

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

## 현안분석

---

- 전자상거래의 파급효과와 정책적 함의
- 연결납세제도의 도입방향
- 예산제도와 재정적자

## 정책토론타트

---

- 재정 건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정

## 주요국의 조세제도

---

독일의 조세(Ⅱ)

## 정책흐름

---

OECD 각국의 조세부담률 비교 외

## C O N T E N T S

권두칼럼	2	부패의 함정과 반부패의 분수령 / 朴宰完
현안분석	6	전자상거래의 파급효과와 정책적 함의 / 延泰勳
	25	연결납세제도의 도입방향 / 金珍洙
	45	예산제도와 재정적자 / 李明憲
반론과 정정	58	지방채제도의 현황과 문제점
정책토론티포트	62	재정 건전화를 위한 특별조치법(기칭) 제정
주요국의 조세제도	71	독일의 조세(Ⅱ) / 李明憲
기획	79	1999년도 노벨경제학상 수상자 로버트 먼델 / 李相燮
현장을 찾아서	84	조세징의를 위한 한국납세자연합회 / 崔秉圭
경제단상	88	IMF가 우리에게 남긴 것 / 정윤미
	90	아시아적 가치와 동질성 / 林東炫
문화기행	92	서원을 찾아서: 임금 앞에서 임금의 부담함을 버린한 선비 심정현·김세필을 배향한 지·천·서·원 / 李濬
정책흐름	97	OECD 각국의 조세부담률 비교
	99	특별소비세제 개편
	101	국가채권·채무 현황과 대책
재정통계	109	연도별·지방자치단체별 세입결산 순계분석
이런 의견 저런 생각	121	조세 형평성과 생산적 복지 외
명언산책	127	그 때 우리는 모두 케인지인이었다



# 부패의 함정과 반부패의 분수령

朴 宰 完 / 성균관대 행정학과 교수

**국** 제투명성위원회(TI)의 발표에 따르면, 1999년 우리나라의 부패인지수(CPI)는 3.80을 기록하여 1996년의 5.02에서 3년 연속 하락하였다. 가장 깨끗한 상태를 10점 만점으로 환산한 결과이므로, 우리의 부패 관행에 대한 국제사회의 인식이 얼마나 부정적인지를 추정할 수 있다. 더욱이 올해에는 19개 수출주도국



가의 기업들이 국제거래에서 뇌물을 수수한 정도를 조사한 뇌물지수(BPI)도 최초로 발표되었는데, 우리는 중국 덕택에 말석을 차지하는 불명예를 가까스로 회피할 수 있었다.

CPI와 BPI는 다양한 설문조사 결과에 따른 주관적인 인지도를 종합한 것이므로 부패의 실상과는 괴리가 있을 수 있다. 또한 응답자의 주류가 서구의 기업인들로 구성되어, 우리로서는 동·서양의 문화적인 차이로 인한 핸디캡을 감내해야 하는 억울함이 있기도 하다. 그러나 외환·금융위기에 대응하여 2년 가까이 필사적으로 벌여 온 국가개혁의 노력에도 불구하고, 1990년대 초반부터 꾸준히 개선되어 오던 CPI가 이제 뚜렷한 하향 추세로 반전되어 여간 실망스럽지 않다.

곰곰이 되새겨 보면 이는 어느 정도 예견된 결과이기도 하다. 그 동안의 개혁이 정부 운영의 패러다임을 신공공관리(new public management)로 전환하는 데에만 치중함으로써, 지출가치성(value-for-money)과 대응성

은 강조되었지만, 합법성과 투명성은 소홀히 다루어졌기 때문이다. 나라의 하부구조를 이루는 합법성과 투명성이 미흡하다면, 지출가치성과 대응성의 의미는 반감될 수밖에 없다. 조직과 인력의 감축으로 예산을 절감하는 것보다 더 시급한 것은 뇌물을 줄이는 것이 아닐까.

우리보다 사정이 나은 선진국들도 효율

을 중시한 1980년대의 정부개혁에 뒤이어, 1990년대에 들어서서는 공직윤리와 투명성에 초점을 둔 개혁을 활발하게 추진하고 있다. 정부에 대한 신뢰의 적자(confidence deficit) 추이에 대응하여, 지금껏 金科玉條로 여겨온 3 Es, 즉 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness) 외에, 윤리성(ethics)을 추가하여 이제 4 Es를 지향하고 있는 것이다. 이처럼 남들이 노력할 때 판전을 피했다면 순위가 낮아지는 것은 당연하다. 逆水行舟라고, 물을 거슬러 운항할 때 잠시라도 노를 젓지 않으면 뒤로 밀릴 수밖에 없는 노릇이 아닌가.

수십 명의 어린 생명을 무참히 앗아간 씨랜드와 인천 호프집 화재참사의 이면에는 어김없이 공적부패의 사슬이 도사리고 있다. 실세 정치인의 부인이 다수의 지도층을 상대로 거액의 보험계약을 알선한 사실이 한갓 해프닝 정도로 치부되고, 고위 공직자가 기탁하는 성금의 액수는 특권처럼 '금일봉'으로 포장되어 보호를 받는 것이 우리의 현실이다. 구차스럽게 역사상 가장 긴 이름으로

부패가 만연한 사회합정에서 벗어나 우등 균형점으로 이전하기 위해서는

분수령에서 물질을 되돌릴 수 있는 거시적·전방위적·단계적인 대응이 불가피하다.

이제부터라도 단편적·국지적·일과성 대응이 아니라, 사람·제도·환경의 측면에서 하드웨어와 소프트웨어, 그리고 국민과 공직자의 의식까지 망라하는 다양한 메뉴가 동원적·체계적인 시각에서 입안되기를 기대한다.

기록될 법률까지 만들면서, 온 국민의 열망을 모아 실험에 나선 특별검사팀은 1차 수사기간도 채우지 못한 채 좌초할 위기에 직면하고 있다. 이렇고도 CPI가 생각대로 향상되지 않는다고 원망할 수는 없을 터이다.

뛰어난 직관으로 정년까지 케네디 스쿨에서 정치경제학을 가르친 토마스 쉤링(Thomas Schelling)은 출발점에서 별 차이가 없는데도 종착점에서는 전혀 다른 모습으로 양극화되는 사회현상을 상호의존 또는 조건부 행태의 분수령적 속성으로 포착하였다. 폭포수와 같이 격렬하고 복잡한 뒸를 단순한 수학방정식으로 모형화한 혼돈(chaos)이론의 나비효과처럼, 그는 초기조건에의 민감한 의존성으로 인해 입력단계의 미세한 차이가 출력단계의 엄청난 격차로 발전하는 것이 사회현상에서도 가능하다고 보았다. 구성원의 상호의존 행태가 분수령(critical mass)을 넘어서 진행되고 그에 따른 균형점이 안정적일 경우 사회합정(social traps)에 빠질 수 있다는 것이다.

분수령은 핵물리학에서 차용한 개념이다. 방사성 붕괴가 진전되는 우라늄에서 방출되는 중성자는 허공에서 소멸되지만, 방출되기 전에 다른 핵과 충돌할 경우 2개의 중성자로 분열된다. 우라늄의 질량이 증가하면 중성자의 이와 같은 분열 가능성도 당연히 증가한다. 만약 방출되는 중성자의 절반이 2개의 중성자를 창출할 정도로 우라늄의 질량이 충분하면 방사성 붕괴는 자생력을 지니며, 질량이 이보다 증가하면 폭발적인 핵분열의 연쇄반응이 나타나게 된다. 연쇄반응을 유지할 수 있는 우라늄의 최소한의 축적량이 곧, 臨界質量이다.

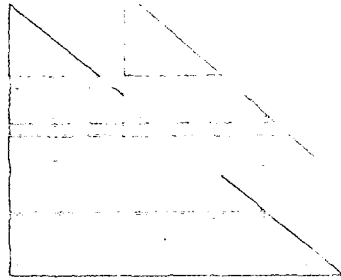
쉤링은 우라늄의 임계질량처럼 '특정 현상이 자생력을 지니기 위해 달성해야 할 최저한의 기준'을 분수령으

로 일반화하였다. 분수령을 지닌 상호의존 행태는 다수가 개입되는 죄수들의 갈등(multi-person prisoner's dilemmas) 상황에서 모두가 자신의 실속을 차리기 위해 공익의 잠식에 탐닉하는 열등 균형점, 즉 사회합정을 야기한다. 분수령과 사회합정은 언어, 지역·인종·성 차별, 흡연, 이혼, 자원봉사, 뇌동매매, 탈세, 폭동, 시위, 선거운동, 교통질서, 노동조합과 국민연금 가입 등 상호의존 행태가 적용되는 다양하고 일상적인 사회현상에서 쉽게 발견된다. 공직 부패도 예외가 아니다.

문제는 일단 사회합정에 빠지면 어지간한 충격요법이나 미온적인 대응요법으로는 잠시 열등 균형점에서 이탈할 수 있을 뿐이며, 시간이 흐르면 다시 사회합정으로 복귀하게 된다는 점이다. 정권교체에 따른 부패 공직자의 인적 청산, 후진형 전시행정의 표본인 캠페인성 사정활동, 대형사고가 터지고 나서야 호들갑을 떠는 일제 점검이나 死後藥方文 격의 유기족 위로용 비리 수사, 그리고 수시로 돌출되는 스캔들에 대응하는 임기응변의 산발적인 제도개혁으로는 뿌리깊은 부패구조에 대다수가 연루된 사회합정을 탈피하기 어렵다. 특히 부패는 마치 밀가루 반죽과 같은 속성을 지니고 있어서 한 쪽을 누르면 다른 쪽에서 문제가 불거지기 십상이다.

부패가 만연한 사회합정에서 벗어나 우등 균형점으로 이전하기 위해서는 분수령에서 물질을 되돌릴 수 있는 거시적·전방위적·단계적인 대응이 불가피하다. 이제부터라도 단편적·국지적·일과성 대응이 아니라, 사람·제도·환경의 측면에서 하드웨어와 소프트웨어, 그리고 국민과 공직자의 의식까지 망라하는 다양한 메뉴가 동태적·체계적인 시각에서 입안되기를 기대한다. KIP

# 현안분석



## 1. 전자상거래의 파급효과와 정책적 함의

延泰勳/한국조세연구원 초청연구위원

## 2. 연결납세제도의 도입방향

金珍洙/한국조세연구원 연구위원

## 3. 예산제도의 재정적자

李明憲/한국조세연구원 초청연구위원

# 전자상거래의 파급효과와 정책적 함의



延 泰 勳 / 한국조세연구원 초청연구위원

전자상거래의 영향은  
경제 전반에 걸쳐  
폭넓게 나타날 것이며  
장기간 지속될 것이다.

## 1. 서론

전자상거래란 일반적으로 통신망을 통한 상품과 서비스의 거래행위를 일컫는 것으로, 정보통신기술과 인터넷 상용화에 힘입어 시간과 공간의 제약을 받지 않는 새로운 상거래 방법으로 부각되고 있다. 간혹 전자상거래를 새로운 산업의 한 유형으로 규정하는 경우가 있으나, 이보다는 경제활동 매개체의 새로운 유형으로 파악하는 것이 더 타당하다고 할 수 있겠다. 따라서 그 영향은 경제 전반에 걸쳐 폭넓게 나타날 것이며 장기간 지속될 것이다.

전자상거래도 참여하는 주체나 대상물품의 인도방식에 따라 몇 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫째로 상행위에 참여하는 경제주체에 따라 기업간 거래, 기업과 소비자간 거래, 기업과 정부간 거래, 소비자와 정부간 거래 등으로 구분할 수 있다. 또한 거래대상물품의 인도방식에 따라 오프라인 거래와 온라인 거래로 나누어 볼 수 있는데 전자는 유형재(tangible goods)에 대하여 주문만 전자적으로 처리하고, 배달은 우편 혹은 택배를 통해 이루어지는 거래형태를 지칭하고 후자는 디지털화가 가능한 제품을 대상으로 전자상거래 환경하에서 주문-결제-배달이 모두 이루어지는 거래형태를 의미한다.

이러한 전자상거래의 기반이 되는 인프라를 구성하는 요소들로는 네트워크 인프라, 관련 하드웨어 및 소프트웨어 그리고 전자지불, 인증, 광고, 배달 등을 포함

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

하는 관련 서비스를 들 수 있다. 이 중 어느 한 부분에서 장애(bottleneck)현상이 발생한다면 바로 그 특정 부분의 원활한 공급을 유도함으로써 전자상거래의 활발한 보급이 가능해지게 된다.

정보통신기술의 발달과 인터넷 상용화는 전자상거래가 급속히 확산될 수 있는 기반을 제공해 주고 있다.

## II. 전자상거래의 현황 및 발전추세

### 1. 인터넷의 확산과 전자상거래

앞에서도 잠시 언급되었지만 정보통신기술의 발달과 인터넷 상용화는 전자상거래가 급속히 확산될 수 있는 기반을 제공해 주고 있다. 미국의 경우 인터넷 사용자가 1998년 12월 기준 약 4,700만명으로 집계되고 있으며 2002년까지는 약 8,500만명에 이를 것으로 추정되고 있다. 우리 나라의 경우에는, 인터넷 사용자가 1999년 8월 말 현재 약 520만명으로 추산되고 있으며 이는 지난 8개월 동안에만 약 210만명이 증가한 것으로 인터넷이 엄청난 속도로 확산되고 있음을 보여주는 것이다. 정보통신부는 국내인터넷 사용자가 2003년에는 1,600만명 이상으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

〈표 1〉 인터넷 이용자 증가현황

(단위 : 백만명)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전세계	19	44.4	76	108	129	156	228	-
미 국	12.5	28	47	54	62	68	85	-
아시아 (일본제외)	-	-	15	29.6	26.3	35.3	46.7	64
국 내	0.73	1.63	3.10	5.89 <sup>1)</sup>	-	-	-	-

주 : 1) 1999년 9월 현재

자료 : 전세계 및 미국자료는 eStats, 아시아는 Goldman, Sachs & Co, 국내통계는 한국인터넷정보센터.

이러한 인터넷의 확산에 힘입어 전자상거래의 규모 또한 획기적인 발전을 하고 있다. 인터넷을 통한 전자상거래는 경제 전체나 총상거래 규모와 비교할 때 아직까지는 상대적으로 작은 규모일지. 모르나 그 성장세는 매우 빠르고도 지속적이다. OECD는 세계 전자상거래 시장규모가 1997년 260억달러에 달하였으며,

당분간 전자상거래는 기업간 거래를 중심으로 발전할 것으로 보인다. 미국의 경우를 보면, 기업간 거래가 현재 총전자상거래 규모의 80%를 차지하고 있다.

2001~2002년에는 연간 1조달러로 성장할 것으로 전망하고 있다. eStats에 따르면 2000년에는 대(對)소비자 전자상거래 시장규모가 100억달러, 기업간 전자상거래는 1,400억달러에 달할 것으로 예측되고 있다. 또한 국내 전자상거래 총시장 규모도 1999년 1,500억원에서 2002년에는 3조 7,800억원으로 급속히 늘어날 것으로 기대된다.

현재, 미국이 전세계 전자상거래의 약 80%를 차지하고 있으며, 서부유럽이 약 10%, 아시아가 약 5% 정도의 비중을 유지하고 있는 것으로 추정되고 있다. 그러나 미국이 차지하는 비중은 전자상거래의 확산과 함께 점차 줄어들 것으로 예상되고 있는 반면 아시아시장의 성장 가능성은 매우 높은 것으로 인식되고 있다.

## 2. 기업간 거래

당분간 전자상거래는 기업간 거래를 중심으로 발전할 것으로 보인다. 미국의 경우를 보면, 기업간 거래가 현재 총전자상거래 규모의 80%를 차지하고 있다. 기업간거래는 VAN(value added network)을 통한 EDI(electronic data exchange)의 형태로 인터넷 확산 이전부터 존재해 왔지만 높은 비용으로 인하여 경제 전반으로 확산되지 못하였다. 비용-편익(cost-benefit)의 관점에서 볼 때 기업간 정보시스템 추가비용이 확산에 따른 추가이익을 상회할 경우 네트워크의 확장이 일어나게 되는데, VAN 대신 인터넷을 이용함으로써 비용을 약 1/10로 감축할 수 있어 앞으로 더욱 확산될 것으로 보인다. 웹기술의 발전, 인트라넷의 확산, 사업파트너들간의 인트라넷 연결 등으로 인하여 향후 기업간 거래가 더욱 확산될 것으로 보인다.

국내 기업간 전자상거래 시장규모는 정확한 통계가 집계되지 않고 있으나 EDI 서비스 매출액을 기준으로 추정할 경우, 1997년의 규모는 약 220억원으로 세계 시장 규모(약 2조원)의 1%에 해당한다.

현재 대기업을 중심으로 EDI가 확산되고 있으나, 중소기업의 도입 및 활용은 미진한 편이다. EDI 외에 인터넷에 기간을 둔 기업간 전자상거래는 일부에서 한정된 범위로 활용되고 있으며, 대형 유통업체들은 공급망관리 차원에서 물품 공급업체들과 인터넷을 이용한 수·발주 업무를 추진하고 있다.



〈표 2〉 기업간 전자상거래 시장 추이

(단위 : 억달러)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시장규모	80	170	410	1,050	1,830	3,270

자료: Forrester Research

〈표 3〉 국내 EDI 서비스 매출액 추이

(단위: 억원, 개)

	1996	1997	1998	1999	2000
매출액	140	216	590	9,450	16,060
이용업체수	11,564	13,592	19,000	26,000	35,500

자료: 한국정보통신진흥협회

기업과 소비자간의 전자상거래는 일반인이나 언론매체의 지대한 관심에 비해 실제 규모나 참여도 면에서는 미미한 편으로, 아직까지는 그 태동기에 있다고 할 수 있겠다.

### 3. 기업과 소비자간 거래

기업과 소비자간의 전자상거래는 일반인이나 언론매체의 지대한 관심에 비해 실제 규모나 참여도 면에서는 미미한 편으로, 아직까지는 그 태동기에 있다고 할 수 있겠다. 우리나라의 경우 1996년 말 최초로 인터넷 쇼핑몰이 등장한 이후 1997년 한 해 동안 60여 곳의 쇼핑몰체가 생겨났고 1999년 5월 현재 약 570개의 전자상점과 쇼핑몰이 상업활동을 하고 있으며 올 연말까지는 2천개 이상으로 늘어날 것으로 전망되고 있다. 그러나 이는 미국의 45만개, 일본의 7천여개와 비교하면 시작단계에 불과한 것이다. 국내 인터넷 쇼핑몰의 규모 또한 선진국과 비교하면 아직은 매우 작은 편이지만 1998년에 총매출액이 285억원에 불과했던 것에 비하여 1999년에는 603억원에 달할 것으로 추정되고 있어 앞으로 더욱 빠른 속도로 성장할 것으로 기대된다.

외국의 경우, 기업-소비자간 전자상거래는 소프트웨어와 같이 인터넷을 통하여 배달이 가능한 무형재가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이처럼 무형재가 전자상거래에서 차지하는 비중이 큰 이유는 전통적인 거래에서도 소비자가 직접 제품을 확인할 수 없는 것은 마찬가지이므로 전자상거래와 비교할 때 직접거래방식이 특별히 유리한 면이 없다는 점을 들 수 있다.

전자상거래는 근본적으로 새로운 상거래 환경을 제공하므로, 경제적·사회적 파급효과가 매우 클 것으로 예상된다.

전자상거래의 주대상이 되어온 유형재로는 전자제품, 서적, 의류, 음식 등을 들 수 있는데 이들 대부분은 전자상거래와 전통적 상거래를 동시에 수행하고 있는 기업들에 의해 운영되고 있는 실정이다.

〈표 4〉 대소비자 전자상거래규모 변화추이

(단위 : 백만달러, 국내는 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
세계 <sup>1)</sup>	750	1,500	3,700	6,100	10,000	-	-	-
아시아 <sup>2)</sup>	-	-	640	1,642	3,279	6,288	13,061	26,499
국내 <sup>3)</sup>	14	63	150	672	1,486	-	-	-

자료 : 1) eStats

2) Goldman, Sachs & Co. (한국-중국어권-호주-인도 합계)

3) 인터넷파크

### III. 전자상거래가 경제에 미치는 파급효과

전자상거래는 근본적으로 새로운 상거래 환경을 제공하므로, 경제적·사회적 파급효과가 매우 클 것으로 예상된다. 앞으로 가계활동, 정부업무 형태, 기업조직 등을 포함한 경제환경 전반이 전자상거래의 확산에 따라 획기적인 구조변화를 경험할 것으로 보인다.

전자상거래는 거래비용의 감소와 제품의 품질 및 고객서비스의 향상을 가져오고 이를 근간으로 하여 경쟁이 촉진되며 기업간 협력도 증진될 것이다. 더 나아가 이는 경제성장, 기업생산성 향상 및 고용창출과 소비자의 폭넓은 선택, 구매력 증대로 이어진다. 전자상거래의 영향은 특히 정보의 전송(우편서비스, 통신, 라디오, TV 등) 및 정보의 생산(금융, 오락, 여행사, 주식중계 등)과 관련된 부문들에서 두드러지게 나타나게 될 것으로 예상된다.

#### 1. 거시적 효과 (생산성과 성장)

전자상거래가 생산성의 향상과 경제의 성장을 가져올 것이라는 데에는 대부분 동의하지만, 지금까지의 실증적 연구상으로는 이 부분이 명확히 드러나지 않고

있다. 그러나 인터넷과 전자상거래가 아직 그 태동기에 있으며 실제 생산성의 향상을 가져오는 데에는 짧지 않은 시간이 소요될 것이라는 점을 고려할 때 아직 최종적인 결론을 내리기에는 시기상조라는 의견이 지배적이다.

장기적 관점에서 볼 때, 전자상거래가 유발하는 절차상의 효율성은 기존상품의 품질 향상을 거쳐 새로운 상품의 창조로 이어질 것이고, 이러한 신상품의 창조로 인하여 새로운 시장이 등장하고 새로운 고용을 창출하는 단계에 이르러서야 비로소 전자상거래로 인한 실질적 경제성장이 실현될 것으로 예상할 수 있다.

기업내, 기업간에서 전자상거래의 사용이 촉진되어온 가장 주된 이유는 전자상거래로 인하여 기업의 생산 및 거래비용이 감소한다는 사실이다.

## 2. 비용절감

기업내, 기업간에서 전자상거래의 사용이 촉진되어온 가장 주된 이유는 전자상거래로 인하여 기업의 생산 및 거래비용이 감소한다는 사실이다.

### 가. 재고 및 배송비용의 절감

미국의 경우, 소매상 연간매출액의 약 25%에 해당하는 부분이 재고비용으로 지출되고 있다. 따라서 연간 2주분에 해당하는 재고만 줄일 수 있어도 총매출액의 1%에 해당하는 절감효과를 거둘 수 있으며, 평균 3~4%의 영업마진을 고려할 때 이는 상당한 이익의 증가를 가져올 것이다.

전자상거래를 통한 생산자와 소비자의 밀착화를 통하여 고객의 선호도 파악이 용이하게 됨으로써, 수요예측의 정확도가 높아지고, 재고운용의 효율성도 이루어진다. 또한, 기업간 전자상거래를 통하여 생산자와 부품 공급자간에 이러한 정보를 공유함으로써 적시재고체계(just-in-time inventory system)를 구축하여 추가적인 재고비용 감소를 이룰 수 있게 될 것이다. 수요예측의 향상을 통하여 감소될 수 있는 재고는 미국의 경우, 총재고 수준의 약 20~25%에 달할 것으로 추정되고 있다.

또한 전자상거래로 인하여 온라인으로 배달이 가능한 품목들의 배송비용과 시간이 대폭 감소할 것으로 예상된다. OECD Report에 따르면, 무형재의 경우 대(對)소비자 전자상거래에 의한 비용절감효과는 50~90%에 달할 것이라고 한다. WTO는 유형재의 경우에 있어서도, 전자상거래를 통하여 무역 및 통관과 관련된 행정비용을 약 25% 정도 절감할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

전자상거래에 대한 일반적인 인식과는 달리, 완전한 탈중개화 즉, 중간거래단계가 완전히 없어지는 상황은 도래하지 않을 것으로 보인다.

나. 탈중개화(disintermediation) 및 재중개화(re-intermediation)

먼저, 탈중개화(脫仲介化)란 재화 및 용역의 판매에 있어서 중간유통단계가 생략되어 가는 현상을 일컫는다. 기업-소비자간 거래뿐 아니라 기업간 거래에서도 중간단계의 생략을 통한 비용의 절감이 일어날 것으로 예상되고 있다. 이러한 탈중개화는 도·소매 유형의 중개업보다는 정보의 비대칭성을 이용한 단순중개업(여행사, 보험설계사, 주식중개업, 부동산업 등)들의 경우에서 더욱 급속히 진행되고 있다.

이처럼 전자상거래로 인한 탈중개화가 진행되면, 소비자는 직접 상품정보를 획득하고 운송비용을 부담해야 하므로, 탈중개화로 인한 기업의 비용절감분 중 일부는 단지 소비자에게 비용이 전가되는 방식을 통하여 이루어지게 될 것이다.

그러나 전자상거래에 대한 일반적인 인식과는 달리, 완전한 탈중개화 즉, 중간거래단계가 완전히 없어지는 상황은 도래하지 않을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 전자상거래에 내재한 신용보장, 사기방지, 정보수집의 어려움 등으로 인하여, 이러한 문제를 보정해 주는 새로운 중개업이 등장하게 되는 이른바, 재중개화가 이루어지게 될 것이다. 이때의 중개자들은 정보의 집약 및 검색의 효율화, 신용형성, 시장형성, 거래촉진, 위험분담 등의 역할을 담당하게 된다.

전자상거래 환경하에서는 브랜드를 설립하고 이를 소비자에게 인식시키는 데 필요한 광고의 역할이 더욱 중요해지게 되고 중개자들은 광고를 수용하는 매개체로서의 역할도 담당하게 될 것이다. 맞춤생산(build-to-order)과 적기재고(just-in-time inventory) 시스템이 확산됨에 따라, 물류회사들이 담당하는 중개자적 역할 또한 더욱 강조될 것으로 보인다.

다. 내부생산비용 및 거래비용의 절감

첫째, 전자상거래는 기업 내부에서 주문, 영수 그리고 송장(invoice)이 일치하는가를 상시 점검할 수 있도록 해 줌으로써 자료의 불일치로 인한 내부오류의 가능성을 감소시켜 준다. 예를 들어 Cisco의 경우, 기존에는 자료의 불일치로 인한 재작업이 총주문량의 약 1/4에 해당했으나, 전자상거래를 통하여 이러한 오류를 2% 수준으로 낮추는 데 성공했다.

둘째, 일반적으로 사이버쇼핑몰을 유지하는 데 드는 비용이 같은 효과를 가져오는 물리적인 상점을 유지하는 비용보다 훨씬 저렴하고 웹사이트는 24시간 전

세계를 대상으로 운영되며 게다가 복수의 점포를 운영하므로 발생하는 재고비용의 중복 또한 회피할 수 있다.

셋째, 상품의 탐색 및 거래에 필요한 정보를 온라인상에서 제공함으로써, 판매 과정의 효율성이 증대하게 된다. 거래비용(상품정보의 획득, 적정상품의 선택 등)의 일부분이 소비자에게로 전가되는 면이 있다고는 하나 전체 상거래 과정의 효율성은 진작되게 된다. 미국 Micron 컴퓨터사는 인터넷을 통하여 정보를 취득한 고객들을 상대할 경우, 그렇지 못한 고객들을 상대할 때와 비교하여 10배의 비용절감효과가 발생한다고 보고하고 있다.

#### 라. 고객서비스

전자상거래를 통하여 고객지원과 관련된 정보들이 웹사이트에 등재됨으로써 고객서비스와 관련된 비용을 절감하고 서비스 수준의 향상이 이루어지게 된다. Forrester Research 에 따르면 미국의 경우, 사람을 직접 파견할 경우 500~700달러가 소요되고, 전화상담의 경우 15~20달러가 소요되며, 인터넷에 기초한 고객서비스를 제공·유지하는 데에는 단 7달러만이 소요된다. 뿐만 아니라 인터넷을 통한 고객서비스 수준의 향상은 단순 비용절감의 차원을 넘어 자사 제품에 대한 고객의 신뢰도를 높이는 역할도 담당하게 될 것이다.

### 3. 산업파급효과

전자상거래는 산업내 거래비용의 변화와 산업간 거래비용의 변화를 유발하여 산업구조 자체의 변화를 야기한다. 각종 정보의 원활한 유통과 접근으로 기업내, 기업간, 국가경제 및 세계경제의 자원배분이 효율화된다.

전자상거래가 거래비용에 미치는 영향은 기업의 조직구조 선택에 영향을 주게 되고, 기업의 조직구조는 나아가 시장경쟁이나 산업구조에도 영향을 미치게 된다. 거래비용이론(transaction cost theory)의 관점에서는 기업이란 생산활동을 포함한 이윤추구 과정에서의 총거래비용을 최소화시키는 하나의 관리구조(governance structure)이다. 시장에서 정보의 흐름이 원활해지고 거래비용이 감소함에 따라 기업 내에서 자체적으로 모든 생산과 유통을 담당하기보다는 시장에서 중간재화나 용역을 구입하거나 다른 기업과의 협력이나 조정을 통하여 경제

전자상거래가  
거래비용에 미치는  
영향은 기업의  
조직구조 선택에  
영향을 주게 되고,  
기업의 조직구조는  
나아가 시장경쟁이나  
산업구조에도 영향을  
미치게 된다.

**전자상거래의 효과는 잠재적으로 진입할 수 있는 기업의 수를 증대시켜 시장을 보다 경쟁가능한 구조로 변화시키게 될 것이다.**

활동을 수행할 가능성이 증대된다. 따라서, 기업조직 의존으로부터 시장 의존형태로 부분적 전환이 이루어지게 될 것이다. 이는 나아가 산업구조의 수평·수직적 국제분업화가 공정분업화까지 확대되는 것을 의미한다. 여기에서 수평이란 생산상품의 차별성에 기초한 분업이고 수직이란 상품의 생산 및 판매 단계에 초점을 맞춘 분업형태를 의미한다. 정보와 지식집약적인 산업 및 문화지향적인 산업의 비중을 증대시키고 산업 전반의 고도화 현상을 가져올 것으로 예상된다.

산업구조가 고착화될 가능성이 발생하는데 전자상거래를 통하여 기술과 지식을 생산하는 집단과 기술과 지식을 이용하여 생산활동에 참여하는 집단 그리고 부존자원만을 갖고 있는 집단으로 나뉘어지게 될 것이다. 시장개방에 직면하면 소규모 개방경제하의 기업들은 특정한 기술과 명성이 없는 한, 국제분업의 체제 속에 편입되어 단순생산활동을 전담하게 되는 현상이 발생할 것이다.

#### 가. 경쟁의 촉진

인터넷의 개방성과 이를 통한 산업간 경계의 붕괴는, 경쟁과 혁신을 촉진함으로써 경제 효율성의 전반적인 증대를 가져온다. 전자상거래로 인하여 시장진입의 장애가 감소하고 신규 기업들, 특히 중소기업들로 인한 경쟁의 촉진이 이루어진다. 실제로 당장 시장에 진입하지는 않더라도 진입준비가 되어 있는 잠재적인 경쟁기업도 매우 중요한 경쟁 요소이다. 전자상거래의 효과는 잠재적으로 진입할 수 있는 기업의 수를 증대시켜 시장을 보다 경쟁가능한 구조(contestable market)로 변화시키게 될 것이다. 전세계를 대상으로 하는 전자상거래로부터 비롯되는 시장의 확대는 과거 폐쇄적 경제내에서 소규모 수요와 공급을 바탕으로 하던 독과점적 산업구조를 보다 경쟁이 심화된 형태로 바꾸어 갈 것이다.

이러한 경쟁의 결과로 구매자의 협상력이 보다 증대될 것이다. 대체상품과 서비스의 선택이 보다 용이해져 공급자의 협상력에 제약을 가하게 된다. 가격 및 상품정보 유통의 속도가 증가하므로 이윤획득 가능성의 존재 여부에 대한 정보를 소수기업이 독점할 수 없게 된다. 따라서, 정보의 비대칭성에 따른 초과이윤의 지속기간이 짧아질 것이다.

반면에, 인터넷을 통하여 대기업과 중소기업간의 형평성이 제고된다는 종래의 견해와는 상반되게, 대기업들이 전자상거래 시장마저 지배하게 될 가능성이 존재한다는 견해도 등장하고 있다. 기존시장에서 인정을 받고 있던 기업이 자사의 평

편이나 브랜드를 가상시장으로 이전시킴으로써 전자상거래 시장에서도 유리한 위치를 확보할 수 있음을 보여주는 예들이 다수 발생하였기 때문이다.

그러나 인터넷이 소비자의 차별화된 취향에 따라 맞춤생산을 수행하기에 적합한 구조를 제공한다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 대량생산보다는 차별화된 상품, 틈새시장 상품들이 인터넷을 통하여 보다 효율적으로 공급될 수 있다. 고객에 대한 일대일 마케팅과 제품 개발단계에서의 소비자 참여를 용이하게 함으로써 이러한 상품 차별화는 더욱 가속화 될 전망이다. 이처럼 제품이 동일적이지 않을 경우에는 동질적 재화의 경우에서보다 규모의 경제가 덜 중요하게 작용하며, 대다수의 상품차별화는 불완전 가격차별화를 수반하므로 일부 소비자는 가격상승을 경험할 수도 있다.

#### 나. 가격하락

이러한 비용절감효과가 가격의 하락으로 이어지기 위해서는 충분한 경쟁이 선행되어야 한다. Forrester Research, Goldman, Sachs & Co., OECD 등의 조사에서는 동일품목의 온라인거래 가격이 전통적 거래 가격과 동일하거나 오히려 비싼 것으로 나타나고 있다.

이처럼 전자상거래를 통한 가격하락의 효과가 현실에서 명확히 드러나지 않고 있는 현상은 다음과 같은 사실에 의하여 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 외국의 사례에서 드러나고 있는 바와 같이 전자상거래의 주이용 계층이 부유한 고학력의 젊은 연령층으로 이루어져 있으며, 이들이 전자상거래를 사용하는 주된 이유로 드는 것이 편리성이라는 점에 주목할 필요가 있다. 고객들이 편의성이라는 가치에 대하여 추가적 가격을 지불할 용의가 있다면, 전자상거래 제품과 전통적 거래 제품은 이미 차별화되어 있음을 의미하며 이들간의 직접적인 비교는 적절치 않을 것이다. 그러나 이러한 이유로 발생하는 고가격 현상은 인터넷 이용자의 폭이 확대되어 감에 따라 점차 사라질 것으로 보인다.

둘째, 전자상거래를 수행하는 주요기업들이 현재 전통적 상거래를 병행하고 있으며, 이들이 동일재화에 대하여 같은 가격을 매기고 있기 때문에 전자상거래로 인한 비용절감의 효과가 가격의 하락으로 이어지지 않는다는 설명이 가능할 것이다.

#### 다. 무역

전자상거래가 정착되면 전세계 시장이 실질적으로 통합되게 된다. 이는 수요측면

OECD 등의 조사에서는 동일품목의 온라인거래 가격이 전통적 거래 가격과 동일하거나 오히려 비싼 것으로 나타나고 있다.

**외국과의 전자상거래에 무관세를 적용할 경우, 국내경제에 대한 통제수단 중 하나를 상실하게 되는 결과에 대하여 우려하는 목소리도 높다.**

에서 볼 때, 시장의 급속한 확대를 의미하며 따라서 기업들은 공간적·시간적 한계를 극복하여 전세계를 대상으로 한 거래를 할 수 있게 된다. 공급면에서는 경쟁기업의 수가 늘어나게 되어 경쟁이 심화되게 됨을 의미한다. 특히 전자이송이 가능한 제품들의 교역이 크게 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 제품들은 이제까지 직접무역보다는 외국인직접투자나 대기업 고객을 대상으로 한 다국적 경영에 한정되어 있었고, 대부분 진입장벽들에 의해 보호되고 있던 분야이므로 전자상거래로 인한 충격이 더욱 클 것으로 예상된다. 또한 외국과의 전자상거래에 무관세를 적용할 경우, 국내경제에 대한 통제수단 중 하나를 상실하게 되는 결과에 대하여 우려하는 목소리도 높다.

개발도상국들의 경우, 고급상품에 대한 무역장벽을 통하여 국내수요를 확보하고 이를 기반으로 기술 라이선싱(technology licensing) 등을 사용하여 기술력을 키우고 궁극적으로는 수출시장에 뛰어드는 전략을 추구해 왔으나, 전자상거래를 통한 세계시장화의 결과 이러한 정책의 실효성이 저하되게 되고 자칫 저급상품으로의 생산구조 특화를 촉진할 위험이 존재한다.

**라. 중소기업**

인터넷과 전자상거래는 기존 대기업 위주의 상거래구조로부터 발생하는 진입장벽(entry barrier)을 낮추어주고 거래비용의 감소를 가져오며 컴퓨터 네트워크를 통하여 세계시장에 대한 접근을 용이하게 해준다는 측면에서 중소기업들에게 좋은 기회를 제공한다는 의견이 지배적이다. 미국의 경우, 1996년에 19.7%에 불과하던 인터넷사용 중소기업의 비율이 1998년에는 40%를 넘어서 2년만에 2배 이상 증가하였다. 또한 디지털경제하에서 대다수의 혁신적 활동들, 특히 새로운 아이디어나 기술의 상품화가 주로 중소기업들로부터 발생한다는 것을 보여주는 연구들이 다수 존재하고 있다.

반면 중소기업의 경우 시장확대와 더불어 세계적 경쟁에의 노출에 따른 압박가능성도 병존하고 있다. 중소기업들은 급성장을 통한 규모의 경제를 누리거나 신상품의 시장을 개척하는 능력이 한정되어 있기 때문에 불이익을 당할 수도 있다는 사실 또한 종종 지적되고 있다.

**마. 소득분포**

정보통신기술과 이를 통한 전자상거래의 활성화는 이의 사용자와 비사용자간



에 분리현상을 가져올 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 이러한 고립화 현상은 전자상거래 시장과 정보사회로의 발전을 저해할 뿐만 아니라, 피고립자들로 하여금 장차 전통적 거래창구의 축소로 인한 비용의 증가를 수용하게끔 만들 수도 있다.

세계 각국에서 가계소득과 IT 이용(PC 보유, 인터넷접속 등)간에 정(+)<sup>1</sup>의 상관관계가 나타나고 있다. 미국통계를 보면, 인터넷 사용자의 중위(median)소득이 연간 5만 8천달러로 나타난다. 이는 미국 전체 중위소득 3만 6천달러보다 61%나 높은 수치로서 소득이 낮은 가계보다는 소득이 높은 가계가 전자상거래로부터 더 많은 혜택을 받게 될 것임을 암시한다. 이는 새로운 기술 일반에서 공통적으로 나타나는 현상이지만, 전자상거래의 경우에는 낮은 제품가격을 통하여 혜택을 받을 수 있는 계층이 특히 저소득가정들을 고려할 때 정부의 특별한 관심이 요구된다.

소비자의 입장에서 전자상거래에 참여하기 위해서는 먼저 네트워크에 저렴하게 접속할 수 있는 환경이 전제되어야 하는데, 가격이 많이 하락하였다고는 하나 아직도 PC의 구입과 인터넷 접속에 드는 비용이 가계에 적지않은 부담으로 작용하고 있는 현실이다. 앞으로 PC의 가격이 더욱 하락하고 인터넷 TV와 같이 셋탑박스(set-top box)형식의 보다 저렴하고 대중적인 대체수단들의 보급을 통하여 인터넷 사용이 보편화될 경우, 전자상거래를 이용하는 소비자의 저변 확대가 더욱 급속히 이루어지고 소득과 인터넷 사용간의 정(+)<sup>1</sup>의 상관관계는 점차 약화될 것으로 보여진다.

#### 바. 고용

전통적인 점포와 비교해 볼 때, 전자점포의 운영에 소요되는 인력의 규모는 상대적으로 적은 반면 높은 기술력을 갖춘 인적자원이 요구된다. 따라서 전자상거래가 고용규모에 미치는 직접적인 효과는 고용의 감소로 볼 수 있지만 간접적인 효과를 포함할 때는 순증가로 나타날 것이다. 단기적으로는 기업들이 전통적 방식과 전자상거래를 병행하는 데 따른 추가적 고용이 기대되지만 중기적으로는 분야별로 고용의 감소가 발생할 수도 있을 것이다. 하지만 장기적으로는 새로운 제품의 창출, 시장의 확대, 소득증가, 생산성 향상에 바탕을 둔 가격하락 등의 이유로 고용의 순증대가 이루어지게 될 것으로 기대된다.

세계 각국에서  
가계소득과 IT 이용  
(PC 보유, 인터넷접속 등)  
간에 정(+)<sup>1</sup>의 상관관계가  
나타나고 있다.

선진국들은  
전자상거래를  
촉진하기 위하여  
정보교류, 기술개발,  
상담서비스 등과 관련한  
정부 주도의 다양한  
정책들을 시도하고 있다.

#### IV. 국제동향

WTO, OECD, APEC, UNCITRAL(United Nations Commission on International Trade Law) 등의 국제기구에서는 전자상거래 전반에 관한 활발한 논의가 이루어지고 있지만, 아직까지는 모두가 납득할 만한 틀을 정립하지 못하고 있다. 회의 참가국들은 각기 자국 이익의 극대화를 달성하기 위해 총력을 기울이고 있으며 특히 조세정책의 방향 등과 관련하여 EU와 미국 등이 상이한 입장에서 갈등 양상을 보이고 있다.

대다수 OECD 국가들을 포함한 선진국들은 전자상거래를 촉진하기 위하여 정보교류, 기술개발, 상담서비스 등과 관련한 정부 주도의 다양한 정책들을 시도하고 있다. 먼저 미국의 경우를 보면 인터넷사기 방지대책 마련, 인터넷가속화 민간 투자 촉진, 중소기업인터넷 접속 지원, 인터넷 및 전자상거래 영향 측정, 개도국 인터넷 촉진계획 시행 등을 골자로 한 정책시행을 추진하고 있다. 호주정부의 경우, 호주전자기업망(Australian Electronic Business Network)을 설립하여 전자상거래와 관련된 교육을 보조하고, 물류 등의 개선을 위한 가이드라인의 개발 등을 주도하고 있으며 캐나다는 기업간 전자상거래와 관련된 업무능력을 개발하고 전자상거래 수행의 이점 및 필요조건 등과 관련된 정보를 확산시키기 위한 계획을 수립하고 있다.

프랑스의 경우, 기업간 전자상거래와 관련한 지침을 개발하고 기업들의 참여를 유도하며 특히 중소기업의 인터넷 사용을 장려하기 위한 체제를 구축하고 있고, 아일랜드는 새로운 중개업들의 성장을 장려하고 전자상거래에 대한 기업들의 인지도를 제고하며 참여를 유도하는 등의 포괄적 전략을 채택하고 있다. 이탈리아의 경우에는 조세 및 재정지원, 지역별 기술보조, 교육훈련을 포함하여 전자상거래의 확산에 정부가 깊이 개입하고 있으며 일본은 대기업들과 공동으로 기업인증, 보안관리, 지불 및 그와 관련된 기술적 인프라, 일반적 기업업무기반 등의 개선 실험에 대한 지원 및 홍보계획 등을 추진하고 있다. 영국의 경우에도 기술, 인터넷 사용을 증진하고 상담서비스를 제공하며 기타 정보의 흐름을 제고하기 위한 여러 가지 정책을 추진하고 있다. 싱가포르는 자국내 전자상거래를 활성화시키고 국제적으로도 싱가포르를 전자상거래의 축으로 만들어 관련 서비스산업을 발전시키려는 시도의 일환으로 전자상거래 진흥을 위한 종합계획을 발표하였다.

이처럼 선진국을 중심으로 전자상거래가 활발히 진행되고 국제적 규범 또한 선진국의 주도로 형성되어 가고 있는 상황하에서, 우리가 적극적으로 전자상거래에 대비하지 않으면 선도국가들에 비하여 상대적인 경쟁력의 저하를 경험하게 될 것이다. 기업간 전자상거래를 통한 국제분업화 현상을 고려해 볼 때, 전자상거래의 경제적 활용 가능성을 실현할 능력을 갖추지 못하면 경제활동에 참여할 수 있는 기회조차 감소되고마는 결과가 발생할 것이다. 따라서 국가경쟁력 강화 차원에서 전자상거래 육성을 위한 효과적인 정책수립이 가지는 의의는 지대하다고 할 것이다.

우리 나라에서도 금년 초 「전자거래기본법」이 제정되어 전자거래 촉진을 위한 계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 이는 민간 주도에 의한 추진, 정부규제의 최소화, 전자거래의 신뢰성 확보, 전자거래 분야의 국제협력 강화 등을 기본원칙으로 삼고 있다. 또한 산업자원부는 전자거래의 단계별 투자세액공제, 기술·인력 개발비 공제, 기술개발준비금의 손금산입 방안 등을 「조세특례제한법」에 반영하기 위하여 관계부처와 논의를 진행하고 있다.

## V. 향후 정책방향

전자상거래의 성패는 기업과 소비자 참여의 활성화에 달려 있다. 이는 기업들이 전자상거래를 통하여 거래처 및 소비자들과의 관계를 형성함에 있어서 확신과 신뢰를 확립할 수 있는가의 여부에 따라 크게 좌우된다. 이를 위한 인증기관은 민간주도형일 수도 있으나 표준이나 호환성 등의 관점에서 볼 때, 정부의 직·간접 개입이 필요할 수 있는 부분이다. 따라서 정부가 앞장서서 개인정보 및 사생활의 보장, 거래의 신뢰성과 안정성을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

또한 OECD 보고서에 따르면 네트워크에 접속하는 비용이 인터넷 기반의 전자상거래 확산에 큰 영향을 미치며, 네트워크 접속비용에 가장 큰 영향을 미치는 요소로 정보통신 사업자들간의 경쟁을 들고 있다. 또한 네트워크상에서 문제가 발생하거나 중개기관들이 기대 수준의 서비스를 제공하는 데 실패할 경우에 발생할 수 있는 책임소재에 관한 문제를 명확히 할 필요가 있다. 따라서 정부는 전자상거래 환경하에서 자유롭고 공정한 경쟁을 유도하고 민간주도의 발전을 촉진할 수 있는 기반을 형성하기 위하여, 네트워크 인프라, 인증·보증과 관련된 보안기능,

**국가경쟁력  
강화 차원에서  
전자상거래 육성을 위한  
효과적인 정책수립이  
가지는 의의는  
지대하다고 할 것이다.**

**연구·기술개발에 있어서는 네트워크 외부성이 존재하기 때문에 대학, 민간 및 공공연구기관간 연구 및 지식 네트워크의 형성을 촉진하고 지원해야 할 필요성이 있다.**

금융적 보안기능 등을 관장하는 법규나 규칙을 제정함으로써 기업활동을 영위하는 데 있어 예측 가능한 환경을 조성해 주어야 할 것이다.

전자상거래와 여타 산업과의 관계를 살펴보면 특히 정보통신관련 산업과 관련하여 정(+)의 상호작용 효과가 강하게 나타난다. 컴퓨터와 관련된 정보통신의 발전은 전자상거래의 기반을 제공하고 전자상거래의 확산은 또 역으로 컴퓨터 등과 같은 정보통신산업의 생산품에 대한 수요를 이끌어간다. 정보통신산업이 우리나라 GDP에서 차지하는 비중은 꾸준히 증가하여, 1997년에 9.5%에 달하였으며 1999년 예상 생산액은 약 94조원으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 정보통신 관련 상품들 - 특히 반도체, LCD, PC 등 - 은 우리나라의 수출에 있어서 전인차적 역할을 수행하고 있다. 정보통신산업 및 전자상거래가 여타 경제부문에 끼치는 영향까지 고려하게 되면, 관련 산업에 대한 정부지원의 필요성이 더욱 드러나게 된다.

특히 정보통신 및 전자상거래와 관련된 연구개발 및 투자의 결과는 특정 기업이나 산업을 초월하여 경제 전체에 파급되는 정(+)의 외부효과를 나타낸다. 전자상거래가 경제행위의 매개체로 자리잡아 감에 따라 기존의 모든 산업에 응용되어 기업의 경영활동방식을 변화시키고 이는 새로운 시장의 창출과 함께 국가경제의 성장을 가져올 것이다. 그러나 전자상거래 관련연구나 기반조성에 소요되는 대규모 고정비용으로 인해 개별기업이 단독투자하기에는 어려움이 많다.

그러한 이유로 정부는 인터넷과 전자상거래의 바탕이 되는 기술개발에 있어서 중요한 역할을 담당해 왔다. 다른 나라의 경우를 보더라도 정보통신과 관련된 주요기술들이 대개 정부지원금에 의존한 연구나 정부가 운영하는 프로그램에서 개발되었다. 보다 핵심적인 근본기술이 정부나 대기업에 의해서 개발된 사례가 많은 반면 이러한 기초기술의 상용화에 있어서는 단연 중·소·벤처기업의 역할이 두드러지게 나타난다는 연구결과들을 주목해야 한다. 특히, 연구·기술개발에 있어서는 네트워크 외부성(Network Externality)이 존재하기 때문에 대학, 민간 및 공공연구기관간 연구 및 지식 네트워크의 형성을 촉진하고 지원해야 할 필요성이 있다. 외부성이 존재하여 개발의 필요성은 있지만 당장 상용화가 어렵거나 상용화를 위한 추가적 작업이 필요한 기초연구는 정부의 지원하에 대기업이나 국책연구기관들이 수행토록 하고, 이렇게 개발된 핵심기술들은 보다 유연한 신진 중소기업 또는 벤처기업들을 활용하여 상용화를 추진하는 것이 효율성의 측면에

서 가장 타당하다고 볼 수 있다. 따라서 정부가 관련 연구 및 투자에 대한 직·간접 지원을 통하여 전자상거래 기반구축에 앞장서야 한다.

같은 맥락에서 정부는 중소기업의 창업을 저해하는 장애요인들을 제거하는 데도 관심을 가져야 할 것이다. 창업기업들에 대한 소득세나 법인세의 감면은 실효성이 약할 수 있으므로 이보다는 창업과정 자체에서 발생하는 제반 비용, 창업투자와 관련된 등록 및 취득세 등을 감면하는 방향으로 논의를 이끌어가야 한다. 다만 이러한 등록 및 취득세 등이 지방정부의 주요 세원임을 감안할 때, 중앙 및 지방정부간 합의점 도출이 전제되어야 할 것이다.

기술발전의 속도가 빠른 산업에서는 기술의 발달이나 표준변화에 따라 투자자본이 진부화 혹은 매몰비용화할 수 있는 위험이 항상 존재한다. 일반 실물투자와 비교할 때, 컴퓨터·인터넷 등의 정보통신관련 기술은 상대적으로 발전의 속도가 빨라 투자의 낙후화가 다른 산업에서보다 급속히 진행되는 경향이 있다. 따라서 일반투자와는 다른 차별적 감가상각 혜택을 적용하는 것도 고려해 볼 가치가 있다. 또한 전자상거래 관련 투자 중 많은 부분이 무형적 자산에 대한 투자의 형태로 이루어지므로 전자상거래를 촉진하기 위해서는 기술이나 인적자본, 또는 인프라 구축에 대한 투자액 전부를 실물투자와 동등하게 인정해주는 것도 다른 부문과의 형평성 차원에서 타당하다고 할 수 있다.

연구·개발이나 정보창출 등과 관련하여 지적재산권의 보호문제는 창조적 활동에 대한 인센티브의 제공과 그 결과의 파급에 따른 외부효과가 가져올 경제적 효율성의 균형이라는 맥락에서 신중하게 접근하여야 한다. 다시 말하자면 지적재산권의 보호를 통한 적절한 보상이 이루어지지 않는다면 창조적 활동이 위축될 것이고, 반면 이에 대한 지나친 보호는 시장에 독점을 유발하고 경쟁을 제한하며 중복적 투자가 이루어지게 할 것이므로 적절한 보호수준의 확립과 기술이전을 위한 라이선스 계약 등이 활발히 이루어질 수 있는 환경을 마련하는 데 애써야 할 것이다.

앞서 언급된 대로 중소기업은 다품종 소량생산에 적합한 유연성을 지니고 있지만 새로운 국제무역환경에 적응하기 어려운 면이 있으며 정보의 분석에 있어서도 경험이 부족하다. 따라서 변화한 시장환경을 포함한 기타 변수들에 대하여 중소기업의 예측능력을 제고하여야 하며, 정부는 이를 위하여 중소기업과 관련된 정보 및 지식 네트워크의 확충을 지원해야 할 것이다. 정부는 중소기업의 정보화 관

지적재산권의  
보호문제는 창조적  
활동에 대한 인센티브의  
제공과 그 결과의 파급에  
따른 외부효과가 가져올  
경제적 효율성의  
균형이라는  
맥락에서 신중하게  
접근하여야 한다.

**새로운 전자상거래  
환경에 적합한  
과세제도정비 문제는,  
기존의 상거래에 대한  
과세와의 균형을  
고려하여 신중하게  
접근해야 할 것이다.**

런 자금지원을 확충하고 지원서비스를 강화하며 정보화 교육과 신기술개발에 대한 지원을 통해 인적자본의 확충을 도모해야 한다. 네트워크접속의 용이도는 중소기업들간에 전자상거래를 확산시키는 데 있어 매우 중요한 역할을 하므로 이들의 네트워크 접속 및 이용을 촉진시킬 수 있는 정책을 도입해야 할 것이다.

전자상거래와 관련된 기술적 문제들이나 영업환경이 급속히 변모하고 있는 상황에서 과연 중소기업들이 이러한 변화를 소화해 낼 수 있는 역량을 갖추고 있는가를 고찰해 보아야만 할 것이다. 정보의 편중을 막고 중소기업의 경쟁력을 제고하기 위하여, 정부는 급격하게 변모하는 정보·통신기술의 전파를 위한 일익을 담당해야 한다. 첨단기술이나 표준의 도입에서 뒤지기 쉬운 중소기업들로 하여금 인터넷상에서 정보를 제공하고 교역기회를 창출할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

인터넷과 전자상거래를 통해서 어떠한 재화나 용역을 판매하여 최대한의 수익을 창출할 수 있느냐의 문제는 사실 인터넷과 전자상거래의 확산 자체보다도 오히려 중요한 사안이라고 할 수 있다. 이를 통한 국제경쟁이 더욱 심화될 것이 예상되는 상황에서 우리 나라가 과연 어떠한 분야에서 비교우위를 확보하고 있으며 앞으로 어떠한 방향으로 전략을 수립하느냐의 문제에 관한 적극적 논의가 요구된다고 하겠다.

특히 인터넷을 통하여 정보를 중개 또는 제작 및 판매하는 사업들의 경우, 물리적 형태의 정보판매업과 동일한 세제혜택을 누릴 수 있도록 보장해 주는 것이 형평성의 차원이나 장기적인 국제경쟁 역량의 개발 측면에서도 바람직한 일이라 하겠다.

새로운 전자상거래 환경에 적합한 과세제도정비 문제는, 기존의 상거래에 대한 과세와의 균형을 고려하여 신중하게 접근해야 할 것이다. 전자상거래 형태의 유통업에 광범위한 세제지원이 이루어질 경우 기존의 유통업체들과의 형평성 문제 및 세수감소가 발생할 수 있기 때문이다.

미국의 경우, 1998년도에 향후 3년 동안 인터넷을 통한 상거래에 대한 판매세(sales tax)를 면제해 주기로 결정하였다. 그러나 이것을 향후 전자상거래에 대한 비과세로 가는 첫걸음으로 보는 시각은 다소 과장된 것이다. 미 의회의 이러한 결정은 단지 인터넷을 통한 거래에 대하여 과세할 수 있는 장치의 부재에 따른 것으로 현재 이와 관련한 소프트웨어와 시스템들이 속속 개발되고 있는 상황이므로 앞으로 정치적 차원의 문제가 해결되는 대로 형평성 차원에서 일반적 상거래와

동등하게 과세될 것으로 예상되고 있다.

우리 나라의 경우, 전자상거래의 확산을 도모하고 이의 도입에 따른 세원노출 기피현상을 완화시키기 위하여 부가가치세를 경감해 주어야 한다는 의견도 대두되고 있다. 그러나 전자상거래에 대하여 부가가치세를 면세해 주거나 또는 기존 상거래보다 낮은 세율을 적용하는 식의 이원적 조세체계를 유지할 경우, 전자상거래 부문으로 거래가 몰리게 될 것이다. 경제의 효율성 제고 차원에서는 긍정적 측면이 존재하지만 이로 인해 세수가 감소할 수 있으며, 전자상거래 또는 정보통신에 참여하지 못하고 있는 계층, 특히 저소득층에게 불리한 세제라는 비난을 면할 수 없다는 문제가 존재한다. 즉, 이러한 낮은 세율을 통하여 실제로 지원이 되어야 할 계층인 저소득층이 반대로 불이익을 당한다는 모순이 발생하게 된다.

전자상거래를 통한 무형재의 거래에 있어서는 무관세의 원칙에 대다수 국가가 동의하고 있다. 그러나 기타 직·간접세 분야에 있어서는 각국이 자국의 이익을 최대화하는 방향으로 합의의 도출해내기 위해 총력을 기울이고 있는 상황이므로, 우리나라도 이를 위해 비슷한 입장의 국가들과 보조를 맞추는 것이 중요하다. 따라서 정부는 전자상거래의 과세문제와 관련하여 국제적 협상에 보다 능동적으로 참여하여야 할 것이다.

## VI. 결론

이제까지 전자상거래의 의미와 현황, 경제에 미치는 파급효과, 국제동향 및 향후의 정책수립방향 등을 개략적으로 살펴보았다. 인터넷과 이를 이용한 전자상거래는 최근 몇 년간 급속하게 우리 생활 속에 파고 들고 있으며 앞으로 경제활동 전반에 크나큰 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다. 전자상거래의 정확한 의미와 그 경제적 의의를 파악하고 우리의 상황에 적절한 정책을 추진함으로써 전자상거래는 우리에게 새로운 도약의 발판으로 활용될 수 있을 것이다.

전자상거래의 활성화는 과거 대기업 위주의 성장정책을 추진함으로써 상대적으로 침체되어 있던 중소기업에게 새로운 활력을 불어넣어 줄 수 있는 기회로 다가오고 있으며, 대기업과 중소기업간에 효율을 바탕으로 둔 상호협력관계를 재정립할 수 있는 기반을 마련해 줄 것으로 기대되고 있다. 또한 생산과 유통의 전과정에서 비용을 절감하고 정보를 공유하는 등 보다 효율적인 경제체제로 발전할 수

전자상거래의 활성화는  
과거 대기업 위주의  
성장정책을 추진함으로써  
상대적으로 침체되어  
있던 중소기업에게  
새로운 활력을 불어넣어  
줄 수 있는 기회가  
되고 있다.

전자상거래의  
확산과 이의 긍정적  
활용을 통한 경제발전을  
이룩하기 위하여  
앞으로 계층간·업종간에  
보다 활발한 논의와  
협력이 이루어져야만  
할 것이다.

있는 기회가 될 수도 있다. 특히 기업과의 관계에 있어서의 소비자의 입지가 강화되고 자신들의 선호가 반영되게 되어 추가적인 잉여의 창출이 가능해 질 것으로 예상된다.

하지만 전자상거래가 우리에게 긍정적이인 효과만을 가져다주는 것은 아니다. 단지 개별 경제행위자의 적절한 대응을 통해서만 실현될 수 있는 긍정적 잠재효과가 풍부하다는 의미일 뿐이다. 분배의 측면이나 국제경쟁의 측면에서 적절한 정책의 입안과 시행이 따라주지 못한다면 오히려 경제구조의 악화와 국가경쟁력의 저하를 통하여 비효율을 창출해 낼 수도 있는 가능성을 지니고 있다. 따라서 전자상거래의 확산과 이의 긍정적 활용을 통한 경제발전을 이룩하기 위하여 앞으로 계층간·업종간에 보다 활발한 논의와 협력이 이루어져야만 할 것이다.

참고문헌

김유찬·홍범교, 『전자상거래 시대의 조세정책』, 한국조세연구원, 1998.

산업자원부, 「99년도 전자상거래 정책 추진 방향」, 1999. 2.

정보통신부, 「전자상거래 활성화 종합대책」, 1999. 6.

한국전산원, 「CALS/EC가 산업구조에 미치는 영향 분석」, 1998. 6.

Department of Commerce, *The Emerging Digital Economy*, U.S.A., June 1998.

\_\_\_\_\_, *The Emerging Digital Economy II*, U.S.A., June 1999.

\_\_\_\_\_, *Understanding Digital Economy*, U.S.A., May 1999.

OECD, "Business-to-business Electronic Commerce: Status, Economic Impact and Policy Implications," 1999.

\_\_\_\_\_, "The Economic and Social Impact of Electronic Commerce Preliminary Findings and Research Agenda," February 1999.

\_\_\_\_\_, "Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues," 1998. KIP



# 연결납세제도의 도입방향



金 珍 洙 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

연결납세제이란 모·자회사간에 각 회사의 소득과 결손금을 합산하여 법인세액을 산출하는 제도를 말한다. OECD 회원국 중에서는 우리 나라를 포함하여 일본, 벨기에, 캐나다, 체코, 그리스, 아이슬랜드, 이탈리아, 스위스, 터키 등 10여개국을 제외하고, 나머지 미국, 프랑스, 영국, 독일 등을 비롯한 구미 선진국들이 연결납세제도를 도입하고 있다.

연결납세제도에는 연결납세형과 개별손익이전형이 있다. 대표적인 연결납세형이 미국형이며, 대표적인 개별손익이전형으로는 영국형이 있다. 이러한 국가들을 포함하는 각국에서 연결재무제표제도가 시행되고 있지만, 연결납세제도상의 연결과세소득의 산출계산과 연결재무제표 작성과의 사이에는 많은 차이점이 있다. 그 이유는 기업집단세제와 연결재무제표제도가 각각 그 목적, 전제, 기능 등의 본질적인 면에서 차이가 있기 때문이다. 연결재무제표의 작성 목적은 재무제표 이용자(주식투자자, 채권자 등)의 의사결정에 유용한 회계정보를 공시하고자 하는 것이지만, 연결납세제도는 연결그룹으로서의 납세부담능력을 계산하고 이에 대하여 과세하고자 하는 것이다.

우리 나라에서도 1999년 4월부터 지주회사의 설립 및 전환이 허용되면서 지주회사제도의 활성화를 위해 연결납세제도가 도입되어야 한다는 주장이 제기되고

우리 나라에서도 1999년 4월부터 지주회사의 설립 및 전환이 허용되면서 지주회사제도의 활성화를 위해 연결납세제도가 도입되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

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

연결납세제도의 도입을 주장하는 논거는 기업이 경영전략상 분사화 또는 사업부제 중 어느 하나의 사업형태를 선택함에 있어서 세제는 중립성을 유지할 수 있어야 한다는 것이다.

있다. 연결납세제도의 도입을 주장하는 논거는 기업이 경영전략상 분사화 또는 사업부제 중 어느 하나의 사업형태를 선택함에 있어서 세제는 중립성을 유지할 수 있어야 한다는 것이다. 즉, 정부가 기업의 지배구조를 개선하기 위한 하나의 방안으로서 지주회사제도를 도입하였으나 기업의 입장에서 분사화 형태가 사업부제 형태에 비해 세제상 불리하다고 판단하기 때문에 이 제도의 활성화가 이루어지지 않고 있다는 것이다.

그러나 우리 나라에서는 아직 연결납세제도의 구체적인 도입 일정을 정하고 있지 않다. 본고에서는 우리 나라에 연결납세제도를 도입할 경우 어떤 유형의 제도에 어떤 내용을 담아야 할 것인지를 모색하고 있으며, 이를 위해 대표적인 연결납세형인 미국형과 대표적인 개별손익이전형인 영국형을 각각 검토하고자 한다.

## II. 연결납세제도 도입의 필요성

*U.S. Master Tax Guide* (1998)에서는 연결납세제도(연결납세형)의 단점을 다음과 같이 파악하고 있다.

- ① 차후의 과세연도의 영업결과에 영향을 미친다.
- ② 관련기업간 거래에 있어서 손실은 이연된다.
- ③ 이연된 관련기업간 내부거래를 기록으로 남기기 위해서 기장작업이 증가한다.
- ④ 그룹내의 재고에 있어서의 관련그룹간 이윤은 매년 재고조정 과정에서 반영되어야 한다.
- ⑤ 어떤 관련기업측에서는 외국으로부터의 소득이 부족한 경우 외국세액공를 하지 못할 수가 있다.
- ⑥ 그룹의 연결 누적소득과 이윤이 최소공제액을 초과하면 누적소득 조세채무가 발생하게 된다.

이상과 같은 단점에도 불구하고 많은 기업들이 연결납세를 선택하는 이유는 *U.S. Master Tax Guide* 가 파악하고 있는 다음과 같은 장점 때문이다.

- ① 관련기업 중의 어떤 기업의 손실은 다른 기업의 이윤과 상쇄할 수 있다.
- ② 관련기업 중의 어떤 기업의 자본손실은 다른 기업의 자본이득과 상쇄할 수 있다.
- ③ 관련기업간 배분(intercompany distributions)에 대한 조세를 회피할 수 있다.

④ 관련기업간 내부거래(intercompany transactions)에 있어서 이익의 인식이 이연될 수 있다.

⑤ 어떤 기업의 한도를 초과하는 외국세액공제를 그룹차원에서 사용할 수 있다.

⑥ 과세목적상 그룹의 대리자로 모회사를 지정할 수 있다.

이와 같은 장·단점은 우리나라에서 미국형의 연결납세제도를 도입할 경우에도 대상기업에 대부분 적용될 것으로 예상된다. 특히 우리 나라에서 연결납세제도의 도입이 필요한 이유는 무엇일까? 다음과 같이 몇 가지 측면에서 연결납세제도의 도입 필요성을 생각해 볼 수 있다.

먼저 기업이 경영전략상 분사화 또는 사업부제 중 어느 하나의 사업형태를 선택함에 있어서 세계가 중립성을 유지할 수 있어야 한다는 것이다. 최근 국제경쟁이 격화되고 있는 가운데 기업은 생존을 위하여 전략적으로 자본과 인력의 재분배를 행하고 신규분야에 진출하거나 기존의 사업을 재구축하고 있다. 즉, 독립채산제나 책임의 명확화에 의하여 경영의 효율화를 달성하기 위하여 사업부문의 분사화나 합병 등의 기업구조조정을 하고 있다. 그동안 금지하였던 지주회사를 허용하게 된 것도 기업의 구조조정이 경영전략에 있어서 그 중요성을 더해 가고 있기 때문이다. 그러나 현행의 조세법하에서는 지주회사의 활성화가 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 동일한 그룹내에서도 지주회사와 사업회사간에 손익통산이 불가능하므로 분사화 이전에 비해서 세부담이 늘어나게 될 가능성이 많기 때문이다. 예를 들면, 신규분야에의 진출 또는 적자사업부문의 재구축을 위하여 모회사의 사업부문을 분사화하여 사업회사를 설립하고자 하는 경우 당초 수년간은 사업회사의 적자가 예상된다. 현행 조세법하에서는 이러한 자회사의 적자를 모회사의 흑자와 상계시킬 수 없기 때문에 분사화를 하는 경우 분사화를 행하지 아니하는 경우와 비교하여 결과적으로 모회사 전체로서의 조세부담이 커질 우려가 있다. 따라서 이러한 세계상의 불이익 때문에 기업이 전략적인 선택으로서의 분사화를 단념하여야 하는 경우가 발생할 수 있다. 기업조직형태의 선택에 대하여 세계상 중립성을 확보하는 것이 필요한 이유는 이 때문이다.

연결납세제도의 도입이 필요한 또 다른 이유는 지주회사제도가 일반화되어 있는 외국의 기업들이 우리 나라에 투자를 하는 데 걸림돌이 되지 않도록 장애가 될 수 있는 요인을 제거해야 한다는 점이다. 즉, 국제적으로 보더라도 연결납세제도가 없는 것이 사업활동의 장으로서 우리 나라를 선택하는 데 장애가 될 수 있다.

**지주회사제도가 일반화되어 있는 외국의 기업들이 우리 나라에 투자를 하는 데 걸림돌이 되지 않도록 장애가 될 수 있는 요인을 제거해야 한다는 점에서 연결납세제도의 도입이 필요하다.**

**우리 나라보다  
2년 먼저 지주회사를  
허용한 일본이  
지주회사의  
활성화를 위해  
2001년부터  
연결납세제도를 도입할  
예정**으로 있다.

현재 OECD 29개 회원국 중에서 18개국이 연결납세제도를 도입할 정도로 연결납세제도는 국제적인 추세가 되고 있기 때문이다.

특히 우리 나라는 IMF 경제위기를 맞이하여 기업경영의 투명성 제고가 우리 경제의 신뢰회복과 직결되는 것으로 인식되고 있다. 우리 나라는 IMF의 권고를 받아들여 2000년부터 기업집단에 대해 결합재무제표를 작성하도록 하고 있으므로 연결납세제도를 도입해야 한다는 주장은 계속될 것으로 예상된다. 더구나 우리 나라보다 2년 먼저 지주회사를 허용한 일본이 지주회사의 활성화를 위해 2001년부터 연결납세제도를 도입할 예정으로 있기 때문에 우리 나라에서도 결국은 이 제도를 도입할 것이라는 전망도 있다.

### III. 주요국의 연결납세제도

#### 1. 미국(연결납세형)

##### 가. 연결납세의 대상

IRC 제1501조에서는 관련기업그룹(affiliated group of corporations)이 과세연도의 소득에 대하여 각 기업별로 개별신고를 하는 대신 연결납세신고를 할 수 있도록 하고 있다. 관련기업그룹이란 모회사가 주식소유를 통해 하나 또는 그 이상의 자회사와 연결되어 있을 때 그 모회사와 자회사를 의미하는 용어이다. 연결납세의 선택은 관련기업그룹이 IRC 제1504조에 규정된 다음의 두 가지 조건에 부합하는 경우 각 구성법인의 동의서를 첨부한 연결납세신고서(consolidated return)를 제출함으로써 가능해진다. 이 조건에 부합하여 연결납세를 하고자 하는 관련기업그룹의 구성법인은 전부 연결납세를 하여야 하며 국세청의 승인이 없는 한, 그리고 당해 관련기업그룹이 존속하는 한 매과세년도마다 연결납세신고를 하여야 한다<sup>1)</sup>.

- ① 모회사가 하나 이상의 법인에 대하여 의결권이 있는 주식의 80% 이상 그리고 전체 주식가액의 80% 이상에 해당하는 주식을 직접적으로 소유해야 한다.
- ② 자회사의 의결권이 있는 주식의 80% 이상과 전체 주식가액의 80% 이상에 상응하는 주식이 하나 이상의 다른 구성법인에 의해서 직접적으로 소유되어야 한다.

- 1) 그러나 다음에 해당하는 법인의 경우에는 연결납세의 대상이 되는 구성법인에서 제외된다(IRC 제1504(b)조).
  - ① IRC 제501조에 의해 비과세되는 법인
  - ② IRC 제801조의 적용을 받는 보험회사
  - ③ 외국법인
  - ④ IRC 제936조의 보유세공제를 선택하는 기업
  - ⑤ China Trade Act에 의해 설립된 법인
  - ⑥ IRC 1장 M조항의 적용을 받는 법정투자회사 및 부동산투자신탁
  - ⑦ IRC 제992(a)(1)조에 규정된 내국수출전문법인(DISC: Domestic International Sales Corporation)
  - ⑧ 소규모법인(S corporation)

### 나. 연결납세제도의 개요

#### 1) 연결납세신고에 있어서의 수정사항

연결과세소득을 계산하기 위해서는 먼저 관련기업그룹에 속하는 각 구성기업의 개별과세소득을 산출해야 한다. 연결 목적의 개별과세소득의 계산은 개별신고하는 경우의 개별과세소득과는 차이가 있다. 그 이유는 연결수정 항목을 반영하고 있기 때문이다. 연결신고를 하기 위한 주요 수정사항을 열거하면 다음과 같다.

#### 가) 회사간 거래에 따른 미실현손익의 이연

회사간 거래(intercompany transaction)란 연결납세신고연도중 관련기업그룹내의 구성법인간에 이루어진 내부거래를 의미한다<sup>2)</sup>. 내부거래는 다음과 같은 유형의 거래를 포함한다.

- ① 자산의 판매 또는 교환
- ② 용역을 제공받기 위해 지출한 비용이 자본화되는 경우
- ③ 기타 IRC 제263A조의 Uniform Capitalization Rule에 따라 구입구성법인이 지출한 비용이 자본화되는 경우

연결납세신고를 하게 되면 이러한 내부거래로부터 발생하는 손익은 연결그룹 이외의 법인에게 자산이 매각될 때까지 미실현상태로 이연되며, 따라서 과세되지 않는다. 또한 이연된 손익은 추후 그 실현에 따라 상각자산, 할부채권 및 할부판매, 처분자산의 이연된 손익에 관한 규칙에 의해서 환입된다.

#### 나) 회사간 배당의 공제

연결신고기간중 관련기업그룹내의 구성법인으로부터 받은 배당금은 100% 소득공제가 인정되므로 익금에서 공제된다. 이에 비해 보통의 수취배당금에 대하여는 통상 그 70%(지주비율 20% 미만의 경우) 또는 80%(지주비율 20% 이상 80% 미만)가 공제될 뿐이다. 따라서 개별신고시에는 배당을 하는 기업의 주식을 소유하고 있는 비율에 따라 인정되는 수취배당소득 공제를 받고 그 나머지 배당소득에 대해서는 익금에 산입해야 하지만, 연결신고시에는 배당소득 전부를 공제하게 된다.

**연결납세신고를 하게 되면 내부거래로부터 발생하는 손익은 연결그룹 이외의 법인에게 자산이 매각될 때까지 미실현상태로 이연되며, 따라서 과세되지 않는다.**

- 2) 다음의 거래는 회사간 거래에 포함되지 않는다.
- ① 관련기업그룹 구성법인이 다른 구성법인에게 한 배당처분
- ② 이익의 실현이 없는 자본금의 공여
- ③ 자본감소 또는 청산에 따른 분배
- ④ 그룹의 다른 구성법인 채무의 매각, 교환, 기타 처분 및 대손

**구조적으로 발생한 손실의 공제란 개별신고시에 이미 경제적으로 발생한 손실의 공제를 의미한다.**

다) 회사간 채권거래에 따른 손익의 이연  
관련기업그룹의 구성법인이 다른 구성법인의 채권을 소유하여 그 채권을 매각, 처분함에 따라 연결신고기간중 손익을 인식하는 경우 당해 손익은 이연된다. 회사간 채권거래에 따른 이연이익을 갖는 각 구성법인은 다음의 환입사유가 생긴 경우 그들 채권의 잔여기간에 따라 비례적으로 이연손익을 환입시켜야 한다<sup>3)</sup>.

- ① 채권이 비구성법인에게 매각 또는 처분된 때
- ② 채권소유법인이 비구성법인으로 된 때

라) 구조적으로 발생한 손실의 공제(BID: built in deduction)에 대한 제한  
BID란 개별신고시에 이미 경제적으로 발생한 손실의 공제를 의미하는 것으로 여기서 경제적으로 발생했다 함은 경제적인 사유로 경비를 지출 또는 발생시켜 손실이 생긴 때에 공제할 수 있게 됨을 말한다. 즉, BID는 관련기업그룹이 구성법인이 아닌 타회사를 취득할 때 그 회사에 구조적으로 내재하고 있던 손실의 공제를 뜻한다.

BID는 손실이 발생한 연도에 그러한 손실이 발생한 구성법인의 소득과 상쇄시키는 데 사용할 수 있고 당해 과세연도에 사용할 수 없는 공제부분은 동 구성법인의 타 과세연도로 이월할 수 있다<sup>4)</sup>.

**마) 재고자산 수정**

관련기업그룹 구성기업간 재고자산 판매는 내부거래로서 그에 따른 미실현이익은 그 재고자산이 제3자에게 매각될 때까지 이연하도록 되어 있다. 그러나 연결초년도에는 기말 미실현이익의 이연이 있는 만큼 기초 환입이 없기 때문에 결과적으로 과세소득이 급격히 감소하게 된다. 이를 방지하는 의미에서 연결초년도의 기초 재고자산에 포함되어 있는 미실현이익을 과세소득에 포함하도록 하고 있는데, 이것이 바로 재고자산 수정이다<sup>5)</sup>.

**바) 연결손금산입한도액**

연결납세를 함에 있어서 이와 같이 특정항목의 손금산입한도액을 산출할 때에는 개별계산을 단순합계하는 것이 아니라 소득기준, 자본기준 또는 세액기준이 적용되는 항목에 대해서는 연결신고 기준으로 재계산해야 한다. 따라서 개별신고

- 3) 이외에도 다음과 같은 사유가 발생한 때에는 사유가 발생한 즉시 각 구성기업의 이연손익을 전액 환입시켜야 한다.
- ① 이연채권손익을 갖는 구성법인이 비구성법인으로 된 때
- ② 채권소유법인의 모든 주식이 처분되었다고 간주될 때
- ③ 채권이 상환 또는 소각된 때
- 4) 이렇게 BID를 손실이 발생한 법인에 한정하는 것은 이미 법인의 소득을 초과하는 손실의 공제를 가져오는 사유가 발생한 후에 관련기업그룹이 동 법인을 취득하여 다른 구성법인의 소득과 상쇄하기 위해 손실의 공제를 사용하지 못하도록 하기 위한 것이다.
- 5) 재고자산 수정은 연결초년도에 당초재고액을 소득에 더하고 그 후에는 당초재고액을 상한으로 해서 매연도 말 재고액에 포함되어 있는 미실현이익의 증감을 소득에 가감하여 최종적으로 연결납세신고를 종료할 때 손실에 환입하는 방식으로 이루어진다.

시보다 큰 금액범위까지 공제가 인정될 수 있으며, 그 범위 안에서 각 구성기업들이 종전에 이월해야 했던 세액공제나 경비공제액을 당해 과세연도에 흡수할 수 있게 된다.

### 2) 결손금의 소급 및 이월

관련기업그룹의 구성기업간 소득 및 손실을 통산하기 위해 각 구성법인의 결손금은 다른 구성법인의 이익과 상쇄되고 상쇄 후의 이익이 연결이익으로서 과세대상이 된다. 또한 결손금은 동일연도에 있어서의 상쇄만 가능한 것이 아니고 전후연도에 대한 결손금의 소급(3년)과 이월(15년)이 연결베이스로 가능하다. 이와 같이 당해 과세연도에서 소급 및 이월되는 결손금의 공제는 결손금의 발생연도순으로 가장 빨리 종료되는 과세연도의 소득에서 차례로 행해져야 한다.

한편 이와 관련해서 결손금의 상쇄를 목적으로 결손기업의 주식매수 등 조세회피행위가 일어나는 것을 방지하기 위해 다음의 세 가지 규정을 두고 있다. 첫째, 자회사의 취득이 결손금 공제 등에 의한 탈세 또는 조세회피를 목적으로 하는 것이 아니고 타당한 사업목적 가진 것인지의 여부를 테스트하는 것이다. 둘째, 연결납세를 하기 전의 개별신고연도에 발생한 구성기업의 결손금에 대하여는 다른 구성법인의 소득과는 상쇄할 수 없고 당해 법인의 소득만을 한도로 하여 연결과세소득에서 공제하는 것을 허용하는 개별신고제한연도 규정이다. 셋째, 연결신고소유지분의 변화에 관한 규정으로 법인의 주주의 50%를 초과하는 변동이 있는 경우 결손금의 차기 이월을 제한하는 것이다.

### 3) 연결과세소득의 계산

연결과세소득을 계산하기 위해서는 먼저 특수관계법인집단에 속하는 각 구성기업의 개별과세소득을 산출해야 한다. 연결 목적의 개별과세소득의 계산은 개별신고하는 경우의 개별과세소득과는 차이가 있다. 그 이유는 첫째, 연결수정 항목을 반영하고 있기 때문이고 둘째, 연결계산 항목을 제외하기 때문이다. 연결신고를 하기 위한 주요 수정사항을 열거하면 다음과 같다.

- ① 내부거래로 인한 손익을 외부거래를 통하여 완성될 때까지 이연
- ② 구성기업으로부터 받은 배당소득을 제외
- ③ 채고자산 수정

**당해 과세연도에서 소급 및 이월되는 결손금의 공제는 결손금의 발생연도순으로 가장 빨리 종료되는 과세연도의 소득에서 차례로 행해져야 한다.**

**연결과세소득에  
법인세율을 적용하여  
연결세액을 산출하고  
이로부터 투자세액공제,  
외국세액공제 등을  
차감하여 연결납세액을  
계산한다.**

**④ 초과결손금에 대한 조정**

이와 같이 구성기업의 개별과세소득을 조정한 후에는 다음 각 항목에 대해 연결신고 기준으로 재계산하여야 한다. 따라서 구성기업의 개별과세소득 계산시 반영하였던 아래에 열거하는 제반 공제항목을 과세소득에서 제외시켜야 한다.

- ① 순영업손실 공제
- ② 자본손익
- ③ IRC 제1231조 손익
- ④ 자선기부금 공제
- ⑤ 수취배당소득 공제

이러한 조정을 거친 각 구성기업의 개별과세소득을 전부 합산한 과세소득을 관련기업그룹의 합산소득으로 한다. 그리고 다음 단계로서 동 합산소득에 대해 연결신고 기준으로 다음 항목들을 조정하게 된다.

- ① IRC 제1231조의 연결 순손실
- ② 연결자본 순이익을 가산
- ③ 연결 재해순손실 공제
- ④ 연결 순영업손실 공제
- ⑤ 연결 수취배당소득 공제

이상의 과정을 모두 거쳐서 산출된 것이 연결과세소득이다.

**4) 연결법인세액의 계산 및 배분**

**가) 연결세액의 계산**

연결과세소득에 법인세율을 적용하여 연결세액을 산출하고 이로부터 투자세액공제, 외국세액공제 등을 차감하여 연결납세액을 계산한다. 이 때 세액공제의 계산도 연결베이스로 이루어지기 때문에 개별법인베이스의 세액공제 합계와는 금액이 상이할 수 있다. 이어 연결예정납세액을 차감하여 연결확정신고납세액을 구한다.

**나) 연결세액의 각 구성법인에의 배분**

관련기업그룹은 하나의 조세계산 단위이고 최종적인 납세주체는 각 구성법인이다. 모회사는 자회사의 대리인으로서 신고 및 납부 등을 대행하고 과세소득이



나 세액의 총액도 연결베이스로 계산되지만, 최종적으로 세액은 각 개별법인에 귀속되기 때문에 연결세액을 자회사에 배분하고 모회사에 대하여 내부적으로 立替税金의 결제를 하도록 하는 것이 필요하다.

연결세액의 배분방법으로는 IRC 제1552조에 규정된 이익구성법인에만 배분하는 소득법(①-③), IRC 제1502조 및 규칙 제1.1502-33(d)조에 규정된 결손구성법인을 포함하여 배분하는 대체법(④-⑤), 그리고 IRS가 타당하다고 인정하는 방법 등이 사용되고 있다. 연결세액은 이러한 다양한 방법들 중에서 납세자가 최초로 연결납세신고서 제출시 선택한 방법에 의해 각 구성법인에 배부할 수 있으며 납세자가 달리 선택하지 않으면 ①의 방법에 의한다.

- ① 각 구성법인의 연결과세소득의 비례로 안분하는 방법
- ② 각 구성법인의 개별신고 기준에 따라 계산된 세액의 비례로 안분하는 방법
- ③ 연결납세에 의해 세액이 증가한 법인의 증가세액(=①-②)을 세액이 감소한 법인의 감소세액(=②-①)의 비례로 안분하는 방법
- ④ 결손법인이 이익을 계상하여 당해결손의 절세효과가 실현한 액을 당해 결손법인에 배분하는 방법
- ⑤ 결손발생연도에 결손에 의한 절세액을 결손법인에 안분(按分)하는 방법

위에서 제시한 방법 중 일반적으로는 소득법이 많이 채택되고 있다. 이는 연결과세소득에 대한 각 구성법인의 귀속소득의 비율에 따라 배분된다. 그러나 이러한 방법에 의할 때는 이익구성법인에만 세금을 배분하게 된다. 이로 인해 결손구성법인의 결손금 조세절약효과가 다른 이익구성법인에 흡수됨에 따라 결손구성법인이 불리해지게 된다. 이러한 모순을 시정하기 위하여 결손구성법인에게 결손금조세절약액을 환불하는 대체법의 선택도 인정되고 있는 것이다.

## 2. 영국(개별손익이전형)

영국의 세법에서는 동일한 그룹에 속하고 있다고 하여도 모든 회사는 각기 독립된 과세체(separate legal person)로 취급되고 있으며, 미국과 같은 연결납세 제도와는 그 성격이 다르다. 그러나 미국의 제도와 유사한 효과를 갖는 그룹경감조치(Group Relief)나 컨소시엄경감조치(Consortium Relief)와 같은 특별조치가 있다.

**연결세액의 배분방법으로는 이익구성법인에만 배분하는 소득법, 결손구성법인을 포함하여 배분하는 대체법, 그리고 IRS가 타당하다고 인정하는 방법 등이 사용되고 있다.**

**영국의 그룹회사는  
영국거주법인에 한하는데  
51% 그룹, 75% 그룹,  
컨소시엄 그룹으로  
나눌 수 있다.**

#### 가. 기업그룹의 정의

그룹회사는 영국거주법인에 한하는데, 그룹의 정의는 아래와 같이 3가지로 나눌 수 있다.

- ① 51% 그룹: 보통주식자본의 50%를 초과하여 직접 또는 간접소유관계에 있는 경우
- ② 75% 그룹: 보통주식자본의 75%를 초과하여 직접 또는 간접소유관계에 있는 경우
- ③ 컨소시엄 그룹: 보통주식자본의 75% 이상이 단독 또는 복수의 다른 국내회사에 의해 소유되고 또한 그 소유멤버의 주식소유가 각기 5% 이상인 회사 또한 자회사의 분배가능이익 및 청산분배가능자산에 대해서도 위의 지분비율을 만족되어야만 한다.

#### 나. 기업그룹에 적용되는 특별규정의 내용

##### 1) 그룹회사간 배당, 그룹간 특정비용 및 ACT공제액의 이전

###### 가) 그룹회사간 배당과 그룹회사간의 특정비용

###### (1) 그룹회사간 배당

그룹회사간의 배당은 지불측 및 수취측 쌍방이 선택('Sec 247 선택' 이라고 함)하는 경우 선납법인세<sup>6)</sup>(ACT: Advance Corporation Tax) 없이 지불하는 것이 가능하다. 이 취급이 적용된 경우에는 tax credit 대상이 되지 않으며 또한 당해 배당은 'Schedule F 케이스 II 소득'(영국회사로부터의 배당소득-비과세)에는 분류되지 않으므로 그룹소득(동일하게 비과세)으로서 취급받는 것이 된다. 또한 그룹소득이 되는 것은 분기별로 신고하는 ACT신고서상에서도 수취 및 지불이 기재되지 않는다.

이와 같은 'Sec 247선택'은 강제적용되지는 않는다. 이 선택의 적용을 받기 위해서는 원칙적으로 배당지불의 3개월 전까지 세무당국에 대하여 서면으로 제출하여야만 한다. 이 선택은 한번 행하여지면 폐지신청을 할 때까지 유효하다.

###### (2) 그룹간의 특정비용

6) 법인의 이익, 자산의 양도 및 이자지급 등에 대하여 원천징수되는 선납법인세(Advanced Corporation Tax: ACT)는 20/80의 세율이 적용된다.

charges on income이라고 칭하는 특정비용(총소득에서 공제되는 로열티, 장기 이자 등의 비용)의 그룹간에 대한 지불도 '선택'에 의해 원천소득세를 차감하지 않고 총액으로 지불할 수 있다.

나) 모회사로부터 51% 자회사에 대한 ACT공제액의 이전

모회사는 배당금 지불시에 납부하는 당기 ACT(지불배당  $\times$  20/80)의 전부 또는 일부를 자사가 납부하는 법인세로부터 공제하지 않고 그 공제할 권리를 51% 자회사에게 이전하는 것이 가능하다. 이 ACT의 이전은 모회사에게 있어서 자신의 稅債務와 상쇄할 수 있는 경우가 있어도 자회사에게 이전하는 것이 가능하다는 점을 주목할 만하다.

또한 이 이전은 모회사에서 자회사로의 일방통행만 가능하며, 자회사로부터 모회사로의 이전이나 형제회사로의 이전은 불가능하다. 이 이전에 따라 자회사는 모회사가 ACT를 지불한 날에 자신이 ACT를 지불한 것이 되어 그 사업연도에 자신의 법인세와 상쇄할 수 있게 된다.

자회사에서의 ACT 상쇄시에는 상쇄 한도액의 규정이 동일하게 적용된다. 즉, 상쇄 가능액은 이전된 ACT 중에서 그 사업연도의 과세소득에 ACT세율 20%를 곱한 금액이 한도로 된다. 자회사에서 사용되지 않은 ACT는 무제한 이월가능하여 장래의 세금과 상쇄할 수 있다.

## 2) 그룹 릴리프

그룹 릴리프란 그룹회사가 신청회사(Claimant company)가 되어 그룹내 다른 회사인 이전회사(Surrendering company)의 당기에 발생한 사업손실 등을 자사의 과세소득과 상쇄하기 위해 이전받는 것을 신청청구할 수 있도록 하는 제도이다.

가) 적용회사

(1) 75% 그룹회사

한 회사가 다른 회사의 75% 자회사인 경우 또는 두 회사가 함께 공동모회사의 75% 자회사인 경우에 적용한다. 그룹 릴리프는 영국 거주법인에게만 적용된다. 따라서 75% 그룹의 판정을 받을 때 그룹내에 비영국거주법인의 주식지분이 있

**ACT의 이전은 모회사에게 있어서 자신의 稅債務와 상쇄할 수 있는 경우가 있어도 자회사에게 이전하는 것이 가능하다는 점을 주목할 만하다.**

이전회사의 당기의  
사업소득에 대하여  
발생한 손실은 그 손실이  
발생한 이전회사의  
사업연도의 기간에  
대응하는 신청회사의  
사업연도기간에 관련된  
총소득금액에서  
공제할 수 있다.

는 경우에는 그 비영국거주법인 및 그 하위 자회사는 적용대상이 되지 않는다.

(2) 컨소시엄회사

컨소시엄회사(보통주식자본의 75% 이상이 단독 또는 복수의 다른 내국법인에 의하여 보유하고, 또한 지분이 각기 5% 이상인 회사)는 신청회사(Claimant company) 또는 이전회사(Surrendering company)가 되어 다음 중 어느 회사를 상대방으로 하여 컨소시엄 릴리프를 적용하는 것이 가능하다.

- ① 컨소시엄 그룹에 의해 소유되고 있는 사업회사(단, 특정멤버의 75% 자회사가 아닐 것)
- ② 컨소시엄 그룹에 의하여 소유되고 있는 지주회사의 90% 자회사인 사업회사(단, 특정 멤버의 75% 자회사가 아닐 것)
- ③ 컨소시엄 그룹에 의해 소유되고 있는 지주회사(단, 특정멤버의 75% 자회사가 아닐 것)

다만, 75% 그룹회사, 컨소시엄회사도 자회사의 배분가능이익 및 청산분배가능 자산에 대해서도 위의 지분비율을 만족하여야만 한다.

나) 이전대상이 되는 것

(1) 사업손실(trading losses)

이전회사(Surrendering company)의 당기의 사업소득에 대하여 발생한 손실은 그 손실이 발생한 이전회사의 사업연도의 기간에 대응하는 신청회사의 사업연도기간에 관련된 총소득금액에서 공제할 수 있다.

그룹 릴리프의 대상은 어디까지나 당기에 발생한 것에 한하기 때문에 차기연도 이후의 기간에서의 사업손실의 환급분은 그룹 릴리프의 대상이 되지 않는다. 만약 신청회사와 이전회사의 사업연도가 상이한 경우(예를 들면 한 회사는 12월 말, 또 다른 회사는 9월 말인 경우)는 기간에 따라 안분한다.

(2) 투자회사의 관리비 중 당기의 총소득에서 공제되지 않는 금액(excess management expenses on an investment company)

투자회사(Investment company)의 당기의 관리비 중에서 당기의 총소득금액으로부터 공제되지 않는 금액은 신청회사의 상용기간에 이전할 수 있다. 다만 공

제부족액(소득금액의 계산상 공제되지 않은 부분)의 前期로부터의 이월분은 이전되지 않는다.

(3) 당기의 세무상 감가상각비(capital allowances) 중에서 사용되지 않은 금액 당기의 세무상 감가상각비 중에서 당기의 과세소득금액의 계산상 사용되지 않은 금액은 신청회사의 상용기간에 이전할 수 있다. 다만 공제부족액의 전기로부터의 이월분은 이전될 수 없다.

(4) 당기의 charges on income 중에서 사용되지 않은 금액 이전회사의 당기 charges on income이 당기의 총소득금액을 초과하는 때에는 그 초과액을 신청회사의 상용기간에 이전할 수 있다. 다만 공제부족액의 전기로부터의 이월분은 이전되지 않는다. 또한 양도손실(capital loss)은 그룹 릴리프의 대상이 되지 않는다.

**공제부족액의 전기로부터의 이월분은 이전되지 않는다. 또한 양도손실은 그룹 릴리프의 대상이 되지 않는다.**

다) 이전공제의 계산

(1) 이전회사(surrendering company)에 있어서의 이전한도액

이전대상이 되는 사업손실 등은 이전회사의 당기소득에서 공제되지 않은 금액에 한한다. 위의 '나'의 이전대상이 되는 것 중에서 (2) 투자회사의 관리비, (3) 세무상의 감가상각비 및 (4) charges on income에 대해서는 이전회사에서 당기 총소득금액에서 공제되지 않은 금액을 한도로 하여 이전되지만, (1) 사업손실에는 이러한 제약이 없다.

이 때문에 이전회사는 그룹 릴리프의 대상이 되는 사업손실을 자회사 당기 기타 이익과 상쇄하지 않아도 이전이 가능하다. charges on income 등에 대해서는 당기 총소득금액에서 공제하여 여전히 공제되지 않은 금액을 한도로 하여 이전이 되지만 이 초과액을 계산(사용되지 않는 금액계산)할 때에는 전기부터 이월되어 온 것은 고려되지 않는다.

(2) 신청회사에 있어서의 상쇄

신청회사에서의 그룹 릴리프 대상이 되는 소득은 자사의 당기 사업손실이나 이월사업손실을 공제하고 더욱이 당기에 지불된 charges on income 등을 공제한 후의 소득이다.

**이전회사 1사의  
사업손실에 대해  
여러 회사가 신청회사가  
되는 것도 가능하지만  
이전회사는 이전회사  
사업연도에 따른 기간을  
가진 단일회사로  
이전가능한 금액이 된다.**

이월사업손실의 상쇄는 실제에 있어서는 하지 않아도 좋도록 하고 있다. 이것은 단순히 그룹 릴리프 대상이 되는 이익과 계산하기 위한 목적이기 때문이다. 다음연도 이후부터 사업손실의 환급공제 규정은 이 한도액계산에는 영향이 없다.

라) 컨소시엄 릴리프 한도액 계산

컨소시엄회사와 이 멤버간에는 멤버가 신청회사가 되는 경우에는 컨소시엄회사의 사업손실 중 이 신청회사의 지주비율에 해당하는 금액이 한도가 된다. 반대로 컨소시엄 멤버가 이전회사가 되어 컨소시엄회사에게 사업손실을 이전하는 경우에는 컨소시엄회사의 총소득금액에 이 멤버의 지주비율을 곱한 금액이 한도액이 된다. 이 점이 지주비율에 따른 제한이 없는 그룹 릴리프와 다른 점이다.

이전회사 1사의 사업손실에 대해 여러 회사가 신청회사가 되는 것도 가능하지만 이전회사는 이전회사 사업연도에 따른 기간을 가진 단일회사로 이전가능한 금액이 된다.

그룹 릴리프에는 이전회사는 당기 사업손실을 자사의 당기 기타 소득과 통산하기 전에도 이전이 가능하지만 컨소시엄회사의 경우는 당기 사업손실의 기타 소득과 통산이 가능한 것이라고 간주한 후의 금액을 지주비율로 안분한 금액이 컨소시엄 릴리프로서 이전되는 것이 된다. 다만 이 계산도 단순히 컨소시엄 대상이 되는 금액을 계산하기 위한 것이기 때문에 사업손실의 당기 기타 소득과의 상쇄는 실제로는 되지 않게 된다.

마) 기타

(1) 조세회피방지규정(anti-avoidance)

회사가 그룹에 가입하거나 이탈하는 경우에는 이전이나 신청의 한도에 대해서 특별규정이 적용된다. 그룹 릴리프는 그룹가입 후 또는 이탈 전의 것으로만 제한되며 일반적으로는 이익이나 손실은 기간안분된다.

(2) 그룹 릴리프와 컨소시엄 릴리프 모두 적용가능한 경우 이 경우에는 그룹 릴리프가 우선된다.

## V. 연결납세제도 도입방향의 모색

### 1. 기본방향

앞에서 살펴본 바와 같이 연결납세제도는 크게 연결납세형과 개별손익이전형으로 나눌 수 있다. 우리나라에 연결납세제도를 도입한다면 이 두 가지 유형 중에서 현행 우리나라의 법인세제에 보다 가깝고 연결납세의 내용이 간단하고 조세회피행위에 의한 조세탈루를 쉽게 방지할 수 있는 제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

영국형 개별손익이전형은 제도가 간단하다는 점에서는 우수하다. 즉, 그룹 릴리프는 당기결산 중 임의의 금액을 임의의 그룹멤버 법인에 이전하는 구조이기 때문에 간편하다는 장점이 있다. 그러나 개별손익이전형이 영국에 정착하게 된 배경은 임퓨테이션(imputation) 방식에 의해 배당소득의 이중과세가 거의 제거되기 때문에 연결납세형·개별손익이전형의 어느 것에 의하여도 법인단계의 과세가 주주단계의 세후배당소득에 영향을 주지 않으며, 결손이전에 의한 감소세액분의 상호결제(결손공제권의 매매)라는 개념이 세무관습으로서 정착하고 있다는 것을 고려해야 할 것이다.

우리나라의 법인세제는 영국보다는 미국에 더 가깝다고 볼 수 있다. 영국의 법인세제가 우리나라와는 많이 다르기 때문에 개별손익이전형을 채택하는 것에 대해서는 세무당국과 납세자 모두에게 불편을 초래할 수 있다. 또한 개별손익이전형은 조세회피에 이용되기 쉽기 때문에 그 방지규정이 상세하게 규정되어야 하므로 상당히 번잡한 행정문제를 발생시킬 수 있다.

연결납세형은 개별손익이전형보다 제도가 복잡하다는 단점이 있지만, 기업집단의 경제적 일체성을 중시하는 세제로서 손익상계, 결손공제, 내부손익이연 등을 포괄하여 개별손익이전형보다도 이론적으로 정비되어 있다고 볼 수 있다. 또한 우리나라에서는 모회사 또는 그룹기업의 경우 연결재무제표 또는 결합재무제표의 작성이 의무화되고 있는데, 기업회계와 세무회계가 일치할 필요가 없음에도 불구하고 연결재무제표 및 결합재무제표에 보다 가까운 연결납세형이 여러 가지로 유용할 것이다. 따라서 우리나라에 도입할 경우에는 연결납세형이 바람직하다고 판단된다.

연결납세형은 개별손익이전형보다 제도가 복잡하다는 단점이 있지만, 기업집단의 경제적 일체성을 중시하는 세제로서 개별손익이전형보다도 이론적으로 정비되어 있다고 볼 수 있다.

## 자회사의 범위와

관련된 문제는

연결납세를 할 자회사를

모든 해당 자회사로

강제적용할 것인가

임의적용을

인정할 것인가

하는 것이다.

## 2. 연결그룹의 범위

### 가. 자회사의 범위

자회사의 범위와 관련된 첫 번째 문제는 연결납세를 할 자회사를 모든 해당 자회사로 강제적용할 것인가 임의적용을 인정할 것인가 하는 것이다. 미국과 같이 해당 자회사 전부를 강제로 대상화하면 번잡한 실무를 야기하게 된다는 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 자회사 전부를 강제로 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다. 연결납세제도하에서는 개별법인의 결손금이 다른 법인의 이익과 상쇄되고 상쇄 후의 이익이 연결이익으로서 과세대상이 되기 때문에 특정 자회사만을 임의로 선정할 수 있도록 하면 조세회피를 목적으로 사용될 수 있을 것이다.

두 번째 문제는 외국자회사를 연결납세의 대상으로 할 것인가 하는 문제이다. 연결재무제표는 외국자회사도 연결대상회사에 포함하는 것이 원칙이다. 그러나 연결납세제도는 그룹멤버에 속하는 각 법인의 조세부담액에 영향을 미치는 것이고, 모회사 소재지 주권국의 과세권이 영향을 미치지 않는 외국자회사에 대해서 까지 모회사 소재지의 세제를 적용하는 것은 세제를 극히 복잡하게 만들므로 외국자회사에 대해서는 연결납세하지 않는 것이 통례이다. 외국자회사에 대한 소득 배분 또는 과세의 탈루, 중복에 대한 해결은 연결납세제도가 아니라 이전가격제, 조세피난처(tax haven) 관련 세제, 외국세액공제제도 등에 의해 해결하는 것이 보편화하고 있는 국제과세의 동향이다.

### 나. 지주비율

기업집단세제가 대상으로 하는 자회사의 범위에 대해서는 각국 모두 의결권주의 지주비율을 기준으로 하고 있다. 연결재무제표원리와 같이 경영지배라는 관점에서는 50% 초과 지배를 기준으로 할 수 있을 것이다. 독일의 기관제도가 그 입장을 취하고 있다. 그러나 연결납세제도는 멤버 회사의 주주의 이익분배액까지 변동을 미치는 것이므로 경제적 일체성의 의미를 경영지배력만이 아니라 법적인 지분청구권까지 포함하여 고려한다면 100% 지주지배를 기준으로 하는 것이 가장 합리적일 것이다. 프랑스의 95% 지주기준, 오스트리아의 100% 기준(운용상으로는 99%) 및 초기 미국의 95% 기준이 이에 해당한다.

그러나 소수주주는 일반적으로 경영지배력이 없고 지분청구권자로서만 가능하



므로 연결납세제도에 의하여도 소수주주의 지분청구권에 큰 변동을 주지 않는다면 연결납세제도 적용의 지주기준을 완화하여도 무방할 것이다. 또한 스톡옵션제도 및 종업원지주제도의 부분적 활성화와 주식회사 7인 주주요건 등의 문제를 감안하여 연결납세제도의 도입 초기에는 지주기준을 95%의 자본관계에 있는 것만으로 한정하여 연결납세그룹을 규정하는 것을 고려할 수 있다. 이와 관련하여 연결납세제도를 정착한 후에 순차적으로 종업원 등에 의한 지주제도의 문제나 실질 지배의 문제를 검토하고 필요에 따라 지주비율을 낮추는 방안이 바람직 할 것이다.

**연결납세를 계속 의무화하지 않는 경우 그룹은 각 계열사의 경영실적에 따라 조세회피를 목적으로 연결납세를 중단했다가 필요시 다시 시작할 수도 있을 것이다.**

### 3. 계속적용 요건

연결납세를 하는 그룹에 대해서 연결납세를 계속 의무화할 것인가 하는 문제가 있다. 연결납세를 계속 의무화하지 않는 경우 그룹은 각 계열사의 경영실적에 따라 조세회피를 목적으로 연결납세를 중단했다가 필요시 다시 시작할 수도 있을 것이다. 따라서 연결납세의 계속 적용을 의무화하고 만일 연결납세의 계속 적용을 하지 않는 경우에는 제재수단을 설정하는 것이 바람직할 것이다. 미국의 연결증지승인제도, 프랑스의 5년 이내 탈퇴시 기존 내부보조금과세 유예의 소급과세, 오스트리아의 6년 이내 탈퇴시 내부거래이익과세, 독일의 5년 계약요건 등도 계속적용원리의 제도화 형태라고 볼 수 있다.

### 4. 회계연도 및 회계방법

연결그룹의 회계연도에 대해서는 연결납세제도는 연결그룹회사의 소득을 기준으로 하여 그 그룹의 담세력을 측정하는 제도이기 때문에 이 소득 측정기간을 통일할 필요가 있다. 각 회사의 회계기간이 다르면 동일 연결그룹회사간에 내부거래가 없는 경우, 이익이나 손금의 인식시기도 다를 수 있기 때문에 동일기간으로 소득을 계상할 필요가 있다.

기업은 자기사업의 재무내용을 정확하게 측정하는 회계방법을 선택하고 있다. 예를 들면 기업은 재고자산의 평가방법에서 개별법, 평균원가법, 선입선출법, 후입선출법 등 제조판매할 제품이나 구입상품에 적합한 회계방법을 선택하고 있다.

**연결납세형은  
개별과세소득의 합산액을  
기초로 하여, 그것에  
연결조정을 가하여  
연결과세소득을 산출하고,  
그것에 대해 산출된  
연결세액을 개별법인에  
배분하는 구조로  
되어 있다.**

이 선택은 자의적이며 사업상 판단에 기초한 것이다. 따라서 다른 업종회사가 하나의 연결그룹을 조성할 경우에 재고자산의 평가방법을 통일해야 한다면 매우 혼란을 초래하게 될 것이다. 따라서 회계방법에 대해서는 어느 정도 연결 각 회사에 따라 다른 것을 인정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

### 5. 연결조정항목의 범위

연결납세형은 개별과세소득의 합산액을 기초로 하여, 그것에 연결조정을 가하여 연결과세소득을 산출하고, 그것에 대해 산출된 연결세액을 개별법인에 배분하는 구조로 되어 있다. 즉, 개별과세소득계산을 무시하여 연결과세소득을 자기완결적으로 산정하는 것은 불가능한 것이다.

연결과세소득은 연결조정항목이 어떠한 범위에 한정되느냐에 따라 크게 달라질 수 있으며, 그 한정 범위에 따라 다음 3가지 방식을 상정할 수 있다.

- ① 연결조정항목을 연결순결손의 이월·소급, 내부손익제거 등에 한정하는 방식: 이 방식은 개별소득계산을 원칙적으로 수정하지 않고, 그룹멤버의 개별과세소득과 개별과세결손을 상계하는 것이고, 내부거래손익이 있는 경우만 연결조정을 하는 것이다.
- ② 연결조정항목을 ①의 항목 외에 소득기준, 자본기준 또는 세액기준이 적용되는 항목으로 하는 방식: 그룹의 경제적 일체성을 감안하여 소득기준, 자본기준, 또는 세액기준이 적용되는 항목에 대해서는 이를 기준으로 연결조정을 하는 것이다.
- ③ 연결조정항목을 ② 외에 그룹멤버 모두의 거래항목을 단일법인으로 간주하여 조정하는 방식: 이 방식은 그룹의 단일주체 개념을 철저히 적용하여 모든 거래항목을 하나의 법인으로 간주하여 연결조정을 하는 것이다.

현행 세제 중에서 소득금액이나 자본금액 등을 기준으로 하여 일정하고 내에서 손금한도액이 설정되어 있는 경우, 특정 항목의 손금산입액을 개별계산의 단순합계액으로 해서는 연결납세의 의미가 별로 없다. 따라서 특정 항목의 손금산입액은 연결베이스로 재계산하도록 하는 방안이 필요할 것이다. 연결납세제도의 도입 초기에는 가능한 한 간편성을 중시하여 ②의 방식에서 출발하여, 제도의 정착에 따라 단계적으로 ③의 방향으로 정비해 가는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 6. 결손처리

조세회피를 방지하기 위해 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다. 연결납세제도 적용 전에 발생한 이월결손금은 개별베이스로만 공제가능하고 연결베이스로 사용할 수 없도록 한다. 연결베이스 적용 전부터 개별회사가 보유하고 있던 자산에 포함된 손실이 적용 후에 실현된 때에는 당해 개별회사의 소득에서만 공제가 가능하도록 한다.

또한 적자의 연결대상회사가 존재함에 따라 과세소득을 감액한 후 그룹에서 제외되거나 당해 자회사 주식을 매각한 경우에는 결손금의 이중 이용을 방지하기 위해 과세를 감액한 결손금 상당의 이익을 계상하는 등의 조치가 필요할 것이다. 이러한 경우에는 탈퇴한 당해 회사가 과거 5년간분의 결손금을 물려받도록 하는 것도 가능할 것이다.

또한 적자회사를 모회사로 하고 흑자회사를 자회사로 하는 주식교환이 행해져서 흑자회사의 구주주가 적자회사의 지배권을 획득하는 등 과세를 회피할 목적으로 이루어진 것으로 인정되는 경우에는 당해 모회사 결손금의 연결베이스로의 사용에 대하여 제한을 가하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

## 7. 내부이익의 이연

내부거래에는 동일한 연결그룹 내의 회사간에 자산의 매각이나 교환, 노동의 제공, 기술라이센스, 자산의 임대, 금전대부 등을 포함한다. 내부이익은 그 거래가 연결그룹 내의 거래로부터 발생하는 것으로서 실제로는 연결그룹으로서 이익이 발생하지 않는 것이 된다. 실제의 이익은 연결그룹 이외의 법인에게 자산이 매각된 시점에서 발생하게 되는 것이다.

내부이익의 이연에 있어서 세무상 장부가 양도의 형태로 취급할 것인가 시가양도의 형태로 취급할 것인가 하는 문제가 있다. 고정자산을 모회사로부터 자회사에게 양도한 후에 당해 자회사를 연결대상에서 제외한 경우에, 그 시점에 있어서 본래대로라면 모회사에서 발생한 이익에 과세할 수 있지만 장부가로 양도하는 한 이러한 이익의 포착이 곤란하다. 따라서 미국의 경우처럼 시가양도로 하고 양도 이익이 이연되는 것이 타당하다고 판단된다.

**조세회피를  
방지하기 위해  
연결납세제도 적용 전에  
발생한 이월결손금은  
개별베이스로만 공제가능  
하고 연결베이스로서  
사용할 수 없도록  
하는 방안을 생각해  
볼 수 있다.**

모·자회사를  
연결하여 세액이  
결정될 때 모회사를  
납세의무자로 할 것인지  
또는 세액을 안분하여  
개별법인을  
납세의무자로 할 것인지를  
정하여야 할 것이다.

### 8. 납세의무자의 지정

모·자회사를 연결하여 세액이 결정될 때 모회사를 납세의무자로 할 것인지 또는 세액을 안분하여 개별법인을 납세의무자로 할 것인지를 정하여야 할 것이다. 연결세액의 각사예의 배분방법은 현재 미국에서 여섯 가지가 시행되고 있는데, 각사의 연결소득액에 비례하여 안분하는 방법이 가장 타당하다고 인정되고 있다. 우리 나라에서도 이 방법을 채택하여 개별회사가 각기 자기 부담분에 대하여 납세의무를 부담하도록 하는 한편, 모회사는 그 대리인으로서 그룹 전체의 세액을 납세할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

모회사가 납세의무를 태만히 한 경우 벌칙은 모회사에 대하여 부과할 것인지 각 그룹회사에 대하여 부과할 것인지를 결정해야 할 것이다. 이럴 경우는 모회사와 각 그룹회사에 대하여 공동으로 부과하는 것을 고려해 볼 수 있다.

### 9. 연결납세의 허용시기

연결납세제도의 허용시기를 결정함에 있어서 지주회사제도가 우리 나라와 비슷한 일본의 예가 우리에게 참고가 될 수 있을 것이다. 일본의 경우는 1997년에 지주회사를 허용하였으며, 2001년부터 연결납세제도를 도입할 예정으로 있다. 우리 나라의 경우는 1999년 지주회사를 허용하였으며, 아직은 연결납세제도의 구체적인 도입일정이 정해지지 않고 있다.

연결납세제도를 일단 도입하는 것으로 결정한다면 도입준비가 끝나는 대로 시행하면 될 것이다. 다만 연결납세제도의 부작용도 배제할 수 없음을 감안하여 2001년부터 시행할 예정으로 되어 있는 일본의 연결납세제도의 구체적인 내용과 시행상의 부작용을 면밀히 검토한 후 결정하는 것도 시행착오를 없애는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. KPT

# 예산제도와 재정적자



李明憲 / 한국조세연구원 초청연구위원

## 1. 서론

우리 나라의 재정상황은 외환위기 이전까지 균형재정을 유지했으나 1997년말부터 급격히 악화되기 시작하여 통합재정수지<sup>1)</sup>의 GDP 대비 비율은 1996년 0.3% 흑자에서 1997년에는 0.7% 적자, 1998년 4.2% 적자로 악화되었으며, 국가채무<sup>2)</sup>의 GDP 대비 비율 또한 1996년 9.5%에서 1997년 12.1%로 증가하였다.

현재 경기가 회복세를 보이고 있으나 재정적자의 감축은 쉽지 않을 전망이다며 국채 잔액도 빠르게 증가할 것으로 보인다. 금융구조조정 지원, 실업관련 지출 등으로 재정지출 확대 압력이 여전히 존재하는 상황이며 국채이자 및 금융구조조정을 위한 정부보증채의 이자금융비용은 향후 연간 8~10조원에 이를 전망으로 재정의 경직성이 심화될 것으로 보인다<sup>3)</sup>. 또한 중장기적인 측면에서도 사회복지지출의 확대, 지식기반 구축사업, 통일관련 재정소요의 출현 가능성 등 재정지출 증대 요인이 존재하고 있다.

따라서 외환위기가 어느 정도 해소된 지금은 재정적자를 감축하기 위한 노력이 필요하다. 이것은 우선 금융, 환율 등 여타 정책수단의 여지가 축소되었으므로 위기에 대한 완충장치로서 건전한 재정의 중요성이 커졌기 때문이다. 또한 지출억제나 재정규율에 대한 법적 구속력이 없는 상황에서 재정규율이 약화되어 재정적

외환위기가

어느 정도 해소된

지금은 재정적자를

감축하기 위한 노력이

필요하다.

- 1) 일반회계 + 특별회계 + 기금
- 2) 국채 + 차입금 + 국고채무 부담행위
- 3) 한국개발연구원 (1999)

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

**재정 건전화**  
**위해서는 당국의**  
**강력한 의지도 중요하지만**  
**예산이 성립, 집행되는**  
**과정이 여러 집단의**  
**이해가 타협된 산물임을**  
**고려할 때 그 의지가**  
**관철될 수 있는 틀을**  
**만드는 것이**  
**더욱 중요하다.**

자의 감축이 늦어지면 향후 세율인상으로 인한 왜곡이 커지게 될 것이기 때문이 기도하다.

이와 관련하여 재정 건전성의 회복을 위해 재정규율을 강화하는 제도적 장치의 도입필요성이 논의되고 있다. 재정 건전화를 위해서는 당국의 강력한 의지도 중요하지만 예산이 성립, 집행되는 과정이 여러 집단(경제적 이익집단, 정치가, 관료)의 이해가 타협된 산물임을 고려할 때 그 의지가 관철될 수 있는 틀을 만드는 것이 더욱 중요하기 때문이다.

이 글은 예산제도가 재정 건전성에 미치는 영향에 대한 이론적 논점들을 정리 해보고 실증적인 측면에서 국제비교연구와 스웨덴의 사례를 검토함으로써 우리나라의 제도를 정비하는 데 참고로 삼고자 한다.

## II. 재정적자 발생원인에 대한 이론들과 예산제도<sup>4)</sup>

재정적자 발생의 원인에 대해서는 여러 가지 이론들이 있다.

첫번째로 '규범-실증적' 이론을 꼽을 수 있는데 이것은 사심(私心)이 없는 사회 계획자의 입장에서 재정적자의 필요성을 도출하며, 현실도 대략 그에 따른다고 보는 입장이다. 크게 케인지안적 안정화 정책이론과 조세평준화 이론을 들 수 있다. 전자는 경기의 호불호(好不好)에 따른 유효수요를 조절할 것을 주장하는 입장이며 후자는 공공지출 필요의 변동이 있을 경우에도 세율은 안정적으로 유지하는 것이 민간의 효용수준을 높이 유지하는 데 유리하므로 지출소요가 높을 때는 적자기조를, 낮을 때에는 흑자기조를 유지하는 것이 필요하다고 주장하는 이론이다.

이 이론들은 왜 재정적자가 생기는지 혹은 생겨야하는지에 대해 원칙적인 설명을 해준다. 그러나 이 이론들은, (i) 왜 1970년대 이후 여러 선진국에서 재정적자가 증대하여 지속, 확대되는 경향을 보였는지, (ii) 왜 그 상황의 심각성이 국가간에 차이가 있는지에 관한 두 가지 질문에 제대로 답하지 못하고 있다(〈표 1 참조〉).

두번째로는 공공선택이론적 설명방식이 있다. 유권자들이 현재의 재정지출확대(편익)가 미래의 조세부담(비용)으로 이어진다는 제약을 명확히 인식하지 못하고 (이른바 '재정환상(fiscal illusion)' 현상), 기회주의적 정치가들은 이를 이용하여 지출을 확대함으로써 당선을 보장받고자 하기 때문에 안정화 정책은 비대칭성을 띠게 되고, 선거주기에 따른 경기순환이 출현한다는 이론이다. 그러나 이러

4) Alesina and Perotti (1994)를 참고

한 이론도 역시 위의 두 가지 질문에는 만족스러운 답을 주지 못하고 있다. 또한 거기에 더하여 '환상이 어떻게 지속될 수 있는지', '왜 1970년대 이전에는 심각한 재정적자가 전이나 불황시를 빼고는 없었는지', '선거주기로 장기적 재정적자의 확대추세를 설명할 수 있는지'의 의문을 남겨놓기도 한다.

세번째로 예산제도에 의해 재정적자의 발생원인을 설명할 수도 있다. 이는 예산제도(예산의 편성, 심의확정, 집행에 관한 규칙, 규정들)가 상당기간 동안 외생적이라고 보고 그것이 재정수지 상황에 영향을 미친다고 보는 시각이다(이 설명방식의 구체적인 내용은 제 3절에서 설명한다.). 이러한 접근방식은 위의 (ii) 질문에 대해 설득력 있는 설명을 제시하고 있지만 (i)의 질문에는 적절한 설명을 하지 못하고 있다<sup>5)</sup>.

마지막으로 그 밖의 요소들인 선거제도(지역대표, 비례대표), 정당구조(양당, 다당), 정부부처 분할 정도, 정치적 양극화 정도 등을 주요인으로 보는 시각도 있다.

재정적자 발생원인에 대한 이론으로는 첫째, '규범 - 실증적' 이론 둘째, 공공 선택적이론 설명방식 셋째, 예산제도 이밖에도 선거제도, 정당구조, 정부부처 분할 정도를 주요인으로 들 수 있다.

〈표 1〉 OECD 각국의 국가채무 (GDP 대비 백분율)

(단위 : GDP 대비 백분율)

	1965년	1975년	1990년	1994년
호주	n.a.	n.a.	23.5	36.1
오스트리아	19.4	23.9	58.3	65.7
벨기에	67.5	61.1	128.5	135.0
캐나다	58.8	43.1	73.1	95.6
덴마크	11.3	11.9	68.0	81.1
핀란드	17.7	8.6	16.8	62.3
프랑스	53.1*	41.1	43.4	54.7
독일	17.3	25.1	43.4	51.5
그리스	14.1	22.4	77.7	119.0
아일랜드	n.a.	64.4	97.4	92.3
이탈리아	35.4	60.4	106.4	123.9
일본	0.0	22.4	66.0	75.6
네덜란드	52.2	41.4	78.8	79.1
노르웨이	47.0*	44.7	32.5	43.5
포르투갈	n.a.	n.a.	68.6	70.5
스페인	n.a.	n.a.	50.3	68.2
스웨덴	30.5	29.5	44.3	79.5
영국	81.8*	63.7	39.3	54.5
미국	52.1	42.7	55.7	63.0

주 : \* : 1970년 수치  
 자료 : OECD, Alesina and Perotti (1996)에서 재인용

5) 1970년대에 외생적인 충격이 있었다고 보고 예산제도에 따라 충격에 적응하는 정도가 다르다고 보는 설명방식이 있을 수 있다.

6) Alesina and Perotti (1996) 참조

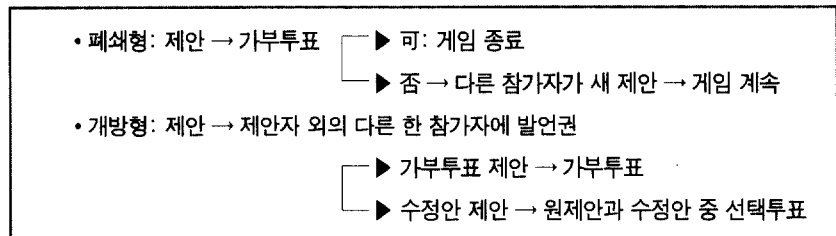
예산과정은  
 행정부 내에서의  
 예산편성과정,  
 예산안의 의회에의  
 제안과 승인, 관료체제에  
 의한 예산 집행의  
 3단계로 나누어  
 생각할 수 있다.

### III. 예산제도의 구성요소<sup>6)</sup>

예산과정은 (1) 행정부 내에서의 예산편성과정, (2) 예산안의 의회에의 제안과 승인, (3) 관료체제에 의한 예산 집행의 3단계로 나누어 생각할 수 있다. 예산제도가 재정성가에 영향을 준다는 주장의 이론적 근거는 예산편성·승인의 과정을 '의사제안과 그에 대한 투표' 라는 게임상황으로 볼 수 있다는 데에 있다. 즉, 예산과정은 행정부의 지출부처(특정부분, 특정집단의 이익과 자신이 관할하는 예산의 규모에 의해 보수가 결정되는 게임 참가자), 재무담당부서 혹은 행정부 수반(통합적 이익에 의해 보수가 결정되는 게임 참가자), 의회 구성원(소속 지역구의 이익이나 특정집단의 이익에 의해 보수가 결정되는 게임 참가자)들이 참여하는 게임과정으로 볼 수 있으며 이들이 참여하는 게임의 구조에 따라 경기의 균형이 달라질 수 있다고 보는 것이다.

예산과정 게임의 구조를 결정하는 중요한 요소로 다음의 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째는 결정의 순서로서 예산총액에 대한 투표를 먼저 하는가 아니면 예산구성부분들에 대한 결정을 먼저 내림으로써 전체 예산규모가 사후적으로 결정되도록 하는가의 문제이다. Ferejohn and Krehbiel의 이론적 연구에서는 투표순서와 예산규모 사이에 일의적 관계가 없는 것으로 나타났고, von Hagen and Harden의 모형에서는 총액에 대한 투표가 우선되면 예산규모가 작아지며 이로부터 사회적 최적에 보다 가까운 결과가 도출되는 것으로 나타났다. 둘째는 수정제안의 가능성이다. 이와 관련하여 예산과정 게임을 <표2>에서 보듯이 크게 폐쇄형과 개방형의 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 이론적인 연구들은 폐쇄형의 규칙 아래에서는 첫 제안자의 영향력이 크다는 점을 보여주고 있다.

<표 2> 수정제안 가능성의 형태



6) Alesina and Perotti (1996) 참조



#### IV. 예산과정과 재정상황의 관계에 관한 실증연구(비교연구)

von Hagen과 Harden (1995)은 EU 각국의 의회와 행정부 내에서의 예산과정 및 집행과정의 특징을 하나로 통합한 하나의 지표를 작성하고 이 지표와 각국의 1980년대의 재정성과 사이의 관계를 살펴보았다. 이 지표는 Alesina와 Perotti의 용어를 빌리자면 예산과정이 얼마나 '위계주의적(hierarchical)' 인가를 나타내는 척도이다. 이 척도는 다음과 같은 사항을 반영한다. 첫째, 행정부 내의 예산편성 의사결정과정에서 재정부처가 지출부처에 대해 우위를 가지고 있는가? 부처간 협의 과정의 초기에서 그 이후 과정을 제약하는 조건이 미리 설정되는가? 둘째, 의회에서의 예산과정 의회의 수정권한이 제한되어 있는가?, 의회는 부문별 심사 이전에 예산 총액에 대한 결정권을 가지는가? 셋째, 집행과정에서는 재정부처의 통제 정도가 강한가? 지출부서의 재량에 의한 지출수준 조정, 예산전용 가능성 등이 제한되어 있는가? 넷째, 예산의 투명성 측면에서 '특별기금'이 없거나 적으며, 예산안의 단일문서로 제출되는가?

이상의 물음에 대해 긍정적인 답을 내릴 수 있을수록 지표는 높은 값을 갖게 되며 예산과정이 위계주의적인 것으로 평가된다. 이 지표에 따르면 영국과 프랑스의 예산과정은 위계주의적이고 아일랜드, 이탈리아, 벨기에 등은 비위계주의적인 것으로 나타났다. 이것은 <표 1>에서 보듯 재정상황의 호조-비호조와 일치한다. von Hagen과 Harden의 회귀분석(위계성 지표에 '재정수지/GDP'와 '국가부채/GDP'를 회귀시킴) 결과도 이 관계를 확인시켜주고 있다. 남미 국가에 대한 연구<sup>7)</sup>도 비슷한 결과를 보여주고 있다.

또다른 실증분석의 그룹으로 미국의 주(州)들에 대한 비교연구를 들 수 있다. 이 연구들은 미국의 각 주들이 가지고 있는 독자적인 주헌법과 예산관련 법률, 제도가 재정성과에 어떻게 영향을 미치는가를 살핀 것들이다. 이 연구들에 따르면 적자규제규정이 강할수록(1에서 10의 지표로 표시) 예측하지 못한 재정적자 충격에 대해 즉각적으로 보다 큰 폭으로 조정(지출삭감, 증세)을 행하는 것으로(Poterba (1994)) 나타났고, 균형재정제도가 투명하고 강할수록(균형재정제도가 연말 기준이고, 주헌법에 의해 규정되며, 독립선출 주대법원에 의해 감시됨) 재정수지가 좋았으며(Bohn and Inman (1995)), 재정수지 흑자는 증세보다는 지출삭감을 통해 이루어지는 것으로 나타났다.

균형재정제도가  
투명하고 강할수록  
재정수지가 좋았으며,  
재정수지 흑자는  
증세보다는 지출삭감을  
통해 이루어지는  
것으로 나타났다.

7) Alesina, Hommes, Hausman, and Stein *Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America*, Inter-american Development Bank, 1996.

예산제도가  
위계주의적이고  
투명할수록  
재정상황이 좋으며  
재정충격에 대한 조정을  
신속히 할 수 있다는  
결과를 보여준다.

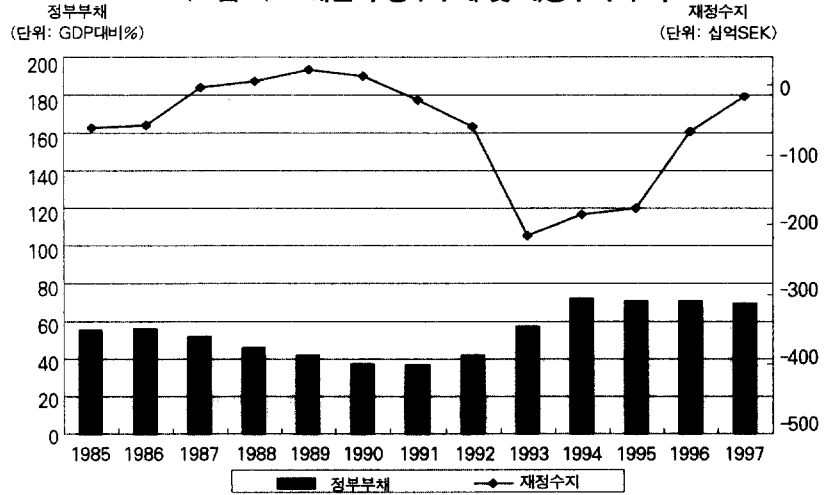
요컨대, 위의 연구들은 예산제도가 위계주의적이고 투명할수록 재정상황이 좋으며 재정충격에 대한 조정을 신속히 할 수 있다는 결과를 보여준다.

### V. 예산제도 개혁의 사례 - 스웨덴

#### 1. 1990년대의 스웨덴의 재정상황

스웨덴은 1990년대 급격한 재정악화를 경험했다. 그 까닭은 첫째, 대표적인 복지국가인 스웨덴의 사회복지분야 지출에 의한 재정 압박이다. 스웨덴의 1989년 GDP 대비 사회복지예산은 39.1%로 OECD 국가 중 최고였으며 이는 그 이후에도 지속적으로 확대되어 1987년에서 1995년 사이에 무려 105%의 증가를 나타냈다. 여기에 덧붙여 일반 공공서비스, 치안, 경제부분 지출 확대도 상당하였다. 둘째, 1990년대 전반의 심각한 경제침체이다. 1930년대 이후 최악의 경기 침체로 정부수입은 정체·감소한 반면 사회복지 및 경제 분야에 대한 정부지출은 1990년대 초반 급증하였다. 여기에 더하여 1980년대 후반 이래 버블경제의 붕괴로 인해 금융위기가 도래하여 그 극복을 위한 대규모 지출이 발생(금융위기 극복

〈그림 1〉 스웨덴의 정부부채 및 재정수지 추이



자료: Government Finance Statistics Yearbook, 1998

을 위해 1991~1993년 사이에 653억크로네를 정부가 지출)하였다. 셋째, 스웨덴의 재정구조의 특징이다. 이 나라의 재정구조는 다른 나라에 비하여 경기에 대해 민감하여 불황기에는 재정수지가 급격히 악화되는 특징을 가지고 있었다. 이것은 개인소득세와 사회보장부담금의 소득탄력성이 매우 높았고, 실업급여 수준이 매우 높으며, 정부지출에서 실업급여가 차지하는 비중이 컸기 때문이다. 넷째, 예산 편성, 심의 과정이 매우 비효율적이었다(이에 대해서는 아래에서 설명함).

그러나 1990년대 중반 이후 재정상황이 호전됨에 따라 1994년부터 재정수지가 꾸준히 개선되어 1998년에 소폭이지만 흑자재정을 달성하고 2001년에는 GDP 대비 2%의 흑자재정을 목표로 하고 있다. GDP 대비 정부 총부채 규모는 1994년 79.5%를 정점으로 하향 안정세를 보이기 시작했고, 세입면에서는 1994년 이후의 경기호전으로 세수가 증가하였다. 또한, 은행위기가 극복되어 이와 관련된 지원이 1993년에 종료됨으로써 지출 소요가 감소하였고, 구체적이고 야심적인 재정 건전화 목표를 설정하고 달성방안을 시행함으로써 복지제도의 개혁 등 스웨덴식 복지국가 모형의 변화를 가져왔다. 이에 더하여 예산제도의 개혁도 재정상황의 개선에 기여한 것으로 평가되고 있다.

## 2. 예산제도의 개혁

개혁 이전에는 예산과정(편성, 심의, 집행)에 대한 제도적 틀이 낮은 효율성을 갖고 있어서 재정규모를 늘리는 경향이 있었다. 우선, 총지출의 75% 정도가 물가연동 방식이어서 재정이 신축적으로 운영되지 못하는 등 예산당국의 재정 통제력이 약했다. 또한, 의회의 심의과정도 비효율적이어서 그 기간이 장기간(5개월)에 걸쳐 있었고, 최초로 제출된 정부의 예산안은 불완전하였고 심의기간에 걸쳐 여러번 중요한 수정을 담은 수정안이 제출되는 방식이었다. 이 때, 심의는 500여개의 예산과목(appropriation) 별로 이루어져 총액에 대한 조망이 이루어지지 않았다. 이같은 요인에 의해 1992년에 행해진 예산과정의 효율성에 대한 국제 비교연구에 따르면 스웨덴은 이탈리아와 함께 최하위국으로 나타날 정도였다.

이러한 예산과정에 대한 개혁이 1990년대 초반, 중반에 걸쳐 이루어졌다. 그 내용을 보면 첫째, 개혁 이후에는 의회임기가 3년에서 4년으로 연장되어 선거가 예산과정에 미치는 영향이 줄어들었고 정부가 추구하는 재정정책 목표의 달성을

스웨덴은 1990년대 중반 이후 재정상황이 호전됨에 따라 1994년부터 재정수지가 꾸준히 개선되어 1998년에 흑자재정을 달성하고 2001년에는 GDP 대비 2%의 흑자재정을 목표로 하고 있다.

우선 재정 건전화  
 목표로부터 거시경제  
 전망에 입각하여  
 재정지출 총액 한도를  
 도출해내고, 이 한도를  
 27개 지출분야에  
 배분함으로써  
 중기재정목표를 구체적  
 예산배분과 연계시킨다.

위한 시간적 여지가 넓어졌다. 둘째, 예산법(State Budget Act) 제정(1996년)을 통해 예산과 관련한 의회와 정부의 권한을 명시적으로 규정함으로써 이전에 여러 과정이 협의나 전통에 의해 규율되어 모호한 면이 적지 않았던 것을 극복하였다 (<표 3>에는 예산법의 주요 내용이 정리되어 있다). 셋째, 다년도 예산계획제도의 확립과 하향식 예산편성, 심의과정의 도입하여, 총괄적인 안목에서 재정지출 규모를 결정하며, 예산과정의 타협에 의한 지출확대 경향을 억제하고자 했다.

<표 3> 예산법의 주요내용

특 징	비 고
정부의 초과지출 허용여부 및 미사용 예산의 이월가능성에 따라 지출항목 형태 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고정항목</li> <li>○ 다년항목                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 초과지출은 안됨</li> <li>• 미사용분은 예산에 해당 항목이 포함된 마지막 연도 이후 최대한 3년까지 사용 가능</li> </ul> </li> <li>○ 탄력항목                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10%까지 초과지출 가능하며 초과분은 다음 연도에 사용 가능</li> </ul> </li> </ul>
정부의 지급보증, 자산취득, 재산매각 등의 조건 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지급보증에는 의회의 승인과 수수료 지불 필요</li> <li>○ 자산 취득에 사용할 부채관리청(National Debt Office)의 용자 등에는 의회가 매년 한도 설정</li> <li>○ 5천만크로네 미만의 부동산은 정부재량으로 매각가능</li> <li>• 정부가 지분의 50% 이상 소유하고 있는 회사의 지분은 국회의 동의 필요</li> </ul>
재정상황 변화에 대한 규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부가 예산안 준비에 있어 정부지출의 한도를 설정하는 경우 그 한도에 대한 제안을 춘계재정계획안에 포함시켜야 함.</li> <li>○ 정부지출 한도 혹은 한도에 대한 가이드라인은 1개 연도 이상의 기간에 걸쳐 설정될 수 있음.</li> </ul>

### 3. 개혁 후 예산과정

이상과 같은 개혁을 거친 후의 스웨덴의 예산과정을 중요한 단계를 중심으로 살펴보자.

#### 가. 다년도 예산계획(multi-year budget framework)의 초안 작성

재무부는 1월에서 3월 사이에 거시경제전망(t-1년도 12월에 내각에 보고됨)과 각 부가 그에 입각하여 제시한 지출 전망치에 대한 비판적 검토를 기초로 3개년에 걸친 재정지출 한도와 지출분야별 계획을 수립한다. 우선 재정 건전화 목표(예: 2000년 GDP 대비 재정흑자 비율 2%)로부터 거시경제 전망에 입각하여 재정지출 총액 한도를 도출해내고, 이 한도를 27개 지출분야(Expenditure Area: <표 4>참조)에 배분함으로써 중기재정목표를 구체적 예산 배분과 연계시킨다. 물론 개혁 이전에도 다년도 재정전망제도가 있었으나 이는 어떤 구속력도 갖지 못한 것이었다. 그러나 개혁 후에는 후술하듯이 춘계재정계획안의 의회승인을 통해 재정지출규모 한도가 법적인 구속력을 갖게 되었다.

#### 나. 내각의 예산협의회 (Cabinet Budget Meeting)

재무장관의 제안이 각 장관들에게 배포된 지 약 1주일 후 3월 말에 2일간 열리게 된다. 이 협의회 전에 재무장관은 다른 장관들과 예산에 대한 개별협의를 하지 않으며, 각 부 장관들도 이 협의회에서 비로소 다른 부의 지출제안을 보게 된다. 이 협의회에서 새로운 사업을 제안하는 장관들은 주로 다른 지출분야로부터의 재원의 재분배를 얻으려고 하며, 재무장관은 새로이 토론될 사업규모의 상한을 명시적으로 정한다(1998년의 경우 약 600만달러). 이 상한을 넘을 경우에는 정치적으로 그 중요성이 인정되어야 한다.

#### 다. 춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill)

4월 15일 이전까지 정부가 의회에 제출하며, 재무위원회의 심의를 거쳐 6월 초 의회 전체의 토론 후 승인된다. 이 계획안의 가장 중요한 내용은 다음 연도와 이후 2개 연도에 대한 중앙정부 지출의 상한선에 대한 제안이다. 여기에는 예산의(off-budget)로 운영되는 노령연금제도의 지출이 포함되며 중앙정부 부채에 대한

춘계재정계획안의 가장 중요한 내용은 다음 연도와 이후 2개 연도에 대한 중앙정부 지출의 상한선에 대한 제안이다.

**지출총액의 한도는 지출분야 배정액 합계를 약간 초과하도록 되어 있으며, 이를 통해 경제전망이 다소 빛나는 경우에도 지출총액 한도를 수정하지 않아도 되게 한다.**

이자지급은 제외된다. 매년의 지출상한은 이전에 결정된 상한이 준수된다는 전제 하에서 결정되기 때문에 특별한 상황이 없는 한 신규 계획의 대상인 제3차 연도의 지출상한만 논의하면 된다. 이 지출 상한선은 의회의 승인 이후에는 추후에 제안되는 정부의 예산안을 제약한다. 한편, 이와 같은 지출 총액 상한선과 함께 27개 지출분야별(〈표 4〉 참조)로 지출상한이 제시되는데 이것은 정부 예산안 편성에 지침역할을 하지만 총액한도와는 달리 이후의 예산과정을 형식적으로 강하게 제약하지 않는다. 지출총액의 한도는 지출분야 배정액 합계를 약간 초과하도록 되어 있으며, 이를 통해 경제전망이 다소 빛나는 경우에도 지출총액 한도를 수정하지 않아도 되게 한다.

계획안은 또한 지방정부의 지출을 포함한 일반정부 지출에 대한 상한선도 제시 하는데, 지방정부가 자체적으로 세입과 지출에 대한 결정을 내릴 권한을 가지고 있으므로 해당 상한선은 추계의 성격을 가질 뿐이며 따라서 중앙정부 지출 상한과는 달리 의회 결정 사안은 아니다.<sup>8)</sup>

**라. 각 부 중심의 예산안 편성작업**

지출분야 내에서의 지출항목(appropriation)간 예산배정은 주로 각 부 장관의

**〈표 4〉 27개 지출분야**

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 스웨덴 정치체제</li> <li>2. 재정 경제 행정</li> <li>3. 조세 징수 및 행정</li> <li>4. 사법</li> <li>5. 해외 정책행정 및 국제 협력</li> <li>6. 방위</li> <li>7. 국제 발전 협력</li> <li>8. 이민자 및 망명자</li> <li>9. 의료 및 사회보장</li> <li>10. 병약자와 장애인 지원</li> <li>11. 노령층에 대한 재정지원</li> <li>12. 가족 및 자녀를 위한 재정지원</li> <li>13. 실업에 대한 재정지원</li> <li>14. 노동시장 및 근로조건</li> <li>15. 연구지원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. 교육 및 대학 연구</li> <li>17. 문화, 언론, 종교 및 여가활동</li> <li>18. 사회계획 및 주택 공급 및 건설</li> <li>19. 지역 균형 및 발전</li> <li>20. 일반 환경 보존</li> <li>21. 에너지</li> <li>22. 통신설비</li> <li>23. 농림 어업 등</li> <li>24. 사업부문</li> <li>25. 지방교부금</li> <li>26. 정부부채에 대한 이자</li> <li>27. EC 분담금</li> </ol>
---	--

8) 2000년부터는 지방정부의 지출도 의회의 재정수지 균형에 관한 결정에 의해 영향을 받게 된다.

자료: Ministry of Finance, Sweden (1999)

재량안에서 행해지며, 이 때 각 집행청의 성과지표가 중요한 기준이 된다. 그러나, 이 과정에 재무부는 거의 관여하지 않으며, 각부의 지출항목 편성 초안은 5월 중순에 제출되고 협의를 거쳐 9월초에 최종안이 결정된다.

#### 마. 예산안의 제출과 승인

9월 20일 이전에, 승인된 춘계재정계획안내의 지출총액 한도에 맞추어 제안되어야 한다. 한도를 넘는 예산안을 제출하려는 경우 별도로 증액된 한도를 제안하여 승인받아야 한다. 의원들은 지출한도를 초과하지 않는 한 예산안에 대해 10월 7일 이전에 수정동의안을 제출할 수 있다. 예산안 심의의 가장 큰 특징은 하향식 2단계 방식이다. 1단계에서는 재무위원회의 심의와 추천을 거쳐 예산총액과 27개 지출분야에 대한 배분을 단일 안건으로 하여 11월말 이전에 의회가 의결하고, 2단계에서는 각 지출분야 소관 위원회별로 1단계에서 결정된 지출분야별 예산을 항목별로 어떻게 배분할 것인가를 심의한다. 이 때 1단계에서 결정된 지출분야별 예산을 초과하는 수정은 불가하며 27개 분야별 예산안을 각각 하나의 안건으로 의회에서 의결한다. 이상과 같은 예산편성과 심의의 일정은 <표 5>에 정리되어 있다.

#### 바. 예산집행과정

각 부(ministry: 스웨덴에는 13개부가 있음) 산하에서 정책을 실제집행하는 집행청(agency: 약 300 개가 있음)들의 자율성을 크게 높였다. 투입통제를 제거하기 위해 인건비에 대한 단체교섭을 분산 자율화함으로써<sup>9)</sup> 인건비도 할당예산에 의해서만 제약을 받도록 하였다. 또한, 청사제공을 담당하던 집행청을 해산하여 청사입주처 선택에 자율권을 부여했다. 또한 재무관리 수단을 강화하기 위해 집행청에 발생주의회계를 도입하고, 경상비용을 월분할 지급하고 그 잔액 혹은 선불에 이자율을 적용한다. 또한 미사용 예산을 다음 해로 이월시키는 제도를 도입하였다.

### 4. 예산제도 개혁에 대한 평가

위에서 살펴본 스웨덴의 예산제도 개혁은 다년도 재정계획에 법적·정치적 구속력을 부여함으로써 재정 건전화의 정책기조가 지속되게 한 것이 특징이다. 또

스웨덴의 예산제도

개혁은 다년도

재정계획에 법적·정치적

구속력을 부여함으로써

재정 건전화의

정책기조가 지속되게

한 것이 특징이다.

9) 채용, 고과, 해고는 이미 분산 자율화되어 있었음.

예산제도, 특히 예산과정에 대한 규칙은 재정상황에 상당한 영향을 끼치는 것으로 보인다.

한 '전체규모-27개 부분별 규모-하부의 지출항목'이라는 순서로 하향식(top-down)의 편성과 의결이 이루어지도록 한 개혁도 예산규모의 하향적정화에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 그리고 행정부 내의 춘계재정계획안의 작성과정이나 의회에서의 예산안 심의과정에서 재무장관이나 재무위원회의 '의제설정력'(agenda setting power)를 높임으로써 예산규모의 결정에 보다 전체적 관점이 관철되는데 도움을 준 것으로 볼 수 있다.

### VI. 시사점

이론적 검토와 실증분석들이 보여주듯이 예산제도, 특히 예산과정에 대한 규칙은 재정상황에 상당한 영향을 끼치는 것으로 보인다. 일반적으로는 총액우선 결정제도,

〈표 5〉 연간 예산 처리일정

	의 회	정 부	부처 산하기관 (agencies)
1월		예산작업 준비(다년도)	
2월		예산계획 up-date)	
3월		정부 예산회의	예산 문서, 연간보고서 정부 제출
4월		춘계재정계획안 의회 제출	감사보고서 정부 제출
5월		정부 부처별 예산 작업	
6월	지출한도·지출분야 예비 배분액 결정	예산안의 수치작업	
7월		중앙정부 연간 보고서 의회에 제출	
8월		예산 작업 계속	
9월		9월 20일까지 의회에 예산안 제출	
10월			
11월	지출분야별 한도 결정		
12월	지출과목별 예산결정	각 산하기관의 목적과 재원을 결정(정부승인문서)	

자료: Ministry of Finance, Sweden.



예산편성과 심의과정에서 제안자(재무부, 행정부)의 강한 의제 설정력 등이 재정상황에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 보인다. 특히, 스웨덴의 경우 다년도 예산계획, 제안자 우위, 세부 예산편성-집행 권한의 하부이행 등의 요소가 결합된 예산제도의 개혁을 통해 상당한 성과를 얻은 것으로 잠정적으로 평가할 수 있다. 단, 세부 예산편성-집행 권한의 하부이행은 스웨덴이 오랫동안 '작은 부(ministry)-큰 시행청(agency)'(공무원 중 1%만 부 소속)의 역사를 가진 데에 기초했음에 유의해야 한다.

스웨덴의 경우 다년도 예산계획, 제안자 우위, 세부 예산편성 - 집행 권한의 하부이행 등의 요소가 결합된 예산제도의 개혁을 통해 좋은 결과를 얻은 것으로 잠정적으로 평가할 수 있다.

### 참고문헌

- 한국개발연구원, 「균형재정 조기회복을 위한 대책」, 기획예산처 출입기자 간담회 발표 자료, 1999.
- Alesina and Perotti, *The Political Economy of Budget Deficits*, NBER Working Paper 4637, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Paper 5556, 1996.
- Bohn and Inman, *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*, NBER Working Papers, 1996
- Ferejohn and Kreibhbel, "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science* 31, 1987, pp. 296~320.
- Committee on Finance of Swedish Riksdag, *The Riksdag and the Central Government Budget*, 1998.
- Government Commission on Budget Law, *Proposal for a State Budget Act in Sweden*, 1996.
- Hjalmarsson, A., *Reasons Behind the Introduction of the Spring Fiscal Policy Bill*, Ministry of Finance, Sweden, 1999.
- Ministry of Finance, Sweden, *The State Budget Procedure*, 1999.
- Poterba, *State Response to Fiscal Crisis: The Effect of Budgetary Institutions and Policies*, 1994.
- von Hagen and Harden, "Budget processes and commitment fo fiscal discipline," *European Economic Review*, 1995, pp. 771~779. KDP



# 재정 건전화를 위한 제도적 방안

朴 寄 白 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 주제발표 요약

### 1. 제도적 방안의 필요성

최근 재정적자와 국가채무에 대한 논의가 분분하다. 혹자는 정부부채가 200조원을 상회한다며 시급한 대책을 요구하고 있고, 혹자는 정부부채가 GDP 대비 20% 미만으로 주요 선진국에 비해 크게 낮은 수준이므로 문제가 크지 않다고 하고 있다. 그러나 재정적자나 정부부채의 규모보다 중요한 것은 그 원인과 향후 방향이다. 즉, 향후 재정적자가 축소되고, 정부부채가 안정화된다면 재정상황이 심각하지 않은 것인 반면 향후 재정적자가 감축되지 않고, 정부부채가 계속 증가한다면 심각한 상황인 것이다. 따라서 먼저 재정상황과 여건을 살펴보고 이에 대한 대책을 생각해 보기로 하자.

먼저 재정 수지 악화의 원인을 살펴보자. 우리나라는 외환위기 이전까지 재정수지(일반회계+특별회계+기금+비금융공기업)가 균형을 이루는 등 매우 건전한 상태였다. 재정수지가 균형을 이룸에 따라 국가채무(국채+차입금+국고채무

부담행위)의 규모도 1990년 GDP대비 13.8%에서 외환위기 이전에는 9.5%로 축소되었다. 그러나 외환위기 이후에는 재정적자의 규모가 확대되고, 정부부채가 급격히 증가하는 양상을 보이며 재정상황이 급속히 악화되고 있다. 지출 측면에서 금융기관 구조조정, 실업대책, 경기 부양 등 위기 극복에 많은 돈이 사용되었고, 경기가 침체하여 전반적인 세입 여건이 악화되었고, 경기 활성화, 구조조정 지원 등을 위해 감세정책을 사용한 결과로 세입이 부진하였다. 가계와 마찬가지로 정부도 수입과 지출이 있는데 수입은 줄고, 지출은 늘었기 때문이다.

주요 선진국과는 지속적인 재정적자 원인인 과다한 사회보장이 아닌 금융구조조정, 실업대책, 경기부진 등 일시적 요인이 재정적자의 원인이므로 우리나라의 경우 향후 재정적자가 개선될 가능성은 매우 높다. 최근 경제가 회복세를 보이며 재정상황이 개선되고 있는 점이 이러한 사실을 반증한다.

그러나 선진국의 경험에서 보듯이 일단 증가한 재정적자 및 국가채무는 쉽게 축소하기 어려운 것이 현실이다. 미국이 흑자로 전환하는데 30년이 소요되었으며, 일본은 축소 노력에

도 불구하고 여전히 적자상태이다. 우리의 경우 향후 재정을 압박할 요인도 다수 존재한다. 우선 외국에 비해 상대적으로 취약한 사회안정망 확충 및 삶의 질 향상을 위한 재정지출이 요구되고 있고, 미래 지식기반경제 구축을 위한 투자도 지속되어야 하며, 각종 연금 재정 악화에 따른 국가지원 소요 등이 있다. 외채의 규모가 크고, 금융·자본시장이 취약한 우리나라의 특수성을 고려할 때 재정의 건전성은 더욱 중요하다. 외환위기의 경우에도 건전한 재정이 경제 위기 극복에 핵심적 역할을 담당하였던

점이 이를 대변해 준다. 또한 재정의 악화는 우리 경제의 국제 신뢰도를 저하시켜 대외적인 충격을 야기하는 발단이 될 수도 있는 문제가 있다.

특히, 우리나라는 지출 억제나 재정 규율에 대한 법적 구속력이 없으므로 재정규율이 악화될 경우 재정적자가 만성화될 위험이 있다. 따라서 외환위기가 어느 정도 해소된 지금부터 재정적자를 감축하기 위한 노력이 필요하다. 선진국에서도 법 또는 제도를 통하여 철저히 관리하고 있다는 점을 유념하여야 한다. 더 구체적으로

〈표 1〉 국가 채무 현황

(단위: 조원)

	1997말	1998말	1999말 전망
중앙정부 채무(①)	50.5	71.4	94.2
(대GDP 비율, %)(11.1)	(15.9)	(19.4)	
• 중앙정부 예산	7.0	16.5	31.0
• 공공기금	28.2	36.1	43.7
• 공공차관	15.3	18.8	19.5
지자체 채무(②)	15.1	16.2	17.6
일반정부 채무(①+②)	65.6	87.6	111.8
(대GDP 비율, %)	(14.5)	(19.5)	(23.0)

자료: 기획예산처

〈표 2〉 주요 재정지표

구분	1999년 당초예산	1999년 전망	2000년 예산
GDP성장률	2%수준	7~8%	5~6%
국채발행 규모*	13.5조원	12.9조원	11.5조원
재정적자/GDP	△5.0%	△4.0%	△3.5%

주 : 적자보전용 국채발행 규모(일반회계)



로 「재정 건전화를 위한 특별조치법(가칭)」을 제정하여 실천 가능성과 구속력을 제고할 필요가 있다.

## II. 외국 사례

### 1. 미국

미국의 경우 재정적자를 감축하기 위한 본격적인 시도는 1985년에 제정된 GRH법이라고 할 수 있다. 해당 법률을 통하여 재정적자 한도를 설정하고, 이를 준수하지 못할 경우 강제 감축(Sequestration)을 하도록 하였다.

동 법안이 실효성을 거두지 못하자, 1990년에는 예산통제법(BEA)을 제정하여 재정적자 대신에 정부지출을 통제하였다. 지출을 재량지출과 법정지출(mandatory spending)로 구분한 다음 재량지출은 한도를 설정하고, 법정지출은 자체적으로 재원을 조달하는 방식(PAYGO)을 도입하였다.

### 2. 캐나다

캐나다도 재정적자를 감축하기 위한 다수의 노력을 하였다. 1979년 '정책 및 지출관리제도'(PEMS)를 도입하여, 지출 분야(envelope)를 10개로 구분한 다음 분야별로 예산을 배정하였다. 예를 들어, 경제개발 분야는 농업, 공업, 관광, 지역개발을 포괄하여 일정 예산이 배정되었다. 그러나 지출 분야에 다수의 부서가 포함됨으

로써 특정 부서의 지출 감축은 타 부서의 지출 확대가 되므로 부서가 지출을 축소할 인센티브가 없었다.

동 법률이 실효성이 없게 되자 1992년에는 지출통제법(Spending Control Act)을 제정하여 1991-92 회계연도부터 1995-96 회계연도까지의 정부지출 증가율을 예상 물가상승률인 1.6% 증가율로 한정하였다.

본격적인 재정지출 관리는 1995년에 제정된 '지출관리제도'(EMS)이다. 동 제도는 중기재정계획을 통하여 중기적 관점에서 지출을 통제하도록 하였고, 예산을 보수적 경제전망에 따라 편성하도록 하였으며, 응급예비비 등 경제 상황 변화에 따른 완충 장치를 두도록 하였다. 특히, 하향식 통제를 부서별로 실시함으로써 부서의 예산 요구를 원천적으로 억제하였다.

### 3. 스웨덴

우리나라와 같이 외환위기를 겪으며 재정이 악화되었던 스웨덴도 1996년 국가예산법과 춘계 재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill) 제도를 도입하였다. 국가예산법에 따라 작성되는 춘계 재정계획안은 3개년도에 대한 재정지출 한도를 설정하고, 27개 지출분야(Expenditure Area)별로 지출상한을 설정하였다. 또한 전체지출의 상한선은 개별 지출분야의 지출상한 합계보다 약간 높게 책정함으로써 예기치 못한 변화에 대비하도록 하였다.

### III. 제도적 장치

이러한 외국사례를 살펴볼 때, 우리나라도 재정규율을 강화하기 위한 제도적 장치가 필요함을 알 수 있다. 특히, 재정적자보다 재정지출의 통제를 통하여 점진적으로 재정적자와 국가채무를 감축해 나가는 것이 필요한 것으로 보인다. 또한 재정의 관리는 재정적자나 국가채무와 직접적으로 관련을 갖는 통합재정을 중심으로 하는 것이 바람직하다. 그렇지 않을 경우, 예산(일반회계 및 재정융자특별회계)은 통제되어도, 기금 및 특별회계 등을 통하여 지출이 증대됨으로써 재정적자가 감축되지 않을 수도 있기 때문이다.

중기적 관점에서 재정을 운용하기 위하여 중기 재정계획을 설정하는 것도 필요해 보인다. 다수의 사업비는 수 개 연도에 걸쳐 지출을 발생시키는 반면 초기 연도에는 소규모 예산으로 시작하여 향후 대규모 재정부담을 가져오는 방식을 통하여 단년도 지출 통제를 우회할 수도 있기 때문이다.

따라서 중앙정부의 경우 전체적인 지출 증가율을 경상성장률보다 낮게(예: 2% 등) 설정하는 방식을 통하여 점진적으로 재정적자를 축소해 나가야 한다. 그리고 추경예산을 편성하여 당초의 지출 증가율을 넘어서는 것을 막기 위하여 추경예산은 매우 예외적인 경우에 편성하도록 하는 제약이 필요하다. 더불어 세계잉여금은 우선적으로 재정적자 축소 및 국가채무 상환에 사용하도록 하는 규정도 필요하다.

국가채무는 지방 지방자치단체도 포함하므로

지방자치단체도 재정적자 및 채무를 축소하기 위한 노력이 필요하다. 또한 기금도 자체 수입 범위내에서 지출을 하도록 하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 이밖에 지출의 많은 부분을 차지하는 주요 사업의 지출 효율성 제고를 위하여 철저한 총사업비 관리 및 예비타당성 조사 기능 강화도 필요한 것으로 보인다. 특히, 상수도요금 등 각종 사용료 및 수수료의 수익자 부담원칙 강화 및 가격 보조적인 재정지원을 제한하는 규정도 필요할 것으로 보인다. 이밖에 재정운용의 투명성 및 여론의 지지를 확보하기 위하여 국가채무 및 재정운용과 관련된 정보를 국회 및 일반에 공표하는 것이 필수적이다.

이러한 제도를 통하여 재정의 건전성 확보를 도모하는 것이 필요하지만 재정운용에 대한 지나친 통제가 장기간 계속되는 것은 바람직하지 않으므로 재정이 어느 정도 안정된 시점에는 원래의 재정운용 형태로 복귀하는 것이 필요할 것이므로 5년 정도의 한시법이 바람직한 것으로 보인다.



**특별법 범위 모든 국가채무 관리해야**

**김태현** / 새정치국민회의 전문위원

현재의 재정적자 및 국가채무는 경제위기 속에서 기업·금융구조조정, 실업대책 등 불가피한 재정활동을 수행하면서 나타난 것이며, 우리의 경제규모에 비추어 볼 때 관리 가능하다고 판단된다. 그리고 경기가 빠르게 회복되는 상황에서 더 이상 재정적자가 확대되는 요인은 없을 것으로 보인다. 그러나 재정적자의 지속과 국가채무 누적이 가져올 위험성을 경계하여야 한다고 본다.

이를 위해 실효성 있는 재정적자·국가부채의 관리를 위해서는 행정부 자체 내에서 세출을 통제하는 것보다는 특별법 제정을 통해 강력한 정부의 의지를 표명하고 제도적 틀을 갖추는 것이 필요하다고 본다. 특별법이 관리하는 범위도 재정적자뿐 아니라 국가채무를 포괄해야 하며, 중앙정부와 지방정부 모두의 국가채무를 관리해야 할 것이다.

다만, 추가경정예산 편성의 원칙을 실업상황의 악화, 대규모 자연재해, 심각한 대외여건의 변화 등 3가지로 한정하는 것은 불확실한 미래의 일을 너무 제한적으로 열거한다는 점에서 문제가 있다. 즉, 재정의 경직화를 초래할 위험이 크다. 예측불가능한 미래의 사건에 대해 신축적으로 대응할 수 있는 여지를 마련해 두는 것이 필요하

다고 본다. 또한 추경 편성이 허용가능한 예외사유를 가능한 한 명료하게 적시하여야 할 것이다.

**실효성 제고 위해 범정부적 협조기구 필요**

**이종남** / 자유민주연합 전문위원

재정적자가 초래할 금리인상, 인플레이션, 재정의 경기대응력 상실, 국가경제의 해외신인도 추락을 방지하기 위해서는 재정적자, 국가부채 문제를 조기에 해결해야 한다는 입법취지에 동참한다.

그런데 재정적자를 축소하는 방법에는 재정지출을 제한하는 방안 외에도 재정구조를 개선한다는가, 세원확보를 통해 세입증대를 도모하는 방법 등도 고려해야 한다. 발표문은 지출을 제한하는 방법에 중점을 두고 있으나 보다 광범위한 사고와 접근방법이 필요하다고 본다.

예컨대, 재정구조적 측면에서는 방만한 특별회계, 기금을 정비하여 재정의 투명성과 효율성을 확보하여야 할 것이다. 또한 과세특례제도의 정비를 통해 세원을 확대하는 방안도 병행되어야 한다. 재정의 낭비를 방지하기 위해 예산의 편성과 집행에 대한 감시를 보다 철저히 하는 것도 요구된다. 이를 위해 예산결산위원회를 상설화한다든가, 결산의 내실화를 도모할 필요가 있을 것이다.

특별법 시안의 구체적인 문제점에 대해 지적해 본다면 다음과 같다. 첫째, 예비 타당성 조사를 의무화하는 기준인 500억원을 설정하였는데, 그 근거가 무엇인지 궁금하다. 둘째, 특별법의 운용

시한에 대해 명확한 입장을 밝혀야 할 것이고, 2004년까지라면 그 기간이 과연 타당한 것인지 다시 생각해보아야 한다. 셋째, '기금관리기본법'처럼 기본방향은 타당함에도 불구하고 실효성을 상실하는 일이 없도록 하기 위해서는 범정부적 협조기구를 구축하는 것도 고려해야 할 것이다. 넷째, 지방자치단체의 재정 건전화 노력도 의무화하는 것이 필요할 것이며 마지막으로, 총사업비 관리를 철저하게 하기 위해 사업비 설명제를 실시하는 것도 바람직하다고 본다.

## 체계적인 재정관리 시급

### 한석정 / 한나라당 수석전문위원

특별법 제정의 필요성에는 동감한다. 그러나 동법의 실효성과 정부의 실현 의지에는 의문을 지을 수 없다. 왜냐하면, 작년에도 중기재정계획을 수립한 후 2차례 추가경정예산을 편성하는 등 정부 스스로 계획을 위반한 바 있다. 또한 그동안 정부는 기업구조조정을 강압적으로 추진하면서도 비대한 체제와 살림살이를 가진 정부부문은 구조조정을 거의 하지 않았다. 이러한 상황에서 긴축재정을 말하고, 3~4년내 균형재정 달성 목표를 제시한다면 국민들은 그 목표의 실현 가능성을 받아들이기 힘들다.

재정의 투명성에도 문제가 있다. 현재 정부부문은 복식부기 원리를 채택하고 있지 않으며 구멍가게식 잡기장을 하는 상태이다. 이러한 상태에서는 체계적 재정관리가 곤란하다. 불투명한 정보체제와 재정관리의 문제는 각종 특별회계와

기금에서 그대로 드러나고 있다.

이와 관련하여 헌법개정사항이어서 쉽게 해결될 문제는 아니지만 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관하는 문제를 제기하고 싶다. 국회의 재정통제기능을 제대로 수행하기 위해서다.

발표문이 제시하고 있는 2004년 균형재정목표는 소망스럽지만 무리한 목표는 아닌지 검토해보아야 할 것이다. 발표문이 제시하고 있는 외국의 예를 볼 때 이러한 회의가 근거없는 것은 아니다. 따라서 좀 더 재정적자에 대해 신축성을 갖고 운용하는 것이 필요할 것이다. 가령, 목표기간을 10년으로 세우고 그 기간내에서 체계적인 계획을 세우는 것이 보다 실효성이 있을 것이다.

특별법의 실효성을 제고하기 위해서는 지출의 총액 한도제와 함께 비율한도를 함께 설정하여 병행하는 것이 바람직하다. 현재 재정관리가 가장 방만한 것이 지방재정 부문이므로 지방자치단체 예산도 통제할 수 있는 틀을 만들어야 하고, 계속비에 대해서도 승인받은 기간 동안 아무런 통제없이 지출할 수 있는 것이 아니라 중간에 타당성 검토를 할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

## 법 형식보다 정부의 의지가 더 중요

### 변상근 / 중앙일보 논설위원

원론적으로 말할 때 재정적자는 없으면 좋지만, 그러나 재정적자가 무조건 나쁜 것은 아니다. 마찬가지로 균형예산이 재정운용에서 항상 최선이라고 할 수는 없다. 나라살림은 가계나 기업과

는 다르기 때문이다. 재정운용에서 중요한 것은 어느 분야에, 어떻게 재정을 지출하는가의 문제이다. 현재의 재정적자도 미래에 대한 투자라는 관점에서 바라볼 필요가 있다. 너무 조급하게 균형예산을 달성하고, 국가부채를 줄이겠다는 의욕이 앞서면 전체적인 경제흐름을 저해할 수 있으면, 지출 감소의 결과 영세민들의 고통이 가중될 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 2004년이라는 목표는 무리가 아닌가 생각된다. 2004년이라는 균형재정 목표는 중기재정계획 발표시에 설정했던 시한이며, 이번 발표문에도 마찬가지로 제시되어 있다.

특별법이라는 형식에 대해서는, 법 형식보다 정부의 의지가 더 중요하다는 점을 강조하고 싶다. 미국의 경우 GRH법에서 제시한 목표는 30년만에 달성되었다. 이 법은 의원입법으로 마련된 것인데, 이에 대해 정부는 수동적으로 따라가는 형국이었다. 아울러 Medicare, Medicaid와 같은 경직적 지출도 재정적자의 지속에 상당한 요인이 되었다. 요컨대, 균형재정의 달성과 국가채무의 감축은 법이라는 형식보다는 정부의 의지가 더 중요하다는 점을 명심해야 한다.

#### 추경편성 예외사항, 객관적으로 제시해야

**신상민 / 한국경제신문 논설위원**

특별법 제정에 대해서는 반대할 명분이나 이유가 별로 없을 것이다. 앞서도 논의가 되었지

만, 중요한 것은 정부의 실천의지라고 본다. 특별법이 단순한 선언문에 그친다면 곤란하다.

아울러 추가경정예산 편성의 원칙적 금지와 몇 가지 예외조항을 제시하고 있는데, 그 예외에 해당하는 사유를 누가 어떻게 판단하는가가 문제될 것이다. 따라서 예외사항을 명료하고 객관적으로 제시하여야 할 것이다.

#### 효율적인 재정관리 ■ 정립이 우선되어야

**강인재 / 경실련 예산감시위원장**

정부예산을 규율하는 제도적인 틀로서 중기재정계획을 마련하여 규범력을 부여하는 형태이든 특별법을 제정하는 형태이든 어떠한 구속력 있는 제도가 필요하다는 데 찬성한다. 특별법은 재정수요를 유발할 수 있는 정치인들이 국민들을 설득하는 중요한 무기가 될 수 있을 것이다. 그러나 재정적자의 감축, 국가부채의 축소는 법으로 목표를 제시함으로써 달성되는 것이 아니며 재정관리 제도를 혁신함으로써 가능하다는 점에 유념해야 한다.

시민단체들의 공통적인 견해는 현재 각 지출부문의 예산이 부족한 것이 아니라 배정된 예산이 방만하게 낭비되고 있다는 것이다. 또한 정부의 통계나 경제예측에 문제가 많다는 것이다. 따라서 재정에 관한 정보를 투명하고 명료하게 구축하고, 예산의 기획에 전문가들이 참여하여 낭비적인 지출을 막아내는 틀을 마련하는 것이 더욱 필요하다고 본다.

현재 제시되고 있는 특별법은 그동안 반복된



우리의 행정 행태를 또 한번 반복하는 측면이 있다. 법을 만드는 것은 좋다. 그러나 방만한 재정 운용은 법으로 수정되지 않는다. 미국의 경우를 보면, 재정적자의 감축에는 '통합 재정관리 시스템'의 구축이 큰 역할을 했다. 즉, 재정에 관한 정보의 통합과 관리를 위해 회계제도 등을 개혁함으로써 효율적 재정관리의 틀을 정립하는 것이 우선되어야 한다. 5조원으로 추산되던 사업이 시간이 지나면서 25조원으로 불어나는 상황에서는 아무리 법을 새로 만들어도 재정적자가 축소될 수 없다고 본다.

따라서 정부 세입·세출의 정확한 추계와 국가채무 추정에 있어 발생주의와 현금주의의 문제를 깊이 있게 검토함으로써 보다 정확한 정보를 국민에게 제시하여야 한다. 재정적자와 국가채무가 얼마인지 정확히 국민에게 알리는 것이 선행되어야 한다.

### 예비 타당성 조사 적극 활용 필요

#### 고영선 / 한국개발연구원 연구위원

먼저 구체적 재정긴축방안에 대해 살펴보면 발표문은 중앙정부 예산증가율을 경상성장률보다 가령 2% 정도 낮게 설정하는 방안을 제시하고 있다. 그러나 이러한 방식은 재정의 경기조절기능을 약화시킨다. 따라서 증기적으로 일정을, 가령 6%로 제시하는 것이 바람직하다. 또한 발표문과 같은 목표설정 방안을 실천하기 위해서는 본격적인 예산협의를 시작되는 7~8월 이전 즉, 5~6월에 내년도 경제예측이 제시되어야 하는

데, 경제예측치는 시간이 경과하면서 변경될 수밖에 없다. 국회에서 예산을 심의·통과시키는 11~12월이 되면 5월의 경제예측치는 무용지물이 될 것이다. 따라서 5~6월의 경제예측치를 기준으로 각 부처의 예산을 강제한다면 설득력을 잃게 된다.

따라서 대안으로서 중장기 잠재성장률 전망을 기준으로 세출증가율을 정하는 것이 옳다고 본다. 잠재성장률 전망은 경기변동적 요인을 제거한 성장률 예측이기 때문에 전망하기도 보다 쉽고 그만큼 실효성이 높다고 생각한다.

예비 타당성 조사는 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 점증주의(incrementalism)에 입각한 예산편성을 차단할 수 있을 것이다. 일정 규모 이상의 사업에 대해 예비 타당성 조사를 의무화한다면 사업의 성과와 예산지출의 필요성을 명료화, 객관화할 수 있을 것이다. 이것이 재정운용을 효율화하는 키 포인트라고 본다.

특별법의 시한은 국가채무가 일정 수준 이하로 감소할 때까지 유지하는 것이 바람직하다. 또한 지출통제에 따른 재정의 경직화를 우려하는 경향이 있는데, 재정의 경제안정화 기능은 재정의 자동안정장치에 맡기는 것이 좋다. 즉, 세출을 통해 경기를 조절하는 것은 시차 문제로 인해 그 성과가 불투명하므로 세입을 통해 경기를 조절하는 것이 바람직하다. 또한 세출총액에 대한 통제가 초래하는 경직성 문제보다는 부처이기주의에 따른 자원배분의 경직성 문제가 더욱 큰 문제라고 생각한다.

## 재정적자 감축 위해 발생주의 기준 도입해야

**이만우 / 고려대 경제학과 교수**

제시된 법안에서 가장 미흡한 부분은 공공부문 회계를 통합시키지 않아 곧 재정적자, 국가채무의 문제로 전화될 부분을 포괄하지 못한다는 점이다. 가령, 금융구조조정을 추진하는 과정에서 막대한 공적자금이 투입되었는데, 이 중 어느 정도의 금액이 손실처리되어 재정적자 및 국가부채의 요인이 될 지 아무도 얘기하고 있지 않다. 예금보험공사나 성업공사의 자본잠식 부분은 결국 정부가 떠안아야 할 적자부분이다. 재정적자를 초래할 정책들이 기획예산처와의 협의 없이 마구 남발되고 있는 것도 문제라고 볼 수 있다.

요컨대, 재정적자를 감축하기 위해서는 먼저, 발생주의 기준을 도입하여 재정적자가 얼마나 되는지 객관적으로 파악하는 것이 선행되어야 한다. 공적자금으로 투입된 부분은 발생주의 기준으로 그 손실을 포착하여 국가부채로 반영하여야 한다.

또한 추경 편성의 원칙적 금지에 대한 적용예외 조항은 동법을 무용지물로 만들 수 있다. 대통령 결국 정부가 긴급상황이라고 판단하면 얼마든지 동법을 회피할 수 있기 때문이다. 정말 긴급상황이라면 국회가 동법을 폐지하거나 대통령이 긴급명령을 발동하면 될 것이다. 특별법에 대통령령에 대한 위임조항을 너무 많이 두는 것도 바람직하지 않다.

## 채무상환의 구체적 대안 필요

**이상용 / 한국지방행정연구원 연구위원**

특별법의 실효성 확보와 관련하여 생각할 때, 지방정부도 포함하여 재정적자와 국가부채를 통제할 필요가 있을 것이다. 그러나 거시적인 재정 운용과정에서 요구되는 상황이 지방에도 획일적으로 강요된다면 많은 부작용을 초래할 것이다. 채무 발생요인이 중앙정부와 지방정부는 많이 다르기 때문이다. 가령, 지방의 채무는 투자적 경비에서 주로 발생하는데 그 중에서도 국고보조사업에서 채무발생이 많다. 국고보조사업은 matching fund 방식으로 수행되고 있는데, 중앙정부가 지원을 하지 않거나 채무부담을 금지한다면 많은 사업들은 추진할 수 없다.

특별법에 보완되어야 할 점은 채무상환의 구체적 대안이 필요하다는 점이다. 즉, 세계잉여금이 채무상환에 충분하지 않다면 어떻게 할 것인지, 세입전망보다 실제 세입이 적은 경우에는 어떻게 할 것인지도 검토되어야 한다.

또한 추경 편성의 원칙적 금지는 예산편성이 경직성을 초래하여 더욱 큰 예산낭비를 초래할 우려가 있다. 따라서 예외 사유를 더욱 추가할 필요가 있다. **KPR**

# 주요국의 조세제도

## - 독일의 조세(II) -

李明憲 / 한국조세연구원 초청연구위원

### 1. 법인세

법인세는 법인에 대한 소득세이며 법인세법(Körperschaftsteuergesetz 1996)에 의해 규율된다. 1998년의 법인세수는 362억마르크로 총세수의 4.3%를 차지했다.

#### 1. 납세의무자

주식회사, 유한회사, 상호보험회사, 기타 사법상의 법인, 인적조합(Personenvereinigungen), 그리고 자산결합체(Vermögensmassen) 등이 납세의무를 진다. 그 중 독일국내에 주소가 있거나 경영관리부(Geschäftsleitung)를 두고 있는 경우는 '무제한 납세의무자'로서 기본적으로 전세계로부터의 이익에 대해 법인세가 과세되지만 조세협약에 의해 각종 면세조치를 받는다. '제한

납세의무자'는 독일국내에 주소를 두고 있지 않고 또한 경영관리부도 없으나 독일내에서 지점이나 항구적 시설에 의해 소득을 얻고 있는 경우이다.

### 2. 과세대상소득

과세대상소득의 결정은 원칙적으로 소득세법상의 소득 결정방식을 따른다.

#### 가. 면제소득(Exempt income)

중요 면제소득에는 자본의 형성과 증가를 위한 자본 분담금, 기업으로부터의 자본 상환금, 일정요건을 충족하는 해외원천(foreign-source)으로부터의 배당금 등이 있다.

#### 나. 소득공제

사업경비로 공제되는 비용일지라도 개인 경

비(선물, 손님용 숙소 등), 모든 종류의 배당금, 개인에 대한 과세로 인정되는 세금 등에는 공제제한이 있다. 감독 이사회(Aufsichtsrat)의 임원들에게 지급되는 보수의 50%는 비용으로 인정하지 않는다.

**다. 재고가치 평가**

재고는 취득비용, 제조비용 또는 처분가치(going-concern value) 중에서 상대적으로 낮은 것의 가치로 측정된다. 개별 자산의 가치는 원칙적으로 분리되어 평가된다. 특별한 상황이 아닌한 선입선출법은 불가하지만, 후입선출법은 가능하다.

**라. 감가상각**

감가상각은 의무적이며 기업이 이익을 내건 손실을 초과하건 간에 상관없이 일어난다. 유동고정자산의 감가상각을 계산하기 위한 일반적인 방법에는 정액법(straight-line method), 체감법(declining-balance method), 생산량 비례법(production method) 등이 있다. 이러한 방법들은 각 방법이 요구하는 조건이 충족되는 경우에 한해 선택적으로 사용된다. 단, 체감법에서 정액법으로의 변화는 가능하나 그 반대로의 변화는 인정되지 않는다.

유동고정자산 중 특히 정액법이 적용되는 경우 그 감가상각률은 기계류에 대해 10%,

사무실 설비에 대해 20%, 사무실 가구에 대해 10%, 컴퓨터에 대해 25%, 승용차, 트럭 등에 대해 20% ~ 25%, 특허권(patents)에 대해 12.5% 등이다. 취득

또는 제조한 유동자산이 체감법에 의해 감가상각되는 경우, 연간 감가상각률은 정액법에서 적용되는 상각률의 최고 3배로 하되 30%를 넘지 못한다. 취득비용이 적은 자산(일반적으로 800마르크 미만)은 그 자산이 유동자산이고 다른 자산과는 독립적으로 사용되는 경우 취득한 해에 전액 감가상각된다.

토지는 감가상각되지 않는다. 건축물은 정액법이나 특별 체감법에 의해 감가상각될 수 있다. 그러나 한 방법에서 다른 방법으로의 변화는 인정되지 않는다. 사업용으로 사용되는 건물은 숙박용도가 아닌 경우 4%의 연간 감가상각률이 적용된다. 체감법은 이전의 몇 가지 경우를 제외하고는 사업용도 건물의 감가상각률을 계산하는 데 적용되지 않는다.

**3. 손실의 이월**

지속되는 손실, 즉 부(負)의 소득은 이월(carry over)된다. 200만마르크(2001 산정연도부터는 100만마르크) 한도의 손실은 전년도 이득에 대해 상쇄(set-off)될 수 있다. 200만마르크(2001 산정연도부터는 100만마

르크) 한도를 초과하는 손실은 후속연도로 무제한적으로 이월할 수 있다. 또한 기업이 청구하는 경우, 선행연도로의 이월을 하지 않았더라도 후속연도로 이월시킬 수 있다. 단, 기업 주식의 50% 이상이 이전(transfer)되고, 기업의 사업이 50% 이상의 신규 사업자산을 통해 계속되거나 재개되는 경우 기업이 손실을 이월하는 것은 인정되지 않는다.

#### 4. 세율

1999년부터 미배당이득에 대해서는 40% (1998년 이전에는 45% 였음), 배당이득에 대해서는 30%가 적용된다(여기에 법인세액의 5.5%에 해당하는 통일연대세가 부가되므로 실효세율은 42.2% 및 31.65%가 된다). 배당이익의 경우 현재 이윤이나 유보이윤에서 유래하는가에 관계없이 유효세율은 30%가 되도록 되어 있다. 즉 유보이윤에 대한 세율이 40%인 경우 환불액은 10%가 된다. 세율이 40% 이하이거나 독일법인소득세(German corporate income tax)가 기업이윤에 부과되지 않는 경우(예를 들어 해외원천소득이나 기타 특정 원천소득의 경우)에는 어떤 분배금에 대해서도 유효법인세율이 항상 30%가 되도록 하기 위하여 추가적인 세금이 부과되거나 환불액이 조정 지급된다.

한편 7,500마르크 이하의 법인소득에 대해서는 기초공제가 행해진다. 또한 농림업을 경영하는 조합체에 대해서는 3만마르크까지 기초공제가 행해진다.

#### 5. 조세유인

##### 가. 가속감가상각(accelerated depreciation)

가속감가상각은 일반적인 감가상각을 대신하여 채택될 수 있는 방법이다. 개발지구로 지정된 지역에 위치한 건물과 역사적 유적으로 인정받은 건물에 대해 수리를 한 연도와 후속 9년간에 걸쳐 개보수 작업을 위해 10% 한도의 가속감가상각이 인정된다.

##### 나. 추가적인 감가상각(additional depreciation)과 감가상각 준비금

다음과 같은 경우에 대하여 추가적 감가상각이나 감가상각 준비금 설치를 허용하고 있다. 추가적인 감가상각의 경우에는 아래에 언급된 중소기업에 대한 경우를 제외하고는 체감법이 인정되지 않으며 가속감가상각이나 추가적인 감가상각의 경우에 있어서는 자산당 한 가지 유형의 감가상각 방식만이 선택될 수 있다.

- 교역선박, 심해어선, 국제 운송수단으로 사용되는 항공기: 1996년 4월 25일 이전에 체결된 계약하에서 1999년 1월 1일 이전에 취득되었거나 제조되었다면 추가적인 감가상각이 적용될 수 있는 요건을 갖추게 된다. 교역선박이나 심해어선에 대한 감가상각률은 취득 또는 제조연도와 이후 4년간 취득 또는 제조비용의 40% 한도까지 인정된다. 국제 운송수단으로 사용되는 항공기에 대해서는 30% 한도까지 감가상각률이 적용된다.

- 중소기업: 순자산이 40만마르크를 넘지 않는 기업에 대해서는 신규 유동자산의 취득 또는 제조비용의 20%에 대한 추가적인 감가상각이 취득 또는 제조연도와 이후 4년 동안 인정된다. 단, 그러한 자산이 적어도 1년간 국내 영구시설로 남아 있다는 조건하에서 가능하다. 또한, 이러한 기업은 30만마르크 한도로 미래 감가상각자산에 대해 예상취득 또는 제조비용의 50%까지 감가상각 준비금 (depreciation reserve)을 둘 수 있다. 준비금은 정규감가상각이 신규 자산에 적용되기 시작하면 즉시 과세된다. 이러한 준비금은 그것이 마련된 후 2년이 내에 자산이 취득 또는 제조되지 않을 경우에도 역시 과세된다. 이와 같은 경우 과세대상액은, 준비금 설치로 과세표준이 줄어들었던 과세연도 각각에 대해, 6% 비율로 할증된다.
- 신규사업을 시행하는 납세자: 60만마르크 한도까지 감가상각 준비금을 둘 수 있다. 단, 자산이 5년 이내에 취득 또는 제조되지 않는다면 그 예비비는 과세된다. 이러한 경우에는 6%의 과세대상액 할증이 적용되지 않는다.
- 구동독지역 특별대우: 베를린시와 새로 편입된 구동독 영토 내에서의 투자를

촉진하도록 계획된 개발지역법 (Development Area Law) 하에서 유동자산과 건물에 대한 추가적인 감가상각이 가능하다. 건물에 대해서는 투

자가 1997년 1월 1일 이전에 이루어진 경우에 한해 50% 한도의 추가적인 감가상각이 가능하다. 1997년 1월 1일과 1998년 12월 31일 사이에 이루어진 투자에 대해 추가적인 감가상각의 최고 한도는 20%이며, 적어도 5년간 숙박용으로 임대했던 주거지에 대해서는 25%, 납세자 자신이 적어도 5년간 사업용으로 사용했던 건물에 대해서는 40% 한도가 적용된다. 단, 건물 투자에 대한 추가적인 감가상각은 이후에 일어나는 개·보수에 대해서는 인정되지 않는다. 1997년 1월 1일 이전의 유동자산 투자에 대해서는 추가적인 감가상각에 대해 50% 한도가 적용된다. 1996년 12월 31일 이후 1999년 1월 1일 이전에 대한 투자에 대해서는 40% 한도의 추가적인 감가상각률이 적용된다.

## 6. 기업간 배당금

### 가. 국내 배당금

기업이 배당금을 수취하는 경우 순수취 배

당액수를 배당원천징수세(실제 분배금에 대해 25%) 및 30% 세율의 법인세액을 고려해 조정한 조소득(粗所得)액수가 과세대상소득을 구성한다. 이러한 독일의 귀

속산정방식(Anrechnungsverfahren)의 효과는 다음과 같다.

- 과세대상이 되는 모든 기업이윤은 그것이 배당되었던 아니던 간에 정상세율(normal rate)로 법인소득세가 부과된다.
- 납부된 법인소득세가 주주의 소득세 또는 법인세 납부의무액을 초과하는 경우 배당이윤에 대해 납부된 법인소득세 전액 또는 일부는 주주의 배당금에 부과된 세부담액에 대해 상쇄되거나 환급된다.

배당금에 부과된 원천징수세 역시 거주자 주주의 세부담액에서 공제된다. 또한 초과액은 환급된다.

#### 나. 해외 배당금

##### 1) 일반적 규정

해외원천 배당금은 과세대상 소득에 포함된다. 배당금에 대해 징수된 원천징수세액에 대해서는 '직접공제'가 인정된다. 또한, 법인소득세에 대해서는 모회사가 배당금과 관련된 회계연도말 전 적어도 12개월 동안 상당한 지분(적어도 10%)를 보유하고(보유요건), 자회사가 적극적 영업(active business)으로부터 이윤을 창출한 경우(영업요건) '간접공

제'가 인정된다. 이에 따라 자회사가 부담한 배당금과 기타 분배금에 대해 부과된 법인소득세가 모회사의 조세부담액에서 공제될 수 있다.

간접공제제도는 보다 유리한 조세조약규정들에 의해 대체될 수도 있다. 독일이 외국과 체결한 조세조약들에서는 일반적으로 상당한 지분(5%에서 25%)소유가 있는 경우 국내귀속 소득에 대해서는 면세방식이 적용된다. 한편, 1999년 1월 1일 부터 타국 기업에서 독일국내 기업에게 지급된 배당금 중 15%는, 그 배당이 조세조약이나 국내법에 의해 면세되는 경우 비공제 비용이 되어 과세대상이 된다.

##### 2) EU회원국에 대한 규정

독일은 모든 EU 국가들과 조세조약을 체결하고 있으며 일반적으로 앞에서 언급했듯이 이러한 조약들은 상당한 지분 소유가 있는 경우(5%에서 25%) 면세방식을 제공한다. 여기에 덧붙여, EU의 '모자(母子)회사 지침'(Parent-Subsidiary Directive) 수행을 위한 법률에 따라 배분을 하는 EU기업이 '활동요건'을 충족시키지 않는 경우에도 간접면세방식이 적용되도록 되어 있다.

##### 3) 개발도상국에 대한 규정

개발도상국에 위치한 자회사(10% 소유)에 의해 배분되어지는 배당금의 경우 그 나라의

배당세율이 독일의 배당세율에 비해 더 낮은 경우에도 독일의 세율에 따른 배당세액만큼을 세액공제해 준다.

### 7. 연결납세제도

일단의 다른 법인체들은 조세목적상 단일단위(Organschaft)로 취급받을 수 있다. 그 결과 지배 모기업이 통합이윤에 대해 법인소득세를 부담하게 된다. 따라서, 각 기업의 손실 또한 연결단위 내에서 실현된 이윤에 대해 상쇄될 수 있다. 그러나 통합협정(pooling agreement)이 체결되기 전 시점에서 발생한 피지배기업(controlled company)의 손실은 공제되지 않는다.

연결납세를 위한 조건으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 피지배기업(controlled company)은 일반적으로 거주기업(AG, GmbH, KGaA)이어야 하며, 지배 모기업(controlling parent)은 거주 개인이거나, 파트너쉽 또는 기업이 될 수도 있다.
- 피지배기업은 재정적, 경제적으로 또한 조직상에서 지배모기업에 통합되어 있어야 한다.

- 재정적, 경제적, 조직상의 통합은 그룹과 세대상이 되고자 하는 피지배기업의 사업 연도 초에 이루어져야 한다.

법인소득세 목적의 연결납세를 위해서는 이윤 및 손실에 대한 통합협정이 체결되어야 한다. 국외에 있는 회사를 포함한 연결납세는 지배모기업이 독일 내에 영구 시설을 유지하고 있는 경우에만 가능하다.

## II. 상속-증여세(Erbchaftsteuer /Schenkungssteuer)

독일의 상속세는 상속취득분(Erbanfall)에 대한 과세이다. 즉 개인의 유산에 대해서(유산과세)가 아니라 상속인에게 유산으로부터 귀속되는 부의 증가에 대해서 부과되는 것(취득과세)이다. 증여세는 상속세를 보충하는 것으로 생존자간의 증여를 통해 상속세가 회피되는 것을 막기 위한 것이다. 이러한 개념에 따라 증여는 상속과 같은 기준에 따라 과세된다. 이 두 가지 세금은 상속세 및 증여세법(Erbchaftsteuer und Schenkungssteuergesetz, 1997)에 의해 규율된다.

〈표 1〉 세금계급의 분류

1급	- 배우자, 자녀(양자녀) 및 손자녀 - 부모, 조부모(사망에 의한 상속의 경우에 한함)
2급	- 부모, 조부모(1급에 해당되지 않는 경우) - 형제자매, 형제자매의 자녀, 양부모, 자녀의 배우자, 배우자의 부모, 이혼한 배우자
3급	- 기타의 취득자 및 목적출연(出捐)을 받은 자



## 1. 납세의무

사망으로 인한 상속, 생존자간의 증여, 목적출연(出捐)이 과세대상이다. 또한 특정한 가족의 이익을 위해 설립된

재단의 재산에 대해서도 30년에 한 번씩 과세된다. 납세의무는 피상속인의 사망시점(또는 증여가 이루어진 시점)에 피상속인(증여자) 혹은 취득자가 내국인일 때 취득자가 지게 된다. 증여의 경우는 증여자도 연대 납세의무를 진다.

피상속인(혹은 증여자)에 대한 재산취득자 사이의 친족관계에 따라 3개의 세금계급(Steuerklasse)이 구분된다. 이 계급에 따라 비과세 재산의 규모, 인적공제액, 세율 등이 차등적용된다.

## 2. 과세의무액의 산정과 공제

개별자산들은 평가법(Bewertungsgesetz 1991)에 따른 가치로 평가된다.

중요한 비과세항목은 다음과 같다.

- 소액가사재산과 동산: 1급의 경우에는 소액가사재산 8만마르크, 기타동산 2만 마르크 한도. 2급 및 3급의 경우에는 소액가사재산과 기타동산을 합하여 2만마르크.
- 예술, 역사, 과학적 의미로 인해 보존할 가치가 있는 재산(토지, 예술품, 수집품, 도서집, 자료집): 그 가치의 60%를 비과

### 독일의 상속세는

상속취득분(Erbanfall)에 대한 과세이다. 즉 개인의 유산에 대해서(유산과세)가 아니라 상속인에게 유산으로부터 귀속되는 부의 증가에 대해서 부과되는 것(취득과세)이다.

세하며, 당해 재산을 기념물로 지정하는데 동의하거나 당해 재산을 가족이 20년 이상 소유했던 경우 및 문화재반출제한법에 의해 국보등록부에 등록된 경우는 전

액 비과세한다.

- 종교, 공익, 자선단체에 대한 출연
- 정당에 대한 출연

또한 50만마르크 이내의 경영체 자산(Betriebsvermögen), 농업 및 임업용 자산, 그리고 주식회사 지분은 비과세되며 50만 마르크 초과분에 대해서는 평가액의 60%만이 과세대상이 된다.

한편, 중요한 공제항목은 다음과 같다.

- 피상속인으로부터 유래하는 채무 중 취득 대상이 되는 경영체 혹은 경영체의 지분과 경제적 관련이 없는 것.
- 장례비용, 묘지관리비용, 유산의 취득과 직접 관련된 비용. 이 비용들에 대해서는 증명없이 2만마르크의 공제가 행해진다.
- 인적공제: 상속세와 증여세에 공통으로 <표 2>와 같은 인적공제가 적용된다.

〈표 2〉 인적공제액

(단위: 만마르크)

배우자	60
자녀 및 양자녀	40
기타 1급	10
2급	2
3급	1

- 특별공제: 상속의 경우에 배우자와 27세 이하의 자녀에 대해서는 추가적으로 특별공제가 적용된다. 공제액은 배우자 50만마르크, 자녀는 연령에 따라 2만마르크에서 10만마르크 사이이다.

이상과 같은 공제는 동일인들 사이의 증여에 대해 10년 기간 동안 한 번만 적용받는다. 이를 위해 10년간의 증여는 합산되어 한 건의 증여로 취급된다. 이것은 취득인이 증여인을 상속하게 되는 경우에도 적용된다.

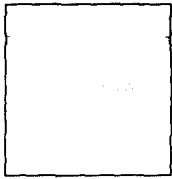
### 3. 세율

상속 평가액에서 공제액을 제한 과세의무액에 다음과 같은 세율을 적용한다.

〈표 3〉 상속세 및 증여세 세율

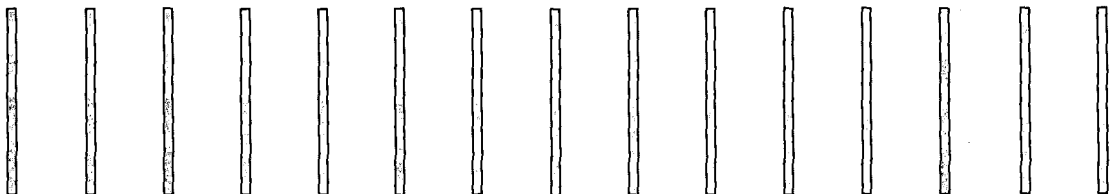
(단위: 만마르크, %)

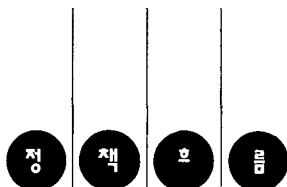
과세의무액	1 급	2 급	3 급
10 이하	7	12	17
50 이하	11	17	23
100 이하	15	22	29
1000 이하	19	27	35
2500 이하	23	32	41
5000 이하	27	37	47
5000 초과	30	40	50



# 정책흐름

1. OECD 각국의 조세부담률 비교
2. 특별소비세제 개편
3. 국가채권·채무 현황과 대책





# OECD 각국의 조세부담률 비교

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 국제조세과에서 1999년 10월 25일에 발표한 「OECD 각국의 조세부담률 비교」의 전문입니다.

- OECD는 10월 25일 1999년판 「OECD Revenue Statistics」를 발간·공표
- 동 책자는 매년 1회 발간되며, OECD 29개 회원국의 각 세목별·연도별 세수 및 조세부담률 등을 수록하고 있음.
- 이번에 발간된 1999년판 책자는 1998년까지의 세수실적을 포함(1997년까지는 확정실적, 1998년은 26개국의 잠정실적 수록)
- OECD 회원국 평균 조세부담률은 1997년 37.2%에서 1998년에는 36.6%로 다소 하락
- 1998년 세수실적이 수록된 26개국 중 멕시코, 뉴질랜드 등 13개국은 1997년보다 조세부담률이 하락, 2개국은 불변, 영국 스웨덴 등 11개국은 상승하였음.
- 우리나라의 조세부담률은 1997년 21.4%, 1998년 21.1%로서 OECD 29개 회원국 중 멕시코에 이어 두번째로 낮은 수준임.
- \* OECD의 '조세부담률'은 기존 재정부 자료에서의 '국민부담률'과 동일한 개념임(〈참고 2〉 참조).

## 〈참고1〉 OECD 국가들의 조세부담률 비교

- 1997년 조세부담률
- 1997년도 OECD회원국의 평균 조세부담률은 37.2%로서 1996년의 36.9%보다 0.3%p 증가
- 이는 1990년대 들어 조세부담률이 완만하게나마 증가하고 있는 추세를 반영하는 것임.
- 캐나다, 그리스, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 터키는 1%p 이상 상승하는 등 총17개 국가에서 조세부담률 증가
- 헝가리에서 1%p 이상 하락하는 등 11개국에서는 1996년보다 낮아짐.
- 우리나라는 21.4%로서 1996년과 동일한 수준
- 1998년 조세부담률(잠정치)
- 자료가 제공된 26개국 중 멕시코·뉴질랜드 등 13개국의 조세부담률은 1997년보다 하락, 2개국은 불변, 영국·스웨덴 등 11개국은 상승하였음.



○ 우리나라는 21.1%로서 1997년보다 다소 하락

□ 각국의 조세부담수준 비교(1997년 기준)

○ 조세부담률 상위 5개국(45% 이상) : 스웨덴(51.9%), 덴마크(49.5%), 핀란드(46.5%), 룩셈부르크(46.5%), 벨기에(46.0%)

○ 조세부담률 하위 5개국(20~30%) : 멕시코(16.9%), 한국(21.4%), 터키(27.9%), 일본(28.8%), 미국(29.7%)

〈 우리나라의 조세부담률 추이(%) 〉

	1996	1997	1998	1999전망	2000예산안
○ 조세부담률	19.7	19.5	18.9	18.6	18.8
- 국 세	15.5	15.4	15.1	15.0	15.3
- 지방세	4.2	4.1	3.8	3.6	3.5
○ 국민부담률	21.4	21.4	21.1	N.A.	N.A.

## 〈참고2〉 OECD 조세분류체계의 특징

□ 사회보장기여금을 '조세(Tax)' 체계에 포함

○ 조세를 『정부가 직접적인 대가없이 강제적으로 징수하는 것』으로 규정하고 'Tax' 라고 명명되지 않은 것이라도, 법령에 의해 납부가 강제되어 사회보장관련 공공기금의 수입이 되는 부담금을 「사회보장기여금(Social Security Contribution)」이라는 항목으로 조세체계에 포함.

- 고용보험기금, 보훈기금, 국민연금기금, 산재보상보험기금 등 4개기금에 납부된 고용주/피고용자 부담금

□ 지방세를 포함한 조세체계

○ 국가마다 국세·지방세의 분류가 다르므로 각국간의 비교를 용이하게 하고 통일성을 기하기 위하여 지방세를 포함

※ 국내에서는 구분의 편의상 (국세+지방세)/GDP는 「조세부담률」로, (국세+지방세+사회보장기여금)/GDP는 「국민부담률」로 하고 있음.

# 특별소비세제 개편

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 소비세제과에서 1999년 10월 25일에 발표한 「특별소비세제 개편」의 전문입니다.

## I. 배경

- 특별소비세는 지난 1977년 단일세율(10%)이 적용되는 부가가치세의 역진성을 보완하기 위하여 주로 고소득층이 소비하는 물품을 대상으로 도입되었으나
- 그간의 소득수준 상승 및 소비행태 변화에도 불구하고 재정 수입 등을 고려하여 도입당시의 기본 골격을 그대로 유지
  - \* 특별소비세수(1999) : 2조 9,310억원 (국세의 4.1%)
- 식음료품, 가전제품 등 소비가 대중화된 생필품에 대한 과세로 당초 입법취지와 달리 세부담의 역진성을 오히려 심화시킨다는 비판이 지속 제기

\* 금번 식음료품·가전제품에 대한 특소세 폐지에 따라 약 10~12%의 가격 인하효과가 발생할 것으로 예상

〈참고〉 특별소비세 과세대상 개편안(1999 정기국회 제출)

현행 과세대상	개정안	
	과세대상 제외	과세대상
(식음료품) ○ 청량·기호음료 ○ 설탕, 커피·코코아 ○ 홍삼·홍삼제품 ○ 원비디 등 드링크류 ○ 녹용, 로얄제리	○ 청량·기호음료 ○ 설탕, 커피·코코아 ○ 자양강장품 ○ 홍삼·홍삼제품 ○ 원비디 등 드링크류	○ 녹용, 로얄제리
(가전제품) ○ TV, 냉장고, 세탁기, VTR, 캠코더, 전기음향기기, 전기·전열·가스기기 ○ 에어컨, 프로젝션 TV	○ 대다수 가전제품	○ 에어컨, 프로젝션TV, 벽걸이TV(플라즈마영상 표시방식)
(생활용품) ○ 화장품 ○ 크리스탈유리제품 ○ 피아노	○ 화장품 ○ 크리스탈유리제품 ○ 피아노	○ 방향용화장품 (향수, 코롱 등)

## II. 개편방안

- 중산·서민층의 세부담 경감을 위하여 식음료품, 가전제품, 생활용품 등을 과세대상에서 제외
- 식음료품(청량·기호음료, 설탕 등), 가전제품(TV, 냉장고, 오디오 등), 생활용품(화장품, 크리스탈 유리제품, 피아노), 대중스포츠(스키·볼링용품, 스키장 및 퍼블릭 골프장 이용료)



현행 과세대상	개 정 안	
	과세대상 제외	과세대상
(고가·오락용품) ○ 오락용사행기구등 ○ 모터보트·요트 ○ 골프·스키·볼링용품등 ○ 영사기·촬영기등 ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계· 모피·웅단·가구  (승용차·유류) ○ 승용자동차 ○ 석유류 - 등유, LPG, LNG  (오락·유희장소) ○ 골프장 ○ 스키장 ○ 경마장 ○ 증기식당 ○ 카지노, 투전기장 ○ 유희장소	○ 스키·볼링용품             ○ 스키장	○ 오락용사행기구등 ○ 모터보트·요트 ○ 골프용품 등 ○ 영사기·촬영기등 ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계· 모피·웅단·가구  ○ 승용자동차 ○ 석유류 - 등유, LPG, LNG  ○ 골프장 - 퍼블릭골프장 과세 제외 ○ 경마장 ○ 경륜장(신규) ○ 증기식당 ○ 카지노, 투전기장 ○ 유희장소

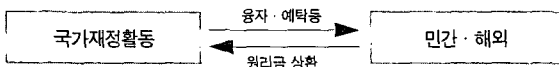
# 국가채권 · 채무 현황과 대책

※ 이 자료는 기획예산처에서 1999년 10월 4일에 발표한 「국가채권 · 채무 현황과 대책」의 전문입니다.

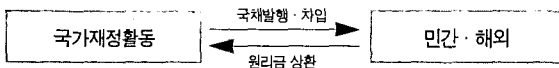
## 1. 국가 채권 · 채무란?

### 1. 국가채권 및 채무의 개념

□ 국가채권 : 국가가 민간으로부터 원리금을 청구할 수 있는 권리



□ 국가채무 : 국가가 민간에 원리금을 상환해야 할 의무



### 2. 국가채무의 범위

- 국제적으로 IMF가 권고하는 국가채무 기준을 통용
- 중앙정부 채무 기준 : 한국 · 일본 · 이탈리아 등
- 일반정부 채무(중앙정부 채무+지방정부 채무) 기준 : 미국 · 영국 · 독일 · 프랑스 등
- ※ IMF 기준상 국가채무에서 제외되는 채무

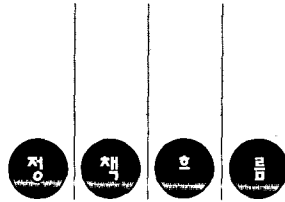
- 정부채무보증(Gov's guarantees) 등 우발채무
- 공기업 채무
- 통화 당국의 채무 등

예) 통화당국이 IMF로부터 차관을 도입하는 경우 등

◇ IMF GFS Manual상 국가채무 ◇

- ① 국가채무 통계는 중앙정부 채무 또는 일반정부(중앙정부+지방정부) 채무 등으로 작성
  - Debt statistics should correspond in coverage to the government being studied, that is, central government, general government, etc.
- ② 국가가 직접 상환 및 이자부담을 지는 채무만 포함
  - Only the recognized direct financial obligations of the government which are serviced through interest payment and/or redemption should be included in debt
- ③ 국가 채무보증 등 우발채무, 통화당국의 채무, 국가채무로 공식적으로 확정되지 않은 채무 등 ⇒ 국가채무에서 제외





- Government guarantees of the debts of others should be excluded, along with other contingent liabilities, until the government is called upon to take over and service that debt.
- The monetary authorities' obligations - for currency issues, for example - are excluded from government debt, as monetary authorities' functions are considered to be not a part of government but of the financial institutions sector.

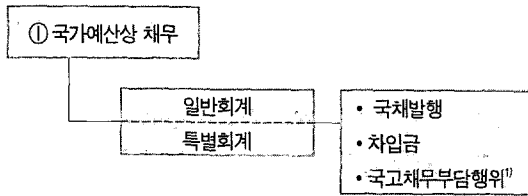
□ 국가채무는 그 성격상, 국가 채권으로 연결되는 융자성 채무와 일반 지출성 채무로 분류 가능

- 정부예산상 채무
  - 일반회계 채무 → 지출성 채무
  - 특별회계 채무 → 대부분 융자성 채무
- 공공기금 채무 → 대부분 융자성 채무
- 공공차관 → 대부분 융자성 채무

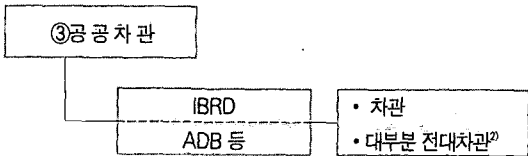
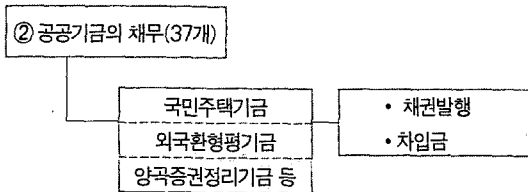
### 3. 국가 채무의 발생 형태와 성격

(단위 : 조원)

□ 국가채무의 발생 형태



1) 국고채무부담 행위 : 사전에 국회의 의결을 얻은 범위 내에서는 예산 확보 없이도 미리 채무를 지는 행위(예 : 외상공사 등)



2) 전대차관 : 정부가 차주(借主)이지만 정부 이외의 기관에게 전대(轉貸)할 것을 조건으로 차입하는 해외차입금

	1997	1998	1999전망
계	50.5	71.4	94.2
○ 융자성 채무	42.2	53.7	63.5
• 예 산	3.6	3.7	5.2
• 공공기금	23.3	31.2	38.8
• 공공차관	15.3	18.8	19.5
○ 지출성 채무	8.3	17.7	30.7
• 예 산	3.4	12.8	25.8
• 공공기금	4.9	4.9	4.9

□ 융자성 채무 증가 → 국가채권(융자금 등)도 증가

(단위 : 조원)

	1996	1997	1998
국가채권	74.3	98.3	118.0
○ 융자금 <sup>1)</sup>	57.5	77.5	92.6
○ 예금·예탁금	7.0	9.2	9.6
○ 기타 재산채권 등	9.8	11.6	15.8

주 : 1) 융자성 채무에 의한 채권 + 자체세입에 의한 채권

## II. 국가 채무 현황과 국제비교

### 1. 국가 채무 현황

- 1997년말 이후 경제위기를 극복하는 과정에서 국가채무가 빠르게 증가
  - 주요 증가요인
    - 적자보전용 국채발행 : 1998년 9조 7천억원, 1999년 12조 9천억원
    - 일자리 창출, 주택경기 활성화를 위한 국민주택기금 채권 발행: 1997년 2조 5천억원, 1998년 2조 5천억원, 1999년 7조 3천억원
    - 실업대책, 금융구조조정 등을 위한 IBRD·ADB차관 도입 : 1997년 50억달러, 1998년 47억달러, 1999년 10억달러
- (단위 : 조원, %)

	잔액				전년대비 증감		
	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999
국가 채무 (대GDP비율)	36.8 (8.8)	50.5 (11.1)	71.4 (15.9)	94.2 (19.4)	13.7 (2.3)	20.9 (4.8)	22.8 (3.5)
□채무 형태별							
○ 국 채	25.7	28.6	46.6	69.2	2.9	18.0	22.6
○ 차입금	8.0	18.5	21.8	22.0	10.5	3.3	0.2
○ 기타 <sup>1)</sup>	3.1	3.4	3.0	3.0	0.3	△0.4	-
□채무 주체별							
○ 국가예산	6.6	7.0	16.5	31.0	0.4	9.5	14.5
○ 공공기금	25.2	28.2	36.1	43.7	3.0	7.9	7.6
○ 공공차관	5.0	15.3	18.8	19.5	10.3	3.5	0.7

1) 정부 외상공사 등 국고채무부담행위 금액

### 2. 1997년 이후의 국가채무 증가 사유

- 국가 예산상 채무
- △ 일반회계 채무 : 1996년 0조원 → 1999년 22조 6천억원

- 경제위기 이후 세수는 감소하고, 세출면에서는 금융정상화·실업대책 등 재정의 적극적인 경기대응기능 수행에 따른 소요 증가 등으로 적자보전용 국채를 발행

(단위 : 조원)

	1998	1999
• 국채발행규모	9.7	12.9
• 금융구조조정비용	1.5	6.8
• 실업대책	3.0	3.3

- △ 특별회계 채무 : 1996년 3조 5천억원 → 1999년 5조 4천억원
- 농지전용부담금 수입 감소에 따른 농어촌 구조개선 특별회계, 재정용자 특별회계 등의 국채발행 증가

(단위 : 조원)

	잔액				전년대비 증감		
	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999
예산상 채무	6.6	7.0	16.5	31.0	0.4	9.5	14.5
○ 일반회계	-	-	9.7	22.6	-	9.7	12.9
○ 특별회계	3.5	3.6	3.8	5.4	1.9	△0.2	1.6
• 국 채	1.7	2.0	2.9	5.0	0.4	0.9	2.1
• 차입금	1.8	1.6	0.9	0.4	△0.2	△0.7	△0.5
○ 국고채 <sup>1)</sup>	3.1	3.4	3.0	3.0	0.3	△0.4	0.0

주 : 1) 국고채무부담행위

- 공공기금의 채무
- 일자리 창출, 주택경기 활성화 지원 등을 위한 국민주택기금 채권 발행 증가
  - 1997년 2조 5천억원, 1998년 2조 5천억원, 1999년 7조 3천억원
- 외환보유고 확충을 위한 외국환평행기금채권 발행
  - 1998년 4조 8천억원



(단위 : 조원)

	잔액				전년대비증감		
	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999
공공자금 채무	25.2	28.2	36.1	43.7	3.0	7.9	7.6
○ 국민주택기금	14.1	16.6	19.1	26.4	2.5	2.5	7.3
○ 외국환평형기금	4.2	4.2	9.0	9.0	-	4.8	-
○ 양국정리기금 등	6.9	7.4	8.0	8.3	0.5	0.6	0.3

□ 공공차관 채무

- 외화차입금 상환, 중소기업·신용보증지원, 실업대책, 금융구조조정 등을 위한 IBRD·ADB차관 도입
- 1997년 50억달러 → 1998년 47억달러 → 1999년 10억달러

(단위 : 조원)

	잔액				전년대비증감		
	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999
공공차관 채무	5.0	15.3	18.8	19.5	10.3	3.5	0.7
○ IBRD	-	4.4	7.4	8.4	4.4	3.0	1.0
○ ADB	-	3.0	4.5	4.4	3.0	1.5	△0.1
○ 기타	5.0	7.9	6.9	6.7	2.9	△1.0	△0.2

### 3. 국가채무의 국제비교

- 1999년말 국가채무는 94조 2천억원 수준(GDP의 19.4%)
- 지방정부 채무(17조 6천억원 추정)포함시 111조 8천억원 수준(GDP의 23.0%)
- 주요 외국에 비해 상대적으로 낮은 수준

〈 주요 국가별 국가채무 수준 : 1998년 〉

(단위 : %)

	일본	프랑스	독일	미국	OECD 평균
국가채무/GDP	97.3	66.5	63.1	56.7	69.5

자료 : OECD Economic Outlook, 1999, 6, 지방정부채무 포함

- 국가채권을 감안할 경우, 우리나라는 채권이 채무보다 많은 순채권 국가

〈 우리나라 정부순채무 현황 : 1998년 〉

(단위 : 조원, %)

국가채권(A)	국가채무(B)	채권(A-B)	순채권/GDP
118.1	71.5	46.6	10.4 <sup>1)</sup>

주: 1) 지방정부 채무(16조 2천억원, 지방정부 채권은 미파악) 포함시 6.8%

- 주요 외국이 대부분 순채무 국가인데 비하면, 우리나라는 상대적으로 건전한 수준

〈 주요국가별 정부순채무 현황 : 1998년 〉

(단위 : %)

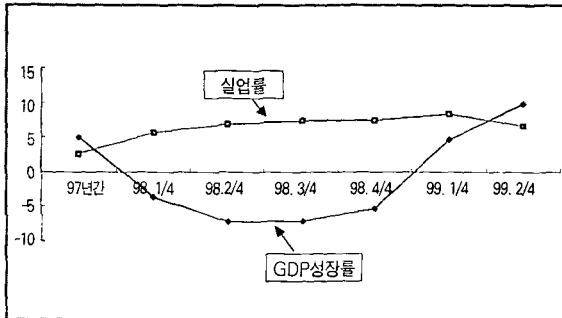
	일본	프랑스	미국	이탈리아	OECD 평균
순국가채무/GDP	30.0	43.6	41.9	107.0	43.7

자료 : OECD Economic Outlook, 1999, 6, 지방정부 채무 포함

### 4. 종합

- 1997년말 외환위기 이후, 재정은 대규모 국채발행과 공공차관을 도입하면서까지 경제살리기와 일자리창출에 적극 앞장
- 금융구조조정 지원, 실업대책 및 사회안전망 확충, 중소·벤처기업 지원, SOC투자 확대 등
- 이에 따라, 국가채무가 증가되었지만, 경기가 빠르게 회복되고 실업률이 크게 하락
- GDP성장률이 V자형으로 상승
  - 1998년 △5.8% → 1999상반기 7.3% → 1999년간 7~8%
  - ※ 1999상반기 성장률 7.3%의 20% 수준이 재정지출에 기인
- 실업률도 크게 하락

1999년 2월 8.7% → 1999년 8월 5.7% → 1999말 5%대



□ 융자금이 회수되는대로 채무 상환 → 채무 축소

③ 공공차관 : 점차 축소 전망

□ 2003년부터 상환 시작 → 점차 축소 전망

□ 대부분 융자성 자금으로 회수후 상환 → 채무 축소

(단위 : 말잔, 억달러)

	1999~2002	2003	2004	2005	2006
계	110	106	76	47	32
• IBRD	70	66	56	44	32
• ADB	40	40	20	3	0

### III. 향후 국가채무 전망과 관리대책

#### 1. 향후 국가채무 전망

- ◇ 1997년 이후의 국가채무 증가는 경제위기를 극복하는 과정에서 비롯된 불가피한 현상
- ◇ 향후 국가채무는 경제여건 호전에 더하여 국가의 채무관리 강화 노력이 뒷받침될 경우, 크게 줄어들 것으로 전망

① 예산상의 국가채무 : 2004년 균형, 2005년부터 상환

- 2000년부터 본격적인 재정적자 축소 노력을 시작
- 적자보전용 국채 : 1998년 9조 7천억원 → 1999년 12조 9천억원 → 2000년 11조 5천억원
- 재정적자/GDP : 1998년 4.2% → 1999년 4.0% → 2000년 3.5%
- ⇒ 2004년 균형재정, 2005년부터 흑자재정

② 공공기금의 채무 : 점차 축소 전망

□ 대부분 융자성 자금

#### 2. 국가채무 축소의 필요성

- 국가채무가 단기간 내 급속히 증가한 데 따른 원리금 상환 부담 등으로 재정운영상의 많은 제약 발생
- 국채 · 금융구조조정채권 이자 : 2000년 8조 6천억원(재정규모의 9% 수준)
- 향후 원금상환 부담이 추가될 경우 매년 재정규모의 10% 수준 이상 늘어날 전망
- 향후 사회복지 및 연금에 대한 지원 수요가 증가 예상
- 저소득 계층의 생활보호 등 사회복지 지출수요 증가
- 각종 연금재정 악화에 따른 국가지원수요 증가 등
- 선진국의 경험에서 보듯이, 일단 늘어나기 시작한 재정적자 및 국가채무는 쉽게 감축하기 어려운 재정규모의 악화 현상 우려
- 미 국 : 1969년 재정적자 시작 → 1998년 흑자 전환(30년 소요)
- 일 본 : 1970년 시작된 재정적자가 현재까지 계속



- 영 국 : 1990년부터 현재까지 적자 지속
- ⇒ 우리의 경우, 국가채무가 늘어나기 시작하는 초기단계에서 부터 보다 철저하게 관리할 필요

### 3. 국가채무 관리대책

◇ 2000년중, 재정적자 및 국가채무 축소를 위한 구속력 있는 제도적 장치(法 제정 포함)를 마련

□ 주요내용 (예시)

- ① 세제잉여금은 전액 국가채무 상환에 사용 의무화
- ② 새로운 세출소요 발생시, 자체 재원조달 방안 마련 의무화
- ③ 세제감면시, 감면분에 상응한 증세방안 함께 마련
- ④ 연차별 재정적자 및 국가채무 한도 설정 및 국회보고
- ⑤ 예산절약에 대한 Incentive 부여 체제 구축
- ⑥ 재정적자 관리 감시제도 구축 (NGO 등)
- ⑦ 원가에 미달하는 공공요금에 대한 재정지원 억제
- ⑧ 일정 시기(균형재정 회복 등)까지만 적용되는 限時法의 제 정을 검토

□ 선진국에서도 법 또는 제도 등을 마련하여 재정적자를 철저히 관리

- 미 국 : 예산통제법 (Budget Enforcement Act)
- 캐나다 : 지출 통제제도 (Expenditure Management System)
- 스웨덴 : 재정정책법 (Fiscal Policy Bill)

#### < 참고1 > 외국의 재정적자 관리 사례

□ 미국 : 예산통제법 (Budget Enforcement Act)

- 법률에 의한 지출 (Direct Spending)의 경우
- 재정적자를 증가시키는 법안을 마련시 이에 대응한 재정적자 축소 법안도 동시 제정 (Pay Go 제도)
- 일반 지출 (Discretionary Spending)의 경우
- 분야별로 한도를 설정, 초과요구시 일률적으로 삭감

- 캐나다 : 지출 통제제도 (Expenditure Management System)
- 기존 사업에 대한 지출 증가나 신규사업 지출은 원칙적으로 해당 부처의 여타 사업 지출 감축으로 충당
- 외부 상황변화로 인한 지출증가도 동일한 원칙 적용

- 스웨덴 : 재정정책법 (Fiscal Policy Bill)
- 법적 구속력 있는 3개년 재정관리 목표 설정 (재무부가 작성, 내각 및 의회의 승인을 받음.)
- 1999 재정목표 : 1999년 +0.5% → 2000년 +1.5% → 2001년 +2.0%
- 재정관리 목표 내에서 27개 분야별 지출총액 결정 (내각회의에서 마련, 의회의 승인을 받음.)
- 분야별 지출총액 범위 내에서 개별사업별 지출 결정 (각 부처가 마련, 재무부 및 지출위원회가 최종 검토)

#### < 참고2 > 금융구조조정 공적자금 문제

- 64조원의 금융구조조정 공적자금은 성업공사와 예금보험공사의 채무로서 정부가 이를 보증
- 원리금 상환의 최종책임 주체가 성업·예금보험공사
- 정부는 이자부분에 대해 성업·예금보험공사에 융자지원
- ⇒ 결국 IMF 기준상의 채무보증으로서 국가채무에는 미포함

(단위 : 조원)

구분	총발행계획	기발행	잔액
계	64.0	51.1	12.9
• 성업공사 <sup>1)</sup>	20.5	20.3	0.2
• 예금보험공사	43.5	30.8 <sup>2)</sup>	12.7

주 : 1)부실채권 매입

2)증자 14조 1천억원, 대지급 16조 7천억원

- 금융구조조정채권은 앞으로 회수될 가능성
- ⇒ 회수되는 경우, 국가부담으로 나타나지 않음.

① 성업공사의 부실채권 매입자금

- 성업공사가 낮은 가격(담보가액의 45% 수준)으로 매입한 부실채권을 시장에 매각하여 대부분 회수될 가능성

② 예금보험공사의 금융기관 증자 자금

- 출자한 금융기관이 정상화되어 주가가 오를 경우 회수 가능

③ 예금보험공사의 예금대지급 자금

- 퇴출 금융기관을 청산하는 과정에서 보유 부동산 등 자산 매각으로 일정 부분 회수 가능

- 증자 및 예금대지급 자금 중 일부 미회수 자금은 국가채무로 전환될 가능성이 있는 만큼 철저한 자구·경영개선 노력을 강화하여 최대한 회수할 필요

〈참고3〉 정부의 채무보증 현황

(단위 : 10억원)

	1997말	1998말	1999말전망
채무보증 합계 (GDP대비 비율)	13,039 (2.9%)	71,953 (16.0%)	83,020 (17.1%)
□ 차입보증	1,975	31,298	16,050
○ 비료계정 한은차입	370	370	370
○ 금융기관 대외채무 <sup>1)</sup>	-	29,563	14,340
○ 기 타	1,605	1,365	1,340
- 농협차입 <sup>2)</sup>	268	261	237
- 대러 경협차관	1,337	1,103	1,103
□ 채권보증	10,864	40,541	65,050
○ 부실채권정리기금채권	6,983	17,386	20,500
○ 예금보험기금채권	-	21,015	43,500
○ 기 타 <sup>3)</sup>	3,881	2,140	1,050
□ 공공차관보증	200	114	1,920
○ 1988년 이전 도입차관	200	114	60
○ 美輸銀차관	-	-	600
○ 일본 JEXIM차관	-	-	1,260

주 : 1) 단기외채 만기연장, 수은 외화차입, 美농산물수출신용자금

2) 농진공, 농지개량조합의 농협차입금

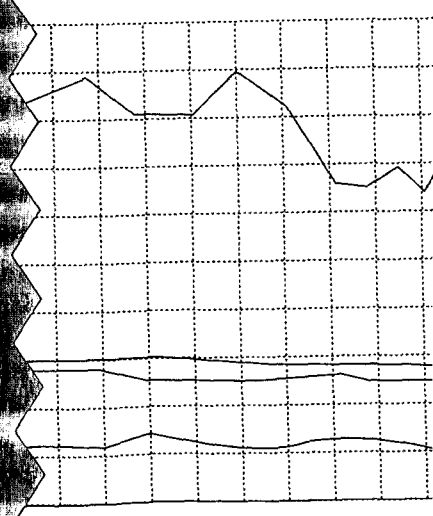
3) 산금채, 컨테이너부두개발채권



# 재정 통계

연도별·지방자치단체별 사업결산 순계분식(공기업 특별회계)

연도별·지방자치단체별 사업결산 순계분식(기타 특별회계)



〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(공기업특별회계)

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1990	합계	3,665,176	636,413	3,028,763	1,242,693	381,757	145,638	257,001
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	2,195,179	293,541	1,901,638	810,158	264,712	104,787	160,566
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	14,478	-	14,478	14,478	-	-	6,336
	지방채	1,455,519	342,873	1,112,647	418,057	117,045	40,851	90,100
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1991	합계	5,584,111	1,336,550	4,247,562	1,354,296	337,172	191,104	266,985
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	5,258,353	1,026,550	4,231,804	1,338,538	337,172	191,104	266,985
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	325,758	310,000	15,758	15,758	-	-	-
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1992	합계	5,719,240	1,216,242	4,502,998	1,429,646	258,385	231,928	300,343
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	3,990,242	636,466	3,353,776	1,189,269	253,983	197,970	231,871
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	19,700	-	19,700	19,700	-	-	-
	지방채	1,709,298	579,776	1,129,522	220,677	4,402	33,958	68,472
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1993	합계	6,917,077	1,542,141	5,374,936	1,981,908	343,387	468,772	532,666
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	4,451,400	461,691	3,989,709	1,478,180	293,175	225,014	458,972
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	123,640	75,000	48,640	48,640	-	45,000	-
	지방채	2,342,037	1,005,450	1,336,587	455,088	50,212	198,758	73,694
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-





〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1990	합계	142,708	315,589	-	1,786,069	847,461	87,657	90,017
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	85,070	195,024	-	1,091,480	552,088	47,743	71,619
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	8,142	-	-	-	-	-
	지방채	57,638	112,423	-	694,590	295,373	39,913	18,398
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	337,257	221,778	-	2,893,265	1,298,163	170,477	111,011
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	322,817	220,460	-	2,893,265	1,298,163	170,477	111,011
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	14,440	1,318	-	-	-	-	-
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	346,857	292,133	-	3,073,352	1,183,961	220,348	233,300
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	266,829	238,616	-	2,164,507	860,434	187,720	192,887
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	19,700	-	-	-	-	-	-
	지방채	60,328	53,517	-	908,845	323,527	32,628	40,413
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	292,806	344,277	-	3,393,028	1,203,167	233,202	280,999
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	207,888	293,131	-	2,511,529	962,012	164,041	219,539
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,640	-	-	-	-	-	-
	지방채	81,278	51,146	-	881,499	241,155	69,161	61,460
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	

1999년 11월 110

〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990	합계	80,997	113,547	207,939	92,237	257,503	8,711
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	50,634	52,962	86,432	53,269	168,371	8,361
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	30,363	60,586	121,508	38,968	89,131	350
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	187,584	272,271	306,184	121,148	387,953	38,475
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	187,584	272,271	306,184	121,148	387,953	38,475
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	183,000	278,684	279,784	178,610	434,076	81,589
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	134,648	170,128	200,383	96,439	276,918	44,950
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	48,352	108,556	79,401	82,171	157,158	36,639
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	273,944	279,696	266,255	263,464	491,333	100,968
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	171,331	212,151	202,521	180,909	322,925	76,100
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	102,613	67,545	63,734	82,555	168,408	24,868
지정재원	-	-	-	-	-	-	



## 〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1994	합계	6,815,681	528,870	6,286,811	2,145,758	399,617	544,701	605,670
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	5,011,907	442,092	4,569,815	1,439,017	333,615	196,245	441,267
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	169,928	-	169,928	169,000	-	111,000	58,000
	지방채	1,633,846	86,778	1,547,068	537,741	66,002	237,456	106,403
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	8,487,429	583,758	7,903,671	2,590,949	352,548	883,931	803,554
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	6,325,846	490,187	5,835,659	1,847,236	282,799	576,857	619,666
	지방교부세	3,254	-	3,254	3,254	-	3,254	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	219,923	-	219,923	217,373	-	147,914	68,000
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	1,938,406	93,571	1,844,835	523,086	69,749	155,906	115,888	
1996	합계	9,018,407	664,107	8,354,300	2,428,600	454,522	361,004	955,927
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	6,980,426	519,013	6,461,413	1,809,590	357,135	280,810	677,335
	법정교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	154,398	-	154,398	154,398	25,312	17,461	108,010
지방채	1,883,583	145,094	1,738,489	464,612	72,075	62,733	170,582	
1997	합계	9,484,577	671,649	8,812,928	2,797,375	562,276	439,629	1,020,752
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	7,585,694	531,618	7,054,076	2,179,949	513,761	289,310	715,389
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	184,108	-	184,108	184,108	5,567	51,191	119,400
지방채	1,714,775	140,031	1,574,744	433,318	42,948	99,128	185,963	

1999년 11월호

〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1994	합계	168,698	427,072	-	4,141,053	1,565,807	212,485	259,247
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	112,881	355,009	-	3,130,798	1,250,647	173,706	221,536
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	928	603	-	-
	지방채	55,817	72,063	-	1,009,327	314,557	38,779	37,711
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	233,772	317,144	-	5,312,722	2,155,401	248,205	361,557
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	177,381	190,533	-	3,988,423	1,664,034	173,207	277,541
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	959	500	-	2,550	-	-	2,550
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	55,432	126,111	-	1,321,749	491,367	74,998	81,466	
1996	합계	287,335	369,812	-	6,025,700	2,524,485	386,800	393,120
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	200,227	294,083	-	4,751,823	2,192,680	272,166	331,485
	법정교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,992	1,623	-	-	-	-	-
지방채	85,116	74,106	-	1,273,877	331,805	114,634	61,635	
1997	합계	264,814	309,816	200,088	6,015,553	2,869,398	354,332	369,700
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	230,762	245,837	184,890	4,874,127	2,424,916	281,946	309,177
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,078	4,872	-	-	-	-	-
지방채	30,974	59,107	15,198	1,141,426	444,482	72,386	60,523	



〈표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1994	합계	310,560	356,665	301,799	300,407	714,463	119,620
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	182,569	286,731	250,367	209,831	450,445	104,966
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	325	-
	지방채	127,991	69,934	51,432	90,576	263,693	14,654
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	395,280	407,723	386,302	350,535	912,623	95,096
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	284,362	305,380	286,489	235,363	688,482	73,565
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	110,918	102,343	99,813	115,172	224,141	21,531	
1996	합계	324,736	446,482	417,276	343,895	1,080,555	108,351
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	243,289	325,441	331,720	231,744	754,161	69,137
	법정교부세	-	-	-	-	-	-
	중액교부금	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
지방채	81,447	121,041	85,556	112,151	326,394	39,214	
1997	합계	379,455	467,151	441,191	285,766	754,959	104,601
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	245,812	378,416	361,333	195,530	605,669	71,328
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	중액교부금	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
지방채	133,643	88,735	79,858	90,236	149,290	33,273	

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

114 1999년 11월호

〈표 2〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(기타특별회계)

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1990	합계	3,757,841	1,237,436	2,520,405	415,396	90,913	152,043	66,039
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	3,149,172	943,195	2,205,977	396,057	84,813	152,043	60,491
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	134,299	133,025	1,273	1,273	-	-	1,273
	지방채	474,371	161,216	313,155	18,065	6,100	-	4,275
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	4,254,313	1,027,769	3,226,543	549,499	226,450	77,280	116,130
	지방세수입	3,961,599	875,439	3,086,161	503,610	216,305	70,552	109,863
	세외수입	-	-	-	-	-	-	-
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	292,713	152,331	140,383	45,889	10,145	6,728	6,267
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	6,894,043	1,755,349	5,138,694	1,213,433	735,152	105,206	207,614
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	4,880,252	1,560,202	3,320,050	1,014,265	707,907	60,096	177,334
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	1,177,188	-	1,177,188	87,315	-	35,341	26,307
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	394,781	167,785	226,996	74,714	10,445	6,969	3,973
	지방채	441,822	27,362	414,460	37,139	16,800	2,800	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	7,177,159	1,543,842	5,633,317	1,322,796	610,529	241,202	216,908
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	5,119,629	1,410,541	3,709,088	1,007,081	550,132	193,790	183,044
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	1,360,825	-	1,360,825	129,364	-	39,083	28,731
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	301,966	93,333	208,633	38,504	13,431	7,979	5,133
	지방채	394,739	39,968	354,771	147,847	46,966	350	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	



〈표 2〉의 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1990	합계	70,009	36,391	-	2,105,009	411,242	113,920	95,119
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세입수입	62,319	36,391	-	1,809,919	366,069	82,523	83,031
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-	-
	지방채	7,690	-	-	295,090	45,173	31,398	12,089
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	60,423	69,216	-	2,677,044	451,597	146,375	131,877
	지방세수입	56,379	50,511	-	2,582,551	449,544	144,142	124,177
	세입수입	-	-	-	-	-	-	-
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	4,044	18,705	-	94,494	2,053	2,233	7,700
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	74,795	90,666	-	3,925,261	856,323	242,652	229,108
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세입수입	33,030	35,898	-	2,305,785	535,124	109,106	129,517
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	25,667	-	1,089,873	189,239	103,072	82,755
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	33,693	19,634	-	152,282	15,487	12,338	9,095
	지방채	8,072	9,467	-	377,321	116,473	18,136	7,741
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	167,828	86,329	-	4,310,521	891,832	322,030	222,303
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	42,434	37,681	-	2,702,007	671,585	159,112	107,946
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	34,557	26,993	-	1,231,461	191,504	133,360	99,749
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	5,201	6,760	-	170,129	22,893	14,822	9,379
	지방채	85,636	14,895	-	206,924	5,850	14,736	5,229

116 1999년 11월

〈표 2〉의 계속

(단위: 백만원)

		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990	합계	183,971	148,027	179,426	215,362	727,042	30,898
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	181,246	124,380	157,087	197,590	599,194	18,800
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	-	-	-	-	-	-
	지방채	2,725	23,648	22,340	17,772	127,847	12,099
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	237,392	253,736	365,449	357,032	701,116	32,471
	지방세수입	220,593	233,951	340,383	357,032	681,939	30,790
	세외수입	-	-	-	-	-	-
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	16,798	19,784	25,066	-	19,177	1,681
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	442,171	364,769	383,111	541,413	787,376	78,338
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	293,658	175,214	201,227	309,236	514,165	38,538
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	106,280	118,429	136,166	164,767	154,855	34,310
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	19,132	22,908	27,529	20,714	23,175	1,904
	지방채	23,101	48,218	18,189	46,696	95,181	3,586
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	481,772	417,524	396,267	565,063	922,486	91,244
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	316,413	233,631	229,749	338,923	599,054	45,594
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	132,508	126,572	130,535	192,823	188,413	35,997
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	19,471	24,591	29,158	25,663	21,633	2,519
	지방채	13,380	32,730	6,825	7,654	113,386	7,134
지정재원	-	-	-	-	-	-	





〈표 2〉의 계속

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1994	합계	7,321,723	3,212,038	4,109,685	1,194,487	479,593	413,813	189,952
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	5,180,606	1,644,423	3,536,183	1,039,385	403,596	381,784	168,847
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	624,733	337,310	287,423	81,310	46,295	15,029	7,145
	지방채	1,516,384	1,230,305	286,079	73,792	29,702	17,000	13,960
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	7,224,126	2,731,099	4,493,027	1,575,342	837,632	182,109	167,545
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	5,388,159	1,713,512	3,674,647	1,118,407	502,046	150,568	157,805
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	670,338	346,272	324,066	122,287	79,087	14,792	9,740
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	1,165,629	671,315	494,314	334,648	256,499	16,749	-	
1996	합계	9,071,825	2,860,629	6,211,196	2,923,264	1,312,818	846,935	223,212
	지방세수입	1,735	1,735	-	-	-	-	-
	세외수입	6,741,934	1,729,045	5,012,889	2,108,396	981,322	511,187	174,209
	법정교부세	-	-	-	-	-	-	-
	중액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	907,233	340,001	567,232	323,902	109,550	173,518	12,213
지방채	1,420,923	789,848	631,075	490,966	221,946	162,230	36,790	
1997	합계	9,322,054	2,570,605	6,751,449	3,111,612	1,366,472	779,691	214,304
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	6,885,812	1,698,769	5,187,043	2,142,517	824,952	593,744	192,432
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	중액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	805	-	805	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,028,274	285,344	742,930	445,691	210,084	72,513	21,872
지방채	1,407,163	586,492	820,671	523,404	331,436	113,434	-	

〈표 2〉의 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1994	합계	77,668	33,461	-	2,915,198	711,600	138,135	82,013
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	58,375	26,783	-	2,496,798	659,661	119,652	68,362
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	6,163	6,678	-	206,113	32,523	12,483	12,363
	지방채	13,130	-	-	212,287	19,416	6,000	1,288
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	272,842	115,214	-	2,917,685	676,447	180,219	92,243
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	211,569	96,419	-	2,556,240	623,600	134,622	71,434
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	9,573	9,095	-	201,779	32,614	14,278	13,682
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	51,700	9,700	-	159,666	20,233	31,319	7,127	
1996	합계	406,845	133,454	-	3,287,932	735,886	200,145	113,963
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	317,973	123,705	-	2,904,493	689,774	162,269	90,179
	법정교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	18,872	9,749	-	243,330	37,773	19,580	16,341
지방채	70,000	-	-	140,109	8,339	18,296	7,443	
1997	합계	430,907	187,288	132,950	3,639,837	867,491	227,206	152,159
	지방세수입	-	-	-	-	-	-	-
	세외수입	309,918	93,297	128,174	3,044,526	805,259	179,272	122,923
	지방교부세	-	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	805	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	66,955	69,491	4,776	297,239	55,904	23,742	20,009
지방채	54,034	24,500	-	297,267	6,328	24,192	9,227	



〈표 2〉의 계속

(단위: 백만원)

연도		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1994	합계	295,837	318,613	261,175	376,348	678,742	52,735
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	256,262	275,363	221,353	309,389	538,488	48,268
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	22,539	23,796	28,274	30,961	39,670	3,504
	지방채	17,036	19,454	11,548	35,998	100,584	963
지정재정	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	305,899	361,600	339,319	336,383	570,194	55,381
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	271,980	298,484	292,105	285,778	527,457	50,780
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	21,443	26,365	30,181	30,485	30,046	2,685
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	12,476	36,751	17,033	20,120	12,691	1,916	
1996	합계	377,789	479,804	416,768	355,451	547,427	60,699
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	341,939	430,783	349,251	294,673	495,380	50,245
	법정교부세	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	26,821	23,710	40,777	37,786	36,826	3,716
지방채	9,029	25,311	26,740	22,992	15,221	6,738	
1997	합계	347,147	438,870	483,336	394,250	506,634	222,744
	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	302,640	402,872	404,157	321,347	451,028	55,028
	지방교부세	-	-	-	-	-	-
	증액교부금	-	-	-	-	-	-
	지방양여금	-	-	-	-	805	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
보조금	30,762	24,863	43,885	46,999	45,095	5,980	

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

국립중앙도서관