	21.3	21.5	21.4
국세	14.7	14.8	15.6	16.3	16.8	16.9	16.7
지방세	4.0	4.1	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7

GNP 대비 통합재정수지의 국제비교(예산기준)

(단위 : %)

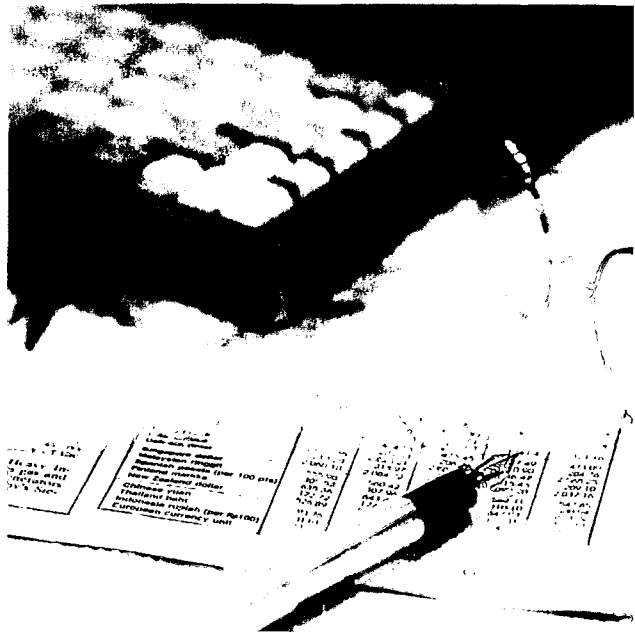
한국(1997)	미국(1996)	일본(1993)	독일(1995)	프랑스(1995)	영국(1995)
-0.2	-1.5	-1.6	-1.9	-6.4	-5.3

자료 : IMF 발간 1996년 정부재정통계집

재정규모의 국제비교(중앙정부 통합재정규모/GDP)

(단위 : %)

한국(1996 실적)	미국(1995)	독일(1993)	프랑스(1994)	영국(1993)
21.7	22.9	37.7	43.5	41.6

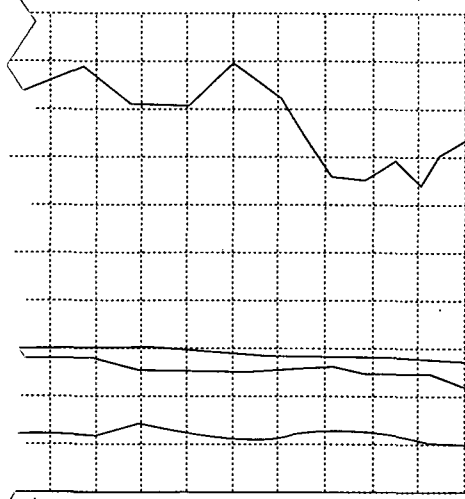


재정 통계

○○○○

증여세 관련 통계

1. 증여세 납세자수, 예산 및 징수
2. 증여세 부과
3. 증여세 국세심사 사무처리 : 이의신청
4. 증여세 국세심사 사무처리 : 심사청구
5. 증여세 세무소송
6. 증여세 감사실적





1. 증여세 납세자수, 예산 및 징수

(단위: 명, 백만원, %)

	납세자수	예산액(A)	징수결정액(B)	부과액	수납액(C)	불납결손액	미수납액	비율	
								(B/A)	(C/A)
1965	8,355	51	86	113	73	0	13	170.4	143.9
1966	12,390	237	402	522	331	0	71	169.5	139.5
1967	6,536	355	383	484	328	0	55	108.0	92.4
1968	6,467	417	533	636	417	6	109	127.8	100.1
1969	3,702	484	548	633	463	6	79	113.2	95.6
1970	3,651	561	826	1,000	631	15	181	147.3	112.4
1971	4,193	797	1,104	1,342	931	13	160	138.5	116.8
1972	3,323	789	718	919	573	32	113	91.0	72.6
1973	2,107	856	1,100	1,237	951	8	141	128.5	111.1
1974	2,600	1,087	1,263	1,394	1,224	2	38	116.2	112.6
1975	8,173	3,135	6,688	10,221	6,561	4	123	213.3	209.3
1976	6,343	3,664	4,372	2,539	4,218	5	150	119.3	115.1
1977	10,929	10,605	6,101	7,370	5,824	32	245	57.5	54.9
1978	14,742	13,299	5,334	5,755	4,944	27	363	40.1	37.2
1979	19,536	9,573	4,585	4,309	4,343	49	193	47.9	45.4
1980	20,052	9,311	7,204	7,841	6,710	33	460	77.4	72.1
1981	28,411	11,859	17,295	19,884	14,240	299	2,756	145.8	120.1
1982	29,489	13,532	21,607	21,004	17,565	396	3,646	159.7	129.8
1983	38,326	15,643	32,335	30,976	24,555	438	7,342	206.7	157.0
1984	33,937	24,383	35,185	36,465	27,119	498	7,568	144.3	111.2
1985	27,849	26,924	42,486	42,873	28,566	1,055	12,865	157.8	106.1
1986	26,156	39,305	43,204	43,602	30,987	820	11,396	109.9	78.8
1987	31,907	30,818	52,870	54,302	36,971	875	15,024	171.6	120.0
1988	22,470	51,411	98,427	107,232	73,253	2,199	22,975	191.5	142.5
1989	22,587	69,312	131,313	164,005	103,499	3,451	24,363	189.5	149.3
1990	29,120	109,029	267,812	339,682	224,900	1,224	41,688	245.6	206.3
1991	28,607	221,437	267,676	293,350	221,829	287	45,560	120.9	100.2
1992	28,357	237,698	311,482	398,220	258,243	428	52,811	131.0	108.6
1993	23,630	414,447	387,221	370,922	320,830	2,874	63,517	93.4	77.4
1994	29,285	342,000	468,874	381,473	383,850	11,747	73,277	137.1	112.2
1995	35,555	438,400	533,725	448,147	423,730	14,084	95,911	121.7	96.7

주 : 1979~1981년 예산액은 상속세와 증여세를 합한 것임.
 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 증여세 부과

(단위: 명, 백만원)

	인원	증여가액	3년 이내 재차 증여 가액		공제액		과세표준		산출세액	면제 및 공제세액	가산세	부과세액
			인원	금액	인원	금액	인원	금액				
1965	8,355	1,531	53	14	8,293	414	8,355	1,131	113	3	-	110
1966	12,390	4,032	76	64	12,291	614	12,390	3,482	522	50	-	471
1967	6,536	3,469	122	414	6,403	320	6,536	3,562	648	164	-	484
1968	6,467	4,391	155	328	6,287	584	6,467	4,135	716	80	-	636
1969	3,702	4,188	159	668	3,450	1,014	3,702	3,841	832	199	-	633
1970	3,652	5,882	146	906	3,379	1,549	3,652	5,239	1,306	306	-	1,000
1971	4,193	7,685	87	476	3,822	1,862	4,193	6,299	1,659	320	-	1,342
1972	3,323	6,564	68	258	2,949	2,077	3,323	4,745	1,102	183	-	919
1973	2,107	6,750	92	1,060	1,839	2,232	2,107	5,578	1,749	153	-	1,237
1974	2,600	8,028	68	395	1,786	2,809	2,600	5,614	1,559	165	-	1,394
1975	8,173	35,077	248	2,206	4,700	6,442	8,173	30,840	11,142	921	-	10,221
1976	6,343	15,971	73	358	4,748	6,455	6,343	9,874	2,682	144	-	2,539
1977	10,929	30,237	137	6,948	7,221	10,261	10,929	26,924	12,105	4,735	-	7,370
1978	14,742	30,544	180	922	7,787	11,369	14,742	20,098	6,414	660	-	5,155
1979	19,536	36,815	64	165	15,175	19,821	19,536	17,160	4,502	193	-	4,309
1980	20,052	37,384	105	1,511	7,279	9,867	20,052	29,027	8,790	948	-	7,841
1981	28,400	77,374	128	2,385	11,520	16,970	28,411	62,790	21,454	1,570	-	19,884
1982	29,489	97,969	110	1,467	16,088	23,182	29,489	76,253	22,122	1,118	-	21,004
1983	38,326	146,292	172	13,693	21,015	42,780	38,326	117,204	40,922	9,946	-	30,976
1984	33,937	137,778	93	16,269	19,256	29,376	33,937	124,672	47,594	12,445	1,317	36,465
1985	27,849	152,395	73	6,894	22,053	29,109	27,849	130,180	46,731	5,749	1,892	42,873
1986	26,156	149,324	152	9,950	19,062	25,892	26,156	133,381	48,931	6,932	1,603	43,602
1987	31,907	164,686	189	22,738	18,838	24,965	31,907	162,459	63,479	12,940	3,764	54,302
1988	22,470	262,584	-	13,191	-	23,959	-	252,180	108,916	8,308	6,624	107,232
1989	22,587	412,327	-	42,214	-	27,389	-	432,152	192,730	38,043	9,318	164,005
1990	29,120	929,625	-	26,894	-	47,731	-	908,788	353,791	28,623	14,514	339,682
1991	28,607	826,056	-	46,344	-	43,805	-	828,595	311,063	41,519	23,806	293,350
1992	28,357	1,266,175	-	123,629	-	119,644	-	1,270,160	478,198	117,616	37,638	398,220
1993	23,630	1,117,118	-	239,842	-	129,559	-	1,227,401	459,236	139,053	50,739	370,922
1994	29,285	1,285,450	-	191,289	-	224,840	-	1,251,899	430,606	120,126	70,993	381,473
1995	35,555	1,748,354	-	223,023	-	405,772	-	1,565,605	486,517	117,839	79,469	448,147

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.



3. 증여세 국세심사 사무처리 : 이의신청

(단위: 건, 백만원)

	요청건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정		
1965	355	17	338	337	30	172	135	6	18
1966	480	18	462	441	50	257	134	7	39
1967	367	39	328	316	30	183	103	10	51
1968	493	51	442	460	34	292	134	35	33
1969	323	33	290	293	25	170	98	30	30
1970	318	30	288	294	28	193	73	36	24
1971	342	24	318	306	25	191	90	48	36
1972	289	36	253	270	18	223	29	32	19
1973	154	19	135	154	3	110	41	68	-
1974	59	-	59	57	6	25	26	13	2
1975	82	5	77	80	5	46	29	14	2
1976	116	2	114	102	16	60	26	13	14
1977	163	14	149	153	28	68	57	29	10
1978	182	10	172	180	38	76	66	89	2
1979	110	2	108	109	24	57	28	36	1
1980	155	1	154	151	32	55	64	179	4
1981	191	4	187	173	40	86	47	402	18
1982	329	18	311	312	54	161	97	463	17
1983	262	17	245	248	58	131	59	281	14
1984	246	14	232	231	49	137	45	301	15
1985	245	15	230	238	69	149	20	189	7
1986	265	7	258	249	81	150	18	132	16
1987	151	16	135	147	56	82	9	1,069	4
1988	161	4	157	157	44	104	9	127	4
1989	262	4	258	251	56	174	21	2,080	11
1990	205	11	194	195	33	137	25	519	10
1991	254	10	244	242	52	171	19	1,399	12
1992	290	12	278	278	92	157	29	989	12
1993	282	12	270	269	94	154	21	590	13
1994	241	13	228	223	18	167	38	2,270	18
1995	489	18	471	473	67	292	114	3,048	16

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

4. 증여세 국세심사 사무처리 : 심사청구

(단위: 건, 백만원)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정		
1965	9	-	9	9	1	4	4	1	-
1966	25	-	25	24	-	17	7	1	1
1967	28	1	27	27	1	13	13	13	1
1968	80	1	79	69	11	23	35	29	11
1969	48	11	37	40	10	16	14	8	8
1970	48	8	40	44	9	23	12	15	4
1971	38	4	34	36	7	15	14	5	2
1972	80	2	78	77	11	45	21	73	3
1973	40	3	37	37	6	20	11	14	3
1974	38	3	35	36	-	14	22	77	2
1975	322	2	320	309	10	276	23	202	13
1976	86	13	73	77	3	59	15	11	9
1977	100	9	91	87	5	58	24	26	13
1978	220	13	207	207	14	176	17	25	13
1979	97	13	84	85	4	45	36	65	12
1980	102	12	90	80	6	41	33	218	22
1981	184	22	162	134	14	69	51	241	50
1982	273	50	223	230	16	147	67	480	43
1983	318	43	275	278	28	189	61	206	40
1984	264	40	224	233	15	197	21	141	31
1985	359	31	328	319	61	232	26	591	40
1986	414	40	374	376	33	323	20	96	38
1987	295	38	257	269	31	223	15	116	26
1988	450	26	424	362	26	272	64	4,643	88
1989	672	88	584	612	41	521	50	2,551	60
1990	633	60	573	558	31	487	40	1,849	75
1991	766	75	691	702	43	607	52	3,178	64
1992	707	64	643	638	42	518	78	3,373	69
1993	724	69	655	615	54	523	38	1,644	109
1994	874	109	765	790	33	670	87	2,638	84
1995	874	84	790	773	38	668	67	1,790	101

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

5. 증여세 세무소송

(단위: 건)

	처리대상 건수			당년도 종결 건수				계류건수		
	계	전년이월	당년제기	계	국승	국패	기타	계	고등법원	대법원
1973	31	20	11	10	4	2	4	21	-	-
1974	32	21	11	13	4	3	6	19	-	-
1975	23	19	4	10	5	4	1	13	-	-
1976	67	13	54	13	8	4	1	54	-	-
1977	80	54	26	36	6	17	13	44	-	-
1978	68	44	24	38	6	26	6	30	-	-
1979	55	30	25	15	1	12	2	40	-	-
1980	43	40	3	29	5	24	-	14	-	-
1981	25	14	11	6	2	4	-	19	-	-
1982	49	19	30	20	6	13	1	29	-	-
1983	74	29	45	33	12	16	5	41	-	-
1984	123	41	82	40	17	14	9	83	-	-
1985	174	83	91	63	23	35	5	11	-	-
1986	231	111	120	53	17	32	4	178	-	-
1987	323	178	145	151	33	96	22	172	130	42
1988	247	172	75	84	29	33	22	183	81	102
1989	356	183	173	128	62	66	-	228	178	50
1990	483	228	255	134	69	65	-	349	274	75
1991	563	349	214	179	75	104	-	384	268	116
1992	635	368	267	277	97	180	-	358	252	106
1993	559	365	194	288	111	177	-	272	200	72
1994	542	272	270	209	91	118	-	333	296	37
1995	596	333	263	242	114	128	-	354	282	72

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

6. 증여세 감사실적

(단위: 건, 백만원)

	건수	세액
1968	24	11
1969	1	3
1970	31	139
1971	27	32
1972	26	100
1973	16	70
1974	17	36
1975	12	46
1976	97	53
1977	73	75
1978	153	0
1979	96	49
1980	110	75
1981	124	117
1982	102	290
1983	144	360
1984	77	1,610
1985	96	1,539
1986	117	2,058
1987	97	2,241
1988	132	2,718
1989	164	4,480
1990	160	12,945
1991	258	10,675
1992	186	14,145
1993	192	11,474
1994	156	18,654
1995	189	17,648

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.