

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

현안분석

- 포괄주의 소득과세제도의 주요 이슈
- 1996년 미국 모델 조세조약의 주요 이슈와 미국의 조세조약 체결동향
- 알기 쉬운 세법 - 영국의 사례를 중심으로 -

특 집

- 2000년대 개막과 조세·재정정책

주요국의 조세제도

미국의 조세(I)

정책흐름

1999 세법시행령 개정(안)

C·O·N·T·E·N·T·S

| | | |
|-------------|-----|--|
| 권두칼럼 | 2 | 새 천년과 정부의 역할 / 柳一鎭 |
| 현안분석 | 6 | 포괄주의 소득과세제도의 주요 이슈 / 李哲印 |
| | 28 | 1996년 미국 모델 조세조약의 주요 이슈와 미국의 조세조약 체결동향 / 韓道澈 |
| | 52 | 알기 쉬운 세법 - 영국의 사례를 중심으로 - / 朴晝白 |
| 특 집 | | 2000년대 개막과 조세·재정정책 |
| | 70 | 2000년대의 조세정책 방향 - 조세정책의 주요 논점과 대책 / 金振杓 |
| | 79 | 2000년대의 조세정책 방향 / 郭泰元 |
| | 89 | 2000년대의 재정정책 방향 - 재정운영의 과제와 정책방향 / 張錫準 |
| | 95 | 2000년대의 재정정책 방향 / 金東建 |
| 주요국의 조세제도 | 107 | 미국의 조세(1) / 全瑛俊 |
| 명언산책 | 112 | 경쟁의 의미 |
| 경제단상 | 113 | 새로운 세기에는 '하이테크'가 뜬다 / 이우성 |
| | 116 | 새천년에 생각하는 정보화사회 / 金石韻 |
| 문화기행 | 118 | 인물담형·다산 정약용 / 李 濬 |
| 정책흐름 | 122 | 1999 세법시행령 개정(안) |
| 재정통계 | 146 | 연도별·지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) |
| 이런 의견 저런 생각 | 153 | 소득음선 비과세 축소는 당연 외 |



새 천년과 정부의 역할

柳 一 鎬 / 한국조세연구원 원장

드디어 새로운 천년이 시작되었다. 새로운 시대가 시작된 것이다. 사실 단 하루를 기준으로 해서 시대의 구분이 뚜렷이 이루어지는 것은 아니다. 그러나 이미 시작되었거나 조만간 도래할 것으로 보이는 변화의 흐름은 엄청난 것으로 예상되기에 이에 대비하여 우리 자신의 자세를 가다듬는 시점으로서의 의미가 크다 할 것이다.



새로운 세기에는 단연코 지식사회의 도래 및 정보통신혁명이 가장 중요한 화두가 될 것이다. 이러한 변화는 이미 90년대에 시작되었다고 볼 수 있는바, 그 폭과 깊이가 너무나도 크고 엄청나기 때문에 어떻게 변해갈지를 가늠하기가 어려운 실정이다. 그럼에도 세기가 바뀌는 시점에서 예측할 수 있는 것은 예측하여 이에 대비를 하여야 한다. 그런 관점에서 상정해 볼 수 있는 경제환경상의 변화는 다음과 같을 것이다.

우선 사회 전체로 볼 때 생산성의 비약적인 발전이 있을 것이다. 이것은 과거 컴퓨터가 발명되기 전과 후, 키편치에 의해 자료를 정리하던 시절과 그 후, PC가 대중화되기 전후, 그리고 인터넷에 의한 정보의 대중화가 이루어지기 전후를 비교해 볼 때 쉽게 알 수가 있다. 한 사람의 근로자가 정보를 입수·처리하는 수준은 이제 과거와는 비교도 할 수 없으며 이에 따른 생산성 증

대 역시 엄청나다는 것을 의미한다.

이와 같은 일인당 생산성의 비약적인 증대는 당연히 일인당 소득과 생활수준의 비약적인 증대 및 향상을 수반한다. 그런데 여기에서 경제정책에 새로운 과제가 주어지게 된다. 왜냐하면 이와 같은 생산성 증대에 따른 소득증대는 각 개인별로 큰 격차를 보일 것이기 때문이다.

혹자는 이러한 격차를 과대해석하여 앞으로의 사회는 소수의 창의력을 가진 신흥고소득층과 대다수의 실업자로 양분되는 구조를 가질 것으로 예상하기도 한다. 그러나 이는 경제발전의 따른 새로운 고용창출(새로운 직종을 포함)을 이해하지 못한 무지에서 나온 발상에 불과하다. 이는 마치 산업혁명 직후 또는 오토메이션이 광범위하게 진행될 때 기계가 노동력을 대체할 것이라고 하여 기계과괴운동을 전개하던 것과 유사한 논리라고 밖에 할 수 없다. 그 이후의 자본주의 역사는 그 논리가 오류라는 것을 잘 증명하고 있다.

그보다 정작 심각하게 고려해야 하는 변화의 시나리오는 소수의 신흥고소득층과 대다수의 중류계층이 병존하는 사회를 들 수 있다. 이러한 변화는 소득분배의 악화를 가져와 정부의 재분배 기능이 강화되어야 하는 근거로 작용하게 된다. 과거 200년의 자본주의 역사를 돌이켜 볼 때 기회의 균등이 주어졌다 하더라도 결과의

새로운 시대로의 변화는 2000년 1월 1일 이전에 이미 시작되었다.

그리고 그 변화의 폭과 깊이는 이를 주도한다고 지칭되는 정보 전문가 집단도 예상하지 못하고 있다.

그렇수록 주어진 제약하에서나마 우리의 합리적인 예측 및 대응은 중요하며 특히 정부의 경제정책 수립에 있어 더욱 그러하다 할 것이다.

불평등이 있을 경우 정치적·사회적 시정요구가 높았기 때문이다.


다만 이러한 변화가 소득분배의 악화요인으로만 작용하지만은 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 소득이란 근로소득과 자산소득으로 크게 구분할 수가 있는바 근로소득이 비약적으로 증대될 수 있는 소수의 창의력을 가진 그룹, 이른바 인적자본이 많은 그룹의 등장은 기존의 고자산소득그룹과의 분배격차를 줄이는 요인으로도 작용하게 된다. 즉 사회적 이동성(social mobility)이 그만큼 높아지는 효과가 있다는 것이다. 이것은 분배에 있어 바람직한 현상이며 이를 뒷받침하기 위한 정부의 역할은 당연히 교육인프라의 강화가 될 것이다.

20세기에 들어와 팽창일로에 있던 정부의 기능과 규모는 지난 세기의 마지막 20년간 축소되는 방향으로 반전되고 시장의 효율성을 신뢰하는 방향으로 정책이 변화되었다. 이 추세 자체는 적절한 정부의 규모가 정착될 때까지 계속될 것이지만 상기한 기능의 강화는 불가피할 것이다. 이는 다시 재정 및 조세정책에 있어서의 방향 변화를 수반하게 될 것이다.

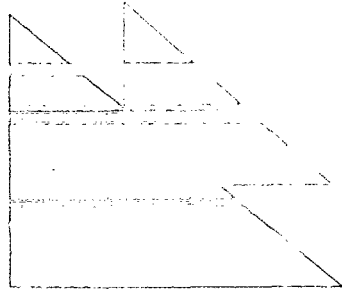
우선 재정지출에 있어서는 전술한 교육인프라를 강화하기 위한 교육지출 구조의 변화가 요구될 것이다. 학교시설 투자와 같은 지출의 비중은 줄어드는 반면 교사의 재훈련, 전산장비의 확충 등이 대폭 확대되는 것은 필연적이다. 또한 과학기술투자에 있어서도 제조업 기술을 뒷받침하는 투자는 해당 민간부문의 역할이 더 커지는 반면 정보통신부문의 기술발전을 위한 정부투자의 상대적 비중이 높아지게 될 것이다. 아울러 당분간은 벤처산업 육성을 위한 지원도 강화될 것이다. 마

지막으로 소득재분배를 위한 지출도 과거의 소득이전적 지출에서 지식과 정보를 획득하여 스스로 일어설 수 있게 하는 생산적 복지에 합당한 지출로 그 중심이 이동되어야 할 것이다. 이러한 지출구조의 변화와 아울러 민간경제활동을 저해하는 규제의 축소는 지속적으로 이루어지게 될 것이다.

조세정책의 변화는 지출정책에 비해 좀더 민감하고 어려울 가능성이 높다. 전술한 바와 같이 소득격차가 벌어질수록 조세의 재분배기능이 강화되어야 하는 반면 새로운 환경은 이를 더 제약하는 방향으로 변화할 것이기 때문이다. 전자상거래의 급격한 진전, 국경없는 사회로의 발전 등은 관세, 부가가치세 등 소비세와 아울러 법인세, 소득세 등의 직접세의 과세기반을 약화시키게 된다. 이러한 과세기반 약화에 대비하여 세무행정의 강화도 이루어질 것이지만 이것만으로 흐름을 되돌리는 것은 어려우며, 결국 징세가 편리한 단일세 또는 개인지출세 쪽으로의 세제개편이 불가피할 것이다. 이에 따라 전통적인 조세 형평성은 오히려 약화되는 결과가 초래된다. 따라서 형평과세를 위한 노력을 게을리 하지는 않되, 세수를 가능한 확보하여 지출단계에서의 형평성을 증대시키는 방향으로 나아갈 수밖에 없을 것이다.

새로운 시대로의 변화는 2000년 1월 1일 이전에 이미 시작되었다. 그리고 그 변화의 폭과 깊이는 이를 주도한다고 지칭되는 정보 전문가 집단도 예상하지 못하고 있다. 그렇수록 주어진 제약하에서나마 우리의 합리적인 예측 및 대응은 중요하며 특히 정부의 경제정책 수립에 있어 더욱 그러하다 할 것이다. 

현안분석



1. 포괄주의 소득과세제도의 주요 이슈

李哲印/한국조세연구원 전문연구위원

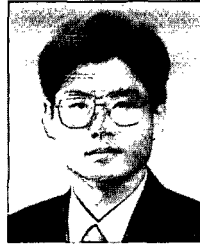
2. 1996년 미국 모델 조세조약의 주요 이슈와 미국의 조세조약 체결동향

韓道淑/한국조세연구원 전문연구위원

3. 알기 쉬운 세법 - 영국의 사례를 중심으로 -

朴寄白/한국조세연구원 연구위원

포괄주의 소득과세제도의 주요 이슈



李 哲 印 / 한국조세연구원 전문연구위원

외환위기 이후 재정팽창을
뒷받침할 수 있는
조세수입의 증대 및
초과부담의 완화가
필요한바 그 동안 비교적
미약했던 소득세 세입기반을
확충하는 동시에
기존의 세율을 낮출 수
있는 「넓은 세원·낮은
한계세율」 체계로의
전환이 불가피할 것이다.

1. 문제의 제기

우리나라의 소득세제는 형식상 종합소득세 체계를 유지하고 있지만, 종합과세 대상소득의 범위가 매우 좁고 비과세·분리과세 소득이 광범위하게 존재하며 소득종류간 세부담이 상이하여 형평과세 실현과 재정기능 확충에 장애가 되고 있다. 아마도 이러한 한계점 때문에 우리나라의 총조세 중 소득세 비중은 OECD 회원국의 평균수준을 하회하고 있으며 기간세목으로 부가가치세가 정착되어 있는 독일이나 영국보다도 낮은 실정이다.

〈표 1〉 주요국의 소득세 비중

(단위 : %)

| | 한국 (1998전망) | 일본 (1998예산) | 미국 (1996) | 영국 (1996) | 독일 (1996) | 프랑스 (1996) | 이탈리아 (1996) |
|-----|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|
| 소득세 | 25.1 | 34.1 | 71.5 | 32.9 | 35.0 | 20.5 | 42.6 |

자료: 재경부 소득세제과.

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

외환위기 이후 재정팽창을 뒷받침할 수 있는 조세수입의 증대 및 초과부담의 완화가 필요한바, 그 동안 비교적 미약했던 소득세 세입기반을 확충하는 동시에 기존의 세율을 낮출 수 있는 「넓은 세원·낮은 한계세율」 체계로의 전환이 불가

피할 것이다. 향후 자본 및 고급노동력의 국제적 이동이 증가할 것이므로 무리한 한계세율의 인상은 매우 비효율적일 뿐만 아니라 세원의 국외유출을 초래할 것임을 예측할 수 있을 것이다.

이러한 대내적 및 대외적 여건의 변화라는 문제인식하에서 소득세 체계를 장기적으로는 현행의 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로의 전환이 요청되고 있으나, 소득이 발생하는 모든 세원을 무조건 포괄하여 과세하는 것이 과연 합리적인가 하는 근본적 질문에 대한 해답이 없었으며, 또한 어떠한 세원을 포괄대상에서 제외시켜야 하는가의 미시적 연구 또한 전무한 상태이다.

따라서 본고의 목적은 포괄주의로의 전환이라는 장기적인 소득세제의 발전방향에 부합되는 소득세제의 단계적 개편방향을 검토하는 데에 있다. 이를 위하여 현행 소득세체계하에서의 비과세소득 및 분리과세 소득의 범위를 어디까지 허용할 것인지, 그리고 이들 소득에 대한 종합과세방향을 검토하기로 한다. 구체적인 종합과세방안에는 소득종류별 과세 여부, 과표산입비율 그리고 실시시기에 대한 검토가 포함될 것이나 여기서는 주로 주요 이슈에 대한 소개에 초점을 두기로 한다. 그 이유는 포괄주의과세제도의 도입 여부에 대한 결론을 도출하는 데 향후 보다 심도있는 논의가 필요하므로 현 시점에서 단정적 주장보다는 장기적 발전방향 및 도입과 관련하여 발생 가능한 쟁점사항들을 정리하는 것이 보다 적절하다고 판단되어지기 때문이다.

한편, 정책 추진상 단기적으로 현행 과세체계상 어느 소득에도 해당되지 않는 소득을 기존 과세체계에 포함시켜 과세근거를 확보토록 하는 소위 '제한적 포괄주의'에 대한 이론적 및 법적 근거를 검토하는 것이 현실적으로 필요하다고 할 수 있다. 점진적으로 과세베이스 확대를 추진하기 위해 단기 및 중기방안을 강구하여 장기적으로 포괄주의 과세체제로 정착하도록 유도하는 것이 요구되므로 이에 부합하는 포괄주의의 형태를 모색하기로 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 포괄주의 과세이론에 논의의 초점을 맞추어 본고 전반의 아이디어를 종합적으로 정리·기술하기로 한다. 주로 포괄주의 과세도입의 목적 및 배경을 서술한다. 제3절은 우리나라의 소득과세의 현황 및 문제점에 대해 간략히 살펴보고, 제4절에서는 장기적 개선방향을 모색해본다. 제5절은 포괄주의 도입과 관련하여 문제가 될 수 있는 쟁점사항 및 주요 이슈에 대해 논의하기로 한다. 마지막으로 부록에서는 미국의 포괄주의 과세제도를 소득

**포괄주의과세제도의
도입 여부에 대한 결론을
도출하는 데 향후 보다
심도있는 논의가
필요하므로 현 시점에서
단정적 주장보다는
장기적 발전방향 및
도입과 관련하여
발생 가능한 쟁점사항들을
정리하는 것이
보다 적절할 것이다.**

포괄주의 소득과세의
기본적 사고는
실제 발생한 행위보다는
잠재력에 기초하여
과세하자는 것이다.
즉, 구매의 결과인
소비보다는 구매력
그 자체에 대하여
과세하자는 사고를 말한다.

세신고양식을 중심으로 소개하여 제도에 대한 이해를 돕고 우리나라의 제도와 손쉽게 비교할 수 있도록 정리한다.

II. 포괄주의 관련 기존연구

1. 포괄주의 이론 및 경제적 효과

통상적인 조세이론은 대개 최적과세(optimal taxation)의 구조에 대한 논의가 주를 이루어 왔다. 그러나 현실적으로 과세가 이루어질 때 전통적 조세이론의 접근이 그대로 적용되지는 못하는데 이는 조세행정의 부담뿐만 아니라 형평성에 대한 제약에 기인한다. 물론 형평성에 대한 철학적 관점을 명시적으로 최적과세 모형에 포함하는 것이 불가능한 것은 아니지만 과연 어떠한 구조 및 수준의 형평성을 추구해야 하는지에 관한 사회적 합의를 이루어내기는 불가능하다¹⁾. 따라서 이론보다는 흔히 동의할 수 있는 형평성의 구조가 무엇인가가 현실적으로 중요한 과제로 인식되고 있으며 이에 대한 논의가 헤이그와 사이먼에 의해 각각 1920년대 및 30년대에 이루어졌으나 다시 1970년대에 들어 조세에 대한 사회적 관심이 고조될 무렵 재차 논의되고 있다. 포괄주의 소득과세의 기본적 사고는 실제 발생한 행위보다는 잠재력에 기초하여 과세하자는 것이다. 즉, 구매의 결과인 소비보다는 구매력 그 자체에 대하여 과세하자는 사고를 말한다. 이러한 관점은 결과적으로 소비뿐만 아니라 납세자 개인의 순자산이 과세 베이스로 작용함을 알 수 있다. 즉,

$$\begin{aligned} \text{포괄소득} &= \text{근로소득} + \text{저축으로부터 발생한 소득} + \text{이전수입} - \text{이전지출} - \text{필요경비} \\ &= \text{실제소비} + \text{자산의 변동} \end{aligned} \quad (1)$$

이러한 과세 기준의 설정은 모든 소득을 동일한 과세방법에 의거하여 조세를 징수하므로 수평적 형평성을 충족시킨다. 또한 소득의 형태를 인위적으로 변경시켜 과세를 회피하려는 유인(income shifting)을 낮추어 조세회피 관련 자원의 낭비를 막을 수 있다. 이로부터 과세 베이스를 넓힘에 따라 각종 기존의 한계세율을 낮출 수 있게 되고 따라서 근로의 왜곡을 낮추게 된다. 또한 각종 우연에 기초한 소득, 유산에 의거한 소득 또한 동일한 차원에서 과세를 할 수 있게 된다.

1) Arrow의 불가능성 정리

실제 과세체계와 포괄주의 과세체계간의 괴리는 포괄주의를 가장 잘 운영하고 있다고 평가되는 미국의 경우에서도 발견된다. 첫째, 자본이득에 대해서는 이득이 실현(realize)될 때만 과세하므로 이득이 발생(accumulate)할 때는 포괄주의과세의 기본정신과 달리 과세가 되지 못한다. 둘째, 증여 및 상속에 대해서도 제한적인 범위에서만 포괄주의 과세가 이루어지고 있다. 증여의 경우 일종의 '소비' 행위라고 보게 되면 과세의 대상에 포함되어야 하나 대부분의 국가에서는 증여받은 금액을 근로소득 및 저축소득과 함께 과세대상 소득으로 간주하여 포괄하지만, 증여한 금액에 대해서 과세를 하지 않으며 소득공제를 허용하지 않는다. 셋째, 저축과 투자에 대해서 각종 조세감면이 허용되어 소득의 포괄에서 누락된다. 넷째, 아무리 시장이 잘 발달된 미국에서도 몇몇 자산에 대해서는 시장이 활성화되어 있지 못하여 시장가격이 존재하지 않는 경우가 있다. 예를 들어 연금소득을 받을 권리(pension rights), 파트너쉽에 기초한 소규모회사의 자산, 미래소득 등은 위의 공식 (1)에서 언급한 것과는 달리 자산의 변동분(순자산의 증식)에 좀처럼 포함되지 않는다.

이러한 형평성에 기초한 포괄주의 과세제도는 현실적으로 그 이상을 실현하기도 어렵거니와 실제로 측정하기가 용이하지 않거나 불확실한 소득이 존재하기 때문에 비과세 처리가 되는 경우가 있다. 이때 경제적 효율성이 주요 이슈로 등장하게 되는데 예를 들어 앞서 언급한 증여의 경우 증여받은 금액에 대한 과세가 이루어지고 증여한 금액에 대한 소득공제가 이루어지지 않을 경우 증여행위를 위축시킬 우려가 있다. 필요경비가 특정한다 내에서만 소득공제된다면 이는 경비로 지출되는 비용을 줄이게 될 유인을 준다.

실제로 한가지 중요한 현실적 이슈는 포괄주의 과세제도의 단위문제이다. 누구의 소득에 대해 합산을 해야 하는지가 명확하지 않는데 실제로 가족과 개인에 대한 세제상 대우가 다르다는 것이다. 많은 국가에서는 가족을 중심으로 경제활동이 효율적으로 이루어지고 있으며 특히, 인적자본의 축적이 가족 내에서 발생하므로 가족의 형성 및 유지에 대한 유인을 상당히 제공하고 있다. 따라서 과세의 단위가 가족으로 되어 있는 경우가 많고 행정적 편의성과 그 방향이 일치하므로 여러 가지 면에서 가족을 단위로 과세가 이루어지고 있다. 그러나 이와 동시에 자녀는 과세상 분리되어 처리되고 있는 경우가 다수의 국가에서 발견된다(예를 들어 미국). 따라서 자녀에게 부모의 소득을 이전시키는 방법으로 과세를 회피하는

이러한 형평성에
기초한 포괄주의
과세제도는 현실적으로
그 이상을 실현하기도
어렵거니와 실제로
측정하기가 용이하지
않거나 불확실한 소득이
존재하기 때문에 비과세
처리가 되는 경우가 있다.

지금까지의 논의를 요약하면 포괄주의 과세란 특정 이론에 기초를 둔 가설이르기보다는 형평성을 강조하는 과세방법이나, 실제 시행시 소득의 흐름을 포착하기 어렵고, 소득의 안정성을 충분히 고려한 누진도의 적용이 어렵기 때문에 본래의 이상을 실현하는 것이 그리 용이하지 않다고 할 수 있다.

경우가 종종 발생하고 있다.

또 다른 문제점으로 잠재적 구매력의 개념은 일시소득과 평생소득에 대한 구분이 존재하지 않는다는 것이다. Vickrey 교수는 이를 '위험에 대한 벌칙' (penalty on risk)으로 표현하고 있는데 소득세제의 누진성을 고려할 때 소득의 흐름이 불안정한 개인일수록 세부담이 보다 증가함을 지적하면서 조세가 어떤 한 시점에서 다양한 개인들에 대하여 일정한 수준의 형평성을 유지하는 것은 바람직하지만 주어진 개인 내에서 소득과세의 형평성은 유지하지 못함을 문제로 지적한 바 있다. 연예인, 운동선수 등의 연봉 및 상금이 이에 해당한다.

마지막으로 인플레이션에 대한 완전한 인덱스화(indexation)가 이루어지지 않을 경우 소득세 누진적 한계세율이 적시에 완화되도록 개정되지 않는다면 세부담이 증가하여 세수가 증가하는 경향이 현행 열거주의+분리과세 체제에 비해 포괄주의 과세체제하에서 보다 심각하게 발생될 우려가 있다(tax bracket creep).

지금까지의 논의를 요약하면 포괄주의 과세란 특정 이론에 기초를 둔 가설이르기보다는 형평성을 강조하는 과세방법이지만, 실제 시행시 소득의 흐름을 포착하기 어렵고, 소득의 안정성을 충분히 고려한 누진도의 적용이 어렵기 때문에 본래의 이상을 실현하는 것이 그리 용이하지 않다고 할 수 있다.

2. 포괄주의 소득과세의 대안

지금까지 포괄주의 소득과세제도의 특징을 이론적 측면에서 살펴보았다. 흔히, 포괄주의 소득세제만이 소득에 대해 적절한 과세를 할 수 있는 제도로 생각할 수 있으나 소득과 다른 개념의 세원에 대한 과세도 또한 동일하거나 매우 유사한 소득과세 효과를 창출할 수 있다. 아래에서 이에 대한 논의를 간략히 전개하기로 한다.

가. 소비세제

만약에 개인의 평생소득을 기준으로 과세를 할 경우 자산의 변동분은 거의 무시할 만한 수준이라 볼 수 있다. 즉, 유산의 상속액이 거의 없거나 또는 유산상속액만큼 지손에게 물려줄 경우 개인의 자산 변동분은 사실상 없다고 할 수 있다. 이때 과세베이스인 평생소득은 평생소비와 같다고 할 수 있다. 따라서 평생소비의 현재가치를 과세의 기준으로 판단할 수 있는 근거를 주게 된다. 이것은 바로

소비세를 중심으로 한 과세구조를 의미한다. 18세기에 Hobbs에 의해 주창되었듯이 자신이 창출한 재화 및 용역이 아니라 '사회로부터 가져온(draw from the society)' 재화 및 용역에 기초하여 과세한다는 것이 소비세제의 입장이다. 어느 경제를 막론하고 소비세제의 단면을 포함하고 있다. 미국의 경우에도 포괄주의에 의한 소득세가 주요 근간으로 자리잡고 있으나 소비세 또한 일정 비중을 계속 차지하고 있으며 그 비중은 점차 상승해야 한다는 연구결과가 지속적으로 축적되고 있는 실정이다. 먼저 소비세제의 주요한 형태를 소개하자면 다음과 같다.

첫째, 소매단계의 소비세로서 미국의 경우 주세(state tax)로서 최종소비재에만 부과되고 있으나 의식주 관련 품목은 면세되고 있다.

둘째, 부가가치세는 생산의 여러 단계에서 다음 단계로 이전할 때 각각 부과되는데 이는 본질적으로 동일한 세율(uniform tax rate)을 모든 최종재(final goods)에 부과하는 것과 같다.

셋째, 평생노동 및 평생이전소득(lifetime labor income and lifetime transfers)의 경우 개인은 벌어들인 소득을 결국 모두 소비한다고 가정하면 비록 전통적 소비세(위의 두 가지)에 비하여 조세납부의 시기가 다르지만 궁극적으로 소비세에 의해 과세된다고 할 수 있다.

$$\sum_{t=1}^T (1+t) p_t c_t = \sum_{t=1}^T (\omega_t L_t + r_t K_t) \quad (2-1)$$

$$\sum_{t=1}^T p_t c_t = \sum_{t=1}^T \frac{\omega_t L_t + r_t K_t}{1+t} \quad (2-2)$$

나. 노동소득과세

한편, 소비세제란 결국 개인의 소득에 대한 과세인데 정태적 모형에서 이자소득 및 유산 등이 없다고 가정하면 노동에 대한 과세(labor income tax)와 본질적으로 동일하다. 즉,

$$(1+t)c_1 + (1+t)p_2c_2 + (1+t)p_3c_3 + \dots + (1+t)p_nc_n = \omega L \quad (2-3)$$

$$c_1 + p_2c_2 + p_3c_3 + \dots + p_nc_n = \frac{\omega}{1+t} L \quad (2-4)$$

자신이 창출한 재화 및 용역이 아니라 '사회로부터 가져온(draw from the society)' 재화 및 용역에 기초하여 과세한다는 것이 소비세제의 입장이다.

2) 좌변의 가격변수 p(t)는 이자율을 고려한 변수이다.

**결국 포괄주의 과세가
형평성을 제고하기 위한
유용한 개념임에는
틀림이 없지만
과세베이스의 측면에서 보
게되면 소비세와
사실상 큰 차이가
없음을 알 수 있다.**

식 (2-3)에서는 재화의 소비에 대한 일정비율의 과세를 실시하는 것을 의미하는 반면 식 (2-4)에서는 임금을 과세에 의해 낮추어 놓는 역할을 함을 알 수 있다. 따라서 특정 조건하에서 소비세제는 노동에 대한 과세와 같음을 알 수 있다.

결국 포괄주의 과세가 형평성을 제고하기 위한 유용한 개념임에는 틀림이 없지만 과세베이스의 측면에서 보게 되면 소비세와 사실상 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이것은 평생소득의 현재가치는 평생소비의 현재가치와 동일하기 때문이며 오직 차이점은 과세의 시기(timing)가 다르다는 것뿐이다. 만약에 소득정보에 대한 비대칭성을 고려한다면 소비세의 과세베이스가 더 넓다고 보는 것이 타당할 것이다.

한편, 형평성 측면에서 포괄주의 소득세가 누진도를 보다 직접적으로 활용할 수 있어서 이점이 있는 것으로 생각되고 있으나 실제로 자영업자에 대한 세원 파악은 매우 어려운 것이 사실이다. 따라서 이들에 대한 과세는 결코 형평하다고 보기 어렵다. 또한 자영업자들의 사업관련 비용처리의 실태는 실제 법의 규정대로 지켜진다고 보기 어렵고 그 나라의 조세행정 수준 및 납세자의 의식수준에 직접적으로 영향을 받게 된다. 이에 비하면 소비세를 과세베이스로 정하였을 경우 이와 같은 조세행정상의 부담 및 납세자의 순응도 문제를 보다 완화하여 세제를 운영할 수 있고³⁾, 특별소비세 등을 제대로 이용한다면 형평성 또한 적절히 유지할 수 있을 것이다.

이와 함께 간과하지 않아야 할 사항으로서, 소득세제에서 보듯이 소득이 낮은 자에 대한 세부담은 다소 낮게 유지하는 반면 소득이 높은 자의 경우 높게 하는 누진성이 당연시되고 있으나, 효율성과 형평성을 동시에 고려한 과세는 거의 누진적이지 않은 구조를 지님(Mirrlees(1971))을 상기할 필요가 있다. 만약에 이러한 결과를 포괄주의 소득세제 및 소비세제의 비교에 적용하여 본다면 조세행정 비용이 상당한 것이 현실이고 자영업자의 과세가 불충분한 현실 또한 고려한다면 효율성 및 형평성 측면에서 소비세제가 보다 우월하다 할 수 있다. 그렇다면 왜 소비세제로 이전을 하지 않는가가 문제로 제기되는 데 이는 조세개혁에 대한 불확실성 및 이전비용에 대한 부담 때문이다. 미국의 경우 또한 이러한 이전을 심각하게 고려하고 있으나 실행에 옮기지 못하고 있다. 그러나 최근 Hall and Rabushka(1996) 등에 의해 부가가치세 이전 논의가 활발히 이루어지고 있는 실정이다.

3) 그 이유는 현행 조세제도 하에서는 소득의 분배 및 생산 양자에 대한 정보파악이 요구되나 소비세제 하에서는 생산 관련 정보 파악에 국세청의 제한된 자원을 집중할 수 있을 것으로 생각되기 때문이다.

III. 우리나라의 현황 및 문제점

현행의 소득세는 체제상 열거주의를 유지하고 있으며 광범위한 비과세 및 분리과세의 존재로 인해 재정확충 기능이 미흡하다. 우리나라의 총조세 수입 중 소득세의 비중이 낮아 형평성 및 효율성을 제고하기 위한 조세정책 수단에서 많은 제약이 초래되고 있다. 현행 비과세 대상소득 중 상당부분이 비과세 처리될 근거가 없으며 분리과세되는 세목간 누진도가 상이하어 소득세의 기본원리인 '능력에 기초한 과세'에 위배되고 있는 실정이다. 이를 세목별로 살펴보면 다음과 같다.

현행 비과세 대상소득 중 상당부분이 비과세 처리될 근거가 없으며 분리과세되는 세목간 누진도가 상이하어 소득세의 기본원리인 '능력에 기초한 과세'에 위배되고 있는 실정이다.

1. 금융소득에 대한 종합과세

1998년중 금융소득 종합과세의 유보 및 이자소득 원천징수세율의 인상(15%→20%→22%)으로 인해 세부담 측면에서 과거에 비해 누진성이 완화되는 방향으로 변화하였다(〈표 2〉 참고). 금융소득 종합과세의 유보와 원천징수세율의 인상은 세수를 1조 2천억원 정도 증가시킨 것으로 추측되고 원천징수세율의 인상은 세수증대 측면에서 불가피한 조치였다고 할 수 있으나 조세의 소득재분배 기능 면에서 매우 부정적인 문제로 지적된다.

그러나 최근 국제간 자본의 이동이 자유화되면서 종합과세에 대한 맹목적 회귀가 타당하지 않다는 연구 결과(Gordon(1986))가 제기되고 있으며 북유럽 노르딕 제국 및 이탈리아의 경우 자본유출을 우려하여 이원적 종합과세⁴⁾ 또는 분리과세를 실시하고 있으므로, 소득의 포괄범위, 기준금액 및 공제한도에 대한 전면적 재검토가 금융소득 종합과세 재시행 전에 반드시 이루어져야 할 것이다.

한편, 폐쇄경제하에서도 근로소득과 자본소득을 동일한 세율로 과세하는 것이 효율적이거나 형평성을 제고한다고 할 수 없다. 만약에 소비의 기간간 이차율 탄력성(the intertemporal elasticity of substitution)이 매우 높은 반면, 노동의 탄력성이 낮다고 한다면 이차율보다는 근로에 보다 높은 과세를 하는 것이 효율성을 증진시키기 때문이다.

이러한 여러 가지 사실을 종합해볼 때, 금융소득종합과세 또는 분리과세라는 과세방법도 중요하지만 동시에 매우 의미 있는 이슈는 자본으로부터 발생하는 이자소득에 대한 과세의 수준을 어떻게 정하느냐이다. 지난 1980년 이후 이자소득

4) 근로소득과 자본소득을 차별적으로 과세하는 방안을 의미한다. 구체적으로 조세회피가 용이하지 않는 근로소득은 종전처럼 누진세율체계를 적용하여 과세하고, 자본소득은 외국으로부터의 조세경쟁이나 조세회피의 가능성을 감안하여 저율의 단일세율을 적용하는 방식(dual income tax)이다.

금융소득종합과세 또는 분리과세라는 과세방법도 중요하지만 동시에 매우 의미 있는 이슈는 자본으로부터 발생하는 이자소득에 대한 과세의 수준을 어떻게 정하느냐이다.

세율은 세 차례에 걸쳐 인상된 바 있다. 교육세 등의 목적세를 포함할 경우 1989년까지 16.75%를 유지하다가, 1990년부터 1995년에는 21.5%, 그리고 1998년 이후에는 24.2%로 인상되었다. 즉, 1996년 금융소득 종합과세가 실시된 경우를 제외하고는 이자소득은 일반적인 소득과는 별도로 단일세율로 분리과세되고 있다. 그러나 이러한 인상에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 유럽국가 등의 외국과 비교할 때에 자본소득에 대한 과세는 낮은 수준을 유지하고 있다.

<표 2> 금융소득 종합과세 대상자 세부담 비교

(단위 : 만원)

| 여타소득 금융소득 | 0 | 1,000 | 2,000 | 3,000 | 4,000 | 5,000 |
|--------------|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1,000 | 150 ¹⁾ | 204 | 358 | 558 | 758 | 1,012 |
| | 200 ²⁾ | 254 | 408 | 608 | 808 | 1,062 |
| | 220 ³⁾ | 274 | 428 | 628 | 828 | 1,082 |
| 3,000 | 450 | 504 | 658 | 858 | 1,058 | 1,312 |
| | 600 | 654 | 808 | 1,008 | 1,208 | 1,462 |
| | 660 | 714 | 868 | 1,068 | 1,268 | 1,522 |
| 5,000 | 750 | 808 | 1,008 | 1,208 | 1,462 | 1,762 |
| | 1,000 | 1,054 | 1,208 | 1,408 | 1,608 | 1,862 |
| | 1,100 | 1,154 | 1,308 | 1,508 | 1,708 | 1,962 |
| 7,000 | 1,050 | 1,208 | 1,462 | 1,762 | 2,062 | 2,362 |
| | 1,400 | 1,454 | 1,608 | 1,808 | 2,008 | 2,262 |
| | 1,540 | 1,594 | 1,748 | 1,948 | 2,148 | 2,402 |
| 9,000 | 1,462 | 1,762 | 2,062 | 2,362 | 2,716 | 3,116 |
| | 1,800 | 1,854 | 2,008 | 2,208 | 2,408 | 2,662 |
| | 1,980 | 2,034 | 2,188 | 2,388 | 2,588 | 2,842 |
| 10,000 | 1,762 | 2,062 | 2,362 | 2,716 | 3,116 | 3,516 |
| | 2,000 | 2,054 | 2,208 | 2,408 | 2,608 | 2,862 |
| | 2,200 | 2,254 | 2,408 | 2,608 | 2,808 | 3,062 |
| 30,000 | 9,516 | 9,916 | 10,316 | 10,716 | 11,116 | 11,516 |
| | 6,000 | 6,054 | 6,208 | 6,408 | 6,608 | 6,862 |
| | 6,600 | 6,654 | 6,808 | 7,008 | 7,208 | 7,462 |
| 50,000 | 17,516 | 17,916 | 18,316 | 18,716 | 19,116 | 19,516 |
| | 10,000 | 10,054 | 10,208 | 10,408 | 10,608 | 10,862 |
| | 11,000 | 11,054 | 11,208 | 11,408 | 11,608 | 11,862 |

주: 1) 종합과세
 2) 분리과세 20%
 3) 분리과세 22% . 전영준(1998)에서 참조.

〈표 3〉 주요국의 소득세율

(단위 : %)

| | 미 국 | | 영 국 | | 독 일 | |
|------|-----------------------|------|---------------|----|----------------|-------|
| | 과세구간 (달러) | 세율 | 과세구간 (파운드) | 세율 | 과세구간 (마르크) | 세율 |
| 소득세율 | 부부합산신고자 ¹⁾ | | 3,200 이하 | 20 | 부부합산신고자 | |
| | 0~39,000 | 15 | 3,200~24,300 | 25 | 11,339 이하 | 0 |
| | 39,000~94,250 | 28 | 24,300 초과 | 40 | 11,340~16,307 | 19 |
| | 94,250~143,600 | 31 | | | 16,307~240,083 | 19~53 |
| | 143,600~256,500 | 36 | | | 240,084 이상 | 53 |
| | 256,500 초과 | 39.6 | | | (독신자 별도) | |
| | 프 랑 스 | | 일 본 | | 대 만 | |
| | 과세구간 (프랑) | 세율 | 과세구간 (만엔) | 세율 | 과세구간 (만원) | 세율 |
| | 0~22610 | 0 | | | | |
| | 22,611~49,440 | 12 | 0~300 | 10 | 30 이하 | 3 |
| | 49,441~87,020 | 25 | 301~600 | 20 | 30~80 | 13 |
| | 87,021~140,900 | 35 | 601~1,000 | 30 | 80~160 | 21 |
| | 140,901~229,260 | 45 | 1,001~2,000 | 40 | 160~300 | 30 |
| | 229,261~282,730 | 50 | 2,000 초과 | 50 | 300 초과 | 40 |
| | 282,730 초과 | 56.8 | | | | |

주: 1) 독신자, 부부합산신고자, 부부개별신고자, 특정세대주별로 과세구간이 다름.
 자료: 한국조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 1996, 11.

우리나라의 경우
 금융자산간 대체관계가
 매우 민감하므로
 세율의 결정에
 신중할 필요가 있다.

이러한 비교적 저율의 과세에 대하여 선진국들의 경우 한국의 저축률이 35% 정도의 높은 수준을 유지하는 데에는 낮은 소득세율의 역할도 상당한 부분을 차지하고 있는 것으로 간주하는 경우가 있으나 과거자료를 이용한 분석결과 이자율 보다는 경제성장 및 사회경제적 불안정성이 보다 중요한 요인으로 판단된다(전영준·이철인(1999)). 그러나 이러한 사실은 금융시장의 미발달 및 국제간 자본시장의 미개방 시기에 발생하였다는 데 유념할 필요가 있다. 전영준(1999)의 연구 결과에 따르면 금융자산간 대체관계가 매우 민감하므로 세율의 결정에 신중할 필요가 있다.

유가증권 양도차익과세는 소득세제의 정상화뿐만 아니라 상속·증여를 통한 세대간 자산 이전에 대한 효율적인 과세를 위해서도 필요하다.

2. 유가증권 양도차익과세

현재 비상장 주식과 일부 상장주식을 제외하고 주식양도차익과 채권양도차익은 과세되고 있지 않다. 유가증권 양도차익과세는 소득세제의 정상화뿐만 아니라 상속·증여를 통한 세대간 자산 이전에 대한 효율적인 과세를 위해서도 필요하다. 금융기관 구조조정과 기업 구조조정이 상당부분 진행되어 금융시장의 안정이 어느 정도 가시화되었으므로 유가증권 양도차익과세가 시행될 여건이 조성되었다고 판단할 수 있다.

아래 <표 4>는 현행 비과세소득 중 그 규모가 상당한 상장주식, 코스닥, 장기저축 등에 대한 규모를 보여주고 있다.

<표 4> 비과세소득 추정 기초자료

(단위 : 십억원)

| | 1997 | 1998 | 1999. 8 |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 상장주식 시가총액 | 70,989 | 137,798 | 300,460 |
| 채권상장잔액 (국고채) | 224,117 (138,092) | 334,034 (214,599) | 355,978 (233,894) |
| (회사채) | (86,024) | (119,024) | (122,084) |
| KOSDAQ 시가총액 | 7,069 | 7,892 | 31,489 |
| 손보사 장기 저축성보험 환급금 | 4,144 (97회계연도) | 4,855 (98회계연도) | |

주: 위의 금융자산 수치의 변화를 자본이득으로 볼 수 없는 이유

- ① 이익 실현 여부를 확인할 수 없음
- ② 자본이득과 손실의 상계 여부, 정도 파악이 불가능
- ③ 신규등록 또는 상장폐지 등의 변화 존재
- ④ 보험의 경우 만기이전 환급분 분리 불가능
- ⑤ 주식 소유가 개인소유인지 기업소유인지의 분리 불가능

자료: 금융감독원, 『금융통계월보』, 1999년 9월.

<표 4>에서 보듯이 유가증권의 양도차익은 최근과 같이 급격한 자산가치의 변동에 따라 엄청난 크기로 발생하는 것이 특징이다. 단, 불행히도 거래횟수 및 보유기간 등에 대한 자료가 미비된 관계로 실제로 자본이득으로 간주하는 데는 한계가 있다. 또한 경기변동에 따라 자본이득의 발생과 함께 손실도 발생할 것으로 판단되는바 실제 과세제도의 구체적 형태에 따라 과세 가능한 자본이득의 규모가

결정될 것이다.

3. 파생금융상품에 대한 과세

파생상품거래가 점차 증가하고 있으나, 이에 대한 세제가 정비되어 있지 않은 것이 현실이다. 현재 증권거래소에서 거래되고 있는 장내 파생상품은 주가지수선물 및 옵션이며, 1999년 4월부터 선물거래소가 개장되어 원/달러 선물 및 옵션, CD 금리 선물, 금선물이 상장되고 있다. 그러나 기타 장외에서 거래되는 파생상품의 규모는 상대적으로 미미한 수준이다. 현재 주가지수 선물 및 옵션에 대해서는 소득세나 거래세 어느 것도 부과되고 있지 않는 실정이다.

성격상 동일한 노후소득보장 수단들(퇴직금, 국민연금, 기업연금, 개인연금)에 대한 과세체계의 일관성이 결여되어 있어 이에 대한 개편이 필요하다.

4. 부가급여(Fringe Benefit)과세

고직급·고소득 근로자의 노동에 대한 대가는 상당부분 부가급여 형태로 지급되고 있어 이들의 과표가 과소 계상되고 있는 것으로 추정된다. 부가급여의 내용 중에는 소위 실비변상적(compensating) 성격 이외의 요소가 많이 존재하는데 예를 들어 초과근무수당의 경우 생산직에만 비과세를 허용하고 있어 보다 일관성 있게 정비되는 것도 추진되어야 할 것이다. 따라서, 부가급여의 형태와 규모를 파악하여 각 항목의 성격에 따라 과세 여부와 과표산입비율을 정하여 세원 확대를 기해야 할 것이다. 특히, 스톡옵션의 경우 자본이득세의 정비와 동시에 추진해야 할 대상이다.

5. 연금과세

성격상 동일한 노후소득보장 수단들(퇴직금, 국민연금, 기업연금, 개인연금)에 대한 과세체계의 일관성이 결여되어 있어 이에 대한 개편이 필요하다. 퇴직금의 경우 수령시 분리과세되는 반면, 국민연금은 보험료 불입시 과세되지만 수령시 비과세되고 있으며, 개인연금저축의 경우 이자소득 비과세 및 소득공제가 있어 수령시 과세대상이 아니며, 기업연금은 도입 초기단계에 있으나 퇴직금에 준해 과세될 것으로 보인다. 2000년 이후 국민연금의 노령연금급여가 본격화되고 인

장기 저축성 보험차익 또한 과세에서 제외되고 있는데, 타금융상품에 비해 이들에만 비과세의 혜택을 줄 근거가 분명하지 않고, 단기저축 및 비보험상품에 대한 수요를 위축시킬 우려가 있어 과세하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

구의 노령화가 진전되면, 높은 수준의 국민연금급여 혜택을 받는 노령인구의 비중이 증가할 것으로 예상된다.

6. 장기저축성 보험차익 과세

장기저축성 보험차익 또한 과세에서 제외되고 있는데 이는 장기저축 및 보험산업 육성의 효과가 있을 수 있으나, 타금융상품에 비해 이들에만 비과세의 혜택을 줄 근거가 분명하지 않고, 단기저축 및 비보험상품에 대한 수요를 위축시킬 우려가 있어 과세하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

과세기법상 장기에 걸쳐 발생한 소득은 연분연승(income smoothing)하는 것이 이론상 타당할 수 있으나 금융소득 종합과세시 기준금액(현행 4천만원)이 존재하면 시행상 문제가 따르므로, 단기적으로 연분연승법이 현실적으로 어려울 경우 실현된 금액 및 보유연수를 고려한 공제한도의 조정에 의한 접근방법을 강구할 필요가 있다.

7. 산림, 퇴직소득

장기 저축성보험 차익과 마찬가지로 산림 및 퇴직소득은 장기에 걸쳐 발생된 소득이지만 분리과세되고 있는 실정인바, 이를 전면적으로 타소득과 함께 종합과세하는 데 여러 가지 기술적인 문제가 발생할 수 있으므로 연분연승법 도입에 대한 검토와 함께, 공제한도를 도입 초기에 다소 과감히 허용한 후 점차 축소 및 정상화로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다.

8. 기타 작물생산업에서 발생하는 소득, 각종 배상금, 연구비에 대한 과세

농림소득은 상당부분 지방세인 농지세의 형태로 과세되고 있고, 농지세법 22조에 따르면 농지소득에 대해서는 소득세를 부과하지 않고 있으며 법인세액에서 농지세 납부세액을 공제받을 수 있게 되어있고 농어민이 부업으로 영위하는 축산에서 발생하는 소득은 비과세 처리하고 있다.

그러므로 농지세를 소득세원으로 포함시킬 때 발생할 지방세수의 감소 및 농업

부문의 소득보전 등을 고려하여 장기적으로 소득세 체계에 편입하여 종합과세하는 것이 타당할 것이다. 단, 농산물시장개방에 따른 경영여건의 악화를 고려하여 종합소득 산정시 공제한도를 높게 허용할 필요가 있겠다.

한편, 재산권의 점유 및 불법사용 등을 원인으로 지불받는 손해배상금은 과세대상에서 제외되고 있다. 이론적으로 타의에 의한 재산권의 행사로 인해 발생한 소득도 결과적으로 개인에게 소비의 근거가 되는 '소득' 이므로 과세하는 것이 타당할 것이나 배상금을 획득하기까지 소요된 시일 및 투입된 비용을 고려하여 공제한도를 정해야 하는 기술적인 문제가 있다.

연구활동과 관련한 연구활동비, 보조비 등이 과세대상에서 제외되고 있는데 연구와 밀접한 관련이 없는 부분은 과세소득으로 전환시킬 수 있도록 유도할 필요가 있다.

IV. 개선방향

첫째, 과세제도(포괄주의과세, 열거주의과세)와 관계없이 비과세범위를 합리적으로 조정하는 것이 필요하다. 이를 위해 조세감면제도 중 개인에 대한 비과세 항목, 그리고 자본이득에 대한 과세의 확대를 검토해야 할 것이다. 이를 통해 외환위기 이후 악화되고 있는 소득불균형 현상을 시정하고 적절한 소득재분배의 목표를 달성하기 위해 과세대상소득을 포괄적으로 파악하는 것이 기본적으로 요구된다고 할 수 있겠다.

둘째, 세원의 확충을 기할 수 있는 과세제도를 추진해야 한다. 재정팽창에 따른 세입기반을 확충하기 위해 현행 체제하에서는 세율을 인상하여야 하나, 이미 세원에 따라 역진적 결과가 드러나고 있으며, 과세정보가 이미 투명화된 분야에 대한 세율인상은 조세저항 및 향후 자본 및 고급노동력의 국외유출을 초래하여 심각한 비효율을 창출할 수 있다. 따라서 무리한 한계세율의 인상보다 광범위한 세원의 확보가 시급하며 이를 위해 포괄주의 소득세제로의 전환이 요청된다. 현재의 열거주의 종합과세로는 일부 세목에 대한 지나친 과세 의존으로 인해 형평과세의 포기는 물론이며, 자원의 효율적 이용을 저해하여 국민경제에 악영향을 초래하고 있다.

셋째, 같은 조건이면 행정적 부담이 적은 과세제도를 추구해야 하지만 형평성

과세제도(포괄주의과세, 열거주의과세)와 관계없이 비과세범위를 합리적으로 조정하는 것이 필요하다. 이를 위해 조세감면제도 중 개인에 대한 비과세 항목, 그리고 자본이득에 대한 과세의 확대를 검토해야 할 것이다.

최적과세이론에서 볼 때, 근로소득과 금융소득의 일대일 합산이 능사가 아니므로 합산 이전에 공제한도에 대한 충분한 검토 또는 금융소득만의 종합과세에 대한 논의가 필요할 것이다.

확보를 위해 일정수준의 행정비용 상승은 감안해야 한다. 현재 연말정산체계를 갖추고 있으나 이를 모든 근로자 및 자영자에게 모든 소득에 대해 합산하여 정산할 기회를 부여할 경우 필연적으로 행정부담이 상승할 것이다. 이때 현재 원천분리과세체제 또는 과거 금융소득 종합과세체제에 비해 보다 많은 세원 또는 개인들을 대상으로 하므로 정산작업이 증가할 수밖에 없다. 따라서 포괄주의 종합과세의 경우 현재의 국세행정조직 및 인력만으로는 이를 전면적으로 시행하기 어렵다는 행정적 제약조건도 심각하게 고려해야 할 것이다. 장기적 추진방향에 부합한 단계적 방안을 강구하는 데에는 고도의 기술적 문제가 존재한다는 사실을 인식하고 현행 소득세 체계를 어느 정도 유지하면서 과세대상을 점진적으로 확대하여 장기적으로 포괄주의체제로 수렴해가도록 정책방안을 강구해야 할 것이다.

V. 예상되는 주요 쟁점

포괄주의 과세와 관련된 주요 쟁점은 포괄주의 과세하에서 예외로 인정되는 비과세·분리과세되는 대상소득의 범위와 그 규모, 각종 비과세소득의 과세전환 방법 및 시기, 종합소득세 과세대상 확대방안, 분리과세에서 포괄주의 과세로의 전환에 따른 파급효과, 포괄시 공제한도 및 세율조정, 포괄주의 과세를 위한 기본여건의 조성 등으로 요약된다.

장기적으로는 모든 소득을 포괄하여 과세하는 것이 타당하겠으나 금융소득 종합과세의 유보에서 보았듯이 일부 계층에게 세부담이 급증하거나 금융정보가 납세 이외의 목적으로 악용되는 문제를 해결할 수 있는 제도에 대한 보완이 요구되는바, 세부담 문제의 경우 포괄시 공제한도 및 기준금액의 수준 설정, 그리고 세율의 누진도에 대한 논란이 예상된다. 최적과세이론에서 볼 때, 근로소득과 금융소득의 일대일 합산이 능사가 아니므로 합산 이전에 공제한도에 대한 충분한 검토 또는 금융소득만의 종합과세에 대한 논의가 필요할 것이다. 참고로 소비/저축의 기간간 이자율 탄력성이 낮은 반면 노동에 대한 탄력성이 높게 나타나는 경향이 발견되었는바(전영준·이철인(1999)), 금융소득에 대한 과세가 무겁게 이루어질 수도 있겠으나 최근과 같은 금융환경하에서 본 결과를 적용하는 데 주의해야 할 것이다. 즉, 국제간 금융자본의 이동이 자유로워지고 금융상품간의 대체관계가 높은 우리의 실정에서(전영준(1999)) 이자소득에 대한 과세의 지나친 강화

는 국내 저축의 감소로 자본의 축적을 저해할 우려가 상당히 심각하다. 따라서 금융소득의 종합과세를 시행하더라도 지나친 세율의 인상은 자제해야 할 것이며 또한 모든 소득과의 합산을 하더라도 과표산입비율에 대한 조정을 반드시 고려해야 할 것이다. 물론 이는 전체 소득세율의 누진도와 연계하여 결정될 사항이므로 전반적인 시각에서 금융소득에 대한 우대라기보다는 적절한 고려의 차원에서 접근해야 할 것이다. 한편, 금융정보의 경우 무조건적 비밀보장만이 능사가 아니며 탈세방지를 위한 세무조사 및 불법행위를 추적할 수 있는 여지는 남겨두어야 할 것이다.

동시에 결코 간과하여서는 안될 사항으로 유가증권 양도차익에 대한 과세가 제대로 실시되지 않은 상태하에서 금융소득 종합과세가 재실시될 경우 금융시장의 자금순환에 왜곡을 초래할 뿐만 아니라 금융소득 종합과세 실시를 통한 세부담 형평성 제고 효과가 매우 제한적으로 나타날 것이다.

이와 함께 단기적으로 현행 과세체계상 어느 소득에도 해당되지 않는 소득을 기타소득으로 분류하고 이를 사례금 등의 정의에 포함시킬 수 있도록 하는 소위 '제한적 포괄주의' 를 도입할 때 포괄의 기준에 대한 논란이 있을 수 있다. 제한적 포괄주의는 과감한 조세구조의 개편이 필요치 않고, 현행 체제하에서 어느 소득에도 해당되지 않는 소득을 기타소득으로 분류하여 사례금 등의 범주에 넣어 과세할 수 있으므로 시행상 혼선을 최소화할 수 있는 이점이 있으나, ① 과세 방식에 있어서 본질적으로 상이한 세목을 같은 범주에 넣어 과세하는 것이 과연 가능할지가 문제로 제기되고, ② 조세법률주의에 저촉되는 경우가 발생할 가능성이 있다. 미국의 경우, 소득세신고 해설서(예를 들어 1040 Instructions)에 비과세 대상 소득을 제외하고 지금까지 신고되지 않은 모든 소득을 기록하여 보고토록 하되 그 종류를 예시하고 있는데 그 종류 및 내용이 우리나라의 경우에 비해 범위가 넓고 구체적이다. 따라서 법적 근거가 미약한 제한적 포괄주의보다는 소득의 예시를 확장하는 방식으로 나가는 것이 타당할 것으로 판단된다.

비과세소득의 과세 전환과 종합과세방안에 대한 쟁점 중에서 도입시기의 결정에 대한 상황인식에 있어 일치를 보기 어려울 수 있다. 상장주식 및 채권양도차익 과세는 그 동안 금융 및 기업구조조정의 진척사항, 구조조정이 금융시장에 미치는 영향 등의 제약요인 때문에 그 실시시기가 미루어져 왔으므로 현재 도입을 추진할 만한 여건이 점차 조성되고 있는 것으로 판단되나 금융소득 종합과세와 유

따라서 법적 근거가 미약한 제한적 포괄주의보다는 소득의 예시를 확장하는 방식으로 나가는 것이 타당할 것으로 판단된다.

각종 연금소득에 대한 과세는 과세자체가 논란이 된다기보다는 상이한 형태로 과세되고 있는 노후소득보장수단(퇴직금, 기업연금, 공적연금, 개인연금)에 대한 과세체계의 정상화라는 의미에서 접근해야 한다.

사한 맥락에서 문제가 제기될 수 있다. 유가증권 양도차익에 대한 종합과세는 여타소득 특히, 부동산 양도차익과의 실효세 부담의 균등화를 참조하여 그 방안을 강구해야 할 것이나 금융시장에 미치는 효과에 대한 우려가 제기될 수 있다. 그러나 곧 2001년부터 금융소득에 대한 종합과세가 실시되므로 이들 양도차익에 대해 미약하더라도 과세를 적용함으로써 오히려 자산선택에 있어서의 왜곡문제를 완화시킬 수 있는 측면이 존재함을 인식해야 할 것이다. 시장이 지나치게 불완전하거나 유동성 함정에 빠져 있지 않는 한 특정 상품에 대한 지나친 세제 혜택은 곧 전체 시장을 고려할 때 효율성을 감소시키므로 비록 저율의 과세라고 하더라도 지금과 같이 막대한 자본이득이 발생하는 시점에서 과세하지 못하는 것은 문제라고 판단된다.

장기 저축성 보험차익에 대해서는 현재 5년 이상을 기준으로 비과세 혜택을 부여하고 있으나 노후보장 등 사회보장적 성격을 띠는 장기보험을 제외하고는 연분연승법 등을 이용하여 세부담을 합리적으로 완화하여 과세하는 방법을 강구해야 할 것이다. 단, 이러한 합리적 과세방법이 금융소득 종합과세와 상충될 우려가 있는데 예를 들면 금융소득 종합과세의 기준금액이 현재 4천만원의 높은 수준에서 계속 유지된다면 이러한 과세방법이 설득력을 잃게 되므로 전반적인 금융소득에 대한 과세체계를 점검하는 취지에서 본 문제에 접근해야 할 것이다.

각종 연금소득에 대한 과세는 과세 자체가 논란이 된다기보다는 상이한 형태로 과세되고 있는 노후소득보장수단(퇴직금, 기업연금, 공적연금, 개인연금)에 대한 과세체계의 정상화라는 의미에서 접근해야 한다. 규모가 가장 크다고 할 수 있는 퇴직금의 경우를 기준으로 한다면 과세의 기본방향이 납부액에 대한 소득공제와 수령시 소득세 부과라고 할 수 있으나 이 경우 국민연금의 과세방식이 달라져야 한다는 부담이 있다. 그리고 개인연금저축 등에 대한 비과세 처리가 완화되어야 할 것이다. 그 실시시기와 방법은 세수여건과 세대별 세부담의 재분배 측면을 감안하여 선택하여야 할 것이다. 또한 대부분의 연금수급자가 과거 근로자였다는 점을 감안하여 세무행정적 개선을 고려하지 않고서는 조세저항을 야기시킬 우려가 높다.

파생금융상품에 대한 과세방안은 현물시장에서의 과세와 관련하여 조화를 이룰 수 있어야 한다. 파생금융상품에 대한 과세는 선진국들에서도 나라마다 다른 제도를 갖고 있으며, 파생상품의 개발속도가 대단히 빠르게 진행되고 있으므로

전체 파생금융상품에 대한 과세원칙을 확립하는 것이 시급한 과제일 것이나 해당 금융시장의 활성화가 이루어지기 이전에 시장을 위축시키지 않도록 도입의 타이밍을 선정해야 할 것인바, 당분간 비과세 처리하는 것이 타당하다고 판단된다.

부가급여에 대한 과세는 개별 부가급여에 대한 평가방법 일원화가 중요한 논의 대상이 될 것이며, 현재 악화되고 있는 근로소득자에 대한 세부담 증가를 막기 위해 부가급여의 과표산입비율이 어느 수준에서 결정되어야 할 것인가가 중요한 과제이다. 기업과 근로자의 이해가 일치하는 속성 때문에 엄격한 기준의 마련 및 집행이 없다면 계속하여 증가할 수밖에 없을 것이다. 따라서 일정 수준 이상의 증가를 막을 수 있도록 비과세 부가급여의 범위를 정해야 할 것이다. 단, 이때에도 세무행정상의 문제가 제기되는바, 산업간 그리고 자영업자와의 형평성 측면에서도 고려되어야 한다는 것이다. OECD각국, 특히 최근 부가급여에 대한 세계개편이 단행된 호주의 과세체계를 참조하여 과세방안을 강구할 수 있을 것이다.

퇴직소득, 산림소득, 장기 저축성 보험차익 등 장기형성소득에 대한 종합과세 방안은 고도의 과세기법이 요구되는바, 장기형성소득에 대한 공제체계를 중심으로 대안을 강구하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 일부 선진국에서 실시하고 있고 현재 우리나라 퇴직소득에 적용되고 있는 연분연승(income-smoothing)에 의한 과세는 일정수준 이상의 금융소득에만 과세하는 방식과 조화되는 데 어려움이 있고 세액계산의 일관성이 결여될 염려가 있다.

금융소득 종합과세의 재실시와 관련하여 기준금액 및 원천징수세율의 조정, 재실시를 위한 기반조성을 위한 각종 조치에 대해 고려해야 한다. 이를 위하여 세수여건, 금융구조조정 진척 상황 등을 감안하고 동시에 실물채권에 대한 과세를 도입하여 종합과세의 실효성을 제고하며, 금융거래정보에 대한 보안조치를 강구해야 한다.

마지막으로 행정비용 및 납세비용의 증가가 필연적이므로 국세행정인력의 보강이 요구되는데 과연 이것이 '작은 정부'의 추세에 부합할 것인지에 대한 논란이 예상된다.

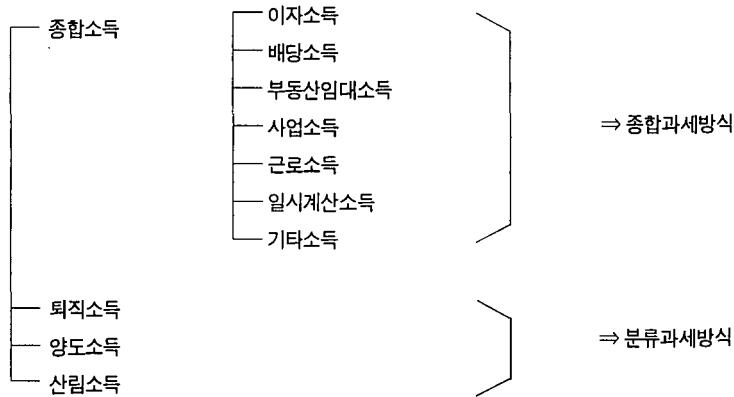
금융소득종합과세의 재실시와 관련하여 재실시 시기선정, 기준금액 및 원천징수세율의 조정, 재실시를 위한 기반조성을 위한 각종 조치에 대해 고려해야 한다.

부록: 우리나라와 미국의 소득세 구조 비교

1. 우리나라의 소득세 구조

소득세법은 과세대상소득을 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득, 일시재산소득, 기타소득, 퇴직소득, 산림소득, 양도소득으로 분리하고 이 중 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득, 일시재산소득, 기타소득은 종합과세 대상으로 하고 퇴직소득, 산림소득, 양도소득은 분리과세하는 체계를 가지고 있다. 그러나 종합과세 대상인 이자소득과 배당소득의 경우도 '금융소득 종합과세제도' 시행이 연기되어 현실적으로는 대부분의 이자소득과 배당소득이 분리과세되고 있는 실정이다. 또한 종합과세 대상이 되는 여타 소득들의 경우에도 그 구체적인 소득 항목들의 특징에 따라 분리과세되는 경우가 상당 부분 존재한다.

〈그림 1〉 우리나라의 소득세 체계



2. 미국의 소득세 신고제도

주지하다시피 미국은 개인의 소득을 포괄·합산하여 신고납부제도에 의거 보고한다. 그후 IRS의 세무조사가 끝나면서 납세의무가 종결되는 구조를 가지고 있다. 미국의 세법 또한 방대한 양의 법조문에 의해 구성되어 있지만 일반 대중의 입장에서 볼 때 납득할 만한 수준의 합리성

에 의거하여 작성되어 있는데 간단한 형식(Form 1040)과 이를 설명해주는 설명서가 항상 첨부되어 보고서 어려움을 덜어주고 있다. 여기서는 미국의 포괄주의 소득세제를 항목별로 하나하나 설명하기보다는 개인 소득신고서의 구성이 어떻게 이루어져 있는지를 소개함으로써 미국의 포괄주의 소득세제에 대해 보다 명료하게 이해할 수 있도록 한다.

먼저 개인의 입장에서 소득의 구성요소를 명확히 파악할 수 있도록 소득의 구성요소를 열거한다. 그후 조정 및 공제항목 또한 개별적으로 열거하여 과세대상소득의 산출을 돕는다. 그후 세액공제를 허용하여 특수한 상황에 있는 자들에 대한 사회적 배려의 차원에서 세액공제를 두고 있다. 이러한 구조는 우리나라의 근로소득세에 대한 누진적 과세체계와 크게 다르지 않는데 가장 큰 차이는 소득의 구성요소를 열거할 때 단지 근로소득만이 아니라 거의 모든 소득을 망라하고 있다는 것이다. 특히 기타소득의 범주가 매우 구체적이고 상세하게 규정되어 있어 과세대상소득을 가능한 한 넓게 잡고 있다는 것이다.

가. 소득의 구성요소

(1) 임금, 급여

- 임금, 급여, 퇴소득, 부양(보호)지원금, 입양지원금, 학자금, 연구장려금, 지급연기된 초과수당, 산재연금, 이익배분 형태의 지급 등을 포함함.

(2) 과세대상 이자소득

(3) 비과세 이자소득

- 연방정부 발행 채권에 대한 이자, 뮤추얼 펀드(mutual fund) 등 정부의 규제를 받는 투자기업으로부터 받는 이자배당 등

(4) 배당소득

- 배당 획득에 필요한 비용 삭감

(5) 주세, 지방세 환급액 등

(6) 이혼 생활보조금

(7) 사업소득

(8) 자본손익

- 설비재산, 광물재산, 자본재산(집, 가구, 자동차, 주식, 채권) 등의 매매에서 발생하는 소득
- 제외되는 자본재산: 판매용의 주식, 당좌계정이나 당좌수표, 영업용으로 사용되는 감가상각 대상 자산, 영업용으로 사용되는 부동산, 실용신안권, 예술(문학, 음악, 미술)창작물, 편지나 메모 등의 재산, 미국정부의 발행물

- 자본재산의 매매나 교환으로부터의 이익이 개인적으로 이루어지는 경우만 해당
- 단기(1년 이하)와 장기의 구분 계산

- (9) 기타 손실 및 이득
- (10) 개별퇴직연금(individual retirement arrangement) 소득
- (11) 연금소득
- (12) 부동산, 로열티, 사원권(partnership) 임대소득
- (13) 농가소득
- (14) 실업수당
- (15) 사회보장보조비 수취분
- (16) 기타 소득

나. 조정항목¹⁾

- (1) 개인연금 공제
- (2) 학자금융자 공제
- (3) 의료저축액 공제
- (4) 이사비 공제
- (5) 자가사업자(one-half of self-employment tax) 공제: 신규 항목
- (6) 자가사업자 건강보험료 공제
- (7) Keogh and self-employed SEP and AIMPLE plans
- (8) 저축중도해약 수수료
- (9) 이혼 생활보조금 지급

다. 조정 총소득(adjusted gross income)

- (1) 가.의 합계에서 나.의 합계 차감 금액

라. 공제항목(deductions)

- (1) 노령(65세 이상) 및 맹인 소득공제
- (2) 부부개별신고 및 이중거주자 소득공제
- (3) 표준공제와 개별공제 중 큰 금액 선택. 단, 위의 이중거주자 소득공제를 선택한 경우는 표준공제액이 0임.

(표준공제 독신자: \$4,250, 가장: \$6,250, 부부합산신고: \$7,100, 부부개별신고: \$3,550)

(4) 추가공제

다.의 조정총소득이 \$93,400 이하인 경우는 \$2,700을 공제 개수와 곱한 금액을 공제하고, 다.의 조정총소득이 \$93,400 이상인 경우는 보다 복잡한 조정을 통해 공제액을 구함.

마. 과세대상 소득(taxable income)

(1) 다.의 조정총소득에서 라.의 공제항목들을 차감

바. 결정세액

(1) 순자본이득이 있는 경우와 농가소득이 있는 경우는 각기 별도의 이자율 적용

1) 조정항목을 보다 세부적으로 보면 다음과 같다. 먼저 연금 공제부터 살펴보자.

(1) 연금 공제

- 70세 6개월 이하인 사람만 가능(이상인 사람은 지급된 연금에 대해 50%의 가산세를 납부함)
- 배우자에 대한 공제 합산처리
- 금액은 소득금액과 부부, 독신 생활 등의 상태에 따라 다양하게 결정됨.

(2) 학자금용자 공제

- 학자금용자에 따른 이자를 지급하여야 하고, 이자지급이 시작되고 나서 60개월 이내에 과세기간이 시작되어야 하고, 분리신고하는 부부가 아니어야 하며, 독신자인 경우 총소득이 55,000달러 이하이고 부부인 경우는 75,000달러 이하이어야 하며, 다른 납세자의 부양가족이 아닌 경우에 한하여 학자금용자 공제대상이 됨.
- 총소득에서 독신자는 55,000달러를 제외한 값(부부인 경우는 75,000달러를 제외한 값)을 15,000으로 나누어서 나온 소수에 총지급 학자금용자 이자액과 1,000달러 중 작은 값을 곱한 금액이 공제액

(3) 의료저축액 공제

- 의료저축액 상당액 공제

(4) 이사비 공제

- 이사전보다 직장과 집의 거리가 50마일 이상 멀어진 경우에 해당

(5) 자가사업자(one-half of self-employment tax) 공제: 신규 항목

- 급여 및 편익제공 등의 소득이 72,600달러 이하인 경우 15.3%. 그 이상의 금액에 대해서는 2.9%를 곱한 금액의 합에 50%를 공제

(6) 자가사업자 건강보험료 공제

- 건강보험료 지급액의 45%와 자가사업으로부터의 소득에서 제공제를 실시한 금액 중 작은 금액

(7) Keogh and self-employed SEP and SIMPLE plans

- 자가사업자 및 소규모기업의 근로자에 대한 연금, 퇴직금 관련 공제
- 최대 한도는 급여 및 편익 제공의 15%

(8) 저축종도해약 수수료

(9) 이혼 생활보조금 지급

- 소득이 94,975달러 이하인 경우는 이혼에 대한 생활보조비를 해당 보조인원에 따라 각기 2,750달러씩 공제받을 수 있다. 소득이 94,975달러를 초과하고 납세자의 결혼형태에 따른 소득감면 대상 소득범위에 속하는 경우는 종합소득세과세 체계(형식 1040)에 따라 공제액이 결정됨.

(2) 과세 대상소득이 \$100,000 이상인 경우와 이하인 경우 각기 별도의 이자율 적용

사. 세액공제(tax credit)

- (1) 아동부양비용 세액공제
- (2) 노인 및 장애인 세액공제
- (3) 아동세(child tax) 세액공제
- (4) 교육비 세액공제
- (5) 입양비 세액공제
- (6) 외국납부세금 세액공제
- (7) 기타 세액공제(주택저당부채권 이자세액공제, 전년도 최저한세 세액공제, 전기자동차 세액공제, 중소기업 합자사원 또는 소유주에 대한 세액공제, 채용장려부문의 채용세액공제, 콜럼비아지역의 최초 주택구입자 세액공제)

아. 납부세액

- (1) 바.의 결정세액에서 사.의 세액공제를 차감한 값

자. 기타 세액

- (1) 자가고용세
- (2) 대용최저한세(alternative minimum tax, 일시상각이나 특별상각이 있는 경우, 주식옵션으로부터의 이익이 있는 경우, 사채권으로부터 비과세 이자소득이 있는 경우 등에는 대용최저한세를 적용)
- (3) 사업주에게 보고되지 않은 사회보장세 및 의료세
- (4) 퇴직연금 등에 대한 세금
- (5) 미리 획득된 세액공제
- (6) 당해연도(1998년)에 \$1,100 이상 이전년도에 \$1,000 이상의 가계고용인을 고용한 경우

차. 총납부세액

- (1) 아.의 소득세 납부세액과 자.의 기타세액을 합친 금액

카. 지급액

- (1) 원천징수 연방소득세
- (2) 기납부한 추정연방소득세
- (3) Earned Income Credit(과세대상 획득소득에는 과세대상 장학금, 연구장려금, 연방정부의 일시 장려금 등이 포함됨): 부양하는 미성년이 1인일 때 \$341, 2인일 때 \$2,271, 3인 이상일 때 \$3,756
- (4) 추가적인 아동세액공제(부양아동이 2명 이상이고 일정한 기준을 만족하는 경우)
- (5) Amount Paid With Form 4868
- (6) 초과납부한 사회보장세 및 원천징수된 철도퇴직세
- (7) 2439형식과 4136형식에 규정된 기타 지급

타. 반환금

- (1) 카.의 지급액 총액이 차.의 총납부세액보다 큰 경우에 그 차액을 반환함
- (2) 카.의 지급액 총액이 차.의 총납부세액보다 작은 경우 그 차액이 추가납부 대상액임.

참고문헌

전영준·이철인, 『이자소득세의 거시경제효과분석』, 정책보고서, 한국조세연구원, 출간 예정.

전영준, "Did the Personal Pension Increase Savings in Korea?," KIPF Working Paper.

Hall, Robert and Alvin Rabushka, *The Flat Tax: A Simple, Progressive Consumption Tax*, Michael Boskin, ed., *Frontiers of tax reform*, Stanford: Hoover Institution Press, 1996, pp.27~53.

Mirrlees, James A., "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies* 38(114), 1971, pp.175~208. **KIPF**

1996년 미국 모델 조세조약의 주요 이슈와 미국의 조세조약 체결동향



韓道淑 / 한국조세연구원 전문연구위원

1976년에 체결된
현행 한·미 조세조약은
지난 20년간의
경제환경과 국제거래의
변화에 맞게 개정되지
못함에 따라 조세조약
체결 당시의 주목적인
이중과세와 조세회피의
방지 및 국제무역과
투자의 증진을 도모하려는
의도를 제대로
반영하지 못하고 있다.

1. 서론

현행 한·미 조세조약은 1960년대초에 교환된 초안을 바탕으로 하여 1960년대에서 1970년대초의 실무협상을 거쳐 1979년 10월 20일부터 그 효력을 발효하고 있다. 그러나 한·미 조세조약이 처음 그 효력을 발효한 지 이미 20년이 넘는 세월이 흘렀으며 그 동안의 국내의 경제환경의 변화는 1970년대 조세협상 당시에는 상상할 수 없을 정도로 그 규모 및 내용면에서 다각도로 급변하였다. 특히 최근 몇 년간의 기술 및 통신의 발달은 더욱 가속되고 있으며 이로 인한 세계의 글로벌화가 급속히 진행되고 있다. 이 같은 세계적인 경제환경 변화에 따른 국제거래의 종류 및 방법도 그 어느 때보다 더욱 다양해지고 있다.

1976년에 체결된 현행 한·미 조세조약은 지난 20년간의 경제환경과 국제거래의 변화에 맞게 개정되지 못함에 따라 조세조약 체결 당시의 주목적인 이중과세와 조세회피의 방지 및 국제무역과 투자의 증진을 도모하려는 의도를 제대로 반영하지 못하고 있다. 또한 현행 조세조약은 국가간의 거래로부터 발생하는 다양한 거래방법과 유형의 소득을 소득별로 과세할 수 있는 기준이 미미함에 따라 역으로 조세조약을 이용한 'treaty shopping'을 통해 조세회피를 조장할 가능성이 저 제공하고 있다.

1990년대에 들어와서부터 우리나라 기업들의 해외진출이 활성화되었으며 따

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

라서 국제거래로부터의 소득에 대한 이중과세 방지 및 조약상의 혜택을 통한 이들의 경쟁력제고 측면에서도 현행 조세조약의 개정이 요구되고 있다. 최근의 외환위기 이후에는 외자유치를 위한 측면에서도 조약상의 과세규정을 조정함으로써 선진국의 자본과 기술이 국내로 유입되는 데 장애요인으로 작용하지 않도록 이를 조세조약 협상시 반영하도록 하여야 할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 각국은 조세조약 체결국과의 협상을 통해 보다 현실을 잘 반영하고 자국의 국익 즉, 과세권을 보호하는 범위내에서 국제거래를 통한 외자유입을 활성화하며, 조세회피를 방지하기 위한 협상과정을 통해 새로운 조세조약을 체결하고 있다. 우리 정부도 이러한 취지하에서 한·미조세조약의 개정을 추진중에 있다. 우리 정부는 1997년 6월에 미국정부에 현행 한·미조세조약의 개정을 제의한 바 있으며 미국정부가 이를 수락함으로써 향후 실무회담과 양국간의 의견수렴을 거쳐 새로운 한·미 조세조약의 개정이 이루어질 것으로 기대된다. 본고에서는 한·미 조세조약의 개정협상이 진행되고 있는 상황에서 미국의 모델 조세조약의 개정에 대한 배경과 미국의 조세조약 체결 동향 및 이와 관련된 우리에게는 다소 생소한 몇가지 쟁점 이슈에 대한 미국의 조세조약상의 규정을 살펴봄으로써 조세조약에서 다루고 있는 국제거래 관련 과세규정의 이해를 도모하고자 한다.

정부는 1997년 6월에
미국정부에 현행
한·미조세조약의 개정을
제의한 바 있으며
미국정부가 이를
수락함으로써 향후
실무회담과 양국간의
의견수렴을 거쳐 새로운
한·미 조세조약의
개정이 이루어질 것으로
기대된다.

II. 1996년 미국 모델 조세조약 개정의 배경

빠른 경제환경의 변화는 국제거래의 규모와 국가간의 상호의존도를 증가시키고 있으며 이로 인한 국가간의 이중과세의 방지 및 필요한 과세정보의 교환과 조세분쟁을 해결할 수 있는 국제적인 규정의 필요성이 대두되게 되었다. OECD에서는 이러한 경제환경 및 기술의 발달에 따른 국제거래의 변화를 양국간의 거래에 대한 과세규정에도 반영해야 할 필요성을 인식하고 양국간의 조세규정의 기준을 제공하는 OECD모델 조세조약을 개정여 1997년에 발표하였다. 이로써 OECD는 1990년대에 4차례(1992, 1994, 1995, 1997)의 모델 조세조약의 개정을 단행하였다. 1990년대의 개정은 1977년의 모델조약의 고정된 체제 및 구성과는 달리 필요에 따라 조항의 내용을 변경할 수 있는 체제로 새로이 개정함으로써 급변하는 국제거래와 세계경제의 환경변화에 탄력적으로 대처할 수 있도록

미국의 조세조약 모델의 주요 역할은 양국간의 소득과세 정책의 차이점을 지적하고 미국 조세조약 정책의 기본원칙을 설명함으로써 협상을 보다 촉진하여 조약의 체결을 도모하는 것이다.

하였다.

미국은 30년간 OECD의 회원국으로서 중요한 역할을 담당해 왔으며 1977년에 미국 자체의 모델 조세조약을 최초로 도입하였다. 이후 미국은 또 다시 1981년에 새롭게 모델 조세조약을 개정하였으나 이를 1992년 7월 17일에 공식 모델 조세조약으로부터 철회하였다. 그리고 몇 년간의 공백기간을 거친 후 1996년 9월 20일에 개정된 모델 조세조약(the 1996 United States Model Income Tax Convention)과 함께 재무성이 작성한 미국 모델에 대한 기술적 설명서(the US Treasury Department's Technical Explanation for the US Model)를 공포하였다. 1996년 미국 모델 조세조약은 OECD의 모델 조세조약과 과세원칙상 유사하나 미국 특유의 조세규정과 정책을 반영하고 있다.

1996년에 개정된 미국의 모델조약이 종전의 모델조약과 크게 다른 점 중의 하나는 재무성이 과거에도 이미 체결된 조약에 대한 기술적 설명서를 발표한 경우는 있으나 미국 모델 조세조약에 대한 기술적 설명서를 공식적으로 발표한 것은 이번이 처음이다. 이 같이 기술적 설명서에서 모델 조세조약 내용의 해석을 제시함에 따라 전반적인 미국의 조세조약 정책을 간파할 수 있는 유용한 자료를 제공하게 되었다.

미국의 조세조약 모델의 주요 역할은 양국간의 소득과세 정책의 차이점을 지적하고 미국 조세조약정책의 기본원칙을 설명함으로써 협상을 보다 촉진하여 조약의 체결을 도모하는 것이다. 따라서 미국 정부는 이러한 미국 모델 조세조약을 협상의 출발점으로 하며 각 체약 상대국과의 협상결과에 따라 체결될 조세조약의 내용을 결정짓게 된다. 그리고 미국 모델 조세조약과 기술적 설명서도 OECD 모델 조세조약의 경우와 같이 경제환경을 비롯하여 각국과의 체결 경험과 국내법을 비롯한 국내의 환경변화 등에 따른 개정의 필요성이 제기되면 이를 반영할 수 있도록 수정가능한 체제를 채택하고 있다.

III. 미국의 조세조약 체결동향

1999년 1월 현재 미국은 총 48개국과 조세조약을 체결하고 있으며 이 중 28개국이 OECD 회원국이며 나머지 20개국이 OECD 비회원국인 것으로 나타나고 있다(〈표 1〉 참조). 미국의 국제거래 규모에 비해 OECD 비회원국과의 조세조약 체결이 부진한 편이다. 이는 싱가포르를 비롯한 많은 비회원국들이 간주외국

납부세액 공제제도(tax sparing system)를 채택할 것을 주장하는 반면 미국은 이를 받아들이지 않는 입장을 고수하고 있으며, 말레이시아와 같이 은행비밀보호법에 대해서도 미국과는 다른 주장을 펴는 나라가 있기 때문인 것으로 나타나고 있다. 그리고 일부 국가들이 채택하고 있는 원천지국 과세원칙과 미국의 거주지국 과세원칙과의 사이에서 과세규정에 대한 합의를 도출해 내지 못하는 것이 또 다른 원인 중의 하나이다.

미국은 1996년 모델조약이 공포된 이후 오스트리아, 아일랜드, 스위스, 터키 등의 OECD 회원국 및 남아프리카, 태국 등의 비회원국과의 조세조약을 개정하였다. 이외에도 벨기에 및 영국과의 조세조약의 개정을 고려하고 있으며 혜택의 제한에 대한 규정의 강화가 주요 쟁점 이슈인 것으로 나타나고 있다. 최근 미국이 체결한 조세조약에서는 혜택의 제한(제22조)이 중요한 쟁점 이슈 중의 하나로 부각되고 있으며 동 조항의 반영 여부가 조세조약 협상의 타결에 큰 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이는 1996년 모델조약을 개정하게 된 주요원인 중의 하나가 혜택의 제한의 강화에 있는 것을 잘 설명해 주고 있다. 최근 미국과의 조세조약 개정협상이 진행중인 국가들 중 덴마크의 경우는 작은 기술적인 부분의 개정을 요하는 반면 이탈리아와의 조세조약은 전면적인 개편을 목표로 하고 있다.

미국과 오스트리아, 룩셈부르크, 아일랜드, 스위스 등과의 조세조약에 대한 실무적인 개정협상은 1996~1997년에 이루어졌으나 미상원에서의 비준이 지연됨에 따라 1998년 이후에 개정된 조세조약의 발효가 이루어졌으며, 룩셈부르크와의 조약은 아직도 시행에 들어가지 못하고 있는 실정이다. 이들 국가와의 조세조약의 경우와 같이 미상원에서의 비준이 지연되는 원인은 부동산투자신탁(REIT) 업계가 1998년부터 시행된 REIT 배당에 대한 미국정부의 원천징수의 강화에 반대입장을 표명하고 이를 상원의 외교위원회(Senate Foreign Relations Committee) 의장을 비롯한 몇몇 의원이 이를 동조한 결과인 것으로 나타나고 있다. 이러한 배경하에서 상원 외교위원회는 프로토콜 협상을 통해 REIT 배당에 대한 세부담의 완화를 조건으로 스위스, 아일랜드, 오스트리아와의 조약을 비준하였다.

태국과의 조세조약협상의 타결은 그 동안 태국이 견지하던 간주 외국납부세액 공제제도의 도입을 포기함에 따른 것으로 보여진다. 또한 베네수엘라와의 조세조약협상은 베네수엘라의 원천지국 과세원칙과 미국의 거주지국 과세원칙과의 차

최근 미국이 체결한 조세조약에서는 혜택의 제한(제22조)이 중요한 쟁점 이슈 중의 하나로 부각되고 있으며 동 조항의 반영 여부가 조세조약 협상의 타결에 큰 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 미국의 조세조약 체결 현황

| OECD 회원국 | 발효일자 | 비OECD국가 | 발효일자 |
|----------|-------------|----------|------------|
| 호주 | 1983. 12. 1 | 바르바도스 | 1984. 1. 1 |
| 오스트리아 | 1999. 1. 1 | 중국 | 1987. 1. 1 |
| 벨기에 | 1971. 1. 1 | 독립국연합 | 1976. 1. 1 |
| 캐나다 | 1985. 1. 1 | 사이프러스 | 1986. 1. 1 |
| 체코 | 1993. 1. 1 | 이집트 | 1982. 1. 1 |
| 덴마크 | 1948. 1. 1 | 인도 | 1991. 1. 1 |
| 핀란드 | 1991. 1. 1 | 인도네시아 | 1990. 1. 1 |
| 프랑스 | 1996. 1. 1 | 이스라엘 | 1995. 2. 1 |
| 독일 | 1990. 1. 1 | 자메이카 | 1982. 1. 1 |
| 그리스 | 1953. 1. 1 | 카가흐스탄 | 1996. 1. 1 |
| 헝가리 | 1980. 1. 1 | 모로코 | 1981. 1. 1 |
| 아이슬란드 | 1976. 1. 1 | 파키스탄 | 1959. 1. 1 |
| 아일랜드 | 1998. 1. 1 | 필리핀 | 1983. 1. 1 |
| 이탈리아 | 1985. 1. 1 | 루마니아 | 1974. 1. 1 |
| 일본 | 1973. 1. 1 | 러시아 | 1994. 1. 1 |
| 한국 | 1980. 1. 1 | 슬로박 | 1993. 1. 1 |
| 룩셈부르크 | 1964. 1. 1 | 남아프리카 | 1998. 1. 1 |
| 멕시코 | 1994. 1. 1 | 태국 | 1998. 1. 1 |
| 네덜란드 | 1994. 1. 1 | 트리니다드토바고 | 1970. 1. 1 |
| 뉴질랜드 | 1984. 1. 1 | 튀니지아 | 1990. 1. 1 |
| 노르웨이 | 1971. 1. 1 | | |
| 폴란드 | 1974. 1. 1 | | |
| 포르투갈 | 1996. 1. 1 | | |
| 스페인 | 1991. 1. 1 | | |
| 스웨덴 | 1996. 1. 1 | | |
| 스위스 | 1998. 1. 1 | | |
| 터키 | 1998. 1. 1 | | |
| 영국 | 1975. 1. 1 | | |
| 총 28개국 | | 총 20개국 | |

〈표 2〉 미국의 최근 조세조약 협상동향

| 상대국 | 협상동향 및 주요 쟁점 |
|-------------------------|---|
| OECD 회원국 | |
| 오스트리아, 룩셈부르크, 스위스, 아일랜드 | - 1996. 4. 3 ~ 1997. 7. 28에 개정협상 종료, 1998. 1. 1~1999. 1. 1 발효(룩셈부르크 제외) - 혜택의 제한(limitation on benefits) 규정 개정 또는 도입 |
| 벨기에 | - 1971. 1. 1 발효, 개정 고려 - 혜택의 제한 규정 도입 |
| 영국 | - 1975. 1. 1 발효, 개정 고려 - 혜택의 제한 규정 도입 |
| 이탈리아 | - 1986. 1. 1 발효, 1997. 9. 8 개정협상 시작 - 전면개정 |
| 덴마크 | - 1948. 1. 1 발효, 1998년 초까지 개정협상 종료예정 - 기술적인 세부사항(minor technical revisions) 개정 |
| 터키 | - 1996. 3. 28 협상 종료, 1998. 1. 1 발효 |
| 캐나다 | - 1985년 1월 1일 발효, 1997. 6. 14 네 번째 protocol 합의 |
| 비OECD 국가 | |
| 브라질 | - 비체약국, 1990년부터 협약에 대해 논의 - 간주외국납부세액공제 도입문제에 이견 |
| 아르헨티나 | - 비체약국, 비공식적 논의 지속 - 기본적인 정책의 차이 |
| 베네수엘라 | - 1995. 1. 25 협상 완료 - 고정사업장 개념 도입 - 원천징수세를 상한: 이자 10%, 사용료(장비 임대 포함) 5~10%. |
| 태국 | - 1996. 11. 26 협상종료, 1998. 1. 1 발효 - 태국이 간주외국납부세액 공제 포기 |
| 말레이시아 | - 비체약국 - 말레이시아의 은행비밀보장법이협상의 장애요인임. |
| 대만 | - 비체약국(외교적인 문제) - 조세조약 없이도 조세관계가 원만함. |
| 싱가포르 | - 비체약국 - 간주외국납부세액공제 및 기타 문제에 이견 |
| 베트남 | - 비체약국, 아직 협약체결 시기가 아님. |
| 방글라데시 | - 비체약국, 협상 진행 중 |
| 스리랑카 | - 비체약국, 1985년에 종료된 협약안의 개정작업 진행중. |
| 파키스탄 | - 1959. 1. 1 발효, 조만간 개정협상 종료 예정 |
| 남아프리카 | - 1997. 2. 18 협상 종료, 1998. 1. 1 발효 |
| 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 | - 1997년에 협상 종료 |
| 우크라이나 | - 1994. 3. 4. 협상 종료, 의회 승인서 교환 지체 - 지체사유: 우크라이나가 새로 제정한 은행비밀 보호법 |
| 크로아티아, 슬로베니아 | - 비체약국, 비공식적인 의견 교환 수준 |

1999년 1월 현재 미국은 총 48개국과 조세조약을 체결하고 있으며 이 중 28개국이 OECD 회원국이며 나머지 20개국이 OECD 비회원국인 것으로 나타나고 있다.

자료: Martin, J. A., "U.S. Tax Treaty Update", Tax Notes, September 1, 1997
안중석, 한국조세연구원 내부자료, 1999. 12.

미국의 조세조약협상의 기초를 제공하고 있는 1996년 미국 모델 조세조약은 총 29조로 구성되어 있다

이를 좁히지 못해 지연되어 왔으나 베네수엘라가 고정사업장의 개념을 도입하여 미국의 거주지국 과세원칙을 수용함에 따라 1999년 1월에 완료되었다. 이 같이 미국은 OECD 비회원국과의 조세조약에서도 혜택의 제한, 간주의국납부세액 공제제도의 불허, 거주지국 과세원칙, 부동산투자신탁(REIT) 및 적격투자회사(RIC) 배당에 대한 특례세를 적용배제 등의 기본원칙을 고수하고 있다. 그러나 이자소득 및 사용료에 대한 거주지국 과세원칙 등에 대해서는 탄력적으로 대응하고 있다.

IV. 미국 모델 조세조약의 주요 이슈

미국의 조세조약협상의 기초를 제공하고 있는 1996년 미국 모델 조세조약은 다음과 같이 총 29조로 구성되어 있다: 1) 제1조: 조세조약의 일반적 범위(general scope), 2) 제2조: 대상조세(taxes covered)¹⁾, 3) 제3조: 일반적 정의(general definitions), 4) 제4조: 거주(residence), 5) 제5조: 고정사업장(permanent establishment), 6) 제6조: 부동산소득(income from real property(immovable property)), 7) 제7조: 사업소득(business profits), 8) 제8조: 해운 및 항공운수(shipping and air transport), 9) 제9조: 특수관계기업(associated enterprises), 10) 제10조: 배당(dividends), 11) 제11조: 이자(interest), 12) 제12조: 사용료(royalties), 13) 제13조: 양도차익(gains), 14) 제14조: 독립적 인적용역(independent personal service), 15) 제15조: 종속적 인적용역(dependent personal service), 16) 제16조: 이사의 보수(director's fees), 17) 제17조: 예술인 및 체육인(artists and sportsmen), 18) 제18조: 퇴직연금, 사회보장, 보험연금, 위자료 및 자녀양육비(pensions, social security, annuities, alimony, and child support), 19) 제19조: 정부용역(government service), 20) 제20조: 학생 및 연수생(students and trainees), 21) 기타소득(other income), 22) 제22조: 혜택의 제한(limitation on benefits), 23) 제23조: 이중과세의 경감(relief from double taxation), 24) 제24조: 무차별(non-discrimination), 25) 제25조: 상호합의절차(mutual agreement procedure), 26) 제26조: 정보교환 및 행정협조(exchange of information and administration assistance), 27) 제27조: 외교관과 영사(diplomatic agents

1) 미국의 모델 조세조약은 OECD 모델과는 달리 대상조세에 대한 일반적 정의는 포함하고 있지 않다.

and consular officers), 28) 제28조: 발효(entry into force), 29) 종료(termination). 위의 각 조에서는 조세조약상 부여되는 조세혜택의 범위 및 과세 대상의 정의, 체약국간의 과세권 등을 비롯한 관련 규정을 각각 포함하고 있으며 이에 대한 해석을 기술적 설명서에서 상세하게 제시하고 있다.

1996년 미국의 모델조약은 OECD 모델조약의 기본체제를 유지하는 가운데 과거의 미국 모델조약 및 미국이 실제로 체결한 조세조약의 경험과 그 동안의 경제환경 및 국내세법 등의 변화를 반영한 것이다. 본절에서는 한·미 조세조약 협상시 고려되어야 할 다수의 쟁점 이슈 가운데 우리나라의 국내제도와는 다소 생소한 파트너십(partnership), 적격투자회사(RIC), 부동산투자신탁(REIT), 주택저당채권투자회사(REMIC), 그리고 혜택의 제한(limitation on benefits)과 관련된 미국 모델조약상의 규정과 최근의 조세조약 체결현황을 간략히 살펴보고자 한다.

1. 파트너십(partnership)

미국에서는 조세목적상의 투명한 기관인 파트너십이 광범위하게 존재하지만 우리나라의 경우는 미국의 파트너십과 동일한 기관이 존재하지 않고 있다. 다만 이와 유사한 유한회사(limited liability company)가 있으며 이는 법인으로 과세된다. 조세조약에서의 투명한 실체는 수익을 구성원에게 배분하는 것을 기본원칙으로 하는 것으로, 우리나라 세법에 의하면 이 같은 단체는 법인격이 없는 한 개인으로 간주하여 과세된다.

미국 모델조약은 제3조의 일반적 정의에서 '人(person)'에 대한 정의 가운데 파트너십을 포함하고 있다. OECD 모델조약은 파트너십을 특별히 따로 거론하고 있지 않으나 '기타 人의 단체'에 포함시키고 있다. 미국과 OECD 모델조약의 차이점은 미국이 이를 구체적으로 표현하고 있다는 것 이외에 다른 근본적인 차이점은 없다. 미국이 이 같이 파트너십 등을 구체적으로 거론하여 人의 범위에 포함시키고자 하는 이유는 어떤 경제적 실체가 조세조약의 적용 대상인 거주자가 되기 위해서는 먼저 人의 범위에 포함되어야 하기 때문이다. 기술적 설명에 의하면 파트너십에 대한 정의는 조세가 부과되는 국가의 법률에 따른다고 명시되어 있다.

1996년 미국의
모델조약은
OECD 모델조약의
기본체제를 유지하는
가운데 과거의
미국 모델조약 및
미국이 실제로 체결한
조세조약의 경험과
그 동안의 경제환경 및
국내세법 등의 변화를
반영한 것이다.

**기술적 설명에 의하면
파트너십에 대한 정의는
조세가 부과되는
국가의 법률에 따른다고
명시되어 있다.**

이와 관련된 기업(enterprise)에 대한 정의에서는 "일방체약국의 기업은 조세 목적상 투명하게 취급되는 실체를 통하여 그 체약국의 거주자에 의해 수행되는 기업을 포함한다"고 하여 세법상 투명한 실체의 사업활동이 조세조약 적용대상에서 제외될 가능성을 축소하고자 하였다. 이는 어느 기업이 거주자에 의해서 직접 경영되는 것이 아니고 이들 거주자가 형성한 파트너십에 의해서 경영될 때 이 기업이 조세조약 적용대상에서 제외될 가능성이 있기 때문이다.

또한 국민(national)의 범위에 그 국가에서 시행중인 법률로부터 자격이 부여되는 파트너십을 포함시키고 있는데 이는 OECD 모델조약과 내용이 동일한 것으로 "일방체약국의 국민은 타방체약국에서 타방체약국의 국민이 동일한 상황에서 받게 되는 과세 또는 이와 관련된 요구보다 더 부담스러운 과세 또는 요구를 받지 않는다"는 제24조(무차별)와 관련되는 조항이다.

'일방체약국의 거주자'란 그 국가의 법에 의하여 주소, 거주장소, 시민권, 관리장소, 설립장소 또는 이와 유사한 다른 기준에 의하여 그 국가에서 납세의무가 있는人を 의미한다는 제4조 1항의 원칙은 기본적으로 OECD의 원칙과 동일하다. 다만 과세기준으로 시민권, 설립장소가 포함되었는데 이는 OECD의 '이와 유사한 다른 기준'을 보다 명시적으로 표현한 것이라고 할 수 있다. 그러나 거주자라고 하여 모두 조세조약의 혜택을 받는 것은 아니고 제22조(혜택의 제한)에 규정된 조건들을 만족시켜야 한다.

OECD 모델은 이 일반적인 원칙을 바탕으로 해석서(commentaries)²⁾에서 파트너십 등 세법상 투명한 기관에 대한 거주자 여부를 판정하는 기준을 구체적으로 제시하고 있는데 미국 모델에서는 세법상 투명한 기관에 대한 거주자 판정기준을 제4조 제1항에서 다음과 같이 명시적으로 표현하고 있다. "일방체약국의 법률이 규정하는 조세상 투명한 실체를 통하여 창출한 소득·이윤 또는 이득은 그 체약국의 세법상 거주자의 소득·이윤 또는 이득으로서 취급되는 부분에 한하여 동 국가의 거주자에 의해서 창출된 것으로 간주한다." 이 조항은 앞에서 설명한 OECD 해석서의 내용을 명문화한 것으로 세법상 투명한 실체에 대한 조세조약 적용 여부에 대해 OECD 모델과 사실상 차이가 없다. 미국의 모델조약은 세법상 투명한 실체와 관련하여 OECD 모델조약의 해석서에 나타난 내용들을 본문에 명시적으로 포함시켜 보다 분명하게 한 것으로 실질적인 차이가 없다.

1996년 이후 미국과 조세조약을 체결한 국가 중 '人'의 범위에서 개인과 법인

2) OECD, "the Application of the OECD Model Tax Convention to Partnerships," DAFFE/CFA(99)20/REV1 참조.

이외의 실체를 조약 본문에 명시적으로 포함시키지 않은 국가는 터키뿐이다. 그러나 터키의 경우에도 제4조의 거주자 규정에서 파트너십이 거주자가 될 수 있음을 명시적으로 표현하고 있다. 나머지 6개 국가 중에서는 오스트리아가 파트너십을 人的 범위에서 제외시켰으며 나머지 5개국에서는 파트너십을 모두 人的 범위에 명시적으로 포함하였다. 또한 국민의 정의에서는 아일랜드와 터키만 파트너십을 명시적으로 표현하지 않았으며, 다른 5개 국가에서는 모두 파트너십을 명시적으로 표현하고 있다.

1996년 이후 미국과 조세조약을 체결한 국가 중 태국과 아일랜드를 제외한 다른 모든 국가에서 다소 문구의 차이는 있으나 "일방 체약국의 법률이 규정하는 조세상 투명한 실체를 통하여 창출한 소득·이윤 또는 이득은 그 체약국의 세법상 거주자의 소득·이윤 또는 이득으로서 취급되는 부분에 한하여 동 국가의 거주자에 의해서 창출된 것으로 간주한다"는 내용이 포함되었다. 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크에서는 투명한 실체(transparent entity)라는 용어 대신, 파트너십을 구체적으로 지정하고 있다. 남아프리카에서는 미국의 모델조약에서와 같이 세법상 투명한 실체라는 용어를 사용하고 있고 터키와의 조약에서는 양자를 모두 포함하고 있다.

2. 적격투자회사(RIC), 부동산투자신탁(REIT), 주택저당채권투자회사(REMIC)

미국의 모델조약 제10조의 배당에 대한 규정에 의하면 일반적으로 법인에 의한 직접투자로부터의 배당에 대해서는 5%의 제한세율이 적용되며 기타의 경우는 15%가 적용된다. 적격투자회사(regulated investment company: RIC) 배당에 대해서는 원천지국은 예외없이 15%의 제한세율을 적용하고 있다. 부동산 투자신탁회사(real estate investment trust: REIT)의 배당에 대해서는 소액투자자의 경우는 15%의 제한세율을 적용하고 기타의 경우는 국내세법에 의해 과세된다. 부동산저당채권투자회사(real estate mortgage investment conduit: REMIC)의 초과수입(excess inclusion)에 대해서는 국내 세법에 따라 세율을 적용한다. 미국 조세조약상 이자에 대해서는 원천지국에서 과세하지 않고 있다(제11조).

미국의 모델조약 제10조의 배당에 대한 규정에 의하면 일반적으로 법인에 의한 직접투자로부터의 배당에 대해서는 5%의 제한세율이 적용되며 기타의 경우는 15%가 적용된다.

미국에서는
증권투자회사가
세법상의 특정요건을
만족할 경우에 조세혜택을
부여하고 있으며,
이러한 요건을 만족하는
증권투자회사를
적격투자회사라고 한다.

가. 적격투자회사(RIC)

미국에서는 증권투자회사(mutual fund)가 세법상의 특정요건을 만족할 경우에 조세혜택을 부여하고 있으며, 이러한 요건을 만족하는 증권투자회사를 적격투자회사(regulated investment company: RIC)라고 한다. 증권투자회사가 세법상 RIC 조항의 혜택을 받기 위해서는 다음과 같은 조건을 만족시켜야 한다.

- 1) 소득세 신고시 RIC를 선택하여야 한다.
- 2) 총소득의 90% 이상이 배당, 이자, 채권이자, 유가증권 및 외화 양도차익, 기타 주식, 채권, 외환 투자로부터 발생한 소득이어야 한다.
- 3) 다음 자산을 3개월 미만 보유하고 양도하여 발생한 소득이 총 소득의 30% 미만이어야 한다. ① 주식 및 채권 ② 옵션, 선물, 선도계약 ③ 주요 증권투자대상과 관련 없는 외화.
- 4) 매분기말 자산의 50% 이상이 현금 및 현금자산(예금 등), 정부채권, 다른 RIC의 채권, 기타 증권(주식 발행회사 총자산의 5% 이하, 의결권 있는 주식의 10% 이하)이어야 한다.
- 5) 매분기말 총자산의 25% 이상이 단일 발행자의 주식 또는 납세자가 통제하며 유사하거나 관련한 업종의 회사로서 납세자에 의해 지배되는 두 개 이상의 회사가 발행한 주식이나 채권에 집중 투자되어서는 안된다.

RIC가 과세소득의 90% 이상을 배당으로 지급할 경우 RIC의 과세소득 중 ① 양도차익은 과표에서 제외되어 별도로 과세되며 ② 배당액은 과표에서 공제되나 ③ 순손실의 이월공제가 허용되지 않는다.

이와 같은 RIC에 대한 과세제도는 실질적으로 RIC를 과세목적상 독립된 실체라기보다는 단순한 통과기관(pass-through entity)으로 보아 법인단계에서의 과세를 면제해 주는 제도라고 할 수 있다. 그러나 전형적인 통과기관인 파트너쉽의 경우 비법인으로서 세법상 실체 자체를 인정하지 않고, 파트너에게 직접 과세를 한다. 그러나 RIC는 세법상 법인으로 인정하여 과세하되 법인의 과세표준에서 배당액을 공제하여 실질적으로는 주주에게만 과세하는 효과가 나타나도록 하고 있다. 1996년 기준으로 미국에는 약 8,500개의 RIC가 있는 것으로 나타나고 있다.

미국의 모델조약 제10조에 의하면 배당에 대한 원천지국 제한세율을 법인간 직접투자의 경우는 5%, 그 이외의 경우 15%로 규정하고 있으며, RIC의 경우에는

법인간 직접투자에 대한 우대세율 적용을 배제하고 있다. 이와 같은 미국의 모델 조약은 형식상 법인으로 과세되나 실질적으로 세법상의 통과기관인 RIC를 조세 조약상 통과기관으로 취급하려는 취지에서 비롯된다고 본다. 이는 RIC를 이용한 해외투자자들이 미국의 조세를 회피하는 것을 방지하기 위한 것으로 해석된다. RIC에 대한 과세규정은 미국이 다른 국가와의 조세조약 체결에서 특히 중점을 두는 사안 중의 하나로 1996년 이후 체결한 조세조약에서 모두 이와 같은 조항을 채택하고 있다.

우리나라에서도 1998년 9월에 신설된 조세특례제한법 제53조에 미국의 RIC에 대한 과세제도와 유사한 제도를 마련하고 있다. 적용대상으로는 유가증권 투자를 전담하기 위해 증권투자회사법에 의해 설립되어 금융감독위원회에 등록된 증권투자회사를 들 수 있으며 증권투자회사가 배당가능이익의 90% 이상을 배당하는 경우 배당금액을 당해 사업연도의 소득금액에서 공제하는 것을 허용하고 있다.

나. 부동산투자신탁(REIT)

부동산투자신탁(real estate investmet trust: REIT)은 주식출자 또는 수익증권 발행의 형태로 일반투자자의 자금을 모집하고 그 자금을 부동산에 투자하거나 부동산을 담보로 하는 대출 등에 운용한 후 그 운용수익을 투자자에게 배분하는 회사를 가리킨다. REIT와 RIC의 가장 핵심적인 차이는 RIC는 주로 유가증권에 투자하여 발생한 수익을 투자자에게 배분하는 반면 REIT는 투자대상을 부동산 및 부동산 관련 자산에 두고 있다는 점이다. 미국 세법에서는 REIT에 대한 조세 특례 조항을 두고 있는데 이 특례가 적용되기 위해서는 다음 조건을 만족시켜야 한다.

- 1) 과세신고시 REIT를 선택하여야 한다.
- 2) 총소득의 95% 이상이 배당, 이자, 부동산 임대수입, 유가증권 및 부동산 양도차익, 부동산 과세 환급, 저당물 처분소득, 부동산 저당채권 이자수입, 기타 부동산 양도차익 등으로 구성되어야 한다.
- 3) 총소득의 75% 이상이 부동산 임대수입, 부동산 저당채권에 대한 이자수입, 부동산 양도소득, 다른 REIT로부터의 배당, 다른 REIT 주식 양도차익, 부동산 과세 환급, 저당물 처분소득, 기타 부동산 양도소득, 등 부동산 관련 수입이어야 한다.

REIT와 RIC의 가장 핵심적인 차이는 RIC는 주로 유가증권에 투자하여 발생한 수익을 투자자에게 배분하는 반면 REIT는 투자대상을 부동산 및 부동산 관련 자산에 두고 있다는 점이다.

미국의 모델조약에서는 REIT의 배당에 대해 조약상의 배당에 대한 제한세율 적용을 배제하고, 소액투자자에 한해서만 포트폴리오투자자에 대한 배당에 적용하는 15% 제한세율을 적용할 것을 주장하고 있다.

- 4) 6개월 미만 보유한 유가증권, 4년 미만 보유한 부동산, 거래가 금지된 부동산의 양도로부터 발생한 소득이 총 소득의 30% 미만이어야 한다.
- 5) 매분기말 총 자산의 75% 이상이 부동산과 현금 및 현금자산, 정부채권으로 구성되어야 한다.
- 6) 한 명의 발행자가 발행한 유가증권에 투자한 금액은 분기말 총자산의 25% 미만이어야 하며, 발행기업 총 자산의 5% 이상 또는 발행자의 의사결정권의 10%를 초과하여서는 안된다.

앞에서 제시한 조건을 만족시킨 REIT가 소득의 95% 이상을 배당으로 투자자들에게 지급할 경우 양도차익은 별도로 과세되며, 배당액은 과세표준에서 공제되어 출자자 단계에서만 과세된다. 이는 REIT도 RIC와 마찬가지로 형식상 법인으로서 과세되지만 실질적으로는 통과기관으로 인정되어 법인단계에서의 과세가 면제되고 투자자 단계에서만 과세하려는 취지를 반영한 것이다. 1996년 기준으로 미국에는 530개의 REIT가 있다.

미국의 모델조약에서는 REIT의 배당에 대해 조약상의 배당에 대한 제한세율 적용을 배제하고, 소액투자자에 한해서만 포트폴리오투자자에 대한 배당에 적용하는 15% 제한세율을 적용할 것을 주장하고 있다. REIT에 대해 조세조약상 배당에 대한 제한세율의 적용을 배제하는 것은 REIT가 성격상 부동산 투자를 목적으로 하며, 부동산 투자수입은 조세조약상 제한세율이 적용되는 사업활동을 통해 얻어진 수입에 해당되지 않기 때문이며 따라서 미국 세법상의 원천징수세율 30%가 적용된다. 이 제도는 외국인투자자가 REIT를 통해 미국 부동산에 투자함으로써 직접 미국 부동산에 투자하는 경우에 비해 세부담을 줄여 절세효과를 누리려는 것을 방지하는 데 그 목적이 있다. 단, 소액투자자(개인이 REIT 지분의 10% 미만을 보유하는 경우)에 대해서는 원천징수세율이 투자자의 개인소득세율 보다 높아지는 것을 방지하기 위하여 15%의 제한세율을 적용한다.

미국은 다른 국가와의 조세조약에서 REIT에 대한 제한세율의 적용배제를 강력하게 주장하고 있으며, 1996년 이후 체결한 조약에서 모두 이 내용을 반영하였다. 그러나 태국과의 조약에서는 소액투자자 여부를 결정하는 개인의 REIT 지분 소유비율을 10%가 아닌 25%로 확대하였다.

우리나라에는 미국의 REIT와 같은 부동산 전문 투자신탁제도가 없는 실정이

다. 그러나 최근 REIT의 도입에 대해 적극적으로 검토하고 구체적인 방안을 마련하였으나 건교부에 의해 추진이 보류된 상태이다. 이 같이 REIT 도입이 보류된 가장 중요한 이유는 REIT 도입이 부동산 경기 과열을 촉진할 수 있다는 우려 때문인 것으로 나타나고 있다.

다. 부동산저당채권 투자회사(REMIC)

부동산저당채권 투자회사(real estate mortgage investment conduit: REMIC)는 일정한 부동산 저당권을 소유하여 이를 토대로 투자자에게 다양한 종류의 지분을 발행하는 기관으로서 자산유동화회사와 유사한 개념의 사업체이다. 미국세법에서의 REMIC의 정의는 다음과 같다(IRC Sec. 860D):

- 1) REMIC으로의 취급을 선택하여야 한다.
- 2) 지분은 정규지분과 잔여지분으로 구성된다.
- 3) 잔여지분의 경우 1종류의 지분만 발행하여야 하며 수익은 지분소유비율에 비례하여 배분되어야 한다.
- 4) 사업개시 후 3개월이 경과된 이후에는 모든 자산이 적격저당((Sec. 860G(a)(3))과 허용된 투자((Sec 860G(a)(5))로 구성되어야 한다.
- 5) 과세연도는 calender year와 같아야 한다.
- 6) 주로 비과세기관인 비적격기관(disqualified organizations) 잔여지분을 보유하지 않도록 하여야 하며, 비적격기관과의 지분거래에 대한 정보를 제공하여야 한다.

정규지분과 잔여지분의 차이에서 정규지분(regular interest)은 우선채권으로서 투자자에게 특정한 원금과 이자율을 보장하는 지분을 의미하며, 정규지분 이외의 지분을 잔여지분(residual interest)이라고 하는데 REMIC의 수입에서 정규지분 보유자에게 이자를 지불하고 난 후의 잔여수입이 잔여지분 보유자에게 지분소유비율에 따라 배분됨에 따라서 잔여지분은 수익증권 또는 주식과 같은 성격을 갖고 있다.

REMIC은 세법상 통과기관(pass-through entity)이 아니다. 모든 REMIC의 소득은 지분보유자에게 배분되어 투자자 단계에서 과세되며, 투자자가 REMIC으로부터 배분받는 소득은 발생주의 원칙에 따라 계산된다. 정규지분은 과세목적상 채권과 동일하게 취급되므로 정규지분 보유자에게 지급된 이자는 지분보유자

모든 REMIC의 소득은 지분보유자에게 배분되어 투자자 단계에서 과세되며, 투자자가 REMIC으로부터 배분받는 소득은 발생주의 원칙에 따라 계산된다.

미국의 REMIC에 대한 과세제도는 형식적으로는 이자로 간주되는 잔여지분에 대한 초과소득을 실질적으로는 부동산 투자소득과 같은 성격으로 간주하고 있기 때문이다.

의 소득에 합산되어 과세된다. REMIC이 지불한 정규지분에 대한 이자는 REMIC의 비용으로 공제된다. 미국 세법은 REMIC의 잔여지분 소득도 이자로 간주한다. 잔여지분에 대해 REMIC이 배분하는 소득은 정상적인 소득(daily accruals)과 초과소득(excess inclusion)으로 구분되며, 정상적인 소득(장기연방 채 이자의 120% 이내)은 투자자의 이자소득으로 간주되어 투자자 단계에서 과세된다. 매일 잔여지분에 대한 배분액을 계산하여 그 배분액이 그날의 정상적인 소득을 초과하는 경우 그 초과분을 합한 것을 의미하는 초과소득에 대해서는 몇 가지 예외조항을 두고 있다.

잔여지분의 초과소득에 대해서는 순손실 계산을 위한 비용공제가 허용되지 않고 있다. 잔여지분 보유자가 세법상 통과기관이며, 그 통과기관의 지분을 비적격 기관(주로 비과세기관)이 보유하고 있는 경우 잔여지분 초과소득에 대해서는 법인세 최고세율이 적용된다. 잔여지분 보유자가 비거주 외국인 또는 외국법인인 경우 조세감면 등 혜택이 배제되며 따라서 조세조약에 의한 제한세율이 적용되지 않고 미국 국내세법에 의한 30%의 원천징수세율이 적용된다.

이와 같은 미국의 REMIC에 대한 과세제도는 형식적으로는 이자로 간주되는 잔여지분에 대한 초과소득을 실질적으로는 부동산 투자소득과 같은 성격으로 간주하고 있기 때문이다. 세법상 REMIC은 부동산 저당권으로부터 발생하는 소득을 이자소득으로 전환하는 통과기관으로 간주된다. 그러나 그 소득이 정상적인 이자소득을 초과할 경우 미국 정부는 이를 이자소득으로 인정하지 않고 부동산소득과 같이 취급하여 과세한다. 따라서 비거주 외국인 및 외국법인이 잔여지분을 소유할 경우 초과소득도 부동산소득으로 간주하여 이에 대한 원천지국 과세권을 확보하고자 하는 의도에서 동 제도가 비롯된 것으로 본다.

미국은 모델조약에 외국법인 및 비거주 외국인이 REMIC의 잔여지분을 보유할 경우 그 잔여지분에 대한 초과소득은 이자소득에 대한 원천징수세 면제대상에서 제외하고 원천지국의 국내 세법에 의해 과세할 수 있도록 하는 규정을 명문화하였다. 미국의 모델조약에 대한 기술적 설명서에 따르면 REMIC에 대한 이와 같은 규정이 없을 경우 지분을 판매하는 시점에 미국 투자자에 비해 비거주 외국인 또는 외국법인을 우대하는 결과가 초래된다는 것이다. 미국은 이와 같은 규정이 없을 경우 REMIC을 이용한 조세회피로 인해 미국 정부의 세수의 손실을 우려하고 있다. 미국은 이 조항에 대해 매우 강력한 입장을 표

명하고 있으며, 1996년 이후 다른 국가와 체결한 조세조약에서 모두 이 조항을 채택하였다.

우리나라는 1998년 9월 자산유동화에 관한 법률을 제정하여 자산유동화 전문회사의 설립에 대한 근거를 마련하였다. 이에 따라 자산유동화에 대한 개념이 포괄적으로 정의되어 이 법률에 의해 부동산저당채권 유동화 회사 설립도 가능하게 되었다. 그리고 더 나아가 1998년 12월에는 부동산저당채권 유동화의 필요성을 인식하여 주택저당채권유동화회사법을 새로 제정하였다. 이 법에 의한 주택저당채권 유동화 전문회사가 미국의 REMIC과 가장 유사한 회사라고 볼 수 있다. 주택저당채권유동화회사법에 의하면 주택저당채권 유동화회사는 주식회사 형태로 설립되어야 한다.

미국은 treaty shopping을 통한 조세조약의 남용에 대해 강경한 입장을 취하고 있으며 이는 1996년 미국모델 조세조약을 개정하게 된 주요원인 중의 하나인 것으로 나타나고 있다.

3. 혜택의 제한(limitation on benefits)

조세조약은 어느 일방채약국의 거주자에게 조세상의 혜택을 부여하게 되며, 이는 제3국의 거주자에게 조세조약의 남용인 'treaty shopping'을 통해 조세조약의 부당한 이용을 유발할 수 있는 기회의 가능성을 제공한다. Treaty shopping은 양 채약국간의 조세조약의 혜택을 직접적으로 누릴 자격이 없는 제3국의 거주자가 조세조약상의 혜택을 향유하기 위해 조세조약 해당국에 특정 법적 실체를 두고 거래를 하는 것을 말한다.

미국은 treaty shopping을 통한 조세조약의 남용에 대해 강경한 입장을 취하고 있으며 이는 1996년 미국모델 조세조약을 개정하게 된 주요원인 중의 하나인 것으로 나타나고 있다. 즉, 1981년 모델에서는 혜택의 제한에 대한 규정이 부족하다는 판단에 따라 1996년 모델에서는 제22조에 혜택의 제한에 대한 규정을 대폭 보완하여 조세조약의 혜택을 경감하는 기준을 분명하게 명시하고 있다. 미국의 모델 조세조약에서는 보다 객관적인 기준에 의한 조세조약상의 혜택을 부여하는 방법을 채택하고 있다. 즉, 투자규모 또는 실질적인 투자 등에 대한 구체적 요건을 조세조약에 제시하고 있으며 그 요건을 충족시키는 제3국 거주자에 대해서는 조세조약을 남용할 의도가 없는 실질적인 투자로 간주하여 조세조약상의 혜택을 부여한다.

그러나 제3국의 거주자가 실질적인 투자를 했음에도 불구하고 조약상의 객관적

미국의 모델 조세조약에서는 보다 객관적인 기준에 의한 조세조약상의 혜택을 부여하는 방법을 채택하고 있다.

인 기준을 충족시키지 못해 조세조약을 남용하는 것으로 오인되는 경우를 방지하기 위한 보완장치를 동 조약에 포함하고 있다. 즉 조세조약을 남용하려는 의도에 서가 아닌 실질적인 투자가 이루어지는 경우는 해당 체약국의 권한 있는 당국이 제3국의 거주자인 투자자에게 조약상의 혜택을 부여할 수 있도록 명시하고 있다.

미국 모델 조세조약의 기술적 설명서에서는 이러한 조약상의 혜택의 제한과 국내세법의 규정이 상호보완적이라고 기술하고 있다. 미국의 조세조약에서는 조세 조약의 목적상 조약상의 혜택을 부여받을 수 있는가를 판정하는 기준을 제공하며 미국의 국내세법에서는 해당 특정소득의 수익적 소유자를 판정하는 기준을 제공하고 있다.

일반적인 원칙을 규정하는 조항에서는 “일방 체약국의 거주자는 이 조세조약의 다른 규정에 의해 부여되는 혜택을 동 조항에서 규정된 만큼만 향유할 수 있다.”고 규정하고 있다. 여기서 조세조약의 다른 규정에 의해 부여되는 혜택이란 ① 제6조의 부동산소득 및 제21조의 기타소득 규정에 의해 부여되는 원천지국 과세권에 대한 각종 제한 ② 제23조 이중과세의 경감에 의한 외국납부세액공제 ③ 제24조 무차별조항에 의한 체약국 거주자에 대한 조약상의 보호 등을 포함한다. 또한 조세조약상의 일부 조항은 조약상의 혜택부여와 관련하여 일방체약국의 거주자 요건의 충족이 필요하지 않은 경우로 ①제24조의 1항 ②제25조의 상호합의 절차 ③제27조의 외교관 및 영사관 직원에 관한 규정 등을 명시하고 있다.

조세조약상의 혜택이 부여되는 일방체약국 거주자의 유형을 6가지로 분류하며 각각의 자격요건을 다음과 같이 규정하고 있다:

- 1) 개인(individuals): 일방체약국의 거주자가 개인인 경우에는 제한없이 조약상의 혜택을 향유할 수 있으나 동 거주자가 제3국의 거주자의 명의인(a nominee) 역할만 할 경우는 조약상의 혜택이 배제된다.
- 2) 자격을 갖춘 정부적 실체(qualified government entity: QGE): 연방·주·지방 정부외에도 정부소유의 특정기업과 기타기관, 특정 연금신탁 및 기금 등이 이에 포함된다(제3조의 대상조세, 제19조의 정부용역).
- 3) 법인의 경우는 다음과 같다.
 - (i) 공개적으로 거래되는 법인(publicly-traded company): 증권거래소에서 공개적으로 거래되는 법인으로 특정요건을 갖추는 경우에 한하며 특정요건은 다음과 같다.

① 어느 법인이 오직 한 종류의 주식만을 발행하고 있는 경우 동 주식에 인정된 증권거래소(recognized stock exchange)에서 정기적으로 거래(regularly traded)되는 경우

② 어느 법인이 여러 종류의 주식을 발행하고 있는 경우 이들 중 의결권과 기업의 가치의 50%를 초과하는 지분을 대표하는 주식이 인정된 증권거래소에서 정기적으로 거래되는 경우

(ii) 공개적으로 거래되는 법인의 계열회사(subsidiaries of publicly-traded company): 어느 법인이 둘 이상의 주식발행시 각 종류의 주식의 50% 이상을 위의 ①에서와 같이 공개적으로 거래되는 법인에 의해 직·간접적으로 소유되는 경우

4) 비과세 단체(tax-exempt organizations): 종교적·자선사업·교육적·과학적 또는 이와 유사한 목적을 위한 단체(제4조(거주자) (2)(i))

5) 연금기금(pension funds): 연금기금이 제4조(거주자) (b)(ii)의 규정을 충족하며 동 연금기금의 수혜자(beneficiaries), 회원 또는 참여자의 50% 이상이 어느 한 계약국의 거주자로 구성되어 있는 경우

6) 소유권과 과세기반 잠식(ownership and base erosion)방지 요건: 일방계약국의 거주자가 과세기반의 잠식을 초래하지 않는 경우만 조세조약상의 혜택을 향유할 수 있으며 다음의 두가지 요건을 모두 충족시켜야 한다.

(i) 소유요건: 과세연도 중 최소한 절반 이상의 기간 동안 위의 1), 2), 3), 4), 5)의 요건을 충족시키는 사람들(persons)이 직·간접적으로 당해인의 각 종류의 주식 또는 다른 수익적 지분을 최소 50% 소유해야 한다.

(ii) 과세기반 잠식 방지요건: 과세기간 동안 총 소득의 50% 미만인 양 계약국의 거주자가 아닌 제3국의 거주자들에게 직·간접적으로 지급되거나 발생되고 동 지급금액에 대해서는 그인의 거주지국에서 과세상 공제가 허용되는 경우에 한하고 있다.

단, 동 지급금이 어느 일방 계약국에 소재하는 고정사업장에 귀속되는 경우는 조세조약상의 혜택에 아무런 제한을 하지 않는다.

조세조약을 남용하려는 의도에서가 아닌 실질적인 투자가 이루어지는 경우는 해당 계약국의 권한 있는 당국이 제3국의 거주자인 투자자에게 조약상의 혜택을 부여할 수 있도록 명시하고 있다.

조세조약 혜택제한 요건의 예외규정(제3항)에서는 다음의 세가지 요건을 모두 충족하는 경우는 제2항에 규정된 요건을 충족시키지 못하더라도 조세조약상의

은행이나 보험회사의 모기업인 금융지주회사가 투자자금을 운영하는 활동도 능동적 교역이나 사업의 범주에서 벗어난다고 보는 것이 미국의 입장이다.

혜택을 향유할 수 있음을 명시하고 있다. 그러나 다음의 규정에 따른 조약의 혜택은 거주자에 대해 일괄적으로 부여되는 것이 아니며 그의 개별적 소득에 대한 것으로 어느 소득에 대해서는 혜택이 배제될 수 있다.

- 1) 거주자는 그의 거주지국에서 능동적으로 교역이나 사업(active trade or business)을 수행해야 한다.
- 2) 계약 상대국에서 취득한 소득은 그 교역이나 사업과 연관되거나(in connection with) 부수적(incidental to)이어야 한다.
- 3) 그 교역이나 사업은 타방국에서 소득을 창출하는 활동과 상당한 정도(substantial) 관계가 있어야 한다.

위의 '능동적 교역이나 사업(active trade or business)'의 범위에 은행이나 보험 및 증권회사의 관련활동을 제외한 투자나 투자를 관리하는 사업은 포함하지 않고 있으며 은행이나 보험회사의 모기업인 금융지주회사가 투자자금을 운영하는 활동도 위의 능동적 교역이나 사업의 범주에서 벗어난다고 보는 것이 미국의 입장이다.

교역이나 사업에 '연관되거나(in connection with) 이에 '부수적인(incidental to)' 소득의 규정은 계약국에서의 사업과 창출되는 소득과의 실질적인 연관성을 규정하는 것이며 이 같은 미국의 입장에 의하면 타방국에서 소득을 창출하는 활동이 소득 수취인의 거주지국에서 수행하는 교역이나 사업의 일부를 구성하거나 이를 보완하는 사업인 경우에 동 소득은 교역이나 사업과 실질적으로 연관된 것으로 규정하고 있다. 교역이나 사업에 '부수적(incidental)'인 경우는 일방계약국의 사업활동이 타방계약국의 교역이나 사업의 수행을 용이하게하는 경우가 이에 해당되며 이에 대한 예로 주된 교역 또는 사업에 투자된 운전자금을 잠시 투자하여 수익을 창출하는 활동으로부터의 소득은 부수적인 소득에 포함된다.

'상당한(substantial)' 정도의 관계는 교역이나 사업이 타방국에서 창출하는 사업과의 실질적인 요건을 규정하는 것으로 소득 수취자의 거주지국에서의 활동규모와 계약상대국에서의 활동규모의 '상당한' 정도의 관계를 판정하는 기준으로 다음의 3가지 비율의 평균치가 10%를 초과하고 각각의 비율이 7.5% 이상이 되어야만 하는 확실적인 기준을 제시하고 있다. 또한 이러한 기준의 비율은 주식비례분에 대해 비례(proportionate)하여 계산한다. 그러나 조세조약상에서는 자산

의 가치를 평가하는 개념이 규정되어 있지 않으므로 각국의 내국세법상의 규정을 적용하도록 한다.³⁾

- 1) 타방국에서 사용된 자산 대 수취인의 거주지국 소재 자산가치 비율
- 2) 타방국에서 창출된 총소득 대 수취인의 거주지국에서 창출된 총소득의 비율
- 3) 타방국에서 지출된 임금경비 대 수취인의 거주지국에서 지출된 임금경비의 비율

그러나 위의 조약상의 혜택부여 요건을 충족시키지 못하더라도 권한 있는 당국의 판단에 의해 조세조약 남용의 의도가 없는 경우 혜택을 부여할 수 있도록 규정하고 있으며 기술적 설명서에는 이 같은 규정의 채택을 최근 급증하는 복잡하고 다양한 국제거래 성격상 조세조약 남용의 의도가 없는 경우에 한해 권한 있는 당국이 조약의 혜택을 부여할 수 있게 하기 위한 것으로 기술하고 있다. 이러한 권한 있는 당국은 일방체약국의 거주자의 모든 소득에 대해 일괄적 또는 선별적인 조약의 혜택 향유를 결정할 수 있으며 일정기간에 대해서만 혜택 향유를 부여할 수도 있다. 또한 일단 권한 있는 당국에 의해 조세조약의 혜택 향유가 허용되면 조약의 효력은 발효시점과 문제의 소득발생 시점 중 나중에 발생하는 것을 기준으로 소급 적용된다.

미국은 treaty shopping조항을 별도로 채택하는 것이 효율적이라는 입장에서 1990년대 이후에 체결한 조세조약에서 이를 반영하고 있다. 미국과 아일랜드, 남아프리카, 태국, 프랑스 등과의 조세조약에 혜택의 제한 조항을 별도로 마련하고 있으나 각국과의 협상결과에 따라 혜택의 제한의 내용에 다소 차이가 있다. 미국의 모델 조세조약에서는 거래요건으로 50% 이상이 인정된 증권거래소에서 거래될 것을 명시하고 있으나 태국과 아일랜드와의 조세조약에서는 거래요건으로 '실질적', '정규적' 거래요건만 반영하고 50% 기준은 채택하지 않았다. 또한 인정된 증권거래소와 관련하여 미국은 아일랜드와의 조세조약에서는 둘 이상의 증권거래소에서 거래되는 경우를 인정하며 이에 제3국의 증권거래소인 런던, 동경, 암스테르담 등의 증권거래소를 명시하고 있다. 특정 계열회사의 소유요건에 대해 태국과의 조세조약에서는 직접소유 요건으로 '전적으로 소유'하는 것을 '50% 이상'을 대신하여 추가하였다.

QGE와 관련해서는 아일랜드와의 조약에서만 미국 모델조약에서 규정하고 있는 QGE의 범위가 모두 반영되었으며, 태국 및 남아프리카와의 조세조약에서는

미국은 treaty shopping조항을 별도로 채택하는 것이 효율적이라는 입장에서 1990년대 이후에 체결한 조세조약에서 이를 반영하고 있다.

3) 미국의 재무성 시행세칙 1.884-5 (e)(3)(ii)A에서는 자신의 가치는 "거주지국의 재무회계 목적상 정부에 기록되고 이에 따라 측정된 가치"라고 규정하고 있다.

미국은 각국과의 조세조약협상시 1996년에 개정된 미국 모델 조세조약을 기초로 하고 있으며 이를 통해 미국 정부의 조세조약에 대한 정책의 기준을 제시하고 있다.

QGE 대신 정부기관(political subdivision)과 지방당국(local authority)에 한해 혜택 향유를 인정하고 있다. 프랑스와의 조세조약에서도 QGE 대신 정부기관과 지방당국 및 그들의 산하기관으로 혜택 향유 자격의 범위를 제한하고 있다.

면세단체의 경우 국가별로 조세조약상 면세를 부여하는 단체의 범위에 차이가 있다. 남아프리카의 경우는 종교·자선 등의 법인과 퇴직연금을 면세단체의 범위에 포함시킨 반면 네덜란드, 체코, 태국 및 룩셈부르크의 경우는 종교 및 자선 등의 법인만 범위에 포함되고 있다. 프랑스와 포르투갈과의 조약에서는 퇴직연금만 면세단체 범위에 포함되고 있으며 오스트리아, 스위스, 터키, 멕시코, 스웨덴을 비롯한 대부분의 국가와의 조세조약에서는 종교·자선 등의 법인과 퇴직연금 등을 면세단체의 범위에서 제외하고 있다.

V. 결어

위에서도 살펴본 바와 같이 조세조약의 주요 목적 중의 하나는 원천지국 과세를 제한하고, 원천지국에서 과세가 되는 경우는 거주지국에서의 과세로 인한 이중과세를 배제함으로써 국제거래에서 발생할 수 있는 과도한 세부담을 억제하여 기업의 경쟁력에 악영향을 미치지 않으려는 것이다. 그러나 이러한 원칙하에서 조세조약 협상시는 각국의 과세권 확보도 중요한 결정요소로 작용하고 있다. 즉 과세권 확보 차원에서는 소득의 원천지국과 거주지국의 입장이 상반된 경우가 발생할 수 있으며 각국은 이러한 자국의 국익과 자국민의 이해를 최대한 조세조약 체결시 반영하려는 노력을 기울이고 있다.

미국은 각국과의 조세조약협상시 1996년에 개정된 미국 모델 조세조약을 기초로 하고 있으며 이를 통해 미국 정부의 조세조약에 대한 정책의 기준을 제시하고 있다. 1996년의 미국의 모델 조세조약의 개정은 OECD 모델조약과 함께 미국의 조세조약 체결시의 경험과 국내외 경제·사회 변화를 반영한 것이다. 또한 1996년 미국의 모델조약은 최초로 재무성의 기술적 설명서와 함께 공표되었으며 이는 미국의 조세조약 정책을 널리 알리고 이에 대한 이해를 도모하는 데 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

최근 미국의 조세조약 체결동향을 살펴보면 미국측은 혜택의 제한, 간주의국납부세액 공제제도의 불허, 거주지국 과세원칙, REIT 및 RIC 배당에 대한 특례세

율의 적용배제 등을 고수하는 입장을 취하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 현재 진행중인 한·미 조세조약의 개정협상에서도 이 부분이 쟁점 이슈로 부각될 것으로 사료된다. 따라서 이에 대해 적절한 대응방안을 모색함으로써 한·미 국제거래에 대한 우리나라의 과세권을 확보하며 또한 미국으로부터의 외국인 투자에 악영향을 미치지 않는 가운데 미국에 진출한 우리 기업에게도 과세상의 불이익이 없도록 협상이 완료되어야 할 것이다. **14**

**미국으로부터의
외국인투자에 악영향을
미치지 않는 가운데
미국에 진출한
우리 기업에게도 과세상의
불이익이 없도록 협상이
완료되어야 할 것이다.**

알기 쉬운 세법

- 영국의 사례를 중심으로 -



朴 寄 白 / 한국조세연구원 연구위원

단순하고 알기 쉬운
세제는 조세제도가
보유해야 할 가장
핵심적 특성이다.
복잡하고, 난해한 세법은
납세협력비용과
징세비용을 증가시키고
세금 자체에 대한
불만을 증폭시킨다.

1. 서론

우리나라의 현행 세법 체계와 내용은 조세 관련 전문가도 이해하기 힘든 형태라는 비판이 제기되고 있다. 일반인의 기준에서 보면 세법에서 사용되는 용어는 대단히 생소하고, 용례도 통일적이지 못하여 조세제도의 이해를 위해서는 상당한 노력을 요한다. 더구나 세금과 관련된 규정이 외국인투자촉진법 등 일반법률과 조세특례제한법 등에 산재해 있어 세금 전반에 대한 이해 가능성을 더욱 낮추고 있다. 잦은 세법 개정으로 인하여 심화되는 세제의 복잡성은 더 말할 나위가 없다.

단순하고 알기 쉬운 세제는 조세제도가 보유해야 할 가장 핵심적 특성이다. 복잡하고, 난해한 세법은 납세협력비용과 징세비용을 증가시키고 세금 자체에 대한 불만을 증폭시키기 때문이다. 따라서 현재의 세법 체계와 내용을 수정하고 보완하기 위한 연구가 요구되고 있지만 알기 쉽고 단순한 세법 체계를 보유하기 위한 기초 연구가 드문 실정이다. 더구나 세법에 대한 기존 연구는 개별 세법을 중심으로 수행되었을 뿐 세법 전반에 대한 포괄적 연구는 진행되지 않고 있다.

본 연구의 목적은 영국의 사례를 중심으로 세법 전체를 단순하고 알기 쉬운 세법으로 전환하는 방안을 살펴보는 데 있다. 비논리적인 구조, 난해한 한자식 용어, 길고 어렵게 쓰여진 규정 등은 일반인이 세법을 이해하기 힘들게 하는 가장

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

핵심적 요소이므로 그 해소방안을 중점적으로 검토한다.

II. 세제 간소화의 필요성

1. 개념 및 원인

조세체계의 복잡성에 대한 문제는 우리나라뿐 아니라 많은 국가들이 공통적으로 겪고 있는 문제이다. 세제의 복잡성은 1986년에 단행된 미국의 세법 개정과 flat tax에 대한 논의 등 다수의 세법개정 논의의 동인이 된 바 있다. 또한 영국과 호주는 이미 조세체계를 단순화하기 위한 대규모 개혁작업을 추진중에 있다.

세제의 복잡성은 내용의 복잡성과 이해의 복잡성으로 구분될 수 있다. 내용의 복잡성이란 서술할 내용 자체가 복잡한 경우이고, 이해의 복잡성이란 해당 내용을 표현하는 데 나타나는 복잡성을 말한다. Long and Swingen(1987)은 세제의 복잡성을 세법 적용이 애매모호한 경우(모호성), 계산과정이 복잡한 경우(계산과정), 세법의 빈번한 개정(변경), 과도하게 상세한 기술을 요구하는 경우(상세성), 특별한 기장을 요구하는 경우(기장), 보고양식이 불확실한 경우(양식)와 같은 6가지 측면에서 정의하고 있다. Simon James and Ivan Wallschutzky(1997)도 ① 이해 편의성 ② 비례성(proportionality) ③ 일관성 ④ 순응성 ⑤ 행정 ⑥ 조화(co-ordination) ⑦ 표현이라는 7가지 측면에서 세법의 복잡성 여부를 정의하고 있다. 세법의 복잡성은 조세제도의 단계에 따라 즉, 과세베이스의 선택 단계, 과세베이스에 적용될 규정의 설계 단계, 규정의 표현 단계, 세무행정단계로 나누어 구분될 수도 있다.

이와 같은 복잡하고 난해한 세법의 원인은 여러 가지이다. 첫째, 경제활동이 복잡해짐에 따라 이를 반영하는 세법도 복잡해진다. 둘째, 조세회피에 대응하기 위하여 세법의 내용이 증가되고 복잡해진다. 셋째, 사법부가 조세법률주의에 입각하여 명시적인 법률의 위임이 없는 과세처분을 부정하는 것도 복잡한 세법의 원인이 되기도 한다. 조세법률주의 요청에 부합하기 위해서는 세법이 정책의 단순한 선언이 아니라 모든 가능성에 대처할 수 있는 규정들로 구성되어야 하기 때문이다. 넷째, 잘못 고안되고, 형편없이 입안된 정책도 난해하고 복잡한 세법의 원인이 된다.

세제의 복잡성은 내용의 복잡성과 이해의 복잡성으로 구분될 수 있다. 내용의 복잡성이란 서술할 내용 자체가 복잡한 경우이고, 이해의 복잡성이란 해당 내용을 표현하는 데 나타나는 복잡성을 말한다.

현행 세제를 복잡하게 만드는 원인은 세법의 잦은 개정, 세법의 모호성, 계산과정의 복잡성인 것으로 지적되고 있다.

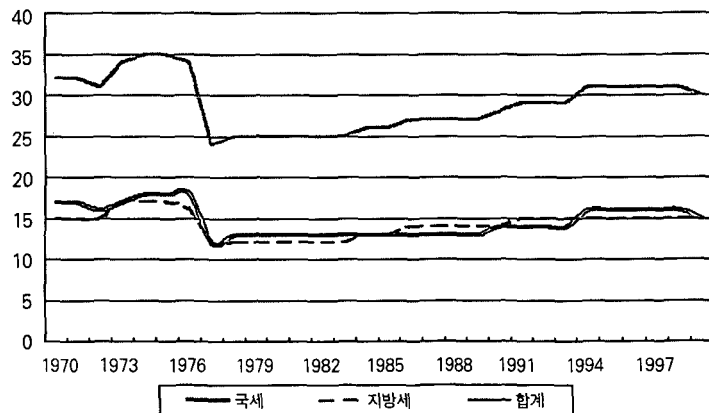
2. 현행 세법의 문제점

먼저 현행 세법의 복잡성에 대해 조사·연구한 기존연구를 살펴보자. 소득세제를 기준으로 세법의 복잡성을 조사·연구한 석기준(1998)의 연구결과를 보면 분석 항목 중 수입금액 증가에 대한 세액공제가 가장 복잡하고, 기본공제가 가장 단순한 것으로 나타나고 있다. 또한 현행 세제를 복잡하게 만드는 원인은 세법의 잦은 개정, 세법의 모호성, 계산과정의 복잡성인 것으로 지적하고 있다. 세법조항을 제시한 집단과 세법에 대한 해설을 제시한 집단으로 분류하여 성취도를 분석한 조인선(1993)의 성취도 분석 결과도 해설을 사용한 집단의 성취도가 높다고 나타나 현행 세법이 이해하기 어렵다는 것을 보여주고 있다.

이와 같은 조사·연구결과 외에도 몇 가지 지표로 기준으로 세법의 복잡성을 살펴볼 수 있다. 세목 수는 세법의 복잡성을 논의할 때 가장 대표적으로 사용되는데, 우리나라의 경우 부가가치세가 도입된 1977년 세목 수가 24개로 대폭 축소되었으나, 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 현재 국세 16개, 지방세 15개로 총 31개의 세목이 존재하고 있는데, 세목 수가 증가하고 있어 세제가 복잡해졌을 가능성이 높다.

또한 조세의 복잡성을 간접적으로 설명하는 또 하나의 지표로서 집중계수가 사용된다. 집중계수는 각 세목(i)이 전체 세수에서 차지하는 비중(R)을 제공하여

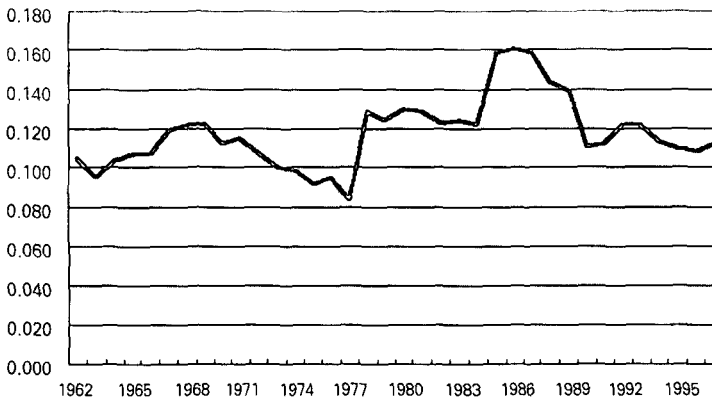
〈그림 1〉 한국의 세목 수 변천



합산한 값을 복잡성 계수(S)로 사용¹⁾하는 것인데, 1980년대 중반 이후부터 집중 계수의 값이 감소하는 것으로 나타나고 있다.

이것은 전체 세수가 여러 세목에 나뉘어져 있다는 것을 의미하며 따라서 우리나라의 세제가 조세구조의 단순성과는 역행하는 방향으로 진행되고 있음을 시사한다.

〈그림 2〉 집중계수의 변화추이



조세행정비용도 조세의 복잡성 수준을 나타내는 간접적 지표가 된다. 조세행정비용에 관하여 가장 대표적으로 사용되는 지표는 징수세액 대비 징수비용의 비율인데, 이에 따르면 조세행정비용은 감소하는 추세를 보여주고 있다.

조세행정비용도 조세의 복잡성 수준을 나타내는 간접적 지표가 된다. 조세행정비용에 관하여 가장 대표적으로 사용되는 지표는 징수세액 대비 징수비용의 비율이다. 이에 따르면 조세행정비용은 감소하는 추세를 보여주고 있다. 이러한 결과는 조세가 복잡해졌다는 점의 반증이 될 수도 있을 것이다. 그러나 조세행정비용에도 규모의 경제가 작용할 수 있다는 점을 아울러 감안한다면 단정적으로 결론을 내리기 힘들다.

조세행정비용 외에도 우리나라의 납세협력비용 수준을 평가할 수 있다. 납세협력비용의 규모 산정에 대한 실증연구에는 다양한 방법론이 사용되고 있다. 우리나라의 납세협력비용의 수준은 비교적 높다는 인식이 지배적이다.

위와 같은 검토의 결과 우리나라의 경우 외국에 비해 더욱 복잡하고 난해한 세법을 보유하고 있을 가능성이 높다고 판단된다. 이것은 앞에서 언급한 경제활동의 복잡화, 조세회피 대응, 사법부의 태도, 잘못 고안되고, 형편없이 입안된 정책

1) 이때 S는 0과 1사이의 값을 가지며, 값이 클수록 전체 세수규모 중에서 특정 세목이 차지하는 비중이 높다는 것을 의미하므로, 단순한 구조를 가지고 있다는 해석이다.

복잡하고 모호한 법령은 납세자의 자발적인 납세협력 의지를 저하시키고, 조세의 복잡성은 행정비용 및 납세순응비용의 증가를 초래하며 조세정책에 대한 유용한 토론을 어렵게 한다.

〈표 1〉 행정비용의 추이

(단위 : 원)

| 연도 | 100원 징수액당 행정비용 |
|------|----------------|
| 1991 | 0.99 |
| 1992 | 0.98 |
| 1993 | 0.96 |
| 1994 | 0.90 |
| 1995 | 0.91 |
| 1996 | 0.93 |
| 1997 | 0.91 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

등의 원인 외에도 다수의 목적세, 빈번한 세법 개정, 방만한 비과세 및 감면제도 운영 등 추가적으로 세법을 복잡하게 하는 요소에서 비롯된 것으로 생각된다. 특히 매년 세법 개정을 함으로써 충분한 법안 검토가 이루어지지 않아 문제가 더욱 심각해진다.

복잡하고 모호한 법령은 납세자의 자발적인 납세협력 의지를 저하시키고, 조세의 복잡성은 행정비용 및 납세순응비용의 증가를 초래하며 조세정책에 대한 유용한 토론을 어렵게 한다. 또한 복잡하고 어려운 세법은 신고납부제의 도입을 곤란하게 한다. 따라서 알기 쉬운 세법으로 전환하는 것은 긴요한 과제라 할 것이다.

III. 영국 사례

1. 개요

1996년 이후 영국에서는 세법 다시 쓰기 작업이 진행되고 있는데, 그 배경은 1970년에 2천 페이지였던 세법의 분량이 6천 페이지로 증가하는 등 조세 관련 규정이 매우 복잡해졌다는 인식에 있다. 이러한 세법 분량의 증대는 새로운 세목이 추가되었기 때문이 아니라 현행 조세가 더욱 복잡해졌기(elaborate) 때문인 것으로 파악되었다. 이에 따라 1995년 영국 재무부장관(Chancellor of the Exchequer)은 영국세법의 문제점을 언급하여 이를 개선할 것을 천명하였다.

영국에서 세법의 복잡성은 몇 가지 원인에서 비롯된 것으로 파악되었다. 먼저, 경

제환경의 변화에 대응하기 위해 현행 규정이 지속적으로 복잡다기화(elaboration) 되었는데, 세법이 비대화·복잡화함에 따라 단순한 변경조차도 기존의 규정과 상호 관련되어 다수의 변경을 초래함으로써 복잡화를 가속화하는 또 다른 요인이 되었다. 뿐만 아니라 세법의 언어, 구조, 조직도 세법을 난해하게 만드는 하나의 요인이 되었다. 예산·재정법안 순기(cycle)에 의한 시간적 제약도 세법의 질을 개선하는데 장애요인이 되었다. 즉, 정확하고, 사용자 친화적인 입법을 하는데 시간이 부족한 것이다.

이에 따라 영국에서는 소득세, 법인세, 자본이득세 등 주요한 직접세를 명확하고 사용하기 쉽도록 다시 쓴다는 목표를 설정하였다. 다만, 영국의 세법 다시 쓰기는 현재의 조세체계를 단순화하는 것이 아니라 전체적인 내용의 변화 없이 기존의 법규를 재구성하고, 다시 쓰는 것에 목적을 설정하였다는 점에 주의하여야 한다. 이를 위해 제안된 기법은 다음과 같다. ① 새롭고 더욱 논리적인 구조 ② 가능한 한 평이한 말 ③ 읽기 쉬운 양식과 지면구성(layout) ④ 짧은 문장의 사용 ⑤ 일관성 있는 개념 정의 ⑥ 불필요하고, 낡은 내용 삭제 ⑦ 표지(signpost)를 개선하고 유사한 규정 통합 ⑧ 보다 많은 설명자료(explanatory material)의 사용 등이다. 그러나 2인칭 사용과 남녀평등적 단어를 사용하는 것에 대해서는 반응이 별로 좋지 않았다.

1995년 11월 재무장관이 예산제안 연설에서 1996년중 세법 단순화 작업의 추진계획을 밝힌 이후 1995년 12월 국세청은 "The Path to Tax Simplification"을 출간하여 세법 단순화의 필요성을 제시하였고, 이후 1996년 7월 세부 사안검토를 끝내고 프로젝트 추진을 위한 세부 제안을 담은 "Tax Law Rewrite: The Way forward"를 발간하면서 본격적으로 작업이 추진되었다.

작업조직은 프로젝트팀과 운영위원회, 자문위원회로 구성되었는데, 실무작업을 담당하는 프로젝트팀은 국세청 프로젝트 책임자(Director), 선임 의회변호사가 지도하는 기초(drafting)팀, 5개 분야 전문가로 구성된 다시 쓰기팀(Rewrite Team), 약간의 정책팀, 프로젝트 관리 및 지원팀, 비서로 구성되었다. 또한 각각의 다시 쓰기 팀은 국세청 출신 3명(세무조사전문, 법률 전문, 조세정책 전문)과 민간부문 출신 전문가로 구성되었다. 운영위원회 (steering committee)는 프로젝트의 전략적 방침을 제시하는 역할을 담당하고 있는데, 프로젝트가 명확성과 사용자 친화성 목표를 충족시키고, 민간부문의 이해를 충분히 고려하도록 하는

영국의 세법 다시 쓰기는 현재의 조세체계를 단순화하는 것이 아니라 전체적인 내용의 변화 없이 기존의 법규를 재구성하고, 다시 쓰는 것에 목적을 설정하였다는 점에 주의하여야 한다.

영국의 세법
다시 쓰기 작업과정에서는
세법 단순화를 위해
세법에서 일반원칙을
언급하는 문제,
설명자료 사용 문제 등에
관하여 논란이
된 바 있다.

데 중점을 두고 있다. 동 위원회는 세부적인 조문별 검토는 않으며 의회, 장관 등
에 대해 다시 쓴 세법의 질을 보증하는 기능을 수행한다. 납세자와 세무전문가(변
호사, 회계사)는 자문위원회(consultative committee)를 통해 세법 다시 쓰기에
참여한다. 자문위원회의 역할은 운영위원회가 최종적인 견해를 표명하기 이전에
다시 쓴 세법에 대한 민간부문의 이해를 반영하여 검토하는 것이다.

2. 주요 쟁점

영국의 세법 다시 쓰기 작업과정에서는 몇 가지 사항에 관하여 논란이 된 바 있
다. 그 주요한 것은 다음과 같다.

첫째, Purposive Legislation 여부이다. 이것은 세법의 단순화를 위하여 세법에
서 일반적인 원칙을 언급하자는 것이다. 세법 간소화를 추진한 바 있는 호주에서
는 'black letter law' 대 'fuzzy law' 라는 명칭으로 전개된 논쟁인데, 'black
letter law'는 가능한 한 모든 예측가능한 일을 포괄하여, 문리적으로 해석될 수
있도록 법률을 제정하는 것이고 'fuzzy law'는 모든 가능성에 명시적으로 대처하
기보다는 일반 원칙을 선언하는 형식이다.

세법에서는 일반적인 원칙만 언급하고 세부 사항은 국세청이나 사법부의 판단
에 맡기는 방안인 General Principle Drafting은 설명이 충분하여 혼동이 없는
경우에는 가능하지만 세법 전반에 이러한 원칙을 사용하는 것은 어렵다고 결론을
내린 바 있다. 세부적인 조항이 포함되는 것이 세법의 명확성을 증진시키는 경우
가 많기 때문이다. Statements of Purpose(목적 언급 방식)는 법률의 제정 목적
을 법안에 명시하자는 것인데, 영국에서는 목적에 대한 언급이 필수 불가결한 것
은 아니지만 이해에 도움이 되는 경우 사용하는 것이 바람직하다고 보았다.

둘째, 설명자료의 사용 문제이다. 세법의 이해를 증진시키기 위한 다양한 형태
의 설명자료가 순서도(flowchart), 표, 수식, 도식(diagram)의 형태로 존재한다.
이 때 이와 같은 설명자료를 법률에 포함시켜도 좋은가 여부와 설명자료의 법적
지위에 대하여 논란이 된 바 있다. 영국에서는 세법과는 별도로 설명자료를 발간
하는 것이 바람직하다고 보았다. 이에 따라 모든 수정법안과 신설조항에 대하여
새로운 설명자료를 발간할 것을 제안하는데 설명자료는 입법목적, 적용취지, 적
용례, 기타 유용한 정보에 대한 설명을 포함하도록 하였다. 다만, 설명자료가 너

무 포괄적이어서 엄청나게 길게 되거나, 실무자에게 부담이 되어서는 안되며, 설명자료의 주요 대상은 세법의 주요 문제를 다루는 일반적 실무자로 설정하였다. 또한 설명자료는 국세청 내 공무원이 작성하도록 하며 내용은 의회 Counsel과 장관의 승인을 얻도록 하는 방안이 제시되었다.

이러한 설명자료가 법원에 대한 관계에서 갖는 지위는 의회에서의 행한 각료의 발언과 같은 지위가 적합하다고 보았다. 그리고 법원이 설명자료에 이러한 지위를 부여하도록 하기 위해 의회에 첫번째 설명자료를 제출하는 장관은 분명한 용어로 그 목적을 적시하고, 세법을 적용·집행하는 국세청은 명확한 약속(undertaking)을 통하여 설명자료와 일치하도록 세법을 적용하여야 하며, 국세청이 설명자료의 해석과 다른 견해를 가질 경우에는 새로운 해석을 사전 공지하여야 하며, 새로운 해석은 오직 이후의 활동에 대해서만 효과를 미쳐야 한다는 입장이다.

이 외에 논란이 되었던 것은 다음과 같다. 먼저, 평이한 언어로 세법을 서술하여야 하지만 단순성과 이해 가능성(accessibility)을 위해 법규의 정확성과 정교함을 희생할 수는 없다는 원칙을 설정하였다. 세법을 이해하기 위해 다소의 시간을 투자할 용의가 있는 사람이 이해할 수 있는 수준을 목표로 하는 것이 바람직하다는 것이다.

짧은 문장을 사용하는 것이 바람직하지 않은가 하는 문제제기에 대하여는 가능한 가장 짧은 시간에 사용자들이 그 의미를 이해할 수 있도록 하는 것이 목표이므로 반드시 짧은 문장일 필요는 없다는 입장이다. 즉, 이해하는 데 소요되는 시간이 더 짧게 된다면 더 길고, 덜 압축된 세법 서술이 더욱 바람직하다는 것이다.

개념 정의(definition)가 분명하게 표시되고, 찾기 쉬워야 한다는 점에는 일치하였지만, 이를 위한 방안은 다양하게 제시되었다. 정의에 해당하는 단어는 굵은 글씨(bold) 등을 사용하거나, 측면 주석(marginal notes)을 사용하자는 의견이 제기되었고, 개념정의를 한 곳에 모으거나 색인을 제공하자는 의견도 제시되었다.

세법의 디자인과 배열(layout) 문제도 논의되었다. 세법의 단어나 문장 자체 외에 전달하는 방식도 세법의 이해에 커다란 영향을 끼치므로 이를 변경하자는 것이다. 구체적인 방안은 아직 불분명하지만, 쪽(page)에서 본문이 차지하는 위치, 여백(위·아래·좌·우), 본문의 배열(align), 들여쓰기, 줄 간격, 글꼴, 크기, 이

평이한 언어로 세법을 서술하여야 하지만 단순성과 이해 가능성을 위해 법규의 정확성과 정교함을 희생할 수는 없다는 원칙을 설정하였다.

세법의 디자인과
배열 문제도 논의되었다.
세법의 단어나 문장
자체 외에 전달하는
방식도 세법의 이해에
커다란 영향을 끼치므로
이를 변경하지는 것이다.

텔릭 또는 짧은 글자의 사용 등이 논의되었다. 또한 전자매체로 전달(electronic delivery)할 수 있고 복사가 가능하며, fax로 전송이 가능하도록 세법 내용의 형태도 현대화하여야 한다는 점이 지적되었다.

세법 재배열(order)에 관하여도 많은 제안이 제기되었다. 가장 보수적으로 현행 세법 구분을 그대로 유지하거나 약간만 수정하는 방식인 수정 최소화 방식, 활동이나 거래를 기준으로 세법을 구분하지는 활동기준 접근방식, 세법을 주체별로 구분하는 주체기준 접근방식, 현재의 형태를 유지하고 소득세를 개인소득세와 법인소득세로 구분하는 방식, 납세자별(개인, 법인, 신탁, 고용주)로 별도의 세법을 만들자는 납세자별 구분방식 등이 그것이다. 그러나 대부분 결점이 많아 어느 한 가지 원칙을 가지고 세법을 분류할 수 없다는 점이 지적되었다.

번호 부여(Numbering) 방식에 대한 논쟁도 있다. 2~3개의 문자나 숫자를 사용하지는 다문자체계, 번호간 간격을 줌으로써 법안 변화에 대비하는 방식이 제기되었다. 일반적으로 다문자 체계는 바람직하다는 견해가 많은 반면 간격을 두는 것은 독자의 혼란을 야기할 가능성이 있다는 문제점이 지적되었다.

3. 지침(Guideline)

영국의 세법 다시 쓰기 작업의 지침은 다음과 같다.

첫째, 문장의 길이 및 문구화에 대하여는 우선 단문이 장문보다 바람직하다는 지침이 제시되었다. 장문의 경우 독자가 많은 의미를 이해하여야 하므로 읽기를 곤란하고 여러 번 반복하여 읽어야만 의미들을 이해할 수 있다는 제약이 있다. 그러나 서로 연계되어 있는 문장 등의 경우에는 단문화가 분량을 오히려 증대시키고, 이해도를 낮출 수도 있다는 점에 유의하여야 한다.

장문을 단문으로 전환하기 위하여는 기존 법규에서 모든 불필요한 문구를 삭제하거나, 장문의 제한 규정(qualifying clauses)을 항 또는 소항으로 이전하는 방법을 사용할 수 있다. 다만, 법률의 의도를 정확하고 명료하게 전달하기 위하여 장문이 바람직한 경우에는 가능한 한 문구화 하는 것이 좋다. 그러나 문구를 지나치게 세분화하면 이해도를 떨어뜨릴 위험이 있다. 아래 예시의 경우 지나친 문구화로 이해도가 낮아지는 것으로 지적된다.

장문의 사례(145개 단어) : s17(2) TMA 1970

Without prejudice to the generality of so much of subsection (1) above as enables different notices to be served thereunder in relation to different parts of a trade or business, separate notices may be served under that subsection as respects the transactions carried on at any branch or branches respectively specified in the notices, and any such separate notice shall, if served on the manager or other person in charge of the branch or branches in question, be deemed to have been duly served on the person carrying on the trade or business; and where such a separate notice is so served as respects the transactions carried on at any branch or branches, any notice subsequently served under the said subsection (1) on the person carrying on the trade or business shall not be deemed to extend to any transaction to which the said separate notice extends.

장문을 단문으로
전환하기 위하여는
기존 법규에서
모든 불필요한 문구를
삭제하거나, 장문의
제한 규정을 항 또는
소항으로 이전하는
방법을 사용할 수 있다.

장문을 문구 (a), (b)로 분류한 경우: s157A ICTA 1988

Where, in any year in the case of a person employed in employment to which this Chapter applies-

- (a) a car is made available as mentioned in section 157, and
- (b) an alternative to the benefit of the car is offered,

the mere fact that the alternative is offered shall not make the benefit chargeable to tax under section 19(1).

문구화된 문장에서 and 와 or는 문장의 첫머리에 배치하는 것이 좋다. 그렇지 않을 경우 전체 문장을 읽은 후에 내용을 파악하게 되기 때문이다. 아래 예시의 경우 독자가 (c) 문구의 두 번째 줄에 오기 전에는 전체 내용이 누적적이라는 사실을 알 수 없게 되어 있다.

둘째, 문장의 순서, 시제, 긍정·부정문, 능동·수동태에 관한 지침이다. George Coode는 법률은 법률이 적용되는 환경(case), 법률을 적용하기 이전에 충족되어야 할 요소인 조건(conditions), 법적 대상(legal subject), 법적 행위(legal action)라는 네 가지 요소로 구성되며 순서대로 기술되어야 한다고 주장한

문구화된 문장에서
and 와 or의 사용할
경우에는 문장의 첫머리에
배치하는 것이 좋다.
그렇지 않을 경우
전체 문장을 읽은 후에
내용을 파악하게 되기
때문이다.

지나친 세부 문구화의 예: s164A(2) TCGA 1992

Where roll-over relief under this section is available, the re-investor shall, on making a claim as respects the qualifying investment, be treated-

- a. as if the consideration for the disposal of the asset disposed of were reduced by whichever is the smallest of the following, that is to say-
 - i. the amount of the chargeable gain which apart from this subsection would accrue on the disposal of the asset disposed of so far as that amount has not already been held over by way of reductions under this subsection,
 - ii. the actual amount or value of the consideration for the acquisition of the qualifying investment,
 - iii. in the case of a qualifying investment acquired otherwise than by a transaction at arm's length, the market value of that investment at the time of its acquisition, and
 - iv. the amount specified for the purposes of this subsection in the claim;

And 와 or의 잘못된 사용: s164F(2) TCGA 1992

Subject to the following provisions of this section, if at any time in the relevant period-

- a. the shares comprised in the acquired holding cease to be eligible shares,
- b. the company in which the acquired holding subsists ceases to be a qualifying company,
- c. the person who acquired the acquired holding becomes neither resident nor ordinarily resident in the United Kingdom, or
- d. any of the shares comprised in the acquired holding are included in the original shares (within the meaning of sections 127 to 130) in the case of any transaction with respect to which section 116 has effect,

다. 그러나 법조문은 주어-동사-목적어 구조가 바람직하며 case와 condition에 대한 문장이 길 경우에는 항으로 전환하는 것이 좋다. 명령형보다는 현재 시제와 지시형을 사용하고 부정문보다는 긍정문을 사용하는 것이 이해에 도움을 준다.

예를 들어 "An accounting period of a company shall begin"을 "An accounting period of a company begins"로 변형하는 것이 좋다.

부정문의 긍정문 전환: s4A(2) TMA 1970

부정문

A person shall not be qualified for appointment as a deputy Special Commissioner unless he is qualified for appointment as a Special Commissioner...

긍정문

A person shall only be qualified for appointment as a deputy Special Commissioner if he is qualified for appointment as a Special Commissioner...

법조문은

주어 - 동사 - 목적어
구조가 바람직하며,
명령형보다는 현재
시제와 지시형을
사용하고, 부정문보다는
긍정문을 사용하는 것이
이해에 도움을 준다.

“not less than 25 per cent.”도 “25 per cent. or more” 나 “at least 25 per cent.”로 전환하는 것이 바람직하다.

또한 수동태는 이해하기 어려우므로 가능한 한 능동태로 전환하는 것이 좋다.

예를 들어 617(6) ICTA 1988의 원문은 “Until such day as may be appointed by the Secretary of State by order made by statutory instrument,...”이지만 “Until such day as the Secretary of State may appoint by order made by statutory instrument...”처럼 능동태로 바꾸는 것이 좋다.

셋째, 단어 및 문구의 선택에 관련된 지침이다. 단어 및 문구는 독자의 이해에 커다란 영향을 미치므로 법률에 사용된 단어나 문구 중 일상 생활과 거리가 있는 것의 사용을 줄여야 한다. 다만, 기술적·법적 의미를 갖는 단어라든가 분명하고, 간결하게 의미를 전하고자 할 때 또는 단어나 문구가 법원에서 포괄적으로 해석되고 있을 경우는 예외로 한다. 단어나 문구가 낡은 것일 때, 쉬운 표현을 사용하여도 법규의 정확성이 훼손되지 않고, 분량이 길어지지 않을 때에는 일상생활에서 사용하는 단어나 문구가 필요한 경우라고 할 것이다.

넷째, 정의 및 찾아가기는 손쉽게 의미를 찾을 수 있도록 하여야 한다. 이탤릭체를 사용하거나 우측에 주석을 달아줌으로써 표현양식을 달리한다든가, 각 장(Part)이나 절(Chapter) 다음에 색인(index)을 두거나 또는 찾아가기(Cross-Reference)를 줄이기 위하여 구성을 다르게 하거나 찾아가야 할 조문의 내용을 법규에 포함시키는 방법을 생각할 수 있다.

단어 및 문구는 독자의 이해에 커다란 영향을 미치므로 법률에 사용된 단어나 문구 중 일상 생활과 거리가 있는 것의 사용을 줄여야 한다.

이외에도 독자의 이해를 증진시키기 위하여 $A/(A+B)$ 와 같은 수식 표현을 사용하지거나 단순히 A라고 표현하기보다는 Market Value인 경우 MV라는 약어를 사용하는 것이 좋다.

4. 사례: Loss Relief 관련 규정

가. 구조

세법의 구조는 논리적이어야 하므로 393 및 393A조, 343 및 344조, 768, 768A 및 769조에 흩어져 있는 사업 손실에 대한 내용을 한 곳에 집중시킨다. 또한 각 절(Chapter)의 첫머리에 목차(plan of chapter)를 삽입한다(표 참조). 전체를 개관하는 조문(Outline)을 시작 부분에 배치하여 해당 절 전체에 대한 설명을 첫번째 법조문으로 한다. 사업손실의 경우 제1조에서 해당 절에서 다루는 내용과 구성을 간략히 설명한다.

표식(signposting)을 개선하여 다음 보기(12.1.2의 a)처럼 관련 부분(Section 12.1.3)을 명시한다.

〈표 2〉 손실 공제의 목차

| |
|--|
| Part 12 - Loss relief |
| Chapter 12.1 - Relief for trading losses of company |
| Plan of Chapter |
| Introduction |
| 12.1.1 Outline of Chapter 12.1 |
| 12.1.2 Losses to which this Chapter applies |
| Relief for trading losses |
| 12.1.3 Set off against total profits of same accounting period |
| 12.1.4 Carry back of losses against earlier total profits |

12.1.1 Outline of Chapter 12.1

1. This Chapter is about relief for trading losses of a company.
It deals with trading losses from the point of view of a single company; Chapter 12.2 deals with group and consortium relief.
2. Under this Chapter a company may, in general-
 - a. set off a trading loss against total profits of the same accounting period: section 12.1.3, or

Defined terms: accounting period, ICTA s.12; company, ICTA s.832(1); profits of the trade, s.12.1.26; total profits, ICTA s.9(3); trade, ICTA ss.6(4), 832(1), 834(2).
Origin: subs.(1) to (4) - drafting.

전체를 개관하는
조문을 시작 부분에
배치하며 목차 외에
해당 절 전체에 대한
설명을 첫번째
법조문으로 한다.

나. 문장 길이, 단어의 선택

문장의 길이를 줄인다. 이에 따라 이전 세법 조문은 문장당 단어가 87개였으나 41개로 축소된다. 이전에는 하나의 항은 하나의 문장으로 구성되었으나 신규 법안에서는 하나의 항(subsections)에서도 두 개 이상의 문장을 포함하도록 한다.

고어와 법률 용어(legal jargon)를 가능한 사용하지 않는다. 예컨대, "in like manner"는 "in the same way"로 전환하고(12.1.25(3)) "otherwise than"은 "this does not apply..."으로 전환한다(12.1.23(3)) 또한 명령형 "shall"을 74개에서 8개로 축소한다.

다. 보조자료, 정의, 형태 및 배열 이해를 돕는 자료 사용

보조자료의 사용을 확대한다. 12.1.9(1)는 수식을 사용한 경우를 보여주고 있다.

"If the amount of the transferor's relevant retained liabilities (L) exceeds the value of its remaining assets (A), the amount of the loss carried forward is reduced by the amount of the excess (L-A)."

12.1.7(2)는 손실의 상계가 4가지 유형으로 분류되는 경우로 표를 사용함으로써 이해의 편의를 돕고 있다.

문장의 길이를 줄인다.
 이전에는 하나의 항은
 하나의 문장으로
 구성되었으나
 신규 법안에서는 하나의
 항에서도 두 개 이상의
 문장을 포함하도록 한다.

| | | | |
|---|---|---------------------|---|
| 1 | Losses carried forward from earlier accounting periods. | Section 12.1.6 | Set-off restricted to profits of the same trade |
| 2 | Losses of the same accounting period | Section 12.1.3 | Set-off against total profits |
| 3 | Non-trade charges of the same accounting period | ICTA Section 338(1) | Set-off against total profits |
| 4 | Trade charges of the same accounting period | ICTA Section 338(1) | Set-off against total profits |

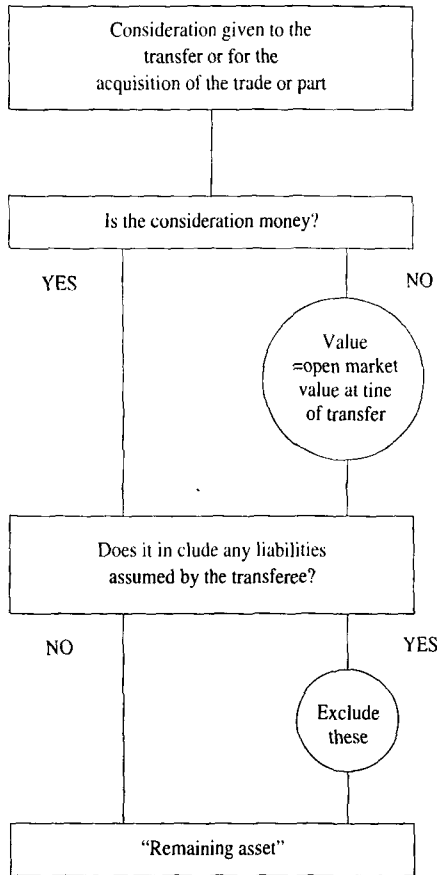
흐름표를 사용하되 법안에 수록하지 않고 설명자료에 추가한다(〈그림 3〉 참조). 정의된 용어는 굵은 글씨나 이탤릭체를 사용하며, 각주에서 표시한다. 또한 정의된 용어는 색인을 설정한다(표 참조).

〈표 3〉 손실공제의 색인

| | |
|--------------------------------------|--|
| accounting period | section 12 of the ICTA 1988 |
| acquisition | section 12.1.26 |
| change of ownership of company | sections 12.1.14 to 12.1.16 |
| charges on income | section 338 of the ICTA 1988 |
| company | section 832(1) of the ICTA 1988 |
| in substantially the same ownership | section 12.1.21 |
| Inland Revenue | section 12.1.26 |
| loan stock | section 12.1.26 |
| ordinary share capital | section 832(1) of the ICTA 1988 |
| ownership | section 12.1.26 |
| profits of the trade | section 12.1.26 |
| relevant retained liabilities | section 12.1.10 |
| remaining assets | section 12.1.11 |
| 75% subsidiary | section 838 of the ICTA 1988 |
| shares | section 12.1.26 |
| total profits | section 9(3) of the ICTA 1988 |
| trade | sections 6(4), 832(1), 834(2) of the ICTA 1988 |
| transfer, transferee and transferor | section 12.1.8(1) |
| within the charge to corporation tax | closing words of section 832(1) of the ICTA 1988 |

ICTA: Income and Corporation Taxes Act

〈그림 3〉 잔여자산 계산에 대한 흐름도



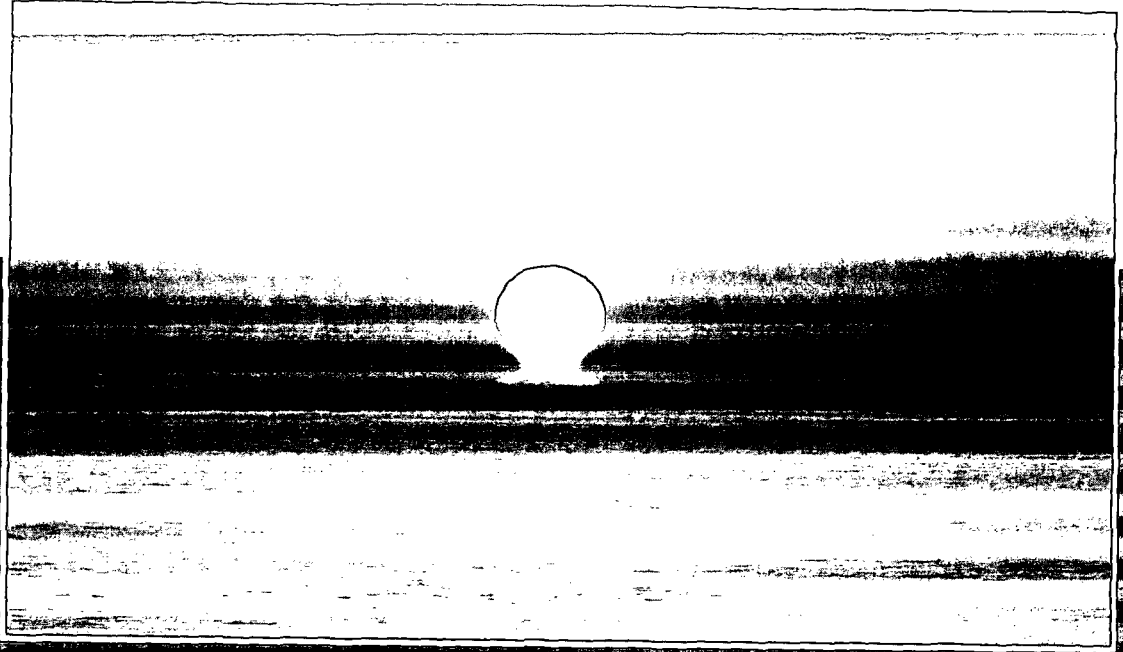
흐름표를 사용하지
법안에 수록하지 않고
설명자료에 추가한다.
정의된 용어는
굵은 글씨나 이탤릭체를
사용하며, 각주에서
표시한다. 또한 정의된
용어는 색인을 설정한다.

IV. 결어

복잡하고 어려운 세법은 신고납부제 등 자발적인 납세협력을 저해하며, 조세의 복잡성은 행정비용을 증가시키고, 조세정책에 대한 유용한 토론을 어렵게 한다. 그런데, 우리나라의 세법은 외국에 비해 더욱 복잡하고 난해할 가능성이 높다. 다수의 목적세의 존재, 빈번한 세법 개정, 방만한 비과세 및 감면제도 운영 때문이다. 앞에서 살펴본 기존의 연구결과도 세법이 어렵다는 것을 보여주고 있다. 따라서 알기 쉬운 세법으로 기존의 세법을 전환할 필요가 있다.

세법 단순화를 위한
전문가 집단의 연구와
추진팀을 조직할 필요가
있다는 점이다.
또한 현행 『조세개요』와
같은 세법 설명자료의
사용을 확대할
필요가 있다.

향후 세법 단순화 작업을 위한 지침을 얻기 위해 살펴본 영국의 사례에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 우선 세법 단순화를 위한 전문가 집단의 연구와 추진팀을 조직할 필요가 있다는 점이다. 또한 현행 『조세개요』와 같은 세법 설명자료의 사용을 확대할 필요가 있으며 평이한 언어와 짧은 문장을 사용하고 고어와 약어의 사용은 축소하여야 한다는 점이다. 나아가 사용된 정의는 분명하고, 찾기 쉽게 하여야 하고 번호체계, 세법의 디자인과 배열(layout) 등을 개선할 필요가 있다. 이 밖에도 국세기본법, 일반세법, 조세특례제한법 간의 관계를 명확히 하고 조세와 사용료·수수료를 엄격하게 구분하는 등 세법의 복잡성을 축소하기 위한 추가적인 노력이 필요하다. KIP



특 · 집

2000년대 개막과 조세 · 재정정책

2000년대의 조세정책 방향/金 振 杓 · 재정경제부 세제실장
— 조세정책의 주요 논점과 대책

2000년대의 조세정책 방향/郭 泰 元 · 서강대 교수

2000년대의 재정정책 방향/張 錫 準 · 기획예산처 예산실장
— 재정운영의 과제와 정책방향

2000년대의 재정정책 방향/金 東 建 · 서울대 교수

2000년대가 시작되었다. 『재정포럼』에서는 「2000년대 개막과 조세 · 재정정책」을 특집으로 마련, 우리나라의 조세 · 재정정책을 이끌어가고 있는 재정경제부 세제실장과 기획예산처 예산실장, 그리고 학계 전문가들로부터 2000년대의 조세 · 재정정책의 과제와 정책방향에 대해서 의견을 들어보았다. <편집자 주>

2000년대의 조세정책 방향

— 조세정책의 주요 논점과 대책



金振杓/ 재정경제부 세제실장

I. 서론

영국이 1799년 최초로 근대적인 소득세(이른바 Pitt의 소득세)를 도입한 이후 약 200년간 소득세는 공평과 효율을 추구하는 재정운영원칙의 구현에 가장 적합한 조세로서 각국의 재정수입 조달에 있어 중심적인 위치를 차지해 왔다. 그러나 최근에 들어서는 정보통신기술의 발달과 경제의 국제화 추이의 심화현상으로 인해 소득세의 중심세원인 생산요소의 이동성(mobility)이 크게 증대되고 경제성장의 동인인 저축·투자 및 근로의욕에 미치는 소득세의 부정적 영향에 대한 인식의 확산에 따라 핵심세수가 종래의 소득세에서 소비세로 점진적으로 이동하는 추이에 있고 소득세 구조의 누진성을 대폭 완화하는 한편 과세베이스를 확대함으로써 광범위한 세원에 비교적 낮은 세율로 과세하는 것이 현대 세제의 조류를 이루고 있다.

이와 같은 여건하에서 현재 우리 조세정책의 과

제는 경제위기의 극복과정에서 발생한 적자재정 구조를 시급히 탈피, 균형재정으로 복귀하기 위해 어떻게 세제의 형평과 효율을 증진시키면서 안정적인 세입기반을 확충해 나가느냐 하는 점에 있다고 본다. 이와 관련하여 최근 조세정책분야에서 국제화 및 조세조화(tax harmonization)현상이 심화되고 있는바, 각 분야별로 선진 각국의 세제 개편 과정과 흐름을 살펴봄으로써 현행 세제의 개선을 위한 우리의 논의에 있어서 보다 다양한 시각과 방법론으로 문제에 접근해 갈 수 있을 것으로 기대한다. 이하에서는 소득·소비 및 재산세제의 각 분야별로 주요과제와 쟁점을 살펴본다.

II. 소득세제의 개편

1. 금융소득에 대한 종합과세문제

소득은 근로소득과 같이 노동을 원천으로 하는

소득(labor income)과 금융소득 및 자산양도차익과 같이 자본을 원천으로 하는 소득(capital income) 및 사업소득으로 대별되지만 사업소득이 노동소득과 자본소득의 혼합적 성격을 가지고 있다는 점에서는 근로소득과 자본소득으로 대별할 수도 있다. 금융소득은 자본원천 소득으로서의 담세력 및 수동적 소득(passive income)이라는 관점에서 형평상 당연히 누진세율로 종합과세되어야 한다. 그러나 현실적으로는 OECD 선진국 중에서도 금융소득을 완전히 종합과세하는 국가는 절반이 채 못된다. 그 배경은 질적 차별이론(qualitative discrimination theory)의 포기과 금융자본의 이동성 증대현상 등 크게 두 가지를 들 수 있는바, 이를 차례로 살펴본다.

첫째는 1970년대 이후 질적 차별이론의 퇴색과 그로 인한 형평성 논쟁의 종식을 그 이유로 들 수 있다. 질적 차별이론은 과세형평 제고를 위해서는 자본소득은 근로소득보다 높은 세율로 부과되어야 한다는 것으로서 기존의 공평원칙인 수평적 및 수직적 공평 개념이 소득의 양에 기초한 이론이라는 점과 구별된다. 동 이론은 19세기 말 이탈리아 학계를 중심으로 제기되어 선진각국의 세제에 적지않은 영향을 미쳐 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 등 다수 유럽국가는 1960~70년대까지 자본소득을 근로소득보다 별도의 높은 세율로 과세하는 분류과세체계를 유지해 온 바 있다. 동 이론은 노동소득의 우대논거로서 첫째, 노동소득은 질병, 해고, 퇴직 등으로 인해 자본소득에 비하여 소득의 원천으로 기능하는 지속성(lasting

**현재 우리 조세정책의 과제는
경제위기의 극복과정에서 발생한
적자재정 구조를 시급히 탈피,
균형재정으로 복귀하기 위해 어떻게 세제의
형평과 효율을 증진시키면서 안정적인
세입기반을 확충해 나가느냐 하는 점에 있다.**

power)이 부족하고 둘째, 주로 여유자금 등에서 창출되는 자본소득에 비해 상대적으로 노동소득은 담세력(pay-to-ability)이 취약하며 셋째, 노동소득은 노력과 땀(effort and toil)에서 창출되지만 자본소득의 가득은 그렇지 않은 쉬운 일(painless act)이라는 점 등을 주장하고 있다.

그러나 동 이론은 1962년 Neumark를 필두로 1978년 영국의 미드보고서(Meade Report) 등에 이르기까지 현대 세제에 적합치 않은 이론으로서 비판을 받아 현재는 퇴색된 이론으로 남아 있다. Neumark 등의 비판내용을 간략히 소개하면 첫째, 노동조합의 발달 등 노사관계의 발전에 따라 근로자의 해고가 상당부분 제한되고 실업, 연금대책 등 사회보장시스템에 의해 노동소득의 지속성이 취약한 점이 보완되고 있어 노동력도 상당부분 기금화(funded)되어 있다는 점. 둘째, 동일규모의 소득에 대하여 소득종류별로 획일적인 담세력을 측정하기는 곤란하다는 점으로서 은행예금으로 근근히 생계를 이어가는 과부의 이자소득을 자본소득이라는 이유로 대기업 임원의 근로소득보다 중과해서는 안된다는 것을 한 예로 들고 있다. 셋째, 소득

의 원천으로서 노력적 측면을 중시하여 과세를 차등하는 것은 경제정책에 수용하기 곤란한 윤리적 측면을 지나치게 강조하고 있다는 점을 들고 있다. 넷째, 과세차등을 위한 기술적 측면에서 보면 자본이득도 모두 동일한(homogeneous) 것이 아니지만 노동소득은 더욱더 동일하지 않다는 것이다. 즉, 선·후진국을 막론하고 노동력의 질에 따라 숙련·비숙련 노동을 구별해야 하고 이를 차등취급하기 위해서는 더욱 복잡한 과세체계가 필요하다 는 문제점을 지적한다.

금융소득을 높은 누진세율로 과세하지 않고 있는 다른 이유는 경제의 국제화현상으로 인해 금융 자본의 이동성이 크게 증대된 데에 기인하고 있다. 독일의 경우 이자소득에 대한 납세자의 신고 수준이 20%에 불과한 것으로 조사된 중앙은행(Bundesbank)의 보고서를 기초로 1987년 10월 9일 과세의 형평성 제고와 세수증대를 목표로 이자소득에 대한 10% 원천징수 방침을 발표(1989년 1월 1일 시행)한 바 있다. 발표 당일부턴 외국 투자자들은 채권시장에서 장차 원천세를 물게 될 독일기업 bond의 대량 매도를 시작, 철수하기 시작했다. 룩셈부르크, 스위스, 네덜란드 등 인접국가로의 예금 이동 등을 포함 1987년 말과 1988년 초에 걸쳐 약 1,200억DM의 자본이 해외로 이동하는 경제적 희생을 치른 후 동 과세방침을 철회한 바 있다. 그 뒤 1991년 독일 연방헌법재판소가 동 조치의 실시문제와 관련하여 제기된 위헌 소송에 대하여 납세자는 법률상으로는 물론 사실상으로도(de jure and de facto) 평등한 대우를

향후 우리의 금융소득에 대한 종합과세를 추진하는 과정에 있어서는 공평의 관점에만 집착하기보다는 경제여건과 국제금융시장의 추이 등 여건변화도 감안하는 종합적 시각에서 검토되는 것이 필수적이라고 본다.

받아야 한다는 취지의 판결을 내림에 따라 1993년 1월 1일부터 이자 원천징수(세율 3%)의 재도입과 함께 기존의 저축소득공제를 10배로 인상하여 12,000DM까지 공제를 허용하는 보완조치를 병행 실시한 바 있다.

우리나라의 경우에도 외환위기 과정에서 금융 자본의 이동성을 실감한 바 있으므로 이에 관하여는 재론을 요하지 않는다고 할 것이며 최근 들어 금융자본을 자국으로 유치하기 위한 국가간 조세 경쟁(tax competition)이 심화되고 있음을 감안할 때 향후 우리의 금융소득에 대한 종합과세를 추진하는 과정에 있어서는 공평의 관점에만 집착하기보다는 경제여건과 국제금융시장의 추이 등 여건변화도 감안하는 종합적 시각에서 검토되는 것이 필수적이라고 본다.

2. 주식양도차익 과세방안

형평의 관점에서만 본다면 대부분의 국가에서 불로이득 성격의 주식양도차익에 대해 최소한 여타소득과 유사하게 상응하는 과세를 해야 할 것이

다. 그러나 현실적으로 주식양도차익에 대해 종합과세를 실시하고 있는 미국을 제외하고는 대부분의 국가에서 주식양도차익은 오히려 우대를 받고 있는 실정이다. 그 배경을 살펴보자.

미국의 경우 1913년 소득세 도입 당시부터 주식양도차익은 여타 일반소득(ordinary income)과 함께 종합과세되었으나, 이는 당시 미국에서 일찍이 주식회사제도가 발달되어온 관계로 인해 주식양도차익은 주주의 배당소득이 변형된 형태임을 중시하는 사고가 반영된 것으로 알려져 있다. 그러나 1920년에 주식시장의 발전을 지원하기 위해 주식소유의 분산을 장려하는 차원에서 양도차익에 대한 경감조치가 부여된 후 1986년 레이건 세계개혁 때까지 약 60여년간 어떤 형태로든 우대과세가 지속되어 왔으며 특히 1954~1963년 기간 동안 통상세율이 최고 91%였던 때에도 양도차익에 대한 최고세율은 25%를 유지한 바 있다.

특기할 점은 1986년 개혁 당시에도 양도차익에 대하여는 추후 최고세율인상 금지조치(capping)가 취해졌다는 점으로서 이로 인해 1990년 31%, 1993년 39.6%로 2차에 걸쳐 소득세 최고세율이 인상되었을 때에도 양도차익에 대한 최고세율은 28%를 그대로 유지한 바 있다. 1997년에는 납세자세부담경감법에 의해 1년 이상 보유자산의 장기차익에 대해서는 최고세율을 20%(5년 이상은 18%)로 인하하고 1년 미만의 단기차익에 한해 최고 39.6%인 통상 세율로 과세되도록 하여 현재에 이르고 있다.

양도차익과세의 기원은 뉴질랜드에서 최초로 도입된 토지증가세에서 유래한다. 토지증가세는 토지가치의 자연증가가 수익자의 생산적 노력과는 무관하게 발생하는 횡재(windfall)에 지나지 않은 점에 과세의 근거를 둔 것으로 되어 있다. 이와 같이 투기적 측면에 초점을 둔 토지증가세는 이후 독일에서 지방세로 도입되어 1911년에 연방세로 채택되고 1913년에는 토지를 포함한 자산 전반에 적용되는 포괄적 양도차익과세로 발전하게 되었다. 이와 같이 의외의 소득 내지는 투기소득에 대한 과세라는 시각에서 양도차익과세를 도입한 독일의 영향을 받아 대부분의 유럽선진국은 주로 투기대책으로서 양도차익과세를 도입하였고 이것이 미국과 유럽의 양도차익세제가 차이가 나는 배경으로 작용하고 있다. 독일, 네덜란드, 벨기에 등은 현재도 장기차익을 비과세하고 있으며 영국, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등은 장기차익에 대하여 소득공제를 허용하거나 별도의 낮은 세율로 과세함으로써 세부담의 경감을 도모하고 있다. 이와같은 장기차익에 대한 우대조치는 역년과세(annual taxation)의 관점에서 적용되고 있는 소득세의 기본세율구조로 인해 장기형성소득에 대한 일시적 과세에 따른 누진부담을 완화하려는 배려도 작용하고 있다.

우리의 경우 유가증권 양도차익에 대하여는 자본시장의 육성을 위해 그간 과세대상에서 제외해 오고 있는바, 최근의 경제위기 극복과정에서 도입된 뮤추얼펀드의 급속한 성장 및 코스닥 등 증권시장의 활황에 따른 막대한 양도차익 발생추이와

관련 여타 분야와의 과세형평문제에 대한 논의가 확산되고 있어 적절한 과세시기와 과세방법에 대한 심도 있는 검토가 필요한 시점에 와 있다고 본다. 다만, 주식양도차익과세의 경우 그 시기와 방법의 선택에 있어 자본시장에 미치는 영향이 막대한 점을 감안하여 신중을 기해야 할 것이다. 예로서 미국의 경우 1986년 12월에 주식에 대한 장기차익이 전년 동기 대비 7배수준으로 급증하였는 바 이는 1986년 9월 세계개혁방침 발표에 따라 1987년 1월 1일 이후 장기양도차익에 대한 최고세율이 20%에서 28%로 인상되는 점에 대부분 영향을 받은 것으로 미재무성은 분석하고 있으며 대만의 경우에도 1988년 주식양도차익에 대한 전면적인 과세방침 발표 후 주식시장이 붕괴되는 사태를 경험한 바 있다.

3. 연금소득의 과세전환문제

연금소득의 경우 현재는 과세대상에서 제외되고 있으나 향후 노령인구의 증가 및 이에 따른 부양률(dependency ratio)의 상승 추이를 예상할 때 경제활동에 참여하고 있는 계층의 부담이 지나치게 과중해지지 않도록 함과 아울러 세대간 부담의 밸런스를 유지한다는 관점에서 향후 이에 대한 과세가 불가피할 것으로 보인다.

현재 대부분의 선진국은 공적연금과 적격기업 연금에 대하여는 기여금 납부단계와 연금기금의 자산운용단계에서는 면세하고 연금수령단계에서 과세하는 방식이 주류를 이루고 있으나 연금 제도

가 각각 다른 역사적·경제적 배경하에서 생성·발전되어온 관계로 구체적인 과세방식에 있어서는 국가별로도 다양한 양태를 보이고 있다. 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크 등은, 대다수 국가들이 통상 비과세하고 있는 적립금 운용단계에서도 과세하는 방식을 채택하고 있는바, 이는 최근의 꾸준한 세율인하로 인해 기여금 납부단계의 세율보다 연금수령단계의 세율이 낮아 발생하는 부의 세율(negative rate) 적용에 따른 세수손실을 우려한 조치의 일환으로 볼 수 있다. 또한 최근 연금제도를 개혁한 바 있는 호주, 뉴질랜드의 경우 세수 측면 등을 고려, 연금에 대한 우대조치를 축소시키며 있으며 특히 뉴질랜드의 경우 모든 기여금과 기금소득을 과세하고 모든 연금을 비과세하는 조치를 취함으로써 생애소득에 대한 과세의 특성을 감안하여 지출세의 입장에서 연금세제를 운용하는 대다수 선진국과는 다른 독특한 시스템을 구축한 바 있다.

우리의 경우 연금소득에 대한 과세시기 및 과세 시스템을 결정함에 있어서는 노령화 추이와 세수에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 우리 실정에 적합한 제도가 될 수 있도록 면밀한 사전 검토가 있어야 할 것인바, 연금에 대한 바람직한 과세체계는 향후 복지국가로의 단계적 이행과정에서 연금 등 복지재정수요가 크게 증대할 전망임을 고려할 때 공적연금에 과도하게 의존하지 않도록 공공·민간부분간 균형있는 노후소득 보장체계의 구축을 뒷받침해야 한다는 점도 고려해야 할 것이다. 이를 위해서는 기업연금과 개인연금에 대

사회보장제도 운영의 기본방향이 국민의 기초생활은 보장하되 근로자 등에 대한 직접적 보조보다는 일할 수 있는 능력과 여건을 조성하기 위한 교육·훈련 및 일자리 창출 노력을 통해 생산적 복지체계를 구축해 나가려는 데 있는 점도 고려되어야 할 것이다.

하여도 적절한 세제상의 조치가 병행되어야 할 필요가 있으며 공적연금의 경우 강제부과적 성격이 상대적으로 강하고 급부의 상당부분이 국고부담과 후세대의 사회보장분담금으로 보전된다는 점에서 조세에 의한 이전제도로서의 성격을 띠고 있다는 점에서 기업연금 등 사적연금과 차이가 나는 점도 염두에 두어야 할 것이다. 아울러 사회보장제도 운영의 기본방향이 국민의 기초생활은 보장하되 근로자 등에 대한 직접적 보조보다는 일할 수 있는 능력과 여건을 조성하기 위한 교육·훈련 및 일자리 창출 노력을 통해 생산적 복지체계를 구축해 나가려는 데 있는 점도 고려되어야 할 것이다.

4. 변형급여(fringe benefit)에 대한 과세체계 정비

변형급여는 종업원에 대한 사택 및 구내식당용역 제공, 의료비·보험료·교육비 등의 지원, 체육문화시설의 제공, 재산형성 원조 등 국가별로 다양한 양태를 보이고 있는바, 이는 본래 종업원이 근로소득의 일부로서 수령한 후 그에 상응하는

비용을 부담해야 할 실질적인 급여소득으로서 기업주의 입장에서도 현금급여 및 상여 등 기본적인 보수와 동일하게 인건비 또는 노동비용의 일부를 구성한다는 점에서 그 양태에도 불구하고 본질적인 차이는 없는 것이다.

역사적으로는 선진제국의 경우에도 노동조합의 발전 등 노사관계의 변천 과정에서 기업경영이 주주의 이해보다는 종업원의 이해관계를 보다 중시하는 소위 노동자관리기업 체제하에서 변형급여가 확대되었던 경험이 있다. 또한 변형급여에 대한 과세문제는 법인세와 개인소득세의 통합문제와도 연계되어 있는바, 경제이론상으로 기업이윤은 배당 내지 자본이득(capital gain)의 형태로 모두 주주에게 귀속되어야 하므로 법인세는 주주소득의 선납적 원천징수에 불과한 것으로 되어 있다. 따라서 법인과세소득 계산상 손금에 산입되고 소득세상으로도 과세소득에 산입되지 않는 법인이윤 분배의 특수한 형태인 변형급여는 법인세·소득세 통합이론이 적용되지 않는 예외적인 분야가 존재하는 결과가 된다.

오늘날 선진제국은 그간 변형급여제도의 운영 과정에서 야기된 대기업과 중소기업간, 정규직원과 비정규직원간 불형평 문제와 급여체계의 왜곡 등 부작용 방지를 위해 그 운용범위를 필요최소한으로 규제하고 있다. 우리의 경우 사택 및 보육시설 제공, 무상·저리의 금전대부, 직장체육활동 지원, 구내음식용역 제공, 보험료·교육비·접대비 지원 등 다양한 형태의 변형급여제도를 운영하고 있는바 급여체계의 정상화 및 과세베이스 확대

차원에서 재검토가 필요하다고 본다. 아울러 최근 새로운 형태의 급여지급방식인 스톡옵션에 관한 관심이 높아지고 있는바, 기존의 변형급여와 성격은 다르지만 급여소득을 형성한다는 측면에서는 유사점이 있으므로 이에 대하여도 기업의 손금인정과 급여소득과세간 균형있는 과세체계를 정립해 나간다는 관점에서 대책이 강구되어야 할 것이다.

III. 소비 및 재산세제의 보완

1. 부가가치세 특례과세제도의 개선 등 소비세제의 보완

R. Musgrave는 중소기업, 전문직업 및 농업을 3대 과세관련업종(hard to tax group of taxpayers)으로 지적한 바 있다. 3개 업종에 공통되는 이유로서 많은 납세자 수, 작은 사업규모, 기장능력 부족, 상당한 정치적 영향력을 들고 있으며 전문직의 경우 서비스의 종류와 질이 크게 달라(highly heterogeneous) 독특한 가격시스템을 갖추고 있는 점을, 농업의 경우 기후변동 등에 따른 소득의 변동성(variation)을 각 업종에 고유한 이유로 제시하고 있다. 이는 전통적으로 자영업자 등에 대한 과세가 국가를 막론하고 세제의 취약점으로 되어 있는 현상을 지적한 것으로서 우리의 경우도 예외는 아니다.

소비세이론에 의하면 광범위한 과세베이스를 기반으로 하는 일반소비세의 형태로는 소매단계 매상세(RST)와 부가가치세(VAT)가 가장 적합한

우리의 경우 부가가치세 특례과세 개선을 위한 논의에서는 자영업자의 과세소득 양성화를 통한 과세형평 제고 측면만을 중시하는 시각이 있으나 납세절차 측면에 대한 고려도 병행되는 것이 바람직하다고 본다.

것으로 인정되고 있다. 양자는 국내소비의 최종 단계에서 과세한다는 점과 유사한 경제적 효과를 도모한다는 점에서는 같으나 징수방법에 차이가 있다는 점에서 서로 다르다.

OECD의 연구에 의하면 오늘날 대부분의 선진국이 VAT형태의 소비세를 도입하고 있는 가장 큰 이유로서 서비스에 대한 과세에 있어서 VAT의 경우 최종소비 여부를 판단할 필요가 없어(no need to check end use) 그 과세범위가 RST에 비해 상당히 큰 관계상 보다 많은 세수를 조달할 수 있다는 점, 매입매출자료의 연계점검(cross-checking)에 따른 조세회피방지 등을 들고 있다.

다만, 최근 일반소비세를 도입한 호주의 경우 VAT를 채택하지 않고 RST를 채택한 이유로서 VAT가 매출·매입관련 기장을 모두 유지해야 하는 것과는 달리 매출관련 기장만 유지하면 된다는 점, 즉 납세절차 부담의 완화 측면을 중시한 점을 강조한 바 있다. 이와 같이 부가가치세의 운영에 있어서는 납세절차 부담의 문제가 가장 큰 단점으로 지적되고 있으며 이를 해결하기 위하여 VAT를 운영하는 국가는 예외없이 소규모사업자에 대한

절차 부담 완화를 위해 특례제도를 운영하고 있다. 우리의 경우 부가가치세 특례과세 개선을 위한 논의에서는 자영업자의 과세소득 양성화를 통한 과세형평 제고 측면만을 중시하는 시기가 있으나 납세절차 측면에 대한 고려도 병행되는 것이 바람직하다고 본다.

한편 에너지 세제의 경우 그간 산업경쟁력 강화 및 물가안정 측면에서 저에너지 가격정책에 중점을 두어 운용해 오며 따라 에너지 소비 절약 및 환경오염에 대한 고려가 상대적으로 부족했다고 본다. 이로 인해 지난 20년간 우리 경제의 압축성장 과정에서 우리 국민의 에너지소비 증가율이 최근까지 세계 1위를 차지해 왔던 달갑지 않은 결과를 초래하였으며 에너지 빈국인 우리 입장을 감안할 때 이러한 현상을 개선하기 위한 전반적인 에너지 세제의 개편은 시급한 상황에 와 있다고 하겠다. 따라서 향후 에너지세제의 개편에 있어서는 현재 비과세되고 있는 일부 에너지를 비롯한 모든 에너지를 대상으로 에너지 소비억제 및 환경오염 축소 측면에 중점을 두어 환경친화적인 세제로 전환하는 방안을 강구해야 할 것이다.

2. 재산과세제도의 개편

역사적으로 보면 재산과세는 소득세가 도입되기 오래 전부터 다양한 형태로 운영되어 왔고 특히 중농주의(Psyciocracy)시대 이래 토지의 고정성 및 이에 따른 세원포착의 용이성이라는 특수성에 기인하여 지속적으로 확대되어 왔다. 이에 따

라 소득세의 탄생 전까지는 소비세와 함께 조세구조에서 중요한 위치를 차지해 왔으나 소득세와 소비세가 주요 기능을 담당하고 있는 오늘날 각국에서 재산과세는 자치단체의 주요한 세입원으로서 그 역할이 변모되어 있는 실정이다.

소득세나 소비세가 자치단체 차원에서 부과되는 경우에는 광범위한 지역에 획일적인 형태로 적용되기 어렵고 자치단체간 조세경쟁을 유발함으로써 사업체와 경제거래의 이동을 조장, 세원의 불안정성이 초래될 문제점이 있는 것과는 달리, 재산세는 행정의 상대적 단순성과 조세회피를 위한 부동산 이전의 곤란성으로 인해 자치단체의 안정적 세입원으로 인식되고 있으며 우리의 경우에도 양도세를 제외한 취득세, 등록세 등 대부분의 거래세와 종합토지세, 재산세 등 보유세의 과세권이 자치단체에 귀속되어 있다.

이와 같이 재산세의 기능이 변모한 오늘날에도 부동산 등 재산세 부과대상자산은 여전히 부의 축적을 위한 주요한 수단인 하나로 인식되고 있다는 점과 소득세의 누진성 축소 추이로 인해 약화된 공평기능을 보완할 수 있다는 점에서 링컨연구소 등 선진 학계를 중심으로 재산세의 역할 재정립에 관한 논의가 전개되고 있다. 즉 세제 전체의 공평성 제고를 위하여 재산보유 사실이 표창하는 담세력에 상응하는 과세방안의 모색이 논점이 되고 있는바, 향후의 논의 추이와 선진세제의 변천과정을 주시해야 할 필요가 있다.

우리나라의 경우에도 현행 재산세제의 효율성을 제고하기 위해서는 거래단계의 세부담을 대폭


형평과 효율 등 재정운영의 기본원칙은
조세정책의 운영상 가능한 한 최대한 추구해야
할 과제이지만 경제·사회의 여건변화를
감안하여 현실 세제에 반영되는 것이
바람직하다고 판단된다.

줄이고 보유과세는 상대적으로 강화함으로써 조세로 인한 거래위축 등 비효율성을 줄이고 담세력에 상응하는 세부담이 이루어지도록 개선해야 하는 과제를 안고 있다. 다만, 재산과세의 과세권이 중앙정부와 자치단체에 분리되어 있어 종래 재산과세의 정책운영에 관한 일관성이 결여되어 효율적인 정책수립에 장애요인으로 작용해 온 면이 없지 않으나, 국가시책의 일환으로서 조세정책의 일관성을 견지하기 위해서는 지방재정에 미치는 영향을 고려하면서 국세와 지방세를 연계, 종합적인 제도개편을 추진해 나갈 필요가 있다고 본다.

IV. 맺는 말

프랑스, 이탈리아, 스페인 등 지중해 연안의 따뜻한 지역에 위치한 국가들이 모피코트에 대해 일반소비세상 높은 세율(higher rate)을 적용하거나 개별소비세를 부과하고 있는 것과는 달리 스칸디나비아 국가들과 캐나다 등 추운 지역에 위치한 국가들은 모피코트에 대해 중과세하지 않는다. 이는 하나의 사례에 불과하지만 조세제도가 경제·

사회·문화적 배경을 반영하는 역사적 산물로서 시대와 국가에 따라 달라져 온 연유로 형평성의 원칙이 언제나 획일적으로 적용될 수는 없다는 제약요인의 하나로 보인다. 아울러 V. Tanzi의 주장과 같이 생산요소의 이동이 비교적 자유롭지 못하던 여건에서 생성된 종래의 과세원칙은 정보화·글로벌화의 진전으로 생산요소의 이동성이 급증하고 있는 오늘날 그 획일적인 적용이 곤란하다는 점은 여건 변화로 인해 형평원칙 등 과세원칙에 대한 외생적 제약요인을 지적한 것으로 판단된다.

형평과 효율 등 재정운영의 기본원칙은 조세정책의 운영상 가능한 한 최대한 추구해야 할 과제이지만 경제·사회의 여건변화를 감안하여 현실 세제에 반영되는 것이 바람직하다고 판단된다. 향후 우리 세제의 개편을 위한 구체적인 논의에 있어서는 일차원적인 형평논리에 치우치지보다는 환경변화를 종합적으로 고려하여 실제 정책에 반영 가능한 논의가 많이 있어야 하겠으며 이와 관련하여 특히 그간 적지않은 연구실적을 축적해 온 한국조세연구원의 역할에 기대를 걸어보고자 한다. 

2000년대의 조세정책 방향



郭泰元/서강대 경제학부 교수

I. 서론

세기말의 어려움을 극적으로 벗어나서 비교적 산뜻한 마음으로 2000년대를 맞게 된 것은 무엇보다도 다행한 일이다. 일단 안전지대로 빠져 나왔으므로 이제는 한 숨 돌리면서 지도와 나침반을 가지고 진행해 나갈 방향을 찾아보는 것이 순서라고 생각된다. 마침 새 천년이 시작되는 시점이므로 좀더 근본적이고 장기적인 관점에서 방향에 관한 논의를 하는 것도 의미를 부여할 수 있는 일이 될 것이다. 사실 새 천년의 시작이 상징적인 의미만 가지고 있는 것은 아니다. 세기의 바뀜을 전후해서 세상은 엄청난 변화를 보이고 있기 때문이다.

이 글에서는 이러한 변화의 내용과 그 의미를 조세정책에 초점을 맞추어 생각해 보고 2000년대에 추구해야 할 조세정책의 방향을 모색해 보려고 한다. 먼저 기본방향을 생각하고 그것을 추구하기 위해서 요구되는 주요 정책과제들을 점검한다. 그

리고 주요 정책과제별로 약간의 분석과 논의를 통하여 보다 구체적인 방안들을 도출한다. 마지막을 마무리하는 글을 몇 줄 붙인다.

II. 조세정책 여건의 변화와 정책의 기본 방향

정보화와 국제화의 이야기는 1980년대 초부터 떠벌려왔기 때문에 이제는 이러한 이야기에 대부분의 사람들이 식상해하는 것 같다. 그러나 개념조차도 제대로 정립되지 않은 상태에서 그나마 그런 이야기를 많이 해 왔기 때문에 우리나라가 오늘 이 만큼의 정보화와 국제화를 이룩할 수 있게 된 것이라고 생각한다. 물론 이제는 이러한 이야기를 할 필요가 없는 단계가 되었다는 뜻은 아니다. 오히려 건잡을 수 없이 진전된 정보화에 대응하기 위한 적응과 조정의 과정이 요구되는 시점이다. 국경선의 철폐망이 사실상 없어져 버렸다는

사실은 모든 분야의 정책운용에 있어서 커다란 시사점을 갖는 것이지만 특히 그 중에서도 특히 조세정책에 시사하는 바가 매우 크다고 생각된다.

이러한 여건의 변화가 조세정책에 주는 시사점은 크게 세 가지로 생각할 수 있을 것이다. 첫째로, 국경선이 지워진다는 것은 그만큼 경쟁이 격화된다는 것을 뜻한다. 격화된 경쟁 속에서의 생존을 위한 전략의 한 부분으로 조세정책을 생각하게 한다는 것이다. 조세정책은 직접적으로 민간부문의 경쟁력에 영향을 줄 뿐 아니라 정부부문의 경쟁력 향상을 통해서 간접적으로 민간부문의 경쟁력에 영향을 줄 수 있는 수단이다.

둘째로, 조세정책의 유효성이 현저한 영향을 받게 된다는 것이다. 국경이 열려 있다는 사실 때문에 조세정책의 유효성은 크게 손상을 입을 수밖에 없게 된다. 과세대상이 되는 생산요소의 국경을 넘는 이동이 자유로워짐에 따라 이러한 요소에 부과하는 조세가 이러한 생산요소의 상대가격에 주는 영향을 예측하기 어렵게 된다. 이러한 상황하에서는 조세정책의 효과를 예측하는 것은 매우 어려워진다. 다른 말로 하면 예상했던 정책효과가 전혀 나타나지 않고 엉뚱한 결과가 나타날 가능성이 커진다는 이야기이다.

셋째로, 조세의 행정이 심각하게 어려워질 것이라는 전망을 할 수 있다. 물론 정보화 때문에 조세행정이 도움을 받을 수 있는 측면도 많이 있다. 그러나 인터넷을 통해 세계경제가 하나로 통합되는 상황에서 광속으로 날아다니는 세원을 포착해야 하는 세정당국의 어려움은 작은 것이 아니다. 정

이러한 딜레마 속에서 모든 요구를 충족시킬 수 있는 묘책은 존재하지 않는다. 선택이 있을 뿐이다. 선택의 다른 측면은 포기이다. 조세정책운용이 어려울 때는 조세정책의 목표를 낮추어 잡는 것이 필요하다고 생각한다.

보화가 조세행정에 긍정적으로 작용할 것으로 예상되는 측면은 포착된 세원에 세금을 계산하여 부과하거나 세금을 납부 또는 징수하는 것이 편리해질 것이라는 점 정도일 것으로 생각된다. 그러나 세원을 잡아내는 것은 이전보다 훨씬 더 어려워질 것이다. 두 가지 측면을 비교하면 부정적인 쪽의 무게가 훨씬 더 클 것임을 어렵지 않게 짐작할 수 있을 것이다.

조금 단기적인 관점에서 보면 IMF사태로부터의 회복과 함께 다양한 사회적 욕구의 분출이 나타날 가능성이 커지고 있다. 특히 대량실업사태의 중압 때문에 억눌려왔던 형평의 욕구는 경제의 회복과 함께 매우 강하게 다시 분출될 것이다. IMF 기간 중 고통의 분담이 고르지 못했다는 인식은 이미 매우 광범하게 확산되어 있다고 생각된다. 더구나 소위 중산층에 해당하는 가구들 중에서 IMF사태로 실직이나 사업실패 등에 의해 저소득 계층으로 전락한 경우들이 적지 않기 때문에 피부로 느껴지는 분배 불평등도는 더욱 클 것으로 평가된다. 이러한 이유로 고소득층에 대한 고율 과세의 욕구는 대단히 강하게 제기될 것이다.

여기서 우리는 2000년대의 조세정책운용이 쉽지가 않을 것이라는 전망을 도출할 수 있다. 물론 과거 어느 때에도 조세정책의 운용이 만만했던 경우는 존재하지 않았다. 그러나 위에서 간단히 살펴본 상황은 매우 어려운 딜레마를 보여주고 있다. 우선 효율의 욕구와 공평의 욕구가 극단적으로 대치하고 있다는 것이다. 두 가지 욕구가 서로 대립 상충하는 것은 당연한 것이지만 2000년대의 상황에서 예상되는 대립은 더 극단적일 것으로 예상된다. 또 하나의 딜레마는 효율을 위한 것이든 공평을 위한 것이든 매우 강력한 조세정책이 요구되고 있음에 반해 조세정책의 효과는 기대하기 어려운 상황이 전개되고 있다는 점이다. 앞에서 잠깐 언급한 것처럼 조세 정책의 유효성이 크게 낮아지는 데다가 조세 행정까지 어려워질 것으로 전망되기 때문이다.

이러한 상황에서 조세정책의 기본방향을 어떻게 잡아야 할 것인가?

이러한 딜레마 속에서 모든 요구를 충족시킬 수 있는 묘책은 존재하지 않는다. 선택이 있을 뿐이다. 선택의 다른 측면은 포기이다. 조세정책운용이 어려울 때는 조세정책의 목표를 낮추어 잡는 것이 필요하다고 생각한다. 조세정책을 통한 분배 정의의 실현을 위한 장치들이나 자원배분에 영향을 주기 위한 여러 가지 종류의 인센티브들은 대폭적으로 정비하는 대신 충분한 조세수입의 확보에 역점을 두는 정책을 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 방향은 잠정적인 것이라고 말하기 어렵다. 앞에서 언급한 여건은 장기적이고

근본적인 변화를 포함하는 것이기 때문이다. 정책의 목표를 위와 같이 단순화하면 당연히 제도의 단순화와 행정의 투명화 및 효율화에 최대의 역점이 두어져야 할 것으로 판단된다. 2000년대의 조세정책방향이라는 거창한 이름에 비해 기본방향이라는 것이 너무 소박하여 초라해 보이기까지 하지만 이러한 방향의 선택을 강요하는 힘은 저항하기 어려운 엄청난 것이라고 본다.

이렇게 방향을 설정해 놓고 좀 더 구체적인 정책과제들을 생각해 본다면 다음과 같은 것들일 것이다.

- (1) 조세체계의 단순화
- (2) 세율구조의 적정화
- (3) 조세유인제도의 정비
- (4) 조세행정의 효율화

이하에서 각 과제별로 좀 더 구체적인 논의를 시도한다.

III. 과제별 대응방안

1. 조세 체계의 단순화

조세체계를 적정화하는 것이나 세율구조를 적정화하는 것 그리고 조세유인제도를 정비하는 것 등은 모두 조세제도의 단순화와 관련이 있다. 그 중에서도 특히 체계의 단순화는 단순화를 지향할 때 가장 근본적이고 전략적인 과제라고 할 수 있다.

흔히 조세체계의 단순화를 말할 때 세목 수를

줄이는 것, 좀 더 구체적으로 말하면 목적세의 본세 통합 등이 단골메뉴로 등장한다. 이러한 조치들도 물론 조세체계의 단순화 또는 적정화에 기여할 수 있다. 그러나 우리가 직면하고 있는 체계의 단순화 과제는 단순히 세목을 몇 개 줄이는 것만을 말하는 것은 아니라고 생각한다. 조세에 의한 왜곡을 극소화하고 수평적 불공평의 요소를 줄이며 동시에 적은 징수 및 납세비용으로써 충분한 세수를 거두기에 가장 알맞는 조세체계는 어떤 것인가를 생각해야 하는 것이다.

세기가 바뀌는 마당에 조세체계를 한 번 근본적으로 개혁해 볼 생각을 하는 것도 나쁘지 않을 것 이란 생각이 든다. 소득세, 소비세, 그리고 자산세를 현재와 같이 모두 가지고 있을 것인가 그리고 각각의 비중은 어떻게 하는 것이 좋은가? 각각을 구성하는 구체적인 세목은 어떻게 할 것인가? 지방정부와 중앙정부간에는 어떤 조정이 필요한가 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

당장은 아닐지 모르지만 장기적으로 생각하면 21세기에는 소득세의 역할이 줄어들고 소비세의 역할이 강화될 것으로 전망된다. 앞에서 간단히 언급한 요인들 때문이다. 그러나 어떤 과세베이스에 어떤 방식으로 세금을 부과한다고 할 지라도 대부분의 경우 궁극적으로 조세를 부담하는 것은 요소소득이라고 할 수 있다. 그러므로 모든 요소소득을 포괄하며 중복됨이 없이 과세하는 것이 이상적이다. 개인소득세 또는 개인소비세, 부가가치세 그리고 소매매상세 등이 적어도 이론적으로는 모든 요소소득을 포괄하는 일반세이다. 다양한 이

유로 실제로는 베이스가 조금씩 달라지지만 이상적인 이론모형에서는 위의 세목들은 모두 증가적인 관계를 갖는다고 말할 수 있다. 따라서 이러한 세목들을 동시에 가지고 있을 필요는 없으며 이들 중 한가지 세목만 가지고 있어도 충분하다는 주장이 가능하다. 지나치게 혁신적인 생각인지 모르지만 개인소비세나 부가가치세 중 한 가지로 통일하여 기본세목을 삼고 현존하는 소득세나 법인세는 폐지하는 방안을 심각하게 연구하고 논의할 필요가 있다고 본다. 어차피 한 주머니에서 나가는 것인데 여러 가지 이름으로 조금씩 나가는 것과 한번에 충분히 나가고 마는 것이 총 부담면에서는 차이가 없다면 후자가 합리적이다.

이러한 방향으로의 개혁은 미국의 소위 '근본적 세계개편' 논의에서 매우 구체적으로 나타나고 있다. 이 논의에는 여러 가지 방안들이 제시되고 있지만 공통점은 법인세를 폐지하는 것과 모든 요소소득에 단일률(flat rate)의 세금을 부과하는 것이다.

우리 나라의 경우 부가가치세의 경험이 있으나 이 세금이 제대로 정착되어 있다고 보기 어려운 상황이다. 부가가치세의 정상화를 위해서 의욕적인 방안들이 강구되고 있지만 그렇게 성공적일 것 같지 않다. 면세 처리되고 있는 많은 부문들과 과세특례로 취급되고 있는 영세사업자들의 문제가 생각처럼 호락호락한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이 세금의 베이스를 더 확대하고 세율을 상향조정해서 법인세와 개인 소득세까지 대체할 만큼 세금을 더 걷는 대안을 생각할 수 있다. 그러나

어떤 과세베이스에 어떤 방식으로
세금을 부과한다고 할 지라도 대부분의 경우
궁극적으로 조세를 부담하는 것은
요소소득이라고 할 수 있다.
그러므로 모든 요소소득을 포괄하며
중복됨이 없이 과세하는 것이 이상적이다.

이 방법에는 두 가지 치명적인 문제가 있다. 한 가지는 개인세가 아니기 때문에 개인의 사정을 고려할 여지가 전혀 없다는 점이다. 누진세율을 포기한다고 해도 개인의 여러 가지 사정을 조세에서 고려해주지 못한다면 정치적인 반발이 적지 않을 것이다. 또 한가지는 부가가치세의 행정이 생각처럼 쉽지 않다는 것이다. 특히 매입세액공제법(invoice method)이 고안 당시에 예상했던 장점들을 잘 나타내지 못하는 것으로 평가되고 있다. 그러면서도 이 제도는 납세비를 높이고 일부 사업자는 특례 또는 면세처리하지 않을 수 없게 하는 문제를 내포하고 있다. 이 문제는 대부분의 사람들이 기정사실로 받아들이고 있지만 그냥 넘겨버리기에는 너무 심각한 문제라고 생각한다.

필자는 오히려 개인소비세가 보다 바람직한 대안이라고 생각한다. 교과서에서는 개인소비세는 비현실적인 세제라고 보통 말한다. 일부 국가에서 실험적으로 도입했다가 실패했기 때문에 현실성이 없다는 낙인을 찍어 버린 것이다. 그러나 최근에 논의되고 있는 유형의 개인소비세제는 실행성을 높이기 위해서 크게 개량된 것들이다. 여기에

다가 정보화의 힘을 빌리면 부가가치세보다 더 쉽게 실행될 수 있을 것으로 짐작된다. 물론 개인적인 고려가 가능하므로 부가가치세 보다 더 공평한 세금이 될 수 있다.

이와 같은 발상을 21세기판 단일세 운동으로 일축할 수도 있다. 필자의 주장은 부가가치세와 소득세 그리고 법인세 등 우리 나라의 삼대세목을 하나로 통합하자는 과격한 것이지만 정확하게 단일세 주장은 아니다. 일부의 자산세와 개별소비세 등은 별도로 존재할 필요가 있다고 보기 때문이다. 그럼에도 불구하고 단일세 운동이라는 평을 완전히 피하기는 어렵는데 이것은 세수의 대부분이 이 단일세목에서 나올 것으로 기대되기 때문이다. 역사적으로 여러 차례의 단일세 운동이 있었지만 한번도 성공을 거둔 적은 없었다. 무엇보다도 단일세목의 선정이 잘못되었다는 문제가 있었다. 부분적인 베이스에 대한 세금은 단일세의 대안이 될 수 없다. 또 납세자들의 불합리성도 문제였다. 전체적으로 같은 세금을 내면서도 하나의 세목으로 통합해서 내면 더 많이 부담하는 것으로 착각하는 경향이 있는 것이다. 그러나 정보화가 충분히 진전되면 개인들은 자신의 세부담을 종합적으로 파악할 수 있게 될 것이고 그렇게 되면 세목 수와 상관없이 세부담 총액에 관심을 가지게 될 것이며 따라서 위와 같은 통합이 더 쉽게 받아들여질 수 있을 것이다.

이러한 중심세제 외에 환경이나 혼잡문제 기타 외부성 문제를 교정할 목적의 개별소비세를 갖는 것은 불가피하다. 자동차연료세, 주세 및 연초세

세율의 문제는 세제의 단순화, 투명화
 그리고 행정의 효율화 등과 모두 관계를
 가지고 있다. 전통적인 효율 및 공평의 문제에서
 세율의 문제가 중심이 된다는 것은
 두말할 필요도 없을 것이다.

등 전형적인 개별소비세는 21세기에도 중요한 역할을 담당해야 한다고 본다.

자산에 대한 과세로서 종합토지세와 재산세도 단순화될 필요가 있다고 본다. 그리고 그 역할도 상대적으로 줄어들 수밖에 없을 것이다. 그러나 보완적인 세제로서 존재할 필요가 있다고 판단된다. 한편 지방재정의 주 세입원은 국세의 중심세인 개인소비세와 같은 베이스에 자치단체가 부과하는 세금이 되어야 한다고 본다. 취득세나 등록세 등은 수수료 수준으로 그 기능이 줄어들어야 한다. 상속증여세는 개인소비세의 한 부분으로 흡수될 수 있다.

2. 세율구조의 적정화

세율의 문제는 평균세율을 얼마로 할 것인가와 한계세율을 어떤 수준으로 할 것인가의 문제로 요약될 수 있다. 주지하는 것처럼 세율의 문제는 세제의 단순화, 투명화 그리고 행정의 효율화 등과 모두 관계를 가지고 있다. 전통적인 효율 및 공평의 문제에서 세율의 문제가 중심이 된다는 것은

두말할 필요도 없을 것이다.

누진소득세에 있어서 과세계급(bracket)의 수를 줄이는 것이 단순화라고 생각하는 것은 바르지 않다. 물론 과세계급의 수가 줄어들면 세금계산이 다소 간단해지고 세법의 길이가 몇 줄 짧아질지 모르나 그 자체로 제도를 단순화한다고 말하기 어렵다. 그러나 복수세율을 택하는가 아니면 단수세율을 택하는가는 단순화에 대해서 매우 중요한 함의를 가지고 있다. 단수세율인 경우에는 종합과세라는 것이 의미가 없어지고 원천징수로 조세의 부과와 징수가 단번에 완결될 수 있다. 그러나 복수세율을 택하는 경우 과세계급의 수가 많든지 적든지 모두 종합합산과세하는 절차가 필요하게 된다.

앞에서 언급한 개인소비세는 개인세이므로 소득세처럼 누진과세가 가능하다. 우선 평균세율이 어느 정도 되어야 할 것인가를 생각해 보자. 현재의 개인소득세와 법인세 그리고 부가가치세가 전체 조세수입의 약 75% 정도를 차지한다고 보면 조세부담률을 20% 정도로 유지한다고 할 때 우리가 생각하는 중심세제는 GDP의 약 15%에 해당하는 세수를 발생시켜야 한다. 모든 요소소득이 과세베이스가 된다면 그것이 바로 GDP이므로 평균세율은 약 15%가 되면 충분하다고 말할 수 있다. 그러나 GDP가 바로 과세베이스가 될 수 없다는 것은 두말할 필요가 없다. GDP에는 생산요소들이 직접적으로 수취하지 않는 소득이 포함되어 있고 또 요소소득 중에서도 과세베이스로 포착되지 않는 부분이 있다. 이 과세베이스는 이론적으로는 부가가치세의 과세베이스와 같아야 한다. 현

실적으로 우리 나라 부가가치세의 과세베이스는 GDP의 약 45% 내외에 머물고 있는 것으로 추정되고 있다. 이것은 물론 면세나 비과세, 특례대우 그리고 탈루 등이 반영되어 있는 값이다.

과세베이스를 확대하는 노력을 강화하여 GDP의 약 60% 수준까지 끌어올릴 수 있다면 약 25% 정도의 평균세율로 GDP의 15% 수준에 해당하는 세수입을 확보할 수 있다. 이 평균세율은 높아 보이지만 현재의 소득세와 부가가치세 그리고 법인세 등을 통합한 세목의 세율이라고 생각하면 높다고 말하기 어려울 것이다. 물론 과세베이스를 GDP의 60% 수준까지 높인다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

만일 단일세율(flat rate)로 이 세금을 거두려고 한다면 이 세율은 25%보다 꽤 높아져야 할 것이다. 단일세율로 하면서 누진적인 부담효과를 갖게 하기 위해서는 마이너스의 정액세가 병행되어야 하기 때문이다. 이러한 조세가 행정적으로는 매우 편리하지만 지나치게 중간소득계층에 중과하는 결과가 나타날 우려가 있다. 따라서 최고세율을 40%, 최저세율을 15% 정도로 하는 초과누진세로 하고 마이너스의 정액세를 없애는 대신 높지 않은 면세점을 두는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

이상의 계산은 주먹구구식의 거친 계산이므로 정확한 계산이 나오면 그 결과에 따라 결론이 달라질 수도 있다.

개별소비세의 세율은 단순성보다는 적정성에 더 비중이 두어져야 한다. 이 세금은 세수보다는

**개별소비세의 세율은 단순성보다는
적정성에 더 비중이 두어져야 한다.
이 세금은 세수보다는 외부성의 교정 등을
목적으로 하는 것이므로 외부성의 정도를
추정하여 거기에 맞도록 세율을
정해야 할 것이다.**

외부성의 교정 등을 목적으로 하는 것이므로 외부성의 정도를 추정하여 거기에 맞도록 세율을 정해야 할 것이다. 주세나 담배소비세율은 현행보다 현저히 상향조정되어야 한다고 본다. 자동차연료용 유류의 세율 수준도 상향조정될 여지가 있다고 보이며 특히 유종간의 불합리한 세율격차는 시급히 해소되어야 한다.

재산 보유세의 세율은 단순화될 필요가 있다. 종합토지세의 인세(人稅)구조를 21세기에 그대로 유지할 것인지 심각하게 검토할 필요가 있다. 이것은 실효세율 수준은 낮으면서 행정만 복잡하기 짝이 없는 세금이다.

양도소득에 대한 과세는 개인소비세제도 내에서 매우 효율적으로 이루어진다. 아주 단순한 방법으로 과세기간중의 모든 자산의 매각액에서 매입액을 차감한 잔액을 과세베이스에 더해 주면 그만이다. 토지나 증권 모두에 이 방법을 적용할 수 있다. 모든 자산의 매각액에서 매입액을 빼는 것은 양도소득을 계산하자는 것이 아님에 주의할 필요가 있다. 이것은 단순히 소비에의 기여를 계산하는 방편이다. 이렇게 하면 양도소득 중 실현되

어 소비되는 것은 과세되고 재투자되는 것은 소비될 때까지 과세가 미루어진다.

3. 조세유인제도의 정비

조세유인제도는 1980년대 이래로 꾸준히 정비되는 추세를 보여왔다. 그러나 아직도 많은 조세유인제도들이 남아 있고 그 중 일부는 도입 당시의 명분이 없어진 지 오래되었음에도 관성 때문에 남아 있는 것들이다.

조세유인이 과감하게 정비되어야 하는 이유는 여러 가지가 있다. 시대가 바뀌어서 WTO나 OECD기준에 위배되기 때문에 정비되어야 하는 경우가 많이 거론되어 왔다. 그러나 그러한 외부적인 요구가 아니더라도 이제는 우리의 내부적 필요 때문에 이러한 제도들의 대폭적인 정비가 요구되는 단계에 진입해 있다고 생각된다.

이론적으로 따진다면 조세유인은 직접적인 규제보다는 효율적인 정책수단이다. 또 시장실패의 보정을 위해서 조세유인이 필요한 경우들이 적지 않게 있다. 따라서 절도 있게 활용될 수만 있다면 조세유인은 유효한 정책수단이다.

그러나 많은 경우 조세유인은 합리적인 경제논리보다는 정치적인 이유로 도입된다. 도입 당시에는 합리적인 이유 때문에 도입되어도 그러한 이유가 소멸된 뒤까지 유인이 계속되는 경우는 대부분 정치적인 압력이 작용하기 때문인 경우가 많이 있다. 정치적인 논리가 개입할 여지가 있다는 것은 그러한 제도의 도입이나 유지를 위해서 많은 자원

이 낭비될 수 있음을 의미한다. 제도의 운영과정에서도 많은 사회적 비용이 야기된다. 제도를 복잡하게 하고 그러한 유인을 찾아서 이용하기 위해서 전문성 있는 인력자원의 소비가 요구된다. 조세유인이 경제행태에 바람직한 유인효과를 주기 위해서는 경제주체가 자신의 행동선택에 따른 조세상의 이익을 상당히 정확하게 예견할 수 있어야 한다. 그러나 우리가 가지고 있는 복잡다기한 유인제도하에서 이러한 효과를 계산하는 것은 거의 불가능한 상황이라고 본다.

모든 조세유인을 완전히 백지화하고(예컨대 조세감면규제법을 무조건 폐지하는 것도 한가지 방법이 될 수 있을 것이다) 다시는 유사한 유인제도를 도입하지 않는다는 방침을 분명히 하면 오히려 경제전체의 효율성은 현저히 향상될 것이라고 본다.

4. 행정의 효율화

조세행정의 효율화는 가장 많이 강조되어 왔던 정책과제의 하나가 아닌가 생각된다. 다짐도 많이 했고 새로운 아이디어도 많이 나왔다. 물론 최근 1~2년 사이에 가시적인 행정의 개선이 나타나고 있는 것 같아 다행스럽게 생각된다.

행정의 효율화는 제도의 단순화가 전제되지 않으면 달성될 수 없는 목표이다. 위에서 매우 거칠고 과격한 제도의 단순화를 논했지만 부분적으로도 미세한 개선을 통해서 행정 효율화에 기여할 수 있는 부분들이 많이 있다고 생각한다.

**조세행정의 효율화와 관련하여
더욱 관심을 기울여야 할 것은 국제화되고
정보화된 세원을 여하히 포착할 것인가의
문제이다. 전략적인 차원에서
국제조세제도를 정비하는 일이 필요하다.**

징세당국의 입장에서 본 효율성은 많이 강조되어 왔지만 납세자의 납세비용 부담을 줄이는 문제는 그렇게 많이 강조되지 않았다고 본다. 그러나 조세운영비에 관한 연구결과들은 납세자 쪽의 비용이 훨씬 더 중요하다는 것을 보여주고 있다. 조세제도의 운영과 관련된 비용을 납세자 쪽에 무리하게 전가하지 않도록 하는 것도 중요하다고 본다. 조세행정부서의 무리한 구조조정이나 비용절감을 강요하면 결국 납세자들이 피해를 보게 될 가능성이 커진다. 요컨대 행정의 효율화를 논할 때는 징세당국의 비용절감뿐 아니라 납세자들의 납세비용 부담문제를 충분히 고려하여야 한다는 점을 강조하고 싶다.

조세행정의 효율화와 관련하여 더욱 관심을 기울여야 할 것은 국제화되고 정보화된 세원을 여하히 포착할 것인가의 문제이다. 전략적인 차원에서 국제조세제도를 정비하는 일이 필요하다. 그러나 그에 못지않게 조세행정요원의 국제화·정보화가 필요하다. 내부 요원의 교육이나 훈련도 필요하지만 외부의 전문가 특히 다국적 기업의 실무자들을 조세 행정당국의 국제조세 요원으로 영입할 수 있

는 탄력적인 인사제도가 필요하다고 본다. 반대로 기업부문에도 국제조세전문가가 많이 필요하다. 이러한 전문인력의 수급이나 훈련과 관련하여 행정당국과 기업이 전략적인 제휴관계를 형성하는 것도 하나의 대안이라고 생각된다.

IV. 맺음 글

글을 써놓고 보니까 너무 허황하게 들리는 내용들로 가득 차 있다는 생각이 든다. 2000년이라는 단어에 압도된 탓으로 돌려본다.

그러나 몇 가지 구체적인 정책 이슈들이 해결된다고 해서 우리 나라의 조세제도가 정상화될 것으로는 생각되지 않기 때문에 이런 글을 썼다고 강변하고 싶다. 내년부터 금융소득 종합과세제도가 다시 실시된다고 해서 갑자기 조세정의가 실현되는 것도 아니고 부가가치세의 간이과세를 없애고 과세특례의 범위를 줄인다고 해서 자영업자들이 세금을 몇 곱절 더 낼 것으로 기대되지도 않는다. 상속세 강화도 마찬가지이다. 물론 당장 이러한 노력이 없어서도 안 된다. 사실 이러한 부분적인 개선노력은 꾸준히 지속되어야 한다.

그럼에도 불구하고 적어도 세기가 바뀔 때 쯤에는 한 번 과격한 생각을 해보는 것도 필요하다고 본다. 소득세는 20세기에 들어서면서 도입된 세제이다. 부가가치세는 20세기 중후반에 도입되었다. 이 세목들은 20세기 말에서부터 피로현상을 나타내고 있다는 것이 필자의 판단이다. 21세기에는 글자 그대로 근본적인 세제개편이 이루어질

특히 20세기말부터 소득분배의 양극화 현상이 세계적으로 두드러지게 나타나고 있는데 이를 완화시킬 수 있는 조세수단들은 무력화되고 있다. 글로벌리제이션 때문이다.

히 이러한 현실을 이해하는 것이 필요하다고 본다. 물론 설득은 말로만 이루어지는 것은 아니다. 정부가 신뢰성 있고 일관된 행동을 보이는 것이 필요하다. 생산적 복지가 강조되고 있는데 이것이 구호로 끝나지 않고 진정한 의미로 실현된다면 단순한 세제의 설득력이 그만큼 올라갈 것으로 생각된다. **KPM**

가능성이 크다. 여건의 급변이 그것을 강요하기 때문이다. 그래서 그러한 생각들을 한 번 정리해보자는 의도였다.

앞에서 우리는 조세정책의 유효성이 급격히 감소하고 있는 현상을 논의하였다. 특히 20세기말부터 소득분배의 양극화 현상이 세계적으로 두드러지게 나타나고 있는데 이를 완화시킬 수 있는 조세수단들은 무력화되고 있다. 글로벌리제이션 때문이다. 고소득 생산요소는 이동성이 매우 높기 때문에 높은 세율을 적용하면 즉시 다른 곳을 찾아 떠날 수 있다는 것이다. 가장 재분배정책이 필요한 상황에서 그것을 위한 조세수단이 무력화되고 있다. 아쉽지만 조만간에 조세정책 목표의 리스트에서 직접적인 재분배라는 항목은 삭제할 수밖에 없는 상황이 도래할 수 있다는 것이 필자의 생각이다. 그렇다고 재분배 정책을 포기해야 한다는 것은 아니다. 조세를 통해 확보한 재정을 가지고 지출정책에서 재분배효과를 극대화하는 전략이 필요하다고 본다. 이러한 체제로 전환하기 위해서는 물론 상당한 설득의 과정이 필요할 것이다. 일반 납세자들보다도 오피니언 리더들이 충분

2000년대 재정정책 방향

— 재정운영의 과제와 정책방향



張錫準/ 기획예산처 예산실장

I. 서언

시간의 흐름을 마디마디 끊어 매듭짓고 의미를 부여하는 것은 인간만이 누리는 특권일는지 모른다. 주일이 바뀌면 주간계획을, 달이 바뀌면 월간계획을, 해가 바뀌면 연간계획을 짜는 것은 너무나 당연한 일상사다.

그러하니 이번에는 세기의 전환, 밀레니엄 전환이니 백년, 천년을 내다보는 구상이라도 해야 직성이 풀리는 것이 우리네 심사다. 그러나 그것이 어디 가당키나 한 일인가? 일년 앞을 내다보라고 해도 온통 틀리고 마는데 100년, 1000년 후의 일을 짐작이라도 할 수 있겠는가. 그러면 천년만에 한 번 오는 밀레니엄적 전환기에 서서 어느 정도의 미래에 대해 이야기하는 것이 온당할 것인가? 5년, 길어봤자 10년이 고작일 것이다. 일부 지표나 사회현상의 경우 수십년까지 투영(投影)이 가능한 경우도 있을 것이다.

먼 미래에 대해 이야기할수록 논제를 명확히 하는 것이 필요하다. 모든 것이 불확실한데 포괄하는 범위를 넓히면 연립방정식의 수보다 미지수가 훨씬 많은 격이 되어버리기 때문이다. 여기에서는 21세기 초반에 두드러지게 나타날 특징적인 몇 가지 현상에 대해 짚어보고 이에 따라 부각될 재정운영의 과제와 대응방향을 유추해 보고자 한다.

II. 노령화

급격한 출산율 감소와 인간수명의 지속적 연장은 인구의 노령화를 급진적으로 진행시키고 있다. 노령화지수, 즉 14세 이하 연소층 인구에 대한 65세 이상 노년층의 인구비율이 1970년 7.2%에서 1999년에 31.4%에 이르렀으나, 2010년에 50%, 2030년에는 120% 수준이 될 것으로 전망되고 있다. 인구피라미드가 완전히 가분수로 변하는 것이

다. 노년부양비율을 따져 보면 노령화의 의미가 보다 분명해진다. 65세 이상 인구와 14~64세 인구를 대비한 통계치인 이 비율은 1970년 5.6%에서 1999년 9.6%로 되었는데, 2010년에 14%, 2030년에는 30% 수준이 될 것으로 보인다. 이는 1970년에는 생산가능 연령층인 15~64세 인구 18명이 65세 이상 노인 1명을 부양하던 것이 2030년에는 15~64세 인구 3.4명이 65세 이상 노인 1명을 부양하게 됨을 뜻한다. 이 지표를 대부분의 근로자가 은퇴하는 연령인 60세 이상의 인구와 부가가치 생산에 실제로 종사하는 취업자수를 대비하도록 변형해 보면 문제는 더욱 심각해진다.

이러한 인구의 노령화는 재정운영과 관련하여 두가지 과제를 제기한다.

첫째, 복지시책에 있어서 부담하는 사람과 수혜 대상자 수가 근본적으로 변화한다는 점이다. 과거에는 많은 사람이 적은 돈만 부담하면 노인을 비롯한 사회적 보호대상자를 그런대로 부양할 수 있었지만, 21세기에는 부담주체 각자의 소득을 상당부분 각출해도 그들을 제대로 부양하기 어렵게 될 가능성이 매우 높다.

〈표〉 인구 노령화

(단위: 백만명, %)

| | 1970 | 1999 | 2010 | 2030 |
|--------------|------|------|------|-------|
| 0~14세 인구(A) | 13.7 | 10.2 | 10.1 | 8.5 |
| 15~64세 인구(B) | 17.5 | 33.5 | 35.5 | 34.1 |
| 65세이상 인구(C) | 1.0 | 3.2 | 5.0 | 10.2 |
| 노년부양비(C/B) | 5.6 | 9.6 | 14.2 | 29.8 |
| 노령화지수(C/A) | 7.2 | 31.4 | 49.9 | 120.3 |

자료 : 통계청, 1999.12.

개인의 창의 발휘와 자유로운 활동을 최대한 보장하면서도 사회구성원간의 조화와 평화를 유지할 수 있는 공동체적 가치를 유지·발전토록 하는 것이 새로운 세기의 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

이렇게 되면 생계보호제도와 각종 연금제도 등 전통적인 복지정책 수단은 어떤 형태로든 변화되어야 한다.

이러한 맥락에서 생산적 복지정책을 이해할 필요가 있다. 생산적 복지는 스스로의 힘으로 생활할 수 있는 자활능력을 길러주고 사회 참여의 기회를 확대하는 동시에 능력 발전을 통하여 보다 높은 생활수준을 영위할 수 있도록 하는 인간개발 프로그램이라고 할 수 있다. 그럼에도 혼자 힘으로 살아갈 수 없는 계층에 대하여는 기초생활을 국가가 보장하도록 하는 것이다. 새로운 시대의 복지정책은 국가의 성장잠재력을 저해하지 않고 오히려 증대시키면서 성장과 복지를 조화시켜 나가는 방향이 되어야 할 것이다.

둘째, 노령화 사회에서 경제활동 참여비율을 지속적으로 늘리는 방안을 찾아야 한다. 그래야만 생산 종사인력을 늘려 사회에 활력을 불어 넣을 수 있게 된다. 이를 위하여 여성의 경제활동 참여를 크게 늘려야 할 것이다. 이에 필요한 인프라를 정비·확충해야 함은 물론이다. 또 은퇴노인의 취업도 적극 권장되어야 한다. 노년취업이 적합한

일자리에 대하여는 젊은 층의 취업을 제한하는 제도의 도입도 여러 각도로 검토할 필요가 있다.

III. 공동체를 유지할 끈 - 질서·신뢰...

다음의 변화는 인류문명사적인 관점에서 유추할 수 있다. 지금의 인류는 농업사회와 산업사회를 거쳐 지식기반사회로 접어들고 있다. 새로운 기술의 발전은 사회구조를 근본적으로 변화시키고 그 속에서 새로운 사회질서를 탄생시킨다. 지식기반사회로 접어들어가는 초입에 있는 우리나라의 경우에도 최근 새로운 가치와 행태를 보이는 신세대들이 속속 등장하고 있다. 21세기는 이들이 우리 사회의 주역이 될 것이다. 지금까지와는 전혀 다른 새로운 가치와 규범이 필요하게 될 상황이 우리 앞에 급속히 도래하고 있다.

필자는 개인적으로 이러한 문명사적인 대전환이 우리에게서 커다란 도전이면서도 매우 귀중한 기회의 장이 될 것이라고 확신하고 있다. 우리 민족은 개개인의 자질이 아주 뛰어난 특성을 지니고 있기 때문이다. 다가오는 미래는 조직의 단합된 힘보다는 개인의 창의성을 보다 필요로 하는 시대가 될 것이다. 다시 말해 개개인의 자질과 능력이 절대적으로 요구되는 지식정보화 사회와 우리 민족의 역량이 맞아 떨어질 수 있다는 것이다. 우리 국민 개개인의 다이내믹한 에너지가 분출된다면 새로운 국가발전의 원동력으로 작용할 것이다.

그렇다고 개개인의 자질과 능력에만 의존하고 공동체적 가치가 퇴색할 것이라고 보아서는 안된다. 개

개인의 창의가 제대로 발현될 수 있는 틀과 인프라가 제대로 형성되어 있지 않으면 아무리 똑똑한 사람이라도 별수 없게 된다. 또 인간은 영원히 사회적 동물이다. 인간관계 속에서 숨쉬며 살아갈 수밖에 없다. 사회적 관계가 메마르면 개인은 고사하고 마는 것이다. 그리고 사회는 황량한 사막같이 될 것이다.

따라서 개인의 창의 발휘와 자유로운 활동을 최대한 보장하면서도 사회구성원간의 조화와 평화를 유지할 수 있는 공동체적 가치를 유지·발전토록 하는 것이 새로운 세기의 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 질서와 신뢰 그리고 인간의 존엄성 등이 그 기본요소가 되지 않을까 생각한다. 이와 함께 세계화(globalization)와 지역화(localization)가 동시에 전개됨으로써 부분과 전체의 조화를 필요로 하고 있다. 무한하게 경쟁하면서도 조화를 이루기란 쉽지 않은 법이다. 이러한 구도에서는 우리의 장점인 아시아적 가치를 견지하면서도 지구촌의 보편적 가치에 조화할 수 있는 유연성을 가질 때 공동체적 가치를 창조해 나가는 것이 가능해질 것으로 보인다.

재정을 운영함에 있어서도 한편으로 이러한 공동체적 인프라와 틀을 갖추도록 하는 프로그램에 대한 지원을 늘리면서 다른 한편으로는 재정운영 방식 자체를 공동체적 가치에 적합한 방향으로 전환·발전시켜 나가야 한다고 본다.

IV. 민주화·다양화 시대

지식기반사회의 진전은 우리 사회를 더욱 민주

화되고 다양성을 추구하는 사회로 변화시킬 것이다. 정보통신기술의 발달로 인해 다양한 정보가 제공되고 접근 가능성이 증대됨으로써 기존의 제도적인 의사소통 창구들은 즉각적이고도 강력한 여론형성기구들로 대체될 것이다. 이에 따라 정부도 국민들의 알권리에 부응하고 적극적인 정보공개를 하지 않고서는 견딜 수 없을 것이다. 재정운영도 보다 투명하고 객관화되도록 요청받을 것이다. 재정운영의 과정과 결과들이 보다 쉽게 국민들에게 전달되고 이러한 내용들이 이해될 수 있어야 할 것이다.

이러한 때에 재정운영에 있어 가장 중요한 것은 기본에 충실하는 것이라 생각한다. 합리적이고 보편타당한 기준을 설정하고 이러한 기준에 따라 재원이 배분되어야 할 것이다.

그래야만이 돈만 내고 제대로 혜택을 받지 못하는 사람들이 공감하고 이해할 것이다. 이제 정부가 예산을 편성하고 국회의 심의를 받으면 끝나는 것이 아니라 최종수요자인 국민 개개인에 의해 직접 판단을 받는 날들이 다가오고 있는 것이다. 이에 따라 정보화, 투명화, 객관화가 새로운 세기의 재정운영에 있어서 매우 중요한 화두가 될 것이다.

V. 환경/생태계 문제의 부각

우리는 지난 세기에 먹고 살기에 바빠 환경이 조금 파괴되는 것에 대해 심각성을 느끼지 못하고 살았다. 이제는 물질적으로 풍요를 누리게 됨으로써 경치 좋은 곳에서 레저를 즐기고 깨끗한 전원

에서 살기를 희망하는 것은 인지상정인지도 모른다. 다음의 세기에는 환경분야에 대한 인간의 기대와 욕구가 크게 높아질 것으로 예상되고 있다. 사실 미래환경에 대한 전망은 그다지 밝다고 볼 수만은 없다. 지구온난화, 오존층 파괴 등 지구의 환경을 위협하는 요소는 급속하게 늘어나고 있다. 선진국이 중심이 되어 지구환경의 미래를 걱정하고 국제간의 강력한 협약을 체결하여 무분별한 환경파괴를 막으려 하는 것도 지구가 너무나 빨리 황폐화되고 있기 때문이다. 환경의 문제는 오염과 훼손이 생기기 전에 미리 예방하는 것이 상책이고, 개발이 불가피한 경우에도 환경친화적으로 추진될 때 해결이 가능하다. 다시 말해 환경과 생태계를 유지해 나가면서 지속적인 성장(sustainable growth)이 가능하도록 정책이 근본적으로 바뀌어야 할 것이다. 맑은 물을 안정적으로 공급하고, 대기오염을 방지하며, 폐기물을 줄이고 재활용하는 환경정책을 지속적으로 추진해 가면서도, 환경기술을 발전시키고 환경산업을 육성하는 환경분야의 시책들도 시대흐름에 걸맞게 첨단화되어야 할 것이다.

VI. 우선 순위의 재조정 - 갈등의 벽

다가오는 시대에는 재원배분의 우선순위도 많이 달라지게 될 것이다. 그간 경제성장기에서는 SOC, 수출, 중소기업, 농업, 국방 등의 분야에 많은 돈이 투입되었다. 그러나 앞에서도 언급했듯이 시대의 변화는 새로운 분야에 우선순위를 둘 것을

이제 정부가 예산을 편성하고 국회의 심의를 받으면 끝나는 것이 아니라 최종수요자인 국민 개개인에 의해 직접 판단을 받는 날들이 다가오고 있는 것이다. 이에 따라 정보화, 투명화, 객관화가 새로운 세기의 재정운영에 있어서 매우 중요한 화두가 될 것이다.

요구하고 있다. 한정된 재원을 가지고 이를 어떻게 조정해 나가느냐 하는 것이 매우 어려운 과제로 부각될 것이다. 그동안 중점지원해 온 분야는 전체 재정규모에서 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 그대로 둔 상태에서 재정을 운영하다 보면 재정이 비대해지고 효율이 떨어지는 문제점을 발생시킬 것은 자명한 사실이다. 우선순위 재조정 은 필연적으로 기득권을 건드리게 된다. 어느 누구도 자신의 몫이 줄어드는 것을 그대로 묵과하기는 어려울 것이다. 이 갈등의 벽을 어떻게 극복할 것인가? 여기서도 결국 기본에 충실해야 한다는 말 밖에 할 것이 없다. 합리적인 원칙과 기준을 제시하고 부단한 대화를 통해 공감대를 형성토록 노력하고 일관성 있게 정책을 추진해야 할 것이다. 더 이상 '때'가 통하는 재정운영이 되어서는 안된다. 이를 위하여도 앞에서 언급한 재정운영의 투명화, 객관화, 정보화가 절실하게 요구됨은 물론이다.

VII. 재정운영의 질적 측면 - 효과성·효율성

우리 재정의 당면한 문제를 짚어볼 필요가 있

다. 적자재정시대에 있는 우리 재정은 누적된 적자로 인해 2010년 이후까지 국가채무를 상환해야 하는 상황에 놓여 있다. 2004년까지는 균형재정을 달성할 것으로 전망되나 누적된 채무의 상환에는 많은 시일이 소요될 전망이다.

적자재정시대에 있어 재정을 어떻게 운영할 것인가 하는 것은 매우 중요한 과제이다. 과거를 회고해 보면 우리는 재정을 건전하게 유지하기 위해 많은 노력을 해왔고 선진 각국에서도 이러한 성과에 대해서 높이 평가해 왔다. IMF나 IMD에서 발간되는 보고서에서도 한국의 재정여건은 매우 양호한 상황으로 평가하고 있고 국제회의에서도 한국의 재정운영이 아낌없는 찬사를 받고 있는 것은 모두 잘 아는 사실이다.

이를 바탕으로 우리는 지난 1997년 외환위기를 맞았을 때 단기간에 위기를 극복할 수 있는 수단으로서 재정정책을 적극적으로 활용할 수 있었던 것이다. 그러나 또다른 측면에서 보면 과거 재정운영은 적자를 안내고 세입 내에서만 세출을 운영해야 한다는 건전재정원칙에만 급급한 측면도 있다. 그러다 보니 재정운영이 양적인 면에 무게를 두고 질적인 면을 소홀히 한 점이 없지 않았다고 생각한다.

예산을 배정해 놓은 다음에는 성과가 어떤지? 사업의 효과가 있는 것인지? 이러한 것들을 잘 챙기지 않았기 때문에 같은 재원을 가지고 제대로 사용하지 못했다는 지적이 있다면 이를 받아들여 겸허하게 반성해야 한다. 사실 100이 필요하다고 요청하는데 80만 주고 꾸러가도록 해서 적자가 나지 않았다는 것만 가지고 재정이 건전하게 운영

18세기말 맬더스는 매우 비관적으로
인류의 장래를 걱정했지만,
이제 열린 21세기는 매우 희망찬 것으로
미래학자들은 전망하고 있다. 다가오는 시대는
우리가 과거에 맞이했던 것과는 다른 세계화,
디지털화, 지식기반의 시대이다.

되었다고 하는 것은 온당하지 않다. 80을 쓰는 데
가 꼭 필요한 곳이었나? 그리고 80을 쓴 만큼의
효과가 그대로 나타났나? 이러한 물음에 긍정적
인 대답이 나와야 합격점을 받을 수 있는 것이다.

새로운 세기에는 앞에서 이야기한 바와 같은 다
섯가지 이유에서 이 문제를 더 미룰 수가 없다고
생각한다.

- ① 노령화의 급진전으로 인하여 부가가치를 만들
어 세금을 내는 사람의 비중이 급격히 줄어 세
금을 크게 늘리기가 쉽지 않다.
- ② 누적된 빚을 갚아야 하고, 새로운 지출소요도
산적해 있다.
- ③ 이제는 자신이 내는 세금이 헛되게 쓰이는 것
을 참을 사람은 거의 없다.
- ④ 우선순위에서 밀려 자신에게 돌아오는 몫이 적
어지는 사람도 자신의 것보다 못한 곳에 세금
이 돌아가는 것을 용납하기 어렵다.
- ⑤ 민주화, 정보화, 투명화의 진전으로 재정운영
의 내용이 유리할 같이 속속들이 드러날 수밖에
없게 되어 있다.

특히 새로운 세기에 중점을 두어야 하는 소프트

웨어, 교육, 문화, 환경 등의 분야는 효과를 측정
하기 어렵기 때문에 더욱 이 문제가 중요하게 된
다. 요컨대, 새로운 세기에는 '지출 한 단위당 효
과'를 최대한 높이는 데 재정운영의 중점을 맞춰
나가야 할 것이다.

VIII. 결어

18세기말 맬더스는 매우 비관적으로 인류의 장
래를 걱정했지만, 이제 열린 21세기는 매우 희망찬
것으로 미래학자들은 전망하고 있다. 다가오는 시
대는 우리가 과거에 맞이했던 것과는 다른 세계화,
디지털화, 지식기반의 시대이다. 디지털 시대는 빛
의 속도의 시대이다. 변화의 속도는 우리가 종래
예측하지 못했던 정도로 빠르게 일어나고 있다. 변
화를 예측하고 미리 대비하지 않는다면 우리는 언
제 다시 주변국가로 전락하게 될지 모른다.

앞에서도 말한 바와 같이 다행히 다가오는 21
세기는 우리에게 유리한 여건들이 조성되고 있다.
우리 국민들의 소양과 기질이 제대로 발휘될 수
있다면 새로운 세기에 우리는 세계사의 새 주역이
될 수도 있다.

재정은 이를 적극적으로 뒷받침하는 데 모든 노
력을 기울여야 한다. 재정운영은 항상 미래를 염
두에 두고 이루어져야 하며, 재정이 시대의 변화
에 선도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이를
위해 재정담당자들은 차가운 이성과 뜨거운 가슴
을 가지고 역사의 흐름을 직시하며, 기본과 원칙
에 충실해야 할 때라고 생각한다. **KPM**

2000년대의 재정정책 방향



金東建/ 서울대 경제학부 교수

1. 우리나라 국가재정의 현주소

1. 중앙정부의 개괄적 재정현황

우리나라 중앙정부의 재정상황을 IMF사태가 발생한 1997년을 기준으로 그 이전과 이후로 구분하여 비교할 때 상당한 변화가 일어났음을 쉽게 인지할 수 있다. 1997년 이전의 우리 재정은 비교적 양호하여 중앙정부와 비금융 공기업을 포함한 통합재정수지는 1993년~1996년 기간중 거의 균형상태 내지 약간의 흑자(GDP의 0.5% 흑자수준)를 유지하였다. 국가채무상황을 보더라도 같은 기간중(1993~1996) 국가채무는 GDP에 대한 비중으로 9~12% 수준에 머물러 있었다. 이러한 재정현황은 OECD국가들의 일반적 재정상황과

비교할 때 매우 건전하였다고 평가될 수 있다.

물론 IMF의 Tanzi박사가 지적한 바대로 우리나라 재정을 좀 더 폭넓게 관찰할 때 건전재정에 대해 문제점이 없는 것은 아니다¹⁾.

정부가 관여하고 있는 역할이 예산상에 나와 있는 수치보다 훨씬 크고 광범위한 데서 발생하는 문제점이다. 예컨대 정부가 관장하고 있는 각종 정책금융을 통해 금융부문에서 재정이 해야 할 역할을 일부 담당하고 있으며, 국제무역거래에서 정부가 채택하고 있는 각종 조세지원제도, 국내기업으로부터 거두어 들이는 준조세, 그리고 공기업에 대한 간접적 재정지원 등을 모두 포함시킬 때 우리나라의 재정운영이 진정으로 건전했는가는 보는 측면에 따라 다른 견해를 가질 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 IMF사태 이전까지는 대체

1) Vito Tanzi, 「Korea : Post-Crisis Fiscal Policy Issues」, 『경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향』, 한국조세연구원, 국제심포지엄 자료 98-05, 1998, pp.1~53

IMF사태가 재정에 끼친 영향은 두 가지로 요약된다. 첫째, 경기침체에 따른 세원의 감소로 세수가 급격히 줄어 들었으며 둘째, 금융구조조정 및 실업대책 등에 의하여 세출이 급격히 증가할 수밖에 없었다.

로 재정현황이 건전했다는 데에는 큰 이의가 없을 것이다. 그러면 IMF사태 이후의 재정운영에는 어떤 변화가 일어났는가?

1997년 말에 발생한 IMF사태는 금융·외환위기에서 비롯된 것으로서 급격한 신용추락을 방지하기 위하여 정부는 환율과 금리를 대폭 인상시켰다. 이어서 금융·기업·노동시장에 대한 전반적인 구조조정 작업에 착수하였는데 이런 결과로 1998년의 우리나라 실질경제성장률은 -5.5%로 추락하였고 6.8%라는 높은 실업률을 나타냈다. 이는 1991~97년 기간중의 실질경제성장률 7~8%, 실업률 2~3%에 비교할 때 크나큰 변화임에 틀림없다.

재정도 이에 큰 타격을 받을 수밖에 없었다. 재정에 끼친 영향은 두 가지로 요약된다. 첫째, 경기침체에 따른 세원(tax base)의 감소로 세수가 급격히 줄어 들었으며 둘째, 금융구조조정 및 실업대책 등에 의하여 세출이 급격히 증가할 수밖에 없었다. 이것은 그 동안 건전재정운영의 기조로 유지되어 왔던 「세입내 세출 원칙」을 포기하는 것을 의미하는 것이었으며, 일반회계에서 적자예산

을 편성하는 조치로 받아들여졌다. 결국 1998년도의 예산은 적자로 편성되었고 적자규모는 GDP의 5% 수준에 달하였다. 이러한 재정의 결과를 1998~2000년 기간의 3개년 정부예산을 중심으로 좀 더 살펴보기로 한다.

2. 중앙정부 예산추이 (1998~2000)

〈표 1〉, 〈표 2〉 및 〈표 3〉은 1998~2000년 기간중의 우리나라 중앙정부 재정규모, 일반회계 세출내역 및 국세세입 예산액을 보여주고 있다. 우선 재정규모 측면에서 볼 때 1998년도의 재정규모가 80조 7천여억원으로서 전년도 대비 13.1%의 높은 증가율을 나타내고 있다. 재정적자규모도 GDP의 5%로서 전년도(1997년)의 1.7%(적자)보다 적자규모가 훨씬 증가하였다. 이것은 앞에서 밝혔듯이 금융구조조정비용 및 실업대책 등 사회안전망 구축에 추가적인 비용이 발생했기 때문이다. 그러나 재정규모의 증가율은 1998년도 이후 조금씩 감소하는 추세이며, 동시에 재정적자의 비중도 감소하는 추세임이 발견된다.

일반회계 세출의 기능별 내역을 살펴볼 때 1999년도 세출내역에 상당한 변화가 있음이 발견된다. 무엇보다도 사회개발비와 채무상환 및 기타 경비가 크게 늘었다. 사회개발비는 금융·외환위기 이후 급증하는 실업자를 보호하기 위한 실업대책비용 증가로 늘어났으며, 채무상환 및 기타 경비는 부족 재원 조달을 위하여 일반회계에서 국채를 발행하게 됨에 따라 국채이자 증가한 것에

〈표 1〉 우리나라 중앙정부 재정규모 (일반회계 + 재정용자특별회계)

(단위: 억원, %)

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------|---------|---------|---------|
| 일반회계 | 755,829 | 836,852 | 867,740 |
| - 국세수입 | 592,569 | 623,857 | 688,000 |
| - 세외수입 | 46,442 | 84,087 | 67,240 |
| - 국채발행 | 116,818 | 128,908 | 109,500 |
| 재정용자특별회(순) | 51,800 | 47,998 | 61,836 |
| 합 계 | 807,629 | 884,850 | 926,576 |
| 증가율(전년도대비) | 13.1 | 9.6 | 5 |
| 재정적자(GDP비중) | 5 | 4 | 3.4 |

주 : 1. 1998 및 1999년도는 추경 포함된 예산이며 2000년도는 당초예산임.

2. 증가율은 전년도 최종예산대비 증가율임.

3. 재정적자는 통합재정수지상의 적지임.

자료 : 기획예산처 및 한국조세연구원 자료에서 발췌

〈표 2〉 우리나라 중앙정부 일반회계 세출내역

(단위: 억원)

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|---------|---------|---------|
| 일반행정 | 71,801 | 77,660 | 79,988 |
| 경제개발 | 203,113 | 225,137 | 229,953 |
| 사회개발 | 69,058 | 92,431 | 97,384 |
| 교육비 | 120,564 | 114,765 | 120,978 |
| 국방비 | 143,755 | 143,368 | 150,432 |
| 지방재정교부금 | 70,392 | 67,108 | 76,716 |
| 채무상환 및 기타 | 2,456 | 16,618 | 25,918 |
| 예비비 | 28,700 | 25,300 | 21,317 |
| 재특지원 | * | 74,464 | 62,056 |
| 합 계 | 755,829 | 836,851 | 864,740 |

주 : 1998년 및 1999년도는 추경포함된 예산임, 2000년도 당초예산임.

자료 : 재정경제부 및 한국조세연구원 자료에서 발췌

기인한다. 동시에 경제개발비도 크게 증가했는데 이는 정부가 사회간접자본(SOC)투자 등에 재정 규모 증가율을 상회하여 연 20% 이상씩 증가시

켜 온 것에 기인하고 있다고 하겠다. 한편 교육비, 국방비, 지방재정교부금 등의 세출예산이 1998년도에 비해 감소하게 되었는데 이렇게 몇몇 주요

기능에서 세출예산이 삭감된 것은 최근에 보기 드문 현상이라고 하겠다.

1998~1999년 기간의 예산편성은 대체로 두 가지 측면에 역점을 두었다. 하나는 수요확대를 통하여 가라앉은 경기를 부양하고자 하는 것이고, 다른 하나의 측면은 이른바 구조조정을 통해서 경제의 체질을 강화하는 것이었다. 두 가지가 모두 중요한 과제인데 역시 단기적인 경기부양 및 실업 대책이 더 시급한 문제이므로 첫 번째 측면을 훨씬

더 강조한 예산이었다고 하겠다.

세입측면을 살펴보면 1998년도의 내국세 세입 예산은 47조 2천여억원으로서 이는 1997년도의 내국세 세입실적 49조 5,750억원보다 2조 3천억원 정도 감소한 규모이다. 총국세 수입도 1997년에 비해 약 2조원 가까이 감소했는데 교통세 세수가 1조 5천억원 가량 증가했음에도 불구하고 총국세가 감소한 것은 그만큼 IMF사태 이후 세원(tax base)이 축소했음을 의미하고 있다.

〈표 3〉 우리나라 국세세입예산(일반회계 국세+특별회계 국세)

(단위: 억원)

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|---------|---------|---------|
| 내국세 | 472,326 | 492,078 | 545,294 |
| · 소득세 | 171,746 | 151,432 | 156,085 |
| · 법인세 | 90,369 | 83,831 | 113,621 |
| · 상속증여세 | 7,746 | 9,151 | 10,045 |
| · 자산재평가세 | 3,285 | 8,180 | 5,080 |
| · 부가가치세 | 164,342 | 193,639 | 214,683 |
| · 특별소비세 | 20,115 | 23,442 | 18,322 |
| · 증권거래세 | 1,878 | 7,568 | 8,385 |
| · 인지세 | 3,043 | 3,825 | 4,284 |
| · 과년도수입 | 9,802 | 11,010 | 12,072 |
| · 주세증가분 | - | - | 2,717 |
| 관세 | 48,544 | 44,657 | 48,283 |
| 교통세 | 71,700 | 90,810 | 94,424 |
| 주세 | 19,425 | 20,333 | 22,204 |
| 전화세 | 9,219 | 11,617 | 13,918 |
| 교육세 | 52,638 | 55,953 | 58,571 |
| 농특세 | 11,042 | 13,570 | 14,335 |
| 총국세 | 684,893 | 729,016 | 797,029 |
| 국세부담률(추정) | 16.0% | 16.2% | 16.3% |

자료 : 기획예산처

작년 12월 국회에서 심의통과된 2000년도 예산은 지난 2년간의 정부예산과 비교하여 상당한 차이점이 발견된다. 이 예산안은 새 천년을 맞이하여 미래사회를 대비한 투자와 건전재정으로의 복귀라는 두 가지 명제에 초점을 맞춰 편성된 것으로 보인다. 그 규모는 대략 92조 6천억원으로서 몇 가지 주요 쟁점 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산규모의 적정성 여부이다. 정부는 금년도 예산의 증가율이 5%이며 금년도 경상성장률 8%보다 낮은 수준이므로 결코 팽창이라고 보기는 어렵고 긴축재정으로 이해해야 한다는 입장이다. 정부의 입장에 일리가 없는 것은 아니다. 문제는 예산이 팽창인가 긴축인가의 논쟁이 단순히 몇 %의 증가분 숫자로만 논의할 수 없다는 데 있다. 우리 경제가 지금 어떤 상태에 있고 이에 대한 재정의 역할이 무엇인가가 먼저 논의되어야 하며, 쓸 수 있는 재원이 어느 정도인가를 먼저 따져보아야 할 것이다. 이렇게 볼 때 금년도 예산이 10조 9천억원의 적자(국채발행)로 구성되어 있고 또한 추경예산이 편성될 전망이다 만큼 금년도 예산이 긴축예산이라고 보기는 어렵다. 다만 정부가 재정적자분을 줄이려고 노력한 점은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.

두 번째 쟁점은 재정적자 관리의 능력여부이다. 정부는 재정의 건전성을 조기에 회복하여 2004년에 가서 균형예산을 달성하겠다고 하는데 이것이 과연 제대로 실현될 것인가하는 것이다. 많은 나라들의 예를 보더라도 일단 재정적자가 발생하면

보다 신중하고 보수적인 자세에서 모든 가능성과 대응책이 마련되어야 할 것이며, 진정한 재정적자 관리는 정부개혁이 있을 때 가능하다는 점을 명심해야 할 것이다.

여기에서 벗어나는 것이 그리 쉽지 않다. 실제로 미국의 경우 적자재정에서 탈출하는 데 30년이 걸렸고 일본도 1970년 이후 만성적인 적자에 시달리고 있다.

금년도 재정적자 규모는 GDP의 3.4% 수준으로 추정하고 있으며 작년(1999년)의 적자규모인 4%보다 낮다. 이런 추세라면 문제는 해결될 것이지만 경제상황을 결코 낙관할 수는 없다. 금년의 실질성장률 5~6%, 소비자 물가상승률 2~3%라는 전망이 차질없이 실현되어야 한다. 그러나 금년의 산적한 인플레이션 요인을 감안할 때 물가가 안정적으로 유지될지는 불투명하고, 더욱이 아직도 갈 길이 먼 금융권과 재벌의 구조조정이 뜻하지 않게 될 때 정부가 공적자금을 추가적으로 투입하지 않는다는 보장도 없는 것이다. 따라서 보다 신중하고 보수적인 자세에서 모든 가능성과 대응책이 마련되어야 할 것이며, 진정한 재정적자 관리는 정부개혁이 있을 때 가능하다는 점을 명심해야 할 것이다. 정부개혁에 관해서는 나중에 다른 절에서 다시 언급하고자 한다.

세 번째 쟁점은 세출예산 내역의 합리성 여부이

국가채무의 증가는

**국가예산을 어쩔 수 없이 팽창시키고
실질이자율을 증가시키는 결과를 초래한다.
이런 이유로 우리나라 국가채무 상황을
지나치게 낙관해서는 안될 것이다.**

다. 다시 말하여 금년 총선을 의식한 선심성 예산이 얼마큼 포함되어 있는가의 문제이다. 금년 예산의 주요 사업 내용으로는 ① 새로운 천년에 대비한 사업 ② 산업경쟁력의 기반 확충 ③ 중산층 육성 및 서민생활 향상 ④ 지방발전의 뒷받침 등의 분야가 제시되어 있다. 21세기를 대비해 지식 정보화, 과학기술, 문화·환경 등의 분야에 중점 지원하고 복지차원에서 저소득층 소외계층에 대한 지원을 확대한 것은 올바른 방향이라고 판단된다. 공무원 봉급을 최대 10%까지 오를 수 있게 한 것도 월가월부의 논쟁이 있을 수 있겠으나 어느 정도 인상의 불가피성은 인정된다. 그러나 2000년도 예산안에는 정부구조조정이라는 장기적 과제가 여전히 미흡하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 공공부문의 구조조정은 소리만 요란한 채 아직도 초보적인 단계에 불과하다. 도리어 청치적 논리에 바탕을 둔 사업들이 여기저기 눈에 띄고 있다.

3. 국가채무현황

국가채무란 중앙정부와 지방정부가 직접적인 상환의무를 지고 있는 확정 채무를 말한다. 이러한 국가채무가 1999년말까지 중앙정부에서 94조원, 지방정부에서 18조원에 달할 전망이다. 1999년 말의 우리나라 국가채무는 약 112조원 수준이 될 것이다.²⁾

정부가 민간 등의 채무에 보증을 서 준 경우와 한국은행 및 공기업에서 빌린 빚도 장차 국가의 부담으로 귀속될 가능성이 있으므로 이를 국가의 채무 범주에 포함시켜야 한다고 주장할 수 있다. 이 경우 우리나라의 국가채무는 1999년 말에 200조원을 넘어서게 된다. 그러나 엄격히 말해 보증채무는 정부가 책임질 채무로 확정된 것이 아니며 한국은행 등은 정부가 아니라는 점에서 국가채무의 범주에 포함시키지 않는 것이 일반적인 기준이다.

우리나라 국가채무 규모의 추이를 보면 1996년에 49조원이던 것이 1997년에 66조원, 1998년에 88조원, 1999년 말에 112조원으로 IMF사태 이후 급속도로 늘어나고 있다. 국가채무의 GDP에 대한 비율을 선진국과 비교하여 보면 1998년에 OECD국가의 평균은 72% 수준, 미국 57%, 프랑스 67%, 일본이 97%³⁾인 데 비해 우리나라는 23% 수준이어서 우리나라가 아직은 선진국들에 비해 낮다. 그러나 정부의 보증채무 및 공기업

2) 1999년 말 국가채무규모에 대하여 공식적으로 발표된 수치는 없다. 위 수치는 정부(기획예산처)가 언론에 제출한 자료에 근거한 것이다.

3) IMF, 'World Economic Outlook', 1998.

〈표 4〉 OECD에 의한 한국의 주요지표전망

(단위: %)

| | 1998 | 1999 | | 2000 | |
|-----------|-------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | 당초 ¹⁾ | 수정 ²⁾ | 당초 ¹⁾ | 수정 ²⁾ |
| GDP 실질성장률 | -5.8 | 0.5 | 4.5 | 4.0 | 4.3 |
| 민간소비 | -9.6 | -1.5 | 2.5 | 3.0 | 3.2 |
| 정부소비 | -0.1 | -4.0 | 0.8 | 2.6 | 4.8 |
| 총고정자본형성 | -21.1 | -7.0 | -3.9 | 7.3 | 3.0 |
| 경상수지/GDP | 13.5 | 9.9 | 5.7 | 6.1 | 3.5 |
| 실업률 | 6.8 | 8.3 | 7.6 | 8.3 | 7.5 |
| GDP디플레이터 | 5.3 | 3.0 | 2.5 | 2.3 | 2.3 |

주 : 1) 1998년 12월 전망

2) 1999년 5월 전망

자료 : OECD, 「OECD Economic Outlook」, 1999년 5월.

의 채무 등을 모두 포함시킬 때는 우리나라도 45%에 달하므로 선진국과 비슷한 수준이 된다. 국가채무의 증가는 국가예산을 어쩔 수 없이 팽창시키고 실질이자율을 증가시키는 결과를 초래한다. 이런 이유로 우리나라 국가채무 상황을 지나치게 낙관해서는 안될 것이다.

II. 새천년과 국가재정운영 방향

1. 국내 경제현황 및 전망

대부분의 관·민 경제연구소의 경제전망보고서에 의하면 우리나라 경제는 지금 경기 회복세를 실현하고 있다고 결론짓고 있다. 1998년 11월 산업생산이 증가세로 반전된 이후 지금까지 계속 상승세를 지속하고 있으며 이런 추세로 간다면 1999년

의 연간 실질성장률은 10% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다⁴⁾. 이는 OECD가 1998년 12월에 전망했던 1999년 성장률 0.5%, 1999년 5월에 전망했던 성장률 4.5%를 크게 앞지르고 있는 수치이다.

이러한 경기회복 추세는 금리인하와 재정지출 확대를 포함한 적극적인 경기부양정책에 힘입은 것으로 판단된다. 그러나 이러한 거시경제의 호전에도 불구하고 경제위기의 근본원인이었던 기업부문의 부실과 금융기관의 부실채권 정리가 아직 미흡한 점을 감안할 때 경제내부의 불안요인은 여전히 상존하고 있는 것으로 판단된다. 경기회복에 힘입어 기업부도의 위협은 많이 축소되었으나 실질적인 채무구조 개선과 과잉설비 해소가 미흡하여 경기변동에 대한 기업의 적응력은 아직도 취약한 실정이다. 따라서 만약 부실기업 정리를 포함한 구조조정이 지연되고 그러면서도 지금과 같은 경기상승세가 지

4) 한국개발연구원 부설 경제정보센터, 「KDI 경제전망」, 99-109, 1999년 12월 24일.

속된다면 이런 것들이 내년 이후의 인플레이션 압력과 경기불안요인으로 작용할 우려가 있다고 KDI를 비롯한 여러 경제연구소에서 경고하고 있다.

2. 경기회복기의 재정운영 기본방향

우리 경제가 위기상태에 빠져있을 때는 철저한 구조조정과 성장잠재력 확충에서 돌파구를 찾을 수밖에 없고 이러한 역할의 상당부분을 재정이 담당해야 한다. 그러나 금융구조조정이나 실업재원, 성장잠재력 확충 등에 소요되는 재정자금을 모두 세금으로 충당할 수 없는 것이고 따라서 상당기간동안 상당 규모의 적자재정은 불가피한 것으로 판단된다.

여기서 우리는 그 동안 겪어보지 못했던 대규모 적자재정이 가져올 변화에 관심을 가져야 하며, 적자재정이 가져올 부정적인 파급효과를 최소화시키는 데 노력하지 않으면 안된다. 다행히 우리 경제는 지난 2년간의 어려움을 극복하고 저점을 통과한 것으로 판단되며, 확정적인 것은 아니지만 서서히 회복기에 접어든 것으로 인식된다. 경기가 어느 정도 회복되는 과정에서 재정운영 기본방향은 당연히 재정 건전성 회복에 중점을 두는 것이다. 그 동안 누적된 재정적자의 부정적 효과를 감안할 때 재정 건전화 정책은 가능한 빨리, 지속적으로 시행되는 것이 효과적이다. 그러나 단기간의 지나친 재정긴축은 도리어 불황을 초래할 우려가 있으므로 실제성장률이 잠재성장률에 접근하는 시기에 맞추어 본격적인 건전화정책을 추진하여야 할 것이다(일단 금년쯤에 실제성장률이 잠

이러한 거시경제의 호전에도 불구하고 경제위기의 근본원인이었던 기업부문의 부실과 금융기관의 부실채권 정리가 아직 미흡한 점을 감안할 때 경제내부의 불안요인은 여전히 상존하고 있는 것으로 판단된다.

재성장률에 근접할 것으로 전망된다).

재정 건전성을 회복하기 위해서는 세출삭감(또는 증가의 억제)과 세수의 확대가 병행되어야 가시적인 성과를 기대할 수 있다. 그러나 재정적자를 감축하는 일이란 앞서도 지적하였듯이 그리 용이한 일이 아니다. 외국의 실패사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 재정수지의 개선을 위해서는 세수증대보다는 세출삭감에 더 역점을 두어야 한다는 사실이다. 세출삭감도 단순삭감이 아니라 구조조정을 수반하는 삭감이어야 하며, 외환·금융정책 등 정책혼합이 일관성 있게 추진되어야 한다는 점이다. 이런 의미에서 규율화된 재정정책(disciplined fiscal policy)의 구현이라는 원칙하에서 철저한 중기재정계획의 수립과 운용이 요구된다고 하겠다.

III. 적자재정으로부터의 탈출 전략

1. 재정지출제도의 범제화

앞에서도 언급하였듯이 적자재정으로부터의 탈

출을 위한 기본전략은 세입증대 측면보다는 세출 축소 측면에서 찾아야 할 것이다. 따라서 경상적 지출을 감소시키고 그 증가를 억제하며 재정지출 구조를 개선해야 한다.

아울러 정부가 중기재정계획을 수립하여 이를 중심으로 편성된 다년도 예산제도를 운용하며 이때 경상지출에 해당되는 예산항목을 적절히 가려 내어 불필요한 경비를 줄여갈 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 그리고 <표 5>의 외국의 재정개혁사례에서 보듯이 법적 구속력이 있는 재정관리목표를 설정한다든가 혹은 연차별 국가채무 및 재정적자 한도를 설정하여 이를 초과하지 못하도록 법제화 하는 등의 강력한 조치가 있어야 한다. 정부도 최근 재정건전화에 위한 특별법 제정을 제안한 바 있고 이를 위한 공청회도 실시하였다⁵⁾. 아직 확정된 것은 아니고 법적인 해결보다는 제도적·정책적 해결을 선호하는 주장이 제기될 수는 있으나, 일단은 바람직한 방향이라고 판단된다.

재정지출구조의 개선도 중·장기적 과제이다. 당분간 금융구조조정, 사회안전망 확충 및 SOC 투자 등의 자본지출 확대 등에 지출 우선순위가 주어져야 하겠으나 경직성 경비의 비중이 크다고 판단되는 농어촌, 교육, 국방, 행정관련지출 등은 지속적으로 축소 조정하는 것이 바람직하다. 사회안전망 확충을 위한 재정지출은 2000년 이후에도 지속적으로 높은 우선순위를 부여해야 할 것이지만 2000년 이후 경제활성화가 본격적으로 진행될

경우 자본지출을 서서히 축소조정하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다⁶⁾.

2. 조세제도의 합리화

중·장기적 재정 건전화를 위해 세제 측면에서도 적극적인 대응이 필요하다. 향후 구조조정이 마무리되고 경제가 회복국면에 진입하는 시점에서는 세부담의 형평성 제고가 더욱 요청되므로 이를 위한 세제개편이 이루어져야 할 것이다. 세제개편에 대한 전반적인 논의는 생략하고 여기서는 금융소득 종합과세 도입, 부가가치세의 과세특례제도 폐지, 그리고 목적세 정비 등의 조세간소화에 관해서만 간략히 언급하고자 한다.

금융소득 종합과세는 금융실명제 도입과 더불어 1996년과 1997년에 실시되었으나 1997년 말 금융위기가 발생하자 국회는 금융소득 종합과세가 자금시장의 경색을 초래한 원인 중의 하나라는 이유로 이 제도를 유보하였다.

그러나 IMF사태 이후 경기침체 및 구조조정 과정에서 분배구조의 불평등이 심화될 수밖에 없었다. 또한 정부가 이자소득세 및 교통세 등을 인상하여 경기부진에 따른 세수의 급격한 감소를 완화하려고 했는데 이것도 형평성 악화에 일조를 한 것이다⁷⁾. 소득분배의 악화에 대한 국민들의 불만이 고조되자 금융소득 종합과세가 부활하여야 한다는 주장이 대두되었고, 정부도 이와 같은 주장

5) 박기백, 「재정 건전화를 위한 특별조치법(기칭) 제정」, 한국조세연구원, 공청회자료 99-06, 1999

6) 김동건 외 4인, 「적자재정기조하의 재정운용방안」, 『재정논집』, 제 13권 제 2호, 한국재정학회, 1999, pp.313~352

7) 성명재·전영준, 「경제위기 1년의 조세정책 평가와 향후 정책방향」, 한국조세연구원, 조세의 날 기념 심포지엄, 1999

〈표 5〉 주요국의 재정개혁 노력

| 국 가 | 강제성 | 정책목표 | 실천방안 |
|--|-----|------------------------------------|--|
| • 미국 Budget Enforcement Act | 법제화 | 재정지출규율 | • 지출 상한제 적용 • 법정지출규제 절차 마련 |
| • 영국 Code for Fiscal Responsibility | 법제화 | 투명성·책임성· 공평성·효율성 | • 신규정책 사전협의 의무화 • 안정적인 부채비율 유지 |
| • 뉴질랜드 Fiscal Responsibility Act | 법제화 | 투명성·책임성 정보제공, 위험관리 세율의 안정성 | • 중장기적 재정목표 설정 • 재정운용 기준 마련 • 재정보고(발생주의) |
| • 호주 Charter of Budget Honesty | 법제화 | 투명성·책임성 위험관리, 국가저축 과세기반의 안정성 | • 재정균형 달성 • 재정보고(발생주의) |
| • 스웨덴 Fiscal Budget Act | 법제화 | 투명성·책임성 재정지출규율 | • 지출상한제 적용 • 2% 재정축자 |

자료 : 기획예산처

을 받아들이게 되었다. 다만 아직 금융시장의 불안요소가 완전히 제거되지 않았다는 이유로 그 부활 시기를 2001년으로 결정하였다.

금융소득 종합과세는 세부담의 형평성 제고를 위해서나 세수확보를 위해서 빠를수록 좋을 것이다. 물론 금융소득에 대한 과세는 저축에 미치는 부정적인 효과와 연계되어 있고 또한 자본이동이 자유롭게 이루어지는 상황에서 자본소득에 대한 과세가 약화될 수 있다는 주장이 설득력 있게 제기된다. 그러나 우리의 경우 아직 세원포착률이 매우 낮으며, 음성·탈루 소득의 많은 부분이 자본소득으로 집약된다는 인식이 팽배해 있는 상황에서 금융소득 종합과세는 과세기반의 확충을 위

해 중요하다. 다만 세강강화나 각종 조세제도가 어느 정도 정비된 후에는 종합과세 대상범위라든가 이자·배당에 대한 원천징수세율 조정 등은 재검토해 볼 필요가 있을 것이다.

정부의 1999년도 세법개정 중에서 가장 관심을 모으는 것이 부가가치세의 과세특례제도 폐지이다. 과세특례제도는 소규모 영세사업자에 대한 납세편의를 위해 도입된 것이지만 상당수의 과세특례자들이 이 제도를 과표의 은폐·축소 등을 통한 세부담 회피수단으로 인식해 온 것이 사실이다. 정상과세기반을 확립하고 약화된 분배구조를 개선하기 위해서 과세특례제도의 정비는 불가피한 것이다. 이번에 확정된 부가가치세법 개정의 핵심

내용은 현재의 간이과세자(연간 매출액 4,800만원~1억5천만원)를 일반과세자로 전환시키고, 현재의 과세특례자(연간 매출액 2,400만원~4,800만원)는 간이과세자로 전환시키는 것을 기본 골격으로 하면서 간이과세 기준금액을 4,800만원의 30%까지 인상할 수 있도록 했으며 이를 금년 7월 1일부터 시행하도록 하였다.

문제는 과세특례제도의 정비가 여러 가지 현실적 상황을 고려할 때 얼마큼 실효성 있게 운영될 수 있겠는가인데 과세유형 전환에 따른 대상자들의 반발을 무마시키면서 과세근거자료를 최대한 활성화시키는 것이 관건이라고 하겠다.

조세체계의 간소화는 부담구조를 명료하게 하여 조세의 효율성을 높일 뿐만 아니라 계층간의 세부담 형평에도 일조한다. 1998년부터 추진해오던 교육세·농어촌 특별세 등의 목적세를 폐지하고 이들을 본세에 통합하는 안이라든가, 교통세를 특별소비세 등과 통합하는 안, 취득세와 등록세의 통합안, 재산세와 종합토지세의 통합안 등은 그동안 논의만 있어 왔으나 아직 실현단계와는 거리가 멀다. 관계부처들간의 이해관계 때문에 실현이 어렵게 되고 있다. 실효성 없는 목적세 제도의 정비 등은 조세구조의 합리성 회복을 위해서 필요하며 따라서 금년에 다시 검토하여 빠른 시일내에 실현 되도록 하여야 할 것이다.

3. 지속적인 정부개혁(재정개혁)

정부의 재정지출이 증대하는 데는 IMF사태와

**정부의 재정지출이 증대하는 데는
IMF사태와 같은 경제환경 변화가
큰 원인 중의 하나가 되지만, 또한 정부조직
내의 경직성, 집행상의 비효율성 때문에
재정지출의 증대를 억제하지 못하는
경우가 허다하다.**

같은 경제환경 변화가 큰 원인 중의 하나가 되지만, 또한 정부조직 내의 경직성, 집행상의 비효율성 때문에 재정지출의 증대를 억제하지 못하는 경우가 허다하다. 이는 흔히 공공부문의 비효율성 문제로 요약되는데 아무튼 지속적인 정부개혁(재정개혁) 없이는 진정한 재정적자관리는 불가능해 진다.

공공부문이 민간부문보다 비효율적이라는 이유를 여러 가지 열거할 수 있겠으나, 기본적으로 인센티브의 부재와 인센티브에 대한 반응의 경직성 문제를 지적할 수 있다. 경쟁시장체제와 같은 강력한 인센티브 메커니즘이 공공부문에 존재하지 않는 것이 생산의 효율성을 떨어뜨리는 가장 결정적인 요소라는 것은 주지의 사실이다. 이 문제에 대한 접근방향은 자명하며 다음과 같이 요약될 수 있는가는 별개의 문제이다.

첫째로, 성과의 평가를 가능한 한 분명히 하고 그 결과에 따른 보상이나 책임추궁을 정확하게 하는 것이다. 재정(예산편성)에서 성과주의 또는 결과주의를 강조하는 것도 이와 같은 맥락에서이다. 물론 여기에는 적절한 수준의 보수(임금)유지도

재정정책의 효율성과 투명성을
높이기 위해서는 우선적으로 선거 등의
정치적 요인에 의해 재정운용이
영향을 받지 않아야 한다.

포함된다. 성과금제도 등의 도입은 하나의 좋은 본보기가 될 것이다. 비용편의 분석 등을 통한 사전 타당성 검토를 강화하는 것이라든가 합리적인 감사제도를 마련하는 것도 매우 유용한 예산관리 제도이다. 나아가서 민간(NGO)에 의한 다양한 감시제도를 갖추는 것도 예산의 부당한 집행을 억제하는 유효한 수단이다.

둘째로, 규제의 완화와 하부집행단위에게 재량권을 확대시켜 주는 것이다. 뉴질랜드와 미국의 경험이 좋은 벤치마킹(bench marking)이 될 수 있다. 전용 또는 이월 등과 관련한 규제를 합리적으로 풀고 하부조직이 책임을 지고 자율적으로 판단하여 예산을 집행하는 범위를 확대해야 한다.

셋째로, 예산운용에 관한 융통성을 확대하는 것이다. 위에서 말한 재량권 확대도 이 방향과 같은 것이지만 중기재정계획제도를 더욱 활성화하고 계속비제도 등 다년도 예산제도를 융통성있게 활용한다면 이러한 면에서 효율성을 더욱 높일 수 있을 것이다.

넷째로, 재정사업의 민간 참여를 확대하고 경쟁 원리를 도입하는 외부위탁(outsourcing)을 강화

하는 것이다. 영국·뉴질랜드 등 선진국에서는 다양한 형태의 외부위탁이 광범위하게 시행되어 왔고 이를 통해 공공서비스의 질 향상과 생산성 증대에 상당한 성과를 거둔 것은 잘 알려진 일이다. 우리도 민간자원을 활용함으로써 민간의 경쟁원리와 최신경영기법을 보다 적극적으로 정부부문에 도입해야 할 것이다.

끝으로 정치적 논리로부터 중립을 지키는 것이 중요하다. 예산을 편성하고 운영하는 데 오로지 경제논리에만 집착해야 한다고 주장한다면 이는 순진한 발상이다. 사업의 우선순위를 결정할 때 경제적 논리가 우선 중요하지만 정치논리가 전혀 배제될 수는 없는 것이다. 따라서 정치논리도 그것이 확실한 합리성에 근거하고 있다면 당연히 받아들여져야 한다. 문제는 정치논리의 합리성 여부이다. 단순히 표만을 의식한다든가 특정 이익집단·정치집단을 위한 예산배분일 때 문제가 발생한다.

불행히도 우리의 재정운용에는 정치적 입김이 너무 강하게 작용하여 왔다. 선거철만 되면 예산 편성과 자금배분에 몸살을 앓는다. 자금의 상황에서도 세계개혁이 뒷걸음치고, 공기업개혁과 연금개혁이 지연되고, 금융구조조정이 미적거리는 것은 모두 금년 총선 때문이다. 재정정책의 효율성과 투명성을 높이기 위해서는 우선적으로 선거 등의 정치적 요인에 의해 재정운용이 영향을 받지 않아야 한다. 따라서 재정운용의 정치적 중립성 확보를 위해 예산심의절차의 개혁이라든가 선거제도의 개혁 등 제도개혁방안이 마련되어야 할 것이다. KPM

주요국의 조세제도

- 미국의 조세제도(1) -

全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 미국의 조세체계

미국의 조세제도의 특징은 연방정부뿐만 아니라 연방정부와는 별도로 50개주(푸에르토리코 등 자치령과 워싱턴 특별주를 포함하면 50개 이상이 된다)의 주정부가 독자적인 과세권을 보유하기 때문에 세법에 따라 세법체계·조세의 명칭·과세대상·세율이 주마다 다르다는 것이다. 더욱이 County·시 등의 하급자치정부도 주세법이 허용하는 범위 내에서 독자의 과세권을 보유하고 있다.

미국의 대표적인 조세는 <표 1>에 제시되어 있다.

연방정부의 조세는 소득세, 사회보장세, 물품세, 유산세, 증여세, 관세 그리고 여타 조세로 나누어진다. 소득세의 과세대상은 개인과 법인이 포함되어 있다. 다시 말하면, 형식적으로는 개인소득세와 법인세가 통합되어 있

다. 그러나 개인소득세와 법인세는 각각의 세율체계와 공제체계를 가지고 있어 별도의 조세라고 보아야 할 것이다. 사회보장세는 공적연금, 의료보험(Medicare) 그리고 실업급여를 위한 재원조달을 위하여 징수되고 있다. 물품세는 특정 물품 및 서비스의 금액 또는 수량에 과세되고 있다. 물품세의 과세대상에는 주로 휘발유, 주류 그리고 담배 등이 포함된다. 연방조세 중 세수비중이 가장 높은 조세는 개인소득세이며 그 다음으로 사회보장세, 법인세 순이다(1997년 기준).

주정부의 주요 조세에는 판매세와 물품세, 사회보장세, 소득세, 법인세, 그리고 재산세가 속한다. 세수비중은 판매세와 물품세가 가장 높으며, 다음으로 사회보장세, 소득세, 법인세, 재산세 순이다. 재산세는 20세기 초반에는 주정부 조세수입의 50% 가량 차지하고 있었으나 최근 들어 그 비중이 매우 낮은 실

〈표 1〉 미국의 주요 세목

| 세금의 종류 | 과세대상 | 부담자 | 과세주체 ¹⁾ |
|----------------------|-------------------------|----------|--------------------|
| 소득세(Income tax) | 소득액 | 법인 및 개인 | ◎○△ |
| 사회보장세(Payroll tax) | 급여액 | 상동 | ◎○ |
| 재산세(Property tax) | 자산평가액 | 상동 | ○△ |
| 판매세(Sales tax) | 물품(일부의 서비스)의 매가 | 최종소비자 | ○△ |
| 사용세(Use tax) | 상동 | 상동 | ○△ |
| 증여세(Gift tax) | 증여액 | 증여를 행한 자 | ◎○ |
| 상속세(Inheritance tax) | 상속액 | 피상속인 | ○ |
| 유산세(Estate tax) | 유산액 | 유산 | ◎○ |
| 물품세(Excise tax) | 특정의 물품·서비스의 금액 또는 수량 | 구입자 | ◎○ |

주: 1) 과세주체는 ◎: 연방, ○: 주, △: 시·기타의 자치체를 나타낸다.

정이다. 주정부의 사회보장세는 주로 산재보험, 실업보험 급여를 위한 재원 충당을 위해 징수된다.

기타 지방자치체(local government)가 징수하는 조세에는 재산세, 소득세, 판매세, 사용세 등이 있는데, 세수비중은 재산세가 압도적으로 높다.

II. 미국의 개인소득세제

미국의 소득세 납세의무자는 거주자와 비거주자로 나누어지며 과세대상 소득은 다음과 같다. 거주자에는 이민비자 소유자가 포함되며 소득원천국에 관계없이 모든 소득에 대하여 과세된다. 비거주자의 경우 미국 내에서 발생하는 산출 가능한 정기적 소득에 과세하고 있다.

미국의 개인소득세제는 개인소득세 납부세

액의 계산과정을 통하여 설명될 수 있다.

총소득(Gross Income)

(-) 영업비용(Business Expense) 등 각종 비용공제

→ 과세소득(Adjusted Gross Income)

(-) 개별공제(Itemized Deduction) 혹은 표준공제(Standard Deduction)

(-) 인적공제(Personal Exemption)

→ 과세표준(Taxable Income)

* 세율적용

(-) 세액공제

→ 결정세액

1. 총소득

미국 개인소득세제의 가장 큰 특징은 소득세제가 포괄주의 소득세제(Comprehensive

Income Tax)를 채택하고 있다는 것이다. 우리나라의 경우 세법에서 규정한 소득 이외에는 과세되지 않는 열거주의(Schedular System)를 채택하고 있으나, 미국의 경우 세법에서 규정하지 않은 한 모든 소득에 대하여 과세하고 있다. 그러나 미국 세법에서는 과세 대상소득을 예시하고 있는데 그 예로 다음과 같은 항목을 들 수 있다.

- 임금 및 급여
- 이자소득,
- 비과세 이자소득(공제),
- 주정부 및 지방정부 납부세액(공제),
- 이혼 생활보조금,
- 사업소득,
- 자본이득(capital gain)¹⁾,
- 기타소득,
- 연금소득,
- 부동산, 로열티, 파트너십, 임대소득,
- 농가소득,
- 실업수당,
- 사회보장보조비 수취분 등을 들 수 있다.

2. 과세소득(Adjusted Gross Income)

과세소득을 산출하기 위하여 위에서 열거한 소득을 합산한 총소득에서 다음과 같은 항목을 공제한다.

- 연금공제,
- 학자금 용자공제,

- 의료저축공제,
- 이사비 공제,
- 자가사업공제,
- 자가사업자 건강보험료 공제,
- Keogh and self-employed SEP and AMPLÉ plans,
- 저축중도해약 수수료,
- 이혼 생활보조금 지급금 등이 포함된다.

3. 과세표준(Taxable Income)

과세소득에서 개별공제(혹은 표준공제)와 인적공제를 적용시켜 과세표준을 산출한다.

개별공제 항목에는

- 의료비(Medical and Dental Expenses),
- 주세 혹은 지방세, 재산세 등을 포함한 각종 조세납부액,
- 주택할부금융 이자를 포함한 이자지불액,
- 기부금,
- 도난 및 재난으로 인한 피해액의 일부,
- 고용유지와 관련된 각종 지출(예를 들어 노동조합비 등)
- 기타 지출.

개별공제를 적용하기 위해서는 각 항목의 지출을 입증할 수 있는 증빙 서류를 첨부하여야 하는데 이것은 납세자의 순응비용(compliance cost)을 높이는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 미국 세법에서는 개별공제 대신 표준공제를 선택할 수 있게 하고 있다.

1) 자본이득에 대해서는 단기 자본이득(6개월 이하)과 장기 자본이득에 대하여 상이한 규정이 적용되고 있다. 단기 자본이득은 총합소득에 합산하여 과세하지만 장기 자본이득에 적용되는 한계세율이 최고 20%로 규정되어 있다.

표준공제는 납세자 1인당 일정금액을 공제하게 함으로써 납세자의 편의를 도모하고 있다. 다음으로 인적공제를 적용하여 과세표준을 산출한다. 인적공제는 납세자 자신과 부양가족의 수에 따라 결정된다.

미국 개인소득세제의 가장 큰 특징은 소득세제가 포괄주의 소득세제를 채택하고 있다는 것이다. 우리나라의 경우 세법에서 규정한 소득 이외에는 과세되지 않는 열거주의를 채택하고 있으나, 미국의 경우 세법에서 규정하지 않은 한 모든 소득에 대하여 과세하고 있다.

의 분류에 따라 세율 구간이 결정된다(〈표 2〉 참조).

이렇게 계산된 산출세액으로부터 각종 세액공제를 차감하여 결정세액을 계산한다. 대표적인 세

액공제에는 다음과 같은 것이 있다.

- 자녀 및 부양가족 세액공제 (credit for child and dependent care expenses)
- 노인 및 장애인 세액공제 (credit for the elderly or the disabled)
- 자녀세액공제 (child tax credit)
- 교육비세액공제 (education credits)
- 입양세액공제 (adoption credit)
- 외국납부세액공제 (foreign tax credit)
- 수취소득 세액공제 (earned income credit)

4. 결정세액

결정세액을 산출하기 위하여 다음과 같은 두 과정을 거친다. 먼저, 과세표준에 한계세율을 적용하여 산출세액²⁾을 계산한 다음, 최종적으로 세액공제를 적용하여 결정세액을 산출한다. 소득세 한계세율 구조는 신고 방식에 따라 결정된다. 소득세 신고방식은 독신, 부부합산신고, 부부별산신고 그리고 특정세대주로 나누어진다. 이러한 신고방식

〈표 2〉 세율구조

(단위: US\$)

| 한계세율 | 세율구간 | | | |
|-------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | 독신 | 부부합산신고 | 부부별산신고 | 특정세대주 |
| 15% | 0~25,750 | 0~43,050 | 0~21,525 | 0~34,550 |
| 28% | 25,750~62,450 | 43,050~104,050 | 21,525~52,025 | 34,550~89,150 |
| 31% | 62,450~130,250 | 104,050~158,550 | 52,025~79,275 | 89,150~144,400 |
| 36% | 130,250~283,150 | 158,550~283,150 | 79,275~141,575 | 144,400~283,150 |
| 39.6% | 283,150~ | 283,150~ | 141,575~ | 283,150~ |

2) 미국의 세법상 산출세액이라는 용어는 없다. 본 자료에서는 편의상 이 금액을 산출세액이라고 칭한다.

5. 수취소득세액공제
(earned income credit)

미국의 소득세제상 세액공제제도에서 가장 특이한 제도 중의 하나는 수취소득세액 공제제도이다. 이 제

도는 소득재분배의 일환으로 도입된 제도로써 미국에서 유일하게 시행되고 있는 제도이다. 이 제도의 목적은 기본적으로 저소득층 지원인데, 저소득층에 대한 지원의 문제점으로 지적되고 있는 이들 계층의 근로의욕 저하 문제점을 완화하도록 제도가 디자인되어 있

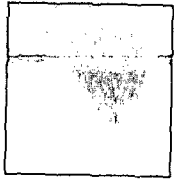
수취소득세액공제제도의 목적은 기본적으로 저소득층 지원인데, 저소득층에 대한 지원의 문제점으로 지적되고 있는 이들 계층의 근로의욕 저하 문제점을 완화하도록 제도가 디자인되어 있다.

다. 이 제도는 미국 정부가 매년 고시한 금액 이하의 소득을 획득한 납세자에 정 부고시금액과 실제 소득과의 차액의 일 정부분을 정부가 지원해주는 제도이다.

정부가 고시한 금액과 실제소득금액의 차액을 정부가 전액 지원해 주지 않고 일정부분만 지원함으로써 근로의욕 저하의 문제점을 완화하고 있다. ~~KIP~~

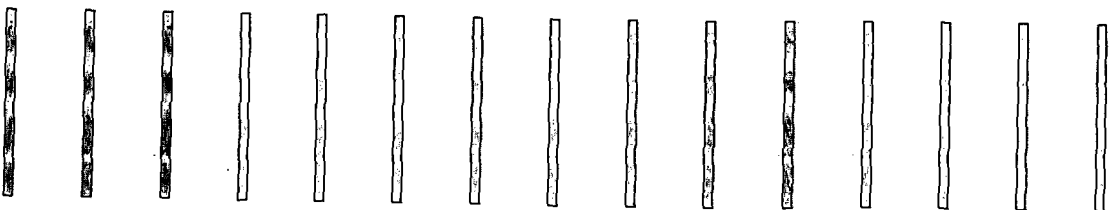
〈표 3〉 수취소득세액공제

| | |
|--|---|
| - 수취소득이 있으면서 1999년의 과세투자소득이 2,350달러 이하인 저소득 납세자 | |
| - 수취소득은 일반적으로 임금, 팁 등 모든 근로소득을 포함하며 자영업자일 경우는 영업소득이 해당 | |
| 세액공제 한도액(1999년 현재기준) | |
| 한명의 부양자녀가 있을 경우 | 2,271달러(수취소득 6,850달러에 공제율 34% 적용), 만약 AGI가 12,500달러를 초과할 경우 위의 공제율은 20%씩 감소 - Phaseout percentage |
| 두명의 부양자녀가 있을 경우 | 3,816달러(수취소득 9,550달러에 공제율 40% 적용), 만약 AGI가 12,500달러를 초과할 경우 위의 공제율은 28%씩 감소 |
| 부양자녀가 없을 경우 | 347달러(수취소득 4,550달러에 공제율 7.7% 적용), 만약 AGI가 5,700달러를 초과할 경우 위의 공제액이 10%씩 감소 |



정책흐름

● 1999 세법시행령 개정(안)



1999 세법시행령 개정(안)

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 조세정책과에서 1999년 12월 20일에 발표한 「1999 세법시행령 개정(안)」의 전문입니다.

I. 배경

◇ 금년 정기국회에서 11개 세법개정안이 본회의를 통과 (12.2, 12.7)함에 따라 법률에서 위임된 사항과 시행에 필요한 사항을 정하고 기타 현행 규정의 일부 미비점을 보완

□ 금번 개정대상 시행령은 국회에서 관련법률이 통과된 11개 시행령임.

- 소득세법시행령, ○ 법인세법시행령
- 조세특례제한법시행령, ○ 농어촌특별세법시행령
- 상속세및증여세법시행령, ○ 부가가치세법시행령
- 외국인관광객등에대한부가가치세및특별소비세특례규정
- 교통세법시행령, ○ 주세법시행령
- 조세범처벌절차법시행령, ○ 국세징수법시행령

□ 세무사법시행령, 관세사법시행령, 과세자료제출법시행령, 관세자유지역법시행령 등 4개 시행령은 관련법안 국회 통과 후 개정 추진

□ 推進日程 (잠정) : 차관회의(12.23), 국무회의(12.28), 12.31 공포

II. 주요 개정내용

1. 소득세법 시행령

가. 근로자에 대한 지원 확대

(1) 국외근로소득 비과세 한도 인상 (所得 §16㉠)

| 현행 | 개정안 |
|--|-----------------------------|
| ○ 해외근로소득에 대한 비과세 범위 - 월 100만원까지 비과세 (연 1,200만원) | - 월 150만원까지 비과세 (연 1,800만원) |

〈改正理由〉

○ 1996년 국외근로소득에 대한 비과세 한도가 정해진 이후 환율 및 물가상승 등을 감안하여 이를 상향조정

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(2) 노동조합비에 대한 소득공제 허용 (所得 §80)

〈改正理由〉 사업자 단체나 조합 회비가 손금인정되고 있는

| 현행 | 개정안 |
|-------|--|
| 〈신 설〉 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 소득공제되는 기부금의 범위에 근로자의 노동조합비 추가 • 기부금 공제(당해연도 근로소득 금액의 5% 한도) |

점을 감안

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

나. 金融所得 綜合課稅 再 실시에 따른 제도 보완

(1) 장기채권 등의 범위 (所得 §187)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 2001년부터 금융소득 종합과세 재 실시. - 장기채권·장기저축의 이자에 대하여는 30% 분리과세 선택 가능 ⇒ 장기채권 등의 범위는 시행령에 위임 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 장기채권 등의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 채권·수익증권 : 발행일부터 최종 상환일까지의 기간이 5년 이상인 것 - 예금·적금 : 저축계약일부터 만기일까지 기간이 5년 이상인 것(5년 이내 해지하지 않을 것) ○ 장기채권 등에 대하여 분리과세를 받고자 하는 자는 이자지급시까지 원천징수의무자에게 「분리과세 신청서」를 제출 - 분리과세 신청 이자소득에 대하여는 소득자료의 국세청 통보 제외 |

〈改正理由〉

○ 장기채권 등에 대하여 종합과세 대신 분리과세 선택 허용

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(2) 저축성보험의 비과세요건 강화 (所得 §25①)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 저축성 보험차익의 비과세 요건 - 최초 보험료 납입일부터 만기일 또는 중도해지일까지의 기간이 5년 이상인 경우 과세 제외 | <ul style="list-style-type: none"> - 7년 이상인 경우 과세 제외 |

〈改正理由〉

○ 저축성 보험에 대한 비과세 요건을 종전 금융소득 종합과세의 수준으로 환원

○ 금융상품간 조세의 중립성을 제고

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 계약분부터 적용

* 2000년 12월 31일 이전 계약분은 만기일 또는 중도해지일까지의 기간이 5년 이상인 경우 비과세

다. 讓渡所得稅制 보완

(1) 대주주의 주식양도차익 과세범위 확대 (所得 §157)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 대주주의 범위 - 주주 1인 및 특수관계자의 지분율 5% 이상 | <ul style="list-style-type: none"> - 지분율 3% 이상으로 확대, 시가총액기준 100억원 이상 추가 - 대주주는 양도일이 속하는 사업연도의 직전사업연도말 기준으로 판단 • 사업연도중 주식 취득으로 지분율 3%(취득일 기준) 이상 보유하게 된 자도 사업 연도말까지 대주주로 봄. |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 과세대상 - 3년간 1% 이상 양도 | <ul style="list-style-type: none"> - 1주의 양도에 대해서도 과세 |

〈改正理由〉

- 대주주의 기준(지분을 5% 이상)이 지나치게 높아 과세의 실효성이 미미하므로 대주주의 범위를 확대 조정

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

- * 1999년 1월 1일부터 1999년 12월 31일까지의 기간중에 양도한 주식 등으로서 그 양도일로부터 3년 내에 양도하는 주식 등의 합계액이 1% 이상에 해당하게 되는 경우 당해 주식 등에 대한 양도소득세 과세는 종전 규정 적용

(2) 부동산양도 신고대상 고급주택의 범위 (所得 §224)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|---|
| ○ 고급주택에 대해 부동산양도신고 의무 부여 - 신고대상 고급주택의 범위는 대통령령으로 위임 | ○ 시지역 : 면적기준만 적용 - 단독주택 : 주택 연면적 80평 이상 또는 부수토지의 연면적 150평 이상 - 공동주택 : 전용면적 50평 이상 ○ 읍·면지역 : 면적기준 및 가액기준(6억원)을 모두 적용 ○ 신고시 제출서류 - 토지대장 및 건축물대장등본 - 토지 및 건물등기부등본 - 취득 및 양도계약서 사본 - 양수자의 인감증명서 |

※ 부동산양도신고제도 : 부동산 양도 후 등기 전에 부동산양도내용을 세무서에 신고하는 제도로 1997년 1월 1일 이후 시행

〈改正理由〉

- 시지역의 경우에는 면적기준에 해당되는 고급주택의 거래

가액을 관리할 수 있도록 하기 위하여 면적기준만 적용하도록 하고

- 읍·면지역의 경우에는 납세자의 편의를 고려하여 면적기준 및 가액기준을 모두 적용

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

(3) 효도주택 등에 대한 양도소득세 비과세요건 완화(所得 §155)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| ○ 직계존속을 동거봉양하기 위하여 세대를 합치거나 혼인으로 인하여 1세대가 2주택을 보유하게 되는 경우 - 2주택이 된 날로부터 1년 이내 양도시 - 양도일 현재 2주택 모두 3년 보유 요건을 충족하면 먼저 양도하는 주택에 대해 양도소득세 비과세 | ○ 비과세요건 완화 - 양도기한을 2년으로 연장 - 양도주택만 3년 이상 보유에 해당하면 비과세 |

〈改正理由〉

- 직계존속 동거봉양 등을 지원하기 위하여 양도하는 주택만 3년 이상 보유요건 충족시 비과세하도록 하고,
- 양도기한도 일시적 2주택 허용기간에 준하여 연장

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

라. 其他 法改正으로 위임된 사항 등

(1) 감면분에 대한 배당세액공제 적용배제 (所得 §27의3)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 감면으로 법인세 부담이 없는 소득은 법인·주주단계에서 2중 과세문제가 발생하지 않으므로 배당에 대한 Gross-up 적용을 배제 ⇒ 대상법인의 범위 및 Gross-up 적용 배제비율의 계산방식은 대통령령으로 위임 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Gross-up 적용배제 대상 법인 <ul style="list-style-type: none"> - 증권투자회사(Mutual Fund) - 자산유동화회사(SPC) - 외국인투자법인 - 지방이전법인 ○ 배당소득 중 Gross-up 적용이 배제되는 비율계산 <ul style="list-style-type: none"> - 증권투자회사·자산유동화회사로부터 받는 배당은 전액 Gross-up 적용배제 - 기타 법인의 소득 중 최저한세 미 적용 감면분과 여타분이 함께 있는 경우 Gross-up 적용 배제 비율 계산 • 적용배제 비율 = $\frac{\text{직전 2개연도 감면소득}}{\text{직전 2개연도(감면분+여타분) 소득}}$ |

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(2) 일시적 문예창작소득에 대한 필요경비 상향조정(所得 §87)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 기타소득으로 과세되는 일시적 문예창작소득에 대하여는 수입금액의 75%를 필요경비로 인정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 필요경비의 범위를 수입금액의 80%로 상향조정 |

〈改正理由〉

- 문예창작소득에 대해 인정하는 필요경비비율을 일반 저술가의 표준소득률 수준으로 상향조정하여 문화예술인에 대한 문예창작활동을 지원
- ※ 산업재산권, 산업정보 등의 자산이나 권리의 양도로 발생하는 일시재산소득 및 동 자산이나 권리를 대여하고 그 대

가로 받은 소득의 경우 필요경비를 80%로 하고 있음

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 발생하는 소득분부터 적용

(3) 비과세대상 주택임대소득 범위 명확화(所得 §8의2)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 비과세대상 소득의 범위에 대통령령이 정하는 주택임대소득을 추가 ⇒ 구체적인 비과세임대소득의 범위는 대통령령에 위임 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 비과세되는 주택임대소득의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 1주택 보유자의 주택임대 소득 - 2주택(1주택 이상이 국민주택규모 이하인 경우에 한함) 보유자의 주택임대소득 • 고급주택 임대소득은 보유주택수에 관계없이 과세 • 3주택 이하 보유자에게 수도권 외의 읍·면지역에 소재하는 주택(고급주택 제외)이 있는 경우 당해 주택은 주택보유수 계산시 제외 ○ 직계존비속간의 주택을 무상사용케 하는 경우 부당행위계산부인 적용배제 |

〈改正理由〉

- 서민계층의 주거생활 안정지원과 과세형평성을 종합적으로 감안하여 현재 국세청에서 비과세하고 있는 주택임대소득의 범위와 유사한 수준으로 비과세범위 규정

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(4) 전세금에 대한 간주임대료 적용 배제대상 조정 (所得 §53)

| 현행 | 개정안 |
|--|--------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산을 임대하고 전세금을 받는 경우 그 이자 상당액을 임대수입금액으로 보아 과세 - 다만, 임대주택법에 의한 임대주택은 예외 인정 | <p>〈삭 제〉</p> |

〈改正理由〉

- 양도소득세가 면제되는 임대주택의 범위가 대폭 확대(5호 → 2호)됨에 따라 임대소득은 정상과세되도록
- 임대주택법에 의한 임대주택의 전세금에 대한 이자상당액(간주 임대료)을 일반 주택의 경우와 같이 과세로 전환
- 월세로 주택을 임대하고 있는 경우와 과세상 형평유지

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

- * 주택임대시장에 미치는 영향을 최소화

(5) 비과세 사택의 범위 명확화 (所得 §38⑦)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 종업원에게 제공되는 사택의 이종소득에 대하여 비과세 * 사택에 대한 정의규정은 없음. | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사택의 범위 명확화 - 사업주가 소유하는 사택 - 임차사택의 경우 다음 요건을 동시에 충족하는 경우만 사택으로 인정 · 사업주가 건물주와 직접계약하고 전세금을 전액부담 · 임대차계약기간중에 입주종업원이 전근·퇴직하는 경우 다른 종업원이 입주 * 다만, 사택 입주자의 전근·퇴직 이후 신규사택 입주희망자가 없거나 계약 잔여기간이 6개월 이하인 경우는 예외 |

〈改正理由〉

- 사택의 범위를 명확히 규정하여 세무행정 집행상 분쟁의 소지를 제거
- 임차사택의 경우도 사택으로 인정하되 남용의 소지를 방지하기 위하여 요건을 엄격히 함.

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(6) 退職信託의 利益을 이자소득 범위에서 제외 (所得 §23)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직보험의 보험차익에 대하여는 원천징수 면제 ○ 퇴직신탁의 이익은 - 지급시 원천징수한 후 - 법인세 신고시 기납부세액으로 차감 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직신탁의 이익에 대하여도 원천징수 면제 |

〈改正理由〉

- 퇴직보험과 퇴직신탁은 법적 근거(근로기준법 §34)와 실질이 같으므로 과세상 동일하게 취급되도록 하여 과세형평을 도모

〈適用例〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

〈참고〉 종업원 退職金の 社外積立에 대한 과세제도

- 퇴직금의 사외적립제도
- 회사가 어려운 경우 퇴직금이 지급되지 못하는 사례를 방지하기 위해 세법은 회사 내에 적립하는 퇴직급여충당금에 대하여는 퇴직금 추계액의 40%까지만 손금으로 인정

- 나머지 60%는 사외적립시 손금으로 인정하도록 하여 사외 적립을 유도

□ 현행 퇴직금의 사외적립 방법

| | 종 퇴보협 | 퇴 직 보 협 | 퇴 직 신 탁 |
|------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------|
| 취급기관 | 보험사 | 보험사 | 은행(신탁)·투신 |
| 근 거 | 법인·소득세법 | 근로기준법 §34 | |
| 계약관계 | 계약자 : 기업 수익자 : 종업원 해지 수익자 : 기업 | 계약자 : 기업 수익자 : 종업원 해지 수익자 : 종업원 | |
| 지급형태 | 일시금 | 일시금 또는 연금 | 일시금 |
| 세 제 | 법인세 원천징수 | 제외 | 법인세 원천징수 |

※ 종퇴보험의 경우 대출금과 상계할 수 있는 등 퇴직근로자 보호 기능이 약하여 금감원은 이를 내년 10월부터 판매 중지키로 하고, 은행에 대하여도 내년 3월 이후 퇴직신탁을 판매 가능토록 할 계획

(7) 해외투자 수익증권에 대한 유가증권 양도차손익 비과세 (所得 §23③)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| ○ 증권투자신탁의 이익 또는 분배금 중 다음 유가증권의 매매·평가로 발생한 손익은 과세대상에 제외 - 상장 유가증권 - 등록 유가증권 - 벤처기업의 주식 (신 설) | ○ 과세제의 대상에 다음을 추가 - 국외에서 발행된 외화표시 유가증권을 국외에서 매매하는 경우의 당해 유가증권 |

〈改正理由〉

○ 국내 상장유가증권 양도차익 비과세와 과세형평 유지

○ 해외 간접투자의 활성화를 통하여 외자유입으로 인한 원화 절상 압력을 완화

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 소득발생분부터 적용

(8) 비거주자·외국법인의 유가증권 양도소득 과세범위 조정 (所得 §179, 法人 §132)

| 현행 | 개정안 |
|---|-----------------------|
| ○ 비거주자 또는 국내사업장이 없는 외국법인이 주식을 양도하는 경우 - 상장주식, 협회등록주식 • 25% 이상 소유시 : 과세 • 25% 미만 소유시 : 상호면세 - 비상장주식 : 과세 | • 25% 미만 소유시에는 무조건 면세 |

〈改正理由〉

○ 외국인의 25% 미만 주식 양도소득에 대하여 면세하고 있는 국제적 과세기준 반영

○ 외국인의 국내 증권시장 투자에 대한 세제상 장애 제거
- 현행 규정은 외국인의 상장주식 양도소득에 대해 상호주의에 따라 면세 또는 과세함으로써 내·외국인간 과세상 차별 대우

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

2. 法人稅法 施行令

가. 持株會社의 配當所得에 대한 二重課稅 조정 (신설)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 공정거래법에 의한 지주회사가 자회사로부터 받은 배당소득에 대한 익금불산입 제도 신설 - 자회사에 대한 지분비율 80%(상장·등록법인 30%)를 기준으로 - 기준비율 초과시 90%, 이하시 60% 익금불산입 ○ 지주회사에 차입금이 있는 경우 및 자회사가 타법인에 재출자시 익금불산입 제한 → 지주회사 및 자회사의 요건, 익금불산입 제한액의 계산 및 출자비용의 계산 등은 대통령령으로 규정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지주회사의 범위 - 당해 사업연도 종료일 현재 공정거래위원회에 신고된 지주회사 • 다만, 사업연도 종료일 현재 설립·전환된 지주회사로서 공정거래법상 신고기한이 미도래된 지주회사는 • 법인세 신고기한(사업연도 종료 후 3월)까지 공정위에 신고한 경우 인정 ○ 자회사의 요건 - 지주회사가 자회사의 배당기준일 현재 3개월 이상 계속하여 50% (상장·등록법인 30%) 이상 보유한 자회사 - 금융지주회사의 비금융자회사, 일반지주회사의 금융자회사가 아닐 것 ○ 지주회사가 차입금 보유시 익금불산입 배제액 계산 익금불산입 배제액 = $\frac{\text{차입금}}{\text{자산총액}} \times \text{지급이자}$ ○ 자회사가 타법인에 재출자시 익금불산입 배제액 계산 익금불산입 배제액 = $\frac{\text{당해 자회사의 타법인 주식가액}}{\text{당해 자회사가 지주회사(해당 자회사분)로부터 출자받은 가액}} \times \text{대상금액}$ |

<改正理由>

- 지주회사의 배당소득에 대한 익금 불산입에 관한 세부사항 규정

<適用時期> 2000년 1월 1일 이후 최초로 수취하는 배당분부터 적용

나. 利益處分에 의한 성과배분 상여금의 손비 인정 (法人 §20)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 이익처분에 의한 성과급은 손비 부인하되, 다음 금액은 손비로 인정 - 자기주식으로 우리사주조합을 통하여 지급하는 성과급 - 주식매입선택권(Stock Option)으로 종업원 또는 외부교수 등에 지급하는 성과급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 금액도 손비로 인정 - 노사합의에 의하여 경영성과에 따라 초과달성이윤의 일정 부분을 근로자에게 추가 배분하는 성과배분 상여금 |

<改正理由>

- 성과배분 상여금제도의 활성화를 통한 노사관계 안정 및 생산성 향상 지원

<適用時期> 2000년 1월 1일 이후 최초로 성과배분 상여금을 지급하는 분부터 적용

다. 個人名義 信用卡 사용 接待費 손비 부인(法人 §41)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 법인이 실제 업무와 관련하여 지출한 접대비중 - 개인명의 신용카드로 지출(결제)한 금액도 접대비로 인정하여 한도 내의 금액은 손비로 인정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 법인명의의 신용카드를 사용한 지출금액에 한하여 손비인정 - 개인명의의 신용카드로 지출한 금액은 손비부인 |

<改正理由>

- 근로자의 신용카드 근로소득공제제도의 시행과 관련하여

- 동일한 신용카드 사용금액이 근로소득공제 및 법인의 비용으로 이중처리되는 등의 남용 소지를 축소하고
- 기업접대비 지출의 투명성 확보 및 불필요한 소비성경비 지출 억제

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 최초로 개시하는 사업연도 지출분부터 적용

라. 移延資産 償却方法 보완 (法人 §77)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 이연자산의 종류 및 상각방법 - 일정기간 동안 균등액 상각 • 창입비 : 5년 • 개입비 : 3년 • 연구개발비 : 5년 • 사채발행비 : 사채기간 • 사용수익기부자산 : 사용수익기간 또는 내용연수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 창입비, 개입비, 연구개발비 - 현행 법정상각기간내에 법인이 선택한 기간동안 균등상각 - 현행 유지 |

〈改正理由〉

- 기업회계기준에서 연구개발비 등에 대해 당기 비용처리를 허용하고 있는 점을 감안하여 세법에서도 손비 처리에 탄력성을 부여하되
- 상각기간은 비용지출 사업연도에 신고토록 하여 동 기간동안 균등상각토록 함

〈適用時期〉 공포일이 속하는 사업연도(99사업연도)분부터 적용

마. 業務無關 不動産 및 動産의 범위 조정(法人 §49)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 업무무관 부동산 - 유예기간중 양도하는 부동산 (부동산매매업 주업법인 제외) - 유예기간 내에 업무에 직접 사용하지 아니하는 부동산 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 유예기간내 양도 부동산 중 업무무관 부동산의 예외 인정 - 유동화전문회사가 자산유동화계획에 따라 양도하는 부동산 - 「금융산업의구조개선에관한법률」에 의한 인수금융기관, 정리금융기관이 부실금융기관으로부터 취득하여 양도하는 부동산 |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 업무무관 동산 - 업무에 직접 사용하지 않는 자동차·선박·항공기 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 업무무관 동산의 예외 인정 - 대물변제로 취득한 자동차 등은 3년간 제외 |

〈改正理由〉

- 유동화전문회사, 인수금융기관 등이 취득한 부동산, 법인이 대물변제로 취득한 동산은 조기 처분하여야 하는 점을 감안

〈適用時期〉 공포일이 속하는 사업연도(99사업연도)분부터 적용

바. 其他 補完事項

- (1) 貸與事業用 비디오테이프 등의 即時償却 인정(法人 §31)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 사용연도에 취득가액 전액을 손금산입할 수 있는 즉시상각 대상 자산 - 취득가액 100만원 이하의 자산 - 영화필름, 공구, 가구, 전기기구, 가스기구, 가정용 기구·비품, 시계, 시험 측정기기 및 간판 ※ 대여용 CD, 비디오테이프 - 내용연수 5년(4~6년) 적용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 즉시상각 대상자산에 추가 - 개당 30만원 이하의 대여 사업용 비디오테이프 및 음악용 콤팩트 디스크(CD) |

〈改正理由〉

- 비디오테이프 등은 가격이 소액이고 대여사용기간이 통상 1년 이내이며 대여사업의 성격상 다량 보유하는 점을 감안

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시 사업연도분부터 적용

(2) 非營利 外國法人의 과세소득 범위 조정 (法人 §2)

| 현행 | 개정안 |
|---|--------------------|
| ○ 비영리 외국법인의 과세소득범위 - 국내원천소득 중 수익사업에서 생기는 소득에 한하여 과세 • 다만, 기술용역사업에 대하여는 상호면세 | - 과세로 전환 (상호면세 폐지) |

〈改正理由〉

- 외국선금협회의 선금용역에 대하여 동법인의 설립형태(영리·비영리)에 따라 차별하여 과세 또는 면세하던 것을 모두 과세로 전환
- * 미국·영국·노르웨이 선금협회 (비영리) : 상호면세 → 과세 전환
- * 독일·프랑스·중국 선금협회 (영리) : 과세
- * 선금협회는 당초 선박안전에 대한 검사만을 담당하였으나, 최근에는 이에 부수하여 컨설팅 업무까지 취급함으로써 영리법인화되는 경향

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 최초로 발생하는 소득분부터 적용

(3) 株式等 變動狀況明細書 제출대상 확대(法人 §161)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| ○ 주권상장법인·협회등록법인의 소액주주는 주식등 변동상황명세서 제출대상에서 제외 ※ 소액주주 : 1% 미만 보유주주로서 액면금액 합계액이 3억원 미만인 주주 | ○ 소액주주의 경우에도 - 사업연도종료일 현재 보유주식의 시가총액이 100억원 이상인 주주는 주식등 변동상황명세서 제출 의무화 |

〈改正理由〉

- 소득세법 개정에 의한 대주주의 주식 양도차익 과세 강화 (지분을 5% 이상 → 3% 이상, 시가총액 100억원 이상)에 따른 보완

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 제출하는 분부터 적용

(4) 債券市場安定基金의 源泉徴收 특례 인정(法人 §111, 租特 §53)

| 현행 | 개정안 |
|--|--------------------------------|
| ○ 증시안정기금의 예탁금 이자 수입은 원천징수 대상소득에서 제외 | ○ 채권시장안정기금의 예탁금 이자 수입도 원천징수 면제 |
| ○ 증시안정기금·투신안정기금에 출자하여 발생한 손익의 귀속시기 - 당해 기금으로부터 손익을 실제로 배분받은 사업연도 | ○ 채권시장안정기금에 대하여도 동일하게 적용 |

〈改正理由〉

- 채권시장안정기금의 원활한 조성 및 운용을 지원

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시 사업연도분부터 적용

(5) 清算所得 計算時 合併·分割對價의 범위 보완(法人 §122, §123)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| ○ 합병·분할시 청산소득금액 - 합병·분할대가 총액 - 자기자본 ※ 합병·분할대가 총액(①+②+③+④) ① 합병·분할로 인하여 받는 금전, 주식 등의 가액 ② 포함주식의 가액 ③ 피합병·분할법인의 청산소득에 대한 법인세 대납액 ④ ③에 대한 주민세 | ○ 합병·분할대가 총액의 범위에 추가 - 합병법인·분할신설법인 등이 대신 납부하는 청산소득에 대한 법인세(감면세액 포함)에 부가되는 국세 |

〈改正理由〉

○ 합병법인·분할신설법인 등이 대신 납부하는 농어촌특별세 등도 사실상의 금전교부에 해당되므로 합병·분할대가에 포함.

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 청산소득에 대한 법인세 신고분부터 적용

(6) 기타

- 韓國證券金融을 機關投資者에 추가(法人 §17)
- * 기관투자자에 대한 세제지원
- 상장·등록법인으로부터 지급받는 배당액의 90% 익금불산입
- 타법인주식 취득시 지급이자 손금불산입 제외

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도분부터 적용

□ 韓國先物去來所를 貸損充當金 손금산입특례 대상 금융기관에 추가(法人 §61②)

- * 대손충당금 한도
- 일반법인 : 채권잔액 × 1%(또는 대손실적률)
- 금융기관 : 채권잔액 × 2%(또는 대손실적률)

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도분부터 적용

□ 보험사를 금융감독원장이 재경부장관과 협의하여 정한 기준에 따라 대손처리할 수 있는 금융기관에 추가(法人 §62)

- * 금융감독원장의 대손인정 대상 금융기관
- 은행, 농·수·축협중앙회, 증권, 종금, 신용금고, 여신전문금융회사, 자금중개회사

〈適用時期〉 공포일이 속하는 사업연도(99사업연도)분부터 적용

3. 租稅特例制限法 施行令

가. 法人의 工場 및 本社 지방이전에 대한 감면 (租特 §60의2)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|--|
| ○ 수도권내 과밀억제권역 안의 공장 또는 본사를 수도권 생활지역 외의 지역으로 2002년 12월 31일까지 이전시 지원 신설 - 법인세 : 이전 후 5년간 100%, 그후 5년간 50% 감면 | ○ 수도권생활지역의 범위 - 수도권정비계획법상 수도권(과밀억제권역+성장관리권역 + 자연보전권역) |

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|---|
| - 특별부가세 : 과세이연 및 과세이연을 받지 못한 양도차익에 대하여 50%감면 | ○ 공장·본사의 지방이전 요건 - 先이전시 : 이전 후 2년 내에 · 이전 전 공장을 양도·철거·폐쇄 · 이전 전 본사를 양도 또는 본사의 용도로 사용 - 先 양도·폐쇄 등의 경우 : 2002년 12월 31일까지 지방 공장·본사를 취득·입차하여 이전 ○ 본사이전시 수도권안 사무소 설치 허용기준 - 이전 후 본사 직원·임원의 연평균 인원의 10% 미만(단, 1명 미만인 경우 1명) |

〈改正理由〉

○ 법적용 대상과 요건을 명확히 함.

〈適用時期〉: 2000년 1월 1일 이후 최초로 이전 또는 양도 하는 분부터 적용

나. 臨時投資稅額控除 適用時限 연장 등 (租特 §23)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| ○ 제조업 등이 1999년 12월 31일까지 취득한 기계장치 등에 대하여 투자금액의 10%를 세액공제 | ○ 시행기간을 6개월 연장하고 공제율을 7%로 조정 - 투자대상 : 2000년 1월 1일 ~ 2000년 6월 30일 투자분 - 세액공제율 : 투자액의 7% |

〈改正理由〉

○ 경기의 회복으로 설비투자가 증가하고 있으나, 투자규모가 1997년 대비 82% 수준에 불과하므로 투자세액공제를 6개월간 연장하되
- 이자율이 하락하는 등 투자여건이 개선되고 있으므로 세액공제율을 하향조정

* 설비투자 증가율 : 1997년 △ 6.8%, 1998년 38.7%, 1999년 33.9%(KDI 추정)

* 3년만기 국공채 유통이자율 : 1998년 1월 23.6%, 1999년 10월 9.1%

※ 세액공제 적용 대상업종

- 제조업, 광업, 건설업
 - 관광진흥법에 의해 등록된 관광숙박업 및 국제회의용역업
 - 전기통신업, 연구 및 개발업, 엔지니어링사업, 방송업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업
 - 물류산업, 도매업, 소매업, 폐기물처리업, 폐수처리업
 - 영화제작 및 배급업
 - 공업디자인서비스업, 패션디자인업, 포장 및 충전업
- ※ 세액공제 적용 대상투자 : 모든 설비투자
- * 토지·건물·차량운반구·비품은 제외하되, 당해 사업에 주된 자산으로 사용되는 경우는 포함
 - 건물(관광호텔업) · 차량운반구(화물운수업) · 포크레인 등 중장비(건설업) · 저온창고 등 물류시설(도소매업, 물류산업)

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 전 투자개시분은 투자진행에 따라 안분적용

다. 特例再評價 實施法人의 上場時限 연장 (租特 §138)

| 현행 | 개정안 |
|---|------------------------------|
| ○ 1988~1990년 특례재평가를 실시한 법인들이 상장이행시한 내에 상장을 하지 않을 경우 재평가차액을 임의평가차익으로 보아 법인세 과세 - 상장이행시한 : 11년 | ○ 상장 이행시한 2년 연장 - 13년 |

〈改正理由〉

○ 사실상 단기간 내에 기업공개가 어려운 점을 감안

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 상장이행시한이 도래하는
분부터 적용

라. 外國人投資에 대한 지원확대

(1) 관광사업에 대한 지원확대 (租特 §116의2)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인투자지역으로 지정하여 조세지원을 받을 수 있는 관광사업의 범위 - 3천만달러 이상 관광호텔업 - 5천만달러 이상 제주도외 관광단지(9개)· 일부 관광특구 (2개) 안의 종합휴양업 - 3천만달러 이상 국제회의시설 ○ 관광사업의 조세지원 적용시한 - 신고기한 : 2000년말 - 투자목적물 납입기한 : 2002년 말(종합휴양업은 2003년 말) | <ul style="list-style-type: none"> - 수상 관광호텔업 추가 - 제주도 및 모든 관광단지· 관광특구로 확대 - 적용시한 연장 • 2001년말까지 신고 • 2005년말까지 납입완료 |

〈改正理由〉

○ 관광산업 발전을 위하여 외국인투자유치 활성화

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 조세감면신청분부터 적용

(2) 자유무역지역 등에 대한 외국인투자 조세감면(租特 §116의2)

〈改正理由〉

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 「자유무역지역의 지정 등에 관한 법률」 개정 및 「국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역 지정 및 운영에 관한 법률」 제정 - 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 조세감면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 자유무역지역(제조업) 및 관세자유지역(물류사업)에 대한 감면 기준 - 자유무역지역 : 외국인투자금액 3천만달러 이상이고, 상시고용 규모 300명 이상 - 관세자유지역 : 외국인투자금액 3천만달러 이상 |

○ 자유무역지역 내 제조업 및 관세자유지역 내 물류사업에 대한 외국인투자 유치 지원

- 대규모 투자 유치 및 외국인투자지역과의 형평을 위하여 기존 공단 입주기업의 외국인투자지역 지정기준(3천만달러, 300명)을 충족할 경우에 한하여 지원
- 다만, 관세자유지역의 경우는 물류사업의 특성을 감안하여 상시 고용기준의 적용을 배제

〈適用時期〉 관련법률 시행일 이후 감면신청하는 분부터 적용

마. 稅金優待貯蓄 관련

(1) 세금우대종합저축 가입한도 우대 적용대상 (租特§83)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 2001년부터 시행되는 10%저율과세 세금우대종합저축의 가입한도 적용시 노인과 장애인에 대하여는 우대 - 노인· 장애인의 가입한도 : 1인당 6천만원(일반 : 4천만원) ⇒ 노인과 장애인의 범위는 대통령령에 위임 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 노인의 범위 - 남자 60세 이상 - 여자 55세 이상 ○ 장애인의 범위 - 장애인복지법에 의한 장애인 - 국가유공자등예우및지원에관한법률에 의한 상이자 • 장애인등록증 또는 국가유공자증 등에 의해 확인될 것 |

〈改正理由〉

- 소득세법상의 부양가족 공제대상과 일치

〈適用時期〉 2001년 1월 1일 이후 저축분부터 적용

(2) High yield fund를 10% 저율과세저축에 포함(부칙)

| 현행 | 개정안 |
|---------------------------------------|--|
| ○ 10%저율과세 대상 저축 - 소액가계저축, 소액채권저축 등 | ○ High yield fund를 추가 (취급기관) - 투자신탁회사 * 기발표 - 은행(신탁계정) (가입요건) - 고수익펀드 수익증권저축에 가입할 것 - 1인 1통장일 것 - 1인당 2천만원 이내일 것 - 6월 이상 3년 이내 저축일 것 |

〈改正理由〉

- 투신사 수익증권에 편입된 대우채권 환매에 대비한 금융시장안정 종합대책(1999년 11월 4일)의 일환으로 신설되는 High yield fund에 대하여 세제지원

〈適用時期〉 2000년 12월 31일까지 가입자에 대하여 저축만기(3년간)까지 적용

바. 其他 補完事項

(1) 중소기업 유예기간의 확대 (租特 §2)

〈改正理由〉

- 중소기업기본법의 유예기간과 일치

| 현행 | 개정안 |
|---|----------------|
| ○ 중소기업이 규모의 확대 등으로 중소기업의 범위를 벗어난 경우에도 계속 중소기업으로 인정하는 기간 - 당해 과세연도 + 2년 | - 당해 과세연도 + 3년 |

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 유예기간 종료일이 도래하는 것부터 적용

(2) 消費性 서비스業의 범위 조정 (租特 §130)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| ○ 숙박·음식점업을 비롯한 소비성서비스업에 대하여 세법상 규제 ※ 규제내용 ○ 점대비 손금산입한도 축소 - 일반법인의 20% ○ 광고선전비 손금불산입 - 매출액의 2% 초과분 | ○ 음식점업 중 식품위생법상 '휴게음식점업' 과 '일반음식점업' 을 소비성서비스업에서 제외 ※ 음식점업 중 '단란주점영업', '유흥주점영업' 만이 규제대상으로 존치 |

〈改正理由〉

- 호화사치 및 불건전성의 소비성서비스업이 아닌 음식점업에 대한 규제를 완화하고, 관광식당업 등 관광산업 발전을 지원

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도분부터 적용

(3) 企業構造調整專門會社 등이 취득한 他法人 주식에 대한
규제 배제(租特 §129)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 차입금과다(자기자본 2배 이상)법인인 타법인 주식을 취득하는 경우 - 주식이액에 해당하는 차입금 지급이자 손금불산입 <p>※ 다음의 주식은 예외 인정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기관투자자가 취득하는 주식 - 중소기업창업투자회사에 직접 출자하여 취득하는 주식 - 중소기업창업투자회사가 창업자에게 직접 출자하여 취득하는 주식 등 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 예외 인정 주식에 다음을 추가 - 기업구조조정전문회사가 구조조정대상기업에게 직접 출자하여 취득하는 주식 - 기업구조조정증권투자회사, 기업구조조정전문회사, 기업구조조정조합에 직접 출자하여 취득하는 주식 - 성업공사, 부실채권정리기금이 인수한 부실채권의 출자전환에 의하여 취득하는 주식 |

〈改正理由〉

- 기업 및 금융기관의 구조조정 지원

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도로부터 적용

4. 農漁村特別稅法 施行令

- 농어촌특별세 비과세대상 확대 (農特 §4⑥1호)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌특별세 비과세 대상 - 공장 지방이전 등 국가경쟁력 확보나 국민경제의 효율적 운영을 위한 감면 - 농어민과 농어민단체 등에 대한 감면 - 형식적인 소유권 취득 등에 대한 지방세 비과세 등 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 비과세대상에 추가 - 수도권 과밀억제권역 내 법인본사 및 공장의 지방이전에 대한 임시 특별세액감면 - 농업협동조합합병촉진에관한법률에 의한 합병조합의 중복자산양도 및 통합농업협동조합중앙회의 중복자산매각에 따른 특별부가세 50%감면 - 합병으로 인한 등록세 면제 - 분할로 인한 취득세·등록세 면제 |

〈改正理由〉

- 수도권 내 공장 등의 지방이전을 촉진
- 농어민 단체에 대한 감면임을 감안

〈適用時期〉 공포 후 최초로 감면받는 분부터 적용

5. 相續稅及贈與稅法 施行令

- 가. 非上場株式의 上場差益 課稅 (相續 §31의6)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 최대주주 및 지분을 25% 이상 대주주가 특수관계인에게 비상장주식을 증여하는 경우 - 당초 증여가액을 상장 후 실제 주식가액으로 수정하여 증여세를 과세하는 제도 도입 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 최대주주 및 지분을 25% 이상 대주주의 판정 - 주주 1인과 그 특수관계인(계열 기업 및 전·현직 임원도 포함)의 보유주식을 합하여 판정 |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 상장 전 3년 이내에 비상장주식을 증여하는 경우 상장 후 3개월이 되는 시점을 기준으로 평가하여 과세 또는 환급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 증여세의 과세·환급 여부 판정 기준 - 상장 후 3개월을 기준으로 평가한 실제 주식가액과 당초 증여시의 가격을 비교하여 - 30% 이상 또는 차액이 5억원 이상인 경우 과세 또는 환급 |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 경영개선 등 실질적 기업가치의 증가로 인한 이익은 과세대상에 서 제외 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 실질적 기업가치 증가분 - 증여일과 상장 후 3개월이 되는 시점의 순이익가치의 증가분으로 계산 - 대차대조표, 손익계산서, 기타 제 증빙에 의하여 입증 |

나. 公益法人에 대한 稅務管理 強化 (相續 §12, 80)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| ○ 공익법인의 사업범위를 포괄적으로 규정 - 종교, 학교, 의료, 사회복지, 예술·문화사업 등 | - 예술·문화 공익법인은 재경부장관이 지정·고시 |
| ○ 운용소득의 공익목적 사용의무 - 1년 내 50% 이상 | - 1년 내 70% 이상 |
| ○ 동일종목 주식 5% 이상 보유제한에서 예외를 인정하는 성실공익법인의 판정기준 중 운용소득 의무사용비율 - 1년 내 80% 이상을 고유목적에 사용 | - 90% 이상으로 상향조정 |
| ○ 출연재산 매각대금의 공익목적 사용의무 - 3년내 80% 이상 | - 1년 내 30% 이상 - 2년 내 60% 이상 - 3년 내 90% 이상 사용 * 매각대금에서 공과금은 제외 |
| ○ 매 2년마다 회계사 등의 세무확인을 받아야 하는 공익법인 - 총자산가액 50억원 이상 | - 총자산가액 30억원 이상 |

〈改正理由〉

- 공익법인의 사업의 범위를 엄격히 제한하고, 사후관리 기준을 강화하여 공익성과 투명성을 제고

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초 사업연도 개시분부터 적용

- * 기 설립된 문화·예술공익법인은 재경부장관이 고시한 것으로 간주

다. 財産評價方法的 개선

(1) 非上場株式 評價方法 개선 (相續 §54)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| ○ 비상장주식의 평가 - 1주당 순자산가치와 수익가치의 산술평균액 * 수익가치는 신용평가전문기관의 추정이익 사용가능 | - 수익가치를 원칙으로 하되 수익가치가 순자산가치에 미달하는 경우에는 순자산가치로 평가 * 수익가치는 신용평가전문기관 및 회계법인 중 2개 기관 이상의 평가액의 평균액 사용 가능 |

〈改正理由〉

- 자산가치와 수익가치를 단순 산술평균하여 평가함에 따라 1주당 가액을 떨어뜨려 저평가되도록 악용하는 사례 방지
- 이를 개선하여 본질적 내재가치인 미래의 수익가치로 비상장주식을 평가하고, 납세자가 신용평가기관 또는 회계법인 중 2 이상의 평가를 받은 경우 그 평균액을 수익가치로 인정
- 단, 결손법인인 경우에도 청산시 최소한 순자산가치만큼은 받을 수 있음을 감안하여 수익가치가 순자산가치에 미달하는 경우에는 순자산가치에 의하여 평가

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 상속·증여분부터 적용

(2) 鑑定評價方法的 개선 (相續 §49)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| ○ 납세자가 2 이상의 감정평가 기관이 평가한 감정가액을 제시한 경우 - 그 평균액을 시가로 인정 | ○ 감정가액이 상속세및증여세법상의 평가방법에 의한 평가액에 20% 이상 미달하는 경우에는 세무서장이 다른 감정기관에 의뢰하여 감정한 가액에 의하여 평가 |
| 〈신 설〉 | ○ 세무서장의 재감정 결과 부실감정이 있는 경우 - 당해 감정기관의 감정가액을 3년간 불인정 |

〈改正理由〉

- 납세자가 신고한 감정가액을 시가로 보는 것이 객관적으로 부당하다고 인정되는 경우
- 세무서장이 재감정하는 절차를 통해 감정기관과 납세자가 통정하여 상속세를 회피하는 사례를 방지하고 부실감정기관에 대한 통제장치를 마련하여 감정기관의 감정의 공신력을 제고

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 상속이 개시되거나 증여하는 것부터 적용

라. 不公正 合併時 贈與擬制 과세제도 보완 (相續 §28)

(1) 企業構造調整을 위한 合併에 대한 특례 연장 등

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 기업구조조정을 위한 합병의 경우 증권거래법상의 주식평가방법에 의하여 합병비율 산정 가능 - 1999년 12월 31일까지 한시적으로 적용 - 표준산업분류상 소분류를 기준으로 동일 업종의 법인간 합병시 적용 | <ul style="list-style-type: none"> - 2000년 12월 31일까지 1년간 연장 - 중분류를 기준으로 동일 업종의 법인간 합병시로 확대적용 |

〈改正理由〉

- 자산매각을 통한 재무구조개선 지원(특별부가세 면제 등)의 시한이 2000년 12월까지로 연장된 것과 균형을 맞추어 그 적용기간을 1년간 연장하고, 구조조정이 원활히 될 수 있도록 대상을 확대

〈適用時期〉 공포일 이후 합병등기하는 분부터 적용

(2) 合併時 贈與擬制 判斷基準의 合理化

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 특수관계에 있는 법인간 합병시 주주의 주식평가차익에 대하여 증여세 과세 - 합병 전후의 1주당 평가차익이 30% 이상 차이가 나가거나 - 전체 평가차익이 1억원 이상인 경우 과세 ○ 상장법인이 비상장법인과 합병하는 경우 합병 후 존속하는 상장법인의 1주당 평가가액 계산 - 합병당사법인의 합병 직전 평가가액의 합계액을 합병 후 주식수로 나눈 금액 | <ul style="list-style-type: none"> - 3억원 이상으로 상향조정 - 합병 후 주식시장에서 형성되는 시가로 평가 • 합병 후 2개월간의 평균액 |
| <p>〈신 설〉</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 합병당사법인의 주식 평가액이 액면가에 미달하는 경우로서 - 그 평가액을 초과하여 현금으로 합병대가를 지급한 경우 - 그 대가와 평가액과의 차액을 증여받은 것으로 보아 계산 |

〈改正理由〉

- 현재 합병시 증여의제가액의 평가기준일이 합병등기일로 되어 있는바
- 합병계약일로부터 합병등기일간에 시차(약 2~3개월)가 존재하여
- 차액기준(1억원)이 낮아 합병계약일부터 합병등기일 사이에 약간의 가격변동이 있더라도 모두 과세되는 문제가 있으므로 이를 합리적으로 조정
- 상장법인의 경우 주식시장에서 형성된 시가가 있으므로 이를 평가액으로 함.

- 합병당사법인의 주식 평가액이 액면가에 미달함에도 그 평가액을 초과하여 합병대가를 현금으로 지급하는 경우
- 액면가 이하의 금액에 대하여는 의제배당이 과세되지 아니하는 점을 이용하여
- 합병당사법인의 대주주간 변칙적인 증여의 수단으로 악용될 소지가 있으므로 증여세 과세대상 이익에 이를 추가

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 합병등기하는 분부터 적용

마. 無償金錢貸付 등에 따른 贈與擬制 (相續 §31의7)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 특수관계에 있는 자로부터 금전을 무상 또는 저리로 대부받은 경우 - 적정이자율과의 차액에 대하여 증여세 부과 - 대상 : 대부금액 1억원 이상 | <ul style="list-style-type: none"> - 적정이자율 : 국세청장이 고시하는 당좌대월 이자율(현재 11%) - 수회에 걸쳐 1억원 이하로 대부하는 경우 1년 내에 대부한 금액을 합산하여 1억원 초과 여부 계산 |

〈改正理由〉

- 분산 대부를 통한 회피 방지

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 대부분부터 적용

바. 年賦延納 및 物納制度의 보완 (相續 §67, 71, 74)

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 상속·증여세 신고와 함께 연부연납을 신청하는 경우 허가기한 - 과세표준 및 세액결정통지시 | <ul style="list-style-type: none"> - 신고기한경과 후 30일 이내 |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 물납 대상재산 - 부동산, 유가증권 | <ul style="list-style-type: none"> - 유가증권 중 상장주식 및 상장채권은 제외 • 단, 증여재산이 상장주식 및 채권만으로 구성된 경우에는 예외 인정 |

〈改正理由〉

- 세액결정통지시까지 가산금 부담없이 세금납부가 사실상 유예되어 현금 일시납부자와 형평상 문제가 있으므로 이를 개선
- 유가증권 중 한국증권거래소에서 거래되는 주식 또는 채권은 환가처분이 용이하므로 물납대상 재산에서 제외

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초 연부연납 및 물납 신청분부터 적용

사. 家業相續 및 營農相續 控除要件의 명확화 (相續 §15·16)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 가업상속공제(1억원 한도) 및 영농상속공제(2억원 한도) 요건 - 가업상속 : 가업에 종사하는 자가 상속받는 경우 - 영농상속 : 영농에 종사하는 자가 상속받는 경우 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 가업상속인 또는 영농상속인이 - 가업상속재산 또는 영농상속재산 전부를 상속받는 경우에 인정 |

〈改正理由〉

- 그동안 기본통칙으로 운용되어 오던 것을 시행령으로 이관·규정함으로써 해석상 혼란을 제거
- 현행 공제제도는 배우자가 있을 경우 최고 30~40억원까지 공제가 인정되므로 가업 또는 영농상속공제 요건은 엄격히 규정할 필요
- 일부 상속의 경우에도 공제를 인정한다면 비가업상속인 또는 비영농상속인에게도 조세지원을 하게 되는 모순 초래

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 상속이 개시되거나 증여하는 것부터 적용

6. 附加價值稅法 施行令

- 다만, 행정사는 극히 영세한 업종임을 감안하여 배제사업에서 제외

가. 附加價值稅 特례과세제도 개편 관련

〈適用時期〉 2000년 7월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급 받는분부터 적용

(1) 간이과세 기준금액(附加 §74①)

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 부가가치세 간이과세 기준금액 - 4,800만원 이상 동 금액의 100분의 130에 해당하는 금액 이하의 범위 내에서 - 대통령령으로 정하도록 위임 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 간이과세 기준금액 - 현행대로 4,800만원 유지 ※ 향후 과세표준 양성화 효과 등을 보아가며 인상여부 결정 |

〈改正理由〉

○ 특례과세제도 개편에 따른 간이과세 기준금액 설정

〈適用時期〉 : 2000년 7월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급 받는분부터 적용

(2) 簡易課稅 배제대상 사업(附加 §74②)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 과세특례 배제사업 - 광업·제조업 등 7개 업종 - 전문직 사업자 • 변호사, 해사보좌인업, 변리사업, 법무사업, 행정사업, 공인회계사, 세무사업, 경영지도사업, 기술지도사업, 평가인업, 통관업, 기술사업, 건축사업, 도선사업, 측량사업 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 간이과세 배제사업으로 전환 - 행정사업은 제외 |

〈改正理由〉

○ 과세특례자가 간이과세자로 전환됨에 따라 과세특례 배제 기준을 간이과세 배제기준으로 변경

나. 擬制買入稅額 控除 요건 개선(附加 §62③)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 의제매입세액공제시 제출서류 - 매입처별 계산서 합계표 또는 영수증 제출 | <ul style="list-style-type: none"> - 매입처별 계산서 합계표 또는 신용카드(직불카드 포함) 매출전표에 한해 인정 |

〈改正理由〉

○ 면세사업자의 과표양성화 도모 및 허위영수증에 의한 공제 사례 방지

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급받는분부터 적용

다. 圖書에 부수되는 비디오테이프에 대한 附加價值稅 면제(附加 §32)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 부가세가 면제되는 도서 범위 - 도서에 부수하여 그 도서의 내용을 취입한 음반 또는 녹음테이프를 첨부하여 통상 하나의 공급단위로 하는 것 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 면세도서의 범위 확대 - 도서에 부수된 비디오테이프에 대하여도 부가가치세 면세 |

〈改正理由〉

○ 도서에 부수된 녹음 테이프 및 음반과 도서의 내용을 담은 CD-ROM에 대하여 면세하고 있는 점과 과세상 형평유지

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급받는분부터 적용

라. 런던금속거래소(LME) 倉庫證券의 유통에 대한 附加價値稅 면제(附加 §14, 21)

| 현행 | 개정안 |
|-------------------------------------|--|
| ○ 참고증권의 양도에 대해 재화의 공급으로 보아 부가가치세 과세 | ○ 부가가치세 과세대상인 재화의 공급의 범위에서 제외 - 조달청장이 발행하는 참고증권의 양도로서 임치물의 반환이 수반되지 않는 것 - LME 지정참고 발행 참고증권의 양도 (요건) • 보세구역에 위치할 것 • 실물인도가 수반되지 아니하는 참고증권의 양도 (최초 과세시기) • 인취자가 직접 수입하는 경우 : 수입시 과세 • 실물 인취 후 보세구역에서 거래 후 수입되는 경우 : 실물인취자가 인취 후 보세구역에서 제3자에게 공급시 과세 |

〈改正理由〉

- LME 지정참고 유치를 지원하기 위하여 참고증권의 유통에 따른 세제상 애로사항을 제거하고 참고증권 유통 활성화 지원

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급받는분부터 적용

마. 수출영세를 添附書類 제출 간소화 (附加 §64)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| ○ 수출시 영세율 첨부서류 - 수출대금입금증명서 또는 수출신고필증 | ○ 영세율 첨부서류 간소화 - 영세율 첨부서류의 내용을 기재한 수출실적명세서를 제출하는 경우에도 인정 • 명세서는 서면 또는 전산매체(디스크 및 테이프)로 제출 ○ 제출한 명세서에 수출서류 내용을 확으로 기재한 경우 - 영세율 신고불성실 가산세 면제 |

〈改正理由〉

- 국세청의 행정비용 및 납세자의 납세협력비용 절감을 위하여 수출내용을 기재한 명세서만 제출하는 경우에도 정상적인 첨부서류로 인정
- 명세서의 단순 착오기재에 대한 영세율 신고불성실 가산세는 면제하여 납세자 편의의 도모

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급받는분부터 적용

바. 附加價値稅가 免除되는 金融·保險用役 추가 (附加 §33)

| 현행 | 개정안 |
|--------------------------|---|
| ○ 금융·보험용역에 대하여는 부가가치세 면제 | ○ VAT가 면세되는 금융·보험용역에 다음을 추가 - 주택저당채권유동화회사법에 의한 주택저당채권유동화업, 채권관리자의 채권관리용역 - 예금자보호법에 의한 예금보험공사 및 정리금융기관의 사업 |



〈改正理由〉

- 원활하고 안정적인 주택자금 공급을 세제면에서 지원하기 위하여
- 주택저당채권유동화회사의 주택저당채권담보부채권 및 주택저당증권 발행 등 유동화업과 금융기관인 채권관리자가 공급하는 채권관리용역을 금융업의 범위에 포함
- 예금보험공사 및 동 기관에 의해 설립된 정리기관의 업무는
- 금융기관의 파산 등으로부터 고객의 예금을 보호하고, 부실 금융기관의 정리를 주된 목적으로 한다는 점에서 금융업과 그 업무의 성격이 유사

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급 받는분부터 적용

사. 綜合有線放送에 대한 附加價値稅 免除 적용시 한 연장 (附加 부칙 제2조. 대통령령 제14863호 95.12.30)

| 현행 | 개정안 |
|---|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 종합유선방송에 대한 부가가치세 면제적용 시한 - 1999년 12월 31일까지 적용 • 방송법에 의한 방송, 유선방송관리법에 의한 텔레비전중계 유선방송은 면세 | - 2000년 12월 31일까지 1년간 연장 |

〈改正理由〉

- 여타 방송에 대한 부가가치세 면세의 형평을 유지하고, 종합유선방송업계의 어려운 경영 여건을 고려하여 면세 적용

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하거나 공급

받는 분부터 적용

7. 外國人觀光客 등에 대한 附加價値稅 및 特別消費稅 特례규정

- 외국인관광객 등에 대한 사후면세물품 확대 (特例 §3)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 사후면세 제외 품목 1. 보석 및 귀금속 제품 2. 총포·도검 및 화약류 3. 문화재 지정물품 4. 중독성·습관성 의약품 등 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 보석 및 귀금속 제품을 사후면세 대상에 추가 • 가격인하효과 : 판매가격의 40% (부가세: 10%, 특소세: 30%) |

- 사후면세제도 : 외국인관광객이 면세판매장에서 물품 구입시 부담한 부가세 및 특소세를 출국시 환급창구에서 즉시 또는 송금방식으로 환급하여 주는 제도

〈改正理由〉

- 외국인관광객이 선호하고 있는 보석·귀금속 제품을 사후면세 대상에 추가하여 외화 획득 및 관광산업 진흥 지원

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 공급하는 분부터 적용

8. 交通稅法 施行令

- 地方 走行稅 도입에 따른 交通稅率 조정 (交通 §3의2)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통세율 - 휘발유 : 651원/ℓ - 경유 : 160원/ℓ | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통세율 인하(탄력세율 조정) - 휘발유 : 630원/ℓ - 경유 : 155원/ℓ |

〈改正理由〉

- 정기국회에서 韓·美 자동차협상 결과(1998년 10월)에 따른 자동차세 인하(1999년 1월)로 인한 地方自治團體의 세수감소 보전을 위하여 地方 走行稅(세율 : 교통세액의 3.2%) 도입
- 이에 따라 소비자의 稅負擔이 증가하지 않도록 교통세율 인하

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 신고기한이 도래하거나 수 입신고하는 분부터 적용

9. 酒稅法 施行令

가. 소주 및 맥주 제조방법 다양화

(1) 소주 제조방법 다양화 (酒稅 §246)

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| ○ 희석식 소주에 증류식 소주 또는 곡물주정 첨가시 - 첨가알콜 총량이 알콜총량의 20% 미만이어야 함. | ○ 희석식 소주에 증류식 소주를 첨가하는 경우 - 첨가알콜 총량이 알콜총량의 50% 미만인 되도록 첨가 |
| | ○ 증류식 소주에 주정 또는 곡물주정을 첨가하는 경우 - 첨가알콜 총량이 주류 알콜총량의 50% 미만인 되도록 첨가 |

〈改正理由〉

- 증류식 소주 및 희석식 소주의 제조방법 다양화
- 증류식 소주에 주정 또는 곡물주정을 혼합할 수 있는 범위 확대
- 희석식 소주에는 증류식 소주를 혼합할 수 있는 범위 확대

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 출고하는 분부터 적용

(2) 맥주 제조방법 다양화 (酒稅 §244)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| ○ 맥주 제조시 첨가물료 - 당분, 산분, 조미료, 향료, 색소 | ○ 첨가물료 확대 - 식물약재(물 또는 알콜 등으로 추출한 액 포함), 과일 추가 - 다만, 과일첨가중량을 엿기름 등 사용 중량의 20% 이하로 제한 |

〈改正理由〉

- 맥주 제품 다양화로 경쟁력 제고 및 소비자 선택폭 확대
- (예) 맥주의 첨가물료 식물약재 허용시 → 인삼맥주 생산 가능
맥주의 첨가물료 과일 허용시 → 체리맥주 생산 가능

나. 특정 주류 도매업면허 요건 완화(酒稅 §81)

| 현행 | 개정안 |
|---|-------|
| ○ 특정주류도매업면허 요건 중 - 면허 신청일 현재 다른 주류판매 업체의 주주 또는 임원이 아닐 것 | 〈삭 제〉 |

〈改正理由〉

- 민속주 판로 확대 지원
- * 1998년 시행령 개정시 기존의 탁·약주 도매업 대형화를 유도하기 위하여 탁주도매업면허, 약주도매업면허를 폐지하고 탁주, 약주 외에 민속주, 농민특산주를 함께 취급할 수 있는 특정주류도매업면허제 신설

다. 주류의 제조·출고 정지기간 조정(酒稅 §13)

| 현행 | 개정안 |
|---|---------|
| ○ 주류의 제조·출고정지, 판매정지 처분기간 - 1월 이상 3월 이내 | - 3월 이내 |

〈改正理由〉

- 경미한 사항에 대해서도 1개월 이상 제조·출고정지 또는 판매정지 처분을 하는 데 따른 민원소지 해소 및 집행상 유연성 부여

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 출고하는 분부터 적용

라. 납부불성실 가산세율 조정(酒稅 §26)

| 현행 | 개정안 |
|-----------------------|-----------------------------|
| ○ 납부불성실 가산세율 - 10% | - 1월 0.05%의 물 (연 18.25%) |

〈改正理由〉

- 사업자의 성실납부를 유도하고, 조기납부자와의 과세형평도모

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 최초로 출고하는 분부터 적용

| 법 개정내용 | 시행령 개정안 |
|---|---|
| ○ 탈세제보 포상금 지급기준 - 종전 「확정 벌금액의 10~25%」을 - 대통령령에서 탄력적으로 정하도록 위임 | ○ 다음에 해당되는 금액의 5~15%를 포상금으로 지급 - 무면허 주류제조의 경우 : 주세 상당액 - 조세포탈의 경우 : 포탈세액 - 세금계산서 교부의무 위반의 경우 : 부가가치세 상당액 등 ○ 구체적인 지급비율은 국세청장이 정하도록 함. |

〈改正理由〉

- 조세범칙행위에 대한 제보시 현행 규정상으로는 벌금형 없이 징역형만 부과될 경우 포상금이 지급되지 않는 문제점을 개선하기 위하여 범칙행위별로 포상금 지급기준을 열거·반면, 포상금 수령목적의 무분별한 추측성 탈세제보로 인한 행정력 낭비 등을 감안하여 지급비율을 하향 조정
- 현재 포상금의 구체적인 지급비율은 국세청 훈령으로 정하고 있으나 이에 대한 명시적인 위임규정이 없으므로 이를 신설

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 조세범칙행위를 제보하는 분부터 적용

10. 租稅犯處罰節次法 施行令

- 탈세제보 포상금 지급기준 (節次 §6)

11. 國稅徵收法 施行令

가. 납세증명서 제출제도 예외의 확대(徵收 §5)

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 납세자가 국가 등으로부터 대금 지급을 받을 때에는 - 세무서장이 발급한 납세증명서를 제출 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 등이 납세자에게 대금을 지급할 때 관할세무서에 체납사실 유무를 직접 확인 - 납세증명서 제출을 생략 |

〈改正理由〉 납세자 편의 제고

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 대금 지급분부터 적용

나. 체납세액 및 압류채권 납부방법 개선(徵收 §27의2 §44)

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 경우 세무서를 직접 방문하여 국세체납액을 납부하여야 함. - 체납자가 고지서를 분실·훼손한 경우 - 세무서장이 체납자의 제3자에 대한 채권을 압류한 경우 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국세체납액통지서 및 채권압류통지서 발송시 영수증서를 첨부토록 하여 - 세무서를 방문하지 않고도 금융기관에 체납세액을 납부할 수 있도록 함. |

〈改正理由〉 납세자 편의 제고

〈適用時期〉 2000년 1월 1일 이후 통지서 발송분부터 적용

〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세출결산 순계분석(일반회계)

(단위: 백만원)

| 연도 | 성질별 | 합계 | 서울 | 광역시·도 계 | 광역시 계 | 부산 | 대구 | 인천 |
|------|---------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|---------|---------|
| 1990 | 합계 | 10,327,279 | 1,811,226 | 8,516,053 | 1,947,349 | 605,769 | 496,115 | 320,385 |
| | 인건비 | 2,074,580 | 408,698 | 1,665,882 | 345,750 | 126,088 | 81,387 | 51,961 |
| | 물건비 | 1,103,143 | 210,182 | 892,961 | 172,115 | 60,428 | 39,534 | 26,328 |
| | 경상이전 | 1,003,571 | 156,244 | 847,327 | 229,861 | 57,059 | 32,489 | 29,757 |
| | 자본지출 | 5,384,089 | 796,617 | 4,587,472 | 1,024,445 | 335,993 | 280,348 | 190,735 |
| | 융자 및 출자 | 245,662 | 186,618 | 59,044 | 28,846 | 1,955 | 1,586 | 7,819 |
| | 보전재원 | 205,745 | 16,584 | 189,161 | 48,206 | 9,240 | 23,755 | 2,325 |
| | 내부거래 | 97,497 | 12,435 | 85,061 | 64,665 | 3,352 | 30,761 | 5,330 |
| | 기타 | 212,992 | 23,847 | 189,145 | 33,460 | 11,654 | 6,255 | 6,129 |
| 1991 | 합계 | 13,852,388 | 2,277,135 | 11,575,253 | 2,698,079 | 905,724 | 644,454 | 439,476 |
| | 인건비 | 2,541,564 | 515,927 | 2,025,637 | 425,109 | 151,556 | 99,976 | 64,550 |
| | 물건비 | 1,478,301 | 252,321 | 1,225,980 | 249,342 | 87,683 | 56,625 | 38,057 |
| | 경상이전 | 1,285,692 | 189,467 | 1,096,225 | 275,679 | 91,999 | 50,224 | 42,793 |
| | 자본지출 | 7,568,565 | 1,071,634 | 6,496,931 | 1,415,709 | 448,142 | 371,009 | 250,830 |
| | 융자 및 출자 | 261,566 | 188,920 | 72,647 | 40,264 | 31,140 | 2,000 | 5,747 |
| | 보전재원 | 262,554 | 16,573 | 245,981 | 102,114 | 12,733 | 28,389 | 5,630 |
| | 내부거래 | 206,614 | 14,946 | 191,667 | 150,207 | 69,409 | 29,160 | 23,715 |
| | 기타 | 247,531 | 27,346 | 220,185 | 39,654 | 13,063 | 7,071 | 8,153 |
| 1992 | 합계 | 15,926,614 | 2,803,911 | 13,122,703 | 3,220,428 | 1,057,078 | 789,945 | 572,983 |
| | 인건비 | 3,009,694 | 609,254 | 2,400,440 | 506,383 | 173,444 | 116,320 | 79,640 |
| | 물건비 | 1,977,710 | 298,580 | 1,679,130 | 352,117 | 120,475 | 84,349 | 52,667 |
| | 경상이전 | 1,603,471 | 256,948 | 1,346,523 | 345,731 | 130,183 | 63,219 | 60,276 |
| | 자본지출 | 8,314,787 | 1,338,790 | 6,975,997 | 1,694,765 | 478,199 | 480,616 | 334,483 |
| | 융자 및 출자 | 277,334 | 194,510 | 82,824 | 52,548 | 38,700 | 2,000 | 4,968 |
| | 보전재원 | 275,641 | 21,938 | 253,703 | 91,337 | 26,210 | 36,472 | - |
| | 내부거래 | 195,583 | 28,453 | 167,130 | 137,855 | 77,431 | 714 | 32,725 |
| | 기타 | 272,394 | 55,438 | 216,956 | 39,692 | 12,436 | 6,255 | 8,224 |
| 1993 | 합계 | 16,969,564 | 3,217,654 | 13,751,910 | 3,276,179 | 1,161,522 | 603,760 | 617,717 |
| | 인건비 | 3,461,216 | 689,035 | 2,772,181 | 587,438 | 197,977 | 132,272 | 95,808 |
| | 물건비 | 2,046,150 | 300,652 | 1,745,498 | 364,487 | 116,423 | 79,876 | 61,612 |
| | 경상이전 | 2,148,240 | 372,925 | 1,775,315 | 466,594 | 172,365 | 80,389 | 92,516 |
| | 자본지출 | 8,066,789 | 1,303,104 | 6,763,685 | 1,505,553 | 512,586 | 238,382 | 323,052 |
| | 융자 및 출자 | 251,146 | 150,838 | 100,308 | 45,462 | 32,894 | 2,227 | 1,278 |
| | 보전재원 | 182,499 | 671 | 181,828 | 95,012 | 35,980 | 33,479 | 4,694 |
| | 내부거래 | 540,617 | 338,244 | 202,373 | 172,160 | 81,640 | 30,831 | 31,543 |
| | 기타 | 272,907 | 62,185 | 210,722 | 39,473 | 11,657 | 6,304 | 7,214 |



〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

| 연도 | 성질별 | 합계 | 서울 | 광역시·도 계 | 광역시 계 | 부산 | 대구 | 인천 |
|------|----------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1994 | 합계 | 21,902,088 | 3,353,155 | 18,548,933 | 4,088,713 | 1,448,159 | 892,039 | 658,012 |
| | 인건비 | 3,927,546 | 761,501 | 3,166,045 | 663,088 | 223,790 | 149,945 | 107,836 |
| | 물건비 | 2,618,339 | 435,660 | 2,182,679 | 408,230 | 131,481 | 86,565 | 69,891 |
| | 경상이전 | 2,556,263 | 349,858 | 2,206,405 | 649,776 | 231,475 | 120,353 | 105,646 |
| | 자본지출 | 11,314,061 | 1,270,701 | 10,043,360 | 1,822,225 | 622,530 | 418,516 | 308,598 |
| | 융자 및 출자 | 246,028 | 63,806 | 182,222 | 90,140 | 70,483 | 1,548 | 6,873 |
| | 보전재원 | 438,042 | 726 | 437,316 | 171,199 | 53,139 | 53,195 | 4,720 |
| | 내부거래 | 767,639 | 454,145 | 313,494 | 279,841 | 114,701 | 60,768 | 53,609 |
| | 예비비 및 기타 | 34,170 | 16,758 | 17,412 | 4,214 | 560 | 1,149 | 839 |
| 1995 | 합계 | 24,815,945 | 3,297,320 | 21,518,625 | 4,817,167 | 1,494,635 | 1,154,909 | 943,807 |
| | 인건비 | 4,401,367 | 848,436 | 3,552,931 | 797,618 | 259,408 | 183,551 | 148,319 |
| | 물건비 | 3,342,675 | 590,947 | 2,751,728 | 578,121 | 185,933 | 118,243 | 119,176 |
| | 이전경비 | 3,057,599 | 400,754 | 2,656,845 | 849,536 | 301,275 | 194,477 | 155,618 |
| | 자본지출 | 13,154,513 | 1,320,284 | 11,834,229 | 2,175,204 | 666,356 | 541,799 | 430,888 |
| | 융자 및 출자 | 255,941 | 94,900 | 161,041 | 30,830 | 6,304 | 7,156 | 10,729 |
| | 보전재원 | 308,819 | 1,084 | 307,735 | 202,841 | 64,498 | 50,072 | 24,974 |
| | 내부거래 | 264,727 | 40,915 | 223,812 | 176,566 | 10,728 | 58,574 | 50,934 |
| | 예비비 및 기타 | 30,304 | - | 30,304 | 6,451 | 133 | 1,037 | 3,169 |
| 1996 | 합계 | 31,249,980 | 5,053,061 | 26,196,919 | 5,498,879 | 1,689,900 | 1,294,667 | 1,120,019 |
| | 인건비 | 4,916,462 | 942,920 | 3,973,542 | 899,727 | 294,637 | 203,334 | 169,685 |
| | 물건비 | 4,064,112 | 684,488 | 3,379,624 | 694,036 | 215,817 | 144,429 | 145,202 |
| | 이전경비 | 3,840,283 | 497,324 | 3,342,959 | 1,006,987 | 350,652 | 199,861 | 222,417 |
| | 자본지출 | 16,388,732 | 2,068,763 | 14,319,969 | 2,236,680 | 596,108 | 538,220 | 476,757 |
| | 융자 및 출자 | 443,437 | 179,762 | 263,675 | 62,531 | 5,620 | 44,454 | 5,165 |
| | 보전재원 | 324,232 | 922 | 323,310 | 184,766 | 53,755 | 73,798 | 22,777 |
| | 내부거래 | 1,189,865 | 647,864 | 542,001 | 406,552 | 172,088 | 89,674 | 74,132 |
| | 예비비 및 기타 | 82,857 | 31,018 | 51,839 | 7,600 | 1,223 | 897 | 3,884 |
| 1997 | 합계 | 37,407,047 | 6,326,243 | 31,080,804 | 6,795,466 | 1,817,242 | 1,615,693 | 1,202,671 |
| | 인건비 | 5,481,360 | 1,024,221 | 4,457,139 | 1,067,903 | 325,930 | 221,071 | 190,431 |
| | 물건비 | 4,470,004 | 767,681 | 3,702,323 | 845,522 | 243,554 | 160,130 | 159,176 |
| | 이전경비 | 4,903,416 | 826,417 | 4,076,999 | 1,170,236 | 391,524 | 225,101 | 235,244 |
| | 자본지출 | 20,260,657 | 2,640,551 | 17,620,106 | 3,119,316 | 650,442 | 858,041 | 512,416 |
| | 융자 및 출자 | 544,311 | 308,470 | 235,841 | 44,360 | 2,580 | 30,328 | 1,616 |
| | 보전재원 | 241,117 | 977 | 240,140 | 101,321 | 9,448 | 36,878 | 22,278 |
| | 내부거래 | 1,431,959 | 743,338 | 688,621 | 435,739 | 190,271 | 82,863 | 77,653 |
| | 예비비 및 기타 | 74,223 | 14,588 | 59,635 | 11,069 | 3,493 | 1,281 | 3,857 |

〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

| 연도 | 성질별 | 광주 | 대전 | 울산 | 도 계 | 경기 | 강원 | 충북 |
|------|---------|---------|---------|----|------------|-----------|---------|---------|
| 1990 | 합계 | 296,580 | 228,500 | - | 6,568,704 | 1,247,963 | 673,230 | 463,047 |
| | 인건비 | 44,676 | 41,638 | - | 1,320,131 | 250,059 | 124,319 | 94,581 |
| | 물건비 | 21,297 | 24,527 | - | 720,847 | 144,736 | 67,799 | 49,356 |
| | 경상이전 | 81,901 | 28,655 | - | 617,465 | 120,818 | 57,309 | 41,987 |
| | 자본지출 | 106,190 | 111,179 | - | 3,563,027 | 662,010 | 387,294 | 253,160 |
| | 융자 및 출자 | 17,027 | 459 | - | 30,198 | 10,549 | 5,350 | 309 |
| | 보전재원 | 7,638 | 5,248 | - | 140,955 | 27,251 | 16,484 | 12,402 |
| | 내부거래 | 12,728 | 12,494 | - | 20,396 | 3,617 | 264 | 642 |
| | 기타 | 5,123 | 4,299 | - | 155,685 | 28,923 | 14,411 | 10,610 |
| 1991 | 합계 | 376,868 | 331,557 | - | 8,877,174 | 1,886,086 | 914,912 | 596,299 |
| | 인건비 | 55,583 | 53,444 | - | 1,600,527 | 309,170 | 251,953 | 112,965 |
| | 물건비 | 34,238 | 32,739 | - | 976,638 | 189,024 | 91,346 | 65,364 |
| | 경상이전 | 54,753 | 35,910 | - | 820,546 | 153,735 | 66,232 | 56,045 |
| | 자본지출 | 158,560 | 187,168 | - | 5,081,223 | 1,145,736 | 469,597 | 341,039 |
| | 융자 및 출자 | 763 | 615 | - | 32,382 | 15,497 | 7,104 | 515 |
| | 보전재원 | 53,132 | 2,230 | - | 143,867 | 28,872 | 11,780 | 4,364 |
| | 내부거래 | 14,153 | 13,770 | - | 41,460 | 5,485 | 1,422 | 4,363 |
| | 기타 | 5,686 | 5,680 | - | 180,531 | 38,567 | 15,478 | 11,644 |
| 1992 | 합계 | 370,778 | 429,644 | - | 9,902,275 | 2,228,324 | 896,232 | 642,165 |
| | 인건비 | 69,934 | 67,045 | - | 1,894,057 | 369,946 | 179,884 | 135,622 |
| | 물건비 | 47,113 | 47,513 | - | 1,327,013 | 265,608 | 125,208 | 90,600 |
| | 경상이전 | 50,748 | 41,305 | - | 1,000,792 | 191,551 | 82,437 | 68,288 |
| | 자본지출 | 154,947 | 246,520 | - | 5,281,232 | 1,332,426 | 482,739 | 328,805 |
| | 융자 및 출자 | 998 | 5,882 | - | 30,276 | 14,791 | 3,674 | 1,076 |
| | 보전재원 | 28,261 | 394 | - | 162,366 | 10,358 | 6,917 | 5,478 |
| | 내부거래 | 12,856 | 14,129 | - | 29,275 | 4,908 | 956 | 1,515 |
| | 기타 | 5,921 | 6,856 | - | 177,264 | 38,736 | 14,417 | 10,781 |
| 1993 | 합계 | 453,521 | 439,659 | - | 10,475,731 | 2,464,097 | 905,720 | 677,561 |
| | 인건비 | 81,565 | 79,816 | - | 2,184,743 | 433,784 | 206,002 | 155,141 |
| | 물건비 | 53,642 | 52,934 | - | 1,381,011 | 284,165 | 128,682 | 89,124 |
| | 경상이전 | 71,125 | 50,199 | - | 1,308,721 | 305,209 | 113,781 | 80,950 |
| | 자본지출 | 206,860 | 224,673 | - | 5,258,132 | 1,369,472 | 432,877 | 328,132 |
| | 융자 및 출자 | 3,262 | 5,801 | - | 54,846 | 14,221 | 3,125 | 5,337 |
| | 보전재원 | 18,876 | 1,983 | - | 86,816 | 12,599 | 6,008 | 5,754 |
| | 내부거래 | 12,558 | 15,588 | - | 30,213 | 4,372 | 1,611 | 2,408 |
| | 기타 | 5,633 | 8,665 | - | 171,249 | 40,275 | 13,634 | 10,715 |



〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

| 연도 | 성질별 | 광주 | 대전 | 울산 | 도 계 | 경기 | 강원 | 충북 |
|------|----------|---------|---------|---------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 1994 | 합계 | 537,006 | 553,497 | - | 14,460,220 | 3,230,946 | 1,253,110 | 907,650 |
| | 인건비 | 91,306 | 90,211 | - | 2,502,957 | 503,348 | 234,380 | 177,827 |
| | 물건비 | 56,598 | 63,695 | - | 1,774,449 | 368,276 | 158,588 | 113,475 |
| | 경상이전 | 112,359 | 79,943 | - | 1,556,629 | 391,731 | 124,209 | 95,277 |
| | 자본지출 | 235,879 | 236,702 | - | 8,221,135 | 1,929,559 | 704,198 | 505,097 |
| | 융자 및 출자 | 1,590 | 9,646 | - | 92,082 | 14,847 | 9,367 | 7,407 |
| | 보전재원 | 18,722 | 41,423 | - | 266,117 | 12,254 | 18,069 | 7,129 |
| | 내부거래 | 19,492 | 31,271 | - | 33,653 | 7,815 | 2,000 | 849 |
| | 예비비 및 기타 | 1,060 | 606 | - | 13,198 | 3,116 | 2,299 | 589 |
| 1995 | 합계 | 606,912 | 616,904 | - | 16,701,458 | 3,656,163 | 1,438,429 | 1,145,782 |
| | 인건비 | 103,477 | 102,863 | - | 2,755,313 | 553,918 | 259,797 | 197,982 |
| | 물건비 | 73,747 | 81,022 | - | 2,173,607 | 457,411 | 193,505 | 148,175 |
| | 이전경비 | 106,745 | 91,421 | - | 1,807,309 | 446,670 | 131,347 | 110,212 |
| | 자본지출 | 260,423 | 275,738 | - | 9,659,025 | 2,137,492 | 816,661 | 672,589 |
| | 융자 및 출자 | 1,141 | 5,500 | - | 130,211 | 19,451 | 17,353 | 7,801 |
| | 보전재원 | 36,952 | 26,345 | - | 104,894 | 27,366 | 14,056 | 4,059 |
| | 내부거래 | 22,745 | 33,585 | - | 47,246 | 12,071 | 3,293 | 1,256 |
| | 예비비 및 기타 | 1,682 | 430 | - | 23,853 | 1,784 | 2,417 | 3,708 |
| 1996 | 합계 | 688,484 | 705,809 | - | 20,698,040 | 4,823,481 | 1,811,760 | 1,452,384 |
| | 인건비 | 116,737 | 115,334 | - | 3,073,815 | 641,005 | 287,117 | 220,901 |
| | 물건비 | 88,579 | 100,009 | - | 2,685,588 | 585,370 | 241,619 | 178,517 |
| | 이전경비 | 132,031 | 102,026 | - | 2,335,972 | 632,035 | 181,717 | 144,656 |
| | 자본지출 | 304,181 | 321,414 | - | 12,083,289 | 2,823,235 | 1,036,951 | 879,059 |
| | 융자 및 출자 | 435 | 6,857 | - | 201,144 | 43,095 | 35,713 | 11,488 |
| | 보전재원 | 16,423 | 18,013 | - | 138,544 | 30,650 | 18,396 | 10,402 |
| | 내부거래 | 28,726 | 41,932 | - | 135,449 | 56,239 | 8,969 | 5,322 |
| | 예비비 및 기타 | 1,372 | 224 | - | 44,239 | 11,852 | 1,278 | 2,039 |
| 1997 | 합계 | 873,342 | 776,679 | 509,839 | 24,285,338 | 5,912,816 | 2,345,372 | 1,588,298 |
| | 인건비 | 125,302 | 128,133 | 77,036 | 3,389,236 | 725,533 | 324,786 | 246,230 |
| | 물건비 | 99,546 | 108,942 | 74,174 | 2,856,801 | 625,347 | 267,145 | 191,367 |
| | 이전경비 | 157,151 | 118,464 | 42,752 | 2,906,763 | 804,550 | 226,275 | 167,814 |
| | 자본지출 | 430,212 | 356,929 | 311,276 | 14,500,790 | 3,553,928 | 1,459,652 | 960,509 |
| | 융자 및 출자 | 280 | 8,691 | 865 | 191,481 | 42,425 | 32,677 | 6,078 |
| | 보전재원 | 22,524 | 9,659 | 534 | 138,819 | 40,009 | 12,706 | 3,956 |
| | 내부거래 | 36,850 | 44,900 | 3,202 | 252,882 | 102,911 | 15,105 | 9,493 |
| | 예비비 및 기타 | 1,477 | 961 | - | 48,566 | 18,113 | 7,026 | 2,851 |

〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

| 연도 | 성질별 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 1990 | 합계 | 628,890 | 604,005 | 881,786 | 902,732 | 997,227 | 169,826 |
| | 인건비 | 120,214 | 134,386 | 165,396 | 199,818 | 196,162 | 35,197 |
| | 물건비 | 69,144 | 64,975 | 95,637 | 101,267 | 108,111 | 19,821 |
| | 경상이전 | 60,423 | 73,212 | 80,903 | 81,280 | 84,100 | 17,433 |
| | 자본지출 | 347,395 | 299,455 | 502,260 | 468,096 | 553,112 | 90,245 |
| | 융자 및 출자 | 3,601 | 2,241 | 887 | 4,960 | 1,939 | 362 |
| | 보전재원 | 12,138 | 14,474 | 14,914 | 19,022 | 21,903 | 2,366 |
| | 내부거래 | 234 | 223 | 1,002 | 6,047 | 8,042 | 325 |
| | 기타 | 15,741 | 15,038 | 20,787 | 22,242 | 23,857 | 4,077 |
| 1991 | 합계 | 795,542 | 825,167 | 1,046,441 | 1,249,539 | 1,340,916 | 222,270 |
| | 인건비 | 144,167 | 159,703 | 199,589 | 242,598 | 237,448 | 42,933 |
| | 물건비 | 99,079 | 89,023 | 123,300 | 139,322 | 153,766 | 26,451 |
| | 경상이전 | 78,714 | 96,939 | 117,226 | 111,490 | 117,189 | 23,212 |
| | 자본지출 | 432,610 | 439,922 | 564,656 | 696,437 | 770,628 | 12,369 |
| | 융자 및 출자 | 661 | 1,416 | 223 | 5,677 | 1,323 | 22 |
| | 보전재원 | 20,691 | 19,657 | 10,365 | 20,732 | 24,668 | 2,711 |
| | 내부거래 | 2,001 | 567 | 7,942 | 8,336 | 10,590 | 1,172 |
| | 기타 | 17,620 | 17,940 | 23,139 | 24,949 | 25,303 | 5,401 |
| 1992 | 합계 | 833,519 | 862,788 | 1,132,878 | 1,505,035 | 1,536,918 | 264,416 |
| | 인건비 | 172,990 | 188,693 | 236,171 | 282,642 | 276,837 | 51,272 |
| | 물건비 | 125,559 | 114,785 | 169,122 | 187,813 | 211,813 | 36,505 |
| | 경상이전 | 92,508 | 114,410 | 134,071 | 133,280 | 153,121 | 31,126 |
| | 자본지출 | 415,447 | 414,134 | 562,048 | 825,373 | 782,220 | 138,040 |
| | 융자 및 출자 | 1,198 | 970 | 358 | 6,237 | 1,372 | 600 |
| | 보전재원 | 7,666 | 12,285 | 6,680 | 35,863 | 76,223 | 896 |
| | 내부거래 | 725 | 717 | 2,353 | 9,682 | 7,832 | 587 |
| | 기타 | 17,426 | 16,794 | 22,075 | 24,145 | 27,500 | 5,390 |
| 1993 | 합계 | 967,253 | 943,615 | 1,240,918 | 1,408,020 | 1,573,361 | 295,186 |
| | 인건비 | 199,480 | 218,975 | 270,805 | 322,202 | 319,520 | 58,834 |
| | 물건비 | 128,883 | 120,387 | 175,959 | 202,010 | 215,251 | 36,550 |
| | 경상이전 | 125,013 | 138,200 | 165,102 | 170,065 | 173,606 | 36,795 |
| | 자본지출 | 487,404 | 437,352 | 588,808 | 652,455 | 811,249 | 150,383 |
| | 융자 및 출자 | 704 | 1,830 | 651 | 22,205 | 1,200 | 5,573 |
| | 보전재원 | 6,549 | 11,977 | 8,375 | 12,844 | 21,578 | 1,132 |
| | 내부거래 | 4,338 | 1,089 | 9,921 | 2,428 | 3,414 | 632 |
| | 기타 | 14,882 | 13,805 | 21,297 | 23,811 | 27,543 | 5,287 |