

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

현안분석

- 바람직한 조세행정의 제 원칙과 세정개혁전략
- 조세법률주의와 지방세 확충
- 계속비제도와 예산편성의 질서

정책토론포트

자영자 소득과약을 위한 정책과제

주요국의 조세제도

일본의 조세(Ⅲ)

정책연구

1990년대 후반 일본의 재정개혁과 세제개편 외

정책흐름

국가채무 추이와 국제비교 외

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	거품경제 재현의 우려 / 李萬雨
현안분석	6	바람직한 조세행정의 제 원칙과 세정개혁전략 / 金裁鎭
	26	조세법률주의와 지방세 확충 / 金正勳
	33	계속비제도와 예산편성의 질서 / 玉東錫
정책토론키포트	61	자영자 소득과약을 위한 정책과제
정책연구	76	1990년대 후반 일본의 재정개혁과 세제개편 / 鞠重鎬
	80	우리나라의 기업인수제도 및 기업인수관련 과세제도에 대한 평가와 개선방향 / 金裕燦
주요국의 조세제도	83	일본의 조세(Ⅲ) / 申基銑
경제단상	90	다시 오늘을 생각하며 / 宋恩珠
	92	어느 증권사 객장에서 / 具本鏞
문화기행	95	서원을 찾아서: 카리시마의 대히자 우임 송시절을 배향한 서울에 허니뿐인 서원. 도·봉·서·원 / 李 濬
정책흐름	100	중산층 부담 경감을 위한 휘발유 교통세율 인하
	102	1999년도 제1회 추경경정예산안 수정의결
	106	국가채무 추이와 국제비교
	112	'ARS와 FAX를 이용' 국민적 탈세감시를 위한 고발전화 개통
재정통계	115	일반회계 세입 결산규모
이런 의견 저런 생각	124	누가 탈세를 하는가 외

거품경제 재현의 우려

李 萬 雨 / 고려대 경제학과 교수

1998년 매킨지 보고서는 우리나라의 외환위기를 다음과 같이 묘사하고 있다. 미국의 절반 수준에 불과한 생산성이 말해 주는 경제 전반에 걸친 효율성의 실종, 국제경쟁력을 갖추지 못한 기업 및 금융산업, 그리고 생산성을 무시한 투입 위주의 경제성장 등이 지속되면서 커질대로 커진 경제 전반의 거품이 조그만 외부의 충격으로 터진 상황이 한국의 외환위기이다.

그 형태가 어떠하든, 그리고 그 원인이 무엇이든 경제에 발생한 거품은 그대로 방치하면 점점 커지기 마련이다. 커질대로 커진 거품은 외부의 조그마한 충격에도 쉽게 터질 수 있으며 외부의 충격이 없더라도 언젠가는 터지게 마련이다. 거품을 조기에 터뜨리지 못한 대가로 우리 경제는 200만명에 육박하는 실업자, 마이너스 성장 등의 막대한 비용을 치르면서 이를 제거하기 위해 경제개혁을 진행중이다. 규제완화와 구조조정을 중심으로 진행중인 경제개혁은 경제전반의 거품을 제거하는 과정이다. 우리 경제의 장기간 안정적 성장은 이들 거품을 어떻게 효과적으로 제거하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

그러나 최근 경제개혁의 진행과정에서 실시되고 있는 정책당국의 인위적인 확대 위주의 경제정책은 거품의 제거는커녕 재생시킬 위험을 내포하고 있으며 주식시장이나 부동산시장에서는 이러한 조짐이 현실로 나타



나고 있다.

구조조정 과정에서 발생하는 신용경색을 차단하기 위해 단행된 확대 통화·금융정책은 소비와 투자를 유인하여 우리 경제가 예상보다 빠른 회복세를 보이고 있는 것도 사실이다. 반면에 지나친 금리하락과 통화팽창은 경제주체들로 하여금 투기심리를 유발할 가능성을 높일 뿐만 아니라 기업의

구조조정을 방해하는 요인으로도 작용하고 있다.

미국경제는 1991년 이후 불황 없는 지속적인 성장과 이례 없이 낮은 인플레이션을 누리고 있으며, 경기변동 및 인플레이션이 없는 경제의 가능성마저 거론될 정도로 2차대전 이후 최대의 장기 호황을 구가하고 있다. 이와 같은 미국경제의 배경에는 우리 경제가 교훈으로 삼아야 할 지속적 구조조정이 자리매김하고 있음을 명심해야 한다.

대공황 이후 미국경제의 가장 큰 위기는 두 차례의 오일쇼크로 인해 인플레이션 압력이 절정에 달했던 1970년대 후반과 1980년대 초였다. 당시 미국의 경제위기가 최근 우리나라의 외환위기와는 비교될 수 없겠지만, 이러한 위기들이 경제개혁의 촉매역할을 했음은 공통적이다. 미국의 경우 1980년대 초의 불황과 인플레이션을 극복하기 위하여 경기 진작책보다는 극도의 긴축 통화정책으로 물가압력을 진정시키는 데 주력하였으며 금융, 항공, 통신부문을 시발로 일련의 규제완화를 실

외환위기와 같은 극단적인 상황과 이를 치유하기 위한 경제개혁 과정에서 정부의 역할은 막중하다.

규제완화의 주체는 정부일 수밖에 없고 구조조정 과정에서 요구되는 막대한 공적자본의 조달주체 또한 정부이다.

그러나 경제개혁 이후의 정부의 역할은 최소화되어야 한다.

시하였다. 규제완화에 기인한 경쟁의 심화는 경제 전반에 걸친 일련의 구조조정을 유도하였고 1990년의 불황은 기업들에게 구조조정을 마무리 지을 수 있는 기회를 제공한 셈이었다. 1980, 1982, 1990년의 세 차례 불황을 경험하면서 위기를 기회로 활용하려는 정책당국의 지속적 노력으로 미국경제는 더욱 견실해질 수 있었으며 이러한 일련의 과정이 최근 장기호황의 기반이 되었음을 부인하는 전문가가 거의 없다. 특히 철저한 시장원리에 의한 금융산업의 구조조정은 1980년대 후반까지 지속되었으며 이는 기업의 구조조정을 촉진하여 실물경제 전반의 생산성 향상을 가져오는 중심축 역할을 하였다.


시장의 보이지 않는 손은 거품이 최대로 커지기 전에 미리 터뜨려 주는 기능을 절대로 갖고 있지 않다. 여기에 정책당국의 진정한 역할이 존재한다. 1980년과 1982년의 미국의 불황은 인플레이션을 줄이기 위한 중앙은행의 의도적인 정책의 결과였다는 것에 다수의 경제학자들은 동의한다. 인플레이션이나 거품의 징조가 보이면 미래의 또다른 위기를 봉쇄하기 위해 불황을 감수할 수도 있다는 중앙은행의 역할과 그 시사점은 분명하다. 중앙집권화된 막강한 힘을 가지고 정부 및 국민의 전폭적인 신뢰를 누려온 중앙은행이 미국이라는 거대한 경제의 조타수 역할을 제대로 수행하고 있으며 이는 정치논리에 철저하게 영향을 받지 않기 때문에 가능한 것이다.

중앙은행이 유발한 불황은 정부 및 기업의 구조조정의 기회로 활용되었고 불황이 끝난 후의 미국경제는 항시 그 이전보다 전실했었다. 이러한 일련의 과정이 오늘날 미국경제의 장기호황을 가져온 가장 큰 요인 중의 하나이다. 최근 미국의 주가지수는 일만 포인트를 넘어섰고 이는 10년 전에 비해 4.5배나 증가한 것이다.

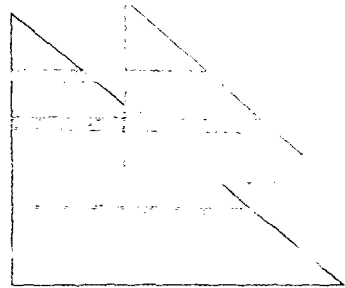
일부 경제학자들은 미국경제의 「거품」의 가능성을 우려하기도 한다. 하지만 중앙은행을 신뢰하는 다수 경제학자들은 만약 거품이 싹트기 시작하면 더 커지기 전에 중앙은행이 터뜨려 줄 것을 의심하지 않는다. 그래서 대다수 경제학자들은 미국경제의 장래에 대해 낙관적이다.

미국의 경제정책에 대한 이러한 신뢰와는 달리 최근 한국의 증시 및 부동산시장의 거품의 징조를 바라보는 일부 전문가들은 경제정책과 구조조정 과정에 대한 우려의 시선을 보내고 있으며 누가 거품을 터뜨려 줄 것인가에 대해서 회의(懷疑)하고 있다.

외환위기와 같은 극단적인 상황과 이를 치유하기 위한 경제개혁 과정에서 정부의 역할은 막중하다. 규제완화의 주체는 정부일 수밖에 없고 구조조정 과정에서 요구되는 막대한 공적자본의 조달주체 또한 정부이다. 그러나 경제개혁 이후의 정부의 역할은 최소화되어야 한다. 예컨대 금융구조조정 과정에서 투입된 공적자본은 회생가능한 다수 금융기관을 국유화시켰다고 해도 과언은 아니다. 반국유화된 금융기관에 대한 정부의 영향력을 완전히 차단시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이는 정부의 몫이며 조만간 정부는 그 시기 및 과정에 대한 청사진을 마련해야 한다.

구조조정 과정에서 재현될지도 모르는 거품을 조기에 터뜨리는 역할을 누가 수행할 것인가? 그 대안은 미국의 경우처럼 철저한 독립성, 권한, 책임을 가질 수 있는 중앙은행에 있다. 금융·통화정책이 특별한 경우를 제외하고는 경기부양에 이용되는 것은 바람직하지 않지만 물가안정을 위하여는 약간의 불황도 유발시킬 수 있는 권한은 요구된다. 거품 재현의 징후가 가시화되고 있는 현재 상황에서 미국의 경험과 중앙은행의 역할을 타산지석(他山之石)으로 삼아야 할 것이다. 

현안분석



1. 바람직한 조세행정의 제 원칙과 세정개혁전략

金 裁 鎮 / 한국조세연구원 전문연구위원

2. 조세법률주의와 지방세 확충

金 正 勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

3. 계속비제도와 예산편성의 질서

玉 東 錫 / 인천대학교 무역학과 교수

바람직한 조세행정의 제 원칙과 세정개혁전략



金 栽 鎭 / 한국조세연구원 전문연구위원

조세행정의 본질도
경제적 환경의 변화와
과학기술의 발전에 따라
변화·발전되어왔고,
앞으로도 이런 추세는
지속될 것이다.

There is no such thing as a good tax
-Winston Churchill (1874~1965)-

1. 서 론

과세의 규범(canons of taxation)이란 용어는 Adam Smith(1723~1790)가 그의 저서 *Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* 에서 처음 사용하였다. 그가 제안한 과세의 규범은 다음의 4가지로 요약된다. 첫째는 형평성(equity)으로 각자의 능력이나 재산의 비율에 따라 과세한다는 것이고, 둘째는 확실성(certainty)으로 세금은 과세시기, 방법, 그리고 세액에서 명확해야 하며, 셋째는 편리성(convenience)으로 세금조정이 납세자에게 가능하면 불편을 야기하지 않도록 해야 하며, 마지막으로 경제성(economy)으로 세금징수비용이 가능한 낮아야 한다고 하였다.

아담 스미스가 주장한 과세규범은 2세기 이전에는 심오한 진리로 받아들여졌다. 그렇다면 그의 규범이 현대에도 그대로 적용될 수 있을 것인가라는 질문을 던질 때 우리는 긍정할 수밖에 없지만, 그 당시와 비교하여 모든 여건과 환경이 변한 현재의 상황을 놓고 볼 때, 그가 주장한 과세규범은 조세행정의 전체 그림 중에서 일부분만 묘사하고 있다고 하는 것이 더 타당할 것이다. 예를 들면 아담 스

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

미스는 단지 형평성(equity)에 대하여만 논하였지만 현대의 경제학자들은 형평성을 수직적 형평성(vertical equity)과 수평적 형평성(horizontal equity)으로 구분하여 논할 것이고, 효율성(eficiency)의 개념도 추가할 것이다. 이처럼 조세행정의 본질도 경제적 환경의 변화와 과학기술의 발전에 따라 변화·발전되어 왔고, 앞으로도 이런 추세는 지속될 것이다.

조세행정의 효율성을 혁신적으로 제고하기 위해서는 장기간에 걸친 개혁전략이 필요하다. 탈세를 방지하기 위한 단기적인 처방이 상당한 효과를 거두는 경우는 매우 드물기 때문이다. 많은 개발도상국에 있어서 세정개혁이란 거시경제의 안정과 세계개혁을 목적으로 하는 보다 광범위한 재정개혁의 일부분으로 간주되어 왔는데, 이를 통하여 좀더 효율적이고, 시장의 왜곡을 완화시키며, 관리가 용이한 조세제도를 추구하였다.

전환기경제에 처한 국가들이 세정을 현대화하려는 근본적인 동기는 시장경제의 성장과 이에 따른 납세자의 증가와 수요의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 세정을 확립하기 위해서이다. 또 각국의 조세행정 담당자들은 정교한 컴퓨터와 통신기술의 발달로 인하여 납세자들이 상거래를 은폐할 수 있는 가능성이 증가하고, 금융분야나 다른 서비스분야처럼 과세가 어려운 분야가 집중하고 있는 국제화 시대에 발맞추어 조세행정이 효율적으로 운용될 수 있도록 개혁하고 현대화하여야 하는 도전에 직면해 있다.

II. 조세행정의 목표와 과제

조세행정의 가장 중요한 역할은 납세자들로 하여금 세법을 확실히 준수하게 하는 것이다. 조세행정의 효과는 경제여건, 정부가 우선적으로 추진하고자 하는 사업에 대한 일반국민의 지원, 세법을 준수하려는 납세자의 의지 등과 같은 다양한 외부요인에 따라 달라진다.

조세행정 담당자들은 세계경제가 글로벌화함에 따라 발생하는 기회와 도전들에 대하여도 충분히 인식하고 있어야 한다. 국제화는 과세문제를 복잡하게 하고 납세자들로 하여금 국가간 인플레이션과 세율의 차이, 무역과 국민소득의 흐름을 정확하게 추적할 수 있는 과세당국의 능력에 더 많은 관심을 갖도록 한다. 또한 국제화로 인하여 국외 소득의 규모와 종류가 현저히 증가하여 과세당국이 납세자

조세행정의 효율성을 혁신적으로 제고하기 위해서는 장기간에 걸친 개혁전략이 필요하다. 조세행정의 가장 중요한 역할은 납세자들로 하여금 세법을 확실히 준수하게 하는 것이다.

조세행정이 신뢰를 받고, 영업 및 법적 환경의 변화에 따라 잘 적응하고 있다고 판단될 때 납세자들의 자발적 납세의무의 준수가 극대화될 것이다.

가 제출한 납세신고의 정확성을 검증하기 어렵게 되었다.

조세행정이 납세자 및 세무공무원 사이에서 어떻게 작용하느냐에 따라 일반국민들의 조세제도에 대한 인식과 자발적인 성실납세도에 영향을 미친다. 납세자 스스로의 평가에 의하면, 자기 자신의 권리를 인지하고, 공정하고 효율적인 대우를 기대하는 납세자들이 좀더 성실하게 납세의 의무를 준수하고자 한다. 마찬가지로 공정한 대우를 받는 세무공무원들은 납세자들에게도 공정한 대우를 하고자 할 것이다.

조세행정이 신뢰를 받고, 영업 및 법적 환경의 변화에 따라 잘 적응하고 있다고 판단될 때 납세자들의 자발적 납세의무의 준수가 극대화될 것이다. 신뢰받는 조세행정은 납세순응에 따르는 위협이 무엇인지를 명확하게 하며, 그러한 위협을 강조하기 위한 전략도 상세하게 설명한다. 이러한 조세행정은 세계경제가 점차 국제화됨에 따라 미치는 영향과 과세문제를 충분히 인식한다.

과세문제가 국내과세 목적으로 제기되든 국제과세 목적으로 제기되든 간에 큰 차이가 있을 수 없기 때문에 바람직한 조세행정이 있어야 바람직한 조세조약의 파트너가 될 수 있다. 예를 들어, 경쟁제도의 존재 유무와 납세자 정보의 비밀보장은 국내뿐만 아니라 국제적인 문제이다. 바람직한 조세행정은 다른 국가에 대한 과세문제의 처리에 있어서 상호간의 신뢰를 바탕으로 협조하며 조세관련 이외 분야의 분쟁이 세법의 운영에 영향을 미칠 수 없도록 보장하는 것이다.

바람직한 조세행정은 사업환경과 법적 환경 변화에 어떻게 적응하며, 납세자, 세무공무원 및 여타 조세행정과 어떤 관련을 가지느냐에 따라 결정된다.

III. 바람직한 조세행정의 제 원칙

1. 납세자의 관계

조세행정의 가장 주요한 과제는 납세자들이 처한 개별 환경을 잘 반영하면서도 일관성을 유지하는 것이다. 일관성(consistency)은 국내 세법과 국제 조세조약에 부합하며 투명한 절차와 정책에 의해서 향상된다. 또한 일관성은 이의제기 절차와 경쟁제도뿐만 아니라 납세자의 권리와 의무에 대하여 공공정보, 교육프로그램, 서식, 안내서 등을 통하여 잘 요약되어 있고 납세자에게 잘 전달되고 있음을

말한다.

반응성(responsiveness)은 쉽게 정의하기 어려운 말이다. 이것은 단순히 세수 증대의 필요성에 부응하기 위하여 과세제도가 반응하는 능력이나 특정분야에 세금경감이나 면세해 주는 것 이상의 의미가 있다. 반응성이란 조세행정이 지속적으로 납세자들과 관련을 가지면서 그들의 제안이나 불만을 건설적으로 받아들이고 반영하고자 진실로 노력하는 것이며 또한 납세자의 요구에 부합하기 위하여 조세행정을 기꺼이 조정해 나가는 것이다. 조세행정의 반응성은 또 납세정보에 대한 접근이 용이하고 신뢰할 수 있으며 납세정보가 시의적절하게 납세자에게 제공될 것과, 납세자들의 요구와 이의제기에 대하여 정확하고 적절하게 처리할 것을 요구한다. 민감한 조세행정은 정책과 절차의 변화에 대해 납세자들과 상의하고, 세법의 준수를 위해 필요한 최소한의 납세순응비용을 유지하도록 하는 것이다.

여기서 납세자들에 대한 정보는 법에서 허용하는 범위 내에서만 이용되어야 한다. 개인정보의 이용을 허용하는 법은 행정적인 목적 이외에는 사용이 제한되어야 하며, 예외의 경우에는 그 이유가 설득력이 있어야 한다.

납세자와 관련한 바람직한 조세행정은 공정하고 신뢰할 수 있으며 투명한 방법으로 세법이 적용되며, 이의제기 절차와 경정제도뿐만 아니라 납세자의 권리와 의무에 대해서 납세자들에게 명확하게 전달해야 한다.

납세자와 관련한 바람직한 조세행정은:

- 1) 공정하고 신뢰할 수 있으며 투명한 방법으로 세법을 적용한다.
- 2) 이의제기 절차와 경정제도뿐만 아니라 납세자의 권리와 의무에 대해서 납세자들에게 명확하게 전달해야 한다.
- 3) 납세자들의 질의, 요구 및 이의제기를 정확하면서도 신속하게 처리한다.
- 4) 정보의 접근이 용이하고 신뢰성 있는 정보를 제공한다.
- 5) 납세순응비용을 최소화한다.
- 6) 필요할 경우 조세행정의 절차와 정책의 변화에 대하여 납세자의 의견을 반영할 기회를 제공한다.
- 7) 납세자들에 대한 정보는 법이 허용하는 범위 내에서만 이용하고, 제한적인 상황에서만 예외적으로 세무공무원이 납세정보를 이용할 수 있도록 한다.

**세무공무원과 관련한
바람직한 조세행정은**

**세무공무원으로서
기대할 수 있는 윤리 및
직업기준을 규정하고,
능력에 따라 공무원을
채용·승진시키며,
자의적인 해고로부터
보호하는 것이다.**

2. 세무공무원과의 관계

공정하게 대우받는 세무공무원이 납세자들도 공정하게 대우할 가능성이 높다. 세무공무원에 대한 급여와 보수는 전형적으로 세무행정의 직접적인 통제하에 있지 않지만, 세무공무원들의 업무능력 개발과 향상을 위한 기회제공과 더불어 매력적인 업무환경을 조성하는 데 필수적인 역할을 할 수 있다. 효과적인 교육프로그램을 통하여 국제화로 인한 파급효과와 이와 관련되어 발생하는 복잡한 과세문제에 대해 세무공무원들이 알 수 있도록 교육시켜야 한다.

공무원의 발탁과 승진, 부당한 해고로부터의 보호를 통하여 행정의 신뢰도를 향상시킬 수 있으며, 행동규범(codes of conducts)과 이해관계 상충시의 처리규정 등과 같은 행정기준을 명확하게 함으로써 세제에 대한 납세자들의 신뢰를 제고시킬 수 있다. 행동규범은 세무공무원에게 기대되는 행위와 업무수행에 관하여 정의하고 있는 반면, 이해관계의 상충에 대한 규정은 개인적인 이해관계가 공복으로서의 의무를 방해할 가능성을 최소화하는 것이다.

세무공무원과 관련한 바람직한 조세행정은:

- 8) 세무공무원으로서 기대할 수 있는 윤리 및 직업기준을 규정한다.
- 9) 국가공무원으로서의 의무와 개인적인 문제 사이의 이해관계가 상충될 때 이를 명확하게 밝히고 해결한다.
- 10) 능력에 따라 공무원을 채용·승진시키며, 자의적인 해고로부터 보호한다.
- 11) 국제화와 관련하여 발생하는 복잡한 과세문제에 대하여 세무공무원이 잘 숙지할 수 있도록 효과적인 재교육 기회를 제공한다.
- 12) 유능한 인재를 확보하기에 충분한 수준의 임금을 지급한다.

3. 외국의 조세행정과의 관계

국제과세의 두 가지 특수성은 국제화로 인하여 조세행정이 첫째, 외국의 조세행정과, 둘째는 외국의 납세자들과 유기적으로 상호 협력할 필요가 있다는 것이다. 국제과세분야에 있어서 필요한 몇 가지 규정은 국가간 조세조약(tax treaties)과 국제협약(international agreements)에 의해서 설정된다. 따라서 이

러한 조세조약과 국제협약을 준수하는 것이 국제적인 과세목적에 순응하는 것이 된다.

조세조약을 체결하는 가장 중요한 목적은 양국간의 무역을 촉진시키는 것은 물론, 이중과세와 탈세를 방지하는 것이다. 조세조약은 상호합의 과정에서 조약체결 당사국 사이의 이중과세문제에 대하여 합의가 이루어지도록 하는 한편, 과세당국 사이에 협력을 증진시킨다. 또한 조세조약으로 말미암아 해외투자시 발생할 과세상의 결과에 대하여 확실하게 알 수 있게 된다. 그리고 일부 법적·행정적 특성으로 인하여 올바른 조세행정 구현이 곧바로 올바른 조세조약 파트너가 될 수 있는 밑거름이 된다.

조세조약을 체결하는 가장 중요한 목적은 양국간의 무역을 촉진시키는 것은 물론, 이중과세와 탈세를 방지하는 것이다. 또한 해외투자시 발생할 과세상 결과에 대하여 확실하게 알 수 있게 된다.

가. 법적 특성

양국간에 조세조약 내용을 협상할 때 작동 가능한 국제제정시스템(international fiscal system)과 외국의 납세자들에게도 적용할 수 있는 경정제도를 수립할 수 있다. OECD 과세협약모델(model tax convention)의 형태를 따르는 조세조약은 조약체결 당사국간에 서로 상대국 납세자들에 대하여 자국의 납세자들과 차별 없이 대할 것과 이들 납세자에 대한 정보의 비공개를 보장한다. 바람직한 조세조약 당사국들은 외국인이든 내국인이든 모든 납세자들의 과세정보에 대하여 비공개원칙을 준수하며, 유사한 상황에 놓인 납세자를 국적에 따라 차별대우하지 않는다. 이러한 규정은 과세문제뿐만 아니라 과세와 관련된 행정요건에도 적용된다.

바람직한 조세조약 파트너는 또 자국의 세법 운영을 빌미로 상대국을 적대시하지 않는다. 조약 파트너 사이에서 이루어지는 협조 수준은 과세행정이 은행·금융 거래에 대한 정보를 확보하고 교환할 수 없을 때 저하된다. 통상적으로 조세회피자들(tax evaders)은 은행거래에 대한 정보를 공개하지 않는 경과세지(tax haven)를 통하여 거래하기 때문이다.

외국조세행정과 관련한 바람직한 조세행정(법적인 측면):

- 13) 조세조약의 규정을 공정하고 일관성 있게 적용한다.
- 14) 조세조약상의 과세권의 공정한 분배와 국내세법의 발전을 도모한다.
- 15) 비거주자에게 조세회피와 탈세의 여지를 제공하지 않는다.

바람직한 조세조약 파트너는 상대국가의 과세당국과 조세회피 및 탈세를 방지하기 위해 상호 협조한다. 조세조약은 정보교환의 법적 근거만을 제공하기 때문에 세무조사의 내용과 범위를 규정하는 행정적 조정이 필요하다.

- 16) 은행 및 금융거래에 관한 정보교환을 제한하기 위하여 은행의 예금자비밀 보호법(bank secrecy laws)에 의존하지 않는다.
- 17) 국적에 관계없이 동일한 여건의 모든 납세자들에게 동등한 대우와 경제제도를 제공한다.
- 18) 조세조약 파트너로부터 획득한 정보를 국내법상에서 요구되는 수준과 같거나 더욱 높은 수준의 비밀을 보장한다.

나. 행정적 특성

바람직한 조세조약 파트너는 상대국가의 과세당국과 조세회피 및 탈세를 방지하기 위해 상호 협조한다. 국제화된 경제하에서는 거주자원칙을 적용함과 동시에 소득에 대하여는 전세계 어디에서 발생하였건 무조건 과세하려는 시도는 과세당국간의 완전하고 효율적인 정보교환이 이루어질 경우에만 가능하다.

조세조약체결 상대국이 요구하는 정보는 조세조약이 규정하는 특정한 의무에 부합되어야 하고, 소관 과세당국의 국내법 내에서 획득 가능해야 하며, 세법 혹은 조약에서 설정한 방법에 따라 사용되어야 한다. 정보제공을 요청받은 국가의 과세당국은 자국내 과세문제를 처리할 때와 같이 즉각적으로 필요한 조치를 취해야 한다.

상호협약 과정에서 바람직한 조세행정의 절차는 충분한 정보를 담고 있는 의견서(position paper)를 제공하고 이를 기준으로 하여 수정·보완하며 안건은 사실과 세법의 중요한 문제로 국한시킨다.

조세조약은 정보교환의 법적 근거만을 제공하기 때문에 세무조사의 내용과 범위를 규정하는 행정적 조정이 필요하다. 이전가격결정(transfer pricing)에 대한 OECD 지침을 따름으로써 관련당국으로 하여금 이중과세 문제에 대하여 합의할 수 있는 공통적인 기준을 확보할 수 있다.

외국조세행정과 관련한 바람직한 조세행정(행정적 측면):

- 19) 시의적절하게 조세조약 파트너와 정보를 교환하고 결과에 대한 피드백을 제공한다.
- 20) 정규 감사활동(regular audit activity)과 관련하여 취득한 정보를 즉각 조세조약 파트너에게 제공한다.

- 21) 적절하고, 중요하며, 취득 가능하며, 동시에 유용한 정보만을 조세조약 파트너에게 요청한다.
- 22) 상호협약절차와 협상결과에 대한 정보를 납세자들에게 제공한다.
- 23) 독립기업간원칙(Arm's Length Principle)과 이전가격결정에 대한 OECD 지침을 존중한다.

환경변화와 관련한 바람직한 조세행정은 기존 행정절차를 지속적으로 재검토하고, 세계경제의 국제화와 같은 국내외 조세환경의 변화에 대하여 의견을 개진하거나 적절한 조치를 취하는 것이다.

4. 변화에 대한 관리와 적응

바람직한 조세행정은 사업적·법적 환경변화를 주시하고, 이에 따라 적절하게 실무에 적용한다. 때때로 조세관련 국제포럼에 참가하여 조세행정의 정책과 집행에 대한 의견을 상호교환하고 각국이 공동으로 직면한 문제에 대하여 상호 의견을 교환한다.

바람직한 조세행정은 세계경제의 점차 국제화에 따른 영향에 대해 공동인식하고, 과세경쟁(tax competition)과 경과세국(tax haven) 등에 대한 문제에 공동대처한다. 반면 조세조약에 대한 협상을 하고 세법을 개선하면서, 통합화되는 세계경제 환경과 발맞추어 과세권의 공정한 배분을 도모한다.

바람직한 조세행정은 납세순응에 따른 위험을 그 종류별로 명확히 하고 교육, 서비스, 마케팅, 세무조사를 포함한 전략을 세부화함으로써 관리한다.

환경변화와 관련한 바람직한 조세행정은:

- 24) 기존 행정절차를 지속적으로 재검토하고, 세계경제의 국제화와 같은 국내외 조세환경의 변화에 대하여 의견을 개진하거나 적절한 조치를 취한다.
- 25) 세법의 변화와 점증하는 조세회피 시도에 대한 즉각적이고 효과적인 정보의 교환을 보장한다.
- 26) 국제적 기준을 설정하고 납세순응과 집행문제에 관한 공동대처 방법을 발전시키기 위하여 조세관련 국제포럼에 적극적으로 참여하고 지지한다.
- 27) 납세순응에 따른 위험을 명확히 하고 관리전략을 정교하게 수립함으로써 과세경쟁과 경과세지 등에 대한 문제에 공동대처한다.
- 28) 국내외의 조세행정기준을 준수하는지를 감독하고, 필요시 이를 시정하는 조치를 취한다.

개혁가가 세정을 개혁하고자 할 경우 우선 기존의 문제를 진단하고 그에 맞는 전략을 세워야 한다. 세정개혁 전략을 수립하기 위해서는 기존 조세행정의 전반적인 효율성에 대하여 먼저 정확하게 평가하고 파악하는 것이 중요하다.

IV. 바람직한 세정 구현을 위한 개혁전략

1. 문제점 파악과 적절한 전략 선택

개혁가가 세정을 개혁하고자 할 경우 우선 기존의 문제를 진단하고 그에 맞는 전략을 세워야 한다. 세정을 개혁하려면 기존 세정의 가장 중요한 문제가 무엇인지를 파악하고 목표를 정하는 일뿐만 아니라 목표를 달성하기 위하여 선택할 수 있는 옵션이 무엇인지를 파악해야 하기 때문에, 진단 그 자체가 매우 중요하다. 조세행정이 효과적으로 운영되고 있는 나라에서도 경제환경, 조세제도, 그리고 납세자의 지속적인 변화 속에서 고도의 효율성을 유지하기 위하여 세정담당자들은 채택한 전략이 잘 수행되고 있는지를 정기적으로 점검할 필요가 있다. 물론 이러한 전략에 포함된 조치들은 각국의 조세행정이 처한 특별한 상황에 따라 달라질 것이다.

세정개혁 전략을 수립하기 위해서는 기존 조세행정의 전반적인 효율성에 대하여 먼저 정확하게 평가하고 파악하는 것이 중요하다. 각국의 tax gap¹⁾은 종종 추정치나 표본추출기법에 의존하여 구한 자료임에도 불구하고 조세행정의 효율성을 나타내는 가장 중요한 측정치로 인식되고 있다. tax gap을 정확하게 측정하는 것은 잠재적인 과표를 추정하기 위하여 필요한 정확한 최신 통계자료의 부족으로 어려운 작업이지만, tax gap의 전반적인 규모와 추세를 파악하는 것은 세정담당자들이 일반전략을 수립하는 데 필수적이다. 일반적으로 tax gap의 범위가 크면 클수록 더 급진적인 변화를 전략에 포함시켜야 한다.

2. 세정개혁 전략 수립시의 원칙

일단 앞 장에서 논의한 기준들에 근거하여 특정 국가가 직면한 문제점에 대한 진단이 끝나면, 세무행정당당자는 세정개혁 전략의 주요 목표들을 결정해야 한다. tax gap의 규모에 따라 정해지는 세정개혁의 목표들은 주로 다음과 같은 것들이 될 수 있다: (1) 납세순응비용 및 징세비용을 절감하면서 동시에 기존의 납세순응 수준을 유지하는 것; (2) 주요 절차를 개선함으로써 납세순응비용을 소폭 향상시키는 것; (3) 세정에 대한 접근법을 대폭 수정함(considerably modifying)

1) tax gap은 탈세로 인한 부분, 체납분, 납세자가 세법을 잘못 이해하여 누락한 세금 등 어떤 형태로든지 발생하는 비정상 납세분을 포함하여 기존 세법규정에 의하여 납부해야 할 세금과 실제로 납세한 금액과의 차이를 말한다.

〈표 1〉 각국의 비성실납세 수준

국 가	연 도	세 금	비성실납세지수
국가 1	1992	부가가치세	35.4
국가 2	1990	부가가치세	43.9
국가 3	1992	부가가치세	40.8
국가 4	1992	부가가치세	52.5
국가 5	1991	소득세	25.0
국가 6	1991	부가가치세	38.2
국가 7	1991	부가가치세	35.8
국가 8	1992	소득세	52.0
국가 9	1994	부가가치세	38.0
국가 10	1994	부가가치세	44.6
국가 11	1991	부가가치세	53.3
국가 12	1991	부가가치세	18.2
국가 13	1989	법인세	64.0
국가 14	1992/93	부가가치세	14.6
국가 15	1991	부가가치세	36.3
국가 16	1991	부가가치세	29.7
국가 17	1992	부가가치세	37.1
국가 18	1991	부가가치세	14.0
국가 19	1994	부가가치세	31.5
국가 20	1992	부가가치세	7.8
국가 21	1992/93	부가가치세	5.1
국가 22	1989	부가가치세	26.0
국가 23	1991	부가가치세	23.0
국가 24	1992	소득세	17.3
국가 25	1992	부가가치세	5.4

이러한 원칙들의 상대적 중요성은 각 나라가 처한 특수한 상황과 세정개혁의 주요 목표에 의해 결정된다.

자료 : Bogetic and Hassan(1996); Medina(1990); Shome(1995); Sivani and Brondolo(1993); U.S. Internal Revenue Service(1988).

으로써 납세순응비율을 대폭 향상시키는 것; 또는 (4) 현행 세무행정 절차를 혁신 함(revamping)으로써 납세순응비율을 대폭 향상시키는 것이 그것이다. 이러한 원칙들의 상대적 중요성은 각 나라가 처한 특수한 상황과 세정개혁의 주요 목표에 의해 결정된다. 성공적인 개혁의 바탕에는 다수의 주요 원칙들이 존재한다. 본장에서서는 전반적인 세무행정 개혁전략을 수립하는 데 있어 고려해야 할 「열 가지 원

**각 국가의 최고위
정부관료로부터
세정개혁 노력 및
세무행정 관리에 대한
확고부동한 지지를 얻는
것은 모든 세무행정 개혁에
있어 가장 중요하다.**

칙」에 대해 논의하고자 한다.

가. 개혁의 지속성과 정치적 의지

세무행정의 효율성을 대폭적으로 향상시키기 위해서는 정부가 정치적으로 개혁에 대한 공약을 해야만 한다. 각 국가의 최고위 정부관료로부터 세정개혁 노력 및 세무행정 관리에 대한 확고부동한 지지를 얻는 것은 모든 세무행정개혁에 있어 가장 중요하다. 정부의 정치적 공약은 국민들에게 가시적으로 납득이 가야 하며 다양한 방식으로 표현되어야 한다. 이러한 유형의 정치적인 약속과 납세자들에게 홍보하고 지지를 얻기 위한 특별한 프로그램이 없이는 일련의 세정개혁 정책들이 지속될 수 없으며 납세순응 측면에서의 개선도 이루어지지 않을 것이다. 또한 조세구조와 제도, 그리고 절차상의 변화를 성공적으로 실행하기 위해서는 개혁에 대한 의지력이 강한 관리팀이 필요하다. 세무행정과 조세개혁을 맡고 있는 관리팀은 변화를 추구하는 강력한 정치적 의지에 의해 지지를 받는 집단으로서, 세무행정 본부 내에서도 매우 의욕적이고 훈련이 잘 된 전문가부터 우선 선발해야 한다.

더욱이 개혁정책들은 정치적으로 지속성을 가져야 하는데, 하나는 세무행정 내부개혁의 지속성 문제이고, 다른 하나는 외부개혁의 지속성 문제이다. 세정개혁 프로젝트가 정치적으로 지속되기 위해서는 세무행정담당 경영진과 참모들이 처음부터 개혁프로젝트의 수립 및 실행에 참여하여야만 한다. 다시 말하면 세정담당자들이 개혁의 주체가 되어야 한다는 것이다. 그 나라의 세무행정담당자들이 갖고 있는 관심사항과 우려를 충분히 반영하지 않고 외부인에 의해 강요된 세정개혁프로젝트는 성공할 수 없다. 또한 세정개혁정책의 정치적 지속성은 국민들이 조세제도의 형평성, 공공지출의 생산성 및 적용세법의 공평성에 대하여 어떻게 인식하고 평가하느냐에 달려 있다.

나. 행정을 용이하게 하고 납세순응비용 절감을 위한 세제의 단순화

여러 나라의 경험에서 얻은 가장 중요한 교훈은 세무행정의 효과 및 효율성을 향상시키기 위해서는 조세제도를 단순화하는 작업이 가장 중요하다는 것이다. 많은 개발도상국들의 정황에 비추어 볼 때 복잡한 조세제도보다는 소수의 세목, 각 세목 내의 세율의 단순화, 조세감면 범위의 축소, 그리고 과세표준의 확대가 복잡

한 세제보다 관리가 용이하고 납세순응 수준도 제고할 수 있다는 것이 증명되었다. 또한 복잡하고 불명확한 법률은 납세자들로 하여금 순응하기 어렵도록 만들고 결국 납세순응비용도 증가시킬 것이다.

아울러 세무행정은 고객인 납세자의 관점에서 단순해야만 한다. 세무서식 및 절차는 납세순응을 장려하기 위하여 가능한 한 단순해야 한다. 세무행정의 단순화를 촉진하기 위해서는 세무서식에 의해 요구되는 정보가 최소한으로 유지되어야 하고 납세자의 장부 또는 기록으로부터 손쉽게 입수할 수 있는 것이라야 한다.

단순화된 조세제도로부터 얻을 수 있는 행정적인 편익은 여러 가지가 있다. 예를 들어 소득세 서류제출기준을 합리적으로 설정함으로써 신고서를 제출할 의무가 있는 납세자의 수를 제한하여 행정을 단순화할 수 있다. 봉급생활자에 대해 납세신고서의 제출을 면제하고 소규모사업자에 대하여 부가가치세 신고서를 분기별로 제출하도록 함으로써, 세수효과가 낮은 신고서의 수를 줄이고 그 대신 체납세액을 징수하거나 세무조사 프로그램을 확대하는 것과 같이 세무행정의 효과를 개선하게 될 프로그램에 전념할 수 있다.

또한 조세제도를 단순화하는 것은 납세의무에 순응하는 데 드는 납세자비용을 감소시키는 효과를 이끌어 낸다. 행정비용과 같은 납세순응비용은 부가가치세의 경우처럼 단일세율의 적용, 합리적인 등록기준의 설정, 조세감면의 축소 등과 같은 정책으로 절감할 수 있다. 조세감면은 기장에 대한 요구를 증가시키고 납세순응비용을 인상시킨다. 어떤 경우에는 이자, 배당 및 상여금의 지급과 같은 거래에 대한 최종 원천징수를 통해 납세순응비용을 절감할 수 있다. 세법에 따라 사업체에 요구되는 자료는 각 사업체의 회계장부로부터 입수할 수 있어야만 한다. 납세자들로 하여금 과세당국이 요구한 자료를 제출하기 위하여 과세목적상 특별히 장부를 따로 기록하도록 해서는 안된다.

다. 자발적인 납세순응의 장려

세무행정에 있어서 널리 수용되고 있는 원칙은 세무행정의 궁극적 목적이 「자발적인 납세순응을 촉진」하는 데 있다는 점이다. 만약 세무행정이 성실납세를 하지 않는 경우 적발될 뿐만 아니라 벌칙이 따르게 된다는 점을 납세자들로 하여금 깨닫게 만드는 데 성공한다면 자발적인 납세협력이 장려될 수도 있겠지만, 조세회피자에게 벌칙을 적용하거나 체납세액을 징수하기 위해 체납한 납세자를 추적

**복잡한 조세제도보다는
소수의 세목, 각 세목
내의 세율의 단순화,
조세감면 범위의 축소,
그리고 과세표준의
확대가 복잡한 세제보다
관리가 용이하고
납세순응 수준도 제고할
수 있다는 것이
증명되었다.**

**세무행정에 있어서
관리란 「납세자에 대한
서비스와 자발적인
납세순응을 촉진하기 위한
세법 및 규정의 집행
사이에서 적절한 균형을
달성하는 기술」이라고
할 수 있다.**

하는 것 자체가 세무행정의 주요 목적은 아니다. 따라서 세무행정에 있어서 관리란 「납세자에 대한 서비스와 자발적인 납세순응을 촉진하기 위한 세법 및 규정의 집행 사이에서 적절한 균형을 달성하는 기술」이라고 할 수 있다.

세무행정은 자발적인 납세순응을 장려하고 이를 방해하는 장애물을 제거해야만 한다. 납세자들의 납세순응을 방해하는 중요 장애물은 다음과 같다: 「인지된 불공평한 조세제도», 「복잡한 세법», 「벌칙제도의 공정성 결여», 「납세자교육 프로그램의 부족», 「세무행정담당 직원의 성실성 및 전문성 결여», 「이의신청과정에서의 공정성을 보증하지 못하는 세무행정의 무능력», 그리고 「세무조사프로그램의 부족」이 그것이다. 원천징수 방안의 수립, 사전 예방차원의 세무조사프로그램의 개발과 같이 다수의 납세자들에게 세정이 조세회피자나 탈세자를 적발하기 위하여 적절한 자료를 활용하고 있다는 것을 잘 알릴 수 있는 사전 예방적 조치 또한 자발적 납세순응을 촉진시킬 것이다.

자발적 납세순응은 자진신고납세제도와 수반하여 이루어진다. 자진신고납세제도하에서는 납세자들 스스로 그들 자신의 세금을 결정하며, 각자의 세금을 정확하고 적시에 보고하고 납부할 책임을 진다. 명확한 정보, 적절한 교육, 간단한 절차 및 충분한 격려가 주어진다면 납세자들이 스스로 그들의 과세채무를 계산하여 납부하게 될 가능성은 더욱 높아진다. 이렇게 함으로써 세무행정은 자신의 납세의무에 성실하게 응하지 않은 납세자들을 식별하고 효과적으로 대처하는 데 그들의 자원을 집중할 수 있다. 자진신고납세제도에 보다 광범위하게 의존하면서 목표를 정하여 규정을 정확하게 집행하면 세무행정은 세제를 좀더 효과적으로 관리할 수 있을 것이다. 자진신고납세제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 주요 요소들이 정착되어 있어야 한다: (1) 납세자의 의무와 권리에 대한 이해를 촉진시킬 수 있는 유익한 납세자 서비스프로그램; (2) 간단한 절차; (3) 강력하면서도 공정한 벌칙제도; (4) 효과적인 입증 및 집행프로그램이 그것이다. 자발적인 납세순응 및 자진신고납세라는 두 가지 대원칙이 현대 세무행정의 근간을 이루고 있다.

라. 명확한 전략구축

세무행정을 근본적으로 개혁하기 위해서는 명확한 전략이 요구된다. 개혁을 시작하기 전에 세무행정담당자들은 세무행정의 중요한 문제점들을 진단하고, 취할

행동전략을 수립해야 하며, 전략의 범위와 시기에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 이처럼 개혁에 착수한 많은 국가들이 제한된 자원을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 개혁은 실천적이고 제어하기 쉬운 단계들을 거쳐서 점진적으로 이루어져야 한다는 것이 경험을 통해 입증된 바 있다. 그러나 전환기 동안에는 제한된 가용자원으로 실행할 수 있는 조치를 통해서 세수가 보장되어야만 한다.

세정개혁전략의 진행 정도를 평가하기 위해서는 경영평가와 통제에 관한 기준 또는 성과기준의 설정과 시행을 어떻게 할 것인가에 주의를 기울여야만 한다. 가장 현대적인 세무행정이란 징세방법의 개선, 정보의 신속한 처리, 세무조사 적용 범위의 확대 및 질적 향상, 납세자에 대한 효과적인 서비스 제공을 목표로 하면서 주요 세무기능과 관련된 전략을 분명하게 하는 것이다. 이러한 주요 기능들의 효율성을 제고하는 것이 세무행정에서 성과기준을 명확히 정의하는 기초가 된다.

개혁을 시작하기 전에 세무행정담당자들은 세무행정의 중요한 문제점들을 진단하고, 취할 행동전략을 수립해야 하며, 전략의 범위와 시기에 대한 합의를 도출할 필요가 있다.

마. 개정이 필요한 세법 및 회계법의 식별

세무행정을 개혁하는 것은 일반적으로 세법을 시초로 하여 다른 많은 관련 분야의 변화도 필요로 하는 복잡한 과정이다. 첫 번째 단계로서 개혁가들은 어떤 새로운 조세 및 회계 법률과 규정이 필요한지, 그 다음으로 새로운 법령을 어느 시기에 어떠한 방법으로 도입할 것인지를 결정해야만 한다. 새로운 절차를 도입하려면 새로운 세법 및 규정에 대한 기안과 입법부의 승인이 필요하다. 납세자와 세무공무원의 권리 및 의무에 관련된 보완적인 수단뿐만 아니라 새로운 회계기준과 송장제출요건을 도입하기 위해서는 종종 관련 법규의 개정이 필요하다.

법령상의 변화가 보다 더 신속한 행정명령을 통하여 가능한지, 또는 입법부의 승인을 요하는지? 관련 사업집단의 자문을 받아야 할 필요가 있는지? 있다면 어떤 단계에서 받아야 하는지? 변화가 대중매체를 통해 논의되어야 하는지? 변화를 대중에게 어떤 식으로 알릴 것인지? 그리고 누가 이러한 발표를 할 것인지? 조세제도에 법률적인 변화를 도입하기 위한 두 가지 필수 선행조건, 즉 첫째, 개혁안이 국민에 의해 널리 이해되고, 둘째, 국민의 지지를 받아야 한다는 조건이 충족되려면 개혁과정 중 초기단계에서 이러한 질문들에 대한 해답이 얻어져야 할 필요가 있다.

**중기적으로
세정개혁전략이 효과를
보기 위해서는,
징세절차에 대한 종합적
대책이 마련되어야 하며,
세정의 전반적인 효율성을
먼저히 제고하기 위해서는
징세절차의 각 요소들이
개선되어야 한다.**

바. 징세절차에 대한 종합적 대책 마련

중기적으로 세정개혁전략이 효과를 보기 위해서는, 징세절차에 대한 종합적 대책이 마련되어야 하며, 세정개혁전략에서 중요한 요소인 등록, 징세, 집행, 세무조사, 법률적 업무처리, 납세자서비스 등을 각각 고려해야 한다. 세정의 전반적인 효율성을 현저히 제고하기 위해서는 징세절차의 각 요소들이 개선되어야 한다.

세금징수는 징세절차의 각 단계들을 직접, 또는 간접적으로 연결하는 하나의 고리와도 같은 것이다. 따라서 징세절차의 어느 한 단계에서 문제가 발생하게 되면 다른 징세절차 단계에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 납세자등록에 오류가 발생하고 납세자 고유번호가 제대로 부여되지 않을 경우, 신고절차는 물론 불성실 납세자를 파악하기가 어렵게 된다. 그리고 세금신고 및 납부가 제대로 이루어지지 않을 때에도 체납자 파악 및 세무조사대상자 선정에 문제가 발생한다.

사. 납세자규모에 따른 정책 차별화

세정개혁에 성공한 여러 국가의 사례를 보면, "납세자 규모별로 다른 행정절차가 필요하다"는 한 가지 개혁원칙을 발견할 수 있다. <표 2>에 따르면, 많은 국가들에서 소수의 납세자들의 납부세액이 전체 징수액에서 차지하는 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

많은 경우에, 총납세자 중 5% 미만의 소수납세자가 총세수의 75% 내지 그 이상의 비율을 차지하고 있다. 많은 국가에서 총세수²⁾에 대한 관리, 회계감사 및 징세의 효율성을 개선하기 위한 특별전담반을 구성하여 세수측면에서 상당한 증가를 가져 왔다. 대규모납세자(Largest Taxpayers)에 대한 특별전담반을 마련하고 있는 많은 국가들의 경우, 해당 납세자집단의 납세순응도가 상당히 개선되었다. 우루과이·볼리비아·스리랑카의 경우, 예를 들어 대규모납세자들의 납세액이 총세수 중에서 차지하는 비율이 상당히 높으며, 1987년부터 1991년간 약 1000명의 대규모납세자 대비 세무신고 중단자(Stopfiler)³⁾의 비율 역시 특별전담반에 의해 별도로 관리된 후 10%에서 1%로 감소하였다. 또한 이들 국가들은 특별전담반을 두어 관리한 후, 대규모납세자 그룹으로부터의 납부실적이 약 20% 정도 증가하였다.

2) 세수에 가장 큰 기여를 하는 납세자집단.

3) registered taxpayers who do not file a tax return.

〈표 2〉 각국의 국세징수액 집중도

(단위 : 명, %)

국 가	국가별 고액납세자		전체 징수액 중 차지하는 비중
	인원	전체 납세자에 차지하는 비율	
페 루	1,600	0.14	58
아르헨티나	2,450	0.25	51
브라질	30,000	0.33	92
콜롬비아	4,922	0.41	65
앙골라	250	0.44	80
헝가리	300	0.50	50
니카라과	400	0.67	75
볼리비아	1,350	1.35	66
파라과이	1,000	1.67	60
엘살바도르	1,005	1.68	75
프랑스	52,000	2.00	50
스리랑카	2,024	2.02	92
말 리	53	4.80	60
콩 고	50	5.00	65
가 봉	350	5.80	91
우루과이	11,000	9.00	83

세정개혁에 성공한 여러 국가의 사례를 보면, '납세자 규모별로 다른 행정절차가 필요하다'는 한 가지 개혁원칙을 발견할 수 있다.

자료: dos Santos(1994).

헝가리의 경우도 「대규모납세자에 대한 특별전담반」의 운영이 세정개혁프로젝트의 밑거름이 되었다. 아르헨티나는 1991년에 이 조직을 운영하기 시작하여 1994년까지 지속적으로 확대시켜 아르헨티나 전역에 걸쳐 약 130개의 사무실을 운영하고 있으며, 이 제도의 관리대상 납세자수는 2,450명에 이르고 있다. 그리고 이 개혁 제도의 운영으로 동 기간에 부가가치세 징수율이 GDP 대비 2.1%에서 6.3%로 증가하였다.

대규모납세자 감독기관과 더불어 납세자 중 가장 큰 비율을 차지하는 중규모 및 소액납세자(medium-size and small taxpayers)를 관리하는 별도의 시스템이 운영되어야 한다. 중규모의 납세자의 경우도 이들 집단을 담당하는 특별제도와 절차를 통하여 감시한 결과 납세순응도가 증가하였음을 알 수 있다. 우루과이의 경우, 1990년에 5,000명의 중규모납세자 관리를 위한 컴퓨터 시스템이 도입

세정개혁이 성공하려면 이를 추진하는 강력한 관리팀의 존재가 필수적이다. 또한 처음부터 끝까지 개혁프로그램이 진행되는 동안 세정개혁전담팀은 최고위의 정치적 권한을 지닌 행정기구로부터의 지원이 필요하다.

되면서, 같은 해에 이 납세자 그룹에서의 세수가 22% 증대되었다. 파라과이의 경우도 1,000명의 중규모납세자를 새로운 제도를 통하여 관리한 결과 1994~1995년 사이에 이들 집단의 실질세수가 36%증가하였고 전체 세수는 22% 증가하였다.

많은 나라의 경우 소규모사업자(small business)를 위하여 합리적인 소규모 사업자 등록기준과 간편제도를 도입함으로써 이들의 과세권 내로의 진입을 증진시켰으며 납세순응도도 개선되었다. 그 방법으로는 세액 결정시 간접적인 방법에 의존하는 추계과세방법도 포함된다. 합리적인 구분기준을 마련하여 대규모납세자와 중규모납세자에게는 주요 세금에 대하여 정식세무신고 및 납부를 요구하고, 소규모사업자에게는 약식방법을 마련함으로써 세무행정의 부담을 감소시키고 납세자들이 납세의무를 충족시키기 용이하게 함은 물론, 납세순응도를 제고시킬 수 있는 종합적인 세정개혁의 도입을 촉진시킬 수 있다.

헝가리의 최근 사례는 이런 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 1995년에 부가가치세 등록기준을 50만Ft에서 100만Ft로 확대하였으며, 아울러 100만Ft 이하의 부가가치세 납세사업자들이 매달 제출해야 했던 세금신고서와 납세서류를 분기별로 제출하도록 변경하였다. 이 조치로 인하여 매달 제출했던 부가가치세 신고서 수가 감소하였으며, 부가가치세 총세수의 큰 부분을 차지하는 10만명 이상의 소규모사업자들이 제출해야 할 서류 분량이 대폭 감축되었다. 결과적으로 조세행정면에서 서류업무가 줄어들었으며, 행정당국은 비성실 납세자들에게 그들의 여력을 집중시킬 수 있게 되었다.

아. 개혁절차에 대한 효율적 관리

세정개혁이 성공하려면 이를 추진하는 강력한 관리팀의 존재가 필수적이다. 또한 처음부터 끝까지 개혁프로그램이 진행되는 동안 세정개혁전담팀은 최고위의 정치적 권한을 지닌 행정기구로부터의 지원이 필요하다. 이처럼 강력하게 위임된 권한과 지원 없이는 세정개혁의 목적을 달성하기 어려우며, 모든 개혁 노력이 허사가 되기 쉽다. 또한 외부의 기술적 지원도 세정개혁을 위해 필요한데, 이러한 기술적 지원을 활용하는 경우에도 개혁전담팀의 강력한 권한이 전제되어야 한다.

세정개혁 노력의 중추적 요소는 세무당국이 정부와 납세자 모두에게 개혁에 대한 책임을 지는 일이다. 그리고 책임감 고양 및 부패척결을 위한 특별정책들이 세

정개혁전략의 토대를 이루어야 한다.

자. 개혁의 우선순위 설정 및 추진계획표 작성

각 국가들은 활용 가능한 자원을 고려한 후 효과적인 개혁전략의 우선 순위를 정하고, 개혁전략 추진계획표를 작성해야 한다. 개혁가들은 단기간에 구체적 효과를 얻기 위해 계획했던 모든 변화들을 동시에 도입하려는 시도를 하는 경우가 종종 있다. 그러나 중요한 것은 「개혁의 속도」가 아니라 「개혁의 추진방향」이다.

어떤 경우에는, 광범위한 홍보와 병행한 신속한 세무조사 등과 같이 단기적으로 효과적인 조치만 취하면서 동시에 세무행정의 토대가 될 수 있는 새로운 제도나 절차를 개발하는 것이 최상의 전략일 때도 있다. 이러한 접근법은 세수측면에서 즉각적으로 긍정적인 효과를 가져올 뿐만 아니라 영구적인 제도로 발전시킬 시간적 여유도 제공하기 때문이다.

경험에 의하면, 어떠한 단일 전략도 모든 국가와 모든 상황에 정확하게 부합되는 경우는 없다. 따라서 각 국가는 자국의 실정에 맞게 전략을 세우고, 이러한 전략을 자국의 정치상황, 경제구조, 거시적 경제상황에 맞추어 추진계획표를 작성해야 한다. 더불어 추진시기는 자국의 조세제도의 특성, 세정 수행능력, 가용인력 및 재정자원, 세수여건 등에도 영향을 받으므로 이들 요소도 함께 고려해야 한다.

차. 소규모 시험프로젝트의 시범운영

성공적인 세정개혁은 종종 시험프로젝트(pilot project)로부터 시작된다. 시험프로젝트는 많은 물질 및 인력을 필요로 하지 않으면서, 세정 차원에서 납세자 신분구분, 등록, 징세, 세무조사를 위한 신규 절차를 구상하여 조세행정의 나머지 분야로 확대 실시하기 전에 시험실시하여 효과를 검증할 수 있다. 일부 개발도상국가들은 대규모납세자를 관리하는 시험프로젝트를 도입하였다.

성공적인 시험프로젝트는 세정 안팎에 존재하는 개혁 회의론자들에게 개혁의 가능성에 대한 확신을 심어주는 데 도움을 줄 수 있다. 대규모납세자에 대한 성공적인 시험프로젝트의 운영은 이들 집단의 납세순응도를 개선하여 단기적으로 세수증대를 가져오는 물론, 장차 종합적인 세정개혁의 청사진이 될 수 있다.

세정개혁 과정 초기에 세정업무 전체의 전산화는 가능하지 않으므로 세무행정

시험프로젝트는 많은 물질 및 인력을 필요로 하지 않으면서, 세정 차원에서 납세자 신분구분, 등록, 징세, 세무조사를 위한 신규 절차를 구상하여 조세행정의 나머지 분야로 확대 실시하기 전에 시험실시하여 효과를 검증할 수 있다.

조세행정도 시대상황과 여건의 변화에 따라 계속 변해야 할 것이다. 세정개혁의 성공 여부는 근본적으로 세무행정담당자뿐만 아니라 전국민의 세정개혁에 대한 의지에 달려 있다.

전산화를 위하여 시범프로젝트를 운영하는 것이 적당하다. 시범프로젝트는 대기업이 납부하는 주요 세금을 감독해야 하며, 전산운영을 분산시켜 납세자 등록 및 세금신고 등의 전산처리가 개별 납세자와 밀접하게 수행되도록 해야 한다.

시험적 차원에서, 전산시스템이 등록 및 징수절차, 통계자료를 구하기 위한 통합마스터파일⁴⁾ 생성, 세무조사대상 납세자선정 및 세무조사작업에 필요한 정보제공 등의 기능을 할 수 있는지 시험해야 한다. 시범프로젝트는 시범실시 지역에서 효과적인 세무행정체도를 설계하는 데 목적이 있으며, 목적달성 이후에는 다른 분야로 확대될 수 있다.

V. 결론

지금까지 바람직한 조세행정이 추구해야 할 세 원칙과, 바람직한 조세행정을 구현하기 위하여 추진해야 할 세정개혁의 보편적 전략에 대하여 살펴보았다. 아담 스미스가 200여년 전에 처음으로 밝힌, 형평성(equity), 확실성(certainty), 편리성(convenience), 그리고 경제성(economy)의 4가지 과세규범은 당시에는 심오한 진리였지만 당시와 비교하여 모든 것이 변한 현대에는 이것만으로는 불충분하게 되었다.

각국의 세정개혁담당자들은 개혁의 목표를 정해 놓고 이를 달성하기 위해 지금까지 열심히 노력하여 왔다. 그들의 희망은 언젠가 그들이 직면한 모든 문제를 해결한 후에 더 이상 세정개혁에 대한 걱정 없이 느긋하게 여유를 부리면서 안식을 취할 날을 기대하고 있을지도 모른다. 그러나 이것은 실현되기 어려운 한갓 희망에 불과하다고 할 수 있다. 세무행정 그 자체가 정적인 개념이 아니라 동적인 개념이기 때문이다. 세무행정의 안팎 사정이 급속도로 변하고 있고, 전자상거래의 등장과 같이 과거에는 전혀 생각지도 못한 새로운 상거래 방법의 등장과 지속적인 변화, 그리고 세정업무 안팎으로 동시에 발생하고 있는 정보통신기술과 컴퓨터기술 발달의 영향으로부터 세무행정담당자들이 초연할 수 없기 때문이다.

조세행정도 시대상황과 여건의 변화에 따라 계속 변해야 할 것이다. 본문에서 바람직한 세무행정이 갖추어야 할 원칙들과, 세정개혁을 추진하기 위하여 우리가 지켜야 할 규범을 현재의 시대상황에 맞게 상세하게 나열하였다. 그러나 이런 원칙들은 10계명처럼 시공을 초월한 불변의 진리가 아니고 각 나라가 처한 환경에

4) 납세자들의 모든 세금에 대한 납부 및 미납부 정보를 전산처리한 파일.

따라 달라질 수 있고 앞으로도 계속 변화·발전되어가야 할 것이다.

마지막으로 첨가하고 싶은 과세규범은 세정개혁의 성공 여부는 근본적으로 세무행정담당자뿐만 아니라 전국민의 세정개혁에 대한 의지에 달려 있다는 것이다. 모든 원칙과 아이디어는 결국 인간으로부터 나오기 때문에 「사회정의」를 향한 인간의 강력한 의지가 바람직한 세무행정을 구현하기 위한 가장 중요한 요소라고 확신한다. 윈스턴 처칠이 말한 바대로 「바람직한 조세(good tax)」는 존재하지 않을지라도 「바람직한 조세행정(good tax administration)」의 구현은 우리의 의지가 확고하다면 가능한 것이 아닐까? **KPT**

윈스턴 처칠이 말한
바대로 「바람직한 조세」는
존재하지 않을지라도
「바람직한 조세행정」의
구현은 우리의 의지가
확고하다면 가능한 것이
아닐까?

조세법률주의와 지방세 확충



金正勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

주민들이 지방자치에
이처럼 무관심한 데에는
여러 가지 이유가 있겠지만,
가장 중요한 원인 중의
하나는 중앙정부에 대한
납세자는 존재하되,
지방정부에 대한 납세자는
존재하지 않는다는
점을 들 수 있다.

1. 서론

지방자치단체의 장이 민선으로 선출된 지 이제 4년이 되어 간다. 그럼에도 불구하고, 지난 4년 동안 지방자치가 얼마나 발전하였는가를 주민들에게 물어보면 지방자치 이전과 별다른 차이가 없다고 답하는 사람들이 다수를 차지한다. 이러한 주민들의 무관심은 작년 6월에 있었던 지방자치단체장의 투표율에도 명확하게 반영되었다. 주민들이 지방자치에 대하여 이처럼 무관심한 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 중요한 원인 중의 하나는 중앙정부에 대한 납세자는 존재하되, 지방정부에 대한 납세자는 존재하지 않는다는 점을 들 수 있다. 국세와 지방세가 엄연히 구분되어 있고 징수주체가 다른데, 어떻게 이러한 주장을 할 수 있는가 하고 반문하는 사람들도 있을 것이다. 그러나 대다수의 국민들에게 지방세와 국세를 구분하는가 물어본다면, 그 대답은 부정적이다. 더욱 더 유감스러운 일은, 지방자치단체의 장마저도 자신이 지방세의 부과주체라는 사실을 주민들에게 알리려고 하지 않는다는 점이다.

경제학적으로 볼 때 지방자치는 지방공공재에 대한 판단을 주민들이 하도록 하여 지방공공부문을 효율적으로 운영하게 하는 장점을 지닌다. 그리고 이러한 장점이 발휘되기 위해서는 주민들의 참여 및 지방세의 부담에 대한 인식이 반드시 필요하다. 많은 사람들은 이러한 지방자치의 순기능이 발휘되지 않는 이유가 조

• 이 원고는 강원개발연구원과 조선일보가 공동주최한 정책세미나 「지방자치의 이상과 현실(1999. 4. 22.)」에서 발표된 논문입니다.

세법률주의에 있다고 생각한다. 조세법률주의는 모든 세금과 세율을 법률로 정하도록 하여 조례 제정권만을 갖는 지방정부가 과세자주권을 발휘할 수 없게 한다고 믿기 때문이다. 그러나 우리나라의 지방세제가 발전하지 못하는 본질적인 이유는 조세법률주의에 있는 것 같지는 않다. 따라서 향후 지방세제, 더 나아가서는 지방자치를 발전시키기 위해서는 지방정부의 과세자주권에 대한 이해도를 넓히고, 중앙정부와 지방정부가 어떻게 하면 조화롭게 과세권을 활용할 것인가를 모색하는 것이 바람직하다고 생각된다. 본 논문에서는 그러한 목적을 염두에 두고 조세법률주의와 지방세확충 문제를 살펴보았다.

지방자치에 대한 경제분석은 역사가 짧을 뿐만 아니라 장점 역시 일반인들이 쉽게 이해하기 어려운 '공공재 공급의 효율성' 또는 '발로 하는 투표' 등으로 그 장점이 설명되고 있다.

II. 지방자치에 관한 일반적 논의

1. 이론적 논의

지방자치는 왜 필요한가? 이 질문을 정치학자와 경제학자에게 던졌을 때 답변은 의외로 다양하다는 것을 발견하게 될 것이다. 정치학자들은 아마도 지방자치가 민주주의의 필요조건이고, 그래서 '풀뿌리 민주주의' 라고도 표현된다는 말로 이 질문에 대한 답변을 시작할 것이다. 주민들이 원하는 의제가 지방단위에서 원활하게 논의되고, 또한 정부에 대한 통제 역시 중앙정부보다는 지방정부가 용이하다는 면에서 이와 같은 주장은 이해하기 쉽다.

지방자치의 의의는 역사적으로도 쉽게 설명된다. 유럽에서는 11~12세기경에 도시가 발달하기 시작하였고, 그 이후에 절대왕권 대신 국가권력이 탄생하면서 국가권력에 절대적인 권한을 부여하지 않는 수단으로 지방정부의 역할이 강조되었다. 18세기 프랑스혁명으로 인하여 지방자치의 개념은 보다 확실하게 이해되어서 20세기의 초반까지는 대부분의 유럽국가들은 지방정부에게 고유권한을 부여하는 헌법을 마련하였다. 20세기의 초반과 중반에는 세계대전의 여파로 지방자치가 활성화되지 않았지만, 20세기 중반 이후부터 오늘에 이르기까지, 지방자치는 서구정치 of 핵심적인 위치를 차지하고 있다.

지방자치는 그 역사가 오래되었고, '풀뿌리 민주주의' 와 같은 쉬운 용어로 그 장점이 설명되기 때문에 일반인들은 비교적 쉽게 정치학적 측면에서의 장점을 이해하고 있다. 반면, 지방자치에 대한 경제분석은 역사가 짧을 뿐만 아니라 장점

지방자치의 장점은 크게 첫째, 경제적 효율, 둘째, 정치적 참여, 셋째, 기본권 신장의 원칙에서 찾을 수 있다.

역시 일반인들이 쉽게 이해하기 어려운 '공공재 공급의 효율성' 또는 '발로 하는 투표' 등으로 그 장점이 설명되고 있다. 미국 최초의 노벨경제학자인 Samuelson은 1954년의 논문을 통하여 공공재의 효율적 공급을 보장할 만한 메커니즘이 시장경제에는 존재하지 않다고 주장하였다. 그러나 곧 이어 발표된 논문에서 Tibout(1956)는 수혜의 범위가 제한된 공공서비스(지역도서관, 지역병원, 지역도로 등)를 다양한 지방정부가 경쟁적으로 제공할 경우, 지역주민들은 지방공공재를 일정한 가격(지방세)을 지불하고 선택하기 때문에 지방공공재를 효율적으로 공급하게 하는 메커니즘(지방자치)이 존재한다고 주장하였다. 지방자치를 통하여 공공부문이 보다 효율적으로 운영될 수 있다는 Tibout의 이러한 주장은 그 자체로서 혁신적이었을 뿐만 아니라, 지방자치의 경제분석을 가능하게 하였기 때문에 현재까지도 사회과학에서 가장 많이 인용되는 논문들 중 하나로 꼽힌다.

지방자치를 시민의 기본권 보장 또는 권력의 균형 측면에서 바라보는 정치학적 접근과 공공부문을 효율적으로 운용하는 수단으로서 지방자치를 이해하는 경제학적 접근간에는 큰 괴리가 있다고 하지 않을 수 없다. 그리고 지방자치의 본질에 대한 이러한 상이한 해석이 지방자치의 발전방향에 대해서도 다양하면서 상반되는 처방을 놓고 있다. Inman and Rubinfeld(1997)는 지방자치의 문제를 경제학적 관점을 넘어서 상당히 포괄적으로 논의하고 있는데, 지방자치의 장점은 크게 (i) 경제적 효율, (ii) 정치적 참여, (iii) 기본권 신장의 원칙에서 찾을 수 있다고 한다. 그들은 또한 지방자치제도가 시대와 지역에 따라 다르게 나타나는데, 효율성의 원칙에 입각하여 중앙과 지방정부간 사무 및 재원이 배분되는 경제적 연방주의(Economic Federalism), 외부효과가 있는 공공재의 공급에 있어서도 지방정부간 협의가 강조되는 협조적 연방주의(Cooperative Federalism), 중앙정부의 의사결정을 존중하되, 중앙정부의 의사결정 과정에 지방정부가 적극적으로 참여하는 민주적 연방주의(Democratic Federalism), 그리고 경제적 효율성보다는 정치적 참여, 또는 기본권의 신장이 가장 우선적으로 강조되는 형태의 연방제도가 있다고 밝히고 있다.

Inman and Rubinfeld는 이러한 제도 중 어느 것이 가장 낫다는 결론은 제시하지 않는다. 다만 연방제도는 국가(러시아, 캐나다) 또는 지역(유럽연맹)의 역사적·정치적 배경에 따라 결정되는데, 지방자치의 3대원칙(경제적 효율, 정치적 참여, 기본권 신장)간에는 상충관계가 있고, 때로는 그 규모가 상당히 클 수 있음

을 강조하고 있다.

2. 지방자치의 유형

이러한 이론적 논의는 우리나라의 지방자치 발전방향을 모색하는 데 어떠한 교훈을 주는가? 비판적인 독자는 이론적 논의가 적절치 못했다는 주장을 할 것이다. Inman and Rubinfeld(1997)는 비교적 포괄적인 관점에서 지방자치를 논하였지만, 논문제목 'Rethinking Federalism'에서 알 수 있듯이 분석대상이 연방제도이었다. 물론 이 논문의 내용을 보면 그들이 분석한 지방자치의 문제가 헌법상 연방국가에만 적용되는 것은 아니다. 그들이 지적한 지방자치의 세 가지 장점은 주정부와 지방정부, 그리고 2계층 구조를 가지고 있는 단일국가의 경우에도 적용되는 내용이다. 그럼에도 불구하고 연방제도와 관련된 논의를 우리나라의 지방재정 문제를 해결하는 데 참고하는 것은 적절하지 못하다는 주장을 충분히 제기할 수 있다.

논문의 적용성에 대한 의구심이 있음에도 불구하고 굳이 Inman and Rubinfeld의 논문을 우리나라의 지방세제 문제를 토의하기 위한 참고문헌으로 선택한 데에는 이유가 있다. 만약 단일정부에만 적용되는 지방재정 및 지방세제에 관한 연구문헌들을 고르라고 하면 이 분야를 연구하는 경제학자들은 선택의 폭이 크게 좁아짐을 느끼게 된다. 지난 30년 동안 지방재정학을 대표하는 교과서를 고르라고 한다면 아마도 Oates(1972)가 선택될 것이다. 그리고 이 책의 제목은 'Fiscal Federalism'이다. 따라서 이 책은 우리나라와 같은 단일정부를 위한 책은 아니라고 볼 수 있다. 반면 이러한 결론을 단정적으로 내기 어려운 면도 있는데, Oates 및 Inman and Rubinfeld, 그리고 다른 많은 학자들이 재정연방주의를 논할 때 중앙정부(central government)와 지방정부(local government)라는 용어만을 사용한다. 즉, 제목을 보면 3계층(연방정부-주정부-지방정부)을 다루고 있는 듯하나 내용을 보면 2계층(중앙정부-지방정부)에도 충분히 적용될 수 있는 원칙들이 설명되어 있다. 우리나라에서 외국의 문헌을 참고하는 데 있어서 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 우리나라의 정부구조가 3계층(중앙정부-광역정부-지방정부)으로 되어 있다는 점이다. 그래서 비록 연방국가는 아니지만, 3계층구조이기 때문에 재정연방주의와 관련된 논의가 직접적인 연관성이 있다고 해

**단일정부에만 적용되는
지방재정 및 지방세제에
관한 연구문헌들을
고르라고 하면 이 분야를
연구하는 경제학자들은
선택의 폭이 크게
좁아짐을 느끼게 된다.**

연방국가와 관련된 연구논문들이 단일국가의 자치제도를 연구할 때 많은 도움이 되는 것이 사실이지만, 양자의 차이를 구별하는 것은 우리나라의 지방자치 및 지방체제의 발전방향을 모색하는 데 있어서 결정적인 역할을 담당한다.

석할 수 있다. 즉, 외국의 경우를 참고할 때 주정부의 역할을 우리나라 광역정부의 역할로 해석하고 지방정부의 역할은 우리나라 시·군의 역할로 해석하면 된다는 생각을 충분히 가질 수 있고 이러한 관점이 지방자치 및 지방재정과 관련된 논의를 매우 혼란스럽게 하고 있다.

3. 연방국가와 단일국가의 구분은 왜 중요한가?

연방국가와 관련된 연구논문들이 단일국가의 자치제도를 연구할 때 많은 도움이 되는 것이 사실이지만, 양자의 차이를 구별하는 것은 우리나라의 지방자치 및 지방체제의 발전방향을 모색하는 데 있어서 결정적인 역할을 담당한다. 왜냐하면 어떠한 정부를 염두에 두는가에 따라서 지방정부의 '고유권한'에 관한 해석이 크게 달라지기 때문이다. Stiglitz(1988)는 미국의 재정연방주의를 설명하면서 미국의 헌법은 구체적으로 명시되지 않은 모든 권한을 주정부에 속하도록 하었다고 밝히고 있다. 일반적으로 미국과 같은 연방국가에서는 국방, 외교, 화폐발행과 같은 사무를 제외한 것들은 주정부의 주권(state sovereignty)에 속한다고 알려져 있다.

이에 반하여 미국의 지방정부(city, town, county)가 주정부에 갖는 권한은 크게 제약되어 있는데, 기본적으로 지방정부의 권한은 주정부에 의하여 만들어진다고 보고 있다. 이러한 관점이 자리잡은 이유는 미국의 county는 주정부의 지방행정기관(administrative arms of the state)이어서 자치권이 별로 없었고, city와 town은 일정한 규모가 넘은 주민들이 신청할 경우 주정부가 자치권을 부여하는 형태(incorporation)로 탄생하였기 때문이다. 시간이 지나면서 city와 town은 개별법이 아닌 일반법에 의하여 자치권이 보장받게 되었지만, 미국의 주정부는 city와 town을 탄생시키면서 지방정부의 자치사무를 설정하여 준 것이지, 이러한 권한이 주정부의 영향력 밖에 있는 '고유권한'이라고 해석하지는 않는다. 물론 이러한 해석은 단지 지방정부에만 적용되는 것이 아니라 주정부에게도 적용되고 있어서 경우에 따라서 주정부의 권한 역시 연방정부가 어느 정도 제약하는 것이 현실이다.¹⁾

우리나라의 지방정부(광역정부와 기초정부)는 미국의 주정부에 가까운가, 아니면 지방정부에 가까운가? 우리나라의 지방정부들은 광역과 기초를 막론하고 명

1)The Constitution stipulates that those powers not expressly delegated to the federal government rested with the States. . . . But the Constitution is a flexible document, and court interpretations of it have essentially freed the federal government to provide many other services. (Stiglitz, p. 631).

확하게 미국의 지방정부에 가깝다. 왜냐하면 애초부터 고유권한을 가진 지방정부가 함께 모여 국가를 이룬 것이 아니라, 중앙정부가 일정한 자치사무를 수행시키기 위하여 광역정부와 기초정부를 탄생시켰기 때문이다.

4. 바람직한 지방세

많은 경우 지방자치와 관련하여 지방정부의 고유권한, 그리고 과세자주권이 강조된다. 그리고 이러한 권한은 지방자치의 필요조건임은 분명한 사실이다. 그렇지 않다면 지방정부가 특별히 존재할 이유가 없기 때문이다. 그러나 외국의 주정부가 누리는 과세권을 우리나라의 지방정부가 요구하는 것은 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 타당하지도 않다. 특히 이와 관련하여 지역간 조세경쟁(tax competition)과 조세수출(tax exporting)을 어떠한 관점에서 바라보는가가 매우 중요하다. 현재 많은 지방정부가 주민이 내는 세금보다는 주민이 내지 않는 세금을 선호하는 경향을 보이고 있다. 또한 최근 항공기의 재산세 분쟁에서 엿볼 수 있듯이 지역간 조세경쟁의 조짐도 점점 뚜렷하게 나타나고 있다. 그러나 외국에서 조세경쟁과 조세수출이 발생하는 이유는 이러한 현상이 바람직해서가 아니라 지방정부의 과세자주권을 고유권한으로 인정할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 대부분의 조세경쟁 및 조세수출은 주정부간, 또는 국가간에 발생하는 것이지, 지방정부간에는 심각한 형태로 조세수출 및 조세경쟁이 발생하지는 않는다. 이러한 문제가 발생할 때 주정부는 이를 통제할 수단과 권한을 가지고 있기 때문이다. 향후 우리나라의 지방세제는 여러 가지로 발전하여 그 모습이 변해가겠지만, 지방정부에게 부여된 과세자주권이 다른 지방의 권한을 침해할 경우, 이를 언제든지 제어할 수 있는 권리가 중앙정부에 있다고 보는 것이 우리나라 지방자치제도에 대한 정확한 해석이다.

지방정부에게 부여된 과세자주권이 다른 지방의 권한을 침해할 경우, 이를 언제든지 제어할 수 있는 권리가 중앙정부에 있다고 보는 것이 우리나라 지방자치제도에 대한 정확한 해석이다.

5. 지방세 세목의 선택

그렇다면 지방정부가 고유의 과세권한을 자유롭게 누릴 수 있는 세목은 존재하는가? 물론 한 지방정부가 다른 지방정부에 영향력을 미치지 않으면서 과세권을 행사할 수 있는 완벽한 세목은 존재하지 않는다. 그리고 한 지방정부의 재정정책

**중앙정부가 적절한
세목들에 한하여
지방정부의 과세자주권을
인정하고 이를 되도록
침해하지 않는 것은
지방자치의 성공을 위한
중요한 전제조건이라
할 수 있다.**

이 다른 지방정부에 어느 정도의 영향력을 미친다고 해서 중앙정부가 일일이 이를 제약하는 것은 바람직하지 않다. 이러한 의미에서 중앙정부가 적절한 세목들에 한하여 지방정부의 과세자주권을 인정하고 이를 되도록 침해하지 않는 것은 지방자치의 성공을 위한 중요한 전제조건이라 할 수 있다. 미국의 지방정부는 이러한 관점에서 보았을 때, 독립적인 과세자주권을 누리고 있다. 지방정부에 대한 자치권 및 과세권의 보장은 흔히 Home Rule이라 불리는데, 각 주마다 차이는 있지만, 기본적인 취지는 지방정부가 담당하는 사무를 정하고, 이를 자치적으로 해결할 수 있는 재정력 능력을 부여하는 것이다.

물론 이러한 Home Rule이 모든 주에서 확보되는 것은 아니다. 캘리포니아주의 유명한 Proposition 13은 지방정부의 재산세를 사실상 주정부의 세금으로 만들어 Home Rule이 크게 약화되었고, 최근 미시간주 역시 지방정부의 토지세를 대폭 삭감하고 주정부의 소비세로 재원을 대체하였다. 일인당 교육비가 미국 전체에서 가장 높다는 뉴저지주 역시 최근 토지세위원회를 만들어 이른바 지방자치의 비용(cost of home rule)을 계산한 바 있다. 또한 재산세를 지방정부의 기간세로 유지하고 있는 주정부들도 재산의 평가가 각 재산별, 그리고 지역별로 왜곡되지 않도록 하기 위한 일종의 과표감독권을 주정부가 가지고 있다. 이는 주민의 공평한 세부담을 보장하는 것이 주정부의 의무이고, 또한 한 지역이 고의로 과표를 낮게 설정하여 주정부로부터의 교부금을 많이 받을 가능성이 있기 때문에 이를 감독할 권한이 주정부에 있다고 보기 때문이다.

III. 지방세관련 법규 및 평가

1. 헌법의 조세법률주의

주정부로부터 여러 가지 제약을 받고 있음에도 불구하고 미국의 지방정부는 잘 정의된 지방세를 가지고 있다고 평가된다. 또한 단일국가인 영국은 비록 지방세의 세수가 상당히 낮은 편이지만, 독립적인 세원의 역할을 분명하게 수행하고 있다. 반면 우리나라의 지방세는 세수가 다른 연방국가 및 단일국가의 지방정부에 비하여 적은 편도 아니고, 세목 역시 많은 편임에도 불구하고 중앙정부의 강력한 통제하에 지방세가 운영되고 있다는 비판을 받고 있다.

이러한 비판 중의 하나가 헌법이 규정하고 있는 '조세법률주의'이다. 우리나라의 헌법 제59조는 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다'라고 규정하고 있다. 지방정부는 법률을 제정할 권한이 없으므로 이 조항은 사실상 지방정부의 과세권을 부인하는 것으로 해석되기 쉽다. 그러나 주지하는 바와 같이 조세법률주의의 취지는 국세와 지방세의 지위를 설정하고자 한 것이 아니라 국가의 과세권으로부터 납세자를 보호하기 위하여 마련된 것이다. 조세법률주의의 법철학적 의미는 경제학자가 자신 있게 판단할 수 있는 성질의 것은 아니지만, 최근의 공무원 임용시험을 통하여 적어도 정부가 해석하고 있는 조세법률주의의 의미는 파악될 수 있었다. 1997년 8월에 시행된 7급 행정직 및 검찰사무직 국가공무원 임용시험의 행정법 문제를 보면, 조세법률주의의 취지를 (i) 구성요건 명확의 원칙, (ii) 소급금지 원칙, 그리고 (iii) 유추해석 금지의 원칙 등으로 정의하고 있다. 이러한 3대 원칙 중 그 어느 것도 조세법률주의의 목적이 지방정부의 과세권을 암묵적으로 제약하고 있다는 인상을 받을 수는 없다. 조세법률주의와 지방세와 관련된 보다 분명한 해석은 1996년에 시행된 38회 사법시험에서 보다 구체적으로 나타나 있다. 이 시험의 헌법문제에는 조세법률주의에 관하여 옳은 것을 고르는 문제가 있었는데, 그 중의 하나가 '조례로 지방세의 부과 징수에 대해 규정하는 것은 조세법률주의에 대한 예외다'이었다²⁾. 즉, 정부의 공무원 임용시험을 통하여 확인된 조세법률주의에 대한 해석을 보면, 지방정부는 조례를 통하여 과세자주권을 행사할 수 있고, 이러한 권리의 행사가 국가의 전체적인 이익에 반하지 않도록 하는 것이 법률의 역할이라 볼 수 있다.

2. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률

조세법률주의가 원칙적으로 지방정부의 과세권을 제약하지 않는다고 하지만 현실적으로 지방정부는 법에 의하여 임의로 지방세 세목을 설정할 수 없는데, 이러한 제약을 구체적으로 하고 있는 법률이 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」이다. 이 법률은 국세 및 지방세의 세목을 정의하고 있으며, 지방양여금과 교육양여금의 재원 역시 이 법률에 정해져 있다. 동 법률의 내용 중에서 지방세체계에 가장 큰 영향력을 미치는 조항은 제3조 및 제4조인데, 제3조는 지방세 세목을 나열하고 있으며, 제4조는 중앙정부가 과세하고 있는 세원에 지방

지방정부는 조례를 통하여 과세자주권을 행사할 수 있고, 이러한 권리의 행사가 국가의 전체적인 이익에 반하지 않도록 하는 것이 법률의 역할이라 볼 수 있다.

2) 이 문제에는 모두 다음과 같은 다섯 가지 예가 나와 있는데, 모두 조세법률주의와 관하여 옳은 것이었다. ㉠ 상속재산의 가액평가시기에 관하여 상속세에 관한 신고의무의 이행여부에 따라 차등을 두는 것은 조세법률주의에 위배된다. ㉡ 조세법률주의의 해석은 유추해석을 허용하지 않는다. ㉢ 헌법 제 59조의 조세법률주의는 영구세주의를 채택한 것이라고 보는 것이 통설이다. ㉣ 조례로 지방세의 부과 징수에 대해 규정하는 것은 조세법률주의에 대한 예외이다. ㉤ 조약에 의한 협정세율도 조세법률주의에 위배되지는 않는다.

지방세가 새로이 도입될 필요가 있으면, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률과 지방세법이 어떤 형태로든지 새로운 세목을 수용할 수 있도록 바뀌어야 하는 것을 의미할 뿐, 이 법이 지방세의 도입을 막고 있다고 볼 필요는 없다.

정부가 중복하여 과세하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 따라서 제4조는 지방정부가 나름대로의 세원을 포착하여 지방세 세목을 신설하고자 할 때 이를 사실상 불가능하게 하는 조항이다. 왜냐하면, 지방정부가 생각할 수 있는 대부분의 세금의 과표가 소득세, 부가가치세, 특별소비세 등의 과표와 중복되기 때문이다.

비록 이 법률이 지방세의 세목을 한정하고 있지만, 그 제한적 성격을 과대평가할 필요는 없다. 왜냐하면 중앙정부가 필요하다고 판단할 경우 주민세, 교육세, 농어촌특별세의 경우처럼 중복과세가 가능한 세목을 이 법률이 지정만 하면 되기 때문이다. 따라서 지방세가 새로이 도입될 필요가 있으면, 이 법률과 지방세법이 어떤 형태로든지 새로운 세목을 수용할 수 있도록 바뀌어야 하는 것을 의미할 뿐, 이 법이 지방세의 도입을 막고 있다고 볼 필요는 없다.

3. 조례

따라서 지방정부의 과세자주권과 관련된 문제의 핵심은 중앙정부의 간섭 없이 지방정부가 임의로 지방세를 도입할 수 있는가 하는 것이다. 지방정부는 조례를 통하여 자치사무를 수행하고 있다. 따라서 법률이 아닌 조례를 통하여 지방정부가 지방세를 도입할 수 있다면, 지방정부는 지금보다 훨씬 더 자유롭게 과세권을 행사할 수 있을 것이다. 예를 들어 지방세제가 우리와 매우 유사한 일본의 헌법 84조는 '새로이 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조례에 의하는 것이 필요하다'고 함으로써 헌법에 이른바 법정외세의 도입을 가능하게 하고 있다.

우리나라는 아직까지 법정외세의 도입을 허용하지는 않고 있다. 그러나 지방정부의 과세자주권 문제는 지속적으로 제기되어 왔던바, 지방정부가 원하면 조례를 통하여 11개 지방세 세목의 세율을 올리는 것이 가능하도록 「지방세법」이 제정되어 있다³⁾. 탄력세율이라 불리는 이 제도는 대개 「지방세법」에 정해져 있는 세율(표준세율)의 50%를 지방정부가 조례를 통하여 가감할 수 있도록 하고 있다. 따라서 「지방세법」이 정한 세목에 관한 한 지방정부는 실질적인 과세권을 가지고 있는 셈이다.

3) 지방세는 15개의 세목으로 구성되어 있는데, 이 중에서 농지세, 면허세, 경주·마권세 그리고 종합토지세를 제외한 나머지 세목에 탄력세율을 적용할 수 있다. 종합토지세의 경우 지방정부가 과표를 설정할 권한(비록 행정자치부의 지침을 따라야 하지만)이 있기 때문에 실질적으로는 12개의 세목에 대한 실효세율을 지방정부가 결정할 수 있다.

IV. 지방세 확충론의 평가

1. 지방세 본연의 역할은?

지방세 확충론은 왜 끊임없이 제기되는가? 앞서 살펴본 헌법과 법률, 그리고 조례를 바탕으로 우리나라 지방정부의 과세자주권을 평가한다면, 지방정부가 가지고 있지 않은 권한은 새로운 세목의 신설에 관한 권한이다. 그런데, 과연 주민이 세목의 신설을 환영할 것인가? 그리고 세수의 확충에 동의한다고 하더라도 지방세의 세율을 인상하는 것과 새로운 세목을 도입하는 것 중 주민은 어느 것을 선택할 것인가? 지방자치가 정상적으로 작동하고 있는 국가에서는 지방정부가 지방세 확충을 고려할 때마다 이러한 질문은 활발하게, 그리고 심각하게 제기된다. 그리고 대부분의 선진국에서는 지방정부가 지방세 확충을 제안하면 주민투표에 의하여 찬반 여부가 결정된다. 앞서 지방자치는 경제적 효율성, 주민참여의 활성화, 기본권의 신장과 같은 장점들이 있다고 하였다. 이러한 목표들은 경우에 따라 상충되는 것이 사실이지만, 지방정부가 지방세를 확충하고자 할 때 주민들의 통제를 받는 것은 경제적 효율성, 주민참여의 활성화, 기본권의 신장 측면에서 모두 다 바람직하다.

그렇다면 우리나라에서는 왜 이처럼 중요한 지방자치의 기능이 발휘되고 있지 않은가? 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 첫 번째로 지방세뿐만 아니라 기타 다른 지방자치와 관련된 사안에 대해서도 주민투표제는 활성화되어 있지 않다⁴⁾. 두 번째는 지방정부의 입장에서 보았을 때 주민부담을 최소화하면서 세입을 극대화하고자 하는 것은 합리적인 선택이다. 따라서 다른 통로가 있다면 지방세 세율을 올려서 세입을 확충하는 것은 지방정부의 입장에서 바람직하지 않다. 현재 우리나라의 지방세제 및 지방재정의 구조를 보면 세금 부담을 굳이 주민들에게 지우지 않고 세입을 확보하는 수단은 매우 많이 있는데, 교부세가 세입의 대부분을 차지하는 지방정부는 지방세를 인상하고자 하는 인센티브가 물론 없으며, 불교부단체의 경우에는 국고보조금, 더 나아가서는 지방채를 적극적으로 활용하는 것이 탄력세율을 통하여 주민의 세부담을 늘리는 것보다 합리적인 선택이다.

이러한 모든 것들이 여의치 않더라도 지방정부가 지방세 세율을 올리는 것은 성급한 조치이다. 왜냐하면 국세의 일부를 이양받을 수 있는 가능성이 마지막으

탄력세율이라 불리는 이 제도는 대개 지방세법에 정해져 있는 세율(표준세율)의 50%를 지방정부가 조례를 통하여 가감할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방세법에 정한 세율에 관한 한 지방정부는 실질적인 과세권을 가지고 있는 셈이다.

4) 지방자치법에 주민투표에 관한 사항은 별도의 법률로 정하도록 되어 있고, 주민투표법은 아직 제정되지 않고 있다.

'지방세 확충'은 지방세를 확충하는 것이 아니라 비지방세를 확충하는 것이라고 해석해도 무리가 아니다.

로 남아 있기 때문이다. 따라서 '지방세 확충'은 지방세(주민들이 내는 세금)를 확충하는 것이 아니라 비지방세(주민들이 부담하지 않는 세금)를 확충하는 것이라고 해석해도 무리가 아니다. 물론 주민이 소득세, 부가가치세, 특별소비세를 내고 있으니 이 중의 일부를 지방세로 이양받는 것은 주민들의 세금을 지방정부가 확보하는 것이라고 강변할 수 있다. 그러나 거듭 강조하지만, 지방자치라는 제도가 도입되고, 따라서 '지방세 확충'이라는 주장이 당위론적으로 제기될 수 있는 이유는, 그렇게 함으로써 자원이 보다 효율적으로 배분되고, 주민의 참여가 활성화되고, 기본권이 신장되리라 믿기 때문이다. 만약 주민에 대한 세 부담의 신호(signal)가 조금도 변화하지 않은 채 단지 국세와 지방세의 균형만이 변화된다면 이러한 변화가 과연 바람직한가를 새로운 시각으로 바라볼 필요가 있다.

2. 지방세 확충의 효과는?

우리나라에서 지방정부가 주민참여를 통하여 세출 및 세입을 결정할 때까지는 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상된다. 즉, 적어도 당분간은 지방자치로 인하여 지역주민이 세 부담의 신호를 받기는 어려울 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 지방자치는 지방정부의 권한을 강화하여 국세의 지방세 이양이 고려되고, 또한 현실화될 것으로 예상된다.

지방자치의 기능이 활성화되어 있을 경우에는 지방세 확충이 이슈가 되지는 않는다. 지역주민이 지출을 원하면 확충될 것이고 그렇지 않으면 축소될 것이기 때문이다. 또한 지방자치가 활성화되어 있을 경우에는 지방정부가 중앙정부보다 효율적이므로(Tibout기능에 의하여) 국세가 줄고 지방세가 늘다면 그만큼 자원은 효율적으로 배분된다고 볼 수 있다. 물론 중앙정부가 담당하는 공공서비스는 재분배적 성격이 강하기 때문에 효율이 신장되는 대가로 형평성이 그만큼 저하된다고 볼 수도 있을 것이다.

그런데, 지방자치가 활성화되지 않은 상태에서 국세와 지방세의 조정에 의하여 국세가 감소하고 지방세가 증가하면 중앙정부와 지방정부 중 어떠한 정부가 보다 효율적인가에 따라 경제적 효과가 달라진다. Tibout기능이 없을 때 중앙정부와 지방정부 중 어떠한 정부가 보다 효율적인가? 이에 대한 답변을 제시하기 위해서는 Tibout기능이 없는 상태에서 국세가 줄고 지방세가 늘 때 공공재가 어떻게 공

급될 것인가를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 국세의 일부가 지방세로 이양될 경우 순효과는 국가공공재의 공급이 줄고 지방공공재의 공급이 늘어나는 것이다. 중앙 정부의 지출이 줄면 지방자치의 활성화 여부와 상관없이 재분배적 공공재는 어차피 줄어들므로 재분배를 고려하지 않고 국세의 지방세 이양의 순효과를 보면, 혜택의 범위가 광범위한 국가공공재(예를 들어 고속도로)가 줄고 대신 혜택의 범위가 좁은 지방공공재(예를 들어 지방도로)가 늘어난다. 따라서 국세의 지방세 이양이 바람직한가는 현재 우리나라에서 국가공공재가 과소공급되고 있는가 아니면 지방공공재가 과소공급되고 있는가로 귀결된다.

국세의 지방세 이양의 순효과를 보면, 혜택의 범위가 광범위한 국가공공재가 줄고 대신 혜택의 범위가 좁은 지방공공재가 늘어난다.

3. 국가공공재와 지방공공재: 어느 것이 부족한가?

사적재의 경우 공급의 부족 또는 과다가 발생하면 '보이지 않는 손' (시장가격)에 의하여 양자가 일치되고, 결과적으로 효율적인 공급이 보장된다. 반면, 공공재의 경우에는 Samuelson이 주장한 바와 같이 가격이 존재하지 않기 때문에 효율적인 공급을 기대하기 힘들다. 그렇기 때문에 Tibout기능은 공공부문 중 일부나마 효율적 공급을 기대할 수 있게 하는 매우 소중한 기능이라 하지 않을 수 없다. 또한 지방자치가 활성화되어 지방공공재가 어느 정도 효율적으로 공급되고 있으면 국가공공재와 지방공공재간 어떠한 공공재가 상대적으로 더 부족한가에 대한 고민도 많이 할 필요가 없을 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 국가공공재와 지방공공재를 막론하고 가격이 존재하지 않으므로 양자 중 어떠한 것이 상대적으로 비효율적인가를 파악하는 것이 매우 어렵다.

흔히 지방정부는 '지방자치의 본격적인 출범 이후에 주민들의 욕구가 분출되고 있으며 이를 충족시킬만한 재원이 없다'는 주장을 많이 제기한다. 그러나 이러한 주장은 두 가지 측면에서 과장되었을 가능성이 있다. 우선 첫째로 주민들은 공공 서비스를 증가하는 대가로 보다 많은 세금을 내야 한다는 사실을 인식하지 못하고 있다. 진정한 의미의 지방세가 존재하지 않기 때문이다. 가격이 0이라고 생각되면 수요가 폭증하는 것은 당연한 일이다. 두 번째로는, 비록 지방공공재가 진정으로 과소공급되고 있다고 하더라도 국가공공재를 줄여서 재원을 마련하는 데에는 문제가 있다. 왜냐하면, 지역주민에게 국가공공재와 지방공공재 중 무엇을 더 선호하는가 물어보면, 대부분 지방공공재를 선호할 것이기 때문이다. 예를 들어,

우리나라의 지방자치는 지방공공재를 효율적으로 공급하기는 고사하고 지방공공재를 과다공급하여 지방공공부문의 비효율성을 증대시키고, 결과적으로 국가공공재의 공급마저도 비효율적으로 과소공급시킬 가능성은 충분히 있다.

서울시에 사는 시민에게 10만원의 세금을 내는 대신 국가공공재와 지방공공재 중 무엇을 더 원하는가 물어보면 어떤 대답을 할까? 국방, 외교, 사회간접자본에 대한 투자보다는 대중교통시설의 개선, 교통혼잡의 완화, 교육환경의 개선 등을 요구할 가능성이 더 높다. 왜냐하면 지방공공재는 혜택이 직접적으로 느껴지는 반면, 국가공공재는 혜택이 막연하게 느껴지기 때문이다. 그렇다고 하더라도 지방공공재의 공급을 늘리는 것이 국가공공재의 공급을 늘리는 것보다 '국가적'으로 바람직하다고 결론짓기는 힘들다. 국가공공재가 한 개인에게 돌아가는 혜택이 막연하고 적을지라도, 수혜범위가 광범위하여 혜택의 합이 지방공공재에 비하여 클 수 있기 때문이다.

이상과 같은 두 가지 이유 때문에 비록 지방자치 출범 이후에 지방의 욕구가 분출하는 것처럼 보이더라도 이러한 관찰이 지방공공재가 국가공공재보다 우선적으로 공급되어야 함을 의미하는 것은 아니다. 지방자치가 활성화되어 있는 국가에서도 지역주민들이 국가공공재보다는 혜택이 직접적으로 느껴지는 지방공공재를 선호하는 것은 마찬가지이다. 그러나 선진국에서는 지방공공재의 공급이 증가 되면 그만큼 지방세를 더 많이 내야 하기 때문에 지역사업에 대한 욕구가 우리나라처럼 분출되지는 않는다. 바로 이러한 면에서 우리나라의 지방자치는 지방공공재를 효율적으로 공급하기는 고사하고 지방공공재를 과다공급하여 지방공공부문의 비효율성을 증대시키고, 결과적으로 국가공공재의 공급마저도 비효율적으로 과소공급시킬 가능성은 충분히 있다.

4. 외국은 어떠한가?

외국의 지방자치제도는 한 마디로 다양하다. 따라서 외국의 통계자료와 우리나라의 통계자료를 맞비교하여 지방재정의 규모나 지방정부의 자율성 여부를 판단하는 것은 거의 불가능하다. 각 국가는 매우 다양한 지방정부(county, town, metropolitan government, special district, commune, region 등)들을 가지고 있고 이들이 갖는 법적 지위는 각 국가마다 상이하다. 예를 들어 스웨덴은 단일정부이지만 지방정부가 의료보험, 사회보험, 교육지출을 담당한다. 물론 이러한 지출에 대한 지방정부의 결정은 중앙정부의 통제를 받고 있다. 그러나 전통적인 지방정부의 지출(쓰레기 청소, 상·하수도, 마을회관 운영, 지방도로의 유지, 소방

등)을 넘어서 사회보장의 성격이 강한 분야에서도 스웨덴의 지방정부는 일차적인 역할을 담당한다. 반면 우리나라의 경우, 교육지출은 기본적으로 중앙정부의 책임하에 있다. 그렇지만, 통계적 비교를 할 경우 교육지출이 지방정부의 지출로 계산되어 우리나라 지방정부의 지출규모는 상당히 크게 나타난다. IMF, OECD, Council of Europe이 발간한 모든 자료가 이러한 문제점을 내포하고 있다.

세입면에 있어서도 국가간 비교는 커다란 도움이 되지 않는다. 우선 지방세에 대한 정의 자체가 각 국가별로 다르다. 우리나라는 지방세가 전체 세입의 19% 정도를 차지하는 것으로 국제기구에 보고하지만, 많은 학자들은 우리나라나 일본의 지방세(약 37%)를 세입공유(revenue sharing)로 간주한다. 과표와 세율을 국가가 정하기 때문에 이름만 지방세일 뿐 국가가 지방세를 걸어서 징세지에 각각 교부하는 것과 전혀 차이가 없기 때문이다. 그렇다고 해서 외국의 지방정부가 지방세에 대하여 완벽한 자율권을 가지고 있는 것도 아니다. 스웨덴은 지방세의 비중이 가장 큰 국가인데⁵⁾, 정률(약 30%) 소득세가 지방세의 전부를 차지한다. 스웨덴은 1990년대 초 심각한 재정적자에 시달렸었는데, 1991년부터 1993년까지 중앙정부는 지방정부의 소득세 세율을 동결시킨 바 있다. 즉, 스웨덴은 지방정부의 과세자주권을 기본적으로 보장하지만, 전체적인 조세부담을 결정하는 궁극적인 권한은 중앙정부에 있다고 보고 있으며, 이는 모든 단일국가의 견해이기도 하다.

지방자치가 잘 발달한 국가의 가장 큰 특징은 지방정부가 담당하는 사무가 명확하게 구분되어 있고, 이를 지역주민들이 잘 알고 있다는 점이다.

V. 지방세제의 발전방향

1. 주민에 대한 지방고유사무의 홍보

각 국가의 제도가 다양하기 때문에 통계수치를 이용한 단순비교는 별 의미가 없지만, 지방자치가 잘 발달한 국가의 가장 큰 특징은 지방정부가 담당하는 사무가 명확하게 구분되어 있고, 이를 지역주민들이 잘 알고 있다는 점이다. 바로 이러한 이유 때문에 외국의 지방정부는 진정한 의미의 과세자주권을 누릴 수 있다. 지방정부의 세출이 GDP의 1%에 불과한 뉴질랜드, 지방세의 비중이 우리의 50%에 불과한 영국, 주정부에 세입의 50% 이상을 의존하는 미국의 지방정부, 그밖의 OECD국가들의 지방정부들은 지역주민들에게 세출규모를 설명하고, 이

5) 일반적으로 북구의 지방세 비중이 가장 높다. 전체 세입에서 지방세가 차지하는 비율을 보면 스웨덴이 32%, 덴마크 28%, 핀란드 25%, 노르웨이 20% 정도이고, 프랑스, 이탈리아, 영국의 지방세는 15%를 넘지 않는다. 연방정부의 경우를 보면 독일, 미국, 캐나다, 스위스의 주 및 지방정부의 세수가 전체의 40~50%를 차지한다.

주민들의 입장에서 보았을 때, 지방정부가 전적으로 책임을 지는 사무를 아는 것은 지방정부의 책임추구를 위하여 반드시 필요한 일이다.

를 위해 지방세가 어느 정도 걸려야 하는가를 설명한다. 반면에 우리나라의 경우에는 비록 자치사무가 법에 정해져 있다고는 하나, 어느 것이 주민들이 내는 세금에 의하여 수행되는 사무이고 어느 것이 상위정부의 도움, 또는 강제규정에 의하여 수행되는 사무인지를 전혀 알 수 없다. 그리고 이러한 책임소재의 모호성이 우리나라의 지방자치를 유명무실하게 하는 원인이 되고 있다. 서울 시민들의 경우, 공공버스의 개선에 대한 책임이 서울시에 있는지 중앙정부에 있는지 알 수 없다. 비록 공공버스의 개선을 위한 지출책임이 일차적으로 서울시에 있다고 하지만, 버스요금을 서울시가 올리려고 하면, 중앙정부의 간섭을 받게 되어 있다. 또한 최근 버스회사는 경유에 대한 세금을 내리라고 요구한 바 있는데, 이러한 주장의 타당성 여부를 떠나서 도시 공공버스의 수익에 대한 불만은 지방정부가 떠맡는 것이 보다 더 바람직하다.

도시버스는 한 가지 예에 지나지 않고 중앙과 지방간 사무 배정을 할 때에는 거의 모든 사무에 걸쳐 이러한 문제에 직면하게 될 것이다. 현재 많은 행정학자들이 지방정부가 담당하는 사무를 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로 나누는 것에 대하여 비판하고 있고, 사무에 대한 책임소재를 분명히 하기 위하여 지방정부의 고유사무를 확정하고자 하는 노력이 끊임없이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 뚜렷한 성과는 없다. 이러한 문제가 발생하는 근본 원인은 자치사무를 구별해 내는 것이 어려워서가 아니라 관련 법규 및 규제가 매우 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 특히, 비록 지방자치가 실시되긴 하였지만, 지방정부가 담당하는 거의 모든 사무에 대하여 중앙정부의 가이드라인이 제시되고 있다. 지방정부의 근시적 정책 목표는 문제가 될 수 있기 때문에 중앙정부의 지휘·감독은 필요하고 선진국에서도 상위정부가 이러한 권한을 포기하지는 않는다. 그러나 주민들의 입장에서 보았을 때, 지방정부가 전적으로 책임을 지는 사무를 아는 것은 지방정부의 책임추구를 위하여 반드시 필요한 일이다. 만약 교통이나 치안, 교육, 지역환경, 토지이용 등에 대한 불만이 있을 때마다 지방정부가 중앙정부의 핑계를 댄다면, 지방세를 낼 이유가 없을 뿐만 아니라 지방자치 자체가 필요없다고 할 수도 있다.

현실적으로 중앙정부와 지방정부가 담당하는 모든 사무를 지금 당장 지방정부의 '고유사무'와 그밖의 사무로 나누는 것은 불가능할 것이다. 따라서, 전통적이고 규모가 적은 사업(예를 들어 쓰레기 수거, 교통정리, 도시버스의 개선, 도시환경 개선)과 같은 사무들을 명확하게 지방정부의 사무로 규정하고, 이에 대한 독립

적 회계처리 및 연간보고서 작성, 홈페이지 등을 통하여 이를 공개하는 것을 의무화하는 것도 지방정부의 고유사무를 확보하는 하나의 방안이 될 것이다. 연간보고서를 작성하여 한 해 동안의 지출 및 세입을 지역주민들에게 알리는 것은 지방자치의 기본이라 할 수 있으며 대부분의 선진국들이 실시하고 있는 제도이다. 물론 이럴 경우 지방정부의 고유사무를 대도시권과 농촌지역간에 차등화하는 것이 반드시 필요하다. 서울시의 도시공공버스는 서울시가 자체적으로 해결할 수 있겠지만, 농촌지역의 공공교통서비스는 상위정부의 보조를 받아야 할 가능성이 높다. 지방정부의 성격에 따라서 고유사무를 차등화하는 것이 그렇게 쉬운 일은 아니겠지만, 어떠한 사무가 자치사무로 정해지더라도 독립적 회계를 통하여 이에 대한 지출과 세입을 확인하도록 하지 않을 경우, 선진국이 누리는 과세자주권을 지방정부가 누릴 수는 없다. 지역주민들에게 지출효과를 먼저 홍보하고 이를 위하여 세금이 얼마나 필요한지 설명할 수 있을 때, 우리나라에도 지방정부의 과세권이 확보되었다고 말 할 수 있다.

현재 탄력세율은 유명무실하다는 비판을 받을 정도로 지방정부가 이 제도를 활용하는 것을 관찰하기는 매우 힘들다.

2. 탄력세율의 제한 및 지방독립세의 설정

일단 지방정부의 고유사무가 확정되면, 어떠한 세금을 통하여 지방정부의 세수를 확보하여야 하는가 하는 문제가 남는다. 현재 우리나라의 지방세는 15개가 있고, 세목의 수가 많다는 비판을 많이 받고 있다. 그러나 지방세제를 발전시키기 위해서는 세목의 수보다는 지방세의 성격 자체를 먼저 바꾸는 일이 시급한 과제이다. 지방세는 재산세인 거래과세(취득·등록세)와 보유과세(종합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세)가 주종을 이루고, 이와 함께 주민세, 담배소비세, 자동차세가 주요 세원이다⁶⁾. 그런데 지방자치가 실시된 이후 조세법률주의에 의하여 지방정부의 과세자주권이 결여되어 있다는 비판을 끊임없이 받아 왔던 바, 행정자치부는 지방세법에 탄력세율을 허용하는 방식으로 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 탄력세율제도는 대부분의 경우 표준세율의 50%를 가감하도록 허용하는 것인데, 앞서 설명했던 바와 같이 농지세, 면허세, 경주·마권세 및 종합토지세를 제외한 12개 세목에 적용되고 있다. 현재 탄력세율은 유명무실하다는 비판을 받을 정도로 지방정부가 이 제도를 활용하는 것을 관찰하기는 매우 힘들다. 다만, 흥미롭게도, 최근 부산의 강서구와 서울의 강서구간에 탄력세율을 이용하

6) 이 밖에 사업소세, 면허세, 도축세, 농지세, 지역개발세, 경주·마권세 등이 있다.

지방공공재가 효율적으로 공급되게 유도하기 위해서는 주민들이 세수확보를 원할 경우 되도록 자기들이 내는 세금을 올릴 수밖에 없도록 지방세제가 정비되어야 한다.

여 항공기의 재산세율을 서로 낮추는 조세경쟁이 벌어지고 있다. 이러한 조세경쟁은 그 규모가 작기 때문에 그리 심각한 것은 아니지만, 현재 우리나라의 지방세제가 가지고 있는 문제점을 선명하게 보여주고 있다. 그리고 그것은 과세자주권에 대한 잘못된 이해이다.

현재 과세자주권의 확대를 위하여 탄력세율이 사실상 모든 지방세 세목에 적용되고 있지만, 과세자주권은 지방정부 고유의 권한이 아니라 지방공공재의 효율적 공급을 위한 수단으로 간주하여야 한다. 따라서 지방세 세목을 설정할 때에는 되도록 주민들이 세부담을 느낄 수 있는 세금이 지방세로 설정되어야 한다. 물론 중앙정부는 세부담이 덜 느껴지는 간접세를 확보하고 지방정부는 조세저항이 큰 재산세만을 이용할 경우 국가공공재가 상대적으로 과다공급될 수 있다는 주장을 할 수는 있고 이러한 주장은 일리가 있다. 재산세에 대한 주민들의 저항은 거의 모든 국가에서 관찰되고 미국의 캘리포니아 주정부가 재산세 세부담을 대폭 낮춘 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 그러나 현재 우리나라에서 관찰되는 문제점은 국세와 지방세간 직·간접세의 균형에 관한 문제가 아니라, 지방정부는 가능하기만 하면 주민들이 내지 않는 지방세를 선호하고 이를 최대한 활용하게 하는 인센티브가 제공되고 있다는 점이다. 예를 들어 과천시에는 주민이 아닌 공무원들이 내는 주민세를 받고, 여기에 덧붙여 대부분의 서울시민들이 내는 경주·마권세의 50%를 세수로 확보하고 있다. 또한 강남구나 서초구의 경우 주민이 아닌 법인이 내는 종합토지세가 전체 세수에서 상당한 규모를 차지한다. 그럼에도 불구하고 이 지역 주민들은 이러한 세금이 '자기 것'이라고 철저히 믿고 있다. 향후 지방정부의 고유업무가 확정되어 세출의 증가가 필요할 경우 이 지역 주민이 가장 선호하는 세금은 무엇일까? 당연히 주어진 범위에서 주민들의 세부담을 최소화하는 방식을 선택할 것이다.

따라서 지방공공재가 효율적으로 공급되게 유도하기 위해서는 주민들이 세수확보를 원할 경우 되도록 자기들이 내는 세금을 올릴 수밖에 없도록 지방세제가 정비되어야 한다. 이러한 관점에서 현행 지방세 세목의 거의 모든 세목에 걸쳐 탄력세율을 적용토록 허용한 것은 바람직하지 않다. 15개 세목들 중 지역주민들이 낼 수밖에 없는 세금들을 정하여 세입확충이 필요할 경우 이 세금들의 세율을 올리게 하고 그밖의 세목들에 대한 탄력세율 적용은 불가능하게 하여야 한다. 이러한 관점에서 지역개발세, 도축세, 담배소비세에 대한 탄력세율 적용은 배제시키

는 것이 바람직하다. 또한 비록 조세경쟁이나 조세수출의 위험이 없다고 하더라도 주민들의 '추가적'인 세금부담을 몇 개의 세목에 한정시키는 것이 지방공공재 지출에 대한 신호(signal)를 뚜렷하게 하기 때문에 바람직하다. 따라서 3~4개의 세목에 한하여 탄력세율을 허용하고 그밖의 지방세는 단지 세입공유(revenue sharing)의 수단으로 간주하는 것이 지방세의 가격기능을 살리는 데 효과적이다.

이렇게 할 경우 지방정부의 세수는 독립지방세(탄력세율이 허용되는 지방세)와 세입공유적 세금으로 나뉘게 되는데, 세입공유적 세금은 세원분할주의하에 징세 지주의를 100% 인정하는 현존 지방세로만 구성될 필요는 없다. 예를 들어 향후 국가와 지방이 공유하는 새로운 세금이 탄생할 경우에도, 이러한 세금은 독립지방세와는 별도로 세입공유적 세금으로서 그 기능을 이해하는 것이 이른바 공동세의 도입을 용이하게 할 것이다. 현재 독립지방세로서 적합한 지방세는 토지세(종합토지세의 개편을 전제로), 주민세, 그리고 자동차세라고 생각된다. 물론 이러한 세금들의 현 형태가 완전히 바람직한 지방독립세로 보이지는 않는다. 토지세의 경우 비거주자와 거주자를 구분하여 세율을 결정하는 것이 바람직하고, 주민세의 경우에도 원천징수에 따른 문제점을 해소하기 위하여 근무지가 아닌 주소지에 세수가 귀속될 수 있는 조치를 마련하는 것이 필요하다. 자동차세는 지역간 세율이 다를 경우 항공기와 마찬가지로 주소지와 자동차등록지를 다르게 하여 세금을 회피할 가능성이 충분히 있다. 그러나 향후 지방세전산망과 주민등록전산망이 잘 연계된다면 비거주자 여부는 쉽게 확인할 수 있을 것이다.

**3~4개의 세목에 한하여
탄력세율을 허용하고
그 밖의 지방세는
단지 세입공유의
수단으로 간주하는 것이
지방세의 가격기능을
살리는 데 효과적이다.**

3. 중앙과 지방간 세원공유의 확대

우리나라의 지방세제를 개선하고 지방자치를 활성화시키기 위하여 또 한가지 필요한 사항은 중앙과 지방간 세원공유를 확대하는 것이다. 지방정부의 고유사무가 확정되고 이를 위한 재원이 독립지방세를 통하여 마련된다면 주민들의 참여, 효율적 지방공공재의 공급, 자치권의 신장과 같은 장점들이 발휘될 것이다. 그렇지만, 지방정부의 재원은 독립지방세이외에 세입공유적 세금에 의해서도 마련될 필요가 있는데, 이 재원은 중앙정부가 필요하다고 판단하는 공공서비스를 지방정부가 대리인(agent)으로서 제공할 때 쓰인다. 이를테면, 교육자치의 경우 부분적으로는 교육의 질을 지역간 차별화하는 것이 바람직하겠지만, 일정한 수준의 교

**지방정부가
안정적인 세입을
확보하기 어려운
또 하나의 이유는
우리나라가
세원분할주의를 엄격하게
지키고 있기 때문이다.**

육이 전국에 걸쳐서 보장되도록 하는 것은 중앙정부의 재분배 정책상 중요한 일이다. 이러한 공공서비스는 그 규모가 지역적으로 균등하기 때문에, 재원으로는 1인당 세입이 지역간 큰 차이가 날 수 있는 독립지방세보다는, 일정한 조정과정을 거친 세입공유적 세금을 활용하는 것이 바람직하다. 일정한 조정과정이 필요한 이유는 아무리 분포가 고른 세원이라 할지라도 1인당 세입이 상당히 차이가 날 수 있기 때문이다. 현재 조정을 거치지 않고 세입공유를 위하여 지방세로 지정된 세금으로 담배소비세를 대표적인 예로 꼽을 수 있다. 이 세금은 Oates(1993)에도 나타나 있는 바와 같이 독립지방세로서는 전혀 적합하지 않은 세금이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방정부, 특히 중·소 지방정부들이 매우 소중하게 생각하는 지방세인데, 그 이유는 이 세금의 분포가 매우 고르기 때문이다. 그리고 Oates는 독립지방세로서 담배소비세가 바람직하지 않다고 지적하였지만, 징세지주의를 100% 반영한 세입공유적 성격의 세금이라고 본다면 담배소비세는 그 역할을 잘 수행하고 있다고 볼 수도 있다.

현재 경찰자치 및 교육자치에 대한 논의가 지속되고 있는데, 이러한 사무가 지방으로 이양될 경우 지방정부의 세입 역시 안정적으로 확보되는 것이 필요하다. 그러나 이러한 사무의 성격으로 보아 독립지방세를 통하여 재원을 마련하는 것이 어렵고, 또한 담배소비세와 같은 세목을 찾기도 힘들기 때문에 지방정부의 세입을 안정적으로 확보하는 수단이 별로 없다. 그러나 지방정부가 안정적인 세입을 확보하기 어려운 또 하나의 이유는 우리나라가 세원분할주의를 엄격하게 지키고 있기 때문이다. 세원분할주의는 중앙정부와 지방정부가 동일한 세원에 대하여 과세하지 않는 것을 이르는데, 「국세와 지방세 등의 조정에 관한 법률」 제4조가 이를 명시하고 있다.

이론적으로 보았을 때 세원분할주의가 채택되는 이유는 동일한 세원을 가지고 중앙정부와 지방정부가 경합을 할 경우, 권한이 약한 지방정부가 주요세원을 확보할 수 없으므로 애초에 세원을 분할하여 이러한 문제가 발생하지 않게 하기 위함이다. 바로 이러한 이유 때문에 전후 일본의 지방재정의 기초를 마련하였던 「사우프보고서」는 중앙과 지방이 세원을 분할하도록 권고하였다. 그러나 이 제도는 국세의 부가세(surtax) 형태로 지방세가 걸히는 것만을 방지하였을 뿐, 주요세원에 대한 중앙정부의 우선권을 변화시키지는 못하였다. 어차피 중앙정부가 주요세원에 대한 우선권을 갖는 것은 당연하고 또한 피할 수 없는 현실이다. 따라서

세원분할주의는 세원의 경합에 대한 해결에는 도움을 주지 않고, 오히려 국가의 전체적인 조세제도를 정비할 때 국세와 지방세간 세목의 교환만을 가능하게 만들어 일종의 교착상태를 유도하는 기능을 담당하고 있다.

현실적으로 보았을 때 우리나라에서 세원분할주의가 엄격하게 지켜지고 있지도 않다. 이미 소득세의 부가세인 주민세가 지방세의 중요한 역할을 담당하고 있고, 교육세와 농어촌특별세가 담배소비세, 종합토지세, 재산세, 주민세, 자동차세, 취득세, 등록세 등에 부가세로 부과되고 있다. 최근 세제개편이 논의되면서 부가세를 정리한다는 취지에서 교육세 및 농어촌특별세의 본세 통합·폐지가 검토되었고, 이와 아울러 또 하나의 부가세인 주민세의 폐지도 거론되었었다. 그러나 교육세와 농어촌특별세의 존재의의가 희박한 이유는 이 세금들이 목적세로서 적합하지 않기 때문이지 세금이 부가세이기 때문은 아니다. 부가세는 중앙정부와 지방정부가 잘 계획하여 활용하면 적절한 지방세의 기능을 수행할 수 있고, 세계은행에서도 지방정부가 부가세를 잘 활용하도록 권장하고 있다. 따라서 현재의 주민세는 국세로 통합되는 것보다 그 기능이 확대되는 것이 바람직할 뿐만 아니라, 소득세 이외에도 적합한 세원이 있으면 세원공유를 확대 적용하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 현재 이 분야를 연구하는 사람들에 의해서 가장 많이 제기되고 있는 것이 휘발유·경유에 부과하는 교통세 세원의 공유이다. 지방유류세 또는 지방주행세 도입의 필요성은 매우 오래 전부터 제기되어 왔는데, 애초에는 주로 도시혼잡을 완화하는 차원에서 이 안이 검토되었다. 그러다가 지방정부가 일방적으로 지방세를 정할 수 없음이 확인됨에 따라, 국세와 지방세의 조정 차원에서 이 문제가 논의되고 있다. 지방유류세의 도입이 최근 들어 많은 관심을 끄는 이유는 자동차의 보유가 대중화됨에 따라 자동차세에 대한 관심이 높아졌고, 보유과세보다는 이용과세가 합리적이라는 주장이 제기되고 있기 때문이다. 그런데 자동차세는 지방세이고 교통세는 국세인데다가 세원중복이 원칙적으로 허용되지 않기 때문에 이러한 조정은 국민들이 아무리 원한다고 하더라도 제도상 불가능하게 되어 있다. 그러나 교통세의 공유야말로 조세법률주의와 지방정부의 과세자주권의 근본적 취지를 존중해야 하는 대표적인 예라고 생각된다. 현재 휘발유·경유의 소비형태를 보면 지역간 분포가 담배소비세와 비슷할 정도로 균등하다. 예를 들어 전국에서 서울시가 차지하는 비중을 보면, 담배소비세와 휘발유 소비가

부가세는 중앙정부와 지방정부가 잘 계획하여 활용하면 적절한 지방세의 기능을 수행할 수 있고, World Bank에서도 지방정부가 부가세를 잘 활용하도록 권장하고 있다.

지방자치의 장점이 잘 발휘되기 위해서는 지방의 이익과 국가의 이익이 조화될 수 있도록 법과 규정이 마련되어야 하며, 지방정부의 권한과 한계가 무엇인가를 잘 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다.

약 22%로 비슷하고, 강원도의 경우를 보면 담배소비세가 약 4%, 휘발유소비세는 약 4.2%이다. 강원도의 지방세가 전국에서 차지하는 비중이 2.7%임을 감안하면, 휘발유소비세는 비거주자가 많이 내는 세금이 되겠지만, 이는 그만큼 강원도의 도로와 그밖의 시설을 외지인이 많이 이용한다는 사실을 반증하는 것이다. 따라서 전국적으로 세율을 크게 차등화시키지 않으면서 지방유류소비세를 도입할 경우 지방공공재의 가격기능을 상당부분 수행할 수 있으리라 생각된다.

VI. 결론

지방자치는 경제적 효율성을 제고하고, 정치적 참여를 유도하며, 국민의 기본권을 신장시키는 장점을 가지고 있다. 그러나 이러한 장점이 잘 발휘되기 위해서는 지방의 이익과 국가의 이익이 조화될 수 있도록 법과 규정이 마련되어야 하며, 지방정부의 권한과 한계가 무엇인가를 잘 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다.

지방정부의 자율권이 신장됨에 따라서 지방정부는 매우 다양한 사업을 추진하고자 하지만, 재원의 부족이 이러한 의욕에 제동을 걸고 있다. 그리고 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 한 조세법률주의가 이러한 걸림돌의 가장 큰 이유로 지적된다. 지방정부가 조례에 의하여 세금을 걷는 것을 불가능하게 하고 있기 때문이다.

그렇지만, 우리나라에서 조례에 의하여 세금을 걷는 것이 불가능하다는 해석은 정확하지 않다. 현행 「지방세법」은 대부분의 지방세 세목들의 표준세율(법정세율)과 함께 탄력세율을 조례에 의하여 정할 수 있도록 허용하고 있는데, 탄력세율 제도는 표준세율의 50%를 가감할 수 있는 제도이다. 헌법학자들은 조세법률주의를 해석함에 있어서 조례로 지방세의 부과와 징수에 대해 규정하는 것은 조세법률주의의 예외로 보고 있다. 우리나라의 「지방세법」은 이러한 취지를 살려 지방정부에 조례를 통하여 지방세의 실효세율을 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있는 셈이다.

현행 조세법률주의가 지방정부의 과세자주권을 제약하는 것은 신세목의 도입에 관한 것이다. 일본에는 이른바 '법정외세'가 있기 때문에 이와 같은 제도가 우리나라에도 필요하다는 주장이 자주 제기된다. 일본의 법정외세를 보면 그 규모가 작고 범위가 제한적이기 때문에 지역의 특수성에 따라서 이러한 제도가 공

정적인 역할을 담당할 수 있는 여지는 있다고 판단된다.

그러나, 우리나라의 지방체계가 가지고 있는 근본적인 문제는 지방정부가 진정한 의미의 과세자주권을 가지고 있지 않다는 데 있다. 지방자치가 정착된 국가에서는 지방정부가 담당하는 사무가 무엇인지를 지역주민들이 잘 알고, 지방정부는 자치사무를 위한 경비를 밝힌 뒤 재원마련을 위하여 지방세가 얼마나 필요한가를 지역주민들에게 알려주고 있다. 즉, 지방정부의 과세자주권은 지방정부의 예산을 투명하게 하고, 지역주민의 자치의식을 제고하며, 지방정부의 책임성을 제고하는 수단으로 사용된다. 어떻게 보면, 지방정부의 관료들이 그다지 환영할만한 제도는 아니라고 볼 수도 있다.

반면, 우리나라의 지방정부는 과세자주권을 다른 지역 주민들로부터 세금을 걷을 수 있는 권한(가능할 경우) 내지는 국세의 지방세 이양을 요구할 수 있는 수단으로 보고 있다. 경제이론에 의하면 지방자치는 공공부분 중 지방공공부분의 효율성을 제고하는 기능을 가진다. 지출이 늘어나면 세금이 늘어나는 것은 중앙이나 지방이 마찬가지로이지만, 지방의 경우 주민들의 감시가 용이하고, 지역간 경쟁이 벌어지기 때문에 보다 효율적인 지출이 이루어 질 수 있는데 이러한 순기능이 우리나라에서는 관찰되지 않고 있다.

오히려, 지역사업이 늘어나더라도 주민들은 이에 대한 추가적 부담을 느끼지 않기 때문에 '욕구가 분출' 하고 있다. 과세자주권이 지역주민들에게 공공비용의 신호(signal)를 주는 역할을 담당하지 않고, 국세의 지방세 이양 역할을 담당하면, 국가공공재가 줄고 지방공공재가 늘어나는 효과를 가진다. 그러나 이러한 지방공공재는 기회비용이 느껴지지 않은 상태에서 늘어난 것이기 때문에 효율적으로 공급되기는 고사하고 지방공공부분의 비효율성을 증대시키고, 결과적으로 국가공공재의 공급마저도 비효율적으로 과소공급시킬 가능성이 있다.

따라서, 지방정부의 과세자주권은 지방정부의 책임성을 제고하는 측면에서 이해하는 것이 절대적으로 필요하다. 또한 지방공공재의 공급비용으로 지방세가 활용된다면 조세법률주의가 이러한 세금을 마련하는 데 있어서 장애요인이 되어서는 안된다. 예를 들어 강원도가 외지인들에 의하여 많은 환경비용을 지불하고 있다면, 이러한 비용은 외지인들이 지불하도록 수수료(또는 법정외세)나 지방유류세와 같은 일반지방세를 도입할 수 있을 것이다.

**지방정부의
과세자주권은 지방정부의
책임성을 제고하는
측면에서 이해하는 것이
절대적으로 필요하다.
또한 지방공공재의
공급비용으로
지방세가 활용된다면
조세법률주의가
이러한 세금을
마련하는 데 있어서
장애요인이 되어서는
안된다.**

참고문헌

- Inman, R. & D. Rubinfeld, "Rethinking Federalism," *Journal of Economic Perspective*, 11, 1977, pp. 43~64.
- Oates, W., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- Oates, W., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, 46, 1933, pp. 237~243.
- Samuelson, P., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954, pp. 387~389.
- Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector*, New York: Norton & Company, 1988.
- Tibout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416~424. ~~KDP~~

계속비제도와 예산편성의 질서



玉東錫 / 인천대학교 무역학과교수

재정개혁의 목표는 예산집행의 효율성을 제고하는 유인(incentive)구조를 개발하는 것이다. 최근 우리나라에서는 민간위탁, 민자유치, 책임운영기관, 성과지표, 성과주의 예산, 정부회계의 발생주의 등 일련의 정책들을 도입하고 있다. 이들 대부분은 선진국에서 1980년대 후반부터 도입되어 많은 성과가 확인된 재정개혁 과제들로서, 대부분 개별 기관에 예산집행의 효율성을 제고할 유인을 부여하는 것이다.

재정개혁의 또 다른 목표는 정부가 개별 세부사업의 계획과 예산을 장기 전략적 목표에 따라 체계적으로 질서 있게 수립·편성하는 의사결정체계를 구축하는 것이다. 선진국들은 수십년 전부터 이 목표를 달성하기 위해 재정운영시스템을 꾸준히 개선하여 왔다. 그런데 우리나라에서는 최근에 이루어진 선진국의 재정개혁에 관심을 기울이면서도 '사업계획과 예산의 체계적인 수립·편성'을 등한시 하고 있다.

특히 우리나라에서는 사회간접자본과 같은 대형 건설사업을 국가적 전략에 따라 체계적으로 질서 있게 추진할 수 있는 재정체계를 갖추어야 한다. 공공사업의 예산이 체계적으로 편성되지 않는다는 사실은 예산편성시기마다 이루어지는 무질서하기까지한 경쟁으로부터 확인된다. 이미 진행중인 사업, 신규로 시작되는 사업들이 모두 뒤엉켜 예산을 한 푼이라도 더 받아내기 위해 서로 밀치고 끼어드는 경우가 생기는 것이다.

재정개혁의 또 다른 목표는 정부가 개별 세부사업의 계획과 예산을 장기 전략적 목표에 따라 체계적으로 질서 있게 수립·편성하는 의사결정체계를 구축하는 것이다.

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

**무질서는 사람들의
의식구조에서만 비롯되는
것이 아니다.
국가예산 편성과정의
무질서도 제도가
개편되면 차분한 질서의
현장으로 바뀔 수 있다.
장기간 지속되는
공공사업의 예산편성에서
번호표는 계속비제도다.**

예산편성 질서를 위한 과제

질서의 필요성을 인식하지 못하는 사람은 거의 없다. 유치원생에서 대학생에 이르기까지 우리 사회 곳곳에 난무하는 무질서를 지적하고 질서의 중요성을 강조한다. 물론 사회지도층 인사들도 자신의 외국 경험을 자랑스럽게 얘기하며 우리의 무질서를 한탄한다. 그런데 이들 정치인, 고위관료들조차 공공사업에 대한 국가예산 편성과정에서는 무질서의 현장을 전혀 의식하지 못한다.

무질서의 결과는 여러가지 불평들로 이어진다: 2, 3년짜리 공사를 정부는 10년 썩이나 하고 있다; 기본설계까지 마친 사업이 갑자기 백지화되었다; 실세 기관장이 오면 끼워넣기 식으로 예산을 배정하고, 바뀌면 예산을 배정해 주지 않는다 등등.

무질서는 사람들의 의식구조에서만 비롯되는 것이 아니다. 은행창구에서 번호표가 도입되자 순식간에 무질서가 사라졌다는 사실은 제도의 중요성을 강조하는 좋은 예가 될 수 있다. 번호표가 도입되기 전, 사람들은 서로 밀치며 자신의 순서를 확보해야 했었다. 그러나 번호표가 도입되자 사람들은 조바심을 하지 않고 자신들의 차례를 기다리게 되었으며, 그 결과 무질서는 사라지고 일처리속도도 오히려 빨라지게 되었다.

국가예산 편성과정의 무질서도 제도가 개편되면 차분한 질서의 현장으로 바뀔 수 있다. 장기간 지속되는 사업의 예산 따내기를 위한 편법교육은 공무원 사회에서 이미 잘 알려져 있다. "일단 시작하는 것이 중요하니 사업승인을 위해 가급적 사업비를 줄여 보고한다. 사업이 일단 시작되면 사업규모를 늘려갈 공리를 한다. 예산이 편성되지 않으면 주민들이 굉장히 반발할 것이라고 주장한다. 대형사고가 발생하면 위기를 기회로 삼아 새로운 사업을 시작한다." 이 같은 편법은 공무원의 의식구조에 기인하는 것이 아니라 번호표가 없는 예산편성구조에 기인한다. 번호표가 도입되면 상당한 정도의 편법이 줄어들 수 있을 것이다.

장기간 지속되는 공공사업의 예산편성에서 번호표는 계속비제도다. 번호표는 차례가 되었을 때 비로소 자기가 필요로 하는 모든 일들을 처리할 수 있도록 보장한다. 마찬가지로 계속비제도가 시행되면 특정 사업의 예산이 당해 사업을 완결시킬 수 있을 만큼 충분히 보장받는다. 2년 내에 완공시킬 수 있는 사업이 3년 이상 지연되지 않는다. 한 번 승인되면 그 사업의 연도별 예산이 총액으로 확정되기

때문에 사업진행 과정에서 정치적·행정적 압력으로부터 벗어날 수 있다.

그러나 정부예산에 비교적 문외한인 사람들은 이 말을 듣고 지금까지 공공사업 예산이 이렇게 편성되지 않았단 말인가 하는 의문을 제기하게 된다.

현행 예산편성방식 - 장기계속공사

우리나라에서는 장기간 지속되는 사업의 예산을 총괄적으로 국회에서 승인하는 계속비제도가 이용된 적이 거의 없다. 대신 「장기계속공사」제도라는 방법으로 예산이 편성되어 왔다. 장기계속공사는 매년도의 예산 사정에 따라 사업비를 책정하는 방식으로, 매년마다 사업비를 심사하여 편성한다. 다시 말해 장기사업의 예산을 안정적으로 보장해 주는 것이 아니라 그때그때 사정에 따라 예산을 주기도 하고 주지 않기도 한다. 이미 진행중인 사업이건 신규로 시작하는 사업이건 모두 한 자리에 모아 놓고 예산을 편성하기 때문에, 줄서기란 아예 존재하지 않으며 무질서의 경쟁만 치열할 뿐이다.

장기계속공사의 법률적 근거는 「장기계속계약」에 있다. 장기계속계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조에, “각 중앙관서의 장은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 각 회계연도 예산의 범위 안에서 장기계속계약을 체결할 수 있다”고 규정되어 있다. 정부기관이 특정 사업자와 서비스에 대한 장기공급계약을 체결하는 경우, 매년도의 공급량을 미리 일괄적으로 확정·계약하기 곤란하기 때문에 연도별 사정에 따라 예산을 편성할 수 있는 것이다.

그런데 장기계속계약이 공사에 적용되면 「장기계속공사」, 물품제조에 적용되면 「장기물품제조」라 한다. 장기계속계약을 공하나 물품제조에 적용하는 것이 합당한가? 공하나 물품제조는 전기, 가스, 수도 등의 서비스를 장기간 공급받는 경우와 달리 그 사업이 완결되지 않으면 아무런 의미가 없다. 장기계속계약이 공하나 물품제조에 적용되면 예산편성의 불안정과 무질서만 초래될 뿐이다.

장기계속공사가 적용되면 총공사비가 예산으로 확보되지 않기 때문에 발주자는 공사 전체를 일괄계약(一括契約, 단 한번의 계약)하지 못한다. 매년도의 공사에 대해서만 계약을 체결할 수 있을 뿐이다. 물론 입찰은 총공사금액을 대상으로

**장기계속공사는
매년도의 예산 사정에
따라 사업비를 책정하는
방식으로, 매년마다 사업
비를 심사하여 편성한다.
다시 말해 장기사업의
예산을 안정적으로
보장해주는 것이 아니라
그때그때 사정에 따라
예산을 주기도 하고
주지 않기도 한다.**

장기계속공사가 적용되면 총공사비가 예산으로 확보되지 않기 때문에 발주자는 공사 전체를 일괄계약하지 못한다. 매년도의 공사에 대해서만 계약을 체결할 수 있을 뿐이다.

시행되지만, 시공자와의 실질적인 계약은 연차별로 체결된다. 따라서 장기계속공사는 완공시까지 연도 수만큼의 계약을 필요로 하기 때문에 「차수별 계약」이라고 불린다.

장기계속공사와 단년도 예산주의

왜 우리나라에서는 질서를 위한 번호표 격인 계속비제도가 이용되지 않고, 무질서를 조장하는 장기계속공사가 이용되는가? 그 이유는 일차적으로 재정운영의 기본 원칙인 「단년도 예산주의」 때문이다. 단년도 예산주의는 국회가 매년도의 예산을 매년 심의할 수 있도록 매회계연도마다 국회의 예산의결이 이루어져야 한다는 헌법상의 원칙이다. 계속비제도는 차후연도의 예산을 미리 확정하기 때문에 단년도 예산주의의 예외로 간주된다. 따라서 계속비제도는 차후연도 국회의 예산의결권을 침해하기 때문에 이용되지 않는 것이 바람직하다는 주장이 제기되곤 한다.

그렇다면 단년도 예산주의는 반드시 준수되어야 하는가라는 의문을 가져 볼 필요가 있다. 예산은 다양한 이해관계의 조정으로 얻어지는 결과이기 때문에, 국회는 매년도마다 예산을 심의·의결할 필요가 있다. 그러나 단년도 예산주의에 지나치게 의존하면 장기사업의 안정성이 저해될 수 있다. 선진국은 어떠한가? 선진국의 예산편성제도를 조명하는 방법으로 단년도 예산주의의 필요성을 생각해 보기로 한다.

미국에서는 예산편성이 기본적으로 「세출예산항(appropriation)」이라 불리는 예산권한(budget authority)을 중심으로 이루어지는데, 세출예산항은 특정 연도의 지출금액에 한정되지 않고 사업목적 달성에 소요되는 총사업비를 의미한다. 따라서 사업이 확정되면 사업의 예산총액도 확정되어 승인된다. 예컨대 미 의회가 총사업비 20억달러의 고속도로 사업에 대해 세출예산항을 인정하면, 사업 주무부처는 이 금액 한도 내에서 연도별 계획을 수립하여 고속도로를 완공시킬 수 있다.

미국은 이 같은 예산편성 방식을 「총사업비 정책(full funding policy)」이라 부르고 있다. “대규모 공사 및 조달사업의 경우에는 일반적으로 총사업비 정책이 적용된다. 비록 그 금액이 수년에 걸친 채무로 완결되더라도 총사업비 정책하에서는 공사 또는 조달사업을 완결시키는 데 필요한 총자금이 1차연도의 「세출예산

항」으로 배정되어야 한다. 완결되지 않으면 쓸모가 없을 공사나 사업에 자금이 조각 조각으로 지원되는 것을 피하기 위해 총사업비 정책이 시행된다¹⁾.”

우리나라와 유사한 예산회계제도를 유지하고 있는 일본에서도 미국의 총사업비 정책 정신이 준수된다. 일본에서는 장기사업에 대하여 「장기계속계약」, 「계속비」, 「국고채무부담」의 3가지 예산편성제도가 이용되고 있다. 일본의 장기계속계약은 전기, 가스, 수도, 전기통신과 같이 장기간에 걸쳐 서비스를 제공받는 경우에만 이용되며 공사 및 물품제조에는 이용되지 않기 때문에 우리나라와 같은 「장기계속공사」, 「장기물품제조」라는 제도 자체가 없다.

계속비와 국고채무부담은 사업목적 달성에 소요되는 총사업비를 의회가 승인하는 제도로서, 단일 사업에 수개의 계약이 필요한 경우에는 계속비제도가 이용되고 단일의 일괄계약이 체결될 수 있으면 국고채무부담이 이용된다. 장기공사를 일괄 계약하면 총사업비에 해당하는 금액만큼 국고채무(國庫債務)가 발생하기 때문에 국고채무부담이란 명칭이 붙여졌다. 일본에서는 대부분의 공공건설 사업이 국고채무부담으로 시행되는데, 매년 신규로 시행되는 공공사업들 중에서 계속비가 적용되는 건수는 대략 2건, 국고채무부담이 적용되는 건수는 250여건에 달한다.

결국 우리나라에서는 단년도 예산주의를 철저히 준수하고 있으나, 미국에서는 단년도 예산주의라는 원칙 자체가 없으며 또 일본에서는 단년도 예산주의에 대한 예외를 광범위하게 인정하고 있다. 물론 우리나라에서도 단년도 예산주의의 예외인 계속비제도와 국고채무부담이 있으나 사실 큰 의미가 없다. 계속비계약에서는 항상 “단 공사추진중 예산사정 등을 고려하여 (연도별 연부액은) 변경할 수 있다”는 조항이 첨부되고 있어 실질적으로 장기계속계약에 의한 「차수별 계약」이 체결된다. 또 우리나라에서는 국고채무부담이 1~2년 이내에 사용되어 외상공사, 외상구입의 의미밖에 없다.

지금까지의 내용만으로도 계속비제도의 필요성은 충분할 것이다. 그런데도 일부에서는 “각국은 경제, 사회, 문화적 전통에 따라 고유의 예산제도를 발전시킨다”고 주장한다. 선진국의 장기사업 예산편성제도를 흥미로운 사실로만 간주하는 것이다. 우리나라에서는 해야 할 사업이 많고 예산은 부족한 실정이기 때문에, 장기계속공사를 채택하지 않을 수 없는 사정에 있다고 주장한다. 계속비제도를 채택하지 못하는 이유, 다시 말해 번호표를 도입하지 못하는 이유가 과연 예산의 부족 때문에 나타나는 부득이한 현상인가?

미국에서는 예산편성이 기본적으로 「세출예산항」이라 불리는 예산권한을 중심으로 이루어지는데, 세출예산항은 특정 연도의 지출금액에 한정되지 않고 사업목적 달성에 소요되는 총사업비를 의미한다.

1) U.S. Government Printing Office, *Budget System and Concepts of the United States Government*, p. 12.

우리나라에서는 장기계속공사의 경제적 손실 - 분산투자

단년도 예산주의를 철저하게 준수하고 있으나, 미국에서는 단년도 예산주의라는 원칙 자체가 없으며 또 일본에서는 단년도 예산주의에 대한 예외를 광범위하게 인정하고 있다.

“재정형편상 공공사업비에 대한 예산을 충분히 확보할 수 없기 때문에 매년도의 예산사정에 따라 개별 사업비를 편성하는 장기계속공사가 채택되어야 한다.” “정부예산은 원칙적으로 다양한 이해관계를 조정하는 정치적 과정의 결과이기 때문에 정치적 필요에 따라 많은 사업들이 시행되는 것은 피할 수 없는 현상이다.” 이와 같은 설명들은 장기계속공사의 불가피성, 또는 계속비제도의 적용 불가능을 주장한다.

과연 예산이 부족하기 때문에 계속비제도를 도입하지 못하는가? 이러한 의문을 풀기 위해 장기사업 A, B, C, D에 대한 예산편성을 2가지 방식으로 구분하여 생각해 보기로 하자. <표 1>과 <표 2>는 연도별 예산과 개별 사업비가 동일하게 주어질 때 예산을 편성하는 2가지 방법을 보여주고 있다. 각각의 표에서 4개 사업의 우선순위는 A, B, C, D의 순서로, 또 연도별 사업비는 335억원으로 모두 동일하게 주어진다고 가정한다.

연도별 예산을 사업의 우선순위에 따라 집중 편성하는 방식을 취한 것이 <표 1>이다. <표 1>에서 * 표시는 공사가 완공되어 시설물을 이용할 수 있는 기간을 의미한다. 반면 연도별 예산을 4개 사업에 골고루 나눠주면 <표 2>와 같은데, 여기서는 모든 사업이 6년차 이후에 동시 완공된다. <표 1>의 예산편성방식은 「집중투자」라 불릴 수 있고, <표 2>의 예산편성방식은 「분산투자」라고 할 수 있다.

계속비제도를 이용하면 4개 사업의 예산은 <표 1>과 같이 편성되지만, 장기계속공사를 이용하면 <표 2>와 같이 편성된다고 볼 수 있다. 즉 계속비제도로 예산이 편성되면 1, 2차연도의 예산은 우선순위가 가장 높은 사업 A에 집중 투입되지만, 장기계속공사로 예산이 편성되면 모든 사업에 예산이 분산 투입될 수밖에 없다. 결국 여기서 밝혀진 사실은 예산이 부족하기 때문에 계속비제도를 이용하지 못한다는 말은 옳지 않다는 것이다.

그렇다면 <표 2>의 예산편성 방식이 초래하는 경제적 손실은 무엇인가? 이는 크게 3가지 종류로 구분하여 생각할 수 있다. 첫째, 분산투자 기간 동안에 시설물이 완공되지 않기 때문에 사업의 편익이 창출되지 못한다. <표 1>에서는 시설물 완공을 표시하는 * 표시의 기간이 있으나 <표 2>에는 전혀 없다. 둘째, 4개 사업의 총공사기간이 길어짐으로써 고정관리비와 같은 공사비용이 증가한다. 4개 사

〈표 1〉 집중투자식 예산편성

(단위 : 억원)

사업 \ 연도	1	2	3	4	5	6	총사업비
A	255	255	*	*	*	*	510
B	80	80	140	*	*	*	300
C	0	0	195	240	45	*	480
D	0	0	0	95	290	335	720
합계	335	335	335	335	335	335	2,010

옥동석(1995)에 의하면 분산투자식 예산편성을 집중투자식 예산편성으로 재조정하여 시설물완공기간과 총공사기간을 추정하였는데 분산투자의 경제적 손실이 총사업비의 20% 수준에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 분산투자식 예산편성

(단위 : 억원)

사업 \ 연도	1	2	3	4	5	6	총사업비
A	85	85	85	85	85	85	510
B	50	50	50	50	50	50	300
C	80	80	80	80	80	80	480
D	120	120	120	120	120	120	720
합계	335	335	335	335	335	335	2,010

업의 총공사기간이 〈표 1〉에서는 11년이지만 〈표 2〉에서는 24년에 달한다. 셋째, 분산투자하에서는 매년도의 예산 사정에 따라 개별 사업비가 편성되기 때문에 개별 사업의 완공시기를 예측하기 곤란하다. 완공시기가 불확실하면 시설물 이용자의 합리적 이용계획이 수립되지 못함으로써 경제적 손실이 초래된다.

옥동석(1995)은 장기계속공사로 초래되는 분산투자의 경제적 손실을 앞의 3가지 유형으로 구분하여, 첫 번째와 두 번째의 손실유형을 각각 추정한 바 있다²⁾.

우리나라에서 1985~1994년 사이에 사업비가 배정된 적이 있는 총 216개 시설사업을 대상으로 '조기완공 편익의 상실'과 '공사지연에 따른 공사비 증가'를 추정하였던 것이다. 〈표 2〉와 같은 방식으로 편성된 총 216개 시설사업의 연도별 예산편성을 〈표 1〉의 집중투자 방식으로 전면 재조정하여, * 표시의 시설물 완공기간과 총공사기간을 추정하는 방법으로 분산투자의 경제적 손실을 추정하였는데 그 수치는 총사업비의 20% 수준에 달한다.

2) 옥동석, 『정부대형사업의 선택과 예산편성』, 정책자료 95-20, 한국개발연구원, 1995. 12.

계속비제도가 도입되면

정치적 선심으로

**각종 신규사업이
남발되는 현상을 크게
줄일 수 있다.**

**지금과 같은
장기계속공사하에서는
신규사업이 추가될 수
있는 여지가 항상 열려**

**있다. 진행중인 사업에
편성되는 예산을
얼마든지 줄일 수 있기**

때문이다.

계속비제도의 적용 필요성

결국 우리나라의 현행 예산편성 방식을 장기계속공사에서 계속비제도로 바꾸면 총사업비의 20%에 달하는 경제적 손실을 절감할 수 있다. 계속비제도의 이득은 여기에 그치지 않는다. 계속비제도가 도입되면 정치적 선심으로 각종 신규사업이 남발하는 현상을 크게 줄일 수 있다. 지금과 같은 장기계속공사하에서는 신규사업이 추가될 수 있는 여지가 항상 열려 있다. 진행중인 사업에 편성되는 예산을 얼마든지 줄일 수 있기 때문이다. 결국 장기사업 예산이 정치적 압력에 좌우될 수밖에 없는 것이다.

또 계속비제도는 총사업비를 국회의 승인으로 확정하기 때문에 차후의 금액 변경이 용이하지 않다. 이에 반해 장기계속공사제도하에서는 국회의 승인 없이 총사업비 변경이 가능하다. 따라서 계속비제도가 시행되면 총사업비 증액 변경은 크게 줄어들 수 있을 것으로 기대된다. 일각에서는 우리나라의 건설산업 여건상 총사업비를 예측하는 것이 어렵기 때문에 계속비제도를 도입하는 것이 시기상조라는 주장도 있으나, 오히려 그 반대의 주장도 상당한 설득력이 있다.

계속비제도가 활용되면 중·장기적인 관점에서 예산이 편성될 수밖에 없기 때문에 실효성 있는 중장기 재정계획이 수립될 수 있다. 현재 우리나라에서는 단년도 예산주의가 지나치게 엄격하게 적용되어 중장기 재정계획은 세입추정에 한정되고 있다. 그러나 계속비제도가 도입·확대되면 차후 연도의 연부액(年賦額)이 감안되어 재정계획이 수립되어야 할 것이다. 또한 계속비제도하에서는 사업의 우선순위를 판단하는 것이 중요한 이슈로 부각되기 때문에 사업 타당성 평가분석이 보다 더 철저하게 이루어질 수 있을 것이다.

결론적으로 요약하면, 계속비제도가 단년도 예산주의의 예외이기는 하지만 이를 적절히 활용하면 사업예산 편성의 안정성을 크게 제고하고, 예산의 무질서를 상당히 줄일 수 있다. 이미 진행되고 있는 사업이 완공·종료되어 예산상 여유가 있을 때 비로소 신규 사업의 차례가 돌아온다. 또 신규 사업은 자신의 차례에 총사업비 전액을 확고하게 보장받는다. 이는 질서가 지켜진다는 것을 의미하고, 장기 전략적 목표에 따라 세부 공공사업의 계획과 예산이 수립·편성된다는 것을 의미한다.

계속비제도의 현실적 난점

장기사업의 예산을 질서있게 편성하고, 분산투자에 따른 각종 손실을 줄이기 위해서는 공공사업의 예산을 안정적으로 보장해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 일본의 경우처럼 계속비제도 또는 국고채무부담의 활용을 지속적으로 확대하여야 한다. 그런데 지금까지 「세계화 추진위원회」, 「대통령직 인수위원회」, 「100대 국정개혁과제」, 「공공사업 효율화 추진」 등 재정운영의 개선과제를 다룰 때마다 매년 계속비제도의 필요성은 인정되었으나 실질적인 개선은 전혀 이루어지지 않고 있다.

최근에 이르러 계속비제도 자체를 반대하는 주장은 거의 없지만 현실적 어려움으로 제시되고 있는 이유들은 대략 3가지로 정리된다. 첫째, 특정 장기대형사업의 재원은 대개의 경우 일반회계, 특별회계, 지자체 부담분, 공단·공사 등의 산하기관 부담분 등 다양하기 때문에 국회에 제출되는 예산안을 중심으로 계속비제도를 도입하는 것은 의미가 없다. 둘째, 이미 진행중인 사업들은 대부분 장기계속계약으로 시행되고 있기 때문에 사업 중간에 계속비제도를 도입하기 어렵다. 셋째, 단 한차례의 일괄계약은 수년간의 총사업비를 합리적으로 예측해야 하는 어려움이 있다.

이들 3가지 이유는 그 나름대로 설득력을 가지고 있다. 그러나 우리는 이들 이유가 계속비제도를 포기하도록 만드는 결정적 이유인지를 진지하게 생각해야 한다. 우리가 초가집과 정자(亭子)를 태우는 목적이 빈대를 잡는 데 있는가, 아니면 임진왜란 어두운 밤 선조의 몽진(蒙塵)을 위해 불을 밝히는 데 있는가? 기존의 관습과 관례를 바꾸는 데에는 고통이 따르지만, 더 큰 것을 얻기 위해서는 이 같은 고통을 감내해야 한다.

선진국들이 장기간의 공공사업 예산을 전부 계속비제도로 편성하고 있다는 사실, 그리고 장기계속공사로 많은 손실이 있다는 사실 이 2가지는 계속비제도를 도입해야만 하는 분명한 논거다. 이제 정부는 계속비제도를 “왜 도입해야 하는가?”에서 “어떻게 도입할 것인가?”로 관심을 전환하여야만 한다. 정부는 계속비제도를 도입할 수 있는 방안과 제도적 틀을 마련하여야 한다.

그런데 유감스러운 점은 공공사업의 발주자와 시공자 모두 계속비제도 도입에 대한 유인을 현실적으로 갖지 못한다는 사실이다. 시공자는 착공 후 설계변경, 물가변동 등을 이용하여 얼마든지 자신들의 위험부담을 줄일 수 있고 또 많은 이득

**재정운영의 개선과제를
다룰 때마다
매년 계속비제도의
필요성은 인정되었으나
실질적인 개선은
전혀 이루어지지
않고 있다.**

선진국들이 장기간의
 공공사업 예산을 전부
 계속비제도로 편성하고
 있다는 사실,
 그리고 장기계속공사로
 많은 손실이 있다는 사실
 이 2가지는 계속비제도를
 도입해야만 하는
 분명한 논거다.

을 얻을 수 있다. 발주자 등은 장기사업의 계획과 예산을 단 한 번 승인하는 것보다 해마다 승인하는 일을 내심 즐길 것이다. 결국 계속비제도의 적용 여부는 정부의 의지에 달려 있다.

계속비제도를 적용하는 데 따른 3가지 어려움 중 첫 번째와 두 번째는 현실적으로 극복 가능할 것으로 보인다. 공공사업의 다양한 재원을 종합적으로 감안하여 예산을 편성하고, 또 이미 진행중인 사업이라 하더라도 공구별로 계속비제도를 도입하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 다만 극복하는 데 어려움이 있는 현실적 과제는 오직 세 번째뿐이다.

우리나라에서는 물가변동·설계변경에 따라 공사금액의 증액이 관행화되어 있는 현실을 인정하지 않을 수 없다. 다시 말해 사업 초기에 총사업비를 합리적으로 예측하기 어렵기 때문에 계속비 총액을 확정하기가 곤란한 점이 있다. 그러나 이 같은 문제점도 발주자인 정부가 총사업비를 합리적으로 예측할 수 있는 계약방식을 채택함으로써 충분히 극복될 수 있다.

계속비제도 확대를 위한 향후 과제

선진국에서는 협상을 통해 발주자인 정부와 시공자가 위험과 책임을 합리적으로 배분하는 공사계약 방식에 대해 많은 연구가 이루어지고 있다. 우리나라 정부도 설계변경, 물가변동에 대한 위험과 책임을 합리적으로 배분하는 방식을 택한다면 총사업비를 합리적으로 또 적절한 범위 내에서 충분히 예측할 수 있을 것이다. 또 기존에 완공된 시설물에 대해 합리적인 원가산정을 한다면 반복적으로 시공되는 같은 유형의 시설물에 대해서는 총사업비를 충분히 예측할 수 있다. 또 계속비로 인정되는 금액 중 일부는 예비비로 사용될 수 있기 때문에 예측오차를 충분히 대비할 수 있다.

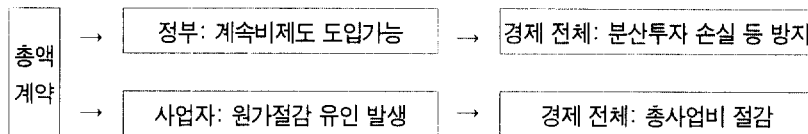
선진국에서는 일부 공사계약이 총액계약(lump-sum contract)으로 시행된다고 한다. 설계변경, 물가변동 등에 따른 증액이 전혀 인정되지 않고 일정 금액으로 계약이 이루어지는 방식이다. 이 경우에는 계속비제도를 도입하지 못할 이유가 없다. 다만 총액계약 방식이 도입되기 위해서는, 예산당국이 계약초기에 건설업자의 위험프리미엄을 충분히 인정해 주겠다는 태도가 있어야 한다. 총액계약을 적용하면서 시공업자에게 과도한 위험부담만을 강요할 수는 없기 때문이다.

총액계약(또는 총공사비를 합리적으로 예측할 수 있는 계약방식)은 예산당국과 건설업자 모두에게 이익이 될 수 있고 또 경제 전체의 자원배분 효율성을 크게 제고할 수 있다. 총액계약 방식이 도입되면 민간 건설업자의 위험부담이 늘어나기 때문에 계약초기에 많은 위험프리미엄을 요구할 것이지만 궁극적으로는 예산절감을 가져올 수 있을 것이다. 또한 건설기술 개발을 촉진하고 사후 로비, 덤핑입찰과 같은 고질적 현상을 줄일 수 있기 때문에 경제 전체의 자원이 보다 생산적이고 효율적인 부문에 사용될 수 있다.

사실 계약제도는 계속비제도보다 더 중요하다. 총액계약 또는 총공사비를 합리적으로 예측할 수 있는 계약과 계속비제도와와의 관계는 다음의 <그림 1>과 같이 표현될 수 있다. 총액계약이 시행되면 정부는 계속비제도를 도입할 수 있고 시공자는 원가절감의 유인을 강하게 가진다. 이는 결국 경제 전체의 효율성을 한층 제고할 수 있는 것이다.

총액계약이 시행되면 정부는 계속비 제도를 도입할 수 있고 시공자는 원가절감의 유인을 강하게 가진다. 이는 결국 경제 전체의 효율성을 한층 제고할 수 있는 것이다.

<그림 1> 총액계약과 계속비제도의 관계



최근 정부개혁의 성공적 사례로 인정받고 있는 뉴질랜드에서는 계속비제도(multi-year appropriation)가 실질적으로 시행되지 않고 있다. 이는 계속비제도의 중요성을 평가절하하는 사례가 되는 것이 아니라, 계약의 중요성을 시사하는 사례로 간주되어야 한다. 뉴질랜드에서는 향후 수년간의 소요 예산액을 엄격하게 또 수시로 예측하면서 분산투자의 문제를 전혀 발생시키지 않고 있다. 다시 말해 「장기계속공사」와 같은 방식의 계약은 전혀 체결되지 않는 것이다.

정부개혁과 계속비제도

최근 선진국에서 일고 있는 정부개혁을 한 마디로 표현한다면, 전통적인 '명령에 의한 통제(control by command)'를 '계약에 의한 통제(control by

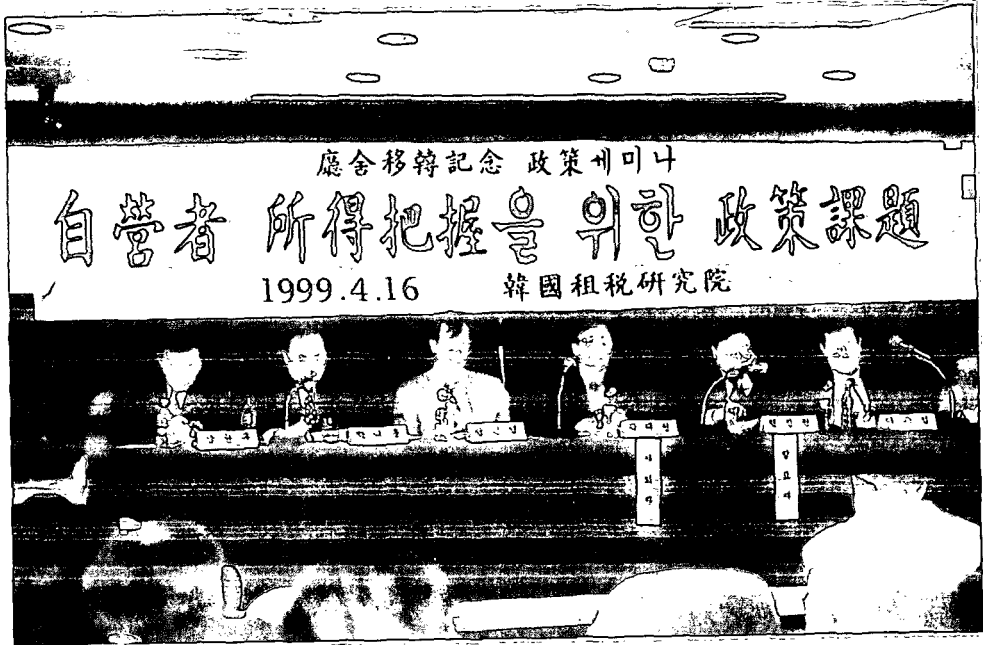
계속비제도는 계약의 안정성을 제고하고 계약의 중요성을 강조하는 예산편성 제도이다. 이에 반해 장기계속공사는 사전적 계약보다는 사후적 로비와 타협을 중시하는 예산편성제도라 할 수 있다.

contract) 로 전환시키는 과정이다. 민영화, 민자유치, 민간위탁, 책임운영기관, 성과주의 예산 등의 각종 프로그램은 엄격한 계약을 통해 정부의 성과를 제고하는 것이다. 만약 이들 프로그램에서 계약의 중요성을 간과한다면 본질은 외면하고 껍데기만 도입하는 것이다.

계속비제도는 계약의 안정성을 제고하고 계약의 중요성을 강조하는 예산편성 제도이다. 이에 반해 장기계속공사는 사전적 계약보다는 사후적 로비와 타협을 중시하는 예산편성제도라 할 수 있다. 장기계속공사제도는 사업계획은 대충 수립하였다가 그때그때 사정에 따라 예산을 조정하는 제도인 것이다. 이는 민간 사업자가 목표를 달성하기 위해 보다 창의적이고, 보다 생산적인 활동에 전념할 수 있도록 만드는 유인구조가 아니다. 예산편성의 질서를 회복하고, 자신의 직분에 묵묵히 충실하는 사람을 우대하기 위해서는 계속비제도가 도입되어야 한다.

일반적으로 질서가 유지되면 사람들은 경쟁과정에 투입하는 자원을 생산적이고 창의적인 활동으로 전환할 수 있다. 무질서가 횡행(橫行)하면 사람들은 자신의 순번을 앞당기기 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 상대방을 밀치고 앞으로 나아가야 하며, 반대로 상대방에게 밀려나지 않도록 온갖 신경을 곤두세워야 한다. 그러나 질서를 지킨다면 사람들은 자신의 순번을 순순히 받아들이기 때문에 낭비적인 경쟁에 쏟는 자원을 생산적 활동에 돌릴 수 있다.

“질서를 지킵시다.” 이는 도덕적 표어에 그치지 않는다. 질서가 사회후생에 미치는 영향을 결과론적(consequentialism)으로 설명한다면 그것은 경제원리가 될 수 있다. 맨큐(N. Gregory Mankiw)는 그의 경제학 교과서에서 200여년 경제학 역사에서 발견된 모든 사실을 단 10개의 경제원리로 정리한 바 있다. 여기에 또 하나의 경제원리가 추가되어야 한다. 이는 제도경제학(institutional economics) 이 신조로 삼는 말, “질서를 지키면 모두 이득을 본다”가 될 것이다. **KDI**



정책토론포트

자영자 소득파악을 위한 정책과제

* 이 원고는 한국조세연구원 청사이전기념 정책세미나 「자영자 소득파악을 위한 정책과제」의 발표 및 토론의 요약입니다.

일 시 : 1999년 4월 16일(금) 14:00 ~ 16:00

장 소 : 한국조세연구원 10층 대강당

사회자 : 郭泰元 서강대학교 교수

발표자 : 玄鎮權 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 姜允求 보건복지부 연금보험국장

朴來薰 국세청 직세국장

尹建永 연세대학교 교수

李庸燮 재정경제부 세제총괄심의관

河昇秀 참여연대 경제민주화위원회 실행위원

주제발표 요약

玄 鎮 權



玄 鎮 權 / 한국조세연구원 연구위원

I. 서론

- 자영자 소득규모의 정확한 파악은 조세, 국민연금, 의료보험 등 국가정책을 운영하는 데 필요한 기초자료를 제공하는 매우 중요한 작업임.
- 자영자의 소득파악이 정확하지 않을 경우, 근로소득자와의 수평적 불공평성 문제가 대두됨.
- 사업소득과 근로소득 간의 세부담 불공평성 문제는 우리나라 조세정책에서 중요하게 거론되는 사안임.
- 1999년 4월부터 도시자영자에 대한 국민연금제도의 확대적용에 따라, 자영자와 근로자간의 연금 납부금 수준의 불공평성 문제가 심각히 제기되고 있음.
- 2000년 1월부터 의료보험이 완전 통합됨에 따라 의료보험료 산정에서도 자영자와 근로자 간의 불공평성 문제가 제기될 것임.
- 자영자의 정확한 소득에 대한 정보는 국가정책을 시행하는 데 있어 중요한 자료이나, 서로 다

른 정책을 집행하는 기관별로 독립적으로 수집·작성되고 있어, 비효율적임.

- 현재 국세청은 과세목적만으로 자영자의 소득에 대한 정보를 관리하고 있으며, 보건복지부는 국민연금과 의료보험료 부과를 위해 소득정보를 관리하고 있음.

○ 각 부처별로 자영자의 소득을 파악하기 위한 정책수단이 서로 다르고, 개별 정책수단의 효과 또한 다르므로, 가장 효과적인 정책수단을 가진 부처에서 자영자의 소득정보를 통합관리하는 것이 효율적임.

- 국세청은 세무조사라는 강력하고도 효과적인 정책수단을 가지고 있으므로, 타부서에 비해 훨씬 효율적으로 소득을 파악할 수 있음.
- 타부서에서는 자영자의 소득파악에 필요한 관련 자료를 국세청에 제공하고, 국세청에서 이를 통합·구축하여 공유함으로써 서로 이익이 되는 체계를 구축할 수 있음.

○ 여러 가지 국가정책을 성공적으로 시행하는 데 필요한 자영자의 소득파악을 가장 정확하고 가장 효율적으로 수행할 수 있는 방법을 종합적으로 모색하여야 할 시점임.

II. 자영자 소득파악의 방법

1. 조사자료에 의한 추정

- 자영자의 소득규모를 직접적으로 파악할 수 없

으므로, 관찰이 가능한 지출 등의 대리지표를 사용하여 간접적으로 추계하는 방법으로서, 가장 대표적인 소득추정 방법임.

- 개별 자영자의 인적·사회적 특성과 소비지출 구조 및 보유 부동산 등의 자료를 활용하여, 소득규모를 추정하는 방법임.
- 통계청 등의 조사자료를 바탕으로 개별 자영자의 소득구조를 파악하는 것으로 가장 보편적으로 사용되고 있음.
- 이 방법에 의한 추정은 평균치를 근거로 하기 때문에, 분석결과에 따라 개별 자영자의 소득규모를 파악할 경우 평균치 이하에 있는 자영자는 상대적으로 높은 소득수준으로 평가될 위험이 있음.
- 이 방법은 자영자의 신고소득의 성실도를 판단하는 간접자료로서 정부에서 활용하는 용도로서는 적합하나, 개별 자영자의 소득수준을 결정하는 데는 부적합한 면이 있음.

2. 국세청 과세자료를 통한 소득파악

- 자영자들의 종합소득세 신고자료를 통하여 자영자들의 소득을 파악하는 방법임.
- 현재 국세청 신고자료는 의료보험료 산정시 참고자료로 활용되고 있음.
- 종합소득세 자료는 전체 납세인원 중에서 약 38%(1997년 기준)만이 과세인원 비율이므로, 나머지 과세미달 추정인원의 소득에 대해서는 파악할 수 없는 한계점이 있음.
- 전체 자영자 중에서 과세자료가 있는 일부에 대해서만 소득자료가 활용될 수 있음.
- 종합소득세 신고자 중에서, 장부에 근거한 근거과세 형태의 신고비율은 낮고, 추계과세에 의한 신고비율이 높으므로, 정확성에 있어서 한계가 있음.
- 1997년 기준으로 종합소득세 신고자 중에서 60%가 추계신고비율이며, 이들은 대체로 영세 규모의 사업자로 세액비중이 25%만을 차지할 뿐임.

〈표 1〉 연도별 종합소득세 납세인원

(단위 : 천명, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
납세인원	2,367	2,593	2,811	3,165	3,354	3,507	3,657	3,438
과세미달추정인원	1,624	1,759	1,856	2,010	2,060	2,119	2,386	2,120
확정신고대상인원	743	835	955	1,155	1,294	1,388	1,272	1,318
과세인원비율	31.4	32.2	34.0	36.5	38.6	39.6	34.8	38.3

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

〈표 2〉 종합소득세 신고유형별 현황

(단위 : 천명, 억원, %)

	1995 귀속		1996 귀속		1997 귀속	
	인원	세액	인원	세액	인원	세액
계	1,335	33,359	1,226	33,955	1,275	36,898
장부신고(실액)	395	24,918	461	25,599	505	27,711
비율	29.6	74.7	37.6	75.4	39.6	75.1
추계신고	940	8,441	765	8,356	770	9,187
비율	70.4	25.3	62.2	24.6	60.4	24.9

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

- 많은 자영업자들이 종합소득세 과세미달에 해당하는 이유는 과세표준이 양성화되지 않았을 뿐 아니라, 소규모사업자들을 위한 과세특례 및 간이과세 제도가 너무 방만하게 운영되고 있기 때문임.
- 한국조세연구원의 조사에 의하면 부가가치세 과세표준 현실화율이 개인사업자의 경우 평균 52.2%로 나타났음(1993년 2기 기준).
- 전체 부가가치세 납세자 중에서 과세특례 및 간이과세 대상인원이 약 60%를 차지함.

- 자영업자에 대한 권장신고소득이 사업장 가입자의 실제소득 수준보다 낮게 설정됨으로써 자영업자로 하여금 과소신고를 유도하는 경향이 있음.
- 자영업자 소득과약을 위한 참고자료로서 사용할 수 있는 국세청 자료의 귀속연도(1997년)와 국민연금의 부과시점이 일치하지 않아 개별 자영업자의 소득변화를 제대로 반영할 수 없는 한계점이 있음.
- 1997년 귀속분 종합소득세 신고자료를 1999년 국민연금 신고액을 결정하는 기준으로 사용했으므로 경제환경의 급작스런 변화를 고려할 수 없었음.

3. 국민연금관리공단의 소득파악

- 기본적으로 직업, 연령, 교육수준 등과 같은 가입자의 특성을 근거로 하여 간접적으로 소득을 추계하고 있지만, 이러한 방식의 개별 가입자들에 대한 소득추계는 구체적인 타당성이 결여될 수 있음.
- 이를 보완하기 위해 공시지가를 기준으로 지역별 조정계수를 적용하였으나 이 또한 충분한 보완이 되지 못하고 있음.

III. 자영업자 소득신고의 실태

1. 지출구조를 통한 추정

- 자영업자의 지출구조를 통해 소득수준을 추정하고, 실제 보고한 소득과 비교하여 자영업자의 과소보고 실태를 파악하는 방법으로서 가장 많이 사용되고 있음.

- 1997년 한국조세연구원의 추정에 의하면 자영자는 44.6~51.8% 수준으로 실제소득을 과소보고하는 것으로 나타났음.
- 이 방법에 의한 추정은 사용한 자료와 모형구조에 따라 결과가 상이하므로 신뢰도가 그리 높지는 않음.

2. 국세청 신고자료에 의한 자영자의 소득수준

- 자영자들의 신고소득수준은 전반적으로 낮고 업종 및 직종별로 다양함.
- 전문직종 전체의 연간 평균소득은 약 4,280만원이며, 변호사가 가장 높고, 치과 의사와 한의사는 상대적으로 낮아 직업별로 심한 편차를 보이고 있음.

- 자영자 중에서 전문직 자영자들의 과소보고수준이 높다는 인식이 있으나, 이에 대한 정확한 근거자료는 매우 한정되어 있음.
- 전문직 자영자의 소득은 매출액과 직접적인 관계를 가지는 만큼, 신고 매출액의 분포를 통해 과소보고 수준을 간접적으로 파악할 수 있음.
- 연간 매출액 4,800만원 미만으로 신고한 전문직 자영자가 상당수준 존재하며, 이는 부가가치세 과세대상 업종의 경우 과세특례대상자에 해당함.
- 특히 성형외과 · 산부인과 · 한의사의 경우 4,800만원 미만으로 신고한 비율이 타부문에 비해 높게 나타났음.

〈표 3〉 1인당 연간 평균소득 및 세액(1997년 귀속분)

(단위 : 천원)

	소득액	세 액
자영사업자(전체)	10,848	2,600
판 매 업	10,060	1,800
음식 · 숙박	8,990	1,600
전문직종사업자(전체)	42,785	10,000
변 호 사	116,440	39,000
연 예 인	24,125	6,000
의사전체	41,748	10,000
· 내과 · 일반 · 소아과 등	47,849	11,000
· 외과	75,000	21,000
· 치과	32,400	6,000
· 성형외과	48,800	13,000
· 산부인과	43,263	12,000
· 한의사	30,508	6,000

주 : 판매업과 음식 · 숙박업은 많은 비중을 차지하는 과세특례대상자를 제외한, 비교적 규모가 큰 업체의 평균치이므로 조심스런 해석이 필요함.

자료 : 국세청.



〈표 4〉 전문직 자영자 수입금액 계급구간별 인원분포(1997년 귀속분)

(단위: 명, %)

업태별	인원	4,800만원 미만	4,800만원 이상 1억 5천만원 미만	1억 5천만원 이상
번호사	2,500	4.8	28.8	66.4
연예인	2,400	57.9	30.0	12.1
의사전체	32,100	7.3	48.6	44.1
- 내과 의사	7,300	5.7	28.8	65.5
- 외과 의사	2,400	6.2	18.8	75.0
- 치과 의사	9,500	5.9	66.4	27.7
- 성형외과	500	12.8	68.0	19.2
- 산부인과	1,900	22.6	44.7	32.7
- 한 의사	6,300	12.5	69.5	18.0

자료: 국세청.

3. 국세청 자료의 평가

- 국세청에 신고되는 자영자의 소득은 실제 소득보다 과소보고되는 것으로 나타났으며, 그 주된 이유는 다음의 몇 가지로 요약할 수 있음.
 - 먼저, 제도적인 요인으로 소규모사업자를 위한 부가가치세 제도의 적용범위가 넓어 실제 소득을 과소보고토록 하는 유인책으로 작용하고 있음.
 - 세정적인 요인으로는 과세방식이 명목적으로는 신고납부제도이나, 실제로는 표준소득률을 적용하는 등 정부부과제도로 운영되어 쉽게 실제소득을 과소보고할 수 있음.
- 현재 자영자가 국세청에 신고하는 소득수준은 낮으나, 조세제도와 조세행정을 엄격히 실행

할 경우 자영자의 신고소득수준은 높아지게 될 것임.

- 1998년 2월부터 9개월간 국세청에서 세무조사를 통해 추정한 액수는 총 1조 4천억원 규모이며, 1인당 평균 약 2억 3천만원 수준임.

IV. 자영자 소득파악을 위한 정책방향

1. 현행 정책방향의 평가

- 자영자의 소득에 대한 정보가 필요한 대표적인 정부정책으로는 조세정책, 국민연금·의료보험 정책 등을 들 수 있음.
- 이들 정책들은 자영자의 소득을 파악할 수 있는 공통적인 정보가 필요하나, 담당 부서별로 독립적으로 자영자의 실제소득을 파악하고 있으므로, 정책운영에 비효율성을 초래함.

〈표 5〉 음성불로소득자 조사실적

(단위: 명, 억원, 1인당 제세추징액은 백만원)

조 사 사 유	조사인원(A)	제세추징액(B)	B/A
계	5,984	14,106	236
• 부동산임대 등 고액탈루로 호화사치생활자 등	1,523	1,295	85
• 불건전소비 조장업소(고급유흥업소 등)	720	1,813	252
• 부동산·주식 등 부의 변칙적 상속 및 증여자	863	2,950	342
• 부당한 방법에 의한 부동산투기자 등	359	750	209
• 고소득 전문직 등의 불성실신고자	522	323	62
• 무자료거래 등 세금계산서 수수질서 문란자	1,047	3,062	292
• 사채업자·기업자금 변칙유출자 등	950	3,923	413

주 : 조사기간은 1998년 2월에서 10월까지 9개월임.
 자료 : 국세청

- 또한 자영자 입장에서 볼 때도 조세, 국민연금, 의료보험용으로 각각 독립적으로 신고하여야 하므로 자영자의 부담이 중복될 뿐만 아니라 협력 비용 또한 높아지게 됨.

○ 자영자의 신고소득이 서로 다른 정부정책에 따라 각각 다르게 적용될 경우 정부정책의 신뢰성에도 문제가 생김.

2. 기본방향

○ 자영자의 실제소득에 대한 정보를 행정력을 통해 확보하는 것에는 한계가 있으므로, 자영자의 자발적인 성실신고를 유도하여야 함.

○ 자영자의 자발적인 성실신고를 유도하기 위해서는 불성실신고시에 제재를 가할 수 있는 정책

수단을 가지고 있어야 함.

- 적절한 정책수단을 가지고 있지 않을 경우에는 불성실신고행위에 대해 제재할 수 없으므로, 설득과 같은 행정수단을 사용할 수밖에 없으며, 이는 비효율적이며 비효과적임.

- 현재 자영자의 자발적인 성실신고를 유도할 수 있는 정책수단을 가지고 있는 기관은 국세청이며, 그 수단으로서는 불성실 신고자를 직접적으로 규제하고 불성실 정도를 조사할 수 있는 세부 조사가 있음.

○ 현행 국세행정 체계에서는 자영자의 자발적인 성실신고를 기대하기 어려우므로, 국세행정의 개혁이 우선적으로 이루어져야 함.

- 신고납부제도하에서 자영자의 자발적인 성실신고를 유도할 수 있는 방향으로 국세행정 체계를 개혁하는 것이 필요함.

- 자발적인 성실신고를 유도할 수 있는 국세행정 체계를 구축한 후, 자영자의 신고수준을 평가하기 위해서는 개별 자영자의 성실도를 평가할 수 있는 관련자료들이 모두 축적되어야 함.
- 자영자 신고소득의 성실도를 간접적으로 판정할 수 있는 자료는 국세청 이외의 정부기관에서도 많이 보유하고 있으며, 이러한 자료들은 모두 국세청에 의무적으로 제공되어야 함.
- 국세청에서 모든 자료를 개별 납세자별로 정리하여 구축함으로써 특정 자영자들이 불성실 신고를 할 경우 그 사실 여부를 파악할 수 있고, 세무조사를 통해 해당 자영자의 정확한 소득을 파악할 수 있음.

3. 국세행정 개혁방안

가. 국세행정 개혁방안의 내용

- 국세청은 국세행정개혁을 위한 기본방향을 이미 발표하였는데, 그 세부계획 일정을 보면 1999년 6월말로 개혁방안을 확정하고, 하반기부터 시행가능한 부분을 시행하고, 제도개선을 위한 법령 개정을 추진하는 것으로 되어 있음.
- 기본방향을 보면 국세행정을 신고납부제도를 바탕으로 운영하기 위해 담당자 중심의 납세관리제도를 대폭 축소하며, 성실납세를 유도하기 위해 세무조사 기능을 강화함.
- 세무조사 기능을 강화하게 됨으로써 자영자의 성실 신고를 유도할 수 있는 기반을 구축할 수 있음.

- 소규모사업자를 위한 부가가치세 과세특례와 간이과세제도는 과표양성화를 저해하므로 폐지를 건의함.
- 일반과세를 위주로 함으로써 자영자들의 과표가 완전히 노출되도록 함.
- 전문직 자영자의 과세자료가 노출되지 않아 세 부담의 불공평성이 심하므로 과표 현실화를 추진해야 함.
- 세금계산서 및 영수증 교부 정상화와 근거과세방안을 보완하여 탈루여지를 차단해야 함.

나. 국세행정개혁안의 평가

- 국세행정개혁안은 국세청 개청 이래 가장 혁신적인 안으로 세정체계의 근본틀을 바꾸어 놓을 것으로 평가됨.
- 납세자의 성실납부를 유도하기 위해 세무조사 기능을 강화함으로써, 선진 세정체계를 구축할 수 있을 것임.
- 납세자는 불성실납부를 할 경우 그만큼 위험도가 커지므로 성실납부 수준이 상당히 향상될 것임.

4. 소득파악을 위한 관련자료의 통합운영

- 자영자의 소득을 정확히 파악하기 위해서는 소득, 소비, 보유재산 등 관련자료가 모두 축적되어 개별 자영자 단위로 운영되어야 함.
- 축적된 자료를 통하여 개별 자영자의 성실신고 여부를 판단할 수 있음.

- 현재 국세청에서 운영하는 통합전산망에는 개별 납세자들에 대한 자료들이 축적되어 있고, 성실신고 여부를 판단하는 수단으로도 사용하고 있음.
- 그러나 국세청 이외의 정부부서에 있는 많은 과세관련 자료들이 제공되지 않아 개선의 여지가 많음.
- 개별 정부부서에서 가지고 있는 자영자의 소득을 간접적으로 파악할 수 있는 관련자료들은 모두 국세청에 제공하도록 제도화하여야 함.
- 국세청은 다른 정부부서에서 가지고 있는 자료들을 개별 자영자별로 통합관리하여, 자영자 소득 파악을 위한 통합 데이터베이스를 구축하는 것이 바람직함.
- 현재 재정경제부에서는 타부서에서 소장하고 있는 과세관련 자료를 모두 국세청에 의무적으로 통보하는 것을 골자로 한 「세정개혁특별법」을 추진중임.

5. 정보의 공유

- 국세청에서 모든 자료를 통합관리함으로써 자영자의 소득파악에 대한 정보인프라를 구축하고, 자영자의 소득에 대한 정보가 필요한 정부정책을 실시할 경우에 국세청의 자료를 사용하도록 하는 것이 바람직함.
- 자영자의 소득에 대한 정보를 국세청에서 통합

- 관리하도록 하되, 그 구체적인 방법으로 두 가지 접근방식이 있음.
- 첫째, 국세청의 구축자료를 타정부부서와 공유하도록 하는 방안
- 둘째, 자영자들의 국민연금, 의료보험 보험료 산정업무를 국세청에서 담당하고 비용을 예산상에 반영하는 방안
- 두 가지 방안 모두 자영자 소득에 대한 일관성을 유지할 수 있고, 납세자의 협력비용을 줄일 수 있는 장점이 있으나, 행정비용의 차이 및 해당 정책부서와의 업무영역 조정이라는 측면에서 보완·연구되어야 할 것임.

6. 추진주체

- 자영자의 소득에 대한 관련정보는 여러 부서에 나뉘어져 있고, 정확한 정보에 대한 수요도 여러 부서에서 요구되므로, 부서간의 정보 및 이해관계를 조정하기 위해서는 국무총리실이 중심이 되어 작업을 추진할 필요가 있음.
- 현재 사회보장심의회(위원장: 국무총리) 산하에 관련 정부부서 및 민간전문가를 구성원으로 하는 「자영자소득파악위원회」를 구성하였으므로, 이 위원회를 중심으로 자영자 소득파악을 위한 세부 정책과제를 발굴하고 추진하는 것이 바람직함.

토론 요약

총체적인 조세체계 개혁 통해 해결 가능



河昇秀
참여연대 경제민주화위원회
실행위원

자영자의 소득과약문제는 오래 전부터 있어 왔는데 국민연금의 시행·확대를 계기로 아주 크게 부각되었다. 오히려 이번 기회가 자영자의 소득과약문제를 해결할 수 있는 절호의 기회이다. 만일 해결이 되지 않는다면 소득의 역재분배문제를 초래할 수 있

어 국가의 재정정책이나 사회보장정책이 총체적인 불신의 대상이 되고 소득의 분배상황이 역진되는 상황이 초래될 수 있다.

자영자 소득과약의 근본적인 문제는 세제와 세정에 원인이 있다. 국민연금관리공단에서도 국세청의 자료를 사용하여 자영자의 소득을 파악하려고 하였으나 기본적으로 국세청의 자료가 부족하고 신뢰도가 낮아 국민연금관리공단은 국세청자료와 의료보험자료를 사용하여 독자적인 소득추계모형을 사용하였고 이에 문제가 발생하였다.

이러한 자영자의 소득과약의 문제는 세무조사 등 행정적인 수단 이외에도 과세특례제도 및 간이과세제도의 폐지, 신용카드 사용확대를 위한 근로소득자에 대한 유인제도 실시, 금융소득자료의 국세청 통보제도의 부활 등 총체적인 조세체계의 개혁을 통하

여 해결할 수 있을 것이다.

일반 도시자영자와 전문직 종사자에 대한 소득과약은 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 즉, 전문직 종사자는 업종별로 소득이 탈루되는 데 있어 또 다른 메커니즘이 존재한다. 전문직 사업자의 소득과약을 위한 대책으로 의료업종의 경우에는 신용카드 이용확대를 통하여 과표양성화를 기할 수 있다. 변호사와 같은 전문직 사업자에 대하여는 작년말에 부가가치세 과세사업사업자로 전환하여 세금계산서 발행을 의무화하였다. 그러나 개인을 대상으로 용역을 제공하는 경우 세금계산서가 아닌 영수증을 발부할 수 있도록 시행령에 규정하여 전문직 사업자에 대하여 부가가치세 과세를 도입한 취지를 약화시키고 있다. 따라서 전문직 사업자에 대한 보완대책을 업종별로 마련할 필요가 있다.

자영자 소득과약의 개선을 위해서는 국세청이 보유한 업종별 통계자료에 대한 정보를 공개해야 한다. 만약, 일반인에게는 공개하는 것이 불가능하다면, 최소한 '자영자소득과약위원회'에게는 업종별 통계자료가 공개되어야 할 것이다.

자영자 소득과약 관련자료가 국세청으로 집중되어야 한다는 면에 대하여는 동의하며, 정보공유에 관하여는 국세청이 사회보험업무까지 담당하기는 현실적으로 어려움이 있으므로 사회보험 운영기관과 국세청의 정보공유 체계를 구축하는 데 초점이 맞추어져야 한다. 필요하다면 국세기본법의 세무공무원의 비밀유지에 관한 조항도 개정할 필요가 있다.

거래 투명성 확보를 위한 사회적 인프라 구축해야



李庸燮

재정경제부 세제총괄심의관

자영업자의 소득파악문제는 근로자와 자영업자의 과세불공평문제와 관련하여 끊임없이 제기되어 왔다. 여러 가지 해결책도 제시되었지만 근본적으로 해결되지는 않았다. 자영업자의 과세양성화문제는 우

리나라만의 문제는 아니라, 정도의 차이는 있지만 다른 외국에서도 비슷하게 발생하는 현상이다. 근로자의 근로소득은 원천징수 대상이므로 모두 노출되지만 자영업자는 불특정 다수가 그 사업대상이므로 노출되지 않는 특성이 있는 등 과세불균형의 문제는 필연적으로 내재적 요인이 존재할 수도 있는 것이다.

따라서 근로소득자와 자영업자의 소득 노출과 과세의 형평성은 완벽하게 달성될 수 없기 때문에 그 정도를 줄이는 것이 목표가 되어야 한다. 다만 우리나라의 경우 자영업자와 근로소득자의 과세불평등 정도가 심하고, 국민 대다수의 형평에 대한 욕구가 강하기 때문에 문제로 부각되는 경향이 있다.

자영자 소득파악에 대하여 정부가 인식하는 문제와 해결방안에 대하여 간단히 논해 보면 다음과 같다. 기존의 세정, 세제에 대한 개편은 단편적이었고, 세제와 세정 이외의 요인이 존재하여 문제가 지속되었다. 따라서, ①세제 ②세정 ③납세의식 ④투명한 거래를 위한 사회적 인프라구축 등 총체적인 측면에서 개혁을 하여야 한다.

첫째, 제도적인 측면에서는 부가가치세 영세사업자에 대한 과세특례제도가 과표양성화를 방해하는 문제이기는 하지만 이러한 문제는 자영자의 과표양성화를 어렵게 하는 하나의 이유일 뿐 절대적인 것은 아니다. 제도가 너무 복잡하거나 세율이 너무 높으면 납세자 입장에서는 탈세로 인한 리스크와 이익을 비교하여 이익이 크다면 탈세를 할 것이므로 문제가 발생할 것이다. 따라서 제도를 단순화(간소화)하고 세부담 수준을 적절하게 유지하도록 제도를 개편하여야 한다.

이를 위하여 현재 세제 간소화 작업을 추진하고 있고, 부가가치세 영세사업자에 대한 과세특례와 간이과세제도의 전반적인 개편을 추진하고 있다. 이번 정기국회까지는 구체적인 좋은 방안이 제시될 것이다.

또한 자영사업자의 과세소득을 양성화하기 위한 가장 좋은 방법은 신용카드의 사용을 활성화하는 것이다. 따라서 신용카드를 사용할 경우 근로소득자를 위주로 하여 소득공제나 세액공제제도를 검토하고 있다. 단, 세수감소가 예상되므로 최대한 세수감소를 줄이면서 새로이 신용카드 사용을 유발할 수 있는 방안을 모색하고 있다.

둘째, 세무행정에 관하여 살펴보면, 기존의 소득세는 자영업자와 세무공무원의 협의에 의하여 과세되고 있었다. 따라서 개인별 소득을 노출시키는 데는 한계가 있다. 필요하다면 인적 인프라 측면에서 세무공무원법을 마련하여, 세무공무원의 채용, 훈련, 급여 등을 별도 관리하는 방안도 있을 것이다.

물적 인프라 측면에서는, 기존의 세무행정조직을 서비스기능과 조사기능을 바탕으로 하는 기능별 조직으로 개편하고자 한다. 정보의 인프라 구성 측면

에서는 '과세정보관리특별법'을 제정하여, 소득과 관련된 모든 정보가 국세청에 집중되도록 하고자 한다. 또한 향후 세무행정에 대하여는 성실납부자에 대하여는 부드럽게 대하며, 불성실 납부자에 대하여는 강력한 제재를 가하는 등 조사조직이 강화되어야 할 것이다.

셋째, 납세의식은 한 나라의 정서·문화와 관계되는 것이므로 단시간 안에 시정되기는 힘들나 탈세에 대한 사회적 감시기능이 작동하도록 하여야 할 것이다.

넷째, 위의 3가지보다 중요한 문제는 거래 투명성 확보를 위한 사회적 인프라를 마련하는 것이다. 다른 선진국이 우리나라보다 자영자의 소득이 양성화되어 있다고 하는 것은 제도 및 세정이 보다 발전되어 있기 때문이기도 하지만, 세정을 둘러싼 주변환경이 더욱 발달되어 있기 때문이다. 따라서 사회전반에 걸친 개혁이 이루어져야 할 것이다.

자영자의 소득과약에 대한 문제를 국민연금과 관련시켜 생각해 보면 국민연금 보험료는 대부분의 외국에서는 연금담당기관에서 징수하고 있다. 국세청의 과세소득을 연금보험료 산정기준으로 곧바로 사용하기에는 제약이 있다. 따라서 국세청의 과세소득자료를 조정하는 작업이 필요하며, 국세청에서 연금보험료를 징수하기 위해서는 많은 제도적인 보완이 필요하다. 왜냐하면 국세청에서 가지고 있는 자료는 확대된 도시사업자나 자영업자의 40%에 불과한 실정이고 국세청에서 징수하면 조세마찰의 여지가 있을 수 있기 때문이다. 따라서 과세자료의 양성화에는 시간이 필요하므로 단계적으로 실시하여야 한다.

정보인프라 구축·활용 아직 미흡



尹建永

연세대학교 교수

국세청에서는 TIS(국세통합시스템)를 구축하여 정보화에 대한 노력을 기울이고 있지만 한층더 높은 차원에서 정보화에 접근하여야 할 것이다. 정보의 수집 및 공유·교류, 관리·분석 등에 대하여는 아직 미흡한 실정이다. 특

히 어려운 것은 다른 부처나 부서에 있는 자료의 공유·교류부문이다. 따라서 이에 대한 개혁이 요구되며, 이렇게 쌓인 자료를 관리하고 분석하는 데에도 실력을 갖추어야 한다.

납세자 및 국민연금 가입자의 행태를 자진신고 위주로 바꾸어야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 정치적인 이용목적에 따라 제도를 개혁하는 지금까지의 관행을 버리고 제도 개혁을 바라보는 시각을 바꾸어야 할 것이다. 그리고 기장, 영수증 주고받기, 세금계산서의 발급 등을 납세자들이 적극적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여, 변호사, 의사 등 전문직 자영자에 대한 과세특례 등 형평성에 문제가 있고 국민에게 신의를 얻을 수 없는 요인을 제거하여야 한다.

국민연금에 관하여서는 국세청의 정보와 인력을 적극적으로 사용하는 것이 가장 바람직하다고 여겨진다. 국민연금관리공단에서 소득과약을 실시한다면 이는 이중작업이 될 것이다. 따라서 국세청의 기존의 인프라를 토대로 하여 관련된 정보를 질서 있

게 새로이 구축하는 것이 필요하며 국세청은 이 기회를 적극적으로 이용하여야 할 것이다.

정보인프라의 구축에 대하여 앞으로는 지금과는 다른 의미를 갖게 될 것이다. 정보를 갖는 것은 힘을 보유하는 것이라고 볼 수 있다. 귀찮고 어려운 일이지만 경제부처에서는 정보를 제대로 확보하여 정책을 제대로 추진할 수 있는 힘을 스스로 갖추어야 한다. 정보의 중요성에 대해서는 과거와 다른 시각을 가지고 접근하여야 할 것이다. 또한 정보시스템도 하나로 통합·구축하여 운영하여야 할 것이다.

제도 개선 후 일원화문제 검토해야



朴來薰

국세청 직세국장

조세문제는 이상적으로만 접근할 것이 아니라 실질적으로 접근할 필요성이 있다. 지금의 세정 수준과 조세제도 수준은 우리나라의 현실을 의미한다. 즉, 세정 자체는 사회제도의 복합적 산물로서, 과세소득의 포착은 국세청의 힘만으로는 되지 않는다는 것을 이해하여 주었으면 한다.

사회보험료 징수의 일원화는 과세형평이 어느 정도 도모된 상황에서 실시하는 것이 바람직하고, 현 단계에서 일원화하기에는 무리가 따른다. 그리고 국민연금에서 말하는 자영자에 대한 개념은 국세청에서 말하는 자영업자의 개념과는 다소 차이가

있으며, 농어민에 대한 자료는 국세청에서 거의 갖고 있지 않다. 따라서 제도의 개선이 먼저 이루어지고 난 후에 국가정책의 효율적 수행과 국가적 비용의 극소화라는 측면에서 일원화문제를 검토할 필요가 있다.

국세청은 지난해 12월에 '국세행정개혁위원회'를 발족시키면서 과세불공평의 시정을 최우선과제로 삼고 있다. 즉, 여러 가지 제도적 요인의 개선과 아울러 자영자의 과세수준을 어떻게 하면 올릴 것인가에 초점을 두고 있다. 그러나 국세청 직원의 인원만으로는 등록된 340만명의 과세사업자를 일일이 관리를 할 수 없다. 따라서 이제는 대전제를 납세자의 자율책임이 따르는 자율신고체제에 두고 관리책임은 국세청이 지는 체제로 나아가고자 한다.

우리나라는 3년이라는 단기간에 TIS를 구축하였다. 그러나 세제의 개편이 너무 자주 이루어져 시스템을 여기에 일일이 대응시켜야 하는 애로점이 있다. 업종별 과세사항 등의 정보의 공개에 대하여는 시스템의 안정과 더불어서 금년부터 개별 과세정보가 아닌 한 공개범위를 확대해 나아가고자 하는 것이 국세청의 방침이다.

끝으로 세무조사의 강화에 대하여는 적어도 모든 납세자의 60% 이상이 자율적인 신고를 할 때 나머지 납세자에 대한 강력한 제재를 가할 수 있을 것이다. 자영자의 부가가치세 경정조사나 소득세조사가 1%에 미달하는 상황에서 특정분야에 대하여 일별 백계식의 조세법 처벌로 다루기에는 다소 어려움이 있다.

소득정보 통합관리, 신중하게 접근해야



姜允求

보건복지부 연금보험국장 도시지역자영자, 5인 미만 영세사업장 근로자, 영세상인, 임시직·일용직·시간제근로자 등으로 대부분 류하고 있는데, 연금과 관련해서는 자영자를 도시지역 주민으로 개념 정리를 하였으면 한다. 따라서 소득과약이 문제가 되는 부분은 자영자로 한정하였으면 한다.

자영자에 대한 권장 신고소득이 사업장 가입자에 비하여 실제소득이 낮게 설정되어 자영자로 하여금 과소신고를 유도하는 경향이 있다고 하였으나, 사실은 탈루율이 높은 것으로 나타나 조정계수를 사용하였기 때문에 신고권장소득을 오히려 너무 높게 설정하여 IMF 지원체제의 상황을 반영하지 못하였다. 따라서 국민들의 민원을 초래하여 초기 단계에서 어려움을 겪었다.

소득정보를 국세청에서 통합관리하자는 문제에 있어서는 비용절감 측면을 고려하여야 하고, 정서적으로는 사회보험에 대한 국세청의 행정에 대하여 국민들이 어려워하는 문제가 있으므로 신중하게 고려하여야 할 것이다. 자영자의 소득과약문제에 대하여 획기적인 개선이 없다면 내년 의료보험의 완전통합에 있

어서도 똑같은 문제를 겪을 것으로 생각된다. 따라서 관찰이 가능한 지출 등의 대리지표를 이용하여 간접적으로 추계하는 것도 좋은 대안으로 판단된다.

기본적으로 고소득자로 분류되고 있는 전문직 자영자에 대하여는 신고소득을 상당한 수준으로 끌어 올리려고 노력하고 있다. 그러나 자영자의 소득과약이 완벽하게 되었다고 해도 5인 미만의 사업장 근로자나 영세상인에 대하여는 과세자료가 없는 등의 한계성이 있으므로 합리적인 부과기준이 있어야 한다.

형평성의 문제에 있어서 연금은 장기보험적인 성격을 가지고 있으나 의료보험은 단기보험의 성격을 띠므로 문제가 더 크다. 연금에 있어서 보험료부과의 형평성 문제는 우리 사회의 형평성문제에 근본을 두고 있다는 면에서 여러 관계기관의 좋은 대안이 있었으면 한다. KPR

주요국의 조세제도

- 일본의 조세(III) -

그동안 조세에 대한 납세자들의 이해를 돕기 위해 마련되었던 <한국조세의 이해>가 끝나고 1999년 3월호부터 주요 외국의 조세제도를 쉽게 알아볼 수 있도록 <주요국의 조세제도>가 연재되고 있습니다. (편집자 주)

申基銑 / 한국조세연구원 주임연구원

6. 지방세

일본의 지방세를 간단히 소개하면 다음과 같다. 우선, 소득과세로는 道府縣民稅, 市町村民稅 및 사업세가 있다. 이 중 道府縣民稅와 市町村民稅는 일반적으로 주민세라고 불린다. 소비과세로는 자동차관련 과세로서 자동차세, 輕자동차세, 자동차취득세가 있고, 요리점, 여관 등에서 유흥·식사·숙박한 것에 부과되는 특별지방소비세 등이 있다. 또한 1997년 4월 1일부터 지방소비세가 도입되었다. 고정자산과 관련된 세목으로는 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세, 부동산취득세 등이 있다.

지방세는 국가의 법률인 지방세법에 여러 가지 세목의 내용이 정해져 있고, 통상적으로는 표준세율에 의해 과세된다. 그러나 일정한 세목에 대해서는 각 지방자치단체가 제한세

율의 범위 내에서 세율을 정할 수 있도록 하고 있다.

지방재정교부세제도로는 지방교부세와 지방양여세가 운용되고 있다. 지방교부세는 소득세, 법인세, 소비세 등의 일정비율을 지방자치단체에 대해 그 재정력에 따라 교부하는 것이고, 지방양여세는 지방도로세, 석유가스세 등을 객관적 기준에 의해 지방자치단체에 양여하는 것이다.

1998년도 지방재정계획에 따라 지방세 세수의 내역을 보면, 지방세 세수총액 38조 4,752억엔 중 광역자치단체인 道府縣稅가 45.3%, 기초자치단체인 市町村稅가 54.7%를 차지하고 있다. 道府縣稅 45.3% 중에서는 사업세(14.1%), 道府縣民稅(10.4%), 지방소비세(7.8%), 자동차세(4.6%)가 높은 비중을 차지하고 있고, 市町村稅 54.7% 중에서는 市町村民稅(24.1%)와 고정자산세

(23.4%)가 대부분을 차지하고 있으며, 도시계획세(3.5%), 市町村담배稅(2.1%)는 비중이 작다.

지방세 세수의 비중을 OECD 세입통계의 구분기준에 따라 소득, 소비, 자산과세로 분류하여 역사적으로 살펴보면 <표 1>과 같다. 전후 고도성장기에는 고정자산세의 증가 상대적으로 미미하여 자산과세의 비중이 낮았고, 1988년 12월 전면개혁 이후에는 소비세의 비중이 낮아졌다. 그러나 1997년 4월부터 지방소비세가 도입되어 다시 소비세의 비중이 높아지고 있다.

가. 주민세

일반적으로 道府縣民稅와 市町村民稅를 합하여 주민세라고 한다. 여기서 주민에는 개인뿐 아니라 법인도 포함된다. 소득세가 소득재분배 기능을 가지고 있는 반면 주민세는 지방자치의 관점에서 지역사회의 비용을 가능한

전후 고도성장기에는 고정자산세의 증가 상대적으로 미미하여 자산과세의 비중이 낮았고, 1988년 12월 전면개혁 이후에는 소비세의 비중이 낮아졌다. 그러나 1997년 4월부터 지방소비세가 도입되어 다시 소비세의 비중이 높아지고 있다.

한 다수의 주민에게 분담시키는 기능을 하고 있다.

개인주민세의 납세의무자는 道府縣·市町村 내에 주소를 가지고 있는 자와 道府縣·市町村 내에 사

무소, 사업소가 있는 자이다. 전자에 대하여는 소득할과 균등할의 합산액, 후자에 대해서는 균등할만 과세된다. 균등할의 표준세율은 道府縣民稅는 1,000엔, 市町村民稅는 인구규모에 따라 2,000엔, 2,500엔, 3,000엔의 3단계로 되어 있다. 소득할은 원칙적으로 소득세법상의 전년도 총소득금액, 퇴직소득금액 및 산림소득금액에서 소득세의 경우에 준한 각종의 소득공제를 한 후의 금액에 대해 과세된다. 표준세율은 道府縣民稅는 2%, 3%의 2단계, 市町村民稅는 3%, 8%, 12%의 3단계로 되어 있다.

법인주민세의 납세의무자는 ① 道府縣·市町村 내에 사무소 또는 사업소가 있는 법인 ② 道府縣·市町村 내에 기숙사 등은 있지만

<표 1> 지방세수입의 구성비 추이

(단위 : %)

	1950	1960	1970	1980	1990	1994	1995	1996	1997	1998
소득과세	44.9	49.6	55.6	57.1	63.7	53.4	52.7	52.9	52.2	49.2
개인소득과세	38.9	15.4	20.1	27.6	31.1	30.8	30.5	27.6	28.8	26.1
법인소득과세	6.0	34.1	35.5	29.6	32.6	22.6	22.2	25.3	23.4	23.1
소비과세	18.1	23.3	24.5	19.2	12.3	14.8	14.7	14.5	16.6	21.0
자산과세 등	36.9	27.1	19.9	23.7	24.0	31.8	32.6	32.6	31.1	29.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : OECD 세입통계의 구분기준에 따름.
1996년도까지는 결산액, 1997년은 결산추계액, 1998년은 예산액임.

사무소나 사업소는 없는 법인 ③ 道府縣·市町村 내에 사무소, 사업소, 기숙사 등이 있는 법인격 없는 사단 등이다. 이 중 ①은 균등할과 법인세할의 합산액

이, ②와 ③은 균등할만 과세된다. 균등할은 소득 유무에 관계없이 과세되며 표준세율은 道府縣民稅가 자본 등의 금액에 따라 2만엔에서 80만엔까지 5단계, 市町村民稅가 자본 등의 금액 및 종업원 수에 따라 5만엔에서 300만엔까지 9단계로 되어 있다. 제한세율은 표준세율의 1.2배이다. 법인세할은 법인세액을 과세표준으로 하며 표준세율은 道府縣民稅가 5.0%, 市町村民稅가 12.3%로 되어 있다. 제한세율은 각각 6.0%와 14.7%이다.

나. 사업세

개인사업세는 개인이 행하는 제1종, 2종, 3종 사업에 대하여 그 사업에서 발생한 전년도 소득을 과세표준으로 하여 과세되는 道府縣稅이다. 지방세법에 제1종 사업으로 열거되고 있는 사업은 소위 영업에 속하는 부류로서 물품판매업, 부동산임대업, 제조업 등이다. 제2종 사업은 축산업, 수산업 등이며, 제3종 사업은 자유업에 속하는 것으로 의료업, 변호사업 등이다. 과세주체는 이들 사업을 영위하는 사업소 또는 사업소 소재의 道府縣이지만, 사무소 등을 설치하지 않고 사업을 영위하는 경우에는 사업자의 주소 중 사업과 가장 관계

가 있는 곳을 사무소로 간주하여 과세한다.

과세표준인 소득은 소득세법에서 규정하는 사업소득 및 부동산소득의 계산방식에 따라 산정하고 있다.

단, 청색신고자의 '청색신고특별공제' 등은 사업세에서는 적용되지 않는다. 또한 과세표준 산정에 있어 저소득자의 부담을 경감하기 위해 독특하게 사업세에 연간 270만엔의 사업주공제 제도를 운용하고 있다.

표준세율은 제1종 사업은 5%, 제2종 사업은 4%, 제3종 사업은 원칙적으로 5%로 되어 있다. 제한세율은 표준세율의 1.1배이다.

개인사업세가 개인이 영위하는 사업활동 중 일부분만을 과세대상으로 하는 데 비하여 법인사업세는 내국법인, 외국법인을 구별하지 않고 법인이 영위하는 모든 사업을 과세 대상으로 한다. 법인격 없는 사단 또는 재단도 대표자 또는 관리인이 있고, 수익사업을 영위하는 경우에는 법인으로 간주하여 법인소득세가 과세된다. 단, 임업, 광물의 채굴사업, 특정한 농사조합법인이 영위하는 농업에 대하여는 법인사업세가 과세되지 않는다.

과세표준은 법인세 과세표준인 소득을 원칙으로 하며, 전기·가스 공급업이나 보험사업을 영위하는 법인은 각 사업연도의 수입금액을 과세표준으로 하고 있다. 업종에 따라서는 소득의 크기가 사업활동의 규모를 적정하게 나타내지 못하기 때문이다. 표준세율은 수입

금액과세법인의 경우에는 1.5%, 소득금액과세법인의 경우에는 사업내용에 따라 5.6~11%의 누진세율로 되어 있다. 1998년 개정 전에는 6~12% 누진세율로 과세되었다. 제한세율은 표준세율의 1.1배이다.

다. 토지 관련 지방세

토지 관련 지방세로는 고정자산세, 도시계획세, 부동산취득세, 특별토지보유세가 있다. 먼저, 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산을 과세객체로 하여 부과기일(1월 1일) 현재 고정자산 과세대상에 소유자로 등록된 개인 또는 법인에 과세되는 對物稅이다. 특정한 상각자산을 제외하면 과세의 객체인 고정자산은 市町村의 규모에 따라 대체로 보편적으로 소재하고 있고, 그 자산의 성격도 매년 현저히 변동하지는 않기 때문에 고정자산세는 수입의 보편성과 안전성 측면에서 市町村民稅와 함께 市町村稅로서 매우 유력한 세원을 이루고 있다.

고정자산세의 과세표준은 고정자산 과세대상에 등록된 고정자산의 가격으로 상각자산은 제외된다. 원칙적으로 한 번 결정된 가격은 3년간 그대로 유지하고 있으며, 세율은 표준세율이 1.4%, 제한세율이 2.1%이다. 또한 면세점제도가 운용되고 있는데, 과세표준액이 토지 30만엔, 가옥 20만엔, 상각자산 150만엔 미만인 경우에는 과세되지 않는다. 또한

양질의 주택건설을 촉진하는 데 도움이 될 수 있도록 일정한 요건을 만족시키는 주택용지나 신축주택 등에 대해서는 과세표준이나 세액에 대한 경감조치를 실시

하고 있다.

도시계획세는 도시계획사업이나 토지구획정리사업을 실시하는 市町村에서 그 사업재원을 충당하기 위해 도시계획구역 중 원칙적으로 시가화 구역 내에 소재하는 토지 및 가옥의 소유자에 대해 과세되는 목적세이다. 납세의무자, 과세표준, 납부방법 등은 고정자산세와 동일하며, 제한세율은 0.3%이다.

다음으로 부동산취득세는 소위 거래세의 성격을 가진 세목으로서 부동산의 취득을 과세의 객체로 하여 부동산을 취득한 개인 또는 법인에 과세되는 道府縣稅이다. 여기서 부동산이란 토지 및 가옥을 말하는 것으로 가옥의 증축이나 개축에 의해 가옥의 가격이 증가한 경우도 과세대상이다. 또한 취득은 유상, 무상을 불문하며, 매매, 교환, 증여, 건축 등을 포함하고, 그 소유권 취득의 등기 여부를 불문한다. 단, 상속, 법인의 합병·분할 등 소유권의 형식적 이전이나 공익법인 등이 그 본래의 사업용도에 제공할 목적으로 부동산을 취득한 경우에는 비과세된다.

부동산취득세의 과세표준은 부동산의 가격으로, 고정자산 과세대상에 가격이 등록되어 있는 부동산에 대하여는 원칙적으로 그 가격에 따라 과세된다. 그러나 가옥의 신축 등 고

정자산 과세대상에
가격이 등록되어 있
지 않은 경우에는
고정자산세와 같은
기준으로 평가된 가
격을 사용한다.

부동산취득세의
표준세율은 4%이

며, 주택의 취득과 관련된 경우에는 3%로 하
고 있다. 면세점제도로서 취득한 부동산 가격
이 토지 10만엔, 건축 가옥 23만엔, 기타가옥
12만엔 미만인 경우에는 과세되지 않는다.
또한 주택건설의 촉진 등 일정한 정책목적에
의해 각종 특례조치가 운용되고 있다.

마지막으로 특별토지보유세는 1955년 이
후의 고도경제성장 과정에서 지가의 폭등에
대한 토지대책의 일환으로서 투기적인 토지
취득을 억제하면서 택지공급 촉진을 도모할
목적으로 1973년에 도입된 市町村稅이다. 특
별토지보유세는 보유분과 취득분으로 구성되
어 있다.

납세의무자는 원칙적으로 매년 1월 1일 현
재의 토지소유자 및 토지취득자이다. 단, 보
유기간이 10년을 초과하는 경우는 제외한다.
세액은 과세표준과 세율에 의해 결정되지만,
보유분은 고정자산세, 취득분은 부동산취득
세에 상당하는 세액을 공제하고 있다. 과세표
준은 토지의 실제 취득가액이지만, 1998년
개정예 의해 지가 하락에 대응하여 당분간 과
세표준액(취득가액)을 지가공시가격의 전국
적 변동률을 이용하여 간편하게 수정하는 조
치가 취해지고 있다. 세율은 보유분이 1.4%,

취득분이 3%로 되
어 있다. 단, 면세점
이 상당히 높은 수준
으로 설정되어 있기
때문에 일정한 면적
미만의 토지에 대해
서는 과세되지 않는
다.

1991년부터 도시계획법에 규정된 유휴토
지에 대해서는 토지의 시가 또는 취득가액 중
높은 금액을 과세표준으로 하여 1.4% 세율
에 의해 과세된다.

라. 지방소비세

1994년 11월 세계개혁에서는 지방분권의
추진, 지역복지의 확충 등을 위해 지방세원의
충실을 도모한다는 관점에서 소비양여세 대
신 지방소비세를 도입하였고, 이에 따라
1997년 4월 1일부터 지방소비세제가 실시되
고 있다. 지방소비세는 국세인 소비세의
20%를 지방단체에 양여하였던 지방소비세
를 폐지하고, 소비에 대해 광범한 부담을 지
우기 위해 道府縣稅로서 도입한 것이다.

지방소비세는 소비세와 같이 소비에 광범위
한 세부담을 지우는 세목으로서 납세의무자
의 범위, 비과세, 면세 등은 납세자의 편의 등
을 고려하여 소비세와 똑같이 운용하고 있다.
또한 제도의 간소화를 위해 소비세액을 과세
표준으로 하고 세율은 25%로 함으로써 소비
세율이 4%임을 고려하면 총 소비세부담이
5%가 되도록 하고 있다.

7. 토지세제

토지세제는 토지의 보유, 양도 및 취득시에 과세되는 각종 세목을 말한다. 현재 일본에서는 보유단계 과세로 지가

세, 고정자산세, 도시계획세, 보유 관련 특별토지보유세가 있으며, 양도단계의 과세로는 양도소득세를, 취득단계의 과세로는 부동산취득세, 취득 관련 특별토지보유세, 등록면허세, 상속세를 부과하고 있다.

가. 양도단계 과세

토지 양도차익에 대해서는 소득세와 법인세(이상 국세), 주민세(지방세)가 과세된다. 토지의 양도차익에 대한 과세는 토지 소유자의 개인·법인 구분, 토지의 소유기간에 따라 과세방법을 달리한다. 1991년까지는 개인이 5년 이상 장기간 소유한 토지를 양도한 경우에는 양도차익에 대해 소득세를 20%(주민세 6% 별도), 25%(주민세 7.5% 별도)의 2단계 세율로 과세하고, 법인이 5년 이상 장기간 소유한 토지를 양도한 경우에는 다른 소득과 합산하여 통상의 세율로 과세하였다. 그러나 1991년 토지세제 개혁에 의해 1992년 4월 1일부터는 개인의 경우에는 일률적으로 소득세가 30%, 주민세가 9%로 인상되었고, 법인의 경우에는 10%의 추가과세가 새롭게 도입되었다. 그러나 1995년 개정 이후 계속하여 세부담을 경감하였고, 1998년 개정에서는 임시조치로 1998년부터 3년간, 개인의 경우에

보유단계 과세로 지가세, 고정자산세, 도시계획세, 보유 관련 특별토지보유세가 있으며, 양도단계의 과세로는 양도소득세를, 취득단계의 과세로는 부동산취득세, 취득 관련 특별토지보유세, 등록면허세, 상속세를 부과하고 있다.


는 6,000만엔을 기준으로 20%, 25%(각각 주민세 6%, 7.5% 별도)의 초과누진세율로 경감하였고, 법인의 경우에는 추가과세를 적용하지 않기로 하였다.

5년 이하의 단기 소유, 2년 이하의 초단기 소유 토지를 양도한 경우, 투기적 토지거래를 억제한다는 관점에서 개인과 법인 모두 장기 의 경우에 비해 높은 세율이 부과되고 있다. 그러나 1998년 개정으로 법인의 초단기 소유 토지의 15% 추가과세제도 등이 폐지되었다.

나. 보유단계 과세

토지의 보유에 대해서는 토지세제 개혁의 일환으로서 1992년 4월 1일 도입된 지가세(국세) 외에 고정자산세, 도시계획세 및 보유 관련 특별토지보유세(이상 지방세)가 과세되고 있다. 토지 보유 관련 과세제도의 개요는 <표 2>와 같으며, 주의할 것은 1998년 개정으로 1998년 이후 당분간 지가세의 과세는 정지되고 있다는 점이다.

다. 취득단계 과세

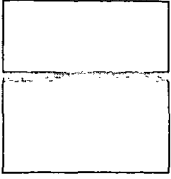
토지의 취득에 대해서는 부동산취득세(道府縣稅)와 취득에 관한 특별토지보유세(市町村稅), 토지등기시의 등록면허세(국세), 토지를 포함한 상속재산에 부과되는 상속세(국세)에 의해 과세된다. 토지 취득에 대한 과세제도의 개요는 <표 3>과 같다. 

〈표 2〉 토지 보유에 대한 과세(1998년 4월 1일 현재)

세목	납세의무자	과세대상	과세표준	세율	면세점 또는 기초공제
지가세	토지 및 차지권 등 소유자	토지, 차지권 등	토지 등의 가액 (상속세 평가액)	0.15% 1998년 이후 과세시 기부터 당분간 과세정 지	다음 중 높은 금액 ① 10억엔 ② 과세토지면적 × 3만엔
고정자산세	고정자산 소유자	토지, 가옥 및 상각 자산	고정자산의 가격 (고정자산세 평가 액)	표준세율 1.4% 제한세율 2.1%	토지 30만엔 가옥 20만엔 상각자산 150만엔
도시계획세	시가회구역에 소재 하는 토지, 가옥의 소유자	토지, 가옥	고정자산세와 같음.	제한세율 0.3%	토지 30만엔 가옥 20만엔
보유분 특별토지보유세	토지 소유자	토지	토지의 취득가액. 지가공시가격의 전 국적 변동률을 이용 하여 간단히 수정하 는 조치가 있음.	1.4% (세액산정시에 고정자 산세 상당액을 공제)	지역별 기준면적 이 하 과세제외
유휴토지 특별토지보유세	토지 소유자	유휴토지전환이용 촉진지구 내의 토지	토지의 시가 또는 취 득가액 중 높은 금액	1.4% (세액산정시 고정자산 세 및 보유에 대한 특 별토지보유세 상당액 을 공제)	기준면적 이하 과세 제외

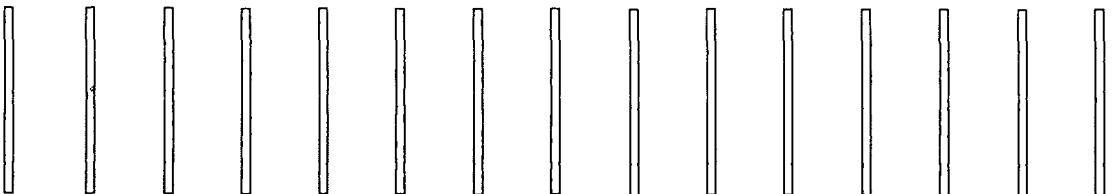
〈표 3〉 토지 취득에 대한 과세(1998년 4월 1일 현재)

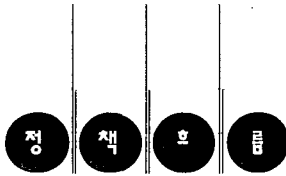
세목	납세의무자	과세대상	과세표준	세율	면세점 또는 기초공제
부동산취득세	부동산을 취득한 개 인 또는 법인	토지 및 가옥	취득시의 가액 (고정자산세 평가 액)	4% (단, 주택취득과 관련 된 것은 3%)	토지 10만엔 가옥 23만엔 또는 12만엔
취득에 대한 특별토지보유세	토지를 취득한 개인 또는 법인	토지	토지의 취득가액	3% (세액산정시에 부동산 취득세 상당액을 공제)	지역별 기준면적 이 하 과세제외
등록면허세	등기 등을 받는 자	등기, 등록, 특허, 면 허, 허가, 인가, 지정 및 기능증명	등기시의 가액(부동 산 등기의 경우에는 고정자산세 평가액 의 40% 상당액) 등	부동산소유권 보존등 기 0.6% 부동산소유권 이전등 기 5% 부동산 저당권설정등 기 0.4%	
상속세	상속 또는 유증에 의해 재산을 취득한 개인	토지를 포함하는 모 든 상속재산	취득시의 가액 (상속세 평가액)	10 ~ 70% 9단계 초과누진세율	5000만엔 + 1000 만엔 × 법정상속인 수



정책흐름

1. 중산층 부담 경감을 위한 휘발유 교통세율 인하
2. 1999년도 제1회 추가경정예산안 수정의결
3. 국가채무 추이와 국제비교
4. 'ARS와 FAX를 이용' 국민적 탈세감시를 위한 고발전화 개통





중산층 부담 경감을 위한 휘발유 교통세율 인하

※ 이 자료는 재정경제부 소비세제과에서 1999년 4월 29일에 발표한 「중산층 부담 경감을 위한 휘발유 교통세율 인하」의 전문입니다.

○ 정부는 새정치국민회의, 자유민주연합과의 당정협의를 거쳐

- 외환위기 이후 임금감소, 실업 등으로 어려움을 겪고 있는 중산층이 국제원유가 상승에 따른 휘발유가격 인상으로 생계비 부담이 늘어나지 않도록
- 1999년 5월 6일부터 휘발유에 부과되는 교통세를 인하하여 국제 원유가 상승에도 불구하고 휘발유가격을 현행수준(1,200원/l)으로 유지할 계획임.

○ 교통세 인하폭은 40원/l 으로서 교통세에 부가되는 교육세, 부가가치세를 포함할 때 세금 인하폭은 50.6원/l 임.

- 휘발유가격(1,199원/l) 중 세금 : 교통세 691원/l, 교육세 104원/l, 부가가치세 109원/l

○ 금번 조치에 따라 승용차를 연간 2만km 주행(연비 10km/l)하는 경우 연간 약 10만원의 연료비 부담경감이 예상되며

- 이로 인한 금년중 세수감소액은 약 2,800억원(연간 5,000억원)임.

○ 국제원유가는 3월 OPEC의 추가감산(170만B/D) 합의와

코스보 사태의 영향 등으로 3월 이후 상승세를 보이고 있으며 감산 합의가 준수될 경우 강세가 지속될 전망

	1998 평균	1999. 1월	2월	3월	4. 1	4. 27
· 국제유가(두바이,\$/B)	12.20	10.76	10.04	12.15	14.81	15.42

- 국제원유가 상승에 따라 휘발유가격은 별도의 조치가 없을 경우 5월 초 50원/l 수준 인상될 것으로 예상

	1999. 1월	2월	3월	4월	5월전망
· 휘발유가격(원/l)	12.20	10.76	10.04	12.15	14.81

- 교통세 인하는 교통세법에 규정된 탄력세율제도를 활용하는 것으로 교통세법시행령개정(안)을 다음주 국무회의(1999년 5월 4일)에 상정하여 심의할 예정임.

〈참 고〉

○ 휘발유 가격의 구성

(단위 : 원/l)

현행	5월 전망	교통세 인하후 전망
세전공장도 (227)	세전공장도 (274)	세전공장도 (274)
세금 (904)	세금 (908)	세금 (858)
유통마진 (68)	유통마진 (68)	유통마진 (68)
※소비자가격 (1,199)	※소비자가격 (1,250 수준)	※소비자가격 (1,200 수준)

인하함으로써 경유·휘발유간 가격차를 줄여 나가는 것이 바람직(에너지세제 정책방향)

○ 유류관련 세율 및 세수현황

- 석유류 세수는 총국세 대비 18.2%인 13조원 수준임.

	소비자가격	기본세율
· 휘발유	1,199원/l	691원/l
· 경유	485원/l	160원/l
· 등유	398원/l	60원/l
· L P G	638원/kg	40원/kg
· L N G	535원/kg	40원/kg

○ 주요국의 휘발유 소비자가격 및 세금비중

(단위 : 원/l, %)

	한 국	일 본	프랑스	독 일	영 국
소비자가격	1,199	904	1,170	1,075	1,249
세 금	904	578	961	833	1,062
비 율	75.4	63.9	82.1	77.5	85.0

주 : 환율은 1,200원/달러임.

○ 경유세율을 인하하지 않는 이유

- 경유가격은 절대·상대가격 수준이 외국에 비해 크게 낮은 수준

〈주요국의 경유 소비자가격〉

(단위 : 원/l, %)

	한 국	일 본	프랑스	독 일	영 국	OECD 비산유국평균
경유(A)	485	732	827	764	1,271	799
휘발유(B)	1,199	904	1,170	1,075	1,249	991
A/B	40.5	81.0	70.7	71.1	101.8	80.6

주 : 환율은 1,200원/달러임.

- 경유가 환경오염에 미치는 영향을 고려하여 휘발유 가격을



1999년도 제1회 추가경정예산안 수정의결

※ 이 자료는 예산청에서 1999년 4월 27일에 발표한 「1999년도 제1회 추가경정예산안 수정의결」의 내용입니다.

- 1999년 4월 27일 국회 예산결산특별위원회(위원장 김진철 의원) 예산안 조정소위원회는 1999년도 제1회 추가경정예산안을 수정의결하고 예산결산특별위원회를 거쳐 본회의에 상정할 예정임.
- 소위원회에서는 늘어나는 실업자를 보호하기 위한 일자리 창출과 한·일 어업협정에 따른 어업인 지원을 위한 추경 예산안의 편성이 불가피하다는 데 여·야간 인식을 같이하고
- 정부가 제출한 추진위 중 어업인에 대한 추가지원, 중소기업 수출지원, SOC 투자 등 보완되어야 할 부분에 대해 심도 있는 심사를 거쳐 수정의결하였음.

◇ 주요 수정내역

- (1) 신한일어업협정 발효 이후 어려움을 겪고 있는 어업인 지원확대 : 1,000억원(1,000억원 → 2,000억원)
- 어선감척 지원대상 척수를 연승, 20톤 미만 소규모 어선 등 315척(581척 → 896척) 추가하고 감정방식개선 전제 하에 감정평가액의 100%를 보상토록 함(495억원).
- 국고보조 60%, 융자 30%인 폐업보상 지원방식에서 융자를 보조로 전환하여 국고보조를 90%로 확대

- 감척규모 증가에 따라 2개월분의 실업수당을 증액하고(70억원) 실업어선원 공공근로사업 4개월분을 별도로 지원(200억원)
- 이와 아울러 기르는 어업지원(200억원)을 추가반영하고, 귀어가창업자금 지원(40억원) 등을 확대
- (2) 고용유발효과가 높은 SOC 투자사업, 농촌지역의 재해예방 및 경제활성화를 위한 중규모 농업용수개발사업 등 지원 : 550억원
- 국가지원지방도, 국도대체우회도로, 산업단지지원도로 등 도로사업(320억원), 재해위험지구정비 및 수계치수사업(100억원), 항공보안시설개량 및 확충(30억원), 중규모 농업용수개발사업(100억원) 등
- (3) 어려움을 겪고 있는 중소기업의 수출지원 : 100억원
- 중소기업기술혁신 개발사업(50억원), 해외유명인증규격 획득지원(33억원), 중소기업 인터넷 홈페이지 지원(10억원), 수출전문인력 중소기업 지원(7억원) 등의 확대

(4) 결식학생에 대한 중식지원과 고실업상태에서 특히 어려움을 겪고 있는 장애인, 여성 등에 대한 지원을 확대 : 205억원

○ 여름 및 겨울방학중 결식학생에 대해 중식을 지원(75억원)

○ 한시 생보장애인에 대한 생계비보조수당 및 의료비 신규지원(38억원), 장애인 및 여성복지 도우미 사업(17억원) 등 지원

○ 고용안정센터 및 고용보험전산망 확충 등(50억원)

(5) 세출증액에 소요되는 재원을 조달하기 위해 지방자치단체 공공근로사업, 금융구조조정비용예산 등 1,880억원 삭감

○ 지방자치단체 시행 공공근로사업(-700억원), 금융구조조정 비용(-1,005억원), 주택개보수사업(-100억원), 직업훈련사업(-50억원), 신어장개척용자자금(-25억) 등

○ 추정안에 대한 수정의결 결과 이번 예결위 심사과정에서 조정한 규모는 당초 정부가 제출한 2조 6,570억원보다 1,005억원이 증가된 2조 7,575억원으로 됨.

○ 그러나 추경후 전체 재정규모(일반회계+재특순세입)는 당초 정부안과 변동이 없는 85조 7,469억원으로서 이는 1999년도 당초 예산보다 8,093억원이 증가된 수준임.

◇ 부대의견

○ 신한일어업협정관련 어업인 지원 사업 중 감정평가방식 등 보상체계를 공정성·투명성이 확보되도록 제도개선하는 것을 전제로 하여 부족분 발생시 예비비지원 등으로 감정평가액의 100%를 보상하고, 폐업보상 지원 방식을 국고보조

〈1999년도 제1회 추경수정안 규모〉

(단위 : 억원, %)

	1998예산	1999당초예산	1999 제1회 추경 정부안	1999 제1회 추경 수정안
계	807,629	849,376 (5.2)	857,469 (6.2)	857,469 (6.2)
일반회계	755,829	801,378 (6.0)	809,471 (7.1)	809,471 (7.1)
재특순세입	51,800	47,998 (-7.3)	47,998 (-7.3)	47,998 (-7.3)

주 : () 안은 1998예산대비 증가율, 1998예산은 2회 추경 기준

60%, 용자 30%에서 용자를 없애고 국고보조 90%로 조정

○ 지방자치단체 공공근로사업 중 일반적인 행정보조, 공권력 대행 등 생산성과 효율성이 낮은 공공서비스사업은 제외하고, 지방자치단체 공공근로사업은 그 집행실적을 국회에 별도 보고

○ 중앙재정과 지방재정간의 심각한 현안으로 되어 있는 6대 도시의 지하철 문제는 건설계획의 재검토, 지하철 관리운영의 구조조정, 요금체계의 합리화, 중앙재정과 지방재정간의 역할분담 등 포괄적이고 근본적인 개선방안을 7월말 까지 마련하여 예산편성에 적용토록 함.

〈1999년도 제1회 추가경정예산안 수정안 설명자료〉

◇ 신한일어업협정 관련, 어업인 지원 추가(1,000억원)

○ 어선감척 추가(313억원)

-연승, 20톤 미만 소규모 어선 등 315척 추가(581척→896척)

○ 감척지원단가 상향조정(182억원)

-감정방식 개선 전제하에 감정가의 100% 지원을 원칙으로 함.



- 예산책정단가는 1999 당초 예산기준 대비 30% 상향조정

(단위 : 억원)

○ 폐업보상 지원방식 개선

- 국고보조 60%, 융자 30% → 융자를 없애고 국고보조 90%로 조정(270억원)

○ 실직어선원 지원(270억원)

- 감척규모 315척 추가(2,969명 추가)에 따른 수당 증액(70억원)

- 추가 4개월분은 공공근로사업 형태로 지원(200억원)

• 해양수산부 소관으로 실직선원 공공근로사업을 별도로 신설(200억원=9,059명×22천원×25일×4월)

	추경(안)	추가증액	합계
계	1,000	1,000	2,000
감척지원	814	495	1,309
감척대상 추가	598	313	911
지원단가 인상	216	182	398
폐업보상보조율 확대			
실직어선원 지원	145	270	415
실직어선원 수당	145	70	215
실직선원 공공근로사업	-	200	200
기르는 어업 지원	-	200	200
어구비 지원	16	-	16
신어장 개척 지원	25	-25	-
귀어가 창업자금 지원	-	40	40
어업무선국 운영시설 지원	-	5	5
어업보호 영상자료 구입	-	15	15

○ 기르는 어업 지원(200억원)

○ 신어장 개척 지원(-25억원)

- 감척사업에 포함.

○ 귀어가 창업자금 지원(40억원)

- 200명×2천만원

○ 어업무선국 운영시설 지원(5억원)

- 운영인력 15명 증원

○ 어업보호를 위한 영상자료 구입(15억원)

<부대의견>

- 감정평가방식 등 보상체계를 공정성·투명성이 확보되도록 제도개선하는 것을 전제로 부족분 발생시 예비비지원 등으로 감정평가액의 100%를 보상하도록 함.

◇ 지자체 공공근로사업 삭감(-700억원)

<부대의견>

○ 지방자치단체 공공근로사업 중 일반적인 행정보조 공권력 대행 등 생산성과 효율성이 낮은 공공서비스사업은 제외

○ 지방자치단체 공공근로사업은 그 집행실적을 국회에 별도 보고토록 함.

◇ 주택 개보수 사업 삭감(-100억원)

◇ SOC 투자 등(550억원)

○ 도로사업(320억원)

- 국가지원지방도(160억원)

- 국도대체우회도로(100억원)

- 산업단지지원도로(60억원)

- 수계치수 사업(50억원)
- 재해위험지구 정비(50억원)
- 항공보안시설 개량 및 확충(30억원)
 - 지방공항 등화시설 개량(10억원)
 - 제주공항 활공각시설(GP) 보강(10억원)
 - 사천공항 진입 등(ALS) 신설(10억원)
- 중규모 농업용수개발(100억원)
- ◇ 중소기업 수출지원(100억원)
- 해외유명인증규격 획득지원(33억원)
 - 470개 업체×7백만원
- 중소기업 인터넷 홈페이지 구축(10억원)
 - 3,600개사×27만원
- 중소기업 기술혁신개발사업(50억원)
 - 100개 업체×5천만원
- 수출전문인력 중소기업 지원(7억원)
 - * 청년해외시장개척단사업(15억원)은 중소기업 해외시장 개척사업으로 대체
- ◇ 기타사항(205억원, -50억원)
- IBRD 무상자금(25억원) 세입·세출 계상(25억원)
- 결식학생 증식지원 추가지원(75억원)
 - 여름·겨울방학 소요의 1/2 수준 반영(75억원)
 - 국고, 지방교육재정에서 각각 1/2씩 부담
- 한시 생보장애인 지원 강화(38억원)
 - 한시 생보장애인 생계보조수당 신규지원(31억원)
 - 12,778명×45천원×8월×2/3
 - 한시 생보장애인 의료비 신규지원(7억원)
- 장애인 및 여성 공공근로사업(17억원)
 - 경증장애인 도우미 사업(7억원)
 - 여성복지도우미 사업(10억원)
- 노동부 소관 자체조정(상임위 의결)
 - 고용안정센터 4개소 증설 운영(44억원)
 - 고용보험전산망 확충(4억원)
 - 실업자 D/B 구축 지원(2억원)
 - 지식기반서비스 직업훈련(-45억원)
 - 한국산업인력공단 출연(-5억원)
- 금융구조조정 예산 삭감(-1,005억원)
- 지하철 관련 부대의견
 - 중앙재정과 지방재정간에 심각한 현안으로 되어 있는 6대 도시 지하철 문제는 건설계획의 재검토, 지하철 관리운영의 구조조정, 요금체계의 합리화, 중앙재정과 지방재정간의 역할분담 등 포괄적이고 근본적인 개선방안을 7월말까지 마련하여 이를 예산편성에 적용토록 함.

국가채무 추이와 국제비교

※ 이 자료는 기획예산위원회 재정기획국 재정정책과에서 1999년 4월 19일에 발표한 「국가채무 추이와 국제비교」의 전문입니다.

- 1997년말 외환위기 이후 국가채무가 늘어나고 있는 데 대해 이를 우려하는 견해가 있고, 국가채무 규모를 추정하는데 있어서도 포괄범위를 다르게 적용하는 사례가 있어
 - 국가채무를 IMF기준에 따라 정확히 파악 전망하고, 이를 주요외국과도 비교해 볼 필요가 있음.
- 우리의 국가채무는 1997년말 GDP의 11.1%인 50조 4천 억원에서 1999년말에는 GDP의 20.2%인 94조 5천억원 수준으로 예상됨.
- 일부에서는 우리 경제가 이같은 규모의 국가채무를 감내할 수 있을지 우려하는 시각이 있으나
 - 2000년부터는 당년도 채무증가규모가 작아지기 시작하고
 - 2003년부터는 대 GDP비중이 떨어지기 시작하며
 - 2006년부터는 채무규모 자체가 줄어들기 시작할 것으로 예상됨.
- 국가채무를 항목별로 보다 상세하게 살펴보면
 - 예산상 채무(1999년말 38조 6천억원)는 금융구조조정과 실업대책 등 위기극복을 위한 적자재정 운용에 따라 늘고 있으나

- 중기재정계획상 2000년부터 재정적자를 점차 축소해 나가 기 시작하고, 2006년부터는 다시 흑자재정으로 전환하여 채무를 줄여 나가도록 계획되어 있음.
- 공공기금상 채무(1999년말 42조 7천억원)는 주택경기 활성화를 위한 국민주택기금 차입과 외환보유고 확충을 위한 외평기금 채권발행 등으로 증가하였으나
 - 이는 대부분 용자금으로 활용되어 용자금이 회수되는 대로 상환해 나가면 채무도 점차 줄어들게 될 것임.
- 외환위기 극복과정에서 도입한 공공차관(1999년말 110억 달러)은 2003년부터 상환이 시작될 계획인바
 - 이는 용자금을 회수하여 상환하므로 국민의 세금부담 없이도 국가채무를 줄일 수 있을 것임.
- 우리의 국가채무를 주요외국과 비교해 보면
 - GDP대비 국가채무비중이 상대적으로 낮은 수준이며
- ※ 총국가채무/GDP :
 - 일본(1999) 75%, 프랑스(1997) 46%,
 - 독일(1996) 39%, 미국(1997) 48%,
 - 이탈리아(1996) 118%, 한국(1999) 20%
- 또한, 국가(정부)채권을 감안할 경우 외국과 달리 채권이 채 무보다 많음.

※ 순국가채무/GDP(1998) :

일본 30%, 프랑스 44%, 미국 42%, 이탈리아 107%,
한국 -10% (*순채권)

○ 일부에서는 금융구조조정채권(64조원)도 국가채무로 간주하는 경우가 있으나

- 이는 정부가 지급을 보증한 우발채무이기 때문에 IMF기준상 국가채무에 포함되지 않으며, 회수되는 경우 국가채무로는 나타나지 않음.

• 부실채권 매입을 위해 지원된 자금은 성업공사가 부실채권을 낮은 가격(담보가액의 45% 수준)으로 사들인 후 가능한 한 높은 가격으로 매각하기 때문에 상당부분 회수가 가능함.

• 금융기관의 증자를 위해 출자한 자금의 경우 금융기관이 정상화되면 주가가 올라가 출자규모 이상으로도 회수할 수 있을 것임.

※ 한빛은행의 경우(3조 3천억원 증자) :

1998년 9월 30일 증자시 주당 5천원 매입 → 1999년 4월 14일 현재 주가 1만 3,500원

• 다만, 예금대지급 부분은 퇴출금융기관의 청산과정에서 부동산 등 보유자산의 매각으로 상당부분 보전될 수 있으나, 그밖의 부분은 재정부담으로 남게 될 것임.

○ 그러나 선진국이나 남미국가와 같이 국가채무가 누적되지 않도록 초기단계부터 적자관리를 철저히 하여, 중기재정계획에서 정한 목표가 차질없이 지켜지도록 해야 할 것임.

- 재정을 절제하여 효율적으로 운영하고 재정지출시스템을 성과 위주로 개편하며

- 공공기금은 구조개혁과 운영시스템 개선, 중장기 건전성 제고를 통해 적자를 줄여 나가고

- 금융구조조정 비용도 성업공사와 예금보험공사가 관리를 철저히 하여 손실이 최소화되도록 해야 할 것임.

1. 검토배경

○ 정부는 외환위기 극복과정에서 금융개혁과 실업대책 등의 추진을 위해 적자재정을 운용하고 있는바

- 이를 계기로 일부에서는 그릇된 추계치에 기초하여 우리의 국가채무가 GDP의 35% 수준에 이르는 것으로 이해하는가 하면

- 앞으로 구조조정 추진과정에서 국가채무가 더욱 늘어나 심각한 국민부담으로 작용하지 않을까 하는 우려도 제기되고 있음.

○ 따라서 국가채무에 대한 올바른 성격 규명과 함께 우리의 국가채무 규모가 어느 정도인지, 또한 앞으로 우리 경제가 이를 감내할 수 있는 수준인지 여부를 진단함으로써

- 국가채무에 대한 실상을 국민들에게 보다 정확하게 알릴 필요가 있음.

2. 국가채무의 발생형태

○ 국가채무는 국가가 소요자금을 민간 등 외부로부터 차입하는 경우에 발생하는 것으로서 ① 정부예산상 채무, ② 정부가 관리하는 공공기금상의 채무, ③ 외국정부나 국제기구로부터 도입한 공공차관*으로 구분할 수 있음.

* 공공차관은 정부가 차주이기는 하나 대부분 산업은행 등 민간부문에 다시 용자되고 있기 때문에 예산외회계처리

가. 예산상의 국가채무

- 예산상의 채무는 일반회계 및 특별회계에서 국채발행을 통해 자금을 차입하거나, 국내외 금융기관 등으로부터 직접 차입하는 경우 발생함.
- 1998년부터 위기극복을 위한 적자재정 운용에 따라 국채발행 규모가 크게 증가하였으며
- 이에 따라 예산상 채무는 1998년과 1999년에 각각 8조 6천억원과 15조 2천억원 순증되어 잔액기준으로는 1997년말 14조 8천억원(GDP의 3.3%)에서 1999년말 38조 6천억원(GDP의 8.2%)에 이룸.

〈 예산상의 채무부담 〉

(단위 : 억원)

	1997	1998		1999(전망)	
		잔액	증감	잔액	증감
계	148,360	233,951	85,591	385,840	151,889
- 국 채	19,613	126,195	106,582	281,884	155,689
· 일반회계	-	97,000	97,000	232,000	135,000
· 특별회계 ¹⁾	19,613	29,195	9,582	49,884	20,689
- 차 입 금	94,666	77,468	-17,198	73,668	-3,800
- 국고채무부담행위	34,081	30,288	-3,793	30,288	-

주 : 1) 농특회계 · 농특세회계 · 철도특별회계 · 교통신설특별회계

나. 공공기금상의 국가채무

- 공공기금상의 채무도 기금운용에 필요한 재원조달을 위해 채권을 발행하거나 민간기금 등으로부터 자금을 직접 차입할 때 발생함.
- 1998년부터 주택경기 활성화를 지원하기 위한 국민주택기금과 외환보유고 확충을 위한 외국환평형기금의 채권발행이 크게 늘고 있음.

- 이에 따라 공공기금상의 채무규모는 1998년과 1999년에 각각 8조원과 6조 6천억원 순증되어 잔액기준으로는 1997년말 28조 2천억원(GDP의 6.2%)에서 1999년말 42조 7천억원(GDP의 9.1%) 수준으로 증가됨.

〈 공공기금상의 채무부담 〉

(단위 : 억원)

	1997	1998		1999(전망)	
		잔액	증감	잔액	증감
계	281,880	361,500	79,620	427,121	65,621
- 채 권	265,930	340,288	74,358	406,288	66,000
· 국민주택기금	165,654	190,465	24,811	255,008	64,543
· 외평기금	42,000	89,640	47,640 ¹⁾	89,512	-128
· 기타기금 ²⁾	58,276	60,183	1,907	61,768	1,585
- 차 입 금	15,950	21,212	5,262	20,833	-379

주 : 1) 1998년에 외평기금에 의한 채무가 크게 늘어난 것은 40억달러 규모의 외평채 발행(1998년 4월 8일)에 기인

2) 기타기금은 농지관리기금 · 양곡증권정리기금

다. 위기극복 목적의 공공차관 도입에 따른 국가채무

- 한편 외환위기 극복과정에서 도입한 공공차관은 전통적인 재정수지 적자에 더하여 국가채무의 추가적인 발생요인이 되고 있음.
- IMF 자금은 지금까지 48억달러를 갚고 금년말까지 77억 달러를 더 상환할 계획이며, 이는 한국은행이 차주가 되어 외환보유고 확충에 활용되고 있어 국가채무로 계상되지 않음.
- IBRD와 ADB 차관은 정부가 차주가 되어 1997~1998년 간 총 97억달러를 도입한 데 이어 1999년에도 13억달러를 도입할 예정인바, 이는 국가채무로 계상됨.

〈 위기극복 목적의 공공차관 도입현황 〉

(단위 : 억원)

	1997	1998		1999(전망)	
		잔액	증감	잔액	증감
계	74,300	118,922	44,622	132,000	13,078
· IBRD	44,580 (30억달러)	73,560 (60억달러)	28,980 (30억달러)	84,000 (70억달러)	10,440 (10억달러)
· ADB	29,720 (20억달러)	45,362 (37억달러)	15,642 (17억달러)	48,000 (40억달러)	2,638 (3억달러)

주 : 개별 차관의 도입시점 환율을 적용

(평균환율은 1997년 1,486원, 1998년 1,226원, 1999년 1,200원 수준임)

3. 국가채무 종합

- 이렇게 볼 때, 정부예산 및 공공기금에서 발생하는 채무와 위기극복 등을 위해 들어온 공공차관을 모두 합한 국가채무규모는 1997년말 GDP 11.1%인 50조 4천억원에서 1999년말에는 GDP의 20.2%인 94조 5천억원 수준으로 전망됨.

〈 국가채무 현황 〉

(단위 : 조원, %)

	1997	1998	1999(전망)
- 국가채무잔액	50.4	71.5	94.5
(대GDP비중)	(11.1)	(15.9)	(20.2)
· 예 산	14.8	23.4	38.6
(대GDP비중)	(3.3)	(5.2)	(8.2)
· 기 금	28.2	36.2	42.7
· 공 공 차 관	7.4	11.9	13.2

- 일부에서는 우리 경제가 이같은 규모의 국가채무를 감내할 수 있을지 우려하는 시각이 있으나
- 2000년부터는 당해연도 국가채무증가규모가 작아지기 시작하고
- 2003년부터는 대GDP비중이 떨어지기 시작하며

- 2006년부터는 채무규모 자체가 줄어들기 시작할 것으로 예상됨.

〈 중기 국가채무 전망 〉

(단위 : 조원, %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가채무잔액 ¹⁾	94.5	116.1	135.4	150.3	162.6	168.7	171.0	168.1
(대GDP비중)	(20.2)	(23.0)	(24.6)	(25.1)	(24.9)	(23.7)	(22.0)	(20.0)

주 : 1) 2000년 이후 국가채무는 통합재정수지 적자만큼 증가하는 것으로 전제하고, 2003년부터 시작되는 공공차관 상환분을 차감.

- 앞으로의 전망을 항목별로 보다 상세하게 살펴보면

- 예산상의 채무(1999년말 38조 6천억원)는
 - 중기재정계획상 2000년부터 재정적자를 점차 축소해 나가기 시작하고, 2006년부터는 다시 흑자재정으로 전환되어 채무를 줄여 나가도록 계획되어 있음.
- 공공기금상의 채무(1999년말 42조 7천억원)도 대부분 융자자금으로 사용되는데,
 - 융자금이 회수되는 대로 상환해 나가면 채무도 점차 줄어들게 될 것임.
- 특히, 위기극복을 위해 들어온 공공차관도 2003년부터 상환이 시작되기 때문에 그 이후 점차 줄어들게 됨.
- 도입된 공공차관은 산업은행 등의 차입의환상황을 위한 융자(결과적으로 외환보유고 확충), 벤처기업 설립, 중소기업 수출용원자재수입, 신용보증여력 확충 등을 위한 융자에 활용되었기 때문에
 - 민간부문으로부터 융자금을 회수하고 경상수지 흑자에 따른 가용의환으로 차관자금을 상환하면 국민의 세금부담 없이도 국가채무를 줄일 수 있을 것임.

〈 위기극복 목적의 공공차관 잔액 추이 〉

(단위 : 억달러)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
· IBRD	70	70	70	70	66	56	44	32
· ADB	40	40	40	40	40	20	3	0
계	110	110	110	110	106	76	47	32

〈 참고 : 1997~98년간 도입된 위기극복 목적의 공공차관 사용내역 〉

(단위 : 억달러)

	외환보유고 확충	중진공 융자	성업공사· 예금보험 공사 융자	수입/L/C 개설용자	주택신보 융자	실업대책 등 기타용자	계
· IBRD	30	10	-	10	2	8	60
· ADB	20	10	7	-	-	-	37

4. 금융구조조정채권 관련 사항

- 한편 금융구조조정채권(64조원)*은 정부가 지급을 보증한 우발채무이기 때문에 IMF 기준상 국가채무에 포함되지 않고 있으며 회수되는 경우 국가채무로는 나타나지 않음.
- 금융구조조정채권은 부실채권 매입에 32조 5천억원, 금융기관의 증자 및 예금대지급에 31조 5천억원을 투입할 계획
- 부실채권 매입을 위해 지원된 자금은 성업공사가 부실채권을 낮은 가격(담보가액의 45% 수준)으로 사들인 후 가능한 높은 가격으로 매각하기 때문에 상당부분 회수가 가능함.
- 실제로 금년 3월말 현재 부실채권 정리과정에서 1,696억원의 이익을 실현하였음.

〈 성업공사의 부실채권 정리실적(1999. 3. 31. 현재) 〉

(단위 : 억원)

매입대상부실채권액	매입가격(A)	매각가격(B)	손익(B-A)
23,620	9,496	11,192	+1,696

- 금융기관의 증자를 위해 출자한 자금의 경우 금융기관이 정상화되면 주가가 올라가 출자규모 이상으로도 회수할 수 있을 것임.

〈 정부출자 금융기관의 주가변동예 〉

(단위 : 원/주)

	당초(A)	1999. 4. 14. 현재(B)	상승률(B/A, %)
· 조흥은행	5,000	8,200	64.0
· 한빛은행	5,000	13,500	170.0

- 예금 대지급 부분은 퇴출금융기관의 청산과정에서 부동산 등 보유자산의 매각으로 상당부분 보전될 수 있으나, 그 밖의 부분은 재정부담으로 남게 될 것임.

5. 종합진단

- 우리의 경우 위기극복 목적의 공공차관 도입분을 포함하여 모든 재정적자요인을 감안한 국가채무는 1999년말에는 94조 5천억원 수준(GDP의 20.2%)으로 예상됨.
- 국가채무는 IMF 기준에 입각하여 재정적자요인만을 감안하여 추계하고 금융구조조정을 위한 보증채무는 제외하는 것이 타당함.
- 우리의 국가채무는 주요외국에 비해 상대적으로 낮은 수준이며, 앞으로도 우리 경제력이 감내해 나갈 수 있는 수준이라고 봄.

〈 주요국가별 국가채무 수준 〉

(단위 : %)

	일본 (1999년)	프랑스 (1997년)	독일 (1996년)	미국 (1997년)	이탈리아 (1996년)	한국 (1999년)
· 국가채무/GDP	74.5	45.9	38.8	47.6	117.7	20.2

자료 : IMF

○ 또한, 국가(정부)채권을 감안할 경우 우리나라는 아직은 외국과는 달리 채권이 채무보다 많음.

〈 우리나라 정부순채무 현황(1998년) 〉

(단위 : 조원, %)

국가채권(A)	국가채무(B)	순채무(B-A)	순채무/GDP
118.0 ¹⁾	71.5	- 46.5	- 10.3 ²⁾

주 : 1. 용자금 92조 6천억원, 예금·예탁금 등 25조 4천억원

2) 지방정부 채무(16조 2천억원, 지방정부 채권은 미파악)를 포함시 -6.7%

〈 주요국가별 정부순채무 현황(1998년) 〉

(단위 : %)

	일 본	프랑스	미 국	이탈리아	OECD평균
순국가채무/GDP	30.3	43.6	41.9	107.0	43.7

자료 : OECD Economic Outlook (1998, 12), * 지방정부채무 포함.

○ 그러나 선진국이나 남미국가와 같이 국가채무가 누적되지 않도록 초기단계부터 적자관리를 철저히 하여, 중기재정계획에서 정한 목표가 차질없이 지켜지도록 해야 할 것임.

- 재정을 절제하여 효율적으로 운영하고 재정지출시스템을 성과 위주로 개편하며
- 공공기금은 구조개혁과 운영시스템 개선, 중장기 건전성 제고를 통해 적자를 줄여 나가고
- 금융구조조정 비용도 성업공사와 예금보험공사가 관리를 철저히 하여 손실이 최소화되도록 해야 할 것임.

'ARS와 FAX를 이용' 국민적 탈세 감시를 위한 고발전화 개통

※ 이 자료는 국세청에서 1999년 5월 6일에 발표한 「'ARS와 FAX를 이용' 국민적 탈세감시를 위한 고발전화 개통」의 전문입니다.

I. 배경

- 종래의 세금관련 제보는 주로 문서에 의존하여 왔고, 최근 인터넷 홈페이지에 제보접수창구를 설치 운영중이며, 외화도피에 관한 제보는 별도 고발전화를 설치한 바 있음.
- 그 결과 세금관련 제보를 손쉽게 할 수 있는 방법이 없고 제보접수 창구가 제보내용에 따라 다원화되어 있어 탈세에 대한 국민적 감시기능이 충분히 발휘되지 못함.
- 특히 세금계산서와 신용카드 관련 제보는 현장에서 즉시 제보할 수 있어야 하나 이용하기가 간편한 적절한 제보창구 등이 마련되지 않아 이에 관한 제보가 많지 않았음.
- 또한 자영업자와 고소득 전문직 종사자에 대한 과세정상화를 위해서는 신용카드 기피 또는 변칙거래업소와 세금계산서 발행이나 수취를 기피하는 업소 등에 대한 국민적 감시가 절실히 필요
- 최근 세무당 불균형 해소방안에 대한 공청회와 신용카드가맹점 확대에 관한 언론보도 등으로 소비자들의 자발적인 감시·고발 분위기가 성숙되고 있음.

- 그리고 소비자가 부담하는 부가가치세를 자영업자들이 탈루하는 것을 소비자 스스로가 감시한다는 의미도 있음.

- 따라서 국민들이 탈세, 외화도피, 세금계산서 발행기피, 신용카드거래기피 등에 대하여 주·야를 불문하고 현장에서 즉시 고발할 수 있도록 국민 모두가 쉽게 이용할 수 있는 고발접수 창구를 설치하고자 하는 것임.

II. 국민적 탈세감시를 위한 고발전화 개통

- 제보전화(ARS) : 080-333-2100

상징성

- 『333』국 : "납세자의 날"과 연관
- 『2100』번 : 국세청의 상징적 번호

유용성

- 전국 어디서든 동일번호로 사용
- 지방청 관할구역별로 권역화하여 접수 가능

- 제보전송(FAX) : 080-333-2101

상징성

- 『333』국 : "납세자의 날"과 연관
- 『2101』번 : 국세청의 상징적 번호와 연계

유용성

- 전국 어디서든 동일번호로 사용
- 지방청 관할구역별로 권역화하여 접수 가능

○ 고발창구를 단일화하여 080서비스 전화 및 전송을 통합 운영



※ 세금관련 제보는 문서, 인터넷, 전화(ARS), 전송(FAX) 등의 방법이 있으며 신용카드, 세금계산서 관련제보 등 간단한 내용의 고발은 전화(ARS) 또는 FAX에 의하는 것이 가장 편리할 것으로 판단됨.

III. 방법

- 현금수입업종, 신규사업자에게 고발안내 스티커를 교부하여
- 부가가치세법 제35조 및 시행령 제86조 제2항에 따라 납세자가 지켜야 할 사항으로 사업장 계산대에 부착토록 함.
- 고발전화의 홍보효과와 아울러 스스로 신용카드 수취 기피 등을 억제하는 효과 기대

『세금감시 고발센터』안내

영수증(신용카드, 세금계산서) 변칙발행 및 수수기피, 탈세 등의 제보를 받습니다.

【전 화】 080-333-2100

【FAX】 080-333-2101

【인터넷】 www.nta.go.kr

내가 낸 세금, 내가 지킵시다.

국 세 청

○ 고발전화 개통시기 : 1999. 5. 10

기 대 효 과

- 제보방법을 문서, 인터넷, 전화(ARS), FAX 등으로 다양화하는 한편 고발창구는 일원화하고 이를 널리 홍보함으로써 국민적 탈세감시기능을 활성화하여 건전납세풍토 조성에 기여
- 전국 단일번호의 고발전화를 설치하여 현장에서 즉시 고발이 가능토록 함으로써 자영업자 등의 과표양성화에 관건적 요소가 되는 신용카드 이용확대를 촉진

〈신용카드 · 자료상 · 무자료거래 관련 신고대상(고발할 사례)〉

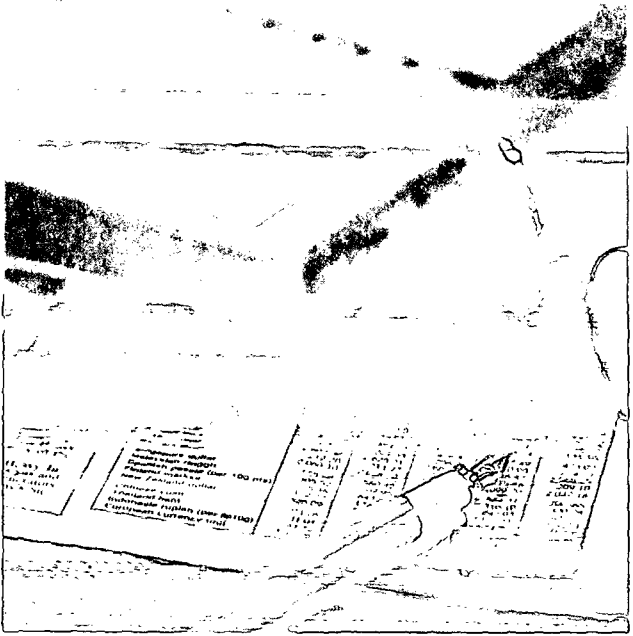
- 신용카드 사용기피 · 변칙거래 · 가맹기피 사례
 - 카드로 결제하려면 카드수수료를 더 내라는 업소
 - 신용카드 조회기 고장을 핑계로 카드결제를 안 해주는 업소
 - 일반적으로 통용되지 않는 1개 카드사에 가맹하여 고의적으로 카드결제를 안 하려는 업소
 - 현금내면 싸게 주겠다고 은근히 현금이용을 부추기는 업소
 - 유명한 음식점으로 손님이 줄을 서서 기다리는 데도 카드가맹을 하지 않고 현금만을 고집하는 업소
 - 『카드깡』하는 사채업자
 - 기름값이 아닌 『카드깡』하면서 사채놀이를 하는 주유소
 - 자기업소 명의를 아닌 다른 업소 명의로 카드 결제를 하는 업소
 - 신용카드 매출전표에 봉사료를 사실보다 부풀려 기재하는 업소
 - 카드 사용후 은행의 신용카드 통보명세표상 실지거래업소가 아닌 다른 업소 명의로 카드 결제를 한 업소

○ 자료상 사례

- 본인의 전화번호만 알려주고 다양한 자료를 엮기에 알선하겠다고 전화하거나 편지를 보내는 자
- 다른 사업자의 명의를 도용하여 자료를 매매하는 자
- 자기업체의 사업과 아무 관련이 없는 업종의 세금계산서를 발행하는 업체
- 사무실을 자주 옮기면서 전화만 가지고 거액의 허위 세금계산서를 발행하는 업체
- 실제거래를 하지 아니한 업체명의로 세금계산서를 교부하는 자

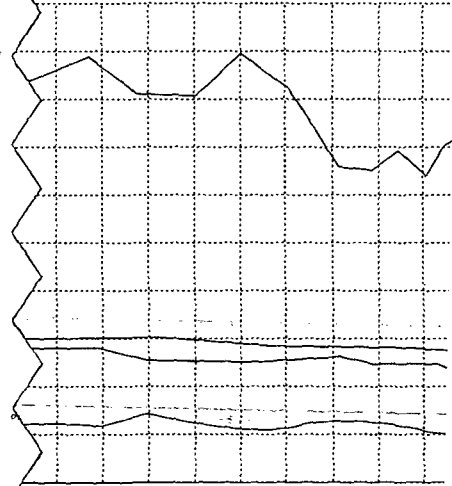
○ 무자료 거래 사례

- 판매장려금을 미끼로 도매업체에 밀어내기, 끼워팔기
- 소매상에 무자료로 직거래하고 자료는 폐업자에게 번칙처리하는 행위
- 중간상인(일명 나까마)이 무자료로 소형소매상이나 개인에게 파는 행위
- 도매업체의 종업원들이 개인적으로 이득을 얻기 위하여 창고에 있는 회사의 제품을 판매하는 행위
- 제조업체에서 밀어내기한 많은 물량을 무자료시장에 덤핑으로 판매하는 행위
- 주류도매상이 아닌 슈퍼나 할인점 등에서 주류를 대량 사입하여 유통업소에 판매하는 행위
- 많은 리베이트를 받는 조건으로 무자료시장에 현금으로 덤핑판매하는 행위
- 창고만 가지고 차떼기로 덤핑 판매하는 행위
- 집단상가(시장) 등에서 세금계산서 없이 많은 물량을 사고 파는 행위



재정 통계

1. 일반회계 세입 결산규모





1. 일반회계 세입 결산규모

(단위 : 백만원, %)

구분	1948		1949		1950		1951		1952		1953		1954	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	31	100.0	92	100.0	249	100.0	653	100.0	2,213	100.0	6,682	100.0	14,920	100.0
1. 조세	5	19.3	15	15.9	43	17.4	395	60.6	978	44.2	2,096	31.4	5,199	34.8
내국세	5	18.1	13	14.3	40	16.1	350	53.7	831	37.6	1,745	26.1	4,200	28.2
관세	0	1.2	2	1.6	3	1.2	45	6.9	147	6.6	351	5.3	999	6.7
방위세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	8	24.4	15	16.2	16	6.2	88	13.5	293	13.2	400	6.0	585	3.9
3. 관제수익	5	16.4	1	0.7	5	1.8	20	3.1	35	1.6	75	1.1	223	1.5
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	1	1.9	4	4.3	14	5.8	57	8.7	352	15.9	327	4.9	-	-
6. 잡수입	2	6.0	3	3.3	5	2.0	53	8.1	128	5.8	265	4.0	495	3.3
7. 국공채 및 차입금	-	-	9	10.0	-	-	40	6.1	120	5.4	203	3.0	334	2.2
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	7.5	1,294	8.7
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	10	32.0	45	49.5	153	61.4	-	-	-	-	2,020	30.2	2,320	15.6
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. 차관수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	31	100.0	92	99.8	236	94.7	653	100.0	1,906	86.1	5,886	88.1	10,450	70.0
20. 외국원조	-	-	0	0.1	13	5.3	-	-	307	13.9	796	11.9	4,470	30.0
21. 대충자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1955		1957		1958		1959		1960		1961	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	32,379	100.0	42,458	100.0	47,710	100.0	45,540	100.0	48,456	100.0	61,354	100.0
1. 조세	11,054	34.1	11,736	27.6	14,659	30.7	22,086	48.5	24,971	51.5	23,199	37.8
내국세	8,808	27.2	9,355	22.0	11,690	24.5	18,526	40.7	19,821	40.9	17,892	29.2
관세	2,246	6.9	2,381	5.6	2,969	6.2	3,560	7.8	5,150	10.6	5,307	8.6
방위세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	1,000	3.1	1,620	3.8	2,121	4.4	2,270	5.0	2,300	4.7	2,645	4.3
3. 관재수익	80	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	16	0.0	13	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 접수입	1,846	5.7	1,201	2.8	1,471	3.1	924	2.0	2,430	5.0	-	-
7. 국공채 및 차입금	1,368	4.2	1,523	3.6	1,800	3.8	500	1.1	1,000	2.1	700	1.1
8. 산업부흥국채	1,961	6.1	2,964	7.0	849	1.8	210	0.5	191	0.4	2,984	4.9
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	-	-	950	2.2	2,230	4.7	640	1.4	801	1.7	600	1.0
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	334	0.6
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,800	2.9
14. 세외수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,034	8.2
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. 차관수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	17,325	53.5	20,007	47.1	23,130	48.5	26,630	58.5	31,693	65.4	37,296	60.8
20. 외국원조	15,054	46.5	22,451	52.9	24,580	51.5	18,910	41.5	16,763	34.6	-	-
21. 대출자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,058	39.2
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1962		1963		1964		1965		1966		1967	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	93,214	100.0	75,923	100.0	79,387	100.0	105,481	100.0	153,777	100.0	199,018	100.0
1. 조세	28,242	30.3	31,078	40.9	37,421	47.1	54,634	51.8	87,646	57.0	129,241	64.9
내국세	21,497	23.1	24,693	32.5	29,190	36.8	42,058	39.9	70,011	45.5	103,828	52.20
관세	6,745	7.2	6,385	8.4	8,231	10.4	12,576	11.9	17,635	11.5	25,413	12.8
방위세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	4,234	4.5	4,832	6.4	4,530	5.7	3,598	3.4	7,500	4.9	10,000	5.0
3. 관재수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	1,100	1.2	1,300	1.7	-	-	-	-	-	-	-	-
8. 산업부흥국채	17,038	18.3	1,434	1.9	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	2,465	2.6	462	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-
11. 외국원조	1,244	1.3	793	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	1,595	1.7	1,470	1.9	1,546	1.9	1,457	1.4	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	645	0.7	112	0.1	114	0.1	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	6,834	7.3	6,803	9.0	5,938	7.5	7,426	7.0	11,016	7.2	12,467	6.3
15. 예탁금및이자수입	1,091	1.2	1,327	1.7	1,818	2.3	2,276	2.2	6,077	4.0	4,244	2.1
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	3,123	2.0	5,027	2.5
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. 차관수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	64,488	69.2	49,611	65.3	51,367	64.7	69,391	65.8	115,362	75.0	160,979	80.9
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대충자금	28,726	30.8	26,312	34.7	28,020	35.3	36,090	34.2	38,415	25.0	35,238	17.7
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,801	1.4

1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1968		1969		1970		1971		1972		1973	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	275,717	100.0	376,041	100.0	445,856	100.0	551,451	100.0	706,883	100.0	697,585	100.0
1. 조세	194,288	70.5	262,823	69.9	334,723	75.0	407,683	73.9	433,446	61.3	521,492	74.8
내국세	156,407	56.7	218,099	58.0	283,799	63.6	355,496	64.5	374,340	53.0	439,121	62.9
관세	37,881	13.7	44,724	11.9	50,924	11.4	52,187	9.4	59,106	8.3	82,371	11.8
방위세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	16,400	5.9	24,250	6.4	30,100	6.8	45,372	8.3	42,900	6.1	57,000	8.2
3. 관재수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	22,500	3.2	5,000	0.7
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	72,500	10.3	-	-
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	18,678	6.8	20,265	5.4	21,739	4.9	26,391	4.8	23,658	3.3	55,842	8.0
15. 예탁금및이지수입	7,933	2.9	12,275	3.3	6,996	1.6	7,366	1.3	11,440	1.6	-	-
16. 재정차관예탁금	5,000	1.8	32,527	8.6	28,600	6.4	43,690	7.9	88,740	12.6	-	-
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53,300	7.6
18. 차관수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,083	0.3
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,868	0.4
소계	242,299	87.9	352,140	93.6	422,158	94.7	530,502	96.2	695,184	98.4	697,585	100.0
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대충자금	30,655	11.1	21,868	5.8	17,696	3.9	12,189	2.2	4,399	0.6	-	-
22. 파월경비지원	2,763	1.0	2,033	0.5	6,002	1.4	8,760	1.6	7,300	1.0	-	-



1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1974		1975		1976		1977		1978		1979	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	1,046,386	100.0	1,630,242	100.0	2,378,185	100.0	2,990,844	100.0	4,040,546	100.0	5,507,334	100.0
1. 조세	844,673	80.7	1,255,479	77.0	1,914,747	80.5	2,402,682	80.3	3,372,262	83.5	4,401,708	79.9
내국세	717,976	68.6	1,012,291	62.1	1,370,532	57.6	1,675,179	56.0	2,252,546	55.7	3,037,510	55.2
관세	126,697	12.1	181,004	11.1	275,512	11.6	385,871	12.9	646,425	16.0	732,294	13.3
방위세	-	-	62,184	3.8	268,703	11.3	341,632	11.4	473,291	11.7	631,904	11.5
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	69,000	6.6	135,500	8.3	178,000	7.5	220,000	7.4	280,000	6.9	360,000	6.5
3. 관재수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	3,302	0.3	5,773	0.4	6,000	0.3	-	-	-	-	-	-
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	42,400	4.1	15,000	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	52,647	5.0	92,800	5.7	151,980	6.4	270,398	9.0	298,568	7.4	646,763	11.7
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	30,081	2.9	112,680	6.9	81,460	3.4	23,126	0.7	7,500	0.2	8,299	0.2
18. 차관수입	4,283	0.4	13,010	0.8	45,998	1.9	74,638	2.5	82,216	2.0	90,564	1.6
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	1,046,386	100.0	1,630,242	100.0	2,378,185	100.0	2,990,844	100.0	4,040,546	100.0	5,507,334	100.0
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대충자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	6,635,181	100.0	8,174,449	100.0	9,525,922	100.0	10,753,349	100.0	11,828,884	100.0	13,008,894	100.0
1. 조세	5,297,700	79.8	6,577,938	80.5	7,636,435	80.2	9,220,719	85.7	10,053,724	85.0	11,047,427	84.9
내국세	3,675,795	55.4	4,595,782	56.2	5,250,666	55.1	6,188,425	57.5	6,697,373	56.5	7,496,925	57.6
관세	766,063	11.5	890,616	10.9	1,012,564	10.6	1,463,202	13.6	1,593,959	13.5	1,566,125	12.0
방위세	855,842	12.9	1,091,540	13.4	1,175,335	12.3	1,306,032	12.1	1,477,565	12.5	1,663,233	12.8
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	197,870	2.1	263,060	2.4	284,827	2.4	321,144	2.5
2. 전매익금	510,000	7.7	680,000	8.3	760,000	8.0	830,000	7.7	846,000	7.2	829,000	6.4
3. 관재수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	-	-	121,400	1.5	350,000	3.7	30,000	0.3	-	-	-	-
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	100,000	1.5	290,000	3.5	-	-	-	-	-	-	-	-
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	638,334	9.6	427,423	5.2	660,652	6.9	604,246	5.6	886,676	7.5	1,076,496	8.3
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	3	0.0	2	0.0	25,600	0.3	11,578	0.1	-	-	-	-
18. 차관수입	89,144	1.3	77,686	1.0	93,235	1.0	56,806	0.5	42,484	0.4	55,971	0.4
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	6,635,181	100.0	8,174,449	100.0	9,525,922	100.0	10,753,349	100.0	11,828,884	100.0	13,008,894	100.0
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대출자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	14,699,339	100.0	17,883,898	100.0	22,040,762	100.0	25,590,915	100.0	31,304,595	100.0	32,928,665	100.0
1. 조세	12,622,319	85.9	15,439,376	86.3	18,537,147	84.1	21,232,564	83.0	26,847,430	85.8	28,209,444	85.7
내국세	8,463,984	57.6	10,011,971	56.0	12,540,239	56.9	15,208,394	59.4	19,130,226	61.1	23,510,896	71.4
관세	1,942,560	13.2	2,696,464	15.1	2,573,562	11.7	2,117,581	8.3	2,765,371	8.8	3,435,502	10.4
방위세	1,843,368	12.5	2,319,603	13.0	2,911,063	13.2	3,483,157	13.6	4,430,570	14.2	1,263,046	3.8
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	372,407	2.5	411,338	2.3	512,283	2.3	423,432	1.7	521,263	1.7	-	-
2. 전매익금	984,000	6.7	904,333	5.1	947,045	4.3	1,536	0.0	-	-	-	-
3. 관제수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	-	-	-	-	3	0.0	1	0.0	-	-	-	-
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	1,020,125	6.9	1,456,975	8.1	2,504,895	11.4	4,331,462	16.9	4,384,309	14.0	4,635,297	14.1
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. 차관수입	72,895	0.5	83,214	0.5	51,672	0.2	25,352	0.1	72,856	0.2	83,924	0.3
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	14,699,339	100.0	17,883,898	100.0	22,040,762	100.0	25,590,915	100.0	31,304,595	100.0	32,928,665	100.0
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대충자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1999년 5월호

1. 일반회계 세입 결산규모(계속)

구분	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
세입규모	34,534,059	100.0	38,583,715	100.0	44,935,820	100.0	52,927,958	100.0	60,275,805	100.0	65,959,066	100.0
1. 조세	32,172,078	93.2	35,866,071	93.0	42,707,950	95.0	50,431,491	95.3	57,058,091	94.7	60,909,218	92.3
내국세	28,856,011	83.6	32,858,931	85.2	36,725,200	81.7	42,363,391	80.0	46,910,363	77.8	49,572,943	75.2
관세	3,153,190	9.1	2,885,860	7.5	3,448,887	7.7	4,633,211	8.8	5,309,471	8.8	5,797,617	8.8
방위세	162,877	0.5	121,280	0.3	76,696	0.2	63,137	0.1	14,288	0.0	-8,464	0.0
교통세	-	-	-	-	2,457,167	5.5	3,371,752	6.4	4,823,969	8.0	5,547,122	8.4
교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 전매익금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. 관세수익	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 부정축재처리수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 기타특별회계수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 잡수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. 국공채 및 차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	560,720	0.9
8. 산업부흥국채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 예탁금수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. 차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. 부정축재	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타특별회계전입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 세외수입	2,285,302	6.6	2,651,162	6.9	2,183,376	4.9	2,447,876	4.6	3,128,971	5.2	4,420,594	6.7
15. 예탁금및이자수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. 재정차관예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. 예탁금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. 차관수입	76,679	0.2	66,482	0.2	44,494	0.1	48,591	0.1	88,743	0.1	68,534	0.1
19. 파월지원수입	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소계	34,534,059	100.0	38,583,715	100.0	44,935,820	100.0	52,927,958	100.0	60,275,805	100.0	65,959,066	100.0
20. 외국원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. 대총자금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. 파월경비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 1. 1948~50년도 일반회계, 1951~76년도 일반재정, 1977년부터 일반회계
 2. 1948~55년도 관세수입은 전매사업특별회계전입금을 제외한 관업 및 관유 재산수입
 3. 관세에는 순세 포함.
 4. 1956년도는 자료의 미비로 수록하지 못하였음.
 자료 : 재무부, 『대한민국정부 결산관계통계자료』, 제1집, 1961.
 재무부, 『재정금융의 회고』, 1958. 8. 15.
 재무부, 『결산개요』, 각 연도.