

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



1

현안분석

- 중앙정부와 지방정부간 자원배분
- 사회보험 통합·일원화에 따른 사회보험 관리·운영의 개선방향

정책토론포트

경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향

한국조세의 이해

지방세

정책흐름

1999년도 경제정책방향 외

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	21세기와 재정의 역할 / 金東建
현안분석	6	중앙정부와 지방정부간 재원배분 / 安鍾錫
	21	사회보험 통합·일원화에 따른 사회보험 관리·운영의 개선방향 / 全瑛俊
정책토론포트	35	경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향
한국조세의 이해	71	지방세 / 金正勳
경제단상	78	세상 속에서 / 李起鏞
	80	새로운 천년을 여는 마음 / 崔秉俊
문화기행	82	서원을 찾아서: 조선조의 통치사상을 완성시킨 퇴계 이황 선생을 모신 도산서원 / 李滂
정책흐름	88	1999년도 경제정책방향
	97	1998 세법 시행령 개정(안) 내용
	109	관세법 시행령 개정
이런 의견 저런 생각	112	1999경제의 복병들 외
권말부록	116	1998년도 「재정포럼」 총목차

21세기와 재정의 역할

金東建 / 서울대학교 교수

1999년 새해가 시작되었다. 금년은 20세기의 마지막 해이며 21세기의 시작을 준비하는 해이기도 하다. 끝과 시작이 동시에 일어나는 이 한 해 동안 우리 사회의 각 분야에서는 해야 할 일이 너무나 많다. 이는 재정분야에서도 마찬가지 일 것이다.



로 전개될 것이며, 인접 국가들간의 상호의존성과 집단적 경쟁력을 강화하기 위한 지역주의 추세가 심화될 것으로 예상된다. 또한 각국의 금융자유화와 개방화, 정보·통신 기술의 발달로 인하여 국제자본시장이 급속히 단일 시장권으로 흡수됨에 따라 국제금융위기의 발생 가능성이 더욱 증대되고 정부의 국가경제 통제력은 약화될 것이다.

지난 35년간의 한국경제는 비교적 유리한 대외경제 환경을 바탕으로 고도의 성장을 시현해 왔으나, 최근 외환위기를 경험하면서 성장의 잠재적 기반이 많이 위축되었다. 따라서 향후 몇년간은 우리 경제가 다시금 성장잠재력을 확충하여 IMF시대에서 탈피하고 명실상부하게 선진국 대열에 합류할 수 있는가를 결정하는 매우 중요한 시기임이 분명하다. 재정운용에 있어서도 당면한 경제위기를 극복하고 21세기의 대내외 여건 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 그 운용방향을 재정립해야 한다.

다가오는 21세기에는 세계화·지역주의·정보화가 한층 심화될 것이며, 노령화와 지방화의 진전, 환경과 문화생활의 중시 경향이 심화되는 등 대내외 여건에서 커다란 변화가 예상된다. 21세기의 변화에 대해 좀 더 언급해 보자.

우선 상품과 노동·자본 등 생산요소의 국가간 이동에 대한 각종 장벽이 철폐되면서 무한경쟁시대가 본격적으로

특히 정보·통신 기술의 발달은 21세기를 산업사회에서 정보중심의 지식사회로 변화시켜 사회의 전반적 조직과 운영방식, 정부의 역할에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 노동·자본 등 전통적인 생산요소의 중요성은 감소하는 반면에 기술·지식·창의성과 같은 무형자본이 국가경쟁력을 좌우하게 될 것인바, 이는 정치행정에 국민의 직접참여를 용이하게 하여 정부기능의 분권화를 촉진하고 정부의 조정자로서의 역할을 강화시킬 것이다.

21세기에는 대기와 수질오염, 기상이변 등 환경오염이 심각해짐에 따라 국민생활의 질이 저하되고, 이들이 성장의 저해요인으로 작용하게 될 우려가 더 커질 것이다. 환경보전을 위한 국제규범이나 제재도 한층 강화될 것이며, 환경문제를 국제무역과 연계시키는 움직임은 가속화될 것이 예상되므로 환경친화적인 경제발전을 유도할 수 있는 환경산업을 새로운 경쟁산업으로 육성하는 데 재정의 각별한 역할이 강조될 것이다. 노령화의 진전에 따른 노

**정부가 개혁적인 차원에서 공공부문의 구조조정을 추진하고 각 부문별 재정운용에
낭비적 요소가 없도록 노력할 때 정부정책에 대한 민간부문의 신뢰성이 회복되며,
민간경제의 활성화는 이러한 정부에 대한 민간의 신뢰성 여부에 크게 좌우하게 됨을 인식해야 할 것이다.**

인복지 문제와 여성의 사회참여, 장애인 문제 등 사회복지 분야에서의 정부기능의 확충은 불가피하며, 문화생활 등 인간다운 삶에 대한 욕구증강에도 재정이 적극적으로 대처해야 할 상황이 곧 닥칠 것이다.

이상으로 21세기에서의 여건 변화에 대해 간략하게 언급하였는데, 이 모든 예측 가능한 변화에 재정이 능동적으로 대처할 때 21세기에는 우리나라도 진정으로 선진국 대열에 동참할 수 있는 것이다.

이렇게 볼 때 재정의 역할로는 중·단기적으로는 당면한 경제위기를 슬기롭게 탈피하는 데 최대의 노력을 경주하면서, 장기성장기반을 재차 확충하여 명실상부한 경제 선진국으로 부상하는 기반을 확립할 수 있도록 적극적인 역할을 수행하는 것이 급선무이다. 즉, 부실금융 정리, SOC 투자 증대, 대기업 및 중소기업의 구조조정, 과학기술과 인적자원 개발 등 성장의 잠재기반을 확충하는 데 주력하면서 동시에 지금의 최대 현안인 실업자 구제 등의 사회안전망 확충에 노력해야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 정보·지식사회의 시대변화에 걸맞는 창의적인 인적자원의 육성과 소프트 인프라 구축에 주력하여야 한다. 또한 환경친화적 발전 유도, 노년층·장애인·극빈자에 대한 사회복지 확충, 문화·예술·여가생활을 중시하는 생산복지형 재정구조를 확립해야 할 것이다.

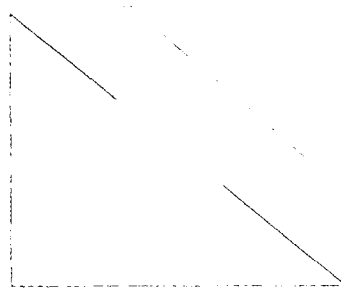
이러한 시대적 흐름에 대응하면서 금년 1999년을 포함한 향후 수년간의 재정운용 및 정책기조는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가? 현재의 경제상황을 고려할 때 우리나라는 향후 수년간 적자재정의 운용이 불가피할 것으로 예상된다. 적자재정 운용이 결코 소망스러운 것은 아니지만 그렇다고 이를 지나치게 두려워 할 이유도 없다. 문제는 적자재정을 잘 운용하여 지금의 경제위기를 원만히 극복하고 경제를 다시 활성화시킴으로써 적자재정에서 벗어날 수 있도록 하는 일이다.

적자재정을 경험한 몇몇 주요 국가들을 살펴볼 때 어떤 나라들은 적자재정을 잘 운용하여 경제를 재건하는 데 성공한 반면, 적자재정의 수렁에서 헤어날 수 못하고 사태를 더욱 악화시키고 있는 나라들도 발견하게 된다. 그런데 성공한 나라들의 공통점이 있다면 이들은 적자재정을 운용하면서 재정지출 삭감을 중심으로 하는 강도 높은 공공부문의 생산성 제고에 최대의 노력을 다하였다는 사실이다. 미국, 영국, 아일랜드 등이 이런 국가들에 포함된다고 하겠다.

이 점은 지금의 우리에게 시사하는 바가 크다. 재정적자의 감축을 위한 정책수단으로는 지출의 삭감과 조세의 증가로 요약할 수 있다. 우리나라는 향후 재정적자의 감축을 위하여 전자인 지출삭감을 정책수단으로 선택해야 할 것이다. 단기적으로 경기부양과 고용효과가 크고 장기적으로 성장잠재력이 내재된 정부 투자부문에 집중 지출하면서 공공부문의 경감지출 억제에 최선의 노력을 다하여야 할 것이다. 정부가 개혁적인 차원에서 공공부문의 구조조정을 추진하고 각 부문별 재정운용에 낭비적 요소가 없도록 노력할 때 정부정책에 대한 민간부문의 신뢰성이 회복되며, 민간경제의 활성화는 이러한 정부에 대한 민간의 신뢰성 여부에 크게 좌우하게 됨을 인식해야 할 것이다.

무엇보다 중요한 것은 한정된 재원을 배분하는 데 있어서 일관성 있는 국가경영원칙의 수립이다. 이를 위해서 정부의 중장기적 비전을 반영하고 수요자들의 의견을 최대한 수렴하는 중기재정계획의 수립이 필요하게 된다. 적자재정이 본격화되는 1999년을 중기재정계획의 원년으로 삼고 각 부문별 세출의 효율성을 새롭게 점검하는 노력이 필요하다고 하겠다. **김기**

현안분석



1. 중앙정부와 지방정부간 자원배분

安 鍾 錫 / 한국조세연구원 연구위원

2. 사회보험 통합·일원화에 따른 사회보험 관리·운영의 개선방향

全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

중앙정부와 지방정부간 자원배분



安鍾錫 / 한국조세연구원 연구위원

중앙정부와 지방자치단체간 합리적인 자원배분 방안을 모색하기 위해서는 중앙·지방간 기능배분 구도가 확립되어야 하며, 여러 가지 대안들에 대한 다양한 이론적·실증적 분석이 선행되어야 한다.

최근 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분 및 지방자치단체간 자원배분에 대한 관심이 고조되고 있다. 지방자치제의 확대 실시에 부응하여 중앙정부의 기능 중 일부를 지방자치단체로 이전하고 지방재정을 확충하여야 한다는 주장도 있으며, 재정경제부에서는 교육양여금이라는 경로를 통해서 교육자치단체에 배분되는 교육세의 폐지를 주장하여 교육관련 단체 및 부처와 의견이 대립되고 있다. 본고에서는 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분 및 상위 지방자치단체와 하위 지방자치단체간 자원배분과 관련된 환경의 변화를 살펴보고, 가능한 대안들에 대해 나름대로 평가한다.

이러한 검토의 궁극적인 목표는 중앙정부와 지방자치단체간의 합리적인 자원배분 방안을 모색하는 데 있다. 그런데 중앙정부와 지방자치단체간 합리적인 자원배분 방안을 모색하기 위해서는 중앙·지방간 기능배분 구도가 확립되어야 하며, 여러 가지 대안들에 대한 다양한 이론적·실증적 분석이 선행되어야 한다. 뿐만 아니라 중앙·지방간 및 지방자치단체간 정치적 합의도 거쳐야 할 것이다. 본고에서는 이와 같은 점들을 모두 고려하여 구체적인 대안을 제시하는 데까지는 나아가지 못하고 가능한 방안들에 대한 개략적인 평가를 통해서 앞으로 집중적으로 분석·토의되어야 할 과제를 도출하는 것을 목표로 한다.

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

1. 환경의 변화

중앙정부와 지방자치단체간 및 상위 자치단체와 하위 자치단체간 재원배분을 둘러싼 환경의 변화 중 가장 중요한 것은 지방자치제의 실시라고 할 수 있다. 1990년대 초에 지방의회가 구성되기 이전까지 우리나라는 재정운영에 있어서 전형적인 중앙집권적인 국가였다. 지방자치단체는 중앙정부의 대리인 역할을 하였으며, 지방자치단체의 세입과 세출은 거의 대부분 중앙정부에 의해서 결정되었고 중앙정부가 지방자치단체의 재정운영을 통제·감시하였다. 그러나 지방의회가 구성되고, 주민이 선출한 자치단체장이 자치단체를 운영하게 되면서 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체간 재정운영체제에는 획기적인 변화가 요구되었다. 지방자치단체장의 임면권자라고 할 수 있는 주민에 의한 지방재정 통제·감시체제를 확립할 필요성이 제기되었으며, 중앙과 지방자치단체간 기능의 재배분이 필요하다는 주장도 제기되었다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체간 재정지원, 중앙정부 및 지방자치단체의 교육자치단체에 대한 재정지원체제의 변화도 요구된다. 이러한 요구에 부응하여 지방재정 책임성을 확립하기 위해 지방세에 대한 지방자치단체의 과세자주권이 확대되었으며, 부분적으로 중앙정부의 기능이 지방자치단체로 이양되기도 하였다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간 기능 재배분에 대한 논의는 아직도 진행중이며, 각급 정부간 재원배분에 대해서는 의견만 분분할 뿐 아직도 구체적인 방안에 대해 합의를 보지 못하고 있다.

두번째로 들 수 있는 환경의 변화는 1997년 말부터 시작된 경기침체이다. 금융위기와 이로 인한 경기침체는 우리 경제 전반에 심각한 영향을 미쳤으며, 지방재정도 예외는 아니다. 한국지방행정연구원에서 추정한 바에 의하면 1998년 지방세 수입은 취득세, 등록세, 자동차세, 주민세를 중심으로 당초 예산 대비 21.2%(2조 8천억원) 감소될 것으로 예상된다¹⁾. 뿐만 아니라 중앙정부의 세입이 감소됨에 따라 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원도 당초 예산에 비해 지방교부세가 3.72%(2,699억원), 지방양여금은 15.5%(4,792억원), 국고보조금은 12.8%(7,587억원) 줄어들 것으로 예상된다. 이와 같은 세입 감소에 대응하여 지방재정을 확충하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

세번째는 정부의 조세체계 개편을 들 수 있다. 1998년 9월 재정경제부는 세계 개편안을 발표하였는데 그 중 조세체계를 정비하는 안은 중앙정부와 지방자치

**지방의회가 결성되고
주민이 선출한 단체장이
지방자치단체를 운영하게
되면서 중앙정부와
지방자치단체간
재원배분에 획기적인
변화가 필요하게 되었다.**

1) 이영희, 「국가경제여건의 변화와 지방자치단체 세입전망」, 『IMF체제 극복을 위한 지방정부의 전략적 경영』, 한국지방행정연구원, 1998, pp. 15~40.

**교육세가 폐지되면
교육 교부금의 증가를
고려하더라도
교육재정 세입이
약 3조원 정도는
감소할 것으로 예상된다.**

체 및 교육자치단체간 재원배분체계에 상당한 변화를 초래하는 것이다. 현행 제도에 의하면 교육세는 국세와 지방세 11개 세목에 부가하여 중앙정부가 징수하고 그 수입은 지방교육양여금으로 중앙정부가 직접 교육자치단체에 배분하고 있다. 재정경제부의 세제개편안에 의하면 이 교육세가 폐지되고 국세에 부가되던 부분은 국세 본세에 흡수되며, 지방세에 부가되던 부분 중 재산거래과세(등록세)와 자동차세에 부가되던 부분은 일정 기간이 지나면 폐지되고 나머지는 본세에 흡수되거나 국세인 특별소비세로 전환된다. 이 안이 실시되면 국세수입이 감소되며, 국세 수입 감소분 중 일부는 지방세에 흡수되어 지방재정 수입이 되고 나머지는 폐지된다. 농어촌특별세도 이와 같은 방식으로 폐지되거나 본세에 흡수된다. 농어촌특별세는 현재 세수입의 일부(19/150)가 지방양여금으로 지방재정으로 이전되고 있으며, 나머지는 대부분 국고보조금으로 지방정부에 이양되고 있다.

또한 소득할 주민세는 국세인 소득세와 법인세에 흡수된 후 다시 지방소득세로 지방자치단체에 이전된다. 지방양여금 재원인 전화세는 부가가치세로 전환되며, 담배에도 부가가치세가 부과된다.

이와 같은 조세체계 개편은 중앙재정, 지방재정, 교육재정에 모두 영향을 미치는데 그 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다. 첫째, 교육세 폐지는 교육양여금의 폐지를 의미하며, 이는 곧 교육재정 세입의 감소를 의미한다. 교육세 및 농특세의 일부가 내국세로 전환되고, 전화세가 부가가치세로 전환되며, 담배에 대해 부가가치세가 부과됨에 따라 지방교부세 및 교육교부금의 재원인 내국세가 증가되므로 교육교부금이 증가하긴 하지만 교육양여금의 감소분 중 일부를 상쇄하는 데 그칠 것이다. 저자가 대략적으로 계산한 바에 의하면 교육교부금 증가를 고려하더라도 교육재정 세입이 약 3조원 정도(1996년 기준)는 감소할 것으로 예상된다.

둘째, 지방재정 세입은 증가한다. 전화세가 부가가치세로 전환되고 농어촌특별세가 폐지됨에 따라 지방양여금이 감소하나, 주세분 교육세가 본세에 흡수되는 것은 지방양여금의 증가요인으로 작용한다. 지방세분 교육세 및 농어촌특별세의 일부가 지방세에 흡수되며 내국세 수입이 증가됨에 따라 지방교부세가 증가하게 된다. 전체적으로 지방재정 세입의 순증가 규모는 대략 교육재정 세입 감소분의 절반 정도가 될 것으로 예상된다.

셋째, 중앙재정의 경우 지방세 부가분 교육세와 농어촌특별세의 폐지 또는 본세 흡수에 따라 국세수입이 감소하며, 세출에 있어서는 지방교부세 및 교육교부

금의 증가로 인하여 이전지출이 증가하는 반면 지방양여금 및 지방교육양여금은 감소한다. 전체적으로 세출의 감소와 세입의 감소가 비슷한 규모일 것으로 예상된다. 국가 전체적으로 취득세, 등록세, 자동차세에 부가되는 교육세 및 농어촌특별세 수입만큼 재정수입이 감소된다. 이 중 자동차 등록세 및 취득세에 부가되는 부분은 교통세율의 인상으로 흡수할 예정이다. 만약 정부가 교육세 및 농어촌특별세 폐지에 따른 세수입 감소분을 교통세 또는 다른 국세의 세율을 인상하여 보충한다면 궁극적으로 교육재정 세입의 감소분(약 3조원)을 중앙재정과 지방재정에 각각 반씩 귀속시키는 결과가 나타난다. 그러므로 이와 같은 재정경제부의 조세체계 개편안이 시행된다면 이에 부응하는 지방재정과 교육재정간 그리고 중앙재정과 교육재정간에 새로운 재원이전체계가 마련되어야 할 것이다. 교육세 및 농특세 폐지안은 유관단체 및 부처의 반대로 아직 입법이 되지 않았다. 만약 정부가 앞으로 이를 다시 추진하고자 한다면 조세체계 개편방안과 함께 중앙재정, 지방재정, 교육재정간 재원이전체계의 개편방안을 제시하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

교육세와 농특세를 폐지하고 이에 따른 세수입 감소분을 국세 세율 인상을 통해서 보충한다면 교육재정 세입의 감소분을 중앙재정과 지방재정이 나누어 갖는 결과가 나타나게 된다.

마지막으로 중요한 환경 변화는 지방세제 개편이다. 1998년 11월에 행정자치부는 국회에 지방세제 개편안을 제출하였다. 이 안에 의하면 고급주택 및 고급오락장 중과세율이 7.5배에서 5배로, 과밀억제지역의 건축물 신축·증축 및 법인 신설에 대한 등록세 중과세율이 5배에서 3배로 완화된다. 또한 1가구 2차량에 대한 취득세, 등록세 중과세가 폐지되며, 자동차 저당권 설정등기에 대한 세율도 인하되고 자동차세율도 인하된다. 소액부징수 기준은 상향조정되는데 이와 같은 안들은 모두 지방세 수입을 감소시키는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 한편 균등할 주민세 탄력세율 상한은 1만원으로 상향조정된다.

II. 중앙·지방간 재원이전 방안들에 대한 검토

지금까지 살펴본 환경의 변화가 중앙·지방간 또는 지방자치단체간 자원배분에 대해 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방재정이 확충되어야 한다. 중앙정부의 기능이양, 최근의 지방재정세입 감소는 이와 같은 주장을 뒷받침하는 근거가 된다. 둘째, 지방자치단체의 재정 책임성이 제고되어야 한다. 지방분권화 시대의 지방재정에 대한 통제 및 감시 권한은 궁극적으로 지방자치단체장의

지방재원을 확충하는 방법으로 제일 먼저 생각할 수 있는 방법은 재원 확충의 필요성을 인식하는 지방자치단체가 자율적인 권한을 사용하여 재원을 확충하는 것이다.

임면권자인 지역주민에게 있다고 할 수 있다. 따라서 지역주민의 지방재정에 대한 통제 및 감시가 활성화되어야 하며, 이를 위해서는 지방재정에 대한 지방자치단체의 자율성을 제고하고 그 운영성과에 대해 책임을 지도록 하는 체제를 확립하여야 할 것이다. 셋째, 정부간 재원이전체계의 변화가 필요하다. 정부의 조세체계 개편안이 큰 부작용 없이 시행되도록 하기 위해서는 중앙정부와 교육자치단체, 지방자치단체와 교육자치단체, 중앙정부와 지방자치단체에 대한 재원이전체계에 획기적인 변화가 필요하다. 또한 과거의 중앙집권적인 체제에서 만들어진 중앙정부와 광역 및 기초자치단체에 대한 재원이전체계의 변화 가능성에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 이미 일부 광역자치단체에서는 징수교부금을 중심으로 하는 기초자치단체에 대한 재원이전체계의 변경안을 제시한 바 있다. 다음에서는 이와 같은 세 가지 명제에 대해 가능한 대안들을 살펴보고 각각의 대안을 비교·분석한다.

1. 지방재원 확충방안

지방재원을 확충하는 방안으로 제일 먼저 생각할 수 있는 방법은 재원 확충의 필요성을 인식하는 지방자치단체가 자율적인 권한으로 재원을 확충하는 것이다. 현행 제도에 의하면 취득세, 등록세, 자동차세, 주민세, 재산세 등 지방세 수입에서 중요한 역할을 하는 세목들을 포함하여 10개 세목에 대해 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시킬 수 있다. 또한 재산관련 과세의 과세표준에도 어느 정도의 영향력을 발휘할 수 있다. 이러한 세목들은 대부분 지방자치단체의 자율적인 과세로 인한 부작용이 적은 세목들로서 지방자치단체가 자율적으로 세수입을 증대시키는 데 반대할 이유가 없다.

그 다음으로 생각할 수 있는 방법은 중앙정부 차원에서 제도의 개편을 통해 지방세 수입을 확대하거나 지방자치단체에 대해 지방세 수입을 증대시킬 수 있는 권한을 증대시켜 주는 것이다. 그 방법의 하나로 거론되고 있는 것이 신세목을 발굴하여 법정의 세목으로 지정하고 지방자치단체가 자율적으로 과세할 수 있도록 하는 것이다. 이에 대해서도 원칙적으로 반대할 이유가 없다. 문제는 지방의 자율적인 과세로 인한 부작용이 적은 새로운 세원이 얼마나 존재하겠느냐, 그리고 이러한 세원들이 지방재정의 확충에 어느 정도나 기여할 수 있겠느냐 하는 질문에

대한 대답이 회의적이라는 점이다. 신세원으로 거론되는 대표적인 세목이 관광세인데 이 세목은 조세수출의 가능성이 크며, 세원의 지역적 편차가 심하여 지방자치단체의 자율적인 과세로 인한 부작용이 클 수 있다.

신세목의 도입 외에도 국세의 일부를 지방으로 이양하여 지방세를 확충하는 방안을 생각할 수 있다. 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방법은 세 가지로 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 중앙과 지방간 세원분리주의 원칙에 입각하여 국세 중 일부 세목을 완전히 지방으로 이양하고 지방자치단체로 하여금 정해진 범위 내에서 자율적으로 과세하도록 하는 것이다. 두번째 방법은 특정 국세 세목에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 과세하되 지방자치단체에 과세표준 및 세율 결정 권한의 일부를 부여하는 것이다. 마지막으로 중앙정부가 세율과 과세표준을 정하여 조세를 징수하고 그 세수입의 일정부분을 지방자치단체에 징세지원칙에 입각하여 배분하는 방법도 생각할 수 있다.

세 가지 방법 중 어떤 것을 사용하느냐를 불문하고 국세의 일부를 지방으로 이양하는 방법이 갖고 있는 공통적인 문제점 중의 하나는 세원의 편차이다. 우리나라는 중앙집권적인 체제하에서 국세와 지방세 배분이 이루어졌기 때문에 국세와 지방세를 구분하는 데 있어 가장 중요하게 고려한 요소 중의 하나가 세원의 지역적 편차였다고 할 수 있다. 지방자치단체의 과세자율권이 극도로 제한된 상태에서는 세원이 지역적으로 고르게 분포되어 있다면 지방세로서 큰 문제가 없기 때문이다. 그 대표적인 예가 담배소비세라고 할 수 있다. 담배소비세는 지방자치단체에 과세자율권을 부여할 경우 지역간 조세경쟁으로 인한 부작용이 큰 세목이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방세 중에서 매우 중요한 역할을 할 수 있었던 것은 전국 공통의 세율이 적용되며 세원의 지역적 분포가 비교적 고르기 때문이다. 이와 같이 세원의 분포가 국세·지방세 배분의 중요한 기준이 되었기 때문에 우리나라 국세는 대부분 지방세에 비해서 세원의 지역적 편차가 심하다. 지방세 중에서 성격상 지역적 편차가 심할 수밖에 없는 경주·마권세와 지역개발세, 지방세 수입에서 차지하는 비중이 미미한 농지세와 도축세를 제외한 나머지 세목 세수입의 지역적 편차를 지니계수를 통해서 보면 주민세의 지니계수가 0.2447로 지역적 편차가 가장 심하다. 반면 국세의 경우 전화세의 지니계수가 0.1145로 지역적 분포가 고르며 다른 세목 중에서는 소득세의 지역적 분포가 가장 고르는데 소득세의 지니계수는 0.3269로 주민세에 비해서 지역적 편차가 상당히 심하다고

**국세의 일부를
지방으로 이양하여
지방세를 확충하는
방안이 갖고 있는
공통적인 문제점 중의
하나는 세원의 편차이다.**

국세를 지방세로 전환하고 지방자치단체에 과세자주권을 부여하면 세원의 지역적 편재 외에도 조세수출 또는 지나친 조세경쟁에 의한 부작용이 발생할 수 있다.

볼 수 있다²⁾.

소득세 외에 세원의 지역적 분포가 비교적 고를 것으로 예상되는 세목으로서 지방세 이양대상 세목으로 많이 거론되는 것이 음식점 등 과세장소에 대한 부가가치세이다. 세무행정상의 문제 등을 고려할 때 부가가치세를 그대로 지방으로 이양하기보다는 음식점 등에 대해 지방자치단체가 판매세 형태의 소비세를 과세할 수 있도록 하는 편이 나을 것이다. 그러나 부가가치세를 소비과세의 근간으로 하는 국가에서 지방자치단체에 다른 소비세를 부과하도록 허용하는 것이 바람직한지에 대해서는 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 특정품목에 대한 소비세 부과는 모든 품목에 대해 같은 세율로 과세한다는 부가가치세의 기본 원칙에 어긋나는 것이다. 그러나 이미 개별소비세 과세대상이 되고 있는 품목들에 대해서는 이러한 문제가 적용되지 않는데 그 중 지방세 부과 가능성이 제기되고 있는 품목은 현재 교통세 과세대상인 휘발유와 경유이다.

국세의 일부를 지방으로 이양하는 방법 중 처음 두 가지 방법 즉, 지방자치단체에 어느 정도의 과세자주권을 부여하는 방법을 사용할 경우에는 세원의 지역적 편재 외에도 조세수출 또는 지나친 조세경쟁에 의한 부작용이 발생할 수 있다. 이러한 부작용이 가장 적은 세목이 재산과세이며, 다른 세목 중에서는 개인소득세와 판매세가 비교적 이러한 부작용이 적다. 우리나라에서는 현재 주민세 소득할이 이와 같은 방법으로 과세되고 있다고 할 수 있다. 국세인 소득세와 법인세를 세원으로 지방자치단체가 국세의 일정비율로 과세하며, 탄력세율 적용이 허용되므로 적어도 제도상으로는 어느 정도의 과세자율권이 지방자치단체에 부여되어 있다고 할 수 있다. 재정경제부에서 제시한 조세체계 개편안에서는 주민세 소득할을 국세인 소득세와 법인세에 통합하고 통합된 세수입의 일정부분(10%)을 다시 지방자치단체에 이전하도록 되어 있는데 이는 두번째 방법에서 세번째 방법으로의 전환을 의미하는 것이다. 세목 수의 축소라는 관점에서는 이러한 전환의 타당성이 인정될 수 있으나 이를 위해서 지방자치단체의 과세자주권을 제한하는 것이 바람직한지에 대해서는 다시 한 번 생각해 볼 여지가 있다. 법인세는 지방자치단체에 과세자율권을 부여할 경우 조세경쟁 등 부작용이 큰 세목이므로 이러한 전환의 타당성이 인정된다. 개인소득세의 경우에도 지방자치단체의 자율적인 과세로 인한 부작용이 전혀 없다고 할 수 없으나, 다른 국세 세목들에 비해서는 적은 편이다.

2) 1994년 기준. 안종석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996.

이와 같은 문제 이외에도 일부 국세를 지방으로 이양하는 방법은 중앙재정의 상대적인 축소를 초래한다는 문제를 갖고 있다. 현 상태에서 중앙재정의 상대적인 축소를 통해서 지방재정을 확충해야 하는지에 대해서는 많은 논의가 필요하다. 현재 재정규모를 보면 우리나라의 중앙과 지방(교육재정 포함)의 역할은 5:5 정도 된다. 지방재정발전기획단 등은 일본의 예를 들어 지방재정이 총 재정에서 차지하는 비중이 65%가 될 때까지 지방재정을 확대하여야 한다고 주장한다³⁾. 그러나 이와 같은 주장은 우리나라보다 지방자치제의 역사가 긴 선진국 중 일본과 캐나다를 제외하면 지방재정의 규모가 중앙재정의 규모보다 큰 국가를 찾을 수 없다는 똑같은 논리에 의해서 반박할 수 있다. 재정의 중앙·지방 배분비율은 각 국가의 역사적 발전과정, 중앙정부와 지방자치단체간 기능배분에 따라 매우 다양하기 때문에 다른 국가의 사례만 갖고는 구체적인 결론을 내릴 수 없다. 중요한 것은 우리나라의 중앙·지방간 기능배분일 것이다. 지방자치제의 확대실시와 함께 중앙정부의 기능이 지방으로 이전되어야 한다는 주장이 많이 제기되고 있으며, 실제로 이양되는 사례도 있다. 그런데 보다 중요한 것은 각급 정부가 수행하고 있는 기능에 대해 해당 정부가 어느 정도 영향력을 발휘할 수 있는가 하는 점일 것이다. 과거 중앙집권적인 체제하에서 지방정부에 배분된 기능 중에서는 자율적인 권한을 갖고 있는 지방자치단체가 수행하기에 적절하지 못한 기능도 있을 수 있다. 이러한 기능은 오히려 지방자치단체에서 중앙정부로 이양하는 것이 바람직할 수도 있다. 또한 일부 기능은 민간에 이양하는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 기능의 이전이 완료된 후에 중앙과 지방간 재원배분비율이 어떻게 될지에 대해 현재로서는 명확히 말하기 어렵다. 막연한 추측이지만 우리나라에서 앞으로 크게 확대될 것으로 전망되는 사회보장 기능이 중앙정부에 귀속된다면 지방재정이 중앙재정보다 크게 될 가능성은 희박하다고 생각된다. 단, 재정경제부가 제안한 조세체계 개편안이 시행될 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 일부 교육세 세원이 국세로 편입되고, 또 일부 교육세 수입은 사라지게 되므로 교육재정을 포함한 지방재정의 상대적인 축소가 불가피하다. 이 경우 중앙재정의 일부분을 지방재정으로 이전하여 지방재정을 보충할 필요가 있다.

국세의 지방이양뿐만 아니라 지방세의 국세이양에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 지방세 중에서 담배소비세는 세원의 분포가 고르기 때문에 공동세 세원으로서 적절하나 조세수출의 가능성 등을 고려할 때 지방자치단체가 과세자율권

**현 상태에서
중앙재정의
상대적인 축소를
통해서 지방재원을
확충하여야 하는지에
대해서는 많은 논의가
필요하다.**

3) 지방재정발전기획단, 『지방재정발전계획』, 1996. 노기성·안흥기, 『중·장기 지방재정규모의 전망과 재원조달방안』, 정책연구시리즈 96-02, 한국개발연구원, 1996.

**지방교부세를 확충하면
세원이 빈약한 지역이
상대적으로 유리하며,
국세 세원의 일부를
지방으로 이양하면 세원이
풍부한 지역이 유리하다.**

을 갖는 지방세로서는 적절하지 않다. 또한 국민 건강, 재정수입의 확보 등 중앙 정부의 정책적인 목표를 위하여 활용할 여지가 상당히 큰 세목이라고 할 수 있다. 그러므로 이 세목은 국세로 전환하여 세수입을 지방자치단체와 중앙정부가 일정 비율로 배분하여 공동으로 사용하는 것이 바람직하다. 담배에 대해 부가가치세를 부과하기로 한 재정경제부의 조세체계 개편안은 이러한 움직임의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 부가가치세는 정책적인 필요에 의해 쉽게 변화시킬 수 있는 세목이 아니라는 단점이 있다. 현상유지를 위하여 담배소비세 수입의 거의 대부분을 지방자치단체에 배분하더라도 일단 담배소비세를 공동세로 전환하여 중앙정부의 정책적 활용가능성을 확보하는 것이 바람직하다.

마지막으로 중앙정부 재원을 재정조정제도를 통해서 지방자치단체에 이전함으로써 지방자치단체의 이전수입을 확충하는 방법을 생각할 수 있다. 이 방법 역시 중앙재정의 회생을 통해서 지방재정을 확충한다는 측면에서 논란의 여지가 있다. 지방교부세를 확충하는 것은 지방자치단체의 과세자율권이라는 측면에서 일부 국세를 지방으로 이양하면서 전국 공통의 세율을 적용하는 경우와 같으며, 지방에 과세자율권을 부여하면서 지방세를 확충하는 방법에 비해서는 열등하다. 지역간 형평성의 측면에서 보면 지방교부세는 중앙정부가 지역간 형평성을 고려하여 지방자치단체에 배분할 수 있으므로 지방세를 확충하는 방법에 비해 우월하다고 할 수 있다. 그러나 현행 배분방식을 고수할 경우 서울시와 같이 지방세원이 비교적 풍부하여 지방교부세가 배분되지 않는 지역은 불리하고 자체세원이 부족한 지역은 많은 이득을 볼 수 있다. 즉, 현행 배분방식을 고수한 채로 지방교부세를 확충하면 불교부단체의 재원 확충에는 도움이 되지 않는다. 또한 현행 제도에 의하면 지방교육양여금은 인구가 많은 지방이 많이 배분받게 되는데, 재정경제부의 조세체계 개편안에 따라 이를 폐지하고 부족재원을 지방교부세나 교육교부금 배분방식에 따라 배분하면 비교적 세원이 풍부하며 인구가 많은 대도시 지역의 불이익은 더욱 커진다.

이전재원 중 지방양여금 재원을 확충하여 지방재정을 확충하는 방안도 제기되고 있다. 특히 재정경제부가 제시한 조세체계 개편안이 시행될 경우 지방양여금 재원인 전화세가 부가가치세로 전환되며 농어촌특별세가 폐지되어 양여금 재원이 줄어들게 된다. 따라서 다른 방법으로 지방양여금을 보충하여야 한다는 주장이 설득력을 얻을 수 있다. 그런데 이에 대해서는 몇 가지 생각해 볼 문제가 있다.

첫째, 지방양여금의 대상사업이 적절하지 못하다는 주장이 제기되고 있다. 지방 재정발전기획단에 의하면 5개 지방양여금 대상 사업 중 지역개발사업과 청소년 육성사업은 지방교부세에 통합하고, 수질오염방지사업은 국고보조금 사업으로 전환하는 것이 바람직하다⁴⁾. 또한 농어촌특별세를 폐지하여 농어촌 개발을 위한 재원을 사전적으로 배정하지 않고 일반 재원에서 지원하겠다는 재정경제부의 취지를 살리기 위해서는 농어촌특별세의 폐지와 함께 농어촌개발사업 양여금도 국고보조금으로 전환하는 것이 바람직하다. 둘째, 지방양여금은 목적세와 유사한 제도라고 할 수 있는데, 수익자부담원칙 또는 원인자부담원칙에 부합되지 않으며, 재원의 규모가 작아 대상사업에 대한 지출증대효과를 도모하기 어렵다는 비판도 제기되고 있다⁵⁾.

우리나라에서는 지방세 수입과 세외수입, 그리고 지방교부세 수입이 세출의 자율성이 보장된 수입이라고 할 수 있다. 1996년의 경우 이들 세입이 총 세입에서 차지하는 비중이 80%를 넘었다.

2. 지방재정 책임성 제고

지방재정의 책임성을 제고하기 위해서는 지방재정에 대한 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다. 지방재정의 자율성은 세출에 대한 자율성과 세입에 대한 자율성으로 구분하여 볼 수 있다. 세출에 대한 자율성은 총지방재원 중에서 지방자치단체가 자율적인 의사에 의해서 집행할 수 있는 재원의 비중이 어느 정도 되는지에 의해서 평가할 수 있다. 우리나라에서는 지방세 수입과 세외수입, 그리고 지방교부세 수입이 세출의 자율성이 보장된 수입이라고 할 수 있다. 1996년의 경우 이들 세입이 총 세입에서 차지하는 비중이 80%를 넘었다.

세입에 대한 자율성은 총세입에서 지방자치단체가 자율적으로 규모를 늘리거나 줄일 수 있는 재원이 차지하는 비중을 의미한다. 우리나라의 경우 지방세 수입 중 탄력세율이 적용되는 세목의 수입과 세외수입이 세입의 자율성이 있는 세입이라고 할 수 있다. 과거에는 탄력세율이 적용되는 세목의 세수입이 지방세 수입에서 차지하는 비중이 매우 작았으나 최근 지방세 수입에서 차지하는 비중이 큰 취득세, 등록세, 재산세에 대해서도 지방자치단체에 과세자율권을 부여하여 적어도 제도상으로는 세입의 자율성이 상당히 신장되었다고 할 수 있다. 그 이외의 지방세목들은 성격상 지방자치단체에 과세자율권을 보장하기 어려운 세목들이며, 일부 국세 세목을 지방으로 이양한다고 하더라도 그 중에서 지방자치단체에 과세자율권을 부여하는 것이 바람직한 세목은 찾기 어렵다. 앞에서 언급한 바와 같이 현

4) 지방재정발전기획단, 전 계서.

5) 안중석, 『지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석』, 정책보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.

지방재정의 자율성을 제고하기 위하여 중앙정부는 지방재정조정제도를 개편하여 지방자치단체들이 주어진 자율적 권한을 적극적으로 활용하도록 유도하여야 한다.

재 탄력세를 적용이 허용되고 있는 주민세 소득할 중 법인세할은 오히려 탄력세율 적용이 바람직하지 않은 성격을 많이 갖고 있다.

이와 같이 제도적으로는 과세자율권이 어느 정도 보장되어 있으나 실제로 이러한 권한이 사용된 사례는 거의 없다. 그러나 탄력세율 적용이 허용되는 상황에서 전국적으로 동일한 표준세율이 적용된다고 하여 그것이 과세자율권을 저해하는 것은 아니다. 표준세율을 적용할지 아니면 다른 세율을 적용할지에 대해서도 지방자치단체가 결정을 하여야 하며, 그 결정에 대해서는 지방자치단체에 책임이 있기 때문이다. 경제의 효율성이라는 관점에서 보면 지역별로 서로 다른 세율이 난립하는 것보다는 경쟁에 의해 지역별 세율이 수렴하여 전국적으로 일치되거나 유사한 세율이 적용되는 것이 나올 수도 있다. 우리나라에서는 탄력세율 적용이 허용된 이후 적용사례가 거의 없으나 최근에는 일부 지방자치단체에서 재산과세에 대해 주어진 권한을 사용하여 세수입을 증대하려는 움직임을 보이고 있다.

지방자치단체의 과세자주권을 제고하기 위하여 중앙정부에서는 지방재정조정제도의 개편을 통하여 지방자치단체들이 자율적인 권한을 적극적으로 활용하도록 유도하여야 할 것이다. 그렇다고 하여 지방세 수입이 많은 지방에 지방교부세를 더 많이 배분하는 방식을 사용하는 것이 무조건 바람직한 것은 아니다. 경제의 효율성이라는 관점에서 볼 때 지방세율의 차이가 지역주민의 이동을 유발하는 경우에는 한 지방자치단체의 의사결정이 인근 자치단체의 재정에 영향을 미치므로 이와 같은 외부효과를 내재화하기 위하여 지방세 수입이 많은 지역에 지방교부세를 많이 배분하는 것이 바람직하다. 그러나 지역주민의 이동이 많지 않은 경우에는 지방자치단체가 자체적인 의사결정에 의해서 변화시킬 수 없는 요소들을 기준으로 지방교부세를 배분하는 것이 효율적이다⁶⁾. 이 경우 지방자치단체가 자체적인 의사결정에 의해 지방세 수입을 증대시키거나 감소시킨다면 그 변화에 대한 책임은 전적으로 지방자치단체가 부담하여야 한다. 이와 같은 원칙에 비추어 볼 때 중앙정부의 광역자치단체에 대한 이전재원과 도의 산하 기초자치단체에 대한 이전재원은 지방세 수입에 대해 중립적인 방식으로 배분하고 광역시가 산하 기초자치단체에 배분하는 교부금은 지방세 수입이 많은 단체에 많이 배분하는 것이 바람직하다.

우리나라의 조세의 지방배분비율이 20% 정도로 조세가 지나치게 국세에 많이 편중되어 있다는 비판이 제기될 수도 있다. 그러나 이러한 현상은 조세징수의 효

6) 안종석, 「지방교부세 배분방식에 관한 연구」, 『재정금융연구』, 한국조세연구원, 1995. 6.

율성을 고려하여 나타난 것으로 비단 우리나라에만 국한된 것은 아니다. OECD 회원국의 총조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 보면 사회보장기금을 포함할 경우 우리나라는 29개국 중 13위이며, 사회보장기금을 제외할 경우 14위로서 중간 정도를 차지하고 있다. 우리나라와 같은 단일형 국가만 보면 각각 6위와 7위로 상위권에 속한다⁷⁾. 또한 1인당 지방세 수입을 보면 우리나라의 1인당 지방세 수입은 우리나라와 1인당 GDP가 유사한 국가 평균보다 14% 많으며, 우리나라와 1인당 지방재정규모가 같은 국가들에 비해서는 19% 많다⁸⁾.

**우리나라는
형식상 중앙정부→
광역자치단체→기초 및
교육자치단체의 3단계
정부구조를 갖추고 있으
나, 재정이전 관계를 보면
2단계와 3단계 구조가
병행하고 있다.**

3. 각급 정부간 재원이전체계의 개편

우리나라 정부구조는 형식상 중앙정부→광역자치단체→기초 및 교육자치단체의 3단계로 되어 있다. 그러나 재정이전 관계를 보면 2단계와 3단계 구조가 병행하고 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 교육재정을 제외할 경우 광역시 지역에 대해서는 3단계 재정관계가 유지되고 있다. 중앙정부는 광역시에 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금을 지원하며, 광역시는 산하의 자치구에 조정교부금을 지원한다. 그러나 도의 경우에는 중앙정부가 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에도 직접 재원을 지원하는 2단계 구조이다. 광역자치단체인 도에서 기초자치단체(시·군)에 지원하는 이전재원인 징수교부금은 기초자치단체의 자체수입(세외수입)으로 간주되고 있으며, 이에 대해 광역자치단체가 영향력을 발휘하지 못한다.

서울시는 기초자치체인 구에 조정교부금을 이전하고 있으나 서울시에 대한 중앙정부의 이전재원 규모는 미미한 수준이다⁹⁾. 극히 제한된 세목에 대해서만 탄력세율 적용이 허용될 때에는 지방세율 결정권한을 거의 전적으로 중앙정부가 갖고 있었으나 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세, 주민세 등 주요 세목에 탄력세율 적용이 허용되는 현행 제도하에서는 적어도 형식상으로는 중앙과 서울시간의 재정적 관계가 그다지 긴밀하다고 보기 어렵다.

교육자치단체의 경우 대부분의 재원이 중앙정부로부터 직접 이전되므로 중앙재정→교육재정의 2단계 구조라고 할 수 있다. 지방자치단체가 교육자치단체에 지원하는 이전재원은 대부분 법정전입금으로서 지방자치단체의 영향력이 약하다.

이와 같은 중앙정부와 지방자치단체간 재정관계에 대한 개편 요구가 증대되고 있다. 일부 광역자치단체는 징수교부금을 조정교부금으로 전환하여 도지역의 경

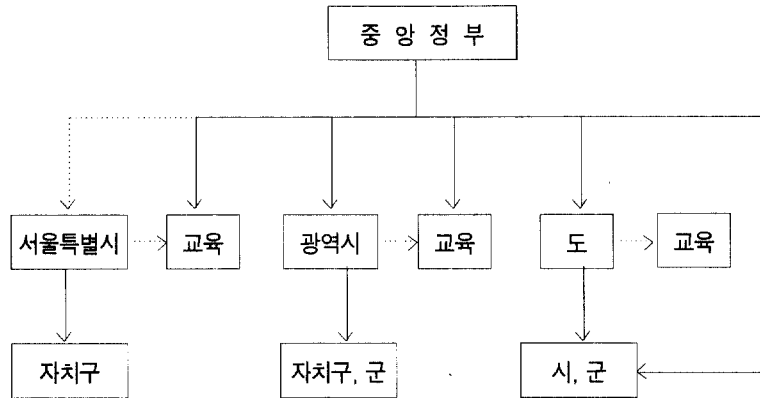
7) OECD, Revenue Statistics 1965~1997, 1998.

8) 1995년 세수입 기준. 안종석, 『지방세의 수입의 현황 및 정책시사점』, 정책보고서 97-14, 한국조세연구원, 1997.

9) 서울시 총세입의 2% 이내.

지방자치단체의
교육에 대한 투자를
확대하고 지역별로
특성 있는 교육제도를
발전시키기 위해서는
교육재정을 지방재정에
통합시키는 것이
바람직하다.

〈그림 1〉 현행 정부간 재원이전체계



우에도 중앙→광역→기초의 3단계 재정이전 관계로 개편할 것을 주장하고 있으며, 재정경제부가 제시한 교육세 폐지안이 실시될 경우 중앙정부와 교육자치단체, 지방자치단체와 교육자치단체, 그리고 중앙정부와 지방자치단체간 재원이전체계의 변화가 필요하다. 또한 현재와 같이 서울시를 재정적으로 거의 독립된 자치단체로 두는 것이 바람직한지에 대해서도 심각하게 고민해 볼 필요가 있다.

이러한 변화의 필요성에 부응하여, 그리고 각급 정부간 재원이전체계의 효율성 제고를 위해서 각급 정부간 재원이전체계를 보다 명료하게 개편할 필요가 있다. 개편의 방향으로는 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 중앙정부→광역자치단체→기초자치단체 및 교육자치단체의 3단계 재원이전체계를 확립하는 것이며, 다른 하나는 광역자치단체와 기초자치단체를 통합하여 양자의 중간 정도 되는 지방자치단체를 만들어 중앙→지방의 2단계 재원이전체계를 형성하는 것이다. 어느 경우든지 지방자치단체의 교육에 대한 투자를 확대하고 지역별로 특성 있는 교육제도를 발전시키기 위해서는 교육재정을 지방재정에 통합시키는 것이 바람직하다.

3단계 구조와 2단계 구조 중 변화에 따른 비용, 경제적 효율성 등을 고려할 때 3단계 구조를 확립하는 것이 바람직하다. 현재 253개에 달하는 기초자치단체를 중앙정부가 관리할 수 있는 정도의 적은 수로 통합하기 위해서는 많은 정치적·경제적 비용이 소요될 것이다. 또한 경제적 효율성의 관점에서 볼 때 지방자치단체가 공급하는 지방공공재는 외부효과의 포괄범위가 매우 다양하여 여러 단계의 정부가 역할을 분담하여 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 3단계 정부구조를 확

립하여 지극히 좁은 범위의 주민들에게만 영향을 미치는 공공재는 기초자치단체가, 경제적 효과의 포괄범위가 비교적 큰 지방공공재는 광역자치단체가 공급하고, 전국적으로 영향을 미치는 공공재는 국가에서 공급하는 것이 바람직할 것이다. 한 기초자치단체의 재정운영이 인접한 자치단체에 미치는 영향은 비교적 크고, 멀리 떨어져 있는 자치단체에 미치는 영향은 미미하다는 점에서 정부간 재원이전도 중앙정부는 광역자치단체를, 광역자치단체는 기초자치단체를 지원하는 3단계 체계를 확립하는 것이 바람직하다. 3단계 재원이전체계를 기본으로 하되 중앙재원의 일부를 광역자치단체를 거치지 않고 기초자치단체에 직접 지원하는 방안도 병행할 수 있다. 이때 기초자치단체에 대한 중앙정부의 직접적인 지원은 일반재원이 아닌 특정사업에 대한 지원으로 국한하는 것이 바람직하다.

효율적인 재정운영을 위하여 교육재정을 지방재정에 통합시키고, 중앙정부는 광역자치단체를, 광역자치단체는 기초자치단체를 지원하는 3단계 재원이전체계를 확립하여야 한다.

III. 요약

이상에서 각급 정부간 재원 배분의 필요성과 각 배분방식에 대한 장단점을 살펴보았다. 이 정도의 간략한 분석만으로는 앞으로의 재원배분 방향에 대해 구체적이며 확고한 결론을 내릴 수는 없지만 대체로 어떤 방향으로 보다 구체적인 분석과 논의가 필요한지는 제시하였다고 판단된다.

지방재정의 확충을 위해서는 중앙재정의 회생 없이 지방자치단체의 자율적인 노력에 의해 확충하는 방안이 우선적으로 사용되어야 하며, 그 효과는 지방자치단체의 노력에 달려 있다고 할 수 있다. 중앙재정을 상대적으로 축소시키며 지방재정을 확충해야 하는지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 중앙·지방간 기능을 재배분하고 이에 따라 재원배분비율도 결정되어야 할 것이다. 현 상태에서 재정경제부가 제시한 조세체계 개편안이 실시되고, 교육재정을 지방재정에 통합한다면 교육재원으로 활용하던 교육세의 일부가 국세로 전환됨에 따른 지방재원 감소분에 대해서는 중앙재원을 지방으로 이전하여 지방재정을 보충하여야 할 것이다.

중앙재정을 상대적으로 축소시키면서 지방재정을 확충할 필요가 있을 경우 그 방법으로는 국세의 일부를 지방으로 이전하여 지방자치단체가 자율적으로 과세할 수 있도록 하거나 전국 공통의 세율이 적용되는 공동세 재원으로 활용하는 방안과 이전재원을 확충하는 방안을 생각할 수 있다. 앞의 두 가지 방법은 비교적 세율이 풍부한 지역에 유리하며, 이전재원을 확충하는 방법은 세율이 빈약한 지

중앙재정을 상대적으로 축소시키면서 지방재정을 확충할 필요가 있을 경우 세원의 공동이용과 이전재원 확충을 병행하여 단점을 서로 보완할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

역에 유리하다. 최근의 경기침체에 따른 지방세수 감소, 재정경제부의 조세체계 개편에 따른 지방세 수입의 변화, 행정자치부의 지방세제개편안 등 지방재정 확충의 필요성을 뒷받침하는 요인들을 살펴보면 세원이 부족한 지역뿐만 아니라 세원이 풍부한 지역에서도 재원 확충의 필요성이 있으므로 한 가지 방법만 사용하기보다는 세원의 공동이용과 이전재원 확충을 병행하여 단점을 서로 보완할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

국세의 일부를 완전히 지방으로 이양하여 지방자치단체에 과세자율권을 부여하는 방안에 대해서는 원칙적으로 반대할 이유가 없으나 구체적으로 대상세목을 찾기가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 국세 세원 중 일부를 중앙과 지방이 공동으로 사용하는 경우 대상세목으로서는 현재 이와 같은 방식으로 사용되고 있는 개인소득세가 적절할 것으로 판단된다. 이에 대해서는 현행 배분비율의 적정성과 지방자치단체에 제한적이거나 세율결정권을 부여하는 것이 바람직한지에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 그 이외에 휘발유 및 경유에 대한 소비세, 담배소비세도 공동세 세목으로서 타당성이 비교적 큰 세목이라고 할 수 있다. 현재 공동세와 같은 형식으로 활용되고 있는 주민세 소득할 중 법인세할은 국세에 완전 통합하고 그 재원은 지방교부세 재원으로 활용하는 것이 바람직하다.

현 상태에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위해 중앙정부가 선택할 수 있는 대안은 그다지 많지 않다. 그 많지 않은 대안 중 가장 중요한 것이 지방재정조정제도의 개편을 통해서 지방자치단체로 하여금 자율적인 권한을 사용하도록 유도하는 방안을 모색하는 일일 것이다. 또한 각급 정부간 재원이전체계를 정비하여야 한다. 현재 경우에 따라 3단계 또는 2단계 재원이전체계가 적용되고 있는데 경제의 효율성이라는 관점에서 볼 때 3단계 재원이전체계를 확립하는 것이 바람직하다. 교육재정을 지방재정에 통합시키고 중앙정부는 광역자치단체에, 광역자치단체는 기초자치단체 및 교육자치단체에 재원을 지원하는 효율적인 방안을 모색하여야 할 것이다. **KIPF**

사회보험 통합 · 일원화에 따른 사회보험 관리 · 운영의 개선방향



全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 머리말

1998년도 2월 제1기 노사정위원회에서 현재 분리 운영되고 있는 4대 사회보험의 통합 · 일원화가 노사정 합의사항(합의사항 제52항)으로 채택되었다. 이러한 합의에 따라 이 사안이 1998년 7월에 출범한 제2기 노사정위원회하에 설치된 사회보장소위의 정식안건으로 채택되어 논의되고 있다고 한다. 또한 1998년 10월에 4대 사회보험통합추진기획단이 결성되어 이 사안을 논의하고 있다. 상이한 목적을 달성하기 위하여 도입된 이들 제도를 통합 · 일원화하는 것이 사회보험 관리 · 운영의 효율성 제고와 국민후생복지 측면에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 심층적인 논의 없이 전격적으로 시행이 결정된 것은 매우 아쉬움을 남기는 일이라고 하지 않을 수 없다.

사회보험 통합을 기정사실로 받아들일 수밖에 없는 현 상황에서 사회보험 통합과 관련된 현안은 매우 다양하고 복잡한 양상을 띠고 있다. 먼저, 사회보험 통합의 범위설정을 보자. 현재 보건복지부와 노동부에 의하여 운영 · 관리되고 있는 4대 사회보험제도를 모두 통합하여 운영할 것인지, 아니면 현행 국민연금과 의료보험(보건복지부 관리)의 통합과 산재보험과 고용보험(노동부 관리)의 통합을 전제로 할 것인지에 대한 결정이 있어야 할 것이다. 또한 자격관리와 부과 · 징수관리 측면에 국한할 것인지 아니면 중복된 각종 급여를 통합하고 적정한 급여수준

사회보험 통합 · 일원화가
관리 · 운영의 효율성
제고와 국민후생복지측면에
어떠한 영향을 미칠
것인가에 대한 심층적인
논의 없이 전격적으로
시행이 결정된 것은
매우 아쉬움을 남긴다.

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

**우리나라의
사회보험은 보건복지부
관리하의 국민연금과
의료보험 그리고
노동부 관리하의
산재보험과 고용보험으로
구성된다.**

을 설정하는 등 급여체계의 통합을 논의의 대상에 포함시킬 것인지에 대한 논의가 있어야 한다. 부과 및 징수체계의 통합과 관련해서도 여러 가지 대안이 논의될 수 있을 것이다. 부과·징수체계를 현행 사회보험료 징수방식을 기본으로 하고 사회보험료 징수만을 일원화할 것인지 아니면 부과·징수체계를 조세방식으로 전환할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

이 글에서는 사회보험 통합과 관련된 관리·운영의 개편방향에 대하여 논하고자 한다. 이를 위하여 현행 4대 사회보험체제와 그 문제점에 대해 살펴보고 장기적인 사회보험제도 발전방향과 상응하는 관리·운영의 개선방향에 대하여 언급하고자 한다.

II. 현행 사회보험제도와 그 문제점

우리나라의 사회보험은 보건복지부 관리하의 국민연금과 의료보험 그리고 노동부 관리하의 산재보험과 고용보험으로 구성되며 각각 상이한 성격을 지니고 있다. 국민연금은 노후소득 보장을 위한 장기저축의 기능이 있으며 의료보험은 질병치료를 위한 단기보험의 성격을 지니고 있다. 고용보험은 고용안정과 실업이라는 위험에 대비한 중기보험의 성격, 산재보험은 재해보상을 위한 단기보험의 성격을 지니고 있다. 관리단위면에서도 국민연금의 경우 개인별 관리를 기본으로 하고 있는 반면, 의료보험의 경우 개인별 관리(직장의료보험)와 세대별 관리(지역의료보험)가 혼합되어 있다. 고용보험과 산재보험은 그 성격상 사업장 단위 관리를 기본으로 하고 실업급여 관리와 관련하여 개인단위 관리의 성격을 가미하고 있다.

재정의 운영방식에서도 상이한 면을 보여주고 있다. 국민연금의 재정운영은 적립방식을 기본으로 하고 있다. 구미 각국의 국민연금제도의 재정운영방식이 기본적으로 부과방식(pay-as-you-go)라는 점을 감안한다면 우리나라 국민연금제도는 매우 특별한 사례라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 국민연금제도는 특정인에게 귀속되는 연금급여의 재원이 전적으로 가입자 자신이 가입기간 동안 적립해 온 연금보험료에 의해 결정되는 확정각출형(defined contribution)이 아니라 가입기간 동안의 가입자 본인의 평균임금과 연금수급개시 전년도 전가입자의 평균임금으로 결정되는 확정금부형(defined benefit)이라는 점과 연금보험료와 연금

급여 수준의 불균형으로 인해 세대간 자원의 재분배가 일어난다는 점에서 완전한 적립방식이라고 하기 어렵다. 의료보험의 경우 연간 의료보험 급여지출에 상응하는 보험료 수입을 확보하기 위하여 조합별로 연금보험료를 책정하여 부과·징수한다는 면에서 부과방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 산재보험의 경우 산업별·업종별 재해율의 차이에 따른 보험료 부담의 차이를 두기 위하여 매년 과거 3년간의 수지율(임금 총액에 대한 보험급여 총액의 비율)을 기초로, 산재보험에 의한 보험급여에 소요되는 금액과 기타 비용 등을 고려하여, 재해발생률이 동등하다고 인정되는 사업집단별로 같은 보험료율을 적용한다는 점에서 부과방식으로 재정운영을 하고 있다고 할 수 있다. 고용보험의 경우는 경기변동에 따른 실업급여지출과 고용안정을 위한 사업에 충당할 재원을 수정적립방식에 의해 조달·운영하고 있다.

국민연금제도의 재정운영방식이 구미 각국은 부과방식이라는 점을 감안한다면 우리나라의 적립방식 채택은 매우 특별한 사례라고 할 수 있다.

〈표 1〉 4대 사회보험 특성 비교¹⁾

	국민연금	의료보험	고용보험	산재보험
기본성격	소득보장 장기보험	질병치료 단기보험	실업·고용 중기보험	재해보상 단기보험
급여방식	현금급여 소득비례	현물급여 균등급여	현금급여 소득비례	현물·균등급여 현금·소득비례
재정방식 및 관리	적립방식 전체 일괄관리	부과방식 조합별 관리	수정적립방식	부과방식
관리단위	개인별 관리	개인별·세대별 관리	사업장단위 (개인단위 가미)	사업장
관리운영 방식	전국통합관리	조합단위관리	전국통합관리	전국통합관리
자격관리 방식	피용자·자영자 농어민통합관리	직장·지역별 분리관리	피용자 단독관리	사업장별관리
자격변동 자료신고	개인: 주민전산 자료대체	세대주, 사업장 주민전산자료	사업장신고	사업장신고
보험료산정	소득: 근로자와 지역가입자 동일	근로자: 소득 지역조합: 소득, 자산, 기타	사업장 연간 총임금액	사업장 연간 총임금액
보험료부담 정산체계	개인, 사업주 전체 일괄정산	세대주, 사업주 조합별 정산	피용자, 사업주 전체 일괄정산	사업주단독 전체 일괄정산
전산물관리	전국온라인관리 중앙 및 지역별 집중관리	조합별 관리 (통합시 중앙 및 지역별 집중관리)	전국온라인관리 중앙집중관리	전국온라인관리 중앙집중관리

주: 1) 1998년 9월 현재.

자료: 보건복지부 연금보험국, 『4대 사회보험통합을 위한 자료집』, 1998. 9.

〈표 2〉 자격관리 비교¹⁾

		국민연금	의료보험	고용보험	산재보험
적용대상		- 18세 이상 60세 미만의 전 국민 · 사업장 가입자: 상시 5인 이상 사업장의 근로자 및 사용자 · 지역가입자: 현재 농어촌 지역주민(도시 지역 연내 확대 예정)	- 전국민 · 직장의보: 상시 5인 이상의 사업장의 피보험자(근로자) 및 피부양자 · 지역의보: 직장 및 공·교의보에 소속되지 않고 의료보호 대상이 아닌 피보험자(세대주) 및 피부양자 · 공·교의보 공단: 공무원과 교직원 및 연금수급자와 그 가족	보험가입자: 상시 5인 이상 근로자를 사용하는 사용자	실업급여: 5인 이상 사업장의 근로자(실업급여의 지급: 1998. 7.1부터 10인 이상 사업장) 고용안정 및 직업능력개발사업: 50인 이상 사업장의 근로자(1998.7부터 5인 이상)
적용 제외	일용직	× (3월 이내)	× (직장의보 2월이내)	○	× (3월 이내)
	기한부	× (3월 이내)	× (3월 이내)	○	
	계절적	× (3월 이내)	×	×	× (3월 이내)
	일시적			(연간 1,350인 미만 사용)	
관리단위		개인단위	개인단위	업종별 사업장 단위	사업장 단위 (실업급여는 개인단위 가미)
2인 이상 사업장		각 사업장에서 적용	주된 사업장에서 관리	이증자격취득 불인정	좌동
사용자의 보험가입		근로자와 동일한 가입자로 취급	직장의보 적용	적용배제	적용배제

주: 1) 1998년 9월 현재.
자료: 보건복지부 연금보험국, 『4대 사회보험통합을 위한 자료집』, 1998. 9.

〈표 3〉 보험료 부과기준 비교¹⁾

	국민연금	의료보험	고용보험	산재보험
소득의 범위	근로기준법상 평균 임금에서 비과세소 득을 제외 - 제외소득에서 · 연장시간근로수당 · 야간근로수당 · 퇴직금 · 학자금 · 현상금, 번역료, 원고료 · 실비변상적급여	근로기준법상 통상 임금의 개념 - 통상임금은 평균 임금에서 · 상여금, 휴일수 당, 시간외근로수 당 등 비정기적 급여를 제외함	임금총액	산재보험과 동일
최초 적용기준	당해연도 소득	당월소득	당해연도 소득	산재보험과 동일
소득 재결정 (계속 적용시)	- 매년 1회씩 정기 적으로 재결정 · 대상소득: 전년도 소득 · 적용기간: 당해연 도 4월~익년도 3 월	- 수시로 재결정 · 표준보수월액이 2등급 이상 차이 가 날 경우	- 매년 1회씩 정기적으로 재결정 · 개산보험료: 당해연도 임금총액 추 정액을 기준으로 매년 3월 10일까지 결정 ※ 추정액이 전년대비 30% 이내일 경 우에는 전년도 임금총액을 기준으로 결정 · 확정보험료: 전년도 임금총액을 기 준으로 매년 3월 10일까지 결정 후 정산	
부과소득의 상 · 하한선	상한선: 360만원 하한선: 22만원 ※45등급으로 분류	상한선: 없음 하한선: 7만원 ※53등급으로 분류	상한선: 없음 하한선: 없음	산재보험의 동일
보험료율	9%	2~8% (조합정관으로 정함)	매년 업종별로 정함 - 업종별 임금총액대 비 보험금급여총액 등을 기초로 함	- 고용안정사업: 0.2% - 직업능력개발사업: 0.1~1.5%(사업장 규모별 차등적용) - 실업급여: 0.6%
보험료 부담	- 사용자: 3% - 근로자: 3% - 퇴직금 전환금: 3%	사용자와 근로자가 각 1/2씩 부담	사용자가 전액부담	- 실업급여는 사용 자와 근로자가 각 0.3%씩 부담 - 기타사업은 사용 자가 전액 부담

주: 1) 1998년 9월 현재.

자료: 보건복지부 연금보험국, 『4대 사회보험통합을 위한 자료집』, 1998. 9.

**상이한 목적과
운영방식을 지닌
4대 사회보험의
통합·일원화의 필요성이
제기된 이유는
무엇보다도 관리·운영의
비효율성에서
찾아야 할 것이다.**

상이한 목적과 운영방식을 지닌 4대 사회보험의 통합·일원화의 필요성이 제기된 이유는 무엇보다도 관리·운영의 비효율성에서 찾아야 할 것이다. OECD 국가의 사회보장 총급여지출 대비 관리운영비 비율이 평균 3.1%인 반면, 우리나라에서 동 비율은 9.1%로 나타나고 있다¹⁾. 관리·운영의 비효율성의 원인은 무엇보다도 사회보험 관리·운영이 부처 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 사회보험이라는 범주에서 유사한 대상을 관리하고 있다고 하더라도 관할 부처가 다르면 하부 관리운영기구도 별도로 조직·운영되고 있기 때문이다. 또한 사회위험별로 별도의 제도를 가지고 피보험자를 각각 별도로 관리하고 있기 때문이기도 하다. 동일한 대상자에 대하여 4개의 사회보험에서 각각 자격관리를 하고 있고 부과기준 소득도 모두 다르며 징수도 제각기 별도로 이루어지고 있다. 더욱이 4대 사회보험회사간에 정보공유체계가 구축되어 있지 않아 자격변동이 생기면 개별가입자는 4개의 제도에 각각 신고하여야 한다²⁾. 따라서 중복 업무로 인한 비효율성뿐만 아니라 가입자의 불편을 초래하고 있다.

사회보험 통합의 필요성은 사회보험 급여의 중복성에서 찾아볼 수 있다. 예를 들어 국민연금제도하에서 지급되는 장해연금과 유족연금은 산재보험제도의 장해급여와 유족급여와 중복되고 있으며 고용보험의 구직급여는 국민연금의 노령연금 혹은 특례노령연금과 중복되고 있다. 또한 의료보험의 요양급여와 장제비 등은 산재보험의 급여와 중복되는 면이 있다. 이러한 중복급여의 문제점을 보완하기 위하여 사회보험급여간 병급조정에 대한 규정이 있으나 이 문제를 해결하기에는 미흡한 실정이다³⁾. 이러한 중복된 업무와 사회보험간 정보공유체계의 미비로 인한 비효율성 그리고 중복급여의 존재로 인한 재원의 낭비는 사회보험 통합을 통한 효율성 제고의 필요성을 뒷받침한다고 할 수 있다.

그러나 이러한 사회보험 통합의 필요성에도 불구하고 통합의 대상이 되는 제도와 업무의 한계와 관련하여 다음과 같은 사안들을 고려하여야 할 것이다. 사회보험료 산정에 있어 개별기업 혹은 가입자들의 유인구조에 대한 면밀한 고려가 있어야 한다. 예를 들어 현행 산재보험료를 체계하에서는 보험료율이 업종별로 결정되므로 개별기업으로서는 산재예방을 위해 적극적인 투자를 할 이유가 없다. 다시 말해 개별기업이 재해예방을 위해 많은 투자를 하면 재해율이 낮아져 그 다음해에는 보험료율도 낮아져야 하지만, 같은 업종에 속한 다른 기업들이 이에 상

1) 김용하 외(1996), pp. 14~16 참조.

2) 김용하 외(1996), p. 16.

3) 이러한 병급조정제도에
는 국민연금의 장해연
금·유족연금과 산재보
험의 장해급여·유족급
여간의 병급조정 그리고
고용보험제도의 구직급
여와 국민연금제도의 노
령연금 혹은 특례노령연
금간의 병급조정제도가
있다.

응하는 노력을 하지 않으면 해당업종의 재해율과 보험료율이 변동되지 않으므로 재해예방을 위해 적극적인 투자를 한 기업이 오히려 손해를 보게 된다. 또한 업종별 등급요율 산정에 기초가 되는 사업종류가 67개에 불과하여 업종내 각 사업장의 규모, 지역, 경영실태 등에서 나타날 수 있는 차이를 반영하지 못함으로써 보험료율 산정시 개별 사업자의 산재예방 노력을 감안할 수 없게 되어 있다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 각 기업체별로 과거 실적에 따라 보험료를 차등적용하는 개별실적요율제도가 있으나 1995년도 현재 개별실적요율 적용업체는 전체 대상 사업체의 6% 정도이며 개별보험료를 조정 폭도 미약한 수준이다⁴⁾.

고용보험제도에서도 이와 유사한 문제점을 발견할 수 있다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 고용보험료율은 실업발생의 규모와 빈도에 관계없이 기업과 근로자가 부담하는 비용이 임금총액의 일정비율로 되어 있다. 따라서 가능한 해고를 억제해 온 기업들은 지불한 보험료보다 고용보험 기금을 덜 쓰게 되고 고용보험을 악용하여 해고를 남발하는 기업들은 지불한 보험료보다 더 쓰게 되어 실업을 억제하는 기업이 실업을 남발하는 기업에 대해 보조금을 지급하는 왜곡된 재정구조를 초래하고 있다. 따라서 불황이 계속되면 근로자의 한계생산성이 세금을 포함한 총임금보다 다소 높더라도 기업으로서는 실업을 발생시키는 것이 이득이 된다. 또한 근로자측에서의 도덕적 해이도 문제가 될 수 있다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 현재와 같이 고용보험기간을 피보험기간과 연령 및 장애 여부에만 의존하여 결정하면 경기가 양호한 시기는 구직자들의 도덕적 해이 문제를 유발하고 경기가 악화되는 시기에는 지나치게 부족한 보험기능을 하게 된다⁵⁾.

각 기업체별로
과거 실적에 따라
보험료를 차등적용하는
개별실적요율제도가
있으나 1995년도 현재
개별실적요율 적용업체는
전체 대상 사업체의
6% 정도이며
개별보험료를 조정
폭도 미약한 수준이다.

〈표 4〉 고용보험료율 체계

항 목	규 정	보험료율 부담
실업급여보험료	사업규모와 관계없이 일정률	임금총액의 0.6% (노사가 0.3%씩 부담)
고용안정사업보험료	사업규모와 관계없이 일정률	임금총액의 0.6% (사업주 부담)
직업능력개발사업보험료	사업규모에 따른 차등요율	임금총액의 0.1~0.5% (사업주 부담)

자료: 이철인(1997).

4) 이기영 외(1998), pp. 25~26.

5) 이철인(1998), pp. 22~23 참조.

국민연금 확대적용 대상자 중 상당수가 현금거래업종에 종사하고 있고 규모의 영세성 등을 감안한다면 대부분이 부가가치세법상 특례과세 대상자들에 속하므로 이들의 소득파악에 상당한 어려움이 예상된다.

〈표 5〉 실업급여의 수혜가능기간

(단위: 일)

연령 및 장애여부	피보험기간			
	1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상
25세 미만	30	60	90	120
25~30세	60	90	120	150
30~50세	90	120	150	180
50세 이상 및 장애인	120	150	180	210

자료: 이철인(1997).

사회보험 확대적용과 관련하여 신규가입자들의 소득파악 문제도 심각하게 대두되고 있다. 국민연금의 경우 적용대상자를 도시지역 자영자와 4인 이하 사업장의 고용주와 근로자에게까지 확대하는 것을 내용으로 하는 국민연금법 개정안이 국회에 상정되어 있다. 고용보험과 산재보험도 그 적용대상을 4인 이하 사업장의 근로자에게까지 확대할 계획이다. 확대적용 대상자들의 특징은 소득파악이 용이하지 않다는 것이다. 최병호(1996)에 의하면 5인 미만 사업장 종사자 중 70~80%가 고용주, 자영업자 및 무급 가족종사자이며 20~30%가 상시 및 임시·일용근로자인 것으로 조사되고 있으며, 업종별로는 자영자와 고용주의 경우도 소매업 및 음식숙박업이 65.5%, 사회 및 개인서비스업 18.5% 그리고 제조업이 10.2%이며 5인 미만 사업장 상용근로자의 산업별 분포는 도소매업 및 음식숙박업이 50.4%, 사회 및 개인 서비스업이 23.4%, 제조업이 15.7%로 나타나고 있다. 다시 말하면 국민연금 확대적용 대상자 중 상당수가 현금거래업종에 종사하고 있고 규모의 영세성 등을 감안한다면 대부분이 부가가치세법상 특례과세 대상자들에 속하므로 이들의 소득파악에 상당한 어려움이 예상된다. 보건복지부에서 마련한 「국민연금지역가입자 소득결정방법」에서도 이러한 문제를 인정하고 있다. 확대적용대상자들 중 국세청 과세자료가 있는 사람의 비율이 확대적용 대상자의 38.2%에 불과하고 여기에 의료보험 부과자료가 있는 사람을 더하더라도 73.8%에 불과하고 소득파악자료가 전혀 없는 사람도 전체의 26.2%를 차지한다⁶⁾.

의료보험의 통합과 관련하여 유사한 문제점이 지적되고 있다. 정부의 계획대로

6) 의료보험 부과자료는 해당가입자의 소득 자체를 파악한 것이라고 보기 어렵다. 여기서 말하는 의료보험 부과자료는 지역의료보험조합에서 지역가입자에게 부과된 자료를 말한다. 지역가입자에 대한 보험료 부과 단위는 세대이며 보험료도 기본보험료와 능력비례보험료로 나누어진다. 기본보험료는 세대주의 소득과 관계 없이 가족구성원의 수로 결정되고 능력비례보험도 소득비례분, 재산비례분 그리고 자동차분으로 나누어져 있어 해당가입자의 소득을 대표한다고 말하기 어렵다. 또한 능력비례보험의 산정기준이 전국적으로 통일되지 않아 지역의료보험 부과자료를 바탕으로 소득을 파악한다는 것은 용이한 일이 아닐 것이다.

라면 직장조합, 지역조합, 그리고 공교조합이 2000년부터 통합되고 보험료 부과 기준이 소득으로 단일화되게 된다. 따라서 국민연금과 마찬가지로 자영업자와 소규모사업장의 근로자들의 소득과약이 매우 중요한 현안이 될 것이다. 이러한 문제는 4인 이하 사업장으로 확대적용될 예정인 산재보험과 고용보험의 경우도 마찬가지이다.

4대 사회보험 통합에 따른 사회보험 운영·관리 개선방안을 모색하기 위해서는 위에서 지적한 이러한 문제점을 감안하여 통합기구의 범위, 업무의 통합 및 기구간 역할 분담 등에 대한 신중한 고려가 있어야 할 것이다.

III. 사회보험 관리·운영의 개선방향

사회보험 통합과 관련된 사회보험의 관리·운영의 개선방향은 관리운영기구의 선정, 자격관리의 일원화, 부과 및 징수관리의 효율성 제고, 급여관리 및 재정운용으로 나누어 생각할 수 있을 것이다. 필자가 제시하고자 하는 사회보험의 통합·일원화 방안은 자격관리와 징수업무만을 통합 운영하고 그 이외의 업무는 현행의 틀을 유지하는 것이다. 그러나 만일 전면적인 사회보험 통합·일원화를 대 전제로 한다면, 자격관리는 현행 4대 사회보험으로 분리·운영하던 것을 하나의 기구로 통합하여 관리·운영하여야 하고, 보험료 부과, 급여관리 그리고 기금운 용은 통합 기구 내에 설치되어 각 보험의 업무를 수행하는 '실'에서 수행하고 보험료 징수는 국세청에 일임하여야 할 것이다. 다시 말하면 가입자의 자격관리와 징수체계만을 전면적으로 통합하고 보험료 부과 및 기금관리 운영은 현행의 틀을 유지하는 안을 고려해 볼 만하다.

자격관리는 인별 관리와 사업장 관리를 동시에 수행하고 있는 국민연금제도를 중심으로 이루어질 수 있을 것이다. 만일 국민연금제도의 적용대상이 정부의 계획대로 1999년초에 도시자영업자와 전사업장으로 확대된다면 4대 사회보험 중 최초로 전국민을 통합관리하는 기구가 될 것이다. 직장조합, 공교조합 그리고 지역 조합이 통합될 의료보험도 국민연금과 유사한 형태의 자격관리가 필요할 것이며 전사업장으로 확대될 산재보험과 고용보험의 가입자들의 자격관리 문제도 국민 연금과 의료보험의 그것에 편입될 수 있을 것이다. 급여관리는 기존의 각 사회보험의 취지를 살려 운영하되 통합된 기구에서 각 사회보험 급여의 중복급여와 급

가입자의
자격관리와 징수체계만을
전면적으로 통합하고
보험료 부과 및
기금관리 운영은
현행의 틀을 유지하는
안을 고려해 볼 만하다.

**보험료의 통합부과는
보험료 산정과 관련된
행정비용을 다소간
절감할 수 있을지 모르나,
가입자들의 유인구조에
중대한 영향을
미칠 것이다.**

여수준을 조정하는 것으로 하여야 할 것이다.

기금운용에 관한 업무는 각 사회보험제도를 대표하는 각 '실'에서 담당하되 자체에서 운용할 것이 아니라 외부기관에 위탁하고 안정성과 수익성에 관한 규제 및 기금운용평가에 대한 업무에 국한하여야 한다. 본래의 취지와 기본 성격상의료보험과 산재보험은 부과방식을 기금운영방식의 기본으로 할 수밖에 없고 고용보험 또한 기금의 규모가 크지 않을 것이나 국민연금기금은 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되므로 기금운용을 민간에 위탁하여 운용하는 것이 보다 효율적일 것이며(외국의 금융기관을 포함한) 다수의 기관에 위탁하여 경쟁적 요소를 가미하는 방식으로 운용되어야 할 것이다.

보험료 부과와 징수를 전면적으로 통합운영하지 않고 분리하여 운영하는 것은 사회보험 운용의 효율성 제고와 국민복지 향상과 깊은 관련이 있다. 보험료가 통합 부과된다는 것은 사회보험의 재원조달방식에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 보험료의 통합부과는 보험료 산정과 관련된 행정비용을 다소간 절감할 수 있을지 모르나, 가입자들의 유인구조에 중대한 영향을 미칠 것이다. 보험료 통합징수는 연금급여와 보험료 납부간의 연결고리를 끊는 결과를 초래할 것이며 또한 사회보험의 재정운용방식을 부과방식으로 전환하는 의미를 지닌다. 이러한 조치는 결국 향간에서 거론되고 있는 사회보험을 포함한 사회보장제원을 사회보장세로 총당 하지는 것과 깊은 관련이 있을 것이다. 사회보장세 제도의 도입은 다음과 같은 경제적 효과가 있을 것으로 예상된다.

먼저, 국민연금의 경우 현행의 체제가 적립방식을 기본으로 하고 있는 관계로 보험료 납부와 연금급여간 연결고리가 존재한다. 만일 이러한 연결고리가 존재하지 않을 경우 국민연금 보험료 부과 혹은 사회보장세의 부과는 경제주체들의 노동공급과 저축행위에 중대한 왜곡을 초래할 것이다. 다시 말하면, 경제주체들이 연금급여를 정부로부터의 이전지출로 인식하고 연금보험료를 조세로 인식할 경우 국민연금제도는 이전지출과 조세에서 발생하는 노동공급과 저축에 대한 이중의 왜곡으로 나타날 것이다. 무엇보다도 국민연금의 재정운용방식을 부과방식으로 전환하는 것은 세대간 자원의 재분배를 초래한다는 문제가 있다. 보험료 부과 의 세원을 소득으로 할 경우, 부과방식에 의한 재원조달은 자원을 청년층 혹은 현재 생존하고 있는 세대에서 노년층 혹은 미래세대로 이전하는 결과를 초래한다. 이는 소득의 분포를 연령별로 살펴볼 때 은퇴연령 이후 연금급여를 받고 있는 세

대에 비하여 청년층이 획득한 소득이 상대적으로 크기 때문이다. 한계소비성향이 상대적으로 높은 노년층으로 자원이 재분배될 경우, 경제 전체적으로는 저축률의 감소를 가져와 장기적으로 자본축적을 저해하여 미래세대의 복리증진에 부정적인 영향을 미치게 된다⁷⁾. 특히, 1970년대 이후 급격한 출산율의 하락으로 인하여 인구의 고령화가 빠른 속도로 진전되고 있는 현상을 감안하건대 부가방식으로서의 전환에 따른 미래세대의 연금재정 부담 증가는 매우 심각한 문제로 제기될 것이다⁸⁾. 이러한 부과방식의 문제점을 인식하여 이 방식을 유지하던 구미 각국은 적립방식을 가미하는 움직임을 보이고 있다.

부과방식으로서의 전환은 국민연금 확대적용 대상자의 소득포착률 증진에도 악 영향을 미칠 것이다. 전영준(1998)은 국민연금제도 기존가입자의 소득포착률이 약 98%인 반면 신규가입자는 45~54%라고 추정하였다. 만일 국민연금의 재정 운용방식이 부과방식으로 전환되어 연금보험료 납부와 연금급여간 연결고리가 제거된다면 신규가입자들은 자산의 소득을 과소신고할 유인이 더욱 커져 이들에 대한 소득포착률 향상이 더욱 어려워질 것이다. 따라서 이러한 국민연금의 기초연금 수준을 최소화하고 소득비례연금을 민영화하는 등의 제도개선이 이루어지지 않는 한 국민연금 재원조달방식을 부과방식으로 전환하는 것은 문제가 있다고 사료된다.

위에서 지적하였듯이 우리나라의 산재보험료율 구조는 재해방지를 위한 해당 기업체의 투자를 유인하여 재해율을 낮추는 유인이 미비하다. 사회보장세의 도입은 부족하나마 현행 제도하에서의 개별실적요율제도를 통한 유인구조를 제거하여 더욱 심각한 비효율을 낳을 가능성이 있다. 산재보험의 효율성 제고의 일환으로 산재보험에 경쟁체제를 도입하여 민간보험회사의 참여를 허용함으로써 산재보험제도의 운영주체를 다원화하는 방안이 제시되고 있는 점을 감안할 때 장기적으로는 산재보험의 부분적인 민영화에 대해 심도 있게 고려해야 할 것이다.

현행 고용보험제도의 비효율적인 요소를 개선하기 위해서는 고용보험에 경험률(experience rating)을 도입하여 과거 실업을 대량 발생시킨 기업에 더 많은 고용보험료를 부담하게 하여야 할 것이다. 즉, 실업 발생시 한계비용을 실업 발생시 한계편익에 근사하도록 고용보험료를 부담의 형평성을 제고하고 효율적인 정리해고를 유도하여야 한다. 이와 함께 고용보험 급여기간을 경기상대에 연동적으로 운영하여 구직활동에서의 도덕적 해이 문제를 줄이고 효율성과 보험기능을 강화

**국민연금의
기초연금 수준을
최소화하고
소득비례연금을
민영화하는 등의
제도개선이 이루어지지
않는 한 국민연금
재원조달방식을
부과방식으로 전환하는
것은 문제가 있다고
사료된다.**

7) 전영준·한도숙(1997)은 일반균형 세대중복모형을 이용하여 국민연금의 재정운용방식을 부과방식으로 전환할 경우 각 세대의 후생에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 분석결과 현재 생존하고 있는 세대의 후생증진은 미미한 반면 미래세대의 후생감소는 매우 큰 것으로 나타났다.

8) 국민연금관리공단의 재정추계에 따르면, 현행의 국민연금급여체계를 유지하고 부과방식으로 전환할 경우 2050년경에는 보험료율이 약 25%에 가까울 것으로 추산하고 있다.

**사회보장세의 적용은
국민연금의 기초연금과
기초적 의료서비스
제공의 자원조달에
국한해서 적용하여야
할 것이다.**

할 필요가 있다⁹⁾.

현행 의료보험제도는 진료수가의 상대가격구조의 왜곡, 절대적인 수준이 낮은 진료수가, 저보험료·저급여 구조 등이 파생하는 많은 문제점을 안고 있다. 특히, 사회보장지출에 대한 수요의 증가와 인구의 고령화를 고려한다면 현재의 저보험료·저급여 구조를 유지하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 현재의 국가의료보험체제를 그대로 유지할 경우 의료보험료의 상향조정이 불가피할 것이다. 만일 사회보장제 도입으로 인해 의료보험급여와 의료보험재정부담의 연결고리가 단절될 경우 의료보험재정의 비효율이 심화될 것이며 조세부담 증가도 심대할 것이다. 이러한 점들을 감안하여 정부와 민간의 의료보험기능의 역할분담이 이루어져야 할 것이며 정부의 역할은 기초적인 의료서비스에 대한 보험기능에 국한하고 그 이상의 의료서비스는 민간의료보험의 도입으로 제공되어야 할 것이다.

위에서 지적한 각 사회보험의 제도개선이 이루어지지 않은 상태에서 사회보험 재원조달방식을 사회보장제 방식으로 전환하는 것은 막대한 자원낭비와 비효율을 초래할 것이다. 장기적인 관점에서 보아도 소득재분배 등 공평성의 관점보다 효율성이 더욱 강조되는 산재보험과 고용보험의 경우 사회보장제 방식을 적용하는 것은 무리가 따를 것으로 사료된다. 사회보장제의 적용은 국민연금과 의료보험의 제도적인 개선이 이루어진 이후에 시행하여야 하며, 보다 구체적으로는 국민연금의 기초연금과 기초적 의료서비스 제공의 자원조달에 국한해서 적용하여야 할 것이다. 이를 위하여 현행 국민연금제도하에서 지나치게 강조되고 있는 소득재분배 기능을 대폭 축소하여 기초연금 수준을 최소화하고 의료보험기능의 정부·민간간 역할분담에 관한 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다¹⁰⁾.

각종 조세와 사회보험료의 기준이 일관성 있게 정의되어야 하고, 4대 사회보험이 각각 가입자의 소득과액과 같은 징수업무를 수행하는 것에 비하여 막대한 행정비용을 절감할 수 있을 것이다. 전국민 사회보험화의 추세에 따라 자영업자와 소규모사업장의 근로자에 대한 소득과액이 매우 중요한 이슈로 제기되고 있다. 이들 가입자에 대하여 보험료 부과를 계획중인 국민연금의 경우 가입자들의 소득 결정 업무에 투입할 수 있는 인원이 제한되어 있고 전문성이 결여되어 있다고 평가된다. 이와 함께 당초 1998년도 10월로 예정되어 있던 국민연금의 도시지역 자영업자로의 확대를 위한 준비기간이 짧았던 관계로 지역가입자에 대한 보험료 부과를 위한 소득결정방법에는 많은 문제점이 있다. 무엇보다도 가입자들의 소득

9) 이철민(1997), p. 23.

10) 사회보험을 부과방식으로 운용하는 것의 장점은 공공부문이 운용하는 기금의 규모를 최소화할 수 있다는 것이다. 공공부문이 대규모의 기금을 운용할 경우 기금운용의 비효율성을 제외하더라도 적립된 기금을 정부부문에서 사용하고자 하는 정치적 유인이 발생하며 그럴 경우 적립방식의 장점인 세대간 재정부담의 공평성을 살리지 못할 가능성이 있다. 이러한 점들을 감안한다면, 국민연금급여 중 기초연금 수준을 최소화하고 소득비례연금을 민영화하는 방향의 제도개선이 필요하다.

신고를 받기 이전에 국민연금관리공단 자체에서 산정한 신고권장소득을 제시하는 것은 소득의 과소신고를 조장할 것이다. 더욱 문제가 되는 것은 신고권장소득의 수준을 지나치게 낮게 잡고 있다는 것이다¹¹⁾. 신고권장소득을 제시하고 신고권장소득을 낮게 잡을 경우 이에 소요되는 행정비용은 다소간 절감될 수 있으나, 가입자의 과소신고 경향을 개선할 수 없다. 이러한 국민연금관리공단의 소득결정방법은 기본적으로 소득결정에 투입할 수 있는 인원이 제한되어 있고 전문성이 부족하다는 데 기인한다. 또한 허위신고자와 체납자에 대한 처벌규정이 미비하고 강제징수의 구속력에 대한 가입자의 인식이 부족하다는 문제가 있다. 이러한 점을 감안한다면, 사업소득자와 근로소득자의 소득결정에 대한 경험이 상대적으로 많고 허위신고와 체납자 처벌 규정을 갖춘 세무징수기관(국세청)에서 사회보험료를 징수하는 것이 징수업무에 있어 상대적 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 전국민 사회보험화에 따라 소득결정의 중요성을 띠게 될 중소 자영업자들과 소규모사업장의 근로자에 대한 소득결정을 위하여 보다 철저한 세적관리와 소득추계모형의 개선이 요청된다. 이런 측면에서 소득세 과세자료뿐만 아니라 부족하나마 부가가치세 신고자료를 포함한 각종 자료를 보유하고 있는 국세청이 소득추계모형의 개선에 여타 기관에 비하여 우위가 있을 것이다. 전국민 사회보험화가 실시되는 초기 수년간에는 국민연금관리공단에서 마련한 소득결정방법을 사용하는 것이 불가피할 수 있다. 그러나 가입자의 신고소득과 특성에 대한 자료를 바탕으로 하여 구축된 데이터 세트(data set)를 이용한 합리적인 소득추계모형을 개발하고¹²⁾ 이 추계모형으로 추정된 소득을 이용하여 조사대상을 선정하고 실지조사를 바탕으로 소득추계모형을 개선하는 작업을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 이 외에도 근거과세 정착을 위한 각종 조치(기장의무 강화, 신용카드 사용에 대한 조세지원, 무자료거래에 대한 단속강화, 부가가치세제 개선, 세적관리 강화)가 함께 취해져야 할 것이다¹³⁾.

IV. 결론

이 글에서는 4대 사회보험 통합과 관련하여 사회보험제도의 장기적 발전방향에 상응하는 사회보험제도의 관리·운영에 대한 필자 나름대로의 개편방향을 제시하고자 하였다. 특히 현행 제도하에서 문제점으로 제시되고 있는 자격관리와 보

11) 국세청 사업등록자(자영업자) 중 사업소득금액이 345만원 미만인 가입자에 대한 기준소득을 산정하기 위하여 작성한 「업종별 기준소득표」는 자영업자의 평균소득이 현행 국민연금의 사업장 가입자(5인 이상 사업장의 고용주와 근로자)의 평균소득과 일치한다는 가정하에서 작성되었고 이를 바탕으로 개인별 권장소득을 제시하고 있다. 전영준(1998)에 의하면 자영업자의 시간당(실제)평균소득이 근로소득자에 비하여 약 2배 정도 되는 것을 감안한다면 권장소득의 수준이 매우 낮은 것으로 평가될 수 있다.

12) 소득추계모형과 관련하여 국세청이 보유하고 있는 자료 중 사회보험의 확대적용과 관련하여 유용하다고 생각되는 자료에는 「부가가치세 면세업자 사업장 현황조사」와 「현금거래업종에 대한 실시자료」가 있다. 부가가치세 면세업자 조사자료에는 의료영역과 변호사·회계사 등 자영업자의 영역에 대한 대가에 대한 정보가 포함되어 있으며 도소매업, 음식숙박업 등 현금거래업종에 종사하는 자들에 대한 유용한 자료가 있다. 이들은 국민연금 등 사회보험의 확대 적용자에 속하는 사람들이므로 이들 자료는 매우 유용할 것이다.

협료 부과·징수 업무를 종합적으로 수행하는 방안을 모색하였다.

4대 사회보험 통합은 각각의 사회보험에서 수행되고 있던 자격관리와 징수업무를 통합하여 자격관리는 국민연금을 중심으로 통합관리하고 징수업무는 국세청에 이관하여 수행하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이 과정에서 사회보험간 중복성이 있는 급여는 자격관리를 통합관리하는 기관에서 중복급여 조정에 대한 규정을 마련하여 관리하여야 할 것이다. 사회보험제도의 효율적 운영과 국민후생복리에 미치는 효과, 그리고 개별 사회보험의 제도개선을 함께 고려하여, 사회보험제도의 재원마련을 위한 사회보장세 제도 도입을 지양하고 보험료 부과주체를 징수주체와 분리하여 각 사회보험의 목적과 특성에 맞게 운영할 것을 제안하였다.

각각 고유의 특성을 지니고 있는 4대 사회보험을 통합한다는 것은 용이한 일이 아닐 것이다. 개별 사회보험의 취지를 살리면서 현행 제도에 내재되어 있는 비효율을 개선하는 합리적인 제도 개선안이 채택되어 시행되기를 기원한다.

13) 소득추계모형과 자료수집에 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 먼저, 소득추계모형은 객관적인 타당성과 구체적인 타당성을 갖추어야 한다. 즉 객관적인 자료에 의해 소득추계가 이루어져야 함은 물론 해당 업체의 특수한 상황을 감안할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 특수한 상황을 감안할 수 있는 변수가 채택되어야 한다. 또한 초기 단계에서 세적관리가 충실히 이루어져야 한다. 현재는 세무서 민원실에서 사업자 등록 신청을 접수하고 등록증이 자동 발부되는 경우가 많은데 이러한 초기단계에 다소 시간이 걸리더라도 실사를 통하여 자세한 사업장 정보를 구축할 필요가 있으며 정기적으로 이를 업데이트하여야 할 것이다.

참고문헌

김용하·석재은·윤석환, 『사회보험 관리효율화 개선방안 - 부과 및 징수체계를 중심으로 -』, 연구보고서 96-23, 한국보건사회연구원, 1996.
보건복지부 연금보험국, 『4대 사회보험통합을 위한 자료집』, 1998. 9.
이기영·김기홍·안종범·유일호, 『산재보험제도 운영주체의 다원화 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1998. 3.
이철인, 「정리해고제와 실업재정」, 『재정포럼』, 1998년 3월호.
전영준, 「국민연금제도 개선안의 세대내·세대별 재분배효과」, 한국조세연구원 미발표 자료, 1998.
전영준·한도숙, 『우리나라 국민연금제도의 개선방안』, 연구보고서 97-16, 한국조세연구원, 1997.
최병호·김용하·이필도·이상은, 『국민연금제도의 도시지역 확대방안』, 연구보고서 96-14, 한국보건사회연구원, 1996. KIP



정책토론포트

경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향

*이 원고는 한국조세연구원이 1998년 12월 4일 전국은행연합회 국제회의실에서 개최한
국제심포지엄 「경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향」의
주제발표 및 토론의 요약입니다.

- 편집자 주 -



경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향

□ 제1주제

한국경제 위기 이후의 재정정책

- 사회자 : 郭泰元
서강대학교 교수
- 발표자 : Vito Tanzi
IMF 재정국장
- 토론자 : 尹建永
연세대학교 교수
全周省
이화여자대학교 교수

□ 제2주제

중기재정전망과 정책방향

- 사회자 : 金東建
서울대학교 교수
- 발표자 : 朴宗奎
한국조세연구원 연구위원
- 토론자 : 元允喜
서울시립대학교 교수
John Dodsworth
IMF 서울사무소장

□ 제3주제

경제위기와 조세정책방향

- 사회자 : 金完淳
고려대학교 교수
- 발표자 : 金正勳
한국조세연구원 연구위원
- 토론자 : 羅城麟
한양대학교 교수
孫光洛
영남대학교 교수

제1주제

한국경제 위기 이후의 재정정책

비토 탄지(Vito Tanzi) /IMF 재정국장

1. 위기 이전의 정부의 역할과 재정사정

한국경제는 30년 이상 동안 괄목할 만한 경제 발전을 이룩해 왔다. 재정에 있어서도 다른 OECD 국가와 비교해 상당히 건전한 재정을 유지해 왔다. 즉, 한국의 재정은 세입 및 세출규모가 상대적으로 작고, 겉으로 드러난 정부부채 역시 작다는 특징을 가지고 있다. 또한 사회보장부문에 대해서는 지출이 거의 없었던 점이 특징적이다.

그러나 한국정부는 재정이 아닌 다른 규제수단을 통해 재정통계가 보여주는 것 이상으로 자원배분에 개입하여 왔다. 과거에 정부는 대기업이 어려우면 개입하여 도와주고 고용을 유지하도록 지원하는 등 규제를 통해 자원을 배분해 왔다. 그 결과 한국의 대기업은 망하지 않는다는 기대를 갖게 되었고 수익성보다 규모에 관심을 두었으며 적정 수준 이상을 고용하는 등 지속적으로 팽창해 왔다. 이에 따라 한국정부는 국내 및 해외여신에 대한 보증인으로 인식되어 막대한 조건부 채무(contingent liabilities)를 지게 되었다.

II. 금융위기와 재정수지

1997년 초에는 은행이 단기부채를 빌려 대기업에 대출해 줌으로써 대기업의 규모 확대를 도왔으며 1996년 무역조건의 악화가 위기를 더욱 가속화하였다. 경제위기로 인해 국민소득이 줄고 따라서 세수의 감소가 불가피한 실정이다. 즉, 경제위기에 따른 성장률 하락과 실업증가로 과세표준은 감소한 반면 은행구조조정 비용, 실업급여 등 지출수요가 증대하고 있다. 성장률 하락, 높은 이자율, 원화 평가절하로 과세표준이 줄어들고 세입 구성의 변화도 불가피한 실정이다.

은행의 구조조정 지원규모가 적정한지는 관점에 따라 다르지만 구조조정 지원용 국채발행에 따른 이자지출규모만 보면 그렇게 크지는 않다. 은행구조조정 비용은 GDP의 17.5%인 74조 2천억원으로 추산되고 있으나 국제적 평가기준을 적용할 경우 더욱 증가할 것이며, 사회안전망 지출은 1998년 5조 2천억원, 1999년 8조 6천억원으로 전망되나 경제회복 이후에도 높은 수준을 유지할 것이다.

1998년에 실업률은 8% 정도에 이를 것으로 예상되는데 이런 상황에서 정부 개입은 당연하다. IMF의 연구에 의하면 재정적자는 1997년 GDP의 0%p에서 1998년 GDP의 5%p로 증가할 것으로 예상된다. 이 중 1.9%p는 원화 평가절하, 실질성장률 하락과 같은 경제환경 변화 때문이며 2.8%p는 정책변화에 따른 결과로서, 재량적 세입증가 +1.8%p, 재량적 지출증가 -1.1%p, 사

〈표 1〉 중앙정부 재정적자의 증가요인(1998년 10월 현재)

(단위 : %, GDP)

	1997	1998
재정수지	-	-5.0
재정수지 변화분		-5.0
경제환경 변화		-1.9
환율		-0.9
GDP 성장률		-1.0
원유가격		--
정책변화		-2.8
세입정책		1.8
지출정책		-1.1
사회안정망		-2.1
은행구조조정		-1.4
기타		-0.3
명목GDP 성장률	7.9	0.1
실질GDP 성장률	5.5	-7.0

회안전망 지출 -2.1%p, 은행구조조정 -1.4%p로 구성된다.

1999년 재정적자는 GDP의 5% 정도로 정부 부채가 늘어나고 있지만 재정적자의 규모는 합리적이라고 생각된다.

공공부채의 상황을 보면 현재는 적은 규모이나 빠르게 증가할 것으로 보인다. 1997년 말 현재 중앙정부 채무는 총액 기준 GDP의 13.6%에 불과하나 1998년에는 31%, 1999년에는 38.5%로 증가할 것으로 전망된다.

지방정부, 공기업, 보증채무를 포함한 잠재적 공공부채 규모는 훨씬 커서 1997년에 GDP의

45.9%에서 1998년 69.7%, 1999년 73.9%로 증가할 것으로 전망된다. GDP의 73.9%라는 1999년 말 잠재적 부채 규모 추정치는 OECD 국가의 1998년 말 평균치와 비슷하지만, 다른 OECD 국가의 평균 부채가 감소추세인 반면 한국은 빠른 속도로 증가하고 있다는 문제가 있다. 또한 OECD 국가의 정부부채는 주로 연금지출에 관한 것이므로 한국과는 차이가 있다. 이와 같은 높은 부채비율은 한국이 부채의 수렁에 빠질 수 있다는 것을 의미하므로 경제위기가 통제되는 대로 가능한 빨리 재정상태 개선에 착수해야 할 것이다.

〈표 2〉 공공부채 1997~1999: 한국과 기타 OECD 국가의 비교

(단위 : 조원, %)

	공공부채 규모			GDP대비 비중		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
총계	193.4	295.2	320.6	45.9	69.7	73.9
중앙정부	57.4	131.2	166.9	13.6	31.0	38.5
국내분	35.1	50.4	71.6	8.3	11.9	16.5
해외분(IMF 제외)	15.3	26.8	31.3	3.6	6.3	7.2
은행구조조정비용 (KAMCO, KDIC)	7.0	54.0	64.0	1.7	12.8	14.8
지방정부	22.9	21.7	21.7	5.4	5.1	5.0
국내분	21.3	20.6	20.6	5.1	4.9	4.7
해외분	1.6	1.1	1.1	0.4	0.3	0.3
공기업	40.5	49.8	56.4	9.6	11.8	13.0
국내분	31.5	39.5	43.1	7.5	9.3	9.9
해외분	9.0	10.3	13.3	2.1	2.4	3.1
명시적 정부보증	7.4	37.9	32.7	1.8	9.0	7.5
국내분(KAMCO, KDIC 제외)	5.9	2.8	1.7	1.4	0.7	0.4
해외분	1.5	35.1	31.0	0.4	8.3	7.1
암묵적 정부보증	48.7	32.7	32.8	11.6	7.7	7.6
국내분	—	—	—	—	—	—
해외분	48.7	32.7	32.8	11.6	7.7	7.6
IMF	16.5	21.9	10.1	3.9	5.2	2.3
GDP	421.4	423.2	433.7			
기타 OECD 국가						
전체				72.3	72.5	
EU 국가				76.4	75.2	
기타 선진국				61.9	58.9	

III. 중장기적 재정정책 이슈

세계화(globalization) 과정에서 한국이 전반적인 경쟁력을 강화하기 위해서는 정부가 공공부문 생산성을 개선하고 시장가격을 왜곡시키지 않아야 할 것이다. 은행은 효과적인 정부의 건전성 규제하에서 시장원리에 따라 운용되어야 한다. 또한 노동시장 개혁은 경제의 효율성을 높이는 동시에 실업을 증가시킬 것이므로 정부는 실업자보호를 위해 더욱 많은 노력을 기울여야 한다.

장기적으로는 보다 나은 삶의 질에 대한 요구가 증대하면서 양질의 교육, 의료, 안전, 환경, 사회보장 등 재화와 서비스의 질적 향상을 요구하게 될 것이다. 또한 규제완화의 추진으로 규제가 계속 줄어들게 되면 정부지출과 세입의 역할이 더욱 커지게 될 것이다. 나아가 인구노령화로 연금 및 의료서비스에 대한 수요가 증가할 것이다.

이와 같은 관점에서 중기적인 한국정부의 재정정책 과제를 정리해 본다면 다음과 같다. 첫째, 재정수지 적자문제이다. 자본소득에 대한 세입은 앞으로도 계속 줄어들 것이다. 둘째, 금융시장 문제이다. 앞으로는 과거와 같은 규제보다는 조세나 지출을 통해서 정부가 개입하게 될 것이며 또한 구조조정비용이 높아 정부가 끌어안을 부채가 매우 커지게 될 것이다. 셋째, 경제가 신축적인 구조로 바뀔 경우 실업률은 이전의 2~3%를 유지할 수 없으므로 정부가 그 비용을 부담해야 할 것이다. 넷째, 연금과 사회보장비율이 2.1% 정도로 낮은 수준인데 이 부분도 증가할 수밖에 없다. 다만, 만약 한국이 유럽식 복지국가를 추구한

다면 정책이 실패로 끝날 가능성이 있다. 그러므로 민간보험, 사회간접자본의 민영화 등의 대안으로 대비해야 한다. 경제위기를 극복한 후의 국민 복지에 대한 방향정립과 이에 대한 준비가 요구된다.

IV. 전망

2005년 균형예산을 목표로 한 세입 및 세출정책의 조정을 가정한 IMF 전망에 의하면 1999년 성장률이 -1%라는 예상하에 재정적자와 공공부채는 다음과 같이 추산된다. 먼저, 은행구조조정을 위한 채권발행액이 64조일 경우, 재정적자는 1999년 GDP 대비 -5.0%이며, 2000년~2002년에는 각각 -4.6%, -3.6%, -2.8%, 2002년 중앙정부 부채비율은 GDP 대비 41.0%로 예상된다. 은행구조조정을 위한 채권발행액이 136조 5천억원일 경우 재정적자는 1999년 GDP 대비 -5.5%이며, 2000년~2002년에는 각각 -5.6%, -4.9%, -3.8%, 2002년 중앙정부부채 비율은 GDP 대비 57.8%로 예상된다.

따라서 재정안정화를 위한 별도의 조치가 없는 경우 중기적으로 위기극복 이후 기초재정수지적자는 계속해서 위기 이전에 비해 2~3%p 높을 것이다. 또한 재정적자가 저성장과 결합된다면 누적적으로 부채가 증가하는 결과가 초래된다.

결국 한국경제는 구조조정을 추진하는 가운데 장기적인 재정의 지속가능성 문제가 제기되고 있다고 할 수 있는데, 남북통일에 대비한다는 차

〈표 3〉 한국의 중기 경제전망

(단위 : %, GDP 대비 %)

		1998	1999	2000	2001	2002
시나리오 A	GDP 성장률	-6.4	-0.1	3.0	4.4	4.8
	중앙정부 세입	22.7	22.5	22.5	22.4	22.8
	중앙정부 세출 및 순융자	28.0	28.1	27.1	27.2	27.4
	재정수지	-5.3	-5.6	-4.6	-4.8	-4.6
	기초재정수지 1	-4.3	-4.0	-2.6	-2.4	-1.9
	기초재정수지 2	-3.6	-2.7	-1.2	-0.9	-0.6
	부채규모	9.7	14.8	19.1	22.8	26.3
시나리오 B1	GDP 성장률	-7.0	-1.0	3.0	4.3	6.0
	중앙정부 세입	23.0	24.0	24.1	24.3	24.5
	중앙정부 세출 및 순융자	28.0	29.0	28.7	27.9	27.3
	재정수지	-5.0	-5.0	-4.6	-3.6	-2.8
	기초재정수지	-3.0	-1.5	-1.2	-0.9	-0.4
	부채규모	30.8	37.9	40.4	41.4	41.0
시나리오 B2	GDP 성장률	-7.0	-1.0	3.0	4.3	6.0
	중앙정부 세입	23.0	24.0	24.1	24.3	24.5
	중앙정부 세출 및 순융자	28.0	29.5	29.7	29.2	28.3
	재정수지	-5.0	-5.5	-5.6	-4.9	-3.8
	기초재정수지	-3.1	-1.5	-0.7	-0.1	1.1
	부채규모	30.8	45.2	57.5	58.7	57.8
사회안전망 지출 추정치(IMF)		1.3	2.0	1.8	1.6	1.5

- 주 : 1) 시나리오 A는 한국조세연구원(KIPF) 추정치
 기초재정수지1은 중앙정부가 정부채권이지만 지불하는 경우
 기초재정수지2는 정부보증채의 이자도 지불하는 경우를 가정
 2) 시나리오 B는 IMF 추정치
 2005년 균형예산을 달성할 수 있도록 세입·세출정책을 조정할 경우를 가정
 3) 시나리오 B1은 은행구조조정을 위한 채권발행액을 64조원으로 가정
 시나리오 B2는 은행구조조정을 위한 채권발행액을 136조 5천억원으로 가정

원에서도 가능한 빨리 재정건전화를 도모해야 할 것이다.

재정의 지속가능성은 실질성장률이 얼마나 빨리, 어느 정도 수준으로 회복될 수 있는지, 정부가 자금을 조달하는 데 직면하는 실질이자율이

어느 수준인지, 장기적으로 기초재정수지 적자 수준은 어느 정도인지에 달려 있다는 것을 명심하여야 한다.

토·론·요·약

실질이자율 낮춰 재정부담 줄여야



尹建永
연세대학교 교수

대부분의 의견에 동감한다.

단지 박사에게 향후 국가 채무를 어떻게 관리해야 할 것인가에 대해 질문하고 싶다.

성장률이 이자율보다 높아야만 이자부담에 따른 재정적자가 커지지 않을 것이므로 성장률에 초점을 맞춰 계획을 세워 나가야 할 것이다.

요즘 같으면 인플레이션을 유발해 실질이자율을 낮추어 정부의 재정부담을 줄이는 방법도 가능하리라고 생각된다. 역사적으로도 정부가 부채를 상환할 때 인플레이션을 이용한 경우가 있었다. 물론 인플레이션은 한번 일어나면 제어하기 쉽지 않으므로 유의해야 한다.

최근 한국정부의 정책은 단지 박사의 견해와 반대방향으로 가고 있는 것으로 생각된다. 현재의 이자소득세 22%는 너무 높은 것이다. 국가위험을 줄여 신인도를 높일 경우 채무상환에 유리하게 작용할 것이다. 금융지원비용 64조원은 매우 큰 규모이다. 그러나 이것이 전부가 아니고 영업공사나 예금보험공사가 여기에 대한 투자와 상환 등 관리를 잘하면 위험성은 있지만 통제할 수 있다고 여겨진다. 민영화가 성공적으로 이루

어지면 아주 많은 재원이 조달될 확률도 있다. 연금문제에 대해 언급하자면 현재의 연금제도도 효율이 너무 낮고 보상은 높아 2030년 정도에는 바닥이 날 가능성이 있다. 게다가 경제위기에 따라 그 시기가 앞당겨 질 것으로 보인다. 적시에 이 문제에 대응하지 않으면 향후 크게 곤란을 겪을 수 있다.

정부예산의 우선순위 조정 필요



全周省
이화여자대학교 교수

단지 박사가 포괄적으로 재정적자 문제를 다루어 주었는데 대부분 공감한다. 그러나 금융구조조정비용, 준재정활동 등이 예산에 추가되었으며, 사회보장비용에 추가하여 통일비용도 고려해야 할 것으로 보인다.

따라서 정부지출의 증가와 세입 감소가 예측되며 국제자본의 이동이 늘어남에 따라 자본소득에 대한 과세도 어려워질 것이다.

금융구조조정에 따른 이자율 표를 보고 설명하고자 한다. 64조원에서 70조원의 재정자금 투여는 예산과 별개의 문제이며 이자부담을 정확히 계산해야 한다. 재정비용은 굉장히 다양할 수밖에 없는데 정부부채와 구조조정 재정부담을 합치면 GDP의 21~26% 정도이고 최악의 경우 40% 이상이 될 수 있으며 정부의 각종 실업대책까지 포함하면 높은 정부부채로 연결될 수도 있다.

추가적으로 과거의 규제적 재정에서 정부지출로 재정수단이 변화되면 정부지출이 늘어날 수 있다는 탄지 박사의 견해는 중요하다. 또한 세제 측면에서도 세제가 노동공급, 저축, 투자, 산업정책의 수단으로 기능해야 한다. 세제가 시장의 가격기능을 강화시키도록 하는 것이 중요하다. 직·간접세 비중을 따지는 것도 중요하지만 세원 확보에 우선순위가 주어져야 한다. 자본소득 과세는 노동과 토지에 전가될 가능성이 크므로 세율을 올려서 세수를 확보하거나 세율을 낮추어 경기조절을 하는 정책은 아직 시기상조로 보인다. 세율의 경우 일관성의 확보가 매우 중요하다. 세수 확보를 위해서는 세원 확충이 더 중요하며 경기조절을 위한 감세정책은 효과가 미약한 것으로 알려져 있다.

정부예산이 비효율적이므로 우선순위를 조정하는 것이 필요하다. 1999년 예산은 실제적으로 경기 부양과 거리가 있고 일부 항목의 경우 필요여부에 대한 회의가 들기도 한다. 민영화에 대하여 얘기하면 민영화의 의의 중 하나는 외자유치인데 현재의 상황으로는 그 효과가 미지수인 것으로 보인다. 경제가 어렵다고 단기적으로만 보고 정책을 시행해서는 곤란하다.

세율안정 등 조세제도는 일정하게 유지해야

고성장률을 유지하여 GDP대비 부채율을 낮추는 것이 한국경제의 과제이다. 정부는 안정되고 투명한 제도를 유지하며 규제완화를 통해 민간 부문을 발전시켜야 한다. 세율안정 등 조세제도



탄지
IMF 재정국장

는 일정하게 유지하는 것이 매우 중요하다.

윤건영 교수가 주장한 것처럼 인플레이션으로 정부이자부담을 낮추기 위해서는 먼저 명목금리가 안정되어야 한다. 또한 인플레이션은 세수에 영향을

준다. 인플레이션은 세입을 줄이는 효과를 가지고 있다. 따라서 인플레이션을 통한 경기부양, 세입 확대, 채무삭감 등의 효과는 일시적일 수밖에 없다.

그리고 금융소득에 이자를 높게 과세하는 것은 좋은 정책이 아닌 것으로 생각된다.

민영화는 세입 증가만을 목적으로 하는 것이 아니라 민영화가 더 효율적이라는 판단(개방경제, 경쟁도입 등)이 있을 때 시행하는 것이 바람직하다. 포괄적 개방이 외자유입의 좋은 방법이라고 생각되며 금융비용은 구조조정이 빠를수록 효과적으로 줄어 들 수 있다.

제2주제

중기재정전망과 정책방향

朴宗奎 / 한국조세연구원 연구위원

발표에 앞서 본 연구에 참여하였던 성명재 박사, 박기백 박사, 이상섭 박사 등 세 분 동료와 오세진 연구원에게 감사드린다. 우리들은 지난 8월 말부터 지금까지 약 5개월 동안 「중기재정전망과 정책방향」이라는 주제에 대하여 방대한 분량의 계량분석과 여러 차례에 걸친 내부토론을 가졌다. 본문에 소개된 19개의 표와 8개의 그림은 이 결과를 요약하고 있다. 이들 표와 그림을 통해 전달하고자 하는 메시지는 “빠른 시일 내에 강력한 재정건전화 조치를 실시하지 않는다면 우리 재정은 빚을 내어 이자를 갚는 악순환에서 도저히 빠져나올 수 없으며 거시경제가 아무리 낙관적으로 전개된다 할지라도 이러한 여건은 별로 달라지지 않는다”라는 것이다.

이것이 우리가 당면한 현실이며 여기에 대해 우리 모두가 경각심을 가져야겠다.

오전에 탄지 박사께서 적절히 지적하신 바와 같이 우리 재정이 대규모 적자를 내게된 주요 원인은 경기위축에 따른 세수감소와 금융산업 구조조정 및 실업대책을 위한 세출소요의 급증 등으로 정리된다. 그런데 이들은 금년과 내년의 재정적자 요인일 뿐 아니라 앞으로도 당분간 우리 재정을 적자로 만드는 구조적인 성격을 가지고

있다. 즉 금융구조조정이 마무리되어 정부보증채 잔액이 줄어들고, 경기가 본격적으로 회복되어 세수가 활발하게 증가하는 한편 실업률이 하락할 때까지 이들 세 가지 요인은 계속 남아 있게 된다. 그러므로 대규모 재정적자는 금년과 내년뿐 아니라, 이러한 요인들이 사라질 때까지 지속적으로 발생할 것이다. 따라서 재정문제를 해결할 수 있어야 비로소 진정한 의미의 위기극복을 달성한 것이며 그런 의미에서 재정적자 문제는 경제위기 극복을 위해 마지막으로 통과해야 할 고통스러운 관문이라고 할 수 있다.

그동안 건전재정의 근간이 되어 왔던 세입내세출 원칙은 금년을 계기로 이미 지키지 못하게 되었지만 앞으로도 당분간 지키기 어려울 것이다. 이와 같이 우리 재정은 과거의 건전재정 기조와는 전혀 다른 여건, 즉 본격적인 적자재정 시대라는 새로운 여건에 당면하였다.

앞으로 중장기 재정정책방향을 어떻게 수립하는가에 따라 향후 재정수지의 모습은 크게 달라질 것이다. 그러므로 현재의 시점은 향후 재정수지 추이의 중대한 분기점이라고 판단되며 따라서 과거와 같은 단년도 중심의 짧은 시계(time horizon)에서 탈피하여 중장기적 시계에서 재정정책을 수립하는 자세가 매우 중요하다.

먼저 앞으로의 재정여건을 정확히 평가해 보는 것이 필요하다. <표 1>에서 <표 3>은 각각 서서히 성장을 회복한다는 중립적 시나리오와 소위 U자형 및 L자형으로 경기가 회복된다는 시나리오에 기초한 거시경제 전망을 제시하고 있다. 이들 세 가지 시나리오는 국내적으로 금융구조조

정이 얼마나 성공하느냐, 금융구조조정에 따른 자원배분의 효율성 증대가 총요소생산성 증대로 얼마만큼 이어지느냐, 그리고 해외여건으로서 교역상대국의 성장률 및 환율 등이 어떻게 움직이느냐, 국내 정책대응이 얼마나 성공적이냐 등에 따라 구분한 것이다.

통합재정수지 기준선 전망(baseline forecast)은 이러한 거시경제 전망을 기초로 하되, 세입·세출정책상 앞으로 아무런 변화가 없다고 할 때 통합재정수지가 어떻게 되는지를 보여준다. 그러므로 통합재정수지 기준선 전망은 바람직한 재정수지의 조절을 위하여 어떤 조치가 얼마큼 필요할지를 분석하는 출발점이 되기도 한다. 단, 외환위기 이후 현재까지 정부가 실시하였던 정

책변화, 세출측면에서는 금융구조조정 지원, 실업관련 지출 등의 세출의 구성상의 변화와 세입측면에서는 이자소득세 및 교통세 세율인상 등 현재까지의 세제개편의 내용은 반영하였다.

〈표 1〉은 중립적 거시경제 전망에 기초할 경우의 통합재정수지 기준선 전망을 제시하고 있다. 이에 따르면 통합재정수지는 매년 20조원 이상의 적자가 나며 국채잔액도 빠르게 증가할 것으로 전망된다. 여기서의 국채란 일반회계 및 재정융자특별회계뿐 아니라 기타특별회계, 정부관리기금 등을 포괄한 통합재정 전체에서 발행하는 통합재정수지 적자보전용 국채를 의미한다. 〈표 4〉에 따르면 통합재정수지 적자 폭은 1999년에 GDP의 5%를 상회한 뒤 2002년에

〈표 1〉 1998~2002년 거시경제전망(중립적 시나리오)

(단위 : %, 원/\$, 억달러)

	1998	1999	2000	2001	2002
불변GDP 성장률	-6.5	0.88	3.64	4.90	5.38
경상GDP 성장률	0.1	2.94	4.83	7.75	9.06
GDP Defl. 상승률	7.6	2.40	0.64	3.21	3.27
불변GNP 성장률	-6.90	1.1	3.70	5.1	5.6
잠재GNP 성장률	1.48	2.36	2.97	4.14	4.59
(연평균)생산자물가	12.9	0.8	1.6	2.2	1.2
(연평균)소비자물가	6.5	2.5	0.8	1.6	2.5
민간소비 증가율	-13.78	0.76	3.91	5.1	5.8
설비투자 증가율	-43.08	2.50	21.8	15.5	3.56
수출(통관)	1,237	1,185	1,339	1,460	1,572
수입(통관)	876	969	1,089	1,310	1,322
환율(연평균)	1,433.45	1,306.00	1,274.70	1,227.92	1,166.59
명목임금 상승률	-6.70	-7.1	1.83	6.43	9.6
실업률	7.45	7.37	6.68	6.32	6.03



〈표 2〉 1998~2002년 거시경제전망 (U자형 시나리오)

(단위 : %, 원/달러, 억달러)

	1998	1999	2000	2001	2002
불변GDP 성장률	-6.5	2.0	4.9	6.3	6.1
경상GDP 성장률	0.1	4.8	6.5	9.9	10.3
GDP Defl.상승률	7.6	3.0	1.0	3.8	3.9
불변GNP 성장률	-6.9	2.2	5.1	6.5	6.4
생산자물가 증가율	12.9	0.5	1.9	2.7	1.8
소비자물가 증가율	6.5	2.6	1.3	2.6	3.6
민간소비 증가율	-13.8	1.8	4.8	6.7	6.5
설비투자 증가율	-43.1	4.2	28.2	16.8	6.3
수출(통관)	1,237	1,187	1,344	1,471	1,592
수입(통관)	876	979	1,138	1,399	1,435
환율(연평균)	1,433.5	1,305.8	1,279.4	1,246.8	1,203.5
명목임금 상승률	-6.7	-7.5	0.9	4.8	20.5
실업률	7.5	7.3	6.4	4.9	5.6

〈표 3〉 1998~2002년 거시경제전망 (L자형 시나리오)

(단위 : %, 억달러)

	1998	1999	2000	2001	2002
불변GDP 성장률	-6.5	-0.7	0.8	3.3	5.5
경상GDP 성장률	0.1	1.8	2.6	6.3	9.6
GDP Defl.상승률	7.6	1.8	-1.0	1.8	4.3
불변GNP 성장률	-6.9	-0.5	0.9	3.5	5.7
생산자물가 증가율	12.9	0.7	1.3	1.8	1.1
소비자물가 증가율	6.5	2.4	0	0.7	1.9
민간소비 증가율	-13.8	-0.1	2.4	3.9	5.2
설비투자 증가율	-43.1	-0.4	11.1	14.1	4.2
수출(통관)	1,237	1,146	1,252	1,338	1,411
수입(통관)	876	946	988	1,149	1,162
환율(연평균)	1,433.5	1,319.8	1,303.8	1,266.8	1,213.3
명목임금 상승률	-6.7	-7.7	1.4	4.7	19.8
실업률	7.5	7.5	7.4	6.2	6.7

이르기까지 매년 GDP대비 4~5%의 규모를 유지한다. 재정수지차에서 국채이자지급을 제외한 것을 기초재정수지(primary deficit)라고 하는데 이것 역시 적자에서 벗어나지 못하여 2002년이 되어도 10조 3천억원 정도의 적자를 보이고 있다. 이에 따라 2002년 말 국채잔액은 경상GDP의 26.1%인 140조원에 달하게 되고 사실상의 국채인 정부보증채를 더하면 경상GDP의 38.1%인 204조원에 달할 것이다. 여기에 중앙정부차입금, 지방정부부채, 공기업부채 등을 더하면 정부부채규모는 이보다 훨씬 늘어날 것이다.

세출의 구성비도 커다란 변화를 겪게 된다. <표 4>에서는 국채이자 지급규모를 전망하고 있는데 2002년에는 국채이자 지급을 위해 14조 5천억원이 지출된다. 즉 통합재정 세출 및 순융자의 10% 정도가 국채이자 지급을 위해 지출되는 것이다. 한편 금융구조조정을 위해 발행한 정부보증채 64조원의 이자는 순융자 항목에 숨겨져 있는데 이 부분을 더한다면 2002년에는 통합재정 세출 및 순융자의 14.3%, 경상GDP의 4%, 총국세세입의 23%에 해당하는 약 21조원이 부가가치와 직접 관련이 없는 단순 자산이동에 불과한 이자지급을 위해 지출된다. <표 1>의 중립적 거시경제 전망에서는 2000년에 3.6%의 실질성장을 이루고 2001년에는 5%대의 성장을 이루어 경기회복이 본격화됨에도 불구하고 <표 4>의 기준선 전망에서 2001년 이후에도 지속적으로 대규모 재정적자가 발생하는 중요한 원인 중 하나는 바로 국채

잔액의 증가에 따라 급증하게 되는 국채 이자지급인 것으로 분석되었다. 한편 자료에서는 보고하지 않았으나 L자형의 장기침체 시나리오에서는 물론이고 금융경색이 완전히 사라지고 경제가 선순환 궤도에 접어드는 U자형 시나리오에서도 이와 같은 재정여건의 모습은 크게 달라지지 않고 있다.

이러한 중기재정여건을 적자규모와 지속가능성(sustainability)의 두 가지 측면에서 평가해 보도록 하겠다. 기준선 전망에 나타난 적자규모를 놓고 이러한 적자의 지속이 불가피하며 선진국과 비교해 볼 때 우려할 만한 수준이 아니지 않느냐는 의견을 가지시는 분이 많은 것으로 알고 있다. 경제위기를 극복하기 위해서는 당분간의 적자재정이 불가피함은 물론이다. 우리와 유사한 금융위기를 겪은 스웨덴의 경우 금융위기의 발생으로 1992년~1994년 기간중 재정적자가 GDP의 7.8%, 12.3%, 10.3%로 악화되고 정부부채도 1990년의 42%에서 1994년에는 81.2%로 증가하다가 위기가 끝난 뒤 빠른 속도로 적자를 회복한 바 있다. 그리고 OECD 국가들의 1997년 평균 정부부채가 일반정부 기준으로 70%에 달함을 감안할 때 정부보증채까지 합한 국채의 GDP 대비 비율이 38%라는 것은 그다지 높지 않은 수준일 수 있다.

앞서 탄지 박사께서는 우리나라 정부의 잠재적 부채비율이 1999년에 이르러 OECD 평균을 넘어설 것으로 전망하였으나 어쨌든 재정적자는 그 나라가 겪어 온 특징적인 경제상황을 반영하고 있으므로 다른 나라의 적자규모와 단순비교



〈표 4〉 통합재정수지 기준선 전망 (중립적 시나리오)

(단위 : %, 조원)

	1998	1999	2000	2001	2002
통합재정세입	95.9	98.7	100.7	109.1	120.5
중앙정부세입	94.7	97.2	99.1	107.3	118.6
국세수입	67.5	70.7	73.7	81.6	90.6
사회보장기여금	10.3	10.2	10.1	10.2	10.8
세외수입	15.5	15.6	14.7	14.9	16.4
자본수입	1.4	0.8	0.6	0.7	0.9
비금융공기업세입	1.2	1.5	1.6	1.7	1.9
통합재정 세출 및 순융자	118.3	122.1	123.1	132.7	145.3
중앙정부 세출 및 순융자	115.1	119.2	120.0	129.3	141.7
경상지출	73.8	77.0	82.2	91.3	101.0
국채이자지급	4.3	6.2	9.6	12.5	14.5
가계경상이전	11.2	11.6	12.5	13.8	15.5
해외경상이전	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
정부소비관련	58.0	58.7	59.5	64.4	70.5
자본지출	19.8	20.3	20.2	21.8	23.8
순융자	21.5	21.9	17.6	16.2	16.9
비금융공기업세출	3.1	2.9	3.1	3.3	3.6
통합재정수지차	-22.4	-23.4	-22.4	-23.6	-24.8
	(-5.3)	(-5.4)	(-4.9)	(-4.8)	(-4.6)
기초재정수지차(A)	-18.1	-17.2	-12.8	-11.1	-10.3
	(-4.3)	(-4.0)	(-2.8)	(-2.3)	(-1.9)
기초재정수지차(B)	-15.2	-10.4	-6.9	-4.9	-4.2
	(-3.6)	(-2.4)	(-1.5)	(-1.0)	(-0.8)
국채잔액	42.6	65.0	87.4	112.4	140.0
	(10.1)	(14.9)	(19.2)	(22.9)	(26.1)

주 : 1. 기초재정수지차(A)는 재정수지에서 국채이자분을 제외한 값이며 기초재정수지차(B)는 재정수지에서 국채이자 및 정부보 증채 이자분을 제외한 값임.

2. () 안의 수치는 경상GDP 대비 비율임.

하는 것은 타당한 방법이 아니다. 예를 들어 영국의 정부부채 비율이 70%에 달하고 있는 것은 그동안 영국이 치러 온 대규모 전쟁에 기인한다

고 할 수 있다. 1815년의 나폴레옹 전쟁, 양차 세계대전을 겪을 때마다 영국의 정부부채는 급격히 늘어났으며 그렇게 높아진 부채규모는 아

주 조금씩 낮아져 결국 오늘날에 이른 것이다. OECD에 속한 국가들의 오늘날 정부부채 규모가 대략 70%라는 높은 수준을 보이고 있는 배경에는 이와 같이 양차에 걸친 세계대전, 가깝게는 1970년대의 오일쇼크에 따른 세계적인 경기불황이 있다.

이처럼 양차 세계대전과 오일쇼크로부터 물려받은 부채를 아직까지 털어 버리지 못하고 있는 OECD 국가들의 재정상태와 오일쇼크 이후 강력한 의지를 가지고 고통을 감내해 가면서 재정을 건전하게 이끌어 왔던 우리나라의 재정상태가 단숨에 차이점이 없어지는 것이 과연 좋을 것인가 하는 점을 우리는 깊이 생각해 보지 않을 수 없다.

외채의 규모가 막대하고 아직도 금융·자본시장이 취약한 우리 경제구조를 고려할 때 기준선 전망에서 나타나는 수년간의 대규모 재정적자는 커다란 부담이 될 것이다. 대규모 재정적자는 신속적인 경제운용과 경제성장의 주요 장애요인으로 작용할 뿐 아니라 만에 하나 위기상황이 재발할 경우 우리 경제를 회생시킬 수 있는 마지막 정책수단을 가지지 못한 상황이 된다. 더구나 재정수지 회복이 현실적으로 불가능하다는 평가를 받게 될 경우 국제신뢰도를 저하시켜 대외적인 충격에 더욱 취약하게 될 수 있다.

그러나 현 시점에서 재정적자 규모가 어느 정도인가 하는 것, 즉 소위 우리가 감내할 수 있는 적자규모가 어느 정도인가 하는 질문보다 더욱 중요한 문제는 우리 재정이 중장기적으로 지속 가능할 것인가 하는 점이라고 판단된다.

재정적자의 지속가능성을 판단하는 여러 가지 계량적인 기법이 있지만 <표 4>의 기준선 전망에 따르면 기초재정수지가 2002년까지 적자를 기록하고 있기 때문에 계량적 기법을 동원할 필요조차 없이 우리 재정은 적어도 2002년까지 지속 가능하지 않으며 국채이자를 갚기 위해 추가적으로 국채를 발행해야 하는 악순환에서 벗어나지 못할 것으로 전망된다.

이러한 여건이 2003년 이후에 개선될 것으로 기대할 이유는 별로 없다. 예를 들어 2003년 이후 저성장체도의 진입과 인구의 고령화에 따라 세입과 세출면에서 적자요인이 발생하며 기금의 고갈이 가시화될 것으로 예상되므로 현재의 경제위기가 불완전한 장래에 재정위기로 이어질 가능성이 배제할 수 없다고 본다.

이 문제를 해결하기 위해 세입·세출면에서의 중기 정책방향을 제안하고자 한다. 단순히 당위론적인 정책방향 제시가 아니라 어떤 항목을 얼마나 언제부터 조정해야 하는지 정책내용을 구체화하고 수량화하여 재정수지와 거시경제에 미치는 영향이 분석될 수 있도록 하였다. 그 결과 재정수지가 뚜렷하게 개선되는 모습을 보이는 것으로 나타나고 있다. 문제는 재정수지 개선과 더불어 약 3~4년에 걸쳐 거시경제가 다소 위축되는 고통이 수반된다는 점이다. 그러나 이것은 앞에서 언급한 바와 같이 진정한 의미의 경제위기 극복 내지 외환위기를 계기로 악화된 거시경제의 기초조건(fundamentals)을 정상화하기 위해 지불해야 할 대가로 인식되어야 할 것이다. 또한 3~4년이 지난 뒤부터는 정부부채의 감소

에 따라 오히려 성장잠재력이 배양되어 거시경제를 활성화시키는 효과를 나타낼 것으로 기대해 볼 수 있다.

중기재정정책은 단기적으로 구조조정 지원에 집중하다가, 그리고 필요할 경우 1999년에 한하여 단기적인 경기부양을 시도하다가, 경제가 정상화된 이후에는 강력한 재정 건전화에 초점을 맞추어야 하겠다. 경기부양을 위해서는 세출확대가 바람직하며, 부득이 하게 감세를 해야 한다면 한시적으로 바겐세일 효과를 도모하면서 제한적으로 실시하여야 할 것이다.

한편 중장기 재정의 건전성을 회복하기 위해서는 세출억제 및 세입증대가 병행되어야 비로소 가시적인 성과를 기대할 수 있으며 어느 한 가지 만으로는 불충분하다고 분석되었다. 그러나 세입증대에 앞서 세출삭감 노력이 반드시 선행되어야 하겠다. 공공부문 효율성 제고 및 강력한 세출억제가 선행되어야만 재정수지 건전화를 위한 세입증대 방안이 설득력을 가질 수 있기 때문이다. 또한 세입증대를 위한 세율의 증가는 일반적으로 경제 전반에 걸쳐 그 효과가 표출되므로 왜곡효과가 큰 반면 세출은 선별적으로 삭감할 수 있으며 세출의 경직적인 성격을 감안할 때 세출삭감은 재정의 건전화를 위한 정부의 강력한 의지를 전달함으로써 심리적 역구축효과(psychological crowding-in)를 통해 세출삭감에 따른 경기위축을 완화시키고 대외신인도의 제고에도 효율적일 것으로 기대할 수 있겠다.

세출억제에 있어서는 특히 정부소비 관련 지출(재화와 용역의 구입비, 각종 보조금, 지방정부

및 비영리단체에 대한 경상이전지출 등)의 억제가 필요하다. 정부소비관련지출의 삭감은 정부 기능 조정 및 인원감축을 수반하므로 시행이 어려우나 일단 지출삭감이 이루어지면 재정수지를 구조적으로 개선시킬 수 있다. 반면 SOC 등 자본지출은 삭감이 용이한 만큼 증액도 용이하므로 자본지출의 삭감은 재정수지를 구조적으로 개선시킬 수 없다.

그러므로 세출을 억제함에 있어서 인건비는 당분간 실질성장률 수준으로 증대시키고, 물건비는 물가상승률 수준으로 증대시켜 물건비 지출의 실질가치가 동결되도록 하며, 지방정부 이전지출은 해당 지출에 경상경비, 이전지출, 자본지출 등이 포함되어 있다는 점에서 물가상승률과 실질성장률을 감안하여 증대시키고, 가계 및 비영리단체 이전지출은 지속적으로 확충해 나가되 해당 지출의 GDP 대비 비중은 경기가 회복됨에 따라 자동적으로 낮아지도록 하는 방안을 제안한다. 한편 자본지출 및 순유자는 경기 대응적으로 운용하는 것이 바람직할 것이다.

기능별로 보면 경상경비의 비중이 큰 농어촌·국방·교육·행정 관련 지출을 지속적으로 조정 및 축소해야 하겠다. 농어촌 부문은 경지정리, 농어촌 생활환경개선 등 비효율적인 사업과 고용유발 효과가 작은 사업을 우선적으로 축소하고 수산자원 확충이나 산지자원화 등 생산력 확보에 도움이 되고 고용유발 효과가 큰 분야에 지출을 확대하는 것이 바람직하다. 국방부문의 경우 고용과 관련이 적으며, 지출의 규모가 큰 신규 고가장비의 구매축소를 통해 지출감축을 도

모히어야 하겠다. 교육부문은 전체적인 지출을 축소하여야 하는 반면 고용창출 효과가 크며, 인적자원을 확충할 수 있는 직업교육에 대한 지출은 증대시키는 것이 바람직하다. 행정부문도 인력재배치를 통해 기존에 행정력이 부족하였던 분야에서 인력을 흡수하거나, 민간이양을 통하여 민간부문에서 일자리가 창출되도록 하여 고용안정을 도모하는 것이 필요하다.

한편 재정의 건전성 회복을 위해 세입증대도 불가피할 것이다. 세입증대는 소비세 위주로 하되 세제를 환경친화적으로 개편하려는 국제적 추세에 따라 비가치제적 성격의 재화 또는 부(負)의 외부효과를 가지는 재화(담배, 술, 등유, 경유, 증유 등)에 대하여 경기위축 효과가 작은 세목부터 점진적으로 실시하는 것을 원칙으로 삼아야 하겠다.

다만, 소비세 위주의 세제개편 방안은 세부담의 역진성을 심화시킬 수 있으므로 세부담의 형평성 제고 내지 경제위기 극복을 위한 비용을 누가 지불해야 하는가 하는 점을 감안하여 부대적인 조치들(① 금융소득종합과세의 재도입, ② 부가가치세 면세범위 축소, ③ 종합소득세율의 체계를 누진적으로 개편하는 등의 조치)이 증세에 대한 국민의 동의를 얻을 수 있도록 반드시 병행되어야 하겠다.

이러한 우선순위에별 증세정책은 경제여건 변화의 추이를 감안하여 세목 및 세율을 선택해야 할 것이며 재정수지가 호전될 경우라면 우선순위의 역순으로 정책을 실시하지 않을 수 있다.

이상과 같은 세입·세출측면의 정책제안 각각

을 가장 현실적인 관점에서 이들을 수량화하여 거시경제모형에 추가한 뒤 그로 인한 거시경제의 변화 및 금리, 재정적자의 변화에 따라 국채 발행 규모를 재조정하는 등의 작업을 거친 결과 최종적으로 나타나는 거시경제와 재정수지의 변화를 살펴보겠다.

〈표 5〉에 따르면 이상과 같은 세입·세출면의 중기재정정책방향은 1999년도의 경기를 소폭 부양하다가 2000년부터는 세출삭감과 세입증대로 인하여 2002년까지 경기를 위축시키게 된다. 그러나 앞에서 제시한 바 1999년의 세출확대 및 2000년 이후의 강력한 재정건전화 정책방향이 시장에서부터 신뢰를 얻어 1999년 경제회복의 기폭제 역할을 하는 동시에 미래의 재정적자는 충분히 통제될 수 있다는 믿음을 줄 경우 1999년의 경제활성화는 더욱 강화되며 2000년 이후의 경기위축 효과는 더욱 완화될 것이다.

〈표 5〉에서 보는 바와 같이 재정수지의 개선추이는 뚜렷하게 나타난다. 1999~2000년의 세출증대로 인하여(2000년에 급격히 줄이는 것은 경기를 지나치게 위축시킬 우려가 있어 점진적으로 줄여 나가고 있음) 동 기간동안 재정적자는 각각 약 7조 4천억원과 3조 8천억원 정도 증가하는데 이는 경기부양을 위한 자본지출과 순융자의 확대에 기인한 것이다. 재정적자 확대규모와 비교하여 성장률 증가가 다소 작은 것은 금융경색이 완전히 해소되지 않은 상황에서 국채발행의 구축효과가 강력하여 경기부양 효과를 상당부분 상쇄하기 때문인 것으로 분석된다¹¹⁾. 따라서 1999년의 효과적인 경기부양을 위해서는 재

〈표 5〉 중기재정정책 도입 이후 시나리오별 통합재정수지 전망

(단위 : %, GDP 대비 %)

		1998	1999	2000	2001	2002
중립적 시나리오 + 정책도입	통합재정수지차	-22.4 (-5.3)	-30.8 (-7.1)	-26.2 (-5.7)	-21.9 (-4.5)	-15.9 (-3.0)
	기초재정수지차(A)	-18.1 (-4.3)	-24.2 (-5.6)	-15.6 (-3.4)	-8.3 (-1.7)	-2.5 (-0.5)
	기초재정수지차(B)	-15.2 (-3.6)	-17.4 (-4.0)	-9.7 (-2.1)	-2.1 (-0.4)	3.6 (0.7)
	국채잔액	42.6 (10.1)	71.8 (16.5)	98.4 (21.6)	122.5 (25.3)	142.7 (27.1)
U자형회복 + 정책도입	통합재정수지차	-22.6 (-5.3)	-26.5 (-6.0)	-24.8 (-5.3)	-18.9 (-3.7)	-13.2 (-2.3)
	기초재정수지차(A)	-18.3 (-4.3)	-20.5 (-4.6)	-15.4 (-3.3)	-6.4 (-1.2)	0.8 (0.1)
	기초재정수지차(B)	-15.5 (-3.7)	-13.7 (-3.1)	-9.7 (-2.1)	-1.9 (-0.4)	4.5 (0.8)
	국채잔액	40.9 (9.7)	65.0 (14.7)	87.8 (18.6)	107.4 (20.9)	124.9 (22.0)
L자형회복 + 정책도입	통합재정수지차	-22.6 (-5.3)	-32.9 (-7.6)	-33.6 (-7.6)	-29.6 (-6.6)	-19.7 (-4.1)
	기초재정수지차(A)	-18.3 (-4.3)	-26.3 (-6.1)	-22.0 (-5.0)	-13.8 (-3.1)	-1.8 (-0.4)
	기초재정수지차(B)	-15.5 (-3.7)	-18.5 (-4.3)	-14.4 (-3.3)	-5.7 (-1.3)	6.2 (1.3)
	국채잔액	40.9 (9.7)	65.0 (15.0)	98.5 (22.4)	128.2 (28.5)	153.8 (31.9)

정적자를 확대하는 동시에 통화기조를 신축적으로 운용함으로써 효과적인 재정·통화의 정책협조(policy coordination)를 이루는 것이 매우 강조되어야 하겠다.

한편 2001~2002년에는 세출삭감과 세입증대 방안의 도입으로 통합재정수지가 각각 기준선 대비 1조 7천억원과 8조 9천억원 정도 개선된다. 2001년 이후에는 경상경비의 삭감으로 세출이 억제되며 세계개편으로 인한 세수증대로 재정수지가 개선되고 있다. 그 결과 초기(1999~2000)의 재정적자 증가로 2002년 말의 국채잔액은 기준선 전망에 비해 2조 7천억원 정도 증가하지만 기준선 전망과는 달리 재정수지의 개선추세가 뚜렷하게 나타나고 있다. GDP 대비 통합재정수지 적자는 2000년부터 매년 1.2%p~1.5%p씩 개선되며 국채이자를 제외한 기초재정수지(A)는 2003년경부터는 흑자로 전환되어 재정수지 흑자분을 사용하여 국채를 상환하여 나갈 수 있게 될 것이고 국채이자 및 정부보증채의 이자비용을 제외한 기초재정수지(B)는 더욱 빠른 속도로 감소하여 2002년에는 GDP 대비 0.7%의 흑자를 내기 시작할 것으로 전망된다. 따라서 본 중기재정계획에서 제시하고 있는 세출억제와 세입증대 방안을 실시할 경우 2005년을 전후하여서는 국채잔액이 안정화될 수 있을 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 빠르면 2003년부터 재정건전화 정책의 결과재가 줄어들어 따라 오히려 성장률

이 높아지는 성과를 거둘 것으로 기대된다. 이는 재정적자의 장기적 성장능력에 대한 부정적 효과의 정반대로서 재정적자가 해소되어 가면서 저축과 자본소득이 증가함에 따른 것이다.

재정건전화 방안의 긍정적인 성과를 조기에 거두기 위해서는 1999년의 경기부양을 위한 세출확대를 자제해야 할 것이며 이 경우 경제성장을 촉진시키는 효과는 2002년부터 가시화될 수 있을 것으로 예상된다.

여기까지의 결과는 중립적 경제회복을 가정한 것으로서 재정수지의 모습은 거시경제의 모습에 따라 달라질 수 있다. 따라서 모두에 제시한 U자형 회복시나리오 및 L자형 회복시나리오에 대해 동일한 정책패키지를 적용하여 보았다. <표 5>의 하단 부분은 U자형 회복 또는 L자형 회복의 경우 중기재정정책 패키지를 도입하였을 때의 통합재정수지의 전망인데 이에 따르면 재정수지 개선추이는 변함이 없으므로 중기재정정책의 안정성은 높은 것으로 판단된다.

한편 내년의 경기가 어떻게 되는가에 따라 1999년중 재정을 통한 경기부양 여부를 판단해야 할 것이다. 1999년의 경기가 선순환 궤도에 진입하여 2% 성장률 달성이 순조로울 것으로 판단될 경우 1999년의 재정을 통한 경기부양은 자제하면서 2000년부터 재정건전화에 주력하는 것이 바람직하다. 반대로 1999년의 경제상황이 L자형 회복 시나리오보다 매우 악화되어 재정적자가 폭증할 전망이라면 오히려 재정을 통한 경

1) 본 연구에서는 재정적자 확대에도 불구하고 통화량은 변하지 않는 것으로 가정하고 있다. 따라서 재정적자가 확대된 부분만큼 민간자금과의 경합이 일어나 민간대출금이 감소하고 금리가 상승하여 당초의 경기부양 효과를 상당부분 상쇄하게 된다.



기부양 시도를 자제하면서 조기에 재정을 건전화시키는 방향으로 선회할 것을 검토해야 할 것이다.

그리고 이러한 최악의 경우에는 우발계획으로서 세출측면에서는 지방정부 이전 및 경상경비를 추가적으로 삭감하며 비상예비비를 확보하도록 하고 세입측면에서는 추가적으로 세율을 인상하기에 앞서 세원확대와 공기업 주식매각을 통한 세외수입을 확대하되 재원마련이 시급한 경우 교통세 세율을 추가적으로 인상하는 것을 검토해야 하겠다.

토·론·요·약

단기적 재정지출로 경기 부양해야



도즈워스
IMF 서울사무소장

한국경제는 심각한 재정적자 문제를 가지고 있어 단기적 재정지출로써 경기를 부양해야 할 것으로 생각된다.

발표된 논문의 3가지 시나리오가 다소 낙관적이라고 생각된다. 금융조정에 대한 이자비용이 낙관적으로 추정되었는데 기업구조조정이 조금 더 진행된 후 기업의 자산 건전성을 자세히 살펴보고 금융기관이 국

제적 기준에 맞춰 나가는 것을 지켜본 후에야 정확한 비용을 추정해 볼 수 있다. 경기회복이 늦으면 부실채권이 더 많이 쌓이게 된다. 또한 부실채권의 회수는 사실상 불가능하다. 한국의 경우는 담보가 있어 다른 나라의 경우보다 처리가 조금 용이한 점이 다르다. 이런 관점에서 발표논문은 낙관적인 것으로 보인다.

경제 조정의 속도를 보면 베이스 시나리오에서 볼 때 매우 점진적인 것으로 나타난다. 적자의 증가가 임시적 요인에 있어서 그러한 것인지 명확한 이유를 잘 모르겠다.

논문의 세계 개혁안은 매우 중요한 것으로 보이지만 소득세 분류를 늘리는 등 OECD의 추세와는 반대로 나타난다. 정부간의 관계가 정리되어야 하고, 지방정부에 대한 부채도 공공부채에 포함되어야 할 것이다.

세출 삭감보다는 재정구조상 변화가 긴요



元允喜
서울시립대학교 교수

발표문은 다른 연구기관의 논문보다 비판적이라고 생각한다. 발표논문의 전체 기조에는 동의한다. 정부 부채가 다른 OECD 국가들보다 낮다고 하는 의견에 대한 비판에는 동의하며 부채의 건전화

정책이 필요하다고 생각한다. OECD, 라틴아메리카의 경험에 비추어 세출 삭감보다는 재정구

조상의 변화가 더 중요할 것이다.

경상지출의 삭감은 너무 중요한 부분이다. 강제적으로라도 공공부문 구조조정은 이루어져야 한다.

논문에서 언급한 지방정부에 대한 이전지출의 삭감이 현재의 지방재정을 고려할 때 보완대책 없이 가능할 것인가 하는 의문이 생긴다. 이는 전반적 지방재정의 구조, 제도에 대한 포괄적인 검토를 통해 이루어져야 한다.

세수를 전반적인 경기조절 수단으로 사용하는 것에 대해서는 유보적인 입장이다. EU의 재정적자 해결방안 등을 고찰해 보면 세출 삭감에 중점을 둔 경우가 가장 성공적이었다고 나타나고 있다. 조세제도를 정책수단으로 활용하는 것은 부적절할 것이다. 그러나 재정위기하에서는 증세가 필요하다는 전제하에서 얘기하더라도 이 논문의 소비세 위주의 증세정책에는 반대한다. 비과세·감면의 축소, 금융소득종합과세 등 전체적인 과세기반의 확대에 중점을 두어야 한다.

최악의 경우인 휘발유세 증세의 경우 현재의 자동차관련 세부담까지 고려하면 자동차관련 세부담이 지나치다. 하나의 세목에 지나친 부담을 주는 것은 바람직하지 않다.

소비세 위주의 증세방안은 세부담의 역진성 심화시켜

도즈워스 박사의 낙관적이라는 평가에 관련하여 대답하면 구조조정비용 64조원은 공식적인 자료에 의한 것으로서 이를 시나리오의 출발점



朴宗奎

한국조세연구원 연구위원

으로 사용하였을 뿐이다. 또한 현재의 통합 재정통계에는 지방정부가 빠져 있으므로 지방정부를 포함하는 문 제도 보완되어야 할 사항이다.

소득세 범위를 넓히고 최고세율을 높이고

자 하는 이유는 이런 조치들이 IMF 이후 시행된 휘발유 특소세 세율 인상, 이자소득세 개편 등이 상당히 역진적이었다고 판단하기 때문이다. 효율이나 형평이나 하는 논쟁에 앞서 경제 구조조정의 비용을 누가 지불해야 하는가라는 가장 기본적인 문제를 염두에 두어야 한다. 이러한 조치들이 없이는 향후 재정정책에 대한 국민적 동의를 얻기 어려울 것이다. 소득 역진적인 조치들을 상쇄하는 의미로서 국민들을 설득하는 효과를 가질 것으로 생각되기 때문이다.

한편 본인의 주장은 지방정부에 대한 경상지출을 삭감하자는 것이 아니라 경상GDP 증가율 이하로 유지하자는 것이다.

그리고 소비세 중심의 증세방안에 대한 비판이 있었는데 이는 국제적 추세에 맞추어 현재 지나치게 세율이 낮은 품목에 대해서 소비세 세율을 올리자는 것이다.

세목·세원 확대, 비과세·감면 축소는 당연히 이루어져야 하는 중요한 것이다. 그러나 모형의 설정과 분석에 있어 세원과 비과세·감면부분에 대해서는 자의적인 가정을 할 수밖에 없어 본 연구에

서는 세율조정의 접근 방식을 활용한 측면도 있다.

제3주제

경제위기와 조세정책방향

金正勳 / 한국조세연구원 연구위원

I. 서론

갑작스럽게 다가온 경제위기는 세제·재정에 있어서 다방면의 대응책을 요구하고 있다. 실업은 지난 1년 사이 100만명이 넘게 늘었으며 근로자들의 소득은 크게 감소하였다. 금융산업의 구조조정은 매우 큰 규모의 재정지출을 요구하고 있다. 실업과 구조조정은 재정지출 수요를 늘리고 있지만, 극심한 경제침체로 인하여 세입은 줄고 있다. 더군다나 오랫동안 지속된 높은 금리로 인해 고소득 계층의 소득은 증가한 반면, 대다수 국민들의 소득은 임금 감소와 실직 등으로 줄어들었다. 현재 급속히 진행되고 있는 계층간 소득 격차는 경제위기가 극복된 후에도 사회불안을 가중시키는 요소가 될 것이다. 세제·재정을 둘러싼 문제들이 이렇게 산적해 있지만, 이러한 문제들을 해결할 수 있는 수단들은 그리 많이 보이지 않는다. 국가 경제력 제고를 위하여 반드시

필요한 자본자유화는 금융소득에 대한 과세를 어렵게 하고 있으며 소득의 감소는 재분배를 위한 소득세의 역할을 한정시키고 있다. 자산디플레이는 재산보유 과세의 강화를 어렵게 하고 있으며, 부동산 거래의 침체는 거래세의 인하를 어렵게 할 뿐만 아니라 지방재정을 극도로 악화시키고 있다.

이처럼 열악한 세제 재정환경은 선택할 수 있는 정책수단을 크게 제약하고 있지만, 경제위기 극복을 위한 최선책을 모색하는 노력은 경제가 호황일 때보다 더 큰 의미가 있고, 그 대가 역시 더 크리라고 생각된다. 세제를 둘러싼 정책이슈들은 매우 많지만 본고에서는 금융소득종합과세 문제, 형평성 제고 문제, 직·간접세의 비율 그리고 지방세제 및 지방재정의 발전문제를 토론의 주제로 선택하였다. 그리고 이 주제들은 모두 일관된 판단기준을 통하여 검토되었다. 우선 현재의 경제상황을 감안하여 자원배분의 효율성을 최대화할 수 있는 방안을 적정조세이론을 준거로 사용하여 모색하였다. 그리고 재분배 정책을 평가할 때에는 세부담의 누진성에 국한하지 않고, 공공지출의 재분배 효과를 함께 고려하여 평가하여야 한다는 점을 강조하였다.

II. 경제위기하의 조세정책방향

1. 금융소득종합과세

소득종합과세는 소득의 종류에 상관없이 모든 소득에 동일한 세율이 적용되어야 한다는 포괄

주의 원칙(Haig-Simons Principle)을 반영하는 것이다. 이 원칙은 대부분의 국가가 전통적으로 수용하고 있는 원칙이고, 또한 개념이 단순하기 때문에 일반인들이 쉽게 이해할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 포괄주의 원칙을 정확하게 반영하기 위해서는 자본이득, 사회보장, 연금, 자가주택의 소비 등에 대한 과세가 필요하기 때문에 현실적으로 이 원칙을 엄격히 지키는 국가는 찾아보기 힘들다. 미국은 포괄주의 원칙을 최대한 반영하는 세계개혁을 1986년에 단행하였지만 기본골격은 이미 희석되었기 때문에 차라리 소득세를 전면 폐지하고 소비세를 통하여 포괄주의 원칙을 실현시키고자 하는 논의가 진행중이다.

포괄주의 원칙은 모든 소득에 동일한 세율을 적용하기 때문에 조세의 중립성을 보장하고 자원의 배분을 왜곡시키지 않는다는 느낌을 준다. 물론 포괄주의 원칙을 고수하기 위하여 감면을 최소화할 경우 효율성이 증대되는 것이 사실이다. 그러나 소득의 종류에 상관없이 동일한 세율을 적용하는 것이 가장 효율적인 소득세제는 아니다. 예를 들어 토지로부터의 소득에 고세율을 적용할 경우 자원배분의 효율성이 손상되지 않을 뿐만 아니라 형평성도 증대시키는 효과를 가져올 수 있다. 이러한 이유 때문에 포괄주의 원칙 대신 소득의 종류별로 적정세율을 적용하는 것이 명백하게 비효율적이며 불공평한 세제라고 주장하기는 힘들다¹⁾.

소득에 대한 포괄주의 원칙이 지켜지기 힘든 또 하나의 이유는 최근 급속하게 진행되고 있는 자본시장의 통합이다. 자본시장의 통합은 이자소득의 발생지를 전세계로 확산시킨다. 현재 대부분의 국가들은 이자소득의 발생지에서 소득세를 과세하지만 외국자본에 대한 세금우대조치가 일반화되어 있다. 국내자본과 외국자본에 대한 차별은 국내자본을 해외로 유출시키고, 결과적으로 세금우대 자본만이 각국에서 사용되는 상황이 벌어질 가능성이 크다. 이러한 조세경쟁을 막기 위하여 외국자본에 대하여도 과세하거나 아니면 외국인의 이자소득을 본국에 통보하여 주는 국제협약이 체결되고는 있으나, 조세협약이 실질적인 효력을 지니고 있지는 않다. 각종 세제 혜택을 주면서 외국자본을 유치하고 있는 우리나라의 현실이 이를 반증한다.

조세경쟁의 효과는 각 국가가 처한 자본유출입 환경과 밀접한 관계가 있는데, 경제통합이 상당히 진행된 유럽에서는 조세경쟁이 이미 소득세제에 영향을 미치고 있다. Tanzi and King(1995)에 따르면 종전에는 소득세에 포괄주의 원칙을 반영하는 세계개편이 OECD 국가들 사이에서 진행되었으나 최근에는 이자소득에 대한 분리과세원칙이 확대되고 있다고 밝히고 있다²⁾.

외국의 경우를 보면, 1994년 현재 24개 OECD 국가들 중 15개국은 국채의 이자소득에 대하여 소득세율을 적용하고 있고, 9개국은 분

1) Rosen(1995), pp. 363~364 ; Atkinson and Stiglitz(1980), pp. 566~570.

2) Tanzi and King(1995), p. 22.

〈표 1〉 국제 이자소득에 대한 과세제도(OECD)

(단위 : %)

	소득세	기타 과세		세율	
	이자소득	이자소득	자산가치	최고세율	원천징수세율
오스트레일리아	Y	N	NA	48.4	N
오스트리아	N	Y ¹⁾	N	50.0	22.0
벨기에	Y ²⁾	Y ²⁾	N	55.0	10.0
캐나다	Y	N	NA	49.8	N
덴마크	Y	N	Y	58.1	N
핀란드	N	Y ¹⁾	N	60.0	20.0
프랑스	Y ²⁾	Y ²⁾	Y	59.9	35~50
독일	Y	N	Y	53.0	N ³⁾
그리스	N	N	Y	40.0	N
아이슬란드	N	N	N	41.34	N
아일랜드	Y	N	N	48.0	N
이탈리아	N	Y ¹⁾	NA	51.0	12.5
일본	N	Y ¹⁾	N	50.0	20.0
룩셈부르크	Y ⁴⁾	N	Y	52.5	N
네덜란드	Y ⁴⁾	N	Y	60.0	N
뉴질랜드	Y	N	N	33.0	N
노르웨이	Y ⁵⁾	N	Y	43.5	N
포르투갈	Y ²⁾	Y ⁶⁾	N	40.0	20.0
스페인	Y ⁶⁾	N	Y	56.0	25.0
스웨덴	Y ⁵⁾	N	Y	51.0	N
스위스	Y ⁶⁾	N	Y	43.0	35.0
터키	N	N	NA	50.0	N
영국	Y ⁶⁾	N	NA	40.0	20.0
미국	Y	N	NA	45.9	N

- 주 : 1) 최종적으로 원천징수 적용.
 2) 소득세와 원천징수 선택 가능.
 3) 1993년 면세점 대폭 확대 후 원천징수 재도입.
 4) 저소득층에 대한 이자소득 면제.
 5) 이자소득에 대한 단일세율 적용: 노르웨이(28%), 스웨덴(30%).
 6) 원천징수분 소득세에서 공제.

자료 : J. Norregaard(1997).

〈표 2〉 이자소득과세의 제도적 특징(OECD)

	이자 소득	특 징
오스트리아, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 터키, 노르웨이, 스웨덴	분리과세	
독 일	분리과세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융 비실명 거래로 인하여 금융소득의 75%가 탈세(1988) ○ 원천징수 도입 후 자본 이탈(1989) ○ 대폭 수정 후 원천징수 재도입(1993) ○ 양도소득세 없음
미 국	종합과세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이자소득 신고율 매우 낮음 ○ 금융기관의 저항으로 분리과세 도입 무산(1982) ○ 예외적인 경우 31%의 원천징수 ○ 지방채 이자소득 연방소득세 면제
벨기에	종합과세와 원천징수 중 택일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융소득의 90%가 탈세(1978) ○ 25%의 원천징수제도 도입(1979) ○ 원천징수세율 10%로 인하(1990) ○ 양도소득세 없음 ○ 음성자본을 위한 신탁투자회사 설립
네덜란드	종합과세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융실명제 도입(1988) → GDP의 1.4% 단기자본 해외유출 ○ 양도소득세 없음
룩셈부르크	종합과세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양도소득세 없음 ○ 음성자본을 위한 신탁투자회사 설립(1980년대 초) → EU 국가 내 지점설립 가능
덴마크, 프랑스, 스페인	종합합산+분리과세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고율의 소득세 및 원천징수세율 유지 ○ 해외로의 자본이탈을 추적할 수 있는 법적·제도적 장치 마련

자료 : Gardner(1992); 이인표·안종범·최홍식(1995); Norregaard(1997).

리세율을 적용하고 있다.

외형적으로 많은 국가들이 금융소득종합과세를 실시하고 있지만, 이를 실시하는 방법은 상당히 다양하다. 또한 종합과세를 선호해서가 아니

라 분리과세의 도입이 어렵기 때문에 종합과세를 유지하고 있는 경우도 많이 발견된다.

〈표 2〉를 통하여 확인할 수 있는 것은 덴마크, 프랑스, 스페인을 제외한 대부분의 OECD 국가

들은 이자소득에 대하여 특별한 조치를 취하고 있다는 점이다. 또한 많은 국가들이 실질적으로 이자소득에 대한 분리과세를 선택하고 있으며 분리과세를 택하지 않는 국가들은 다양한 형태로 이자소득이 소득세의 과표로부터 빠져나갈 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 미국과 독일은 이자소득을 효과적으로 포착하기 위하여 분리과세를 도입하려 하였으나 조세저항 및 자본유출이라는 걸림돌에 직면하였고, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등은 양도소득세를 면제하여 이자소득의 자본 이득화를 유도하고 있다.

국가간 자본 이동이 가속화되면서 분리과세는 이론적인 측면에서도 지지를 받고 있다. 금융소득에 대한 과세가 성공적으로 이루어지기 위해서는 국가간 공조가 필수적이다. 특히 금융소득에 대하여 국제적으로 동일한 세율이 적용될 경우 금융소득과세가 성공할 수 있기 때문에, 국가간 세율통합이 쉽지 않은 소득세율보다는 일정한 분리세율을 이자소득에 적용하는 것이 국가간 세율통합에 유리하다는 의견이 조세전문가들 사이에 제기되고 있다.³⁾

2. 재분배 정책

최근 고소득층과 중 저소득층간의 소득격차가 커지면서 소득세제의 재분배 역할이 강조되고 있다. 금융소득종합과세가 이를 위한 조치의 일환이지만 일부만을 대상으로 하고 자산 재배치

로 인하여 재분배 효과는 미미할 것으로 보인다. 세제를 통하여 재분배를 추구할 경우 가장 영향력이 큰 것은 소득세이다. 그러나 소득세 역시 근로소득자와 개인사업자간의 세부담 불형평성으로 인하여 역할 증대에는 한계가 있다.

소득세의 실효성을 높이기 위해서는 세정의 선진화가 무엇보다도 중요하다. 그러나 보다 근본적으로는 어떠한 세율 구조가 재분배를 위하여 가장 효과적인가를 결정하여야 한다. 금융소득 종합과세의 경우에서 볼 수 있듯이 세부담의 형평성을 위해서는 고소득자의 한계세율만을 올리면 된다고 생각하는 것이 일반적 정서이지만, 이러한 조치가 세부담의 형평성을 증대시킨다는 증거는 찾아보기 힘들다.

재분배에 상당히 긍정적인 태도를 취하는 경제학자들도 초과누진세율보다는 비례세율을 옹호하고 있다. 매우 이론적인 연구결과이긴 하지만 Mirrlees(1971)가 일찍이 선형소득세율의 적정성을 보였고, 대표적인 경제원론 교과서인 Stiglitz(1993, p. 623)에서도 행정비용, 세제의 유연성 및 투명성을 근거로 비례세율의 장점을 강조하고 있다. 비례세율의 강화가 바람직할 수 있는 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 중산층의 세부담을 올릴 경우 고소득층의 세부담이 동시에 증대되어 세수 확대 효과가 크기 때문에 과표의 최고단계보다는 중간단계의 세율을 올리는 것이 세수 측면에서 바람직하다. 그렇다고 중간단계의 세율을 너무 올릴 경우 다수인 중산층

3) Bird and McLure(1990).

의 초과부담이 증가하기 때문에 중간단계와 최고 단계가 거의 비슷한 세율이 '적정'한 수준이 된다. 이러한 이론적 사실을 감안한다면, 초과누진 세율에 대한 집착을 버리고, 근로소득, 이자소득 그리고 자동차에 대한 감면·비과세를 최소화하면서 비례세율을 적용할 경우 저소득층 중심의 재분배정책은 보다 큰 효과를 발휘할 것이다.

재분배 정책은 세입단계뿐만 아니라 세출단계에서도 이루어질 수 있다. 교육, 사회보장, 의료보험, 공공근로사업 등이 대표적인 예인데, 이러한 지출이 재분배 효과를 발휘할 경우 세입과 세출을 종합적으로 감안하여 재분배 정책을 평가하여야 한다.

정부의 지출이 모두 재분배를 위한 것은 아니다. 재분배를 위한 지출은 국방, 행정서비스 등과 같은 일반공공재를 제공한 후 이차적으로 결정해야 하는 문제이다. 그러나 세수 확보 단계에서 조세의 초과부담이 크지 않다면 재분배를 위한 지출을 확대하는 것이 바람직할 것이다⁴⁾.

따라서 공공지출의 재분배 효과를 평가할 때에는 조세의 초과부담이 결정적인 역할을 담당한다. 공공지출의 필요성이 늘어나면 정부의 규모가 커지고 또한 세입도 그만큼 늘어나야 한다. 그런데 세입이 증가할수록 조세의 초과부담은 큰 폭으로 증가하기 때문에 공공지출이 확대될수록 세입 측면에서 재분배의 역할을 담당하는 것은 그만큼 어려워진다⁵⁾. 따라서 조세의 초과부

담을 감수하면서 굳이 지출을 확대하여야 하는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그리고 초과부담을 감수하더라도 공공재를 통하여 재분배 정책을 펼 것인가 또는 소득세의 누진세제를 이용할 것인가에 대하여서도 뚜렷한 해답을 제시하기는 어렵다⁶⁾.

그러나 한 가지 분명한 사실은 공공지출을 늘려서 재분배 정책을 수행할 경우, 세입단계에서 누진적 세제를 지나치게 강조하지 않는 것이 일관적이고 효과적이라는 점이다. 따라서 비록 현재의 경제위기가 전체적으로 소득격차를 벌리고 있지만 당분간 공공지출을 통하여 피해가 가장 큰 계층을 대상으로 집중적인 재분배 정책을 펴고, 세입 확보가 필요하면 효율성을 위하여 교통세 및 부가가치세와 같은 소비세에 의존하는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 소득세를 통하여 재원을 조달하는 것도 가능하다. 단, 이 경우에는 소득세율의 초과누진세율에 집착하지 말고 소득세 과표의 중간단계 세율을 올리는 것이 효과적인 정책이다.

3. 직접세와 간접세의 비율

우리나라의 직·간접세 비중은 약 40 대 60이다. 이와 같은 비율은 선진국들의 세수구조와 대조를 이룬다. EU 회원국들의 경우 사회보장기여금을 제외한 직접세와 간접세의 비율이 평균

4) Besley and Coate(1991).

5) Stiglitz(1988), p. 489.

6) Boadway and Marchand(1995).

58 대 42이다.

선진국과 우리나라의 직·간접세 비율의 격차는 우리나라 세제의 재분배 기능이 미약하다고 지적되는 근거로 많이 제시된다. 그러나 현재 각국에서 진행되고 있는 세제개편의 추이를 보면 직·간접세의 비율이 재분배 정책을 평가하는 정확한 기준이 될 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 직접세의 세율구조가 어떻게 되어 있는가에 따라서, 그리고 간접세의 세수가 어떻게 사용되는가에 따라서 재분배의 효과는 얼마든지 달라질 수 있기 때문이다.

우리나라의 경우 직접세의 강화는 주로 고소득자의 세부담을 높이는 것으로 인식되고 있지만, EU 회원국에서 가장 큰 비중을 차지하는 직접세는 소득세의 과표에 단일세율을 적용하는 사회보장기여금이다. 따라서 우리나라에서 직접세인 사회보장기여금이 증대할지라도 세부담 분포는 소득세만큼 누진적으로 변하지는 않을 것이다. 그렇다고 하더라도 소득세에 대한 단일세율의 장점을 고려할 때 향후 사회보장기여금을 강화하는 것은 바람직한 정책방향이다.

직·간접세의 비율을 결정할 때 두번째로 중요한 사항은 지출의 재분배 기능이다. 간접세에 비하여 세부담의 가시성이 높은 직접세의 세수를 증가시키기 어렵다는 것은 잘 알려진 사실이다. 또한 지출 증가로 인하여 세입이 증가할수록 조세의 초과부담이 큰 폭으로 증가한다. 따라서 공공지출을 늘려서 재분배 정책을 수행하고 있다

면, 세입 측면에서 재분배 기능을 재차 강조하여 초과부담을 한층 더 높이는 쉽지 않다. 국가간의 조세경쟁은 자본에 대한 과세를 갈수록 어렵게 만들고 있다. 이러한 여러 가지 이유 때문에 OECD 국가들은 갈수록 소비세와 사회보장기여금에 대한 의존도를 높이고 있다⁷⁾.

선진국들에서 간접세에 대한 의존이 높아 가는 또 하나의 이유는 직접세의 징수에 수반되는 행정 순응비용으로 인한 낭비가 크고, 각종 감면 및 비과세로 인하여 직접세의 본래 목적이 달성되기 어렵다는 데서도 기인한다. 이탈리아의 경우 사회보장기여금의 증가가 임금의 증가로 이어지는 악순환이 계속되기 때문에 소비세의 비중을 대폭 늘리는 세제개편을 검토하고 있다⁸⁾. 만약 미국에서 현재 논의중인 소비세가 도입된다면 직·간접세의 비중만을 가지고 세제의 형평성을 평가하는 것은 거의 무의미할 것이다.

우리나라의 경우를 보면 올해 세수가 약 1조 5천억원 가량 증가한 교통세는 재정적자를 더 이상 악화시키지 않는 중요한 역할을 담당하였다. 교통세를 인상할 수 있었던 주요인은 유가 하락 및 대도시 교통혼잡이었지만, 세율을 적극적으로 인상하였던 또 한 가지 이유는 실업대책을 위한 재원 마련이었다. 그럼에도 불구하고 올해 교통세의 인상은 간접세의 비중을 증가시켜 세제를 역진적으로 만들었다는 비판을 받고 있다. 직·간접세의 비중은 재정-세제 정책의 재분배 효과를 평가하는 척도의 일부분에 지나지 않는

7) *International Tax Review*, October 1998.

8) *The OECD Observer*, No. 198, 1996.

다. 세제-재정의 보완기능 및 세수확충의 효율성을 함께 고려하여 직·간접세의 비중을 평가하는 것이 재분재 정책에 대한 보다 정확한 판단이다.

4. 지방세와 지방재정

지방재정의 총규모는 약 60조원에 달하고 교육 재정을 포함할 경우 그 규모는 중앙재정과 맞먹는다. 따라서 지방재정이 얼마나 효율적으로 운영되는가에 따라서 국가경쟁력은 크게 달라질 수 있다. 중앙정부와 지방정부 중 어느 정부가 보다 효율적으로 운영되는가는 단정적으로 말할 수 없다. 그러나 지방정부의 역할이 증대될수록 정부의 효율성이 증대된다는 것이 일반적인 견해인데, 그 첫번째 이유는 비효율성을 동반하는 재분배 정책은 중앙정부가 수행하고, 지방정부는 사적재에 가까운 지방공공재를 제공한다는 것이다. 두번째 이유는 지방정부가 주로 의존하는 재원조달방식은 편의세(便益稅)라는 것이다. 중앙정부의 세금이 재분배의 기능을 많이 수행하는 반면 지방정부가 걷는 세금들은 지방공공재의 가격 역할을 수행하기 때문에 주민들은 지방공공재의 수준에 대하여 민감한 반응을 보이고, 그 결과 지방정부는 보다 효율적으로 운영된다.

이론적인 사실이 이러하지만, 우리나라의 지방자치가 국가경제의 효율성을 증대시킬 조짐은 전혀 관찰되지 않는다. 중앙정부에 대한 로비로 재정을 확충한 후 사업을 최대한 벌이고자 하는

지방정부는, 은행으로부터 특융을 받아 사업을 최대한 확장하고자 하는 기업과 다를 바 없다. 재정분권의 이러한 부작용은 이를 시도하고 있는 다른 여러 개도국에서도 관찰된다. 이러한 이유 때문에 지방정부에 대한 중앙정부의 적극적 통제가 바람직하다는 의견도 제시되고 있다.⁹⁾

방만한 재정운영은 예산제약이 연성(軟性)일 경우(soft budget constraint)에 많이 발생한다.¹⁰⁾ 원칙적으로 지출 증가로 인하여 재정적자가 발생할 경우에는 세금을 올리거나 지출을 줄여서 채무를 갚아 나가야 한다. 그러나 지방정부가 건전재정을 위하여 지방세를 올리거나 지출을 줄여야 함에도 불구하고 이러한 조치를 취하지 않는 경우는 흔히 발견된다. 지방정부가 예산제약을 존중하지 않는 이유는 파산위기에 처할 경우 중앙정부가 개입할 가능성이 높기 때문이다.

물론 지방정부의 모럴 해저드 문제를 해결하는 궁극적인 방안이 재정집권은 아니라고 본다. 재정의 방만한 운영은 지방정부뿐만 아니라 중앙정부 역시 마찬가지이기 때문에 책임성과 자율성을 잘 발휘하는 지방정부가 많을수록 예산운영의 감독과 감시가 어려운 중앙정부의 역할을 축소시킬 수 있기 때문이다. 그러나 현재 우리나라의 지방재정제도하에서는 재정분권이 무분별한 사업의 확장으로 이어질 가능성이 충분히 있다. 우리나라의 지방채 발행은 중앙정부에 의하여 엄격히 통제되고 있지만, 그럼에도 불구하고 최근

9) R. Pru' homme, "The Dangers of Decentralization," *The World Bank Research, Observer* 10, 1995, pp. 201~220.

10) Wildasin(1997).

지방채의 규모는 빠른 속도로 증가하고 있다.

지방채가 이처럼 급속하게 증가하고 있는 이유는 자체수입과 이전수입이 지방정부의 지출에 미치지 못하기 때문이다. 중앙정부가 전통적으로 맡았던 사업이 지방정부로 이전되면서 재정 확충의 필요성이 날로 증가하고 있는 것은 사실이다. 그러나 지방정부의 부채는 해당 지방정부의 지방세를 올림으로써 갚을 수 있는 부채는 아니다. 따라서 지방정부의 연예산제약 문제를 해결하지 않고 지방정부 중심의 경제활성화 전략을 확대해 나가면 재벌 중심의 경제성장 전략과 비슷한 결과를 초래할 가능성이 충분히 있다.

지방정부의 책임성과 자율성을 신장시키면서 재정분권을 진행하기 위한 최우선 과제는 독립 지방세(exclusive local tax)를 확보하는 것이다. 현재 우리나라의 지방세에는 대부분 탄력세율을 적용할 수 있는데 이러한 제도를 활용하는 지방 정부는 찾아보기 힘들다. 따라서 단순히 지방정부에 과세자주권을 부여한다고 해서 독립지방세가 확보된다고 생각되지는 않는다. 지방정부가 지방세에 의존하도록 유도하기 위해서는 지방세뿐만 아니라 지방재정제도 전반에 걸친 세제-재정의 개편이 있어야 한다.

지방재정이 건전하게 운영되기 위해서는 이전 재원보다는 지방세가 지방정부의 장(長)에게 매력적인 수단이 되어야 한다. 이를 위하여 가장 우선적으로 취할 수 있는 조치는 지방세 중 독립 지방세를 설정하여 이로부터의 수입은 지방교부세 산정시 기준재정수입액에서 제외시키는 것이다. 또한 기준재정 수요의 산정방식도 개선하여

야 하는데, 예를 들어 공무원 1인이 증가하면 기준 수요액이 4천만원 가량 증가하는 식의 계산 방식은 지양해야 할 것으로 보인다.

지방재정의 운영과 관련하여 보다 더 근본적인 물음은 지방재정의 적정 규모이다. 외국의 경우를 보면 지방정부가 독자적으로 제공하는 지방 공공채의 규모는 그리 크지 않고, 대부분의 경우 중앙에서 결정된 공공지출을 단지 중간단계에서 전달하는 대리인(agents) 역할을 수행하는 경우가 많다. 유럽에서 가장 대표적인 국가가 독일과 오스트리아이다. 이들 국가들은 지방정부의 역할이 지역주민의 다양한 의사를 반영하는 주체라고 보지 않고 단지 전국적으로 비슷한 공공서비스를 전달하는 대리인이라고 간주하고 있다. 이러한 인식은 국민적 최저수준(national minimum) 또는 기준재정 수요를 강조하는 일본이나 우리나라에도 강하게 자리잡고 있다.

지방정부의 대리인 역할을 강조하는 독일과 오스트리아에서 공동세를 활용하는 것은 당연한 일이다. 그리고 국민적 최저수준의 개념에 익숙한 우리나라에서 공동세의 활용방안이 항상 논의되는 것도 이러한 관점에서 보면 쉽게 이해된다. 그러나 <표 3>에서 확인할 수 있는 바와 같이 독일과 오스트리아에 독립지방세가 없는 것은 아니다. 독일과 오스트리아의 지방세입에서 독립지방세는 각각 19%와 15%를 차지한다.

비록 독일, 오스트리아 식의 공동세를 활용하고 있지는 않지만 영국과 이탈리아의 지방세 비중은 매우 낮기 때문에 지방정부의 자율성이 큰 국가라고 볼 수는 없다. 그러나 영국은 지방정부

(표 3) 유럽 지방정부 재원의 구성비

(단위 : %)

군	국 명	지방세		교부금 보조금		요금·수수료	기 타	차입금	기 타
		독립세	공동세	일 반 교부금	목 적 보조금				
제 1 군	스웨덴	61	0	11	8	0	8	1	11
	아이슬란드	12	43	7	1	2	16	5	14
	룩셈부르크	31	24	2	0	11	29	3	0
	덴마크	51	2	12	0	11	22	2	1
	스위스	46	1	3	14	0	24	3	9
제 2 군	노르웨이	42	0	17	14	2	16	7	2
	오스트리아	15	26	1	0	8	19	8	23
	프랑스	36	0	24	0	2	2	10	26
	독일	19	17	15	13	0	16	9	11
	핀란드	34	1	28	1	0	11	3	21
제 3 군	벨기에	32	0	25	5	10	5	13	10
	스페인	31	0	8	29	0	16	10	6
	영국	11	17	32	27	0	6	0	6
	그리스	2	25	25	0	8	22	6	12
	포르투갈	20	1	31	4	2	19	6	17
제 4 군	이탈리아	18	2	8	24	5	11	9	24
	아일랜드	18	0	11	46	0	10	2	13
	터키	7	3	0	3	51	1	0	36
	네덜란드	5	0	20	38	3	13	19	3

주 : 제1군~제4군은 지방정부의 자주재원이 높은 순서대로 분류한 것임.

자료 : 지방재무협회, 『지방재정』, 1997. 9.

의 책임성을 제고하기 위하여 1990년대 초 인두세 파동을 거쳐서 카운슬세(Council tax)를 도입하였다. 또한 1993년까지 지방세가 거의 없었던 이탈리아는 중앙정부의 만성적 적자문제를 해소하고 지방정부의 책임성을 제고하기 위하여 재산세를 독립지방세로 설정하였고 중앙정부의

이전재원을 과감하게 정리하는 지방세 재정개혁을 1994년에 단행하였다¹¹⁾.

이러한 외국의 경험을 바탕으로 우리나라 지방재정의 발전방향에 대한 시사점을 도출한다면 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 어떤 경우에서든지 지방정부가 일차적으로 의존할 수 있는 독립

11) The OECD Observer, No. 198, 1996.

지방세가 필요하다는 점이다. 둘째는 지방정부의 독자적 역할보다는 대리인으로서의 역할이 강조되는 우리나라의 상황에서는 독일과 오스트리아의 공동세 제도가 적절한 재원배분 방안이 될 수 있다. 단지 이러한 국가들에서 문제가 되고 있는 역교부금 대신 우리가 가지고 있는 교부세 제도를 그대로 활용한다면 재정의 효율성을 제고하면서 지역간 형평성도 유지할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 이인표·안종범·최홍식, 『금융소득종합과세의 파급효과와 정책과제』, 한국조세연구원, 1995.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.
- Besley, T. and S. Coate, "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income," *American Economic Review*, 81, 1991, pp. 979~984.
- Bird, R. and C. McLure, "The Personal Income Tax in an Interdependent World," S. Cnossen and R. Bird(eds.), *The Personal Income Tax: Phoenix from the Ashes?*, Amsterdam: North-Holland, 1990.
- Boadway, R. and M. Marchand, "The Use of Public Expenditure for Redistributive Purposes," *Oxford Economic Papers*, 47, 1995, pp. 45~59.
- Gardner, E., "Taxes on Capital Income: A Survey," G. Kopits(ed.), *Tax Harmonization in the European Community: Policy Issues and Analysis*, IMF, 1992.
- Lucas, R., "Principles of Fiscal and Monetary Policy," *Journal of Monetary Economics*, 17, 1986, pp. 117~134.
- Mirrlees, J., "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, 38, 1971, pp. 175~208.
- Norregaard, J., "The Tax Treatment of Government Bonds," *IMF WP/97/25*, 1997.
- Rosen, H., *Public Finance*, Chicago: Irwin, 1995.
- Stiglitz, J., *Economics*, New York: Norton & Company, 1993.
- Tanzi, V. and J. King, "The Taxation of Financial Assets: A Survey of Issues and Country Experiences," *IMF WP/95/46*, 1995.
- Wildasin, D., "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations," *Working Paper*, Vanderbilt University, 1997.

토·론·요·약



羅城麟
한양대학교 교수

상충적 관계에 있는 정책들을 단순화시켜야

발표자의 발표를 듣고 현재의 위기극복이냐, 장기적 차원의 위기극복이냐에 대한 의구심이 풀렸다. 즉 작금의 경제위기에 대한 극복 방안으로 형평성에 초점을 맞춘 것으로 인식한다. 그러나 이러한 형평성 문제에 대한 언급은 대단히 논란의 소지가 많은 것으로서 발표자가 본 주제에 관해 용기 있는 소신을 피력한 데 대해 찬사를 보낸다.

그러나 경제위기 극복에 대한 다른 방안들, 즉 구조조정 재원 마련, 구조조정 지원에 대한 조세 정책, 경쟁력 강화 등에 대한 언급이 없는 것 같아 아쉬움이 남는다.

본인은 본 발표의 골자를 직접세보다는 간접세의 비중을 높여 재원을 마련하고 이를 공공지출을 통해 재분배해야 한다는 것으로 이해하였다. 그러나 간접세를 통한 공공지출은 재분배 효과가 거의 없고 역진성만 유발할 뿐이며, 특히 공공지출은 실업대책이나 사회복지비 등 빈곤퇴치의 효과는 있으나 계층간 소득재분배라는 형평성을 추

구할 수 없음을 지적하고 싶다. 또한 발표자는 금융소득종합과세에 대해 세계적 추세가 분리과세 쪽으로 가고 있으므로 현행 분리과세 24%를 유지하고 4천만원에 대한 종합소득과세를 하자고 주장하면서 그에 대한 논거로서 자본의 이득화에 따른 자산 재배치 효과를 들었다. 그러나 지금의 시스템에서 해외로 거액의 자본을 유출하는 것이 가능한지, 만일 가능하다 해도 환차손이나 거래 비용 등의 위험을 감수하면서 자본을 유출할 것인지에 대한 의구심을 지울 수 없다. 특히 1996년에 금융소득종합과세를 실시하였으나 급격한 자본의 해외유출은 발생하지 않았음을 그에 대한 하나의 증거로 제시하고 싶다.

이 논제와 다소 빛나간 얘기이지만 정부의 위기극복을 위한 조세정책 5개가 모두 상충적 관계를 지닌 것들이다. 이러한 상충적 관계의 정책들을 보다 단순화시켜야 한다. 다시 말해 위기극복이라는 효율성과 재분배라는 형평성 중 하나만을 선택해야 한다는 것이다. 만일 정부정책의 궁극적 목적이 형평성에 대한 재분배라면, 금융소득 종합과세 실시와 근로소득과 사업소득간의 완화로써 형평성에 대한 문제는 해결할 수 있다고 생각한다. 그러나 지금의 현실은 경제위기 극복이라는 최대의 난제를 해결하는 데에 주안점을 두어야 함을 부연하고 싶다. 이에 대해 정부가 확실한 정책과 방향을 제시하여야 한다고 본다.

Mirrlees의 선형소득세율을 소개하면서 소득세에 대한 재분배 효과를 언급하였는데 Mirrlees의 모형은 벤담-공리주의를 바탕으로 한 특수한 모형이며, 더불어 누진세와 재산세는

재분배 효과가 있으나, 소득세는 재분배 효과가 거의 없음을 지적하고 싶다.

직접세와 간접세 비율에 대한 발표자의 견해에 본인 또한 동의한다. 이에 정부 정책당국자들에게 한마디 부연한다면 경쟁력 확보, 즉 효율성 측면에는 간접세, 소득재분배에는 직접세가 더 효과가 있는데 역진성 문제 때문에 직·간접세의 비율에 너무 신경쓰지 말고 신축적으로 조정하는 것이 좋다고 본다.

지방재정에 대해 독립지방세와 공동세를 언급하였는데 물론 지방분권을 위한 재정주권 확립에 필요한 것으로 이해하지만 현행 정책을 조금만 바꾼다면 구태여 독립지방세와 공동세를 도입할 필요가 없지 않나 생각한다. 즉, 사전적으로는 지방에 많이 재원을 이전하되 그에 대한 사후적 책임을 반드시 지자체 장에게 법적으로 묻는다면 연성적 재정문제로 인한 도덕적 해이 문제는 해결되지 않나 생각한다.

결론적으로 본인의 의견을 정리하면 ①구조조정 재원 마련, ②형평성 문제, ③효율성 문제, ④경기활성화, ⑤구조조정 지원대책이라는 목표는 동시에 추구할 수 없는 것이므로 위기 극복 및 경쟁력 확보로 정책의 방향을 단순화시켜야 하며, 형평성에 대한 문제는 금융소득종합과세와 근로·사업소득간 완화로 해결할 수 있다고 생각한다. 또한 금융소득종합과세에 대한 자본이득화에 따른 자본의 유출에 대해서도 단기적으로는 그러한 문제가 발생할지 모르나 장기적으로는 발생하지 않는다고 부연하고 싶다.

소득세 인상은 형평성 문제 제기될 수도



孫光洛
영남대학교 교수

국가의 경쟁력 제고 못지않게 재정의 안정성 또한 중요하다. 이러한 재정의 안정성이라는 관점에서 세계적 추세는 종합과세보다는 분리과세쪽으로 가고 있으며 세계화로 인한 자본의 이동이 확대

되는 상황에서 분리과세가 바람직하다는 의견에 본인 역시 동감한다. 그러나 이에 대한 현재의 여건을 분명하게 설명할 필요가 있지 않나 생각한다. 즉, 자산의 해외도피는 외국과 국내이자의 차익에 기인하는데 지금은 그 이자율 차익이 축소된 실정이며, IMF로 인해 고소득계층과 빈곤자간의 소득격차가 심화되는 작금에 역진성 문제를 두고 분리과세만을 해야 하는가? 하는 의구심을 지니고 있다. 또한 금융소득종합과세의 분리과세 평균세율 15%보다는 실효평균세율이 24% 미만이라는 사람들이 많다는 점도 간과해서는 안 된다고 본다.

또한 초과누진세율보다는 비례세(선형소득세율)를 더 선호하는 것 같은데 이 비례세는 사회보장기여금 같은 국민연금의 투자문제에는 기여할 수 있으나, 다른 분야에 사용하는 것은 어렵다는 것을 지적하고 싶다.

더불어 소득세의 단일세율을 통해 고소득층 중심보다는 중산층의 세부담을 늘림으로써 재분배

문제를 해결하려면 최고세율이 높아질 수 있음을 인지하여야 할 것이다. 또한 소득세부문 중 개인소득세는 올릴 수 있으나, 이렇게 되면 근로·사업소득간 형평성 문제가 제기될 수 있다. 물론 탈세 방지를 위한 제도적 장치를 마련하면 되지 않느냐고 할 수 있으나, 사업소득에 대한 탈세 방지를 엄격히 하다 보면 의외로 경제활동이 위축될 수 있음을 간과해서는 안된다. 그러므로 비과세부문, 즉 실비 위주, 복리후생비 위주의 부문에 대해 축소를 하는 것이 바람직하다고 본다.

소비세 중에서도 개별소비세가 특히 재분배 역할을 잘 수행할 수 있다고 본다. 휘발유세의 인상은 그 좋은 예라 할 수 있으며 회계사와 변호사에 대한 부가가치세 과세도 그 면세범위를 잘 조정만 한다면 간접세의 비중은 높으나 재분배에 대한 역진성 문제는 해결 가능하다고 본다.

지방재정 운영에 대한 도덕적 해이를 방지하기 위해 독립지방세를 주장하였는데, 이보다 본인은 기존의 탄력세율을 적용할 경우 그만큼을 기준재정수입액에서 제외시켜 보조금을 중앙정부가 더 지급한다면 탄력세율이 활성화될 것이고 독립지방세의 장점을 충분히 잘 살릴 수 있다고 생각한다.

분리과세가 현실적으로 세수 확보 용이

본 주제에 대해 발표자는 전통적인 재분배 문제보다는 IMF사태로 인해 발생한 빈곤층에 그 주안점을 두었음을 다시 한번 강조하고 싶다. 그러



金正勳
한국조세연구원 연구위원

한 점을 바탕으로 소비세(예: 휘발유세)를 통해 실업구제대책과 같은 현안을 해결해야 함을 주장한 것으로 간접세 비중의 신장으로 인한 역진성 문제를 전혀 도외시한 것이 아님을 다시 한번 밝혀 둔다.

금융소득종합과세에 대해 본인은 현실적으로 세수 확보가 용이하다는 점을 들어 종합과세보다는 분리과세를 선호한다. 또한 자산 재배치시 고소득계층의 심리적 문제가 가장 중요한 요인이 될 수 있음을 주장하는 바이다. 그러나 이러한 금융소득종합과세에 대한 단정적 주장은 여러 가지 산적한 문제들 때문에 여기서는 유보하기로 한다.

비례세에 대해서도 역시 역진성 문제가 있으나, 본 주제의 초점이 10~30%의 빈곤층에 있음을 감안할 때 이들에 대한 비례세의 효과는 확실히 있다고 생각한다. 또한 Mirrlees 교수의 모형에 대해서 본인 또한 특수모형임을 인지하고 있으며, Mirrlees 교수의 말에 의하면 flat-tax에는 찬성하나, 세율을 얼마로 해야 하는가 하는 문제는 현실적 상황을 고려해야 한다고 주장하였음을 상기시키고 싶다.

그리고 지방재정에 대한 독립지방세와 공동세에 대한 언급은 지방세목의 신설을 의미하는 것이 아니다. 현재의 15개 지방세를 독립세와 공동세로 그 성격을 구분할 수 있다. 예를 들면 지방

세 성격이 아니면서 재원 배분용인 담배세 같은 것은 공동세로 구분할 수 있고, 토지세와 자동차세 같은 것은 독립세로 구분할 수 있다. 다시 말해 현재의 탄력세율을 적용하는 지방정부가 없으므로 재정주권을 확보하기 위한 대안으로 외국의 독립세와 공동세를 언급한 것이며, 중앙정부의 재정적자가 더 크게 확대된다면 지방에 대한 이천지출의 삭감 같은 것은 생각할 수 없는 단계에 이르게 되므로 지방재정의 건전화 및 중앙과 지방간의 효율적 재정분배에 대한 한 가지 방안으로서 제시한 것임을 밝혀 둔다. KDP

한국 조세의 이해

- 지방세 -

일반적으로 조세는 어렵다는 인식이 팽배해 있다.
 납세자들이 우리 조세에 대해 올바르게 이해할 때,
 조세정책에 대한 논의가 더욱 진지해질 수 있는 것이다.
 본란은 일반 납세자가 우리나라 조세를 이해하는 데 도움을 주기 위해
 세목 및 주제별로 비전문적인 용어를 사용하여 개념 중심으로 서술하였다. <편집자 주>

金正勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 개요

지방세는 도세와 시·군세로 구분되는데 도세에는 취득세, 등록세, 경주·마권세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세가 있고 시·군세에는 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세 등이 있다. 또한 이 중에서 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등은 목적세로 구분되어 있고 그 밖의 세목들은 보통세이다.

지방세는 도세와 시·군세로 구분되어 있지만 서울, 부산, 대구, 인천, 광주 그리고 대전과 같은 광역시는 일반 시와는 달라서 시·군세뿐만 아니라 도세도 징수한다. 단, 면허세, 재산세, 종합토지세, 그리고 사업소세는 구세로 되어 있기 때문에 광역시에는 모두 11개 세목으로 구성되어 있다.

1. 취득세

취득세는 부동산·차량·건설기계·입목·항공기·선박·광업권·어업권·골프회원권·콘도미니엄회원권 또는 종합체육시설 이용회원권의 취득에 대하여 과세된다. 취득세의 세율구조는 재산의 종류에 따라 다양한데 일반재산의 경우에는 취득가액의 2%가 적용되며 대통령령으로 정하는 별장·골프장·고급주택·고급오락장·법인의 비업무용토지·고급선박에 대해서는 10%의 중과세가 적용되고 있다. 또한 대통령령이 정하는 대도시 내에서 공장을 신설 또는 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득할 경우와, 수도권정비계획법 제6조의 규정에 의한 과밀억제 권역 안에서 대통령령이 정하는 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산을 취득할 경우의 취득세율에 대해서는 10%의 중과세가 적용된다(〈표 1〉 참고).

2. 등록세

등록세의 과세대상은 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 행위 자체이며, 납세의무자는 그 등기 또는 등록을 받는 자이다.

등록세의 세율은 취득세와 마찬가지로 비례세율이 적용되고 있으나 취득세와는 달리 등기원인이나 등록원인에 따라 다양한 세율구조를 가지고 있다. 등록세의 가장 대표적인 세율은 3%인데, 상속 또는 무상소득을 제외한 일반적 소유권 등기원인에 적용된다(〈표 1〉 참고).

〈표 1〉 취득세·등록세의 과세대상 및 세율

취득세	
과세대상	세 율
<ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산(토지·건축물), 선박·광업권·어업권, 차륜, 기계장비, 입목, 항공기, 골프·콘도미니엄 회원권, 종합체육시설회원권 ○ 취득간주: 과점주주(지분해당분), 지목변경 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반세율: 2% ○ 대도시 내 공장 신·증설: 6%(5→3배) ○ 과밀억제권역 내 본점사업용: 6%(5→3배) ○ 법인의 비영무용 토지: 10%(7.5→5배) ○ 사치성재산(골프장, 고급오락장, 고급주택, 고급선박 등): 10%(7.5→5배) ○ 1가구 2차량: 폐지
등록세	
과세대상	세 율
<ul style="list-style-type: none"> ○ 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공簿에 등기 또는 등록하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산 등기 <ul style="list-style-type: none"> · 상속: 농지 0.3%, 기타 0.8% · 기타 무상취득: 1.5% · 소유권 이전: 농지 1%, 기타 3% ○ 선박등기: 0.5~1% ○ 자동차등록 <ul style="list-style-type: none"> - 비영업용 5%(승용차외 자동차 3%), 영업용 2% - 저당권설정: 비영업용 승용차 및 기타 자동차(영업용, 비영업용) 0.2% - 비영업용 승용차 1가구 2차량 과세대상 폐지 ○ 중과세대상 및 세율: 일반세율의 3배(5배→3배) <ul style="list-style-type: none"> - 대도시 내 법인설립, 본점·분사무소설립등기 - 대도시 외에서 대도시 내로 본점 또는 주사무소 전입등기 - 대도시 내 공장 신설 또는 증설에 따른 부동산 등기
한시적 중과세 면제 대상	과밀억제권역 내 외국인투자기업의 공장용 신·증설할 경우 2001년 12월 31일까지 취득세, 등록세의 중과세 대상에서 제외함.

자료: 행정부, 「지방세법중개정법률안」, 1998. 11월 및 「지방세개편자료」, 1998. 12월

3. 경주·마권세

경주마권세는 승자 투표권 또는 승마투표권의 발매금 총액에 대해 과세하는 세액으로 그 세율은 발매금 총액의 10%로

되어 있다. 경주마권세의 납세의무자는 경륜·경정법(競輪·競艇法)에 의한 경주사업자와 한국마사회법에 의한 한국마사회로 되어 있다. 그러나 실질적인 세부담은 투표권을 구매하는 자들이 지게 된다.

4. 면허세

면허세의 과세대상은 면허, 허가, 기타 명칭 여하를 불문하고 특정한 영업설비 또는 행위에 대하여 권리의 설정 또는 금지의 해제를 하는 행정처분과 신고의 수리, 등록, 지정, 검사, 검열, 심사 등의 행정행위이며, 동 세목의 납세의무자는 이와 같은 각종의 면허를 받는 자이다. 면허세는 면허 종별과 시·군에 따라 일정한 세액이 결정되는 정액세율체계를 지니고 있는데, 가장 높은 세율은 인구 50만명 이상의 시에 적용되는 1종 면허세 4만 5천원이고, 가장 낮은 세율은 군에서 징수하는 제5종 면허세로 3천원이다.

5. 주민세

주민세는 균등할과 소득할로 구성되어 있는

데 균등할은 대상에 따라 개인할 및 법인할로 나누어지고 소득할은 소득세의 부가세인 소득세할, 법인세의 부가세인 법인세할, 그리고 농지세의 부가세인 농지

세할로 구분된다. 주민세의 기본세율은 7.5%이지만 교육세부가세 2.5%가 추가로 부과되고 있다. 2000년부터는 주민세 대신 지방소득세가 도입되는데 주민세의 법인할과 농지세할을 제외하고 국세 소득세에 10%의 세율을 적용하는 것이 골자로 되어 있다.

6. 재산세

재산세는 건축물, 선박, 항공기 등에 부과되는 세금인데, 대부분의 세수는 건축물로부터 징수된다. 재산세의 세율구조를 보면, 주택의 경우 과세표준이 1,200만원 이하는 0.3%, 1,200~1,600만원은 0.5%, 1,600~2,200만원은 1.0%, 2,200~3천만원은 3.0%, 3천~4천만원은 5.0%, 그리고 4천만원을 초과한 경우에는 7.0%이다. 이 밖에 골프장, 별장, 고급오락장용 건축물, 그리고 고급선박에는 중과세가 부과되어 5.0%의 세율이 적용된다.

7. 자동차세

자동차세는 정액세율체제로 되어 있는데 차

〈표 2〉 자동차세의 세율구조

(단위: 원)

영업용		비영업용	
배기량	cc당 세액	배기량	cc당 세액
1,000cc이하	18	800cc 이하	80(100)
1,500cc이하	18	1,000cc 이하	100(120)
2,000cc이하	19	1,500cc 이하	140(160)
2,500cc이하	19	2,000cc 이하	200(220)
3,000cc이하	24	2,500cc 이하	220(250)
3,000cc초과	24	3,000cc 이하	220(310)
		3,000cc 초과	220(370)

주: () 안은 현행 세율임.

종의 용도(영업용 또는 비영업용), 배기량, 화물적재 정량 그리고 바퀴의 수 등에 따라 세액이 다르게 책정되어 있다. 1998년 한미 자동차협상으로 인하여 승용자동차의 세율이 인하되었는데 새로운 자동차세 세율은 〈표 2〉와 같다.

8. 농지세

농지세는 농지에서 농작물(벼와 특수작물)을 재배함으로써 얻은 수입에서 생산에 필요한 필요경비를 공제한 농지소득금액을 과세 대상으로 하는 세금인데 세수가 지방세의 0.02%에 불과하고 또한 징세행정비용이 높기 때문에 이에 대한 폐지 여부가 항상 논란이 되고 있다.

9. 도축세

도축세의 과세대상은 소·돼지의 도살행위

이며 납세의무자는 소·돼지의 도살자이나 지방세법은 도축장 경영자를 특별징수의무자로 정하고 있다. 도축세의 과세표준은 소·돼지의 시가인데 이는 매년 1월 1일 및 7월 1일에 시장·군수에 의해서 결정된다. 도축세의 세율은 1%이다. 세금의 특성을 기준으로 도축세를 분류하면 소·돼지의 소비자들이 궁극적인 세부담자들이기 때문에 특별소비세라고 볼 수 있다. 그러나 소·돼지의 도축에 따른 지방정부의 부담을 감안한다면 수수료적인 성격이 강한 세금이다.

10. 담배소비세

담배소비세의 과세대상은 국내제조담배와 수입담배이고 담배제조자와 수입담배 판매업자가 납세의무자로 되어 있다. 납세의무가 발생하는 시점은 국내제조는 경우 담배를 제조장으로부터 반출할 때이며, 수입판매의 경우 담배를 보세구역으로부터 반출할 때이다. 담

〈표 3〉 담배소비세의 세율구조

		구 분	단 위	세 액
흡연용 제조담배	1종	세전판매가격 200원 이하	1갑	40원
		세전 판매가격 200원 초과	1갑	360원
	2종	파이프 담배	50그램	700원
	3종	엽권련	50그램	2,000원
	4종	각련	50그램	700원
		씹는 제조담배	50그램	1,040원
		냄새 맡는 제조담배	50그램	650원

주: () 안은 현행 세율임.

배소비의 세율은 제1종의 경우에는 두 단계의 가액으로 구분한 가운데 정액세율을 취하고 있으며 나머지는 모두 중량단위에 의한 정액세율구조를 취하고 있다.

11. 종합토지세

종합토지세의 과세대상은 모든 토지이며 과세표준은 종합합산과세표준, 별도합산과세표

〈표 4〉 종합토지세의 세율구조

과세방식	과세표준	한계세율
종합합산	2천만원 이하	0.2
	2천만원 초과	0.3
	5천만원 초과	0.5
	1억원 초과	0.7
	3억원 초과	1.0
	5억원 초과	1.5
	10억원 초과	2.0
	30억원 초과	3.0
	50억원 초과	5.0
별도합산	1억원 이하	0.3
	1억원 초과	0.4
	5억원 초과	0.5
	10억원 초과	0.6
	30억원 초과	0.8
	50억원 초과	1.0
	100억원 초과	1.2
	300억원 초과	1.5
500억원 초과	2.0	
분리과세	전, 담, 과수원, 목장용지, 임야, 골프장, 별장, 사치성 토지 기준면적 내의 공장용지, 공공목적 보유토지, 기준면적초과 주택용지	0.1
		5.0
		0.3

준, 그리고 분리과세 표준으로 구분한다. 각 과세표준별 세율은 <표 4>에 나타난 바와 같다.

12. 도시계획세

도시계획세는 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역 안에 있는 대통령령으로 정하는 토지 또는 건축물을 과세대상으로 한다. 도시계획세의 과세표준은 도시계획세의 과세기준일 현재 토지의 가액 또는 건축물의 가액으로 하며 도시계획세의 세율은 가액의 2%이다. 지방세법에 의하면 도시계획세는 목적세로서 그 재원이 도로의 개설과 유지, 상하수도, 공원 등 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위한 것으로 되어 있다. 그러나 도시계획세는 세수가 일반회계에 포함되기 때문에 종합토지세와 재산세의 세율을 올리는 것이 실질적인 역할이라고 볼 수 있다.

지방세는 도세와 시·군세로 구분되어 있지만 광역시는 일반 시와는 달라서 시·군세뿐만 아니라 도세도 징수한다. 단, 면허세, 재산세, 종합토지세, 그리고 사업소세는 구제로 되어 있기 때문에 광역시세는 모두 11개 세목으로 구성되어 있다.

13. 공동시설세

공동시설세의 과세표준은 건물, 선박, 그리고 토지의 과세시가표준액이다. 건물 및 선박의 경우에는 과세표준

이 재산세의 경우와 같으며 토지의 경우에는 종합토지세의 경우와 같다. 공동시설세는 공동시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 부과되는 세금인데 소방시설에 한하여만 부과되고 있기 때문에 소방공동시설세라 불리기도 한다. 공동시설세의 과표와 세율은 지방세법에 정해져 있으나, 각 자치단체의 장이 조례에 의해 징수대상지역을 정하도록 되어 있다. 일본에도 지방세법상에 공동시설세가 있으나, 소방시설은 과세대상에 포함되어 있지 않으며 현재 이를 부과하고 있는 자치단체는 없다.

<표 5> 공동시설세의 세율구조

과세구분		세율
일반과세	500만원 이하의 가액	0.06
	1천만원 이하의 가액	0.08
	2천만원 이하의 가액	0.10
	3천만원 이하의 가액	0.12
	5천만원 이하의 가액	0.14
	5천만원 초과	0.16
화재위험건물		일반세율의 2배
오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설		0.03

14. 사업소세

사업소세는 사업소의 연면적에 대하여 과세되는 재산할과 사업소의 종업원 급여총액에 대하여 과세되는 종업원할로 구분되며 납세의무자는 사업주이다. 사업소세는 1976년에 도입되었는데, 도입 당시의 취지는 도시환경정비비용을 충당하는 것이었다. 사업소세의 적용지역은 대도시 및 일반 시, 공장 또는 관공시설이 있는 지역인데, 조례가 정하는 지역에 한하여 과세하였다가 1995년부터 과세대상 지역을 전국의 모든 지역으로 확대하였다. 사업소세는 과표가 재산세 및 소득세(payroll tax)와 중복되기 때문에 이를 양 세목에 편입시켜야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 수도권으로의 인구 자본 집중이 지방재정의 가장 큰 문제점이라는 것을 감안할 때, 사업소세와 같은 「대도시세」의 역할은 향후 증대될 것으로 예측된다.

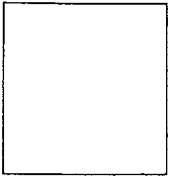
수·지하자원·컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너이다. 지역개발세의 과세 표준 및 세율은 <표 6>에 나타나 있다. ~~KDI~~

〈표 6〉 지역개발세의 세율구조

과세대상	과세표준	표준세율
발전용수	발전에 이용된 물(10m ³ 당)	1원
지 하 수	개발에 채수된 물(1m ³ 당)	10원
지하자원	채광된 광물가액	0.1%
컨테이너	컨테이너(1 TEU당)	15,000원

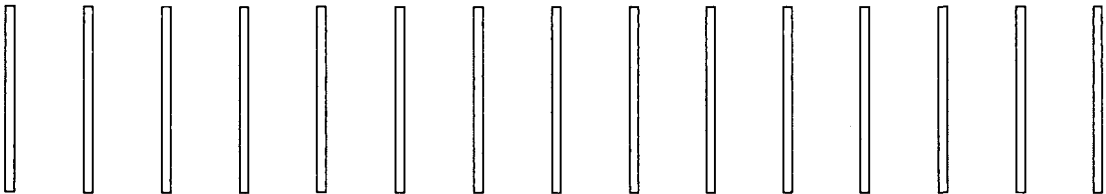
15. 지역개발세

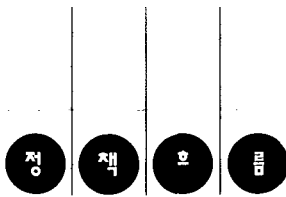
지역개발세의 과세대상은 발전용수·지하



정책흐름

1. 1999년도 경제정책방향
2. 1998 세법 시행령 개정(안) 내용
3. 관세법 시행령 개정





1999년도 경제정책방향

※ 이 자료는 재정경제부 경제정책국 종합정책과에서 1998년 12월 29일에 발표한 「1999년도 경제정책방향」의 전문입니다.

I. 1998년도 경제정책의 평가

- 국민의 정부는 “민주주의와 시장경제의 병행발전”이라는 경제운영 철학을 바탕으로 지난 30여년 동안 누적된 구조적 취약성과 도덕적 해이의 극복을 위해 혼신의 노력 경주
- 외환유동성 부족에서 시작되어 신용경색과 실업증가로 이어지는 위기 진행 과정과 대내외 여건변화를 고려하여
 - 외환시장의 안정 → 금융·기업구조조정 → 신용경색 해소·실업자보호 및 실물경제 활성화의 3단계로 정책대응
- 그 결과 금융·외환시장이 안정세를 회복하고 구조개혁의 제도적 틀이 마련되어 대외신인도가 개선되고 있으며 실물경제도 회복 조짐이 나타나기 시작
 - 환율과 금리가 안정되고 대규모 경상수지흑자 등에 힘입어 외환보유고가 대폭 증가
 - 대외신인도의 개선
 - 외국인직접투자가 10월 이후 본격적인 증가세(1~11월중 69억달러)
 - 외환보유고 확대를 기반으로 IMF 차입금(SRF) 28억달러 상환
 - 부실금융기관의 퇴출 및 금융기관 재무구조의 획기적 개선

- (BIS비율을 8% 이상), 5대제벌의 사업구조개편 등 과감한 금융·기업구조개혁 추진
- 노사정위원회의 운영을 통해 노동시장 구조개혁 및 사회안정 전망 확충 등에 대한 사회적 합의를 도출
- 최근 산업생산의 감소세가 둔화되고 어음부도율이 감소하는 등 경기 회복의 모습이 나타나기 시작

II. 1999년 대내외 경제여건

- 세계경제는 금년과 같은 1~2% 성장에 머무는 침체국면이 지속될 전망
- 개도국은 금년의 위기국면에서 점차 벗어날 것으로 보이나 선진국은 금년보다 침체될 것으로 전망
- 세계교역 신장률도 세계경제의 침체국면 지속에 따라 4%대에 그치는 등 부진한 모습을 보일 전망

(단위 : %)

	1997	1998			1999		
		DRI	IMF	WB	DRI	IMF	WB
세계성장	4.1	1.5	2.2	1.8	1.1	2.2	1.9
• 선진국	3.1	1.6	2.0	1.7	1.2	1.6	1.6
• 개도국	5.7	1.6	2.8	1.8	1.2	3.5	2.8
교역 신장률	9.7	-	3.7	-	-	4.6	-

- 엔화의 약세 전환, 중국의 금융부실문제, 남미·러시아의 경제회복 지연, 미국 주식시장 불안 등 잠재적 위험요소가 현재화할 경우 국제금융시장의 불안정과 세계경제의 침체가 예상보다 심화될 가능성과
- 선진국의 경상수지 적자 확대로 인해 철강·반도체·자동차 등에 대한 무역규제가 강화되는 등 보호무역주의가 재등장할 가능성이 상존
- 또한 선진국의 지식기반경제로의 이행 노력 강화, EMU제출법에 따른 경제블록화 경향 등으로 경쟁이 더욱 치열해지고
- 컴퓨터 2000년(Y2K) 문제 해결이 중요한 과제로 대두될 것으로 예상
- 국내 경제는 전반적인 여건이 개선될 전망이나 본격적인 경제회복의 시기와 강도는 구조조정의 성과와 대외여건의 변화 등에 의해 달라질 수 있음.
- 금융·기업구조조정에 따라 금융중개기능이 회복되고 신용경색이 크게 완화될 것으로 예상
- Moody's의 우리나라에 대한 국가신용등급이 투자적격등급으로 상향조정이 예상되는 등 대외신인도 제고
- 다만 실질소득의 감소와 대기업의 구조조정 추진 등으로 소비·투자심리의 회복이 예상보다 지연될 가능성도 있으므로
- 구조조정을 차질없이 추진하면서, 조속한 경제회복을 이루기 위해 거시경제정책을 적극적으로 운용하는 것이 매우 중요
- 또한 고실업 상태가 지속되는 과정에서 장기실업자의 비중도 증가할 것으로 전망되므로
- 실직자 보호와 노사관계의 안정이 계속 중요한 과제가 될 것으로 예상

III. 1999년 경제정책의 기본방향

- 구조조정의 조속한 마무리, 경기의 본격적 회복 및 대외신인도의 획기적 제고를 통해 우리 경제가 2000년 이후 재도약할 수 있는 기틀을 마련
- 대내외 경제여건의 잠재적 불안요인에 대해서는 세심하게 정책대응
- 첫째, 지금까지 마련된 구조개혁의 기본적 틀을 바탕으로 구조개혁을 내실화하고 우리 경제의 능력 향상에 중점
- 금융기관의 대출심사·위험관리능력을 배양하고 기업의 지배구조개선을 통해 경쟁력 제고
- 둘째, 조속한 경제회복을 위해 거시경제정책의 적극적 운영 등 경기 진작 노력 강화
- 상반기는 재정정책을 중심으로 위축된 민간수요를 최대한 보완하고 하반기는 금융부문의 중개기능을 제고하여 실물부문의 본격적인 활력 회복 도모
- 불안정한 국제금융시장 여건을 감안하여 외환시장 안정기반을 더욱 강화하고 대외신인도를 획기적으로 제고
- 셋째, 고실업시대에 대비하여 실업대책의 효율성을 제고하고 협력적인 신노사문화 창출
- 넷째, 21세기 지식기반경제로의 이행을 촉진하고 내실있는 질적 성장기반 마련

IV. 주요 정책과제

1. 구조개혁의 지속적 추진과 능력 향상

가. 금융산업의 능력 향상

- 금융기관의 생산성·수익성과 금융시스템의 안정성 제고
- 금융산업의 역할 재조정(reengineering)에 기여할 수 있도록

록 은행소유 및 경영구조의 개선 추진

- 신용분석 · 자산운용 등 선진금융기법의 도입 및 내부통제기
능 강화를 통해 여신심사와 위험관리 능력 제고
- 자산전전성 분류기준 강화, 적기시정조치 운영, 금융감독능
력 향상 등을 통해 금융기관의 부실채발 방지
- 부채의 출자전환 활성화 · 성업공사의 부실자산처리기능
확충 등을 통해 부실자산정리를 촉진하여 자산의 건전성 제
고
- 기업구조조정과정에서 발생된 부실채권을 조기에 해소토록
금융기관 자체 증자여건 마련
- 부채 - 출자전환을 활성화하기 위한 인센티브를 부여하고 금
융기관이 주주로서 경영감시기능 강화를 통해 경영합리화에
기여할 수 있는 제도적 여건 개선
- 기업채무구조를 개선하고 기업자금조달의 만기불일치 문
제를 근원적으로 해소하기 위하여 자본시장을 활성화
- 기관투자자를 자본시장의 핵심적인 수요기관으로 육성
 - 퇴직금제도의 개선을 통하여 기업연금제도의 활성화 유도
 - 투자신탁회사, 투자자문사 등 증권산업의 진입 제한을 완화
하여 다양한 형태의 기관투자자 설립을 유도
- 직접금융시장의 활성화
 - 공개와 상장을 분리하고, 납입자본이익률 등 상장요건의 일
부 완화 추진
 - 채권전문딜러 설립 허용, 선물시장의 조기 개설(1999년 상
반기) 등을 통해 채권시장을 활성화하여 중장기 자금의 원
활한 조달 지원
- 기업내용의 분석에 입각한 합리적 투자관행의 정착 유도
 - 기업설명회(IR) 및 투자설명회(road show)의 활성화 유도
 - 신용분석에 기초한 채권투자 관행 확립

- 외부감사의 공신력을 높이고 회계정보의 투명성을 확보함으
로써 자본시장의 하부구조를 선진국 수준으로 개선

나. 기업경영의 투명성 제고와 체질 강화

- 재무구조개선 약정의 차질없는 이행과 상호채무보증의 원
활한 해소
- 1999년말까지 평균부채비율을 200% 수준까지 개선하고
핵심분야를 중심으로 사업구조 재편
- 기업경영의 투명성 제고
 - 국제기준에 맞는 기업회계기준을 1999년부터 시행하고
1999년 6월까지 독립적인 회계기준 제정기구를 설립
 - 회계법인의 설립요건을 등록제로 완화하고 수입한도제 폐지
등 외부감사시장의 경쟁 제고
 - 전자공시를 상장법인의 사업보고서 등에 시범 실시(1999.3)
하고 예측정보(soft information) 공시제도 시행
 - 불성실공시법인에 대한 대규모의 과징금 부과제도 실행
- 이사회 및 주주총회 기능을 활성화하고 경영진의 책임성 제고
 - 기관투자자 및 소수주주의 사외이사 추천제 도입 검토
 - 영미식의 감사위원회(audit committee)제도 도입 검토
 - 서면투표제도 도입 등 주주총회 활성화 방안 검토
 - 소수주주권 행사요건 완화, 기관투자자의 소수주주권 행사
활성화 등을 통해 소수주주권을 지속적으로 강화
 - 경영진의 기업가치 제고 노력에 대한 인센티브를 높이기 위
해서 세제혜택을 받는 스톡옵션 대상을 확대
- 부실기업의 원활한 퇴출 및 회생가능기업의 신속한 정상화
를 위해 회사정리법 · 회의법 등 개정 추진

- 기업의 인수·합병에 대한 세제지원제도를 보완하고 공정 거래법상 기업결합 심사기준 및 절차를 개선
- 공정거래법의 적용영역 확대, 계열기업간 부당지원행위 감시 및 입찰담합에 대한 규제강화 등을 통해 공정경쟁 여건 조성
- 공동기술개발 등을 통해 대기업과 중소기업이 상호협력하여 경쟁력이 강화될 수 있는 여건을 조성

다. 공공부문 구조개혁의 가속화

- 경영진단을 토대로 정부기능을 핵심역량 위주로 재편하고 공공부문의 운영시스템과 의식·문화를 개혁
 - 총정원제를 도입하여 공무원 감축계획(2000년까지 1만 8천 명)을 차질없이 이행하고 연봉제 및 성과상여금 제도 도입
 - 정부업무 고객중심으로 재설계하고 시민현장제도 도입
 - 개방형 임용제의 확대와 시장성 테스트 도입 등으로 민·관 경쟁을 촉진하여 시너지 효과 제고
- 특별회계와 기금의 정비, 성과관리 중심의 재정운영, 재정 관리업무의 정보화 등을 통한 재정의 투명성·효율성 제고
- 획기적인 세정개혁을 추진하여 부정소지를 제도적으로 차단
 - 물적인프라 : 현행 세목별 조직을 신고·조사·정보관리 등 기능별 조직으로 개편
 - 인적인프라 : 인사 및 교육시스템의 개혁을 통해 세무인력의 전문화를 추진
 - 정보인프라 : 국세청이 공공기관이 보유하는 조세관련 자료를 활용할 수 있도록 정보화기반 확충
- 국가와 지방자치단체간 재원 재배분 및 종합관리를 통해

- 지방의 역할을 강화하고 지방재정의 건전화 방안 강구
 - 국세·지방세의 조정 등 지방재정 보완방안 마련
 - 지방채발행시스템, 국고보조금체계 개선 등 종합적인 재원 관리시스템 구축 검토
 - 지방 사회간접자본사업의 효율적인 집행을 촉진하기 위하여 재정과 금융기관의 co-financing 방안 등을 검토

라. 도덕적 해이의 근본적 치유

- 경제적 자유의 보장과 엄격한 자기책임의 원칙 확립
 - 1998년중 마련한 구조개혁의 법적·제도적 기반을 바탕으로 각 경제주체의 도덕적 해이를 근본적으로 방지할 수 있는 관행과 문화 정착
 - 각 경제주체의 경제적 자유를 최대한 보장하는 한편 행위의 결과에 대해서는 스스로 책임을 지는 시장규율 확립

2. 경기진작 노력 강화

가. 거시경제정책의 적극적 운영

- 통화를 최대한 신축적으로 공급하고 금리의 하향안정기조를 유지
 - 내수경기진작 및 수출·중소기업에 대한 대출확대가 원활히 이루어질 수 있도록 본원통화를 충분히 공급
 - 공개시장 조작을 국채 위주로 전환하고 금융시스템의 안정을 위한 유동성지원 등 중앙은행의 역할 강화
 - 실물경제의 조속한 회복과 외환시장의 안정을 위하여 시장기능에 의한 금리의 하향안정기조 유지
 - 가계대출금리 등 은행대출금리의 하향안정 유도
- 통합재정수지 적자를 1999년에도 GDP의 5% 수준으로 유지하여 재정이 적극적으로 충수요를 보완

- 투자사업예산의 70% 이상을 상반기에 배정하고 재정의 경기진작 노력을 강화하기 위해 1999년 재정적자의 50% 수준을 상반기중 실현 노력
- 예산 조기집행시 부족한 재원은 한은 일시차입(한도 5조 원)과 국채발행을 통해 조달
- 중장기적인 재정건전성 유지를 위하여 재정지출의 효율성 제고방안 강구
- 통화·금리·재정·외환 등 거시경제정책조합(policy mix)을 효율적으로 운영하여 실물경제 회복을 지원

나. 신용경색 해소와 부문별 경기진작 노력 강화

- 금융시스템의 정상화를 통하여 중소기업·수출·주택부문에 대한 금융기관의 자금공급을 원활히 하고 대기업의 자본시장을 통한 자금조달 확대
- 자본시장을 적극 활성화함으로써 대기업에 대한 원활한 자금공급기반 확충
- 중소기업의 안정적 경영기반 구축
 - 수출·중소기업 등에 대한 신용보증의 지속적 확대(IBRD 자금 1조 3천억원, 1999년 예산 1조 2천억원)
 - 중소기업 구조개선자금 중 일부를 중소기업진흥공단이 직접 대출(조성규모 : 5,300억원)
 - 1999년도 공공기관 중소기업제품 구매계획의 조기 확정·시행
- 주택 및 부동산거래의 활성화 여건 조성
 - 분양가 자율화 확대, 준농림지역의 개발절차 간소화, 개발제한 구역제도 개선 등 주택 및 토지관련 규제를 지속적으로 완화하여 부동산시장의 정상화 추진
 - 상반기중 “주택저당채권 유동화회사”를 설립하는 등 주택저당채권(MBS) 유동화제도를 조기에 정착
 - 신규주택 중도금대출을 4조원 추가 확대(1998년 : 3조 8천

- 억원)
- 주택금융신용보증기금에 2,000억원을 출연하여 보증 여력을 6조원 확대
- 양도소득세의 1가구 1주택 비과세 요건을 1999년 1월 1일 ~12월 31일까지 한시적으로 “3년 이상 보유”에서 “1년 이상 보유”로 완화
- 금융기관이 적극적으로 대출할 수 있는 환경 마련
- 신용평가제도의 활성화 등을 통해 신용대출관행 정착
- 대출업무 평가시스템 개선, 성과급제도 활성화 등 기업대출에 대한 인센티브 강화

- 소비 및 투자 촉진
 - 소비자금융이 활성화되도록 소비자금융의 금리인하를 적극 유도하고 소비지출의 추이를 보아가며 세제를 탄력 운용
 - 자동화·합리화 투자와 정보통신·문화·관광·디자인·식집약형 벤처기업 등 새로운 성장유망분야에 대한 투자를 활성화
 - 사회간접자본 투자회사의 설립 등 프로젝트 파이낸싱의 활성화를 통해 공공투자 촉진
- 국내 유희설비 거래의 활성화
 - 유희설비에 대한 감정평가·중개 활성화를 위해 전문평가자격제도의 보완방안 강구
 - 중고설비투자에 대하여 세액공제 지원제도(5%)를 신설하고 유희설비 유통시설을 확충
- 경제활동을 제약하는 각종 규제를 지속적으로 철폐하여 창업 및 고용기회를 확대
- 지방자치단체 규제와 다수의 법령·부처가 연관되어 있는 복합규제 정비를 중점 추진

다. 경상수지 흑자기조 견지와 외국인투자의 활성화

- 수출산업의 구조조정 촉진 및 고부가가치화, 자본재산업 육성을 통해 수출경쟁력 강화
- 수요자 중심으로 핵심자본재와 사업화품목을 발굴하여 지원 (1999년중 2,700억원 재정지원)
- 품목별·지역별 수출동향 점검 등 총력 수출추진체제 구축
- 틈새시장 개척 등 해외시장 개척활동 지원을 강화하고 수출 상호보증제도를 적극 활용하는 등 연계지원체제 확립
- 중고품수입승인제·수입선다변화제도·수출승인의 사후관리 폐지 등 수출입관련 규제를 대폭 완화
- 수출입금융의 적극 활용 및 무역어음할인 확대
- 수출입은행의 수출금융지원 확대(1998년 7조 1천억원→1999년 9조 3천억원)
- 대규모 외국인투자 프로젝트(10개 정도)를 선정하여 집중적인 외국인 투자유치활동 전개(연간 목표 : 150억달러)
- 대규모 외자유치를 위해 외국인투자지역제도를 적극 활용
- 지방자치단체와 KOTRA 외국인투자지원센터가 투자유치 활동의 중심이 되고 중앙정부는 재정자금, 직접처리민원 확대 등을 통해 지원
- 다자간 및 양자간 투자협정의 추진 등으로 외국인투자에 대한 법적보호와 대외신인도 제고

라. 외환시장의 안정과 대외신인도의 제고

- 외환시장의 안정기반 확충
- 외환보유고를 시장에 심리적 안정감을 줄 수 있도록 최대한 확충
- IMF 등 공적자금과 미야자와플랜 등 양자협력자금을 효과

적으로 활용하고 민간부문의 비외채성 외자조달(equity financing) 촉진

- 차입시 자산담보부채권(ABS)방식 등을 적극 활용
- 만기도래 외채 및 현지금융의 원활한 상환 등을 통해 외채규모를 감축하고 단기차입 등에 대한 건전성 규제를 강화하여 외채구조를 개선
- 외환거래법 시행(1999.4)과 본격적 외환·자본자유화에 따른 부작용을 최소화할 수 있도록 보완대책 수립·시행
- 외채 및 외환정보 전산관리시스템을 구축하여 외환거래에 대한 체계적인 분석 강화
- 조기경보지표를 개발·운용하고 공공부문의 자산·부채관리(ALM) 시스템 구축
- 설명회 및 전자메일 네트워크 등을 통한 대외홍보 강화 등 국가신용등급 상향조정 노력을 경주

○ 대외여건 변화에 대한 능동적 대응

- 국제금융체제 개편 가능성·유로화 출범 등에 적극 대처하고 국제금융시장의 잠재적 위험요소 등에 미리 대비
- 다자간투자 자유화 논의와 WTO 협상 등에 적극 대응

3. 사회안전망의 확충과 협력적 신노사문화의 정착

가. 실업대책의 내실화

- 실효성 있는 실업대책 추진을 위해 실업대책의 전달체계 개선
- 소득·교육 정도, 취업희망분야 등 실업자에 대한 DB를 조기에 구축하고 관리프로그램 개발
- 국무조정실에 "실업대책 기획평가단"을 설치하는 등 실업대책의 모니터링 및 피드백체제를 구축

- 실업자에 대한 보호를 강화하기 위하여 실업대책을 확충하고 사업의 효율성 제고
- 실업자가 의·식, 의료비 등 최소한의 생계를 해결할 수 있도록 실업자 보호대책비 확대(1998년 5조 7천억원→1999년 7조 7천억원)
- 공공근로사업을 확대 실시하고 참여자 자격관리 강화, 생산성 있는 사업의 적극 발굴, 비정부기관(NGO)의 참여 확대 등을 통해 사업의 효율성 제고
- “훈련바우처제도”를 확대 실시하고 훈련성과에 따라 훈련비를 차등지급하는 등 직업훈련을 내실화
- 고용보험기금의 재정건전성 및 사업의 효율성을 제고하고 보험금 부정수급의 방지 등 도덕적 해이 억제방안 강구

나. 생활보호대상자 등 저소득층에 대한 지원 강화

- 생활보호대상자를 확대하고 저소득층 실직자 자녀에 대해 학비 및 중식비를 지원
- 생활보호대상자의 선정기준을 개편하고 보충급여제 도입 추진 등 지원방식 개선
- 부양가족이 있는 취약계층에 대하여 개인별 특성에 맞는 직업교육, 취업알선 등 인별관리 강화

다. 노동시장의 유연성 제고와 협력적 신노사문화의 정착

- 노동시장의 유연성을 지속적으로 제고
- 노사정위원회에서 고용조정 에 관한 합리적인 준거를 마련하고, 근로자과연계에 대한 종합적인 실태조사를 실시하여 효율적인 정착방안 강구
- 계약제 고용에 대한 제한을 완화하는 등 고용형태의 다양화

를 유도

- 퇴직금제도를 국민연금·고용보험 등 다른 사회보장제도와 연계하여 합리적으로 개선하고 기업연금제도를 활성화
- 복잡한 임금구성을 단순화·합리화하고 성과배분제를 확대하는 등 능력과 성과에 따른 임금결정이 이루어지도록 임금체계를 개편
- 노사정위원회를 중심으로 협력적 신노사문화를 정착
- 노사정위원회의 논의를 통해 산업현장의 노사관계에 있어서 준수해야 할 행동규범을 마련
- 경제위기 극복을 위해 기업·지역·중앙차원의 노사정 협력 분위기 확산
- 협력적 신노사문화의 확산을 위한 제도·의식 및 관행의 개선을 지속적으로 추진

4. 지식기반경제로의 이행 촉진

가. “지식기반경제 발전계획”의 수립·운영

- 지식집약화를 유도하기 위한 법과 제도의 정비에 역점
- 표준산업분류기준을 지식기반경제에 맞게 조정하고 인적자원 투입요소가 기업평가에 반영될 수 있는 방안 강구
- 전자거래기본법 및 전자서명법 제정 등을 통한 전자거래 활성화
- 실용신안선등록제 시행(1999년 7월), 심사처리기간 단축(2000년 이전까지 30개월→24개월 수준) 등 지적재산권의 보호를 강화
- 기업의 인적개발투자·근로자의 자기개발 노력을 최대한 지원하여 신지식인을 적극 육성

- 초고속정보통신망 등 정보인프라에 대한 투자를 확대하고 소프트웨어산업을 전략산업으로 육성하는 등 정보화를 위한 노력 강화

- 지식기반경제로의 이행 준비를 위하여 민간전문가, 공무원 등으로 구성된 Task Force를 재정경제부에 설치·운영

나. 창의적 기술개발시스템의 정립

- 국가는 기초연구와 국방 등 공공기술분야를 담당하고, 기업은 공공성과 상업성이 함께 있는 분야를 국가와 공동추진

- “국가과학기술위원회”를 통해 국가연구개발사업의 우선순위 등을 결정하고 연구기관 선정시 대학·출연연구소·민간연구소간 경쟁체제 구축

- 과제선정시 현실성있는 목표를 명확히 부여하고 실패에 대한 부담 경감(Free To Fail원칙 도입)

- 한국과학기술평가기원을 전문평가기관으로 육성하여 객관적인 평가기법을 개발하고 평가결과의 예산반영시스템 마련

- 출연연구소 경영혁신을 통해 연구의 생산성을 높이고 산·학·연 협력 등을 통해 수요중심의 기술개발 및 개발기술의 실용화를 촉진

- 출연연구소에 대한 정부지원시 산·학 공동연구 실적을 반영하는 방안 검토

- 산·학·연의 기술개발자원이 집적된 테크노파크 등 지역기술기반 사업의 운영을 내실화하고 부처별 관련사업간 연계 강화

다. 기술집약형 중소기업·벤처기업의 육성

- 기술거래소 설립, 기술담보대출(1999년중 800억원) 및 기술가치 평가제도 확충 등 중소기업·벤처기업의 기술평가·거래 활성화를 위한 인프라 구축

- 벤처기업에 대한 투자재원을 확충하고 지원시스템의 효율성 제고

- 벤처기업 투자에 대한 소득공제를 확대(개인투자자 포함)하고 공공벤처펀드를 조성

- 창업투자회사의 투자대상 업종을 대폭 확대하고 창업기업에의 지원비율에 따라 지원을 차등화하는 간접규제방식을 도입

- 중소기업의 범위를 합리적으로 조정하고 부처별 벤처기업 지원시책의 유기적 연계 강화

- 중소기업간 경쟁제한 제도의 개선

- 단체수의계약제도 대상품목을 향후 3년간 단계적으로 매년 20%씩 감축

- 중소기업 고유업종제도의 실태조사결과를 바탕으로 고유업종 해제 예시계획을 수립

라. 산업수요에 부응하는 인력개발체제 확립

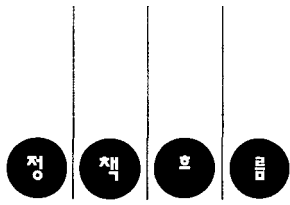
- 평생교육시스템을 구축하고 교육과 노동시장의 연계 강화

- 학점은행제도의 대상기관을 대폭 확대하고 평생학습 유도를 위한 교육구좌제(education account) 도입방안 검토

- 직업교육과 훈련의 연계강화를 위하여 1999년 상반기중 “직업교육 훈련 기본계획” 수립

- 민간의 자발적 훈련을 촉진하기 위하여 각종 규제를 폐지하고 공공 직업훈련기관의 운영방식을 경쟁체제로 개편

- 직업훈련의무제를 완전히 폐지하고 고용보험의 직업능력개발사업으로 일원화



○ 대학의 경쟁촉진을 통한 질적 수준 향상을 위하여 대외개방을 확대하고 대학평가제도 활성화 및 대학재정 건전화 방안 강구

- 고등교육기관에 대한 대외개방 확대를 검토하고 대학평가기준 및 평가결과에 대한 공개 확대

마. 선진경제구조로의 전환을 위한 경제사회 인프라 구축

○ 물류체계의 효율화 및 토지구제의 완화 등을 통해 생산인프라의 효율성 제고

- 물류의 정보화·표준화를 지속적으로 추진하여 물류비 절감

- 토지관련 각종 용도지역 및 지구제의 체계화·단순화 추진

- 항만운영시스템의 고도화, 항만자율경영체제 구축 등으로 효율적인 수출입물류 기반 강화

○ 시장경쟁을 통한 에너지 절감 유도, 에너지 절약산업 육성 및 기술개발 강화 등을 통해 에너지 고효율-저소비 경제구조로 전환

○ 제조물책임법 제정 추진, 제품안전기준 및 리콜제도 정비 등을 통해 소비자 안전 및 피해구제제도를 확충하고 정부정책에 대한 소비자 참여기반 확충

○ 농업부문의 생산성 제고를 위해 농어촌 투융자 방식을 개선하고 농수산물 유통개혁을 본격 추진

○ 환경친화기업지정제도 개선 등으로 국내산업의 환경친화성을 높이고 국제환경문제에 적극적으로 대응

○ 컴퓨터 2천년문제(Y2K) 해결을 위한 국내·외 정보공유

체계 확립 및 금융기관의 중소기업 지원 강화

V. 향후 경제전망

○ 1999년 우리 경제는 구조조정 및 적극적인 거시경제정책을 추진하는 데 힘입어 연간으로 2% 수준의 성장률을 보일 것으로 전망

- 1999년 경제성장의 패턴은 상반기중 성장률이 플러스로 전환되고

• 하반기 이후에는 본격적인 경제회복이 가능할 전망.

- 경제구조 면에서는 생산·고용창출 등에 있어서 전통적인 산업보다는 서비스분야의 역할이 두드러질 것으로 예상

○ 물가는 환율·임금 등의 하향안정 등에 힘입어 3% 수준으로 크게 안정될 것으로 예상

○ 경상수지는 흑자기조를 지속할 것이나 내수회복에 따른 수입증가로 흑자폭이 축소될 전망

(단위 : %, 억달러)

	1997년	1998년(추정)	1999년(전망)
성장률	5.5	-5.5	2.0
소비자물가상승률	4.5	7.5	3.0
경상수지	-82	400	200

1998 세법 시행령 개정(안)

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 조세정책과에서 1998년 12월 14일에 발표한 「1998 세법 시행령 개정(안) 내용」의 전문입니다.

○ 개정배경

- 금년 정기국회에서 조세감면규제법 등 8개 세법이 개정됨에 따라
- 법률에서 위임된 사항과 기타 시행에 필요한 사항 및 현행 제도상의 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 관련 세법 시행령의 개정을 추진

〈개정대상 시행령〉

- 조세감면규제법 시행령
- 소득세법 시행령
- 법인세법 시행령
- 상속세 및 증여세법 시행령
- 부가가치세법 시행령
- 주세법 시행령
- 국세기본법 시행령
- 외국인관광객 등에 대한 부가가치세 및 특별소비세 특례규정
- 토지초과이득세법 시행령

〈추진계획 및 시행시기〉

- 1998년 12월 24일(목) : 차관회의(잠정)
- 1998년 12월 29일(화) : 국무회의(잠정)

- 1998년 12월 말 공포, 1999년 1월 1일부터 시행

I. 조세감면규제법 시행령 개정안 주요 내용

1. 투자촉진 등 성장잠재력 배양

가. 벤처기업 주식매입선택권(stock option)에 대한 조세지원

현행	개정안
○ stock option 실시가능 법인 - 상장(협회등록)법인·창업자· 신기술사업자 - 주식매입선택권 특례 대상 : 임 직원	○ stock option 실시가능 법인 - 벤처기업 추가 - 벤처기업의 경우 교수·연구원 등 추가

〈개정이유〉 : 벤처기업 활성화를 지원

〈적용시기〉 : 1999년 1월 1일 이후 발생하는 소득분부터 적용

나. 고부가가치 서비스산업에 기술개발지원세제에 포함

〈개정이유〉 : 고부가가치 서비스업에 대해 세제지원을 강화

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술개발준비금 및 기술인력 개발비 세액공제 대상업종 - 제조업, 정보처리 및 컴퓨터용 용관련업, 전기통신업 - 종합유선방송국 및 프로그램공 급업과 방송프로그램 제작업 - 공업디자인서비스업 및 상품디 자인업 - 연구 및 개발업, 물류산업 - 폐기물처리업, 폐수처리업 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고부가가치 서비스산업을 대 상업종에 추가 - 텔레비전방송업, 라디오방송 업, 뉴스제공업 추가 - 실내장식디자인, 일반상업디자 인, 그래픽디자인업 추가 - 포장 및 충전업 등 추가

주 : • 기술개발준비금 : 매출액의 3~5% 손금허용
 • 기술·인력개발비 세액공제 : 중소기업(15%), 대기업(5%)

〈적용시기〉: 1999년 1월 1일 이후 최초로 개시하는 사업연 도분부터 적용

다. 2000년문제 해결을 위한 영향평가 등에 소요되 는 비용을 기술·인력개발비 세액공제 대상비용 에 포함

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술·인력개발비 세액공제 대상 비용 - 연구개발전담부서 근무직원의 인건비 - 대학, 국·공립연구기관, 정부 출연연구기관 등에서 기술개발 용역을 위탁함에 따른 비용 및 공동기술개발비용 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1999년 1월 1일~1999년 12월 31일간 컴퓨터 2000년 문제의 해결을 위해 지출하는 것으로서 영향평가, 변환, 검 증 및 시험운영에 필요한 외부 용역비를 추가 • 계약서 등에 의하여 객관적으 로 확인할 수 있는 것에 한함.

주 : 기술인력개발비 세액공제 : 중소기업(15%), 대기업(5%)

〈개정이유〉: 컴퓨터 2000년문제 해결을 조세측면에서 지원
 〈적용시기〉: 1999.1.1 이후 최초로 지출하는 분부터 적용

2. 기업구조조정지원

가. 기업개선작업(workout)에 대한 세제지원

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업개선작업(workout)에 대 한 세제지원제도 신설 - 지원요건 : 기업구조조정위원 회 등의 승인을 얻은 기업개선 계획에 따라 이루어질 것 등 - 세제지원 : 채권금융기관이 법인 의 채무를 감면하여 주는 경우 • 금융기관 : 손금 산입 • 법인 : 채무면제익을 3년 거치 후 3년 분할 익금산입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업개선계획에 포함될 내용 - 대출금 감면·출자전환 등 부 채구조조정을 포함한 재무구조 개선계획 - 보유자산 매각 등 자구계획 ○ 기업구조조정위원회 승인요건 - 5년내 부채비율을 200%내로 낮출 수 있는 등 재무구조개선 가능성 - 5년내 흑자전환 등 기업회생 가능성 등

나. 기업간 주식교환에 대한 세제지원

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 1999년 12월 31일까지 기업 집단 소속법인의 지배주주(계 열사, 개인주주)들이 구조개선 계획에 따라 당해 법인의 주식을 상호교환하는 경우 지원 - 법인주주 : 주식 양도차익에 대 한 법인세를 과세이연 - 개인주주 : 주식 양도차익에 대 한 양도소득세 50% 감면 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조개선계획에 포함될 내용 - 교환양수법인에 대한 경영합리 화 및 재무구조개선계획 - 주식양도·양수의 내용 ○ 주채권금융기관의 승인요건 - 5년내 교환양수법인의 부채비 율을 20%내로 낮출 수 있는 등 재무구조개선 가능성 - 5년내 교환양수법인의 흑자전 환 등 기업회생 가능성

다. 구조조정지원세제 적용법인의 사업영위기간 요건 완화

현행	개정안
○ 구조조정시 지원대상법인 - 부동산업·소비성서비스업 외의 사업을 5년 이상 영위한 법인	○ 구조조정시 지원대상법인 - 3년 이상으로 단축

주: 관련 지원내용

- 금융기관 부채상환을 위한 자산양도시 특별부가세 등 면제
- 법인에 참여하기 위하여 자산양도시 양도소득세 면제
- 법인의 자산수증의 익금불산입
- 부채상환을 위한 중복자산 양도시 특별부가세 50% 감면

<개정이유>: 구조조정의 특수성을 감안, 감면대상을 확대하여 보다 많은 기업의 구조조정을 지원

<적용시기>: 1999년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

라. 금융기관 부채상환시 특별부가세 면제대상 확대

현행	개정안
○ 자산매각대금을 금융기관부채 상환에 사용하는 경우 세제지원 - 특별부가세 면제 - 법인에 참여하기 위하여 자산 양도시 양도소득세 면제	
○ 금융기관의 부채 - 금융기관으로부터 차입한 것 (금융기관이 매입한 사채 및 기업어음 포함)	○ 금융기관 부채의 부채 - 금융기관의 부채에 다음을 추가 • 차입금의 이자 • 금융기관이 보증한 회사채
○ 금융기관 부채 상환기한 - 부동산을 양도한 날(장기할부 조건인 경우에는 각 부분금을 수입한 날)에 부채 상환	○ 금융기관 부채 상환기한 - 부동산을 양도한 날부터 3개월 이내(동일 사업연도내) 상환

현행	개정안
○ 금융기관 부채상환 등을 위한 매각시 특별부가세가 감면되는 부동산 - 사업에 사용되는 부동산	○ 금융기관부채상환 등을 위한 매각시 특별부가세가 감면되는 부동산 - 비업무용부동산도 특별부가세 감면대상에 포함

<개정이유>: 금융기관 부채의 범위와 지원대상 부동산의 범위를 확대함으로써 재무구조개선 등을 지원

<적용시기>: 1999년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용. 다만, 부채상환기간 연장에 대하여는 1999년 1월 1일 전에 부동산을 양도하고 상환기간이 1999년 1월 1일까지 도래하지 않은 분부터 적용

마. 표준비율에 의한 대손충당금 손비인정대상 금융기관 규정

현행	개정안
○ 감독기관의 표준비율(경영지도 비율)에 따라 대손충당금을 설정할 수 있는 금융기관 - 은행법에 의한 금융기관 - 한국산업은행 - 중소기업은행 - 한국수출입은행 - 장기신용은행 - 농·수·축협중앙회	○ 다음의 금융기관을 추가 - 종합금융회사 - 자금중개회사 - 상호신용금고 - 여신전문금융회사 - 증권회사 - 보험사업자

주: 법인세법상의 대손충당금 손비인정 한도

- 일반법인: 채권잔액의 1% 또는 실적률 중 선택
- 은행: 채권잔액의 2% 또는 실적률 중 선택

<개정이유>: 금융기관 구조조정 지원을 위하여 법인세법상의 특례를 인정

3. 과세표준 양성화를 위한 조세특례

지원하기 위하여 세액공제율을 인상(법 개정 :

5% → 10%)함과 동시에 적용대상 범위를 확대

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 최초 투자분부터 적용

가. 성실신고 소규모 사업자에 대한 부가가치세 납부 세액 경감

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 성실신고사업자에 대한 부가 가치세 납부세액 경감 - 1998년 연간 공급가액이 1억 5천만원 미만인 개인사업자가 시행령에 정하는 기준을 초과 하여 신고하는 경우 3년간 부 가치세 납부세액 경감 - 경감률 <ul style="list-style-type: none"> • 1차년도(100%), 2차년도 (50%), 3차년도(20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성실신고 기준 - 전년대비 업종별 신장률을 감 안하여 국세청장이 정하도록 하되 - 그 최소기준은 전기 신고과세 표준의 130%로 함. ○ 성실신고 과세기간의 과세표 준 신고 누락분이 10% 이상 인 경우에는 세액공제분 징수

주 : 소득세 납부세액 경감도 부가가치세와 유사하게 규정

<개정이유> : 소규모 사업자의 성실신고를 유도

나. POS시스템 구입 투자세액 공제

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령이 정하는 유통업자 가 2000년말까지 판매시점정 보관리 시스템을 구입한 금액 의 10%를 세액공제 ○ 적용대상 유통업자 - 유통산업발전법에 의하여 시· 도지사가 지정한 체인사업자 및 대규모 점포 등록자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용대상 유통업자 - 도· 소매업을 영위하는 중소기 업 추가

<개정이유> : 과세표준 양성화를 유도하고 유통산업 발전을

II. 소득세법 시행령 개정안 주요 내용

1. 신용카드에 의한 거래

가. 신용카드가맹 지도대상의 범위 및 절차

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국세청장은 주로 최종 소비자 를 대상으로 하는 사업자 중 대 통령령이 정하는 자에 대하여 신용카드가맹점으로 가입하도 록 행정지도할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정지도 대상 : 다음 업종 중 국세청장이 정하는 일정규모 이상 사업자 - 소매업, 음식·숙박업 - 주로 최종 소비자를 대상으로 하는 업종으로서 국세청장이 납 세관리상 필요하다고 인정하는 업종 - 신용카드가맹점 가입대상자 지 정절차는 국세청장이 정함.

나. 신용카드 의무사용 접대비 금액 범위 규정

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 1회 접대비 지출금액이 대통 령령이 정하는 금액 이상인 경 우 신용카드매출전표, 세금계 산서 등의 지출증빙이 있는 때 에만 필요경비로 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령이 정하는 금액을 5 만원으로 함.

<적용시기> : 1999.1.1 이후 지급분부터 적용

2. 유흥장소 등의 봉사료에 대한 원천징수

법 개정내용	시행령 개정내용
○ 대통령령이 정하는 유흥장소 등의 과도한 봉사료 수입금액에 대하여는 5% 세율로 원천징수	○ 원천징수대상 봉사료의 범위 - 세금계산서, 영수증 또는 신용카드매출전표에 구분기재하여 수수하는 봉사료가 공급대와 봉사료 합계약의 20%를 초과하는 경우의 봉사료 ○ 대상업종 - 특별소비세법상의 과세유흥장소 - 음식·숙박업

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 발생하는 소득분부터 적용

3. 간편장부 대상자의 범위 규정

법 개정내용	시행령 개정내용
○ 대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자는 복식부기에 의한 장부대신 간편장부 사용가능	○ 간편장부대상자의 업종별 범위 - 계속사업자 : 직전 사업연도 수입금액 • 도·소매업, 광업, 축산업, 수렵업, 임업, 어업 : 3억원 이하 자 • 제조업, 건설업, 음식·숙박업, 운수업, 통신업, 전기·가스 및 수도사업, 금융 및 보험업, 부동산매매업 : 1억 5천만원 이하 자 • 부동산임대업, 창고업, 보건업, 대리·중개·주선·위탁매매·도급업, 사업·교육·가사·사회 및 개인서비스업 : 7천 5백만원 이하 자 - 직전연도 신규사업자

법 개정내용	시행령 개정내용
	12월로 환산한 금액을 기준으로 함. - 겸업자는 환산 - 신규사업자 : 수입금액에 제한 없이 간편장부 대상자 - 간편장부의 기재내용 수입·지출에 대한 기본 사항만 기재하도록 하되 구체적인 장부 서식은 국세청장에게 위임

<개정이유> : 기장능력이 미약한 영세사업자에게 장부를 간편하게 작성할 수 있도록 함으로써 성실납세풍토 조성 및 납세편의 제고

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 발생하는 소득분부터 적용

4. 주택자금 소득공제대상 차입금의 범위 확대

현행	개정안
○ 공제금액 : 다음 금액의 합계액을 근로소득세 과세표준계산시 소득공제(연간 한도액 : 72만원) (1) 청약저축·청약부금·근로자주택마련저축·장기주택마련저축 불입금액의 40% (2) 다음 차입금상환액의 40% - 주택마련저축과 연계하여 차입한 차입금	○ (현행과 같음) (1) (현행과 같음) (2) 공제대상이 되는 차입금의 범위에 다음을 추가 - 신축주택을 1998년 5월 22일 ~ 1999년 6월 30일 기간중 취득하기 위하여 금융기관 등으로부터 차입한 차입금

현행	개정안
	<ul style="list-style-type: none"> • 위 기간중 주택을 분양받고 그 이후 차입(예 : 중도금 차입)하는 경우도 포함

〈개정이유〉 : 주택시장 안정을 위한 대책 발표(1998년 5월 22일)에 따라 신축주택 구입시 함께 차입한 차입금의 원리금 상환액에 대한 소득공제

〈적용시기〉 : 공포한 날이 속하는 과세기간분부터 적용

5. 변호사·세무사 등 전문인적용역의 원천징수대상 제외

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 사업소득을 지급하는 경우 3% 원천징수 - 의료보건용역 - 인적용역 • 변호사·세무사 등 전문자격사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부가가치세가 과세되는 전자격사가 제공하는 인적용역에 대하여 원천징수대상에서 제외

〈개정이유〉 : 전문인적용역이 부가가치세 면세사업에서 과세사업으로 전환됨에 따라 동일한 인적용역제공에 대하여 부과되는 소득세 원천징수제도는 폐지함.

〈적용시기〉 : 1999년 1월 1일 이후 최초로 용역을 제공하는 분부터 적용

* 1999년 1월 1일 이전에 제공받은 용역에 대하여 1999.1.1 이후 지급하는 경우에는 현행과 같이 3% 원천징수

6. 내항(여객선·화물선) 선원에 대한 승선수당 비과세

○ 제조업의 생산직 근로자의 초과근속수당에 대한 비과세와 과세형평을 위해 월급여가 100만원 이하인 여객선·화물선 선원의 "승선수당"에 대해서도 실비변상적 급여로 보아 비과세

- 한도 : 월 20만원

- 적용대상 : 선원법에 의한 부원으로서 월급여 100만원 이하인 자

• 다만, 국외근로소득 비과세(所令 16조) 및 초과근로수당 비과세(所令 17조) 적용자는 제외

〈적용시기〉 : 1999년 1월 1일 이후 발생하는 소득분부터 적용

7. 상장법인 대주주의 주식양도에 대한 양도소득세 과세범위

법 개정내용	시행령 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국증권거래소에 상장된 주식으로서 대통령령이 정하는 것의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대해 과세 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령이 정하는 과세대상 상장주식 - 상장법인의 발행주식총액의 5% 이상을 소유한 대주주가 3년간 1% 이상 양도하는 경우 과세

〈적용시기〉 : 1999년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

8. 코스닥주식의 양도소득세 비과세 범위 조정

〈개정이유〉

• 코스닥주식과 상장주식의 과세상 차별을 폐지하여 코스닥 시장의 활성화를 지원

현행	개정안
○ 코스닥시장 장내취득·장내양도는 양도소득세 비과세	○ 코스닥시장을 통한 매매는 전부 양도소득세 비과세(장외취득 장내양도분 포함)
○ 중소기업 주식은 협회등록을 위한 구주매출시 양도소득세 비과세	○ 대기업 주식도 협회등록을 위한 구주매출에 대해 양도소득세 비과세
	○ 다만, 대주주의 대량거래에 대해서는 상장주식과 마찬가지로 양도소득세 과세

〈적용시기〉: 1999년 1월 1일 이후 최초로 양도하는 분부터 적용

현행	개정안
• 상속세 및 증여세법에서는 불공정 합병, 불균등 증자 등에 대해 증여의제 적용	계산방법을 준용하여 주주간 특수관계 있는 경우 적용
○ 자금을 무상·저리로 대부하는 경우 정상이자와의 차액을 익금으로 과세하되 -무주택 종업원에게 주택자금 대부시 2,000만원까지 예외 인정	• 개인주주 : 증여세 과세 • 법인주주 : 익금(수증익) ○ 주택자금 대부시 특례 폐지 • 기존 대부금은 3년간 예외 인정

〈개정이유〉

-사실상 지배자 등을 통한 변칙·부당거래에 대한 규제를 강화
〈적용시기〉: 1999년 1월 1일 이후 행위분부터 적용

III. 법인세법 시행령 개정안 주요 내용

1. 기업경영의 투명성 제고

가. 부당행위계산 부인제도의 보완

현행	개정안
○ 부당행위계산부인제도의 적용 대상이 되는 특수관계자의 범위 -출자자 등 지분율에 의한 형식적 지배관계 기준	○ 실질적 지배관계 추가 -사실상 이사(회장 등) 등 실질적 영향력 행사자와 그 친족 -공정거래법상 30대기업집단 소속 계열회사
○ 특수관계자와의 직접거래에 대해서만 적용	○ 제3자를 통한 특수관계자간의 간접거래도 포함
○ 부당행위계산의 유형 -자산의 고가매입, 저가양도 등	○ 불공정합병 등 자본거래 추가 -상속세법상 과세요건 및 이익

나. 각종 경비기준 보완

법 개정내용	시행령 개정내용
○ 1회 지출금액이 대통령령이 정하는 금액 이상 접대비는 전액 신용카드 등 사용 의무화	○ 신용카드 등의 사용이 의무화 되는 금액의 범위 -5만원 이상

현행	개정안
○ 은행 등 금융기관에 대하여는 접대비외에 모집권유비를 추가로 손비로 인정 (신설)	○ 모집권유비 손비인정제도 폐지 * 2000년부터
	○ 법인간 공동경비 배분기준 -매출액 비율 기준 -다만, 체육대회 등 공동행사비는 참석인원비율, 신디케이트 등 공동사업비는 출자비율
○ 이연자산(연구개발비 등) 상각	○ 기간내 균등상각으로 전환

현행	개정안
- 일정기간(3~5년)내 균등액 이상 상각 ○ 외화자산·부채 평가차손익 - 단기 : 당기손익에 반영 - 장기 : 잔존기간 이연처리	○ 당기손익에 반영

<개정이유>

- 각종 경비 등의 지출기준을 명확화하여 투명성 제고

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 개시 사업연도분부터 적용

2. 기업과세제도의 합리화

가. 감가상각제도 통합·단순화

현행	개정안
○ 자산의 취득시기에 따라 감가상각비 계산방법이 이원화 - 1994년 이전 취득자산과 1995년 이후 취득자산간 구분하여 계상 ○ 내용연수 - 내용연수 변경 • 단축변경만 허용 • 매년 변경 가능 - 내용연수 수정(자산재평가 등)	○ 감가상각비 계산방법 통합 - 단일의 새로운 통합내용연수(25% 정도 연장) 및 상각방법을 적용 → 기업이 선택 ○ 내용연수 - 연장변경도 허용하되 • 내용연수 변경후 3년이 경과한 후에만 재변경 허용 - 내용연수 수정제도 폐지

<개정이유>

- 자산의 취득시기에 따라 각각 달리 적용되는 감가상각비 계산방법을 하나로 통합하여 납세편의 도모

- 감가상각비가 종전보다 과다 또는 과소 계상될 수 있는 점

을 감안하여 기업이 실정에 맞는 방법을 선택할 기회를 부여

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 개시사업연도 감가상각분부터 적용

현행	개정안
○ 취득·보유시 자산가액 상당 차입금이자 및 유지관리비가 손비부인되는 비업무용 부동산의 범위 - 면적기준, 주업기준(매매용 부동산), 수입금액기준 시설기준 등을 세부적으로 규정 • 예 : 수입금액 기준 • 농경지의 경우 토지가액의 1% 이상의 수입금액이 있는 경우 업무용으로 인정	- 세부 판정기준은 폐지하고 사실상 업무에의 이용 여부에 의하여 판정

나. 비업무용 규제제도의 개선

<개정이유>

- 복잡하고 세부적인 비업무용 판정기준은 폐지

<적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 개시 사업연도분부터 적용

현행	개정안
○ 대손충당금 손비인정限度 - 일반법인 : 채권잔액의 1% - 금융기관 : 2%(은행은 실적률 선택 적용)	○ 손비인정限度 조정 - 모든 법인에 대하여 실적률 기준 선택허용
○ 대손처리 요건 • 부도발생후 6월 이상 경과한	○ 다음 채권도 대손처리 허용 • 소액채권(2만원 이하의 회수기

현행	개정안
어음·수표상 채권일 -정리계획 인가결정에 따라 회수능 확정채권 등 ○ 퇴직급여충당금(사내유보) -퇴직금 추계액의 50%	6월 이상 경과 채권) -확의 인가결정에 따라 회수능으로 확정된 채권 ○ 손비인정한다 축소 -퇴직금 추계액의 40%

다. 충당금제도 등의 보완

〈개정이유〉

- 기업의 대손증가 추세를 감안하여 실제 실적률까지 대손충당금을 적립할 수 있도록 함.
 - 퇴직금의 사외적립을 유도하여 퇴직금 지급을 실질적으로 보장
- 〈적용시기〉: 1999년 1월 1일 이후 개시 사업연도분부터 적용

현행	개정안
○ 상장법인과 비상장법인과 합병시 주식평가방법 -상장주식의 경우 • 합병등기일전 3개월간의 증가 평균 -비상장주식의 경우 • 1주당 자산가치와 3년간 1주 당 수익가치의 평균액	-상장주식의 경우에도 비상장주 식의 평가방법을 적용할 수 있 도록 함.

- 〈개정이유〉: 기업 구조조정 원활화를 지원
- 〈적용시기〉: 1999년 1월 1일 이후 최초로 합병등기하는
 분부터 적용

■ 증권거래법상 주식평가방법(합병시)

- 상장법인 주식평가
 - 1개월 평균증가, 1주일 평균증가, 최근일 증가의 평균액과
 최근일 증가 중 낮은 가액
 - 다만, 자산가치보다 낮을 경우 자산가치로 할 수 있음.
- 비상장법인 주식평가
 - 자산가치와 수익가치를 1:1.5로 가중평균한 본질가치로 평
 가
 - 자산가치 : 장부가액
 - 수익가치 : 미래수익 추정가치

IV. 상속세 및 증여세법 시행령 개정안 주요 내용

1. 기업구조조정을 위한 합병시 주식평가방법 보완

현행	개정안
○ 합병시 세법상의 주식 평가방법 -상장주식 : 3개월간의 증가평균 -기타 비상장주식 : 1주당 자산가 치와 1주당 수익가치의 평균액	○ 일정요건에 해당하는 기업구조 조정을 위한 합병의 경우에는 증권거래법상의 합병가액 계 산방법도 인정 〈적용시한〉 - 1999년 12월 31일 이전 합병 〈적용요건〉 (1) 증권거래법 적용을 위한 합병 (2) 3년 이상 사업을 영위한 법 인으로서 부동산업 및 소비 성 서비스업은 제외 (3) 동종업종(소분류내)간 합병 (4) 경제력 집중의 합병은 배제

V. 부가가치세법 시행령 개정안 주요 내용

1. 전문 인적용역의 과세전환

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 인적용역에 대하여 부가가치세 면세(18개 업종) - 변호사업, 해사보좌인업, 공증인업, 집달관업, 변리사업, 법무사업, 행정사업 - 공인회계사업, 세무사업, 관세사업, 경영지도사업, 기술지도사업, 평가인업 - 기술사업, 건축사업(설계제도사업), 도선사업, 측량사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 과세전환(국선번호와 법률구조공단의 법률구조는 계속 면세)

- <개정이유> : 법 개정에 따른 관련 인적용역 면세규정을 조정함.

2. 신용카드 세액공제 대상 사업자의 범위 확대

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 연간 매출금액 3원 미만의 개인 사업자가 신용카드에 의한 매출시 - 매출금액의 1%를 부가가치세 납부세액에서 공제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연간 매출금액 5억원 미만의 자로 확대

- <개정이유> : 신용카드거래에 대한 지원을 통하여 최종소비자를 대상으로 하는 업종의 과세표준 양성화를 유도

3. 과세특례 적용배제 범위의 확대

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 규모별·지역별 과세특례배제 기준은 시 이상 지역에 대해서만 적용 - 도·농 복합형태 시의 읍·면 지역은 시 이상의 지역으로 보지 아니함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 읍·면지역 및 군지역의 경우도 집단상가·유흥업소 밀집지역 등에 대해서는 - 국세청장이 과세특례 배제기준을 적용할 수 있도록 함

- <개정이유> : 도·농복합형 시의 읍·면 지역 중 집단유흥지역 등에 대한 과세표준 양성화 도모

4. 간이과세자의 부가가치율 조정

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 간이과세자에게 적용되는 업종별 부가가치율 - 농업·수렵업·임업 및 어업 : 43% - 제조업 : 22% - 소매업 : 13% - 음식, 숙박업 : 50% 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소매업의 업종별 부가가치율을 상향 조정 - 13%→20%

- <개정이유> : 과세특례자보다 규모가 큰 사업자인 간이과세자에 대한 부가가치율을 과세형평 측면을 고려하여 상향 조정

5. 부가가치세가 면세되는 제조담배의 범위

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제조담배에 대하여 부가가치세 면제 - 다만, 판매가격이 대통령령이 정하는 금액 이하인 것과 특수제조용 담배로서 대통령령이 정하는 것은 면세 	<ul style="list-style-type: none"> - 판매가격이 200원 이하인 담배 - 특수제조용 담배 중 <ul style="list-style-type: none"> • 부가가치세법 제11조의 규정에 의한 영세율 적용대상에 해당하지 않는 담배 • 군용담배, 보훈용담배, 보세구역판매용 담배 등

현행	개정안
	<ul style="list-style-type: none"> * 수입주류 전문도매업 면허, 군납주류 중개업 면허는 폐지 * 주류수출입 면허는 주류수출입업 면허에 흡수 * 주류수출입 중개업, 국내주류 중개업 면허는 주류중개업 면허에 통합

- <개정이유> : 주류 유통체계의 합리화를 위한 규제개혁위원회 의결사항 (8.14)

- <적용시기> : 1999년 1월 1일부터 적용

VI. 기타 개정내용

1. 주류판매업면허 통합(주세법 시행령)

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류판매업면허는 주류 종류별·판매자별로 12종류로 세분화 - 종합주류 도매업 면허 - 특정주류 도매업 면허 (탁주, 약주, 민속주, 주정) - 주류수출입 도매업 면허 주류수출입, 수입업 수입주류 전문도매업 - 주류중개업 면허 주류수출입 중개업, 국내주류 중개업, 군납주류 중개업 - 주류소매업 면허 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류판매업 면허를 유형별로 6종류로 통합 - 종합주류 도매업 면허 - 특정주류 도매업 면허(탁주, 약주, 민속주, 특산주 취급) - 주정도매업 면허 - 주류수출입업 면허 - 주류중개업 면허 - 주류소매업 면허

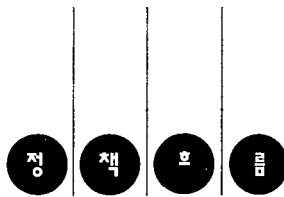
2. 탁주의 알콜도수 기준 조정(주세법 시행령)

현행	개정안
○ 탁주의 알콜도수 : 6도 이상	○ 탁주의 알콜도수 : 3도 이상

- <개정이유> : 예주, 감주 등과 같은 저알콜 탁주의 생산이 가능하도록 한 규제개혁위원회 의결사항(8.14)

3. 외국인 관광객에 대한 사후환급제도의 개선(외인특례규정)

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후면세제도 - 외국인관광객이 특정사업장(면세판매장)에서 세포함 가격으로 물품을 구입 - 세관장의 물품반출확인인 있는 경우 그 세액을 외국인에게 송금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후면세제도를 보완 - 외국인이 출국시 공항 등 출국장에서 환급받을 수 있는 제도를 마련



- <개정이유> : 관광객의 세액환급에 따른 편의를 도모
- <적용시기> : 1999년 7월 1일부터 시행

4. 납세 고지금액의 최저한 인상(국세기본법 시행령)

현행	개정안
○ 1건당 고지할 국세·가산금 및 체납처분비의 합계가 1,000원 미만인 경우 고지하지 않음.	○ 3,000원 미만으로 인상

- <개정이유> : 최소한의 징세비용(고지서 1건당 평균우편요금 : 2,056원)을 상회하는 금액인 3,000원으로 인상
- <적용시기> : 1999년 1월 1일 이후 최초로 고지하는 분부터 적용

5. 토지초과이득세법 시행령 폐지

- 토지초과이득세법이 폐지됨에 따라 동법 시행령도 1999년 1월 1일부터 폐지

관세법 시행령 개정

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 관세제도과에서 1998년 12월 15일에 발표한 「관세법 시행령 개정」의 전문입니다.

I. 주요 내용

재정경제부는 1998 관세법 개정에 따른 신설 제도의 구체적 인 시행사항을 규정하고, 기타 현행 제도를 일부 개선·보완하 기 위하여 관세법 시행령 개정안을 마련, 1999년 1월 1일부터 시행 예정임.

- 현행 특허보세구역에서 수행되는 기능(장치장·창고·공 장·건설장·판매장)을 복합적으로 수행할 수 있는 종합보 세구역(1998 관세법 개정시 신설)으로 지정될 수 있는 지 역을 다음과 같이 함.
 - 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자지역과 개별법에 의하 여 특별히 지정된 산업단지·집배송단지·유통단지 등을 비 롯하여
 - 기타 수출증대 및 물류촉진 등의 효과가 있을 것으로 예상되 는 지역
- 계약내용과 다른 물품이 수입되어 반송될 경우, 이미 납부 한 관세의 환급신청을 모든 세관에 제출가능토록 개선하여 당해 물품의 수입지 세관에서만 환급신청해야 했던 종전 수입자의 불편을 해소

- 간단한 신고만으로 우선 수입물품을 반출하고 차후에 수입 신고·관세 납부하는 즉시반출제도(1998 관세법 개정시 신설)의 적용대상을
 - “관세채납이 없고 최근 3년 동안 수출입실적이 있는 제조업 자 또는 외국인투자자가 수입하는 시설재 또는 원부자재” 등으로 규정함.
- 보세운송업자, 하역업자, 선용품공급업자 등 사업자 본인 뿐만 아니라 그 직원 또는 사용인이 관세법을 위반하여 처 벌받은 경우에도 위 사업자에 대한 세관의 등록취소 또는 영업정지를 가능하게 함으로써
 - 보세구역을 자유로이 출입하면서 밀수 등 관세법 위반행위에 가담할 가능성이 높은 보세운송업자, 하역업자, 선용품공급 업자의 직원·사용인에 대한 사업자의 관리책임을 강화함.
- 기타, 해외임가공 재수입감면세액 계산방법 등을 규정함.

1. 개정사유

- 관세법 개정내용의 시행에 필요한 사항을 규정하고 현행 규정을 일부 개선하려고 함.

2. 주요 내용

가. 개정관세법에서 위임한 사항

○ 종합보세구역 신설에 따른 지정요건 등 규정

(1) 지정요건

- 개별법에 의해 특별히 지정된 지역 : 외국인투자지역, 외국인 기업전용단지, 집배송단지, 유통단지 등
- 기타 : 외국인투자촉진, 수출증대, 물류촉진 등의 효과가 예상되는 지역
- 따라서, 개별기업단지, 현재 운영중인 특허보세구역도 관세청장이 필요하다고 인정하면 종합보세구역으로의 지정이 가능함.

(2) 지정절차

- 관세청장의 직권에 의한 지정 : 특별법에 의해 지정되거나 국가기관이 관리하는 지역을 종합보세구역으로 지정할 경우에는 관세행정기관의 장과 협의하여야 함.
- 관세행정기관의 장의 요청에 의한 지정 : 당해 지역의 소재지, 면적, 도면, 구역내 시설물 현황 또는 시설계획 및 사업계획을 기재한 지정요청서를 관세청장에게 제출

(3) 입주자의 설명신고

- 입주업체는 설명특허없이 설명신고만으로 입주가 가능하며 그 신고방법은
 - 현행 6종류의 특허보세구역(장치장, 창고, 공장, 전시장, 건설장, 판매장)중에서 입주자의 영업상 필요한 보세구역의 종류 기타 필요한 사항을 신고서에 기재하여 제출

(4) 입주자가 설치·유지하여야 하는 설비의 종류

- 보세작업, 소방·위험물관리, 분실과 도난방지 등을 위한 기본적인 설비
- 반출입물품의 관리 및 관세의 업무검사에 필요한 전산설비 등
- 기타 관세청장이 정하는 설비

(5) 종합보세구역 지정취소사유

- 종합보세구역의 지정을 취소할 수 있는 사유
 - 지정요청자가 취소를 요청한 경우
 - 지정요건이 소멸한 경우

○ 해외입가공 재수입감면세액 계산방법

- 원자재가 수출되어 입가공된 후 다시 수입되는 경우 일정액을 감면할 수 있도록 함(1998 관세법 개정)
- 구체적인 감면방법을 규정
 - (감면액) = (국산원자재 수출가격) × (입가공후 수입제품세율)
 - 해외에서 창출된 부가가치에 대하여 과세하는 방법으로 서 일본, 미국 등지에서 적용

○ 신고가격에 대한 수입자의 입증을 요청할 수 있는 사유 규정

- 세관장의 신고가격에 대한 증빙자료 요구에 대하여 납세의 무자가 자료제출을 거부하거나 제출된 자료만으로 신고가격을 실제거래가격으로 인정하기 곤란한 경우
 - 신고가격 대신 동종·동질물품의 거래가격, 유사물품의 거래가격, 국내판매가격 등을 기초로 과세가격이 결정되므로 (1998 관세법 개정)
 - 자의적인 해석으로 납세자에게 불이익되지 않도록 요구사유를 합리적으로 제한 규정
- 입증을 요구할 수 있는 사유

- 동종·동질물품 또는 유사물품의 가격과 현저한 차이가 있는 경우
- 동일 공급자로부터의 거래가격에 현저한 변동이 있는 경우
- 신고가격이 국제거래시세와 현저한 차이가 있는 경우
- 신고가격이 거래선 변동후 현저한 차이가 있는 경우

○ 즉시 반출제도 신설에 따른 신고방법 등 규정

-간이한 반출신고로 물품을 사용한 후 수입신고하는 즉시반출제도 도입(1998 관세법 개정)

• 즉시반출절차 : 반출신고→ 반출→ 수입신고→ 신고수리→ 납부

• 일반통관절차 : 수입(납세)신고→ 담보(납부)→ 신고수리→ 반출→ 납부

- 신고사항

- “품명·규격·수량 및 가격”으로 간소화
- 나머지 신고사항(원산지, 선적지, 통관고유번호, 해외공급자부호 등)은 수입신고시 제출

- 적용대상

- 관세 등의 체납이 없고 최근 3년 동안 수출입실적이 있는 제조업자와 외국인투자자가 수입하는 시설재 또는 원부자재
- 기타 관세체납의 우려가 없고 부정수출입 여부 확인에 지장이 없는 범위내에서 관세청장이 정하는 물품

나. 기타 현행 제도의 개선

○ 잠정가격신고후 확정신고시 첨부서류 간소화

현행	개정안
○ 잠정가격신고시 과세가격에 관한 서류를 제출한 후 - 확정신고시에도 다시 이를 제출	○ 잠정가격신고시 과세가격산출에 관한 서류를 제출한 후 - 확정신고시에는 추가되는 서류만 제출

<개정이유>

- 잠정가격신고시 제출하는 서류를 확정신고시에는 중복 제출하지 않도록 하여 수입자의 부담을 완화

○ 위약물품 환급신청 관할세관 제한 폐지

현행	개정안
○ 위약물품 수출로 인한 관세환급 신청 - 당해물품의 수입지세관장에 제출하여야 함.	○ 동 환급신청을 - 세관장에 제출

<개정이유>

- 위약물품 수출지 세관장에게도 환급신청을 가능하게 하여 수입자의 편의를 도모

○ 보세운송업자, 하역업자, 선용품공급업자의 등록취소·업무정지 등의 요건 추가

현행	개정안
○ 직원, 사용인이 관세법을 위반함으로 인하여 사업자 본인이 - 금고 이상의 형을 받은 경우에 등록취소, 업무정지 등 제재 가능	○ 본인 뿐만 아니라 직원, 사용인이 업무와 관련하여 - 통고처분 이상의 형을 받은 경우도 등록취소·업무정지 등 제재 가능

<개정이유>

- 보세구역을 자유로이 출입하는 보세운송업자, 하역업자, 선용품공급업자의 직원, 사용인이 그 업무와 관련하여 밀수 등 관세법 위반 행위에 가담하는 경우가 많으므로(예, 부산 참깨 밀수사건)

- 업주의 관리책임을 강화함으로써 직원, 사용자의 범법행위를 억제하기 위함.