

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



현안분석

- 중산층 및 생활안정 대책의 검토
- 조세범처벌법의 개편방향
- 사회보험 통합논의의 근본적 재검토

정책토론포트

조세개혁의 방향 모색 - 한국과 미국

주요국의 조세제도

대만의 조세(I)

정책연구

인적자본과 조세

정책흐름

전자상거래 관련 국제적 논의동향과 주요 이슈 외

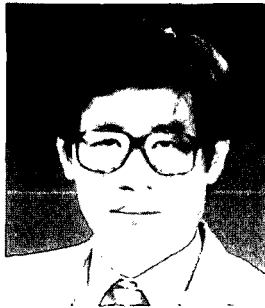
C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	개혁은 시장제도 하부구조부터 / 洪起澤
현안분석	6	중산층 및 생활안정 대책의 검토 / 孫元翼
	21	조세범처벌법의 개편방향 / 韓相國
	33	사회보험 통합논의의 근본적 재검토 / 李哲印
정책토론티프트	52	조세개혁의 방향 모색 - 한국과 미국
주요국의 조세제도	68	대만의 조세(1) / 韓相國
정책연구	80	인적자본과 조세 / 李哲印
경제단상	84	사소한 배려와 큰 감동 / 吳承建
	86	솔로몬의 지혜 / 趙泰熙
문화기행	89	서원을 찾아서: 백사 이항복 선생을 배향한 화·산·서·원 / 李 濬
정책흐름	94	전자상거래 관련 국제적 논의동향과 주요 이슈
	103	성과주의예산제도 시범사업 실시
	109	1999년 상반기 음성·탈루소득자 조사결과
	112	세금우대지속 안내
재정통계	117	지방재정통계(세입·세출)
이런 의견 저런 생각	123	세제개혁에서 고려할 일 외
명언산책	127	정부와 진보

개혁은 시장제도 하부구조부터

洪起澤 / 중앙대 경제학과 교수

정 부가 지난 1년 반 동안 온갖 노력을 경주한 결과 우리 경제는 급격한 위기상황은 벗어났다. 그러나 IMF위기 탈출을 위한 구조조정에 따른 고통분담은 대부분 중산층 이하의 몫으로 돌아갔다. 이들 계층에서는 실업이 늘고 임금이 삭감되어 소득이 줄어든 반면 상위 소득계층은 작년의 고금리와 올해의 주식가격 상승으로 오



히려 소득이 증대되었다. 정부에서는 소위 제2기 DJ노믹스의 초점을 이 같은 빈익빈 부익부 현상을 시정하는 데 둘 것이라고 발표했다. 예상보다 늘어난 조세수입도 상당 부분 중산층 생활안정대책에 사용하기로 했다. 3조원 정도의 세수 증가분 가운데 반은 적자재정 축소에 사용하고, 나머지 반은 근로소득세를 인하하여 서민부담을 덜어줄 것이라고 한다. 또한 금융소득종합과세제도를 2001년부터 다시 시행하고 상속·증여세제도 강화하여 조세 형평성을 제고한다고 한다. 위기에서 벗어났으니 형평성을 강화하겠다는 정부정책은 겉으로 보면 흠잡을 데가 없다.

그렇다면 우리 경제는 정말 위기에서 벗어난 것인가. 올해의 거시 경제지표만 보면 그렇다고 할 수밖에 없다. 성장률이 6%대를 넘었고 이자율은 한자리 숫자이며 물가 상승률도 3% 이내로 안정되고 경상수지는 200억달러 이상의 흑자가 예상되니 말이다. 그러나 문제는 앞으로도 계속해서 이 같은 경제상황이 유지될 것인가이다.

우선 성장률을 보자. 작년 우리 경제의 성장률은 마이

너스 5.7%였는데 이는 극심한 수요부진의 결과이다. 올해는 총수요가 재작년 수준으로만 회복되면 6% 성장은 가능해진다. 올해의 경제회복은 정부지출 확대에 따른 내수 증대 등 전형적인 케인즈적 정책에 힘입은 바 크다. 그러나 올해 기업의 설비투자는 최악의 상황이었던 작년보다는 낮지만 IMF 사태 이전에 비해서는 아직도 저조하다. 그

러므로 빠른 시일 내에 시설투자가 급격히 증대되지 않는 한, 우리 경제는 머지않아 공급측면에서 병목현상이 발생할 것이다. 이에 따라 총수요 증대에 의존한 성장에 한계에 부딪치게 되고 물가는 불안해진다.

국제수지는 더욱 불안하다. 올해에는 경기 회복에 따른 급격한 수입 증대에도 불구하고 반도체, 액정화면, 휴대폰, 자동차 등의 수출호조로 인해 경상수지 흑자가 200억 달러를 초과할 것으로 예상된다. 우리의 총외채는 1,400억달러로 추산되고 외환보유고는 600억달러에 이르고 있으므로 매년 이 정도의 흑자가 앞으로 몇 년만 지속된다면 우리는 외환위기로부터 완전히 벗어날 수 있다. 그러나 지금과 같이 기업의 시설투자가 부진한 상황하에서는 수출 역시 얼마 가지 않아서 공급의 한계에 도달할 것이다. 한편 작년과 올해는 국제 경제 환경이 우리 수출에 유리하였다. 그러나 원유가격은 급등하고 있으며 미국경제의 버블도 언제 꺼질지 모른다. 또한 그 동안 미루어오던 설비투자가 본격적으로 이루어지면 수입은 급증할 것이

시장경제의 작동에 필요한 기본적인 하부구조를 객관성 있고 투명하게 바꾸어 나가는 것이 진정한 의미의 개혁이다. 여기에는 많은 시간과 전문성이 요구된다. 인내를 가지고 이와 같은 표나지 않는 제도 개혁을 하나씩 착실히 실천해나가는 정부가 참된 개혁정부일 것이다.

다. 따라서 경상수지는 언제 적자로 반전할지도 모른다.

그러므로 올해와 같은 장밋빛 거시 경제지표가 계속 유지되리라고 기대하는 것은 무리이다. 한편 우리 경제의 금융부문은 어떤가. 우리 금융시장은 대우사태에 따른 수익증권 환매사태에서 보듯이 아직도 매우 불안정하다. 사실 금융부문이 이 정도라도 신뢰를 유지하는 것은 지난 1년간만 하더라도 60조원 가까운 공적자금을 투입했기 때문이다. 한편 정부부채 총액은 재작년 말 63조원에서 작년 말에는 143조원으로 두 배 이상 늘어났다. 올해 투입되고 있는 공적자금 규모로 볼 때, 올 연말 정부부채 총액은 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 이같이 계속해서 정부부채가 늘어나게 되면 정부채권에 대한 신뢰도가 떨어지게 된다. 그러면 우리 경제가 남미형 경제로 전락할 가능성이 완전히 배제할 수는 없다.

중요한 것은 기업 구조조정이 원활하게 진행되고 수익성이 증대되어 금융기관이 부실화된 채권을 회수할 수 있어야 한다는 것이다. 이렇게 되야만 투입된 공적자금도 회수가 가능하고 납세자의 부담도 줄게 된다. 증권시장 활황은 소위 '경제의 선(善)순환' 메커니즘을 작동시켜 기업 구조조정에 도움이 되는 것은 사실이다. 유상증자를 통한 부채비율 감소와 저금리로 인한 금융비용의 감소는 기업의 수익성을 증대시켰다. 그러나 문제는 이러한 선순환 과정에서 자체 생존이 불가능한 기업까지도 금융장세에 힘입어 계속해서 연명해간다는 사실이다. 채권 금융기관 역시 이런 기업을 퇴출시키려는 의지가 약하다. 이들 기업에 대한 채권이 공식적으로 부실화되면 금융기관 자신들의 재무구조가 악화되기 때문이다.

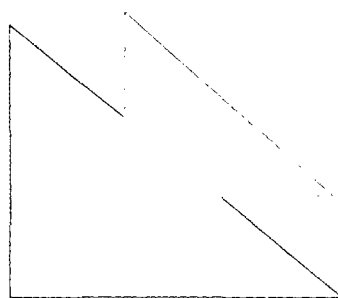
우리 경제의 구조조정이 미흡한 상황에서 근로소득세 인하 등 정부의 선심성 정책은 우려되는 바가 크다. 정부가 앞장서서 삼폐인을 성급하게 터뜨리는 게 아닌가 하는 걱정이 든다. 정부 재정정책은 눈덩이처럼 불어나는

정부부채를 가급적 줄이는 데 주안점을 두어야 한다. 그렇다고 해서 금융기관에 대한 공적자금의 투입을 억제하라는 이야기는 아니다. 부실기업은 과감히 정리되어야 한다. 삼성자동차나 대우문제도 신속히 해결되어야 한다. 부실의 책임소재와 부실의 분담문제를 놓고 시간만 끌면 그만큼 우리 경제의 경쟁력 회복은 늦어진다. 부실기업 정리를 위한 공적자금 투입은 더욱 신속하게 이루어져야 한다. 그러나 정부 경상지출은 최대한 억제되어야 한다.

상속·증여세제의 강화는 당연히 이루어져야 할 일이다. 그러나 현행 45%인 최고 세율이나 인적공제 자체가 너무 관대한 것은 아니다. 우리 상속·증여의 문제는 주식 증여를 이용한 부의 세습과 현금 등 비실명 금융자산을 통한 상속이다. 금융소득종합과세제도의 재실시는 금융자산의 흐름을 투명화시킨다는 점에서는 바람직하다고 볼 수 있다. 현재 주식차익 등의 자산차익에 대해서 과세하지 않는 이런 상황에서 이자·배당소득에 대해서만 종합과세를 하면 자금이 투기성이 큰 곳으로 집중되는 등 금융자산 흐름의 왜곡을 가져올 우려가 크다. 한편 주식 증여를 이용한 부의 세습은 현행 회계제도하에서는 세법을 아무리 강화하여도 막을 수가 없다. 기업이 언제든지 재무정보를 조작하여 주식가치를 조정할 수 있기 때문이다. 따라서 주식 증여를 통한 부의 세습은 주식차익 과세가 없는 한 언제나 가능하다. 그 동안 세법은 수없이 강화되었지만 재벌 등 상위계층의 부의 이전 차단에 효과적이지 못했던 것도 이 때문이다.

회계기준 정립, 공정거래법 등 시장경제의 작동에 필요한 기본적인 하부구조를 객관성 있고 투명하게 바꾸어 나가는 것이 진정한 의미의 개혁이다. 여기에는 많은 시간과 전문성이 요구된다. 인내를 가지고 이와 같은 표나지 않는 제도 개혁을 하나씩 착실히 실천해나가는 정부가 참된 개혁정부일 것이다. KPR

현안분석



1. 중산층 및 생활안정 대책의 검토

孫元翼/한국조세연구원 연구위원

2. 조세범처벌법의 개편방향

韓相國/한국조세연구원 연구위원

3. 사회보험 통합논의의 근본적 재검토

李哲印/한국조세연구원 전문연구위원

중산층 및 서민층 생활안정대책의 검토

- 세제지원을 중심으로 -



孫元翼 / 한국조세연구원 연구위원

정부는 중산층 육성과 서민층 생활안정을 경제정책의 핵심과제로 설정하여 생산적 복지 구현을 위한 중장기 대책을 수립하고 이를 발전·보완시켜 나갈 계획이라고 한다.

I. 문제의 제기

1. 추진배경

IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 발생한 실업증가와 중소기업의 도산 등으로 인하여 중산층과 서민층이 받은 고통이 매우 컸다. 1998년중 명목임금 감소 등으로 중산층 평균소득이 9.6% 정도 감소하였고 실업률은 1997년 2.6%(55만명)에서 1998년에는 6.8%(143만명)로 증가하였다.

〈표 1〉 IMF 전후 중산층·서민층의 소득수준 비교 I

(단위: 천원, %)

	중산층 ¹⁾			서민층 ²⁾		
	1997년	1998년	증감률	1997년	1998년	증감률
소득수준	2,078	1,879	-9.6	947	784	-17.2
소득점유율	54.5	52.8	-1.7	8.3	7.4	-0.9

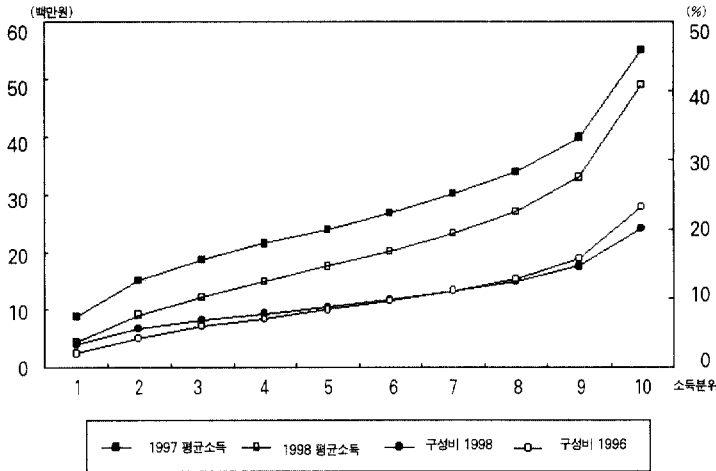
주 : 1) 상위 20%와 하위 20%를 제외한 중간 60% 계층

2) 하위 20% 계층

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

정부는 이러한 문제를 인식하고 튼튼한 중산층 육성과 서민층 생활안정을 경제정책의 핵심과제로 설정하여 중소·벤처기업의 육성 등 생산적 복지 구현을 위한

〈그림 1〉 소득계층별 소득수준 및 비중



도시가계조사의
표본조사 대상가구의
평균소득이 1997년
2,734만원에서 1998년엔
2,103만원으로
23.1%가 하락하여
외환위기 이후
우리나라 가계의
소득수준이 급격히
하락하였음을 알 수 있다.

중장기 대책을 수립하고 이를 발전·보완시켜 나갈 계획에 있다고 한다. 이러한 계획에 따라 안정적인 일자리 창출에 역점을 두면서 중산층과 서민층 생활안정을 위한 단기대책을 발표하였다.

도시가계조사의 표본조사 대상가구의 평균소득이 1997년 2,734만원에서 1998년에는 2,103만원으로 23.1%가 하락¹⁾하여 외환위기 이후 우리나라 가계의 소득수준이 급격히 하락하였음을 알 수 있다.

전체가구 중 근로자가구²⁾의 소득계층별 분포의 변화를 살펴보면 〈표 2〉와 〈그림 2〉에서 나타나는 바와 같이 1997년 말 외환위기 이후부터 1998년 2/4분기까지 고소득층의 소득비중은 증가하는 추세를 보이고 있으며, 중산층과 저소득층은 감소하였음을 알 수 있다.

최근의 소득변화에 따라 고소득층에 비해 저소득층의 소득이 크게 감소하면서 소득세 비중은 감소하는 한편 소비세 비중은 증가하는 것으로 나타난다³⁾.

또한 〈그림 3〉과 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 세부담의 소득계층별 분포도 저소득층의 소득감소가 주요인이 되어 역전적으로 변화하였다. 즉, 경제위기를 극복하는 과정에서 소득분배의 불균형이 심화되었을 뿐만 아니라 세부담의 형평성도 저해되었음을 알 수 있다.

1) 전영준·성명재·노영훈·박종규, 『경제위기 1년의 조세정책 평가와 향후 정책방향』, 한국조세연구원, 1999. 3. 2
2) 통계청 『도시가계연보』의 가구분류표에 따르면 전체가구는 근로자가구와 근로자외가구로 크게 구분하며, 근로자가구는 봉급자 및 노무자를 포함하고, 근로자외가구는 자영업자, 개인경영자, 법인경영자, 자유업자, 무직자를 포함하는 개념이다.
3) 전영준·성명재·노영훈·박종규(1999)

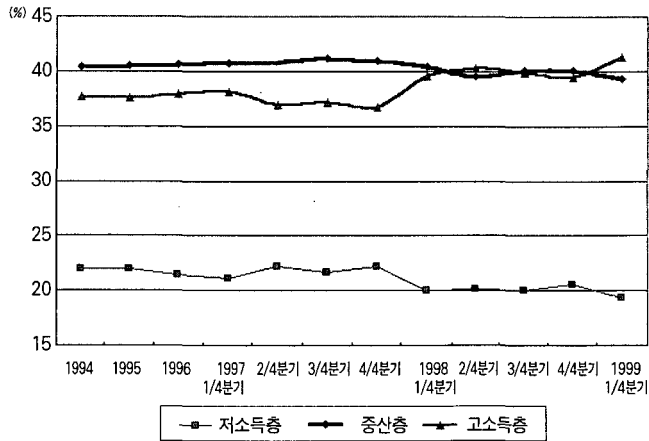
최근의 소득변화에 따라
 고소득층에 비해
 저소득층의 소득이 크게
 감소하면서 소득세 비중은
 감소하는 한편 소비세
 비중은 증가하는
 것으로 나타난다.

〈표 2〉 근로자가구의 소득계층별 소득비중의 변화

(단위 : %)

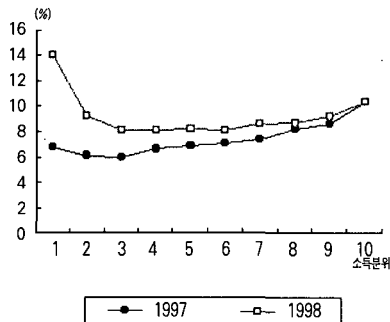
	1994	1995	1996	1997				1998				1999
				1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
저소득층	22.0	22.0	21.4	21.1	22.2	21.7	22.2	20.0	20.1	20.0	20.5	19.4
중산층	40.4	40.5	40.6	40.8	40.9	41.1	41.0	40.4	39.5	40.1	40.1	39.3
고소득층	37.6	37.5	37.9	38.1	36.9	37.2	36.8	39.6	40.4	39.9	39.4	41.3

〈그림 2〉 근로자가구 소득계층별 추이

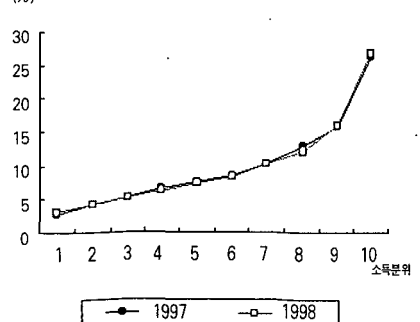


자료 : 『도시가계연보』 및 통계정보시스템(KOSIS)

〈그림 3〉 총소득대비 소득세 및 소비세 총액의 실효세 부담률 분포



〈그림 4〉 소득세 및 소비세 총액의 계층별 세수비중



2. 중산층의 범위 및 소득수준의 변화

중산층은 소득, 지위, 학력, 연령, 계층의식 등 다양한 기준으로 구분되는 다면적인 개념으로 일률적으로 정해진 기준은 없으며, 나라마다 소득수준이 다름으로 인해 국제적으로 통용되는 잣대도 없다. 그러나 일반적으로 중산층은 소득을 기준으로 구분하고 있다.

OECD에서는 중산층(혹은 중간층)을 중간값(median)에 있는 가구의 소득수준을 기준으로 50~150%의 계층으로 정의하고 있다. 이러한 기준에 의한 OECD 회원국의 평균은 71.6%가 중산층이다⁴⁾. 한편, 우리나라는 KHPS(한국 가구경제활동조사자료) 통계로 58.6%, 통계청 통계로는 71.0%가 중산층에 속하는 것으로 나타나고 있다.

현대경제연구원(HRI, 1999)⁵⁾의 발표자료에서는 중산층을 소득 10분위 가운데 4~7분위, 소득계층 가운데 월 175~395만원 계층을 중산층으로 분류하고 있다. 중산층은 다시 175~235만원 미만을 중/하층, 235~335만원 미만을 중/중층, 335~395만원 미만을 중/상층으로 구분하였다. 이러한 분류 근거는 설문조사에서 중산층의 평균 소득이라고 응답한 비율이 상대적으로 높은 부분을 중심으로 중산층을 구분한 것이다.

KDI(1990)⁶⁾의 연구에서는 소득을 기준으로 했을 때 소득 10분위 분포상에서 상위 20%와 하위 40%를 제외한 계층을 중산층으로 정의하고 있다. 최저생계비의 2~2.5배 이상 계층, 즉 최저생계비의 2~2.5배 이상은 되어야 최소한의 안정되고 문화적인 생활을 영위할 수 있다는 의미에서 분류한 기준이다.

분류기준의 종류와 무관하게 중산층 및 저소득층의 소득수준과 소득점유율이 하락한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 IMF 전후 중산층·저소득층의 소득수준 비교 Ⅱ

(단위 : 천원, %)

	중산층 ¹⁾			서민층 ²⁾		
	1997년	1998년	증감률	1997년	1998년	증감률
소득수준	2,341	2,134	-8.85	1,249	1,076	-13.88
소득점유율	40.94	33.30	-7.64	21.85	16.79	-5.06

주 : 1) 상위 20%와 하위 20%를 제외한 중간 60% 계층

2) 하위 20% 계층

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS) 자료로 계산.

4) 험진권·강석훈, 「한국 소득분배의 국제비교」, 『경제학연구』, 제46집 제3호, 한국경제학회, 1998.

5) 현대경제연구원, 『IMF 시대의 중산층 약화 실태 및 재구축 방안』, VIP Report, 1999. 3

6) 한국개발연구원, 『중산층 실태분석과 정책과제』, 1990. 11.

중산층과 서민생활
안정을 위해 근로소득자
세부담 경감에
1조 4천억원, 중산층과
서민층을 위한
재정지출에
1조 1천억원이
사용될 계획이다.

〈표 4〉 IMF 전후 중산층·저소득층의 소득수준 비교 Ⅲ

(단위 : 천원, %)

	중산층 ¹⁾			서민층 ²⁾		
	1997년	1998년	증감률	1997년	1998년	증감률
소득수준	2,046	1,847	-9.73	1,110	941	-15.24
소득점유율	35.79	28.83	-6.96	14.56	11.01	-3.55

주 : 1) 상위 20%와 하위 20%를 제외한 중간 60% 계층

2) 하위 20% 계층

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS) 자료로 계산.

즉, 〈표 1〉은 OECD 분류기준에 의한 중산층 및 저소득층의 소득수준 및 소득 점유율이며, 〈표 3〉은 KDI의 연구, 〈표 4〉는 HRI의 연구자료로부터의 분류기준에 의한 실태이다. 분류기준의 종류와 무관하게 중산층 및 저소득층의 소득수준과 소득점유율이 하락한 것으로 나타나고 있다.

II. 대책의 범위 및 내용

1. 재원조달 내역

현재 예상되는 재정수입의 초과액은 약 5조원 수준으로 알려져 있다. 이 가운데 세수증가분 약 2조 1천억원은 내국세 증가분 3조원과 관세 감소분 9천억원에 의한 것이고 세외수입 증가분 약 2조 9천억원은 한은 잉여금 5천억원, 1998결산잉여금 6천억원, 공기업 매각대금 1조 8천억원에 의한 것이다.

정부는 재정수입 증가분의 1/2은 재정적자 축소에 충당하고 나머지 1/2에 해당하는 2조 5천억원을 중산층과 서민생활 안정에 활용할 방침이며 중산층과 서민생활 안정을 위해 근로소득자 세부담 경감에 1조 4천억원, 중산층과 서민층을 위한 재정지출에 1조 1천억원이 사용될 계획이다.

세부담 경감을 위한 조치는 세법개정을 통해 금년 1월 소득분부터, 신용카드 사용분에 대한 소득세 경감은 개정법 시행후 사용분부터 적용할 예정이다.

2. 지원대책 내용

가. 세제지원

세제지원 내용은 크게 세 가지로 분류하여 볼 수 있는데 첫째, 근로소득자의 세부담 경감 둘째, 일자리 창출을 위한 조세지원 셋째, 주택마련을 위한 세제지원이다.

나. 예산사업

예산사업으로는 중산층 기반강화를 위한 창업지원, 서민층의 부담이 큰 자녀교육비·의료비·주택비 지원, 농어민에 대한 특별경영자금 지원, 장기실업자·체불근로자·생계곤란 근로자 지원, 노인·장애인·보호아동 지원, 생활물가 안정을 위한 유통정보화 지원사업이 있다.

다. 기타대책

세제지원 및 예산사업 외에 우리사주조합제도의 개선이나 연대보증제도의 개선과 더불어 생산적 복지제도의 장기적 발전방향도 제시하였다.

III. 세제지원 대책

본 세제지원 대책에 의한 근로소득세 경감액은 1999년에 약 1조 4천억원으로서 총근로소득세액의 약 28%에 해당하며 지원내용별 조세감면효과는 <표 5>와 같다.

1. 근로소득자의 세부담 경감

가. 근로소득공제한도 확대

과세표준에서 공제되는 소득규모(근로소득공제한도)를 연간 900만원에서 1,200만원으로 상향조정하되 고소득층으로 갈수록 경감비율을 낮게 하였다. 연급여 1,500만원인 근로자의 경우 41.7%, 연급여 3천만원인 근로자의 경우 17.9%의 세부담 경감효과가 있으며 이로 인한 감면효과는 약 9천억원에 이른다.

세제지원 내용은

크게 세 가지로 분류하여 볼 수 있는데

첫째, 근로소득자의 세부담 경감

둘째, 일자리 창출을 위한 조세지원

셋째, 주택마련을 위한 세제지원이다.

과세표준에서
공제되는 소득규모를
연간 900만원에서
1,200만원으로
상향조정하되
고소득층으로 갈수록
경감비율을 낮게 하였다.

〈표 5〉 세제지원별 조세감면효과

(단위 : 억원)

지 원 내 용	1999	2000
근로소득공제한도 인상	9,000	
신용카드사용공제 신설	1,000	2,000
보험료공제한도 인상	900	
교육비공제한도 인상	1,100	
의료비공제한도 인상	1,200	
주택자금 원리금상환액소득공제한도 인상	600	
근로자우대저축가입대상 확대	550	
근로소득자 세부담 경감(A)	14,350	2,000
중소·벤처기업 지원		380
벤처기업 출자 소득공제 인상		
코스닥등록 중소기업인 감면		
설비투자 지원		3,500
임시투자세액공제 기한 연장		
중고설비투자세액공제율 조정		
폐기설비 세액공제		
일자리 창출을 위한 조세지원(B)		3,880
계(A+B)	14,350	5,880

〈표 6〉 근로소득공제 한도액

현행		개정안	
급여	공제액	급여	공제액
~500만원	전액	~500만원	전액
500만원 초과액	30%	500~1,500만원	40%
		1,500만원~	10%

〈표 7〉 근로소득공제 인상에 따른 면세점 변화

(단위 : 만원)

	현행	개정안
독신자	871	933
2인 가족	942	1,017
3인 가족	1,014	1,100
4인 가족	1,157	1,267

나. 신용카드 사용금액 소득공제 신설

소비지출시 신용카드를 사용하는 근로자에게 근로소득세를 경감하는 것인데 이로써 중산층 세부담 경감효과와 더불어 자영업자의 과세자료 양성화 효과가 기대된다. 현재 총급여의 10% 정도는 신용카드로 지출하고 있는 점을 감안하여 10% 초과사용금액에 대해서 공제하되 공제한도액은 연 300만원으로 한다. 1999년 8월 1일에서 12월 31일까지 사용분에 대하여는 동 기간중의 총급여액의 10%를 초과하는 경우 일정하고 내에서 적용한다. 공제대상이 되는 카드는 일반 신용카드, 백화점카드, 직불카드(선불카드 제외)이고 이로 인한 세금감면효과는 약 3천억원으로 추정되고 있다.

다. 근로소득 특별공제 한도 인상

의료비공제는 현재 연급여의 3%를 초과하는 의료비에 한해 연 100만원을 한도로 공제하고 있으나 이는 1990년에 조정된 수준으로서 실제 지출액에 크게 미달하므로 연 200만원으로 공제한도를 인상하였다. 1998년 기준으로 수혜대상은 약 140만명으로 추산되며 연간 1,200억원의 세금감면효과가 있을 것으로 기대된다.

보험료공제한도는 현행 연 50만원인 것을 연 70만원으로 인상하며 한도 확대에 의한 수혜대상은 약 420만명, 감면효과는 연 900억원에 이를 것으로 예상된다.

교육비공제의 경우 유아교육의 보편화 추세를 반영하고 대학 학자금의 현실 수준을 감안하여 한도금액을 인상하였다. 유치원·영유아보육시설의 경우 연 70만원에서 연 100만원으로 인상하고 대학교 학자금의 경우 연 230만원에서 연 300만원으로 인상된다. 이로 인한 감면효과는 약 1,100억원이며, 유아 학부모인 45만명과 대학생 자녀를 둔 75만명에게 혜택이 돌아갈 예정이다.

주택구입대출금 원리금상환액 소득공제 한도를 현행 연 72만원에서 연 180만원으로 인상하였으며 무주택 또는 국민주택규모 이하 1주택소유 근로소득자가 주택차입금을 대출받아 원리금을 상환하는 경우에도 소득공제를 적용할 수 있도록 하였다. 이는 서민들의 내집마련 부담을 완화하기 위한 것으로 세금감면효과는 연 600억원 정도로 추산된다.

소비지출시

신용카드를 사용하는 근로자에게 근로소득세를 경감하는 것인데 이로써 중산층 세부담 경감효과와 더불어 자영업자의 과세자료 양성화 효과가 기대된다.

**현재 중소·벤처기업
창업시 2년간 취득세·
등록세 등을 75%
감면해주던 것을
100% 면제로
감면비율을 확대하고
창업 중소기업 감면을
적용받는 대상기업의
범위도 확대한다.**

라. 근로자우대저축 가입대상 확대

현재 월 저축액 50만원까지 비과세저축에 가입할 수 있는 대상을 현재 연급여 2천만원 이하인 근로소득자에서 연급여 3천만원 이하인 근로소득자로 확대하였으며 이로 인한 수혜인원은 약 200만명, 감면금액은 약 550억원 수준이 될 것으로 보인다.

마. 성과급 지급의 손비 인정

성과급제도를 활성화시키고 생산성 향상을 도모(노사정 합의사항)하기 위해 기업이 이익으로 근로자에게 성과급을 지급할 경우 비용으로 인정한다. 현재 법인세법 제20조 제1호에 의하면 이익잉여금의 처분을 손비로 계상한 금액에 대해서는 손금산입을 허용하지 않고 있다. 이와 같이 조세원칙상 이익배분에 대해서는 손비 처리해줄 수 없지만 중산층지원 대책의 하나로 특례조항을 인정함으로써 법인세 산출시 과세대상에서 제외키로 하였다.

2. 일자리 창출을 위한 조세지원

가. 중소·벤처기업의 창업 활성화를 위한 지원

현재 중소·벤처기업 창업시 2년간 취득세·등록세 등을 75% 감면해주던 것을 100% 면제로 감면비율을 확대하고 창업 중소기업 감면을 적용받는 대상기업의 범위도 확대한다. 감면대상의 조건 중 수도권 이외 지방 대도시의 기술집약형 창업요건을 폐지하고 수도권의 경우에는 벤처기업의 전용단지 입주요건도 폐지한다. 벤처기업의 경우 감면 적용시점을 '창업일' 기준에서 '벤처기업으로 인정' 받는 시점으로 개선하고 벤처기업에 대한 개인 출자금액에 대한 소득공제를 현행 출자금의 20%에서 30%로 확대하기로 하였다.

나. 코스닥시장 등록 중소기업에 대한 지원

코스닥시장에 등록된 중소기업에게 당해연도 소득금액의 50%까지 손실적립금을 인정한다.

다. 임시투자세액공제 적용기한 연장

설비투자금액의 10%를 법인세·소득세에서 공제하는 임시투자세액공제 적용기한을 1999년 12월 31일까지 6개월 연장한다. 동 제도는 1994년 12월 31일까지 국산 10%, 외국산 5%로 적용해오다가 1995년 1월 1일 이후 중단된 바 있으나 1997년 1월 1일 이후 WTO 협정에 부합되게 내·외국산 구분없이 10%로 단일화하였었다.

〈표 8〉에서 보는 바와 같이 1997년 3/4분기 이후 설비투자 증가율이 감소 추세에 있으며, 경제위기의 영향이 가장 큰 시기였던 1998년 2/4분기에 전년동기와 대비하여 가장 큰 폭의 감소가 있었음을 알 수 있다. 〈표 9〉의 연도별 설비투자 증가율의 경우에도 1998년에 큰 폭의 감소가 나타나고 있음을 알 수 있다.

**설비투자금액의 10%를
법인세·소득세에서
공제하는
임시투자세액공제
적용기한을
1999년 12월 31일까지
6개월 연장한다.**

〈표 8〉 분기별 설비투자 증가율(1997/1~1999/1)

(단위 : %)

	1997/1	1997/2	1997/3	1997/4	1998/1	1998/2	1998/3	1998/4	1999/1
설비투자증가율 (전년동기대비)	4.2	1.3	-12.6	-25.9	-38.3	-46.1	-39.3	-27.4	-12.9

자료 : 한국은행 산업분석팀.

〈표 9〉 연도별 설비투자 금액 및 증가율(1994~1998)

(단위 : 억원, %)

	1994	1995	1996	1997	1998
금 액	351,776	485,239	485,317	522,373	327,822
증가율	36.72	37.94	0.02	7.63	-37.2

자료 : 한국산업은행, 『산업조사월보』, 1999. 4.

라. 중고설비투자 및 과잉설비 폐기에 대한 세제지원

1998년 8월 25일에 신설되어 1999년 말까지 한시적으로 적용되는 중고설비투자 세액공제율을 현재 5%에서 10%로 인상하였다. IMF 이후 부도 등으로 유휴설비가 아직도 많이 남아 있어 4월 현재 공장가동률이 74% 수준이며, 아직 IMF 이전의 평균 공장가동률의 80% 수준에 미치지 못하고 있다. 따라서 먼저 유휴공장을 재가동시키는 것이 중요하므로 현재 개별 설비투자시에만 적용하던 투자세액공제를 사업양수도, 법원경매, 성업공사 구매에 의해 공장단위로 인수하는 경우에도 적용하도록 범위를 확대하였다. 현재 성업공사 수탁관리 공장은 약 4천여

현재 개별 설비투자시에만 적용하던 투자세액공제를 사업양수도, 법원경매, 영업공사 구매에 의해 공장단위로 인수하는 경우에도 적용하도록 범위를 확대하였다.

개로 전국적으로 20조원의 유휴설비가 있는 것으로 추정된다. 이 제도는 1999년 말까지 한시적으로 적용된다.

구조조정 차원에서 과잉설비를 폐기하는 경우 폐기설비 잔존가액의 3% 세액공제를 금년말까지 허용하였다. 과잉설비를 보유할 경우 공급이 수요를 초과하게 되므로 가격하락, 기업채산성 악화, 대외경쟁력 약화 등의 문제가 발생하므로 설비 폐기에 따른 폐기비용을 정부차원에서 지원하여 생산효율화를 이루도록 유도한다는 방침이다.

마. 기업 분사 및 노동자의 부도중소기업 인수시 세제지원

분사를 위해 모기업이 인수기업에게 사업용부동산을 매각하는 경우 부동산 양도차익에 대해 특별부가세를 50% 감면하고 인수기업이 모기업으로부터 취득한 부동산에 대해서는 취득세·등록세 전액을 면제한다. 부도기업의 주식 인수시 인수자산에 대한 취득세 부과제도를 폐지하고 노동자가 부도기업 주식 인수시 증권거래세를 면제한다.

바. 기업 분사 및 공장의 지방이전 촉진

수도권 중소기업 공장의 지방이전시 현재 3년간 소득세·법인세 50% 감면, 이후 2년간 30% 감면 혜택을 주고 있는데 이를 3년간 100% 감면, 이후 5년간 50% 감면으로 감면을 및 감면기간을 확대하였다. 수도권 분사 및 대도시 공장의 지방이전의 경우에는 투자세액공제율을 3%에서 10%로 공제율을 확대하였고 분사·공장 양도시 현재는 특별부가세만 과세이연하고 있으나 양도차익에 대한 법인세도 3년거치 3년분할 과세 형태로 과세이연 혜택을 부여하였다.

3. 주택마련을 위한 세제지원

소형주택에 대한 양도소득세 면제기한을 1999년 6월말에서 1999년말로 6개월 연장하였다. 이는 1998년 9월에 신설된 것으로, 1998년 5월 22일부터 1999년 6월 30일 기간중에 취득한 신축주택에 한해 5년간 양도소득세를 감면하기로 한 제도이다. 최근의 부동산 시장을 감안할 때 양도소득세 감면제도를 전체적으로 연장할 필요는 없는 것으로 보이나 소형아파트의 분양률이 대형에 비해 현저

히 저조하며 현재 미분양주택의 73%가 국민주택규모(25.7평) 이하의 소규모주택이고 중산층 및 서민층 주거안정을 지원한다는 측면에서 국민주택규모 이하의 소형주택에 한하여 6개월 연장하는 것이다.

양도세 면제조치 전후의 미분양주택의 월별 현황을 보면 1998년 7월 이후 미분양주택수가 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 이러한 수치만으로 양도세 면제조치의 효과를 파악하기는 어렵기 때문에 주택공급 물량과 연계하여 검토하여야 할 것이나 관련자료가 축적되어 있지 않은 실정이다.

〈표 10〉 월별 미분양주택 현황

(단위 : 호)

	1997.10	1997.11	1997.12	1998.1	1998.2	1998.3	1998.4	1998.5	1998.6
주택수	85,061	87,107	88,867	90,476	89,422	97,182	101,779	108,339	112,155
	1998.7	1998.8	1998.9	1998.10	1998.11	1998.12	1999.1	1999.2	1999.3
주택수	116,433	114,405	110,025	106,612	106,264	102,701	97,418	93,254	88,705

금번 서민층 및 중산층 지원대책 중 고용을 창출할 수 있는 부분에 큰 비중이 주어진 것은 바람직한 방향이라 판단된다. 벤처기업·중소기업에 대한 세제지원의 확대는 긍정적으로 평가할 수 있다.

IV. 세제지원 대책에 대한 검토

1. 검토의견

금번 서민층 및 중산층 지원대책 중 고용을 창출할 수 있는 부분에 큰 비중이 주어진 것은 바람직한 방향이라 판단된다. 중산층·서민층의 보호육성이라 해서 시혜적인 세금감면 조치를 취하는 것은 옳지 않으며, 이 계층이 능력을 발휘해서 자립하고 스스로 보호할 수 있도록 하는 것이 세제지원의 올바른 방향이다. 이는 복지정책에서의 생산적 복지외도 일맥상통하는 것이다. 그러나 고용을 창출한다고 모든 기업에 세제지원을 남발하는 것은 그 부작용이 더 크기 때문에 별도의 지원이 필요없는 대기업이 아닌 벤처기업·중소기업에 대한 세제지원의 확대는 긍정적으로 평가할 수 있다.

일자리 창출을 위해 벤처·중소기업의 창업 및 투자를 유인하는 세제지원에 지원의 초점을 둔 것은 중산층·서민층의 생활안정을 위하여 조세정책으로 접근할 수 있는 바람직한 방향이라 판단된다. 그러나 IMF 경제위기 극복과정에서 발생

**세부담 경감의 효과가
중산층과 서민층에
집중되도록 고안한
감면정책은 세수손실은
최소화하면서 소득분배의
불균형을 교정하여
중산층·서민층의
생활안정에 기여할 수
있는 바람직한
방향이라 할 수 있다.**

한 대량실업으로 인해 중산층 및 서민층이 받고 있는 고통을 근본적으로 치유하는 데는 세제상의 지원대책만으로는 물론 크게 미흡하며, 예산상의 대책을 함께 고려 하더라도 근본적인 대책으로는 미흡하다고 볼 수 있다. 따라서 근본적인 실업대책 과 사회안전망 구축을 위한 장·단기 대책과 비전이 제시되어야 할 것이다.

세부담 경감의 효과가 중산층과 서민층에 집중되도록 고안한 감면정책은 세수 손실은 최소화하면서 소득분배의 불균형을 교정하여 중산층·서민층의 생활안정 에 기여할 수 있는 바람직한 방향이라 할 수 있다. 예를 들면 보험료, 교육비, 의 료비 등 이른바 실액공제의 한도를 확대하는 방안이 이에 해당하며 이러한 방안 은 고소득층보다는 저소득층에 돌아가는 혜택이 상대적으로 크기 때문이다.

세부담 경감을 위한 세제지원대책이 봉급생활자를 대상으로 하고 있는 것은 금 년에 실시한 국민연금 확대와 앞으로 실시 예정인 의료보험 통합으로부터 봉급생 활자가 받게 될 상대적 불이익을 부분적이거나 보전할 수 있는 방안이라 해석할 수도 있다. 그러나 자영업자에 대한 소득과약이 단기간 내에 달성될 수 없다면 앞으 로 봉급생활자가 받게 될 불이익을 세제를 통하여 보전하는 데는 한계가 있으며, 동시에 세제를 그릇된 방향으로 유도할 소지가 있음을 간과해서는 안될 것이라 판단된다.

서민층 및 중산층의 재산형성을 위한 세제지원이 포함된 것은 다른 세제지원 방안들과 함께 중산층·서민층의 생활안정에 기여할 수 있을 것이다. 특히 우리 나라의 경우 서민층 및 중산층 재산의 가장 중요한 부분은 자가소유주택이 될 것 이므로 내 집 마련의 도움이 되는 세제지원은 생활안정에 매우 중요하다고 할 수 있다.

2. 추가 고려사항

가. 기타 조세제도

제시된 세제지원방안에 추가하여 중산층이나 서민층에게 똑같은 부담이 가는 소비세, 그 중에서도 특별소비세 일부 품목의 세율조정을 고려할 필요가 있다. 원 래 특별소비세란 사치품목에 부과하게 되어 있는바, 이미 생활필수품화되어 있는 품목의 세율은 낮출 필요가 있으며 그 대신 사치품의 경우 인상을 고려해야 한다.

현재 내 집 마련에 도움이 될 수 있도록 주택저당채권의 도입이 확정되어 있는

데 이의 활성화를 위해서는 채권이자에 대한 소득세공제 등의 세제지원 확대를 강구해야 할 것이다.

교육비 공제한도가 상향조정되었으나 공제대상에 사교육비도 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다.

나. 금융소득종합과세제도

우리나라의 소득세제가 안고 있는 문제점으로는 재정측면에서의 소득세 기능 취약, 소득종류간 세부담의 불평등, 소득재분배 기능의 미비 등이 있으며, 그 개선방향으로는 포괄주의적 소득세제의 확립과 세무행정의 강화 등이 논의되고 있다. 포괄주의적 소득세제의 확립을 위하여는 진정한 의미의 종합과세체제를 확립하는 것이 필요한데 이를 위해 가장 중요한 것이 금융소득의 종합과세라고 논의되고 있다.

중산층 및 서민 생활안정을 위한 대책으로 이자소득세율의 인하와 금융소득종합과세의 재실시가 사회 각계에서 활발히 논의되어 왔으나 이번 대책에는 포함되지 않았다.

이자소득세를 인하하여야 한다는 주장의 배경을 보면, 1998년 10월 이자소득세를 인상한 이유가 그 동안의 고금리에 따른 높은 이자소득에 대해서 보다 많은 세금을 부담하도록 하기 위한 것이었으나 최근 금리가 대폭 하락하였고 주식형 투자신탁·뮤추얼펀드 등의 경우 고수익을 올리면서도 유가증권 양도차익 부분이 비과세되는 점을 감안할 때 이자소득세율을 종전대로 환원할 필요가 있다는 것이다. 그러나 한편으로는 이자소득세를 현행대로 유지해야 한다는 주장도 있다. 그 이유는 대부분 중산층 이하 납세자들은 여유 자금을 이미 여러 가지 세금 우대저축으로 운용하고 있으므로 실질적으로 부담하는 이자소득세율은 높지 않은 상황이며, 이자소득세를 인하하는 경우 중산층보다는 고소득층이 주로 혜택을 보게 된다는 것이다.

과세의 형평성을 제고시키기 위해 금융종합과세를 실시해야 한다는 주장에 대해서는 현재와 같이 금융 및 기업의 구조조정이 마무리되지 않고 있고, 노사문제·실업문제 등 불안요인이 상존하고 있는 상황에서 재실시 문제가 거론될 경우 금융거래를 위축시키고 금융시장에 교란요인으로 작용하여 우리 경제가 안정 성장 궤도에 진입하는 데 바람직하지 못한 영향을 줄 수 있다는 우려가 제기되고

**중산층 및
서민 생활안정을 위한
대책으로
이자소득세율의 인하와
금융소득종합과세의
재실시가 사회 각계에서
활발히 논의되어 왔으나
이번 대책에는
포함되지 않았다.**

**금융소득종합과세가
유보되면서 저소득층 및
중산층의 세부담은
증가한 반면, 고소득
금융소득자의 세부담은
경감된 것으로 판단된다.**

있다. 반면에 전영준·성명재·노영훈·박종규(1999)에 의하면 금융소득종합과세가 유보되면서 저소득층 및 중산층의 세부담은 증가한 반면, 고소득 금융소득자의 세부담은 경감된 것으로 판단된다. 따라서 과세형평성, 자본자유화, 국제적 추세 등 금융소득종합과세와 관련된 현안들을 종합적으로 고려하여 금융소득종합과세의 재실시로부터의 득과 실에 대한 신중한 검토가 필요한 시점이라 판단된다. **김**

조세범처벌법의 개편방향



韓 相 國 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

조세의 부과·징수 및 납부에 관한 범죄를 조세범이라고 하며, 조세범에 대한 제재로써 과해지는 벌을 조세벌이라고 한다. 조세벌은 조세에 관한 범죄에 대하여 과하는 형벌이므로 죄형법정주의의 원칙이 적용되며, 조세범에 관한 근거법령에는 조세범처벌법, 조세범처벌법절차법, 관세법 제9장, 지방세법 제84조 및 특정범죄가중처벌등에관한법률(이하 특가법으로 약칭) 제8조가 있다.

최근 30년간의 통계에 의하면, 조세범처벌법에 의해 형사처벌을 받은 사건의 수가 얼마 되지 않고 통고처분 내지 형사처분을 위한 고발건수도 줄어드는 추세에 있다. 이처럼 조세범처벌법의 적용을 받는 사건의 수가 감소하는 추세에 있는 것은 조세범죄를 친고죄로 하고 있는 데 따른 어려움, 현실적으로 부적합한 규정 등으로 인해서 현행법을 적용하는 경우 지나치게 가혹하거나 불공평한 처벌을 초래할 위험성이 있을 수 있어서 조세범처벌법의 적용이 용이하지 않다는 점 등이 주요 이유가 되고 있다.

따라서 조세범처벌법이 합리적이고 실효성 있는 법이 되기 위해서는, 우리의 현실을 잘 고려하여 조세범죄의 구성요건과 그에 대한 형벌을 규정해야 한다. '입법은 관대하게, 집행은 엄격하게'라는 형사사법의 일반원칙에 충실해야 할 것이며, 일단 범죄로 규정된 행위를 한 사람에 대해서는 확실하고, 신속하며, 공평하

조세범처벌법이 합리적이고 실효성 있는 법이 되기 위해서는, 우리의 현실을 잘 고려하여 조세범죄의 구성요건과 그에 대한 형벌을 규정해야 한다.

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

탈세범은 국가의 과징권을 직접 침해하여 조세수입의 감손을 결과하거나 이를 기도하는 행위이다. 위해범은 세법상의 각종 의무규정에 위반함으로써 조세과징권의 적정 행사를 저해할 위험이 있는 행위이다.

계 형벌을 부과해야 한다.

본고에서는 우리의 현실과 형사사법의 일반원칙에 입각해서 합리적이고 실효성이 있는 조세범처벌법이 될 수 있도록 개편방향을 제시하고자 한다.

II. 조세범칙행위의 유형과 처벌

조세범칙행위의 유형은 탈세범과 위해범으로 대별된다.

탈세범은 국가의 과징권을 직접 침해하여 조세수입의 감손(減損)을 결과하거나 이를 기도하는 내용의 행위이다. 현행 조세범처벌법상의 포탈범(제9조), 간접탈세범(제8조 ①), 불납부범(제10조, 제11조), 체납처분면탈범(제12조), 결손금과 대계상범(제12조의 3 ③), 세금계산서불교부범(제11조의 2 ①, ②), 재화 등 공급 없는 세금계산서 수수·알선·중개범(제11조의 2 ④, ⑤) 및 확장적 탈세범(제11조의 2 ③, 제14조)이 여기에 속한다.

위해범은 직접 조세수입의 감손을 초래하는 행위는 아니지만, 조세질서의 확보를 위해 설정한 세법상의 각종 의무규정에 위반함으로써 조세과징권의 적정 행사를 저해할 위험이 있는 행위이다. 현행 조세범처벌법의 납세증명표지의 위조·변조범(제12조의 2), 장부불기장범(제12조의 3 ①), 장부소각·파기·은닉범(제12조의 3 ②), 명령사항위반범(제13조), 협력의무위반범(제13조), 질문검사거부범(제13조) 및 기타 의무위반범이 여기에 속한다.

조세범칙행위의 유형에 따른 현행 조세범처벌법상의 처벌내용 및 형법총칙 배제 여부 등을 정리한 것이 <표 1>이다.

III. 현행 조세범처벌제도의 문제점

1. 조세범처벌법 운용 실적의 저조

조세범처벌법에 의한 조세범 처벌실적은 <표 2> 및 <표 3>에서 보듯이 1980년대 이후 조사건수, 통고처분건수 및 세액추징건수 등이 빠르게 감소하고 있으며, 1986년 이후에는 통고처분건수와 세액추징건수가 격감하고 있는 상황이다. 최근에 들어와서 조세범칙행위의 조사건수 자체가 크게 감소하였다(특정범죄가중

〈표 1〉 조세범처벌 유형 요약

범칙행위의 유형	처벌	형법총칙 중 적용배제	징역과 벌금병과 행위	공소 시효	관련조문
무면허주류제조판매	· 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금	○	○	5년	§8
조세포탈					
① 특별소비세 · 주세 또는 교통세 포탈	· 3년 이하의 징역 또는 포탈세액의 5배 이하의 벌금				
② 인지세포탈	· 포탈세액의 5배 이하의 벌금 또는 과료	○	○	5년	§9
③ 기타 국세 포탈	· 3년 이하의 징역 또는 포탈세액이나 환급 · 공제 받는 세액의 3배 이하의 벌금				
1회계연도에 3회 이상 체납	· 1년 이하의 징역 또는 체납액에 상당하는 벌금	○		5년	§10
원천징수의무 불이행	· 1년 이하의 징역 또는 불이행세액에 상당하는 벌금	○		5년	§11
VAT 세금계산서 관련					
① 고의이교부 · 허위기재	· 1년 이하의 징역 또는 VAT의 2배 이하의 벌금	제3 · 4항은 병과		5년	§11의 2
② 폭행 등으로 수취방해	· 3년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금				
③ 재화 · 용역 공급없는 교부 또는 동 알선 · 중개	· 2년 이하의 징역 또는 VAT의 2배 이하의 벌금				
재산장닉 및 허위 계약	· 2년 이하의 징역			5년	§12①, ②
재산장닉 등의 방조	· 1년 이하의 징역			5년	§12③
납세증서 등 불법사용	· 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금	○	○	5년	§12의 2
장부불비치 · 무기장	· 50만원 이하의 벌금			2년	§12의 3①
장부의 소각 · 파괴 등	· 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금		○	5년	§12의 3②
법인의 결손금과대계상	· 2년 이하의 징역 또는 과대계상산출세액의 3배 이하의 벌금	○	○	5년	§12의 3③
정부명령 등 행정질서위반	· 50만원 이하의 벌금 또는 과료	2년	§13		
허위신고 · 무신고를 선동 · 교사	· 2년 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금			5년	§14①
허위신고 · 무 신고를 위한 폭행 · 협박	· 5년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금			5년	§14②

1980년대 이후 조사건수, 통고처분건수 및 세액추징건수 등이 빠르게 감소하고 있으며, 1986년 이후에는 통고처분건수와 세액추징건수가 격감하고 있는 상황이다.

처벌에관한법률에 의한 고발이 대부분을 차지함), 1993년부터 약간 증가하고 있는 추세이다. 정권 초기에는 특가법에 의한 고발이 주를 이루고 조세범처벌법에 의한 고발이 현격히 줄어드는 패턴을 보이고 있다¹⁾.

이와 같은 추세는 납세자의 조세범처벌행위가 감소했기 때문이 아니라 조세범처벌법에 의하여 제재되어야 할 사안이 통상적인 과세절차로 처리되고 있기 때문인 것으로 판단된다.

조세범처벌법의 운용이 부진한 원인을 간략히 살펴보면 다음과 같다.²⁾

1) 현진권 · 김정훈 · 김재진 · 이철인(1999).
2) 최명근(1998), 이철송(1996), 한국형사정책연구원(1991) 등을 참조하였다.

조세범처벌 실적
감소하고 있는 것은
조세범처벌법에 의하여
제재되어야 할 사안이
통상적인 과세절차로
처리되고 있기 때문인
것으로 판단된다.

첫째, 조세범처벌행위가 범죄라는 납세자의 인식이 부족한 현실적 여건하에서 과세관청은 기업의 도산, 전과자의 양산 등을 우려하여 조세범처벌법의 엄격한 적용을 기피하고 있다.

둘째, 납세자의 조세회피기술의 발전으로 실무상 조세회피행위와 조세범처벌행위의 구분이 모호함에 따라 과세관청은 입증 부담과 납세자의 반발이 적은 가산세 부과를 선호하고 있다.

셋째, 조세범처벌법이 지나치게 엄벌주의를 채택하고 있고(벌금형의 경우), 범

〈표 2〉 조세범처벌사건의 처리현황(1)(1966~1990)

(단위 : 건, %)

	조사건수		통고처분		고발 ¹⁾		세액추징		무혐의	
	건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비
1966~70	5,662	3,969	70.1	50	0.9	1,268	22.4	375	6.6	
1971~75	2,186	2,186	76.4	152	7.0	112	5.1	252	11.5	
1976~80	1,611	1,256	77.9	250	15.5	38	2.4	67	4.2	
1981~85	784	565	72.1	118	15.1	47	6.0	54	6.8	
1986~90	98	33	33.7	62	65.3	1	1.0	0	0	

주 : 1) 「고발」이란 통고불이행고발을 제외한 즉시고발과 특정범죄가중처벌에관한법률에 의한 고발만을 대상으로 한 것임.
자료 : 김상희·정상현, 『조세범처벌관계법의 운용실태와 개선방안』, 한국형사정책연구원, 1991.7. p.125.

〈표 2〉 조세범처벌사건의 처리현황(2)(1990~1998)

(단위 : 건, %, 억원)

	범칙조사						자료상 고발	
	건 수	고 발		통고처분		추징세액	인 원	추징세액
		건수	구성비	건수	구성비			
1991	7	6	85.7	1	14.3	24	156	316
1992	3	3	100	-	-	303	105	173
1993	27	25	92.6	2	7.4	664	94	179
1994	10	9	90.0	1	10.0	81	148	351
1995	15	14	93.3	1	6.7	350	247	481
1996	20	20	100	-	-	302	255	389
1997	29	28	96.6	-	-	368	378	773
1998	83	69	83.1	10	12.0	1,380	266	559

주 : 1. 자료상 고발은 간접세 중심의 집계임.
2. 자료상 고발의 1998년도 통계는 6월말 기준임.
자료 : 국세청 내부자료.

최 구성요건이 명확하지 않은 규정이 많아 이의 적용을 제약하는 면이 있다.

넷째, 과세관청이 조세범처벌절차를 밟기 위해서는 상급관청의 지휘 및 엄격한 조사절차의 준수가 필요함에 따라 일선 세무서에서 행정의 번거로움으로 인하여 이를 기피하는 경향이 있다.

2. 조세범처벌법규의 이원화

조세포탈죄의 경우 그 가산처벌을 특가법에서 별도로 규정하고 있다. 따라서 법체계가 조세범처벌법 및 특가법으로 이원화되어 있으므로 바람직하지 않다고 판단된다. 뿐만 아니라 특가법상의 형량은 조세범처벌법상의 형벌에 비해 지나치게 과중하고, 가중처벌요건을 단순히 포탈세액만을 기준으로 규정함으로써 기준 금액을 약간 미달한 경우와 초과하는 경우간의 처벌형량이 현저히 달라지는 불합리한 면이 있다.

3. 조세범처벌법규정의 문제점

법에 규정한 정부의 명령사항 위반 등 단순한 질서 위반법에 대하여 벌금 등의 형벌을 부과하는 것은 과중하다고 판단된다.

조세범칙행위에 대한 벌금형이 포탈세액의 몇 배 등으로 지나치게 무겁게 규정되어 있고, 자유형의 경우에는 형법상의 유사죄(類似罪)에 비하여 상당히 낮은 형량으로 규정되어 있다. 예를 들면, 조세포탈범은 3년 이하의 징역인 데 비하여 유사죄에 해당하는 형법상의 사기죄는 10년 이하의 징역이다.

형법과 조세범처벌법은 동일한 범법행위 유형에 대하여 각각의 처벌규정을 두고 있으나 그 형량이 상이하다. 예를 들면, 형법상의 우표 및 인지의 위조·변조에는 10년 이하의 징역이 과해지지만, 조세범처벌법상의 증지 및 인지의 위조·변조에는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금이 과해진다.

또한 일부 조세범의 구성요건이 지나치게 추상적이거나 포괄적이어서 실무차원에서 이를 적용하기가 곤란한 면이 있다.

현행 조세범처벌법상 조세범을 벌금형으로 처벌함에 있어서 형법총칙의 여러 규정의 적용을 배제시킨 것은 형사처벌에 있어서 행위자의 주관적 요소를 중시하

조세포탈죄의 경우

그 가산처벌을

특가법에서 별도로

규정하고 있다.

따라서 법체계가

조세범처벌법 및

특가법으로 이원화되어

있으므로 바람직하지

않다고 판단된다.

현행법의
조세범죄들 중 형벌을
과할 필요성이 없는
행위 혹은 당벌성이 없는
행위들을 비범죄화하고,
이러한 행위들은
행정벌로 전환한다.

는 책임주의를 약화시킨 입법이라고 할 수 있다.

IV. 주요 검토 사항

앞에서 본 것처럼 현행 조세범처벌법은 동법에 의하여 처벌되어야 할 사안이 통상적인 과세절차로 처리된다는 점, 조세범처벌관련 법체계가 조세범처벌법과 특가법으로 이원화되어 있다는 점 및 조세범치행위에 대한 처벌이 형법과 균형이 맞지 않다는 등의 문제점을 내포하고 있다. 따라서 조세범처벌법을 개정하는 경우에는 최소한 다음 사항을 고려하는 것이 바람직할 것이며, 본고에서는 이와 같은 원칙에 입각해서 개정방안을 제시하고자 한다.

첫째, 현행법의 조세범죄들 중 형벌을 과할 필요성이 없는 행위 혹은 당벌성이 없는 행위들을 비범죄화하고, 이러한 행위들은 행정벌로 전환한다.

둘째, 위하형사상(威嚇型思想)에 기초한 형벌규정들을 책임주의원칙에 입각하여 조정한다.

셋째, 조세범죄의 구성요건을 명확히 하고 합리적으로 조정한다.

넷째, 법문의 내용을 일반국민들이 쉽게 이해할 수 있는 문장이나 구절로 바꾼다.

1. 형법총칙 배제규정(§4) 삭제 여부

현행법은 형법총칙의 일부 규정을 배제하고 있는데, 이는 형사처벌에 있어서 행위자의 주관적 요소를 중시하는 책임주의를 약화시킨 입법이라고 할 수 있으므로, 배제규정의 삭제 여부를 적극적으로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

가. 형사미성년자·심신미약자·농아자 불처벌 배제문제

현행법은 국고주의를 기초로 하여 책임능력이 없는 형사미성년자·심신미약자·농아자를 처벌하는 등 형법총칙의 일부 규정의 적용을 배제하고 있는데, 전세계적으로 책임주의적 입법이 일반적인 경향임을 감안할 때 조세범에 대하여도 책임주의원칙을 적용해서 삭제함이 바람직하다고 판단된다.

3) Kramer & Phillips(1996).

나. 중범에 대한 형경감규정 배제문제

현행법은 중범(從犯)의 형을 정범(正犯)의 형보다 경감하는 형법총칙 규정의 적용을 배제하고 있는데, 형법의 일반이론에 따라 중범의 형은 정범의 형보다 감경하고 있으므로, 삭제 여부를 고려하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다. 법률의 착오 불벌규정 배제문제

범죄를 자연범과 행정범으로 나눈다면, 조세범은 자연범보다는 행정범의 성격이 많이 띤 범죄이다. 법률의 착오는 자연범에서보다 행정범에서 일반국민의 권리를 구체화하는 기능을 하므로, 법률의 착오에 의해 범칙행위를 한 국민들이 처벌을 받지 않도록 하는 것이 책임주의원칙의 관점에서 바람직하다. 한편 학설과 판례는 법률의 착오에서 정당한 이유를 매우 엄격하고도 제한적으로 해석하고 있어서 조세범의 경우에도 법률의 착오로 면책을 받기는 사실상 매우 어려운 상황이다. 따라서 법률 착오불벌 규정의 삭제를 적극적으로 검토해야 할 것이다.

라. 벌금경합에 관한 제한가중규정 배제문제

조세범처벌법 제4조 제2항은 제11조의2에 대해 다액의 2분의 1까지 가중하는 형의 규정을 배제하고 각 위반행위에서 납부해야 할 세액의 2배까지를 벌금으로 할 수 있도록 하는 취지이다. 그런데 제11조의2는 조세포탈의 전단계에서 조세포탈의 위험을 사전에 방지하려는 위험범의 성격을 가진 범죄를 처벌하는 규정임에도 불구하고 벌금액을 납부할 세액의 2배까지 가중하고 있다. 이는 헌법 제37조의 과잉금지 원칙에 비추어 보면 문제가 있을 수 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 제4조 2항에서 다시 제11조의2의 규정을 강화하는 것은 문제를 더욱 심화시키는 행위이므로 삭제를 검토함이 바람직할 것이다.

현행법은 형법총칙의 일부 규정을 배제하고 있는데, 이는 형사처벌에 있어서 행위자의 주관적 요소를 중시하는 책임주의를 약화시킨 입법이라고 할 수 있다.

2. 징역과 벌금의 병과규정(§5)

동법 제5조는 무면허주류제조죄, 조세포탈죄, 허위세금계산서의 교부 및 알선·중개죄, 납세증명표지의 불법사용, 장부보관의무 등 위반 및 결손금액의 과대계상의 범칙행위를 한 자에 대해 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 규정하고 있다. 이처럼 조세포탈행위에 대해 징역형 또는 벌금형을 과하는 것은 일반에

4) IBFD(1999, a)

**조세포탈에 대한
특가법 제8조에 규정된
형벌은 가혹하여 헌법상
과잉금지원칙이나
비례원칙에 반하는 위헌적
성격을 띠고 있으므로
삭제되어야 할 것이다.**

방 내지 특별예방의 목적을 달성하기 위해 필요하기 때문이다.

조세범죄에 대해 형벌을 과할 경우 그 불법과 책임이 무거울 때에는 징역형에 처하고, 그렇지 않을 경우에는 벌금형에 처하는 것이 책임주의원칙에 부합한다. 일반 형법에서도 징역과 벌금의 병과는 아편, 도박 등에 대하여 예외적으로 운용되고 있다. 따라서 징역형과 벌금형을 선택적으로 부과하는 것이 책임주의원칙에 부합하므로, 제5조의 삭제를 검토함이 바람직할 것이다.

3. 조세포탈범의 형량조정 (§8, 9)

현행법 제8조에서 무면허주류제조·판매행위를 처벌하는 것은 주세면허행정의 원활성 확보와 주세포탈죄를 미연에 방지하기 위한 것이다. 주세를 포탈한 경우에는 제9조 제1호에 의해 처벌하면 되기 때문에 제8조는 주세포탈죄의 예비행위의 성격을 가진 행위를 처벌하는 규정이다.

무면허주류제조·판매행위는 주세포탈의 예비행위적 성격을 가진 행위임에도 불구하고 징역형기를 주세포탈행위와 같이 3년 이하의 징역에 처하는 것은 형벌의 균형이 맞지 않으며, 또한 지나치게 과도한 형벌로서 책임주의원칙에 반하는 것이다. 따라서 예비행위의 처벌에 대해서는 벌금형을 부과하는 것이 적합하다고 판단된다.

한편 조세포탈에 대한 특가법 제8조에 규정된 형벌은 가혹하여 헌법상 과잉금지원칙이나 비례원칙에 반하는 위헌적 성격을 띠고 있으므로 삭제되어야 할 것이다. 만약 특가법 제8조의 규정을 삭제하지 않는 경우에는 가중처벌되는 포탈세액을 인상하고, 현행법과 같이 지나치게 가혹한 형벌규정을 완화하여 책임주의원칙에 합치되도록 개정하는 것이 바람직할 것이다.

현행법 제9조는 조세포탈범 및 그 미수범에 대해 포탈세액의 3~5배에 상당하는 금액을 벌금으로 규정하고 있는데, 이는 죄형의 균형을 상실한 과중한 형벌로서 위헌의 소지가 있을 뿐만 아니라, 너무 과중해서 실제로도 적용되기가 어려운 측면이 있다. 따라서 실효성 있는 법률이 되기 위해서는 '입법은 관대하게, 집행은 엄격하게'라는 원칙에 입각해야 하겠지만, 현행법 제9조는 '입법이 가혹하여 집행은 관대할 수밖에 없는' 결과를 초래할 가능성이 높다고 판단된다. 그러므로 조세포탈에 대한 벌금형을 형법의 책임주의원칙을 도입하여 확정벌금형으로 전

5) IBFD(1999, a).
6) IBFD(1999, a).

환하되, 포탈세액이 클 때에는 그에 비례하여 벌금형을 높일 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 더불어 조세포탈범에 대하여 세목별로 처벌을 달리해야 할 이유가 없으므로 세목별 차등을 폐지하는 방안도 고려해야 할 것이다.

4. 조세포탈범 예외규정(§9의2)의 삭제 여부

현행법 제9조의2는 조세포탈행위에 속하지 않는 것을 한정적으로 열거한 것이 아니라 예시한 것에 불과하므로 동조에서 예시한 것 이외에도 조세포탈행위에 속하지 않는 경우들을 얼마든지 상정할 수 있을 것이다. 따라서 입법기술상으로는 제9조의2를 삭제하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 원천징수불이행범과 불납부범의 차등(§11)

현행법은 원천징수불이행범과 불납부범을 동일하게 취급하고 있으나, 양자는 그 불법이나 비난 가능성에서 큰 차이가 있으므로 형벌도 달리하는 것이 타당할 것이다. 즉 원천징수의무자는 '타인(여기에서는 국가)의 재물을 보관하는 자'에 해당되므로 영득(領得)의 의사로 납부하지 않는 원천징수불납부범은 바로 형법 제355조나 제356조의 횡령죄나 업무상횡령죄에 해당하게 된다. 만약 영득의 의사 없이 납부하지 않았다면 횡령죄나 업무상횡령죄에는 해당하지 않지만 조세법 처벌법 제9조의 조세포탈범과 유사하다.

원천징수불이행범은 형법 제355조 제2항과 제356조 제2항의 배임죄 내지 업무상배임죄와 성격이 비슷하다고 할 수 있다. 그러나 배임죄가 성립하기 위해서는 행위자가 재산상의 이익을 취득할 것과 본인에게 손해를 가할 것이 요구되므로, 원천징수불이행범의 불법은 배임죄의 불법에 비해 현저하게 작다고 할 수 있다.

따라서 책임주의원칙에서 보면, 횡령죄나 업무상횡령죄 또는 조세포탈범과 유사한 원천징수불납부범의 죄질이 더 나쁘다고 볼 수 있으므로 중하게 처벌해야 할 필요성이 있다고 판단된다.

현행법은 원천징수불이행범과 불납부범을 동일하게 취급하고 있으나, 양자는 그 불법이나 비난 가능성에서 큰 차이가 있으므로 형벌도 달리하는 것이 타당할 것이다.

7) 이철송(1996)
8) A. Foreman(1997).
9) IBFD(1999, c).

**조세범처벌법의
제1항과 4항의 행위는
조세포탈죄보다는
가벼운 형벌,
즉 벌금형을 과하는 것이
책임주의원칙에
부합하게 될 것이다.**

6. 세금계산서범 형량 조정(§11의 2)

제1항(미교부·허위기재)과 제4항(재화·용역을 공급함이 없이 세금계산서를 교부하거나 교부받은 자)의 행위는 모두 조세포탈죄의 예비행위의 성격을 가지고 있는 행위로서 조세포탈의 위험성이 있다는 이유로 처벌하는 것이므로 조세포탈죄보다는 가벼운 형벌, 즉 벌금형을 과하는 것이 책임주의원칙에 부합하게 될 것이다.

한편 제4항의 행위의 불법이나 비난 가능성이 제1항의 행위의 불법이나 비난 가능성보다 크다고 할 수 있으므로 양자간에 형벌의 차이를 두어야 할 것이다.

제2항(폭행·협박·선동·교사·통정에 의한 세금계산서 불수취·허위기재한 세금계산서 수취) 및 제3항(세금계산서 미교부 또는 허위기재하게 할 목적으로 폭행·협박·선동·교사)은 삭제함이 바람직할 것이다. 제2항에서 폭행·협박으로 세금계산서를 교부받지 아니하거나 허위세금계산서를 교부받은 행위는 형법 제324조의 강요죄(폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다)에 해당한다. 이러한 행위는 조세위태범(租稅危殆犯)의 성격 이전에 사람의 의사결정의 자유를 침해하는 성격을 지니는 중대한 범죄이다. 제2항에서 선동, 교사로 세금계산서를 교부받지 않거나 허위세금계산서를 교부받은 경우에는 교사범으로 처벌하면 충분하고, 통정에 의한 경우는 공동정범 혹은 방조범으로 처벌하면 될 것이다. 따라서 제2항은 삭제하고 형법의 일반원리에 의해 해결하면 충분할 것으로 판단된다. 제3항의 경우도 제2항에서 제시한 것과 동일한 근거에서 삭제하는 것이 타당하다고 생각된다.

7. 납세증명표지의 불법사용범 등의 형량 조정(§12의2)

현행법 제12조의2 제2호(납세증명표지의 위조·변조)의 범죄는 형법 제218조의 인지·수표위조죄와 같은 성격의 범죄이다. 동호는 행사할 목적 없이 납세증명표지를 위조·변조한 자도 처벌할 수 있도록 되어 있는데, 이는 처벌범위가 너무 넓다. 따라서 형법 제218조와 같이 행사할 목적으로 위조·변조한 경우만을 벌하도록 하되 형벌에는 벌금형을 추가하는 것이 바람직할 것이다.

동조 제3호(위조·변조된 납세증명표지의 소지·사용)의 구성요건도 너무 광

범위하고 형벌의 균형도 맞지 않는다. 우선 행사할 목적이 없이 단순 소지한 경우도 처벌할 수 있도록 하는 것은 타당하지 않으므로 처벌대상에서 제외하는 것이 타당할 것이다. 또한 소지와 사용 및 양도에 대해 같은 형벌을 부과하는 것 역시 균형을 상실한 것이다. 소지와 사용 및 양도는 그 불법과 비난 가능성에서 상당한 차이가 있기 때문이다. 따라서 형법과 같이 위조·변조된 법에 의한 납세증명표지 행사죄를 위조·변조죄와 같은 형벌로 벌하는 것으로 개정해야 할 것이다.

동조 제8호(소인된 인지 재사용)에서 규정하는 납세증명표지나 소인된 인지의 재사용은 형법 제221조의 소인 말소죄보다는 무거운 범죄로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 제221조는 소인을 말소하는 행위만을 벌하는 것이기 때문이다. 그러나 납세증명표지나 소인된 인지의 재사용이 위조·변조된 납세증명표지나 인지는 아니므로 이를 위조·변조인지 등의 행사죄로 벌할 수는 없다. 결국 동 범죄는 형법 제230조의 공문서 등의 부정행사죄와 유사한 성격의 범죄라고 할 수 있으므로 그에 준하여 처벌하는 것이 타당할 것이다.

**장부의 비치,
기장의무위반행위에
대해서는 형벌이 아니라
과태료를 부과하는 것이
타당할 것이다.**

8. 기장의무위반자 처벌 강화 등(§12의 3)

조세에 관한 법률이 신고주의로 전환됨에 따라 납세자에 의한 과세자료관리의 신뢰성 확보가 중요하다. 동조 제1항의 장부의 비치, 기장의무위반행위는 조세포탈의 추상적 위험성이 있는 행위이다. 그러나 이러한 정도의 추상적 위험성만으로 바로 형벌을 과하는 것은 형법의 보충성의 원칙에 맞지 않는다. 이러한 행위가 조세포탈의 예비행위에 해당하는 경우도 있고 해당하지 않는 경우도 많은데, 어떤 경우이든 이렇게 초기 단계에서부터 형벌이 개입하는 것은 인권보장의 관점에서 바람직하지 않다. 따라서 장부의 비치, 기장의무위반행위에 대해서는 형벌이 아니라 과태료를 부과하는 것이 타당할 것이다.

다만, 현행법은 부가가치세법 등 몇 개의 법률상의 장부의 비치, 기장의무위반행위만을 벌하고 있는데, 소득세법이나 법인세법상의 장부의 비치, 기장의무위반행위도 처벌할 필요성이 있으므로, 현행법의 처벌대상을 모든 조세법상의 장부의 비치, 기장의무위반으로 확대할 필요가 있다.

한편 국세기본법 제 85조의 3 제3항에서 전산회계처리 기업의 정보보존장치 보존을 의무화하고 있으나, 이를 위반하였을 경우에 대한 제재방법이 각 세법

**조문의 내용에 적합한
제목을 신설하여 법조문의
활용에 편리를 도모하고
법체계를 개선하는 것이
바람직할 것이다.**

에 미비되어 있으므로, 이에 대한 처벌근거규정을 신설할 필요성이 있다고 판단된다.

9. 각 조문에 제목을 두고 체계를 조정

조문의 내용에 적합한 제목을 신설하여 법조문의 활용에 편리를 도모하고 법체계를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

- 김상희·정성현, 『조세범처벌관계법의 운용실태와 개선방안』, 한국형사정책연구원, 1991.7.
- 명동식, 「우리 나라 조세범처벌법규정에 관한 연구」, 『세무사』, 한국세무사회, 1987, 여름호.
- 민한홍, 「조세범처벌사건처리사건의 처리 일고」, 『월간 조세』, 조세통람사, 1993.8.
- 손광락, 『우리 나라 가산세 관련 제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.
- 이재상, 『형법각론』, 박영사, 1998.
- _____, 『형법총론』, 박영사, 1998.
- 이철송, 『조세범처벌법의 개선방향』, 한국조세연구원, 1996.
- 최명근, 『세법학총론』, 세경사, 1998.
- 현진권·김정훈·김재진·이철인, 『세무분야 부패방지 대책』, 한국조세연구원, 1999.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각연도.
- 金子 宏, 『租稅法』, 弘文堂, 東京, 1993.
- 松澤智, 「稅處罰法の現代的課題」, 『稅法學』, 日本稅法學會, 1992.8. KDP

사회보험 통합 논의의 근본적 재검토



李 哲 印 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 문제의 제기

지난 1998년 2월 제1기 노사정위원회에서는 각기 분리 운영되고 있는 연금, 의료, 산재, 실업의 4대 사회보험을 통합운영하기로 합의하였다. 그후 제2기 노사정위원회의 사회보장소위원회와 1998년 10월에 설립된 사회보험 통합추진기획단에서 보다 심도 있는 논의가 이루어지고 있다. 4대 보험의 통합운영은 세계에서 전례를 찾아볼 수 없는 획기적 조치였으나 예상외로 쉽게 통합을 전면적으로 검토하게 되었다. 이는 당초 외환위기 상황하에서 첫째, 시급히 요구되던 사회안정망 구축이 4대 사회보험의 통합으로 보다 견실해지고, 중복급여 및 사각지대의 해소를 통하여 내실을 기할 수 있다는 기대감이 조성되었고 둘째, 외환위기의 주범으로 지적된 정부의 실패 및 도덕적 해이를 과감한 통폐합과 후속 인원정리를 통해 일소할 수 있다는 사회적 욕구에 기인한 것이다.

그러나 현재 사회보험 통합추진기획단을 통해 계속되어온 논의를 종합해보면, 통합과 관련하여 여러 가지 예기치 못한 문제들이 점차 발생하고 있다. 먼저 각종 기준(예를 들어 부과기준)의 일원화가 현실적으로 어렵고, 본질적으로 서로 다른 기능을 수행하는 조직들을 어떻게 통합하는 것이 가장 효율적인가 하는 문제 또한 명확히 결정될 수 있는 성질의 문제가 아니다. 또한 조직의 측면에서 보게 되면, 국민연금 및 의료보험을 관리하는 보건복지부와 산재보험과 고용보험을 관리

4대 보험의
통합운영은 세계에서
전례를 찾아볼 수 없는
획기적 조치였으나
예상외로 쉽게 통합을
전면적으로
검토하게 되었다.

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

**본고는
주요 통합논거를
이론적으로
재검토해보고
정책입안자들의
합리적 결정을 돕기 위해
몇 가지 새로운 측면을
부각시키려 한다.**

하는 노동부간에 업무의 통폐합이 예상되는바, 조직간 갈등이 존재한다. 이때 조직의 이해관계에 따라 부처간 통합이 이루어진다면 이는 효율적인 관리운영체제라고 보기 어렵다. 또한 이러한 조직의 알력문제를 넘어 4대 보험을 과감히 통폐합하여 새로운 운영체제를 독립시키는 것이 일부 사회복지 전문가들에 의해 주장되는 것처럼 반드시 효율적인 관리방법이라고 확신할 수도 없을 것이다.

여기에 두 가지 의문을 제기할 수 있는데 첫째, 과연 통합에 의해 사회보험이 기능면에서 반드시 효율적으로 발전되겠는가 하는 문제이고 둘째, 통합에 의한 이득이 이론적으로 존재하더라도 보건복지부의 경우 국민연금 및 의료보험과 노동부의 경우 산재보험과 고용보험이 각각 새로운 가치 '사회보험형'으로 이관될 때 사회보험 및 노동·복지 관련 기관이 결국 3개의 독립기관으로 존재하게 되는바 과연 4대 보험의 대표적 통합효과인 비용절감 및 서비스의 질적 향상을 기대할 수 있겠는가 하는 문제이다.

이와 같은 통합 논의에 있어서 다른 한편으로, 사회보험과 사회복지와의 개념상 혼동이 발생하고 있다는 문제를 제기할 수 있다. 지금까지 사회보험 통합에 관한 합의가 도출된 배경에는 통합이 곧 비숙련 근로자에 대한 보험 및 각종 혜택을 증대시켜 주리라는 기대감이 중요한 요인이었으나 현실적으로 사회보험의 통합이 곧 현존하는 사회보험의 사각지대 해소를 의미하는지는 명확히 규정할 수 없다. 또한 사회보험의 통합이 진정으로 비숙련 근로자에 대한 혜택을 증대시켜주는지의 여부도 불분명하다.

따라서 본고는 우리가 표면적으로 접해왔던 주장들을 비판적이고 엄밀한 관점에서 새로이 조명해보고자 한다. 물론 충분히 객관적이고 엄밀한 분석을 하기에는 너무나 많은 제약이 있음에도 불구하고, 주요 통합논거를 이론적으로 재검토해보고 정책입안자들의 합리적 결정을 돕기 위해 몇 가지 새로운 측면을 부각시키려 한다. 본고에서는 구체적 정책대안의 제시를 생략하고 통합에 대한 논점을 재검토하는 것으로써 글을 맺으려 하며 통합에 대한 해답은 독자의 판단에 맡기기로 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 통합과 관련한 주요 이슈들을 정리해본 후 제3절에서는 주로 인용되는 통합에 대한 근거 및 주장들을 비판적으로 검토해본다. 제4절에서는 보다 구체적으로 주장되는 통합의 몇 가지 형태에 대한 찬반 주장을 소개한다. 제5절에서는 이러한 통합 논의에서 다소 간과되어져온 경

제학적 관점에 입각하여 통합의 효과를 검토해본다. 마지막으로 제6절에서는 지금까지의 논의를 정리하며 통합이 절실히 필요한 부분과 다소 덜한 부분에 대해 간략히 제안을 하면서 글을 맺는다.

II. 통합관련 쟁점

지금까지 4대 사회보험 통합을 기정 사실화한 채 통합의 문제점 및 이에 대한 보완에 대해 많은 논의가 이루어져왔다. 가장 중요한 부분을 몇 가지로 요약해보면 첫째, 결국 통합의 효과를 높이기 위해서는 보험료 부과기준을 일원화해야 한다는 것이고 둘째, 징수 및 자격관리를 통합하는 것이며 셋째, 각 보험이 당면하는 여러 가지 현실적 제약에도 불구하고 일원화를 추구할 때 과연 통합의 효과가 생기겠는가에 대한 논의로 요약된다.

1. 논의의 평가방법

사회보험 통합 논의에 대한 평가는 대체로 두 가지 면에서 가능할 것이다. 첫째, 보험 통합의 객관적(이론적·경험적) 연구를 통해 결과를 도출할 수 있다. 이때, 경험적으로 선택이 전혀 없는 경우 이론적 결과에 의존할 수밖에 없는데 이론적 틀 내에서 경제학적 관점, 사회복지의 관점 등이 모두 혼재하고 있어 선호의 우선순위를 정해야 하는 문제가 남게 된다. 둘째, 자료의 제약 또는 학문적 수준의 미약함으로 뚜렷한 효과분석이 어려울 경우 정치적으로 결정된 사안을 그 나름대로 존중하고 부작용을 최소화할 수 있는 방향으로 문제를 세심히 검토한 후, 만약에 예기치 못한 중대한 문제가 발견될 때 해당사안에 대해 강력한 이의를 제기할 수 있을 것이다. 물론 이 방법이 논리적으로 보아 첫번째 접근에 비해 질적으로 열등한 접근법이라 할 수 있으나 현재 두번째 접근법에 의해 사회보험 통합이 논의되고 있는 실정이다. 먼저 보험료 부과기준의 일원화부터 살펴보자.

2. 보험료 부과기준의 일원화¹⁾

사업장가입자의 경우 보험료 부과 기준이 되는 소득의 범위에 관한 논쟁이

4대 보험 통합에 대한 논의는 첫째, 통합의 효과를 높이기 위해서는 보험료 부과기준을 일원화해야 한다는 것 둘째, 징수 및 자격관리를 통합하는 것 셋째, 각 현실적 제약에도 불구하고 일원화를 추구할 때 과연 통합의 효과가 생기겠는가에 대한 논의로 요약된다.

1) 부과기준의 일원화가 사회보험 통합과 무관하게 논의될 수 있을 것처럼 보이나 사회보험 통합의 가장 큰 실익이 업무의 단순화를 통해 보험료 산정 및 납부에 있어서의 형평성 및 운영의 효율성을 높이는 것이다. 만약에 부과기준의 일원화를 하지 않은 채 통합을 했을 경우 이는 단지 징수부문에서의 업무의 중복만을 줄이는 데 지나지 않으므로 통합추진에서 의도된 본래 효과에 미치지 못한다.

사업장가입자의 경우
보험료 부과 기준이
되는 소득의 범위에 관한
논쟁이 있는 반면
지역가입자의 경우
소득과액의 문제와
함께 관리단위의
문제가 따르게 된다.

있는 반면 지역가입자의 경우 소득과액의 문제와 함께 관리단위의 문제가 따르게 된다²⁾. 사업장가입자 및 지역가입자의 부과기준 일원화는 소득과액 측면에서의 상호 이질성 때문에 각기 다른 방식으로 접근될 수밖에 없으며 개인별 관리 또는 세대별 관리에 따라 일원화의 수준이 달라질 수 있다.

가. 현황

사회보험의 보험료 부과기준은 사업장가입자(근로자)와 지역가입자(자영자)

〈표 1〉 사업장가입자에 대한 사회보험료 부과기준¹⁾

	국민연금	의료보험	산재보험	고용보험
소득범위	봉급+수당+상여금 (근로기준법상 평균임금에서 실비변상적 비과세소득 제외)	봉급+수당 (근로기준법상 통상임금의 개념)	사업장 임금총액 (근로기준법상 평균임금의 개념)	
상하한	상한선: 360만원 하한선: 22만원 (45등급 분류)	상한선: 없음 하한선: 7만원 (53등급 분류)	상한선: 없음 하한선: 없음	
부과소득결정	전년도 소득기준	당월 소득기준	당년도 소득기준 우선 '개산보험료' 부과, 임금총액 확정후 '확정보험료' 부과, 추후 정산	

주: 1) 부과기준소득에는 봉급 및 20여종의 수당이 있으며, 각 제도별로 수당을 포함하는 정도가 다름. 또한 법적 기준과 실제 적용시에도 차이가 있음.
자료: 최병호, 『부과기준의 일원화와 징수·자격관리의 통합검토』, 미발표 논문에서 인용.

〈표 2〉 지역가입자에 대한 보험료 산정기준

의료보험(2000. 1)	국민연금(1999. 4)
<ul style="list-style-type: none"> - 세대 단위로 산정 - 표준소득은 세대원의 사업·자산의 운용 및 노동의 제공 등에서 얻은 수입 - 월보험료는 표준소득월액에 보험료율을 곱하여 얻은 금액 - 구체적인 소득기준은 연구중 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인단위로 산정 - '업종별 기준소득'을 추정하되, - 개인별 보유자료에 따른 부과기준 다양화 <ol style="list-style-type: none"> 1) 과세자료보유 자영사업자 2) 과세특례 자영사업자 3) 근로소득자 (5인미만 사업장) 4) 영세상인 등(의료보험자료 보유) 5) 일용근로자 등(무자료) - 표준소득월액의 등급과 상하한 : 45등급 (22만원 ~ 360만원)

2) 이러한 차이는 조세의 부과에서와 본질적으로 동일한 문제점을 공유하고 있다. 보다 광범위한 소득합산을 통해 과세하는 소위 포괄주의과세가 제대로 시행되지 못하고 있으나 세원이 투명한 근로소득에 대해서는 누진성이 다소 강조되어 있는 것이 현실이다.

로 구분하여 접근하고 있고, 지역가입자에 대한 사회보험은 의료보험과 국민연금에 국한되고 있다. 사업장가입자에 대한 부과기준은 <표 1>과 같다. 지역가입자에 대한 부과기준은 아직 확정되지 않고 있다. 사회보험통합은 2001년 7월을 목표로 하므로 의료보험은 통합(2000년 1월) 이후의 부과기준 대상이 되고, 국민연금은 1999년 4월 이후의 지역가입자 부과기준이 대상이 된다. 자영업자에는 5인 미만 사업장 근로자, 비정규직 근로자 등이 포함된다. 현 단계에서 지역가입자에 대한 부과기준은 <표 2>와 같다.

**소득세 과세대상으로
일원화하는 방안은
비과세소득이 실비변상적
성격을 띠고 있으므로
이를 제외하는 것이
형평성에 부합한다고
할 수 있다.**

나. 부과기준 일원화 검토

1) 사업장가입자의 부과기준 일원화

사업장가입자의 부과기준 일원화에 대해 세 가지 대안이 논의되고 있으며 대안별 장단점은 다음과 같다.

<표 3> 사업장가입자의 부과기준 대안별 장단점 검토

	<제1안> 소득세과세대상	<제2안> 총액임금	<제3안> 표준임금
내용	- 소득세부과대상으로 각종 공제후의 과세표준과는 차이 ¹⁾	- 근로자에 지급된 임금 총액 - 산재·고용보험 기준	- 기본급+고정수당+고정상여금 ²⁾ - 국민연금, 공교의보 기준과 유사
장점	- 관리 편의성 - 산정비용 절감 - 부과기준과 보상기준의 일치: 기존의 도덕적 해이 방지	- 적시성 - 임금총액 망라하므로 부담의 형평성	- 적시성 - 부과와 보상기준의 일치 가능
단점	- 전년도 기준이므로 적시성 문제(특히 산재, 고용보험의 일용근로자의 경우 문제) - 사업장간 비과세소득의 범위에 따른 부담의 불공평 문제	- 개인별 소득기록의 관리 어려움으로 분쟁 발생 - 부과와 보상기준의 불일치	- 표준임금 산정의 공정성에 대한 감시비용 발생 - 사업장간 표준임금범위 차이에 따른 불공평 문제 - 초과급여도 실질적으로는 임금이란 비판

주 : 1) 월5만원 이하 식대, 월100만원 이하 생산직근로자의 시간외근무수당, 실비변상적 급여 등은 제외.
2) 평균임금(총임금)에서 과료, 월차, 생리수당, 시간외근로수당 등 변동수당과 비정기적인 상여금을 제외 한 것으로 평균임금의 88.7%, 통상임금의 1.3배 수준.

**지역가입자에 대해서는
현재의 국민연금과
의료보험간에 보험료
부과대상자와 부과기준에
큰 차이가 있기 때문에
일원화된 부과기준의
개발이 통합을 위한
선결과제이다.**

소득세 과세대상으로 일원화하는 제1안은 비과세소득이 실비변상적 성격을 띠고 있으므로 이를 제외하는 것이 형평성에 부합한다고 할 수 있다. 한편 이와 동시에 비과세대상을 포함한 '총액임금'으로 일원화하는 것을 가장 유력하게 검토하고 있다(제2안). 이는 총액임금으로 일원화하는 것이 사회보험 본래의 보험기능에 보다 적합하다는 주장에 기초하고 있으며 비과세소득을 제외하는 것이 형평성 제고 측면에서 더욱 타당할 것처럼 보이지만, 실제로 비과세소득이 경제적 개념보다는 노사간 협상에 의해 결정된 부분이 많아 부과베이스도 넓히고 간소화하는 의미에서 '총액임금' 안도 강력하게 제기되고 있다. 표준임금을 기준으로 하는 제3안은 보험료 부과기준을 임금에서 고정적 부분, 즉 표준임금에만 기반을 둘 수 있도록 하는 장점이 있으나 사업장에서의 각종 회계적 조작 등의 가능성 및 이를 제거하기 위한 행정력의 과중한 소요 등이 우려된다.

세가지 대안 중 제1안(소득세과세대상)의 경우 적시성 문제를 해결하기 위하여 연도중에 보험료 납입후 연말에 정산하는 방안을 검토하고 있다. 비과세소득의 범위문제는 중대한 하자는 아니며, 국세행정의 개선에 의하여 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다. 단, 제1안에 따를 경우 보험료의 징수는 국세청을 통해 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 그러나 보험료 징수기록이 보험급여의 수급요건이 되므로 전산정보의 연계가 필수적이며, 특히 국민연금의 보험료납입은 가입자의 평생에 걸쳐 기록이 유지되어야 한다.

2) 지역가입자의 부과기준 일원화

지역가입자에 대해서는 현재의 국민연금과 의료보험간에 보험료 부과대상자와 부과기준에 큰 차이가 있기 때문에 일원화된 부과기준의 개발이 선결과제이다. 세대단위 부과를 궁극적으로 개인단위 부과로 통일하는 데에 이견은 없으나 이것은 사회보험 통합의 수준에 따라 결정될 문제이다. 이에 대한 구체적인 논의가 필요하며 현재 일원화를 위해 다음과 같은 방안들이 검토되고 있다.

먼저, 현재 세대단위로 부과하고 있는 의료보험을 개인단위로 전환한다는 것이다. 이를 위해서는 '소득이 있는' 모든 자영자는 해당 사회보험의 가입자가 되고 이들에 대하여 보험료를 개별적으로 부과하는 원칙이 확립되어야 한다. 특히 의료보험 사업장가입자의 배우자(혹은 피부양자)로서 자영업을 하는 경우 배우자와 별개로 가입되는 것이 합리적이라 할 수 있다. 국민연금의 가입연령은 18~60

세로 제한되어 있으나, 의료보험은 이러한 연령의 제한이 없다. 따라서 국민연금의 연령제한을 폐지하는 방안이 검토되고 있다. '소득이 없는' 자는 국민연금 적용에서 제외되고 의료보험에서는 피부양자로 보험혜택을 받게 된다. 그러나 여기서 제기되는 문제는 '소득의 유무'를 어떻게 판단하느냐에 달려 있으며 이러한 측면에서 부가가치세 및 소득세의 문제와 사회보험 보험료 징수문제는 동일한 맥락에서 논의되어야 할 것이다.

**4대 보험은
사업장근로자 관리에
있어서 자격관리의
단위가 가입, 징수,
급여별로 각기 다르게
이루어지고 있으므로
자격관리의 통합을
검토할 필요가 있다.**

3. 보험료 징수 및 자격심사의 통합관리

4대 보험은 사업장근로자 관리에 있어서 자격관리의 단위가 가입, 징수, 급여별로 각기 다르게 이루어지고 있으므로(〈표 4〉 참조) 자격관리의 통합을 검토할 필요가 있다. 보험료는 각 사업장에서 원천징수하지만 보험료를 납부하는 대상이 각각 분리되어 있어 업무가 중복적으로 이루어져 행정력이 비효율적으로 소요되고 있다. 뿐만 아니라 각 공단은 4대 보험제도별로 고지서를 발부하고 징수함으로써 인력과 전산비용의 낭비가 발생한다. 자영자의 경우에도 국민연금과 의료보험을 각각 납부하여야 하는 문제가 발생한다.

따라서 보험료 징수 및 자격심사에 대한 쟁점사항을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 보험료를 통합고지하고 통합징수하는 것이 기술적으로 실현 가능한지, 통합관리시 낭비를 얼마나 줄일 수 있는지, 둘째, 산재·고용보험의 경우에 가입-

〈표 4〉 4대 사회보험의 자격 및 징수 관리(1998. 12 현재)

	국민연금	의료보험	산재보험	고용보험
관리단위	개인	개인 및 세대	사업장	사업장
	징수는 사업장 단위 와 개인단위(자영자)	징수는 사업장 단위와 세대단위(지역보험)	급여는 개인단위	가입, 급여는 근로자 개인단위
적용제외 사업장	3월 이내 일용·임시 직, 계절·일시사업 장	2월 이내 일용직, 3월 이내 임시직	연간 연인원 1,350 인 미만 사용하는 계 절·일시사업장	1월 이내 일용직, 1 월 이내 계절·일시 사업장

주: 산재보험은 국제 및 외국기관 등과 별목적재량 800㎡ 미만의 별목적업, 총공사금액 4천만원 미만의 공사는 적용 제외.

사회보험 재정에 대한 이슈는 재정을 통합운용하느냐, 통합운용하되 회계상 분리유지하느냐, 아니면 처음부터 분리운용하느냐의 문제로 요약될 수 있다.

징수 - 급여보상 관리의 일원화가 가능한지, 셋째, 4대 보험의 관리단위를 개인단위로 통일할 수 있는지의 문제이다.

4. 재정(기금)의 통합 운용

사회보험 재정에 대한 이슈는 재정을 통합운용하느냐, 통합운용하되 회계상 분리유지하느냐, 아니면 처음부터 분리운용하느냐의 문제로 요약될 수 있다. 의견상 복잡해 보이는 이 재정문제는 국민연금의 경우 적립방식, 그리고 나머지 3대 보험의 경우 부과방식으로 각기 상이한 방식으로 재정이 운영되고 있으므로 분리 운영하는 것이 타당할 것으로 보인다. 한편, 재정을 분리운영하더라도 기금은 통합 운영하는 가능성도 논의할 수 있을 것이다.

5. 관리조직(인력)의 일원화

4대 보험 조직은 형성과정에서 공급자 중심으로 구축되었으므로 집행조직이 다원화되어 있는 실정이다. 현재 4대 보험조직에 종사하는 인력³⁾은 2만 2천여명으로 국제청 인원 1만 7천명보다 많다. 따라서, 수요자 중심으로 접근할 때 중복되는 조직과 인력이 어느 정도이며, 이를 재배치할 경우 얼마나 효율화되느냐가 중요한 쟁점사항으로 부각될 수 있을 것이다.

〈표 5〉 4대 사회보험 조직 및 관리인력

제 도	조 직	직원수(명)
국민연금	국민연금관리공단(70개 지사)	3,966 (1999)
의료보험	국민연금의료보험관리공단(161개 지사) 직장조합(140개)	15,090 (1998.10)
산재보험 ¹⁾	근로복지공단(본부 6개, 지역본부, 40개사) 산재의료관리원, 산업안전관리공단	4,322 (1997)
고용보험 ²⁾	노동부(6개 지방청, 40개 지방사무소)	755 (1997)
합 계		22,333

3) 여기서 공무원 등의 직역 연금은 제외하였다.

주 : 1) 산재보험의 경우 경영자총연합회 14개소의 보험사무조합이 산재보험사무를 대행함.

2) 고용보험의 징수업무는 근로복지공단에 위탁되어 있고 고용보험사무조합은 산재보험사무조합을 준용하여 운용함.

III. 통합논의의 정당성 검토

1. 통합의 근거

국민연금, 의료보험, 고용보험 및 산재보험 등 4대 사회보험 통합 추진의 목적 및 기대효과를 언급할 때 주로 인용되는 근거로서 대체로 다음과 같은 점들을 들 수 있다.

첫째, 공급자 편의 중심의 기구 및 제도 운영을 수요자 중심으로 전환하여 사회적 비용(정보획득비용, 불안감 등) 절감할 수 있다는 점이다. 이는 곧 대량실업하에서 '사회안정망'의 보다 확고한 구축으로 수요자(특히 실직자)의 위협보장 및 접근성을 효율적으로 확보할 수 있다는 주장이다.

둘째, 제도별·부처별로 분리된 운영에 따른 급여 중복 및 사각지대를 제거하고 중복기능의 통합(연계)을 통해 예산낭비를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 사회적 위험에 대한 보험을 종합적으로 연계하여 제공하므로 개인(혹은 가족)에게 적정 급여를 제공할 수 있다는 점이다. 예를 들어, 국민연금의 장해연금과 유족연금은 산재보험의 장해급여와 유족급여와 중복되며, 고용보험의 구직급여는 국민연금의 노령연금 혹은 특례노령연금과 중복되고, 의료보험의 요양급여와 장례비 등이 산재보험의 급여와 중복되는 면이 존재한다.

셋째, 사회보험 관리의 생산성을 향상시킬 수 있다. 적용대상의 확대(국민연금의 도시지역 자영자, 산재·고용보험의 5인 미만·비정규 근로자)는 자격관리 및 보험료 징수의 어려움이 예상되므로 통합을 통한 공동관리의 이점을 기대할 수 있다. 참고로 현재 우리나라의 사회보장 총급여지출 대비 관리운영비 비율은 9.1%로서 OECD 국가의 3.1%에 비해 훨씬 높은 수준이다.

넷째, 부담과 혜택의 공평성을 확보할 수 있다. 통합관리를 통한 제도간 기준 통일 및 재정비를 통해 보험료 부담과 보험급여의 계층간(자영자와 피용자간, 소득 계층간), 계층내(자영자내, 피용자내) 공평성 제고를 기대할 수 있다는 논리이다.

2. 기존 주장의 문제점

이러한 기존 주장에 대해 제기되는 문제점으로는 첫째, 과연 앞에서 제기한 통

4대 보험 통합의 기대효과에 대해 제기되는 문제점으로는 첫째, 과연 통합의 이점이 실제로 존재하는가와 둘째, 이러한 이점을 반드시 통합을 통해서만 성취할 수 있는 것인가 하는 것이다.

**여러 가지 행정수단을
동원한 강제적 가입이
결국 업체의 이윤 감소에
이은 도산 내지
노동수요의 감소로 이어져
실업문제가 보다
심각해질 가능성이 높다.**

합의 이점이 실제로 존재하는가와 둘째, 이러한 이점을 반드시 통합을 통해서만 성취할 수 있는 것인가 하는 것이다.

실제로 첫번째 주장의 경우, 개방형 채용 등을 활용하고 경쟁상대가 되는 민간 보험 및 타사회보험간의 경쟁을 유발하는 것이 수요자 중심의 운영 및 관리를 유도하는 방법이 되는 것이지, 사회보험의 통합만으로 수요자 중심의 운영을 보장한다는 것은 설득력이 없다.

두번째, 사각지대 존재는 현실적으로 사회보험으로는 해결할 수 없는 문제이다. 예를 들어 5인 미만 영세 사업장의 경우 속성상 매우 가변적이고 또한 기술력이 취약하고 거래규모에 대한 은폐 및 탈세가 많이 이루어지기 때문에 사회보험의 사각지대로 계속하여 존재할 가능성이 높다. 이러한 문제는 사회보험제도가 본연의 기능을 게을리하여 발생하는 것이 아니라 산업구조 및 기술력의 후진성 때문에 발생한다. 따라서 보험료의 징수가 어려운 것은 물론이며 보험에 가입시키기 어렵고 또한 여러 가지 행정수단을 동원한 강제적 가입이 결국 업체의 이윤 감소에 이은 도산 내지 노동수요의 감소로 이어져 실업문제가 보다 심각해질 가능성이 높다. 즉 보험효과보다는 고용기회의 감소로 인해 보다 큰 어려움을 겪게 되는 역설적 상황을 초래할 것이다.

소득의 파악이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 소득을 은폐하려는 대상에 대해 소득을 기준으로 재분배를 가미한 보험제도를 운영할 수 없음을 자명한 일이다.⁴⁾ 어떤 보험이든 위험 회피를 목적으로 보험료를 납부하고 위험이 발생하였을 경우 보상을 받는 구조로 이루어져 있다. 이에 더하여 약간의 재분배를 가미하여 조세적 성격을 어느 정도 띠는 것이 현실이다. 사각지대의 존재는 사회보험이 후진적이어서 발생하는 것이 아니라 사회보험이 성취할 수 없는 것을 요구함으로써 발생하는 문제이다. 그러므로 이 계층에 속하는 이들에게는 공적부조 내지는 공공근로사업의 혜택을 부여하는 것이 타당하다고 판단된다. 즉, 이들 계층은 본래 소득과 생활수준이 낮고 유동성 제약의 상황에 직면해 있는 경우가 많으므로 보험기능을 제고하기보다는 각종 대부사업 내지 공적부조를 통해 구제하는 것이 타당할 것이다. 이러한 방향이 아마도 최근 중요한 이슈로 부각되고 있는 생산적 복지와의도 부합할 것이다.

세번째, 관리효율의 제고는 통합에 있어서 범주의 경제가 존재하느냐의 문제와 경제 전반의 자원배분 효율성의 문제로 구분해볼 수 있다. 범주의 경제가 존재하

4) 이러한 상태가 지속된다면 장기적 균형은 경제활동인구 중 자영자의 비중이 지나치게 상승된 상태일 것이다. 따라서 사회보험의 유지가 근본적으로 어려워지는 상황이 예상된다.

느냐의 문제는 제Ⅳ절 및 제Ⅴ절에서 자세히 설명하기로 하고 여기서는 단지 결과가 불확실하다고 언급해두기로 한다. 단, 앞서 보았듯이 소득과약이 개별 사회보험단위로 이루어질 경우 소득과약을 중복해서 수행함에 따라 많은 비용의 낭비가 발생하고 있으며, 보다 더 중요한 문제는 재분배적 요소가 강하게 가미되어 있는 현행 보험제도가 소득과약의 정확성 없이 연금 및 의료보험을 통해 실행되고 있다는 것이다. 따라서 소득과약기능을 과감히 통폐합 정리·강화할 필요가 있는 바 국세청의 기능과 중복되지 않는 방식으로 이를 수행해야 할 것이다.

통합에 따른 자원배분의 효율성 문제에 대해, 전영준(『재정포럼』 1999. 1월호)에 의해 제기되었듯이 보험료의 통합부과 및 통합징수는 경제주체들에게 사회보험을 사회보장제로 인식시키게 하는 결과를 초래하기 쉽다. 이는 의료, 산재, 고용보험은 부과방식에 의해 운영되는 반면, 국민연금은 적립방식으로 운영되기 때문에 통합고지에 이은 통합징수는 자칫 국민연금 또한 부과방식으로 운영되는 듯한 인상을 줄 우려가 있다. 특히 재정운영에 있어서의 불신감마저 고조된 시점에서 이러한 운영은 저축과 함께 노동공급을 감소시킬 가능성이 높다. 다른 사회보험과 달리 적립방식으로 운영되고 있는 국민연금은 규모나 역할면에서 그리고 경제전반에 미치는 파급효과의 면에서 다른 보험과 구별되므로 국민연금의 독자적 운영방식을 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다. 우리나라가 OECD 국가에 비해 사회보장 총급여지출 대비 관리운영비 비율이 높다는 통계에는 사회보장 총급여지출의 수준이 절대적으로 낮다는 사실을 동시에 고려하여야 할 것이다. 지출수준은 곧 노령화가 진전됨에 따라 급증할 것이므로 현재 상태에서 사회보험 운영을 위한 고정비용이 다소 높은 것은 어느 정도 감내해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 OECD 국가와의 단순비교는 곤란하다고 판단된다.

네번째, 부담의 형평성 문제는 지금이라도 각 보험간 운영에 대한 실무회의를 통하여 충분히 중복 및 과소 수혜문제를 해결할 수 있다. 따라서 이것은 통합과 무관한 차원에서 논할 수 있을 것이다. 예를 들어 미국의 민간 자동차보험의 경우에도 의료보험가입자에게 낮은 요율을 적용하여 동일한 위험에 대해 보험료율을 중복 없이 적정하게 유지하고 있다. 이러한 중복부과(및 중복급여)가 사라진 가장 큰 이유는 각종 보험간 및 보험내 경쟁이 존재하기 때문이다. 이러한 맥락에서 우리나라의 사회보험 문제를 해석해보면 중복 및 과소 수혜문제가 발생하는 가장 중요한 이유는 사회보험에 있어서 경쟁이 존재하지 않기 때문에 민간에 비해 요

**부담의 형평성 문제는
지금이라도 각 보험간
운영에 대한 실무회의를
통하여 충분히 중복 및
과소 수혜문제를 해결할
수 있다. 따라서 이것은
통합과 무관한 차원에서
논할 수 있을 것이다.**

먼저 사회보험의
관리기능 측면에서 보자면
통합은 가입자격관리,
보험료부과, 징수, 급여,
수급자격관리, 각종 사업,
재정 및 기금 관리 등의
순서대로 통합의 강도를
높여나갈 수 있다.

율 및 급여의 조정이 용이하지 않는 것으로 판단된다.

IV. 통합의 형태

1. 몇 가지 대안

통합의 구체적 형태는 관점에 따라 여러 가지 분류가 가능하다. 먼저 사회보험의 관리기능 측면에서 보자면 통합은 가입자격관리, 보험료부과, 징수, 급여, 수급자격관리, 각종 사업, 재정 및 기금 관리 등의 순서대로 통합의 강도를 높여나갈 수 있다. 한편 제도의 통합범위는 부처별로 연금·의료보험과 산재·고용보험으로 통합하는 방안이 고려될 수 있다. 특히 사회보험의 성격에 따라 의료-산재보험(의료보장), 연금-고용보험(소득보장)으로 통합하는 방안이 강구될 수 있으며 특정한 보험을 제외한 3대 보험을 통합하는 방안 혹은 4대 보험을 통합하는 방안이 있다. 현재 논의되고 있는 사회보험통합은 대체로 <제1안> 2대2 통합(국민연금+의료보험 대 산재+고용보험), <제2안> 완전통합, 그리고 두 방안의 절충형인 <제3안> 일선조직의 통일안이라 할 수 있다.

먼저 제1안으로서 현행 사회보험 관장조직을 부처별로 2 : 2로 통합하되, 가입자격관리·징수는 4대 보험을 통합관리하는 방안이다. 복지부는 국민연금-의료보험을 통합하여 국민보험공단에서 관리하고 노동부는 고용-산재보험을 통합하여 근로복지공단에서 관리하는 것이다. 제1안의 수정안으로서 가입자격관리·징수도 2 : 2 통합하는 방안이 검토되고 있다.

이러한 제1안의 장점으로 다음과 같은 점들이 거론되어 왔다. 첫째, 4대 사회보험의 관장부처의 이원화라는 현실적인 여건을 고려하여 통합의 물리적 비용을 최소화할 수 있다. 즉, 통합에 소요되는 비용 및 인력재배치의 문제가 가장 적을 것이다. 둘째, 부처별로 사회보험업무의 일관성 유지측면이 강화되며, 통합에 따른 부작용도 적을 것으로 예상된다. 셋째, 각 사회보험의 개별 특성을 유지하며 전문화하는 것이 가능할 것이다. 반면 단점으로 지적할 수 있는 문제들은 다음과 같은 맥락에서 논의되어 왔다. 첫째, 부처별 관리체계를 고착시켜 기존의 분리된 형태의 사회보험이 갖는 문제점을 그대로 내포할 수 있는 여지가 존재한다. 둘째, 각 제도마다 5인 미만 영세사업장 근로자 및 일용근로자들에 대해 달리 접근하는 문

제가 그대로 남게 된다. 셋째, 급여간의 연계조정이 불완전할 수 있다. 예를 들어, 국민연금과 산재보험의 장해연금의 경우 산재보험의 휴업급여와 국민연금의 노령연금, 고용보험의 실업급여와 국민연금의 조기노령연금간의 연계문제 미해결 가능성이 있다는 것이다.

이에 반하여 제2안은 4대 사회보험 관리조직을 완전 통합하는 방안이다. 즉, 중앙행정조직으로 사회보험공단 혹은 사회보험청(가칭)을 신설하고, 본부의 중앙조직과 일선 하부조직을 모두 통합하는 것이다. 이는 현재 보험별(위험별) 구조에서 기능별 구조로 개편하는 것이고, 가입자격관리·부과·징수업무뿐 아니라 심사, 급여지급의 확인, 부정수급 예방활동, 기금관리 및 일반관리업무를 기능적으로 통합할 수 있는 방안으로 간주된다.

제2안의 장점으로 다음과 같은 점들이 주장되어 왔다. 첫째, 의료보험(복지부)과 산재-고용보험(노동부)의 완전통합을 통한 노동-복지정책 및 제도의 연계발전을 기대할 수 있다. 둘째, 중앙 및 일선 전달체계를 통합함으로써 중복조직의 제거로 관리비용 절감이 기대된다. 셋째, 정책결정(중앙조직)과 집행(일선조직)의 일관성 유지가 가능하다. 넷째, 가입자격관리·징수 및 급여업무의 통합관리로 수요자(가입자, 사업장)의 편의성 증진을 기대할 수 있다. 다섯째, 유사 관련 급여 및 서비스의 연계 및 조정이 용이하다는 장점이 있다. 반면 제2안의 단점으로서 다음과 같은 점들이 주로 언급되고 있다. 첫째, 개별 사회보험제도의 고유성이나 전문성을 유지하기 어렵고 조직의 비대화에 따른 비효율성이 발생할 수 있다. 둘째, 대폭적인 조직개편으로 관계부처 및 관련 기관과의 마찰과 개편비용 등의 문제가 발생할 수 있다. 셋째, 조직의 비대화에 따른 관료화·경직화 등을 초래하여 관리운영의 효율성을 저하시킬 소지가 높다. 넷째, 기능의 통합관리로 시너지(synergy) 효과가 나타나지 않을 가능성이 있다. 다섯째, 사회보험의 완전통합모형에 대한 외국의 예가 없어, 최초 시도에 따른 위험성을 내포하고 있다.

제3안은 기존 공단의 일선조직을 통폐합하여 사회보험사무소(가칭)를 설립하고, 여기서 징수업무 및 급여전달을 통합관리하는 방안이다. 즉, 기존 공단본부는 '기금'으로 재편하고 공단본부('기금')와 사회보험사무소 사이에 사회보험공단을 설립하는 것이다.

제3안의 장점으로 다음과 같은 점들이 주장되어 왔다. 첫째, 관장부처의 이원화와 각 보험공단의 고유성이라는 현실적 여건을 고려하면서, 방만한 지방조직의

현재 논의되고 있는 사회보험통합은 대체로 <제1안> 2대2 통합(국민연금+의료보험 대 산재+고용보험), <제2안> 완전통합, 그리고 양자의 절충형인 <제3안> 일선조직의 통일안이라 할 수 있다.

통합 논의는 규모의 경제라기보다는 범주의 경제를 논해야 타당할 것이다. 그 이유는 각 사회보험이 서로 다른 목표를 지향하기 때문이다.

간소화 및 효율성을 증진할 수 있다. 둘째, 동시에 사회보험의 원스톱서비스(One-Stop Service)의 실시가 가능하다. 셋째, 전국의 지역조직 통합으로 관리운영비의 절감효과를 기대할 수 있다. 넷째, 무리한 중앙부처의 통합으로 인한 부작용을 최소화할 수 있을 것이다. 단점으로 지적할 수 있는 문제들은 첫째, 각 기금과 통합 지역조직간 인사 및 전달체계가 명확하지 못하며, 관리감독의 책임이 명확하지 않다. 둘째, 같은 이유로 중앙의 제도별 기금과 통합관리공단간에 업무연계가 효율적으로 이루어지지 않을 경우 원스톱서비스가 현실화되는 데 있어서 장애요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 고용보험의 취업서비스 및 실업급여업무가 다른 사회보험의 급여·서비스와 함께 사회보험사무소에서 제공되는 예는 없다는 점이다.

그렇다면 과연 상기한 세 가지 대안에 대한 이러한 장단점 분석이 통합에 대해 얼마나 정확한 정보를 제공하는가에 대한 논의를 전개하기로 한다.

V. 통합의 효과에 대한 경제학적 관점

1. 통합에 관한 이론 및 실증분석 결과

통합의 효과에 대해 (1) 주로 비용측면에서 규모 또는 범주의 경제가 존재하는가와 함께, (2) 편익측면에서 통합된 기관의 서비스가 질적으로 향상되었는가의 두가지 측면을 고려할 수 있을 것이다.

통합 논의는 규모의 경제(economies of scale)라기보다는 범주의 경제(economies of scope)를 논해야 타당할 것이다. 그 이유는 각 사회보험이 서로 다른 목표를 지향하기 때문이다. 현재까지 진행되고 있는 범주의 경제는 주로 지방공공재 분야에서 이루어져 왔으며 대표적으로 경찰서와 소방서가 기능상 상호보완할 수 있는 측면이 크기 때문에 이들간의 공간적 공유에 과연 범주의 경제가 존재하였는가에 대한 소수의 경험적 연구⁴⁾가 있다.

통합의 논의가 가장 활발히 진행되고 있는 은행산업의 경우 범주의 경제라기보다는 규모의 경제를 누리려는 시도 때문에 지금도 이에 대한 연구가 진행중이며, 그 효과가 확정적이지는 않지만 독점력이 지나치게 상승하지 않는 한 대체로 효율성이 증진하는 것으로 나타났다. 그러나 이상의 논의에서 간과하여서는 안될

4) 예를 들어 Grosskopf and Yaisawang, NTJ (1990) 등.

사실은 은행산업 그리고 지방공공재의 경우, 기업간 그리고 지역간 시장경쟁 (price-competition or voting by feet)이 존재한다는 데 사회보험의 통합과 다른 가장 큰 차이가 있다.

2. 사회보험의 특수성

사회보험 통합에 있어서 문제시되는 것은 현재 사회보험 각 조직이 국가 전체적 차원에서 경쟁의 원리와 무관하게 운영되고 있으며, 통합시에는 완전한 독점적 지위를 누리게 될 것이므로 조직 운영의 방만함에 대한 견제가 어렵게 되리라는 것이다. 사회보험의 경우 통합에 의해 민간보험회사에 비해 위험 프리미엄을 거의 받지 않고 보험을 운영할 수 있다는 장점이 있기는 하지만 전혀 경쟁에 노출되지 않는 부문으로 남게 될 가능성이 크다. 따라서 그 동안 추진해 왔던 공공부문의 생산성 제고와 그 맥락을 달리하고 있다.

현재 4개 사회보험의 경우 관리주체가 부처별로 다르고 또한 부처 내에서도 기관별로 상이하므로 각자간 견제와 균형이 존재한다고 할 수 있다. 예를 들어, 지난 3월에 있었던 국민연금 파동시에 국민연금의 부과·징수 및 관리운영상 문제가 알려졌을 때 의료보험 또한 소득과약 등 관리운영상의 문제가 제기되면서 각 공단별로 운영의 개선을 위한 높은 사회적 압력이 발생한 것이 사실이다. 이것은 비록 시장경쟁만큼 강도 높은 경쟁은 아닐지라도 일종의 각 보험간 경쟁이라 할 수 있다. 물론 이러한 독점적 지위가 가져오는 장점 또한 무시할 수 없을 것이다. 예를 들어 산업조직이론에서 독점적 지위 때문에 보다 장기적이고 대규모의 위험한 투자사업에 뛰어들 수도 있으며, 이에 따라 기술혁신 및 연구개발이 늘어날 수 있다. 그러나 이러한 독점적 지위 또한 시장에서의 경쟁에 기초한 것으로서 잠재적으로 경쟁에 노출되어 있다는 점에서 사회보험의 통합과 다른 문제이다. 사회보험의 경우 업무의 내용이 미리 정해져 있어 기술혁신 및 연구개발이 발생하는 분야도 아니며 소득과약 및 징수율을 제고시키며 체납자들에 대한 처리를 중심으로 하는 전형적인 행정조직이라 할 수 있다. 따라서 운영의 방만함이 가장 큰 문제가 되는 조직이다.

만약에 통합을 통한 범주의 경제가 존재하더라도 그 효과가 미미할 가능성이 있다. 4대 보험에 모두 가입한 자는 대략 500만명 정도에 불과하고, 4대 보험 각

사회보험 통합에 있어서 문제시되는 것은 현재 사회보험 각 조직이 국가 전체적 차원에서 경쟁의 원리와 무관하게 운영되고 있으며, 통합시에는 완전한 독점적 지위를 누리게 될 것이므로 조직 운영의 방만함에 대한 견제가 어렵게 되리라는 것이다.

**4대 보험은 추구하는
목표 또한 상이하기
때문에 같은 기준에
의해 부과 및 징수를
할 경우 보험료율의
변경이 불가피한바,
이를 어떻게 결정할
것인가의 문제가
발생할 수 있다.**

각은 그 규모 및 중요성 면에서 공간과 시간에 따라 다르므로 통합시 4대 보험관련 사무소를 각 지역별로 한곳에 모을 수 있어 모든 업무를 소위 윈스톱서비스로 처리할 수 있다고 하나, 모든 기능을 지역별로 한곳에 집중시켰을 때 각 업무의 양에 따른 인원 및 시설의 효율적 배분이 제대로 이루어지기가 오히려 어려울 수 있다. 그 이유로서 모든 업무 및 작업에는 고정투자가 필요한바, 이를 위해 해당 지역에 있어서 아무리 수요가 작은 보험이더라도 인력 및 각종 시설이 고정적으로 필요⁵⁾하므로 오히려 각 보험별로 최적의 지역선택을 통하여 보험기능을 제공하는 것이 보다 합리적일 수 있다⁶⁾.

이러한 기본이론의 관점에 입각하여 주로 주장되는 통합의 근거를 살펴보기로 한다. 먼저 통합에 의해 사회보험의 사각지대가 해소되고 시너지효과가 발생한다고 하나 이에 대한 문제점으로 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 사각지대는 사회보험이 미비해서 발생하는 것이 아니라 근로자의 소득을 파악할 수 없기 때문에 발생하는 것이다. 만약 극단적인 가정으로서 사각지대를 해소하기 위해 사업장을 수시로 불시 방문하여 가입자를 파악하는 것은 현실적으로 가능하지도 않고, 가능하다 하더라도 해당 사업장 근로자를 궁극적으로 실업으로 몰아감으로써 보다 위험을 증가시키는 결과를 초래할 것이다. 둘째, 업무의 내용이 서로 상이할 때 시너지효과가 발생할 가능성은 적다. 4대 보험은 각각 서로 다른 목표를 추구하고 있으며 업무의 내용이 소득 및 재산 내역을 파악하여 보험료를 징수한다는 면에서 상호 유사하지만, 실제 시행시 각기 서로 다른 방식에 의해 재정을 운영하여 왔으며 목표 또한 상이하기 때문에 같은 기준에 의해 부과 및 징수를 할 경우 보험료율의 변경이 불가피한바, 이를 어떻게 결정할 것인가의 문제가 발생할 수 있다.

만약에 현행 보험료 부과베이스를 그대로 유지시킬 경우 사회보험의 통합이 요구되는 분야는 각 4대 사회보험조직이 개별적으로 소득자료를 확보하는 데에 드는 비용을 지출하는 대신 어느 한 기관이 소득파악을 전담함으로써 모든 4대 사회보험조직이 공유하는 방법이다. 따라서 이러한 노력은 사회보험의 통합보다는 국세청과 같은 소득자료를 광범위하게 보유한 조직의 활용을 통하여 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

현재 보험별(위험별) 구조에서 기능별 구조로 개편하여 가입자격관리·부과·징수업무뿐 아니라 심사, 급여지급의 확인, 부정수급 예방활동, 기금관리 및 일반관리업무를 기능적으로 통합하게 되면 보험료의 통합부과 및 통합징수는 경제주

5) 이것은 일종의 고정비용의 증가요인이다.

6) 이것은 최적클럽이론(optimal club theory)에서 유도되는 주장이다.

체들에게 사회보험을 사회보장제로 인식시키게 하는 결과를 초래하기 쉽고, 이에 따라 결국 저축이 줄어들고 노동공급이 줄어드는 조세의 왜곡현상이 우려된다.

그러나 사실상 더욱 큰 문제는 전영준(1999)에서 지적되었듯이 사회보험 통합·일원화가 관리·운영의 효율성 제고와 국민후생복지 측면에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 심층적 논의 없이 전격적으로 시행이 기정 사실화된 것은 우리 사회의 의사결정 과정이 과연 합리적이라 할 수 있겠는가 하는 우려이다. 현행 제도에 대한 확실한 대안이 없으면 이를 기각하지 않는 것이 통계이론에서 보듯이 확률적으로 안전하다고 할 수 있다.

지금까지 통합의 문제를 논의하여 왔으나 소득과약이 되지 않은 도시지역자영자의 국민연금 가입 파동에서 보았듯이 자영자 소득과약의 문제를 도외시한 채 사회보험의 통합을 이루는 것은 현실적으로 어렵다는 것 또한 인정해야 할 것이다. 이러한 통합을 우려하는 근거를 아래에서 정리한다.

3. 통합에 대한 우려

통합에 대한 유보적 입장은 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 독점적 지위의 확보에 따라 규모의 경제보다는 조직의 비대화를 더욱 염려해야 하는 문제가 발생할 것이다. 즉 거대한 통합조직의 탄생으로 관료화와 경직화 심화로 생산성이 오히려 감퇴될 가능성이 존재한다는 것이다. 둘째, 미미한 규모/범주의 경제와 대규모의 인원조정 및 재배치가 그 동안 발전시켜온 고유한 전문성을 훼손하여 서비스의 질을 저하시킬 우려가 있다. 셋째, 4대 보험이 완전 통합되어 '사회보험청'으로 발족할 경우, 중앙부처의 정책과 중복되거나 정책형성과 집행간에 관계가 이완될 가능성이 있다. 넷째, 위험별 관리에서 기능별 관리로 전환에 따른 비효율성의 문제로서 통합부과 및 징수에 의한 적립방식의 포기 및 부과방식에서의 전환 가능성에 따른 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다는 점이다.

VI. 결론

통합의 근거에 대한 주장 중 자격관리, 소득과약 및 징수업무에서의 비용절감 가능성은 실효성이 충분히 있는 것으로 보이나, 그 외의 상당부분은 실제로 통합

**통합의 근거에 대한
주장 중 자격관리,
소득과약 및 징수업무에
서의 비용절감 가능성은
실효성이 충분히 있는
것으로 보이나,
그 외의 상당부분은
실제로 통합 여부와
아무런 관계없이 실현할
수 있다고 판단된다.**

**사회보험의
관리·운영상 문제는
상당 부분 소득파악
관련 기능의 미비 및
중복에 있는 것이지
규모의 경제를 누리지
못하기 때문에 발생하는
미실현 이득에 있다고
보기 어렵다.**

여부와 아무런 관계없이 실현할 수 있다고 판단된다.

특히, 수요자 중심의 제도 운영, 중복 및 사각지대의 해소, 부담과 혜택의 공평성 확보는 지금이라도 각 보험제도내 정상화 및 제도간 조정을 통하여 해결할 수 있는 문제이다.

이와 함께 사회보험 통합 논의에서 경제적 효율성에 대한 간과, 사회보험과 사회복지간의 혼동, 사회보험비용의 귀착에 대한 간과 등이 발견되고 있다.

지금까지의 논의를 종합해보면 사회보험의 관리·운영상 문제는 상당 부분 소득파악 관련 기능의 미비 및 중복에 있는 것이지 규모의 경제를 누리지 못하기 때문에 발생하는 미실현 이득(unrealized gains)에 있다고 보기 어렵다. 따라서 한 가지 방편으로서 제안하고 싶은 사항은, 국세청으로 소득파악 기능을 이관하여 부과 및 징수상의 운영의 어려움을 덜고, 사회보험간 주기적 회의 또는 운영위원회를 통한 급여 및 자격관리에서의 조정이 이루어져야 한다는 것이다.


참고문헌

근로복지공단, 「4대 사회보험 통합대안 모형에 대한 검토」, 1999.

전영준, 「사회보험 통합·일원화에 따른 사회보험 관리·운영의 개선방향」, 한국조세연구원, 『재정포럼』 1999. 1.

최병호, 「부과기준의 일원화와 징수·자격관리의 통합검토」, 미발표 논문, 1999.

Grosskopf, Shawna and Suthathip Yaisawarng, "Economies of Scope in the Provision of Local Public Services," *National Tax Journal*, 1990.

Brueckner Jan and Kangoh Lee. "Economies of Scope and Multiproduct Clubs," *Public Finance Quarterly*, 1991. 



정책토론행리포트

조세개혁의 방향 모색 - 한국과 미국

* 이 원고는 7월 22일 한국조세연구원 대강당에서 개최된 개원 7주년 기념 심포지엄

「조세개혁의 방향 모색 - 한국과 미국」의 주제발표 및 토론의 요약입니다.

- 편집자 주 -

〈제1주제〉

미국의 조세개혁 : 1986년 조세개혁과 영향에 대한 시사점

Alan Auerbach / UC Berkeley대 석좌교수

발표요약



제2차 세계대전 이후 미국 연방소득세 제에 있어서 가장 큰 변화로 상징되고 있는 1986년 조세개혁의 목적은 한계세율을 낮추고 과세기준

을 확대하며, 세제를 간소화하는 것이었다. 정부는 조세개혁을 단행한 후 당초 의도된 목적이 성공적으로 달성되었는지, 의도된 목적 이외의 성과는 없었는지 검증하는 기회를 가졌다. 아울러 조세개혁의 안정성을 확인할 수 있는 여건도 마련하였다.

1986년 조세개혁법의 주요 내용은 조세체계의 단순화와 한계세율의 축소, 과세표준의 확대 그리고 조세 공정성에 대한 인지도 제고에 있었다. 조세체계의 간소화, 세율의 축소, 과표의 확대는 경제적인 효율성 증대의 목적을 반영할 수 있었으나, 조세의 공정성은 효율성과 공평성의 목적과 부합시키기에는 다소 어려움이 있었다.

1. 1986년 조세개혁법의 주요 내용

최고 한계세율을 50%에서 28%로 낮추었고, 많은 조세지출 항목을 폐지하였다. 그리고 세율 축소에 따른 세수의 부족을 상쇄하기 위하여 투자세액공제를 철폐하였고 개인에 대한 공제를 항목별로 나누었다. 또한 개인 고소득자의 퇴직소득에 대한 공제를 없애고, 자본이득에 대한 우호적인 세율을 철폐함으로써 자본소득에 대한 유효세율을 증가시켰다. 한계세율의 축소에 따른 최대 수혜자인 고소득 개인의 세금을 증가시킴으로써 조세의 누진도는 그대로 유지하도록 하였다. 또한 저소득자에 대하여는 표준공제와 개인감면, 소득에 대한 세액감면 등을 증가시켰다.

이와 같은 조항의 신설로 당초의 목적을 부분적으로 달성하였다. 즉, 표준공제의 증가는 항목별 세금공제를 선택하려는 납세자의 수를 감소시켰고 표준공제와 개인감면의 증가는 조세부담이 없는 저소득자의 수를 증가시켰기 때문이다. 또한 계속적으로 항목별 공제를 받으려는 납세자에 비하여 각종 공제와 기장의 철폐로 인하여 조세체계의 단순화를 어느 정도 이룰 수 있었다.

II. 1986년 조세개혁법은 목적을 달성하였는가?

첫째, 조세의 간소화는 조세의 공평성과 누진성을 유지하려는 노력과 상충되어 이루지 못하였다. 법정한계세율을 낮춤으로써 조세체계의 단순화를 기하였으나 조세의 누진도를 유지하기 위하여 다른 조항을 통하여 고소득 개인에 대한 세금을 높게 되었다. 따라서 낮은 한계세율은 다소 실현 가능성이 없었으며 조세의 단순성을 희생시키게 된 것이다.

둘째, 조세의 공평성 문제에 대해서는 1986년 조세개혁법은 AMT(Alternative Minimum Tax)제도를 강화하였는데 동 제도는 과세표준을 넓히고 세율을 높이는 데에 많은 기여를 하였고, 조세의 공평성에 대한 인지도를 높이는 데에 공헌하였다. 그러나 이 제도는 비용을 더욱 증가시켜 조세체계를 더욱 복잡하게 만들었다.

셋째, 한계세율의 축소와 납세자 행위에 있어서의 조세왜곡의 제거는 효율성을 개선시킬 것으로 기대되었다. 그러나 직접적으로는 효율성의 제고를 관측하기 힘들고 효율성과 관련된 납세자 행위의 변화를 통하여 관측할 수 있었는데 가장 기대되는 변화는 노동공급이었다. 1986년의 조세개혁법은 실제적으로 개인의 한계세율을 축소한 것이므로 노동공급을 자극할 것으로 기대되었다. 그러나 노동공급에 대한 유인은 기대했던 것 보다는 훨씬 적게 증가하였다. 이는 우선 가장 낮은 소득계층과 고소득자들에게만 실제적인 한계세율의 감소효과가 있었고, 둘째로는 과표의 증

대와 함께 다양한 소비재의 잠재가격의 증가에 따라 실질임금효과를 상쇄시켰기 때문이다.

대체적으로 1986년의 조세개혁법은 일부 긍정적인 효과와 일부 부정적인 효과가 모두 발생하였는데 전자는 노동공급과 관련된 것이고 후자는 저축과 관련된 것이다.

넷째, 1985~99년 사이에 미국의 세전 가계소득은 12% 정도 증가하였다. 그러나 이러한 증가는 매우 불균등하게 이루어졌다. 가계소득의 5분위를 살펴보면 낮은 두 계층은 -5%, -1%로서 감소하였고 반면에 최상위 계층은 23%로 급격히 증가하였다(〈표 1〉 참조). 이러한 소득분포는 두 가지 의문점을 제기하였는데 하나는 조세체계와 전혀 관련이 없는 원인에 기인한 것이고 또 하나는 1986년의 조세개혁에 의한 것이다. 만일 조세개혁에 의한 것이라면 소득분포의 불균등은 최고한계세율의 급격한 축소에 기인한 것이라 평가할 수 있을 것이다.

다섯째, 1986년 조세개혁법이 통과될 당시 정부는 개인 조세수입의 점진적인 감소가 기업 조세수입의 증가로 상쇄될 것으로 추정하였다. 그러나 개인 조세수입은 최초의 추정보다 훨씬 높았고 기업의 경우에는 실제적으로 더욱 낮았다.

III. 1986년 조세개혁법의 안정성

1986년의 조세개혁은 부분적인 성과에도 불구하고 안정적인 조세제도를 확립하는 데는 실패하였다. 1986년 조세개혁 이후 1990, 1993, 1997년의 잇달은 주요한 세제개편은 세제의 지



〈표 1〉 평균 실질 세전소득의 증가(1985~99)

(단위 : %)

소득분위	소득 증가율
제5분위	- 5
제4분위	- 1
제3분위	3
제2분위	6
제1분위	23
상위 10%	27
상위 5%	33
상위 1%	45
전 체	12

주 : 1. 제5분위 소득계층이 최하위 계층임을 나타냄.
자료 : Auerbach and Gale(1999).

속성 유지라는 근본취지에 부합되지 않았고, 1986년의 조세개혁 법안이 당분간 유지되리라고 기대했던 납세자들을 실망시켰다. 결국 1999년 현재 자본이득에 대한 호의적인 조세정책으로 최고한계세율은 1986년 이전과 비슷한 수준으로 되돌아갔으며, 1986년에 폐지되었던 조세지출항목도 새롭게 부활되었다. 이처럼 한계세율에 대한 조정 없이 세입과 누진성을 유지하기 위한 세율체계(phase-out ranges)로 인하여 조세제도는 1986년 이전보다 오히려 훨씬 더 복잡해졌다.

1999년 현재 미국의 재정상태는 1986년의 조세개혁 당시와는 상당히 다르다. 미국은 건실한 경제성장으로 최고세율 구간에 해당하는 소득자들이 증가하여 연방세수가 최고 GDP대비 21% 선을 유지하고 있기 때문에, 1986년의 조세개혁 당시의 한계세율 축소라는 목적과는 달리 대부

분의 조세정책 결정에서 소득세 감면이 주로 논의의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라 조세지출이라는 새로운 이슈에 관심이 모아지고 있다.

IV. 근본적인 조세개혁을 위한 제언

이러한 현상으로 인해 최근 소비세제를 기본으로 한 조세제도의 새로운 개혁이 필요하다는 논의가 새로이 나타나고 있다. 이러한 논의의 대부분은 소비세제를 기본으로 하고 있으며, 이 중 몇몇 제안들은 장기적 생산(long-run output)의 증가와 경제적 효율성 증대에 기여할 것으로 보여진다.

그러나 누진성이 유지되고 개정에 따른 문제를 충분히 고려했을 때의 시뮬레이션 결과를 보면, 소비세로의 전환으로 효율성을 증대하기는 어려운 것으로 나타난다. 따라서 조세개혁으로 충분

한 효율성 증대효과를 얻기 위해서는 세제의 간소화, 거래비용의 삭감, 제도적 선형적 왜곡(intersectoral distortion)의 최소화 등의 개혁 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 잠재적 효율성 증대 효과는 소비세제 자체의 개혁만으로는 얻을 수 없기 때문에 현실적인 방법으로 소비세제가 시행되더라도 1986년의 조세개혁에서 시도했던 과세기준의 확대 및 조세체계의 간소화가 병행되어야 할 것이다.

또한 최근의 평가에서 조세개혁은 정치적으로 안정되지 못한 것으로 나타나고 있다. 1986년의 조세개혁은 정치적 이해관계 때문에 다소의 조정이 필요한 비정상적인 상황에서 단행되었다. 하지만 정치적으로 조정이 있었는지의 여부와 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지에 대하여는 명확한 것이 없기 때문에 새로운 조세개혁이 이루어진다면 1986년의 조세개혁보다는 오래 지속될 수 있는 것이라야 할 것이다.

토론 요약

공평성과 효율성은 상충관계에 있어



김정훈

한국조세연구원 연구위원

우리들 대부분은 원칙적으로는 세수를 확대하고 가능한 한 세출을 최소화하는 것이 필요하다는 것에 대해 같은 생각을 가지고 있으며 개인소득과 법인소득에 대해 누진적으로 과세하는 데에는

한계가 있다는 것에 대해서도 같은 생각이다. 그러나 현실적으로 이러한 원칙은 많은 실질적, 정치적인 요인에 의하여 그 원칙이 퇴색되고 있으며 이러한 점에서 Auerbach교수의 1986년의 조세개혁 이후 이 정책의 효과에 대한 이야기는 우리에게 특히 흥미로운 주제라고 생각한다.

1998년의 경제 후퇴의 결과처럼 우리는 소득갭(gap)이 더 커지고 투자가 급속히 줄어들고 있는 것을 목격하고 있다. 이러한 것 때문에 부유층의 세부담을 늘리고 국내의 투자에 세금유인(incentive)을 줄 필요성이 제기되고 있으며 중·하류층을 돕기 위하여 많은 새로운 형태의 세출을 도입하고 있다. 이와 똑같은 이유로 미국의 1986년 조세개혁 이후 많은 변화가 있었다고 생각한다. 이러한 의미에서 미국의 조세정책에 대한 Auerbach교수의 지식과 경험과 평가들 중 많은 부분들이 한국의 조세정책에 도움을 줄 것



으로 생각한다.

나는 다음의 세가지 질문을 하고 싶다.

첫째는, 공평성과 효율성 사이의 상충관계에 관한 질문이다. 1990년대 초반에 미국은 고소득층에 대한 한계세율을 높였는데, 몇몇 조사결과에서 제시하고 있는 것처럼 만약 저축과 노동공급의 탄력성이 낮다면, 그리고 대다수의 국민들이 고소득층에게 높은 세율이 부과되는 것을 보고 만족한다면 공평성과 효율성 사이의 상충관계를 받아들일 수 있지 않을까 생각한다.

둘째는, 일반국민들의 조세문제에 대한 이해력에 관한 것이다. 1986년 조세개혁 이후 변화의 원인 중의 하나는 한계세율과 평균세율을 혼동했을 뿐만 아니라 법적인 세부담과 경제적인 세부담을 혼동한 것이었다. 조세에 관련된 문제들을 이해하는 데 있어서의 상이함이 조세정책을 수립하는 데 있어서 얼마나 중요한 역할을 한다고 생각하는가?

셋째는 조세의 중요성에 관한 것이다. 본 논문에서 발표자는 가계의 소비에 과세를 하지 않고 현재의 누진성을 유지하지 않고서는 소비세로부터 얻는 이익이 유의하지 못하다고 하였다. 현재 한국에서는 1%의 상위 고소득층에 대한 이자소득세율을 급격히 높이는 것을 고려하고 있다. 이러한 조세정책은 얼마간 효율성의 손실을 가져오겠지만 반면에 많은 사람들을 행복하게 해 줄 것이다. 이러한 정책은 좋은 조세정책이 아닌가? 다시 말하면, 조세의 실질적인 효과는 작지만 그것이 사람들을 정신적으로 행복하게 만든다면 그런 조세정책들에 반대하는 주장을 할 수

있겠는가?

시뮬레이션 모형에서 효율성 증진을 측정할 수 있어야



안종범
성균관대학교 교수

미국의 1986년 세계개혁과 그 이후의 세계개편 상황은 한국에 주는 시사점이 상당히 크다고 할 수 있다. 미국의 1986년 세계개혁의 기본 목표가 과세기반 확충과 세율인하라는 사실은 한국의 1994년

세계개혁의 목표와 일치하는 것이다. 한국의 세계개혁은 최고세율을 40%로 인하하고 면세점을 대폭 인상하며 금융소득종합과세를 실시하고자 했다는 점에서 미국의 1986년 세계개혁에서 시도한 최고세율의 인하와 부의 소득세(Earned Income Tax Credit) 확대 그리고 자본소득과세 강화와 유사하다.

발표자가 밝힌 바와 같이 미국의 경우 1986년 세계개혁의 기본취지가 적자재정 축소 노력과 정치적 이해관계로 인해 손상되는 방향으로 1990년 이후 추진되었다는 점은 외환위기 이후 적자재정이 상당기간 동안 불가피해서 세수증대 노력이 필요하고 고실업과 소득분배 악화로 고소득층 세부담 증대의 정치적 압력이 커지고 있는 우리의 현실을 감안할 때 시사점이 크다고 하

했다.

본 논문에 대해 다음의 세 가지 지적을 하고자 한다.

첫째, 발표자는 결론에서 소비과세를 도입하기 보다는 1986년 세계개혁의 기본취지를 되살리는 과세기반 확충과 세율인하가 효율성 측면에서도 유리하다고 지적하고 있다. 이러한 1986년 세계개혁으로의 회귀에 따른 효율성 증진을 발표자가 개발한 시물레이션 모형으로부터 보이고 이를 여타 세계개혁 방안들과 비교하는 것이 바람직하다.

둘째, 세제의 단순성이 갖는 효율성 증진을 시물레이션 모형에서 측정할 수 있는 방법을 개발하는 것이 바람직하다.

셋째, 저자는 1986년 세계개혁이 노동공급에 주는 영향이 작다고 하였는데 1983년 미국의 사회보장개혁에 따른 노동공급 효과를 함께 고려할 경우 결론이 달라질 수 있다.

본 논문은 현 시점에서 미국의 조세개혁 방향에 대해 논의하고 있는데 여러 측면에서 한국의 상황과 비슷하다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크다고 하겠다. 즉 세율인하, 과세기반의 확충과 함께 금융소득종합과세의 부활이 바람직하다는 것이다.

발표자 답변

정치적 결정이 조세체계 왜곡시켜

공평성과 효율성간의 상충관계에 대하여는 많은 논쟁이 있다. 몇몇 상충관계들은 영구적인 변화들에 반대되는 그때그때 시기를 잘 맞춘 변화들이다. 또한 몇몇 효율성의 효과들은 다른 효과들보다 크다. 나는 자본소득을 염려하고 있다. 왜냐하면 자본이 탈세의 문제를 가지고 있는지 혹은 조세회피의 문제를 가지고 있는지는 아주 유동적이기 때문이다.

납세자들에 대한 교육에 관해서는 시민들이 과세에 대해 이해하지 못한다는 것은 사실이다. 단지 사람들을 행복하게 해주는 정책을 사용했을 때 숨겨진 조세(hidden tax)에 대한 문제가 생긴다. 나는 사람들이 지불하고 있는 세금이 어떤 것인지를 알게 하는 것은 사회의 기능이라고 생각한다. 한계세율과 평균세율은 아주 혼동하기 쉬운 개념이다. 1986년에 한계세율이 낮추어졌는데 사람들은 그것이 역진적이었다고 생각했다.

1993년에 클린턴 대통령은 상위 2% 고소득층에 대해 소득세율을 증가시켰다. 이것은 왜곡을 가져왔지만 그것은 소수의 사람에게만 영향을 미쳤다. 왜곡을 덜 가져오면서 모든 사람들의 세율을 증가시키는 것이 좋을 수도 있다. 그러나 이것은 어디까지나 정치적인 결정이었다.



〈제2주제〉

우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제

현진권 / 한국조세연구원 연구위원

윤건영 / 연세대학교 교수

발표요약



1. 조세의 비용

조세는 필연적으로 비용을 수반한다. 이러한 비용으로는 크게 효율성 비용, 납세협력 비용, 행정비용으로 나

눌 수 있고 그 외에 탈세로 인한 초과부담(excess burden of tax evasion), 절세비용(avoidance cost) 등이 있다. 조세비용의 구체적인 규모는 연구결과마다 상이하지만, 세수규모 이상으로 조세비용을 지불하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 조세비용을 구체적으로 측정하는 데는 한계가 있지만 중요성을 무시하기에는 그 규모가 너무도 크다. 그러므로 합리적인 조세 개혁은 형평성 제고 혹은 경제 활성화 같은 정책 목표의 달성도 중요하지만, 조세비용을 최소화 하는 접근방법도 병행해야 한다.

우리나라에서 조세의 효율비용을 구체적으로 측정한 연구는 매우 한정되어 있다. 조세정책을

입안하는 데 고려하여야 하는 비용 중에서 가장 중요한 비용인 효율비용에 대한 기초연구가 절대적으로 부족하다. 따라서 정책을 입안하는 실무단계에서는 효율비용에 대한 구체적인 분석을 바탕으로 논의되는 경우가 거의 없는 실정이다. 그러나 조세의 효율비용이 무시할 수 없는 정도의 대규모라는 데에는 관련분야의 학자들 간에 폭넓은 공감대가 형성되어 있으나, 정책입안자들은 그 중요성을 잘 인식하지 못하는 경향이 있다.

납세협력비용(compliance cost)은 납세자가 주어진 세법체계하에서 자신이 부담해야 하는 세액을 신고 및 납부하는 데 소요되는 비용을 말한다. 그 규모가 크다는 것 외에도 또 다른 특징은 소득계층별로 납세협력비용의 분포를 보면, 대체로 저소득계층의 납세협력비용이 높게 나타나는 역진적 구조를 가지고 있다는 것이다. 우리나라에서의 연구를 보면 소득세의 원천징수로 인한 협력비용은 총원천징수세액의 0.1~8.7% 수준을 보여준다. 법인세는 0.43~7.7%, 부가가치세는 0.05~0.9%로 나타나고 있다. 대체로 비용수준은 비교적 높은 것으로 인식되고 있다.

조세행정비용은 조세체계에 의해 결정되며, 특

히 조세의 복잡성 수준에 따라 많은 영향을 미치게 된다. 완전하지는 않으나 조세행정비용에 대한 지표인 징수세액 100원당 징세행정비용의 추세를 살펴보면, 1991년에는 0.99원이었으나, 1997년에는 0.91원으로 감소하는 추세이다. 수치를 통해서는 대체로 징세행정비용이 감소하는 추세로 확인되고 있지만 이를 해석함에 있어서는 징세행정이 경제성장에 따른 규모의 경제효과를 지니고 있다는 사실을 감안해야 한다. 즉 단위 세수입당 징세비용이 낮아진다고 해도 규모의 경제효과를 감안하는 경우 징세행정의 생산성은 오히려 낮아지는 경우가 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 경우 징수액 100원당 행정비용은 낮아졌지만, 국세행정의 생산성을 고려할 때 조세행정비용은 오히려 증가하였다는 추론을 부정할 수 없을 것이다.

납세협력비용과 행정비용은 모두 조세체계의 복잡성에 가장 많은 영향을 받는다. 한국 조세체계의 복잡성은 최근에 와서 더욱 심해지는 경향을 보이며, 이는 그대로 납세협력비용과 행정비용을 증가시키는 요인으로 작용하였다. Long and Swingen(1987)은 복잡성이 다섯 가지의 요인에 의해 결정된다고 지적하고 있다. 즉 세법의 내용을 정확히 파악하기 힘든 불확실성, 너무 복잡한 계산과정, 세법이 너무 빈번하게 개정되는 경우, 세법이 너무 과도하게 상세하게 기술되어 있는 경우, 납세자에게 특별한 기장을 요구하

는 경우, 납세에 필요한 양식이 너무 복잡한 경우로 구분하고 있다. 석기준(1998)은 이들 연구가 제시한 방법론을 한국의 소득세제에 적용한 결과 한국 세제를 복잡하게 만드는 요인으로 세법의 모호성, 계산과정의 복잡성, 너무 잦은 세법개정의 순서로 나타났다¹⁾. 또한 조인선(1993)은 학생들을 대상으로 세법조항을 제시한 집단과 세법에 대한 해설을 제시한 집단으로 분류하여 성취도를 분석한 결과, 세법에 대한 해설을 제공받은 집단이 훨씬 세법에 대한 이해가 빠르다는 결과를 얻었다. 이러한 연구 결과들을 통해 한국의 세법은 너무 어렵게 기술되어 있어 그 의미가 모호하고 계산과정이 복잡하게 되어, 납세자의 납세협력비용이 높아지게 된다는 것을 추론할 수 있다.

본 논문에서는 세목 수와 각 세목이 전체 세수에서 차지하는 비중을 제공하여 합산한 값인 복잡성 계수를 사용하여 복잡성을 평가하였다. 한국의 세목 수는 1977년 부가가치세제가 도입되면서 대폭 축소되어 24개로 가장 적은 규모를 보이다가, 이후로는 계속적으로 증가하여 1999년에는 국세 15개, 지방세 15개로 모두 30개의 세목으로 되었다. 따라서 세목 수라는 측면에서 한국 세제의 복잡성은 개선되기보다는 악화되는 추세를 추론할 수 있다.

집중계수를 사용한 평가에서도 1980년대 중반 이후부터 계수의 값이 감소하는 추세로 나타나

1) Long and Swingen(1987)에 의하면, 미국 세제의 복잡성에 미치는 영향도를 전문가 조사를 통해 분석한 결과, 빈번한 세법개정, 너무 상세하게 기술된 면, 세법 내용의 불명확성의 순서로 나타났다.

조세구조의 단순성과는 역행하는 방향으로 구조가 변화하였음을 알 수 있다.

이상과 같이 두 가지 지표를 사용하여 한국 세제의 특성을 살펴본 결과, 한국 세제는 대체로 더욱 복잡한 구조를 가지게 되는 추세를 나타낸다. 이를 지표로써 보여주지는 않았지만, 학자들 간에 논의되고 있는 조세체계를 복잡하게 만드는 요인으로 과도한 목적세, 너무 잦은 세법개정, 예외조항이 너무 많은 비과세 및 감면제도 등을 들 수 있다. 많은 국가들이 세제의 단순화를 위한 노력을 하고 있음을 볼 때, 한국의 조세는 국제적 흐름에 역행하는 복잡한 구조를 가지고 있다.

II. 조세정책과 형평성

조세정책의 소득재분배 기능은 가장 중요한 기능 중의 하나이다. 한국의 소득불균형 정도를 국제적으로 비교할 때, 상대적으로 소득불균형도가 심한 것으로 나타났다. 1979년 이후부터 지금까지의 소득불균형 정도를 살펴보면, 이자 및 배당소득의 경우는 변화의 폭이 심하지만, 대체로 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 전체소득, 근로소득 및 소비지출의 경우는 커다란 변화는 없으나, 대체로 감소하는 경향을 보여준다.

소득세제는 누진적인 세율구조를 가지고 있으므로, 소득재분배 효과가 가장 높은 세목이다. 한국의 소득세제의 누진구조를 살펴보면, 명목적으로는 한계세율이 10%에서 40%로 매우 누진도가 심한 것처럼 보인다. 그러나 실제로 각

개인이 부담하는 유효 세부담의 분포는 세율구조에서 느끼는 누진도와는 거리가 멀다. 여러 가지 형태의 공제로 인해 실제로 부담하는 소득세액은 소득수준에 비해 절대액에 있어서 너무 낮으므로 소득재분배 효과를 제대로 달성하는 데 한계가 있다.

1980년대 이후 소득세의 누진세율체계가 단순화되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 서구국가들의 경험을 보면 소득세의 최고세율은 낮추고, 과세구간은 축소하는 것이 보편적인 현상이다. 이처럼 전반적으로 세율이 낮아지고 누진과세체계가 완화되어 가는 추세를 감안할 때 앞으로도 소득세제의 누진도를 증가시키는 정책은 기대하기 어려울 것이다.

또한 조세정책 중에서 간접세는 역진적 특성을 가지고 있으므로, 소득불균형도를 더욱 악화시킨다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 소득재분배 기능을 달성하는 가장 중요한 정책수단인 소득세제도 자본과 노동이 자유롭게 이동이 가능한 개방경제하에서는 소득재분배 기능을 제대로 수행할 수 없음을 여러 연구에서 밝히고 있다(예를 들면, King(1996), Tanzi(1996)). 이러한 환경의 변화 속에서 조세정책의 소득재분배 기능은 점차로 약해질 수밖에 없을 것이다.

조세제도의 형평성과 관련하여 한 가지 간과할 수 없는 명제는 같은 소득계층간에 있어서의 공평한 세부담 문제이다. 특히 근로소득과 사업소득간 수평적 불공평성의 문제는 한국 조세정책에서 시급히 해결해야 할 현안이며, 사업소득이 주로 고소득계층에 치중되어 있으므로, 결과적

으로 이러한 수평적 불공평성이 수직적 형평성까지 훼손하게 되었다. 개방경제하에서 소득세제의 소득재분배 기능은 점차로 달성하기 어려운 정책목표이므로, 조세정책을 통한 소득재분배 기능에 대한 지나친 기대는 피해야 할 것이다. 오히려 수평적 불공평성으로 인해 야기되는 수직적 형평성의 악화를 방지하는 정책이 더 시급하다고 할 수 있다.

III. 조세정책으로서의 조세행정

조세행정은 조세정책의 중요한 정책수단이지만, 탈세방지라는 정책목표를 제대로 달성하지 못하였다. 조세행정의 정책목표가 제대로 달성되었는가를 평가하는 데 사용되는 대표적인 지표로 성실납부율(compliance rate)을 들 수 있다.²⁾ 성실납부율은 세법이 이상적으로 집행될 때의 세수입과 납세자가 실제 납부한 세액 사이의 차이를 보여주는 것이다. 1985년부터 1997년까지 세목별 성실납부율의 추세를 보면 전체적으로 한국 세제의 성실납부율은 약 90% 수준을 유지하고 있다. 소득세의 경우 성실납부율이 부가가치세보다 훨씬 낮은 수준으로 나타난다. 연도별 추세를 살펴보면, 1990년 이후로 성실납부율이 점차로 낮아지는 추세이며, 특히 소득세의 경우에는 그 감소폭이 크게 나타났다.

조세행정은 납세자의 자발적 납세협력을 유도

하여야 한다. 조세행정이 가지고 있는 정책수단으로 조세행정의 운영방식, 세무조사 등을 대표적으로 들 수 있는데, 이들 수단들이 납세자들의 탈세를 방지하는 데에 효과적으로 활용하지 못하였다. 이와 관련하여 미래의 조세행정체계는 신고납부제도와 자발적 납세협력을 바탕으로 하여야 조세행정이 성공적으로 수행될 수 있다고 주장하고 있다(James and Wallschutzky, 1995). 이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하게 되어, 정부에서 이들 정보를 세밀히 포착하는 데는 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자의 과세소득은 여러 가지 종류의 소득으로 구성되고 있다. 신고납부제도하에서는 납세자가 자신의 납세액을 신고·납부하는 의무를 가지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개발로 인해 납세비용을 효과적으로 줄일 수 있다.

그러나 한국의 조세행정은 명목적으로는 신고납부제도를 중심으로 하고 있지만, 실제로는 정부과제도로 운영되고 있다. 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세방법과 소득세의 표준소득률 사용 등은 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 조세행정의 대표적인 경우로 볼 수 있다.

2) 미국 IRS에서는 이러한 지표를 사용하여 조세행정을 평가하고 있으며, IRS(1988)에서 자세하게 설명하고 있다.

현행 표준소득률은 과세당국에서 불성실 신고자를 선정하는 기준이며 이는 납세자들에게 공개된다. 그러므로 납세자는 실제소득이 얼마인가에 관계없이 표준소득률에서 보여주는 최소의 소득만을 신고함으로써 성실신고자로 분류될 수 있는 것이다. 정부는 신고자의 실제소득에 대한 정보가 없으나 신고자는 정부에서 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지고 있으므로 정보의 측면에서 신고자가 정부보다 유리한 위치에 놓이게 된다. 그러므로 이러한 제도하에서는 신고자가 실제소득을 정확히 신고할 유인이 적어진다. 한국 조세정책에서 가장 심각한 문제로 일반적으로 논의되는 탈세, 세무부조리, 계층간 세부담의 불공평 등은 이러한 조세행정과 무관하지 않음을 알 수 있다.

조세행정의 다른 정책수단으로 세무조사를 들 수 있는데, 납세자의 성실납부 행위를 가장 효과적으로 유도할 수 있다. 그러나 세무조사를 조세행정의 본래 목적보다는 정치적 목적으로 사용됨에 따라 세무조사에 대한 납세자의 신뢰가 매우 낮은 실정이다. 세무조사에 대한 또 다른 불신은 조세대상자 선정에 있어서 객관성, 투명성, 과학성이 결여되었다는 것이다. 세무조사에 대한 불신이 높은 환경에서는 아무리 강력한 세무조사를 통해 탈세방지를 추진하여도 납세자들에게 성실납부 행위를 유도하는 데에는 한계가 있다.

IV. 조세정책의 개혁과제

한국 조세정책이 우선적으로 추진하여야 할 개

혁과제로 다음을 들 수 있다. 첫째, 세제의 단순화를 통해 조세비용을 절감해야 한다. 세목 수, 사용하는 용어, 비과세 및 감면 등과 같이 세제를 복잡하게 만드는 요인들에 대한 단순화도 필요하지만, 미국의 flat tax와 같이 조세체계를 근본적으로 바꾸는 발상도 장기적인 관점에서 논의될 필요가 있다.

둘째, 소규모사업자를 위한 부가가치세제를 개편하여 계층간 세부담의 형평성을 제고하여야 한다. 소규모사업자들의 행정편의를 위한 과세특례제도와 간이과세제도는 전체 조세구조를 왜곡시켜 결과적으로 이득보다는 손실을 훨씬 높이므로 장기적으로 폐지하고 일반과세 위주로 운영하여야 한다.

셋째, 조세행정의 정책기능을 강화해야 한다. 조세행정의 방향은 현실논리에서 벗어나, 신고납부제도를 바탕으로 자발적 납세협력을 유도하기 위해 세무조사의 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 세무조사라는 수단을 조세정책 이외의 수단으로 남용하지 말아야 하며, 그 과정이 투명하고 과학적이어야 납세자들의 자발적인 성실납부를 유도할 수 있다.

넷째, 조세정책의 과정과 결과가 투명하게 표출되는 정보체계를 갖추어야 한다. 세무당국이 납세자들의 모든 소득 관련자료를 축적할 수 있는 제도적인 장치가 필요하며, 이러한 정보 인프라는 탈세를 방지할 수 있을 뿐 아니라, 조세정책 과정을 투명하게 하는 기반이 된다. 그러므로 금융소득종합과세제도는 세부담의 형평성 차원보다는 과세자료의 확보라는 측면에서 더욱

시급히 시행되어야 할 필요가 있다. 또한 정부가 가지고 있는 조세관련 정보를 납세자들에게 모두 공개해야 조세정책에 대한 납세자들의 자발적인 협조를 유도할 수 있다.

다섯째, 과학적인 조세정책 입안과정을 가지기 위해서 지적 인프라를 구축하여야 한다. 학계를 중심으로 과거에 실행되었던 조세정책의 효과분석에 대한 실증연구가 활발히 이루어져야 하며, 이러한 결과들을 향후 세계개혁의 기초자료로 활용하여야 한다. 그 결과 조세정책의 실패요인을 최대한 줄일 수 있을 것이다. 이를 위해 분석적인 연구에 높은 가치를 주는 학계의 분위기 조성이 이루어져야 한다.

토론요약

조세정책수단의 다양화 감안해야



박재완
성균관대학교 교수

주제 발표는 조세정책을 다양한 각도에서 분석하고 특히 집행과정에 중점을 두어 분석하였으며, 선행연구의 성과 등을 집약하여 합리적인 개선방안을 제시하였다. 발제에 대하여는 대체적으로

동의하는 바이며 큰 방향에는 이견이 없다. 다만 주제의 범위가 방대하고 다양한 측면을 포괄하고 있으므로 일부 사항을 보완 내지 부가할 필요가 있다.

먼저 '조세행정비용'과 관련된 사항을 살펴보면 조세행정비용 중 하나로 탈세로 인한 초과부담을 '탈세자의 위험대가'라고 정의하고 있다. 그러나 탈세로 인한 초과부담에는 이외에도 '세수결손을 보전하기 위한 세율인상에 따른 성실납세자의 초과부담 증가'와 '탈세가 손쉬운 부분으로 사회적 자원이 이동함에 따른 자원배분의 왜곡비용'이 있을 수 있고 간접적인 부담으로서 탈세로 인하여 불가피하게 시행하는 '세무조사, 탈세범 처벌비용, 추징 등 집행비용, 성실납세자의 수감에 따른 비용' 등이 있다.

납세협력비용과 관련하여서는 신고 및 납부에 소요되는 비용 이외에도 제3자 협력비용, 예를

들면 원천징수, 금융거래자료의 제출, 신용카드 가맹에 따른 비용들을 들 수 있을 것이다. 또한 세법체계의 복잡성에 따라 납세협력비용이 결정된다고 하였는데 이외에도 정보화(기술)의 기술 수준이 복잡성의 요인이 될 수 있을 것이다. 그리고 주로 평균징수비용을 중심으로 설명하였는데 한계징수비용이 더 중요한 것으로 생각되며, 또한 징세행정은 규모의 경제 이외에도 기술진보(정보화 등)에도 영향을 받을 것이다.

‘조세정책과 형평성’과 관련되어서는 누진체계의 완화와 개방화 추이로 인하여 소득세의 누진성을 강화하는 효과를 기대하기 곤란한 것은 사실이다. 그러나 우리나라의 경우에는 세원포착률을 제고함으로써 어느 정도 그 효과를 달성할 수 있을 것이다. 그리고 자영업자들의 소득이 통계에 누락된 것을 해석함에 있어, 상위계층의 사업소득이 차지하는 비중이 하위계층보다 높을 것이라고 추론하였으나 영세사업자도 상당수 있기 때문에 누락된 부분이 상위계층의 사업소득을 높일 것인지 하위계층의 사업소득을 높일 것인지에 대하여는 단정할 수 없으므로 보다 정확한 근거를 제시하여야 할 것이다.

‘조세정책으로서의 조세행정’과 관련하여서는 조세행정은 조세정책의 집행(implementation) 혹은 세제의 미시적 운영(micro-management)라는 측면을 가지고 있으므로 ‘조세정책으로서의 조세행정’, ‘조세행정의 정책평가’이라는 표현은 다소 어색하다.

1990년 이후 성실납부율이 감소하는 것으로 지적하였는데 오히려 신용거래의 확산, 정보화

의 진전, 금융실명제 등 투명성 개혁에 힘입어 성실납부율은 증가하였을 것으로 생각된다. 이에 대한 정확한 해석이 필요하다. 조세행정의 정책수단은 납세방식의 선정, 세무조사, 탈세제재 등 주로 부정적인(negative) 수단을 강조하는 경향이 있으나 세무자료관리를 포함한 세원의 관리, 납세지원 및 홍보, 체납관리 등 긍정적인(positive) 수단도 중요한 측면이 될 수 있을 것이다.

표준소득률의 폐해에 대하여는 기준집중 하향 신고에 대하여 주로 논의하였으나 실제소득이 표준소득보다 낮음에도 불구하고 과거의 탈루를 은폐하기 위하여 과잉순응(over-compliance)하는 경향도 있을 것이다. 이러한 과잉순응이 기간 간 납세평준화의 효과를 주기는 하지만 정도(正度)는 아니므로 표준소득률의 폐해에 추가할 수 있을 것이다.

세무조사의 투명성을 제고하고 조사대상의 선정과정을 공개하는 데 있어서, 거시적인 세무정보나 대원칙을 공개하는 것은 바람직하지만, 선정과정 및 조사기준을 공개하는 것은 문제가 있다. 세무조사기준을 공개하게 되면 결국 표준소득률과 동일한 효과를 주고 납세자의 모호기피성을 활용할 수 없기 때문에 불성실신고를 조장할 우려가 있다. 세무당국이 납세자의 모든 정보를 보유하는 것은 불가능하며, 세무당국은 불확실한 세무조사의 가능성으로 납세자를 위협함으로써 납세자와 세무당국 양자가 정보의 비대칭성하에서 게임을 하는 것은 불가피하다고 할 수 있다.

지난 우리나라의 조세행정이 소극적·피동적이고 정책수단으로 크게 활용되지 못하였다는 진단은 조세정책 및 세제보다는 학계의 조세행정에 대한 관심 소홀로 해석되어야 할 것이다. 실무차원에서는 오히려 조세행정이 조세정책보다 강력하고 적극적인 역할을 수행하였다. 예를 들면 표준소득률, 자의적인 세무조사와 제재, 국세청 예규, 실질적인 정부부과 등은 세무행정의 재량이 막강하고 적극적으로 활용해 왔다는 반증이 될 수도 있다.

부가가치세 과세특례제도의 폐지에 대하여는 제도의 연착륙을 위하여 과거의 탈세에 대하여는 조사를 면제할 필요성이 있다. 성실납세의 용의가 있다 하더라도 과거 탈루의 노출을 기피하려는 가능성이 있을 것이기 때문이다. 즉 과거의 탈루사실이 있다하더라도 현재의 신고서가 정확하면 과거는 조사하지 말고 다만, 현재 또는 장래의 신고에 탈루사실이 발견된다면 세무조사를 해야 할 것이다.

그리고 일선세무서의 업무량을 줄이는 방법의 하나로서 체납정리기능을 민간에 위탁하는 방안이 있다. 동 기능은 핵심기능이 아닌 부대적 기능이고 세무공무원의 인센티브에도 영향을 미치지 않으므로 성업공사와 같은 전문적인 민간기관에 외주를 주는 것이 바람직하다고 생각한다.

마지막으로 늘 강조하는 것이지만 선출직 공무원의 납세내역을 공개하는 것도 우리나라의 납세풍토를 바로잡는 데에 큰 파급효과가 있지 않을까 생각한다.

종합적인 대책 마련 필요



원윤희
서울시립대 교수

논리적인 측면에서 조세제도의 간소화는 당연하다고 생각하나 본 논의에서는 너무 세목 수에 대해 강조하고 있다. 세목 수의 문제는 어떻게 본다면 조금 형식적인 문제일 수가 있다. 즉, 중요한

것은 세법의 내용이라고 생각한다. 지방세의 경우 일본이나 미국이 우리나라보다 세목 수가 적다고 하는 지적은 맞지 않는다. 물론 세목 수가 많은 것은 좋지 않으나 조세제도의 복잡성을 평가하는 지표로서 세목 수를 지나치게 강조하는 것은 너무 형식적이라는 생각이 든다. 실제 조세제도의 복잡성 문제는 일반인들이 세법을 얼마나 잘 이해하고, 세법에 따라서 과표·세액을 계산하는 과정이 얼마나 복잡하고 어려운가 그리고 같은 과세대상이라 하더라도 각종 중과세 제도나 비과세·감면 등에 따른 혼란, 세법의 빈번한 개정에 따른 혼란, 전문가만이 이해할 수 있는 개념을 사용한다든가 하는 실질적인 측면에서 복잡성을 평가하는 것이 바람직하다는 생각이 든다.

그동안 조세제도의 간소화를 위한 여러 가지 제안들이 있어 왔다. 그러나 이러한 수많은 개편 논의들이 시행되지 못하였다. 이는 국세와 지방세의 조정과 같은 전체적인 윤곽뿐만이 아니라



그에 파생되는 문제들(교부세, 양여금 등)을 종합적으로 검토하고, 각종 제안에 대한 국민들의 동의와 정치적인 합의가 없었기 때문이다. 따라서 조세체계의 간소화가 추구하는 내용과 실질적인 의미, 그리고 조세개편이 이루어지면서 이와 관련된 제도들을 동시에 고려하는 종합적인 방안을 제시하는 것이 필요하다.

개방경제나 자본의 이동을 고려할 때 소득세제의 재분배 기능(누진도)을 강화하기는 어렵다. 미국의 경우도 1986년 이후 소득재분배의 불평등이 매우 심해진 것으로 평가되었지만 개방경제하의 조세환경을 볼 때 이를 해결하기 어려운 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 소득재분배를 위한 중요한 정책적 수단은 소득세이므로 현재의 조세환경적인 문제로 인하여 소득세의 강화에 대한 해결책이 없다고 하기에는 문제가 있다. 우리나라의 소득재분배 문제와 관련하여 수평적 공평의 문제는 근로소득과 사업소득 간의 문제만이 아니라 주식양도차익에 관한 문제를 어떻게 할 것인지, 더 나아가서는 양도소득 등을 포함하는 진정한 포괄적 소득세를 지향할 것인지, 금융소득종합과세는 어떻게 할 것인지 등도 큰 쟁점이라고 할 수 있다. 물론 더 근본적으로는 저축에 대한 과세문제를 어떻게 할 것인가, 즉 소득세의 발전방향으로서 포괄적 소득세를 지향할 것인가 또는 flat tax 등과 같은 저축을 제외하는 소비세를 지향할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

세무행정의 정책적인 목표를 달성하기 위하여 특정분야 대하여 세무조사를 강화하거나 특정

분야에 대하여는 표준소득률을 낮추는 식의 세무행정은 장기적으로 신뢰성을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 따라서 세무행정이 가진 정책적인 기능 강화보다는 주어진 자료를 바탕으로 가장 공정하고 객관적으로 투명하게 시행하는 것이 필요하다.

신고납부제도가 정부부과제도보다 유용한 제도인 것에 대하여는 동의하며 신고납부제도를 실시하는 경우 신고를 받고 징수하는 과정의 비용은 낮아질 수 있다. 그러나 신고납부제도는 납세자의 신고가 정확한지를 세무조사를 거쳐서 검증하게 되는 절차가 오히려 중요한 제도이기 때문에 세무조사에 소요되는 비용은 증가할 것이다. 따라서 신고납부제도를 실시한다고 해서 반드시 행정비용이 낮아진다고 단정적으로 말할 수는 없을 것이다.

객석토론

조세개혁, 정치경제학적으로 접근해야

우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 법이 개정되어야만 조세개혁을 실시할 수 있다. 따라서 개혁이 정치적인 결정에 좌우되는 것이 현실이다. 그리고 이러한 개혁논의는 어제 오늘의 얘기가 아니다. 그럼에도 불구하고 개혁이 이루어지지 못하는 것은 정치적인 장애요인으로 인하여 발생한 것 같다. 이러한 문제에 대

하여 정치경제학적인 방법으로 접근하여 분석하는 것도 필요하다.

개방화에 따른 전자상거래나 파생금융상품에 대한 문제도 피할 수 없는 입장이고 조세회피, 국제조세경쟁 등의 문제가 시급한 상황인데 우리나라의 조세개혁도 이를 감안하여 새로운 패턴으로 나아갈 것인지에 대한 의견이 있으면 좋겠다.

발표자 답변

조세정책의 과정과 결과가 투명해야

세무행정의 '조세정책적 기능'이란 표현에 대한 지적에 대하여 그 동안은 조세행정을 주어진 정책을 집행만 하는 부차적인 영역으로만 강조하였기 때문에 행정에 대한 연구가 활발하지 못했다. 그러나 조세행정의 테두리 안에는 정책적으로 실시할 부분이 너무 많다. 본문의 표현은 이러한 조세행정의 중요성을 강조한 것이다.

세무조사 기준의 공개문제에 있어서는 상당한 논쟁이 필요하다. 우리나라 세무조사의 가장 큰 문제는 납세자로부터 신뢰를 받지 못하고 있다는 점이다. 실제로 부조리의 많은 부분은 세무조사 때문에 발생하는데, 이는 조사에 대한 정보의 부재로 발생하는 것이다. 미국의 DIF와 같은 세부적인 내용을 납세자에게 알릴 필요는 없지만 기본적인 조사기준을 제공할 필요는 있다. 우리나라의 경우는 세무조사에 대한 정보의 제공이

거의 없는 실정이다. 일부 소득세에 관한 조사내용을 『국제통계연보』에서 공개하고 있기는 하지만 아직도 부족하다. 따라서 세무조사에서의 정보공개는 절대적으로 필요하다.

원교수께서 조세의 간소화에 대하여 말씀해주셨는데 이를 간단하게 설명할 수 있는 지표로 논문에서는 두 가지를 설정하였다. 물론 두 가지 지표를 가지고 단정적으로 우리나라의 조세체계가 복잡하다 아니다를 결론내릴 수는 없는 것이다. 단지 다각적으로 조명을 해본다는 의미에서 사용하였다.

신고납부제도는 납세자의 신고·납부가 정확한지를 세무조사를 통하여 사후 검증하는 것을 전제로 하기 때문에 오히려 신고납부제도가 세무조사비용을 높인다고 생각할 수도 있다. 그러나 정부부과제도보다 신고납부제도하에서의 세무조사비용이 높을 것이라는 견해도, 두 제도 중 어느 제도하에서의 조사비용이 더 클지 모르기 때문에 앞으로 많은 논의가 있어야 한다.

이상의 논의들이 지난 십수년 동안 항상 이루어져 왔으나 실제로 실현된 것들은 하나도 없었던 것에 대한 해법으로 정치경제학적으로 접근해야 한다는 점에는 동감한다. 예를 들어 부가가치세의 변화는 총선 및 대선과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라의 재정학자들이 풀어나가야 할 과제이며 충분히 학문적인 연구과제가 될 수 있을 것이다. 전자상거래, 파생금융상품 거래에 관한 문제는 우리 연구원에서도 독립적으로 연구하고 있고, 앞으로는 더욱 중요시될 분야 중 하나이다. KIF

주요국의 조세제도

- 대만의 조세(1) -

* <주요국의 조세제도>는 중국편에 이어 대만편이 2회에 걸쳐 연재됩니다. <편집자 주>

韓 相 國 / 한국조세연구원 연구위원

1. 개요

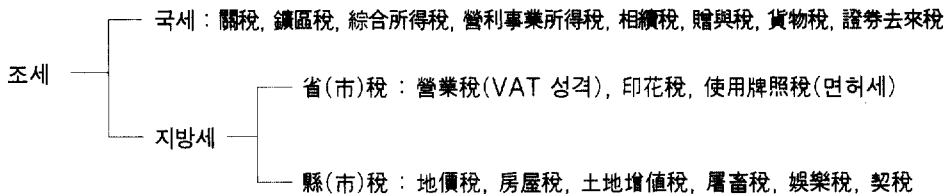
대만의 조세를 징수주체에 따라 국세와 지방세로 분류하면 <그림 1>에 나타난 바와 같이 국세 8개 세목, 지방세 9개 세목으로 나눌 수 있다. 이 중 국세를 직접세와 간접세로 구분하면 綜合所得稅, 營利事業所得稅(법인세), 相續稅, 贈與稅 및 鑛區稅 등 5가지 세목이 직접세이고, 關稅, 貨物稅 및 證券去來稅는 간접세이다. 또한 지방세는 地價稅, 房屋

稅, 土地增值稅, 契稅 등 4개의 세목이 직접세에 해당한다.

또한 담세력 기준으로는 종합소득세 및 영리사업소득세가 소득과세에 해당하고, 관세, 화물세, 인화세, 영업세, 도축세, 오락세 등 6개 세목이 소비과세에 해당하며, 기타 8개 세목은 자산과세로 분류된다.

1997회계연도의 경우 대만의 총조세수입은 약 1조 2,133억 원(NTS)이고 이 가운데 국세가 58.2%를 차지하고 있으며 지방세 중 省

<그림 1> 대만의 조세체계



주요국의 조세제도

- 대만의 조세(1) -

* <주요국의 조세제도>는 중국편에 이어 대만편이 2회에 걸쳐 연재됩니다. <편집자 주>

韓 相 國 / 한국조세연구원 연구위원

1. 개요

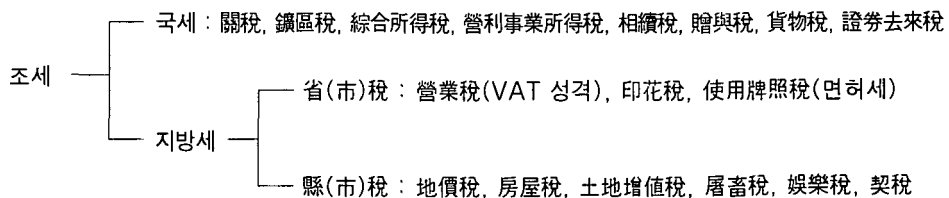
대만의 조세를 징수주체에 따라 국세와 지방세로 분류하면 <그림 1>에 나타난 바와 같이 국세 8개 세목, 지방세 9개 세목으로 나눌 수 있다. 이 중 국세를 직접세와 간접세로 구분하면 綜合所得稅, 營利事業所得稅(법인세), 相續稅, 贈與稅 및 鑛區稅 등 5가지 세목이 직접세이고, 關稅, 貨物稅 및 證券去來稅는 간접세이다. 또한 지방세는 地價稅, 房屋

稅, 土地增値稅, 契稅 등 4개의 세목이 직접세에 해당한다.

또한 담세력 기준으로는 종합소득세 및 영리사업소득세가 소득과세에 해당하고, 관세, 화물세, 인화세, 영업세, 도축세, 오락세 등 6개 세목이 소비과세에 해당하며, 기타 8개 세목은 자산과세로 분류된다.

1997회계연도의 경우 대만의 총조세수입은 약 1조 2,133억 원(NT\$)이고 이 가운데 국세가 58.2%를 차지하고 있으며 지방세 중 省

<그림 1> 대만의 조세체계



(市)稅가 22.2%, 縣(市)稅가 19.6%를 차지하고 있다. 또한 동 회계연도에서 각 세목이 차지하는 비중은 우리나라의 부가가치세에 해당하는 영업세가 18.4%로 가장 크며 종합소득세 17.0%, 영리사업소득세와 화물세가 각각 12.1%, 토지증치세 10.9%, 관세 8.5%의 비중을 나타내고 있다. 이제 국세와 지방세별로 주요 세목들에 대하여 살펴보기로 한다.

II. 국세

1. 종합소득세

대만의 소득세제는 일본의 소득세제를 모델로 하여 1914년에 공포된 「所得稅條例」로부터 시작되었으며 1936년에 다시 영국의 세제를 모방해서 분류소득세제를 내용으로 하는 「所得稅條例暫定條例」가 제정·공포됨에 따라 1937년 1월 1일부터 국세(중앙세)로 채택되면서 영업사업소득·급여보수소득 및 이자소득에 대해서 소득세를 과세하기에 이르렀다. 1955년에는 소득세법을 수정해서 종합과세방식을 채택했으며, 동시에 영리목적의 영리사업소득세(법인세)와 분리되어 현행 종합소득세제의 모습을 갖추었다.

1990년에 와서 종합소득세제는 첫째, 부부 강제합산신고제의 폐지, 둘째, 급여특별공제

및 표준공제액 인상, 셋째, 장애자특별공제 신설, 넷째, 유가증권의 매각익에 대한 소득세의 징수 중지, 다섯째, 열거공제항목 중의 地價稅와 土地增價稅의 항목 삭제, 여섯째, 업무집행자의 잠정신고제 폐지 등을 주요 골자로 대폭 개정되었다. 또한 1993년 종합소득세법 개정에서는 물가지수연동법에 의해서 면세액을 조정하기에 이르렀다.

가. 납세의무자

현행 종합소득세제는 속지주의를 채택하고 있어서 소득의 원천이 대만 내에 있는 개인은 그 원천소득에 대해 과세된다. 즉, 거주자인 개인은 비과세되는 것을 제외하고 국내에 원천이 있는 소득을 종합하여 각종 항목을 공제한 후 나머지 소득에 대하여 초과누진세율로 과세되는데, 신고납부방식을 채택하고 있으며 외국세액공제제도는 없다. 속지주의를 채택한 것은 세계 각지에 분포하고 있는 화교들 중 상당수가 대만 국적을 가지고 있는 점을 고려해서 내려진 조치이다.

비거주자인 개인은 국내에 원천이 있는 소득에 대하여 초과누진세율로 과세되며, 원천과세방식이 적용된다.

나. 과세구간 및 세율

신고납부방식에 의해서 종합소득세를 납부하는 국내 거주 개인에게는 5단계의 초과누진

세율이 적용되며, 세율은 <표 1>과 같다.

비거주자에게 적용되는 세율은 각종 소득의 원천징수율이 다. 재산거래(양도)소득 또는 농업·어업·축산업·광업·임업의 소득에는 35%의 세율이, 기타 소득에는 20%의 세율이 적용된다.

다. 세액산정방식

먼저 거주자의 경우를 보면 아래와 같다.

① 납세의무자와 그 배우자의 급여소득을 합산과세하는 경우:

$$\text{신고납부세액} = \text{종합소득총액} \times \text{세율} - \text{누진차액} - \text{감면액} - \text{원천징수세액}$$

② 납세의무자와 그 배우자의 급여소득을 구분 계산하는 경우:

$$\text{㉠ 신고납부세액 A} = \text{납세의무자 및 그 부양가족의 종합소득총액} \times \text{세율} - \text{누진차액} - \text{감면액} - \text{원천징수세액}$$

$$\text{㉡ 신고납부세액 B} = \text{배우자의 임금소득총액}$$

현행 종합소득세제는

속주주의를 채택하고 있는데 이를 채택한 것은 세계 각지에 분포하고 있는 화교들 중 상당수가 대만 국적을 가지고 있는 점을 고려해서 내려진 조치이다.

$$\times \text{누진세율} - \text{누진차액} - \text{감면액} - \text{원천징수세액}$$

$$\text{㉢ 신고납부세액} = \text{신고납부세액 A} + \text{신고납부세액 B}$$

비거주자의 경우는 다음과 같다.

$$\text{신고납부세액} = \text{모든 국내 원천소득} \times (\text{각종 소득의 원천징수세율} - \text{기납부한 원천징수세액})$$

라. 공제 및 감면

납세의무자는 규정에 따라 본인·배우자 및 규정된 부양가족의 면세액을 차감한다. 종합소득세 면세액의 기준은 연간 6만원이다. 면세액의 산정은 물가지수연동법에 의한다.

공제액은 일반공제액과 특별공제액으로 나눌 수 있으며, 납세의무자는 일반공제액을 선택해서 차감하는 외에 특별공제액도 차감할 수 있다. 일반공제액은 열거공제와 표준공제로 나누어지는데, 열거공제 또는 표준공제를 선택한다. 열거공제는 기부금, 보험료, 의료 및 산아비용, 재해손실, 가옥구입차입금이자

<표 1> 종합소득세의 세율표

(단위 : 원, %)

급 별	과세소득액	세 율	누진차액
1	300,000 이하	6	0
2	300,001 ~ 800,000원	13	21,000
3	800,001 ~ 1,600,000원	21	85,000
4	1,600,001 ~ 3,000,000원	30	229,000
5	3,000,001 이상	40	529,000

자료 : 所得稅法 第5條

등에 대해 한도 내에서 공제하고 있다. 그러나 납세의무자가 이러한 각종 공제에 대해 일일이 항목을 열거하여 설명할 수 없을 경우에는 표준공제액으로 공제할 수 있다. 표준공제는 3만 8천원이고, 배우자가 있는 경우에는 1.5배인 5만 7천원이 된다. 특별공제에는 자산양도손실, 급여소득특별공제, 저축투자특별공제, 장애자특별공제, 교육비특별공제 등이 포함된다.

한편 소득세법 제4조에 의해 현역 군인의 급여 등 8개 항목의 소득에 대해서는 소득세를 감면하고 있으며, 소득세법 제4조의 1에 의해 1990년 1월 1일부터 유가증권의 매각익은 과세되지 않으며, 증권거래 손실 또한 소득액 중에서 공제되지 않는다.

2. 영리사업소득세

대만의 영리사업소득세 역시 1936년에 「所得稅條例暫定條例」가 제정·공포되면서 1937년 1월 1일부터 과세되었다. 그러나 이때까지는 영리사업소득세와 개인소득세가 제도적으로 분리되지 않은 상태에서 소득별로 분류과세되고 있었고 1955년에 소득세법의 수정에 따라 원래의 분류소득세제 중 영리사업소득세를 개인소득세와 분리 독립시킴에 따라 현행과 같이 독립된 영리사업소득세제의 모습을 갖추었다.

1990년에는 「營利事業所得稅查核準則」이 제정·공포되어 영리사업소득세의 조사 기준이 규정되었고, 1991년 1월 1일부터는 조세특별조치로서 「促進產業昇級條例」가 제정·

공포됨에 따라 각종 조세감면조치가 이 조례에 따라 적용되는데, 그 이전에는 「投資獎勵條例」에 의해서 적용되었다.

가. 납세의무자

영리사업이란 公營, 私營 또는 公私合同(公私合營)으로 영리를 목적으로 영업명칭 또는 장소를 가진 독립자본, 공동자본, 회사 및 기타 조직방법에 의한 工·商·農·林·漁·牧·鑛·冶金業 등에 관한 영리사업을 말한다. 따라서 대만 내에서 경영하는 영리사업자는 소득세법의 규정에 의해서 영리사업소득세를 납부할 의무가 있다.

납세의무자는 매년 2월 20일부터 3월 31일까지(사업연도 종료일이 12월 31일이 아닌 경우에는 사업연도 종료후 3개월 이내) 결산 신고서를 작성해서 관할세무기관에 당해연도의 과세소득금액을 신고해야 한다.

우선 국내에 주사무소를 두고 있는 법인은 지점과 본사의 이익에 대해 주사무소가 납세의무를 가지며 국외에 주사무소를 두고 국내에 사업소득을 갖는 법인은 국내사업소에서 납세의무를 진다. 국내에 고정사업장소가 설치되어 있지 않고 영업대리인이 영리사업을 경영하는 경우에는 원천징수 외에 그 영리사업소득세를 영업대리인이 영업등기한 곳의 세무기관에 신고납부한다.

나. 과세구간과 세율

먼저 원천징수하는 경우 국제운수업, 건설공사청부업, 기술서비스제공업 또는 기계설비임대업 등은 25%의 세율을 적용하며 국

제영화회사의 원천 징수세율은 20%이다. 국내에 고정영업 장소가 없거나 영업대리인이 없는 기타 영리사업에 대해서는 취득하는 소득의 종류에 따라

20%, 25% 또는 35%의 원천징수세율이 적용된다. 한도를 초과하는 유보이익의 추가 징수 세율은 10%이다.

신고납세의무자의 영리사업소득세의 납세 개시액은 5만원이며 과세소득별 누진세율은 <표 2>와 같다.

다. 세액산정방식

영리사업소득세의 과세표준은 영리사업소득액이지만 소득액의 성질 및 납세방식 등의 차이로 인해서 산정방법이 상이하다. 영리사업소득액이란 당해연도 수입총액에서 원가·비용·손실 및 세후순익을 차감한 나머지 액수이다. 계산방식은 매매업·제조업 및 노무 또는 신용업 소득액 등 영리사업의 성질에 따라 차이가 있다. 신고납세하는 일반영리사업

영리사업소득세의 과세표준은
영리사업소득액이지만 소득액의 성질 및
납세방식 등의 차이로 인해서 산정방법이 상이하다.
계산방식은 매매업·제조업 및 노무 또는 신용업
소득액 등 영리사업의 성질에 따라 차이가 있다.

의 세액계산은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} \text{신고납부세액} &= \text{영리사업소득액} \times \text{세율} \\ &- \text{누진차액} - \text{감면액} - \text{원천징수세액} \\ &- \text{잠정납부세액} \end{aligned}$$

라. 비과세 및 감면

소득세법 제4조 및 그 외의 규정에서는 소득의 성질에 따라서, 또 특정 정책목적의 달성을 위해서 영리사업소득세의 감면을 규정하고 있는데, 주요 감면사항(비과세)은 다음과 같다.

- ① 상해로 지급받는 보상금 및 국가배상법 규정에 의한 배상금
- ② 법령의 규정에 의한 강제성 저축의 이자
- ③ 行政院이 규정하는 기준에 부합하는 교육·문화·공익·자선기관 또는 단체의 소득 및 부속업무조직의 소득
- ④ 토지매각소득
- ⑤ 정부규정에 따라 전쟁대비물자의 비축을 위해서 처리하는 재산의 거래소득
- ⑥ 유증이나 증여에 의해 취득한 재산(영리

<표 2> 신고납세자의 세율표

(단위 : 元, %)

과세소득액	세율	누진차액
50,000 이하	면세	-
100,000 이하	15	없음
100,000 이상	25	10,000

자료 : 所得稅法 第5條

사업이 증여하는 재산은 제외)

⑦ 각급 정부기관의 각종 소득 및 각급 정부의 공영사업 소득

⑧ 외국 국제선 수송사업의 국내에서의 영리사업소득(단, 당해 국가가 대만의 국제운송사업에 대해 같은 정도의 면세대우를 하고 있는 경우에 한함).

⑨ 영리사업이 신생산기술, 제품의 도입, 제품의 품질향상, 생산원가의 경감을 위해 정부 주관기관(經濟部)의 인가를 얻어 외국영리사업이 소유하는 특허권, 상표권 및 각종 특허권리를 사용하면서 당해 외국영리사업에 지불하는 권리금

⑩ 정부 주관기관(經濟部)의 인가를 받은 주요 생산사업이 공장건설 때문에 지불하는 당해 외국영리사업에 기술서비스의 보수

⑪ 외국정부 또는 국제경제개발금융기구가 대만 정부 또는 국내의 법인에게 제공하는 대부금의 이자.

⑫ 외국금융기관이 국내의 당해 지점 및 그 외의 대만에 있는 금융기관에 대출한 대부금의 이자

⑬ 외국금융기관 이 대만 국내법인 주요 경제건설계획에 사용하도록 대출한 대부금의 이자 (단 財政部の 인가를 얻은 것에 한함).

⑭ 수출용자 또는 보증을 전업으로 하는 외

국정부 및 외국금융기관이 국내의 법인에게 제공 또는 보증하는 우대이율수출대부금에 관련된 이자

⑮ 1990년 1월 1일부터 유가증권의

매각익은 과세되지 않으며, 증권거래손실 또한 소득액 중에서 공제되지 않는다.

3. 화물세

대만에서 화물세(commodity tax)는 이미 청나라 후기(1853년)시대부터 釐金이란 명칭으로 목재·도자기 및 모시 등에 대해 부과되고 있었으며 근대적 의미의 화물세의 원형은 1926년에 공포된 「徵收捲菸統稅辦法」이다. 이후 여러 차례의 개정을 거치면서 과세대상은 점차 확대되어 왔다. 1946년에 「貨物稅條例」를 공포하면서 「貨物統稅條例」는 폐지되었는데, 동 조례에 의하면 과세대상 물품은 궤련·일담배·양주·맥주·성냥·면사 및 밀가루 등 13개 항목이며, 대부분 從價比例法으로 과세되었다.

1979년에 대만정부는 과세대상 항목의 수정 및 세율변경을 통해 현행 화물세 골격을 완성시켰으며 이후 몇 차례의 개정을 거쳐서 오늘에 이르고 있다.

가. 납세의무자

貨物稅條例에 규정된 과세대상은 <표 3>

과 같으며, 국내에서 생산·제조된 것이든 외국에서 수입된 것이든 법률의 별도 규정 외에는 모두 貨物稅條例에 의하여 화물세가 부과된다. 따라서 그 과세대상 물품의 생산·제조업자가 납세의무자이다. 또한 과세대상 물품을 외국에서 수입하는 경우

에는 수입품의 수하인, 화물상환증 또는 물품의 소지인이 납세의무자이다.

나. 세율

화물세는 종가비례법에 의하여 과세하며, 과세표준은 과세가격이다. 과세가격의 계

〈표 3〉 화물세의 세율 및 계산단위

과세대상물품	세율(%·증가방법)	계산단위
꿀연	징수정지	-
앞담배	징수정지	-
양주, 맥주(火酒 제외)	징수정지	-
고무타이어	15	개
고무타이어(대형 차량용)	10	개
시멘트	20	톤(20포)
청량음료수	15	다스, 통
회석한 과일 및 야채주스	8	다스, 통
판유리 및 유리막대	10	상자(9.29㎡)
석유류 :		
가솔린	60	l
디젤유	50	l
석유	50	l
연료유(중유)	3	l
항공유	8	l
천연가스(natural gas)	2	m ³
솔벤트유	10	l
LPG	7.5	l
전기류 :		
냉장고	13	대(組)
컬러 TV	13	대(組)
냉난방기	20	대(組)
냉난방기(중앙공급식)	15	대(組)
제습기	15	대(組)
V.T.R	13	대(組)
전축(record players)	10	대(組)
녹음기	10	대(組)
음향기기(audio recorders)	10	대(組)
전기오븐	15	대(組)
차량류 :		
소형차(9인승 이하, 배기량 2,000cc 이하)	25	輛
소형차(9인승 이하, 배기량 2,001cc ~ 3,600cc 이하)	35	輛
소형차(9인승 이하, 배기량 3,601cc 이상)	60	輛
화물차, 대형버스 및 기타 차량	15	輛
모터사이클	17	輛
전동차량	상술한 각종 차량의 반액 징수	輛

자료 : 貨物稅條例 第5條~ 第12條

산 단위는 각각의 물품에 따라 다르며, 세율 또한 품목에 따라 다르다. 이에 대한 내용은 <표 3>과 같다.

화물세액의 산정은 국내 생산물품은 물품의 출고일, 수입물품은 원칙적으로 수입일을 기준으로 하여 계산하는데, 납부세액은 과세가격과 계산단위 수량, 세율을 곱하여 구한다.

라. 비과세 및 감면
다음의 과세대상 물품에 대해서는 貨物稅條例 제3조에 의해서 화물세를 면세한다.

면세 방법은 財政部에서 정한다.

다. 세액산정방식

먼저 과세표준은 국내생산품과 수입품에 대해 각각 다르게 계산된다.

국내에서 생산·제조하는 물품의 과세가격은 생산·제조업자의 출고가격에서 이미 포함되어 있는 화물세와 물품보급비용(시장개척비)을 차감해서 산출하는데, 이 비용은 과세가격의 12%로 정해져 있다. 과세가격의 계산식은 다음과 같다.

$$\text{과세가격} = \frac{\text{출고가격}}{1 + \text{세율} + 12\%}$$

국외에서 수입한 과세대상 물품의 과세가격은 관세과세가격에 수입관련세 및 항구건설비를 더한 총액으로 계산한다. 수입관련세가 면세되는 경우의 과세가격의 계산은 면세되는 수입관련세를 더해야 한다. 계산식은 다음과 같다.

$$\text{과세가격} = \frac{\text{수입 물품의 관세과세가격} + \text{원관세액} + \text{원항구건설비}}{1 + \text{원래의 화물세 세율} + 10\%}$$

세액의 산정은 국내 생산물품은 물품의 출고일, 수입물품은 원칙적으로 수입일을 기준으로 하여 아래와 같이 계산한다.

$$\text{납부세액} = \text{과세가격} \times \text{계산단위 수량} \times \text{세율}$$

- ① 다른 과세대상 물품을 생산·제조하는데 사용되는 원료. 단 앞담배는 제외.
- ② 국외로 운송 판매하는 것.
- ③ 전람회출품하지만 판매하지 않는 것.
- ④ 군 위문품으로 기증하는 것.
- ⑤ 국방부의 사정을 거쳐서 직접 군용으로 제공되는 물품.
- ⑥ 화물세조례 제 5, 6, 8, 9, 11, 12조에서 규정하는 면세항목.

4. 상속세 및 증여세

상속세(遺產稅)의 역사는 비교적 오래되었는데, 1915년에 「遺產稅徵收條例」를 제정하고 또한 1929년에 「遺產稅條例」를 제정해서 과세범위를 확대했다. 1946년에는 「遺產稅法」과 「遺產稅法實施細則」이 공포되면서 「遺產稅暫行條例」가 폐지되어 현행 유산세 및 증여세의 모습을 갖추었고, 1973년에 「遺產及贈與稅法」과 「遺產及贈與稅法施行細則」이 제정·공포됨에 따라 증여세가 비로소 부과되기 시작했다.

현행 상속·증여세는 총유산 및 증여세제를 채택하고 있으며 법률적인 근거는 「遺產及贈

與稅法」이외에「遺
産及贈與稅法施行
細則」이 있다.

가. 납세의무자
상속세의 과세대
상은 자연인이 사망
하면서 남긴 재산이

다. 따라서 상속세의 납세의무자는 명목상
피상속인이 되며 실제로 유언집행자가 있으
면, 유언집행자가 납세의무자가 된다. 유언
집행자가 없는 경우에는 상속인 및 유증자

현행 상속·증여세는
총유산 및 증여세제를 채택하고 있으며
법률적인 근거는 「遺産及贈與稅法」
이외에 「遺産及贈與稅法施行細則」이 있다.

가 납세의무자이다.
증여세의 과세대
상은 증여행위이며
중화민국 국민이면
서 거주자인 자가
국내외에 소유하는
재산을 증여로 인해
서 이전할 경우에는
증여세가 부과된다. 따라서 납세의무자는 증
여자이다. 증여자가 행방불명된 경우, 납부
기한 내 납부하지 않은 경우, 국내에 재산이
없는 경우에는 수증자가 납세의무자이다.

〈 표 4 〉 상속·증여세의 세율

(단위 : 元, %)

상속세		증여세	
과세계급	세율	과세계급	세율
300,000 이하	2	300,000 이하	4
300,000 ~ 600,000	3	300,000 ~ 570,000	5
600,000 ~ 1,140,000	5	570,000 ~ 1,140,000	6
1,140,000 ~ 1,620,000	7	1,140,000 ~ 1,620,000	8
1,620,000 ~ 2,160,000	9	1,620,000 ~ 2,160,000	11
2,160,000 ~ 2,700,000	11	2,160,000 ~ 2,700,000	14
2,700,000 ~ 3,510,000	14	2,700,000 ~ 3,315,000	17
3,510,000 ~ 4,080,000	17	3,315,000 ~ 4,080,000	20
4,080,000 ~ 5,100,000	20	4,080,000 ~ 5,100,000	23
5,100,000 ~ 7,650,000	23	5,100,000 ~ 7,200,000	26
7,650,000 ~ 10,200,000	26	7,200,000 ~ 9,600,000	30
10,200,000 ~ 14,400,000	30	9,600,000 ~ 14,400,000	35
14,400,000 ~ 24,000,000	34	14,400,000 ~ 28,800,000	40
24,000,000 ~ 33,600,000	38	28,800,000 ~ 45,000,000	45
33,600,000 ~ 48,000,000	42	45,000,000 ~ 90,000,000	50
48,000,000 ~ 90,000,000	46	90,000,000 ~ 150,000,000	55
90,000,000 ~ 160,000,000	52	150,000,000 이상	60
160,000,000 이상	60		

자료 : 遺産及贈與稅法 第13條, 第19條

나. 과세구간과 세율

상속세와 증여세는 누진세율구조를 취하고 있으며, 상속세율은 18계급, 증여세율은 17계급으로 나누어진다. 계급별 누진 정도는 증여세가 더 크다. 상속세율 및 증여세율의 상세한 내용은 <표 4>와 같다.

다. 세액산정방식

주관세무기관은 상속 또는 증여신고서를 접수받은 날로부터 2개월 내에 조사·평가하고 납부해야 할 세액을 결정해서 먼저 납세의무자에게 통지해야 한다. 상속세의 세액계산은 아래의 식과 같다.

납부세액 = 과세유산순액 × 세율 - 의제유산으로 이미 납부한 증여세 및 그 이자 - 국외세액공제액
국외세액공제액 = 「(전과세유산순액 × 세율) - (국외과세유산순액 × 세율)」과 이미 소재국에서 납부한 상속세액 중 낮은 것.

증여세액의 계산은 다음과 같다.

납부세액 = 전년도의 과세순증여액 × 세율 - 당해연도에 이미 납부한 증여세액 - 당해연도 국외세액공제액

당해연도 국외세액공제액 = [(전년도의 과세순증여액 × 세율) - (국외의 전년도의 과세순증여액 × 세율)]과 이미 소재국에서 납부한 증여세액 중 낮은 것.

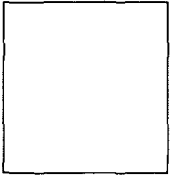
라. 비과세 및 감면

먼저 상속세의 경우 일반면세로는 피상속

인이 국민이면서 거주자인 경우 유산총액에서 200만원까지 면제해 준다. 또한 군인, 경찰, 공무원, 교원 등이 임무수행으로 인해 사망할 때에는 400만원

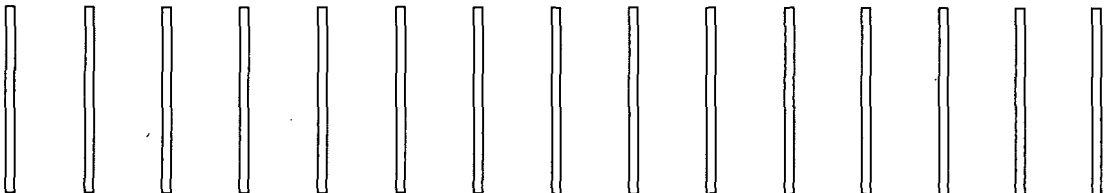
까지 면세된다. 증여세의 경우 국민과 비국민, 거주와 비거주자를 구분하지 않고 매년 증여총액에서 45만원이 면세된다.

한편 각급 정부 및 공립 교육, 문화, 공익 및 자선기관에 기부하는 재산, 공유사업기구 또는 모든 주식을 공공 소유인 공영사업에 기부하는 재산, 법에 따라 설립된 재단법인 조직인 교육, 문화, 공익, 자선 및 종교단체 등에 기부하는 재산 등은 상속총액과 증여총액의 계산시에 산입되지 않는다. **☞**



정책흐름

1. 전자상거래 관련 국제적 논의동향과 주요 이슈
2. 성과주의예산제도 시범사업 실시
3. 1999년 상반기 음성·탈루소득자 조사결과
4. 세금우대저축 안내



전자상거래 관련 국제적 논의동향과 주요 이슈

※ 이 자료는 재정경제부에서 1999년 7월 29일에 발표한 「전자상거래 관련 국제적 논의동향과 주요 이슈」의 전문입니다.

I. 전자상거래의 개념

○ 전자상거래의 정의

- 전자매체를 통하여 상품 및 서비스를 교환하는 모든 형태의 상거래 활동으로
- 돈의 흐름이 수반되지 않는 대고객 마케팅 광고·서비스 등을 포함

○ 전자상거래의 범주

○ EDI(Electronic Data Interchange)

- 각종 거래 자료를 정형화·표준화하여 컴퓨터 통신망을 통하여 송수신하는 전자적 서류 교환으로
- 주로 기업의 본점과 지점·대리점·협력업체 등과의 거래에서 이용

○ CALS(Commerce at Light Speed)

- 제품의 설계·개발·생산에서부터 유통·폐기에 이르기까지 수명주기 전반에 관련된 데이터를 통합·공유·교환하는 활동으로
- 우리말로로는 통상 '광속 상거래'로 지칭

- 인터넷 비즈니스

- 인터넷에 홈페이지·가상 쇼핑몰 등을 개설하여 일반소비자들을 대상으로 하는 제품의 마케팅 활동으로
- 일반적으로 협의의 전자상거래를 의미

○ 전자상거래의 형태

- 거래 목적물의 인도 방법을 중심으로 다음 2가지로 구분

① On-line 거래

- 물품의 주문·대금지불 및 인도에 이르기까지의 전 과정이 전자신호의 형태로 이루어지는 거래로
- 통관절차가 불필요할 뿐 아니라 거래내용을 포착하기도 어렵기 때문에 일반적으로 관세 부과 대상에서 제외되고 있음.
- WTO 회원국 중 On-line 거래 대상물품에 대하여 관세를 부과하는 국가는 현재까지 전무함.

② Off-line 거래

- 물품의 주문·대금 지불 등은 전자신호의 형태로 이루어지나, 인도 단계에서 물리적 운송이 필요한 거래로서
- 소비자에게 인도되기까지는 선적·통관 등의 절차를 밟아야 하므로 전통적인 관세부과의 대상이 됨.

○ 전자상거래의 특징

- 유통경로의 단축 : 도매상 또는 소매상의 개입없이 생산자와 소비자를 직접 연결
- 영업지역 및 영업시간의 확대 : 전 세계를 대상으로 24시간 영업가능
- 마케팅 기법의 변화 : 생산자와 소비자간 쌍방향통신을 통한 일대일 상호작용 마케팅 가능
- 물리적 판매공간 불필요 : 전자상거래는 가상공간(Cyber Market)에서 이루어짐.

○ 전자상거래 현황

- 시장규모

(단위 : 백만달러, 백만원)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
전세계	518	1,138	2,371	3,990	6,570
한국	1,400	6,285	15,004	34,484	61,396

자료 : Forrester Research, 데이터 전자상거래 사업팀.

- 인터넷 이용자 수

(단위 : 천명)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
전세계	22,170	45,820	94,720	128,810	200,000
한국	145	386	700	1,250	4,200

자료 : 한국전신원, 제이원시스템(주).

II. 국제기구에서의 전자상거래 논의 현황

1. WTO

- 1998년 2월 19일 미국은 WTO 일반이사회에서 인터넷 On-line 제품에 대한 무관세의 국제규범화(Codification)를 제안

* On-line 제품

디지털제품이라고도 하며, 물품의 소비자에게 인도가 인터넷을 통해 전자신호 형태로 이루어지는 제품으로 영화·뉴스·컴퓨터 소프트웨어·오락 등이 있음.

- 1998년 5월 18일~20일까지 개최된 WTO 제2차 각료회의에서 '세계 전자상거래에 관한 선언문' 채택
- 전자적인 거래에 대한 현재의 무관세 관행 잠정 유지
- WTO 일반이사회에 전자상거래와 관련된 모든 무역 관련 이슈(관세부과 포함) 및 회원국들의 제한 사항을 검토하기 위한 '전자상거래 작업계획'을 수립토록 지시

- 1998년 10월 상기 각료 선언문에 따라 WTO 일반이사회에서 각 이사회·위원회별 세부작업계획 수립
- 1999년 7월 31일까지의 논의 결과를 토대로 보고서를 작성. 1999년 11월 WTO 제3차 각료회의에 제출 예정
- WTO 제3차 각료회의는 상기 일반이사회 보고서를 기초로 전자상거래 국제 통일규범 제정 추진

< 이사회·위원회별 세부작업계획 >

- 서비스 교역 이사회 : 서비스 교역 협정(GATS)상의 전자상거래 관련 사항 검토
 - 전자상거래의 범위(제1조), 최혜국 대우(제2조), 투명성(제3조), 개도국의 참여 증진(제4조), 국내 규정·인정·표준(제6조 및 제7조), 경쟁조건·영업관행(제8조 및 제9조), 공공질서 유지·개인의 비밀보호·사기행위 방지(제14조), 전자 공급서비스에 대한 시장접근(제16조), 내국인 대우(제17조)
 - 공공통신 전송망과 서비스에의 접근·이용(통신에 관한 부속서)

- 전자신호 형태와 동시에 물리적 형태로 인도 가능한 제품의 분류 문제 등
- WTO 사무국은 전자상거래를 서비스의 이동으로 보아 GATS의 적용 대상으로 간주(1998년 3월 보고서 : 전자상거래와 WTO의 역할)
- 상품교역이사회 : GATT 1994·원산지 협정 등 상품무역 협정(WTO 부속서 1A)상의 전자상거래 관련 사항 검토
- 전자상거래와 관련된 시장접근
- 관세평가 협정에 의한 가격 산정
- 수입허가 절차 협정에 의해 발생하는 문제
- GATT 1994 제2조에 명시된 관세·기타 조세·과징금
- 전자상거래 표준
- HS 품목분류
- 원산지 규정 등
- 지적재산권 이사회 : 전자상거래로 발생 가능한 지적재산권 문제 검토
- 저작권 관련 지적재산권의 보호 및 시행
- 상표권의 보호 및 시행
- 신기술 및 기술 정보 접근 문제 등
- 무역개발 위원회 : 전자상거래가 개도국에 미치는 경제적·재정적 영향분석
- 전자상거래가 개도국의 중소기업에 미치는 경제적·재정적 영향 및 전자상거래를 이용한 개도국의 경제적 혜택 공유
- 개도국의 전자상거래 참여 증진 방안
- 다자간 무역체제하에서의 개도국의 정보기술 이용 방법
- 개도국에 대한 전자상거래 파급효과 등
- 정부조달 위원회 : 정부조달 업무에 대한 정보기술의 이용 문제 검토

2. OECD

- 1980년부터 전자정보의 교환 등 전자상거래의 개별 이슈에 대한 논의 진행
- 초기에는 정보의 자유로운 유통과 이에 따른 소비자 보호가 중심 문제가 되었으나, 최근에는 무역·경쟁·정부조달·조세 등 경제질서 전반으로 확대
- 현재까지 3개의 지침과 1개의 선언 채택
- 1980년 사생활 보호 지침
- 1985년 국가간 정보 이동에 관한 선언
- 1992년 보안지침
- 1999년 암호화 정책 지침
- 1997년 11월 전자상거래에 관한 국경간 장벽제거회의 개최(핀란드, 튀르키)
- 정보통신 기반, 이용자의 신뢰, 소비자 보호, 법률적·제도적 환경의 조성 등에 대한 국제적인 규범 제정의 필요성에 합의
- 1998년 10월 '국경 없는 전자상거래의 실현'이란 주제하에 각료회의 개최(캐나다, 오타와)
- 개인정보의 유출 방지, 소비자 보호·인증에 관한 각료선언 채택
- 국제적 거래에 대한 조세체계의 확립에 관한 보고서 승인
- 전자상거래 확산 관련 주요 쟁점 사항에 대한 향후의 논의 방향을 제시하는 행동 계획 수립
- 오타와 회의 결과를 토대로 현재 재정위원회, 정보통신 컴퓨터위원회, 소비자 정책위원회 및 무역위원회를 중심으로 조세, 소비자 보호·인증, 정보통신 인프라에의 접근, 전자상거래의 사회·경제적 영향 등에 관한 논의를 활발하게 전개

3. APEC

- 1997년 11월 밴쿠버 각료회의 및 정상회의에서 민간주도의 전자상거래 환경 조성을 위한 Work Programme 수립에 합의
- 1998년 2월 SOM 회의(말레이시아, 페낭)에서 호주의 제안에 따라 전자상거래 작업반(Task Force) 설치합의
- 1998년 2월 18일 제1차 전자상거래 작업반 회의 개최
- 1998년 9월 제2차 전자상거래 작업반 회의 개최
 - 전자상거래의 일반 원칙, 기술협력 방안, 여타 국제기구와의 기여 방안 등을 논의
- 1998년 11월 쿠알라룸푸르 정상회의에서 '전자상거래에 관한 APEC의 청사진' 채택
 - 전자상거래 활성화를 위한 정부·민간간 역할 분담
 - 정부 : 법적·제도적 환경 조성, 신뢰 증진, 국제협력 등
 - 민간 : 기술 및 서비스 개발
 - 전자상거래 측정지표 개발, 경제 기술협력 강화, 전자인증 실현 등 시범적인 작업 프로그램 추진
 - 회원국의 전자상거래 개발 전략·인력자원 개발·교육 훈련 등에 대한 인식 제고 및 정보교환
 - 종이 없는 무역(Paperless Trade) 실현
 - 선진국 : 2005년 한
 - 개도국 : 2010년 한
 - Y2K 대응책 마련 등
 - Y2K 문제 해결을 위한 역내 국가간 정보교환 및 기술협력 프로그램 개발 합의

4. WCO

- 전자상거래 관련 기술의 국제 표준화에 초점
- 상임기술위원회 산하에 정보관리 소위원회(IMSC) 및 전자상거래 자문그룹(ECAG)을 두고 전자상거래 관련 사항 논의
 - IMSC : 전자상거래 관련 기술지원 등 정책적인 사항 논의
 - ECAG : EDI 가이드라인, 웹사이트 관련 기술 개발 등 순수 기술적인 사항을 논의
- 전자송장(Electronic Invoicing)의 각국 도입을 목적으로 송장자료의 항목 및 전자적 교환 방법에 대한 표준 제정 작업 추진
 - 전자적 방식에 의한 송장 제출도 물품신고로 인정 → 세관 절차 간소화 추구
 - 1998년 3월까지 각국 세관에 대한 송장 항목 내용 조사
- 1999년 4월 각국 세관 홈페이지에 대한 WCO 권고안 채택
 - 인터넷을 통한 세관정보(관세율, 통관절차)의 제공
 - 여행자와 무역업자로 구분 제공
 - 제공정보에 대한 주기적인 업데이트 등

5. UNCITRAL

(UN Commission on International Trade Law)

- 1996년 전자상거래 모델법 제정
- 1998년 6월 1일~12일 UNCITRAL 본회의, 6월 29일~7월 10일 전자상거래 작업반 회의 개최
 - 현재 전자서명 및 인증기관 운용 등에 관한 통일규범 작업을 진행중임.

6. UNCTAD (UN Commission on Trade and Development)

- UNCTAD는 호주, 중국, 미국, 한국(무역협회) 등에 Trade Point를 지정하여 전자상거래 알선 및 상호인증 기능을 해오고 있음.
- 1998년 11월 제11차 개발협력회의(Partners for Development) 제1차 회의 개최
 - 정부, 민간단체(NGOs), 학계대표 등 참석자들은 전세계적 정보인프라, 전자상거래를 위한 법적 환경(전자서명, 인증 등) 등을 논의
 - 개도국의 전자상거래 법적환경 준비를 지원하기 위해, UNCTAD와 법률회사(Baker & McKenzie 등)간에 파트너십을 형성하기로 합의
 - 동 회의 참석자들은 아래 사항에 대한 인식을 공유
 - * 전자상거래 이슈는 단순히 전자기술의 활용 차원이 아니라 향후 세계 무역패턴을 바꾸게 될 것이며, 민간부문은 이러한 새로운 도전에 효과적으로 대응해야 할 것임.
 - * 전자상거래는 세계적 번영을 위한 도구가 될 것이며, 이를 위해 정부와 민간간의 파트너십이 긴요함.
 - * 전자상거래는 무역에서의 지리적 근접성 개념(concept of proximity)을 완전히 변경시킬 것이며 지식이 더욱 중요한 요소가 될 것임.

III. 전자상거래 관련 주요 이슈

1. 관세부과

< 쟁 점 >

◇ 인터넷을 통하여 국가간 거래되는 물품에 대하여 관세를 부과할 것인지 여부

- 당초 미국과 EU의 입장이 대립하였으나
 - 미국 : 국가간 이동이 전자 신호의 형태로 이루어지는 On-line 제품에 대하여는 관세를 부과하지 말자는 입장
 - 우리나라는 미국 입장에 잠정 동의키로 내부입장 정리 (1999년 7월)
 - EU : 과세체계의 이중성을 이유로 On-line 제품에 대하여도 파일의 용량에 따라 관세(비트세)를 부과하는 입장

* 과세체계의 이중성

- 동일 제품이라도 전자신호의 형태로 수입되면 비과세되고 물리적으로 운반되면 과세되는 세율체계
- 예 : 음악 CD (우리나라의 경우 무세, 8%)

- EU가 인터넷을 통한 전자상거래의 위축과 전자상거래와 일반 정보거래를 구분하기 힘들다는 판단에 따라, 1997년 7월 '본선언' 을 통하여 전자상거래에 대한 새로운 조세도입 반대의 원칙을 천명함에 따라
- WTO 제2차 각료회의(1998년 5월, 제네바)는 세계전자상거래에 관한 선언문을 통하여 전자적인 거래에 대한 현재의 무관세 관행을 잠정 유지키로 합의

○ 향후에도 전자신호 형태로 이동되는 제품에 대해서는 과세 기술상의 어려움 때문에 무관세 관행을 계속 유지할 가능성이 큼.

○ 다만, 동일물품에 대한 과세체계의 이중성은 여전히 해결되어야 할 과제임.

전자상거래 관련 대상 물품에 대한 우리나라의 과세 체계(예시)
(단위 : 천명)

대상물품	거래형태	관세율 구조
컴퓨터 소프트웨어	디지털 신호 디스켓	무세 0%
영 화	디지털 신호 필름	무세 ₩2,040/m(중량세)
음 악	디지털 신호 CD	무세 8%

2. 조세체계의 확립

<쟁점>

- ◇ 인터넷을 통한 On-line 거래에 대하여 내국세를 과세하는 경우 발생하는 문제
- 소비세 또는 부가가치세 과세
 - 공급장소(place of supply)원칙의 수정
 - 소비세나 부가가치세는 그 공급과 관련된 공급자의 사업장 또는 기타 고정시설이 소재한 곳에서 과세하는 것이 원칙이나
 - 전자상거래의 경우 고정사업장 또는 고정시설 없어도 영업이 가능할 뿐 아니라 제3국을 통한 우회 영업도 예상된다.
 - 따라서 현행 공급장소의 원칙에 따른 과세제도의 수정이 불가피함.
 - * 고정사업장의 개념을 확대 (서버 웹사이트, 케이블, 스위치 등의 시설을 고정사업장으로 간주)하거나
 - * 공급장소의 원칙을 '소비자 소재지의 원칙'으로 수정하는 방안이 제기되고 있음
 - OECD는 1998년 10월 오타와 회의에서 디지털 제품의 거래에 대해서는 소비자국 과세를 원칙으로 한다는 데 합의
 - * 이 경우, 우리나라 소비자가 외국으로부터 소프트웨어나 정보를 구매할 때, 납부해야 할 부가가치세(또는 소비세)

를 공급자의 사업장이 있는 외국이 아니라 소비자국인 우리나라 정부에 지불하게 됨.

- 그러나, 소비지의 개념에 대하여는 미합의
 - * 예를 들어 노트북 PC를 가지고 출장을 가서 PC를 통하여 정보를 구매할 경우 소비지를 출장간 국가로 볼 것인지 아니면 출장인의 국적 국가로 볼 것인지 여부
- 재화와 서비스의 구분
 - 우리나라의 경우 수입대상이 재화나 서비스에 따라 과세 원칙을 다르게 적용하고 있으나
 - * 재화수입 : 관세 및 부가가치세 과세
 - * 서비스수입 : 관세 및 부가가치세 비과세
 - 음악·영화·소프트웨어 프로그램 등이 컴퓨터 통신망을 통하여 전자신호 형태로 수입되는 경우 재화의 수입으로 볼 것인지 서비스의 수입으로 볼 것인지가 문제됨.
 - 그러나, WTO·OECD 등 관련 국제기구들이 디지털 제품의 거래를 재화가 아닌 서비스의 거래로 간주기로 함에 따라 동 문제는 거의 해소됨.
- 소득세 부과
 - 소득개념의 정립
 - 디지털화된 정보의 재생산 및 유포가 기술적으로 용이해짐에 따라 현재의 소득구분 원칙에 대한 수정 필요
 - 디지털 형태로 판매되는 것을 무형재에 대한 특허권의 사용허가로 볼 것인지 서비스로 볼 것인지에 따라 적용되는 소득의 개념이 달라짐.
 - * (예) 디지털 재화의 판매 및 임대 : 사업소득과 사용료 소득 여부 경합
- ※ 소득구분의 실의
 - 사업소득은 사용료 소득에 비하여 유리하게 과세됨.

* 고정사업장이나 고정시설이 없는 경우 사업소득은 소득의 발생지국에서 원천징수되지 않는 반면에 사용자 소득은 원천 징수됨.

- 고정사업장 개념의 수정

- 소득세는 기업의 소재지와 관계없이 소득이 발생한 고정사업장이 설치된 국가에서 과세권을 행사하는 것이 국제조세의 일반적인 원칙임
- 따라서 고정사업장(또는 시설)이 없는 경우에는 소득세 과세 불가능
- 그러나, 전자상거래의 경우 원천지국(소득 발생국가)에서 실질적인 사업장소 없이 소득발생이 가능하게 됨에 따라 고정사업장 개념에 대한 수정 필요

○ 이전가격 문제

- 정보 전송의 즉각화 및 국경의 제거로 과세당국이 국제거래를 파악하기 곤란할 뿐 아니라,
- 비교가능한 거래 확보의 어려움으로 인하여 전통적인 이전가격 결정 기준을 대체할 수 있는 새로운 기준 설정 필요

○ 세무행정 분야

- 전자상거래를 포착할 수 있는 제도적·기술적 장치 수립
- 인터넷 구축, 조세행정 지원협정 체결 등 과세 당국간 국제 협조체제 구축
- 인터넷 사이트에 사업자등록번호 부여
- 전자상거래 결제를 위한 전자화폐 발행인에게 조세 관련 정보의 기록 및 보고 의무 부여 등

※ 우리나라의 전자화폐 도입 추진 현황

- 전자화폐의 개념

- 전자상거래 결제수단의 하나로 동 화폐의 발행 또는 사용 방법 등은 현행 직불카드와 유사
- 다만, 화폐의 실체가 없고 전자신호형태로 이루어지고 있다는 점에서 직불카드와 상이
- 발행기관 : 신용카드회사
- 1회 이용한도 : 20만원
- 우리나라의 도입시기 : 1999년 4/4분기중 시범사업 실시
- 미국과 영국은 시범사업 기실시중

3. 지적재산권 보호

〈쟁 점〉

- ◇ 디지털 제품에 대한 저작권 침해 행위 방지를 위한 법적·제도적 장치의 수립
- ◇ 인터넷상의 도메인명 보호
- 저작권 침해 방지
 - 소프트웨어, 디자인 등 디지털 제품은 불법 복제하거나 도용하기 쉬운 특성을 지님.
 - 따라서 전자상거래에서와 같은 새로운 분야에서의 지적재산권을 보호하기 위하여
 - WIPO의 저작권 협약이나 WTO의 TRIPs협정 등 기존 국제 협약에 대한 재검토가 필요하고
 - 각 개별국가들은 지적재산권 관련 법률에 대한 정비 필요
- 도메인명의 보호
 - 도메인명과 상표권과의 관계설정
 - 도메인명을 상표로 볼 것인지 여부
 - 특정 상표와 유사한 도메인명 사용자 상표권 침해로 볼 것인지 여부 등

- 도메인명의 관리 및 보호방안 강구
- 도메인명과 관련된 분쟁해결 방안 마련 등
- 미국의 경우 상표권과 도메인명간의 충돌로 인한 분쟁은 소송 등 법적절차에 의한 해결보다 당사자간 계약에 입각한 자율규제를 통하여 해결하려는 입장 표방

이 발생하는 경우, 계약의 취소, 대금의 환불 등 피해 구제를 위한 법적·제도적 장치 마련 필요

4. 사생활 보호·보안성 및 소비자 보호

〈쟁점〉

- ◇ 개인정보 또는 기업의 비밀정보 유출을 방지하기 위한 보안 시스템의 구축
- ◇ 제품의 안정성 보장 등 소비자 보호를 위한 법적·제도적 장치 마련
- 인터넷 보안시스템의 구축
 - 공개된 통신망을 통하여 이루어지는 전자상거래에서는 개인정보나 기업의 비밀정보의 유출 가능성이 매우 큼.
 - 따라서 이를 방지하기 위한 보안시스템의 구축이 시급하며
 - 개인정보를 도용해 사기 등 불법행위를 하는 경우 이를 적발·제재하고 피해사항을 증명·보상하는 방안 강구 필요
- 소비자 보호
 - 인터넷을 통하여 디지털 형태로 전달되는 제품은 컴퓨터 해킹에 의하여 왜곡·변조되거나 손상되기 쉬우므로, 이를 방지하기 위하여 암호체계·전자서명 등 관련 기술이 개발되어야 하며
 - 미국의 경우 민간업계에서 전자화폐 분야에 대한 암호체계를 기개발, 실용화를 목전에 두고 있음.
 - 인터넷을 통하여 구입한 제품에 하자가 있거나, 배달사고 등

IV. 향후 전망과 우리나라의 대응

- 향후 전망
 - 전자상거래 관련 국제규범의 등장
 - 현재 진행중인 WTO 각 이사회 및 위원회별 논의 결과와 권고사항이 WTO 제3차 각료회의(1999년 11월)에 제시될 예정이므로
 - 동 각료회의에서는 전자상거래 관련 국제규범의 윤곽이 어느 정도 드러날 것으로 보임.
 - 그러나 모든 WTO 회원국이 합의하는 국제규범이 탄생하기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상됨.
- 국제무역 패러다임의 변화
 - 인터넷은 국경이 없는 하나의 지구촌 시장을 형성시키게 되므로 국경의 존재를 기초로 한 기존 무역시스템은 대금결제 수단으로서의 전자화폐의 등장, 중간상인의 배제, 종이 없는 무역 실현, 통관절차의 불필요 등으로 인하여 변화가 불가피할 것으로 예상되며,
 - 이에 따라 기업구조도 개편이 불가피하며, 정보 통신 부문이 조직의 핵심으로 자리잡을 전망이다.
- 각국의 개방화·국제화 촉진
 - 개방된 통신망을 이용한 전자상거래는 정보의 이용을 용이하게 함으로써 각국의 개방화·국제화 촉진에 기여할 것으로 예상됨.
- 우리나라의 대응 방안
 - 전자상거래 관련 법적·제도적 장치의 확립

- 산업정보화 사업의 일환으로 산업자원부에서 전자상거래 관련 정책을 총괄
 - * 1998년 2월 인터넷 전자상거래 종합대책 발표
 - * 1999년 2월 8일 전자거래 기본법 제정
- 전자상거래를 활성화시키기 위하여 전자자금이체법, 전자조달법 등 관련 법령이 조속히 제정되어야 함.
- 관련 부처간 역할 분담과 협조를 통한 대응체제 구축
 - 이슈별로 관련부처간 긴밀한 협조체제 구축
 - 사안별로 범정부적 대책반을 구성, 정부입장을 정립하고 국제적 논의에 대비
- 전자상거래 관련 국제회의에 적극 참여
 - WTO, OECD 등에 의하여 이루어지는 전자상거래 관련 국제회의에 적극 참여하여 각국의 동향을 파악하고 우리나라의 입장을 개진
 - 특히, WTO에서 제정추진중인 전자상거래 관련 국제규범은 기존의 무역 패러다임을 바꾸는 중요한 규범이므로 사계의 전문가들을 관련 회의에 적극 참석시켜 우리나라 입장이 반영될 수 있도록 조치
- 전자상거래 관련대책 수립시 학계·실업계 등 민간 전문가의 참여 확대
 - 학계·연구기관 등에 의한 충분한 검토·분석을 바탕으로 관련 국내 업계의 이익이 확보될 수 있는 방향으로 접근

성과주의예산제도 시범사업 실시

- 일하는 행태와 의식, 어떻게 변화되나? -

※ 이 자료는 기획예산처에서 1999년 7월 15일에 발표한 「성과주의 예산제도 시범사업 실시」의 전문입니다.

□ 주요 내용

- 기획예산처는 정부부문의 효율성과 투명성을 높이기 위한 운영시스템 개선의 일환으로 성과주의예산제도를 단계적으로 도입하기로 하고 2000년에는 시범사업 실시
- 시범사업 실시대상으로 선정된 16개 기관은 2000년 회계연도 동안 달성하고자 하는 목표와 성과결과 측정방법을 체계적으로 기술한 성과 계획서를 작성하여 기획예산처에 제출
- 내용 중 미흡한 부분에 대하여 시범사업기관과 기획예산처가 협의하여 수정·보완

○ 기대효과

- 일하는 행태 및 의식의 변화
- 공무원들이 목표의식을 명확히 가지게 되고, 성과계획서·성과보고서의 공개로 국민들의 행정 신뢰도 제고
- 기존에 설정된 법령과 규칙에 대한 순응을 중시하는 소극적 행정에서 성과에 대한 책임을 중시하는 적극적 행정으로 변화

I. 추진경과

- ◇ 성과주의예산제도 도입 추진계획 마련 : 1999년 1월

- 정부부문의 특수성을 고려하여 시범사업 실시를 통한 단계적 도입을 추진

- ◇ 2000년 예산편성지침에 시범사업 추진방침 시달 : 1999년 3월

- ◇ 시범사업기관 선정 및 세부 지침 시달 : 1999년 5월

- 산업자원부 산업기술국, 문화관광부 국립국악원 등 16개 기관 선정

- 시범사업기관에 대한 세부지침 설명회 개최

- ◇ 16개 시범사업기관이 성과계획서를 작성·제출 : 1999년 6월

○ 성과계획서 주요 내용

- 시범사업기관의 전략·중간·성과목표
- 성과목표별 성과지표 및 성과지표 검증방법
- 성과목표의 달성방법
- 성과목표 및 사업단위별 예산

- 일부 기관은 성과 제고를 위해 자율권 확대 요구

- ◇ 성과계획서 수정·보완 : 1999년 6월~7월
- 성과계획서 내용 중 성과목표가 추상적이거나, 성과지표가 성과달성 여부의 척도로서 부적합한 부분에 대하여 시범사업기관과 기획예산처가 협의하여 수정·보완

II. 성과계획서 내용

<예시1> 산업자원부 산업기술국의 경우

◇ 전략목표

- 지식기반경제에 적합한 기술혁신주도형 산업구조로의 전환을 뒷받침하기 위한 기술혁신 역량 강화

◇ 중간목표

- 중간목표 1 : 핵심기반기술의 전략적 개발
- 중간목표 2 : 기술하부구조의 지속적 확충
- 중간목표 3 : 기술개발역량의 강화
- 중간목표 4 : 디자인 혁신

◇ 중간목표 2의 성과목표 및 지표

- (1) 현장친화적 산업기술인력 양성·공급 : 170억원 (성과지표 및 검증방법)
 - 전문기술교육 지원실적(계획대비) : 전담기관 통계자료
 - 기업체 위탁교육 실적(전년대비) : 전담기관 통계자료
 - 기업체 교육 만족도 : 설문조사 자료
 - 피교육자 기술향상 정도 : 전문기관 연구

- 생산성 향상 정도 : 전문기관 연구
- (2) 지역기술혁신거점의 확충 및 내실화 : 380억원 (성과지표 및 검증방법)
 - 테크노마트 단지조성 공정률(계획대비) : 사업실적보고서
 - 벤처창업 실적(목표대비) : 전담기관 통계자료
 - 기업의 기술혁신센터 이용실적 및 장비가동률(전년대비) : 전담 기관 통계자료
 - 테크노마트와 기술혁신센터의 지역경제성장 기여도 : 전문기관 연구

- (3) 산학연 공동연구기반 확충 : 650억원 (성과지표 및 검증방법)
 - 공동연구사업 지원실적(계획대비) : 사업실적보고서
 - 기업의 공동연구센터 이용실적 및 장비가동률 : 전담기관 통계자료
 - 기업체 만족도 : 설문조사자료
 - 공동연구를 통한 신기술·제품개발실적 및 매출액 증가율 : 전담기관 통계자료

<예시2> 문화관광부 국립국악원의 경우

◇ 국립국악원 전략목표 :

전통예술의 보존·계승 및 보급·발전

◇ 국립국악원 중간목표

- 중간목표 1 : 국악공연의 활성화
- 중간목표 2 : 국악의 생활화·대중화를 위한 국악의 진흥·보급 확대
- 중간목표 3 : 국악의 해외교류 활성화를 통한 국악의 세계화

○ 중간목표 4 : 국악학술연구 및 국악교육자료 개발·보급

◇ **중간목표 2의 성과목표 및 지표**

(1) 학교 국악교육 활성화를 위한 음악교사대상 국악연수 실시 : 1,600만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 연수참가자 수(실적/목표) : 연수결과보고서

○ 연수참가자의 교육내용 만족도 : 설문조사자료

(2) 청소년을 위한 국악문화 강좌 및 국악문화 탐방 개최 : 3,700만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 국악문화 강좌 및 탐방 참가자 수(전년대비) : 참가자 명부 및 관련 통계자료

○ 국악문화 탐방 개최횟수(실적/목표) : 사업결과보고서

○ 국악문화 강좌 및 문화 탐방 참가자 호응도 : 설문조사자료

(3) 우수한 국악예능인재 발굴을 위한 전국국악경연대회 개최 : 3,100만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 대회개최 실적(계획대비) : 사업결과보고서

○ 경연 참가자 수(전년대비) : 경연 참가신청명부

○ 대회운영의 성공 정도 : 언론, 전문가 또는 참가자 평가서

(4) 문화소외지역을 대상으로 찾아가는 국악원 운영 : 7,600만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 추진실적(계획대비) : 사업결과보고서

○ 관객 호응도 : 설문조사자료

(5) 국악문화학교 운영 및 우리 문화 한아름 교육 실시 : 1천만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 국악문화학교 운영실적(계획대비) : 사업결과보고서

○ 한아름교육 참가자 수(전년대비) : 참가자 명부

○ 참가자 교육만족도 : 설문조사자료

〈예시3〉 **법제처 법제기획관실의 경우**

◇ **법제기획관실 전략목표** : 정부입법활동을 효율적으로 지원하고 국민 불편을 초래하는 법령을 정비하는 한편, 법제 정보의 대국민 서비스

◇ **법제기획관실 중간목표**

○ 중간목표 1 : 정부입법계획의 총괄·조정 및 지원

○ 중간목표 2 : 법령안 총괄 및 입법 실무능력 함양 지원

○ 중간목표 3 : 대국민 법적 봉사활동 강화 및 법제정보의 선진화

○ 중간목표 4 : 효율적인 예산운용 및 심사평가

◇ **중간목표 3의 성과목표 및 지표**

(1) 법령용어 순화사업 추진 : 2억 100만원

(성과지표 및 검증방법)

○ 법령용어 순화사업 홈페이지 개설 및 활용도 : 홈페이지 접속건수 및 의견개진 실적 자료

○ 법령용어 순화사업에 대한 법규업무 실무자들의 인식 및 참여도 : 설문조사자료

○ 법령용어 순화실적 : 사업실적보고서

- 법령용어 순화편람 발간·배부 실적(계획대비) : 편람발간목록
- 법령용어 순화 정도에 대한 국민들의 반응 : 설문조사자료

(2) 법제정보 전산서비스 향상 : 7억 7,700만원
(성과지표 및 검증방법)

- 법령 DB 구축 실적(계획대비) : DB 구축자료
- 종합법률운영센터 이용자 수(전년대비) : 전산통계자료
- 법령심사 OA 활용도(전년대비) : 법령심사 OA 운영대장
- 종합법률운영센터 및 법령심사 OA 이용자 만족도(전년대비) : 설문조사자료

(3) 국내외 입법제도 조사 연구 : 1억 4,100만원
(성과지표 및 검증방법)

- 외국의 입법자료 수집실적 : 사업실적보고서
- 수집자료의 유관기관 제공 실적 및 활용도 : 관련 통계자료 및 활용실적보고서
- 연구결과물의 유용성 : 전문가 및 실무자 평가서

III. 기대효과

◇ 일하는 행태 및 의식의 변화

- 기획 초기단계에서부터 구체적인 성과목표를 설정한 후 업무를 추진함으로써 목표의식을 명확히 가지게 되고, 불필요한 업무를 지양하게 됨.
- 성과계획서와 성과보고서를 일반 국민에게 공개함으로써 공무원들의 책임의식 고취 및 국민들의 신뢰도 제고
- 기존에 설정된 법령과 규칙에 대한 순응을 중시하는 행정에서 해당부처에 예산집행의 자율성과 권한을 부여하여 성과에 대한 책임을 중시하는 행정으로 변화하게 됨.

- 예산당국은 예산집행에 대한 사전적 통제보다는 성과결과 관리 및 정책의 전략적 검토에 중점을 둠.

◇ 예산수립 및 사후평가 단계별 일하는 모습의 변화

- 예산요구단계
- 종전에는 무조건 예산을 많이 요구하고 예산을 많이 확보하는 것에 초점을 두었으나
- 성과주의하에서는 성과목표를 설정하고 사후평가체계(성과지표 및 성과지표검증방법)를 제시하여야 하므로 성과달성 여부를 고려하여 예산을 요구

(사례) : <예시1>의 현장친화적 산업기술인력 양성·공급을 위한 전문기술교육 지원사업의 경우에

- 종전에는 예산을 우선 많이 획득하고 지원사업 및 지원규모를 결정하게 되나
- 성과주의하에서는 기업체 위탁교육실적, 교육 만족도, 피교육자 생산성 향상 정도를 평가받게 되며 평가결과가 이후의 예산편성에 반영되므로
- 예산요구단계에서 수요조사, 사업성공 가능성 및 성과목표 달성 여부를 고려하고 예산을 요구하게 됨.

○ 예산편성 및 예산심의단계

- 종전에는 전년대비 00% 증액 등 전례답습적으로 예산을 요구 및 편성하였으나
- 성과주의하에서는 사업의 타당성 분석과 함께 해당 부처의 성과목표 및 객관적 사후평가체계 구축상태를 고려하므로 보다 객관적이고 합리적인 자원배분이 가능
- 목표대비 실적요인을 분석한 성과보고서를 예산편성시 활용함으로써 평가결과의 환류장치 구축

- 입법부에서의 예산심사가 보다 간편해지고, 정치적 고려에 의한 비합리적 자원배분의 소지가 상대적으로 줄어들음.

(사례) : <예시1>의 지역기술혁신거점사업의 경우에

- 종전에는 특정지역에서 우선적으로 테크노마트나 기술혁신 센터가 조성되면 해당 부처의 관성 및 정치적 고려에 의해 다른 지역으로의 사업 확대 요구가 있을 때 합리적 자원배분이 어려웠으나
- 성과주의하에서는 테크노마트사업과 기술혁신센터사업이 지역경제에의 기여도 및 기업의 활용실적 등 성과결과를 고려하여 합리적으로 자원배분이 이루어짐.

○ 예산집행단계

- 예산이 일단 편성되면 관행적으로 모두 사용하여 왔으나, 성과가 미흡하거나 없을 것으로 예상되면 예산집행을 중단함으로써 예산낭비를 방지
- 성과 제고를 위해 책임감을 가지고 예산집행
- 기존의 자원 이외에 성과 제고를 위해 필요하다면 외부자원을 적극적으로 활용하려는 유인이 발생, 조직의 활성화 유도

(사례) : <예시2>의 청소년을 위한 국악문화강좌사업과 국악 문화탐방사업의 경우에

- 종전에는 확보된 예산하에서 국악문화강좌 및 탐방사업을 실시한다는 자체에만 관심을 가졌으나
- 성과주의하에서는 국악문화강좌 및 탐방사업에의 참여도와 참가자의 호응도를 사후에 평가받게 되므로 해당 조직이 사업수행에 적극성을 나타내며
- 성과목표달성을 위하여 책임감을 가지고 예산을 집행하며, 부처내 예산배분에도 신축성을 가지게 됨.

○ 사후 평가단계

- 회계결산 및 감사원 감사는 집행의 적법성 여부에 중점을 두어 목표달성을 위한 적극적 행위보다는 소극적 업무행태를 유도
- 성과주의하에서는 성과목표달성 여부가 예산 확보 및 인사, 조직재설계의 주요 자료로 활용되므로 해당 부처가 적극적 업무행태를 가지게 됨.
- 성과결과에 대하여 대외에 공개하게 되므로 국민의 감시기능이 강화되어 해당 부처의 불필요하거나 합리성이 결여된 예산운영행태를 개선토록 함.

(사례) : <예시3>의 법령용어 순화사업의 경우에

- 종전에는 법령용어 순화사업에 편성된 예산이 적법하게 사용되었는가에 대한 사후평가가 이루어졌으나
- 성과주의하에서는 법령용어 순화실적 및 일반국민들의 법령용어 순화정도에 대한 반응 등에 초점을 맞추어 사업을 평가하며, 이것이 다음 연도 예산편성에 반영됨.

○ 성과결과가 좋은 경우에는 동 사업을 지속적으로 추진하도록 적극 지원하거나 다음 회계연도 신규사업 선정시 우선권을 부여하는 반면에

○ 성과결과가 미흡한 경우에는 해당 조직의 신규사업 추진시 예산 당국은 소극적 입장을 견지하게 됨.

IV. 시범사업기관에 대한 자율권 확대 및 인센티브 부여

◇ 예산전용상의 탄력성 확대

- 전용권 위임지침상 관서운영비, 여비, 업무추진비, 용역비,

시험연구비 등 5개 비목은 동일항 내 상호간에만 자체 전용이 가능하고 동일항 내 타비목으로부터의 전용은 승인사항이나

- 시범사업기관에 대하여는 성과목표달성에 필요하다고 판단되는 경우 타비목으로부터의 전용요구시 원칙적으로 승인

◇ 예산배정상의 자율권 확대

- 시범사업기관의 예산사업에 대해서는 예산집행의 자율성을 제고하는 측면에서
 - 예산배정계획 수립시 예산의 분기별 배정액을 해당 기관 요구대로 반영하고
 - 아울러 수시배정 대상사업이 있을 경우 성과 제고에 기여할 것으로 판단되는 범위 내에서 정기배정으로 전환

◇ 예산상 인센티브 부여

- 시범사업기관의 2000년 예산요구사업 중, 성과목표와 지표가 명확히 제시되어 있고 시범사업기관의 전략 및 중간 목표 달성을 위해 필요하다고 판단되는 요구사업에 대해서는 우선적으로 예산을 반영
 - 시범사업기관의 성과계획서와 예산요구서를 참조하여 대상 선정
- 시범사업기관에 일정 수준의 기본사업비 추가 지원

V. 향후 계획

◇ 성과계획서 확정

- 시범사업기관은 예산이 국회에서 확정되면 성과계획서를 수정(성과목표별 예산 등)하여 기획예산처에 제출
 - 시범사업기관 성과계획서를 기획예산처 홈페이지에 공개

◇ 시범사업의 보완·발전

- 시범사업 추진상 문제점 등을 발굴, 향후 시범사업 추진 방향에 대한 개선안 마련
 - 향후 시범사업 확대 및 추진방식
 - 성과결과에 대한 공정하고 객관적인 평가체계 확립
- 개선방안에 대한 관계 전문가의 의견수렴 및 공청회 개최

〈참고〉 성과주의예산제도 시범사업기관

분야	부서	대상기관	조직형태
외교안보	외교통상부	다자통상국	본부
	국방부	국군홍보관리소	소속
일반행정	행정자치부	정부기록보존소	소속
	법제처	법제기획관	본부
교육문화	교육부	평생교육국	본부
	문화관광부	국립국악원	소속
사회복지	보건복지부	서울정신병원	소속
	국가보훈처	보훈관리국	본부
산업기술	산업자원부	산업기술국	본부
	정보통신부	전파연구소	소속
재정금융	기획예산처	정부개혁실	본부
	통계청	통계정보국	본부
건설교통	해양수산부	국립해양조사원	소속
	해양경찰청	해양오염관리국	본부
농림환경	농림부	농촌개발국	본부
	환경부	상하수도국	본부

1999년 상반기 음성·탈루소득자 조사결과

※ 이 자료는 국세청 조사1과에서 1999년 7월 13일에 발표한 「1999년 상반기 음성·탈루소득자 조사결과」의 전문입니다.

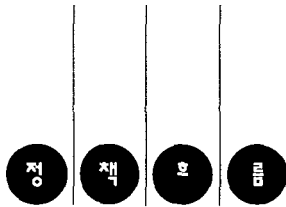
I. 금년도 음성·탈루소득자 조사 추진상황

- 국세청에서는
 - 금년도도 음성·탈루소득자 조사를 세정의 최우선 과제로 삼아 모든 행정 역량을 집중 투입하여 왔는바
- 그동안의 지속적인 조사를 통해
 - 음성·탈루소득자에 대한 조사관리는 정착단계에 이르고 있으나 우리 경제가 그동안의 어려움에서 벗어나 회복기에 접어들면서 사치성 소비재의 수입 급증 및 일부 계층의 무분별한 소비행태 등으로 사회적 위화감을 조성하는 사례가 근절되지 않고 있어 경제의 건실한 성장과 조세정의를 확립하기 위해서는 더욱 지속적이고 효과적인 음성·탈루소득 조사가 요구되고 있음.
- 특히 금년에는
 - 지난 4월 1일부터 실시된 1단계 외환거래 자유화 조치로 국내자금의 불법 변칙적인 해외유출이 더욱 용이한 환경이 조성되고 있고 2001년부터 실시될 전면적인 외환거래 자유화에 철저한 대비를 위해서도
 - 국내 음성·탈루소득에 대한 조사 강화와 함께 국제거래를

이용한 구조적인 소득탈루 및 자금의 불법 해외유출 방지 필요성이 크게 제기되어 수출·입 가격조작을 통한 불법 외화 유출 등 기업의 국제거래를 이용한 음성·탈루소득 조사를 강화하고 있음.

II. 1999년 상반기 조사결과

- 지난 1월부터 실시한 금년 상반기 조사에서는
 - 음성·탈루소득으로 낭비성 해외여행 등 호화·사치생활을 하는 자 및 이를 조장하는 고급 의사실, 미용실, 보석상 등에 대한 조사 강화와
 - 변호사, 의사, 연예인 등 전문직 종사자의 탈세행위 및 변칙적인 상속·증여행위자에 대한 조사를 강화하고
 - 근거과세를 저해하고 거래질서를 문란케 하는 무자료 거래자 및 자료상 행위자 등에 대해 중점적인 조사를 하는 한편
 - 특히 수출·입 가격 조작, 해외발생 소득의 국내 미반입 등 기업의 국제거래를 이용한 탈세행위와 국내 탈루소득의 해외 변칙 유출행위 등에 대한 조사를 강화하였음.
- 상반기 음성·탈루소득자 조사결과



- 총 3,249명에 대해 1조 3,891억원의 탈루세액을 추정하였으며
- ※ 상반기 조사실적 분석 : 전년 상반기 대비 건수 128%, 추정세액 307%임.
- 1/4분기 : 1,390명 6,139억원 추정
- 2/4분기 : 1,859명 7,752억원 추정
- 그 중 사기·기타 부정한 방법에 의하여 불법적으로 탈세행위를 한 개인 및 기업, 자료상 행위자 등 351명에 대하여는

- 4,144억원을 추정한 후, 이 중 330명(자료상 행위자 293명)을 조세범처벌법 위반 혐의로 사직당국에 고발 조치하고 21명을 통고처분하는 등 엄정 조치하였음.
- ※ • 1/4분기 : 138명 고발, 6명 통고처분, 2,297억원의 탈루세액 추정
- 2/4분기 : 192명 고발, 15명 통고처분, 1,847억원의 탈루세액 추정

III. 조사유형별 실적

(단위 : 명, 억원)

구 분	인 원	금 액
○ 탈세한 소득으로 사치성 재산을 과다 구입하고 빈번한 해외관광여행 등 호화·사치생활을 하는 자	98	210
○ 주식·부동산·금융자산 등을 이용하여 변칙적으로 사전상속·증여한 자	478	2,760
○ 투기성 부동산 거래 및 부동산 임대, 사채놀이 등을 통해 불로소득을 취하고도 세금을 탈루한 자	561	2,030
○ 고소득을 올리고도 불성실하게 신고한 변호사, 의사, 연예인 등 전문직 종사자	252	215
○ 매출누락, 가공원가 계상 등으로 세금을 탈루하고 기업자금을 변칙 유출한 자	881	2,711
○ 해외 현지법인의 가공경비 계상이나 해외발생 소득의 국내 미반입 등 국제거래를 이용한 탈세행위자	17	421
○ 부유층 상대의 고급 의상실, 미용실, 보석상 등 호화·사치 소비 조장업소	133	351
○ 무자료거래 등 세금계산서 수수질서 문란자	478	1,049
○ 사직당국에 고발 및 통고처분한 자료상, 조세포탈자 등 불법탈세자	351	4,144
계	3,249	13,891

IV. 조사진행상황 및 앞으로의 추진계획

○ 현재 음성·탈루소득자에 대한 조사는

- 무분별한 해외 골프여행 및 해외도박 행위자 등의 호화·사치생활자, 고소득 전문직 종사자, 기업자금 변칙유출 혐의자 등과 국제거래를 이용한 탈세 및 기업자금의 변칙 해외유출 혐의자 등을 중심으로 정밀 세무조사를 계속 실시중에 있으며

○ 앞으로 국세청에서는

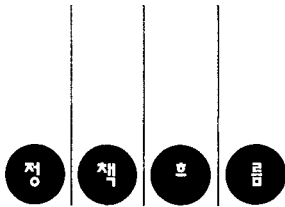
- 음성·탈루소득자에 대한 조사는 국내 탈루소득에 대한 지속적인 조사강화 추진과 병행하여 해외 현지법인 또는 국제거래를 이용한 탈루행위 및 국내 탈루소득의 변칙 해외유출 행위 등에 대한 조사를 중점 추진해 나갈 예정으로 있고

○ 특히 대기업의 국제거래에 대한 분석 및 관리 강화를 위해

- 국세청 조사국에 국제조사과를 신설하고 서울청 조사국 산하에 외화유출 관련 세무조사를 전담하는 특별조사 부서를 설치하는 한편 외국어 및 조사능력이 탁월한 정예 국제조사요원을 집중 양성하여 불법적 외화유출 및 탈세행위자에 대해 엄정하고 지속적인 조치를 취해 나갈 예정임.

○ 그러나 경제회생과 건실한 성장을 위하여

- 정당한 납세에 따른 건전한 소비활동과 본연의 경제활동에 충실한 대부분의 성실납세자에 대하여는 세정상 최대한의 지원과 보호를 해 나가겠음.



세금우대저축 안내

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 소득세과에서 1999년 7월 26일에 발표한 「세금우대저축 안내」의 전문입니다.

현행 세법에 의해 이자 또는 배당에 대하여 비과세되거나 10%로 낮게 과세되는 다양한 세금우대저축제도를 별표 자료(수요자별 세금우대저축 안내)와 같이 소개해 드립니다.

이자·배당 등 금융소득에 대한 세금은 금융기관에서 이자·배당을 지급하면서 이자는 22%(주민세 포함시 24.2%), 배당은 20%(주민세 포함시 22%)의 세율로 원천징수하게 됩니다.

이와 같이 금융기관에서 세금을 원천징수하게 되면 대주주의 배당 등 일부 금융소득 외에는 모든 납세의무가 종료됩니다.

그러나 이러한 일률적인 세율의 적용은 중산층 이하 서민에게 불리한 면이 있으므로 중산층 이하 서민의 세부담을 경감하기 위해 비과세되거나 10%(농어촌특별세 등 포함시 11.2%)로 낮

게 과세되는 다양한 세금우대저축제도를 두고 있습니다.

세금우대저축은 별첨 안내와 같이 저축종류에 따라 가입대상 이 근로자·농어민 등으로 제한이 있는 경우가 있으며 저축한도·저축기간 등 저축요건도 달리 하도록 하고 있습니다.

이러한 요건에 맞지 않는 경우(가입자격 부적격·금액한도 초과·기간안에 중도해지·중복가입 등)에는 세금우대가 적용되지 않게 됨을 유의하시기 바랍니다.

또한, 세금우대저축이라고 하더라도 저축이 보호되는 범위는 예금자보호법에 따르게 되므로 저축을 하시는 금융기관의 건전성을 살펴 보신 후 가입하시기 바랍니다.

〈별첨〉 수요자별 세금우대저축 안내

일반인이 가입할 수 있는 세금우대저축

상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고
개인 연금 저축	비과세	20세 이상 개인 (중복가입가능)	·저축기간 : 10년 이상 ·저축한도: 월 100만원 또는 3월마다 300만원 ·55세 이후 5년 이상 연금 형태로 지급	은행의 신탁계정, 농·수·축협 중앙회의 신탁 계정, 보험회사, 투자신탁회사, 단위 농·수· 축협의 생명공제, 우체국의 체신보험	불입액의 40% 소득공제 (연 72만원 한도) ※ 5년내 중도해지시 공제받은 세액 추징 (사망 등의 경우 제외) ※중도해지 또는 연금을 일시 금으로 수령시 정상과세

일반인이 가입할 수 있는 세금우대저축(계속)

상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고
장기 저축성 보험	비과세	· 개인	· 저축기간 : 5년 이상	보험회사, 농·수·축협 중앙회의 공제, 신협· 새마을금고의 공제, 우체국의 체신보험	※5년내 중도해지시 정상과세 (이 때에도 1,800만원 이하는 10% 저율과세)
소액 가계 저축	11.2%	· 개인 · 1인 1통장	· 저축기간 : 1년 이상 · 저축한도 : 2,000만원	은행, 우체국, 투자신탁회사, 농· 수·축협중앙회, 상호신용금고, 증권회사(공모주 청약)	※1년내 중도 해지시 정상과세 (사망등 경우 제외) ※농특세 1.2%가 추가된 것임.
소액 채권 저축	11.2%	· 개인 · 1인1통장	· 저축기간 : 상환기간 1년 이상 국·공채로 1년이상 저축 · 저축한도 : 액면가액 합계 2,000만원 ※국·공채의 범위 - 국가, 지방자치 단체 발행 채권·증권 - 산업금융채권 - 중소기업금융채권 - 주택채권 - 수출입금융채권 - 기술개발금융채권 - 국민은행채권	증권회사, 해당 채권 발행은행	※1년내 중도해지시 정상과세 (사망 등의 경우 제외) ※통장에 의해 거래하거나 등록 하여야 함 ※농특세 1.2%가 추가된 것임.
노후 생활 연금 신탁	11.2%	· 18세 이상 개인 · 1인1통장	· 저축기간 : 2년 이상 · 저축한도 : 2,000만원	은행의 신탁계정, 농·수·축협 중앙회 신탁계정, 투자신탁회사	※2년내 중도해지시 정상과세 (사망 등의 경우 제외) ※농특세 1.2%가 추가된 것임.
가계 생활 자금 저축	11%	· 개인 · 1세대 1통장	· 저축기간 : 제한없음 · 저축한도 : 1,200만원	모든 금융기관	※입출금이 자유로운 저축임. ※주민세 1%가 추가된 것임.
소액 보험 계약	11.2%	개인 (중복가입가능)	· 저축기간 : 제한없음 · 불입한도 : 1,800만원	보험회사, 농·수·축협 중앙회의 공제, 신협 · 새마을금고의 공제, 우체국의 체신보험	※농특세 1.2%가 추가된 것임.

근로자가 추가적으로 가입할 수 있는 세금우대저축

상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고
근로자 우대 저축	비과세	· 연간 총급여 2천만원 이하 · 근로자 1인1통장	· 저축기간 : 3~5년 · 저축한도 : 월 50만원	모든 금융기관	※3년 내 중도해지시 정상과세 (사망 등의 경우 제외) ※자격을 연간 총급여 3천만원이하 근로자로 확대 예정 (1999년 8월 임시국회 계류중)
근로자 장기 저축	11.2%	근로자	· 저축기간 : 3년~10년 · 저축한도 : 월 50만원(월급여이내)	은행, 우체국, 상호신용금고, 기존 투자 신탁회사	※은행에는 농·수·축협 중앙회 포함 ※3년내 중도해지시 정상과세 (사망 등의 경우 제외) ※농특세 1.2%가 추가된 것임.
근로자 증권 저축	10%	월급여 60만원 이하 근로자	· 저축기간 : 주식은 1~5년, 채권은 3년 또는 5년 · 저축한도 : 저축 계약당시 연급여액의 30%(120만원에 미달하는 경우 120만원)	증권회사	※3년(주식은 1년) 내 중도 해지시 정상과세(사망 등의 경우 제외)
근로자 장기 증권 저축	11.2%	근로자	· 저축기간 : 3년이상 · 저축한도 : 연 600만원	증권회사	※3년내 중도해지시 정상과세 (사망 등의 경우 제외) ※농특세 1.2%가 추가된 것임

농어민이 추가적으로 가입할 수 있는 세금우대저축

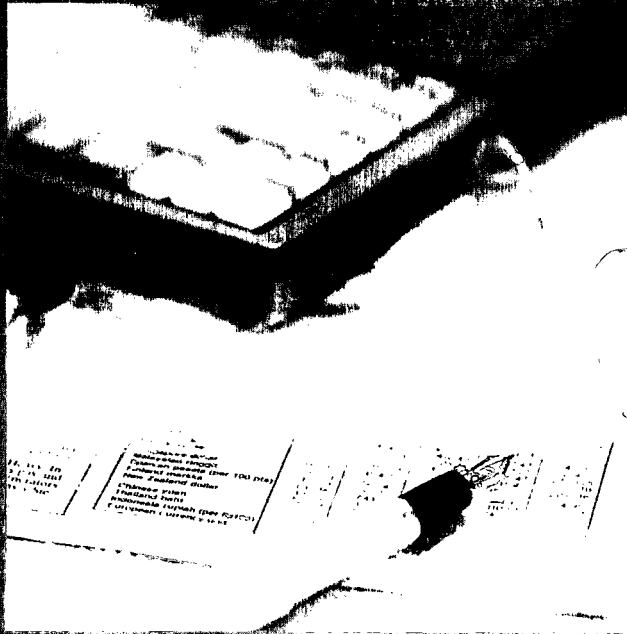
상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고												
농어가 목돈 마련 저축	비 과 세	농어민 - 2ha 이하 농지소유 농민 - 젓소 20마리 이하 등 일정규모 이하 가축 소유 양축가 - 20t 이하 어선소유 어민	· 저축기간 : 3년, 5년 · 저축한도 - 일반 농어민 : 월 12만원 - 저소득 농어민 : 월 10만원 * 저소득 농어민 : 1ha 이하 농지 소유 농민, 무동력선소유 어민 등	단위 농·수·축협	※이자율 및 장려금(%) <table style="margin-left: 20px;"> <tr> <td></td> <td>3년</td> <td>5년</td> </tr> <tr> <td>이자율</td> <td>10.5</td> <td>10.5</td> </tr> <tr> <td>장려금</td> <td>1.5(6.0)</td> <td>2.5(9.6)</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>12.0(16.5)</td> <td>13.0(20.1)</td> </tr> </table> ()는 저소득 농어민에 대한 이자율 및 장려금임. ※3년내 중도해지시 정상과세		3년	5년	이자율	10.5	10.5	장려금	1.5(6.0)	2.5(9.6)	계	12.0(16.5)	13.0(20.1)
	3년	5년															
이자율	10.5	10.5															
장려금	1.5(6.0)	2.5(9.6)															
계	12.0(16.5)	13.0(20.1)															
상 호 금 용 저 축	예 탁 금 (2.2%) 출 자 금 비 과 세	· 조합원, 회원 등 - 단위 농·수·축·임협 : 조합원, 준조합원 · 삼협·신협 : 조합원 - 새마을금고 : 회원 · 1인 1통장	· 저축기간 : 제한없음 · 저축한도 - 예탁금 : 2천만원 - 출자금 : 1천만원	단위 농·수·축· 임·삼협, 신협, 새마을금고	※예탁금에 대하여는 농어민·저소득 근로자가 아닌 경우 농특세 2.2% 부과												

무주택자·국민주택보유자가 추가적으로 가입할 수 있는 세금우대저축

상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고
장기 주택 마련 저축	비과세	· 18세 이상 무주택자 또는 85㎡ (25.7평) 이하 1주택 소유자 · 1인 1통장	· 저축기간 : 7년 이상 · 저축한도 : 월 100만원	은행, 농·수협· 축협중앙회, 우량 상호신용금고	근로자 : 불입액의 40% 소득공제 (연 72만원한도) ※소득공제 한도를 180만원으로 확대 예정 (1999년 8월 임시국회 계류중) ※7년 내 중도해지시 과세 및 공제세액 추정 (사망 등의 경우 제외)
입주자저축 (주택청약 저축)	11.2%	· 국민주택 분양희망자 · 1세대 1구좌	저축한도: 월 10만원	주택은행	※농특세 1.2%가 추가된 것임.

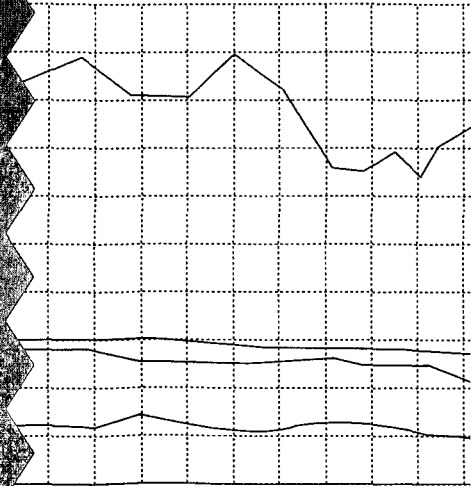
학생·미취학 아동이 가입할 수 있는 세금우대저축

상품명	세율	가입대상	저축요건	저축기관	비고
장학저금	10%	고등학생 이하	· 저축한도 - 초등학생, 미취학아동 : 1인당 10구좌, 적금총액 100만원 - 중, 고등학생 : 1인당 10구좌, 적금총액 200만원	모든 금융기관	



재정 통계

1. 연도별 지방자치단체 세입결산 순계규모
2. 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(정관법)
2. 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(성질별)



〈표 1〉 연도별 지방자치단체 세입결산 순계규모

(단위 : 백만원)

연 도	재원별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1990	합계	22,914,045	15,491,028	3,665,176	3,757,841
	지방세수입	6,378,583	6,378,583	-	-
	세외수입	9,323,964	3,979,614	2,195,179	3,149,172
	지방교부세	2,764,654	2,764,654	-	-
	지방양여금	-	-	-	-
	조정교부금	53,806	53,806	-	-
	보조금	2,136,803	1,988,026	14,478	134,299
	지방채	2,256,235	326,345	1,455,519	474,371
	지정재원	-	-	-	-
1991	합계	29,742,208	19,903,784	5,584,111	4,254,313
	지방세수입	8,035,075	8,035,075	-	-
	세외수입	15,291,635	6,071,682	5,258,353	3,961,599
	지방교부세	3,452,403	3,452,403	-	-
	지방양여금	557,031	557,031	-	-
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	2,406,063	1,787,592	325,758	292,713
	지방채	-	-	-	-
	지정재원	-	-	-	-
1992	합계	34,691,954	22,078,671	5,719,240	6,894,043
	지방세수입	9,462,206	9,462,206	-	-
	세외수입	15,528,603	6,658,109	3,990,242	4,880,252
	지방교부세	3,925,064	3,925,064	-	-
	지방양여금	1,230,602	53,414	-	1,177,188
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	1,750,414	1,335,933	19,700	394,781
	지방채	2,795,065	643,945	1,709,298	441,822
	지정재원	-	-	-	-
1993	합계	37,794,508	23,700,272	6,917,077	7,177,159
	지방세수입	11,025,781	11,025,781	-	-
	세외수입	15,564,527	5,993,498	4,451,400	5,119,629
	지방교부세	4,412,413	4,412,413	-	-
	지방양여금	1,421,075	60,250	-	1,360,825
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	2,169,097	1,743,491	123,640	301,966
	지방채	3,201,615	464,839	2,342,037	394,739
	지정재원	-	-	-	-

〈표 1〉 연도별 지방자치단체 세입결산 순계규모

(단위 : 백만원)

연 도	재원별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1994	합계	44,417,354	30,279,950	6,815,681	7,321,723
	지방세수입	13,228,637	13,227,759	-	878
	세외수입	17,930,494	7,737,981	5,011,907	5,180,606
	지방교부세	4,821,432	4,821,432	-	-
	지방양여금	1,696,086	1,696,086	-	-
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	3,131,765	2,337,104	169,928	624,733
	지방채	3,608,940	459,588	1,633,846	1,515,506
	지정재원	-	-	-	-
1995	합계	52,378,910	36,667,355	8,487,429	7,224,126
	지방세수입	15,316,913	15,316,913	-	-
	세외수입	20,746,487	9,032,482	6,325,846	5,388,159
	지방교부세	5,674,580	5,671,326	3,254	-
	지방양여금	1,870,124	1,870,124	-	-
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	4,109,221	3,218,960	219,923	670,338
	지방채	-	-	-	-
	지정재원	4,661,585	1,557,550	1,938,406	1,165,629
1996	합계	63,085,526	44,995,294	9,018,407	9,071,825
	지방세수입	17,396,462	17,394,727	-	1,735
	세외수입	27,611,045	13,888,685	6,980,426	6,741,934
	법정교부세	6,372,664	6,372,664	-	-
	증액교부금	151,157	151,157	-	-
	지방양여금	2,574,420	2,574,420	-	-
	조정교부금	-	-	-	-
	보조금	4,930,017	3,868,386	154,398	907,233
	지방채	4,049,761	745,255	1,883,583	1,420,923
지정재원	-	-	-	-	
1997	합계	69,571,628	50,764,997	9,484,577	9,322,054
	지방세수입	18,497,728	18,497,728	-	-
	세외수입	31,163,235	16,691,729	7,585,694	6,885,812
	법정교부세	6,785,682	6,785,682	-	-
	증액교부금	228,909	228,909	-	-
	지방양여금	2,877,166	2,876,361	-	805
	조정교부금	15,300	15,300	-	-
	보조금	5,545,567	4,333,185	184,108	1,028,274
	지방채	4,458,041	1,336,103	1,714,775	1,407,163
지정재원	-	-	-	-	

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

〈표 2〉 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(장관별)

(단위 : 백만원)

연 도	장관별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1990	합계	16,166,210	10,327,211	2,966,761	2,872,237
	의회비	16,815	16,815	-	-
	일반행정비	2,654,470	2,613,561	24,558	16,351
	사회복지비	1,916,364	1,704,831	4,654	206,879
	산업경제비	1,520,704	1,262,864	3,566	254,274
	지역개발비	8,683,534	3,708,576	2,586,267	2,388,691
	문화 및 체육비	459,911	453,923	-	5,989
	민방위비	301,214	301,195	-	19
	지원 및 기타경비	613,197	265,446	347,716	34
1991	합계	21,850,177	13,852,388	4,084,460	3,913,328
	의회비	162,043	162,043	-	-
	일반행정비	3,278,524	3,225,330	52,979	215
	사회복지비	2,317,508	2,051,603	5,328	260,577
	산업경제비	1,920,381	1,598,715	6,003	315,663
	지역개발비	12,272,678	5,470,106	3,469,826	3,332,746
	문화 및 체육비	631,299	628,916	-	2,383
	민방위비	387,493	387,472	-	22
	지원 및 기타경비	880,250	328,203	550,324	1,722
1992	합계	26,659,809	15,926,614	4,819,597	5,913,598
	의회비	144,119	144,119	-	-
	일반행정비	4,080,783	3,998,343	76,052	6,388
	사회복지비	2,919,398	2,598,181	6,546	314,671
	산업경제비	2,549,077	2,078,282	210	470,585
	지역개발비	15,423,691	5,582,815	4,731,504	5,109,372
	문화 및 체육비	715,096	705,862	4,242	4,992
	민방위비	479,042	479,042	-	-
	지원 및 기타경비	348,603	339,874	1,043	7,686
1993	합계	28,874,545	16,969,564	5,689,914	6,215,067
	의회비	161,294	161,294	-	-
	일반행정비	4,365,731	4,223,410	129,817	12,504
	사회복지비	3,431,856	2,972,196	6,564	453,096
	산업경제비	3,354,377	2,675,946	-	678,431
	지역개발비	15,614,693	5,002,256	5,552,190	5,060,247
	문화 및 체육비	1,131,361	1,124,289	-	7,072
	민방위비	494,147	494,147	-	-
	지원 및 기타경비	321,086	316,026	1,343	3,717

〈표 2〉 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(장관별) (계속)

(단위 : 백만원)

연 도	장관별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1994	합계	32,536,378	21,902,088	4,537,846	6,096,444
	의회비	197,228	197,228	-	-
	일반행정비	6,294,426	6,171,974	115,768	6,684
	사회복지비	3,758,212	3,313,984	-	444,228
	산업경제비	3,742,387	3,042,637	-	699,750
	지역개발비	15,988,863	6,687,656	4,422,078	4,879,129
	문화 및 체육비	1,511,437	1,446,280	-	65,157
	민방위비	464,054	464,054	-	-
지원 및 기타경비	579,771	578,275	-	1,496	
1995	합계	36,664,283	24,815,945	5,676,909	6,171,429
	의회비	207,389	207,389	-	-
	일반행정비	7,011,282	7,000,264	2,227	8,791
	사회복지비	4,614,892	3,942,466	-	672,426
	산업경제비	4,838,073	4,180,413	-	657,660
	지역개발비	17,676,186	7,221,635	5,671,282	4,783,269
	문화 및 체육비	1,207,691	1,158,164	3,400	46,127
	민방위비	632,908	632,908	-	-
지원 및 기타경비	475,862	472,706	-	3,156	
1996	합계	44,444,694	31,249,980	6,009,194	7,185,520
	일반행정비	8,329,023	8,327,820	973	230
	사회개발비	16,235,794	9,848,526	3,840,480	2,546,788
	경제개발비	18,478,806	11,684,988	2,157,318	4,636,500
	민방위비	844,149	844,148	-	1
	지원 및 기타경비	556,922	544,498	10,423	2,001
1997	합계	50,958,970	37,407,047	6,301,399	7,250,524
	일반행정비	8,984,652	8,984,652	-	-
	사회개발비	20,029,348	12,649,815	4,106,810	3,272,723
	경제개발비	20,277,149	14,104,759	2,194,589	3,977,801
	민방위비	1,129,479	1,129,479	-	-
	지원 및 기타경비	538,342	538,342	-	-

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

〈표 3〉 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(성질별)

(단위 : 백만원)

연 도	성질별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1990	합계	7,650,225	1,811,226	2,966,761	2,872,237
	인건비	579,396	408,698	129,140	41,557
	물건비	1,006,743	210,182	400,179	396,382
	이전경비	418,759	156,244	26,886	235,629
	자본지출	4,604,336	796,617	1,834,552	1,973,167
	융자 및 출자	437,175	186,618	166,959	83,597
	보전재원	271,748	16,584	165,424	89,740
	내부거래	284,385	12,435	226,313	45,637
	기타	47,683	23,847	17,307	6,529
1991	합계	21,850,177	13,852,388	4,084,460	3,913,328
	인건비	2,754,319	2,541,564	172,947	39,807
	물건비	2,413,158	1,478,301	451,707	483,150
	이전경비	1,371,605	1,285,692	16,679	69,235
	자본지출	13,190,510	7,568,565	2,917,505	2,704,440
	융자 및 출자	626,297	261,566	106,458	258,273
	보전재원	881,796	262,554	398,824	220,418
	내부거래	329,265	206,614	2,111	120,540
	기타	283,226	247,531	18,229	17,466
1992	합계	26,659,809	15,926,614	4,819,597	5,913,598
	인건비	3,280,681	3,009,694	223,953	47,034
	물건비	3,191,713	1,977,710	641,510	572,493
	이전경비	1,919,009	1,603,471	250,680	64,858
	자본지출	15,424,433	8,314,787	2,854,826	4,254,820
	융자 및 출자	721,514	277,334	151,653	292,527
	보전재원	1,138,081	275,641	669,170	193,270
	내부거래	429,653	195,583	11,008	223,062
	기타	554,725	272,394	16,797	265,534
1993	합계	28,874,545	16,969,564	5,689,914	6,215,067
	인건비	3,791,439	3,461,216	273,903	56,320
	물건비	3,406,202	2,046,150	725,862	634,190
	이전경비	2,310,125	2,148,240	30,132	131,753
	자본지출	16,118,051	8,066,789	3,564,100	4,487,162
	융자 및 출자	676,499	251,146	204,355	220,998
	보전재원	993,190	182,499	598,528	212,163
	내부거래	1,239,841	540,617	265,628	433,596
	기타	339,198	272,907	27,406	38,885

〈표 3〉 연도별 지방자치단체 세출결산 순계규모(성질별) (계속)

(단위 : 백만원)

연 도	성질별	순계규모			
		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
1994	합계	32,536,378	21,902,088	4,537,846	6,096,444
	인건비	4,291,627	3,927,546	291,501	72,580
	물건비	3,638,562	2,618,339	529,329	490,894
	이전경비	3,343,094	2,556,263	282,069	504,762
	자본지출	17,542,871	11,314,061	2,350,516	3,878,294
	융자 및 출자	712,046	246,028	221,132	244,886
	보전재원	1,495,376	438,042	827,075	230,259
	내부거래	1,435,562	767,639	9,188	658,735
	예비비 및 기타	77,240	34,170	27,036	16,034
1995	합계	36,664,283	24,815,945	5,676,909	6,171,429
	인건비	4,759,859	4,401,367	275,322	83,170
	물건비	4,507,873	3,342,675	612,032	553,166
	이전경비	4,158,593	3,057,599	349,465	751,529
	자본지출	20,418,226	13,154,513	3,291,817	3,971,896
	융자 및 출자	599,375	255,941	143,119	200,315
	보전재원	1,506,002	308,819	982,962	214,221
	내부거래	658,309	264,727	9,762	383,820
	예비비 및 기타	56,046	30,304	12,430	13,312
1996	합계	44,444,694	31,249,980	6,009,194	7,185,520
	인건비	5,314,514	4,916,462	298,262	99,790
	물건비	5,371,387	4,064,112	677,568	629,707
	이전경비	5,292,321	3,840,283	467,482	984,556
	자본지출	24,064,220	16,388,732	3,242,033	4,433,455
	융자 및 출자	970,179	443,437	276,466	250,276
	보전재원	1,856,303	324,232	1,014,321	517,750
	내부거래	1,329,091	1,189,865	2,540	136,686
	예비비 및 기타	246,679	82,857	30,522	133,300
1997	합계	50,958,970	37,407,047	6,301,399	7,250,524
	인건비	5,916,763	5,481,360	321,890	113,513
	물건비	6,037,429	4,470,004	760,692	806,733
	이전경비	6,319,215	4,903,416	453,170	962,629
	자본지출	28,101,971	20,260,657	3,390,528	4,450,786
	융자 및 출자	1,054,624	544,311	264,964	245,349
	보전재원	1,641,741	241,117	1,000,701	399,923
	내부거래	1,598,648	1,431,959	9,694	156,995
	예비비 및 기타	288,579	74,223	99,760	114,596

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도.