

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



현안분석

- 외환위기 이후 거시경제 여건의 변화
- OECD 부패방지협약과 이행조치에 관한 논의

특집

- 국민연금의 도시지역 자영자 확대에 따른 주요 논쟁과 개선방안

주요국의 조세제도

중국의 조세(II)

정책연구

외국인직접투자에 대한 조세지원 효과분석 외

정책흐름

하반기 경제정책방향 외

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	'빅딜' 이 갈 길 / 李哲松
현안분석	6	외환위기 이후 거시경제 여건의 변화 / 朴宗奎
	19	OECD 부패방지협약과 이행조치에 관한 논의 / 張權鎬
특집		국민연금의 도시지역 지역자 확대에 따른 주요 논쟁과 개선방안
	38	최근의 국민연금제도 변화요인과 주요 논쟁 / 李哲印
	42	국민연금제도 도시지역 확대에 따른 문제점과 개선방안 / 全瑛俊
	53	국민연금 도시지역자 확대에 따른 정책과제와 개선방안 / 金龍夏
주요국의 조세제도	66	중국의 조세(Ⅱ) / 韓相國
정책연구	74	외국인직점투자에 대한 조세지원 효과분석 / 李庸燮
	79	반덤핑제도의 운영 현황과 제도적 개선방안 / 張權鎬
경제단상	82	도덕적 해이의 뒷 / 李炳雨
	84	잃은 것과 얻은 것 / 李恩鏡
문화기행	86	서원을 찾아서: 임진왜란을 승리로 이끈 선비출신의 의병장 김천일 선생을 배향한 남·고·서·원 / 李 濬
정책흐름	92	하반기 경제정책방향
	106	국세행정 조직개혁
	112	구조조정 세제지원 보완내용
	114	중산층 및 서민생활안정대책
재정통계	124	일반회계 세출결산 기능별 집행실적
이런 의견 저런 생각	128	금융소득종합과세 - 이렇게 생각한다 외

‘빅딜’ 이 갈 길

李 哲 松 / 한양대학교 법학과 교수

작 년 이맘때 정부가 내놓은 이른바 ‘빅딜’은 당시 암담하기 그지없었던 IMF 경제위기를 극복하기 위한 비장의 수단으로 마련된 것이었다. 한편 재벌 기업의 구조조정은 당시 구제금융을 계기로 우리 경제의 생사 여탈권을 갖고 있던 국제금융기관들이 금융 제공의 조건으로 달았던 사항이기도 하였으므로, 이를 핑계삼아 다년간 시비거리가 되어 왔던 재벌의 선단식 경영구조를 일시에 척결하려는 뜻도 있었으리라.

정부의 ‘빅딜’안은 당시 상황으로서는 나름대로의 설득력을 가진데다, 하루하루 생사의 기로를 겪어야 했던 기업으로서는 대놓고 반대할 처지가 못되었으므로 관련기업의 반발을 잠재울 수 있었다. 그래서 정부는 해당 대기업들의 이해를 대변, 조정하는 입장이던 전경련의 수용 의사를 쉽게 받아들일 수 있었고, 이를 관련당사기업들의 약속으로 치부, 정부는 빗독촉하듯이 당사 기업에 계속 ‘빅딜’의 추진을 독려하여 왔으나, 뚜렷한 실적이 없다는 것이 1년 가까이 경과된 현재의 평가이다.

1년 사이에 눈에 띄는 ‘빅딜’의 실적을 기대하는 것이 무리라고 할밖에 없는 것이, 정부가 구상한 ‘빅딜’이란 반도체·석유화학 등 우리나라의 주요 기간산업을 거의 망라하는 7개의 업종을 대상으로 하는 것이다 보니 실체는 우리나라 전산업의 수분의 일 정도를 재편하는 어마어마한 작업이 될 수밖에 없다. 자산 규모만으로도 수조원씩에 달하는 사업을 기업간에 팔고 사거

나 맞바꾸는 작업이기 때문에 도대체 자기의 자산이 얼마나 되고 맞바꿀 상대방 자산이 얼마나 되는지를 파악하는 것만 해도 용이한 일은 아니다. 또한 우리나라 대기업이라는 것이 실상은 거개가 빗더미 위에 올라앉아 있는 형편이라서 기업의 주인을 바꾸려면 필히 빗이 얼마나 되고 빅딜 당사자간에 책임져야 할 부분을 정하는 것도 말 한 두어 마디로 매듭지을 수 있는 일이 아니다.

거기다, 우리나라에서는 근로자가 기업의 핵심적인 이해주체가 되어 있으면서 기업의 의사결정의 중요변수를 이루고 있는데, 이들을 중심으로 형성된 기업문화를 일시에 뒤바꾸는 작업에 근로자인들 잠잠할 수는 없다. 이런 저런 사정을 감안하면 빅딜이란 그야말로 ‘빅’딜이어서 김씨네 논 두어마지기과 박씨네 야산 한 필지를 맞바꾸는 흥정과 같을 수 없음은 쉽게 짐작되지만, 그 결실을 맺음이 더욱 어려울 수밖에 없는 것은 실은 빅딜은 당초부터 빅‘딜’이 아니었다는 점이다.

관련기업간에 어떤 이해가 있어 시작된 거래라면 그 결음은 매우 신속했을 것이나, 빅딜은 당초 기업의 자발적인 수요에 바탕을 두고 만들어진 것이 아니고 정부의 구상에 의해 주도된 것이므로 그 진척이 활기를 띠기 어려울 것이다. 그렇다고 빅딜이 무슨 법적근거가 있어 만들어진 것이 아니므로 당사기업에 직접적으로 강제할 수는 없는 것이고, 이를 독려하는 방법이 있다면 우리나라 기업들이 금융기관의 여신이 없이는 하루도 목숨을 지탱하기 어려운 사정이니 만큼 여신 통제를

기업 자체의 「딜」 역시 기업가의 영리적인 계산에 터잡은 협상을 통해

서로의 이해가 절충되어 형성된 합의점에서 이루어져야만 그 결말이 확고하고 소기의 목적 또한 뚜렷이 성취할 수 있다.

수단으로 삼거나 최근 공정거래법에 신설된 내부거래 규제와 금융계좌 추적권을 수단으로 삼아 으름장을 놓는 것이 고작이다.

하기는 이 두 가지 모두가 기업으로서는 아킬레스의 발꿈치 같은 것이어서 어떤 의미에서는 법적인 강제장치보다 더욱 큰 실효성을 발휘한다고 할 수도 있겠으나, 법적인 정당성의 근거가 마련되어 있지 않는 사실상의 힘이라는 것은 역시 한계가 있기 마련이어서 정부가 소망하는 대로 기업이 움직여주기를 기대하기는 어렵다.

그 이유를 들것까지도 없겠지만, 간단히 생각해서 정부의 입장에서 생각하는 빅딜의 효과라는 것과 그에 임하는 기업들이 실감하는 빅딜의 효과가 같을 수는 없을 것이다. 정부는 국가경제라는 차원에서, 빅딜로 인해 관련 산업에 긍정적인 재편효과만 생긴다면 한 두개 기업이나 그 사주(社主)의 희생은 개의치 않는다. 하지만 개별기업의 입장에서는 국가경제보다는 기업을 단위로 하여 파생되는 사주, 종업원, 경영자의 이익이 최우선적인 고려의 대상인지라 이들을 상대로 아무리 국민경제라는 대승적 차원의 결심을 독려한들 우이독경(牛耳讀經)에 지나지 않는다. 그렇다고 기업의 자세를 잘못되었다고 말해서는 안된다. 원래 이러한 이기심에 의한 행동이야말로 진정한 국익의 바탕이 되기 때문이다.

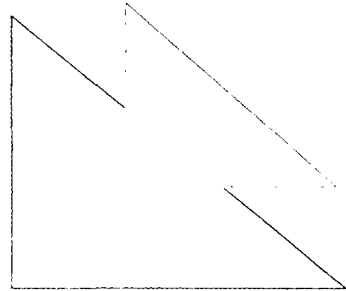
최근 발전설비와 엔진사업을 놓고 삼성중공업과 한국중공업간에 이루어진 빅딜의 과정은 빅딜의 새로운 실천방향을 제시하는 의미가 있어 눈길을 끈다. 이 회사들은 중재인들을 선임하여 쟁점을 정리해 나가며, 양사의 집요한 협상을 통해 협상안을 타결지었다는 소식이다. 중재인을 선임한 것도 새로운 해결방법이지만, 기본적으로는 각자의 협상력을 발휘, 각자에

게 최대한 유리한 결론을 취하여 피차 불만이 없는 해결방안을 선택한다는 지극히 당연한 상거래의 논리에 입각하였다는 점이 주목된다. 정작 타결된 것은 이전 해야 할 자산의 범위에 그치고 가격은 미결이라고 하지만, 거래할 자산의 범위가 자율적으로 타결되었다는 것은 양측이 이 거래의 필요성을 깨달았다는 것을 뜻하고, 거래의 필요성을 깨달은 이상 가격은 필히 타결되기 마련이므로 이 거래는 거의 종결된 것이나 다름없다.

거슬러 보면 기업의 소유문제에 정부가 종종 관여한 바 있으나, 결과가 좋았다고 할 만한 경우는 기억하기 어렵다. 기업의 어느 부분을 떼어 누구에게 팔고 누구의 어느 기업을 사들이고 하는 것도 어느 물건을 팔고 사는 것과 다를 바 없다. 기업 자체의 「딜」 역시 기업가의 영리적인 계산에 터잡은 협상을 통해 서로의 이해가 절충되어 형성된 합의점에서 이루어져야만 그 결말이 확고하고 소기의 목적 또한 뚜렷이 성취할 수 있다.

아직 미결에 있는 빅딜사안도 여전히 빅딜이 필요하다면, 같은 원리에 입각하여 기업들이 빅딜의 필요성을 자각하고 장사꾼으로서의 영악한 이해타산을 발휘하여 협상에 임해서 해결하는 것이 가장 바람직한 해결방안이다. 그러자면 정부가 빅딜의 실질에 간여하는 주체가 되어서는 안될 것이고, 해당 기업으로 하여금 빅딜의 이점을 정부의 논리로 설득하여서도 안될 것이다. 단지 상인의 논리에서 빅딜의 필요성을 깨닫기는 하나 기업 내외의 이러저러한 장애 때문에 자발적으로는 빅딜에 임하지 못하고 있는 기업들로 하여금 반타율로 빅딜에 임하는 명분을 제공하는 매우 재치있는 역할을 정부가 해준다면 빅딜구상은 성공적이라고 할 수 있을 것이다. KIP

현안분석



1. 외환위기 이후 거시경제 여건의 변화

朴宗奎 / 한국조세연구원 연구위원

2. OECD 부패방지협약과 이행조치에 관한 논의

張槿鎬 / 한국조세연구원 전문연구위원

외환위기 이후 거시경제 여건의 변화

朴宗奎 / 한국조세연구원 연구위원

과거 수십년에 걸친
우리 경제에 대한
자료보다 지난 일년
반 동안 우리 경제가
보인 적응과정으로부터
훨씬 많은 것을 배울 수
있다고 생각한다.

1. 서론

1997년 12월에 찾아온 외환위기로 인하여 우리 경제는 6·25전쟁 이래 최악의 침체를 겪었다. 그리고 그로부터 일년 반이 지났다. 한 때 달러당 2,000원까지 올라갔던 환율은 현재 1,100원대로 내려와, 고평가되었다고 할만큼 안정되었다. 금리도 안정되었고 주식시장도 과열을 우려할 정도로 호황을 보이고 있다.

끝없이 계속될 것 같았던 외환위기는 지나간 것이다. 위기를 단숨에 헤쳐나간 우리 경제의 역동성에 대해 경탄을 금치 못할 뿐이다. 지금부터는 새로운 세기를 맞이하게 될 우리 경제가 나아가야 할 방향을 모색하는 일이 남았다. 경제문제는 나의 생활이 얼마나 편해지고 윤택해지느냐에 대한 것인 줄로만 알았는데, 나의 직장, 나의 자긍심, 가족의 생계, 가정의 행복을 좌우할 수 있다는 사실을 우리 모두 뼈저리게 느낄 수 있었다. 그러므로 우리가 선택해야 할 앞으로의 경제방향은 매우 중요한 의미를 갖는다.

지진(地震)을 연구하는 사람들은 수많은 미세한 지진보다 단 한번의 강진(強震)으로부터 훨씬 많은 것을 배운다고 한다. 마찬가지로 과거 수십년에 걸친 우리 경제에 대한 자료보다 지난 일년 반 동안 우리 경제가 보인 적응과정으로부터 훨씬 많은 것을 배울 수 있다고 생각한다. 이런 것들을 밝혀 내는 일은 필자(筆者)를 포함하여 경제를 연구하는 사람들의 몫이다.

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

온고이지신(溫故而知新), 즉 옛일을 돌아보아 앞날을 짐작한다는 말에서 옛일이란 굳이 수백년, 수천년 전의 역사일 필요가 없다. 외환위기를 겪은 지난 일년 반 동안의 경험으로부터 우리 자신에 대해 배우고 그것을 토대로 앞날을 미루어 내다보는 지혜를 가져야 하겠다.

우선 외환위기를 전후하여 무엇이 어떻게 변했는지를 찾아내는 일(fact finding)이 필요하다. 본고에서는 가장 교과서적인 문제들, 즉 총수요·총공급, 경상수지, 실업률, 성장률 사이의 상충관계(trade-off) 등을 살펴보고 이를 통하여 몇가지 조세정책에 대한 시사점을 얻고자 한다.

II. 외환위기 이후 거시경제의 적응과정

외환위기 이후 우리 경제가 적응하여 온 과정은 간략하게 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 외환위기가 발생하자 정부와 IMF는 거시경제 대책으로서 경상수지 적자 축소와 외환보유고 확충, 통화긴축을 중심으로 한 환율안정과 인플레이션 억제에 정책의 주안점을 두는 한편 외환위기 발생의 직접적인 원인을 제공한 부실한 금융권에 대한 구조조정에 미시경제 정책의 초점을 맞추었다. 시장의 신뢰를 회복하고 지속적인 성장을 재개할 수 있도록 하기 위해 금융 및 관련분야의 구조조정을 강조한 점이 과거 외환위기를 겪은 국가들의 조정과정과 다른 점이라 할 수 있다.

초진축적인 통화기조와 자본시장의 전면 개방은 해외자본의 유입을 기대하면서 취해진 조치였으나 그럼에도 불구하고 해외자본의 유입은 일어나지 않았으며 환율은 더욱 불안정하여져 한때 달러당 2,000원까지 올라갔었다. 그러다가 1998년 1월 말 해외채권단과의 단기외채의 만기연장에 대한 원칙적인 합의를 계기로 환율이 안정되기 시작하였으며 1997년 12월부터 경상수지의 대폭적인 흑자가 계속 이어지면서 1998년 2~3월 외채만기연장 결정 이후 환율은 4월부터 1,390원대에서 안정세를 유지하였고 최근 들어서는 1,100원대에 이르게 되었다.

경상수지 흑자 지속, 외평채의 해외발행, 주식 및 채권시장을 통한 자본의 유입 등으로 가용외환보유고가 확충되었으나 금융기능의 마비에 따른 신용경색, 내수 급락 등으로 인해 1998년 7월부터는 산업기반 붕괴 등 경제위기의 우려가 제기 되기도 하였다. 이러한 경기의 급격한 위축에도 불구하고 통화정책은 외환시장의

시장의 신뢰를 회복하고 지속적인 성장을 재개할 수 있도록 하기 위해 금융 및 관련분야의 구조조정을 강조한 점이 과거 외환위기를 겪은 국가들의 조정과정과 다른 점이라 할 수 있다.

**우리 경제는
다행히 외환위기에서부터
일단 벗어났으나
금융부문과 기업부문 등
구조조정이 아직
완성되지는 않았다는
것이 일반적인 평가이다.**

안정을 위하여 초긴축기조를 유지하였으며 극심한 경기위축에 따른 자금수요의 감소로 국내금리는 1998년 7월 경부터 외환위기 이전 수준으로 하락하였다. 재정정책은 1998년 9월 제2차 추경예산에서 통합재정수지 적자규모를 1차추경 당시 GDP대비 0.8%에서 4%로 확대키로 하는 등 팽창기조로 선회하였다.

1998년 9월 러시아의 모라토리엄 선언으로 자본수지가 일시적으로 악화되면서 외환위기의 재발에 대한 우려가 나오는 등 향후 경기전망이 극히 불투명하였다. 그러나 10월에 미국의 연방기준율(federal funds rate)이 두 차례에 걸쳐 하락한 것을 계기로 엔화가 강세를 나타내기 시작하였고 12월 들어 주가지수가 상승하던 시점을 전후하여 1999년의 경제를 플러스 성장으로 예상하는 전망이 나오고, 외환위기가 끝났다는 정부 및 IMF의 비공식적인 선언이 있었다.

이러한 숨가쁜 과정을 거치면서 1998년 한 해 동안 우리 경제는 실질 GDP 성장률이 -5.8%로 하락하였으며 소비와 투자를 합한 내수규모가 -18.7%로 하락하는 등 내수침체가 극심한 가운데 1997년 GDP의 1.8%인 81억달러의 경상수지 적자에서 1998년에는 GDP의 13.3%인 400억달러의 흑자로 전환하여 국제수지의 획기적인 개선을 달성하였다. 환율의 급격한 상승(전년대비 연평균 약 54%)으로 인하여 수입물가가 28.2%, 생산자물가는 12.2% 상승하였음에도 불구하고 소비자물가는 7.5%에서 안정되어 외환위기의 발생시에 일반적으로 우려되는 환율 절하·인플레이션의 상승(相乘)작용(depreciation-inflation spiral)은 차단되었다.

환율·금리의 안정과 외환보유고 확충은 목표를 초과달성하였으며 1999년 2월에는 정부가 지급보증하던 금융권의 외화부채를 만기연장을 하지 않고 상환할 만큼 외환사정이 호전되었다.

그러나 내수 위축과 금융경색, 구조조정에 따른 대량실업의 발생과 재정적자의 확대가 불가피하였으며 이에 따른 사회안전망 구축의 확대와 재정의 건전재정 회복은 향후 과제로 남아 있다. 특히 실업률은 1999년 4월 현재 7.2%이나 공공부분의 취업자 및 일용직 근로자의 급증에 크게 의존하고 있어 상당히 취약한 모습을 보이고 있다.

결론적으로 우리 경제는 다행히 외환위기에서부터 일단 벗어났으나 외환위기 이전에 노정(露呈)되었던 문제들이 해결되었다고는 볼 수 없으며 금융부문과 기업부문 등 구조조정이 아직 완성되지는 않았다는 것이 일반적인 평가이다.

III. 외환위기의 거시경제적 의미

거시경제적 현상 가운데 가장 기초적인 수요 및 공급에 대해 외환위기가 어떠한 의미를 가지는지를 살펴보고 지난 1년여를 거치면서 경상수지, 성장률, 실업률의 상충관계가 어떤 모습을 보였는지를 검토해 보기로 한다.

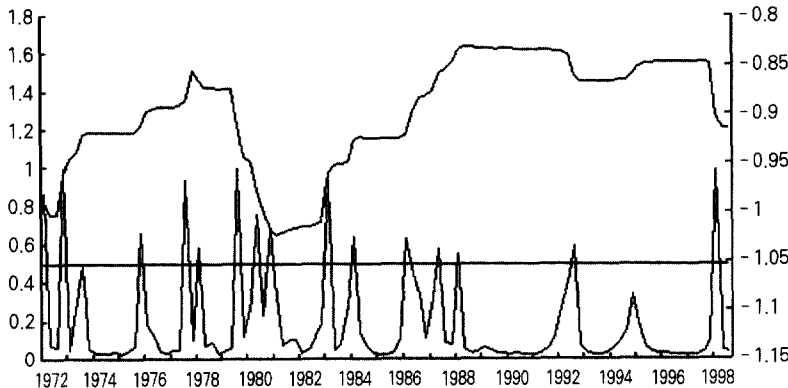
1. 음의 장기적 공급충격(negative long-run supply shock)

외환위기는 총수요의 급격한 감소를 수반하였을 뿐 아니라 우리 경제의 공급능력도 감소시켰는데 이러한 공급능력의 감소는 단기에 끝나지 않고 중장기적 지속성을 가질 것으로 예상된다.

투자의 급격한 감소로 자본스톡의 증가가 둔화되는 한편 고용이 감소하여, 자본·노동의 투입량이 종전에 비해 줄어들었으나 자본과 고용 투입의 감소만으로는 생산감소를 설명할 수 없고 이 부분에 해당하는 공급의 감소는 총요소생산성의 하락으로 나타나는 것으로 분석되고 있다. 일반적으로 총요소생산성의 변화는 경제구조의 장기적 변화라는 의미를 가지는데 1998년의 구조변화는 장기적 잠재공급능력을 둔화시키는 방향이었다.

외환위기는 총수요의 급격한 감소를 수반하였을 뿐 아니라 우리 경제의 공급능력도 감소시켰는데 이러한 공급능력의 감소는 단기에 끝나지 않고 중장기적 지속성을 가질 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 총요소생산성 및 구조변화 확률의 추정치



주 : 평행선은 확률이 0.5임을 나타냄.

일반적으로
총요소생산성의 변화는
장기적으로 경제구조
변화의 의미를 가지는데
1998년의 구조변화는
장기적 잠재 공급능력을
둔화시키는 방향이었다.

콕-더글러스 생산함수에서 총요소생산성의 장기적 구조변화를 허용하는 방법을 통하여 추정한 잠재공급함수의 추정결과(1971:IV~1998:III)는 다음과 같다.

$$y_t^p \equiv \hat{a}_t + 0.59876 * k_t + 0.40124 * l_t$$

여기서 y_t^p , k_t , l_t 는 각각 불변가격 잠재생산액, 자본량, 고용의 자연대수(natural log)값이며 \hat{a}_t 는 총요소생산성의 추정치를 나타낸다.

<그림 1> 중 송곳모양의 그림(왼쪽좌표 기준)은 총요소생산성 \hat{a}_t 가 장기적 구조변화를 겪었을 확률을 나타내는데 그림에서 보는 바와 같이 1998년 1/4분기에는 뚜렷한 陰의 구조적 충격이 발생하였다. 한편 계단모양의 그림(오른쪽 좌표 기준)은 총요소생산성 \hat{a}_t 의 추정결과를 나타내며 총요소생산성의 증가는 陽의 장기적 공급충격(positive long-run supply shock)을, 감소는 陰의 장기적 공급충격(negative long-run supply shock)을 의미한다. 이러한 충격은 일반적으로 실물자본과 노동량으로는 설명할 수 없는 기술진보 내지 생산성, 제도적 변화, 해외 경제 여건변화 등을 포함하는 광범위한 의미의 경제환경이 장기적으로 급격히 변화한 것으로 해석된다.

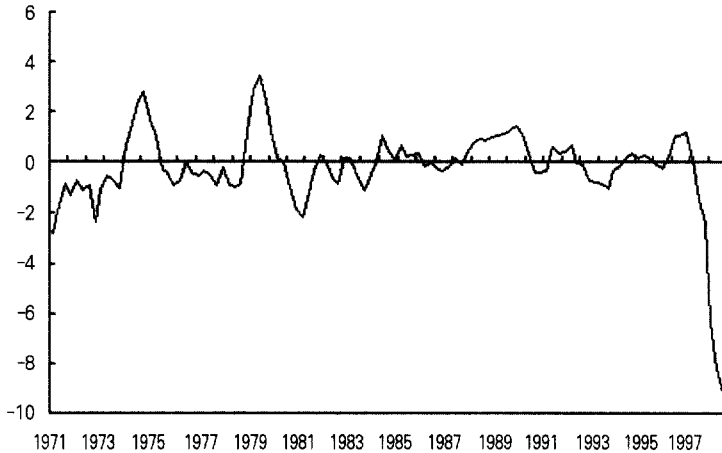
그림에 따르면 1998년 1/4분기에 陰의 공급충격(negative supply shock)이 발생하여 1998년 1/4분기와 2/4분기에 걸쳐 총요소생산성이 감소하였으며 그 결과 3저 호황 직전의 수준으로 회귀하였다. 이러한 陰의 공급충격은 금융기능의 마비, 환율의 급격한 절하에 따른 기업재무구조의 악화, 구조조정에 따른 기업경영 행태의 변화 등으로 인하여, 주어진 자본과 노동을 가지고도 충분한 생산을 하지 못하였던 당시의 상황을 반영하는 것으로 보인다.

1998년에는 공급이 이와 같이 감소함에 따라 당면한 수요를 재고의 감소로 충당하였다고 해석된다.

나. 1999년 경기판단과 재정정책 기조에 대한 시사점

이와 같이 커다란 陰의 공급충격이 발생함에 따라 공급능력이 현저하게 떨어졌으므로 금융기능이 회복되고 경제환경이 선순환으로 접어든다 할지라도 총요소생산성이 반등하지 않는다면, 같은 빠르기의 경기회복이라도 과거에 비해 더 많

〈그림 2〉 재고증가의 추이(1971:I ~ 1998:III)



주 : 재고증가/GDP의 4개분기 이동평균임.

1999년의 잠재성장률은 2.9% 정도로 추산되며 1999년 성장률이 4.9%에 이를 경우 디플레이션은 완전히 소멸될 것이다.

은 인플레이션 압력을 누적시킬 가능성이 있다. 혹자는 1999년중 아무리 성장률이 높아진다 해도 1998년의 경기둔화를 감안하면 과열이라고 보기 어렵지 않는 나라라는 견해를 제시하기도 한다. 1998년의 경기둔화가 단순히 수요의 감소에 의해 나타난 것이라면 그 견해가 타당하지만 위에서 본 바와 같이 공급능력이 매우 큰 폭으로 감소하였음을 감안한다면 그러한 견해는 옳지 않을 수도 있다.

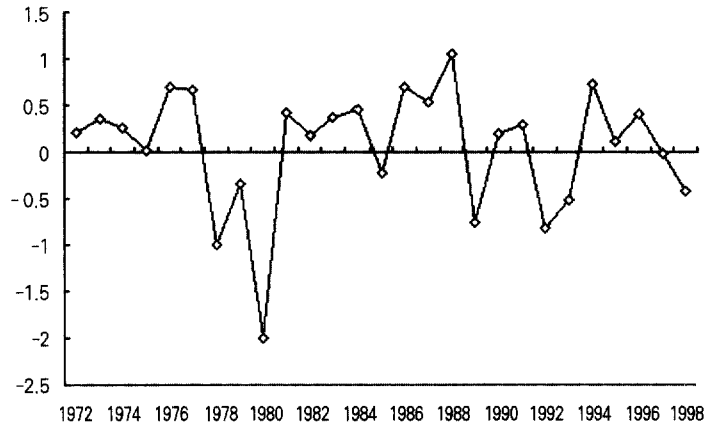
〈그림 3〉은 1972년부터 1998년까지의 GDP 갭((실질GDP-잠재GDP)/실질GDP)의 추이를 보여주고 있다. 마이너스 성장을 하였던 1980년에 비하여 1998년에는 GDP 감소폭이 더욱 컸음에도 불구하고 공급능력의 하락폭이 더 컸기 때문에 디플레이션갭이 별로 크지 않았던 것으로 나타나고 있다.

〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 투자감소가 1980년의 -10.7%에 비하여 1998년에는 -26.2%에 달하여 자본증가율이 5.8%로 둔화되었으며 잠재 노동투입(경제활동인구×(1-자연실업률))도 -1.8%만큼 감소하는 등 자본과 노동의 투입이 1980년보다 작아 공급의 감소폭이 더 컸다.

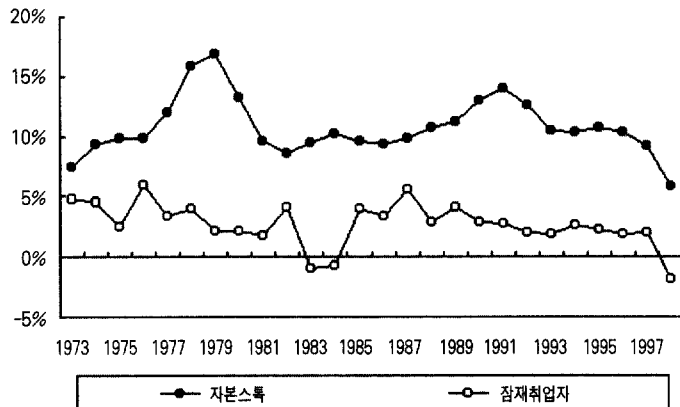
1999년의 잠재성장률은 2.9% 정도로 추산되며 1999년 성장률이 4.9%에 이를 경우 외환위기에 의해 형성되었던 디플레 압력이 완전히 소멸될 것으로 보인다. 즉 1998년의 실질성장률이 4.9%를 넘어선다면 그 때부터는 인플레이션 압

금융기능의
회복 등으로 인해
생산성 증가가
가시화되지 않는 한,
현 상태에서 지나친
경기회복정책은
경계하여야 할 것으로
판단된다.

〈그림 3〉 GDP 겹의 추이(1972~1998)



〈그림 4〉 자본스톡과 잠재 취업자의 연간 증가율 추이(1973~1998)



력이 형성되기 시작할 것이다. 1998년 성장률이 -5.8%에 달하였음에도 불구하고 디플레이션갭을 소멸시키는 성장률이 비교적 낮은 이유는 1999년의 경제성장이 내수를 중심으로, 투자확대보다는 소비를 중심으로 하는 성장이 될 것으로 전망되고 있으므로 실물자본량을 단기간에 대폭적으로 확충하지 못할 뿐 아니라 더 이상의 재고감소는 어려워 총공급이 신속적으로 확대되기 어렵기 때문이다.

즉 금융기능의 회복 등으로 인해 생산성 증가가 가시화되지 않는 한, 현 상태에서 지나친 경기회복정책은 경계하여야 할 것으로 판단된다. 금융기관의 자기자본 비율을 높이는 등 재무구조를 건실하게 만드는 것에서 그치지 않고 대출심사 및 결정을 선진화하여 자금배분의 효율성을 증가시키고 그것이 경제 전체적인 생산성 향상으로 이어져야 할 것이다.

만약 1999년에 디플레이션갭이 소멸될 정도로 경기가 회복된다면 1999년의 재정기조(GDP 대비 5%인 24조 5천억원의 적자 : 1차 추정 포함)는 더욱 팽창적이 되므로 물가안정 기조를 유지하고 재정적자의 지속 가능성을 고려하여 재정기조는 1999년부터 긴축기조로 들어가야 한다고 판단된다. 참고로 경제성장률이 5%, 물가상승률이 3%일 경우 경상 GDP대비 5%의 적자(24조 5천억원)는 팽창적 재정기조(재정팽창지수는 1.5%)를 의미한다.

1998년 한해 동안의 경상수지 개선을 위한 희생비율은 2.44, 즉 경상수지 1달러를 개선시키기 위하여 실질GDP는 2.44달러 감소하였던 것으로 나타났다.

IV. 1998년 경상수지, 성장 및 실업률의 상충관계

이상에서 살펴본 바와 같이 외환 및 금융위기로 인하여 마치 오일쇼크와 같은 음의 공급충격을 겪으면서 1998년의 거시경제는 그에 대한 조정과정을 거쳤다.

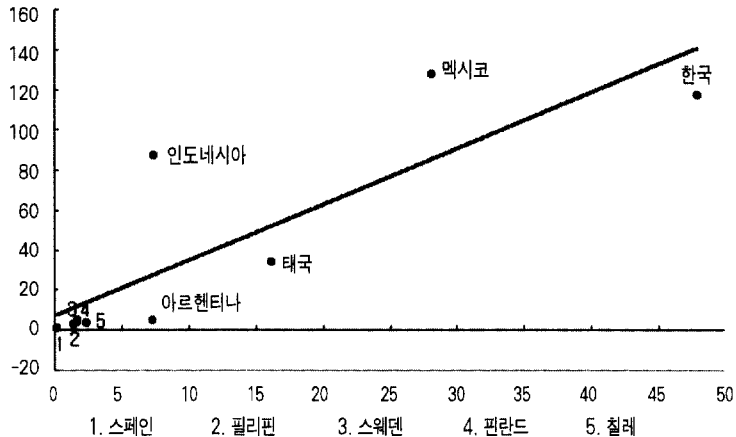
1. 성장둔화와 경상수지 개선의 상충관계(trade-off)

경상수지는 1997년 GDP의 1.8%인 81억 7천만달러의 적자에서부터 1998년에는 GDP의 13.3%인 400억달러의 흑자로 전환되었다. 경상수지는 1997년 12월(35억 9천만달러의 흑자)을 기점으로 지속적인 흑자를 기록하였으며 이러한 대폭적인 흑자는 환율안정에 결정적인 기여를 하였다. 이러한 경상수지 개선폭은 당초에는 예상치 못하였던 규모로서 수출의 증가보다는 주로 수입의 급감에 따른 것이었으며 수입의 급감은 물론 극심한 경기침체에 따른 것이었다.

물가를 1%p 하락시키기 위하여 실질성장률이 얼마나 줄어야 하는가를 나타내는 희생비율(sacrifice ratio)이라는 것이 있는데 본고에서는 경상수지 개선과 성장률 사이의 상충관계의 정도를 측정하기 위해 이 개념을 사용해 보았다. 산출결과에 따르면 1998년 한해 동안의 경상수지 개선을 위한 희생비율은 2.44, 즉 경상수지 1달러를 개선시키기 위하여 실질GDP는 2.44달러 감소하였던 것으로 나타났다.

1998년은 지나친
성장위축이 초래되지는
않았지만 그다지
성공적이지도 않았던
조정과정으로 평가된다.

〈그림 5〉 경상수지개선 vs 성장률 감소의 희생비율



〈그림 5〉는 외환위기를 겪었거나 IMF의 지원하에 금융구조조정을 시행하였던 국가들 중 경상수지의 개선과 성장률 감소가 동시에 일어났던 경우만을 따로 모아, 외환위기 발생 이후 또는 금융구조조정 시행 이후 1년간의 경상수지 개선폭(가로축)과 달러기준 불변 생산액의 감소분(세로축)을 그린 것이다.

이 그림에 따르면 우선 외환위기 및 금융위기 이후 1년간의 실적에 있어서 어느 나라보다 우리나라의 경상수지 개선폭이 컸음을 알 수 있다. 우리나라의 희생비율 2.44는 실패사례라고 평가되고 있는 인도네시아(11.84)를 제외하면 평균수준(2.32)보다 조금 높으므로, 경상수지와 성장의 상충관계에 있어서 지나친 성장위축이 초래되지는 않았지만 그다지 성공적이지도 않았던 조정과정으로 평가된다. 그리고 이 그림은 앞에서 언급한 바와 같이 경상수지 개선과 실질성장의 감소가 일어났던 경우만 모은 것으로서 외환 및 금융위기에도 불구하고 실질성장이 감소하지 않았던 경우를 감안한다면 이러한 결론은 더욱 강화된다고 하겠다.

2. 성장둔화와 실업률의 상충관계

다음은 1971년부터 1997년까지 오쿤의 법칙(Okun's law)에 따라 연도별 실업률의 변화와 실질성장률 사이의 관계를 추정한 결과이다. 이러한 패턴은 추정

구간에 관계없이 상당히 안정적으로 성립하였다.

$$\Delta u_t \equiv -0.11166 * \dot{y}_t + 0.82704$$

(5.75019) (4.93917)

여기서 Δu_t 는 실업률의 전년대비 변화분을, \dot{y}_t 는 불변성장률을 나타낸다.

〈그림 6〉 실업률 변동과 성장률의 오권의 법칙(1971~1998)

1998년에는
실업률과 성장률이
과거 25년간의 안정적인
관계에서 벗어나,
성장률 둔화가 설명할 수
있는 것보다 많은
실업이 발생하였다.

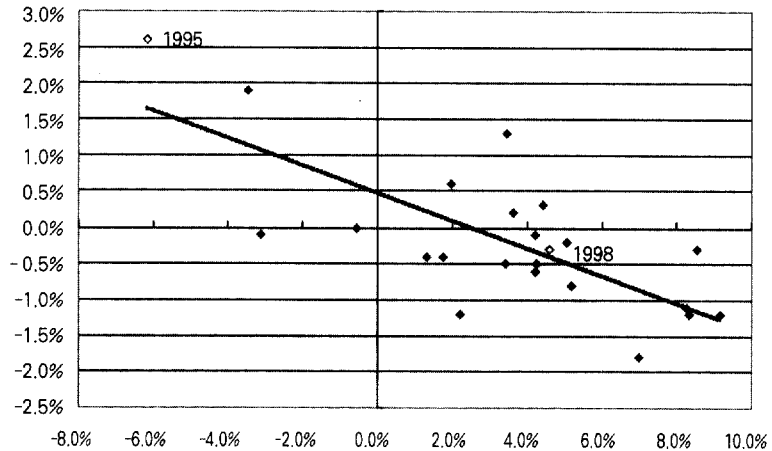
주 : 그림자부분 영역은 95% 신뢰구간을 의미함.

1998년 들어 실질성장률은 -5.8%로 감소하고 실업률은 전년에 비해 4.4%p 증가하였는데 이러한 결과는 매우 이례적인 것이다. 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 1998년에는 실업률과 성장률이 과거 25년간의 안정적인 관계에서 벗어나, 성장률 둔화가 설명할 수 있는 것보다 많은 실업이 발생하였다. 즉 오권의 법칙에 의하면 성장률이 -5.8%로 하락한 1998년에는 실업률이 1.9%p 증가한 최대 4.5% 정도가 되었어야 했는데 실제 실업률은 여기에 비해 약 2%p 정도 더 증가하였던 것이다. 마이너스 성장을 하였던 1980년도의 실업률 증가는 오권의 법칙에 의해 설명될 수 있으나 1998년의 경우는 오권의 법칙에서부터 벗어나고 있다. 결론적으로 1998년의 대량 실업은 경기침체만으로 설명될 수 없으며 노동시장에서의 커다란 구조적 변화가 발생하였음을 시사하고 있다.

향후 서비스
부문에서의 생산성 향상이
가시화되지 않는다면
경제 전체적인
생산성 향상은 더욱
기대하기 어려울 것이다.

참고로 <그림 7>은 멕시코의 실업률 변화와 성장률의 관계를 제시하고 있으며 이에 따르면 외환위기를 겪음에 따라 성장률이 감소하더라도 멕시코의 실업률은 오권의 법칙에서 벗어나지 않았음을 알 수 있다.

<그림 7> 실업률 변동과 성장률의 오권의 법칙(1972~1998:멕시코)



1998년의 실업이 왜 이렇게 많이 발생하였는가 하는 이유는 아직 분석되지 않았으나 1998년에는 노동부문에 대한 조정부담이 매우 컸다는 평가는 할 수 있다고 본다.

부문별로는 광업, 제조업, 건설업, 전기·가스·수도업 등 소위 기간산업으로 부터의 취업자 감소가 두드러지고 상대적으로 서비스 부문의 취업자 감소는 미미하였다. 과거의 추이를 보면 운수·창고·통신업을 제외한 서비스 부문의 생산성 증가는 정체(도소매·음식·숙박업)되었거나 감소(금융·보험·부동산업, 사회 및 개인서비스업, 정부서비스 생산자)하였으므로 향후 서비스 부문에서의 생산성 향상이 가시화되지 않는다면 경제 전체적인 생산성 향상은 더욱 기대하기 어려울 것이다.

과거에는 우리나라 노동시장이 경직되었었지만 노동법 개정을 계기로 1998년부터 노동시장의 유연성이 높아졌기 때문일 가능성이 있다. 고용량이 과도하여 노동생산성이 지속적으로 악화되었던 것에 대한 반작용으로서 실업이 발생하였

〈표 1〉 1997년 대비 1998년 산업별 연평균 취업자수 변화

(단위 : 천명, %)

산 업	취업자수의 증감	전년대비 증가율
농림어업	+100.0	+4.3
기간산업부문	-1039.5	-15.8
광업	-6.75	-25.2
제조업	-590.75	-13.2
건설업	-426.25	-21.3
전기·가스·수도업	-15.75	-20.7
서비스부문	-150.25	-1.31
도소매·음식·숙박업	-225.25	-4.5
금융·보험·부동산업	-35.25	-2.0
운수·창고·통신업	+4.0	+0.3
사회 및 개인서비스업	-59.0	-6.2
정부서비스 생산자	+165.25	+8.0
총계	-1089.75	-5.34

만약 외환위기라는 엄청난 여건변화에도 불구하고 임금의 경직성이 완화되지 않았다면 이는 우리 경제의 앞날을 위하여 매우 우려되는 점이라고 하겠다.

다면 그 부분만큼은 불가피한 현상이었다고 볼 수 있다. 그러나 정리해고로 인한 실업발생이 1998년중 전체적인 실업발생을 모두 설명하기는 어렵다고 판단된다.

다음으로 외환위기라는 경제적 충격이 대기업보다는 중소기업의 부담으로 돌아감으로써 중소기업 부문으로부터의 실업발생이 상대적으로 훨씬 늘어났을 가능성이 있다. 마지막으로 경기침체에 따라 명목임금이 하락하였으나 하락폭이 충분하지 못하여 실업발생의 규모가 상대적으로 더욱 컸을 가능성이 있다. 명목 임금은 1998년 I~III 분기까지 전년동기대비 3.2% 감소하였으나 임금결정과정 이 더욱 신축적이어서 임금이 더욱 하락하였다면 고용의 감소는 상대적으로 작았을 것이다. 만약 외환위기라는 엄청난 여건변화에도 불구하고 임금의 경직성이 완화되지 않았다면 이는 우리 경제의 앞날을 위하여 매우 우려되는 점이라고 하겠다.

이 외에도 다양한 원인이 있을 수 있으며 각 요인들이 실업증가에 어느 정도 기여하였는가가 파악되어야만이 적절한 대책을 수립할 수 있을 것이다.

향후 조세정책 방향도

생산적 조세체계를

지향하여 경제 전체적인

생산성 향상에

기여해야 할 것이다.

V. 요약 및 조세정책 방향에 대한 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 외환위기 발생 이후 1년 동안 환율과 이자율이 빠르게 안정되었지만 거시경제 전체적으로는 성장잠재력이 감소하였고, 경상수지의 획기적 개선이 있었지만 그만큼 성장이 희생되었으며, 성장감소에 비해 실업이 많이 발생하였다. 이러한 조정과정을 통하여 외환위기 당시의 긴박한 현안이던 환율과 금리의 안정은 초과 달성하였으나 결과적으로 성장의 희생을 기초로 한 조정과정 (adjustment at the cost of growth) 이었다고 평가된다.

현재로서는 이러한 조정과정의 우리 경제의 장래에 대한 시사점 및 공과(功過)를 판단하기 어려우나 올해 성장률이 다시 상승한 것을 감안할 때 어느 정도의 성과는 거둔 것으로 평가된다. 이러한 성과에 만족하지 말고 훼손된 성장잠재력을 복원하는 데에 정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

중장기적으로 정부의 세입구조는 유인체계 (incentive system) 에 영향을 줌으로써 저축과 투자, 그리고 자원사용의 효율성에 영향을 미친다. 陰의 공급충격에 당면하여 현재 진행중인 금융구조조정, 기업구조조정이 회계장부상 재무구조 건실화는 물론 경제 전체적인 생산성 향상으로 이어져야 함을 강조한 바와 같이 조세정책 방향도 생산적 조세체계 (productive tax system) 를 지향하여 경제 전체적인 생산성 향상에 기여해야 할 것이다. 이러한 방향은 자원사용의 효율성을 증대시키고 생산능력을 확대시키는 공급측면의 효과를 도모하는 것이다.

우선 구조조정을 지원하는 한편 장기적 재정수지 적자의 장기화를 방지하기 위하여 충분한 재원을 조달할 수 있어야 할 것이나 세수뿐 아니라 세금부과의 패턴도 경제원칙에 부합하도록 다음과 같은 방향으로 전환되어야 할 것이다.

첫째, 생산요소의 상대가격과 생산자의 선택에 있어서 바람직하지 않은 왜곡을 최소화시키도록 조세체계를 개편하고 둘째, 저축과 투자를 증가시키는 한편 투자자원이 보다 생산적인 영역으로 투입될 수 있는 조세정책을 추진하여야 한다. 셋째, 감면과 면세는 최소한으로 허용하고, 세율이 높지 않아야 하며, 세율은 넓게 하되 효율적이고 엄정한 세정이 집행되는, 최대한으로 간단한 조세체계를 만들어야 한다.

이러한 생산적인 조세체계를 구축함과 아울러 외환위기 이후 소득격차가 확대되었음을 감안하여 저소득층이 다른 계층에 비해 구조조정의 비용을 과중하게 부담하지 않도록 하는 조세정책 차원의 배려가 있어야 할 것이다. KDI

OECD 부패방지협약과 이행조치에 관한 논의



張 槿 鎬 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 서 언

지난 1997년 12월 17일, OECD 회원국 등 34개국은 부패방지협약과 그 주해에 서명하고 이를 바탕으로 협약의 충실한 이행과 확산을 위한 감시체제의 도입에 공동 합의하였다. 이에 따라 우리나라도 지난 1월 4일 '해외뇌물거래방지법'을 특별법으로 제정한 바 있다. 이 밖에도 OECD 이사회는 1998년 4월 '공직서비스 윤리 개선을 위한 권고안'을 채택하였고, 실무작업반은 국제상공회의소와의 공조하에 사기업간 뇌물행위에 대한 논의를 진행하고 있으며, OECD 산하 재정위원회(CFA)는 금융거래의 정보교환 및 세무감사 기준에 대한 검토작업을 진행 중이다.

1977년 미국이 해외부패방지법을 제정하여 외국공무원에 대한 뇌물공여를 불법화한 이래, EU는 1998년 12월 EC 공직자 및 EU 회원국 공직자의 부패방지협약(CFCE)을 채택하였으며, 이 밖에도 'EC 재정상의 이익을 보호하기 위한 협약'과 부패방지 프로그램 등을 마련하여 '전세계적이며, 여러 분야에서 포괄적인' 부패방지 조치를 개발·검토 중이다. 한편, 1999년 11월에 개최될 WTO 뉴라운드에서도 정부조달협정의 투명화와 부패방지를 위한 협의가 있을 예정이며 IMF에서도 국제금융과 회계기준에 대한 투명성 확보를 위한 제도 도입을 검토 중이다.

1999년 11월에 개최될 WTO 뉴라운드에서도 정부조달협정의 투명화와 부패방지를 위한 협의가 있을 예정이며 IMF에서도 국제금융과 회계기준에 대한 투명성 확보를 위한 제도 도입을 검토 중이다.

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

뇌물제공 행위는 이익의 가치나 결과, 해당지역의 관습, 당국의 관용, 또는 거래를 위한 뇌물공여의 필요성과 관계없이 행위 자체로써 범법이다

이러한 움직임은 교역의 국제화가 진전되면서, 특히 일련의 금융위기 이후 부패로 인한 정부의 실패가 상당한 파급효과를 야기한다는 측면에서 많은 국가가 건전한 정부경영의 중요성을 새롭게 인식하게 되었기 때문이다. 따라서 앞으로도 국제기관을 필두로 하여 부패방지를 위한 국제적 공조가 더욱 확산될 전망이다. 이에 본고에서는 OECD 부패방지협약을 중심으로 부패방지를 위한 일련의 국제적 움직임이 내포하는 시사점을 논의 내지는 모색하고자 한다.

II. OECD 부패방지협약

1. 뇌물공여죄의 정의와 대상

우선 OECD 부패방지협약에 따라 형사범죄로 처벌되는 뇌물공여의 구성요건은 다음과 같다. ① 국제상거래에서 ② 사업상의 또는 기타 부당한 이익을 획득(보유)하기 위하여 '의도적으로' ③ 외국공직자 또는 제3자로 하여금 공무수행과 관련된 행위를 행하거나 행하지 않게 하려는 목적으로 ④ 직접 또는 중개자를 통하여 '부당한' 금전상의 이익 또는 기타 이익을 외국공직자나 제3자를 위하여 당해 공직자에게 제의, 약속 또는 제공하는 행위이다. 뇌물제공 행위는 이익의 가치나 결과, 해당지역의 관습, 당국의 관용, 또는 거래를 위한 뇌물공여의 필요성과 관계없이 행위 자체로써 범법이다. 다만 예외적으로 당해국이 판례법(case law)을 포함한 성문법이나 규정으로 이를 허용한 경우, 또는 '편의'를 위하여 소규모로 제시 혹은 약속되는 금품제공 즉, 급행료(facilitation payment)는 처벌대상에서 제외된다¹⁾.

한편, 동 협약에 따르면 외국공직자에 대한 뇌물공여를 선동·지원·교사하는 등의 공모 행위나 그 위임도 형사범죄로 처벌된다. 즉, 뇌물제공을 시도하거나 모의한 행위도 자국내 공직자에게 뇌물을 제공한 것과 같은 정도의 범죄로 간주하되, 구체적인 후속행위가 없는 선동·시도 또는 모의는 국내법의 통상적 규정에 따라 처벌한다. 다만 우리나라는 뇌물에 대한 예비·음모죄가 없으므로 당해 조항은 적용되지 않는다. 또한 다른 공직자의 공무수행에 영향을 미칠 목적으로 뇌물이 제공되는 경우도 공직자의 권한 또는 직위를 이용하는 사례로서 동 협약의 저촉을 받는다.

1) 미국 부패방지법에 따르면 반복적인 행정업무의 확보나 신속한 처리를 유도하기 위하여 제공된 급행료는 동법에 따라 처벌되지 않는다(FCPA Sec. 78dd-2(b)).

‘외국공무원’은 입법, 사법, 행정직 공무원뿐만 아니라 공공기관과 공기업의 선출직과 임명직 모두를 포함하며 외국을 위하여 공적 기능을 수행하는 자와 국제공공기구의 관리 또는 대리인을 포함한다. 또한 ‘공기업’은 법인 형태와 관계없이 정부가 직·간접적으로 지대한 영향력을 행사하는 기업을 지칭한다. 예컨대 50% 이상의 자본금을 출자하였거나 주식표결권 또는 임원의 과반수를 통제하는 경우가 이에 해당한다. 단, 특혜적 보조금 등의 지원을 받지 않고 사기업과 동등한 상업적 기반에서 공기업이 운영되는 경우는 제외된다.

2. 제재조치

부패방지협약 제3조 1항에 따르면 뇌물공여 행위에 대한 처벌은 공평하면서도 재발방지를 위한 형사처벌이 가능한 수준이어야 하며, 자국 공직자의 뇌물수수에 필적하는 범위 내에서 이루어져야 한다. 또한 금전상으로는 적절한 한도 내에서 제공된 뇌물과 뇌물공여로 인하여 얻은 수익 또는 이에 해당하는 재산을 압류 및 몰수하는 등의 제재조치가 있어야 한다.

각 당사국은 자국 내 법률상 원칙에 의거하여 법인의 책임을 묻기 위한 조치를 취하여야 한다. 법인에 대하여 형사상 책임을 적용할 수 없다면, 재발방지 차원에서 재정상의 제재를 포함하여 반드시 비형사적 처벌을 적용할 수 있어야 한다. 동 협약 제3조 4항에 따라 법인에게 부과될 수 있는 추가적인 제재조치에는 몰수 등의 벌금 이외 ① 공적 이익 또는 지원대상에서의 제외 ② 정부조달 또는 기타 상업활동에서 한시적 또는 영구적 자격박탈 ③ 법정관리대상 지정 ④ 법원명령에 의한 해산 등이 포함된다.

우리나라의 해외뇌물거래방지법 제3조 1항에 따르면 뇌물공여자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금형으로 처벌할 수 있다. 만약 범죄행위로 인한 이익이 1천만원을 초과하면, 5년 이하의 징역 또는 그 이익의 2배에 상당한 금액 이하의 벌금형에 처한다. 또한 법 제4조는 법인을 포함한 법인이나 제3자가 이를 알면서 취득한 뇌물은 몰수하도록 정하였다. 법인의 대표자나 대리인 및 기타 종업원 등이 그 법인의 업무와 관련하여 뇌물공여죄를 범하면, 뇌물공여 행위자를 처벌하는 것 이외에, 법인에 대하여 10억원 이하의 벌금을 부과한다. 만약 범법에 따른 이익이 5억원을 초과하면, 그 이익의 2배에 상당한 금액 이하의 벌금형

뇌물공여 행위에 대한 처벌은 공평하면서도 재발방지를 위한 형사처벌이 가능한 수준이어야 하며, 자국 공직자의 뇌물수수에 필적하는 범위 내에서 이루어져야 한다.

**자국공직자에 대한 뇌물음
자금세탁방지법의
적용대상 범죄로 간주하는
국가는, 외국공직자에
대한 뇌물음 대해서도
그러한 행위가 발생한
장소와 관계없이
자금세탁법을 동일하게
적용하여야 한다.**

에 처한다. 단, 범죄행위 방지를 위하여 (법인이) '상당한 주의나 감독' 을 게을리 하지 아니한 경우에는 벌금형을 부과하지 않는다.

3. 관할권과 이행조치

가. 관할 및 기소권

뇌물제공 행위에 대한 관할권은 속지주의와 속인주의가 동시에 적용된다. 뇌물 공여죄가 자국 영토 내에서 발생하면 각 당사국은 이에 대한 관할권을 행사하며, 속인주의를 채택하고 있는 국가는 자국민의 해외 뇌물죄에 대한 기소관할권을 위하여 필요한 조치를 취하되 관할권이 경합될 때에는 당사국들이 협의한다.

외국공직자에 대한 뇌물공여죄는 당사국들의 법률이나 범인인도협정에 따라 범인을 인도할 수 있는 범죄행위에 해당하는 것으로 간주한다. 각 당사국은 뇌물 공여죄를 범한 자국민을 인도하거나 기소할 수 있음을 보증하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 만약 자국민이라는 이유로 범인인도 요청을 거절한다면 당사국은 기소를 목적으로 자국 내 관할당국에 이 사건을 위임하여야 한다.²⁾

나. 자금세탁

자국공직자에 대한 뇌물음 자금세탁방지법의 적용대상 범죄로 간주하는 국가는, 외국공직자에 대한 뇌물음 대해서도 그러한 행위가 발생한 장소와 관계없이 자금세탁법을 동일하게 적용하여야 한다. 즉, 동 조항에 따라 뇌물제공 행위가 자금세탁을 유발하는 범법행위로 간주된다면 외국공직자에게 지불된 자금을 관리하거나 숨기는 행위는 뇌물제공과 별도로 자금세탁법의 규제를 받을 수 있다.³⁾

한편, '자국공직자에 대한 뇌물' 은 포괄적(broad) 의미로서 해석되어야 한다. 예컨대, 자국공직자의 능동적인(active) 뇌물제공 또는 수동적인(passive) 뇌물 수수를 자금세탁 목적의 범죄로 간주하는 경우, 외국공직자에 대한 뇌물도 동일한 조건하에서 같은 성격의 범죄로서 자금세탁법의 처벌대상이 되어야 한다. 이에 우리나라를 제외한 모든 OECD국가는 자금세탁을 방지하기 위하여 특정 조치를 취하거나 금융상의 기밀조항을 완화한 바 있다.⁴⁾

2) 미국은 속지주의와 속인주의를 동시에 적용하여 미국 시민과 영주권자 그리고 미국내에서 주요한 상업적 기반을 유지하는 기업이 뇌물음 제공하거나 전하기, 우편 등 미국 영토와 관련된 수단을 이용하여 뇌물음 제공하면 부패방지법으로 처벌이 가능하다.

3) 미국의 경우, 부패방지법의 위반을 자금세탁방지법의 구체적인 위법행위(specified unlawful activities)로 간주하여 외국공무원에 대한 뇌물음을 인지하고 금융거래를 수행하거나 수행하려는 행위 또는 뇌물행위를 이행하려는 목적으로 국내 외간에 자금을 이동하는 것이나 제공받은 뇌물음의 성격, 위치, 출처 또는 소유를 은폐하기 위한 자금 이전임을 알면서도 이를 이행하는 행위를 자금세탁방지법으로 처벌한다.

4) DAFFE/CFA/WP8(97) 14/REV5.

다. 회계기준

회계장부 및 기록, 재무제표 공시, 그리고 회계 및 감사기준에 관한 법과 규정을 준수해야 할 기업이 뇌물공여 및 수수행위를 은닉하기 위하여 해당 법과 규정을 위반하면 당사국은 이를 처벌하여야 한다. 특히 당사국은 외국공무원에게 뇌물을 제공한 사실을 은닉할 목적으로 비밀장부를 작성, 불법·미확인된 상거래 혹은 허위지출의 기록, 부정확한 채무의 계상 또는 허위문서를 작성하는 것을 방지하기 위한 조치를 취하고 기업들의 회계관리 소홀 및 위조를 효과적으로 방지하기 위하여 각 당사국의 자체 법과 규정에 근거하여 민사상, 행정상 또는 형사상 처벌조항을 마련해야 한다.

1997년 OECD 개정 권고안 제5조는 기업회계의 의무화 또는 의무 강화, 독립적 외부감사 및 기업 내부의 통제 실시 등 각 당사국이 시행해야 하는 일련의 권고사항을 제시하고 있다. 주해에 따르면 동 조항은, 특히 뇌물행위가 외국에서 발생하더라도 회계상의 범규위반은 일반적으로 기업 본국에서 발생한다는 사실을 들어, 회계감사의 중요성을 지적하고 있다. 또한 불확정채무를 공개하는 재정보고서를 의무적으로 발행하는 기업은 동 협약에 따른 잠정적인 의무와 유죄판결로 입을 수 있는 손실을 (사전에) 고려해야 한다는 측면에서, 뇌물제공을 방지하는데 효과적인 수단이 될 수 있다는 의견이다.

라. 상호법률 지원과 은행기밀

뇌물공여 행위와 관련하여 일방 당사국이 형사상 조사 및 소송, 비형사소송을 제기하면, 해당국 내 법률 및 관련 조약과 협정에 의거하여 가능한 즉각적이고도 효과적인 법률상의 지원을 제공하여야 한다. 구체적으로 각 당사국은 요청이 있으면 조사활동을 지원하고 관련자를 확보할 수 있도록 노력하며 어떤 당사국도 '은행기밀 보호를 구실로' 이 협약의 범주 내에 속하는 '형사사건'에 대한 상호법률 지원을 거절할 수 없다.

4. 1997년 개정 권고안의 추가 내용

효과적인 뇌물 근절을 위한 전제조건은 정상적인 회계제도의 도입에 있는바, 1997년 개정 권고안은 기업회계의 기준 강화와 독립적 외부감사 그리고 기업의

효과적인 뇌물 근절을 위한 전제조건은 정상적인 회계제도의 도입에 있는바, 1997년 개정 권고안은 기업회계의 기준 강화와 독립적 외부감사 그리고 기업의 내부통제 강화를 권고하고 있다.

1997년에 개정된 권고안은 외국공무원에게 뇌물을 제공한 기업에 대하여 국내 공무원에게 뇌물을 제공한 기업과 상응하게 정부조달 입찰 참가를 배제할 것을 권고하고 있다.

내부통제 강화를 권고하고 있다.

기업회계 측면에서는 부외거래의 금지와 입출금 기록유지, 완전한 채무공시를 의무화하고 회계상 누락 및 조작에 대한 정부의 제재조치를 권장한다. 그리고 권고안은 외부감사의 독립성을 확보하고 그 시행요건 및 객관적 평가를 위한 기준이 적절한지 여부를 평가한다. 한편 감사진에 의한 경영진 및 공무원 뇌물행위 또는 그 징후에 관하여 보고하는 것을 의무화하는 조치를 고려하고 또한 윤리강령 등 적절한 기업내부통제의 채택과 임직원 교육, 경영진과 독립된 감사기구 그리고 부당한 상부명령으로부터 직업윤리 준수자를 보호하기 위한 체계의 확보를 권장하고 있다.

권고안은 외국공무원에게 뇌물을 제공한 기업에 대하여 국내 공무원에게 뇌물을 제공한 기업과 상응하게 정부조달 입찰 참가를 배제할 것을 권고하고 있다. 구체적인 사항을 살펴보면, 정부조달계약에서 기업이 당해 계약에서 부패방지법을 위반하지 않았으며 앞으로도 동법을 준수할 것 그리고 내부관리 및 회계상 부패방지법을 준수하기 위한 적절한 통제기능을 갖추었음을 서약하도록 하였다. 그 외에 수출신용과 신용보증 실무반(ECG)은 공적 수출신용 지원이 이루어지고 있는 부문에서의 비리 방지를 위하여 각국의 법적 규제와 관행을 설문조사하고 1999년 10월에 이를 집중 논의하기로 하였다.

마지막으로 이행감독을 위한 후속조치에서는 국제상거래상 부패방지를 위한 OECD 작업에, 기업간의 부패와 거래를 취득 내지는 유지하기 위한 목적 이외의 다른 이유로 외국공무원에게 뇌물을 제공하는 행위까지 포함할 것인지를 검토중이다.

III. 후속 이행방안

1. 후속 감독규정

부패방지협약과 그 주해에 따르면 부패방지를 위한 조치는 각 당사국 법률체계의 근본적 원칙을 깨뜨리지 않으면서 '기능적 동등성'이 부여되어야 한다. 뇌물방지를 위한 후속조치를 체계적으로 수행하기 위하여, 국제투자 및 다국적기업 위원회(CIME) 산하 뇌물방지 실무작업반이 협약의 기본틀과 위임사항에 따라

감독·평가를 수행한다. 동 작업반은 각 당사국이 제출한 질문서의 답변과 보고서에 근거하여 개별 국가의 이행조치를 정기적으로 평가하고 또한 국제상거래의 뇌물관행과 관련한 특정사안 등을 심사한다.

작업반은 1999년부터 2000년 4월까지 진행되는 1단계 평가에서 협약준수와 권고안 이행을 목적으로 각 당사국의 법문안과 구체적 조치들을 심사하고, 2000년 하반기부터 2005년까지 시행할 2단계 평가에서는 각 당사국 규제조치의 구조와 적용 그리고 1997년 개정 권고안에 제시된 비형사적 조치의 이행을 검토하기로 하였다.

뇌물방지를 위한
후속조치를 체계적으로
수행하기 위하여,
국제투자 및
다국적기업 위원회 산하
뇌물방지 실무작업반이
협약의 기본틀과
위임사항에 따라
감독·평가를 수행한다.

2. 향후 쟁점사항

CIME 산하 실무작업반은 뇌물행위에 연관된 ① 해외 정당 및 공직자 ② 공직 후보자 ③ 자금세탁 ④ 해외자회사 ⑤ 역외센터의 역할 등 5가지 쟁점사항을 우선적으로 검토하여 1999년 5월 OECD 각료이사회에 권고안을 보고할 예정으로 잠정보고서를 작성하였다.

가. 정당(인)과 공직후보자에 대한 제재

우선, 해외 정당 및 정당인이 뇌물공여 중개인이나 공모자 내지는 뇌물의 수혜자인 경우, 현존하는 협약 내에서 이들 정당(인)에 대한 제재가 가능하다. 그러나 외국공직자가 뇌물행위와 직접 관련이 없거나 협박·술책에 의하여 가담하는 경우는 동 협약의 적용대상이 아니다. 이처럼 협약을 적용할 수 없는 뇌물제공 행위는 그 중요성에 대하여 이견이 있다. 따라서 협약을 실제 적용·평가하는 데 정당(인)을 제외함으로써 발생하는 문제점을 파악하고 이에 따라 제재조치를 취한다는 것이 작업반의 권고이다⁵⁾.

마찬가지로 협약을 이행하면서 발생하는 문제점을 파악하여 공직후보자에 대하여 구체적인 조치를 취하기로 하였다. 뇌물이 제공되지 않거나 또는 뇌물이 취임하기 이전에 제공된 경우는 동 협약이 적용될 수 없지만, 이를 회사자금의 남용, 정당기부금법의 위반, 뇌물미수죄로 각 당사국이 기소할 수는 있다. 그러나 이들 경우에는 법적 구성요건이 만족되지 않을 수 있으며 조치의 형평성 측면에서도 문제가 될 수 있다.

5) 미국은 정당과 정당인 그리고 공직후보자는 공직자와 동일하게 취급한다 (FCPA(a)(1)).

국내공직자에 대한 뇌물이 당사국 자금세탁법의 적용대상이 아니거나 수동적인 뇌물만이 적용대상인 경우 협약의 실효성에 있어서 문제가 발생할 수 있다.

나. 자금세탁법과의 연계

많은 국가에서 국내공직자에 제공되는 뇌물은 자금세탁법의 적용대상이므로 부패방지협약 제7조에 따라 뇌물(bribery)과 관련된 외국공직자도 동법의 저축을 받을 수 있다. 그러나 국내공직자에 대한 뇌물이 당사국 자금세탁법의 적용대상이 아니거나 수동적인 뇌물만이 적용대상인 경우 협약의 실효성에 있어서 문제가 발생할 수 있다.

한편 은행관계자가 특정 예금을 뇌물로 제공된 자금 또는 뇌물로 얻은 수익이라고 믿을만한 합리적 사유가 있을 때, 이를 당국에 보고할 의무가 있는지 또는 보고하지 않은 은행관계자를 처벌할 근거가 있는지가 논의의 쟁점이 되었다. 물론 협약 제3조가 능동적인 뇌물제공으로 발생하는 수익을 몰수하도록 규정하고 있고, 향후 금융기관이나 역외센터 등을 통하여 불법적인 수익금을 세탁·은닉하려는 경향이 증가할 것이라는 측면에서 돈세탁이 뇌물행위에 있어서 근본요인이라는 것에 작업반은 동의한다.

OECD 작업반은 FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering)나 IMF 등의 국제기구가 자금세탁과 관련된 이슈를 논의하는 데 더 적절하다는 의견이다. 그런데 1996 FATF 권고안 제4조는 동법이 모든 중대한 범죄에 적용될 수 있도록 자금세탁의 적용범위를 확대할 것을 건의하고 있다⁶⁾. 따라서 작업반은 협약에 정의된 뇌물이 자금세탁법의 목적상 중대한 범죄임을 천명하는 선언을 각료들이 채택하도록 권고한다.

다. 해외자회사

조세 및 기타 이유로 해외 자회사를 통한, 수출 커미션이라 일컫는 뇌물공여가 증가할 가능성이 높다. 따라서 해외 자회사의 위법행위에 대하여 모기업에게 책임을 물을 수 있는지 여부는 동 협약의 효과적인 이행을 위하여 결정적인(crucial) 과제라는 것이 작업반의 의견이다. 해외자회사가 협약을 위반할 경우, 만약 모기업이 뇌물제공을 지시하였다면 모기업의 정부가 당해 기업 또는 그 임원을 기소할 수 있다. 단, 모기업이 법의 저축을 인지하지 않고 있었을 경우는 예외이며 또한 뇌물행위가 전적으로 해외에서 발생하고 모기업의 내국인이 연루되어 있지 않으면 관할권을 행사하기 어렵다.

모기업이 뇌물제공을 인지하고 있어야 하거나 또는 인지하고 있을 경우, 요건

6) FATF는 개인과 법인의 익명 또는 가명계좌의 개설을 금지하고(제10조) 이들의 신분증명에 대한 자료를 확보하도록(제11조) 권고하고 있다.

은 당사국이 기업법에서 '기업의 책임'이라는 개념을 적용하고 있는가에 초점이 모아진다. 해외자회사에 대한 모기업의 조직과 통제에서 의무위반 또는 상당한 태만이나 무관심에 대하여 모기업 또는 그 임원에게 책임을 물을 수 있다. 그러나 형사상의 책임을 물을 수 있는 경우에도 공모나 공범으로 처벌할 수 있는 정도로 모기업이 뇌물제공 행위를 인지하고 있지 않으면 당해 기업을 기소하기 어렵다.

작업반은 따라서 서명국이 '해외 자회사에 관한 모기업의 통제'에 '기업의 책임'을 포함하도록 권고하는 방안을 고려하면서 이에 대한 확정적인 해결방안은 동 협약의 적용결과를 지켜본 후 결정하기로 하였다. 또한 해외 자회사에 대한 실질적인 통제의 방치를 민사상으로 제재하는 조치를 추가로 검토하는데 작업반은 모기업과 자회사의 기업지배구조(corporate governance)나 기업윤리 그리고 국제적인 회계원칙의 확립이 자체 감독을 위한 효과적 조치라는 의견이다.

라. 역외센터

작업반은 뇌물거래와 관련한 역외센터의 역할이 민감하고도 심각한 문제임을 공감하고 이에 대하여 1999년 2월 파리에서 각국의 검찰당국과 특별회의를 개최한 바 있다. 국제금융망을 통하여 자금을 전송할 때 범법자들은 송장을 과다 또는 과소 작성하여 뇌물기금(slush fund)을 만드는 데 역외센터가 조세피난처 및 기업이나 은행의 자금도피처로 작용한다. 일부 연구에 의하면 유통되고 있는 자본의 약 50%가 이러한 방법으로 역외센터를 거치는 것으로 추정되는바, 역외센터를 거친 불법자금은 정상자금과 구분되지 않는 것이 문제이다.

이 밖에도 은행파산법의 남용 또는 실제 이용자 신분의 미확인 그리고 유명회사(shell company)를 이용함으로써 실제 소유자를 확인할 수 없는 기업의 형태 등이 기소하는 데 장애요인으로 작용한다. 따라서 회의 참석자들은 불법적 자금 이동을 방지하기 위하여 제재를 수반하는 투명성 확보를 위하여 국제헌장을 마련, 검찰당국간의 공조와 은행기밀 요건의 완화 또한 실제 소유자를 명기하는 기업법의 개선이 이루어져야 한다는 의견이다.

작업반은 금융기관에 대한 규제와 기업법 그리고 사법적 국제공조에 있어서 부패방지를 위한 제도개선이 이루어져야 한다는 데 동의한다. 금융기관의 성실성 제고, 특히 역외 금융거래(은행기밀) 그리고 기업의 자금도피처(corporate havens)와 관련하여, 자금세탁 적용범위의 확대나 직무상의 기밀 등 FATF가 정

국제금융망을 통하여
자금을 전송할 때
범법자들은 송장을
과다 또는 과소 작성하여
뇌물기금을 만드는 데
역외센터가 조세피난처
및 기업이나 은행의
자금도피처로 작용한다.

국제적 공조가 효율적으로 이루어지려면 해당 국가와 시장에서 고발인(기업)이 누리고 있는 사업상 이익이 보호되어야 하며, 특히 경쟁기업간 또는 관련 국가간에 사업상 기밀이 엄격히 지켜져야 한다.

한 최소한의 투명성 기준에 대하여 작업반의 보조적 역할이 요구된다. 또한 사법 당국간의 공조체계가 존재하지 않은 국가에서 발생하는 자금거래로 인한 문제를 효과적으로 대처하기 위한 고위직의 합의가 필요하다는 결론에 도달하였다.

마. 뇌물제공 교사(solicitation)

기업과 산업 자문위원회(BIAC)에 따르면 효율적인 부패근절을 위해서는 뇌물을 요구받은 기업의 협조가 중요한데 뇌물제공에 관한 일련의 규제조치는 직·간접적인 뇌물요구에 직면한 기업의 처지를 제대로 반영하고 있지 않다. 따라서 당사국 정부는 뇌물요구의 문제점을 인정하고 이를 방지하기 위하여 기업지원과 국제적 공조가 있어야 하는바, 이에 대한 OECD 각료회의와 각국 정부의 공식선언이 필요하다.

국제적 공조가 효율적으로 이루어지려면 해당 국가와 시장에서 고발인(기업)이 누리고 있는 사업상 이익이 보호되어야 하며, 특히 경쟁기업간 또는 관련 국가간에 사업상 기밀이 엄격히 지켜져야 한다. 따라서 고발인의 익명성과 외교적 특권이 보장되어야 하며, 익명으로 또는 집단적으로 필요한 정보를 제공할 수 있는 창구를 관련기관에 확립하되, 이러한 창구는 이해상충(conflicts of interest)을 피하기 위하여 사법기관으로부터 독립되어야 한다. 한편, 미국 해외부패방지법(FCPA)과 같이 구체적 사례에 있어서 특정 거래가 부정행위인지를 판정해 줄 수 있는 중립적 자문기관이 필요하다.

3. 손금불산입

CFA는 CIME와의 공조하에 동 권고안의 이행을 체계적으로 감독하고 1999년 각료이사회에 그 결과를 보고하기 위하여 실무작업반 WP8을 가동하였다. 실무작업반은 1997년 개정권고안에 포함된 뇌물의 손금불산입 이행, 세무감사에서의 뇌물적발 그리고 세무관련 정보의 상호교류 등을 구체화할 수 있는 방안과 위의 5가지 쟁점사안을 점검중이다. 이와 별도로 자금세탁에 대한 1998년 G7 재무장관의 권고에 따라 CFA는 1999년 1월 FATF와 회합하여 세무당국의 자금세탁 관련 정보교환을 점검하기로 하였다.

형사처벌과 함께 뇌물의 손금불산입이 OECD 협약상 부패방지를 위한 구체적

제재조치로 제시되었지만 효과적이고 실질적인 뇌물근절 조치로 간주되기는 어렵다. 이는 정상적인 커미션과 위법적인 뇌물을 구분하기 어려울 뿐만 아니라, 가 공비용의 추적과 역의센터를 이용하는 등의 뇌물제공 행위를 감시·제재하기 위한 세무조사가 실질적으로 쉽지 않은 반면, 손금불산입으로 인한 기업의 추가적 뇌물비용은 뇌물의 법인세율에 해당하는 금액에 불과하기 때문이다. 특히, 효과적인 손금불산입의 이행 등을 통한 부패근절을 위해서는 과학적이고도 엄정한 회 계 및 조세행정제도의 도입, 외부감사의 확립 그리고 세무관련 정보의 국제적 교류와 공조가 선행조건이다.

부패방지협약에 따라 각 당사국은 손금불산입을 적용하기 위한 세법개정 등 제도를 개선하고 있다(〈표 1〉 참조). 많은 국가에서 외국공무원의 관계 여부에 관계 없이 뇌물제공의 손금산입을 허용하지 않는다. 그 중 일본, 헝가리, 터키는 뇌물 제공을 손금처리되지 않는 비용으로, 멕시코, 아일랜드와 같은 국가에서는 손금 처리되는 비용의 요건을 만족할 수 없는 항목으로 간주한다. 이 밖에도 한국, 아일랜드에서는 행정규정에 의하여, 핀란드는 판례법 등으로 불허하기도 한다.

한편, 캐나다 등 다수의 국가에서는 불법인 경우에만 뇌물비용을 손금산입할 수 없도록 규정하고 있고, 그 중에서도 영국, 미국, 독일, 오스트리아, 네덜란드 등은 형사처벌을 전제조건으로 요구한다. 미국에서는 외국공무원에 대한 뇌물제공 행위가 부패방지법(FCPA)을 위반할 때 공제를 허용하지 않고, 해외자회사의 뇌물제공은 형사처벌과 관계없이 손금처리할 수 없다.

법리적으로는 위법사실 즉, 지불된 자금이 뇌물이라는 사실이 밝혀져야 손금불산입 여부가 결정되므로 형사처벌을 전제로 한 영국 등의 입장이 논리적이다. 그러나 실질적으로 형사처벌이 내려진 경우에만 손금불산입된다면 그렇지 않은 경우에는 손금처리되는지의 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 법정에서 개별 사례에 대한 위법판정이 내려진 후, 손금불산입의 제재조치가 가해지는지 (retroactively) 아니면 뇌물제공이 원칙적으로 불법이므로 손금산입이 허용되지 않는지가 불명확하다.

4. 세무조사 가이드라인과 정보교류

CFA는 OECD 가이드라인과 손금불산입 및 뇌물을 적발하는 데 도움이 되는

**부패방지협약에 따라
각 당사국은
손금불산입을 적용하기
위한 세법개정 등 제도를
개선하고 있다.
많은 국가에서
외국공무원의 관계
여부에 관계없이
뇌물제공의 손금산입을
허용하지 않는다.**

효과적인 손금불산입 규정의 이행을 통한 부패근절을 위해서는 뇌물과 관련된 세무정보의 교류가 필수적이다. 특히, 뇌물수뢰자가 속한 국가의 사법당국이 국내외 정보를 입수하여 처벌을 할 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

커미션, 수수료, 보상금 등에 대한 의무적 보고조항의 도입을 검토중이다. CFA는 뇌물자금이나 불법거래를 포착하기 위한 기법을 지원하기 위하여 세무당국이 세무감사 가이드라인(auditing guideline)을 설정하도록 하였다. 또한 입증책임 기준, 조사 근거, 구체적 사례, 중점 감시 사업분야, 관련 정보 등을 기소당국에게 이관할지 여부 등에 대한 지침을 개발중이다. 한편 커미션 등 유사한 지불금에 대하여 의무적인 보고규정을 적용하는 방안은 수리자 소득에 대한 과세뿐만 아니라 뇌물수수 관행을 감시·감독할 수 있는 실마리가 되며 국가간 자동적 또는 자발적 정보교환에 유용하다는 것이 실무작업반(WP8)의 의견이다.

전술한 바와 같이 효과적인 손금불산입 규정의 이행을 통한 부패근절을 위해서는 뇌물과 관련된 세무정보의 교류가 필수적이다. 특히, 뇌물수뢰자가 속한 국가의 사법당국이 국내외 정보를 입수하여 처벌을 할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 따라서 세무당국과 사법당국 등 국내 유관기관간의 정보공유와 국가간의 정보교환이 CIME와 CFA 작업반회의에서 쟁점사안으로 대두되었다.

〈표 1〉 외국 공무원에게 제공한 뇌물의 OECD회원국 손금불산입 규정

불법조항과 무관하게 손금불산입	명시적인 손금불산입	이탈리아, 체코, 룩셈부르크 ¹⁾ , 뉴질랜드 ¹⁾ , 폴란드, 스페인, 스웨덴, 스위스 ¹⁾ , 덴마크, 그리스, 호주 ¹⁾ , 벨기에, 아이슬란드, 노르웨이, 슬로바키아, 불가리아
	실질적으로 손금불산입	일본, 한국, 핀란드, 헝가리, 멕시코, 터키, 아일랜드
불법인 경우 손금불산입	포르투갈, 영국 ²⁾ , 미국 ²⁾ , 독일, 오스트리아 ²⁾ , 네덜란드 ²⁾ , 프랑스 ²⁾ , 캐나다 ³⁾	

주 : 실질적 손금불산입은 명시적 규정은 없으나 손금산입되는 비용의 규정 또는 판례법으로 손금불산입되는 국가로서 아일랜드는 원칙적으로 손금불산입되며 실제로도 뇌물이 손금처리될 수 있는 조건을 만족할 수 없음.

- 1) 손금불산입을 규정한 법의 제정이 의회 등에 계류중인 국가임.
 - 2) 형사처벌이 내려질 경우, 손금불산입함.
 - 3) 제공자의 거주지국에서 불법이고 캐나다에서 모의를 할 때 손금불산입함.
1. 아르헨티나, 브라질은 손금불산입의 사실만 천명함.

자료 : DAFFE/CFA/WP8/WD(98)14, DAFFE/IME(99)12.

그러나 국내법에 저촉됨이 없이, 양자간 협약에 따라 제3국의 세무당국으로부터 입수된 정보를 세무당국이 다른 국내기관과 공유하는 방안에는 국내법이 이러한 정보교환을 허용하더라도, 국제법에서는 이를 허용하지 않고 있다. 양자협약

은 OECD 모델협약의 규제를 받는데, 동 모델협약 제26조에 의하면 세무관련 정보교환의 대상은 모델협약에 명시된 조세로 한정한다. 또한 제공받은 정보는 조세법 위반 이외의 뇌물수취 등과 같은 다른 범법행위에 관한 형사기소의 목적으로 사용될 수 없다.

물론, 많은 경우 범법자가 불법으로 간주되는 뇌물수수를 세무당국에 제대로 보고하지 않는 경향이 있으므로, '조세회피' (tax evasion) 조항 등의 조세법 위반을 적용하여 제3국이 자발적으로 제공하는 정보 또는 조세법 위반으로 기소될 때 법정에서 공개되는 뇌물관련 정보를 사법당국이 이용할 수 있다. 그러나 제소여부의 불확실성과 공개되는 정보의 불완전성을 고려하면 현존하는 국제협약으로 효율적인 정보교환이 이루어지기에는 한계가 있다. 따라서 국가간·유관기관간의 세무정보 교류를 위하여 자금세탁방지법과 같이 국제협약을 따로 마련하는 방안과 모델협약 등 기존 조세협약을 개정하는 방안을 고려해야 한다.

한편 '자동적 정보교류에 대한 OECD모델 비망록'은 각종 세무정보의 자동적 교환과 부패방지를 위한 정보교류의 활성화를 지적하였다. 특히, 동 비망록은 커미션, 수수료 등의 유사한 지불금에 대하여 유관기관간의 정보교환을 추진한다(제2조 (n)). 그러한 협정이 존재하는 경우, 개인과 법인에 제공된 커미션 등의 자발적인 또는 요청에 의한 정보교환을 강화하도록 권고한다. 따라서 CFA는 비망록에 기반하여, 요청에 따른 정보교류와 즉각적인 정보교환을 강화하는 조치와 자동적인 정보교환의 확대를 권장한다.

국가간·유관기관간의 세무정보 교류를 위하여 자금세탁방지법과 같이 국제협약을 따로 마련하는 방안과 모델협약 등 기존 조세협약을 개정하는 방안을 고려해야 한다.

IV. 평 가

1. 부패방지의 필요성

OECD 부패방지협약 전문은 "뇌물공여가.....국제상거래에서 널리 확산된 현상으로서, 심각한 도덕적·정치적 문제를 야기하고, 건전한 통치 및 경제발전을 저해하며, 국제경쟁을 왜곡시킨다는 사실을 고려한다"고 명기하고 있다. OECD는 1997년 당시 주요 국제거래비용의 15% 이상이 뇌물비용으로 소요되고 있다고 추정하고 있으며, 미국은 1994년 4월부터 1995년 5월까지 개도국의 부패행위로 인하여 개도국 정부조달 등에서 100여건, 약 450억 달러의 경제적 기회비

부패행위는 경쟁을 제한함으로써 거래비용을 증가시키고 비효율적 자원배분과 후생감소를 유발하며 국제무역과 투자를 저해할 뿐만 아니라 장기적으로는 지대추구 행위와 왜곡된 소득분배로 인한 시장붕괴를 야기한다.

용이 발생하였다고 주장하였다.

물론 부패방지협약은 사실상 선진국이 국제무역에 있어서 자국 기업에게 동등한 경쟁기회(a level playing-field)를 보장하기 위한 동기에서 출발하였다고 볼 수 있다. 그러나 근본적으로 볼 때 뇌물제공에 대하여 동등한 기회가 보장된다면 이는 효율성과 무관하지만, 만약 그러한 행위가 일부 기업에게 금지되었거나 또는 부패로 인하여 진입장벽이 발생하면 '닫혀진 시장에서의 경쟁'이 효율적일 수 없다. 이와 같은 의미에서 부패행위는 경쟁을 제한함으로써 거래비용을 증가시키고 비효율적 자원배분과 후생감소를 유발하며 국제무역과 투자를 저해할 뿐만 아니라 장기적으로는 지대추구 행위와 왜곡된 소득분배로 인한 시장붕괴를 야기한다. 요컨대 조세경쟁(tax competition)과 마찬가지로 '뇌물경쟁'은 비효율적이므로 이를 방지하기 위한 국제적 공조는 바람직한 현상이다.

2. 부패방지협약의 문제점

가. 기능적 동등성

전술한 바와 같은 부패의 문제점에도 불구하고 부패방지협약은 반덤핑협약과 같이 선진국에 의하여 일방적으로 운영될 가능성이 있는데 이 경우 동 협약의 확산이 현실적으로 어려울 수 있다. 한편 OECD 협약은 '뇌물 수뢰자'인 공무원의 불법행위는 각국이 처한 상황에 따라 자율적으로 규제토록 하고 있으나 '뇌물 공여자'에 대한 처벌은 '기능적 동등성'을 협약의 주요 목적으로 규정함으로써 교사(solicitation)에 의한 수동적인 뇌물제공이 경쟁기업과 경쟁국가를 포함한 국제적 감시체계에 의하여 '피동적으로' 규제되는 문제점이 있다. 특히, 지역별 관습 또는 정부의 용인과 관계없이 법으로 허용하지 않는 뇌물제공 행위를 불법화한 규정은 일부 국가, 특히 법제도가 확립되지 않은 개도국에서 사업을 영위하는 다국적기업에게 제약조건으로 작용할 수 있고 제조 자체가 기업의 이미지에 손상을 가할 수 있다.

한편, 뇌물방지협약은 뇌물제공을 선동, 지원, 교사 등을 공모하거나 이를 위임하는 행위를 형사처벌 대상으로 하고, 뇌물제공의 시도도 범죄행위로 간주한다. 반면에, 정당(인)이나 공직후보자는 '외국공무원'에서 제외함으로써 동 협약의 형평성과 실효성에서 문제가 발생할 수 있다. 따라서 정당한 정치자금과 뇌물의 구별이

가능하다는 점에서 정당(인) 등에 대한 예외조항은 개선되어야 할 사항이다.

나. EU 부패방지협약(CFCE)과 OECD 부패방지협약의 비교

EU는 실제적인 금전 등의 이익이 교환된 사실과 관계없이, 직접 또는 제3자를 통한 뇌물요구는 뇌물제공에 대한 합의가 이루어진 것으로 간주하여 처벌대상이 된다. 그러나 OECD와 EU협약의 해석에 따르면 '사전 합의' 없이 사후적으로 뇌물이 오가는 데 대한 처벌이 모호하여 협약의 실효성이 의문시되고 공무행위와 관련없는 선물의 제공은 규제대상이 아니다.

한편, 기업의 책임에 있어서, EU협약은 기업을 대신하여 부하직원이 능동적으로 뇌물을 제공할 경우 기업의 대표 등이 형사상 처벌을 받을 수 있도록 하였다. 즉, 기업의 대표 등은 비리의 교사 내지는 입안뿐만 아니라 감시·통제의 미비 또는 태만 등의 이유로 뇌물방지법 또는 별도의 법에 의하여 처벌이 가능하다⁷⁾. 이와 같은 기업의 책임은 뇌물제공을 강요받을 수 없다는 직업윤리 조항과 함께 부패방지를 위한 효과적인 제재조항이 되므로 OECD 협약에서 이를 구체화할 필요가 있다.

다. 자금세탁과 회계기준

부패방지를 위해서는 뇌물제공을 자금세탁법을 위반하는 행위로 간주하여 엄중 처벌할 필요가 있지만, 실제 비리행위를 적발하려면 자금세탁의 통로인 금융기관이 불법적인 자금거래를 신고하도록 유인하거나 이를 의무화하는 방안이 전제되어야 한다. 이 밖에도 예금계좌와 유령회사 그리고 소유주의 실명화, 은행기밀의 완화 및 역외센터의 규제가 필요한데 현재 CIME 작업반의 검토 내용보다 한층 강화된 권고안이 각료이사회에 제시되어야 한다.

자금세탁방지과 투명한 회계기준의 확립은 기업의 책임과 더불어 OECD 부패방지협약을 구체적으로 이행할 수 있는 기본적 수단이다. 따라서 OECD 협약이 의무화하고 있는 회계기준의 투명성과 독립적 감사의 이행을 철저히 감독할 필요가 있다. 미국은 회계상의 규정을 자세히 명시하여 이에 대한 감독을 증권거래위원회(SEC)가 관장토록 함으로써 기업의 자발적 이행과 내부통제 등을 유도하여 부패방지법의 제도적 효율성을 제고하고 있다⁸⁾. 이와 동시에 IMF가 현재 검토중인 금융감독 및 회계·감사기준의 확립⁹⁾과 관련하여 이러한 제도의 중요성에 비

자금세탁방지과 투명한 회계기준의 확립은 기업의 책임과 더불어 OECD 부패방지협약을 구체적으로 이행할 수 있는 기본적 수단이다.

7) 다만 부하직원의 범법행위로 형사상 기소되려면 감독에 대한 태만·과실 등의 사실이 입증되어야 한다.

8) FCPA의 회계조항을 고의적으로 위반하는 자연인은 최고 100만달러의 벌금 또는/그리고 10년 미만의 징역에 처해질 수 있고 법인은 최고 250만달러의 벌금이 부과될 수 있음(Sec. 78ff). 한편 상장회사의 경우, FCPA issuers provision(Sec. 78dd-1)과 관련하여 직·간접적으로 회계장부와 기록을 위조하는 것을 금지하고(Security Exchange Act 13 Rule 13b2-1) 또한 임원이 직·간접적으로 독립감사에게 위증하거나 재무제표의 심사에 있어서 위조, 생략 또는 오도하거나 그렇게 유도하는 것을 위법으로 간주함(Sec 13 Rule 13b2-2).

9) IMF, *Experimental Case Studies on Transparency Practices*, 1999.

**현행 우리나라
부패방지법은
OECD협약의 기본틀을
담고 있으나 처벌기준과
이행조치가 국제적
기준에 미달되므로
보완 및 추가작업이
필요하다.**

추어 볼 때 CIME은 국제적으로 통일된 금융감독과 회계 및 감사기준이 마련되도록 IMF와 긴밀히 협력할 필요가 있다.

라. 건전한 정부운영

불합리한 정부운영이 지속되는 한 뇌물에 대한 수요를 통제할 수 없다는 측면에서 무엇보다도 건전한 정부운영이 선행되어야 한다. 특히, 정부운영에 있어서 뇌물 교사를 방지하기 위해서는 업무결과에 따라 보수가 결정되는 인센티브 시스템이 도입되어야 하고, 공무원 윤리강령 등을 마련하여 공무수행을 지원·감독할 수 있어야 한다. 또한 윤리적 행동기준과 함께 책임소재 및 제재조치의 설정, 투명한 의사결정과정, 공무원의 권리·의무의 설명과 함께 바람직한 공무수행을 촉진하는 경영기법이 도입되어야 하며 뇌물제공을 교사받은 기업이 이를 신고함으로써 불이익을 당하는 일이 없도록 하기 위해서 기업과의 협조하에 구체적 방안이 마련되어야 한다.

3. 우리나라 해외뇌물거래방지법의 문제점

현행 우리나라 부패방지법은 OECD협약의 기본틀을 담고 있으나 처벌기준과 이행조치가 국제적 기준에 미달되므로 보완 및 추가작업이 필요하다. 법인의 책임은 부패방지를 위한 기본적 요건이지만 우리나라 법은 '상당한 주의나 감독'이 전제될 경우 법인의 책임을 묻지 않도록 되어 있다. 법인의 주의나 감독이 명확히 설정되지 않는다면 부패의 사전적 예방이 불가능하다. 반면에, OECD협약은 기업이 뇌물방지를 위하여 회계 및 감사기준에 필요한 조치를 취하도록 하여, 회계 관리를 소홀히 하거나 위조할 경우 이를 처벌하도록 규정하고 있다. 또한, 1997년 개정 권고안에 따르면 기업회계 및 기업내부 통제의 강화와 독립적 외부감사를 수용할 필요가 있다.

뇌물은 중개인을 통하여 전달되는 경우가 상당하지만 우리나라 법은 간접적인 뇌물에 대한 처벌을 명확히 규정하지 않고 있다. OECD협약은 뇌물이 간접적으로 제공되는 경우도 처벌하도록 명시하고 있으며 미국 등은 제공되는 물품이 뇌물임을 인지하고 있는 자도 처벌이 가능하다. 한편, 법 제5조는 뇌물임을 알면서도 제3자가 이를 취득한 것은 '몰수한다'고 규정되어 있다. 이는 뇌물취급을 자

금세탁방지법의 적용대상으로 규정하여 형사기소 등 엄격히 처벌하도록 한 OECD협약과 비교할 때 국제적 기준에 미달하는 관대한 처벌규정이다. 특히, 우리나라에서는 자금세탁방지법이 존재하지 않으므로 금융기관을 포함한 제3자가 뇌물임을 알면서도 이를 취급·보관할 수 있고 부정한 거래를 관계당국에 보고하지 않아도 처벌받지 않으므로 부패방지법의 실효성이 크게 떨어진다.

우리나라는 뇌물관련법에 위반할 경우 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금형으로 처벌하는 반면, 미국은 뇌물제공자를 징역 또는/그리고 벌금형에 처하며 법인 등 뇌물 교사자가 벌금을 대신하여 지불할 수 없도록 되어 있다. 이 밖에도 우리나라 국민이라는 이유로 범인 인도를 거부할 경우 국내법에 따라 기소할 수 있는 규정이 마련되어야 하며, '소액의 금전이나 기타 이익'으로 규정된 급행료의 기준이 미국 등과 같이 명확히 제시되어야 한다.

**부패방지를 위한
기본적 하부구조인
투명한 회계기준을
마련해야 하며
기업 내부에서 비리를
사전에 방지할 수 있도록
기업윤리강령과 같은
기업통제의 구체적인
정비가 필요하다.**

V. 결 론

미국·일본·EU를 제외한 다른 국가로 수출되는 우리나라 제품의 총액은 1998년 현재 791억달러로 주요 선진국 수출(532억달러)을 상회한다. 따라서 부패도가 높은 개도국에 대한 수출을 주로 하는 국내기업에게 부패방지협약이 제약 조건으로 작용할 수 있다. 이는 우리 기업이 관행적인 비리에 익숙한 반면 객관적인 회계기준과 외부감사제도 등의 부패감시체제에 대한 경험은 많지 않아 기존 관행에 따른 영업활동을 그대로 유지할 경우 부패방지협약에 저촉될 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 대외적으로 우리나라는 부패가 심각한 나라로 인식되어 있고 최근에는 그러한 인식이 심화되는 경향이 있다. 구체적으로 국제투명성사회(TI)에 의하면 우리나라의 청렴성은 1998년 당시 85개국 중 43위로 우리나라를 비롯한 벨기에, 프랑스, 이탈리아 등의 경우 수출규모가 수입국가의 부패 정도와 양(+)의 상관관계에 있는 것으로 TI은 분석하고 있다¹⁰⁾.

그러나 보다 근본적인 문제점은 우리 사회 전체가 부패행위에 둔감하며 이를 타개하기 위한 공감대가 형성되지 않고 있다는 사실이다. 지난 외환위기에서 보듯이 부패가 만연하면 정책결정을 제때에 할 수 없어 경제시스템이 부식되며 이에 따라서 기업활동은 지대추구에 몰입하게 되는 등 시장붕괴 현상이 나타날 수 있다¹¹⁾. 하지만 상품과 서비스교역이 자유화되면 국가경쟁력은 궁극적으로 '체제의 효율

10) First Enquiry into the Bribery Propensity of Leading Exporting Nations, Johann Graf Lambsdorff, 1997, TI.

11) 싱가포르의 부패 정도가 멕시코 수준으로 상승하는 것은(CPI 기준) 세율이 약 20% 상승하는 것과 같은 효과가 있으며, 다른 요인이 일정할 경우 경제성장을 저해한다는 연구결과가 있다.

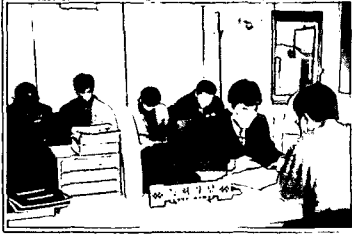
비리가 발생하였을 때
당사자를 처벌하는 것도
중요하지만,
부패가 상당 부분
불합리한 정부운영에서
파생되는 것을
고려하면 부패를
사전에 예방할 수 있는
환경조성이
최선의 선택이다.

성'에 따라 좌우될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 정부운영을 포함한 사회시스템 자체가 물품교역의 이면에서 소리 없는 경쟁을 할 수밖에 없는 환경 속에 있지만 우리나라는 이에 반해 금융실명제를 완화하고 자금세탁방지법의 제정을 폐기하는 등 일련의 '불가피한' 제도 개혁이 연기되고 있거나 종식되고 있는 것이 현실이다. 반면 국제금융시장의 통합과 WTO 체제의 정착 등을 통하여 경제자원의 흐름이 자유화되면서, 국지적 시장의 불안정이 야기하는 '외부효과'에 대한 관심이 국제적으로 제고되고 있고 또한 '국가체제의 경쟁력'이 이슈가 되고 있다. 구체적으로 경제위기를 사전에 예방하기 위한 방안으로 IMF를 위시한 국제기구는 금융과 기업 등에 대한 정확한 정보교환 그리고 국제적으로 공인된 금융감독 및 회계기준의 도입을 검토하고 있으며, OECD는 부패 관련 논의를 포함한 건전한 정부운영에 대한 논의를 진행중이다. 이러한 논의의 이면에는 물론 '공정한 시장경제'를 확립한다는 명목하에 자국의 이익을 증진하려는 선진국의 의도가 있다. 그러나 궁극적으로, 통합된 국제시장체제 내에서 지속적인 성장을 유지하려면 재화의 교역을 뒷받침되는 제도가 효율적이어야 하며 따라서 '제도의 국제화'는 선진국의 통상정책과 무관하게 추진되어야 할 필요성이 있다.

이와 같은 의미에서 부패방지 종합 시스템을 구축하기 위한 제도 도입을 추진한 후 정부운영에 있어서 경쟁체제를 도입하는 것이 정부의 중요한 과제이다. 우선 OECD가 강조한 바와 같이 기업의 자발적 이행을 위해서는 기업책임에 대한 통제가 필요하므로, IMF와 FATF 그리고 OECD CFA가 추진중인 국제적 금융 및 회계·감사기준과 세무감사기준을 검토하여 국내법에 적용하여야 한다. 특히, 부패방지를 위한 기본적 하부구조인 투명한 회계기준을 마련해야 하며 기업 내부에서 비리를 사전에 방지할 수 있도록 기업윤리강령과 같은 기업통제(corporate governance)의 구체적인 정비가 필요하다. 또한 실질적인 금융실명제와 자금세탁방지법을 실시하여 부패방지의 감시수단이 작동할 수 있어야 한다.¹²⁾

한편, 비리가 발생하였을 때 당사자를 처벌하는 것도 중요하지만, 부패가 상당 부분 불합리한 정부운영에서 파생되는 것을 고려하면 부패를 사전에 예방할 수 있는 환경조성이 최선의 선택이다. 특히, 공무원 보수체제와 업무책임의 개선과 더불어 OECD 공공관리위원회(PUMA)가 고려중인 정부운영의 개선안을 채택하고 이 밖에도 PUMA가 조사중인 체계적인 부패방지조치들의 명목적 도입이 아닌 실질적 도입이 필요하다. ~~KPI~~

12) 전술한대로 FATF는 익명 내지는 가명계좌의 개설을 금지하고 자금세탁방지법을 뇌물행위에 적용하도록 권고한 바 있다.



특 집

국민연금의 도시지역 자영자 확대에 따른 주요 논쟁과 개선방안

1. 최근의 국민연금제도 변화요인과 주요 논쟁 / 李翊印
2. 국민연금제도 도시지역 확대에 따른 문제점과 개선방안 / 全瑛俊
3. 국민연금 도시자영자 확대에 따른 정책과제와 개선방안 / 金龍夏

최근의 국민연금제도 변화요인과 주요 논쟁



李 哲 印 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 두 가지 변화요인 및 배경

지난 1988년 국민연금제도를 도입한 이래 노령화에 따른 위협을 사회 전반적으로 줄이려는 노력의 일환으로 가입자 확대가 지속적으로 추진되어 왔다. 도입 초기시 10인 이상 사업장 피용자 및 사용자로 한정되었던 제도를 1992년 5인 이상 사업장으로, 1995년에는 농어민과 농촌지역 주민으로 적용 대상을 점진적으로 확대한 바 있고, 그리고 최근 1999년 4월 1일부터 도시지역 자영자로 가입자격을 대폭 확대하여 명실상부하게 전국민 국민연금시대에 돌입하게 되었다.

외견상 이러한 확대조치는 노령화의 급진전과 경제환경의 급변에 따른 사회 전반적 위협의 증가에 대한 대비로서 정책방향에 있어서 매우 바람직하다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 국민연금이라는 사회보험의 취지 및 거시적 방향은 옳지만 운영의 효율성 및 형평성, 가입 확대와 관련한

제반여건 조성에 실패한 흔적이 최근 들어 급속히 드러나고 있다. 1998년에 연금재정의 안정화를 위한 연금급여의 하향 조정과 보험료의 상향 조정, 수급연령의 단계적 연장이 이루어졌지만 국민연금의 재정상태 및 그 운용에서의 불안정성이 우려되고 있다. 또한 자영자의 가입에 따라 연금급여산식상 소득재분배 요소가 연금제도의 취지에 맞지 않게 왜곡되어 있다는 비판도 제기되고 있다. 국민연금에 있어서 소득재분배 기능의 도입은 사회적 형평성 차원에서 그 필요성이 인정되는 것이 사실이지만 소득과약이 가능하지 않은 대상을 포함시켜 소득재분배를 하겠다는 정책적 오류가 지난 2월부터 시작된 소위 '연금파동'에서 문제의 심각성을 드러내었다. 사회보험이 민간보험회사에 비해 가입이 강제적이어서 위험 프리미엄을 보다 낮게 유지할 수 있다는 장점이 있긴 하지만 과연 민간보험처럼 시장경쟁에 노출되어 있다면 이러한 무리한 정책이 가능하였겠는가 하는 의문

을 제기하지 않을 수 없다.

이러한 국민연금의 확대조치와 함께 현행 4대 사회보험 체제 전반에 관한 검토가 동시에 진행되고 있다. 지난 1998년 2월 제1기 노사정위원회에서 분리 운영되고 있던 4대 사회보험(국민연금, 의료보험, 산재보험, 실업보험)을 통합운영하기로 합의한 후, 사회보험 통합에 대한 논의가 가속화되고 있다. 이러한 논의의 시발점은 작년 외환위기가 심각한 상황 속에서 첫째, 4대 사회보험의 통합을 통해 시급히 요구되던 사회안전망의 구축을 앞당기고, 중복급여 및 사각지대를 해소하여 사회보험의 내실화를 기하며, 둘째, 외환위기의 주범으로 지적된 정부의 실패 및 도덕적 해이를 과감한 통폐합과 후속 인원정리를 통해 일소하자는 것이었다.

이러한 통합의 추진은 자영자 확대 조치와 함께 국민연금제도 및 여타 사회보험제도의 향후 구조에 대해 중대한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 그러나 사회보험 통합추진기획단을 통해 계속되어 온 통합논의를 종합해보면, 이러한 취지와는 달리 통합과 관련하여 여러 가지 예기치 못한 문제들이 점차 발생함을 목격할 수 있다. 먼저 통합작업의 일차적 대상인 각종 기준(예를 들어 부과 및 징수 기준 등)의 일원화가 각 사회보험의 목표 및 운영 형태의 차별성 때문에 대대적인 개편작업 없이는 현실적으로 시행이 곤란하며 단기적으로 이에 따른 혼란이 우려된다는 것이다. 보다 문제로 지적되는 것은 본질적으로 서로 다른 기능을 수행하는 조직을 어떻게 통합하는 것이 효율적인가에 대한

**국민연금이라는 사회보험의 취지 및
거시적 방향은 옳았지만 운영의 효율성 및
형평성, 가입 확대와 관련한
제반여건 조성에 실패한 흔적이
최근 들어 급속히 드러나고 있다.**

해답을 알기 어려운 상황에서 개편을 추진해야 한다는 점에 있다. 또한 조직의 측면에서 보게 되면, 국민연금과 의료보험을 관리하는 보건복지부, 그리고 산재보험과 고용보험을 관리하는 노동부간에 업무의 통폐합이 예상되는바, 그 동안 축적해 온 전문성이 상실될 우려도 있으며, 조직간 갈등 또한 존재한다.

일단, 통합에 대한 주장 중에서 자격관리, 소득 파악 및 징수업무에서의 통합을 통한 비용절감 가능성은 실효성이 충분히 있는 것으로 보이며 궁극적으로 소득과약이 국세청과 중복해서 실시되지 않도록 개편하는 것이 타당하다고 판단된다. 그러나 통합에 대한 주장의 상당부분이 통합과 관련이 없다는 사실에 주목해야 한다. 예를 들어 수요자 중심의 제도 운영, 중복 및 사각지대의 해소, 부담과 혜택의 공평성 확보는 지금이라도 개별 보험제도의 정상화 및 제도간 조정을 통하여 해결될 수 있는 사항들이다. 또한 이러한 목표들은 민간보험의 경우 조정이 자발적으로 이루어질 수 있다는 점에서 국민연금을 포함하여 의료보험 및 산재보험에도 민간참여 및 시장경쟁을 도입하는 것이 재

정 건전화 및 서비스의 질적 향상을 동시에 해결할 수 있는 기본적 방향이라 판단된다. 물론 이러한 방향이 비록 바람직할지라도 여러 가지 장애요인 때문에 가능하지 못하면 단기적으로 중복적인 소득과약 기능을 통폐합 및 국세청으로 상당부분이관하여 부과 및 징수관련 사회적 비용을 과감히 줄이고, 각 사회보험간 주기적 회의 또는 가칭 '사회보험운영위원회'를 통한 급여 및 자격관리에서의 조정을 위한 개편이 필요하다 하겠다. 특히, 사회보험 통합이 국민연금제도에 미치는 영향 중에서 주목할 만한 사실은 부과와 징수의 통합이 (예상대로) 이루어지면 전영준(『재정포럼』, 1999년 1월호)에서 제기되었듯이 보험료의 통합부과 및 통합징수는 경제주체들에게 사회보험료를 사회보장제로 인식시키게 하는 결과를 초래하기 쉽다는 점이다. 이는 곧 저축이 줄어들고 노동공급이 줄어드는 조세의 왜곡현상을 의미한다. 타 사회보험과 달리 적립방식으로 운영되고 있는 국민연금은 규모나 역할면에서 그리고 경제전반에 미치는 파급효과면에서 타 보험과 구별되므로 통합이 어떤 수준으로 결정되더라도 국민연금의 독자적 운영방식이 가능한 한 유지되는 것이 바람직하다고 판단된다.

II. 본 특집의 의의와 내용소개

이번 국민연금의 도시지역 자영자 확대조치로부터 얻은 고통스런 교훈을 바탕으로 국민연금제도의 근본틀을 냉철히 재검토해야 하는 시기에 이

르렀다고 단언할 수 있을 것이다. 사회보험 본연의 위험축소 기능과 부차적인 소득재분배 기능에 대한 명확한 구분을 하여 왜곡된 보험체계가 초래하는 자원의 낭비를 막고, 왜곡된 재분배기능에 의한 경제적 손실을 최소화하는 방향으로 국민연금제도의 개편이 이루어져야 할 것이다. 또한 사회보험과 사회복지를 구분하여 사회보험이 실현할 수 없는 목표는 공적부조 등 기타 복지프로그램의 개발 및 정상화를 통해 보다 효과적으로 정책 목표를 추진할 수 있다는 점을 인식해야 할 것이다.

사회보험을 비롯한 각종 정부의 기능은 방만한 운영이 이루어지고 있을 때 비로소 통폐합에 의한 경제적 효과를 얻을 수 있다. 현재 사회보험제도의 통합 및 확대에 있어서의 문제는 방만한 운영에도 있지만 소득과약이 가능한 그룹과 그렇지 않은 그룹간의 정보의 비대칭성이라는 현실적 문제와 이를 도의시한 채 통합 및 확대를 추진하려는 데에도 있다. 따라서 통합을 추진하려면 소득과약이 가능한 그룹부터 점진적으로 추진하는 것이 제도의 정착에 유리할 것으로 보인다.

사회보험의 통합 및 확대와 관련한 일련의 중대한 변화들은 국민연금을 비롯하여 사회보험의 구조에 커다란 변화를 초래할 것이다. 특히, 재정적 측면, 사회보험 비용의 궁극적 귀착, 경제적 효율성 등이 지대한 영향을 받을 것이다. 사회보험의 여러 가지 측면 중 이러한 경제적 측면의 검토가 충분히 이루어진 후 개편의 폭과 수준을 결정해야 할 것에 대해 누구도 반대하지 않으리라 생각된

다. 그러나 현 상태에서 국민연금의 확대조치 및 사회보험 통합·일원화가 관리·운영의 효율성 제고와 국민후생복지 측면에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 심층적 논의도 없이 전격적으로 시행이 결정된 것에 대해서는 우리 사회의 의사결정 과정이 과연 합리적이라 할 수 있겠는가 하는 의문을 제기하지 않을 수 없다.

따라서 이번 특집에서는 두 분의 국민연금관련 전문가를 모시고 도시지역 자영자 확대에 따른 문제점을 재점검해 보고 운영의 정상화를 위한 개선방안에 대한 논의를 듣고자 한다. 첫 번째 논문 「국민연금제도 도시지역 확대에 따른 문제점과 개선방안」은 본원의 전영준 연구위원이 소득파악의 문제에 중점을 두고 국민연금제도의 현주소와 소득파악 수준에 따른 정책대안을 제시하고 있다. 특히, 연금재원 조달면에서 관측이 용이하지 않은 소득보다 소비와 같이 관측 용이한 재원 발굴을 통한 연금재원의 마련이라는 새로운 대안도 몇 가지 다른 방안과 함께 과도기적으로 제안하고 있다. 논의의 핵심은 단기적으로 정액보험료·정액급여방식을 채택하여 소득파악의 문제점을 완화한 후, 장기적으로 소득파악이 상당수준에 이르렀을 때 비로소 소득비례방식으로 정착되어야 함을 보이고 있다.

반면 두 번째 논문 「국민연금제도 도시지역 확대에 따른 정책과제와 개선방안」은 순천향대의 김용하 교수가 국민연금과 관련하여 최근에 활발히 논의되고 있는 여러 가지 주장들을 비판적으로 정리·소개한 후 주요 선진국들의 제도에 대

**이번 국민연금의 도시지역 자영자
확대조치로부터 얻은
고통스런 교훈을 바탕으로
국민연금제도의 근본틀을
냉철히 재검토해야 하는 시기에 이르렀다.**

한 심도 있는 논의 및 본인의 기존 연구결과를 이용하여 장단기 정책대안을 포괄적으로 제시하고 있다. 결론적으로 단기적으로 현행 체제를 계획대로 확대하되, 장기적으로 도시자영자에 적합한 공적연금제도로 이행해야 함을 주장하고 있다.

두 전문가 모두 연금제도의 근본적 수정을 바라고 있지만 전영준 연구위원은 현 상태의 연금구조의 틀을 개혁하지 않으면 정상화가 다소 어렵다고 보는 반면 김용하 교수는 현 체제하에서 정상화의 길을 모색한다는 측면에서 약간의 시각 대립을 보여 논의의 흥미를 자아내고 있다. 아무쪼록 많은 독자 및 정책입안자들에게 유용한 자료로서 이용되길 바란다. KDR

국민연금제도 도시지역 확대에 따른 문제점과 개선방안

- 단기적으로 정액보험료·정액급여방식 채택, 장기적으로 소득비례방식으로 정착되어야 -



全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 머리말

1999년 4월 1일부로 국민연금이 도시지역 자영업자에게로 확대 적용됨에 따라 우리나라는 바야흐로 전국민연금시대로 접어들었다. 확대 적용 대상자수는 1,000만명을 상회하는데 이는 기존의 국민연금 적용 대상자가 780만명 정도(1997. 12 현재)인 점을 감안한다면 국민연금의 도시지역 확대는 국민경제와 가입 당사자의 복리 수준에 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

이러한 사안의 중요성을 반영하듯 각계에서 국민연금 확대 적용의 많은 문제점을 지적하고 있다. 특히, 도시지역 자영업자, 5인 미만 사업장의 고용주와 상용근로자, 전산업의 임시·일용직 근로자로 구성된 확대 적용자들에 대한 소득과액이 매우 어렵다는 점을 문제로 지적하고 있다. 주지하는 바와 같이 확대 적용자들의 소득과소신고가 큰 문제가 되는 것은 우리나라 국민연금제도는 소

득재분배 기능을 중시하고 있고 확대 적용 대상자를 기존의 가입자와 통합관리하고 있다는 점 때문이다. 다시 말하면, 연금급여 중 소득재분배 기능을 수행하는 기초연금의 비중이 매우 높아 평균적으로 소득수준이 높을 것으로 예상되는 자영업자들에게 소득재분배가 일어나는 소득역분배의 문제점이 제기되었다. 또한 기초연금 수준의 높은 비중은 확대 적용자의 소득과소신고를 더욱 부추기는 유인을 제공하기 때문에 문제가 더욱 심각하다. 따라서 이러한 문제점을 최소화하기 위하여 각계에서 여러 개선방안이 제시되었으며 국민연금 자영업자 확대 적용시기를 연기하자는 의견도 제시되었다.

그러나 결국 국민연금 확대 적용을 위한 사전준비가 충분하지 않고 자영업자들의 소득과소신고 유인을 줄이는 제도적 개선이 이루어지지 않은 상태에서 제도를 무리하게 실시함에 따라 각계에서 지적된 문제점이 우리의 현실로 다가오게 되었다.

결국 앞에서 지적하였듯이 확대 적용자들의 소득 과소신고 경향이 명확하게 드러났으며, 이러한 경향은 자영자뿐만 아니라 영세사업장의 근로자에게서도 동일하게 나타나고 있다. 이에 대하여 일차적인 이해당사자인 사업장 가입자들뿐만 아니라 신규 가입자들로부터도 매우 큰 반발이 있었다. 신규 가입자들로부터의 불필요한 반발은 확대 적용자의 신분상의 변화 등 자격관리가 철저하지 못했다는 점뿐만 아니라 확대 적용자에게 신고권장소득을 제시함으로써 유발되었다고 할 수 있다. 신고권장소득은 국민연금관리공단이 기존의 소득 자료의 미비 그리고 자영업자들이 종합소득세 신고소득에 대한 신뢰성을 보완하기 위하여 신고기준소득을 상향 조정한다는 본래의 의도에는 수긍할 수 있으나, 개별가입자의 소득에 대한 구체적인 타당성이 결여되어 있다는 문제점이 있다. 다시 말하면, 개별가입자가 권장신고소득에 대한 이

확대 적용자들의 소득과소신고가 큰 문제가 되는 것은 우리나라 국민연금제도는 소득재분배 기능을 중시하고 있고 확대 적용 대상자를 기존의 가입자와 통합관리하고 있다는 점 때문이다.

의를 제기하였을 때 이 가입자를 설득할 수 있는 자료가 충분히 축적되지 않았으며 또한 이의 제기자에 대한 소득조사를 담당할 충분한 인력과 지식의 축적 없이 무리하게 국민연금제도의 확대가 이루어졌다고 할 수 있다.

필자의 개인적인 의견으로는 제도 확대 시기를 위에서 지적한 문제점을 최소화할 수 있고 제도 확대 적용을 위한 인프라가 어느 정도 갖추어질 때까지 연기하거나, 혹은 제도를 분리 운영하는

〈표 1〉 확대 적용 대상자 분포

(단위: 만명, %)

	계	자 영 자				임금근로자		
		소 계	사업자등록자 ¹⁾ (과세자료보유)	사업자등록자 ¹⁾ (과세미달)	영세상 ²⁾	소 계	5인 미만 사업장 ³⁾	임시직· 일용직 ³⁾
계	884 (100)	447 (51)	85 (10)	131 (15)	231 (26)	438 (49)	189 (21)	249 (28)
소득 신고	403 (45.5)	282 (63.1)	70	94	118	120 (27.4)	64	56
납부 예외	481 (54.5)	165 (36.9)	15	37	113	318 (72.6)	125	193

주 : 1) 과세자료 보유자
2) 의료보험 부과자료 보유자
3) 공적자료 미보유자

자료 : 자영자소득파악위원회

방향으로 제도 개선이 이루어졌다면 지금과 같은 혼란이 야기되지 않았을 것으로 여겨진다.

그러나 제도의 확대 적용이 이미 이루어진 현 시점에서는 위에서 지적된 여러 문제점을 최소화 하는 제도 및 행정의 개선책 강구가 시급한 현안 인 점을 인식하고 이에 대해 간략히 언급하고자 한다.

II. 현행 국민연금제도의 문제점

1. 국민연금 확대 적용 과정에서 드러난 문제점

먼저, 확대 적용 대상자에 대한 자격관리와 소득파악을 위한 충분한 사전 준비가 없었다고 평가 할 수 있다. 보건복지부의 집계에 따르면 신규 가입대상자 1,014만명 중 997만명이 신고하였으며 (신고율 98.3%) 이 중 적용제외자 113만명을 제외한 실적용대상자 884만명 중 보험료 납부대상 자는 403만명에 달하였다. 그러나 확대 적용 대상자의 소득파악을 위한 소득추계모형의 개발과 시범사업이 충분히 이루어지지 않았으며, 소득파 악을 위한 충분한 자료가 축적되지 않은 상태에서 무리하게 국민연금제도의 확대 적용이 이루어졌 다고 할 수 있다. <표 1>에 의하면 과세자료와 의 료보험 부과자료를 포함한 공적자료 미보유자가

**확대 적용 대상자의 소득파악을 위한
소득추계모형의 개발과 시범사업이
충분히 이루어지지 않았으며,
소득파악을 위한 충분한 자료가
축적되지 않은 상태에서 무리하게
국민연금제도의 확대 적용이 이루어졌다.**

확대 적용 대상자의 28%에 달한다. 다시 말하면 국세청의 종합소득세 신고자료, 근로소득세 자료, 의료보험 자료 등으로도 소득상태가 파악되지 않 은 사람이 다수 있으며 이들 자료의 신뢰성도 의 문시된다는 것이다. 또한 확대 적용 대상자의 자 격관리가 철저하지 못하여 실직자, 군입대자, 학 생 등에 대한 자격변동 상황이 철저하게 파악되지 못하여 이들로부터 불필요한 저항을 야기하였다.

국민연금제도 확대 적용자들의 소득신고자료의 분석결과(보건복지부 분석결과)는 확대 적용자들 의 소득과소신고 경향을 명확하게 보여주고 있다¹⁾. 보건복지부는 확대 적용자들을 다음 5가지 유형으 로 분류하여 분석하였다.

유형 I : 사업자등록을 하고 과세소득이 있는 4 인 이하 고용 자영자

유형 II : 사업자등록을 하였으나 과세소득이 없 는 자영자

1) 자영업자와 소규모사업장의 근로자들의 소득과소신고 경향은 다음과 같은 양자의 유인의 일치에서 발생한다. 자영업자의 경우 소득을 과소신고하여 소득세와 국민연금보험료 부담을 회피하려는 유인이 있으며, 소규모 사업장의 상용근로자와 임시·일용자의 소득을 과 소신고하거나 신고를 하지 않음으로써 고용주에게는 사업소득의 과소신고를 가능하게 하고 이들 근로자에게는 근로소득세 회피를 가 능하게 한다.

유형 III : 구멍가게 · 노점상 등 영세상인
 유형 IV : 5인 미만 영세사업장 근로자 등
 유형 V : 임시직 · 일용직 · 시간제 등 불안정 고용근로자

먼저, 확대 적용자 신고소득의 전체 평균은 84만 2천원으로 사업장 가입자 평균(144만원)에 비

하여 매우 낮은 수준이다. 더욱이 확대 적용자들 중 비교적 고소득층에 속하는 제 I 유형의 평균소득도 120만원 정도로 매우 낮은 수준이다. 신규 가입대상자의 소득과 신고 정도를 추정하는 것은 현 시점에서 불가능한 일이다. 그러나 국민연금관리공단이 책정한 확대 적용자의 신고기준을

〈표 2〉 소득활동형태별 신고권장소득 수준

(단위: 천명, %, 천원)

구분	전체	자영자	근로소득자	의보자료 보유자	자료 미보유자
대상인원	10,139	2,428	2,283	2,540	2,887
권장소득 평균액	1,419	2,089	1,265	1,406	990
사업장가입자 평균액대비	95.2	140.2	84.9	94.4	66.4

주 : 1998년 11월 기준 사업장가입자 평균액(149만원) 대비임.
 자료 : 오근식 · 이용하, 「국민연금 도시지역가입자 보험료 부과기준」, 한국사회보장학회 정책토론회 자료, 1999. 2. 4.

〈표 3〉 도시지역 확대 대상자 등급별 분포

(단위: 명, 원, %)

유형	계	표준소득월액 등급								평균신고 소득
		1~8	9~13	14~16	17~21	22~27	28~33	34~38	39~45	
I	706,766 (100)	16,170 (2.3)	42,974 (6.1)	50,510 (7.1)	142,792 (20.2)	248,221 (35.1)	139,360 (19.7)	28,298 (4.0)	38,441 (5.4)	1,201,877
II	939,450 (100.0)	46,056 (4.9)	110,170 (11.7)	121,292 (12.9)	270,568 (28.8)	280,438 (29.9)	93,690 (10.0)	8,574 (0.9)	8,662 (0.9)	875,782
III	1,180,465 (100)	86,625 (7.3)	205,867 (17.4)	201,377 (17.1)	332,639 (28.2)	295,520 (25.0)	45,807 (3.9)	6,683 (0.6)	5,947 (0.5)	745,437
IV	638,181 (100)	44,159 (6.9)	102,121 (16.0)	114,232 (17.9)	178,261 (27.9)	172,323 (27.0)	19,848 (3.1)	2,749 (0.4)	4,490 (0.7)	750,144
V	559,984 (100)	67,927 (12.1)	122,778 (21.9)	106,865 (19.1)	114,071 (20.4)	141,938 (25.3)	4,457 (0.8)	432 (0.1)	1,516 (0.3)	642,764

주 : 월소득 1~8등급: 22~31만원, 9~13등급: 34~48만원, 14~16등급: 52~62만원, 17~21등급: 67~92만원, 22~27등급: 99~138만원, 28~33등급: 147~197만원, 34~38등급: 208~254만원, 39~45등급: 267~360만원 이상
 자료 : 보건복지부

각종 공적자료와 비교해 보는 것은 어느 정도 의미가 있을 것이다.

1999년 2월 사회보장학회가 주최한 정책토론회에서 국민연금관리공단이 밝힌 소득활동별 신고권장소득 수준은 자영자 208만 9천원, 근로소득자 126만 5천원, 의료보험 자료 보유자 140만 6천원, 자료 미보유자 99만원이었으며 전체 가입 대상자의 평균 권장소득은 141만 9천원이었다.

따라서 국민연금관리공단에서 추계한 확대 적용자의 소득수준에 비하여 실제 신고소득은 매우 낮은 수준이며 권장신고소득과 신고소득의 차이의 상당부분은 소득의 과소신고에 기인한 것으로 보인다. <표 4>와 <표 5>에 의하면 공공기관인 통계청에서 조사한 업종별 소득수준에 비하여 낮게 신고한 제 I 유형의 사업자는 89.1%에 달하며 제 II 유형에 속하는 거의 대부분의 자영자가 통계청 조

〈표 4〉 통계청 조사 소득대비 신고소득비율 분포(유형 I)

(단위: 개, 천명, %)

구 분	업종수	신고자수	구성비
계	73	389,725	100
100% 이상	12	42,378	10.9
90~99%	11	153,036	39.3
80~89%	12	46,192	11.9
70~79%	16	58,038	14.9
60~69%	12	46,480	11.9
60% 미만	10	43,601	11.2

자료: 보건복지부

〈표 5〉 통계청 조사 소득대비 신고소득비율 분포(유형 II)

(단위: 개, 천명, %)

구 분	업종수	신고자수	구성비
계	73	643,016	100
100% 이상	2	2,708	0.4
90~99%	5	5,097	0.8
80~89%	6	58,317	9.1
70~79%	13	142,765	22.2
60~69%	17	148,019	23.0
60% 미만	30	286,110	44.5

자료: 보건복지부

사소득보다 낮은 소득을 신고하였다. 제Ⅳ유형에 속하는 소규모 사업장 근로자의 신고소득평균은 75만원으로 통계청이 『영세사업체 근로실태 조사 보고서』에서 밝힌 1~4인 사업장 월평균 소득 94만 5천원(월급여액+연간특별급여액/12)에 비하여 낮은 수준이다.

그러나 더욱 심각한 문제는 확대 적용자의 소득과소신고 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음에도 불구하고 보건복지부와 국민연금관리공단은 소득과소신고 경향을 일부 고소득전문직종 종사자에 국한되어 나타나고 있는 것으로 평가하고 있다는 점이다.

2. 국민연금제도상의 문제점

국민연금 도시지역 확대와 관련된 국민연금제도상의 문제점으로는 다음과 같은 것이 있다. 국민연금법 개정에 의하여 재정 안정화를 위해 연금급여의 하향 조정과 연금보험료의 상향 조정이 있었으나, 이들이 여전히 높은 수준을 유지하고 있으며 연금급여산식상 소득재분배 요소가 강하여 과소신고 유인이 상존하고 있다. 높은 연금급여 수준은 미래세대에게 지나치게 무거운 연금재정 부담을 전가시키고 있으며, 소득재분배 요소가 강한 연금급여산식은 자영업자, 소규모사업장 근로자 등의 소득과소신고를 유발시킬 것이다. 따라서, 실제 평균적으로 소득이 상대적으로 높은 자영업자들이 소득을 낮게 신고함으로써 소득재분배가 근로자로부터 자영업자로 이루어지는 소득

더욱 심각한 문제는 확대 적용자의 소득과소신고 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음에도 불구하고 보건복지부와 국민연금관리공단은 소득과소신고 경향을 일부 고소득전문직종 종사자에 국한되어 나타나고 있는 것으로 평가하고 있다는 점이다.

의 역분배 현상이 초래될 가능성이 높다. 더욱이 1998년 국민연금법 개정에 의하여 연금급여 수급을 위한 최소가입기간이 15년에서 10년으로 조정됨에 따라 2000년부터 조기노령연금과 감액노령연금 수급자가 발생하게 되는바, 확대 적용자, 특히 자영업자들의 소득과소신고는 기초연금의 대폭적인 하락을 초래할 것이므로 소득의 역분배 현상은 조기에 가시화될 가능성이 크다. 최근 정부는 내년도 연금수급자의 기초연금 수준의 급격한 하락을 막기 위하여 기초연금급여 수준을 현행 수준으로 유지하는 방안을 고려하고 있으나 이는 임시방편에 불과하며 실질적으로 연금재정을 분리 운용하는 것과 다를 바 없는 조치라고 평가된다.

또한 연금보험료 상향 조정(2010년부터)으로 인해 지나치게 높은 수준의 연금기금이 적립되어 효율적인 관리가 어렵고, 향후 금융시장에서의 시장지배력이 지나치게 커져 시장기능을 왜곡시키는 문제를 초래할 수 있다.

영세사업장의 근로자에 대한 국민연금제도 적용이 기존의 사업장 가입자와 상이하다는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 현행의 사업장 가입자

(5인 이상 사업장 근로자와 사용자)의 경우 보험료를 사용자와 근로자가 반씩 부담하고 있는 반면, 5인 미만 사업장 근로자의 경우 연금보험료 전액을 본인이 부담하도록 규정되어 있다. 따라서 상시 5인을 고용하는 사업장에서는 자영자 연금 시행을 계기로 상시근로자를 임시·일용직으로 전환하여 고용주 부담을 회피할 가능성이 있다. 만일 고용주 부담이 근로자에게 임금수준 감소의 형태로 전액 전가된다면 5인 미만 사업장 근로자가 연금보험료를 전액 부담한다고 하더라도 형평성 문제가 야기되지 않을 것이다. 그러나 이 문제는 실증적인 분석에 의하여 입증되지 않은 사실이므로 신중히 접근하여야 한다.

III. 개선방안

1. 논의의 전제

국민연금 확대 적용에 따른 문제점을 해결하기 위하여 다음과 같은 점을 감안하여야 할 것이다. 먼저, 국민연금 확대 적용 대상자의 소득포착률을 단기간에 현저하게 향상시킬 수 없다는 현실적인 제약을 인정하여야 한다. 자영업자들의 소득과 소신고는 장기간에 걸쳐 형성된 현상인바, 이들의 소득포착률을 상당한 수준으로 끌어올리기 위해서는 장기간에 걸쳐 막대한 예산과 인원이 투입되어야 하며 납세자들의 엄청난 저항을 극복해야만 가능한 일이다. 따라서 소득파악위원회의 설치·운영과 같이 정부가 소득파악을 위한 노력을

가시화할 필요성이 있으나 보다 중요한 것은 국민들에게 단기간에 소득파악률을 제고시킬 수 있다는 환상을 심어주어서는 안되며 장기적인 안목에서 조세정책과 세무행정 개선 그리고 이와 관련된 인프라 구축을 일관성 있게 추진하는 것이다. 이러한 인식하에서 기존 가입자와 확대 적용 대상자간의 소득포착률의 차이로 인한 소득의 역분배를 방지하기 위해서는 확대 적용자의 소득과 소신고 유인을 줄여나가는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

다음으로 국민연금제도의 목적을 명확히 할 필요가 있다. 국민연금의 주된 역할이 노후 생계수단의 부족이라는 위험을 방지하기 위한 것임을 인식하고 소득계층별·세대별 소득재분배 역할을 지나치게 강조하여서는 안될 것이다. 소득재분배의 중요성의 지나친 강조는 국민연금제도의 본연의 목적 달성을 어렵게 하고 여러 문제점을 파생시킬 수 있다는 점을 인식하여야 하며, 사회보장 정책에 의한 소득재분배는 공적부조와 사회보험간의 역할 분담의 재정립 측면에서 접근하여야 할 것이다.

2. 제도 개선사항

위에서 지적한 여러 사항을 감안하여 다음과 같은 제도 개선이 이루어져야 할 것이다. 국민연금 도시지역 확대 초기에는 확대 적용 대상자에 대해서는 별도의 연금제도를 운용하여야 한다. 최근 보건복지부는 권장신고소득을 적용하지 않고 전

적으로 가입자의 신고소득을 기준으로 보험료를 부과하고 중점관리대상을 고소득전문직종 종사자 등 일부 가입자들에 국한할 것이라고 발표한 적이 있다. 그러나 이러한 조치는 1995년 국민연금의 놓여촌 확대시 발생하였던 소득과소신고 문제를 그대로 답습할 가능성이 있다. 따라서 확대 적용 대상자에 대한 소득파악률이 어느 정도 향상될 때까지 경과조치로서 국민연금제도를 정액보험료·정액급여방식으로 운용하여 근로자와 자영업자간 소득의 역분배 현상을 방지하여야 할 것이다. 향후 국민연금이 통합운용될 경우 연금급여 수준은 정액급여 부분과 통합운용하의 연금산식에 의한 연금급여 부분을 적용기간에 따른 가중평균으로 한다면 무리가 없을 것이다.

정액보험료·정액급여방식에 대한 문제점으로 는 급여액을 높게 책정할 경우 저소득층의 보험료 부담이 많아질 것이며, 급여액을 지나치게 낮게 책정할 경우 저소득층의 노후소득보장책으로서의 기능이 제한적이라는 점이 지적될 수 있다.

정액보험료·정액급여방식에 대한 대안으로 기초연금의 재원을 조세방식으로 조달하는 방안을 고려할 수 있다. 기초연금의 주요 기능이 소득재분배라고 한다면, 기초연금 지급의 재원을 가입자의 경제적 능력을 잘 반영하는 소비세로 조달하는 방안을 고려해 볼 만하다. 소비가 소득포착률에 상관없이 가입자의 경제적 능력에 의해 결정되는 점과 자영업자의 소득포착률이 매우 낮은 우리의 실정을 감안한다면, 소비가 오히려 소득보다 공평한 재원이 될 수 있다. 소비성향이 소득이 상승할수

**국민연금의 주된 역할이
노후 생계수단의 부족이라는 위험을
방지하기 위한 것임을 인식하고
소득계층별·세대별 소득재분배 역할을
지나치게 강조하여서는 안될 것이다.**

록 낮아져 소비세 부담이 소득에 비하여 역진적이라는 문제점을 지적할 수 있으나 고소득층으로 갈수록 소비세 부담의 절대액이 높아지고 기초연금이 정액급여인 점을 감안한다면, 기초연금 부담이 역진적이라고 보기는 어렵다.

소비세 중 특정세목에 집중적으로 과세하는 특별소비세보다는 소비재 전반에 대하여 과세하는 부가가치세의 세율조정으로 재원을 충당하는 것이 상대적인 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 특별소비세의 주요 부과대상인 자동차, 가전제품 그리고 식음료 등에 대한 과세는 장기적으로 폐지되거나 축소되어야 하며, 사치품 등은 그 규모가 매우 적어 기초연금 재원조달을 위해 충분하지 못할 것이다. 국민연금 급여산식을 현행대로 유지할 경우 기초연금 지급을 위한 부가가치세의 추가적인 세율인상은 2005년에 약 1%P, 2010년에 약 1.5%P, 2020년에 약 3%P 정도일 것으로 추정된다.

또한 연금급여율을 대폭 하향 조정하고 급여산식상 소득재분배 요소를 줄여야 할 것이다. 1997년도 국민연금제도개선기획단의 개선안에서는 연

국민연금관리공단은 인원과 소득파악을 위한 전문지식이 부족하므로 징수업무와 소득파악 업무를 국세청에서 담당하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한 국세청의 조직을 조사 중심으로 개편하고 국세전산망과 국세청 자료를 이용한 소득추계모형의 개발이 필요하다.

금급여율을 현행 70%에서 40%로 대폭 하향 조정하는 것을 권고한 적이 있다. 개정안의 연금급여산식에는 소득재분배 요소가 지나치게 강하여 (균등분(기초연금):소득비례분(소득비례연금)=1:1), 소득파악이 어려운 확대 적용 대상자의 소득과소신고 경향을 촉진하고 있으므로 소득비례부분의 비중을 높여 과소신고 유인을 줄여야 한다.

다음으로 연금기금의 비대화를 방지하기 위하여 기초연금과 소득비례연금을 분리 운용하고 장기적으로 소득비례연금의 민영화 검토할 필요가 있다. 소득비례연금의 민영화는 일정 수준의 소득비례연금 가입을 의무화하되 민간금융기관에 가입하는 것도 허용하는 것을 의미한다. 연금기금의 운용은 국민연금관리공단이 직접 운용하기보다는 다수의 금융기관에 위탁하여 운용함으로써 기금운용의 효율성을 높여야 한다.

마지막으로 1~4인 사업장 근로자의 소득신고 성실도에 대해서 분석하고 만일 성실도가 높을 경우 사업장 가입자의 범위를 이들 근로자에까지 확대할 필요가 있다. 이와 관련하여 1998년 10월부

터 고용보험 적용사업장이 5인 이상 사업장에서 전사업장으로 확대되었다는 사실을 주목하여야 한다. 최근 근로자들이 실업의 위험을 인식하게 되었고 신고소득이 실업시 실업급여와 연계되는 점을 감안한다면 이들 근로자들의 고용보험 기준 소득신고의 성실도가 높을 가능성이 있다. 1999년 11월부터 노동부는 『영세규모 사업체 근로실태조사보고서』 작성시 1~4인 사업장의 임금실태를 조사하였으므로 이들 자료를 이용하여 성실도를 어느 정도 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이들 근로자의 소득과소신고 유인이 상존하고 있고, 공적자료의 신뢰도가 문제시되고 있는 상황을 감안하여 신고소득 성실도 평가는 신중히 이루어져야 할 것이다.

3. 소득포착률 제고를 위한 조치

확대 적용자의 소득파악과 자격관리를 위해 보다 철저한 사전 준비가 필요하며 이를 위해서는 상당한 기간이 소요될 것이다. 국민연금관리공단은 인원과 소득파악을 위한 전문지식이 부족하므로 징수업무와 소득파악 업무를 국세청에서 담당하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한 국세청의 조직을 조사 중심으로 개편하고 국세전산망(TIS)과 국세청 자료(소득세, 부가가치세 자료 등)를 이용한 소득추계모형의 개발이 필요하다. 소득추계모형 개발을 위해서는 세무조사(실지조사)에서 수집된 자료를 비롯하여 조세관련 자료의 통합운영이 필요하다. 이를 위하여 정부 및 공공기관뿐만

아니라 경우에 따라 각종 협회로부터 자료의 제출을 의무화할 필요가 있으며 국세청에 의해 취합된 과세관련 자료는 소득추계를 위한 기초자료로 사용될 수 있으며 이러한 과정을 통하여 추계된 소득수준은 불성실신고자 선정을 위한 기초자료로 사용될 수 있다. 이 외에도 세무조사 강화, 부가가치세 특례과세제도 정비 등 국세행정 및 세제의 정비가 수반되어야 한다.

합리적인 소득추계를 위해서는 납세자들의 특성별로 적절한 표본 선정을 통한 소득추계모형의 개발이 필수적이다. 그러나 기존의 소득추계모형들은 납세자들의 특성별로 적절한 표본을 이용하였다고 보기 힘들다. 소득추계모형 설정을 위해 기존의 연구들이 사용한 자료들은 많은 경우, 『대우패널』과 『도시가계연보』 등 정부기관 혹은 민간기관에 의해 행해진 서베이 자료가 주종을 이루고 있으며 세무당국의 세무조사자료에 의한 추계모형 설정의 예는 드물다. 따라서 납세자의 특성별 소득추계를 위해서는 과세목적과 적절히 부합되는 표본설정이 필수적이며 이를 바탕으로 한 소득추계를 기준으로 세무조사 대상자를 선정하고 이들에 대한 세무조사를 통하여 불성실 신고자를 추출하고 또한 이 과정에서 축적된 자료를 이용하여 소득추계모형을 개선하여야 할 것이다.

IV. 맺음말

이 글에서는 국민연금제도의 도시지역 확대 적용에 따른 문제점과 개선방안에 대하여 간략히 언

급하였다. 일반적으로 제도 시행 이전에 제도 실시를 위한 사전 준비를 하는 것보다 준비가 미미한 상태에서 제도를 실시하여 발생한 문제를 해결하기 위한 각종 정책대안에 대한 이해당사자들의 반발이 더욱 심한 경향이 있다. 왜냐하면 일단 제도가 실시되면 이해당사자가 생기게 되고 이들 이해당사자간의 이해가 상충되기 마련이기 때문이다. 이러한 경향은 국민연금의 경우도 예외가 아닐 것이다. 따라서, 국민연금제도 및 행정상의 개선은 많은 난관에 직면하게 될 것이다. 무엇보다도 정책입안자의 합리적인 의사결정과 일관성 있는 제도 및 행정상의 개선이 이루어져야 할 것이다.

〈부록〉 개정 국민연금법 주요내용(1999년 4월 1일부터 시행)

- 1999년 4월 1일부터 국민연금 적용 대상자를 확대함.
- 확대 적용 대상자: 도시지역 자영자, 5인 미만 사업장의 상용근로자, 전산업의 임시·일용직 근로자
- 국민연금 재정 안정화를 위한 연금급여를 하향 조정하고(40년 가입시 70→60%), 연금보험료를 2010년부터 상향 조정, 수급연령의 단계적 연장.
- 연금급여산식상 소득재분배 요소를 다소 감소시킴.
- ※ 기초연금(균등분) : 소득비례연금(소득비례분) = 4 : 3 → 1 : 1
- ※ 1988년도부터 1998년까지의 가입기간에 해당하는 부분의 기본연금액 계산은 종전의 규정에 입각함.
- 배우자의 연금분할제 도입: 이혼 배우자의 노후생활 보장을 위하여 이혼시 배우자의 혼인기간에 해당하는 노령연금액의 절반을 지급받을 수 있도록 함.
- 또한 5년마다 재정 재계산제도를 도입하여 재정 안정화를 도모함.
- 연금수급을 위한 최소 가입기간이 15년에서 10년으로 하향 조정됨.
- 확대 적용자에 대한 연금보험료율은 1999년에 3%로 하고 2005년까지 매년 1%씩 상향 조정함.
- ※ 기존 가입자인 사업장가입자에 대해서는 1998년부터 연금보험료율이 9%임.

- 종래 보험료 부담을 근로자(3%), 사용자(3%), 퇴직금전환금(3%)에서 근로자와 사용자가 4.5%씩 조정함(퇴직금전환금제도 폐지).
- 수급연령을 현재 60세에서 2013년부터 5년마다 1세씩 조정하여 2033년에는 65세가 되도록 단계적으로 연장함.
- 기금운용의 전문성 제고 및 공단운영의 투명성 확보
- 기금운용에 대한 가입자 참여 확대: 기금운용위원회의 위원수를 현재 15인에서 20인으로 조정하여 사용자 대표 및 근로자 대표를 각 2인에서 각 3인으로 지역가입자 대표를 현재 3인에서 6인으로 확대함.
- 기금운용위원회 위원장을 재정경제부 장관에서 보건복지부 장관으로 조정.
- 기금의 운용내역과 사용내역을 국민연금기금운용위원회의 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 함.
- 공공부문에 투자된 기금의 수익률 보장.
- 공단운영에 대한 가입자의 참여 확대: 공단 비상임이사에 사용자대표, 근로자대표, 지역가입자대표 각 1인 이상을 포함토록 하여 현재의 3인에서 7인으로 확대.
- ※ 공공자금관리법 개정사항: 국민연금기금에 대한 공자기금으로의 강제예탁 규정을 2001년부터 폐지함. **KPF**

국민연금 도시자영자 확대에 따른 정책과제와 개선방안

- 단기적으로 현행체제 유지, 장기적으로 도시자영자에 적합한 공적 연금제도로 이행해야 -



金 龍 夏 / 순천향대학교 경제학부 교수

1. 서언

1999년 4월부터 시행되고 있는 도시지역 가입자에 대한 국민연금의 확대 적용 결과 여러 가지 문제점이 나타나고 있어 국민연금 적용 확대가 바람직한 선택대안이었느냐에 대하여 의문이 제기되고 있다. 현재 국민연금의 적용 확대 과정에서 나타나고 있는 문제점은 연금 확대 지역 가입자들의 국민연금 가입 저조에 따른 노후소득보장 기능 약화와 낮은 소득신고에 따른 근로자와의 불형평

성 문제로 요약된다.

먼저 국민연금 가입의 저조문제이다. 이번 국민연금 적용 대상 지역 가입자수는 1,014만명이었으며 그 중 자기의 소득을 신고한 사람은 대상자의 98.4%인 997만명이었다. 그런데 소득신고자 가운데 실제 보험료를 납입하겠다는 사람은 원래 대상자의 38%인 398만명이었으며 이 중 실제로 보험료를 납입한 사람은 대상자의 22.2%인 225만명에 불과하였다. 즉, 상당수의 자영자는 납부예외자로 혹은 적용제외자로 분류되고 국민연금

〈표 1〉 도시자영자 소득신고 현황

(단위: 만명, %)

총가입대상자	소득신고자 ¹⁾	순수소득신고자 ²⁾	보험료 납부자 ³⁾
1,013 (100.0)	997 (98.4)	398 (39.2)	225 (22.2)

주 : 1) 소득신고자: 신원불명자 제외

2) 순수소득신고자: 적용제외자(18~23세 미만 학생·군인) 및 납부예외자(실업자, 휴·폐업자) 제외

3) 보험료납부자: 보험료미납자 제외

〈표 2〉 도시지역 추가가입에 따른 전가입자 평균소득의 변화

(단위: 만원)

사업장	농어촌지역	도시지역	연금산정기준	
			1999년	2000년
144	64	84	128	111

은 일명 '반의 반쪽' 연금상태에 빠지고 말았다.

두번째의 문제점으로는 새로 적용 확대된 지역 가입자와 기존의 사업장 가입자간의 형평성 문제이다. 국민연금제도는 저소득층과 고소득층간에 소득재분배가 이루어지도록 설계되어 있다. 즉, 고소득층에서 저소득층으로 소득 이전이 이루어지도록 설계되어 있으므로 저소득자가 고소득자보다 훨씬 높은 수익률을 가지게 되어 있다.

그런데 지역 가입자에 대한 소득신고를 접수한 결과 사업장 가입자의 평균소득은 144만원이었는데 비하여 도시지역 가입자의 평균소득은 84만원으로 집계되어 집단별로 보면 사업장 가입자에게서 지역 가입자로 소득이 이전되는 결과를 보일 것으로 예상된다. 소득계층간 소득재분배 자체가 문제가 아니라 실제로 소득과약이 제대로 되고 있지 않는 도시지역 가입자가 실제보다 낮게 소득을 신고하였을 가능성이 제기되면서 부당하게 하향 신고한 고소득자에게 소득이 이전되는 재분배의 왜곡 가능성이 문제점으로 제기되고 있다.

이러한 상황에서 국민연금의 적용 확대가 잘못된 선택이 아니었냐는 우려가 나오면서 국민연금제도의 개편 필요성이 제기되고 있다. 본 논문에서는 국민연금 적용 확대의 타당성을 검토하고 국

현재 국민연금의 적용 확대 과정에서 나타나고 있는 문제점은 연금 확대 지역 가입자들의 국민연금 가입 저조에 따른 노후소득보장 기능 약화와 낮은 소득신고에 따른 근로자와의 불형평성 문제로 요약된다.

민연금제도의 정착 방안을 제시하여 보고자 한다.

II. 국민연금 확대와 관련된 주요 논쟁과 문제점

1. 국민연금 확대와 관련된 주요 논쟁

국민연금 적용 확대와 관련하여 제기되었던 주장들은 크게 연기론, 임의가입론, 단계적 확대론, 소득과약우선론, 임시방편론 등이었다. 각 주장들을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 연기론 : 도시자영자로서의 적용 확대를 1~3년간 연기하여 충분한 준비 후 실시하자는 주장이다. 그러나, 1~3년내 개선될 수 있는 대책은 정부의 보완책으로 이미 활용되고 있으며, 소득과

악 문제는 1~3년 후에도 별다른 대책이 없다는 점에서 대책없는 연기론은 무의미하다는 주장이 제기되었다.

둘째, 임의가입론: 임의가입론은 가입 여부를 자영자 개개인의 자유로운 선택에 맡기자는 주장이다. 임의가입론은 당장의 저항은 피할 수 있으나, 사회보험의 근간을 흔들어 이미 적용 확대된 근로자 및 농어촌지역 자영자의 국민연금 거부뿐만 아니라 의료보험 등 다른 사회보험에도 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다. 더욱이 국민연금 가입으로 상대적으로 이득을 본다고 생각하는 사람만 가입하게 되어 보험학적으로 역선택(adverse selection) 문제를 발생시킨다.

셋째, 단계적 확대론: 단계적 확대론은 소득파악이 상대적으로 용이한 계층부터 적용을 확대하자는 주장이다. 이는 국민연금에 대하여 저항이 강한 전민직 자영자계층부터 적용하는 것이 됨으로써 전면적 확대시의 부담과 별 차이가 없으며, 이때 소득보장이 필요한 저소득계층은 배제되는 결과를 초래한다는 비판을 받을 소지가 크다.

넷째, 소득파악 우선론: 소득파악이 완전히 되면 국민연금 적용 확대에 문제가 없다는 주장이다. 이는 현재 도시자영자의 국민연금 거부의 근본적인 원인을 잘못 인식한 데에 따른 논리로서, 현 제도하에서 도시자영자가 자기의 소득을 그대로 신고하지 않는 이유는 정부가 잘못된 신고권장 소득을 제시한 그 자체보다는 진정한 자기의 소득 노출을 꺼리기 때문이다. 따라서 소득파악률이 제고되면 국민연금 적용 확대에 문제가 없다는 시각

소득파악이 전제되는
근로자용 국민연금제도를 소득파악이 힘든
도시자영자에게 그대로
적용·확대하려고 한 것이 정책실패의
근본원인이다.

은 당위론적으로는 설득력이 있으나, 현실적으로는 실현불가능한 주장이다. 즉, 도시자영자에 대한 소득은 단기간에 파악할 수도 없을 뿐만 아니라 정부가 도시자영자에 대하여 소득을 파악하겠다고 나서면 나설수록 국민의 저항은 기하급수적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

다섯째, 보완 확대론: 보건복지부의 보완책의 핵심내용은 저조한 소득신고율을 제고하기 위하여 도시자영자에 대한 적절한 소득확인 없이 신고 소득을 그대로 인정하고, 장기적으로 소득확인 작업을 하겠다는 것이다. 이는 단기적으로는 소득신고율을 높일 수는 있으나, 농어촌지역 확대 경험으로 볼 때 일단 인정한 신고소득을 쉽게 현실화할 수 없는 한계를 가지고 있어 결과적으로 다수의 자영자계층이 낮은 소득에 편중되는 분포를 보일 것으로 예상된다. 이와 같은 자영자 소득분포의 하향 편중은 성실신고한 근로자들의 연금급여 수준의 하락을 초래하여 근로자계층의 집단적 반발(노총 및 민노총)을 가져오게 된다. 또한 임시방편적 보완책은 내용적으로는 단계적 확대론이나 임의가입론적 성격을 내포하고 있어 이들 주장

〈표 3〉 도시지역가입자 유형별 평균소득

(단위: 명, 만원, %)

	내 용	가입자(소득신고자)	실제보험료납부자	평균소득
유형 I	사업소득세 납세자	853	707(83)	1,202
유형 II	사업자 등록자	1,305	939(72)	876
유형 III	영세상인	2,309	1,181(51)	745
유형 IV	5인미만 사업장근로자	1,886	638(36)	750
유형 V	일용직·임시직· 시간제 근로자	2,485	560(23)	642
총계		8,838	4,025	843

주: ()안은 비중임.

이 가져올 수 있는 문제점을 동일하게 유발할 우려가 있다.

소득과약이 전제되는 근로자용 국민연금제도를 소득과약이 힘든 도시지역자에게 그대로 적용·확대하려고 한 것이 정책실패의 근본원인이다. 1995년 농어촌지역 자영자에 대한 국민연금 확대 과정에서 경험하였던 시행착오를 되풀이한 무모한 정책판단이었다. 현 상황의 문제들은 소득과약이 잘못되었다는 점에 있다기보다는 소득노출을 꺼려하는 도시지역 자영자에게 소득신고를 강요하는 과정에서 발생하였다. IMF라는 특수상황, 국민연금에 대한 불신, 초기 시행과정에서의 경솔하고 안이한 준비 등이 문제를 가중시킨 원인이라고 할 수 있다.

국민연금에 대한 자영자의 시각은 소득계층별로 상이하다. 고소득계층은 자신의 소득을 신고함에 따라 신고소득이 국세청의 소득포착 근거자료로 이용되는 것을 경계한다. 저소득계층은 IMF

등으로 실제로 현재도 살기 어려운 상황에서 미래를 위하여 저축한다는 것에 대하여 부정적인 시각이다. 또한 국민연금 적용 확대에 앞서 도입된 개인연금의 가입자들은 국민연금에의 가입 여력이 크게 소진된 상황이며, 현 정부에 대한 정치적 불만이 국민연금을 통하여 분출되고 있는 측면도 간과할 수 없다. 지역별로 소득신고율이 크게 차이나는 것은 이를 반영한다.

2. 국민연금관련 논쟁의 시사비비

도대체 현재의 국민연금관련 논쟁의 진실은 무엇일까? 국민연금 논쟁의 핵심이 되는 의문사항은 첫째, 도시지역 가입자가 자영자를 의미하는 것인가? 둘째, 자영자에 대한 소득과약이 정말 가능할까? 셋째, 도시지역 가입자에 대한 국민연금의 적용 확대로 근로자는 정말로 손해를 보는가? 넷째, 도시지역 자영자는 과연 국민연금 적용 확

대로 행복하여졌는가? 등이다.

먼저 도시지역 가입자는 자영자를 의미하는 것인가. 아니다. 이번에 적용 확대된 도시지역 가입자에는 자영자 외에도 일용직근로자, 5인 미만 사업장 근로자 등 근로자도 다수 포함되어 있다. 따라서 도시지역 가입자가 자영자인 것처럼 표현된 것은 잘못된 것이다. 그렇지만 이들 계층이 자영자이든 근로자이든 모두 입증하기 힘든 본인의 신고에 의하여 소득이 파악된다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 따라서 근로자와 자영자간의 대립 문제라기보다는 오히려 자영자 중에서도 소득을 정직하게 신고한 사람들이 다수 존재하므로 정직하게 신고한 사람과 정직하게 신고하지 않은 사람간의 대립 문제로 보아야 할 것이다.

둘째, 지역가입자에 대한 소득파악이 이루어지면 형평성 문제는 해결 가능하다. 그런데 이들 계층에 대한 소득파악이 가능할까. 자영자의 소득은 국민연금 차원에서 뿐만 아니라 조세정의

**자영자도 현 연금제도에 대하여
불신하고 불안해 한다는 점에서
근로자와 별차이가 없다.
1천만명에 달하는 도시지역국민연금 적용
대상자 중 225만명만 국민연금 보험료를
냈다는 현실이 그것을 말해준다.**

적 차원에서도 파악되어야 한다는 점에서 정부는 자영자소득파악위원회를 구성하여 소득파악에 나서고 있다. 그런데 자영자의 소득을 어느 정도까지 파악할 수 있을까? 많은 전문가들의 공통적 견해는 우리나라의 거래관행이 근본적으로 개선되지 않는 한 자영자의 소득파악은 한계가 있다는 것이다. 따라서 국민연금에 가입한 대부분의 가입자에 대하여 소득파악이 이루어지지 않으면 도시지역가입자 확대에 따른 소득재분배의 왜곡과 관련된 논쟁은 끝나지 않을 것이라고 보여진다.

〈표 4〉 소득수준별(표준소득월액 등급별) 총급여율

(단위: 원, %)

등급	평균소득월액(A)	연금월액(B)	B/A	수익비
최저등급	220,000	220,000	100.0	4.52
평균소득 0.5배	608,500	307,293	50.5	4.31
평균소득	1,217,000	398,568	32.8	2.83
평균소득 2배	2,434,000	581,118	23.9	2.10
최고등급	3,600,000	756,020	21.0	1.86

주 : 1998년말 평균소득월액(A) 1,217,000원 기준.
수익비 = 총급여현가액/총보험료부담현가액

셋째, 도시지역 가입자의 국민연금 적용 확대로 근로자는 손해를 보는가. 엄밀한 의미에서 손해를 보는 것은 아니다. 현재의 제도상으로 내년도에 연금을 수급하는 사람은 연금급여액이 하락하게 되어 있는 것은 사실이다. 왜냐하면 국민연금의 연금급여 산정기준이 되는 전가입자의 평균소득 월액이 금년도에는 128만원인 데 비하여 저소득으로 신고(84만원)된 지역가입자로 인하여 내년도에는 111만원으로 하락되기 때문이다. 그러나 이러한 연금급여 감소는 근로자뿐만 아니라 자영자에게도 동일하게 영향을 미친다. 더욱이 현재 우리 국민연금제도는 소득계층간 소득재분배제도를 가지고는 있으나 가장 높은 소득계층조차도 현 세대에 있어서는 자기가 불입한 보험료 부담에 비하여 자기가 받을 연금급여액은 최소한 1.8배가

단기적으로는 현행 체계대로 국민연금을 확대하되, 국민들이 납득할 수 있는 대책을 제시하고, 장기적으로는 도시지역자에게 적합한 형태의 국민연금체계를 마련하여 현 체계 유지시 발생할 수 있는 문제점을 미연에 방지하여야 할 것이다.

되도록 설계되어 있다. 즉, 고소득계층에서 저소득계층으로의 소득재분배가 아니라 현 세대에서 미래 세대로 부담을 전가시키는 구조로 되어 있는 바, 전가입자 평균소득월액의 감소는 현 세대의 급여감소를 의미하지만 미래 세대의 부담감소를 가져와 연금재정을 오히려 안정시키는 효과를 가지고 있다.

〈표 5〉 외국의 자영자 관리방법 비교

국가	연금급여 ¹⁾	보험료부과	소득재분배	관리운영 ²⁾	제도체계
영국	정액급여	정액보험료(저소득) 정률보험료(고소득)	있음	통합	2층연금
일본	정액급여	정액보험료	없음	통합	2층연금
캐나다	정액급여	일반조세	있음	통합	2층연금
독일	자기소득에 비례	정률보험료	없음	분리	단일연금
프랑스	자기소득에 비례	정률보험료	없음	분리	단일연금
미국	자기소득에 비례	정률보험료	있음	통합	단일연금
스웨덴	정액급여	사업주 정률보험료 및 일반조세	있음	통합	2층연금
한국	자기소득 및 가입자 평균소득에 비례	정률보험료	있음	통합	단일연금

주 : 1) 2층연금체제의 경우 기초연금의 급여형태를 의미함.
2) 자영자와 피용자를 통합관리하는지의 여부를 의미함.

넷째, 일부의 주장대로 근로자에서 자영자로 소득재분배가 이루어진다면 도시지역 가입자는 행복하여야 한다. 과연 그럴까. 사실은 반대이다. 자영자도 현 연금제도에 대하여 불신하고 불안해

한다는 점에서 근로자와 별 차이가 없다. 1천만명에 달하는 도시지역국민연금 적용 대상자 중 225만명만 국민연금 보험료를 냈다는 현실이 그것을 말해준다. IMF의 영향이 있기도 하지만 연금보험

〈표 6〉 당연적용대상 확대 과정

한 국	<ul style="list-style-type: none"> • 1988년: 10인 이상 사업장 피용자, 사용자 • 1992년: 5인 이상 사업장 당연적용 대상자 확대 • 1995년: 농어민, 농어촌지역 주민 적용 확대 • 1999년: 도시지역 자영자 주민 적용 확대
미 국	<ul style="list-style-type: none"> • 1935년: 사기업 피용자 • 1950년: 비농민, 비전문직, 자영자, 가사노동자 • 1954년: 농장근로자, 가내수공업자, 전문직 자영자 • 1956년: 치과의사, 변호사, 군인 • 1967년: 연방정부공무원, 비영리기관 종사자
일 본	<ul style="list-style-type: none"> • 1939년: 선원 • 1941년: 10인 이상 사업장 남자육체근로자 • 1944년: 5인 이상 사업장 피용자 • 1959년: 자영자(농민 포함) • 1986년: 28~29세 전인구 • 1989년: 20세 이상 학생
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 1908년: 10년 이상 국내거주 저소득노령자(70세 이상) • 1925년: 16~65세 저소득자영자 • 1946년: 16~65세(여 60세) 전국민
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 1889년: 육체노동피용자 • 1911년: 사무직피용자 • 1923년: 수공업자영자 • 1957년: 농림어업종사자 • 1972년: 자영자 일부(가내공업자, 조산원, 가정교사, 해양수로 안내인) • 1983년: 예술가, 언론인
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 1930년: 상공업 피용자 • 1946년: 특별제도 해당자 • 1948년: 상공업, 수공업자영자 • 1949년: 농업피용자 • 1952년: 농업자영자
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 1913년: 기혼여성, 공무원, 자산소유자 제외 16세 이상 66세 미만 전국민 • 1935년: 공무원 • 1950년: 소득비례부가연금제도 시행, 자영자 포함

자료 : 국민연금연구원, 『각국의 공적연금제도비교연구』, 1997.

료가 현재의 3%에서 5년 후에는 9%로 상향되고 장기적으로 18~19%까지 오르게 되어 있다는 점을 감안하면 앞으로 도시지역 가입자가 늘어날 것이라는 보장은 없다.

III. 선진국의 도시자영자 연금 확대 적용

외국의 자영자에 대한 국민연금 적용방법을 보면, 대부분의 국가에서는 소득과약이 필요없는 적용 확대방법을 채택하고 있으며(유형 I), 소득과약을 전제로 하는 국가인 경우에도 근로자와 분리하여 적용하거나(유형 II), 혹은 과약이 가능한 일부 자영자에 대해서만 근로자와 통합운영(유형 III)하고 있다. 유형 I의 국가로는 영국, 일본, 캐나다 등이 있는데, 이들 국가는 자영자에 대하여 보험료를 정액으로 징수하거나 국고에 의하여 조달한다(영국은 고소득 자영자에게만 국세청을 통하여 소득과약). 유형 II의 국가로는 프랑스와 독일이 있는데, 이들 국가들은 소득재분배 요소가 약하여 소득하향신고에 따른 소득재분배의 우려가 거의 없고, 더욱이 직역(職域)별로 별도 관리함으로써 근로자와 자영자간 재분배 왜곡의 여지는 전혀 없다.

유형 III의 국가로는 미국과 스웨덴이 있는데, 이들 국가는 소득재분배 요소가 강하면서도 근로자와 자영자를 통합하여 관리하고 있다. 그러나 이들 국가는 소득과약이 가능한 자영자에게만 제한적으로 적용 확대하거나(미국), 경제사회적으로 자영자의 소득이 거의 노출되어 있는 국가이다(스웨덴). 특히 자영자의 성향과 비중이 우리나라와 유사한 일본의 경우, 도시자영자 적용 확대시 소득과약을 포기하고 '정액보험료-정액연금'의 보험제도를 도입하고 있다.

IV. 도시자영자 확대의 단계별 대책

국민연금을 도시자영자에게도 확대 적용하기 위해서는 장기적인 사회보장체계의 기틀을 유지하면서 IMF라는 경제적 특수상황과 총선이라는 정치적 요인을 동시에 감안할 수 있는 단계적이고 탄력적인 대응방법이 요구된다.

1. 기본방향

복지부의 보완대책을 그대로 추진할 경우 현재

〈표 7〉 국민연금 가입자 월평균 소득액 산출 내역(1998년)

(단위: 원, %)

구 분	월평균 소득액	전체 가입자수 대비	
		월평균 소득 이하 가입자	월평균 소득 이상 가입자
전 체	1,270,000	58.0	42.0
직장가입자	1,480,000	47.0	53.0
지역가입자	640,000	93.0	7.0

의 소득신고 추세로 볼 때, 가입대상자(1,014만 명) 중 40% 정도만이 소득신고를 하고 소득신고자들도 대부분 하향 신고하고 있다. 상당수의 자영자가 국민연금 적용에서 누락되게 되어 본래 의미의 전국민 연금화는 실현되기 힘들 것으로 판단된다. 또한 자영자의 하향 소득신고로 연금지급 기준이 되는 전가입자 평균소득월액이 하락하여 2000년 연금수급자의 연금액이 감소할 것이 예상되어 노총 등 근로자들의 집단적인 반발을 가져올 수 있다. 더욱이 국민연금에 대한 시민들의 부정적인 시각이 계속될 경우 총선을 의식한 정치권의 실시 연기 움직임이 언제든지 돌출할 우려가 있다.

소득신고율이 90%를 넘어서 실시를 연기하지 않는 목소리는 점차적으로 감소할 것이나 실시에 따른 문제점을 공박하려는 움직임이 커지고 있다. 현재로는 계획대로 실시하는 것이 불가피하지만 자영자에게 적합하지 않은 제도의 적용에 따른 문제점을 해결할 수 있는 방안은 크게 제한될 것이다. 현 제도하에서 가장 바람직한 방법은 도시자영자에 대한 소득과약을 크게 높이는 것인데, 이는 국민연금관리공단보다는 국세청이 해결하여야 할 과제이며 국세청도 단기적으로는 해결이 불가능하다. 또한 도시자영자에게 현행 제도를 적용한 후 국민연금제도를 새로운 제도로 전환하는 것은 국민에게 약속하고 있는 급여수준(국민연금관리공단은 제도의 원활한 실시를 위하여 높은 수익률을 홍보하고 있음)을 변화시켜 국민의 불신과 반발을 가중시킬 우려가 있다.

따라서 단기적으로는 현행 체계대로 국민연금을

**자영자에게 적합한 공적연금체계를 별도로
구상할 필요가 있으며 이는 현재 논의중에
있는 공·사연금제도개선실무위원회의
공·사연금체계 재구축 작업과 병행하여
추진하는 것이 바람직하다.**

확대하되, 국민들이 납득할 수 있는 대책을 제시하고, 장기적으로는 도시자영자에게 적합한 형태의 국민연금체계를 마련하여 현 체계 유지시 발생할 수 있는 문제점을 미연에 방지하여야 할 것이다.

2. 국민연금 적용 확대 개선방안

가. 단기적 대책

첫째, 정부가 전국민의 노후소득보장체계 확립 차원에서 국민연금은 연기하지 않고 반드시 시행한다는 확고한 의지를 견지하여 나가야 할 것이다.

둘째, 이번에 실시하는 도시자영자의 연금제도는 새로운 제도 개정시까지 과도기적으로 기존 가입자와 구분하여 별도로 운영하는 것이 바람직하다. 이를 통하여 새로운 가입자의 제도 참여에 따른 기존의 국민연금 가입자의 불이익 소지를 없애고 자영자에게 적합한 연금체계로의 개편시 생길 수 있는 제도조정 문제점을 미연에 방지한다. 이때 별도 운영의 의미는 기존 가입자 연금재정과 신규 가입 자영자 연금재정의 분리운영을 의미한다.

셋째, 보건복지부 및 국민연금관리공단에서는

국세청 자료가 있는 자영자는 국세청 자료에만 근거해서 보험료를 부과하고 국세청 자료가 없는 경우에는 의료보험료 기준을 근거하여 보험료를 부과한다는 원칙(국민연금관리공단은 별도의 소득 파악 활동을 하지 않음)을 발표함으로써 자영자들의 국민연금 가입에 따른 소득노출 우려를 불식시킬 수 있다.

넷째, 시민단체들이 주장하고 있는 '자영자소득 파악위원회'는 사회운동적 차원에서 시민대표를 중심으로 운영하는 구조를 지향하되 정부는 이를 지원하여 사회정의의 제고시키는 것이 필요하다(국민연금제도 차원이 아닌 조세형평성 차원에서 진행시켜야 할 것임).

다섯째, 연금기금 운영에 대한 국민의 불신을 해소할 수 있는 획기적인 기금운용방법의 개선대책을 발표한다.

나. 장기적 대책

농어촌지역 자영자 적용 경험 및 현재의 도시지역 자영자 소득신고 경향의 특징은 소득의 하향 신고 경향이다. 자영자들이 소득을 하향 신고하는 이유는 첫째, 소득의 노출을 꺼리고, 둘째, 상당수의 자영자가 근로자의 2배가 되는 보험료의 부담(근로자의 보험료의 반은 사업주가 부담)에 실제로 한계가 있으며, 셋째, 자영자들은 고부담·고급여보다는 저부담·저급여의 연금체계를 선호하고 있기 때문이다. 따라서 자영자에게 적합한 공적연금체계를 별도로 구상할 필요가 있으며 이는 현재 논의중에 있는 공·사연금제도개선실무위원

**현행 단일 국민연금체계를
기초국민연금과 소득비례국민연금의
과도기적 이층체제로 분리하여, 도시자영자는
기초국민연금만 강제가입토록하고,
소득비례국민연금은
자유롭게 선택하도록 한다.**

회의 공·사연금체계 재구축 작업과 병행하여 추진하는 것이 바람직하다.

세계은행(World Bank)과 선진국에서 지향하고 있는 장기적으로 지속 가능한 공적연금체계는 기초연금과 소득비례연금으로 구성되는 이층연금체계이다. 이층연금체계(Two-tier System)란 기초연금은 노후생활에 필요한 최소한의 급여를 전 국민에게 지급하여 세대간·세대내 소득재분배를 도모하고, 소득비례연금은 적립방식 성격의 저축 제도로 운영함으로써 연금재정을 안정화시키고 자영자의 임의가입으로 국민의 선택권을 높이며 공적연금 부담을 경감시켜주는 방안이다.

3. 과도기적 이층연금체계 전환방안

가. 기본체계

현행 단일 국민연금체계를 기초국민연금과 소득비례국민연금의 과도기적 이층체제로 분리하여, 도시자영자는 기초국민연금만 강제가입토록하고, 소득비례국민연금은 자유롭게 선택하도록 한다. 그러나 현재 국민연금에 가입하고 있는 사

업장 종사자는 현행대로 기초국민연금과 소득비례국민연금 모두에 강제가입토록 하고, 농어촌지역자영자는 소득비례국민연금의 계속 가입 여부를 본인의 선택에 맡기도록 한다. 특수직역(공무원·군인·사립교원)연금제도의 가입자도 기초국민연금제도에 모두 가입하고 소득비례부분은 독립적으로 운영한다.

기초국민연금과 소득비례국민연금 급여수준의 합이 현행 국민연금의 급여수준과 동일하도록 한다(평균소득자 40년 가입기준 60% 급여수준). 기초국민연금과 소득비례국민연금의 급여수준은 각각 현행 국민연금 급여수준의 절반으로 한다. 기초국민연금의 보험료는 소득자료가 있는 고소득계층은 국세청 신고소득 기준으로 정률로 부과하고, 소득자료가 없는 저소득계층은 정액으로 부담하며, 정액보험료는 소득비례연금가입자의 중위소득의 1/2을 기준으로 보험료를 납입한다. 추가로 소득비례연금이 가입을 원할 경우 소득액에 정률을 곱하여 보험료를 납입한다(단, 소득액은 중위소득 이상이어야 함).

나. 기대효과

첫째, 자영자에게 연금선택권을 제공: 제도 개편안은 근로자에게는 현행 제도를 그대로 적용하면서, 자영자에게는 기초연금과 소득비례연금을 선택적으로 가입토록 함으로써 도시자영자에게 연금선택권을 부여하는 효과가 있다.

둘째, 소득재분배 왜곡의 최소화: 국세청 소득자료가 없는 자영자에 대해서는 최소한의 노후소

득보장에 필요한 보험료만 정액을 납입토록 하고, 국세청 소득자료가 있는 자영자는 소득에 비례하여 보험료를 납입토록 함으로써 소득과악에 한계가 있는 현 상황에서 소득재분배 효과는 유지하면서 소득재분배 왜곡을 최소화하여 근로자계층의 불이익 우려를 원천적으로 차단한다.

셋째, 사회통합효과: 국민연금 재정을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여 운영할 수도 있고 통합하여 운영할 수도 있는 유연한 운영체계를 갖추고 있으면서도, 도시자영자와 근로자를 동일 제도로 하에서 함께 적용함으로써 사회통합효과를 유지한다.

넷째, 제도 이행 비용의 최소화: 현행 연금체계의 계속성을 유지하면서 현재 제기되고 있는 문제점을 대폭적으로 개선하여 제도의 변화에 따른 비용을 최소화한다.

다섯째, 남북통일시 북한주민에게 적용 가능한 체계 마련: 기초국민연금제도와 소득비례국민연금의 이층화로 남북한 통합 초기에 북한의 전노령계층에게 최소한의 생활을 보장하는 기초국민연금을 지급할 수 있도록 한다.

〈그림 1〉 노령소득보장 체계의 개편방안

현행 〈단일 국민연금체계〉

개인보장 기업보장 사회보장	퇴직 일시금	퇴직 연금	개인연금		퇴직수당	사각지대
	국민연금 (현행 적용 확대 예정 제도)				공무원연금 군인연금 사학연금	
	사업장 종사자	농어촌 자영자	도시 자영자	공무원 군인 사립교원	별도 소득 없는 계층	



개편 〈이층 국민연금체계〉

개인보장 기업보장 사회보장	퇴직 일시금	퇴직 연금	개인연금		퇴직수당	
	소득비례국민연금 (강제가입)	소득비례국민연금 (자유선택)		공무원연금 군인연금 사학연금		
	사업장 종사자	농어촌 자영자	도시 자영자	공무원 군인 사립교원	별도 소득 없는 계층	

〈 급여산식 〉

현행: $1.8(A+B) \times (1+0.05n)$

A: 전년도 전가입자 평균소득.
B: 가입자의 전가입기간 평균소득
n: 20년 초과연수



개편안:

- 총연금급여: $1.8(A+B) \times (1+0.05n)$
- 기초국민연금: $1.8 \times \frac{1}{2} (A+A') \times (1+0.05n)$
- 소득비례국민연금: $[1.8 \times (A+B) \times (1+0.05n)] - \text{기초연금}$

A: 전년도 전가입자 평균소득
A': 소득비례연금가입자 중위소득
B: 가입자의 전가입기간 평균소득
n: 20년 초과연수

〈 보험료율 〉

현행: 본인소득 × 보험료율¹⁾

1) 보험료율:
사업장종사자=9%(사용자, 근로자 각각 4.5%)
농어촌 및 도시지역자영자=3%(2000년 6월까지)




개편안:

- 총보험료: 본인소득 × 보험료율¹⁾
- 기초국민연금: 소득비례연금가입자 중위소득 × $\frac{1}{2}$ × 보험료율
- 소득비례국민연금: [본인소득 × 보험료율] - 기초연금 보험료

1) 보험료율:
사업장종사자=9%(사용자, 근로자 각각 4.5%)
농어촌 및 도시지역자영자=3%(2000년 6월까지)

참 고 문 헌

- 국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997.
 『국민연금제도 개선 자료집』, 1997.
- 김용하, 「공적연금제도의 연계방안-형평성 및 연금재정 측면을 중심으로」, 『보건사회논집』, 한국보건사회연구원, 1995.
- _____, 「세대별 형평성 제고를 위한 국민연금제도의 구조조정 방안」, 『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 1996.
- _____, 「연금보험의 재정방식과 세대간 소득재분배」, 『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 1994.
- 김용하 · 석재은 · 윤석원, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선 방안』, 한국개발연구원, 1995.
- 민재성 · 이해경 외, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986.
- 민재성 · 김용하, 『연금재정 시뮬레이션과 경제적 파급효과』, 한국개발연구원, 1991.
- 전영준, 『국민연금의 소득계층별 후생분석』, 한국조세연구원, 1997.
- 전영준 · 한도숙, 『우리나라 국민연금제도의 개선방향』, 한국조세연구원, 1997.
- 정경배 외, 『국민연금 재정추계』, 국민연금관리공단, 1998.
- OECD, "Socio-Economic Change and Social Policy," *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, DEELSA/ELSA/SP(96)1/ANN, 1996.
- U.S Social Security Administration, *Social Security Programs throughout the World*, 1995. 

주요국의 조세제도

- 중국의 조세(II) -

韓 相 國 / 한국조세연구원 연구위원

IV. 增 值 稅

1. 과세대상

중국 내에서의 물품의 판매와 수입, 가공·수리·조립수리용역의 제공 등을 과세대상으로 한다. 또한 하나의 기업이 增 值 稅의 과세대상인 물품의 판매와 영업세의 과세대상이 되는 용역제공 사업을 겸영하는 경우가 있는데 이를 혼합판매행위라고 하며, 이와 같은 혼합판매행위에 대하여 增 值 稅가 과세되면 기본적으로 17%의 세율을 적용한다.

2. 납세의무자

增 值 稅의 납세의무자는 중국 내에서 물품의 판매 또는 가공·수리·조립수리용역을 제공하는 단위와 개인, 물품을 수입하는 단위와 개인 그리고 기업이 타인에게 임대 또는 도급

을 주어서 경영하는 경우의 임차인 또는 하도급인 등이다.

또한 납세의무자에는 일반납세의무자와 소규모납세의무자가 있다. 일반납세의무자란 소규모납세의무자의 과세매출액 기준을 초과하는 기업 및 기업적 성격을 갖는 조직으로서 관할 지방세무당국의 승인을 거친 납세의무자를 말한다. 소규모납세의무자란 과세매출액이 연간 100만원(인민폐) 이하인 생산자 및 용역제공자 등 또는 과세매출액이 연간 180만 원 이하인 도매업자, 소매업자를 말한다.

3. 세율

- 일반세율 : 납세의무자가 물품을 판매 또는 수입하는 경우, 영세율 및 저세율의 항목을 제외하면 그 세율은 17%이다.
- 영세율 : 납세의무자가 물품을 수출하는 경우에는 영세율을 적용한다.

○ 경감세율 : 납세의무자가 곡물, 식용식물류와 도서, 신문, 잡지, 수돗물, 난방용 증기, 냉방용 냉기, 액화석유가스(LPG), 천연가스(LNG), 사료, 화학비료, 농약, 농기구, 농업용 비닐 등의 물품을 판매 또는 수입하는 경우 세율은 13%이다.

○ 특별세율 : 소규모납세의무자가 판매하는 물품 또는 과세대상 용역을 제공하는 경우에는 6%의 세율을 적용한다.

4. 납부세액의 산정

납부세액은 아래와 같이 납세의무자에 따라 다르게 산정된다.

일반납세의무자 : 납부세액 = 매출액 × 세율
 소규모납세의무자 : 납부세액 = 매출액 × 징수율(6%)

물품 또는 과세대상용역을 매출한 가격이 너무나 낮고 이에 대한 정당한 이유가 없는 경우 또는 물품의 매출로 보는 과세행위로 간주되지만 판매가격이 없는 경우에는 매출가격을 간주산정할 수 있다.

5. 조세의 감면과 환급

농산물생산자의 자가재배 농산품 판매, 피

임약품·피임구 및 교서적, 과학연구 및 교육 목적의 수입계기 및 설비, 외국의 무상원조 수입물자 및 설비, 매출액이 增値稅징수 개시점에 미달되는 경우 등은 增値稅

가 면세된다.

또한 물품이나 과세대상 용역을 매출하는 경영주체가 물품의 생산·도매 또는 소매에 종사하는 기업·기업적 성격을 갖는 기관 및 개인경영자 이외의 기타 기관 및 개인과의 혼합매출행위는 비과세대상 용역의 매출로 간주하여 비과세한다.

마지막으로 수출을 장려하기 위해 납세의무자가 영세율이 적용되는 물품을 수출할 때는 세관에서 수출수속을 한 후 수출통관표 등 관련 증명서에 의거하여 일단위로 세무기관에 동일 수출물품에 대한 세액환급수속을 신청할 수 있는 제도가 있다.

6. 납세사항

○ 납세의무 발생시기 : 납세의무의 발생시점은 매출대금을 수취하거나 또는 대금 청구서(索取銷售款憑據)를 발급하는 당일이 납세의무 발생시기이다. 그러나 매출결산방식이 상이함에 따라 그 납세의무의 구체적인 발생시기는 매출결산방식에 따라 다르다.

○ 납세지 : 고정영
업자는 반드시
기구 소재지에
있는 주관세무기
관에 납세신고하
여야 한다. 본사
와 지사가 동일
한 縣(市)에 있
지 않은 경우에는 각각 소재지에 있는 주
관세무기관에 납세신고하여야 한다. 또
한 비고정영업자가 물품 혹은 과세대상
노무를 매출하는 경우에는 매출지의 주
관세무기관에 납세신고하여야 한다. 물
품을 수입하는 경우에는 반드시 수입자
또는 그 대리인이 통관지역의 세관에 납
세신고한다.

○ 납부기한 : 구체적 납부기한은 주관세무
기관이 납세의무자의 납세액의 다소에
근거하여 각각 지정하며, 增値稅의 납부
기한은 각각 1일, 3일, 5일, 10일, 15일
또는 1개월로 한다.

V. 營業稅

1. 과세대상

영업세는 기본적으로 용역을 과세대상으로
한다. 구체적으로 보면, 건설업(건설, 설치,
수선, 장식, 기타 공사작업), 서비스(대리업,
기타 서비스업), 무형자산의 양도(토지사용
권, 상표권, 특허권, 비특허기술, 저작권 및
영업권의 양도), 부동산의 판매(건설물 및 구

축물의 판매, 기타 토
지부착물의 판매) 및
금융업(대부 및 금융
리스, 금융상품의 양
도 및 금융중개업, 기
타 금융업무) 등이
다.

2. 납세의무자 및 세율

납세의무자는 중국 내에서 영업세 과세대상
용역을 제공하거나 무형자산 양도 혹은 부동
산을 매각하는 기관 또는 개인이다. 그러나
기업이 임대 또는 도급을 주어 경영하는 경우
에는 임차인 또는 하청업자, 중앙철로운영업
무는 철도부, 합자철로운영업무는 合資鐵路
公司, 지방철로운영업무는 地方鐵路管理機
構, 基建臨管線運營業務는 基建臨管線管理機
構가 납세의무자이다.

영업세의 세율은 다음과 같다.

- 교통운수업(육로운송, 수상운송, 항공운
송, 파이프운송, 하역운반) ----- 30%
- 건축업(건축, 설치, 수리, 장식 및 기타
공정작업) ----- 3%
- 금융보험업 ----- 5%
- 우편통신업 ----- 3%
- 문화체육업 ----- 3%
- 오락업(노래방, 무도장, 가라오케, 노래
및 무도장, 음악다방, 당구장, 골프장, 볼
링장, 오락실) ----- 5~20%
- 서비스업(대리업, 여관업, 요식업, 여행
업, 창고업, 임대업, 광고업 및 기타
서비스업) ----- 5%

- 무형 자산 양도
(토지사용권, 특허권, 비특허기술, 상표권, 저작권 및 영업신용의 양도)
----- 5%
- 부동산 판매
----- 5%

3. 납부세액의 계산

납부세액의 계산공식은 다음과 같다.

납부세액 = 영업액 × 세율

영업액이란 납세자가 과세대상 용역을 제공하거나 무형자산을 양도하거나 혹은 부동산을 매각하는 경우에, 상대방으로부터 받은 대금 전체와 가격외비용을 말한다.

4. 조세의 감면

다음 경우에는 영업세를 면제한다.

- 탁아소, 유아원, 양로원, 신체장애자 복지기관에서 제공하는 양육 및 간호서비스·혼인소개·장의서비스
- 신체장애자 개인이 제공하는 서비스
- 병원·진료소 및 기타 의료기관에서 제공하는 의료서비스
- 학교 및 기타 교육기구가 제공하는 교육 서비스, 학생근로봉사자가 제공하는 노동 등

5. 납세사항

- 1) 납세의무의 발생시기 : 토지사용권을 양도하거나 부동산을 매각하면서 先收金 방식을 채용하는 경우에는 선수금을

받는 당일, 自家新築行爲를 하는 경우에는 자기신축물을 매각하고 영업액을 영수하거나 또는 영업액의 증빙을 받는 당일, 부동산을 타인에게 증여하는 경우에는 부동산 소유권이 이전되는 당일이다.

- 2) 납세지 : 상황별로 다르다. 예를 들면, 과세대상 노무를 제공하는 경우는 반드시 과세대상 노무가 발생한 지방을 관할하는 주관 세무기관에 납세신고하고, 납세자가 운수업 무에 종사하는 경우는 그 기구 소재지의 주관 세무기관에 납세신고해야 하며, 토지사용권을 양도하는 경우에는 반드시 토지소재지의 주관 세무기관에 납세신고한다.

- 3) 납부기한 : 각각 5일, 10일, 15일 또는 1개월로 한다.

Ⅵ. 消費稅

1. 과세대상 및 납세의무자

과세대상에는 담배, 주류 및 주정, 화장품, 피부 및 모발보호제품, 고급 장신구 및 보석과 옥, 폭죽, 가솔린, 디젤류, 오토바이, 소형 승용차 등 11개 품목이 있다.

납세의무자는 과세대상 소비품을 생산·위탁가공 및 수입하는 기관이나 개인이다.

2. 세율

최고 45%(담배 중 갑류관련)에서 최저 3%(소형승용차 중 배기량이 1,000cc 이하와 소형버스 중 배기량이 2,000cc 이하)까지 있다.

3. 감·면세 및 납세사항

- 감·면세 : 소비품을 수출하는 경우에만 면세가 인정(국무원의 별도 규정이 있는 경우는 제외)되며, 소비세가 공포된 시점에서는 수출면세 이외에는 소비세의 면세를 일체 인정하고 있지 않다.
- 납세의무의 발생시기 : 상황별로 다르다. 예를 들면, 외상판매와 할부판매의 결산방식을 채용하는 경우는 판매계약서 규정상의 수금일 당일, 선납결산방식을 채용하는 경우는 과세대상 소비품을 출고하는 당일, 자체 생산하여 자체 사용하는 과세대상 소비품은 사용 이송하는 당일 등이다.
- 납부기한 : 납부기한은 1일, 3일, 5일, 10일, 15일 또는 1개월 등 6종류로서, 구체적인 납부기한은 주관세무기관이 납

세의무자의 납세액의 다과에 근거하여 각각 결정한다.

- 신고·납부 : 소비세는 세무기관에서 징수하며, 수입하는 과세대상 소비

품의 소비세는 통관수속시에 세관에서 대리 징수한다.

VII. 土地增値稅

1. 과세대상 및 납세의무자

土地增値稅制의 과세대상은 국유토지사용권, 지상건축물 및 그 부착물을 양도함으로써 취득하는 수입이며 납세의무자는 이러한 수입을 얻은 기관이나 개인이다.

2. 세율 및 납부세액의 산출

세율은 다음과 같다.

- 增値額이 공제항목 금액 합계액의 50% 미만 ----- 30%
 - 증치액이 공제항목 금액 합계액의 50% 이상 100% 미만 ----- 40%
 - 증치액이 공제항목 금액 합계액의 100% 이상 200% 미만 ----- 50%
 - 증치액이 공제항목 금액 합계액의 200% 이상 ----- 60%
- 과세대상 부동산을 양도하고 취득하는 增値額(讓渡差益)과 세율에 따라 납부세액을 산

출하는데 토지증치
세액 계산방법은 아
래와 같다.

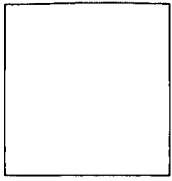
- 增值額이 공제
항목 금액의
50%를 초과하
지 않을 경우:
증치액×30%
- 증치액이 공제항목 금액의 50%를 초과
하나, 100%를 초과하지 않을 경우: 증
치액×40%－공제항목 금액×5%
- 증치액이 공제항목 금액의 100%를 초
과하나, 200%를 초과하지 않을 경우:
증치액×50%－공제항목 금액×15%
- 증치액이 공제항목 금액의 200%를 초
과할 경우: 증치액×60%－공제항
목금
액×35%

위의 공식에서 표시된 5%, 15%, 35%는
각각 速算控除係數이다.

양도부동산의 매매
가격이 부동산 감정
가격보다 낮되 정당
한 이유가 없는 경우
에는 부동산 평가가
격에 따라 계산·징
수한다. ~~KP~~

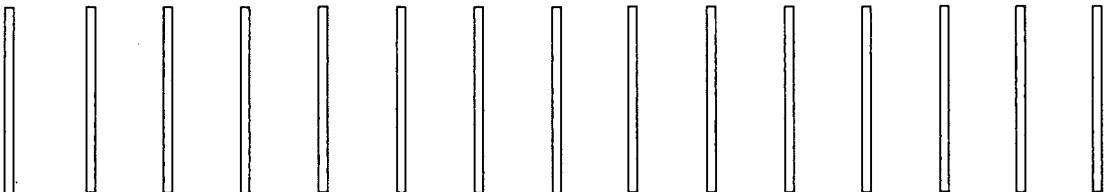
3. 감·면세 및 평가가격의 적용

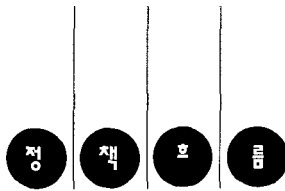
- 감·면세 : 보통 표준형주택을 건축하여
판매하되 增值額이 각종 차감항목의 합
계액의 100분의 20을 초과하지 않는 경
우 및 국가건설의 수요로 인하여 합법적
으로 수용·회수한 부동산의 경우에는
土地增值稅를 면제한다.
- 평가가격의 적용 : 부동산 매매가격을
숨기거나 허위로 보고한 경우, 제시된 각
종 공제항목의 합계액이 부실한 경우 및



정책흐름

1. 하반기 경제정책방향
2. 국세행정 조직개혁
3. 구조조정 세제지원 보완내용
4. 중산층 및 서민생활안정대책





하반기 경제정책방향

※ 이 자료는 재정경제부에서 1999년 7월 1일에 발표한 「하반기 경제정책방향」의 전문입니다.

1. 하반기 경제전망

1. 경제성장

- 2/4분기 성장률은 7%를 상회할 전망
- 5월중 산업생산이 21.8%를 기록(1~4월 : 13.7%)하여 GDP성장률이 1/4분기 4.6%보다 높은 7%를 상회할 가능성(상반기 전체 : 6% 수준)
- 하반기에도 5~6% 수준의 성장률을 유지하여 연간 성장률은 5~6%에 이를 것으로 예상

(전년동기비, %)

	1998연간	1999.1/4	2/4	1999상	1999하	1999연간
경제성장률	-5.8	4.6	7 내외	6 내외	5~6	5~6

- 경제활동 내용별 성장전망
- 민간소비는 1998년에 -9.6%에서 금년 1/4분기에 6.3%의 회복을 보였으며 하반기에도 6% 수준의 상승세 지속 예상
- 투자에 있어서는 설비투자는 회복될 것으로 예상되나 건설 투자는 큰 회복이 어려울 전망
- 건설투자는 1998년중 건축허가면적 급감(-55.0%)효과

가 이월되면서 하반기중에도 큰 회복에 한계

- 설비투자는 통신·운수장비 등 정보화·물류 등을 중심으로 출하가 증가하고 있어 하반기중 20% 이상 증가세 예상
- 수출은 동남아시아 등 외환위기 국가의 빠른 경제회복으로 하반기중에도 15% 내외의 물량 증가세를 보일 전망

2. 물가

- 상반기중 소비자물가는 전년 동기비 0.6% 상승에 그쳐 상반기별로는 30여 년 경제발전과정에서 사상 최저를 기록
- * 1960년대 이후 최저기록 : 1987년 상반기 1.6%
- 하반기에는 경기회복에 따라 다소 상승할 것이나 연간 2% 내외 수준에서 안정될 전망
- 상반기중 3.4% 하락한 생산자물가는 국제원자재 가격 안정 등에 힘입어 하락세 지속 전망
- 생활물가도 2%대의 상승에 그쳐 서민생활의 안정을 뒷받침 할 것으로 예상
- 주택가격이 5월까지 2.1% 상승(1998년 -12.4%)에 그쳐 안정세를 유지하고 있으나 향후 경기회복에 따라 부동산시

장에 부분적인 투기요인이 우려되므로 철저한 대응필요

3. 실업

- 실업자가 2월 178만명(실업률 8.7%)에서 5월 141만명(실업률 6.5%)으로 축소되어 월 12만명씩 축소
- 경제회복 추세를 감안할 때 9~10월경에는 실업률이 5%대(실업자 120만명대)까지 하락할 수 있을 것으로 전망
- 내년에 50만명의 일자리를 창출하여 내년 중반에는 실업자가 100만명 이내로 축소
- 1998년중 -6.7% 감소한 도시가계소득도 금년에 7% 내외 상승할 것으로 예상

4. 수출

- 상반기중 수출은 물량기준으로 11% 수준 증가하여 공장가동률 상승에 기여하였으나 세계적 공급 과잉현상으로 인해 단가가 -12% 내외 하락하여 금액기준으로 -1.1% 감소
- 하반기에는 상반기보다 수출여건이 개선되어 금액기준으로 8% 수준 증가 예상
- 수입은 상반기중 15.1%의 증가세를 기록하였으나 하반기 중에는 30% 수준으로 증가할 것으로 예상
- 경상수지 흑자는 상반기 120억달러 수준이 가능하여 연간 200억달러 수준에 이를 것으로 예상

5. 재정수지

- 연간 5~6% 수준의 경기회복추세에 따른 세수증대 등으로 금년중 재정수지 적지는 예산편성시 GDP의 5% 수준에서 4% 수준으로 축소 예상
- 1999년말 총국가채무 규모는 GDP의 20% 수준(92조원)이나 OECD 평균인 70%를 크게 하회하는 수준

6. 외채

- 1997년말 총외채가 1,581억달러이었으나 작년에 100억달러 수준이 감소하였고 금년 1~4월중 67억달러가 감소(1999년 4월말 1,427억달러)
- 금년중 총외채는 100~140억달러 수준이 감소될 전망

◇ 하반기 경제전망 요약 ◇

- (1) 전반적 경제상황이 더욱 호전될 전망
- 성장회복세가 5~6%로 상승하여 체감경기가 보다 많은 지역과 계층으로 확산 가능
- 물가는 2% 수준에서 안정되고, 경상수지 흑자도 200억달러 달성 가능하여 성장과 안정이 조화
- 실업자가 100만명 이내로 감소되는 시점이 내년 중반 이전으로 앞당겨질 가능성도 있음.
- 자금시장도 저물가·저금리 체제가 지속되어 기업의 금리부담이 경감되고 증시호황에 따른 재무구조개선 뒷받침

(2) 반면 다음과 같은 문제점이 예상된다.

- 경기회복에 따라 국민 각 계층의 구조개혁을 위한 고통분담 의지가 약화될 우려
- 일부계층의 파소비 행태, 향락적 소비풍조 재연, 대형 고급 아파트의 투기현상 등 사회문제도 예상
- (3) 따라서 하반기에는 이러한 사회적 문제에 적극 대비하고 구조개혁을 완수하면서 중장기적으로 「생산적 복지사회」를 지향하는 성숙된 경제운영이 필요

II. 하반기 경제정책방향

◇ 기본방향 ◇

- (1) 구조개혁을 통한 시장경제질서 구축
- (2) 경기회복세 지속을 통한 일자리 창출
- (3) 중산·서민층 생활안정과 「생산적 복지제도」의 확립
- (4) 2000년대를 대비한 지식기반경제사회의 구축

1. 구조개혁을 통한 시장경제질서 구축

가. 금융구조개혁

- 제일·서울은행 및 부실생보사(7개사)의 매각을 지속적으로 추진
- 제일·서울은행은 현재 진행중인 해외투자자와의 협상을 조속 마무리
- 대한생명 처리도 7월중 마무리, 나머지 생보사는 8~9월까지 매각
- 추가적인 금융구조조정에 소요되는 재원은 기존 64조원 중 잔여재원을 활용하여 충당
 - 다만, 증자요소가 확대되고 있기 때문에 성업공사의 부실 채권정리기금의 잔여재원 중 12조원을 예금보험공사 채권

으로 전용 조치

- 소프트웨어 부문 개혁을 강력히 추진
- 신용대출비중이 더욱 높아지도록* 금융기관의 신용분석능력을 확충하고, 기업별 총신용한도(Credit line)제도를 도입하는 등 다각적인 노력 추진
 - * 1999년 6월 현재 신용대출비중 : 33.7%
- 대기업은 자본시장을 통하여 자금을 조달하고 은행자금은 중소기업 중심으로 운영되는 구조변화 예상
 - * 금년중(6월 15일 현재) 기업규모별 은행대출 증감: 중소기업 4조 8천억원 증가, 대기업 1조 7천억원 감소
- 금융관행의 지속적 개선
 - 사외이사제도를 활성화하고 외국전문가의 영입을 확대하여 경영투명성 제고
 - 여신전문직군제를 도입하고 여신심사역(loan officer)제도를 강화하는 등 전문인력을 양성
 - 금융기관 종사자 보수관리에 있어서도 업무성과에 따라 차등화하는 인센티브제도 확대
- 금융관련법령을 금융기관활동에 대한 규제철폐, 중요 감독 기준의 법규정화 및 금융기관 설립 인·허가기준의 투명성 제고에 중점을 두어 시장경제형으로 개편

나. 기업구조개혁

- 5대 재벌의 재무구조개선약정의 차질 없는 이행
- 대우·현대의 추가 구조조정계획을 재무구조개선약정에 수정·반영(5월 27일)하고, 주채권은행별 구조조정팀을 대폭 보강하는 등 월별 점검체제 구축
- 따라서 6월 실적부터 5대재벌의 재무구조개선약정에 대한 월별 점검체제를 본격 가동할 계획
 - 채권금융기관을 통해 5대재벌의 재무구조 개선약정 이행

상황을 월별로 점검하고, 미이행시 강력 제재

- 금융감독기구를 통해 주채권은행의 이행상황 점검 여부를 철저히 감독

○ 사업구조조정 신속한 마무리

- 사업구조조정을 신속히 마무리하여 핵심분야의 경쟁력을 제고하는 한편 비주력분야의 신규사업 확장은 억제
- 사업구조조정 과정에서 추가적인 세부담이 걸림돌이 되지 않도록 하기 위하여 국제규범에 부합되는 범위 내에서 관련 제제를 개선

- 기업개선작업은 경쟁력이 있으나 유동성 부족을 겪고 있는 기업을 대상으로 대출금 출자전환을 활용하여 추진하고 회생가능성이 없는 기업은 과감히 정리

- 재벌의 제2금융권지배에 따른 문제점을 보완하기 위해 투신업 등의 계열사 투자한도를 조정하고, 소속계열사에 대한 부당지원행위를 엄격히 감독

○ 기업경영의 투명성·책임성 확립

- 작년 상반기중 집중적인 제도개선을 통해 기업지배구조는 이제 상당히 투명해진 상황

〈참고〉 주요 제도개선 실적

① 소수주주권 강화 및 이사회 기능 정상화

- 대표소송 제기권 등 소수주주권 행사요건을 대폭 완화
- 상장법인에 대해 사외이사 선임의 의무화
- 집중투표제 도입을 통해 소수주주도 이사를 선임할 수 있는 문호 개방

- 사실상 이사제도 도입을 통해 대주주의 경영책임 강화
- 투신사·은행신탁 등 기관투자자의 의견권 행사허용

② 기업회계 및 회계감사의 공신력 제고

- 1999회계연도부터 결합재무제표 작성 의무화
- 제2·3 대주주, 채권자 등이 외부 회계감사인을 지정하도록 하는 「감사인 선임위원회」 제도 도입

③ 경영성과에 대한 기업공시의 강화

- 2000년부터 상장법인·KOSDAQ 법인에 대해 분기 보고서(현행 반기) 발간 의무화
- 불성실 공시법인에 대한 파징금 제도 시행
- 하반기에는 학계, 업계, 금융계 등의 민간전문가로 구성된 「기업지배구조개선위원회」를 통하여 선진국 수준의 기업지배구조를 정착시키도록 노력

〈주요 검토과제〉

- 의견권 행사방법을 다양화하고 주주의 기업정보 획득을 용이하게 하는 등 주주총회 활성화 방안
- 집중투표제도 활용 등 소수주주의 경영참가기회 확대 방안 및 지배주주의 경영책임성 강화방안
- 사외이사의 비중 및 역할을 제고하여 이사회 독립성을 강화하고 이사선임의 공정성 확보방안

- 아울러 그동안 제도운영의 경험을 바탕으로 제도상 미흡한 점을 보완

- 기업의 핵심 감독기구인 감사제도를 사외이사 중심의 감사위원회 제도로 대체(상법 개정 후 증권거래법 개정 추진)
- 특히 금융기관에 대해서는 소수주주권 행사요건을 완화하

고 감사위원회 제도를 의무화하는 등 일반기업보다 강화된 기업지배구조를 확립

- 기업공시는 기업경영의 투명성을 보장하는 선결요건이므로 이를 철저히 이행토록 감독 강화

2. 경기회복세의 지속을 통한 일자리 창출

가. 저물가·저금리기조의 유지

- 저물가·저금리기조가 균형 있게 유지될 수 있도록 시중유동성을 적정수준에서 관리
- 직접금융시장 활성화를 통하여 통화부담이 되지 않는 기업자금 조달기반 확충
- 유상증자를 확충하여 기업의 재무구조개선을 뒷받침

(단위 : 조원)

	1998. 1~5	1999. 1~5
은행대출 증가	8.0	3.1
직접금융 조달	8.8	16.0

- 코스닥시장 활성화방안(1999년 5월 4일)의 차질 없는 추진으로 중소벤처기업의 직접금융조달 지원
- 국제전문딜러제도의 도입(1999년 7월), 3년 만기 국채의 지표채권으로 중점 육성 등 국제시장 활성화로 전체 채권시장 발전 유도
- 유통구조개선 및 부문별 물가안정대책의 차질 없는 추진
- 공공요금은 불가피한 경우 소비자단체의 의견수렴 과정을 거치고 경영혁신 성과를 반영하여 조정하되, 조정시기를 분산
- 농축수산물 수급안정을 통한 생활물가 안정을 위해 정부 비축물량 방출·출하확대, 적기수입 및 농산물유통구조개선 추진

- 복합화물터미널(중부권, 호남권, 영남권) 건설추진, 물류표준화 확대 등 물류체계의 지속적 개선을 통한 물류비 절감 추진

나. 적극적인 외환수급 조절대책의 추진

- 외화의 적정수준 조달을 유도하고 외채상환, 해외투자 등 외환수요를 확대
- 공기업 등의 해외차입을 최대한 자제토록 하고 국내에서의 원화조달을 권고
- 공기업 민영화는 예정대로 추진하되, 그 시기와 방법 등은 외환수급사정과 해외시장여건 등을 감안하여 적절히 결정
- 기업 및 금융기관 외채의 조기상환을 적극 유도
- 해외투자전문펀드의 해외금융자산 구입촉진
- 해외건설지원을 위한 해외인프라펀드 설립 등 해외투자 활성화 기반 확충
- 외채 및 외국인주식투자자금 규모 등을 감안하여 외환보유고를 지속적으로 확충
- * 당초 1999년말 목표 550억달러 이상, 6월 15일 현재 595억달러
- 하반기중 외환수급 조절을 위해 충분한 규모의 외평기금채권 발행을 추진
- 외채수준 평가지표 개발 등을 통해 외채수준 및 구성내용 등을 체계적으로 관리하고, 대외자산 건전성 제고를 위한 관리 강화
- 다. 중소·벤처기업의 창업 활성화 추진
- 중소·벤처기업의 지원체계 개선
- 기술력 있는 중소·벤처기업은 담보 없이도 자금을 쉽게 조

달할 수 있도록 기술가치 평가제도를 획기적으로 개선
 - 복잡다기한 지원제도를 전면 재점검하여 실질적으로 도움이 되고 접근이 쉽도록 개편

○ 중소기업·벤처기업의 창업지원을 위한 1조 1천억원 규모의 공적자금을 차질 없이 집행(6월 28일 현재 4,054억원 지원 결정)
 - 소기업 창업자금의 원활한 공급을 위하여 추가로 조성될 신용보증기금(2,000억원)을 적극 활용

○ 지역경제 활성화를 위해 수도권 중소기업공장의 지방 이전, 수도권 본사 및 대도시공장의 지방 이전시 획기적인 조세감면조치와 병행하여 자금지원 등 유인사책을 강화

○ 임시투자세액공제 적용기한 연장(1999년 6월말 → 1999년말), 중고설비 구입금액에 대한 세액공제 확대(5% → 10%), 국민주택 규모 이하의 신축주택에 대한 양도세 면제기한 연장 등 투자촉진

라. 수출기반의 확충과 외국인투자의 적극유치

○ 환·이자율변동 보험 도입, 연불수출금융 지원확대, 1,000여개 내수중소기업의 수출개미군단으로 육성, 틈새시장 개척 등 수출기반 확충

- 중장기적인 수출잠재력 확충을 위한 기술개발, 애니메이션 등 신상품개발 등을 적극 추진

○ APEC 투자박람회 개최로 조성된 대한 투자분을 활용하는 등 외국인투자를 적극 유치

- 1억달러 이상의 대형 투자건은 전담관을 지정, 조기 성사 유도

3. 중산·서민층 생활안정과 생산적 복지체제 확립

가. 중산층 및 서민생활 안정대책의 차질 없는 추진

○ 봉급생활자에 대한 1조 4천억원의 세부담 경감과 서민들에 대한 재정지원 1조 1천억원의 「중산층 및 서민생활 안정대책」 발표(6월 18일)

- 조속한 시일 내에 세법개정안과 추경예산안을 국회에 제출하고 국회에서 통과되는 대로 차질 없이 시행

○ 농업경영자금(5조 7천억원)의 금리를 현행 6.5%에서 IMF 이전 수준인 5%로 인하하여 농어민들의 이자부담을 경감

나. 생산적 복지체제의 구축

○ 이번 중산·서민층 대책은 단기적인 대책이므로 「국민의 정부」가 향후 3년 동안 지속적으로 확충·발전시켜 나갈 중장기 정책비전을 마련

- 관계부처와 합동으로 8월까지 기본 골격을 마련하고 과제별로 세부추진방안을 금년말까지 마련

- 선진국의 경험, 시민단체 등과의 폭넓은 의견수렴, IBRD 등 외국전문가 활용 등을 통해 「생산적 복지체제 구축방안」을 마련

〈「생산적 복지체제」 정립을 위한 주요과제〉

① 빈곤층의 3대 기본생활(의식, 의료, 고교까지의 자녀교육)을 정부가 보장

- 현행 「생활보호법」 체계로는 장기 실업자 상태에 있는 자활보호자에 대한 기본생활이 보장될 수 없는 문제점

* 현행 「생활보호법」은 근로능력이 없는 사람을 위한 생계보호 및 근로능력이 있는 사람을 위한 자활보호의 두 가지 형태로 구분하여 지원

- 자활보호대상자라도 빈곤층에게는 일자리를 얻을 때까지 기초생활을 보다 확실히 보장하기 위한 제도적 장치를 마련 (가칭 「국민기초생활보장법」 제정)

② 「일할 수 있는 능력」을 개발하는 것이 취업기회를 높이는 지름길이기 때문에 직업훈련·평생교육체제의 강화에 최우선

- 제조업에 치중된 현행 공공 직업훈련체제를 지식정보화 시대에 맞는 다양한 산업분야로 확대
- 공공 직업훈련기관과 민간 직업훈련기관간의 경쟁체제를 적극 도입
- 학교교육을 마치고 취업한 이후에도 지속적으로 자기능력을 향상시킬 수 있도록 평생교육체제를 확립(「평생교육법」 제정)하고 정보통신 인프라를 활용한 사이버 교육 확산

③ 안정적 일자리가 확대되는 것이 사회적 통합의 최선의 길이기 때문에 일자리 창출노력을 지속

- 종래 대기업·제조업 중심의 고용확대에는 한계가 있기 때문에 지식정보화 시대에 고용창출 효과가 높은 중소기업, 정보산업과 문화·관광산업 등에서 고용이 창출되도록 뒷받침
- 특히 문화·관광산업의 육성은 중산·서민층에게 일자리 제공과 더불어 건전한 정신문화를 풍요롭게 하는 이중효과가 있음.

④ 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험 제도의 확충 및 운용 효율화 방안 마련

- 국민연금 도시지역확대에 따른 국민연금제도의 보완발전 및 2000년 1월 의료보험 통합을 위한 차질 없는 준비
- 4대 사회보험제도의 운영 효율화 방안 마련

⑤ 소득계층간 공평과세를 위한 제도적 장치 보완

- 봉급생활자와 자영업자간의 과세 형평을 위한 부가가치세 특례과세제도 및 간이과세제도 개선
- 객관적 자료에 의한 근거과세 확립을 위해 「과세자료 수집 및 관리 특례법」을 제정
- 음성·탈루소득에 대한 지속적인 과세 강화와 호화사치주택에 대한 세부담의 적정성 재검토, 상속·증여세제 개선 등 세부담의 불공평 해소

4. 2000년대를 대비한 지식기반경제사회의 구축

○ 21세기에 대비하여 새로운 성장원천을 지식에서 찾기 위해 「지식기반경제발전 종합계획」을 수립중

- 추가적인 재원투입보다는 지원체계 및 정책환경을 개선하는 방향으로 추진

- 직접지원 방식을 지양하고 인력개발·연구개발·정보인프라 등 기반환경 개선을 위한 간접지원 방식에 중점

- 「신지식인」 육성에 대한 국민적 관심을 제고하고 동참을 유도

○ 지식기반경제사회에 걸맞는 각 경제주체의 역할과 책임

- 정부

- 산업자본시대에 형성된 제도와 관행을 지식기반경제사회에 부합되도록 개선
- 지식의 효율적 창출·유통을 위한 기본 인프라의 확충 및 내실화

< 예 시 >

- 규제완화를 통하여 교육기관간 경쟁을 촉진하고, 학교교육을 창의성 위주로 전환
- 기초과학에 대한 투자를 확대하고, 개발된 공공기술의 사업화 촉진을 위한 「기술이전촉진법」 제정 추진

- 정보통신망의 고속화·고도화와 전국민 정보화 교육실시 등 「Cyber Korea 21」의 추진
- 17개 공기업 정보화 전략계획 수립 및 정보화책임관(CIO) 지정 추진
- 지식재산권의 심사처리기간(1998년 28개월)을 단축하고, 생명공학 등 새로운 지식재산에 대한 보호 방안 마련

- 기업

- 기업의 부가가치 증대를 위한 지식자산 투자 확대 및 지식 경영의 확산
 - 산업전반의 경쟁력 제고를 위한 기업의 지식집약화 촉진
- < 예 시 >
- R&D 투자를 확대하고 선진기술 도입을 위한 외국기업과의 전략적 제휴도 확대
 - 보수체제를 성과급체제로 전환하고 기업의 조직과 문화도 유연성에 바탕을 둔 수평조직으로 전환
 - 오퍼 중심의 소유자 경영체제에서 탈피하여 지식경영 중심의 전문인 경영체제로 전환

- 개인

- 평생교육 시대에 부응할 수 있도록 지속적인 자기개발 노력 강화
- 제3기 노사정위원회의 출범으로 노사가 상호 신뢰 속에 협력하는 신노사문화 정립

< 예 시 >

- 컴퓨터·언어능력 배양으로 지식흡수 능력 제고
- 근로자 스스로 창의적 사고와 발상의 전환을 통하여 자기 분야에서의 전문가인 신지식인이 되도록 노력

○ 「지식기반경제발전 종합계획」의 최종보고서를 9월중에 작성

<참고자료>

하반기 경제전망 분석

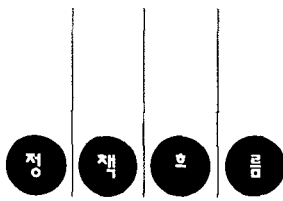
◇ 검토배경 ◇

- 금년도 경기회복이 예상보다 빨라 1/4분기에 4.6%를 기록하였으나
- 국민들은 이러한 회복추세의 지속성과 안정성 여부에 다소 불안감을 갖고 있으며
- 국내외 연구기관이나 금융기관에서는 자기 나름대로의 판단에 의하여 전망치를 발표하고 있기 때문에
- 정부가 하반기 성장요인을 정밀하게 분석함으로써 우리 경제의 지속적 회복 가능성에 대한 대내외의 신뢰와 예측가능성을 높이고자 함.

1. 경기와 실업

1. 경제성장률(GDP)

- 1999년 상반기중 6% 내외의 성장률을 기록할 것으로 예상
- 5월중 산업생산이 1/4분기의 12.5%보다 높은 21.8%를 기록(4~5월 평균 19.5%)하여 1/4분기 4.6%보다 높은 7%를 상회할 가능성
- 하반기중에도 성장률이 5~6% 수준을 기록하여 연간으로도 5~6%에 이를 것으로 예상
- 소비·투자 등 내수회복세가 지속되고 대외여건도 외환위기를 겪었던 동남아시아·중남미 국가의 경제가 회복되는 등 상반기보다 개선
- 다만 재정의 조기집행으로 1/4분기중 1.4%p의 성장기여도를 보인 공공부문의 역할이 하반기중 축소될 전망(표 1) 참고



〈표 1〉

(단위 : %)

	1998.1/4	2/4	상	하	1998	1999.1/4	2/4	상	하	1999
성장률	-3.6	-7.2	-5.5	-6.2	-5.8	4.6	7 내외	6 내외	5~6	5~6

〈표 2〉

(단위 : %)

	1998.1/4	2/4	상	하	1998	1999.1/4	2/4	상	하	1999
민간소비	-9.9	-11.2	-10.6	-8.7	-9.6	6.3	7 내외	6.5 내외	6 수준	6 수준

2. 소비

- 상반기중 민간소비는 6.5% 내의 증가할 것으로 예상
- 1/4분기중 민간소비는 경제여건의 회복으로 위축되었던 소비심리가 회복되면서 6.3% 증가
- 4~5월중에도 도소매판매 등 실물지표가 1/4분기(6.0%)보다 높은 8.6%의 증가율을 보이고 있어 2/4분기 민간소비는 7% 내외로 상승 예상(상반기 전체 6.5% 내외)
- 소비의 내용면에서도 내구재뿐만 아니라 비내구재에 대한 소비도 1/4분기 3.2%에서 9% 수준으로 꾸준히 증가하고 있는 등 전반적인 증가세
- 하반기에도 경제회복추세의 확산, 주가상승세 지속 및 실업률 하락 등 소비여건이 개선
- 주가 10% 상승시 소비 0.39%p 상승(한국은행 분석)
- 다만 4/4분기에는 기술적인 반등효과가 약화되어 증가세가 다소 둔화될 가능성(표 2) 참고)

3. 투자

가. 설비투자

- 상반기중 설비투자는 16% 내외의 증가 예상
- 통신기기·운수장비 중심의 투자가 1/4분기중 12.9%의 설비투자 증가를 뒷받침
- 기계류 투자 중 통신기기 부문 설비투자 : 26.9% 증가(2.1%p 기여)
- 운수장비에 대한 투자 : 49.7% 증가(10.8%p 기여)
- 4~5월중에도 설비투자 추계 증가율이 1/4분기(10.9%)보다 높은 36% 증가하여 2/4분기 설비투자가 20% 내외의 증가할 것으로 예상(상반기 전체 16% 내외)
- 하반기중에도 설비투자가 지속적으로 증가할 것으로 예상
- 저금리, 주식시장 호황 및 경기회복세 지속으로 투자여건이 상반기보다 개선
- 정보화·물류투자 중심의 증가세 및 작년 2/4분기 이후의 투자 급감에 따른 기술적 반등으로 연간 20% 내외의 증가가 가능(표 3) 참고)

나. 건설투자

- 상반기중 건설투자는 여전히 부진할 것으로 예상
- 1/4분기중 공공부문을 중심으로 토목투자가 27.6% 증가하였으나 건물건설투자의 부진으로 -13.7% 감소
- 4월 이후 건축허가면적과 국내건설수주가 증가세로 반전되고 있으나 1998년중 건축허가면적의 급감(-55%)효과와 이월로 인해 2/4분기중에도 부진 예상(상반기 전체 -11% 내외)
- 하반기중에도 건설투자가 회복세를 보이는 것으로 예상
- 공공부문을 중심으로 한 토목투자는 13% 내외 증가할 것으로 보이나
- 건물투자는 상업용 빌딩 公室率이 4월 현재 15.8%로 여전히 높고 건축물의 평균 공기가 주거용의 경우 26개월, 비주거용의 경우 16개월이라는 점을 감안할 때 금년중 허가면적 증가가 건설투자 증가로 이어지기는 어려울 것으로 전망 (<표 4> 참고)

4. 재고투자

- 1/4분기중 재고투자가 -4조 4천억원으로 1998년 1/4분기 -9조 1천억원에 비해 감소세가 둔화
- 4~5월중에도 출하 대비 재고지수(재고율)가 감소하고 있으나 1998년과 달리 수요증가에 따라 생산증가율보다 빨리 출하가 이루어지고 있는 데 기인
- 하반기중에도 재고투자 감소폭 둔화가 예상
- 이자율 하락 등으로 재고관리비용이 감소하고 있으며 수요가 빠르게 증가하고 있는 반도체·자동차 등 일부업종을 중심으로 재고보충이 이루어질 것으로 보이며
- 4/4분기에는 계절적인 요인으로 농산물 재고가 증가하여 재고수준이 증가세를 나타낼 것으로 예상(<표 5> 참고)

5. 실업

- 실업자가 2월 179만명에서 5월 141만명으로 축소되어 월 12만명씩 축소되는 등 실업률이 급격히 하락

(표 3)

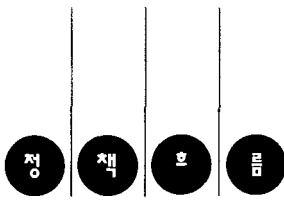
(단위 : %)

	1998.1/4	2/4	상	하	1998	1999.1/4	2/4	상	하	1999
설비투자	-38.3	-46.1	-42.4	-33.8	-38.5	12.9	20 내외	16 내외	25 내외	20 내외

(표 4)

(단위 : %)

	1998.1/4	2/4	상	하	1998	1999.1/4	2/4	상	하	1999
건설투자	-5.9	-7.8	-6.9	-12.9	-10.2	-13.7	-9 내외	-11 내외	-2 내외	-6 내외
(주거용)	0.6	-6.8	-3.3	-11.9	-7.6	-22.4	-20 내외	-20 내외	-13 내외	-17 내외
(비주거용)	-4.6	-16.7	-10.6	-31.8	-21.2	-40.5	-32 내외	-36 내외	-20 수준	-30 내외
(토목)	-14.4	-3.3	-7.4	-4.8	-5.8	27.6	10 내외	20 내외	13 내외	16 내외



(표 5)

(단위 : 조원)

	1998.1/4	2/4	상	하	1998	1999.1/4	2/4	상	하	1999
재고투자	-9.1	-8.5	-17.6	-10.3	-28.0	-4.4	-4 수준	-9 내외	-1 내외	-10 내외

○ 경기회복추세를 감안할 때 9~10월경 실업률이 5%대(실업자 120만명대)까지 하락할 것으로 예상

(단위 : %)

	1998	1999.1/4	2/4	상	하
실업률 (실업자, 만명)	6.8 (146)	8.4 (175)	6.5 수준 (140 수준)	6.5 내외 (150 수준)	5.9 내외 (120 수준)

○ 2000년에는 50만명 일자리 창출노력 등에 힘입어 중반기에 실업자가 100만명(4.5% 내외)을 하회할 수 있을 것으로 예상

6. 도시가계소득

○ 도시가계소득 중 85% 수준을 차지하는 근로소득의 감소(-5.5%)로 인해 1999년 1/4분기중 도시가계소득이 -0.5% 감소

○ 하반기중에는 취업의 증가, 임금상승 등에 따른 근로소득 증가로 도시가계소득이 연간 7% 내외 증가할 것으로 예상

(단위 : 천원, %)

	1996	1997	1998	1999.1/4	1999전망
명목소득 (증가율)	2,153 (12.6)	2,287 (6.3)	2,131 (-6.7)	2,222 (-0.5)	2,280 내외 (7 내외)

II. 물가

○ 상반기중 소비자물가는 원자재 가격 안정에 따른 수입물가 하락으로 전년동기대비(1~6월간 평균) 0.6% 상승하여 반기별로는 사상최저를 기록(1987년 상반기 1.6%)
- 서민생활 안정과 직결되는 생활물가는 1.9% 상승
- 생산자물가는 상반기중 -3.4% 하락

○ 하반기중에도 물가상승압력은 크지 않을 것으로 예상되나 임금상승 등 비용측면의 물가상승압력이 현재화될 우려

○ 이러한 요인을 감안하면 소비자물가는 금년중 연평균 2% 내외 수준에서 안정될 것으로 예상
- 생활물가는 농산물·공공요금 비중이 높아 소비자물가보다는 다소 높은 연평균 2.5% 내외 상승하고 생산자물가는 연평균 -2% 내외 하락할 것으로 예상

(단위 : %)

	1998	1999.1/4	상	하	1999
소비자물가	7.5	0.7	0.6	2 수준	2 내외
생활물가	(11.1)	1.5	1.9	3 수준	2.5 내외
생산자물가	(12.2)	-3.5	-3.4	-1 수준	-2 내외

III. 수출입 및 경상수지

1. 수출

- 1~6월중 수출은 1.1% 감소하였으나 5월부터 수출이 증가세로 반전되어 빠른 회복세를 보이고 있음.
- 수출물량은 1/4분기중 5.3% 증가하였으며 2/4분기중에도 증가세가 확산되어 상반기 전체로는 11% 내외의 증가 예상
- 수출단가는 전세계적인 공급과잉 현상 등으로 인해 1/4분기중 10.7% 하락하는 등 감소세 지속(상반기 전체 -12% 내외 수준)
- 하반기에는 외환위기를 겪었던 아시아·중남미 국가 등의 경제회복으로 상반기보다 수출여건이 개선
- 따라서 3/4분기중에는 전년도 급감(-10.8%)에 대한 반동효과 등에 힘입어 크게 증가하고 하반기 전체로도 8% 내외의 증가세를 보일 것으로 예상
- 수출단가는 해외경제회복에 따른 수요증가 등에 따라 하락폭이 -7% 내외로 다소 둔화될 수 있을 것으로 예상
- 수출물량은 하반기중 세계경제 회복으로 지속적인 증가세를 보여 15% 내외의 증가세를 보일 것으로 예상

(단위 : 억달러, %)

	1998	1999.1/4	상	하	1999
· 수출금액 (증가율)	1,323 (-2.8)	303 (-6.0)	663 (-1.1)	700 (8 내외)	1,360 (3 내외)
· 수출물량(%)	16.9	5.3	11 내외	15 내외	13 내외
· 수출단가(%)	-16.9	-10.7	-12 내외	-7 내외	-9 내외

2. 수입

- 1~6월중 수입이 15.1% 증가하였으며 6월중에는 31.8%

증가하여 증가세가 높아짐.

- 품목별로는 자본재와 소비재가 높은 증가세를 보였으며, 원자재는 3월 이후 국제유가 상승 등으로 증가세로 전환
- 수입물량은 1/4분기중 23.5% 증가하였으며 2/4분기 이후에도 설비투자 회복 및 소비 등의 증가에 힘입어 증가세가 지속될 것으로 예상(상반기 전체 23% 내외)
- 수입단가는 1/4분기중 원유가격이 -11.6% 감소함에 따라 전체적으로 -12.4% 하락
- 그러나 2/4분기 이후에는 원유가격이 21% 수준 상승함에 따라 수입단가도 하락폭이 둔화될 것으로 예상(상반기 전체 -8% 내외)

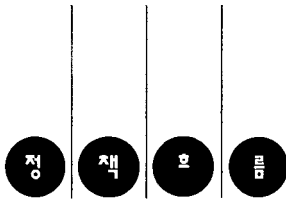
- 하반기중 수입금액은 국내 경기회복에 따라 30% 수준으로 증가할 것으로 예상
- 수입물량은 경제회복세가 본격화되면서 25% 내외 증가할 것으로 전망
- 수입단가는 산유국의 원유감산, 세계경제의 회복에 따른 원자재 수입수요 증가로 인해 단가가 상승할 것으로 예상
- 원유가격 전망(IMF, %) : (1998) -23.9 → (1999) 9.3
- 기타 원자재 가격전망(IMF, %) : (1998) -7.4 → (1999) 0.4

(단위 : 억달러, %)

	1998	1999.1/4	상	하	1999
· 수입금액 (증가율)	933 (-35.5)	256 (8.1)	543 (15.1)	590 (30 내외)	1,140 (22 내외)
· 수입물량(%)	-21.0	23.5	23 내외	26 내외	25 내외
· 수입단가(%)	-18.3	-12.4	-8 내외	4 내외	-2 내외

3. 경상수지

- 1~5월중 경상수지는 108억달러 흑자를 기록
- 상품수지는 수출 감소와 수입 증가에 따라 흑자규모가 123



- 역달리로 전년동기(177억달러)에 비해 축소
- 서비스수지는 수입물량 증가로 인한 운임지급 증가, 해외여행자 증가 등으로 -3억달러 적자로 전환
- 소득수지는 IMF자금 등 외채에 대한 대외이자지급의 증가로 적자규모가 전년 동기(16억달러)보다 -22억달러로 확대

- 연간 경상수지 흑자는 200억달러 수준 예상
- 통관기준 무역흑자(수출입차)가 220억달러가 예상되어 상품수지 흑자는 260억달러 수준 예상
- 서비스수지는 1998년 흑자에서 -30억달러 내외의 적자로 전환
 - 해외여행자의 증가로 여행수지 흑자가 축소되고, 수입물량 증가 등으로 운수수지의 적자전환 등으로 적자가 확대
- 소득수지는 적자규모가 50억달러 내외로 소폭 확대될 것으로 예상

(단위 : 억달러)

	1998	1999. 1/4	상	하	1999
○ 경상수지	400	68	120 수준	80 수준	200 수준
· 상품수지	412	71	150 내외	110 내외	260 내외
· 서비스수지	4	-1	-10 내외	-20 내외	-30 내외
· 소득수지	-48	-8	-25 내외	-25 내외	-50 내외
· 경상이전수지	33	6	8 내외	3 내외	10 수준

IV. 재정

1. 통합 재정수지

- 1999년 제1회 추경을 감안한 재정수지 적자규모는 GDP의 5.2% 수준(24조 5천억원)

- 「중산층 및 서민생활 안정대책(6. 18)」을 반영한 재정적자 규모는 제1회 추경시보다 5조원 줄어들어 GDP의 4%(19조 5천억원) 수준으로 예상

(단위 : 조원, %)

	1999당초예산	1999. 1차추경	1999전망
○재정수지 (GDP비중)	22.7 5.0 ¹⁾	24.5 5.2 ¹⁾	19.5 수준 4 수준

주 : 1) 1999당초 예산 및 1차추경은 예산편성시 전망치

2. 국가채무

- 1999년말 정부 지급보증 등 우발채무를 제외한 국가채무 규모는 92조원(GDP 20% 수준) 전망
- 1999년말 총국가채무는 OECD 평균 70%를 크게 하회하는 수준
 - * 국가채무(1998년 대GDP, %) : (미국) 57.4 (일본) 99.9 (프랑스) 66.4 (영국) 57.2 (독일) 62.6

V. 외채

- 1998년말 총외채는 1,494억달러로 1997년말 1,581억달러에 비해 약 87억달러 감소
- 금년 들어 1~4월중 67억달러 수준 감소하여 1999년 4월말 현재 1,427억달러
 - IMF 자금상환 등에 따른 공공부문 외채 및 금융 부문의 외채는 감소하였으나 무역신용 회복 등에 따라 민간부문 외채는 소폭 증가
 - * 공공부문 31억달러 ↓, 금융부문 53억달러 ↓, 민간부문 17억달러 ↑

- 하반기중에도 경상수지 흑자, 외국인 직·간접투자 증가 등에 따라 외화유동성 사정이 계속 호전될 것으로 예상되므로 전체적으로 외채는 계속 감축될 것으로 예상
- 무역규모 증가에 따라 이에 수반되는 무역신용 형태의 민간 부문 외채는 다소 증가할 것으로 전망
- * 민간 무역신용 추이 : 1997말) 292억달러 → 1998말) 226억달러 → 1999.4말) 245억달러

- 따라서 총외채 수준은 1999년말 1,390억달러 이하로 축소될 전망
- 금융기관 단기외채 만기연장분 조기상환 규모에 따라 가변적이나 연간 총 100억달러 이상(100~140억달러) 감축될 전망

국세행정 조직개혁

※ 이 자료는 국세청에서 1999년 6월 30일에 발표한 「국세행정 조직개혁」의 전문입니다.

I. 국세행정 조직혁신 배경

- 우리 청은 연초부터 급격한 세정환경 변화와 국정 전반에 걸친 개혁추진에 부응하여 「제2의 건국」정신에 입각한 새로운 국가세입기관으로 거듭 태어나기 위해 행정·제도·관행 등 세정 전반에 걸친 총체적인 개혁작업을 추진하고 있으며
- 이러한 세정개혁의 추진을 조직적·체계적으로 뒷받침하고 2000년대의 선진세정 구현을 준비하기 위해 1999년 9월 1일자로 국세행정 조직을 전면적으로 개편함.
- * 1999년 6월 29일(화요일) 국무회의 의결을 거쳐 확정

II. 조직개편의 기본방향(제2의 국세청 개청)

- 업무처리의 투명성을 확보하여 부조리 발생소지를 근원적으로 차단하고 전문성 제고와 납세자에게 수준 높은 서비스를 제공하기 위해 전 조직을 납세자 중심의 기능별 조직으로 설계

- 실효성이 적은 기능은 과감하게 축소하고 서비스·조사 등 핵심기능 중심으로 제한된 인적자원을 재편성하여 조직 전체의 생산성 제고

III. 조직개편의 핵심골자

- 현재는 세목별로 구성된 각과에서 사업자등록, 세금신고, 조사대상자 선정, 징수 등 사업자 등록단계에서부터 폐업시까지 모든 업무를 수행

▷ 담당자와 납세자간의 유착에 의한 부조리 소지 상존 및 전문성 부족

- 기능별 조직에서는 사업자등록 발급, 신고, 조사, 징수 등 업무기능별로 각각 다른 과에서 수행
- ▷ 기능간 상호건제로 담당자의 전횡이 불가능하여 부조리가 근원적으로 차단되고 기능별 전문화가 촉진됨.

- 중부청과 경인청을 통합(통합청 명칭 : 중부지방국세청)
 - 지방청(7개 → 6개) : 서울, 중부, 대전, 광주, 대구, 부산
 - 통합중부청은 경기도 수원에 설치(현 경인청 위치)
- 35개 세무서를 통·폐합(134개서 → 99개서, 26% 감축)
 - 주로 대도시 내 인접세무서를 중심으로 통합하고 징세비 대비 세수가 현저히 적은 지방의 소세무서도 일부 통합(통합 세무서 명단 : 별첨)
- ※ 1997년 1월부터 국세통합전산망(TIS)의 가동으로 전국 세무관서가 온라인 연결되어 신속·정확한 광역서비스 가능
- 통합되는 세무서 위치에는 지역별 납세서비스 수요를 감안, 지서 또는 주재관을 설치
- ▷ 세금신고 접수, 사업자등록증 교부 등, 각종 민원업무를 계속 처리토록 함으로써 세무서가 통합되는 지역의 납세자 불편 해소

○ 조직개편에 따른 인력절감 효과

- 효율적인 기능재편, 조직통합 등 조직개혁에 따른 구조조정을 통해 총 1,133명의 인력 절감효과를 가져와 조사인력으로 813명, 납세서비스 인력으로 145명 자체흡수하고, 잉여 인력 175명 감축

	〈현행〉	▷	〈개편〉
- 서비스 :	776 명(5%)		3,392 명(20%)
- 조 사 :	2,583 명(15%)		5,069 명(30%)
※ 조사인력은 현재보다 2배 보강			

- 서비스 관련 조직을 획기적으로 확대 개편
 - 본청에 납세서비스 전담국(납세지원국)을 신설하고 지방청 및 세무서에 납세서비스 전담과(납세지원과)를 설치하여 질적·양적으로 서비스 수준을 선진국 수준으로 제고
 - 본·지방청, 세무서에 납세자보호담당관을 설치하여 진정, 민원 등 각종 세금관련 고충을 납세자 편에서 신속하게 처리토록 함으로써 납세자권익을 최대한 보호
 - 상공회의소와 공동으로 설치·운영하고 있는 민관합동 통합세무정보센타를 전국 6대 도시로 확대하여 국민의 세금관련 상담서비스뿐만 아니라 기업창설 및 운영에 관한 상담서비스까지 제공
 - (현재) 서울, 부산, 광주 → (확대) 대전, 대구, 인천
 - 대도시의 경우 세무서 통합에 따른 폐지 세무서 청사 자리에 납세서비스센타를 설치하여 관할구역에 관계없이 누구나 세금신고, 세무상담을 할 수 있게 함.

○ 조사조직과 인력을 현재의 2배 수준으로 대폭 보강하여 음

- 성탈루소득자에 대한 과세강화를 적극 추진하고 업종간 · 소득종류간 세부담 불균형 시정
- 각 지방청에 유통과정 문란 종목, 부정환급, 현금수입업종 (대형음식점, 룸싸롱 등), 고소득전문직종 등의 음성탈루소득에 대한 조사를 전담하는 조사국 신설
- 현 조사국은 인력부족으로 주로 대법인만 조사
- 지방청별 조사국 : 서울청 2국→4국, 중부청 1국→3국, 부산청 1국→3국, 대전·광주·대구청 1국 → 2국
- 지방청 조사인력을 현 813명에서 1,626명으로 2배 보강
- 대도시 지역을 중심으로 전국 세무서에 141(세무서별 1~2개)개의 조사과(조사요원 2,960명)를 설치하여 주로 세부담불균형이 심한 자영업자에 대한 조사를 확대

- 지방청의 기획기능을 최소 한도로 축소하는 한편 조사조직을 보강하여 본청은 「기획」, 지방청은 「조사」, 세무서는 「서비스」 등 핵심기능 중심으로 재편함으로써 기능중복에 따른 비효율성 제거

〈 지방청 인력배치 〉

IV. 기타 사항

- 본청 조직을 大局·大課體制로 최대한 슬림화(-1국-1과) 하고 해당인력을 지방청에 이관하여 서비스 및 조사인력 확충에 활용
- 세목별 조직으로 짜여 있는 본·지방청 조직을 납세자 중심조직으로 개편
- 본청 국제조세국의 경우, 기능이 유사한 국제총괄과와 국제업무과를 大課(국제업무과)로 통합하여 법인납세국 소속으로 함으로써, 내국법인과 외국법인 간에 관리의 통일성을 도모하는 한편, 국제조사과를 조사국 소속으로 하여 내국법인 조사와의 연계를 강화

【 본 청 】

【 서울청 】

〈 현 행(9국 30과) 〉

〈 개 정(8국 29과) 〉

〈 현 행(5국 19과) 〉

〈 개 정(6국 23과) 〉

총 무 과
공 보 담 당 관
기 획 관 리 과 ○ 기획예산담당관 ○ 행정관리담당관 ○ 법무 담당 관 ○ 비상계획담당관
자 료 관 리 과 ○ 전산기획담당관 ○ 운영 담 당 관 ○ 정보개발1담당관 ○ 정보개발2담당관
감 사 관 ○ 감사담당관 ○ 감찰담당관
징 세 심 사 국 ○ 징 세 과 ○ 심 사 1 과 ○ 심 사 2 과 ○ 심 사 3 과 ○ 납세지도과
직 세 국 ○ 소 득 세 과 ○ 법 인 세 과
재 산 세 국 ○ 재 산 세 1 과 ○ 재 산 세 2 과 ○ 재 산 세 3 과
간 세 국 ○ 부가가치세과 ○ 소 비 세 과
국 제 조 세 국 ○ 국제총괄과 ○ 국제업무과 ○ 국제조사과
조 사 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과

총 무 과
공 보 담 당 관
기 획 관 리 과 ○ 기획예산담당관 ○ 행정관리담당관 ○ 비상계획담당관
전 산 정 보 관 리 과 ○ 전산기획담당관 ○ 전산운영담당관 ○ 정보개발1담당관 ○ 정보개발2담당관
감 사 관 ○ 감사담당관 ○ 감찰담당관
납 세 지 원 국 ○ 징 세 과 ○ 납세자보호과 ○ 민원제도과 ○ 납세홍보과
법 무 심 사 국 ○ 법 무 과 ○ 심 사 1 과 ○ 심 사 2 과 ○ 심 사 3 과
개 인 납 세 국 ○ 부가가치세과 ○ 소 득 세 과 ○ 재 산 세 과
법 인 납 세 국 ○ 법 인 세 과 ○ 소 비 세 과 ○ 국제업무과
조 사 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 국제조사과

총 무 과
감 사 관
징 세 관
전 산 관 리 담 당 관
직 세 국 ○ 소 득 세 과 ○ 법 인 세 과 ○ 국제조세 1 과 ○ 국제조세 2 과
재 산 세 국 ○ 재 산 세 과 ○ 송 무 과 ○ 재산세조사담당관
간 세 국 ○ 부가가치세과 ○ 소 비 세 과
조 사 1 국 ○ 조 사 관 리 과 ○ 1 조 사 담 당 관 ○ 2 조 사 담 당 관
조 사 2 국 ○ 정 보 관 리 과 ○ 1 특 별 조 사 담 당 관 ○ 2 특 별 조 사 담 당 관

총 무 과
감 사 관
납 세 지 원 국 ○ 징 세 과 ○ 납세지원과 ○ 송 무 과 ○ 전산관리과
세 원 관 리 국 ○ 개 인 납 세 1 과 ○ 개 인 납 세 2 과 ○ 법 인 납 세 과
조 사 1 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과
조 사 2 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과
조 사 3 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과
조 사 4 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과

【 중 부 청 】

〈 현 행(3국 23과) 〉

총 무 과
감 사 관
징 세 국 ○ 징 세 과 ○ 조 사 관 리 과 ○ 전 산 관 리 과 ○ 조 사 담 당 관 (4) ○ 특 별 조 사 담 당 관 (4)
직 세 국 ○ 소 득 세 과 ○ 재 산 세 과 ○ 송 무 과 ○ 법 인 세 과 ○ 국 제 조 세 과 ○ 재 산 세 조 사 담 당 관 (3)
간 세 국 ○ 부 가 가 치 세 과 ○ 소 비 세 과

〈 개 정(5국 21과) 〉

총 무 과
감 사 관
납 세 지 원 국 ○ 징 세 과 ○ 납 세 지 원 과 ○ 송 무 과 ○ 전 산 관 리 과
세 원 관 리 국 ○ 개 인 납 세 1 과 ○ 개 인 납 세 2 과 ○ 법 인 납 세 과
조 사 1 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과
조 사 2 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과
조 사 3 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과

【 대 전 · 광 주 · 대 구 청 】

〈 현 행(3국 14과) 〉

총 무 과
감 사 관
징 세 국 ○ 징 세 과 ○ 조 사 관 리 과 ○ 전 산 관 리 과 ○ 조 사 담 당 관 ○ 특 별 조 사 담 당 관
직 세 국 ○ 소 득 세 과 ○ 재 산 세 과 ○ 송 무 과 ○ 법 인 세 과 ○ 재 산 세 조 사 담 당 관
간 세 국 ○ 부 가 가 치 세 과 ○ 소 비 세 과

〈 개 정(대전청 4국 17과)
광주·대구청 4국 18과) 〉

총 무 과
감 사 관
납 세 지 원 국 ○ 징 세 과 ○ 납 세 지 원 과 ○ 송 무 과 ○ 전 산 관 리 과
세 원 관 리 국 ○ 개 인 납 세 1 과 ○ 개 인 납 세 2 과 ○ 법 인 납 세 과
조 사 1 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과 ¹⁾
조 사 2 국 ○ 조 사 1 과 ○ 조 사 2 과 ○ 조 사 3 과 ○ 조 사 4 과 ○ 조 사 5 과

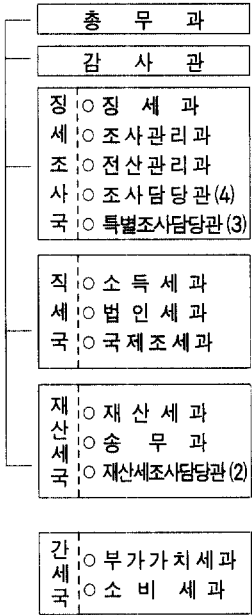
주 : 1) 광주·대구청만 해당.

주 : 1. 개정 조직은 기존 경인청과 중부청을 통합한 중부청 조직임.

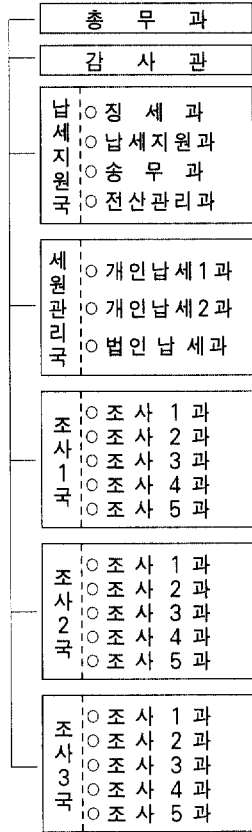
2. () 내는 조사담당관의 수를 표시한 것임.

【 부산청 】

〈 현 행(4국 21과) 〉



〈 개 정(5국 24과) 〉



주 : () 내는 조사담당관의 수를 표시한 것임.

통합대상 세무서(35개)

1	종 로+효 제*	종 로
2	중 부+남 산*	중 부
3	남대문+울지로*	남대문
4	서대문+서 부*	서대문
5	영등포+여의도*	영등포
6	동 작+대 방*	동 작
7	금 천+관 약*	금 천
8	삼 성+개 포*	삼 성
9	서 초+양 제*	서 초
10	성 동+광 진*	성 동
11	송 파+잠 실*	송 파
12	도 봉+노 원*	도 봉
13		
14	동대문+청량리*+중 랑*	동대문
15	서인천+김 포*	서인천
16	남인천+남 동*	남인천
17	안 양+동안양*	안 양
18	부 천+광 명*	부 천
19	청 주+서청주*	청 주
20	대 전+동대전*	대 전
21	보 령+장 흥*	보 령
22	전 주+북전주*	전 주
23	익 산+김 제*	익 산
24	남 원+진 안*	남 원
25	순 천+벌 교*	순 천
26	해 남+강 진*	해 남
27	북대구+대 구*	북대구
28	안 동+의 성*	안 동
29	중부산+영 도*	중부산
30	부산진+동부산*	부산진
31	남부산+해운대*	수 영
32	울 산+동울산*	울 산
33	가 락+밀 양*	가 야
34	진 주+사 천*+	진 주
35	하 동*	

주 : *는 폐지되는 세무서임.

구조조정 세제지원 보완내용

※ 이 자료는 재정경제부 법인세제과에서 1999년 6월 25일에 발표한 「구조조정 세제지원 보완내용」의 전문입니다.

I. 배경 및 경과

- 정부는 원활한 기업 및 금융구조조정을 지원하기 위해 지난해 세법을 개정하여 다양하고 폭넓은 지원제도를 운영하고 있음.
- 그러나 금년에 본격적인 구조조정이 추진되면서 개별 기업의 다양한 사정 및 비정형적이고 가변적인 기업구조조정의 특성으로 인하여
 - 현물출자방식의 사업구조 조정, 기업의 재무구조개선, 합병 등과 관련하여 업계로부터 새로운 조세지원 건의가 제기됨에 따라
 - 전경련·대한상의·중소기업중앙회 등 업계, 산자부·금감위 등 유관부처, 회계사·변호사 등 전문가들로 구성된 「구조조정세제지원 대책반」 등에서의 협의를 거쳐 추가적인 세제지원 방안을 마련하였음.
- 이번 구조조정 세제지원을 보완함에 있어서는 기업 및 금융부문의 구조조정과정에서 조세가 걸림돌이 되지 않도록 최대한 지원

- 다만, 조세지원이 WTO협정 등 국제규범에 비추어 특혜를 주는 결과가 되어 통상마찰을 유발하거나 조세회피수단으로 이용되지 않는 범위 내에서 지원방안을 강구하였고
- 1999년말까지 한시적으로 지원토록 함으로써 구조조정이 조기에 마무리될 수 있도록 하였음.

II. 추진일정

- 구조조정 세제지원 보완내용은 조세특례제한법개정안에 반영하여 이번 임시 국회에 제출할 예정임.

III. 주요 보완내용

1. 현물출자방식의 구조조정 관련

- 조세회피목적으로 자산재평가를 이용하는 것을 방지하기 위하여 재평가 후 1년 이내 양도(현물출자 포함)시에는 재평가를 인정하지 않으나, 2 이상의 법인이 공동으로 현물출자하여 법인을 신설하는 경우에는 재평가한 지 1년 이내의 자산을 현물출자하더라도 재평가 인정

- 현재 합병·현물출자에 의한 외국인투자기업 설립 등의 경우에는 재평가 후 1년 이내 양도에 대한 예외를 인정하고 있음을 감안

○ 재평가차액에 대한 법인세가 이연되어 과세되는 재평가자산을 현물출자하는 경우 현물출자시점에서 과세하지 않고, 현물출자에 의하여 취득한 신설법인의 주식을 양도할 때까지 계속 과세이연

- 현재 현물출자의 경우 자산양도차익에 대한 법인세·특별부가세 등을 과세 이연하고 있음을 감안

○ 2 이상의 법인이 동일 사업부문을 공동으로 현물출자하여 설립한 신설법인이 중복자산을 양도하여 재무구조개선 등에 사용하는 경우 특별부가세 50% 감면

- 현재 합병·사업양수도 등으로 인하여 발생한 중복자산 양도시 특별부가세를 50% 감면하고 있음을 감안

2. 합병에 대한 세제지원 관련

○ 합병시 합병법인이 피합병법인의 이월결손금을 승계할 수 있는 현행 요건 중 특수관계 없는 법인간 합병 요건을 완화하여 특수관계법인간 합병시에도 일정한 범위 내에서 이월결손금 승계를 허용

- 현재 진행중인 대부분(90% 이상)의 합병이 특수관계법인간에 이루어짐을 감안하여 1999년말까지 한시적으로 예외 허용

○ 피합병법인과 특수관계 없는 내국법인이 합병등기일 전 2년 이내에 피합병법인의 주식(포합주식)을 인수한 후 주채권금융기관이 승인하는 구조개선계획에 따라 합병하는

경우에는 청산소득 계산시 포합주식의 가액을 합병대가에 포함하지 않도록 함.

○ 합병시 피합병법인의 자산양도차익에 대하여 부과되는 특별부가세가 이월과세되기 위하여는 합병법인이 피합병법인으로부터 승계받은 사업을 합병 사업연도 종료일까지 계속 영위하여야 하나, 합병법인이 피합병법인으로부터 승계받은 자산을 바로 매각하여 재무구조개선에 사용하는 경우에도 예외적으로 이월과세 적용

3. 재무구조개선 등 관련

○ 현재 기업이 자산·매출총액의 30% 또는 양도가액 50억 원 이상인 사업부문을 양도하여 부채상환 등에 사용하는 경우 특별부가세를 50% 감면하고 있으나, 지원대상인 사업양수도의 범위를 자산·매출총액의 20% 이상되는 사업부문으로 확대

○ 계열사의 채무를 보증한 법민주주가 보증채무를 인수·변제하고 동 계열사의 주식을 동일 업종을 영위하는 제3자에게 전부 양도하는 경우 손금산입 등의 세제지원을 하고 있으나, 주식 인수자의 동일 업종 영위요건을 폐지하여 계열사의 원활한 정리가 가능하도록 지원

중산층 및 서민생활안정대책

※ 이 자료는 재정경제부 경제정책국 조정1과에서 1999년 6월 19일에 발표한 「중산층 및 서민생활안정대책」의 전문입니다.

I. 추진배경

- 우리 경제는 IMF 외환위기를 극복하고 4대분야 구조개혁을 강도 있게 추진하여 경제 체질을 바꾸어 나가는 가운데 경기도 예상보다 빠른 속도로 회복되고 있음.
- 그러나 IMF 위기극복 과정에서 발생한 실업증가와 중소기업의 도산 등으로 인하여 중산층과 서민층이 받은 고통이 매우 컸음.
- 「국민의 정부」는 중산층을 튼튼히 하고 서민층의 생활안정을 경제정책의 핵심과제로 설정하여 중소기업·벤처기업을 적극 육성하고 생산적 복지를 구현하기 위한 중장기 대책을 계속 발전·보완시켜 나갈 방침임.
- 이러한 기본방향에 입각하여 현 시점에서는
 - 지난 3월에 수립한 실업대책을 효율적으로 추진하여 안정적 인 일자리를 창출하는 데 역점을 두면서
 - 예상보다 빠른 경기회복과 음성탈루소득자에 대한 과세강화로 증가된 재정수입의 일부를 중산층과 서민층 생활 안정을 위한 단기대책에 활용하는 것이 사회안정을 통하여 구조개

혁을 뒷받침하는 길이라고 판단함.

- IMF와 IBRD도 재정기능을 통한 사회안전망 확충노력이 구조개혁의 성공적 추진을 위한 필수요건이라고 인식하고 있음.

II. 금번 대책의 범위

- 현 시점에서 예상되는 재정수입의 초과액은 약 5조원 수준
 - 세수증가
 - 내국세 증가 : 3조원
 - 관세 감소 : -9,000억원
 - 순 증 : 2조 1,000억원
 - 세외수입
 - 한은 잉여금 : 5,000억원
 - 1998결산잉여금 : 6,000억원
 - 공기업 매각 등 : 1조 8,000억원
 - 순 증 : 2조 9,000억원
- 재정수입 증가의 1/2은 재정적자 축소에 충당하고 나머지 1/2에 해당하는 2조 5천억원을 중산층과 서민생활 안정에 활용

- 봉급생활자 등에 대한 세부담 경감 : 1조 4천억원
- 중산층과 서민층을 위한 재정지출 증가 : 1조 1천억원
- 계 2조 5천억원

현 행	개 선 안
- 급여액 500만원까지 : 전액	- 급여액 500만원까지 : 전액
- 500만원 초과 급여액 : 30%	- 500만 ~ 1,500만원 : 40%
- 1,500만원 초과 급여액 : 10%	

- 세부담 경감을 위한 세법개정안과 추경예산안을 6월중 입시국회에 제출하여 하반기부터 시행함.

- * 연간 900만원 한도 * 연간 1,200만원 한도
- 수혜대상 : 근로소득세가 과세되는 모든 봉급생활자(약 700만명)
- 연급여 1,500만원인 근로자의 경우 41.7% 세부담 경감
- 연급여 3,000만원 근로자의 경우 17.9% 경감
- 세수효과 : 1999년간 - 9,000억원

III. 세부담 경감조치

1. 기본방침

- 음성·탈루소득에 대한 세무조사결과 추가징수한 재원의 대부분으로 소득이 투명하게 노출되는 봉급생활자의 세부담을 경감
- 총 경감액은 1999년에 약 1조 4천억원으로서 근로소득세액(5조원)의 약 28%에 해당
- 금년 임시국회에서 소득세법·조세특례제한법 등 관계법령을 개정하여 금년 1월 1일 이후 발생한 연간 소득에 대하여 적용

- 봉급생활자의 신용카드 사용금액에 대한 근로소득세 경감
- 중산층에게 주는 세부담 경감효과와 더불어 자영업자의 과세자료 양성화를 유도하는 부수효과
- 다만, 현재도 총급여액의 10% 정도는 신용카드로 지출하고 있는 점을 감안하여 10% 초과사용금액에 대해서만 공제

현 행	개 선 안
〈신 설〉	- 신용카드 사용액이 연간 총급여액의 10%를 초과하는 경우
	- 초과사용금액의 10%를 과세소득에서 공제 (연 300만원 한도)

2. 경감조치 내용

가. 봉급생활자의 세부담 경감

- 과세표준에서 공제되는 소득규모(근로소득공제한도)를 연간 900만원에서 1,200만원으로 상향조정
- 모든 근로자에게 적용되 고소득계층으로 갈수록 경감비율을 낮게 함.

- 수혜대상 : 소비자출시 신용카드를 사용하는 모든 봉급생활자
- 세수효과 : 연간 - 3,000억원

- 근로소득 특별공제 한도 인상
- ① 의료비 공제한도 인상
- 현행 의료비공제 한도액은 1990년에 조정된 수준으로서 큰 병이나 사고를 당한 경우의 실제 지출액에 크게 미달하므로 2배 수준으로 상향조정

현 행	개 선 안
○ 연금여 3%를 초과하는 의료비공제 - 한도 : 연 100만원	: 연 200만원

- * 65세 이상 노인 및 장애인 의료비는 제한없이 공제
- 수혜대상 : 약 140만명 (1998년 3% 이상 지출가구 기준)
- 세수효과 : 연간 -1,200억원

② 보험료공제 한도 인상

- 보험료는 근로소득을 얻기 위해 들어가는 필요경비적 성격이 있기 때문에 실제 납입보험료 수준에 미달하는 한도액을 상향조정

현 행	개 선 안
○ 자동차보험, 상해보험 등 보장성 보험료 공제한도 : 연 50만원	: 연 70만원

- * 의료보험·고용보험료는 현재도 한도없이 전액 공제
- 수혜대상 : 약 420만명
- 세수효과 : 연간 -900억원

③ 교육비공제 한도 인상

- 유아 교육의 보편화 추세를 반영하고 대학 학자금의 현실 수준을 감안하여 교육비공제를 확대

현 행	개 선 안
- 유치원·영유아보육시설 : 연 70만원	: 연 100만원
- 대학교 : 연 230만원	: 연 300만원

- * 초·중·고교는 연 150만원까지 공제됨.
- 수혜대상 : 유아의 학부모인 30대 봉급생활자(45만명)와 대학생 자녀를 둔 가장(75만명)
- 세수효과 : 연간 -1,100억원

④ 주택구입대출금 원리금상환액 소득공제 한도 인상

- 무주택 또는 국민주택규모 이하 1주택소유 봉급생활자가 주택차입금을 대출받아 원리금을 상환하는 경우 소득 공제금액을 인상함으로써 중산층 봉급생활자의 내집마련 부담을 완화

현 행	개 선 안
- 주택자금 소득공제한도 : 연 72만원	: 연 180만원

- 세수효과 : 연간 -600억원

○ 비과세되는 근로자우대저축 가입대상 확대

- 현재 월 저축액 50만원까지 비과세저축에 가입할 수 있는 대상을 현재 월소득 167만원에서 250만원까지의 중산층으로 확대

현 행	개 선 안
- 근로자우대저축 가입대상 : 연금여 2,000만원 이하 봉급생활자	: 연금여 3,000만원 이하 봉급생활자

- 수혜인원 확대효과 : 약 200만명(760만명→960만명)
- 세수효과 : 연간 -550억원

○ 성과급을 지급하는 경우 기업의 손비로 인정

- 기업 이익으로 종업원에게 성과급을 지급할 경우 비용으로 인정함으로써 성과급제도를 활성화시키고 생산성 향상을 도모 (노사정 합의사항)

현 행	개 선 안
- 임여금 처분에 의한 성과급 : 비용부인	: 전액 비용인정

〈봉급생활자의 연간 총 소득세부담 경감효과〉

구 분	1999년 세수감
- 근로소득공제	- 9,000억원
- 신용카드 사용공제	- 1,000억원 (2000년 -2,000억원)
- 특별공제 (보험료공제한도 인상) (교육비공제한도 인상) (의료비공제한도 인상) (주택구입차입금공제)	- 3,800억원 (- 900억원) (-1,100억원) (-1,200억원) (- 600억원)
- 근로자우대저축	- 550억원
계	-14,350억원 (2000년 경감액 포함시 16,350억원)

* 주민세 포함시 총 세부담 경감액 : 연간 1조 7,985억원

〈참고〉 급여계층별 근로소득 세부담 경감효과

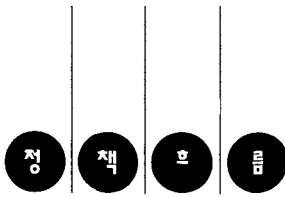
(단위: 천원)

연간 급여	현행 세액	개정안						
		근로소득공제만 반영				교육비등 인상된 모든 공제를 활용하는 가족의 경우		
		세액	세부 담률(%)	경감액	경감률 (%)	세액	경감액	경감률 (%)
12,000	17	0	-	-17	-100	0	-17	-100
13,000	55	11	0.1	-44	-80.0	0	-55	-100
14,000	94	44	0.3	-50	-52.9	0	-94	-100
15,000	132	77	0.5	-55	-41.7	0	-132	-100
16,000	171	127	0.8	-44	-25.8	0	-171	-100
20,000	373	338	1.7	-35	-9.4	55	-318	-85.3
24,000	681	590	2.6	-91	-13.4	253	-428	-62.8
30,000	1,680	1,380	4.6	-300	-17.9	625	-1,055	-62.8
45,000	4,680	4,080	9.1	-600	-12.8	3,100	-1,580	-33.8
60,000	8,320	7,420	12.4	-900	-10.8	6,100	-2,220	-26.7
80,000	14,320	13,420	16.8	-900	-6.3	11,950	-2,370	-16.6
100,000	20,960	19,760	19.8	-1,200	-5.7	17,950	-3,010	-14.4

* 4인가족 기준

나. 일자리창출을 위한 조세지원

- 중소기업의 창업 활성화를 위한 지원
- 중소기업 창업시 2년간 취득세·등록세 등을 현행 75% 감면에서 100%로 전액 면제
 - * 창업 중소기업 감면
 - 5년간 법인세·소득세 50% 감면
 - 5년간 재산세·종로세 50% 감면
 - 2년간 취득세·등록세 75% 감면 → 전액 면제
- 창업 중소기업 감면을 적용받는 대상기업의 범위 확대
- 수도권 이외 지방대도시의 기술집약형 창업요건을 폐지하고, 수도권의 경우에는 벤처기업의 전용단지 입주요건 폐지
- 벤처기업의 경우 감면 적용시점을 「창업일」 기준에서 「벤처기업으로 인정」 받는 시점으로 개선하여 수혜기간 연장
- 벤처기업에 대한 개인 출자금액에 대한 소득공제를 현행 출자금의 20%에서 30%로 확대
- 코스닥시장 등록 중소기업에 대한 지원
- 코스닥 시장에 등록된 중소기업에게 당해연도 소득금액의 50%까지 손실적립금을 인정
- 임시투자세액공제 적용기한의 연장
- 설비투자금액의 10%를 법인세·소득세에서 공제하는 임시투자세액공제 적용기한을 6개월 연장(1999년 6월 30일 → 1999년 12월 31일)하여 투자를 촉진
- 중고설비투자 및 과잉설비 폐기에 대한 세제지원
- 유휴 중고설비를 구입하여 활용하는 기업에 세제지원 강화
- 현재는 중고설비 구입금액의 5%를 법인세·소득세에서 공제하고 있으나 이를 10%로 인상



- 유휴 생산설비 거래가 법원의 경매, 성업공사의 공매, 사업 양수도 등 공장단위로 이루어지는 경우에도 동일한 세액공제 적용
- 적용기간은 1998년 8월 25일~1999년말까지 한시 적용
- 구조조정 차원에서 과잉설비를 폐기하는 경우 폐기설비 잔존가액의 일정비율(3%)을 금년말까지 세액공제

○ 기업 분사 및 노동자의 부도중소기업 인수시 세제지원

- 기업 분사 지원
 - 분사를 위해 모기업이 인수기업(경영자 또는 노동자가 인수하는 기업)에게 사업용부동산 매각시 부동산 양도차익에 대하여 특별부가세 50% 감면 등
 - 인수기업이 모기업으로부터 부동산 취득시 취득세·등록세 전액 면제
- 노동자의 부도 중소기업 인수시 지원
 - 부도기업의 주식을 인수할 경우 인수자산에 대하여 취득세를 부과하는 제도 폐지
 - 노동자가 부도기업 주식 인수시 증권거래세 면제

○ 기업 분사 및 공장의 지방이전 촉진

- 지역경제 활성화를 위해 수도권 분사 및 공장의 지방이전에 대한 지원 강화
 - 수도권 중소기업 공장의 지방이전에 대한 세액감면 확대
 - : 3년간 소득세·법인세 50% 감면, 그후 2년간 30% 감면
 - 3년간 100% 감면, 그후 5년간 50% 감면
 - 수도권 분사 및 대도시 공장의 지방이전에 대한 조세감면 확대
 - * 투자세액공제를 상향조정(3% → 10%)
 - * 분사·공장 양도시 양도차익에 대한 법인세를 3년거치 3년 분할 과세 (현재는 특별부가세만 과세이연)

○ 소형주택에 대한 양도소득세 면제기한 연장

- 1999년 6월말까지로 되어 있는 신축주택 취득에 대한 5년간 양도소득세 면제기한을 국민주택 규모(25.7평) 이하의 소형주택에 한하여 1999년말까지로 연장

〈일자리 창출을 위한 세제지원 대책의 세수효과〉

구 분	세수감(2000년)
- 벤처기업 등 개인 출자금액 소득공제율 (20%→30%)	- 40억원
- 코스닥 등록 중소기업 사업 손실준비금	- 340억원
- 기업 분사에 대한 세제지원 • 특별부가세 감면, 증권거래세 비과세 등	추정근란
- 기업 분사 및 공장 지방이전	추정근란
- 임시투자세액공제 기한연장	-3,000억원
- 중고설비투자세액공제를 조정	- 500억원
- 폐기설비 세액공제	추정근란
계	-3,880억원

〈중산층 지원대책에 따른 세금 경감효과 종합〉

(단위 : 억원)

구 분	1999년	2000년	계
합 계(①+②)	- 14,350	- 5,880	- 20,230
①봉급생활자 세금경감 (계)	-14,350	- 2,000	- 16,350
- 근로소득공제액 인상	- 9,000	-	- 9,000
- 신용카드사용금액 공제	- 1,000	- 2,000	- 3,000
- 보험료공제 한도 인상	- 900	-	- 900
- 교육비공제 한도 인상	- 1,100	-	- 1,100
- 의료비공제 한도 인상	- 1,200	-	- 1,200
- 주택자금 원리금상환액 소득공제 한도 인상	- 600	-	- 600
- 근로자우대저축 가입대상 확대	- 550	-	- 550
②일자리창출 세금경감 (계)	-	- 3,880	- 3,880
- 중소기업 지원 • 벤처기업 출자 소득공제 인상 • 코스닥등록 중소기업인 감면	-	- 380	- 380
- 설비투자 지원 • 임시투자세액공제 기한연장 • 중고설비투자세액공제를 조정 • 폐기설비 세액공제	-	- 3,500	- 3,500

IV. 중산층과 서민생활 안정을 위한 예산사업

◇ 중점 지원분야 ◇

- (1) 중산층 기반강화를 위한 창업 지원
- (2) 서민층의 부담이 큰 자녀교육비, 의료비, 주택비 지원
- (3) 농어민에 대한 저리 특별경영자금 지원
- (4) 장기실직자, 체불근로자, 생계가 어려운 근로자 지원
- (5) 노인·장애인·보호아동 등 취약계층 지원

1. 중산층 기반강화를 위한 창업지원 사업

- 생계형 소기업 창업지원 사업
 - 소규모 자영업자의 창업자금 대출이 보증 부족으로 어려움을 겪고 있기 때문에 신용보증기금 확충
 - 신용보증기금 출연 : 2,000억원(4조원 보증가능)
 - 보증한도 : 최고 1억원
- 신기술 보유 인력의 창업지원 사업
 - 취업난에 처해 있는 연구 및 기술인력의 창업을 지원하는 「지역기술 혁신센터」 확충
 - 대학 연구성과, 특허기술 등의 창업에 필요한 경영 및 마케팅 등 S/W 지원 활동
 - 현재 6개소인 지역기술 혁신센터를 20개소로 확충하는 데 140억원 지원
- 신기술 창업보육센터 입주대상자 확대
 - 신기술을 보유하고 창업을 준비하는 벤처기업 유망자를 지원
 - 현재 보육센터 입주자 50개 기업을 200개 기업으로 확대 : 150억원

- 정보통신 분야 S/W 벤처기업 창업지원
 - S/W 분야의 아이디어와 기술은 있으나 창업자금이 부족한 벤처기업가 육성 지원
 - 전국 20개 지역에 S/W 진흥구역을 지정하여 벤처기업을 입주시킬 수 있는 인프라 조성(통신 네트워크 설비 등)
 - 소요자금 1,000억원 중 국고에서 400억원 지원(600억원은 정보화촉진기금 등에서 지원)

- 여성기업 창업지원
 - 창업에 필요한 정보제공 및 경영지도를 통하여 여성기업의 창업을 촉진하고 저소득 여성가장의 자활 사업을 지원
 - 재원 : 국고 100억원

2. 서민층의 부담이 큰 자녀교육비, 의료비, 주택비 지원

- 자녀 교육비 지원
 - ① 대학생 학자금 융자사업 확대
 - 수혜대상 확대 : 5만 2천명 → 20만명
 - 융자금 상환기간 연장 : 졸업후 5년 → 졸업후 7년(군복무기간 3년 거치)
 - 은행융자금(정부 4.75%, 본인 5.75%)에 대한 이자보조 : 35억원
 - ② 농어촌 대학생 학자금 융자지원 확대
 - 대상 : 8,650명 → 1만 5천명
 - 원금상환기간 연장 : 졸업후 1년거치 대여기간의 2배 기간내 상환 → 졸업후 7년 균분상환(군복무기간 3년 거치)
 - 재원 : 국고 64억원(본인 무이자, 1인당 100만원 한도)

- ③ 사교육비 경감을 위해 특기·적성교육 활동비 국고지원
 - 대상 : 저소득 초중고생 15만명
 - 재원 : 국고 380억원(지방교육재정 교부금으로 지원)

- ④ 저소득층 지역의 중학교 급식시설 확충
 - 대상 : 143개 자치단체의 저소득층 지역학교 2개씩을 선정하여 추가설치 지원 (현재 고등학교 99%, 중학교 30%)
 - 재원 : 국고 620억원(지방교육재정 교부금으로 지원)

- ⑤ 저소득층 자녀 유치원 학비 신규지원
 - 대상 : 생활보호대상자 및 농어촌지역 저소득층 자녀 2만 3천명(5세)
 - 재원 : 국고 56억원

- 의료관련비 지원 : 지역의료보험 지원
 - 금년 보험료를 26.1% 인상하였으나 지역의료보험 재정이 취약
 - 재정에서 1,000억원 지원

- 근로자 주택구입 및 전세자금 확대 지원
 - 주택구입자금 융자한도 인상 : 2,000만원 → 3,000만원
 - 전세자금 융자한도 인상 : 1,500만원 → 2,000만원
 - 재원 : 재특에서 5,000억원을 국민주택기금에 융자

3. 농어민에 대한 1조 1천억원의 저리 특별경영자금 지원

- 규모 : 총 1조 1천억원(농·수·축협자금을 활용)
- 대상 : 고금리자금이 1,000만원 이상인 농어가

- 상환조건 : 연리 6.5%, 2년후 일시 상환
- 재정에서 이자차액 358억원을 지원

4. 장기 실직자, 체불근로자, 생계가 어려운 근로자 지원

- 장기 실업자 취업장려금 지급
 - 대상 : 1년이상 실업자 (1999년 4월 현재 24만명)
 - 채용근로자에 지급한 임금의 1/3(대기업 1/4)을 기업에 지원
 - 재원 : 고용보험기금

- 장기 체불근로자에 대한 생계비 대부
 - 3개월 이상 임금이 체불된 근로자에 대하여 생계비를 저리(8.5%)로 대부
 - 재원 : 재특에서 150억원을 근로복지진흥기금에 융자

- 생계가 어려운 저소득 근로자 의료비 등 융자 지원
 - 대상 : 월소득 100만원 이하인 저소득근로자
 - 지원내용 : 의료비, 혼례비 등 생활안정자금 융자(8.5%)
 - 재원 : 국고에서 100억원을 근로복지진흥기금에 출연

5. 노인·장애인·보호아동 지원

- 경로식당 노인들에 대한 무료급식 확대
 - 대상 : 181개소 → 854개소
 - 재원 : 국고 38억원

- 장애인 지원
 - 등록대상을 확대하여 진단비 지원 : 6만 2천명 → 13만 6천명
 - 중고생 수업료 지원 : 3,479명 → 8,823명

- 재가복지봉사센터 확대 : 172개소 → 187개소
- 재원 : 국고 28억원

- 보호아동에 대한 지원
- 저소득층에 대한 영유아 보육료 지원 확대 : 10만 8천명 → 12만 3천명
- 재원 : 국고 29억원

(예산사업 종합)

(단위 : 억원)

6. 생활물가 안정을 위한 유통정보화 사업 지원

- 중소유통업의 경쟁력 강화를 위한 유통정보화 시설 구입 지원
- 재원 : 재특에서 30억원을 산업기반기금에 용자
- 공동집배송단지 등 물류거점시설 건립 지원
- 재원 : 재특에서 70억원을 산업기반기금에 용자

V. 기타 예산외 지원대책

1. 우리 사주 조합제도 개선

- 의무예탁기간 및 의결권 행사방식 개선
- 의무예탁기간단축 : 현행 7년 → 1999년 3년 → 2000년 1년
- 주식의결권 행사방식 개선 : 조합장 → 조합원
- 비상장기업 근로자의 우리 사주 처분 지원
- 비상장기업의 자사주 취득금지를 완화(상법 개정시 반영)
- 증권금융(주)에서 우리사주 매입대금을 기업에게 대부

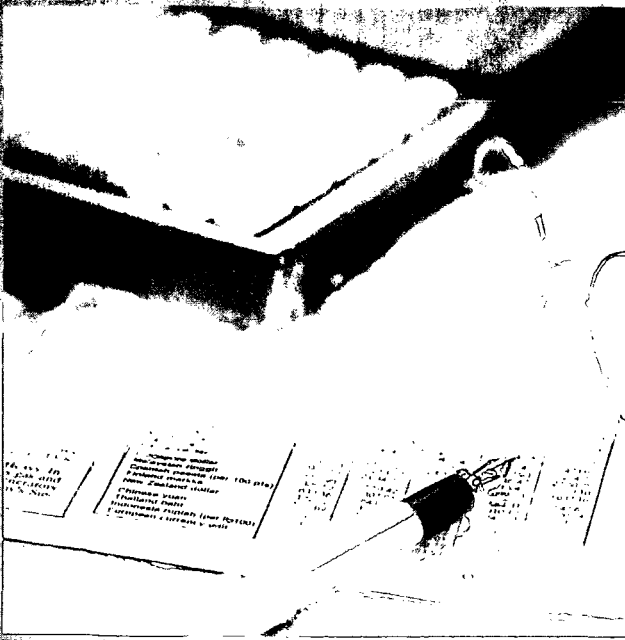
	예산소요	비 고
(1) 중산층 기반강화를 위한 창업지원	2,790	
- 신용보증기금 확충	2,000	· 최대4조원 보증효과
- 신기술보유인력 창업지원	140	· TIC 6 → 20개소
- 신기술창업보육센터 입주자 확대	150	· 50 → 200개기업
- 정보통신 S/W벤처기업 창업지원	400	· 20개지역
- 여성기업 창업지원	100	· 여성창업상담 등
(2) 서민생활 부담완화	7,155	
○ 자녀교육비 지원	1,155	
- 학자금 융자확대	99	· 21만 5천명, 예산에서 이차보전
- 지방교육재정지원	1,000	
· 특기·적성교육활동	380	· 15만명
· 중학교 급식시설 확충	620	· 143개지역, 286개교
- 저소득자녀 유치원 학비지원	56	· 2만 3천명, 6개월
○ 지역의료보험 지원	1,000	
○ 근로자주택구입 및 전세자금 확대	5,000	· 재특지원
(3) 농어민 저리 특별경영자금 지원	358	· 총 1조 1천억원
(4) 장기체불근로자 등 지원	250	
- 장기체불근로자 생계비 대부	150	· 3개월이상 임금체불자
- 생계근란 저소득근로자 용자	100	· 근로복지진흥기금 출연
(5) 노인, 장애인 등 취약계층지원	95	
(6) 생활물가안정을 위한 유통정보화지원	100	· POS구입, 물류시설 건립 등
계	10,748	

2. 연대보증제도 개선

- 일정금액 이상(예: 1천만원)의 연대보증을 금지
- 보증인을 가족관계자로 제한

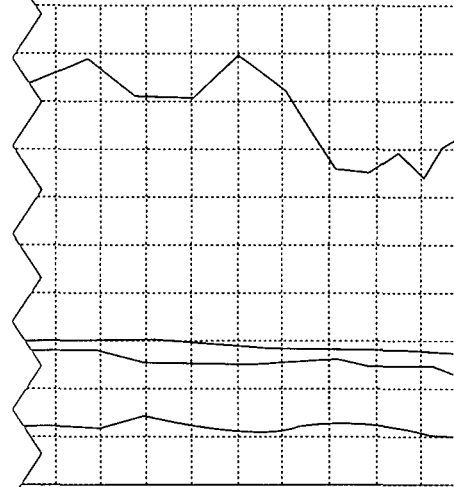
3. 생산적 복지제도의 중장기 발전방향

- 근로능력이 없는 계층의 기본생계(의식주, 의료비, 자녀 교육비)는 정부가 보장하되,
 - 근로능력이 있는 계층에 대하여는 일할 기회의 제공과 직업 능력 향상을 위한 교육 훈련기회를 최대한 제공
 - 기본적 사회보장체제를 제도적으로 정착시키되, 운영체계의 효율성을 높이고 지속적인 재정부담 증가요인이 되지 않도록 제도를 확립
- ⇒ 이상과 같은 방향으로 금년 8월말까지 중장기 제도발전 방안을 수립
- 이번 대책의 추진으로 그동안 어려움을 겪어온 중산층과 서민층의 생활안정에 기여할 것으로 판단
 - 한편 금번 대책에도 불구하고, 재정수지는 개선되어 금년도에 당초 목표보다 적자규모가 축소(GDP 5% → 4.0%)될 전망이고 균형재정 달성시기도 단축



재정통계

1. 일반회계 세출결산 기능별 집행실적





1. 일반회계 세출결산 기능별 집행실적

(단위 : 백만원, %)

구분	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비
1. 일반행정	52,259	9.6	114,971	16.4	66,715	10.2	89,799	8.8	131,222	8.5	219,266	10.1	301,537	11.0
2. 방위비	142,237	26.0	181,574	25.9	191,032	29.3	307,185	30.2	457,849	29.5	703,753	32.4	949,623	34.7
3. 교육비	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 사회개발	120,823	22.1	142,312	20.3	151,048	23.2	210,592	20.7	306,778	19.8	451,254	20.8	580,550	21.2
5. 경제개발	109,630	20.1	115,413	16.5	131,684	20.2	189,308	18.6	392,005	25.3	546,385	25.2	623,383	22.8
6. 지방행정 및 재정	70,038	12.8	83,603	11.9	84,035	12.9	94,020	9.2	136,882	8.8	151,449	7.0	-	-
7. 지방재정교부금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	183,411	6.7
8. 채무상환 및 기타	51,419	9.4	63,269	9.0	27,068	4.2	127,972	12.6	125,478	8.1	98,429	4.5	101,431	3.7
합계	546,408	100.0	706,143	100.0	651,586	100.0	1,018,872	100.0	1,550,214	100.0	2,170,535	100.0	2,739,935	100.0

주 : 1. 1971~76년도는 일반재정, 1977~97년도는 일반회계

2. 본 분류는 UN분류기준에 의한 것임.

3. 1971년부터 분류기준은 「일반재정부문 세출기능별 집행실적」 표에 의거함.

4. 1971, 1973~76년도 합계액은 현물, 용역차관 금액 등을 포함하고 있어 결산규모와 차이가 있음.

자료 : 재무부, 「결산개요」, 각 연도.



1. 일반회계 세출결산 기능별 집행실적(계속)

(단위 : 백만원, %)

구분	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비
1. 일반행정	359,217	10.20	471,858	9.3	629,173	9.7	903,019	11.4	1,004,862	11.0	1,101,599	10.8	1,118,875	10.1
2. 방위비	1,307,596	37.00	1,556,229	30.8	2,308,437	35.6	2,675,500	33.8	3,171,235	34.6	3,357,473	33.0	3,510,099	31.7
3. 교육비	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,150,011	21.1	2,265,393	20.5
4. 사회개발	791,539	22.40	1,145,054	22.7	1,564,542	24.1	1,934,070	24.5	2,478,895	27.0	663,669	6.5	706,202	6.4
5. 경제개발	725,067	20.50	1,405,352	27.8	1,397,440	21.6	1,493,743	18.9	1,607,817	17.5	1,752,640	17.2	2,081,828	18.8
6. 지방행정 및 재정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 지방재정교부금	246,907	7.00	336,310	6.7	410,000	6.3	520,000	6.6	700,905	7.6	858,787	8.4	1,019,950	9.2
8. 채무상환 및 기타	108,348	3.10	138,439	2.7	176,462	2.7	381,505	4.8	215,194	2.3	296,585	2.9	369,715	3.3
합계	3,538,674	100.00	5,053,242	100.0	6,486,054	100.0	7,907,837	100.0	9,178,908	100.0	10,180,764	100.0	11,072,062	100.0



1. 일반회계 세출결산 기능별 집행실적(계속)

(단위 : 백만원, %)

구분	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비
1. 일반행정	1,254,097	10.1	1,388,175	10.1	1,569,959	9.9	1,791,789	9.9	2,231,265	10.3	2,801,828	10.2	3,499,605	11.2
2. 방위비	3,802,457	30.7	4,327,805	31.4	4,801,013	30.4	5,540,028	30.7	6,165,331	28.5	6,856,192	25.0	7,961,013	25.4
3. 교육비	2,493,140	20.1	2,766,011	20.1	3,125,648	19.8	3,692,875	20.5	4,336,102	20.0	5,586,021	20.4	5,549,376	17.7
4. 사회개발	843,305	6.8	1,087,285	7.9	1,298,060	8.2	1,410,348	7.8	1,937,422	8.9	2,450,283	8.9	3,179,234	10.2
5. 경제개발	2,499,542	20.2	2,620,136	19.0	3,070,716	19.4	2,628,991	14.6	3,228,897	14.9	3,867,732	14.1	5,136,284	16.4
6. 지방행정 및 재정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 지방재정교부금	1,008,494	8.1	1,295,903	9.4	1,609,639	10.2	1,720,822	9.5	2,186,915	10.1	2,764,654	10.1	3,452,403	11.0
8. 채무상환 및 기타	505,358	4.1	311,147	2.3	319,419	2.0	1,240,143	6.9	1,567,188	7.2	3,110,034	11.3	2,505,595	8.0
합계	12,406,393	100.0	13,796,462	100.0	15,794,454	100.0	18,025,000	100.0	21,653,120	100.0	27,436,744	100.0	31,283,510	100.0



1. 일반회계 세출결산 기능별 집행실적(계속)

(단위 : 백만원, %)

구분	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비	지출액	구성비
1. 일반행정	4,174,186	12.5	4,454,420	12.0	4,760,737	11.1	5,452,950	10.6	6,282,409	10.7	6,821,830	10.7
2. 방위비	8,624,959	25.9	9,158,170	24.6	10,127,910	24.4	11,367,637	22.1	12,944,951	22.1	13,653,221	21.3
3. 교육비	6,462,736	19.4	7,397,248	19.8	8,241,342	19.3	9,738,027	18.9	11,029,826	18.9	12,067,851	18.9
4. 사회개발	3,234,967	9.7	3,416,558	9.2	3,859,541	9.0	4,163,156	8.1	5,021,080	8.6	5,899,254	9.2
5. 경제개발	6,211,539	18.6	7,696,036	20.7	9,875,261	23.1	11,506,945	22.3	13,122,903	22.4	16,281,404	25.5
6. 지방행정 및 재정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 지방재정교부금	3,927,749	11.8	4,367,529	11.7	4,770,125	11.1	5,484,226	10.6	6,377,734	10.9	6,798,732	10.6
8. 채무상환 및 기타	726,323	2.2	778,043	2.1	1,159,762	2.7	3,785,148	7.4	3,701,914	6.3	2,439,808	3.8
합계	33,362,459	100.0	37,268,004	100.0	42,794,678	100.0	51,498,089	100.0	58,480,817	100.0	63,962,100	100.0