1998년 9월호(제27호)
ISSN 1226-2269 9

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

## 현안분석

- 재정지출을 통한 실업감축과 재정운영방향
- 최근 일본의 항구감세정책 논의와 우리나라에의 적용 가능성

## 한국조세의 이해

재산과세(Ⅱ) : 취득세 · 등록세, 양도세 · 특별부가세

## 정책토론리포트

경제위기와 조세 및 재정운용방향

## 정책흐름

1998 세제개편안(요약)

## 재정통계

OECD 회원국의 법인소득세 비교

KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
한국조세연구원

월·간
9
재정포럼
Monthly Public Finance Forum
일천구백구십팔년 구월호

# C·O·N·T·E·N·T·S


| | | |
|---|---|---|
| 권두칼럼 | 2 | 인사청문과 납세 성실도 / 崔明根 |
| 현안분석 | 6 | 재정지출을 통한 실업감축과 재정운영방향 / 崔滯旭 |
| | 21 | 최근 일본의 항구감세정책 논의와 우리나라에의 적용 가능성 / 鞠重鎬 |
| 한국조세의 이해 | 36 | 재산과세(Ⅱ) : 취득세 · 등록세, 양도세 · 특별부가세 / 魯英勳 |
| 정책토론리포트 | 45 | 경제위기와 조세 및 재정운용방향 |
| 경제단상 | 94 | 벤처산업 육성을 위한 제언 / 이부호 |
| | 96 | 엄마소는 얼룩소 / 金正鉉 |
| 문화기행 | 98 | 서원을 찾아서 : 조선조 개혁의 화신, 정암 조광조를 배향한 심곡서원 / 李 滯 |
| 정책흐름 | 102 | 1998 세제개편안(요약) |
| 재정통계 | 113 | OECD 회원국의 법인소득세 비교 |
| 이런 의견 저런 생각 | 116 | 내년도 세법개정안 외 |


• 1998년 9월 15일 발행 • 제27호 • 1996년 5월 31일 등록 • 라 7859 • 발행처/한국조세연구원
• 137-130 서울특별시 서초구 양재동 60 • 전화 (02)3460-2130~2 • 월간

# 인사청문과 납세 성실도

崔 明 根 /서울시립대학교 세무학과 교수 · 조세법학

모든 국민에게는 병역 · 납세 · 교육의 3대 의무가 있다. 그 중에서 교육의 의무는 수익권적 성격이 짙어서 그 이행이 직접 의무자의 이익으로 되돌아온다. 이와는 달리 다소 고통을 수반하는 의무가 병역의무와 납세의무이다. 그런데 불행하게도 우리나라에서는 정치인과 고위 정치직에 있던 사람 중 병역의무와 납세의무를 회피한 사례가 많은 것으로 보도되어 성실히 이 의무들을 이행한 대다수의 국민들을 분노케 한 적이 있었다. 지금까지는 이를 공개적으로 검증하는 절차마저 없는 형편이었다.

정부는 고위 정치직 임명절차에 인사청문회의 도입을 구상하고 있다고 한다. 만약 이 제도가 도입된다면 지금 우리 사회에 만연된 도덕적 해이를 해소하는 데 크게 기여할 것으로 보인다. 국정분담자의 임명과정에서 국민들이 후보자의 도덕성을 사전에 공개적으로 검증 · 평가할 수 있기 때문이다. 인선의 과정과 그 기준, 그리고 인선된 사람의 행정 능력에 대한 비판은 차치하고라도 국정에 참여하는 고위 공직자의 도덕성에 대하여 국민의 관심을 집중시켜 공개적으로 검증하고 평가하는 그 자체만으로도 역사적 의미를 둘 수 있는 획기적인 변화이다.

우리는 과거는 물론 현재에도 과거에 독직(瀆職)으로 형을 받았거나 사회적 비난의 대상이 되었던 고위 정치직 인사들이 정권이 바뀔 때 요리조리 줄을 잘 서서 다시 그 자리를 맡는 것을 수없이 보아 왔다. 그리하여 부패는 근절되지 않고 꼬리에 꼬리를 물었고, 이런 행태가 마치 당연한 것처럼 인식되면서 온 국민의 도덕적 타락을 가속시켜 왔다. 인사청문회는 이러한 악순환의 고리를 끊는 장치가 될 것이다.

고위 정치직 임명 후보자의 도덕성을 검증하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있지만 납세의 성실성 검증은 반드시 필요하다. 임명 후보자의 재산상태를 공개함과 동시에 3년 정도 소급한 소득세 납세실적도 함께 공개하여 국민의 검증을 받도록 해야 할 것이다.

납세는 국가에 대한 공헌의 척도이며, 납세의 성실 여부는 그 사람의 국가관과 경제활동에서 도덕 수준을 측정하는 데 매우 유용한 척도가 될 수 있

**고위 정치직 임명 후보자의 도덕성을 검증하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있지만 납세의 성실성 검증은 반드시 필요하다. 납세는 국가에 대한 공헌의 척도이며, 납세의 성실 여부는 그 사람의 국가관과 경제활동에서 도덕수준을 측정하는 데 매우 유용한 척도가 될 수 있기 때문이다.**

기 때문이다. 또한 이는 고위직 공무원의 재산등록제도를 실효성 있게 정착시키는 데도 중요한 기능을 할 수 있을 것이다. 평범한 사람의 경우라면 세금의 회피 또는 탈세에 대하여 관대한 면이 있는 것이 우리 사회의 납세풍토이다. 그렇지만 고위직에 임명될 사람은 최소한 일반 국민들이 납득할 수 있을 정도의 납세 성실성이 검증되어야 한다.

땀 흘리며 노력하는 기업과 평범한 시민에 대하여는 납세의 성실을 강조하면서도 고위 정치직에 있는 사람들의 납세 성실도에 대해서는 한번도 공개적으로 검증된 일이 없다. 그리하여 많은 사람들이 유권무세(有權無稅)라고 생각하고 있다. 그 예로 음성 정치자금을 들 수 있다. 정치자금에관한법률의 절차에 따라 중앙선거관리위원회가 관여하는 정치자금영수증을 교부하지 아니하고 받은 돈(소위 떡값)은 모두가 증여에 해당된다. 그런데도 그 동안 여러 사건에서 적발된 그러한 돈에 대하여 증여세를 자진납부한 정치인도 없고 국세청도 이러한 자금에 대하여 세법을 적용하여 납세고지서를 보낸 예가 없다.

납세의 정직성은 바로 여기에서부터 무너지고 있는 것이다. 누구를 막론하고 극도로 복잡한 현행 조세법 체계하에서 한점 부끄러울 것 없이 납세 정직성을 지키기는 물론 어렵다. 그러나 국가의 운영을 담당하는 고위 정치직에 대하여는 크게 비난받지 않을 정도의 납세 성실도라도 검증하는 것이 옳다.

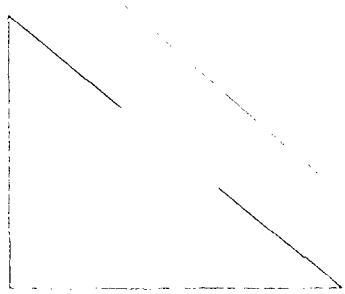
물론 문제는 있다. 엄격히 말해서 이러한 사람에게 돌을 던질 수 있는 사람이 과연 누구냐 하는 것이다. 근로소득만 있는 사람 외에 돈푼이나 가지고 있는 사람치고 조세회피를 하지 않은 사람은 매우 드물 것이기 때문이다. 오십보 백보의 차이에 불과한 것이다. 그러나 이러한 풍토를 언제까지 그냥 둘 수는 없다. 국가의 지도자급 인사들부터라도 바로잡기 시작해야 한다. 그 시작이 인사청문회를 도입 · 정착시키면서 도덕성을 검증하는 기준의 하나로 납세 성실도를 내세우는 일이라고 본다.

거리낌없이 탈세를 한 사람이라면 그 사람의 도덕성은 미루어 짐작할 수 있다. 이런 사람이 국정을 담당하면 세금의 낭비도 서슴지 않을 것이다. 이런 사람에게 국정을 맡기는 것은 고양이에게 생선을 맡기는 것과 다름이 없다. 그러므로 고위 정치직 임명과정에서 대충이라도 국민들이 납득할 만한 납세 성실도를 검증하여 최소한의 요건을 갖춘 사람을 찾아야 한다. 납세의 성실도는 국가관 내지 애국심과도 관계가 있기 때문이다.

정부는 현재 구상단계에 있는 인사청문제도의 도입을 실현하면서, 아울러 동 제도하에서 납세 성실도를 검증하는 기틀을 마련해야 할 것이다.

도덕성의 해이는 한탄하고 비난만 한다고 치유되는 것은 아니다. 그러한 행위에 대해 확실하게 사회적 불이익을 주는 장치를 하나하나 설정하는 것이 필요하다. 이러한 장치를 우리는 정직한 사회를 위한 인프라라고 말할 수 있다. 따라서 인사청문제도를 새로 도입, 납세 성실도를 함께 검증하도록 하는 것은 도덕성 제고에 큰 보탬이 될 것으로 본다.

# 현안분석



1. 재정지출을 통한 실업감축과 재정운영방향

崔 濬 旭 /한국조세연구원 전문연구위원

2. 최근 일본의 항구감세정책 논의와 우리나라에의 적용 가능성

鞠 重 鎬 /한국조세연구원 초청연구위원

# 재정지출을 통한 실업감축과 재정운영방향

崔 濬 旭 /한국조세연구원 전문연구위원

## Ⅰ. 서 론

**실업문제는 필연적으로 다른 정책과 연관관계를 가지며, 특히 재정정책과는 밀접히 연관되어 있다.**

외환위기를 계기로 우리 경제가 대규모 구조조정과정에 들어섬에 따라, 심각한 실업문제가 가시화되고 있다. 1998년 7월에 이미 공식통계에 따른 실업자 수가 165만명을 넘었고 실업률이 7.6%로 31년 만의 최고치를 보였으며, 상당 수준의 고실업이 향후 수년간 지속될 것으로 전망되고 있다. 실업문제가 시급한 정책 현안으로 등장함에 따라 실업대책도 다양하게 모색되고 있다.

실업문제는 필연적으로 다른 정책과 연관관계를 가지며, 특히 재정정책과는 밀접히 연관되어 있다. 정부지출의 규모나 구성 또는 지출방식이 실업에 영향을 미칠 수 있으며, 다양한 실업대책은 대부분 재원조달을 필요조건으로 하기 때문에 실업의 규모나 실업대책이 전반적인 재정운영에 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고, 현재까지 논의된 실업대책에서 재정정책과의 연계에 대한 고려는 부족하며, 그나마의 논의도 주로 실업대책을 위한 재원조달이라는 측면에 국한되어 있는 실정이다. 이에 본고에서는 실업감축을 위한 재정의 역할 및 현재와 같은 고실업시기의 바람직한 재정운영 방향에 대해 논의해 보고자 한다.

실업감축을 위한 재정의 역할을 논의하기 위해서는 우선 정부지출이 실업에 미치는 영향을 생각해 볼 필요가 있다. 정부지출의 총체적 규모는 전반적인 경기 및 실업에 영향을 미치며, 팽창적 재정정책은 실업을 줄이는 기능을 한다. 따라서 실

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

업을 줄이기 위해서 정부지출을 늘리는 팽창적 재정정책을 펼 수 있다. 그러나 세수여건이 나쁜 상황에서 팽창적 재정정책은 과도한 재정적자를 초래할 수 있다. 물론 향후 경제전망이 낙관적인 경우에는 일시적 재정적자가 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 현재와 같이 경제 전반에 걸친 구조조정이 이루어지는 과정에서 불황이 발생하는 시기에는 재정지출의 총량확대를 통한 경기부양과 그를 통한 실업감축에는 한계가 있을 수밖에 없다.

재정지출의 총량확대에 한계가 있다면, 좀더 미시적인 측면에서 정부지출의 구성을 조정하여 실업을 줄일 수 있는지에 대해서 고찰해 볼 필요가 있을 것이다. 정부지출이 취업을 유발하는 효과는 예산항목별로 다를 수 있으며, 실업감축을 위해서는 취업유발효과가 큰 항목의 예산에 지출우선순위를 둘 수 있을 것이다. 그러나 불행히도 각 예산항목이 취업에 미치는 영향에 대해서는 기존의 연구결과가 없다. 이에 본고의 제II절에서는 산업연관표를 이용하여 각 예산항목별로 정부지출이 실업에 미치는 영향을 대략적으로나마 추정해 본다. 그리고 이를 기초로 정부가 실업감축을 목표로 하는 경우의 예산편성 방향에 대해서 논의한다.

그러나 재정정책의 목표가 실업감축에만 있는 것은 아니기 때문에, 이러한 논의는 제한적으로만 유용할 뿐이다. 제Ⅲ절에서는 이러한 논의의 문제점에 대해 지적하고 좀더 종합적인 시각에서 현재와 같은 고실업 시기의 바람직한 재정운영 방향은 어떤 것인지에 대해서 논의한다. 즉 실업감축이라는 정부의 목표와 기타 재정정책의 목표가 조화를 이룰 수 있고 현재의 재정여건하에서 바람직한 재정운영 방향에 대해서 논의한다. 제Ⅳ절에서는 전체의 결과를 요약·정리한다.

**정부지출의 규모나 구성, 지출방식은 공공부문 고용에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라, 민간부문의 고용에도 간접적인 영향을 미친다.**

## Ⅱ. 실업감축을 위한 예산편성

### 1. 정부지출의 성격과 취업유발 효과[1)]

정부지출의 규모나 구성, 지출방식은 공공부문 취업에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라, 민간부문의 취업에도 간접적인 영향을 미친다. 정부지출이 직·간접적으로 취업에 미치는 영향이 지출의 경제적 성격에 따라 어떻게 달라지는지를 알 수 있다면 정책 논의를 위하여 유용할 것이다. 그러나 불행히도 이에 대한 기존의 연구는 매우 부족하다. 현재까지의 연구로는 재정지출을 경상지출과 자본지출로 나

1) 취업은 고용 및 자영업자를 모두 포함하는, 고용보다 포괄적인 개념이다. 실업문제와 관련된 본고의 논의에서는 고용보다는 취업의 개념을 사용하는 것이 더 적절하다고 판단된다.

**일반적으로 사용되는 기능별 · 성질별 예산항목에 따라 취업유발효과를 추정하는 것은 유용성에 한계가 있다.**

누어서 양자의 효과를 분석한 것이 있을 뿐이며, 그 결과는 자본지출이 경상지출보다 경기에 미치는 영향이 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 구체적인 예산편성 전략을 수립하기에는 이러한 연구결과만으로는 부족하다.

일반적으로 사용되는 기능별 · 성질별 예산항목에 따라 취업유발효과를 추정하는 것은 유용성에 한계가 있다. 그 이유는 동일한 기능 · 성질로 분류되는 예산도 구체적 내용에 따라 취업에 미치는 효과가 크게 차이를 보일 수 있기 때문이다. 예를 들어, 해외로부터의 무기구입은 국내 취업유발효과가 거의 없지만 국내로부터의 무기구입은 취업유발효과가 있다. 따라서 정책제안을 위해서는 구체적인 사업별로 취업에 미치는 영향을 검토하는 것이 유용하다.

구체적인 사업별로 고용에 미치는 영향을 검토하기 전에, 재정지출을 경제적 성격에 따라 몇 개의 범주로 구분하고 각 지출성격별로 취업유발효과가 어떻게 다른지를 보기로 하자. 정부지출을 크게 산업부문에 대한 직접지원(고용지원 포함), 개인에 대한 이전지출, 공공부문 인건비, 인건비 이외의 공공서비스 관련 지출의 4개의 분야로 나누어서 생각할 수 있다.

이 중 산업부문 및 고용에 대한 지원은 다른 성격의 지출에 비해 취업유발효과가 매우 클 수 있다. 이는 산업부문에 대한 지원은 때로 작은 액수로도 기업의 도산을 방지하거나 고용에 대한 결정에 영향을 미치는 등의 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 산업부문에 대한 지원 내에서도 지원액이 고용 및 생산과 연계되어 있는 정도에 따라 취업유발효과가 상당히 달라질 것이다. 지원액이 고용과 직접적으로 연계되어 있는 고용지원 등의 경우에는 실업감축효과가 매우 큰 반면, 생산량이나 생산가격과 연계되어 있는 경우에는 그 효과가 상대적으로 낮을 것이다.

개인에 대한 이전지출은 직접적인 취업유발효과는 없지만, 소비진작을 통해 간접적 취업유발효과를 가진다. 공공부문 인건비는 공공부문에서의 직접적인 고용효과 및 민간부문의 소비진작을 통한 간접적 취업유발효과를 동시에 가진다. 공공서비스 중 인건비를 제외한 부분에 대한 지출은 정부지출액과 같은 규모로 민간부문의 생산을 늘리는 효과가 있으며, 이로 인해 간접적인 취업유발효과가 발생한다. 이 범주의 지출은 구체적 사업내용에 따라 취업유발효과가 상당히 다르게 나타날 것이다. 정부가 구매하는 재화나 서비스가 노동집약적인 경우에는 취업유발효과가 높으며, 자본집약적인 경우에는 낮을 것이다. 또한 지출이 해외에서 이루어지는 경우에는 국내에서의 취업유발효과가 미미할 것이다.

## 2. 사업별 취업유발효과의 추정방법

**유용한 정책제안을 위해서는 구체적인 사업별로 정부지출의 취업유발효과를 검토할 필요가 있다.**

유용한 정책제안을 위해서는 구체적인 사업별로 정부지출의 취업유발효과를 검토할 필요가 있다. 그러나 각 사업별로 지출의 취업유발효과를 직접적으로 추정하는 것은 방법론의 문제는 논외로 하더라도 상당한 시간과 노력이 필요하다는 어려움이 따른다. 따라서 현실적으로는 사용가능한 자료를 이용하여 그 효과를 대략적으로 추정해 보는 방법을 시도할 필요가 있다. 여기서는 그 중 한 가지 방법으로서 산업연관표를 이용하여 각 사업별로 취업유발효과를 간접적으로 추정해 본다. 물론 이러한 방법론에는 많은 한계가 있지만, 기존의 연구가 거의 전무한 상태에서 나름대로 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

위에서 언급한 4개의 범주 중 '공공서비스 중 인건비 제외' 부분에 대해서는 이러한 방법이 비교적 효과적으로 적용될 수 있다. 공공서비스 공급을 위해서 정부는 민간으로부터 최종재 형태의 재화나 서비스를 구입하거나, 이를 공급하기 위한 생산요소를 구입한다. 정부지출이 산업연관표의 정형화된 경제활동으로 구분되어 있는 경우에는, 비교적 간단하게 정부지출의 취업유발효과를 구할 수 있다. 이 경우에는 특정 부문의 정부지출 증가가 그러한 재화나 서비스에 대한 민간부문의 공급을 동일한 액수만큼 증가시키는 것으로 볼 수 있다. 민간부문에서의 공급 증가로 인한 직·간접적인 취업유발효과는 산업연관표 해당항목의 취업유발계수를 지출액으로 곱하여 쉽게 계산할 수 있다.

실제로는 특정 예산항목이 산업연관표의 정형화된 경제활동과 일치하지 않는 경우가 많다. 이 경우에는 사업의 지출내역을 산업연관표의 분류와 가급적 일치하도록 인위적으로 수개의 세항목으로 세분할 수 있다. 각 세항목의 효과는 위에서와 동일한 방법으로 추정하고, 사업 전체의 취업유발효과는 각 세항목의 취업유발효과를 합한 것으로 구할 수 있다.

행정이나 교육의 경우에는, 비록 정부가 민간으로부터 직접적으로 재화나 서비스를 구매하는 것은 아니지만, 산업연관표상에서 정형화된 경제활동으로 분류되어 있다. 따라서 정부가 재화나 서비스를 구매하여 공급하는 경우와 마찬가지 방법으로 취업유발효과를 추정할 수 있다. 다만 이 경우에 고용에 대한 결정이 민간이 아닌 정부에 의해서 이루어진다는 것이 가장 큰 차이점이다. 즉 고용은 지출액에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 정부의 지출방식에 의해 내생적으로 결정된

**사회간접자본 투자의 취업유발효과는 구체적 사업별로 큰 차이를 보인다.**

다. 아래에서 구체적 수치를 구함에 있어서는 편의상 공공부문에서의 인건비는 항상 일정하고 고용인원은 인건비 지출액에 따라 결정된다고 가정한다. 이러한 가정의 문제점에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 한다.

정형화된 각 경제활동별 취업유발계수는 1990년 405부문 소분류 산업연관표의 수치를 기초로 동 기간 동안의 물가변동 등을 고려하여 구하였다. 가급적이면 정확한 정보를 얻기 위해 405부문 소분류 산업연관표를 사용하였으며, 1990년도 자료를 이용한 것은 고용유발 등에 대한 구체적인 정보를 담고 있는 최근의 자료이기 때문이다[2]. 사용한 자료의 연도가 1990년이기 때문에 1990년 이후 현재까지 각 산업에서의 투입산출 비율이 일정하다고 가정한 셈이다. 이는 상당히 강한 가정이기는 하지만, 본고의 분석 목적이 정확한 수치 추정이 아니라 사업별 취업유발효과의 대략적 비교임을 감안하여야 할 것이다.

### 3. 사업별 취업유발효과의 추정결과

위에 제시한 방법으로 추정 가능한 사업에 대해서 취업유발효과를 추정하고, 그 결과를 〈표 1〉에 효과가 큰 순서로 정리하였다. 이 표의 수치는 각 항목별로 예산이 1억원 증가하였을 경우, 취업유발 인원이 얼마나 되는지를 나타내는 것이다. 몇 가지 결과를 보면 다음과 같다.

사회간접자본 투자에 대한 지출은 평균적으로 볼 때는 취업유발효과가 높은 편이 아니다. 그 이유 중 하나는 기술적 변화로 인해서 사회간접자본의 건설 중 상당부분이 자본집약적이 되었기 때문이다. 또한 부분적으로는 우리나라에서 사회간접자본 건설비용에 있어서 토지수용 등의 기타비용이 매우 큰 부분을 차지하기 때문이기도 하다. 그러나 이는 평균적인 수치이며, 사회간접자본 투자의 취업유발효과는 구체적 사업별로 큰 차이를 보인다.

농어촌부문에 대한 지출의 취업유발효과도 사업별로 상당한 차이를 보인다. 수산자원 확보, 조림사업, 농산물유통구조개선 등에 대한 지출은 취업유발효과가 매우 큰 반면, 생활환경 개선 등에 대한 지출은 취업유발효과가 작다. 복지서비스는 노동집약적이기 때문에 취업유발효과가 크다. 교육지출도 인건비가 큰 부분을 차지하기 때문에 취업유발효과가 크다. 교육지출 중 교육환경개선은 일반 교육지출에 비해서 상대적으로 취업유발효과가 작다. 상대적으로 노동집약적인 행정부

2) 산업연관표는 원칙적으로 5년마다 작성된다. 1993년 산업연관표가 발표되었으나, 이는 1990과 1995년의 중간에 작성되는 임시 자료로서 고용 등에 대한 정확한 정보가 포함되어 있지 않다.

문도 취업유발효과가 큰 편이다. 그러나 행정과 교육의 경우 고용자체가 정부의 지출방식에 의해 내생적으로 결정되는 것이기 때문에 이 표에 제시한 수치는 큰 의미가 없을 수 있다.

**농어촌부문에 대한 지출의 취업유발효과도 사업별로 상당한 차이를 보인다. 수산자원 확보, 조림사업, 농산물유통구조개선 등에 대한 지출은 효과가 큰 반면 생활환경 개선 등에 대한 지출은 효과가 작다.**

### 〈표 1〉 예산항목별 정부지출의 취업유발효과

(단위 : 명/억원)

| 사 업 | 취업유발인원 |
|---|---|
| 산지자원화(조림사업) | 12.03 |
| 수산자원 확보 | 6.16 |
| 농산물 유통구조개선 | 6.05 |
| 장애인 복지시설 운영 | 5.77 |
| 각종 교육(직업교육과 재훈련 포함, 정보화 교육 제외)[1] 농어업 인력육성, 생활보호 중 교육보호, 체육진흥, 청소년 육성 | 4.82 |
| 문화예술 진흥 | 3.94 |
| 각종행정 | 3.15 |
| 생활보호 중 의료보호 | 3.26 |
| 철도 및 지하철 운영 | 3.24 |
| 폐기물 관리 | 2.52~3.24 |
| 도로, 항만, 공항, 댐 건설, 치수, 산업단지 기반 조성, 철도 및 지하철 건설 등 각종 사회간접자본 건설,상수도 건설, 석유가스 비축시설, 도시가스 시설 개선 | 2.52 |
| 경찰관서 증개축 | 2.12 |
| 수질개선 사업 | 1.57~2.52 |
| 각종연구개발, 에너지 기술개발, 기초과학, 국립연구기관 | 2.29 |
| 교육환경개선 | 1.65~2.53 |
| 정보화 교육 | 1.44~3.18 |
| 농어촌 생활환경개선 | 1.54 |
| 정보화 | 1.35 |
| 에너지 공급방식 개선 | 0.64~2.52 |
| 철도차량 구입 | 1.11 |

주 : 1) 직업훈련 확대로 인한 강사고용 등을 나타내는 것이며, 직업훈련을 통한 기술습득으로 발생하는 장기적인 취업효과는 포함하지 않음.
2) 중소기업에 대한 일부 연구개발 지원이나, 사회과학 · 인문과학 분야의 연구활동 지원은 평균보다 고용유발 효과가 매우 큼.

**취업유발효과가 큰 항목에 대한 지출을 늘리고 취업유발효과가 작은 항목에 대한 지출을 줄이면, 일정 규모의 예산 내에서도 전체적 취업유발효과를 크게 증대시킬 수 있다.**

## 4. 실업감축을 위한 예산편성 전략

앞에서의 논의와 분석은 예산항목별로 정부지출의 취업유발효과가 크게 차이가 난다는 것을 보여주고 있다. 따라서 취업유발효과가 큰 항목에 대한 지출을 늘리고 취업유발효과가 작은 항목에 대한 지출을 줄이면, 일정 규모의 예산 내에서도 전체적 취업유발효과를 크게 증대시킬 수 있을 것이다. 본항에서는 총예산규모는 일정하게 정해져 있고 정부의 최우선 정책목표가 실업감축이라는 가정하에, 그러한 정책목표 달성을 위해 지출우선순위를 어떻게 조정하여야 하는지에 대해 생각해 본다.

구체적으로 분석할 수는 없지만, 실업감축효과가 가장 큰 것은 산업부문에 대한 지원일 것이다. 따라서 실업감축을 목표로 하는 경우에는 산업 및 고용에 대한 지원에 우선순위가 두어져야 할 것이다. 특히 고용지원에 대한 지출을 늘려야 할 것이다. 행정과 교육지출도 취업유발효과가 높은 것으로 나타났다. 따라서 분석결과를 단순 인용하자면, 행정이나 교육 부문의 지출은 삭감하지 말거나 오히려 증액하여야 할 것이다[3].

농어촌부문에 대한 지출 중 취업유발효과가 작은 생활환경개선 및 시설개선에 대한 지출은 줄이고, 효과가 큰 수산자원 확충이나 조림사업을 통한 산지자원화 등에 대한 지출을 늘려야 할 것이다. 사회간접자본 투자는 평균적으로 볼 때 취업유발효과가 큰 편은 아니다. 따라서 재정여건이 열악한 상황에서 실업감축을 목표로 하는 경우, 사회간접자본에 대한 투자에는 지출의 최우선순위를 두기 힘들다[4]. 사회간접자본 투자 내에서도 각 사업별로 취업유발효과에 차이가 크기 때문에 노동집약적인 사업에 우선순위를 두어야 한다.

## 5. 방법론의 문제점

본절의 논의와 분석은 나름대로의 한계를 가지고 있다. 우선 재정정책의 목표가 실업감축에만 두어질 수는 없다. 이 점에 대해서는 다음 절에서 다시 논의하기로 하고, 여기서는 우선 취업유발효과의 추정과 해석에서 발생할 수 있는 문제점을 지적한다.

한 가지 문제는 공공부문 인건비와 관련된 교육 및 행정부문의 지출에 대해서

3) 행정이나 교육 분야에서는 고용결정이 내생적으로 이루어지기 때문에, 이러한 단순논리가 적용될 수는 없다. 뒤에 좀더 자세히 논의하기로 한다.

4) 사회간접자본이 창출하는 외부효과는 고려하지 않은 것이다. 뒤에 좀더 자세히 논의하기로 한다.

는 위의 수치를 액면 그대로 적용할 수 없다는 것이다. 이미 지적한 바와 같이 공공부문의 고용은 정책에 의해 내생적으로 결정되는 것이다. 예를 들어, 공공부문의 인건비 삭감과 같은 정도로 공공부문의 임금삭감이 이루어진다면 실업을 유발하는 효과는 거의 없을 것이다.

또 다른 문제는 산업연관표의 취업유발효과와 관련된 것이다. 산업연관표의 취업유발계수는 해당 산업에서의 직접적인 취업유발효과 및 그러한 생산을 위한 요소의 구입으로 인해 발생하는 간접적 고용유발효과가 모두 포함된 수치이다. 그러나 그러한 재화가 공급되어 최종재로 쓰임으로 인해 창출되는 수요의 효과는 포함되어 있지 않다. 도로건설을 예로 들면, 이에 필요한 인력의 고용과 건설에 필요한 생산요소의 구입으로 인해 나타나는 간접적인 고용은 산업연관표의 취업유발계수에 포함되어 있지만, 도로가 건설됨으로써 새로 창출되는 자동차에 대한 수요 등은 동 계수에 포함되어 있지 않다. 따라서 이와 같이 외부효과가 큰 지출의 경우 실제의 취업유발효과는 산업연관표에서 나타나는 것보다 클 것이다.

**재정지출을 통한 실업감축 능력에는 한계가 있기 때문에, 이에 대한 과도한 강조는 재정지출의 효율성을 크게 떨어뜨릴 수 있다.**

## III. 고실업 시대의 재정운영 방향

### 1. 재정을 통한 실업감축 능력의 한계

실업은 심각한 사회적 문제이며 실업감축을 위한 정부의 노력이 중요함은 당연하다 할 수 있다. 그러나 재정지출의 목표가 실업감축에만 두어질 경우, 다른 많은 문제가 발생할 수 있다. 재정지출을 통한 실업감축 능력에는 한계가 있기 때문에, 이에 대한 과도한 강조는 재정지출의 효율성을 크게 떨어뜨릴 수 있다. 그리고 지출우선순위가 취업유발효과가 큰 분야에만 집중된다면 다른 분야의 예산이 줄어들고 경제 전체로도 자원배분의 왜곡이 발생할 수 있다.

실업감축을 과도하게 강조하는 경우 발생할 수 있는 문제점에 대해서 생각해 보기로 한다. 특정부문에서의 정부지출이 증가할 경우, 이 부문에서의 공공서비스의 공급으로 인한 한계편익은 감소한다. 반면 정부가 1개의 일자리를 창출하기 위해 필요로 하는 지출액은 그 사람에게 돌아가는 혜택보다 훨씬 커질 수 있다. 이러한 현상은 정부보조금이 개인에게 전달되는 과정에서 누출효과(leakage effect)가 큰 경우와 유사한 맥락에서 이해될 수 있다[5]. 어떤 경우에는 1단위의 정

5) 이에 대한 내용은 OECD의 보조금 관련 논의에서 쉽게 찾을 수 있다. 최근의 문헌으로는 *Impacts of Economic Support Measures on the Environment*, OECD/OLIS ENV/EPOC/MIN(9), 1998 등이 있다.

**사회안전망의 구축이 재정지출의 효율성을 높이고 결과적으로는 경제전체의 효율성을 높이는 수단이 될 수 있다는 점을 고려하면, 이에 대한 좀더 긍정적인 인식이 필요하다.**

부지출로 인한 공공재 공급의 사회적 한계편익과 취업으로 인한 개인의 한계편익의 합이 지출의 한계비용보다 작아질 수도 있다. 이 경우 재정지출을 통한 취업유발은 실업문제 해결을 위한 효과적 정책수단이 되지 못하며, 이보다는 개인에 대한 직접적인 이전지출을 통한 생계보조가 더욱 효과적인 정책수단이 된다.

이와 같이 재정지출의 효율성이라는 측면을 고려할 때, 재정지출의 최우선순위를 실업감축에만 둘 수는 없다. 정부가 일자리를 창출하기 위해서 비효율적인 지출을 하는 것보다는 차라리 사회안전망의 확충을 위해 지출을 하는 것이 더욱 합리적이다. 사회안전망의 확충으로 인해 발생하는 도덕적 해이로 인해 이에 대해 비판적인 시각도 있다. 그러나 사회안전망의 구축이 재정지출의 효율성을 높이고 결과적으로는 경제 전체의 효율성을 높이는 수단이 될 수 있다는 점을 고려하면, 이에 대한 좀더 긍정적인 인식이 필요하다.

재정지출의 목표에서 단기적인 실업감축에만 중점을 두는 경우 또 다른 문제가 발생할 수 있다. 재정지출을 통한 정부의 취업유발 능력에는 한계가 있으며, 장기적으로는 더욱 그러하다. 최상의 실업문제 해결책은 민간경제가 활력을 찾고 충분한 일자리를 창출할 수 있게 하는 것이다. 따라서 경제의 구조조정을 위한 노력에 지출의 우선순위가 두어져야 하며, 특히 당면한 금융구조조정을 위한 지출은 매우 중요하다. 그러나 지나치게 단기적인 실업감축에만 중점을 두는 경우, 이 분야에 대한 지출이 경시될 수 있다.

정부가 실업감축에만 중점을 두는 경우, 전반적인 자원배분의 비효율성이 발생하게 된다. 취업유발 효과가 높은 분야는 상대적으로 노동집약적이거나 평균임금이 낮은 분야이다. 따라서 이러한 분야에 대한 정부지원이 과도해지는 경우, 전체적인 경제구조가 노동집약적인 형태로 왜곡되고 고부가가치 산업의 발전이 상대적으로 지연될 수 있다. 또한 특정 산업에 대한 지원은 통상문제를 유발한다. 이와 같이 실업감축이 중요한 정책목표이기는 하지만, 경제의 다른 측면도 고려하는 조화된 시각이 필요하다.

## 2. 부문별 실업과 성장 잠재력

실업감축을 위한 위의 논의에서 몇 가지 결여된 점들이 있다. 그 중 하나는 총체적인 실업의 규모만이 아니라 각 집단별 실업에 대해서도 고려해야 한다는 점

이다. 재정지출을 통해 실업을 감축하고자 하는 경우, 그 혜택은 모든 사람에게 동등하게 돌아가지 않는다. 예를 들어, 노동집약적인 사회간접자본에 대한 지출을 늘리면 상대적으로 일용직 근로자들에게는 혜택이 돌아가지만, 대졸 실업자들에게는 별로 혜택이 없다. 또한 실업이 장기적 성장잠재력에 미치는 영향도 고려하여야 한다. 실업은 단지 실업자의 생계곤란만을 초래하는 것이 아니라 실업자의 인적자원 축적이 중단됨으로 인해서 개인적 · 국가적 손실을 초래한다.

이러한 두 가지 점을 고려할 때, 청년실업 문제에 대한 적극적인 관심과 대책이 필요하다. 대부분의 OECD 국가들에서 이미 청년실업이 심각한 문제이며, 고용의 유연성이 낮고 실업이 갑자기 급증한 우리나라에서는 더욱 심각한 문제가 될 것이다. 이들의 고실업은 장기적으로 큰 사회적 비용을 초래할 수도 있고, 고학력 청년실업의 급증은 국가의 지적재산의 형성과 발전을 저해하여 장기적으로 국가경쟁력을 해칠 수 있다. 따라서 인턴사원 제도를 확대하는 방안, 고학력 청년실업자를 초중고교 강사 등으로 채용하는 방안, 계속교육 프로그램을 제공하는 방안 등이 다양하게 모색되어야 하며, 이를 활성화하기 위해서는 재정지원도 이루어져야 할 것이다.

**고용지원은 선진국에서도 상당히 보편적으로 사용되고 있음을 감안할 때, 우리나라에서도 이 분야에 대한 제도를 보강하고 지출의 우선순위를 두어야 할 것이다.**

## 3. 부문별 재정운영 방향

본항에서는 앞에서의 논의를 종합하여 각 부문별 지출을 중심으로 재정운영 방향에 대해서 논의한다. 부문별 지출을 고려함에 있어서, 극심한 불황으로 세수가 급감하고 금융구조조정을 위한 대규모 재정수요가 발생하여, 실업문제 이외에도 이미 재정여건이 매우 어렵다는 점이 고려되어야 할 것이다.

### 가. 고용과 산업부문에 대한 지원

전절(前節)에서 실업감축을 위해 지출의 최우선순위가 두어져야 할 분야는 고용과 산업부문에 대한 지원이라고 지적한 바 있다. 고용지원은 그로 인해 발생하는 경제 전체의 자원배분의 왜곡이 크지 않으며, 비용효율성 측면에서도 사회안전망을 통한 소득이전보다 우월한 경우가 많다. 이러한 이유로 고용지원은 선진국에서도 상당히 보편적으로 사용되고 있음을 감안할 때, 우리나라에서도 이 분야에 대한 제도를 보강하고 지출의 우선순위를 두어야 할 것이다[6].

6) 현재 고용보험기금을 통해 이러한 지출이 이루어지고 있다. 어떤 회계를 통해 지원이 이루어지는가는 경제적 측면에서는 무관하다.

**기존기업에서의 해고를 억제하기 위해서 고용관련 지원을 해 주는 것 이상으로 필요한 것이 창업에 대한 정부의 지원이다.**

산업부문에 대한 지원은 때로는 실업감축 효과가 클 수 있지만, 많은 문제가 발생할 수도 있으므로 조심스런 접근이 필요하다. 일반적으로 특정 산업에 대한 지원은 가장 바람직하지 않은 것으로 알려져 있으므로 이러한 형태는 가급적 피해야 한다. 특히 비효율적인 산업부문에 대한 지원은 재정지출의 비효율, 나아가서는 경제 전체의 비효율을 초래할 뿐 아니라, 고용창출효과도 크지 않을 것이다. 또한 특정 산업부문에 대한 지원은 통상문제를 초래할 수도 있다. 따라서 산업부문에 대한 지원은 반드시 지원의 효과가 취업의 증가로 이루어질 수 있도록 하는 미시적인 제도보완을 전제로 해야 한다.

OECD의 연구결과 등을 토대로 볼 때, 산출물과 연계된 형태의 지원확대도 바람직한 방법은 아닌 것으로 보인다. 이보다는 현재의 상태에서 기업이 일시적인 요인으로 가장 어려움을 겪는 부분을 돕기 위한 지출확대가 필요하다. 예를 들어, 현재와 같은 금융경색의 시기에 중소기업에 대한 신용보증의 확대는 크게 도움이 될 수 있다. 그러나 이 역시 많은 문제점이 노출되고 있으므로, 지원규모의 확대와 함께 보증제도의 개선이 반드시 필요할 것이다.

이와 더불어 현재 산업부문에 대한 지원 중 가장 취약한 창업분야에 대한 지원이 확대되어야 할 것이다. 경제가 새로운 구조조정을 거쳐 재편되기까지는 많은 기업이 소멸되고 새로운 많은 창업이 이루어져야 할 것이다. 우리 경제가 근본적으로 실업을 줄이고 성장을 계속하기 위해서는 서비스산업 등이 확대되어야 하며 이를 위해서는 창업이 필수적이다. 따라서 기존기업에서의 해고를 억제하기 위해서 고용관련 지원을 해 주는 것 이상으로 필요한 것이 창업에 대한 정부의 지원이다. 현재 창업에 대한 정부의 지원은 벤처기업에 국한되어 있을 뿐이지만, 벤처기업은 그 특성상 충분한 일자리를 창출하기에는 한계가 있다. 실업의 근본적인 해결책은 일자리의 창출이라는 점을 감안할 때, 창업에 대한 정부의 좀더 적극적인 역할과 지출이 필요하다.

#### 나. 사회간접자본

전절의 분석은 사회간접자본에 대한 투자는 평균적으로 볼 때 취업유발효과가 큰 편이 아니라는 점을 보여주고 있다. 그러나 이미 지적하였듯이, 그러한 분석은 사회간접자본이 공급되어 이용됨에 따라 발생되는 외부효과는 고려하지 않은 것이다. 한 실증분석 연구결과에 따르면, 사회간접자본 투자는 경기부양효과가 매

우 크다[7]. 그러나 현재와 같은 경제상황에서는, 사회간접자본이 공급·이용되어 유발하는 외부효과는 경제여건이 안정된 상황에서보다는 상당히 작을 수 있다. 따라서 사회간접자본이 유발하는 취업효과에 대해서는 단정적으로 언급하기 힘들다. 사회간접자본의 진정한 취업유발효과를 정확히 파악하기 힘든 상황에서 사회간접자본에 지출우선순위를 두어야 하는지에 대해서도 역시 단정적인 결론을 내리기는 힘들다.

그러나 취업유발 이외의 다른 측면에서 볼 때 사회간접자본에 대한 투자 확대는 설득력이 있다. 사회간접자본은 장기적 국가경쟁력의 주요한 요인이며, 사회간접자본 투자를 위한 재정적자 발생은 세대간 형평성의 측면에서도 당위성이 있다. 따라서 사회간접자본 투자규모는 전체 재정지출 규모에 따라 크게 달라져야 한다. 즉 재정적자를 통한 팽창적 재정정책의 경우에는 사회간접자본 투자를 확대하는 것이 바람직하며, 이를 통해 실업을 감축하는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 반면에 대규모 재정적자를 피하기 위해 전체 재정지출 규모를 축소하여야 하는 경우에는, 사회간접자본에 우선순위를 둘 수 있는지 분명하지 않다.

**재정적자를 통한 팽창적 재정정책의 경우에는 사회간접자본 투자를 확대하는 것이 바람직하며, 재정지출 규모를 축소하여야 하는 경우에는 사회간접자본에 우선순위를 둘 수 있는지 분명하지 않다.**

실업감축을 위해서는 사회간접자본 투자 중 각 사업간 우선순위 선정에 관한 전략이 매우 중요하다. 사회간접자본 투자는 구체적 사업내용에 따라 고용유발효과가 큰 차이가 있으므로, 실업감축 목표를 달성하기 위해서는 노동집약적인 사업에 우선순위를 두고, 고가장비 구입이 필요하거나 해외로부터의 수입유발이 큰 사업은 우선순위를 낮추어야 할 것이다. 이러한 전략은 건설부문 일용근로자 등이 타격을 덜 받게 하거나, 경상수지를 방어하는 데도 도움이 될 것이다. 또 한 가지 중요한 점은 효율성이 낮은 사업에 대한 지출은 그것이 공급되어 이용됨으로써 발생하는 취업유발효과가 작기 때문에, 경기부양이나 실업감축 효과도 작다는 점이다. 따라서 우선 투자사업의 선정에 있어서 사업의 효율성도 중요하게 고려되어야 할 것이다.

**다. 교육, 행정과 공공부문 인건비**

전절의 분석결과는 교육과 행정의 취업유발효과가 상당히 크다는 것을 보여주고 있다. 그러나 그러한 수치는 공공부문 인건비가 일정하다는 가정하에 이루어진 것이기 때문에, 실업감축을 위해서 이 분야에 대한 지출을 늘려야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 공공부문 고용의 결정은 정책당국에 의해 내생적으로

7) 박종규, 『중앙정부세출 및 보전수단의 거시경제적 효과』, 정책보고서, 한국조세연구원, 1998.

**직업교육과 성인재교육에 대한 지출확대는 직접 고용효과를 가질 뿐 아니라, 새로운 기술과 지식 습득으로 장기적으로도 실업감축에 기여할 수 있다.**

이루어지는 것이며, 총지출규모와 더불어 임금수준 등이 중요한 요인이 된다. 그럼에도 불구하고, 교육과 행정부문의 취업유발효과가 높다는 사실은 다음과 같은 점들을 시사한다. 공공부문 개혁의 필요성은 당연하지만, 공공부문 개혁이 과도한 실업을 초래하지 않도록 하는 보완적인 전략이 필요하다. 교육부문에서의 고용이나 지출을 고려함에 있어서도 실업문제와 연계시켜 검토할 필요가 있다.

학교교육부문 지출 확대가 바람직한지는 지출확대의 편익이라는 면도 중요하게 고려되어야 하기 때문에 여기서 그 답을 구하기는 어렵다. 그러나 지출증가 없이도 고용을 늘리고, 동시에 교육지출의 효과성을 높일 수 있는 전략이 적극적으로 모색될 수 있을 것이다. 즉 교사 임금체계를 개선하고 강사고용을 확대하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있다. 기존에 충분한 지출이 이루어지지 않았던 직업교육과 성인재교육에 대한 지출확대는 직접 고용효과를 가질 뿐 아니라, 새로운 기술과 지식 습득으로 장기적으로도 실업감축에 기여할 수 있으므로 이에 대한 적극적인 지출이 필요하다.

**라. 농어촌 관련지출**

농어촌부문에 대한 지출의 취업유발효과는 사업별로 큰 차이를 보인다. 생활환경개선, 시설개선, 농지개량 사업 등은 취업유발효과가 낮은 반면, 수산자원 확충이나 조림사업을 통한 산지자원화 등은 취업유발효과가 크다. 현재와 같은 고실업과 어려운 재정여건하에서는 농어촌 관련지출 중 취업유발효과가 낮은 분야에 대한 지출은 가급적 삭감하고, 취업유발효과가 높은 분야에 지출이 집중되어야 할 것이다. 현재 농어촌 관련 예산 중 큰 부분이 취업유발효과가 낮은 사업에 지출되고 있기 때문에 전체적인 지출규모는 축소할 수 있을 것이다. 실업감축이라는 목표와 더불어 사업효율성도 중요하게 고려되어야 한다. 사업효율성 검토를 통해, 효율성과 효과성이 낮은 사업에 대한 지출을 우선적으로 삭감하여야 할 것이다.

실제로는 농어촌 관련 지출의 상당부분은 소득보조의 성격을 가지고 있기 때문에, 이를 삭감하는 것은 정치적으로 어려움을 겪게 될 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해, 정책변화에 따른 보상책을 마련할 수 있을 것이다. 보조금 삭감이나 기타 정책변화로 인한 특정집단의 손실을 보상하고 정치적 반대를 완화하기 위한 보상책 도입은 OECD에서 이미 오래 전부터 논의되어 왔다. 비효율적인 간접지

원제도를 폐지하고 직접소득보조로 대체하는 방법이 경제전체의 효율성을 높이고, 지원의 규모를 줄여 재정의 부담을 덜 수 있다. 우리나라에서도 효율성이 낮은 간접지원을 줄이는 대신, 이를 대신할 수 있는 직접적인 소득보조의 방법이 적극적으로 도입되어야 할 것이다.

**복지서비스의 공급은 고용유발 효과가 크고 경제환경의 변화로 인한 저소득층의 어려움을 감안하여야 하므로, 이 분야의 지출은 늘려야 할 것이다.**

**마. 기타 분야**

복지서비스의 공급은 취업유발효과도 크고 경제환경의 변화로 인한 저소득층의 어려움을 감안하여야 하므로, 이 분야의 지출은 늘려야 할 것이다. 반면에 국방지출은 취업유발효과가 매우 작으므로 지출우선순위를 두기 어렵다. 전반적인 재정여건을 고려할 때 삭감이 불가피할 것이며, 특히 고가장비의 구입 등은 재정여건이 개선될 때까지 수년간 유예하는 것이 바람직하다. 이 외에도 외교, 공무원 출장 등 지출이 해외에서 발생하는 분야는 취업유발효과가 매우 약하므로 지출을 가급적 축소하여야 한다.

## Ⅳ. 요약 및 결론

정부는 실업을 줄이기 위해 노력해야 하며, 재정정책은 실업감축을 위한 수단이 될 수 있다. 그러나 현재와 같이 제반 경제여건이 열악한 상황에서 재정지출 규모를 늘려 실업을 줄일 수 있는 정부의 능력에는 한계가 있다. 제한된 규모의 지출 내에서 실업을 줄이기 위한 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 이에 대한 기존의 연구가 부족하므로, 본고에서는 대략적이나마 정부지출 사업별 취업유발효과를 추정하여 보았다. 그리고 이를 근거로 실업감축을 위한 재정지출 방향에 대하여 모색하였다. 본고의 추정 내용만을 근거로 정책제안을 하기에는 부족한 점이 많지만, 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다.

예산항목별로 취업유발효과가 상당히 차이가 있으므로, 취업유발효과가 큰 사업에 지출우선순위를 둠으로써 실업을 감축할 수 있는 여지가 있다. 그러나 정부지출은 실업감축만이 목표는 아니며 지출 효율성 등도 중요하게 고려되어야 한다. 재정지출을 통해 실업을 축소할 수 있는 정부의 능력에는 한계가 있으며, 때로 사회안전망 확대는 재정지출을 통한 일자리 창출보다 더 비용효율적인 수단이 되기도 한다. 따라서 사회안전망의 확충을 통한 직접적인 이전지출 확대가 좀더

**현재와 같은 고실업의 시기에는, 예산편성 원칙도 실업률이 낮았던 기존과는 다르게 설정되어야 할 것이다.**

긍정적으로 검토되어야 할 것이다.

부문별 재정운영 방향에 대해 다음과 같은 점들을 생각할 수 있다. 실업감축효과가 큰 고용지원 등에 대한 지출은 확대하되, 산업부문에 대한 기타 지원에 대해서는 조심스런 접근이 필요하다. 농어촌 구조개선 사업 중에는 생활환경개선 및 시설개선에 대한 지출은 줄이고, 취업유발효과가 큰 농어촌 자원확보에 대한 지출을 늘린다. 미약한 직업교육과 성인재교육에 대한 지출을 늘리고, 학교교육은 지출규모의 확대보다는 제도개선을 통해 고용을 늘리고 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색한다. 공공부문 개혁으로 인해 과도한 실업이 발생되지 않도록 하는 전략이 필요하다. 복지지출은 늘리고, 국방지출은 줄인다. 지출이 해외에서 발생하는 분야은 지출을 가급적 억제한다.

사회간접자본 투자의 규모는 재정지출의 총규모에 따라 달라질 수 있다. 재정적자를 통한 팽창적 재정정책의 경우에는 사회간접자본 투자를 적극적으로 늘린다. 반면에 재정지출 규모를 크게 하지 않는 경우에는, 사회간접자본 투자에 무조건 최우선순위를 두기는 어렵다. 실업감축을 위해서는 사회간접자본 투자 중 노동집약적인 사업에 우선순위를 두고, 해외로부터의 수입유발이 큰 사업은 우선순위를 낮춘다.

현재와 같은 고실업의 시기에는, 예산편성 원칙도 실업률이 낮았던 기존과는 다르게 설정되어야 할 것이다. 따라서 진정으로 제로베이스에서 검토한 후 예산을 편성하려는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 재정지출의 효과와 관련된 각종 기초연구가 필요하다. 그러나 정책 사안의 중요성에도 불구하고, 재정지출의 효과에 대한 기존의 연구는 매우 빈약하다. 좀더 정확한 정책제안을 위해서 이에 대한 연구가 충분히 이루어져야 할 것이다. KDI

# 최근 일본의 항구감세정책 논의와 우리나라에의 적용 가능성

鞠 重 鎬 /한국조세연구원 초청연구위원

## Ⅰ. 서 론

본고는 최근 일본에서 활발하게 논의되고 있는 감세정책, 그 중에서도 항구(恒久)감세정책[1]의 대두배경과 그 내용에 관하여 살펴보고 우리나라에의 적용 가능성에 관하여 유효성 판단을 하는 데 그 목적이 있다.

우선 일본에서 항구감세정책에 대한 요구가 강하게 대두되고 있는 배경 및 이유에 관하여 살펴보기로 하자.

일본은 거품경제가 붕괴된 1990년대에 들어 계속적인 경기침체가 이어졌고 급기야는 1998년 4월 경기부양을 위해 총액 16조엔에 이르는 종합경제대책을 발표하기에 이르렀다. 그러나 종합경제대책에는 합계 4조엔 규모의 특별감세가 포함되어 있고 항구감세에 관한 것은 포함되어 있지 않은데, 이는 그동안 일본정부(대장성)가 소득세의 항구감세에 의한 경기부양효과가 극히 한정될 것이라는 입장에 서 있었음을 의미한다[2].

그 근거로 대장성은 감세의 재원을 국채발행으로 하게 된다면 미래의 부담증가로 이어져 국민경제에는 변화가 없다는 등가정리(等價定理), 또는 항구감세를 하게 되면 장래의 증세나 사회보장부담의 증대를 우려하여 소비의 증가로 이어지기 어렵다는 논리를 내세우고 있었다.

그러나 대장성 이외의 학자, 연구자 및 언론에서는 종합경제대책과 관련하여

1) 일본에서는 항구감세라는 용어를 사용하고 있으나 우리나라에서는 영구감세, 항구감세라는 용어를 혼용하고 있는 실정이다. 본고에서는 항구감세라는 용어를 사용하기로 한다.

2) 이때 특별감세라 함은 감세를 행함에 있어 지속성을 갖지 않고 특정시기에 일정액 또는 일정률의 세금을 감해 주는 것을 의미한다. 이에 반해 항구감세 또는 영구감세정책이라 함은 특정시기에만 한정되지 않고 지속적으로 세금을 감해 주는 효과가 있는 정책을 의미한다(후술 참조).

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

**최근 일본에서는 특별감세의 추가로는 본격적인 경기회복의 효과를 기대하기 어려우며, 경기부양을 위해서는 항구감세가 불가결하다는 의견이 적지 않다.**

1998년도 추가경정예산이나 감세관련 법안에서 다루어지고 있는 특별감세의 추가로는 본격적인 경기회복의 효과를 기대하기 어렵다고 보고, 경기부양을 위해서는 항구감세가 불가결하다는 의견을 적지 않게 제시하였다.

최근 들어 경기부양정책의 실패가 원인이 되어 1998년 7월 12일 참의원선거에서 대패한 하시모토(橋本)정권이 물러나면서, 항구감세정책 실시에 대한 요구는 더욱 강해지고 있다. 이러한 요구와 함께 하시모토정권의 뒤를 이은 오부치(小 ) 정권에서도 항구감세를 실시한다고 표명하기에 이르렀고, 1999년 1월부터 실시한다는 계획을 세워 놓고 있다.

일본에서 최근 항구감세정책이 부상하게 된 이유를 보다 깊게 이해하기 위해서는 종합경제대책과 1998년 세제개정에 나타난 감세정책을 살펴볼 필요가 있다. 그리하여 본고의 제2절과 제3절에서는 각각 종합경제대책과 1998년 세제개정에 나타난 감세정책에 대해 살펴보기로 한다. 제2절과 제3절의 논의에 기초하여 제4절에서는 감세정책이 경기활성화를 위한 중요 정책수단이 된 배경, 항구감세정책의 부각 및 그 근거에 관해 논의한다. 마지막으로 제5절에서는 항구감세정책의 우리나라에 대한 적용 가능성과 그 유효성 판단을 하기로 한다.

## II. 종합경제대책에 나타난 감세정책

일본에서 (항구)감세정책이 주요 정책안건으로 부상한 이유를 이해하기 위해서는 우선 1998년 4월의 종합경제대책이 나타나게 된 배경을 살펴볼 필요가 있다.

일본은 잘 알려져 있다시피 소득세, 법인세 등의 소득과세 위주의 조세체계로 되어 있으며, 이러한 조세체계는 1973년 석유위기 이전까지는 고도경제성장에 힘입어 높은 수준의 조세수입의 탄력성을 유지해 왔다. 그리하여 소득과세의 감세정책을 꾸준히 실시하여 왔음에도 불구하고 일본의 조세수입은 계속적으로 증가하여 왔다. 그러나 석유위기 이후 일본은 침체된 경제의 활성화와 사회보장비 증대를 보전하기 위하여 대량의 공채발행을 실시하기에 이르렀다.

〈표 1〉은 일본의 조세부담률, 국민부담률, 그리고 국내총생산 대비 채무잔고비율을 나타내고 있다. 〈표 1〉에서 알 수 있듯이 1970년대와 1980년대 일본의 조세부담률과 국민부담률(조세부담률+사회보장부담률)은 꾸준히 상승하여 왔음을 알 수 있다. 그러나 한편으로 조세부담률이나 국민부담률보다 중앙정부와 지

〈표 1〉 일본의 조세 · 국민부담률

(단위 : %)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 조세부담률 | 18.9 | 18.3 | 22.2 | 24.2 | 27.8 | 23.3 | 23.0 |
| 국민부담률 | 24.3 | 25.7 | 31.3 | 34.4 | 39.2 | 36.6 | 36.2 |
| 채무잔고의 GDP 대비 비율 | 12.2 | 29.6 | 53.8 | 70.2 | 70.6 | 81.3 | 88.8 |

주 : 1. 국민부담률은 조세부담률에 사회보장부담률을 합한 것임.
2. 조세부담률 및 국민부담률은 국민소득 대비 비율임.
3. 채무잔고는 중앙정부와 지방정부의 재정적자를 합한 것임.

자료 : 大藏省 主計局 調査課, 『財政構造改革を考える』, 1998. 5.
石弘光(監修), 『財政構造改革の條件』, 東洋經濟新報社, 1997.

**거품경제의 발생 및 붕괴에 따라 일본에서는 불량채권의 문제가 발생하기에 이르렀고, 구조조정의 지연과 더불어 경기회복을 더디게 하는 요인이 되고 있다.**

방정부의 재정적자를 합한 채무잔고가 훨씬 더 급격하게 상승하고 있음을 볼 수 있다. 1970년에는 채무잔고의 GDP 대비 비율이 12.2%에 불과하였으나 1980년 53.8%, 1985년 70.2%로 상승하고 있으며, 1996년에는 그 비율이 거의 90%에 이르고 있다[3].

그후 1980년대 후반의 거품경제의 발생 및 붕괴에 따라 일본에서는 불량채권의 문제가 발생하기에 이르렀고, 구조조정의 지연과 더불어 경기회복을 더디게 하는 요인이 되고 있다. 그리하여 급기야는 1998년 4월 24일 경기부양을 위해 총액 16조엔에 이르는 종합경제대책을 발표하기에 이르렀던 것이다. 감세정책, 사회자본정비 등을 그 수단으로 하는 종합경제대책의 목표는 내수확대를 통한 경기활성화에 있다고 할 수 있다.

발표된 종합경제대책의 16조엔의 사업비 내역을 요약하면 〈표 2〉와 같다. 우선, 종합경제대책은 세제조치, 재정조치 및 부동산의 유동화 등을 주요 수단으로 하고 있다. 이때 16조엔이라는 규모는 1998년 예산규모가 78조엔이라는 점을 감안하면 예산 대비 20%에 이르는 규모이다.

일본 경제기획청에 따르면 경제대책의 효과로서 향후 1년간 2% 정도의 명목 GDP 상승을 가져온다고 보고 있다[4].

다음으로 종합경제대책에 나타난 감세정책의 내용을 좀더 구체적으로 보기로 하자.

종합경제대책에서 가장 특징적으로 들 수 있는 것이 이미 시행되고 있는 1998년

3) 이렇게 재정적자가 심각해지면서 그 폐해를 방지하고 앞으로 본격화될 고령화 사회에 대비하고자 재정구조개혁을 추진하였던 것이다. 일본의 재정구조개혁에 관해서는 石弘光, 『財政構造改革白書』, 東洋經濟新報社, 1996; 石弘光, 『財政構造改革の條件』, 東洋經濟新報社, 1997; Cabinet Decision, *On the Promotion of Fiscal Structural Reform*, June 1997; Ministry of Finance, *Highlight of the Budget for Fiscal Year 1997*, April 1997 등에 잘 나와 있으며, 우리나라 문헌으로 일본의 재정구조개혁에 관하여 다루고 있는 것으로는, 국중호, 「일본의 재정구조개혁」, 『재정포럼』, 1997년 8월호, 한국조세연구원이 있다. 참고로 石弘光 교수의 위의 두 책은 한국조세연구원에서 번역되어 나와 있다.

4) 大藏省, 「總合經濟對策のポイント」, 1998.

**경기부양을 위해 발표된 총액 16조엔의 종합경제대책은 세제조치, 재정조치 및 부동산의 유동화 등을 주요 수단으로 하고 있다.**

〈표 2〉 종합경제대책의 사업비 내역

(단위 : 조엔)

| 항 목 | 대책내용 | 사업비 |
|---|---|---|
| 1. 감세 등 | 특별감세 | 4 |
| | 정책감세 · 복지급부금 등 | 0.6 |
| 2. 사회자본정비 | 일반공공 · 시설비 등 | 6.0[1] |
| | 재해 | 0.2 |
| | 지방단독사업 | 1.5 |
| | 소 계 | 12조엔 정도 |
| 3. 기 타 | 토지대책 | 2.3 |
| | 중소기업대책 | 2.0 |
| | 고용대책 | 0.05 |
| | 계 | 16조엔 이상 |

주: 1) 일반공공과 지방단독사업에 대하여는 5% 정도의 용지비를 포함함.
자료: 大藏省, 「經濟對策中の財政措置」, 1998.

(도)분 소득세 · 개인주민세의 2조엔 특별감세에 추가하여 소득세 1조 4천억엔, 개인주민세 6천억엔의 특별감세를 실시한다는 점이다.

소득세 · 개인주민세 이외의 각 부문에 관한 감세정책을 보면, ① 민간투자 및 연구개발을 촉진하기 위하여 중소기업 투자촉진세제를 창설하고 특정전기통신설비의 특별감가상각제도의 확충, 중소기업 기술기반강화세제의 확충을 도모한다[5], ② 주택취득을 촉진하기 위하여 주택취득촉진세제를 확충하고, 1998년 거주분에 대하여 공제한도액의 총액을 170만엔에서 180만엔으로 인상하는 조치를 강구한다[6], ③ 1999년(도)분 소득세 · 개인주민세에 대하여도 2조엔 규모의 특별감세를 계속 실시하고 감세방법 등에 대해서는 향후 검토한다는 등의 내용으로 되어 있다.

이상이 1998년 4월에 취해진 종합경제대책에 나타난 감세정책인데, 그 특징은 항구감세가 아닌 특별감세 또는 정책감세[7]가 주요내용으로 되어 있다는 점이다.

5) 이를 위한 투자감세로서 1,010억엔을 중소기업 벤처기업 등에 지원한다.
6) 주택감세로서 1,620억엔을 실시하여 주택취득에 대한 지원을 한다.
7) 어떤 정책목적을 위하여 일정시기 또는 일정기간 동안에 세금을 감하여 주는 정책을 말한다.

## III. 1998년도 세제개정에 나타난 감세정책

1998년도 세제개정의 골자는, 첫째로 1998년분 소득세 및 1998년도분 개인주민세에 관하여 정액의 특별감세를 실시하여 내수(소비)를 진작하고, 둘째로 금

융 · 경제정세를 감안하여 경제사회의 구조적인 변화 및 제반개혁에 대응하기 위하여 법인세제, 금융관계세제, 토지 · 주택세제 등에 관하여 적절한 조치를 강구하는 데 있다고 할 수 있다.

**소득세 및 개인주민세의 특별감세는 기업이나 소비자가 느끼는 불투명한 경제전망에 대한 불안감의 해소와 강력한 일본경제의 회생을 위한 것이다.**

좀더 구체적으로 소득세 및 개인주민세의 특별감세에 관해 살펴보기로 하자. 우선 그 목적은 기업이나 소비자가 느끼는 불투명한 경제전망에 대한 불안감의 해소와 강력한 일본경제의 회생을 위한 것이라고 할 수 있으며, 그 규모를 보면 소득세 개인주민세를 합하여 특별감세 2조엔 규모로 되어 있다.

감세방식으로서는 정액공제방식으로 하여 1998년분의 소득세액 및 1998년도분의 개인주민세 소득할액의 범위에서 〈표 3〉과 같은 금액으로 하고 있다.

예를 들어 부부 및 자녀 2인의 표준세대의 경우 소득세 및 개인주민세의 감세액

### 〈표 3〉 소득세 · 개인주민세의 감세 규모

(단위 : 천엔)

| | 국세(소득세) | 지방세(개인주민세) | 합 계 |
|---|---|---|---|
| 본 인 | 18 | 8 | 26 |
| 공제대상배우자 | 9 | 4 | 13 |
| 부양가족 1인당 | 9 | 4 | 13 |

자료 : 大藏省, 「平成10年分所得税,平成10年度分個人所得税の特別減税について」, 1998.
總理府, 「平成10年度税制改正の要綱」, 1998.

### 〈표 4〉 표준세대(4인 가족)의 감세액 규모 계산 예

(단위 : 천엔)

| | 국세(소득세) | 지방세(개인주민세) | 합 계 |
|---|---|---|---|
| 본 인 | 18 | 8 | 26 |
| 공제대상배우자 | 9 | 4 | 13 |
| 자녀 2인 | 18 | 8 | 26 |
| 합 계 | 45 | 20 | 65 |

주 : 여기에는 공사채 및 예 · 저금의 이자에 대한 소득세 · 주민세이자할 등 원천분리(선택)과세가 적용되는 소득에 대한 소득세 · 주민세는 포함되지 않음.
자료 : 大藏省, 「平成10年分所得税,平成10年度分個人所得税の特別減税について」, 1998.
總理府, 「平成10年度税制改正の要綱」, 1998.

**1998년 세제개정의 소득과세 개정에 나타난 특징은 종합경제대책의 감세정책과 마찬가지로 항구감세가 아닌 특별감세가 그 내용으로 되어 있다는 점이다.**

을 계산하면 〈표 4〉와 같다.

즉 4인 가족 표준세대가 혜택을 입게 되는 감세규모는 국세인 소득세와 지방세인 개인주민세를 합쳐 합계 6만 5천엔이 되고 있다.

그 실시방법으로서 먼저 소득세 특별감세의 실시방법을 보기로 하자. ① 급여소득자의 경우는 1998년 2월의 원천징수세액으로부터 특별감세액을 공제하고, 이때 감세액에 대한 완전한 공제가 이루어지지 않은 부분에 대해서는 3월 이후의 징수세액으로부터의 공제도 가능하도록 하고 있다. ② 공적연금 수급자의 경우는 급여소득자에 준하여 취급하나, 최종적으로는 확정신고시에 특별감세액을 정산하는 방법을 취하고 있다. ③ 사업소득자나 부동산사업자의 경우는 1998년 7월의 예정납세액으로부터 특별감세액을 공제하고[8], 예정납세가 없는 경우, 다음해의 확정신고시에 특별감세의 적용을 받도록 하고 있다.

다음으로 개인주민세 특별감세의 실시방법을 보기로 하자. 1998년 6월에 실시하는 것을 원칙으로 하며, ① 급여소득자에 대하여는 1998년 6월은 개인주민세를 징수하지 않고, 특별감세액을 공제한 다음의 개인주민세 연간세액을 7월부터 다음해 5월까지의 11개월에 걸쳐 징수한다. ② 연금수급자, 사업소득자의 경우, 1998년 6월에 납부해야 하는 개인주민세액으로부터 특별감세액을 공제하고, 여기에서 완전히 공제되지 않은 부분에 대해서는 다음 납세액으로부터 순차적으로 공제한다.

이상으로부터 알 수 있듯이 1998년 세제개정의 소득과세 개정에 나타난 특징은 제2절의 종합경제대책에 나타난 감세정책과 마찬가지로 항구감세가 아닌 특별감세가 그 내용으로 되어 있다는 점이다.

한편, 소득세나 개인주민세의 경우와는 달리 법인세 관련 세제개정은 세율인하가 그 주요내용으로 되어 있다. 이에 대해 간단히 부연하기로 하자.

1998년 세제개정에 나타난 법인세(국세)와 법인사업세(지방세)의 세율인하 정도가 〈표 5〉와 〈표 6〉에 나타나 있다. 일본의 기본 법인세율(표면세율)은 국세인 법인세가 37.5%, 지방세인 법인사업세가 12%로 이를 합하면 49.5%로 되어 있다[9]. 이러한 법인세율을 1998년도 세제개정에서 46%로 내린다는 것이다. 그럼에도 불구하고 일본의 법인세율은 여전히 다른 외국에 비하여 높은 수준이라 할 수 있다. 이렇게 높은 법인세율을 인하하는 것이 요즈음 논의되고 있는 세제개정의 주요내용 가운데 하나가 된다.

8) 특별감세액에 대한 완전한 감세가 이루어지지 않은 부분에 대해서는 1998년 11월의 예정납세액에서 공제하도록 하고 있다.

9) 표면세율이 아닌 실효세율수준은 49.98%이다. 이에 관한 것과 다른 주요 외국과의 비교에 관한 것은 제4절을 참조하기 바란다.

〈표 5〉 법인세의 세율인하

(단위 : %)

| | 개정 전 | 개정 후 |
|---|---|---|
| 기본세율 | 37.5 | 34.5 |
| 중소법인의 경감세율 | 28 | 25 |
| 공익법인 등, 협동조합 등의 경감세율 | 27 | 25 |

자료: 總理府, 「平成10年度稅制改正の要綱」, 1998.

일본의 법인세율은 다른 외국에 비하여 높은 수준이며 이를 인하하는 것이 요즈음 논의되고 있는 세제개정의 주요내용 가운데 하나가 된다.

〈표 6〉 법인사업세의 세율인하

(단위 : %)

| | 개정 전 | 개정 후 |
|---|---|---|
| 보통법인의 기본세율 | 12 | 11 |
| 특별법인의 기본세율 | 8 | 7.5 |

자료: 總理府, 「平成10年度稅制改正の要綱」, 1998.

이상의 세율인하 외에도 대손충당금, 퇴직급여충당금, 감가상각 등을 개정하여 법인세의 과세베이스 적정화를 도모하는 것이 그 내용으로 되어 있으나 세부적인 설명은 생략하기로 한다[10].

## Ⅳ. 항구감세정책의 부상

제2절과 제3절에서는 종합경제대책과 1998년 세제개정에 나타난 감세정책에 관하여 살펴보았는데, 최근 들어 감세정책이 경기활성화를 위한 중요 정책수단이 된 데에는 어떠한 배경이 있는 것일까.

앞에서 살펴본 바와 같이 종합경제대책 및 1998년 세제개정은 항구감세정책이 아닌 특별감세 또는 정책감세가 주요 수단으로 되어 있다. 일본은 이전에도 소득세의 감세를 위주로 하는 정책을 여러 차례에 걸쳐 실시하여 왔는데, 그 특징은 항구적인 감세정책보다는 주로 그때그때의 경제상황을 고려하여 특별감세나 정책감세를 실시해 왔다는 점이다.

이러한 배경도 있고 하여 1998년 7월 이전까지도 항구감세정책의 추진은 일본정부의 공식적인 견해가 아니었다. 그것은 무엇보다도 일본정부가 일반정부예산

10) 보다 구체적인 1998년 법인세 관련 세제개정에 관하여는 總理府, 「平成10年度稅制改正の要綱」, 1998을 참조하기 바란다.

**항구감세를 주장하는 사람들은 그 근거로서, 항상소득가설과 특별감세정책이 가져오는 세부담의 불공평 해소 등을 들고 있다.**

의 22%(1997년도)를 차지하고 있는 국채비의 보전 및 GDP의 90% 이상을 차지하고 있는 누적공채의 삭감을 통하여 재정재건을 이루기 위해서는 세수의 확보를 중시하지 않으면 안된다고 보고 있었기 때문이다.

그러나 경기침체와 함께 일본정부는 경기부양을 위해 내수(소비)확대가 가장 중요하며, 정부의 공공투자지출에 따른 승수효과(경기부양효과)가 크게 감소한 상황에서 민간부문의 내수확대를 위해서는 감세정책이 강력한 수단이라고 보고 있는 것이다[11]. 이때 감세정책이라 하더라도 최근의 많은 학자나 언론에서는 특별감세나 정책감세 등은 일시적인 정책이므로 내수진작효과가 지속되지 못한다고 주장하고 있으며, 이러한 민간의 주장과 함께 항구감세정책이 크게 부각되기에 이른 것이다.

이에 대해 보다 자세히 살펴보기로 하자. 위에서 언급하였듯이 항구감세정책을 주장하는 사람들은 그 동안 경제대책 내용으로 제기된 특별감세나 정책감세 등은 그 효과가 지속적이지 않다고 보고 있다. 때문에 소득세의 최고세율인하, 법인실효세율의 국제수준으로의 인하를 주요내용으로 하는 항구감세정책이 최근 들어 강력하게 대두되고 있다. 요컨대 이 항구감세정책이 경기를 회복시키는 가장 중요한 정책수단이라고 보고 있는 것이다.

항구감세를 주장하는 사람들은 그 근거로서, 감세효과에 따른 소득증가가 계속적으로 이루어짐으로써 항상소득의 증가를 가져오고 이것이 소비증가로 이어질 것이라는 항상소득가설과, 특별감세정책이 가져오는 세부담의 불공평 해소 등을 들고 있다.

이러한 상황에서 실제로 일본에서 항구감세가 실시될지의 여부[12] 및 그 정책이 실시될 경우의 경제효과에 관해서는 충분히 주목할 만한 가치가 있을 것으로 생각된다.

앞서 언급하였듯이 일본의 항구감세정책은 소득세의 최고세율인하, 법인세율의 국제수준으로의 인하가 주요내용으로 되어 있는데, 이하에서는 소득세 및 법인세율이 다른 외국에 비하여 얼마나 높은 수준에 있는가를 보기로 하자.

우선 소득세를 국제비교한 것이 〈표 7〉에 나타나 있다. 소득세만으로는 국세수입에서 차지하는 비중이 35.5%로 국제적으로도 그리 높은 비중을 차지하고 있지는 않다. 이는 법인세의 비중이 다른 나라에 비해 높기 때문이라고 할 수 있다[13].

11) 그러나 앞 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 종합경제대책 사업비 내역에서는 사회자본 정비사업이 7조 7천억엔으로 가장 큰 규모를 차지하고 있다.

12) 하시모토 이후의 정권에서는 1999년 1월부터 항구감세를 실시한다고 하고 있었으며(『일본경제신문』, 1987. 7. 22), 후술하는 바와 같이 현재의 오부치정권에서는 그 계획이 구체화되고 있다.

13) 1995년 법인세가 국세에서 차지하는 비중은 28.6%이다.

〈표 7〉 소득세의 국제비교

(단위 : %)

| | 일본 | 미국 | 영국 | 독일 | 프랑스 | 우리나라 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 국세수입 중 소득세 수입비중 | 35.5 | 70.4 | 35.6 | 39.0 | 20.6 | 21.3 |
| 과세최저한 | 353.9만엔 | 165.0만엔 | 96.7만엔 | 407.2만엔 | 330.6만엔 | 1,157만원 |
| 최저세율 (주민세 최저세율) | 10 (5) | 15 (4) | 20 | 25.9 | 10.5 | 10 |
| 최고세율 (주민세 최고세율) | 50 (15) | 39.6 (6.85) | 40 | 53 | 54 | 40 |
| 세율계층수 (주민세율계층수) | 5 (3) | 5 (5) | 3 | - | 6 | 4 |

주 : 1. 우리나라를 제외한 과세최저한은 4인 가족의 급여소득자로 자녀 2명 중 1명은 16세~22세까지의 자녀임.
2. 우리나라의 과세최저한은 4인 가족 근로자의 소득세 면세점임.
3. 우리나라를 제외한 일본 엔화에 대한 환율은 다음과 같음.
1달러=110엔, 1파운드=174엔, 1마르크=173엔, 1프랑=21엔
4. 소득세 수입 비중 및 과세최저한의 경우 일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스는 1995년의 수준이고, 우리나라는 현행의 수치임.

자료 : 재정경제부, 『조세개요』, 1998.
鈴木勝康(編), 『圖說日本の稅制』, 財經詳報社, 1997.

**개인소득과세의 높은 세율이 경기회복의 발목을 잡고 있다고 보고, 이를 인하하고자 하는 것이 항구감세정책의 주요내용 중 하나이다.**

〈표 7〉에서 개인소득과세의 최고 세율을 보면 소득세(국세)와 주민세(지방세)를 합쳐 65%로 다른 나라에 비해 가장 높은 수준으로 되어 있다. 이렇게 높은 세율이 경기회복의 발목을 잡고 있다고 보고, 이를 인하하고자 하는 것이 항구감세정책의 주요내용 중 하나가 되고 있는 것이다.

다음으로 법인세를 보기로 하자. 법인세율을 국제비교한 것이 〈표 8〉에 나타나 있다. 법인세의 경우 일본은 미국, 영국, 프랑스 등의 선진국에 비해 실효세율이 높은 상황이며 이를 국제수준(특히, 미국과 비슷한 수준인 40% 정도)으로 인하하려는 것이 앞에서 본 소득세율의 최고세율 인하와 함께 항구감세정책의 주요내용이 되어 있는 것이다.

한편, 일본에서는 최근 경기후퇴와 함께 국세 외에 지방세인 사업세(특히 법인사업세)를 개혁하려는 움직임이 나타나고 있다. 예컨대 어떤 학자들은 법인사업세를 부가가치세(소비세)로 전환하자는 주장을 하고 있다[14].

이제 일본에서의 향후 항구감세정책의 실시 가능성에 대해 보다 자세하게 보도

14) 이에 관한 연구의 예로서 田近榮治 油井雄二, 「法人事業稅の改革」, 『稅經通信』, 1997. 12, pp. 25~41을 들 수 있다.

**그 동안 일본정부가 항구감세정책을 취하지 않은 것은 재정재건의 달성과 장래 복지비지출의 증대에 대비하기 위한 세수확보를 중시하지 않으면 안된다고 보고 있었기 때문이다.**

〈표 8〉 법인세율의 국제비교(1997)

(단위 : %)

| | 일 본 | 미 국 | 영 국 | 독 일 | 프랑스 |
|---|---|---|---|---|---|
| 법인세 관련 표면세율 | 법 인 세 37.5<br>도부현민세 1.88<br>시정촌민세 4.61<br>사 업 세 12.0 | 법 인 세 35<br>주(州)법인세 9.3 | 33 | 유보분 45<br>배당분 30 | 33.33 |
| 실효세율 | 49.98 | 41.05 | 33 | 52.35[1)] | 36.32[1)] |

주 : 1. 일본 지방세의 표준세율은 도부현민세는 법인세액의 5%, 시정촌민세는 법인세액의 12.3%임.
2. 한편, 우리나라의 경우는 과세표준에 16% 및 28%의 세율이 적용되고 있음(재정경제부, 『조세개요』, 1998).
3. 1998년 세제개정에 의해 현행(1998)의 일본 법인세의 실효세율은 46.23%로 되어 있음.
1) 독일과 프랑스의 실효세율의 계산에는 부가세를 가산하고 있음.

자료 : 大藏省, 『財政金融統計月報』, 『稅稅特輯』, 1997.
鈴木勝康 編, 『圖說日本の稅制』, 財經詳報社, 1997.

록 하자. 그 동안 일본정부가 항구감세정책을 취하지 않은 것은 앞서 언급하였듯이 재정재건의 달성과 장래 복지비지출의 증대에 대비하기 위한 세수확보를 중시하지 않으면 안된다고 보고 있었기 때문이다. 대장성에서는 항구감세의 재원이 국채발행으로 이루어지는 경우 국민경제에는 변화가 없다는 등가정리와, 항구감세를 하게 되면 장래의 증세나 사회보장부담의 증대를 우려하여 소비의 증가로 이어지기 어려울 것이라는 견해를 피력하여 왔다. 이는 대장성이 소득세의 항구감세에 의한 경기부양효과가 극히 한정될 것이라는 입장에 서 있었음을 의미한다.

그러나 최근 일본정부로서도 특별감세정책에 의한 내수(소비) 진작효과가 기대한 만큼 나타나지 않을지 모른다는 우려가 대두하자 1998년 7월 들어 항구감세정책을 실시하려는 태도를 보이고 있는 상황이다[15)].

경제실정(經濟失政)으로 인하여 1998년 7월 12일 참의원선거에서 대패하고 이에 따라 하시모토정권이 물러나면서 항구감세정책이 경기활성화를 위한 경제정책으로서 더욱 부상하기에 이른 것이다. 실제로 7월 24일 하시모토의 후임으로 수상에 당선된 오부치 외상은 1999년 1월부터 항구감세를 실시한다고 표명하고 있다[16)].

오부치 수상이 당선되기 직전에도 자민당 세제조사회의 항구감세 정책논의안으로서 이미 감세규모를 4조엔 이상으로 하는 항구감세 논의가 이루어지고 있었

15) 이러한 배경에는 1998년 7월 12일 이루어진 참의원 선거에서의 의석수 확득과도 깊은 관계가 있다고 할 수 있다. 실제로 참의원선거를 앞둔 7월 8일 하시모토수상은 참의원선거 지원 유세차 나고야(名古屋) 시내에서 기자회견을 하고 그 내용을 명확히 밝히지 않았지만 1999년부터 항구감세를 실시한다고 하였다. 그러나 때는 늦어 참의원선거에서 대패하고 7월 13일 퇴진을 표명하였다.

16) 오부치 이외의 수상후보였던 선거 당시의 가지야마(梶山靜六) 관방장관, 고이즈미(小泉純一郞) 후생성장관 등 수상후보도 1999년 1월부터 항구감세를 실시한다고 표명하고 있었기 때문에 하시모토 퇴진 이후 항구감세를 실시한다는 것이 전체적인 분위기였다(『일본경제신문』, 1998. 7. 22).

다[17]. 그 내용의 골자는 개인소득세의 최고세율을 현행 소득세의 65%에서 50~40%로 인하하고, 개인주민세에 대해서도 15%에서 10%로 인하하는 것이었다. 이러한 조치만으로는 감세의 규모가 8천억엔 정도에 머무를 것으로 예상되어 추가적으로 누진세율의 완화를 통해 저 · 중소득층에도 혜택이 미치는 감세안이 검토되고 있었다.

이번에 당선된 오부치 수상이 경제정책의 일환으로서 내세운 (항구)감세정책의 주요내용은 다음과 같다[18].

① 재정구조개혁법을 동결하고 총액 6조엔 이상의 감세정책을 실시한다[19].

② 소득세의 최고세율을 65%에서 50%로[20], 법인실효세율을 46%에서 40%로 인하하는 항구적인 감세를 실시한다.

③ 연간소득 700만엔~1천만엔의 중견소득층의 세부담을 완화한다.

④ 주택대출(loan)에 대한 감세를 실시한다.

이렇게 볼 때 일본의 경우 내년부터 항구감세의 실시가 확실시된다고 할 것이다. 그렇다면 실시예정에 있는 항구감세정책의 우리나라에 대한 적용 가능성과 그 유효성은 어떠할 것인가?

**일본은 안정성장경제로 진입한 후에도 고도성장경제를 회복하기 위한 순환적인 정부지출 증대정책을 편 것이 경기침체를 가져오고 적자재정문제를 심각하게 한 주요 원인이라 할 것이다.**

## V. 우리나라에의 적용 가능성에 관한 유효성 판단

이상과 같은 일본의 상황을 감안하여 우리나라에서의 항구감세에 관한 정책적인 유효성을 판단하기 위해서는 우선 우리나라의 상황이 일본과 어떻게 다른가를 고려하여야 할 것이다.

주지하듯이 우리나라는 일본과는 달리 지금까지 일반회계 기준에서 보았을 때 적자재정의 문제가 대두되지 않았고 내년도 예산에서 본격적인 적자재정을 염두에 두고 있다. 일본의 경우에 가장 문제가 된 것은 경제의 순환적인 요인과 구조적인 요인을 제대로 구분하지 못한 데 있다고 할 수 있다.

일본은 석유위기 이후 안정성장경제로 진입하였다고 할 수 있는데, 그럼에도 불구하고 구조조정을 수반한 안정성장에 맞는 근본적인 치유책보다는 고도성장경제를 회복하기 위한 순환적인 정부지출 증대정책을 편 것이 현재 일본경제의 경기침체를 가져오고 적자재정문제를 심각하게 한 주요 원인이라 할 것이다.

17) 『일본경제신문』, 1998. 7. 17.
18) 『일본경제신문』, 1998. 7. 18.
19) 현재 일본정부는 감세규모를 7조엔으로 잡고 있다(『일본경제신문』, 1998. 8. 5).
20) 소득세 및 주민세의 세율구조 및 감세 후 조정에 관해서는 〈부표〉 참조.

**우리나라의 경우에도 구조조정이 수반되지 않은 경기부양정책을 실시하게 된다면, 적자공채에 따른 재정상의 폐해가 나타나 경제상황이 더욱 어렵게 될 가능성도 배제할 수 없다.**

따라서 우리나라에서도 충분히 고려하여야 할 것은 이러한 구조적인 요인과 순환적인 요인을 구분하여 정책을 실시해야 한다는 점이라고 생각된다. 현재 우리나라의 경제는 말 그대로 '구조조정'의 시기라고 할 수 있는 것이다.

우리는 감세정책에 관하여 어떻게 자리매김할 수 있을 것이며, 일본으로부터 배울 수 있는 교훈은 무엇인가? 우선 감세정책에 관하여 보면 경기부양효과에 대한 영향은 있겠지만 근본적인 치유책은 되지 못할 것으로 생각된다. 왜냐하면 현재와 같은 구조조정의 시기에서는 미래에 대한 위기감이 강해 예비적 동기에 의한 저축이 증가하게 될 것이므로 경기부양효과는 미미할 것으로 보이기 때문이다. 일본의 경우에 항구감세가 실시되고 있지는 않으나 앞으로 항구감세 정책이 실시된다고 하여도 소비의 증가로 이어진다고 확신하기는 어렵다는 생각이다.

우리나라는 현재 일본과 상황이 같다고 하기보다는 경제수준으로 보아 오히려 1970년대 말 일본의 상황과 유사하다고 할 수 있다. 주지하듯이 우리나라는 IMF의 금융지원과 맞물린 경제위기로 인해 1인당 GDP가 1만달러가 되지 않는 실정이다. 〈표 9〉를 보면 일본은 1인당 GDP가 1970년대 말에 이 수준에 도달하고 있으며 현재는 4만달러를 웃돌고 있다.

**〈표 9〉 일본의 1인당 GDP**

(단위 : 달러)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1990 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1인당 GDP | 8,482 | 8,704 | 9,049 | 9,921 | 24,028 | 41,361 |

자료: IMF, *International Financial Statistics*, April 1998.
日本銀行, 『經濟統計年報』, 각 연도.

앞서 언급하였듯이 일본의 경우 석유위기 이후 구조조정이 제대로 수반되지 않아 현재 공채발행에 따른 여파가 심각하게 되었다고 할 수 있다. 따라서 일본으로부터 우리가 배울 수 있는 교훈은 만약에 우리나라의 경우에도 구조조정이 수반되지 않은 경기부양정책을 실시하게 된다면, 10~20여년 후(공채의 상환부담에 따른 영향이 본격적으로 나타나는 시기)에는 현재의 일본과 같이 적자공채에 따른 재정상의 폐해가 나타나 경제상황이 더욱 어렵게 될 가능성도 배제할 수 없다

는 점이다[21].

이제 마지막으로 우리나라에서 감세정책을 실시하는 경우 과연 유효성이 있을 것인가를 보기로 하자. 케인지안의 이론에 의하면 감세정책이 경기부양에 긍정적인 효과를 미친다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있는 반면에, 합리적 기대론자의 입장에서 보면 현재의 감세정책은 미래의 증세로 이어질 것이라는 예상으로 인해 그 효과가 없는 것이 된다. 극단적인 합리적 기대론자의 견해보다는 어느 정도의 경기부양효과가 있을 것이라고 보는 견해가 타당할 것이다.

그러나 비록 감세정책으로 어느 정도의 경기부양은 가능하다고 하더라도 현재 우리나라에서 이에 너무 의존하는 것은 바람직하지 못하다는 생각이다. 왜냐하면 구조조정이 진행중인 현 시점에서 항구감세정책을 위주로 경기부양정책을 펴는 것은 구조적인 요인과 순환적인 요인을 구분하지 못하게 하여 상호간에 모순적인 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 비록 감세정책이 유효수요를 창출하는 효과가 있다고 하더라도 비효율성이 팽배해 있는 곳에 유효수요를 적극적으로 증대시키는 것은 오히려 비효율성을 더 크게 할 가능성도 있는 것이다.

따라서 우리나라의 경우 항구적인 감세로서의 경기부양정책을 실시하기보다는 당분간 고통은 수반되더라도 구조조정을 위한 일정한 시기가 필요하다는 생각이다. 아직도 많은 부문에서 비효율성이 온존하고 있는 현 상황에서 실시되는 (항구)감세 정책수단은 장기적으로 경제체질이 허약해지는 결과를 초래할 우려가 있는 것이다. 그러므로 경제의 기반붕괴를 염려하여 감세정책을 실시한다고 하여도, 구조조정이 한창인 현재와 같은 상황에서는 구조조정을 위한 보조정책으로서 실시하는 것이 바람직하다고 사료된다[22]. KIPF

**구조조정이 한창인 현 시점에서 감세정책을 위주로 하는 경기부양정책을 펴는 것은 구조적인 요인과 순환적인 요인을 구분하지 못하게 하여 상호간에 모순적인 효과를 가져올 수 있다.**

21) 이에 더해 우리나라에서 통일을 맞이하게 된다면 걷잡을 수 없이 심각하게 재정 사정이 악화될 것이므로 이에 대한 대비책이 진지하게 논의되어야 할 것이다.

22) 1998년 세제개편안에 나타난 감세정책의 주요 내용은 부동산거래에 따른 세부담 경감이라 할 수 있다. 이는 토지이용의 효율성 제고를 위해 거래단계의 세부담을 완화하여 부동산거래를 활성화하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있으며, 과세계급별로 양도소득세율을 10%P씩 인하하는 내용으로 되어 있다.

〈부표〉 소득세의 세율구조

(단위 : 만엔, %)

| 현 행 | | 감세 후 세율 |
|---|---|---|
| 소득계층 | 세 율 | |
| **소득세의 세율구조** | | |
| 0 이상 ~ 361.6 미만 | 0 | 0 |
| 361.6 이상 ~ 778.4 미만 | 10 | 10 |
| 778.4 이상 ~ 1,354.7 미만 | 20 | 20 |
| 1,354.7 이상 ~ 2,302.1 미만 | 30 | 30 |
| 2,302.1 이상 ~ 3,565.2 미만 | 40 | 40%로 |
| 3,565.2 이상 ~ | 50 | |
| **주민세의 세율구조** | | |
| 0 이상 ~ 306.3 미만 | 0 | 0 |
| 306.3 이상 ~ 582.0 미만 | 5 | 5 |
| 582.0 이상 ~ 1,147.3 미만 | 10 | 10%로 |
| 1,147.3 이상 ~ | 15 | |

# 한국조세의 이해

## - 재산과세(II): 취득세 · 등록세, 양도세 · 특별부가세 -

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〉

魯 英 勳 /한국조세연구원 연구위원

지난호의 「총론 및 재산세 · 종합토지세」에 이어 이번에는 재산과 관련되어 있는 개별조세 중 Ⅰ편의 〈표 1〉의 분류에 의해 그룹Ⅱ에 해당하는 거래과세와 자본이득과세 관련세목들에 대하여 살펴보고자 한다.

대표적인 재산인 주택을 갖고 있다가 팔게 되는 경우를 예로 들어 보자. 매도자는 발생한 자본이득에 대하여 양도소득세를 내야 하고, 매수자는 취득세와 등록세를 내야 한다. 한편 부동산등기특별조치법에 따르면 잔금지급일로부터 60일 이내에 반드시 주택이 소재하는 관할등기소에 소유권이전등기를 하도록 하고 있다. 소유권이전등기를 하는 경우에는 신청서, 등기권리증, 토지대장 및 건축물관리대장 등 외에 주택소재지의 관할 시장, 구청장, 군수, 읍 · 면 · 동장으로부터 검인을 받은 매매계약서, 즉 검인계약서와 세무서에서 발급한 부동산양도신고확인서 및 시장, 구청장이 발급한 등록세영수필증서(영수필통지서와 영수필확인서)를 첨부하여야 한다.

## Ⅳ. 취득세와 등록세

취득세는 부동산(토지 · 건축물) · 차량 · 건설기계 · 입목(立木) · 항공기 · 선박 · 광업권 · 어업권 · 골프회원권 · 콘도미니엄회원권 및 종합체육시설회원권의 소유권 취득행위를 과세대상으로 하는 지방세이다. 취득행위에는 원시취득 및 승계취득 등 유상, 무상을 불문한 일체의 취득이 포함되며 토지의 지목변경, 건축물의 개축, 차량 · 중기 · 선박 등의 종류변경도 취득으로 간주되어 취득세의 부과대상이 된다.

취득세는 대상재산의 취득에 대하여 등기, 등록에 관계없이 그 사실상의 취득자에게 취득물건의 소재지를 관할하는 특별시 및 광역

시와 도가 부과한다. 그러나 위임에 의하여 시장, 군수, 구청장이 취득세의 징수권자가 된다.

취득세는 과세대상 물건을 취득한 날로부터 30일 이내에 해당 시, 군에 신고납부해야 한다. 취득의 시기는 원칙적으로 계약서상의 잔금지급일이 된다. 다만, 계약서상에 잔금지급일이 명시되어 있지 아니한 경우에는 계약일로부터 30일이 경과된 날을 취득시기로 본다.

**취득세는 대상재산의 취득에 대하여 등기, 등록에 관계없이 그 사실상의 취득자에게 취득물건의 소재지를 관할하는 특별시 및 광역시와 도가 부과한다. 그러나 위임에 의하여 시장, 군수, 구청장이 취득세의 징수권자가 된다.**

취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 하고, 연부(年賦)로 취득한 경우는 연부금액으로 함이 원칙이다. 그러나 취득가액을 취득자가 신고하지 않거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달될 때에는 시가표준액을 과세표준액으로 한다.

세율은 일반재산의 경우에는 2%, 사치성 재산인 별장 · 골프장 · 고급주택 · 고급오락장 · 고급선박 등과 법인의 비업무용 토지 등에는 7.5배가 중과되어 15%이며 대도시 내의 공장의 신설 또는 증설 등은 5배 중과되어 10%가 적용된다.

한편 취득세 과세대상 재산을 취득하였을 때에는 취득세를 과세하는 것이 원칙이지만 공익이나 기타 문화적 또는 경제정책적 목적의 달성을 위하여 그리고 취득자의 특수성격 등을 감안하여 비과세되거나 세액이 감면된다.

등록세는 재산권, 기타권리의 취득 · 이전 · 변경 및 소멸에 관한 사항을 공부상에 등기 또는 등록할 경우에 신청인의 신고가액을 과세대상으로 한다.

과세의 기준이 되는 신고가액은 부동산, 선박, 항공기, 자동차 및 건설기계 등의 경우에는 취득당시의 가액이 된다. 다만, 취득당시의 가액이 등기, 등록 당시의 과세시가표준액에 미달하는 경우는 과세시가표준액으로 한다. 채권금액이 있는 경우에는 등기신청서상의 채권금액으로 하고 일정한 채권금액이 없을 때에는 그 채권의 목적이 된 것 또는 처분의 제한의 목적이 된 금액, 즉 신청서상의 채권최고액을 그 채권금액으로 본다. 상호, 저작권 등의 등록의 경우는 등기 또는 등록신청건마다 정액으로 과세된다.

납세의무자는 재산권, 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 받은 자로 외형상 권리자를 말하며 실질적인 권리자를 말하는 것이 아니다.

등록세는 취득세와 마찬가지로 특별시 · 광역시 · 도가 부과주체이며 위임에 의하여 시장 · 군수 · 구청장이 징수권자가 된다[1]. 등록

1) 현재 취득세 · 등록세의 부과주체는 광역자치단체로서, 징수된 세수를 특별시 및 광역시는 자치구조정재원으로, 도는 30~50% 정도를 기초자치단체에의 징수교부금으로 이전하고 있으므로, 궁극적인 지출주체는 모든 지방자치단체라고 할 수 있다.

세는 물건소재지의 등기 또는 등록관서에 등기 또는 등록의 신청시에 미리 시·군에 납부하고 영수필통지서와 영수필확인서를 등기등록신청서에 첨부해야 한다. 일반적으로 법무사가 위임받아 납부절차를 취하고 있다.

이때 등기, 등록관서의 장이 등기, 등록을 필한 경우에는 등록세와 납세지를 관할하는 시장, 군수에게 신청서 부본을 등기, 등록일로부터 7일 이내에 통지한다. 만약 등록세가 납부되지 아니하였거나 납부부족액을 발견했을 때는 다음달 10일까지 납세지를 관할하는 시장, 군수에게 통지하게 된다.

**등록세는 권리를 공부에 등기·등록·등재할 권리나 의무가 있는 자가 이러한 권리·의무를 행하지 않는 경우 등록세를 납부하지 않을 수 있으나, 취득세는 등록여부에 관계없이 사실상 취득이 있을 때 납부하여야 할 의무가 있다는 차이가 있다.**

세액의 계산은 부동산등기시 유상취득 3%(농지 1%), 상속취득인 경우에는 부동산가액의 0.8%(농지 0.3%), 무상취득 1.5%(종교단체와 민법상 법인 0.8%), 소유권보존등기 0.8%, 공유·합유·총유물의 분할 0.3%, 소유권 이외의 물건과 임차권, 지상권 부동산가액, 저당권 채권금액, 전세권 전세금액, 지역권 요역지가액, 임차권 월임대차금액, 경매신청, 가압류, 가처분 채권금액, 가등기 부동산가액의 0.2% 등의 세율이 적용되고, 그 밖의 경우는 매건당 4,500원이다.

한편 대도시 내에서의 법인의 설립, 본점·분사무소의 설치에 따른 등기, 대도시 외 법인의 대도시 내로의 본점 또는 주사무소의 전입등기, 대도시 내에서의 공장신설 또는 증설에 따른 부동산등기 등에는 일반세율의 5배가 중과된다. 그 밖에 조세감면규제법에 의해 비영리법인이 공익목적에 사용하기 위한 부동산등기 등에는 등록세가 비과세된다.

이상에서 취득세와 등록세 각각에 대해 개략적으로 소개하였는데, 과세근거라는 측면에서 볼 때 양자의 과세 중복성에 대해 설명해 보고자 한다.

첫째, 취득세는 과세대상 자산 그 자체의 취득에 대해서, 등록세는 과세대상 자산에 대한 권리의 등록에 대해 부과되며, 대상자산이 정확히 일치하지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 취득세는 부동산·차량·항공기·선박 등과 같은 자산과, 광업권·어업권·회원권과 같은 권리의 취득자에게 (취득)물건이 소재하는 광역자치단체가 부과하며, 등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는(등재를 포함함) 경우에 그 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과된다.

둘째, 등록세는 권리를 공부에 등기·등록·등재할 권리나 의무[2]가 있는 자가 이러

2) 부동산의 등기에 대해서는, 법률에 다른 규정이 있는 경우(예, 부동산등기특별조치법 §2①, §11, 동법부칙 §2, 부동산실권리자명의등기에관한법률 §10 등)를 제외하고는 부동산등기법이 당사자의 신청 또는 관공서의 촉탁이 없으면 등기를 하지 못하게 하는 신청주의를 채택하고 있다.

한 권리 · 의무를 행하지 않는 경우 등록세를 납부하지 않을 수 있으나, 취득세는 등록여부에 관계없이 사실상 취득이 있을 때 납부하여야 할 의무가 있다는 차이가 있다. 이러한 차이점으로부터, 등록세는 주로 재산권 등 권리를 국가가 보호해 주는 대가로서 과세되는 세금이라는 견해도 있으나, 등록자산의 명목적 권리관계와 실질권리관계가 일치함을 등기공무원이 실질심사하지 않으며 불일치시에 국가배상의무도 없어 이러한 과세근거를 부인하는 견해도 있다. 등록과 관련된 일종의 수수료(registration fee)라는 측면에서 보면 재산가액을 과세표준으로 하는 종가세(ad valorem) 형태가 맞지 않는다는 지적도 있다.

결국, 취득세와 등록세는 국세인 인지세와 같이 유통거래 과정에서 생기는 담세력을 대상으로 과세되는 일종의 유통세 및 거래세적 성격을 지닌 조세라고 할 수 있다.

**증권거래세는 주식회사의 주식이나 기타 회사출자지분의 양도를 과세대상으로 한다. 증권거래세는 주식 등이 증권거래소를 통하여 거래되는 경우에 거래금액에 부과되는 것이다.**

## V. 증권거래세

증권거래세(securities transaction tax)는 주식회사의 주식이나 기타 회사출자지분의 양도를 과세대상으로 한다(증권거래세법 제1조). 증권거래세는 주식 등이 증권거래소를 통하여 거래되는 경우에 거래금액에 부과되는 것이다.

증권거래세는 국세로서 납세의무자는 증권거래소에서 상장주권을 양도하는 증권예탁원, 증권회사를 통한 주식 등을 양도(매매 · 위탁매매 또는 매매의 중개나 대리)하는 증권회사, 기타 사인간에 주권을 양도하는 양도자가 된다.

그런데 국가, 지방자치단체가 주권 등을 양도하는 경우, 기업공개시 구주를 매출하는 경우, 투자신탁회사가 신탁재산에 속하는 주권을 증권거래소를 통하여 양도하는 경우 등은 과세되지 않는다.

과세는 해당주권의 양도가액을 기준하며 양도가액의 기본세율 0.5%에 탄력세율이 적용된다.

증권거래세는 유통세로서 양도차익에 대하여 과세되는 것은 아니며 우리나라에서는 상장주식의 양도차익에 대하여 거주자에게는 양도소득세를 부과하지 않고 있다.

## VI. 양도소득세

양도소득세는 자산의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대하여 과세되는 자본이득세로서 국세이다. 양도라 함은 자산에 대한 등기 · 등록에 관계없이 매도 · 교환 · 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 사실상 소유권이 유상으로, 즉 대가를 지불하고 이전되는 것이다. 따라서 무상으로 이전되는 경우에는 양도소

득세가 과세되는 것이 아니라 증여세가 부과된다. 현행 양도세제는 자본이득과세의 중추적인 세목이지만, 양도차익이 실현된 자산의 종류 중 부동산 및 그 권리, 비상장주식, 회원권 등만을 과세대상으로 하고, 그 중에서도 토지 · 건물과 같은 부동산유형이 대부분(1995년: 과세건수 중 98.5%, 총결정세액 중 98.1%)을 차지하므로[3], 실질적으로는 부동산양도세로서 운영되어 왔다. 양도소득세가 과세되는 자산은 다음과 같다.

- 토지 또는 건물
- 지상권, 전세권 또는 등기된 부동산 임차권
- 아파트 당첨권과 같은 부동산을 취득할 수 있는 권리
- 비상장법인의 주식 또는 출자지분
- 부동산이 자산총액의 50% 이상인 법인의 과점주주의 주식
- 법인의 자산총액 중 토지 · 건물 등의 합계액이 80% 이상인 법인으로서 골프장, 스키장, 휴양콘도미니엄, 전문휴양시설업을 영위하는 법인의 주식
- 점포임차권, 영업권
- 골프장 이용권과 같은 특정시설물 이용권 또는 회원권 등

**현행 양도세제는 양도차익이 실현된 자산의 종류 중 부동산 및 그 권리, 비상장주식, 회원권 등만을 과세대상으로 하고, 그 중에서도 토지 · 건물과 같은 부동산유형이 대부분을 차지하므로, 실질적으로는 부동산양도세로서 운영되어 왔다.**

양도소득세의 과세표준은 양도소득금액이 되는데 양도소득은 양도가액에서 취득가액, 필요경비, 기본공제, 장기보유특별공제 등을 공제하여 계산한다.

양도 및 취득금액을 계산할 때 기준이 되는 가격은 원칙적으로 기준시가에 의하여 계산된다. 〈표 3〉에서와 같이 기준이 되는 가격은 국세청장이 지정하는 지역과 그 밖의 지역에서 다르다. 다만, 납세자가 양도소득세 과세표준 및 세액의 결정일 이내에 실제거래가액으로 신고한 경우, 조세부담을 회피할 목적의 허위계약서 작성, 주민등록의 허위이전 등 부정한 방법으로 취득 또는 양도하는 경우로서 국세청장이 정하는 기준에 해당한 경우, 미등기 양도자산이나 부동산을 취득한 후 1년 이내에 양도한 경우 등은 실지거래금액에 따라 계산한다.

양도소득세의 계산은 〈표 3〉에 설명된 계산방법에 의하여 계산된 양도소득금액에 〈표 4〉의 세율을 적용하여 계산된다. 양도소득세의 세율은 초과누진세율구조로 되어 있다. 그런데 현재 양도소득세의 최고세율은 종합소득세의 최고세율인 40%로 조정중에 있다.

3) 우리나라는 자산양도에 따른 자본이득에 대하여 과세되는 대상자산(과세물건)의 종류를 열거하는 열거주의방식을 채택하고 있다. 즉, 소득세법 제94조는 양도소득이 발생하는 자산의 범위를 부동산, 부동산에 관한 권리, 비상장주식 등 특정자산으로 한정하고 있다.

〈표 3〉 양도소득세 계산구조

| | 계산방법 |
|---|---|
| 양도소득금액 | 양도가액 - {취득가액 - 필요경비 - 기본공제(250만원) - 장기보유특별공제} |
| 양도가액 및 취득가액 | - 지정지역 : 국세청기준시가(토지 + 건물) 기준<br>- 기타지역 : 토지는 개별공지시가 기준<br>건물은 지방세법상의 과세시가표준액 기준<br>- 실지거래가액이 적용되는 경우<br>• 납세자가 양도소득세 과세표준 및 세액의 결정일 이내에 실제거래가액으로 신고한 경우<br>• 조세부담을 회피할 목적으로 부정한 방법(허위계약서의 작성, 주민등록의 허위이전 등)으로 취득 또는 양도하는 경우로서 국세청장이 정하는 기준에 해당한 경우<br>• 투기목적의 거래(1년 이내의 단기양도, 미등기전매 등) |
| 필요경비 | - 지정지역 : 국세청 기준시가의 3%(토지 + 건물)<br>- 기타지역 : 토지는 건설교통부 개별공시지가의 3%<br>건물은 행정자치부 과세시가표준액의 10%<br>- 실지거래가액의 경우에는 증빙자료에 의함 |
| 장기보유특별공제 | 보유기간에 따라 차등공제<br>• 3년 이상이면 양도차익의 10%<br>• 5년 이상이면 15%<br>• 10년 이상이면 30% |
| 양도소득세 | 양도소득금액 × 세율 |

〈표 4〉 양도소득세 세율 (2년 이상 보유한 부동산의 경우)

| 과세표준 구간 | 세율 |
|---|---|
| 양도소득금액이 3천만원 이하인 경우 | 30% |
| 양도소득금액이 6천만원 이하인 경우 | 3천만원 초과 금액의 40% + 900만원 |
| 양도소득금액이 6천만원을 초과한 경우 | 6천만원 초과 금액의 50% + 2,100만원 |

양도하는 재산이 2년 미만 보유한 것일 경우에는 일률적으로 50%의 세율이 적용되며, 등기하지 않고 양도하는 경우에는 75%의 세율이 적용됨과 아울러 장기보유특별공제, 양도소득기본공제도 없게 되며, 비상장 법인의 주식 또는 출자지분에 대하여는 20%(중소기업은 10%)의 세율이 적용된다.

양도소득세는 1975년에 부동산투기억제세를 확대개편하여 신설된 이래 부동산가격의 상승기에 투기억제라는 정책목적을 달성하기 위하여 수시로 과세범위 등이 개편되어 개별사례에 따라 복잡한 감이 없지 않다. 예를 들자면 과세표준계산방법, 기준가격적용, 1세대 1주택 비과세요건, 고급주택 기준, 각종 의제규정 등이 그동안 수차례 조정되어 왔다.

**양도소득세는 1975년에 부동산투기억제세를 확대개편하여 신설된 이래 부동산가격의 상승기에 투기억제라는 정책목적을 달성하기 위하여 수시로 과세범위 등이 개편되어 개별사례에 따라 복잡한 감이 있지 않다.**

1997년부터는 양도소득의 신고를 의무화하는 부동산양도신고제가 시행되고 있다. 부동산양도신고제는 부동산을 양도하는 경우에 부동산 소유권이전 등기신청일까지 소유권이전등기신청에 앞서 매매내용을 관할세무서에 신고하고 교부받은 '부동산 양도신고확인서'를 등기신청서에 첨부하도록 한 제도로서 1997년 1월 1일부터 전면적으로 시행되고 있다.

양도 후 잔금을 받은 달의 말일부터 2월 이내에 주소지 관할세무서에 부동산양도신고를 하면 세무서에서 그에 따른 세액을 계산(기준시가에 의함)하여 납부안내서를 교부하며, 그 세액을 납부하면 '자산양도차익예정신고'를 한 것으로 보고 납부할 세액의 15%(종전의 예정신고납부세액공제 10%)를 공제한다.

다만, 신고의무가 없는 경우(주식양도 등과 1세대 1주택, 8년 이상 보유한 농지인 경우)와 파산·경매·판결 및 이와 유사한 법률적 효력에 의하여 이전등기를 하는 경우에는 신고하지 않아도 소유권이전등기가 가능하다. 비과세대상자는 신고의무가 없다.

부동산양도신고는 세무서에 비치된 '양도소득세신고 및 자진납부계산서', '양도소득금액계산명세서'를 작성하여 주민등록표 등본, 등기부 등본, 토지 및 건축물관리 대장 등본과 그 밖에 실거래가액에 의하여 신고하는 경우에는 매매계약서 사본 등을 첨부하여 관할세무서에 제출한다.

양도소득 이외에 종합소득, 퇴직소득, 산림소득이 있는 경우에는 그 다음해 5월중에 주소지 관할세무서에 확정신고를 하여야 한다. 확정신고를 하지 않으면 20%의 가산세를 더 내게 된다. 양도소득만 있을 때 예정신고를 마친 경우에는 확정신고를 하지 않아도 된다.

## Ⅶ. 법인의 특별부가세

특별부가세(special additional tax on capital gains)란 법인이 소유하고 있는 토지

〈표 5〉 특별부가세 계산구조

| | 계산방법 |
|---|---|
| 양도차익<br>또는 양도차손 | 양도가액 - ( 취득가액 + 양도비용 + 토지초과이득세 ) |
| 취득가액 | - 매입의 경우에는 매입대가와 그 부대비용, 즉 등록세 · 취득세 및 기타 부대비용을 합산한 가액<br>- 자기가 건설 · 제작한 토지 등의 경우에는 원재료비 · 노무비 · 운임 · 하역비 · 보험료 · 공과금 및 기타 부대비용을 합산한 가액<br>- 기타의 경우 : 취득 당시의 정상가액<br>※ 토지 등을 취득한 이후의 자본적 지출액과 건설자금이자 및 현재가치할인차금을 포함하고, 부당행위계산에 의한 시가초과액을 제외 |
| 과세표준 | 자산별 양도차익 - 자산별 양도차손 |

등을 유상으로 양도함으로 인하여 발생한 양도차익에 대하여 과세되는 자본이득과세로서 국세이다. 여기에서 양도란 토지 등에 대한 등기여부에 관계없이 매도, 교환 및 법인에 대한 현물출자 등으로 그 토지 등의 소유권이 사실상 유상으로 이전되는 것을 말하며 토지 등을 무상으로 양도한 경우에는 특별부가세가 과세되지 아니한다.

**특별부가세란 법인이 소유하고 있는 토지 등을 유상으로 양도함으로 인하여 발생한 양도차익에 대하여 과세되는 자본이득과세로서 국세이다. 양도란 매도, 교환 및 법인에 대한 현물출자 등으로 그 토지 등의 소유권이 사실상 유상으로 이전되는 것이다.**

법인이 소유하고 있는 토지 등을 양도한 경우에 발생한 양도차익은 각 사업연도의 소득에 합산되어 이에 대해 각 사업연도소득에 대한 법인세가 과세되고, 부가하여 특별부가세가 납부된다. 이렇게 양도차익에 대하여 이중으로 과세되는 이유는 개인에게는 양도차익에 대하여 30~75%(미등기전매)의 세율로 과세되는 반면, 법인에게는 법인세로서 소득에 포함시켜 16 % 또는 28%의 세율로서만 과세되기 때문에 개인과 법인간의 과세형평을 위한 것이라고 볼 수 있다.

국가와 지방자치단체를 제외하고는 토지 등의 양도차익이 있는 법인은 모두 납세의무가 있다. 그러므로 영리법인과 비영리법인뿐만 아니라 내국법인은 물론 외국법인도 납세의 무가 있다.

특별부가세는 토지, 건물, 부동산에 관한 권리, 주식 · 출자지분을 유상으로 양도하는 경

우에 과세된다. 그러나 주택을 신축하여 판매하는 경우, 임대주택건설촉진법에 의하여 건설한 임대주택을 동법에 의하여 분양하는 경우에는 특별부가세가 과세되지 않는다.

토지 등의 취득 및 양도시기에 대하여는 소득세법 시행령 제162조의 규정을 준용하도록 되어 있다.

특별부가세의 과세표준은 당해 사업연도에 양도한 자산별로 계산한 양도차익의 합계액으로 한다. 양도차익이란 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 양도가액에서 취득가액, 양도비용 및 토지초과이득세를 공제한 금액을 말하며, 이 금액이 (-)금액이라면 양도차손을 의미한다. 그런데 당해 사업연도에 두 개 이상의 자산을 양도함으로써 양도차익과 양도차손이 발생한 경우에는 양도차익의 합계액에서 양도차손의 합계액을 차감한 금액을 특별부가세의 과세표준으로 한다.

양도가액과 취득가액은 원칙적으로 실지거래가액에 의하여 계산하며, 실지거래가액이 분명하지 아니한 경우에는 기준시가에 의하여 계산한다.

특별부가세 산출세액의 계산은 과세표준에 미등기양도토지 등의 경우에는 40%, 기타의 경우에는 20%가 적용되며 사업연도 소득에 대한 법인세액이 없는 경우에도 적용된다. 특별부가세의 과세표준에 대한 신고·납부 및 징수에 관하여는 법인세의 경우를 준용하도록 하고 있다. KDI

# 정책토론리포트

## 경제위기와 조세 및 재정운용방향

*이 원고는 한국조세연구원 개원 6주년 기념 심포지엄
「경제위기와 조세 및 재정운용방향」의 주제발표 및 토론의 요약입니다.
- 편집자 주 -

제1주제

# 경제위기와 조세정책방향

○ 사회자 : **張五鉉** 동국대학교 교수

○ 발표자 : **孫元翼** 한국조세연구원 연구위원

○ 토론자 : **張太平** 재정경제부 법인세제과장

**李允鎬** LG경제연구원 원장

**羅城麟** 한양대학교 교수

**申英燮** 한국경제신문 논설위원

주·제·발·표

孫 元 翼 /한국조세연구원 연구위원

## Ⅰ. 문제의 제기

○ 외환위기로 촉발된 현 경제위기의 근본적인 원인 가운데 중요한 것으로 다음의 3가지를 들 수 있음.

- 수익성을 무시한 외형위주의 차입경영으로 야기된 취약한 재무구조와 이를 통제하는 기능을 수행하지 못한 낙후된 금융시스템
- 기업경영의 투명성을 저해하는 우리 기업의 특수한 지배구조와 불투명한 경영을 감시할 수 있는 제도적 장치의 미비
- 고비용 구조로 대변되는 매우 열악한 기업의 경영환경

○ 본 연구에서는 현 경제위기의 근원적인 문제를 해결할 수 있는 정책대안 중에서 세제 및 세무행정과 관련이 있는 방안에 초점을 맞추어 논의하고자 함.

- 즉 단기적 정책처방보다는 근본적인 문제를 해결하기 위한 중·장기적인 정책대안을 제시함.

## Ⅱ. 기업 재무구조의 개선

### 1. 배경

○ 과도한 차입경영의 요인으로는 정부의 구제금융, 정책금융, 자본시장의 취약, 자기자본과 타인자본에 대한 세제상 불균형 등을 들 수 있음.

- 취약한 재무구조는 경영부실을 초래하고 수익성의 악화, 기술개발력과 생산성의 잠식, 기업리스크의 국민경제리스크로의 책임전가 등의 사회적 문제를 야기하게 됨.
- 재무구조가 취약한 기업일수록 경기침체시에는 장기적 투자보다 위험도가 높은 단기적 투기성 투자를 선호하게 되는 도덕적 위해(moral hazard)의 문제도 야기됨.

○ 재무구조 개선을 위한 정책방향

- 금융시장의 왜곡을 제거하여 금융시장을 정상화함으로써 금리의 가격기능을 회복시키기 위한 노력이 필요함.
  - 정부가 추진하고 있는 금융개혁을 통하여 금리의 가격기능 회복을 기대할 수 있을 것임.
- 기업합병·인수의 활성화 등을 통하여 자금경색이나 도산의 위기에 처한 기업이 시장의 경쟁원리에 의하여 정리되도록 하는 등 구제금융관행의 철폐가 요구됨.
  - 최근에 발생하였던 대기업의 연쇄부도 사태를 겪으면서 구제금융 철폐에 대한 정부의 의지가 분명히 천명되었다고 판단됨.
- 시장기능에 의해 주가가 형성되도록 주식시장에서의 정부 개입을 최소화하고, 단기차익을 위한 투기성 투자형태를 배당소득을 위한 장기적 투자형태로 전환하기 위한 정책 등 자기자본시장을 활성화시킴.

• 유상증자 요건의 조기폐지 등 주식시장 활성화를 위한 노력이 있었으나 미흡한 상황임.

- 현행 세제는 법인단계 및 주주단계 모두 타인자본을 자기자본에 비하여 세제상으로 우대하고 있는 실정이므로, 자기자본과 타인자본에 대한 세제의 중립성을 유지하는 방향으로 개선되어야 함.

○ 본 연구에서는 재무구조와 관련된 세제에 초점을 맞추어 기존제도의 재검토와 기대효과 등에 대하여 논의함.

## 2. 타인자본비용과 자기자본비용에 대한 과세중립성 확보

### 가. 차입금지급이자 손금불산입

○ 2000년 1월 1일 이후부터 차입금이 자기자본의 5배(여신전문금융회사 · 투자신탁회사는 15배)를 초과하는 경우에는 그 초과 차입금에 상당하는 지급이자를 손비부인함.

- 상장법인, 공정거래법상 대규모기업집단 계열법인을 대상으로 함.

○ 우리나라 제조업의 경우 1997년도 자기자본비율은 20.2%로 전년도의 24.0%에 비해 상당히 낮아졌음.

- 부채비율은 393.6%로 표준비율의 4배에 달하고 있으며, 매출액 대비 금융비용부담률도 일본(1.0%)이나 대만(2.2%)에 비해 상당히 높은 6.4%임.

○ 1997년 결산재무자료에 의한 상장기업 621개사 중 자기자본이 잠식된 42개사를 제외한 579개사의 차입금배수 분포를 보면 9.6%에 해당하는 56개 기업이 과다차입금

〈표 1〉 재무구조 지표의 국제비교(제조업)

(단위 : %)

| | 한국 | | 일본 | | 미국 | | 대만 | | 표준비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | 1997 | 1995 | 1996 | 1995 | 1996 | 1994 | 1995 | |
| 자기자본비율 | 24.0 | 20.2 | 32.6 | 34.1 | 38.5 | 39.4 | 53.4 | 53.9 | 50 |
| 부 채 비 율 | 317.1 | 396.3 | 206.3 | 193.2 | 159.7 | 153.5 | 87.2 | 85.7 | 100 |
| 차입금의존도 | 47.7 | 54.2 | 34.8 | 33.1 | 26.4 | 25.6 | 24.2 | 26.2 | - |
| 금융비용부담률 | 5.8 | 6.4 | 1.3 | 1.0 | - | - | 1.7 | 2.2 | - |

주 : 자기자본비율 = (자기자본/총자본)×100
부채비율 = ((유동부채+고정부채)/자기자본)×100
차입금의존도 = ((장 · 단기차입금+회사채)/총자본)×100
금융비용부담률 = (금융비용/매출액)×100
자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 1997, 1998.

〈표 2〉 상장기업의 차입금배수

(단위 : 배, 개, %)

| 차입금배수 | 기업수 | | 비 중 | |
|---|---|---|---|---|
| | 1997 | 1994 | 1997 | 1994 |
| 0 ~ 3 | 445 | 496 | 76.9 | 86.9 |
| 3 ~ 5 | 78 | 44 | 13.5 | 7.7 |
| 5 ~ 10 | 32 | 22 | 5.5 | 3.9 |
| 10 이상 | 24 | 9 | 4.1 | 1.5 |
| 전체 | 579 | 571 | 100 | 100 |

자료: 한국신용정보, 『결산재무자료』, 1997, 1994.

지급이자 손비부인 대상임.

- 5배 이상에 해당하는 기업이 1994년에 전체의 5.4%에서 1997년에는 9.6%로 증가하여 기업의 재무구조가 더욱 취약해졌음을 알 수 있음.
- 차입금 지급이자 손금불산입제도의 적용은 기업에 큰 부담이 될 것으로 예상되므로 손금산입의 이연 등과 같은 조금 더 유연한 정책을 고려할 수 있을 것임.

**나. 기업간 배당의 이중과세 조정**

○ 최근의 세법개정으로 배당소득에 대한 이중과세가 완전히 조정될 수 있는 제도가 마련되었으나 제도의 실효성을 위해서는 기업간 배당에 대한 이중과세가 조정이 되어야 함.

- 미국과 일본은 배당소득의 70~100%, 80~100%를 공제하고 있음.

**다. 배당의 부분적 손금산입**

○ 기업이 지급한 배당을 자기자본에 대한 비용으로 보아 손금산입함으로써 타인자본과의 중립성을 확보하고자 하는 방안임.

- 배당의 전액손금산입 방안은 재무구조가 취약한 법인이 배당에 대한 손금산입의 혜택을 받기 위하여 무리한 배당을 실시하거나 주주의 배당압력 때문에 재무구조가 오히려 더욱 취약하게 될 가능성이 존재함.
- 따라서 일정수준 이상의 자기자본비율을 유지하는 건실한 기업을 대상으로 일정수준을 초과하여 유지하는 자기자본비율의 비중만큼 배당의 손금산입을 허용하는 방안을 고려할 수 있음.

○ 예를 들어 표준비율(50%)을 초과하는 비중만큼 배당을 손금산입하는 방안으로 자기자본비율이 65%인 기업의 경우, 표준비율을 초과하는 15%만큼 배당을 손금산입하는

〈표 3〉 상장기업의 자기자본비율

(단위 : 배, 개, %)

| 자기자본비율 | 기업수 | 비 중 |
|---|---|---|
| 0 ~ 25 | 231 | 39.9 |
| 25 ~ 50 | 269 | 46.5 |
| 50 ~ 75 | 73 | 12.6 |
| 75 ~ 100 | 6 | 1.0 |
| 전 체 | 579 | 100 |

자료: 한국신용정보, 『결산재무자료』, 1997.

방안임.

- 이 방안은 기업의 재무구조가 건실해질수록 더 많은 혜택이 부여되므로 기업의 재무구조 개선 노력을 유도하는 효과를 기대할 수 있음.
- 1997년 상장기업 결산재무자료에 의하면, 전체의 13.6%에 해당하는 79개의 기업이 배당의 부분적 손금산입 혜택을 받을 수 있는 상황임.

**라. 금융소득에 대한 과세**

○ 1994년의 경우 전체 금융소득의 96%가 분리과세되었는데 이 중 이자소득의 99.1%, 배당소득의 56.8%가 분리과세되었음.

- 당시의 소득세 최고세율 45%를 적용한 이자소득에 대한 가중평균세율은 약 20.2%이고 배당소득에 대한 가중평균세율은 30.8%였으므로 세제상 타인자본이 자기자본보다 우대되고 있었다고 해석할 수 있음.

○ 1996년 금융소득종합과세제도의 도입으로 타인자본과 자기자본에 대한 주주단계에서의 과세중립성이 제고되었다고 볼 수 있으나 1998년부터 금융소득종합과세제도가 유보되어 1996년 이전과 같은 세제상 구조를 갖게 되었음.

- 자기자본과 타인자본에 대한 주주단계에서의 과세중립성 제고를 위하여 중·장기적으로 금융소득종합과세제도의 재도입을 신중히 고려할 필요가 있음.

**마. 중자소득공제의 확대**

○ 중소기업의 자기자금 조달 및 재무구조개선 노력을 지원하기 위하여 중소기업에 한해 증자소득공제제도를 한시적으로 시행함.

- 1997년 1월 1일~1998년 12월 31일 기간 중에 자기자본의 5% 이상을 증자한 법인에 한해 증자 후 2년간 증자액의 10%를 공제함.

○ 기존 연구결과

- 곽태원(1988)의 연구결과에 의하면 증자소득공제제도가 1970년대 중반에는 부채비율의 증가추세를 감소시키는 데 기여하였으나 1980년대에는 부채비율 감소효과가 미미하게 나타났음.
- 윤건영(1994)은 우리나라 제조업의 경우 증자소득공제제도의 자기자본비용 인하효과는 미미한 반면 세수손실은 컸다고 밝히고 있음.

○ 곽태원(1988)의 연구결과에 의하면 증자소득공제제도의 부채비율 감소효과가 1980년대에는 미미한 것으로 나타나는데, 이는 당시 사채나 부동산 등 투기소득의 기회가 높았기 때문이라고 해석할 수 있음.

- 또한 증자소득공제의 조세감면규모가 1990~1992년에 가장 컸던 이유는 이 시기에 증시가 침체되었었고, 정부에 의해 금융기관 대형화정책이 추진되어 많은 금융기관이 증자에 참여하였기 때문이며 당시 대부분의 조세감면혜택도 금융기관에 집중되었음.

○ 그러나 현재의 경제환경은 연구가 진행될 당시의 경제환경에 비해 다음과 같은 변화가 있으므로 증자소득공제제도의 실효성은 과거에 비하여 훨씬 클 것으로 기대할 수 있음.

- 정책금융의 축소(이중금리가 존재하여 차입을 선호)
- 구제금융 관행의 철폐(부채가 증가하여도 그에 해당하는 파산위험비용의 증가가 없으므로 차입을 선호): 한보, 대농, 삼미, 기아의 부도사태로 구제금융에 대한 정부의 의지 천명
- 자본시장의 발달(증자요건의 완화 및 폐지, 시가 및 중간배당)
- 배당소득에 대한 이중과세 조정의 확대(주주단계에서 완전조정)
- 과도차입에 대한 세제상 불이익 적용 예정(2000년 1월 1일 적용)

○ 1997년부터 재도입된 증자소득공제제도가 보다 실질적인 효과를 거두기 위해서는 모든 기업을 대상으로 하고 공제기간은 36~48개월, 공제율은 실세금리 정도로 함으로써 기업에 자기자본을 증대하고자 하는 유인을 제공할 수 있을 것임.

- 또한 공제받지 못한 부분에 대해서는 일정기간의 이월공제를 허용하는 것도 고려할 수 있음.
- 증자소득공제와 이중과세 조정이 동시에 적용될 경우 정부가 보조금을 지급하는 결과가 초래될 수 있으므로 단기적으로 기업의 재무구조를 개선한다는 취지아래 한시적(2~3년)으로 운영하여야 함.

### 3. 자산재평가제도

○ 최근 경제위기에 대응하여 기업의 대외신용도를 제고하고 대외개방에 대비한 경영권 보호 등을 위해 한시적으로 보완하여 운용할 필요가 있으므로 자산재평가법이 개정되었음.

〈표 4〉 자산재평가법의 개정 전 · 후 비교

| | 개정 전 | 개정 후 |
|---|---|---|
| 대상자산 | · 감가상각 가능한 고정자산<br>· 1983년 12월 31일 이전에 취득한 토지 (비업무용 자산 제외) | · 감가상각 가능한 고정자산<br>· 1997년 이전에 취득한 토지 (비업무용 자산 포함) |
| 재평가세 | · 세율: 3%<br>· 재평가차액: 법인세 비과세 | · 세율: 1983년 이전에 취득한 토지로서 1회 재평가한 토지, 1984년 이후에 취득한 토지는 1%, 기타자산은 3%<br>· 재평가차액: 세율 1% 적용자산은 매각시 법인세과세, 세율 3% 적용자산은 법인세 비과세 |
| 물가상승요건 | 도매물가지수가 25% 상승해야 가능[1] | 폐지 |
| 재평가기준일 | · 1과세연도에 1회 재평가 허용<br>· 법인: 사업연도 개시일<br>· 개인: 1월 1일 | · 1과세연도에 4회 재평가 허용<br>· 법인: 사업연도 개시일, 3 · 6 · 9월 경과한 날<br>· 개인: 1월 1일, 4월 1일, 7월 1일, 10월 1일 |
| 감정평가기관 | 한국감정원 | 일반 감정평가법인 추가[2] |
| 시가평가방법 | 감정법인의 감정가액 | · 토지 외 자산: 감정법인의 감정가액<br>· 토지: 개별공시지가로 평가 가능 |

주: 1) 재평가일 현재 취득일을 기준
2) 재평가자산 합계액이 8천억원 이상인 기업은 소속 감정평가사수 150인 이상의 감정평가법인만이 감정 가능

- 개정된 자산재평가법은 1998년 4월 10일 이후 재평가분부터 적용하되 2000년 12월 31일까지 한시법으로 운용하며 1회만 허용

○ 1997년 12월~1998년 6월중에 자산재평가 결의가 있었으나 아직 재평가가 완료되지 않은 기업을 대상으로 재평가로 인한 재무구조 개선효과를 분석하였음.

- 토지공시지가에서 장부가를 뺀 금액을 자본에 전입할 금액으로 간주하여 재평가 전 · 후의 부채비율을 산출하였음(기타자산 제외).
- 평균 부채비율이 재평가 전 1,312%에서 재평가 후 586% 정도로 감소할 것으로 예상되며 재무구조 개선효과는 제조업, 금융 · 보험업, 어업 등에서 크게 나타나고 있음.

○ 현금유입이 없이 재무구조가 개선되는 것이므로 명목상으로 나타나는 것만큼의 실질적인 재무구조의 개선이라 볼 수 없다고 주장되고 있음.

- 그러나 부채가 거의 시가를 반영하고 있는 점을 고려할 때 타 자산도 시가에 근접하게 평가되는 것이 당해 기업재무구조의 현 상황을 더욱 잘 반영한다고 할 수 있음.

〈표 5〉 재평가착수 결의법인의 재평가 효과 분석

(단위 : 개, %)

| 업종 | 기업수 | 재평가 전 부채비율 | 재평가 후 부채비율 | 개선효과[1)] |
|---|---|---|---|---|
| 어업 | 2 | 1,320.25 | 503.18 | -817.08 |
| 제조업 | 68 | 1,394.48 | 512.55 | -881.92 |
| 건설업 | 10 | 507.31 | 373.96 | -133.35 |
| 도소매 · 소비자용품수리업 | 8 | 503.64 | 336.86 | -166.78 |
| 운수 · 창고 · 통신업 | 4 | 596.08 | 365.52 | -230.56 |
| 금융 · 보험업 | 16 | 2,052.28 | 1,225.08 | -827.20 |
| 전체(평균) | 108 | (1,312.85) | (586.65)] | (-726.20) |

주 : 1) 재평가 후 부채비율 감소분임.
자료 : 증권거래소.

- 따라서 자산재평가를 통하여 개선되는 기업의 재무구조에 어느 정도 의미를 부여할 수 있다고 판단됨.

## 4. 자기자본시장의 환경 제고

### 가. 시가 및 중간 배당 유도

○ 국내 상장기업들의 배당수익률은 1980년대 중반 이후 계속 감소하여 최근에는 1%대까지 하락하였음.

- 각국의 배당성향을 비교해 보면 미국은 39%(1994년), 일본은 57.0%(1994년)인 반면 국내 제조업들의 배당성향은 14.7%(1995년)에 불과함.

○ 국내 기업의 낮은 배당수익률과 낮은 배당성향은 증권시장에서 장기 · 안정적인 배당목적의 투자자들이 이탈하고, 단기 · 시세차익만을 추구하는 투기성향의 투자자만 존재하도록 유도함으로써 기업의 장기적인 자본조달을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음.

- 따라서 기업이 현재의 이익수준과 향후 예상이익 등을 반영하여 배당을 결정하고 배당성향 중심의 장기적인 배당정책도 취할 수 있도록 시가 및 중간배당제도의 도입 · 정착이 요구되며 이러한 배당정책은 주식시장의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

### 나. 유상증자 요건 조기폐지

○ 기업의 직접금융조달 원활화를 위하여 당초 2000년에 폐지하려던 유상증자 요건 · 한도를 조기에 폐지하고, 배당성향공시를 의무화한 것은 바람직한 방향이라 판단됨.

〈표 6〉 30대 그룹의 계열사 채무보증 동향

(단위 : 조원, %)

| | 자기자본 (A) | 채무보증금액 | | | 자기자본 대비 비율 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 계(B) | 제한(C) | 제한제외(D) | B/A | C/A |
| 1993.4.1 | 35.2 | 165.5 | 120.6 | 44.9 | 469.8 | 342.4 |
| 1994.4.1 | 42.8 | 110.7 | 72.5 | 38.2 | 258.1 | 169.3 |
| 1995.4.1 | 50.7 | 82.1 | 48.3 | 33.8 | 161.9 | 95.2 |
| 1996.4.1 | 62.9 | 67.5 | 35.2 | 32.3 | 107.3 | 55.9 |
| 1997.4.1 | 70.5 | 64.4 | 33.1 | 31.2 | 91.3 | 47.0 |

자료: 공정거래위원회 보도자료, 1997. 8. 12.

- 주권의 최저액면가를 현행 상법상 5천원에서 100원으로 인하하고, 사업연도중 1회에 한하여 정관이 정하는 바에 따라 이사회 결의로써 금전으로 이익배당(중간배당)을 할 수 있도록 하였으며 이는 최근 주식시장의 침체로 시가가 액면가 이하인 기업의 증자에 도움이 될 것으로 판단됨.

## III. 기업경영의 투명성 제고

### 1. 상호지급보증 축소

○ 부실계열기업의 퇴출을 촉진하여 기업집단 전체의 부실을 방지하겠다는 취지 아래 1993년 4월 1일부터 30대 기업집단 내 계열기업에 대하여 국내 금융기관으로부터 자금차입 목적으로 제공한 동일계열 내 기업간 채무보증 가운데 자기자본의 200%를 초과하는 분을 1996년 3월 말까지 해소하도록 하였음.

- 1996년 12월 30일 법개정을 통해 30대 기업집단 소속회사의 계열기업간 채무보증 허용기준을 자기자본의 100%로 하향 조정함에 따라, 유예기간인 1998년 3월 31일까지 자기자본 대비 채무보증 비율 100% 초과분을 해소하도록 하였음.

○ 〈표 6〉에 의하면 1997년 4월 1일 현재 30대 대규모기업집단 계열사간 채무보증제한 대상금액은 33조 1천억원으로 지난해 35조 2천억원에 비해 2조 1천억원 감소하였으며 1993년 이후 크게 감소하는 추세에 있음.

- 기존 채무보증에 대해 2000년 3월 31일까지 전액 해소하도록 되어 있으며, 그에 따른 중간목표로 정부는 5대 재벌그룹에 한하여 3월 말까지 자기자본의 50% 이내로 줄이도록 요구할 방침임.

○ 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 1993년 이래 상호채무보증금액이 대폭 축소되었으나, 이 중 상당부분은 중복보증의 해소와 계열회사간 보증대체에 의한 것이라는 지적이 있음.

- 따라서 금융기관의 관행이 그대로 유지되는 상황에서 채무보증비율을 단기간 내에 완전 해소하라는 정책은 계열기업 내의 위험을 계열기업간의 위험으로까지 확대하는 결과를 초래할 수 있으므로 추가적인 채무보증비율의 축소시기 및 규모는 이와 관련하여 추진할 필요가 있음.
- 오히려 계열기업간의 채무보증 상황을 점검하여 이를 축소하도록 유인하여야 할 것이며, 공정거래법의 대상이 아닌 비대기업그룹의 기업들에도 채무보증비율의 준수를 요구하는 것이 시급한 과제라 판단됨.

## 2. 결합재무제표 작성

○ 1997년 6월에 개정된 외감법에 따라 당초 2000년 이후부터 단계적으로 도입할 예정이었던 결합재무제표를 1999년 1월 1일부터 외부감사를 받은 후에 의무적으로 공시하도록 입법 예고하였음.

- 현재 증권감독원에서는 결합재무제표의 구체적인 작성기준을 마련하고 있으며, 1998년 중에 결합재무제표 작성기준을 완성하여 공포할 예정임.

○ 결합재무비율과 연결재무비율의 질적 차이에 대한 실증분석(이광재, 1998) 결과에 의하면 부채비율, 이익잉여금유보율, 순현금흐름증감률, 계열회사상호거래율, 상호지급보증률 등 대부분의 재무비율에 있어서 결합재무비율이 연결재무비율보다 악화되는 것으로 나타나고 있음.

## 3. 경비처리기준 체계화

○ 손비처리되는 비용의 일반원칙으로 선진외국에서 사용하는 공통적인 개념은 '사업과 관련하여 일반적으로 인정되고 필수불가결한 비용(ordinary and necessary expenses)'과 '수입(소득)을 얻기 위하여 필요한 지출(경비)'이라 요약할 수 있음.

- 우리의 세법에서도 이와 같은 원칙을 천명하고, 통칙 등에 걸쳐 규정되어 있는 각종 경비의 손비처리기준을 명문으로 규정하여 명확한 기준을 법령에서 제시하도록 해야 함.
- 이를 통하여 각 지출경비의 투명성을 제고하고 그 결과 징세 및 납세비용을 절감할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 경비처리기준을 체계화하여 기업경영의 투명성을 제고하기 위하여는 현행 세법에서 명확한 기준을 제시하지 못하여 현실적으로 불투명한 회계처리가 발생하고 있는 경비간의 처리기준 명확화가 선행되어야 함.

- 이와 관련된 대표적인 것으로 접대비와 접대성 경비 및 인건비와 복리후생비 · 여비간의 불투명성을 꼽을 수 있음.
- 이 중에서 변칙적인 회계처리의 심각한 문제를 야기하고 있는 접대비와 접대성 경비간의 처리기준 명확화를 위하여 필요한 방안을 논의함.

○ 접대성 경비란 접대비뿐만 아니라 판매촉진비, 광고선전비, 회의비, 복리후생비 등 접대비와 유사한 성격의 경비를 모두 포함하는 개념임.

- 손금산입 한도가 규정되어 있는 접대비와는 달리 접대비 유사경비의 경우 한도 없이 손금산입이 허용됨.
- 따라서 기업의 입장에서 보면 세부담의 축소를 위하여 접대비를 유사경비로 변칙계상할 유인이 존재함.

○ 기업의 변칙회계처리는 세무조사를 통하여 억제할 수 있으나 접대비와 관련된 사항은 세무조사 대상내용 중에서 우선순위가 낮아 적발될 확률 또한 낮은 것이 현실임.

- 또한 접대비와 접대비 유사경비간의 투명한 회계처리를 위한 유인이 존재하지 않는 상황에서 접대비 과다지출 기업이 세무조사 대상으로 선정되는 등 오히려 변칙회계처리를 하는 기업이 혜택을 보는 경우도 발생할 수 있음.

○ 접대성 경비 회계처리의 투명성을 제고하기 위해서는 세무당국의 강력한 조사의지가 뒷받침되어야 할 것이며, 동시에 접대비를 포함한 접대성 경비에 대하여 더욱 명확하게 규정이 정비되어야 할 것임.

○ 현행 세법상 접대비는 '업무와 관련하여 지출하는 접대비 · 교제비 · 기밀비 · 사례금 기타 명목 여하에 불구하고 이와 유사한 성질의 비용(법인세법 제18조의 2 제3항)'이라 규정되고 있음.

○ 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 우리나라 세법에서 규정하는 접대비의 정의가 미국이나 일본에 비하여 포괄적임을 알 수 있음.

**〈표 7〉 각국의 접대비 관련 정의 비교**

| | 근거법 | 정의 |
|---|---|---|
| 한국 | 법인세법 제18조의 2 제3항 | 업무와 관련하여 지출하는 접대비 · 교제비 · 기밀비 · 사례금 기타 명목 여하에 불구하고 이와 유사한 성질의 비용 |
| 일본 | 「조세특별조치법」 제62조 제3항 | 교제비, 접대비, 기밀비 등의 비용으로서 법인이 매출처, 매입처, 기타 사업에 관계있는 자에 대한 접대, 향응, 위안, 선사품 또는 이와 유사한 용도로 지출하는 것 |
| 미국 | IRC Sec. 274 | 사업 또는 거래와 직접 관련이 있고 접대 전 · 후에 사업과 관련한 논의가 이루어진 경우에 지출된 접대비<br>· 식사비의 경우 손금인정받기 위한 조건은 납세자 또는 고용자가 참석해야 하고 과대하지 않은 비용이어야 함 |

- 미국의 경우 구체적인 경우가 열거되어 있고 그것을 만족하는 경우에 한하여 비용처리가 인정되고 있어서 타 경비와 구분이 어려운 경우는 거의 없을 것으로 판단됨.

○ 접대비의 정의가 포괄적인 경우 접대비가 접대성 경비로 변칙 회계처리될 뿐만 아니라, 반대로 접대성 경비 중의 하나(예: 광고선전비)로 처리되어야 할 내용이 접대비의 변칙회계처리로 간주되어 세무상 불이익을 받게 되는 경우도 발생하고 있음.

- 따라서 우리나라의 경우도 세법상의 접대비 정의를 수정하여 접대비로 포함될 수 있는 경비의 범위를 조금 더 구체적으로 축소하는 것이 경비처리기준을 명확히 할 수 있는 방안이라 판단됨.

## 4. 부당행위계산의 부인

○ 법인세법상 「부당행위계산의 부인」이란 법인의 행위 또는 소득금액계산이 그 법인의 특수관계자와의 거래에서 조세의 부담을 부당히 감소시킨 것으로 인정되는 경우 그 법인의 소득금액계산을 인정하지 않는 것을 말함.

- 법인세법에서 열거하고 있는 부당행위의 종류는 공정거래법에서 규정하는 부당내부거래와 대부분 일치함.

○ 〈표 8〉은 최근 공정거래위원회에서 발표한 5대기업집단의 부당내부거래 유형과 법인세법 및 공정거래법상의 관련 근거법을 나타내고 있음.

○ 〈표 8〉에서 알 수 있는 바와 같이 공정거래법에 규정되어 있는 대부분의 부당내부거래 유형에 대하여 법인세법에서도 각각의 유형에 해당하는 조항을 갖고 있음.

○ 부당내부거래에 대한 법인세법과 공정거래법상의 뚜렷한 차이는 '특수관계자'에 대한 정의에 있음.

- 공정거래법상에는 '사실상의 지배자'를 특수관계자에 포함하고 있는 반면 법인세법상에는 제외되어 있음.

- 따라서 법인세법상 특수관계자의 범위에 '사실상 지배자'를 추가하여 실질적인 지배관계까지 포함하는 등 공정거래법상의 부당내부거래가 과세문제와 관련이 있는 한 모두 법인세법에서 취급할 수 있도록 제도의 보완이 요구됨.

○ 동일한 부당내부거래에 대하여 공정거래법상의 과징금과 법인세법상의 가산세가 동시에 부과되어 중복부과에 대한 논란이 있음.

- 각 기업의 주주가 감시자의 역할을 할 수 있으므로 세법에서만 이 문제를 다루어야 한다는 주장이 있음.

- 그러나 우리나라 기업들의 부당내부거래관행이 완전히 없어질 때까지 중복부과해야 한다는 반론도 제기되고 있음.

## 〈표 8〉 부당내부거래 유형별 법적 근거

| 부당내부거래 유형 | 법적근거 |
|---|---|
| ○ 기업어음(CP) 고가매입<br>- 부도직전의 친족독립업체가 발행한 CP의 고가매입<br>- 특정금전신탁을 이용한 CP의 고가매입 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 5호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, §36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 나 |
| ○ 후순위채 고가매입 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 5호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, 36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 나 |
| ○ 계열금융기관에 저리예치 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 7호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, 36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 가 |
| ○ 무보증 전환사채 인수 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 5호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, §36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 나 |
| ○ 유상증자에 의한 지원 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 5호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, §36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 나 |
| ○ 시설공사대금, 부동산 임대료 및 매각대금의 지연회수 | ○ 법인세법 해당 없음<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, §36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 가 |
| ○ 기타<br>- 고가의 임차료 제공<br>- 임대보증금 지급명목으로 거액자금지원<br>- 선급금 명목으로 거액자금의 무이자 지원 | ○ 법인세법 §20 시행령 §46 ②항 8호<br>○ 공정거래법 §23 ①항 7호, §36 ①항 관련 별표 〈일반불공정거래행위의 유형 및 기준〉 10의 가 |

## Ⅳ. 기업경영환경의 개선[1]

### 1. 준조세의 개념

○ 준조세는 다음과 같이 정의할 수 있음.

- 국가나 지방자치단체 등 행정의 주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 사용자로서의 반대급부가 명백히 반영되는 경우와 사회질서 위반에 따르는 경제적 제재의 결과(벌과금)를 제외한 것.
- 기업활동 과정에서 필수적으로 부담해야 하는 순수한 생산비용과 조세를 제외시킨 비필수적인 기업의 경제적 부담

○ 공과금, 부담금, 분담금, 기금출연금과 같이 법령상 부담의무가 있는 것과 기부금, 성금 등과 같이 법령상의 부담의무는 없으나 자발적이라는 명목하에 사실상 부담이 강제되는 것으로 나눌 수 있음.

- 공과금은 국가 또는 공공단체가 민간에 강제적으로 부과하는 공적 부담의 총칭으로 조세와 공적비용부담을 포함하는 개념임. 이 중 조세를 제외한 공적비용부담(부담금, 부역현품, 공공조합의 조합비)이 준조세에 해당함.
- 부담금 및 분담금은 국가나 지방자치단체 등이 특정 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무를 말함(지방자치법 제129조).

### 2. 준조세의 범위

#### 가. 준조세의 성격

○ 부과 및 징수에 강제성이 있어야 함.

- 사용료 · 수수료처럼 회피 가능하거나 시장기능에 의해 준조세가 부과되지 않아야 함.
- 법률 · 조례 · 규약 등에 명시되어야 함.

○ 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니고 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아니어야 함.

- 근로자가 납부하는 고용보험료처럼 납부자에게 혜택이 전적으로 귀속되는 공과금은 준조세로 볼 수 없음.

#### 나. 현황

○ 준조세 규모를 다음의 3가지 범위로 구분하여 파악하였음.

- 범위 1: 정부나 지방자치단체 또는 공공기관 등이 부과하는 각종 부담으로, 명백한 법적 규정이 없다 하더라도 관례상 강제적인 것으로 인지되는 것을 모두 포함

1) 본절에서 논의하는 내용은 현재 연구가 진행중인 「준조세의 규모와 정비방안」이라는 연구과제의 중간결과이며, 최종결과는 금년 하반기에 발표될 예정임.

## 〈표 9〉 준조세의 범위별 규모(1995년 기준)

(단위 : 억원)

| | 분야 | 준조세항목 | 금액 | 범위1 | 범위2 | 범위3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 부담금 | 고용 분야 | 국민연금 | 13,208 | ○ | ○ | ○ |
| | | 고용보험 | 2,260 | ○ | ○ | ○ |
| | | 의료보험 | 9,012 | ○ | ○ | ○ |
| | | 장애인고용촉진기금 | 612 | ○ | ○ | ○ |
| | | 직업훈련촉진기금 | 820 | ○ | ○ | ○ |
| | | 산업재해보험 | 4,855 | ○ | ○ | |
| | 통상 산업 분야 | 석유, 가스 관련 부담금[1] | 5,885[2] | ○ | ○ | ○ |
| | | 농수산물 수입, 판매부과금 | 0 | ○ | ○ | ○ |
| | | 축산발전기금(임의출연금)[3] | 2,809 | ○ | ○ | ○ |
| | | 잠사류 수입부과금 | 14[4] | ○ | ○ | ○ |
| | | 인삼산업진흥기금(임의출연금) | 22[5] | ○ | ○ | ○ |
| | | 염 수입부과금 | 67[6] | ○ | ○ | ○ |
| | | 농림수산업자 신용보증기금 | 96[6] | ○ | ○ | ○ |
| | | 중소기업창업진흥기금 | 0 | ○ | ○ | ○ |
| | | 신용보증기금 | 2,512 | ○ | ○ | ○ |
| | | 기술신용보증기금 | 1,273 | ○ | ○ | ○ |
| | | 정보화촉진기금 | 712 | ○ | ○ | ○ |
| | | 과학기술진흥기금 | 421 | ○ | ○ | ○ |
| | | 산업기반기금 | 54 | ○ | ○ | ○ |
| | | 해외건설진흥기금 | 3 | ○ | ○ | ○ |
| | | 관광진흥개발기금 | 12 | ○ | ○ | ○ |
| | | 폐광지역개발기금 | 98년 신설 | ○ | ○ | ○ |
| | | 중소기업공제사업기금 | 174 | ○ | ○ | |
| | | 신용관리기금 | 284 | ○ | ○ | |
| | | 보험보증기금 | 277 | ○ | ○ | |
| | | 예금보험기금 | 98년 신설 | ○ | ○ | |
| | | 산업단지 공동부담금 등 | -[8] | ○ | ○ | |
| | 환경 분야 | 폐기물예치금 | 323 | ○ | ○ | ○ |
| | | 발전소주변지역지원사업기금 | 230 | ○ | ○ | ○ |
| | | 원자력연구개발기금[7] | 224 | ○ | ○ | ○ |
| | | 다목적댐지원사업출연금 | 18 | ○ | ○ | ○ |
| | | 상수원보호지원사업출연금 | 15 | ○ | ○ | ○ |
| | | 폐기물처리부담금 | 253 | ○ | ○ | |
| | | 배출부과금 | 183 | ○ | ○ | |

## 〈표 9〉의 계속

(단위 : 억원)

| | 분야 | 준조세항목 | 금액 | 범위1 | 범위2 | 범위3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 부담금 | 환경분야 | 항공기소음부담금 | 69 | ○ | ○ | |
| | | 수질개선부담금 | 53 | ○ | ○ | |
| | | 특정물질사용합리화기금 | 47 | ○ | ○ | |
| | | 환경오염방지사업비용부담금 | 0 | ○ | ○ | |
| | | 과밀부담금 | 10 | ○ | ○ | |
| | | 환경개선부담금 | 1,132 | ○ | | |
| | 개발분야 | 농지전용부담금 | 2,500 | ○ | ○ | |
| | | 산지전용부담금 | 772 | ○ | ○ | |
| | | 택지초과소유부담금 | 2,463 | ○ | ○ | |
| | | 개발부담금 | 1,235 | ○ | ○ | |
| | 교통분야 | 도로교통안전협회기금 | 572 | ○ | ○ | ○ |
| | | 교통안전기금 | 97 | ○ | ○ | ○ |
| | | 교통유발부담금 | 327 | ○ | ○ | |
| | 기타 | 주택금융신용보증기금 | 321 | ○ | ○ | |
| | | 국립공원관리공단출연금 | 4 | ○ | ○ | |
| | | 면허료 | -[8] | ○ | ○ | |
| | | 보훈기금 | 398 | ○ | | |
| | | 대한적십자회비 | 280 | ○ | | |
| | | 상공회의소 회비 | 144 | ○ | | |
| | | 문화예술진흥기금 | 50 | ○ | | |
| | | 사회복지사업기금 | 49 | ○ | | |
| | | 동업자 조합비 및 협회비 | -[8] | ○ | | |
| 기부금[9] | | 국가 · 지방자치단체 기부금 | | ○ | | |
| | | 정당에 기부한 정치자금 | | ○ | | |
| | | 체육단체 기부금 | | ○ | | |
| | | 사회단체 기부금 | | ○ | | |
| 합 계 | | | | 57,151 | 55,098 | 41,271 |

주 : 1) 에너지 및 자원사업 특별회계에 귀속됨.
2) 1997년 현재 1조 1,051억원으로 증가함.
3) 축산발전기금 재원 중 초과사육부담금은 실적이 없음.
4) 1997년에는 1억원으로 규모가 미미해짐.
5) 1997년에는 부과계획이 없음.
6) 1996년 신설부과금, 통계는 1997년 규모임.
7) 방사성폐기물관리기금이 1997년부터 원자력연구개발기금으로 변경된 것임.
8) 자료수집이 불가능한 항목임.
9) 기부금의 강제성 여부를 확인하기 위한 설문조사가 선행되어야 준조세로의 포함여부를 결정할 수 있을 것임.

- 범위 2: 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담을 포함
- 범위 3: 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 법적규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담으로 직접적인 이득에 대한 보상이나 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것.

○ 범위 1의 경우 5조 7,151억원, 범위 2의 경우는 5조 5,098억원, 범위 3의 경우는 4조 1,271억원에 해당함.

- 기부금의 규모는 1995년 기준 법정기부금 1조 8,936억원, 지정기부금 8,107억원에 이름.
- 전액 손금산입되는 법정기부금의 경우 국가·지방자치단체에 대한 기부금 등 비자발적 성격의 기부금이 존재하여 준조세의 성격을 띠고 있음.
- 그러나 기부자의 태도에 따라 자발성의 여부가 결정되므로 획일적인 기준을 적용하는 데는 무리가 있음.
- 따라서 설문조사를 통한 결과를 바탕으로 비자발적 성격의 기부금 규모를 추정해야 할 것임.

○ 범위 3에 해당하는 준조세의 규모에 비자발적 성격의 기부금 규모를 합한 금액이 우리나라 준조세의 규모(1995년 기준)라 할 수 있을 것임.

○ 본 연구에서는 각종 부담금과 기금에 대한 개별적인 분석결과에 따라 준조세로의 포함여부를 결정하므로 정확한 준조세의 규모뿐만 아니라 준조세로 포함되는 각종 부담금 및 기금의 정비방향도 제시할 수 있을 것으로 기대됨.

- 본 연구의 결과는 기업부담의 축소를 통한 기업경영환경의 개선에 큰 역할을 할 수 있을 것임.

토·론·요·약

## 기업과세제도의 재검토

**張太平**
**재정경제부 법인세제과장**

작년부터 기업과세 부분에 많은 변화가 있었는데 발표논문에서는 그 내용을 모두 포함하고 있다.

차입금지급이자손금부인제도는 2000년부터 시행할 예정인데, 동 제도를 도입하게 된 것은 내년까지 구조조정이 완료되면 2000년도에는 해당되는 기업이 없을 것이라는 생각에서였다. 만일 해당되는 기업이 남아 있다면 그런 기업은 페널티를 부담하더라도 퇴출되어야 한다고 본다. 그 대신 손금산입을 이연하는 방법을 제안하였는데 실효성 면에서 곤란하다고 생각된다. 차입금 배수가 5배일 경우 부채비율이 약 1,000% 정도에 해당하는데, 현재 700~800%만 되어도 퇴출대상이 되어야 할 상황이다.

### 기업과세제도의 개편

우리나라는 경제력 집중을 억제한다는 차원에서 기업간 배당을 과세하고 있는데 선진국에서는 기업간 배당에 대해 모두 비과세하고 있다. 검토한 바에 의하면 경제력 집중의 해소는 상당히 높은 수준에서 정책목표로 요구되는 사항이다. 경제력 집중, 기업의 지배구조, 기업정책들에 대해 올해 초에 금융·세제 부문에서 여러 대안이 제시되었고 그 대안들의 실효성은 1~2년 정도 경과되어야 알 수 있으므로 추이를 보아 가면서 다루어야 할 문제이다. 장기적으로 볼 때 기업간 배당은 비과세되는 방향으로 나아가야 할 것이다. 배당의 부분적 손금산입은 기업간배당을 조정하면 문제가 어느 정도 해결될 것으로 보이는데, 근본적으로 타인자본과 자기자본에 대한 과세중립성을 확보하는 것이 영원한 숙제라 생각된다. 법인세법 전면 개편과정에서도 상당히 고민스러운 문제였으며 가급적 조세중립성이 이루어지도록 노력하고 있으나 근본적으로 배당의 손비처리는 회계원리상, 현행 기업의 지배구조형태상 아직은 어려운 점이 있다.

금융소득종합과세는 작년에 유보되었는데 만일 올해에 다시 도입된다면 현재의 취약한 금융시장이 어떤 충격을 받을지 짐작하기 어렵다. 따라서 금융시장이 안정된 이후 재도입을 추진하는 것이 합리적이라 생각한다.

증자소득공제제도는 지금까지의 연구에 의하면 세수감소에 비해 효능은 크지 않다는 의견이 대세이다. 따라서 재도입에 대해서는 반대하고 있으나 중소기업에 한해 금년 말까지 적용하고 있다. 이것은 중소기업의 증자에 대한 인센티브라기보다는 증자하는 중소기업에 대한 세제지원의 측면에서 도입했던 것이다.

자산재평가제도는 토지를 재평가자산에 포함시키고 절차를 최대한 간소화하는 데 중점을 두어 개편되었다.

**경비처리 기준이 법에 명백히 제시되어 있지 않고 불투명하며 원칙이 애매모호한 면이 있어 이번 법인세법 개편에서는 구조조정 다음으로 경비처리 기준을 명확하게 하는 데 중점을 두었다.**

### 경기처리 기준의 명확화

기업경영 투명성 제고는 세정 또는 세제면에서 가장 크게 관심을 갖고 보완하고자 하는 분야이다. 국세청의 여러 조직을 기능적으로 하고 세제면에서 각종 경비처리 기준을 국제기준에 맞게 투명하고 확실하게 하기 위해 노력중이다. 경비처리 기준이 법에 명백히 제시되어 있지 않고 불투명하며 원칙이 애매모호한 면이 있어 이번 법인세법 개편에서는 구조조정 다음으로 경비처리 기준을 명확하게 하는 데 중점을 두었다. 예를 들어 공동경비 배분기준과 같은 것을 마련할 생각이다. 이는 두세 기업이 신디케이트해서 투자했을 경우 어떤 방법으로 비용을 배분할 것인가를 법에서 제시하는 것이다. 채무보증규제 대상을 전 기업으로 확대하는 것을 검토중이며 결합재무제표를 국세청에 의무적으로 제출하도록 할 계획이다. 공정거래법에서는 부당내부거래가 확실히 확인만 되면 거래규모에 대해 과징금으로 5%를 부과하도록 하고 있지만, 세금을 무조건 거래금액의 5%로 부과할 수는 없으며 정상적인 가격과 거래된 가격의 차이를 정확히 계산한 다음 부과해야 한다는 어려움이 있다. 따라서 부당행위계산부인제도는 세법에서 크게 활용되지 못하고 있는데 앞으로 실효성 있게 운영할 수 있는 방법을 모색할 생각이다.

### 중립성 · 조세형평성에 대한 고려

준조세란 정부의 입장에서는 세입의 측면이 있고 국민부담면에서는 세금과 같다. 조세가 국회 · 법률의 통제를 받듯이 준조세도 통제를 받아야 하는데 그렇지 못한 면이 많다. 앞으로 부담이나 제약이 조세에 준해서 이루어질 수 있도록 해야 한다.

구조조정을 위한 노력을 하는 과정에서 기존의 조세원칙을 다시 한번 생각하게 된다. 대량실업, 대량부도 등 현재의 어려운 상황에서 어떤 조세정책을 운영해야 하는가를 생각할 때, 중립성이나 조세형평성을 부분적으로 지키기 어려운 경우가 있다. 일반적으로 직접세 비중이 높아야 좋은 것처럼 인식되고 있으나, 1980년대의 영국의 예를 볼 때 경제가 지속적인 성장력을 가지려면 근로의욕 · 투자의욕을 고취시키는 세제가 마련되어야 하고, 그런 측면에서는 소득에 대해서보다 소비에 대해 과세를 많이 하는 것이 좋다는 견해도 있다. 이는 실제로 특소세율, 자동차 교통세율을 올려 소비를 억제하는 것과 같은 논리이다.

## 구조조정과 경기진작을 위한 종합적인 조세패키지 필요

구조조정이 중요한 이슈이기는 하지만 경기침

**李允鎬**
LG경제연구원 원장

제가 가속화하는 것을 어떻게 완화시킬 것인가, 어떻게 바닥에서 끌어낼 것인가 하는 것도 중요하므로 구조조정과 경기진작의 양 측면에서 조세운영방향에 대해 접근했다면 좋았을 것이라 생각한다. 투자를 어떻게 촉진할 것인가, 소비를 어떻게 진작시킬 것인가, 수출 촉진을 위해 세제상으로 지원할 것은 없는가 하는 측면도 다루었으면 한다. 조세연구원에서 경제위기와 관련해서 구조조정뿐만 아니라 경기진작을 위한 종합적인 조세패키지를 마련하는 것이 어떨까 생각한다.

**구조조정과 경기진작의 양 측면에서 조세운영방향에 대해 접근했다면 좋았을 것이라 생각한다. 투자를 어떻게 촉진할 것인가, 소비를 어떻게 진작시킬 것인가, 수출 촉진을 위해 세제상으로 지원할 것은 없는가 하는 측면도 다루었으면 한다.**

우리 경제의 문제는 기업의 재무구조에만 있는 것이 아니며 그것은 아주 작은 부분이다. 재무구조가 악화된 것은 기업이 주어진 여건에서 최적해라고 택한 것이 상황이 급변 · 반전하면서 최적해가 아닌 것이 되었기 때문이며 그 결과 기업들이 재무구조와 관련해서 상당한 압력을 받고 있는 것이 아닌가 생각된다. 사회 전반적인 여론이 기업 특히 대기업에 경제위기의 총체적 책임이 있다는 분위기이나, 기업 · 정부 · 금융기관, 이 세 부문 모두에 책임이 있다고 생각한다.

### 기업과세제도에 대한 검토

업종간 기복이 상당히 큼에도 불구하고 업종의 특이성을 고려하지 않고 차입금지급이자손비부인의 기준으로 차입금 배수 5배를 모든 산업에 일률적으로 적용해도 되는지 의문스럽다. 배당의 부분적 손금산입은 일정비율을 초과하는 비중만큼 배당손금하는 방식보다 재무구조가 건실한 기업일 경우 오히려 배당의 일정부분을 손금산입하는 방식이 더 유효하지 않을까 생각한다. 기업 입장에서는 부채사용에 따른 레버리지 효과가 있기 때문에 무조건 자기자본비율을 높이는 것이 좋다고 할 수는 없다. 세금을 고려할 때 최적자본구조가 존재하고 무차입경영이 최적해는 아니므로 기업의 상황에 따라 다를 수 있다. 금융소득종합과세제도는 어렵게 도입한 좋은 제도를 정치논리에 의해 쉽게 후퇴시킨 대표적인 정책사례라 생각된다. 그러나 지금 당장 재도입해야 한다는 주장에 대해서는 재고할 필요가 있다. 주식시장이나 금융시장 참가자들의 행태가 어떻게 변할 것인가, 자본자유화로 외국으로의 자본이동이 자유로운 상황에서 금융소득종합과세제도가 나쁜 영향을 끼치지 않을지 고려해야 한다. 증자소득공제는 재무구조 개선에 포지티브 인센티브(positive incentive)를 주는 좋은 제도이므로 재무구조 개선이 국가적으로 초미의 관심사가 되고 있는 현 상황에서는 한시적으로 적극 활용하여 한다고 생각한다. 자산재평가제

**경비처리기준 체계화와 관련하여 접대성 경비의 회계처리기준에 대한 문제점은 인식하고 있다. 접대비는 기업만의 문제가 아니라 우리 사회 전체의 모럴 해저드 문제와 직결되어 있다.**

도도 외국에서 인정하는 것이라면 적극 활용하여 단기간 내에 취약한 재무구조를 개선하도록 해야 한다. 자기자본시장의 환경 개선과 관련하여서는 배당성향을 높이는 정책에 동의한다.

**경영투명성의 제고와 경비처리기준의 체계화**

경영투명성 제고와 관련한 문제는 IMF체제하에서 정부가 요청하는 상호지급보증 축소나 결합재무제표가 완비되면 획기적으로 개선되리라 본다. 그러나 문제는 국민들이 1~2년 후까지 투명성 제고를 위해 기다릴 것인가 하는 점이다.

경비처리기준 체계화와 관련하여 접대성 경비의 회계처리기준에 대한 문제점은 인식하고 있다. 접대비는 기업만의 문제가 아니라 우리 사회 전체의 모럴 해저드 문제와 직결되어 있다. 그러므로 세법 측면만이 아니라 접대성 경비를 쓰는 사람과 접대받는 사람을 같이 고려해야 한다. 현실적으로 접대문화가 사라지지 않은 상태에서 규제를 엄격히 한다면 상당히 많은 부정처리가 발생할 수 있다.

**준조세의 감축 필요**

지난 6월에 전국 480개 기업을 대상으로 준조세가 지방자치제 실시 이후 줄었는지 여부를 설문 조사한 바에 의하면 44%가 '과거와 동일하다', 31.4%가 '조금 준 것 같다', 23.6%는 '오히려 늘었다'고 대답했다고 한다. 따라서 전반적으로 거의 개선되지 않았다고 볼 수 있다. 1997년도 금융업을 제외한 상장기업 600개사의 준조세가 약 1조 8,565억원이었는데 그 기업들의 경상손실이 1조 2천억원이었다. 따라서 준조세만 없었어도 경상손실이 약 5천억원의 경상이익으로 나올 수 있었을 것이므로 준조세를 줄이는 것은 기업경영 환경을 개선하는 데 있어 중요한 문제라 할 수 있다.

**羅城麟**
**한양대학교 교수**

**장기적인 세제개편 방향은 유지돼야**

연초에 제시된 올해의 세제개편 방향은 아주 바람직한 것이었다. 그 내용을 보면 ① 조세제도의 단순화 ② 효율성 제고 ③ 탈세방지와 소득계층 및 소득유형간 형평성 제고에 관한 것이었다. 그러나 상황이 달라지면서 이러한 개편방향이 바뀌기 시작했다. 경기가 나빠지면서 세수손실이 커지고 세수를 충당해야 하는 문제가 발생하였고 실업재원을 마련하기 위한 조세정책이 필요하게 되었으며 경기진작을 위한 조세정책을 내놓게 되었다. 그렇더라도 가능한 처음 설정한 방향을 유지하는 선에서 단기적 개편

이 있었으면 하는 바람이다.

**과다한 부채비율은 금융시장기능을 통해 조정돼야**

과도한 차입경영은 기업의 입장에서 보면옵티멀 솔루션(optimal solution)이었을 수도 있다. 그러나 기업들이 미래이윤흐름을 고려하기보다 현재가치를 극대화하는 데 초점을 맞추다 보니 미래의 불확실성을 고려하지 않은 결과 과다한 차입경영을 하게 되었다고 생각된다. 강제적으로 부채비율을 낮추기보다는 가능하면 금융시장의 정상적 기능을 통해 자율적으로 조정되도록 하고 조세정책을 통해 보완하는 것이 바람직하다.

타인자본과 자기자본의 과세중립성을 확보하는 것이 매우 바람직하다는 의견에는 동의하지만 그것이 쉬운 문제는 아니다. 가장 중요한 것은 타인자본비용을 인상하고 자기자본비용을 인하하는 것이며 이를 위한 정책 중 하나가 과다차입 지급이자 손금불산입이다. 기준배수 5배는 다소 높은 것 같으므로 단계적으로 낮추어야 하고 또 업종에 따라 차별화하여야 한다.

기업간배당의 이중과세 조정은 장기적으로 당연히 이루어져야 하며, 상호출자제한이 도입되므로 경제력 집중 문제는 그렇게 우려하지 않아도 된다고 생각한다.

**금융소득종합과세 부활돼야**

금융소득종합과세에 대해 많은 학자들이 현재의 불완전한 금융실명제하에서라도 도입하는 것이 바람직하다고 생각한다. 금융소득종합과세가

**금융소득종합과세는 현재의 불완전한 금융실명제하에서라도 도입하는 것이 바람직하다. 작년분 금융소득종합과세분이 집계되면 세수보전을 위해서라도 빨리 도입되어야 한다는 점을 느낄 수 있을 것이다.**

도입되면 원천과세율이 10%가 되도록 되어 있었는데 시행이 유보됨으로써 15%에서 20%로, 최근에는 22%로 올라갔다. 이는 중산층이나 저소득층에 미치는 영향이 크다. 현재 세수가 많이 부족한데 금융소득종합과세를 도입하면 5천억원 정도는 더 거두어들일 수 있지 않을까 생각한다. 작년분 금융소득종합과세분이 집계되면 세수보전을 위해서라도 빨리 도입되어야 한다는 점을 느낄 수 있을 것이다.

배당의 부분적 손금산입, 증자소득공제 확대에 대해서는 유보적인 입장이다. 이는 세제의 장기적인 발전방향인 조세감면을 가능한 폐지하고 세원을 확대하여 세율을 낮추는 것과 어긋난다. 중립성을 원한다면 과다차입금 지급이자 손금불산입을 충분히 함으로써 해결하는 것이 바람직하다. 타인자본비용을 인상함으로써 중립성을 이루는 것이 세제단순화면에서 바람직하다.

결합재무제표는 금융감독위원회에만이 아니라 국세청에도 제출하여야 한다. 접대비의 개념을 좀더 명확히 정의하여 영수증을 근거로 공제해 주는 것이 바람직하다. 지금처럼 판매액의 일정비율로 하는 것은 탈세의 소지가 있다. 부당내부거래는 불공정거래이며 탈세를 조장하고 경제력

집중을 초래하는 것이므로 엄격히 규제해야 한다. 법인세법상 특수관계자에 '사실상 지배자'를 추가하되 법인세법상의 가산세만 부과하는 것이 바람직하다. 공정거래법상의 과징금도 준조세의 일종이므로 가능하면 없애는 것이 좋겠다.

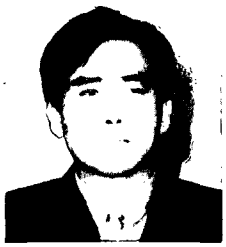
**세제가 인센티브로서의 역할을 강화하기 위해서는 너무 그 기능이 남용되어서도 안되고 일관성과 안정성을 유지하면서 항상 적절한 정책시행 시기에 유의해야 할 것이다.**

### 준조세의 정리는 부처 공동으로 추진

기업이 말하는 세금은 준조세를 포함한 개념이다. 기업이 납부하는 것은 발표논문에서 말하는 수치보다 더 클 수 있다. 이에 대해서는 모든 정부부처가 개입되어 있으므로 준조세폐지특별위원회와 같은 기구를 마련하여 부처 공동으로 추진하여야 한다. 불필요한 것은 없애고 가능한 것은 세금으로 돌려야 한다. 준조세는 분명히 낭비되는 요소가 많으므로 반드시 정리되어야 한다.

## 세제의 일관성 · 안전성이 유지돼야

지금 당장은 기업은 재무구조 문제보다는 구조조정 촉진을 위한 자산매각시의 세금감면이나 합병차익에 대한 세금조정에 더 관심이 많을 것이다. 제시된 세제문제는 상당히 중 · 장기적인 성격을 띤다. 이러한 정책에 있어서 중요한 것은 적절한 시기와 일관성이다. 정책에 있어서 시기는 상당히 중요한데, 현실은 반대방향으로 가고 있다는 생각이 든다. 기업은 지급이자 손금불산입 때문이 아니라 금리부담 때문에라도 재무구조를 개선해야 될 처지이다. 시가배당이나 유상증자요건 완화는 역시 액면가 5천원인 주식이 몇백원하는 상황에서는 아무 의미가 없다. 현실적으로 어렵고 의미 없는 상황이 되어서야 허용한다는 것은 정책당국이 반성해야 될 일이다.



**申英燮**
**한국경제신문 논설위원**

### 적절한 정책시행시기에 유의해야

지급이자손비부인제도는 1996년경에 처음 얘기가 나온 것으로 알고 있다. 우리나라에서는 만성적 인플레이션에 따라 항상 30%를 넘는 저축률을 보였고 정책금융을 강하게 지원하고 고도성장기에 규모의 경제를 누리는 등의 요건을 통해 설비투자가 왕성했다. 그러다 보니 과잉설비를 보유하여 신규진입을 억제하는 등 독과점적인 이익을 누리는 측면도 있었다. 현재 석유화학, 철강 등이 모두 과잉설비를 갖고 있는데, 초창기에는 고도성장을 추진하는 투자였던 것이 어느 순간에 과잉설비가 된 것이다. 정책당국은 적절한 시기에 정책을 시행해야 할 것이다.

**조세제도의 역할**

조세지원(tax incentive)이 앞으로 중요하게 되는데, 이 경우 세제의 일관성 · 안전성 문제가 대두된다. 우리나라처럼 매년 세제가 개편되는 나라는 드물 것이다. 마치 세제가 만병통치약인 것처럼 남용하는 것은 좋지 않다. 기업투명성 제고문제가 왜 세제에서 다루어야 할 문제인가, 공정거래법만으로도 충분하다고 생각된다. 준조세 부담도 조직이기주의와 맞물려 있는 것이지 세제에서 다룰 문제가 아니다. 우리나라 경제의 비효율적 요소를 제거해야 준조세부담이 없어질 것이다.

금융소득종합과세 시행을 유보한 것은 상당히 유감스럽다. 돈이 신탁에서 투신으로 옮겨갔고 이제 투신에서 빠져나갈 차례이다. 노동부에서 비실명고용안정채권을 7.5%수익률에 1조원 이상 발행했을 때 상속세를 과세하지 않겠다고 한 후 갑자기 많이 팔렸다. 그러나 내년에 금융소득종합과세를 다시 도입하자는 얘기가 언론을 통해 나오니까 사들인 것이 아닌가 생각된다. 자본유출 또는 자본도피가 철저히 이루어진다면 재도입을 진지하게 검토해 보아야 한다. 지금이자손비부인에 대해서는 건설업 · 유통업 · 해운업 등은 부채비율이 높을 수밖에 없으므로 이를 고려하여야 한다.

변화하는 경제환경하에서 세제가 인센티브로서의 역할을 강화하기 위해서는 너무 그 기능이 남용되어서도 안되고 일관성과 안정성을 유지하면서 항상 적절한 정책시행 시기에 유의해야 할 것이다. KDI

제2주제

# 경제위기와 재정정책방향

○ 사회자 : **金東建** 서울대학교 교수
○ 발표자 : **朴寄白** 한국조세연구원 연구위원
○ 토론자 : **張鉉俊** 중앙일보 논설위원
**朴完奎** 중앙대학교 교수
**文亨杓** 한국개발연구원 연구위원
**金成珍** 국무조정실 재정금융심의관

주·제·발·표

朴 寄 白 /한국조세연구원 연구위원

## Ⅰ. 문제의 제기

○ 현재 우리 경제는 경기침체, 실업증가 등 심각한 위기에 직면하고 있으며, 이러한 경제위기를 극복하기 위해서는 상대적으로 여건이 양호한 정부가 적극적인 기능과 역할을 담당하여야만 함.

- 기업은 금융위기로 인한 고금리, 판매부진, 금융경색 등으로 도산 또는 도산의 위기에 직면해 있음.
- 가계는 실업 또는 임금삭감 외에 부동산과 주식시장의 침체로 자산가치도 하락한 상태임.
- 반면 정부부문은 그 동안 건전재정기조를 유지한 결과 재정적자나 정부부채 측면에서 양호한 상태임.

○ 그러나 재정지출의 소요가 급증하는 반면 세입여건의 악화로 인한 세수 부진으로 재정의 안정성이 심각하게 위협받고 있는 실정임.

○ 따라서 재정의 지원을 통하여 경제위기 극복을 도모하되 장기적이고 구조적인 재정적자를 야기하지 않으면서 재원조달의 부담을 공평하게 분담하는 방안을 모색하여야 함.

- 재정적자를 일정 수준 용인할 수밖에 없으나 가능한 한 구조적인 재정적자를 회피할 수 있는 방안을 모색하여야 함.
- 또한 재정적자를 최소화하기 위한 노력이 병행되어야 함.
- 추가적인 재원조달, 특히 세수확충에 있어서 세부담의 형평성을 고려하여야 함.

## Ⅱ. 재정동향

### 1. 기존 추세

○ 통합재정을 기준으로 한 정부부문의 재정은 1990년대 들어 거의 균형 상태를 유지하여 왔음.

- 1993년 이후 1996년까지 통합재정수지는 소폭의 흑자를 시현하여 왔음.
- 1997년도도 예산상으로는 균형상태였으나 외환위기 이후 ADB 및 IBRD 차관으로 인하여 결산상으로는 7조원 수준의 적자가 발생함.

○ 균형재정 기조를 유지한 결과 정부부채의 규모도 건전한 상태임.

- 정부부채의 규모가 1996년 현재 GDP의 10% 미만임.
- OECD 국가의 평균적인 정부부채가 GDP 대비 72.2%(일반정부, 1996년 기준), 재정적자가 2.9%인 점을 감안하면 우리 정부의 재정적 여력은 상당한 수준임을 알 수 있음.

〈표 1〉 통합재정수지 추이

(단위 : 조원, %)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997[1] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 일반회계 | 3.2 | 4.8 | 5.6 | 9.7 | 13.2 | 14.0 | 14.0 |
| 기타특별회계 | -3.5 | -3.6 | -4.1 | -7.1 | -9.8 | -11.4 | -13.1 |
| 세입세출 외 | -0.5 | -0.5 | -0.2 | -0.6 | -1.0 | -0.4 | -7.5 |
| 기금 | -1.9 | -0.9 | -0.7 | 0.1 | -0.2 | -0.4 | 0.9 |
| 비금융공기업 | -1.3 | -1.5 | -1.2 | -0.7 | -0.9 | -0.7 | -1.2 |
| 합계(수지차) | -4.0 | -1.7 | 0.8 | 1.4 | 1.2 | 1.1 | -7.0 |
| 수지차/GNP | -1.9 | -0.7 | 0.3 | 0.5 | 0.4 | 0.3 | -1.7 |

주 : 1) 연말 외환위기에 따른 ADB, IBRD 차관이 포함된 수치임.
자료 : 재정경제부, 회계제도과.

〈표 2〉 국가채무 현황

(단위 : 조원, %)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국가채무 | 24.5 | 27.7 | 31.0 | 32.8 | 34.4 | 35.6 | 36.8 |
| 국채 | 13.7 | 17.1 | 19.9 | 20.8 | 22.0 | 23.3 | 25.7 |
| 차입금 | 8.3 | 7.8 | 7.8 | 8.2 | 8.5 | 8.2 | 8.0 |
| GNP 대비 비율 | 14.9 | 13.4 | 13.0 | 12.4 | 11.3 | 10.2 | 9.5 |

자료: 재정경제부, 『재정금융통계』.

## 2. 최근 동향

○ 1998년도 제1회 추경예산은 세입을 증대시키고, 세출을 축소하는 등 안정적 재정운용 기조를 견지함.

- 외환위기 이후 세입부진과 금융구조조정비용, 실업대책 등 추가적인 세출 증대에 대응하기 위한 것임.
- 유류관련 세율인상, 금융소득 원천징수세율 인상 등을 통하여 약 4조원을 조달하고 사업비(7조 4천억원), 고정적 경비(1조원) 등 세출을 대폭 축소함.

○ 그러나 제2회 추경안에서는 경기부진을 극복하기 위해 대규모 재정적자를 용인하는 방향으로 정책을 선회함.

- 정부의 1998년도 2차 추경예산안에 따르면 실업 및 경기활성화를 위해 재정지출이 6조

〈표 3〉 1998년도 재원소요와 조달

(단위 : 조원)

| | | 제1회 추경 | | 제2회 추경(안) | |
|---|---|---|---|---|---|
| 재원소요 | 세입감소 | 6.8 | | 5.5 | |
| | 세출증대 | 금융구조조정 | 3.6 | 사회안전망 및 공공근로사업 | 1.0 |
| | | 기타 증액소요 | 2.0 | 중소기업 및 수출지원 | 2.0 |
| | | | | SOC 투자 | 1.2 |
| | | | | 지방재정 및 기타 | 1.8 |
| 재원조달 | 세입증대 | 유류세 등 | 4.0 | 이자소득세, 유류세 | 0.7 |
| | | | | 공기업 매각 | 1.2 |
| | 세출감축 | 경상비 | 1.0 | 교육양여금특별회계 등 | 0.7 |
| | | 사업비 | 7.4 | | |
| | 보전재원 | | | 한국은행 잉여금 | 1.0 |
| | | | | 국채발행 등 | 7.9 |
| 통합재정 | | -7.8 | | -17.5 | |

원 정도 확대되는 반면 세입증대 대신 국채 발행(7조 9천억원)을 계획함.

- 해당 재원은 실직자 보호, 중소기업 및 수출 지원, SOC 투자 확대에 사용될 예정임.

○ 이에 따라 통합재정수지상 적자가 당초 GDP의 1.7%에서 4%(약 17조 5천억원)로 확대되어 재정상황이 급격히 악화됨.

- 이는 신속한 구조조정 및 고용안정을 위한 대규모 재정지출과 경기침체로 인한 세수부진에 그 원인이 있음.
- 경제여건의 변화에 따라 경제위기 극복 후에도 세수의 증가가 이전처럼 빠르게 증가하지 않을 것이므로 대규모 재정적자의 지속가능성이 심각한 문제로 대두되고 있음.

## III. 세입·세출 전망

### 1. 세입 전망

#### 가. 1999년도

○ 내년도 국세수입은 예년수준에 비해 다소 낮은 세수증가율을 시현할 것으로 예상됨.

- 내년에는 실질 경제성장률이 다소 회복세를 나타내지만 상대적으로 물가가 안정되기 때문임.

○ 그러나 내년도 국세수입의 규모는 예상보다 낮아질 가능성이 높음.

- 국세수입의 기준이 KDI의 1998년도 및 1999년도 경제성장률 수치를 바탕으로 하고 있지만 최근의 상황을 감안하면 세수가 전망치에 미달할 가능성이 높음.

○ 내년도 세수여건이 상대적으로 좋을 것으로 예상되는 세목은 부가가치세, 교통세, 전화세, 인지세 등임.

- 부가가치세의 경우 설비투자가 계속 부진하고 수출증가율도 둔화되어 환급세수 증가율이 낮아지면서 세수가 다소 증가할 가능성이 있음.
- 교통세는 금년 5월 1일의 세율인상에 따른 세수증대 효과가 금년에는 7개월 정도 나타나지만 내년에는 전 기간에 걸쳐 고르게 나타나기 때문에 세수가 다소 증가할 것으로 예상됨.
- 소득세는 경기가 다소 호전될 것으로 예상되고 이자소득세율의 추가인상 등으로 금년에 비해 세수여건이 상대적으로 호전될 것으로 보임.

○ 반면에 상대적으로 세수여건이 좋지 않은 세목으로는 관세, 주세 등이 있음.

- 환율이 안정되고 수입의 절대규모가 1997년 수준에도 미치지 못하므로 관세수입은 여전히 낮은 수준에 머물 것으로 예상됨.
- 주류에 대한 소비증가율이 상당히 낮고 고세율이 적용되고 있는 위스키 등의 소비증가율도 높지 않을 것으로 보여 주세의 세수도 부진할 것으로 보임.

**나. 2000년 이후**

○ 2000~2002년의 국세수입은 전년대비 각각 5.5%, 7.8%, 12.3%의 증가율을 시현할 것으로 예상됨.

- 2000년 또는 2001년부터는 소득세, 법인세, 특별소비세, 교통세, 관세 등 상당수의 세목에서 세수여건이 크게 호전될 것으로 예상됨.
- 특히 누진세율구조의 소득세, 경기에 탄력적인 법인세 등 직접세가 간접세에 비해 상대적으로 세수증가율이 더 높을 것으로 보임.

**〈표 4〉 국세수입 전망**

(단위 : 조원)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총 국세 | 70.0 | 74.1 | 78.2 | 84.3 | 94.7 |
| 일반회계 | 60.6 | 64.2 | 67.9 | 73.2 | 82.2 |
| 특별회계 | 9.4 | 9.8 | 10.3 | 11.2 | 12.5 |

- 경기회복기에 설비투자가 증가하고 이에 따라 환급세수의 규모도 증가하므로 부가가치세의 세수증가율은 상대적으로 둔화될 것으로 보임.

## 2. 세출전망

### 가. 금융구조조정 비용

○ 부실유가증권을 포함한 부실채권 규모는 약 81조원 수준이며, 요주의 여신을 포함하면 136조원에 달함(1998년 3월 말 기준).
- 기업구조조정과정에서 발생할 추가적인 부실채권을 고려하면 금년 말의 부실채권규모는 최소한 100조원에 달할 것으로 보임.

○ 금융구조조정을 위하여 재정이 부담하여야 할 비용은 1998년에 3조 6천억원, 1999년 이후에는 8~9조원으로 예상됨.
- 재정이 부담하여야 할 부문은 채권발행에 따른 채권이자와 부실채권처분 매각손, 대지급 회수불능분임[1].
- 그러나 이자율 하향 안정화가 시현되면 재정부담이 감소하고, 부실채권 규모가 확대되면 재정부담이 확대되는 등 재정부담의 규모에는 불확실성이 존재함.

### 나. 실업대책비용

○ 총지출규모는 예상 실직자수, 실업기간과 사업 내용에 따라 가변적이지만 적어도 당분간 매년 약 5조~6조 6천억원 정도의 재원이 소요될 전망임.
- 실업급여 지출이 매년 1조 2천억~2조원 정도로 예상됨.
- 고용창출(벤처기업 육성 포함) 및 고용안정을 위한 보조, 잉여인력에 대한 근로시간 단축 보조, 취업알선기구의 확충 등 고용안정관련 사업에 1조~1조 5천억원 정도의 지출이 예상됨.
- 그 밖에 영세민 · 실직자의 생계 및 의료 보호, 공공근로사업 등에 매년 2조 5천억~3조 1천억원 정도의 지출이 예상됨.

○ 현재의 실업대책 재원규모와 지출소요를 비교하면 2000년부터 추가적인 재원이 필요함.
- 고용보험의 확대로 1조 4천억원 이상을 기금수입으로 충당하는 경우에도 1999년 이후 매년 3~5조원 정도 실업기금에서의 재정보전이 필요함.
- 1998년도와 1999년도에는 실업대책을 위한 재원조달분으로 재정수요를 충당할 수 있을 것임.
- 그러나 2000년도에는 고용보험료 수입 1조 4천억원, 그리고 실업기금 이월잔액 3조 1

1) 성업공사 매입채권은 담보물 처분으로 회수, 예금보험공사 증자지분은 금융기관 정상화 후에 매각을 통해 회수, 예금보험공사 대지급금은 해당 금융기관에 구상권을 행사하여 회수(약 30% 손실 예상)할 예정임.

〈표 5〉 실업재정 전망

(단위 : 조원)

| | 1998년도 | | 1999년도 | | 2000년도 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 예상지출 | 4.9[1] | | 6.6 | | 5.4 | |
| 예상수입 | 일반예산 | 1.1 | 고용보험료수입 | 1.4 | 고용보험료수입 | 1.4 |
| | 고용보험료수입 | 1.0 | 실업기금 | 5.2 | 실업기금 | 3.1 |
| | 실업기금 | 2.8 | | | 추가재원[4] | 0.9 |
| 실업기금[2] | 잔액 | 7.6 | 잔액 | 2.8 | 잔액 | 0 |
| | IMF권고 | 10.4 | 전년도 이월 | 8.0[3] | 전년도 이월 | 3.1 |

주 : 1) 1998년도 예상지출은 계획된 집행목표 7조원이 현재 사업추진 추세를 고려할 때 지나치다는 판단하에 4조 9천억원 정도로 보았음.
2) 실업기금=고용보험 기존 2조원, 일반회계 지원 1조 1천억원, 비실명장기채 1조 6천억원, IBRD 차관 1조원 및 국공채발행(미정) 등.
3) 실업기금의 수익률이 1998년은 기금조달과정임을 감안 5%, 1999년은 조달완료시점으로 보고 10%라고 가정하였음.
4) 추가재원 9천억원은 실업기금의 고갈로 인해 추가로 요구되는 재원을 지칭함.

천억원을 모두 사용하여도 부족하므로 재정에서 추가적인 부담이 발생할 수밖에 없음.

○ 적극적인 고용창출사업 및 실직자 생활안정사업을 시도할 경우에는 재정의 부담이 증가할 것임.

- 금년도에 실업관련 지출을 확대하여 실업기금을 소진시킬 경우에는 1999년 이후 6조원 이상의 추가 재원이 필요할 것임.

**다. 기타 지출**

○ 금융구조조정비용 및 실업대책 외에도 세출증가요인이 추가적으로 존재함.

- 1999년의 경우 경직성 경비에서 전년 대비 약 1조원의 증액 소요가 있을 것으로 추정됨.
- 또한 SOC, 양곡관련 지출 등에서도 추가적인 재정수요가 있을 것으로 예상됨.

**라. 통합재정상 세입세출 전망[2][3]**

○ 통합재정 세입과 세출을 전망해 보면 상당한 규모의 재정적자가 지속될 것으로 전망됨.

- 통합재정적자는 1998년도에 약 19조원, 1999년도에 약 21조원을 상회하다가 이후 감소세를 보여 2002년에는 약 13조원에 달

2) 재정적자의 규모는 세율 및 각출료의 변화, 공기업 매각수입, 지출 구조의 변화가 고려되지 않은 상태에서 추정되었음.
3) 비금융공기업의 자본수입은 고정시켰으며 세외수입은 경상 GDP 성장률로 성장하는 것으로 가정함. 이자비용의 경우 외환위기 이전의 이자비용은 2조원으로 고정시키고 구조조정을 위한 국채발행 이자를 8조 5천억원으로 계상함. 적자보전을 위한 국채발행 이자는 1999년도의 경우 재정적자 규모의 50%, 2000년의 경우 70%, 이후는 100%를 반영함. 가계경상이전은 소비자물가상승률로 증가한다고 가정하였음. 해외경상이전은 5%의 증가율로 가정함. 정부소비관련 지출과 순융자의 증가는 GDP 디플레이터에 맞춤. 자본지출의 증가는 경상 GDP 성장률에 맞춤.

〈표 6〉 통합재정수지 기준선 전망

(단위 : 조원)

| | 1997[4] | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 통합재정수입 | 93.4 | 99.3 | 104.1 | 107.6 | 114.4 | 127.4 |
| 중앙정부세입 | 92.0 | 97.9 | 102.6 | 106.1 | 112.9 | 125.7 |
| 국세수입[1] | 69.9 | 70.7 | 76.7 | 80.9 | 87.2 | 97.8 |
| 사회보장기여금 | 8.5 | 10.8 | 10.9 | 11.0 | 11.1 | 11.7 |
| 세외수입[2] | 12.4 | 14.8 | 14.0 | 13.6 | 14.0 | 15.5 |
| 자본수입 | 1.2 | 1.6 | 1.0 | 0.6 | 0.6 | 0.7 |
| 비금융공기업세입 | 1.4 | 1.4 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.7 |
| 통합재정세출 및 순융자 | 100.3 | 117.9 | 125.5 | 127.1 | 132.0 | 140.4 |
| 중앙정부세출 및 순융자 | 97.7 | 114.8 | 122.4 | 124.0 | 128.8 | 137.1 |
| 경상지출 | 61.9 | 77.7 | 84.6 | 85.8 | 89.0 | 94.0 |
| 이자지급 | 2.2 | 7.9 | 13.7 | 15.2 | 17.1 | 18.9 |
| 가계경상이전 | 8.5 | 11.6 | 12.0 | 11.9 | 12.0 | 12.4 |
| 해외경상이전 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| 정부소비[3] | 50.9 | 57.8 | 58.4 | 58.2 | 59.4 | 62.2 |
| 자본지출 | 17.1 | 18.5 | 19.0 | 19.5 | 20.7 | 23.1 |
| 순융자 | 18.7 | 18.6 | 18.8 | 18.7 | 19.1 | 20.0 |
| 비금융공기업 세출 | 2.6 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.2 | 3.3 |
| 통합재정수지차 | -7.0 | -18.6 | -21.4 | -19.5 | -17.6 | -13.0 |
| 기초재정수지차 | -4.8 | -10.7 | -7.7 | -4.3 | -0.5 | 5.9 |

주: 1) 1998년 및 1999년도의 국세수입은 KDI의 거시경제 전망치를 기준으로 하고 있으며 2000년부터는 본원의 전망치를 기준으로 하고 있음. 제2차 추경안의 교통세율 인상을 반영한 수치임.
2) 1999년 이후의 공기업 민영화 수입 예상치가 반영되지 않음.
3) 중앙 및 지방정부 소비, 비영리기구 이전, 보조금이 포함됨.
4) 1997년도는 실적치 기준임.

할 것으로 전망됨.

- 통합재정적자의 경우 2002년에도 IMF에서 권고하는 GDP 대비 2% 이하의 재정적자를 시현하지 못함.

○ 재정적자의 주요 원인은 세출에 있으며, 특히 이자지급의 급증에 기인함.

- 그러나 금융구조조정이 완료되면 이자지급의 규모는 현격히 낮아질 것으로 전망됨.
- 반면 확대된 사회안전망의 감축이 어려울 것이므로 실업대책비가 포함된 가계경상이전은 증가된 수준이 계속 유지될 것으로 보임.

○ 재정적자의 규모는 추정치보다 높아질 가능성이 높음.
- 본 전망은 정부소비 및 순융자가 GDP 디플레이터 수준으로 억제되는 등 전반적인 세출증가율을 낮게 잡고 있음.
- 또한 1998년도와 1999년도의 성장률이 예상보다 낮아질 가능성이 높고 이 경우 세입추계치도 낮아짐.
- 금융구조조정 등 추가적인 지출의 가능성이 고려되지 않고 있음.

○ 이러한 요인을 감안하면 재정지출 감축 노력이나 세입확충 노력이 없는 경우에는 통합재정적자의 감소 추세가 시현되기 어려울 것으로 전망됨.

## Ⅳ. 재정운용방안

### 1. 지출부문

#### 가. 경기부양

1) 감세와 지출확대

○ 심각한 경기부진으로 경기부양이 논의되고 있으며 그 방법으로 세출확대와 감세의 두 가지 주장이 존재함.
- 제2회 추경예산안은 제1회 추경예산에 비해 세출을 6조원만큼 확대하는 반면 석유류의 특별소비세율을 인상함.
- 그러나 재정지출의 확대가 실제적으로 이루어지지 못하고 있으므로 감세를 통한 소비진작을 시도하는 것이 바람직하다는 주장도 제기되고 있음.

○ 본원의 모형을 통한 시뮬레이션 분석결과는 재정지출의 확대가 감세에 비해 더 효과적인 것으로 나타남.
- 세출증대(SOC 투자)가 감세(부가가치세)의 경우보다 경기부양의 효과가 크고 이를 통하여 통합재정수지를 개선하는 효과에 있어서도 우월함.
- 부가가치세 세율인하의 경우 경기부양에 따른 세수증대효과가 세율인하에 따른 세수감소를 상쇄하기에 역부족이어서 재정적자가 지속되는 문제가 있음.

○ 또한 기존의 자본지출 진도비를 감안할 때 세출확대가 실현가능한 방안임.
- 상반기까지 중앙정부 통합재정수지상 자본지출이 예산상의 22조원(제2차 추경예산안) 가운데 7조원밖에 지출되지 않음.
- 그러나 1990년 이후 분기별 자본지출 통계를 살펴보면 1998년의 집행 실적은 정상적임.

○ 실증적 분석 결과 외에도 재정지출이 감세보다 우월할 가능성이 높음.
- 거시경제상황이 불안정한 현 상태에서 감세조치는 소비의 증가보다는 저축의 증가로 흡수될 가능성이 큼[4].

〈표 7〉 감세와 지출확대의 효과 비교

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 부가세 인하 | 국내총생산(증가율) | 0.01 | 0.21 | 0.11 | -0.14 | -0.03 |
| | 통합재정수지차(십억원) | -1,172.1 | -2,531.4 | -2,672.5 | -2,615.4 | -2,719.9 |
| SOC 투자 | 국내총생산(증가율) | 0.26 | 0.44 | 0.16 | 0.12 | 0.16 |
| | 통합재정수지차(십억원) | -1,175.1 | -2,143.2 | -1,871.5 | -1,420.1 | -1,367.3 |
| 사회안전망 확충 | 국내총생산(증가율) | 0.06 | 0.13 | 0.01 | -0.04 | -0.02 |
| | 통합재정수지차(십억원) | -1,153.4 | -2,502.5 | -2,447.9 | -2,374.3 | -2,550.4 |

주 : 부가가치세 세율을 1998년 하반기부터 1%p 인하하는 안(세수 감소분: 1조 1,560억원)과 동일한 금액을 자본지출 및 이전지출 확대에 사용하는 안을 비교함.

〈표 8〉 자본지출의 상반기 진도비 추이

(단위 : %)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998P |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 진도비 | 36.5 | 28.4 | 35.0 | 32.5 | 45.3 | 29.0 | 31.6 | 34.2 | 31.8 |

주 : P는 예상 수치임.

- 재정지출의 경기부양 승수효과는 감세의 경우보다 큰 것이 일반적이며 향후의 재정여건, 특히 재정적자 축소를 고려할 때 항구적인 감세조치는 비현실적임.
- 세율의 변동은 조세행정비용을 유발하고 소득의 불확실성을 높여 의사결정을 어렵게 하는 등 높은 사회적 비용을 초래함.
- 세출정책은 조세정책에 비하여 정책의 방향을 전환시키기가 용이함.

2) 이전지출과 자본지출

○ 경기부양을 위해서는 정부의 자본지출을 확대하는 것이 이전지출을 확대하는 것보다 효과적인 것으로 나타남.

- 대표적인 자본적 지출인 SOC 투자와 이전적 지출인 사회안전망 확충을 비교한 결과를 보면 자본적 지출의 경기부양 효과가 큼.
- 성장률 개선효과를 보면 1999년의 경우 SOC 투자는 0.44%인 반면 사회안전망 확충은 0.13%에 불과함.

○ 성장률 제고 효과에 따라 통합재정수지 개선 측면에서도 자본지출이 이전지출보다 우월한 것으로 나타남.

4) 실제로 경기의 침체에도 불구하고 가계 저축성예금의 총액이 1997년 12월 말 163조원에서 1998년 3월 말 167조원으로 증가함.

- SOC 투자의 경우 통합재정적자가 1999년 2조 1천억원에서 2002년 1조 4천억원 적자로 감축됨.
- 반면 이전지출의 경우에는 통합재정수지의 개선효과가 거의 나타나지 않아 1999년 이후 약 2조 4천억원 이상의 적자가 유지됨.

○ 극심한 수요부진과 금융경색이 나타나고 있는 현재의 상황에서는 SOC 투자와 같은 자본지출이 예상보다 효율적일 수 있음.
- SOC의 투자는 공공설비를 증가시켜 민간투자의 감소로 인한 경제 생산능력의 감소를 상쇄시켜 주고 장기적인 성장기반을 강화시켜 줌.
- 또한 직접적으로 민간투자를 촉진시킬 수 있고 공급부문의 효과를 통하여 물가의 안정에도 기여할 수 있음.

**나. 실업 축소**[5)6)]

○ 고용안정 및 산업지원부분의 고용유발효과가 가장 크게 나타나고 있으므로 실업 축소를 위해서는 해당 분야의 지출을 확대하는 것이 바람직함.
- 산림자원 관리, 환경관리 등도 고용유발효과가 크며, 장기적으로 생산성 확보나 삶의 질 개선에 도움이 되는 사업임.
- 교육 및 복지서비스의 직접 공급도 고용유발효과가 크며, 저소득층 이전지출도 간접적 고용창출 효과가 큰 편이므로 지출의 확대를 고려해 볼 만함.
- 사회간접자본은 고용유발 효과가 상대적으로 낮지만 다른 재정지출 항목에 비해 유연성이 크므로 팽창적 재정정책의 경우에는 사회간접자본 투자를 늘려 전반적 고용창출을 도모하는 것을 고려할 수 있음.

○ 그러나 고용 및 산업부문 지원은 통상마찰 등의 가능성이 있으므로 지원방식에 유의하여야 함.
- 산출물에 대한 직접적인 지원은 통상마찰의 소지가 있고, 시장에서의 비효율성을 초래하며, 시장원리의 충실화라는 개혁의 기본원칙과도 위배되는 문제가 있으므로 가급적 피해야 함.
- 따라서 선진국 등에서도 사용되고 있는 고용지원이나 연구개발에 대한 투자지원 방식이 바람직한 것으로 보임.

○ 해외지출, 고가의 자본재는 고용 고용유발효과가 낮으므로 해당 분야의 지출은 가급적 억제하는 것이 바람직함.
- 지출이 해외에서 발생하는 분야는 고용유발효과가 거의 없음.
- 고가의 자본재는 일반적으로 고용유발효과가 낮고, 특히 자본집약도 및 수입의존도가 높은

5) 재정지출을 산업부문에 대한 직접지원(농어업, 중소기업지원 등), 개인에 대한 이전지출 및 공공부문 인건비, 공공재 중 소비·공급이 국내에서 발생하는 부분, 공공재 중 소비·공급이 해외에서 발생하는 정부소비로 분류하여 분석함.
6) 각 항목별로 예산이 1억원 증가하였을 경우임.

## 〈표 9〉 예산 항목별 고용유발효과

| 고용창출효과 | 정부소비 및 공공재 공급 | 기타 지출 |
|---|---|---|
| 높 음 | | 고용안전지원 |
| | | 중소기업지원 |
| | | 석탄산업지원 |
| | 산지자원화(조림사업) | |
| | 수산자원 확보 | |
| | 농산물 유통구조개선 | |
| | 장애인 복지시설 운영 | |
| | 각종 교육[1]<br>농어업 인력육성, 체육진흥, 청소년 육성 | |
| | 문화예술 진흥 | |
| | | 생활보호 이전지출 |
| | 각종행정 | 공공부문 인건비 |
| 낮 음 | 생활보호 중 의료보호 | |
| | 철도 및 지하철 운영 | |
| | 폐기물 관리 | |
| | 각종 사회간접자본 건설, 상수도 건설 | |
| | 석유가스 비축시설, 도시가스 시설 개선 | |
| | 수질개선 사업 | |
| | 각종연구개발(중소기업 제외)[2] | |
| | 정보화 교육 | |
| | 농어촌 생활환경개선 | |
| | 정보화 | |
| | 철도차량 구입 | |
| | 재외공관 사업 | |
| | 해외 무기구입, 고속철 구입, ODA | |

주 : 1) 각종 교육에 직업교육과 재훈련 포함, 정보화 교육 제외
2) 중소기업에 대한 일부 연구개발 지원이나, 사회과학이나 인문과학 분야의 연구활동 지원은 평균보다 고용유발 효과가 높음.

자본재의 구입은 억제하는 것이 바람직함.

○ 농어촌, 행정분야는 지출의 효율성과 고용효과를 감안한 지출조정이 필요함.
- 농어촌부문은 생활환경 및 시설개선에 대한 지출을 축소하는 반면 생산력 확보에 도움이 되고 고용유발효과가 큰 자원화사업에 대한 지출을 늘리는 것이 바람직함.
- 공공부문의 에너지 사용 및 자원절약 등이 필요한 반면 공공부문 개혁에 따라 행정분야에서 과도한 실업이 발생되지 않도록 하는 적절한 조치가 필요함.

**다. 지출 우선순위**

○ 경제위기 극복의 기초가 되는 금융 및 기업 구조조정과 실업대책 분야에 재정지출의 최우선 순위가 주어져야 함.
- 부실채권의 정리와 자본확충을 위한 재정지원은 금융시장의 안정화에 기여하는 한편 기업도산 방지, 수출입 지원 등의 효과가 있음.
- 실업자지원은 구조조정을 원활히 할 수 있는 전제조건이며 취약계층에 대한 최소한의 지원은 불가피할 것임.

○ 최근의 심각한 경기부진을 감안하면 사회간접자본, 중소기업 및 수출 등 경기부양에 효과적인 지출도 확대되어야 함.
- 고용창출, 경제 활성화, 기업의 장기적 경쟁력 강화, 물류비용 감축이라는 측면에서 사회간접자본에 대한 투자가 필요함.
- 사회간접자본 중에서도 노동집약적인 사업에 우선순위를 두고 고가장비 구입이 필요한 사업의 우선순위를 낮추면 고용과 경상수지 방어 측면에서 유리할 것임.
- 수출, 부가가치, 고용 측면에서 차지하는 중소기업의 비중과 현재 중소기업이 직면하고 있는 어려움을 감안할 때 중소기업에 대한 지원이 필요함.

○ 농어촌 · 국방 · 교육 · 행정 등의 분야에 대한 지출은 지출의 조정 및 축소가 필요함.
- 농어촌 부문은 경지정리, 농어촌 생활환경개선 등 비효율적인 사업과 고용유발효과가 적은 사업을 우선적으로 축소하여야 하는 반면 수산자원 확충이나 산지자원화 등 생산력 확보에 도움이 되고 고용유발효과가 큰 분야에 지출을 확대하는 것이 바람직함.
- 국방부문의 경우 고용과 관련이 적으며, 지출의 규모가 큰 신규 고가장비의 구매 축소를 통해 지출 감축을 도모하여야 함.
- 교육부문도 전체적인 지출을 축소하여야 하지만 고용창출효과가 크고, 인적자원을 확충할 수 있으며, 기존에 충분한 지출이 이루어지지 않았던 직업교육과 성인재교육에 대해서는 적극적인 지출이 필요함.
- 행정부문의 개혁과 지출 감축이 필수적이지만 고용창출 효과가 비교적 높으므로 인력재배치를 통해 기존에 행정력이 부족하였던 분야에서 인력을 흡수하거나, 민간이양을 통하

여 민간부문에서 일자리가 창출되도록 하는 정책 등을 검토할 필요가 있음.

## 2. 조세부문[7]

### 가. 중세대상

1) 전문인적용역에 대한 부가가치세 과세

○ 과세이론상 전문인적용역에 대해 부가가치세를 면세할 근거가 없음.

- 지난 연말 외환위기 이후 전문인적용역에 대한 과세문제가 제기되었으나 현실화되지 못하였음.
- 전문인적용역에 대한 부가가치세 과세를 통해 전문인력의 소득세 과표도 효과적으로 포착할 수 있다는 측면에서 과세하는 것이 바람직함.

○ 이를 통해 약 1~2천억원 정도의 세수증대 효과가 있을 것으로 추정됨.

- 이는 부가가치세 세수효과만을 고려한 것일 뿐 과표양성화에 따른 소득세 증대효과까지 고려한다면 세수효과는 이보다 커질 수도 있음.

2) 담배관련세

○ 담배소비에 대한 과세 강화는 세수증대 효과뿐만 아니라 국민보건위생 측면에서도 타당성이 있음.

- 우리나라의 담배가격은 외국에 비해 낮은 수준임.

○ 부가가치세를 과세할 경우 세수효과는 연간 약 4천억원 정도이며, 20개비 1갑당 460원의 특별소비세를 추가적으로 부과할 경우 약 2조원 정도의 세수증대 효과를 기대할 수 있음.

- 가격상승에 따른 소비감소 효과를 고려하면 종합적으로 약 2조원 정도의 세수증대효과가 있을 것으로 예상됨.

○ 그러나 이와 같은 세율인상은 담배의 소비자가격을 50% 정도 인상시키므로 소비자 저항을 고려하여 특별소비세를 200원 부과하는 방안도 검토할 수 있음.

- 부가가치세 과세 및 담배 특별소비세의 세율을 200원으로 할 경우 소비감소 효과를 고려한 세수증대는 약 8천억원으로 예상됨.

3) 석유류 관련 소비세

○ 재정수입 확대와 물류비용 및 환경오염 저감 차원에서 석유류 관련 소비세의 과세강화가 필요함.

○ 휘발유에 부과하는 교통세를 현 시점에서 약 100원 정도 인상하면 약 6천억원의 세수증대 효과가 예상됨.

7) 조세부문 외의 기타 재원조달방안으로 기금예탁 확대, 공기업 매각 등을 검토할 수 있음. 이에 대해서는 박기백, 「재정운용의 방향과 재원조달방안」, 『재정포럼』, 1998년 7월호 참고.

〈표 10〉 담배 관련 소비세의 인상에 따른 효과

| 담배소비세율 (원/갑) | | 특별소비세율 (신설: 원/갑) | | 부가가치세율 (%) | 세수증대효과 (조원) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 현행 | 개정 | 1안 | 2안 | | 1안 | 2안 |
| 460 | 460 | 200 | 460 | 10 | 0.8 | 2.0 |

주 : 담배에는 교육세(담배소비세율의 40%, 현재 1갑당 184원)도 과세됨.

- 이 경우 현행 리터당 약 1,100원에서 교육세, 부가가치세를 포함하여 1,220~1,230원 정도가 됨.

○ 경유에 대해서는 교통세를 약 80원 정도 인상하면 약 2조원 정도의 세수증대효과가 있음.
- 이 경우 경유의 리터당 가격은 480~490원 수준에서 약 600원이 됨.

○ 중유의 경우에는 1리터당 20원의 특별소비세를 새로이 과세하여 약 5천억~6천억원 정도의 세수증대효과가 발생함.
○ 이와 같은 석유류 전반에 대한 세율조정을 내년 초부터 단행하는 경우 약 3조 2천억원의 세수증가가 예상됨.
- 그러나 석유류에 대한 과세강화는 물가상승과 그에 따른 산업경쟁력 약화 문제, 세부담의 역진성 심화 등의 문제를 종합적으로 고려하여야 함.
- 현재 휘발유와 경유에 대한 세율인상안이 국회에 상정중이므로 금년 내로 시행될 가능성도 있음.

**나. 조세감면 대상**

○ 기업 및 금융기관의 구조조정 및 재무구조 개선을 유도·촉진하기 위한 조세지원이 필수불가결함.
- 특별부가세, 취득세 등의 감면을 통하여 기업의 인수·합병, 부채의 상환과 자산매각 등을 촉진시켜야 함.
- 구조조정 등이 주로 외환위기 이후에 진행되고 있으므로 해당 조세지원조치가 기존 세입의 감소요인으로 작용하는 정도는 미미함.

○ 또한 침체된 경제에 활력을 불어넣기 위한 세제적 지원도 필요함.
- 특별소비세 감면, 부동산에 대한 취득·등록·양도소득세 감면, 임시투자세액공제 등 경기부양을 위한 조세지원이 요청되고 있음.
- 특소세 인하의 경우 약 1천억원 정도의 세입감소가 예상됨.

〈표 11〉 세제개편에 따른 세수효과

(단위 : 조원)

| | 1999년도 세수효과 | 2000년 이후의 세수효과 |
|---|---|---|
| 부가세 면세 축소 | 0.1 | 0.15 |
| 담배 과세 강화 | 0.8~2.0 | 0.8~2.0 |
| 석유류 과세 강화 | 3.2 | 3.4 |
| 총계 | 4.1~5.3 | 4.35~5.55 |

- 여타 세제지원조치도 활성화조치 이전의 거래나 투자 수준을 고려하면 세입을 감소시키는 효과는 작을 것임.

## V. 결론

### 가. 재원조달과 보전

○ 외환위기 이후의 재정운용 기본방향은 재정이 경제위기 극복에 적극적인 역할을 담당하는 것임.
- 금융구조조정, 실업대책, 경기부양 등 경제위기 극복을 위한 지출, 조세 측면의 지원이 있어야 함.
- 그러나 장기적 · 구조적 재정적자를 야기하지 않도록 하여야 하며 경제위기 극복을 위한 부담의 형평성을 고려하여야 함.

○ 재정적자를 보전하기 위해서는 각종 세입의 증대가 고려된 다음 보전재원으로 채권발행이나 통화증발이 고려되어야 할 것으로 보임.
- 세입확충 없이 채권으로만 재정적자를 보전할 경우에는 채권의 소화물량이 과다하게 되어 금리 상승 등의 부작용이 우려됨.
- 또한 국채발행의 증가에 따른 이자비용의 증가로 만성적인 재정적자가 발생할 우려가 있음.

○ 구조조정, 실업대책, 경제안정화 등 방대한 세출소요에 대응하고, 국채 발행 부담을 축소하기 위하여 세입 확충 노력이 필요함.
- 담배 및 유류에 대한 과세를 강화하여 국세수입을 증대시키는 것을 고려해 볼 만함.
- 적극적인 공기업 매각정책을 통한 세입의 확충도 필요함.
- 이 밖에 고용보험료 등 사회보장기여금의 요율을 상향조정하는 것도 고려해 볼 만함.

○ 세출의 경우 구조조정, 고용안정, 경기 부양과 관련된 지출을 증대하는 한편 농어촌, 국방, 교육, 일반행정 등의 세출 조정이 필요할 것으로 보임.
- SOC와 같은 자본지출은 고용유발효과가 높지 않은 것으로 나타나지만 성장잠재력을 유지하는 한편 침체된 경기를 부양하는 데 효과

가 있을 것이므로 지출을 확대하는 것이 바람직함[8].

- 또한 지출 감축을 위해 다년도 예산 계획을 작성하거나 특별회계 및 기금의 정비를 고려하여야 함.

○ 세입증대로도 부족한 재원은 대부분 국채를 발행하여 보전할 수밖에 없음.

- 일정수준의 재정적자가 불가피하며 기금의 적자나 한은 차입을 통한 재정적자 보전은 한계가 있을 수밖에 없음.
- 기금예탁의 확대를 통하여 재원을 조달하는 경우에도 통합재정에 미치는 영향은 동일하므로 사실상 국채를 발행하는 것임.

○ 국공채 발행의 경우 시장 실세금리를 통한 국내 발행이 우선적으로 고려되어야 함.

- 금리구조를 왜곡시키지 않고, 안정성으로 인한 국공채 선호도가 높아지고 있으며, 금리가 하향 추세에 있다는 점에서 유리함.
- 그러나 국공채 발행 물량이 지나치면 구축효과를 통하여 회사채 시장을 압박하고 금리를 상승시킬 수 있으므로 시장금리의 추세를 보아가며 발행 규모를 결정하는 것이 바람직함[9].

○ 한국은행이나 공공기금을 통한 국공채의 강제인수는 가능한 한 지양하여야 함.

- 한은이 국공채를 인수하는 경우 실세금리를 통한 간접인수 방식이 바람직함.
- 시장금리보다 낮은 금리로 강제인수시킬 경우에는 기금을 부실화시키는 요인이 될 수 있음.
- 공공기금의 예탁 비율을 확대하는 경우 기금의 국공채 인수 여력이 크지 않다는 문제점도 존재함.

○ 국공채의 해외 발행은 현재의 국가신용도, 환율변동 가능성 등의 문제점을 고려할 때 우선순위가 떨어짐.

- 현재 우리나라의 국가신용도가 $BB^+$(S&P 기준)로 아직 투자 적격기준을 회복하지 못하고 있음[10].
- 해외 발행금리가 10%대로 국내보다 다소 낮으나 환율변동 가능성, 외채규모, 해외 발행비용 등을 고려하면 국내외 금리차가 해외 발행의 근거가 되기는 힘듦.

**나. 통합재정상 세입 · 세출 전망**

○ 세율인상, 공기업 민영화 수입을 적극적으로 모색할 경우에는 통합재정수지가 점진적으로 개선되는 것으로 나타남.

- 담배 및 유류관련 세율 인상을 통하여 1999년 이후 매년 3조 5천억원을 조달하고, 공기업 매각을 통하여 매년 1조 5천억원 정도를 조달하는 것을 가정한 경우임.

8) 자본지출의 증대는 경기가 위축되어 있는 1998년도 하반기나 1999년도 상반기가 적합할 것임.
9) 1998년 5월 말 현재 국공채 및 회사채 발행잔액 254조 7천억원(국공채 163조 9천억원, 회사채 90조 8천억원)
10) 지난 4월 외평채 발행당시 만기 5년 및 10년짜리를 각각 8.953%와 9.084%(TB에 3.45 및 3.55%의 가산금리)로 조달함.

- 통합재정수지 적자는 1998년 이후부터 축소되기 시작하여 2002년에는 약 8조원 수준이 될 것으로 전망됨.
- 반면 기초재정수지는 2001년부터 흑자로 전환되어 이때부터 재정에서 이자를 갚아 나갈 수 있는 여력이 발생함.
- 그러나 이러한 재정적자 규모는 낙관적인 세입전망 및 추가적인 세출 요인이 발생하지 않는다는 조건하에서 추정된 수치이므로 실제로는 이를 상회할 가능성이 높음.

○ 건전재정의 기준이 되는 GDP 대비 2% 이하의 재정적자는 2002년에야 달성 가능함.
- 구조조정이 완료되는 시점에서는 이자비용이 현격히 감소하므로 재정적 여력이 확대될 것으로 보임.
- 따라서 부가세(surtax) 축소 등 세부담의 경감 노력은 2002년 이후에나 가능할 것으로 보임.

○ 따라서 세출의 축소와 세율인상 및 공기업 민영화 등 세입확대를 모색하지 않을 경우에는 만성적인 재정적자 상태에 놓일 가능성이 높음.
- 이러한 조치가 없을 경우 세출증대와 세입부진 요인이 복합되어 재정적자 보전 규모가 확대되고 여기에 국채 이자비용이 추가되어 재정적자가 감소되기 힘들 것임.

**〈표 12〉 통합재정수지 전망(세입확충의 경우)**

(단위 : 조원)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 통합재정수입 | 93.4 | 99.3 | 109.1 | 112.6 | 119.4 | 132.4 |
| 통합재정세출 및 순융자 | 100.3 | 117.9 | 125.5 | 127.1 | 132.0 | 140.4 |
| 통합재정수지차 | -7.0 | -18.6 | -16.4 | -14.5 | -12.6 | -8.0 |
| 기초재정수지차 | -4.8 | -10.7 | -7.7 | -3.9 | 0.3 | 7.3 |

주 : 세율조정, 공기업 민영화 이외의 가정은 이전과 동일함.

## 〈부표〉 사업별 취업유발 효과

| 대분류 | 소분류 | 고용유발인원(명/억원) |
|---|---|---|
| 사회간접자본 | 도로, 항만, 공항, 댐 건설, 치수, 산업단지 기반조성, 철도 및 지하철 건설 | 2.52 |
| | 철도차량 구입(국내제작) | 1.11 |
| | 철도차량 구입(수입분) | 0 |
| | 철도 및 지하철 운영 지원 | 3.24 |
| 교육 | 초중등 교육, 대학교육 | 4.82 |
| | 대학 연구능력 강화 | 2.29 |
| | 직업훈련서비스 | 4.82 |
| | 정보화교육 | 1.44 ~ 3.18[1] |
| | 교육환경개선 | 1.65 ~ 2.53 |
| | 장학금 | 이전지출 |
| 중소기업 경쟁력강화 | 중소기업지원(기술개발지원 제외) | 산업지원 |
| | 기술개발지원 | 4.59[2] |
| 에너지 지원 | 석유가스 비축 시설 신축, 에너지 절약시설, 도시가스 시설개선 | 2.52 |
| | 에너지 기술개발 | 2.29[3] |
| | 집단 · 대체 에너지 공급, LPG 공급방식 개선 | 0.64 ~ 2.52[4] |
| | 석탄산업지원 | 산업지원 |
| 과학기술 | 연구개발, 기초과학, 출연 · 국립연구기관 | 2.29 |
| 정보화 | | 1.35 |
| 농어촌 구조개선 | 생산기반 정비 및 용수개발 | 2.52 |
| | 영농 · 영어 · 양축 자금 지원 | 산업지원 |
| | 영농규모화 및 기계화 | 산업지원 |
| | 농어촌 생산 유통 개선 | 6.05[5] |
| | 농 · 어업 인력 육성 | 4.82 |
| | 기술개발 및 정보화 | 2.29 |
| | 수산자원 조성 | 6.16 |
| | 산지자원화 | 12.03 |
| | 생활환경개선 등 | 1.54 |
| | 소득보상 지출 | 이전지출 |

〈부표〉의 계속

| 대분류 | 소분류 | 고용유발인원(명/억원) |
|---|---|---|
| 사회복지 | 생계보호, 국가유공자 지원, 경로연금 | 이전지출 |
| | 의료보험, 생활보호 지원 중 의료보호 | 3.26 |
| | 생활보호 지원 중 교육보호 | 4.82 |
| | 국민연금 | 이전지출 |
| | 생업자금 융자를 통한 자활조성 | 이전지출 |
| | 장애인 · 아동 등 사회복지시설 지원 | 5.77 |
| | 근로자 복지증진 및 고용안정 | 大 |
| | 보건의료 기반확충 | 3.26 |
| 맑은 물 공급환경 | 상수도 시설확충 | 1.78~2.52 |
| | 수질개선 | 1.57~2.52 |
| | 폐기물 관리 | 2.52~3.15 |
| | 환경기술 개발 | 4.59[6] |
| 국민생활 안전 | 공공시설물 안전관리, 농수산물 검사검역, 식품 안전관리, 재해 위험지구 정비, 산불방지대책 | 3.15 |
| 치안 | 치안활동의 과학화 추진, 경찰 작전 및 대공 수사체제 강화, 교통단속과 사고조사 업무 개선 | 3.15 |
| | 경찰관서 증설 및 노후관서 개축 | 2.12 |
| 문화예술 체육진흥 | 문화예술 진흥 | 3.94 |
| | 체육진흥, 청소년 육성 | 4.82 |
| 외교 통일 | 일반외교활동, 개도국 무상지원, 국제분담금 | 0 |
| | 남북협력 교류 추진 | 3.15 |

주 : 1) 예산을 전액 컴퓨터 등 기자재 구입에 사용하는 경우에는 작아지며, 정보화 교육을 위한 추가적인 인력 고용에 예산을 사용하는 경우에는 커짐.
2) 기술개발비 중 50% 정도를 정부가 지원하는 것으로 가정
3) 전액 정부가 투자하여 기술개발하는 것으로 가정
4) 사업의 구체적인 내용에 따라 큰 차이를 보임.
5) 유통개선으로 인해 새로운 고용이 창출되지만, 기존의 유통 분야에서의 고용인원은 불변하는 것으로 가정
6) 기술개발 중 정부가 50%를 보조하는 것으로 간주

토·론·요·약

## 재정지원의 타당성에 대한 검토가 선행되어야

張鉉俊
중앙일보 논설위원

세입감소, 세출수요 증대 상황에서 뾰족한 수단이 없다는 것이 발표문의 요지인 것 같다. 현재 금융과 기업의 역할이 위축된 상황에서 재정의 역할이 부각되고 있는데, 이런 때일수록 재정은 국민부담이라는 점을 명심하여야 한다. 따라서 금융구조조정, 기업구조조정에 대한 재정지원이 누구의 이익을 위해 이루어지고 있는지를 확실히 하고, 재정지출에 유의해야 한다. 재정지원의 타당성을 먼저 검토하고, 꼭 살려야 할 기업에만 지원하도록 하여야 한다.

**재정적자 감축을 위한 모든 방법을 총동원해야 한다. 재정적자 감축을 위해 세출억제, 세입증대뿐 아니라 인플레이션을 위기타개책으로 검토해야 할 때다.**

재정적자에 관해서는 재정이 최후의 보루라는 점을 명심하여야 한다. 재정이 부실해지면 정말 아무런 대책이 없으므로 재정적자 감축을 위한 모든 방법을 총동원해야 한다. 재정적자 감축을 위해 세출억제, 세입증대뿐 아니라 인플레이션을 위기타개책으로 검토해야 할 때다.

기금예탁을 통한 재원확보에는 반대한다. 국민연금에 손을 대면 부작용이 많을 것이다. 또한 공기업 매각을 통한 세입증대효과에는 한계가 있다. 공기업 매각수입은 재정경제부 국고국으로 바로 들어가지 않는다.

전망이 아주 우울하므로 실업대책에 있어 우선순위를 정해 놓고, 솔직하게 정부의 한계를 제시하여 설득해야 한다. 경부고속철도 같은 사업이 아니라 실업축소와 SOC 정비에 모두 도움이 되는 사업을 연구, 개발해야 한다.

## 세수증대 방안의 실효성에 대해 재고해야

朴完奎
중앙대학교 교수

먼저, 올해 성장률에 대해 민간연구소는 -6%~-7%, S&P 산하 연구기관도 -6.7%로 전망하고 있다. 따라서 발표문의 전망치들은 전체적으로 재조정되어야 할 것이다. 교통세 세율인상에 따른 세수증대도 소비감소효과가 크기 때문에 발표문보다 크지 않을 것이다. 담배도 소비량 절대규모가 감소하는 상황에서 세율인상을 통해 커다란 세수증대효과를 기대하기 어렵다. 전체 세

수전망도 경기의 전환점을 어떻게 설정하는가에 따라 많이 달라진다. 따라서 시나리오를 만들어 대비해야 할 것이다.

SOC 투자가 어떻게 즉각적으로 GDP 개선효과로 나타나는지 의문이다. 또한 SOC와 사회안전망 지출 비교에서는 여러 가지 SOC 사업과 사회안전망 사업별로 시차(lag)를 고려해서 최적의 정책조합을 찾아야 할 것이다.

조세감면의 확대는 감면축소 방향과 어긋난다. 탈루세원의 포착을 통해 과세베이스를 확대해야 한다. 또한 취득세, 등록세 감면은 지방재정에 악영향을 준다. 지방재정의 규모도 크고, 역할도 막중한데 이 부분이 다루어지지 않았다.

## 중기재정계획의 수립 필요

**文亨杓**
**한국개발연구원 연구위원**

비관적으로 보면, 2002년까지 재정적자가 지속될 것이라는 발표문의 전망도 안이한 듯하다. 경기침체가 장기화할 가능성이 높고 이 경우 세입감소가 지속될 것이다. 세출에서는 부실채권 정리비용이 매우 큰데, 부실채권규모는 발표문의 100조원에서 200조원으로 증가할 것이라는 전망이 있다. 이에 따라 정부부담도 증가할 것이다. 또한 성업공사 채권 상환 여부도 불투명하기 때문에

**직접세 기능이 미약하고 외환위기 속에 소득분배가 악화되는 상황에서 조세의 형평성 제고기능이 더욱 절실하다. 금융소득종합과세, 탈루세원의 포착이 필요하다.**

이자비용이 더욱 커지고 오래 지속될 것이다. 실업대책비용도 당분간 5% 이상의 고실업이 지속되고 빈곤대책비용이 증가하면서 고복지비용이 당분간 유지될 것이다. 이 모든 요인이 재정적자를 증가시키고, 장기화시키는 요인으로 작용할 것이다.

보다 강력한 의지와 강력한 수단으로 재정을 운용해야 한다. 먼저, 중기재정계획의 수립이 필요하다. 재정적자 탈피의 필요성을 부각하고 정부의 의지를 보이기 위해서는 중기재정계획(multi-year planning)을 1999년부터 이행해야 한다. 우리보다 금융부실이 덜 했던 스웨덴, 핀란드도 재정균형 회복에 7~8년이 소요되었다.

다음으로 재정지출면에서 정부운영방식의 패러다임을 바꾸어야 한다. 경기회복과 정부의 의지가 결합되어야 재정균형에 도달할 수 있다. 따라서 단편적이고 관성적인 대책이 아니라 획기적인 대책이 요구된다.

세입증대면에서는 간접세만을 활용하는 것에 대해 의문이다. 직접세 기능이 미약하고 외환위기 속에 소득분배가 악화되는 상황에서 조세의 형평성 제고기능이 더욱 절실하다. 금융소득종합과세, 탈루세원의 포착이 필요하다.

## 세출에 있어 긴요한 사업에 대한 조정 필요

**金成珍**
**국무조정실 재정금융심의관**

전반적인 방향 특히 세출의 우선순위 설정은 타당한 것으로 보인다. 농어촌, 교육, 국방부문의 세출구조 조정이 필요하다. 이때 중요한 것과 긴요한 것을 구분해야 한다. 긴요한 사업을 먼저 해야 하며, 중요하지만 덜 긴요한 사업에 대한 설득과 조정이 필요한 시점이라고 본다. 가령, 중소기업지원, 수출지원도 중요하지만 방만하게 지원하지 않았는지, 지원자금의 낭비는 없었는지를 분석해야 한다. 이 작업을 수행하는 데 있어 재정문제를 고민하는 여러분이 앞장서 주기 바란다.

재정적자는 불가피하지만 그 내용을 보면 매우 답답하다. 내년 예산에서 6조원 정도 세입이 증가하는 것은 모두 이자비용으로 지출되도록 되어 있다. 세입은 불투명하고 세출은 투명하므로 결국 세출을 줄일 수밖에 없다. 마른 수건도 쥐어 짠다는 심정으로 세출삭감에 노력해야 할 것이다. KDI

# 정책흐름

1998 세제개편안(요약)

# 1998 세제개편안(요약)

※ 이 자료는 1998년 9월 3일 재정경제부 세제실에서 발표한 「1998 세제개편안(요약)」 주요내용입니다.

## Ⅰ. 세제개편을 위한 여건

○ 최근 우리 경제는 내수침체 및 수출둔화와 구조조정과정에서 초래된 신용경색이 복합되어 산업기반 침하 및 디플레이션이 우려되는 상황임.

- 재정지출을 적극 확대하여 내수진작을 도모하고 신용보증, 수출보험 확대 등을 통한 금융중개시스템의 복원을 추진해 나갈 필요

○ 경기 활성화를 지원하기 위해서는 적극적인 감세조치가 필요할 것이나

- 소득세 · 법인세 등 주요 세목의 세율이 1990년대 들어 지속적으로 인하되어 선진국에 비해서도 다소 낮은 수준이고
- 세율의 추가 인하는 세입기반 약화로 경기회복시에 건전재정으로의 복원력을 약화시키는 문제가 있음.

○ 최근 실업증가, 소득감소 등으로 근로자 및 중산층을 중심으로 세부담 형평에 대한 요구는 더욱 늘어나고 있으며

- 복잡한 조세체계는 성실납세를 어렵게 하고 과다한 행정비용을 발생시키는 한편
- 농어촌사업 등 특정목적사업에 대한 칸막이식 재정운용으로 세출예산의 낭비와 비효율성을 야기

**주요 세목 세율의 국제비교(1996년 기준)**

(단위 : %)

| | 한국 | 미국 | 영국 | 프랑스 | 독일 | 일본 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 소득세 | 40 | 39.6 | 40 | 56.8 | 53 | 50 |
| 법인세 | 28 | 35 | 33 | 33(1/3) | 30 | 34.5 |
| VAT | 10 | - | 17.5 | 18.6 | 15 | 5 |

## II. 금년도 세제개편의 방향과 중장기 추진과제

### 1. 1998 세제개편 기본방향

○ 재정지출의 확대를 통한 경기활성화를 조세측면에서 적극 뒷받침하는 동시에 중기적으로 안정적인 세입기반을 확보하여 건전재정으로 복귀하기 위해서

- 내년에는 현재의 조세부담 수준을 유지하는 선에서 세제를 운영해 나가되

○ 대내외 경제여건의 추이를 보아 가며 필요시에는 내수진작과 투자활성화에 도움이 되도록 탄력적으로 대처해 나갈 필요

○ 1998년도 세제개편은

- 구조조정과 성장잠재력 배양을 세제면에서 지원
- 세정의 합리화와 과표양성화를 통한 세부담의 형평 제고, 그리고 조세체계의 간소화를 통한 성실납세풍토 조성
- 조세감면제도의 정비와 조세지출예산제도의 도입을 통한 장기·안정적인 세입기반 구축을 중점적으로 추진

○ 우리 경제가 어느 정도 안정될 것으로 예상되는 2000년부터 경기회복에 대응하여 조속히 건전재정으로 회복될 수 있도록

- 세제 및 세정면에서 새로운 세원을 발굴해 나가고 음성·탈루소득에 대한 과세를 강화하는 방법으로 세입기반을 강화할 수 있는 중기재정계획을 수립함.

### 2. 중장기 추진과제

○ 금융소득 종합과세에 대한 정책방향

- 구조조정의 여파로 금융자금의 흐름이 불안정한 상황에서 금융소득 종합과세가 실시되면 저축자의 심리적 위축과 금융시장의 불확실성이 심화되어 경제전반에 부정적인 결과를 가져올 소지가 있으므로
- 금융시장과 우리 경제의 안정화 추세를 보아 가며 금융소득을 종합과세하는 방안을 검토

○ 근로소득세제 운용의 기본방향

- 그간의 지속적인 세부담 경감으로 현재 근로자의 40%가 소득세를 전혀 부담하지 않고 있으며, 총분배국민소득 중 피용자보수 비중이 계속 증가하고

**피용자보수 및 근로소득세 비중 추이**

(단위 : %)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|
| 국민소득 중 피용자보수 비중 | 40.1 | 51.8 | 58.8 | 61.3 | 64.3 |
| 소득세 중 근로소득세 비중 | 43.4 | 40.2 | 36.5 | 37.3 | 35.8 |

있음에도 소득세 중 근로소득세 비중은 오히려 감소하고 있는 추세

- 현 시점에서는 재정여력의 한계로 근로소득세 경감이 어려우므로 음성 · 탈루소득 과세강화 등을 중점 추진하여 재정기반을 확충할 필요

○ 소규모 사업자에 대한 과세체계 개선

- 현재 소규모 사업자에 대하여는 과세특례자, 간이과세자로 구분하여 낮은 세율로 특별과세하고 있어 과세체계가 복잡하고 과세자료 양성화에 어려움이 있음.
- 경제여건이 어려운 현 시점에서 정상과세할 경우 영세사업자의 세부담 증가 등의 문제가 있으므로
- 향후 2~3년간 성실기장의 유도 등을 통해서 정상과세 기반을 마련

○ 특별소비세 과세대상 및 세율체계의 조정

- 현재 한시적으로 적용하고 있는 가전제품 등에 대한 세율인하 효과분석 결과와 향후 경제상황 · 재정여건 등을 보아 가며 검토

○ 파생상품 및 전자상거래 과세제도 정비

- 파생상품거래 과세제도는 당분간 시장의 동향을 주시하면서 사안별로 예규 · 통칙을 통하여 과세기준을 정립해 가고 추후 OECD 등 국제기준이 마련되면 이에 따라 제도정비를 추진

* 다만, 비거주자의 파생상품관련 소득에 대하여는 외국인투자 환경을 조성한다는 의미에서 시행령에 비과세함을 규정

- 한편, OECD의 「전자상거래 과세체제 보고서」가 1998년 10월 오타와 각료회의에서 공표될 예정

• 이번 OECD 보고서에 포함된 과제에 대해서는 선진 각국의 입법례를 보아 가면서 국내 세제에 반영

○ 중기 재정운용

- 재정의 건전성 회복을 위하여 경제가 어느 정도 안정되는 시점에서 새로운 세원을 개발하는 등의 방법으로 세입기반을 강화

• 최근의 경기침체로 지나치게 낮아진 조세탄성치를 1.0 이상으로 회복시키기 위한 적극적인 세제 및 세정상의 대책을 마련

* 현재 보다 체계적이고 구체적인 중기 재정운용계획을 한국조세연구원과 공동으로 작업중에 있음.

## III. 1998 세제개편 주요 추진내용

### 1. 원활한 구조조정을 지원

#### 가. 기업구조조정 지원세제의 보강

○ 그동안 기업 및 금융기관의 구조조정에 대하여 다양한 조세지원제도를 마련하여 기업의 합병 · 양수도 · 사업전환 · 재무구조개선 등이 원활히 이루어질 수 있도록 적극 지원

- 2월 임시국회

• 기업 양수도 및 자산교환에 대한 양도소득세 감면

• 기업주의 개인재산 회사 출연에 대한 증여세 감면 등

- 8월 임시국회

• 부실금융기관의 자산 · 부채 인수(P&A)에 대한 지원
• 증권투자회사(mutual fund) · 구조조정증권투자회사 지원 등

○ 앞으로도 세제가 기업구조조정에 선도적인 역할을 할 수 있도록 종합적이고 체계적인 지원제도를 적극 마련
- 현재 추진중인 대부분의 기업구조조정이 무리없이 지원될 수 있을 것으로 예상

○ 우리 산업의 중추역할을 담당하고 있는 중견기업 이상의 기업에 대하여 체질을 빠른 시간 내에 강화시킬 수 있도록 기업개선작업(workout)을 적극 지원
- 금융기관이 기업대출자금을 탕감하거나 출자전환하는 경우 과세 문제가 발생되지 않도록 하고
- 기업이 감자를 하거나 자산을 매각하는 경우 또는 기업퇴출시 세제면에서 지원
- 이월결손금을 초과하는 채무면제익에 대하여 3년 거치 후 3년에 걸쳐 분할하여 익금산입 등

* 기업개선작업 후(대출금 출자전환 후) 금융기관이 보유한 주식의 배당소득 및 양도차익에 대해서는 정상과세

○ 대규모기업집단의 핵심사업 선정 등으로 경쟁력 있는 산업재편이 이루어질 수 있도록 기업 및 사업교환(big deal)의 활성화를 위한 세제상의 지원제도 마련
- 기업교환이나 사업교환시 발생하는 양도차익에 대한 법인세 과세이연 및 채무면제익 분할익금산입 등
- 교환대상기업의 시가차이를 조정하기 위하여 주주가 교환대상기업의 부채를 인수하는 경우
• 이월결손금을 초과하는 채무면제익을 3년 거치 후 3년에 걸쳐 분할하여 익금산입하고, 부채를 인수하는 주주에 대하여 손금산입을 허용

○ 장부상에 나타나지 않는 부채 등 국내기업의 불투명한 재무구조 때문에 외국인이 국내기업에 투자를 꺼리는 점을 감안하여
- 국내법인의 특정 사업부문과 외국자본이 합작하여 법인을 설립하는 경우 내국투자분에 대하여도 세제상 지원
- 자산양도차익에 대한 법인세 및 특별부가세 과세이연, 증권거래세 비과세 및 합작회사의 취득세 · 등록세 면제

○ 부실기업을 매입하여 재무구조를 건실화시키는 등 기업가치를 회생시켜 매각하는 기업구조조정 전문회사에 대한 지원제도를 마련
- 출자주식의 양도차익 · 배당소득에 대하여 비과세, 투자금액의 50% 범위 내에서 투융자손실준비금을 손금산입 등
- 구조조정전문회사의 출자자에 대해서도 주식 양도소득 비과세 및 배당소득 분리과세

○ 구조조정과정에서 취득세 · 등록세 등 수수료적 성격의 조세는 모두 면제

○ 기업합병 및 분할, 재무구조 개선 등 현행 지원제도를 광범위하게 재검토하여 정비 · 보강함으로써

지원범위가 확대되고 내실 있는 지원이 되도록 제도 운용

- 합병에 대한 과세체계 정비
  - 특수관계 없는 법인간 합병시에만 장부가 합병을 허용하고 일정요건을 갖춘 경우 이월결손금 승계를 인정
- 기업분할에 대한 지원제도 도입
  - 분할한 모회사의 법인세, 특별부가세 등을 과세이연
  - 분할로 설립된 회사(자회사)에 대하여는 취득세 · 등록세 면제
- 대손충당금 한도 확대
  - 은행에만 허용하던 표준비율(감독규정)에 의한 적립을 1년간 한시적으로 모든 금융기관에 확대 적용

* 채권잔액의 1%(금융기관은 2%)와 대손실적률 중 선택허용

**나. 기업경영 투명성 제고**

○ 당면한 경제위기 극복을 위해서는 외국투자가 등으로부터 우리 기업의 투명성에 대한 신뢰 확보가 필수적이므로

- 이를 조기에 확보하기 위한 세제상의 대책을 마련함으로써 기업 구조조정을 촉진할 기반을 마련

○ 국제기준에 맞추어 경비처리기준을 재설정

- 그동안 기업 경비가 낭비적으로 사용되고 기업주 등에 의한 기업 재산의 사적 사용이 관행화된 부분이 있으므로
- 인건비 등 각종 경비의 처리기준을 국제기준에 따라 명확히 하고, 경비지출 사실은 객관적인 지출증빙을 구비토록 하여 회계 및 경영의 투명성 확보
- 특히, 5만원 이상 접대비 지출시에는 신용카드 사용을 의무화하고, 그간 영수증 없이도 인정되던 기밀비를 단계적으로 폐지
- 금융기관의 모집권유비 제도(적금계약액 등의 0.05%) 폐지

○ 변칙 · 부당거래에 의한 기업자금 유출 규제

- 기업의 정식 임원이 아니면서 실질적으로 영향력을 행사하는 회장 · 기조실장 등 사실상의 이사도 특수관계자의 범위에 추가하여 세법 적용
- 계열사간 거래내역이 기재된 결합재무제표의 국세청 제출을 의무화하여 계열사간 부당 내부거래를 효과적으로 규제

○ 헬스클럽 회원권 등 개인전용 회원권의 관련 비용을 인정하지 않도록 하는 등 기업활동과 직접 관련없는 비용의 지출을 억제

- 회원권 가액 상당 차입금이자 및 유지관리비 손비부인
- 모든 승용차의 감가상각비를 80%만 손비로 인정
- 무주택 사용인에게 주택 취득 · 임차 자금을 무상 · 저리로 대부시 정상이자와의 차액 전액 과세

* 현재는 2천만원까지 인정

○ 비영리법인은 모두 지정기부금 대상 단체로 인정하되, 친목단체 · 영리사업자단체 등은 배제하도록 기부금제도를 개선

○ 불성실 신고기업에 대한 법인세 가산세 강화
- 무신고 가산세를 신고내역에 따라 10~30%로 차등 적용
- 미납부 가산세는 10%에서 1일 0.05%(18.25%)로 변경

**다. 부동산 거래에 따른 세부담 경감**

○ 토지이용의 효율성 제고를 위해서 내년에는 우선적으로 거래단계 세부담을 완화하여 부동산 거래 활성화를 도모
- 양도소득세율을 일반 소득세율 수준으로 인하
• 과세계급별로 세율을 10%P씩 인하

**양도소득세율 인하**

(단위 :%)

| | 과세표준 | 세율 |
|---|---|---|
| 2년 이상 보유 (3단계) | 3천만원 이하 | 30 → 20 |
| | 3천만원~6천만원 | 40 → 30 |
| | 6천만원 초과 | 50 → 40 |
| 2년 미만 보유 | | 50 → 40 |
| 미등기양도 | | 75 → 65 |
| 비상장주식 | | 20 — 현행 |
| (중소기업주식) | | (10) — 유지 |

- 법인 특별부가세율도 개인 양도소득세율과 같은 수준으로 인하
• 일반 자산 : 20% → 15%
• 미등기 양도자산 : 40 → 30%
- 토지취득시 부과되는 농특세 및 교육세를 2000년부터 폐지

○ 보유과세 강화는 부동산시장이 정상화되는 시기에 과세표준을 현실화하는 방법으로 추진

**라. 자동차 주행세제의 강화**

○ 자동차의 취득 · 보유에 대한 세금은 낮추고, 운행에 대한 세부담은 높여 환경오염을 축소하고 에너지 소비의 합리화를 유도

○ 석유류 세율을 조정하여 국제원유가 하락 및 환율 안정에 따른 유가인하 요인을 흡수

**석유류 세율 조정**

(단위 :원/리터)

| | 세율 | 소비자가격 |
|---|---|---|
| 휘발유 | 591 → 691(+17%) | 1,097 → 1,224(+11.6%) |
| 경 유 | 110 → 160(+45%) | 490 → 523 (+6.7%) |

- 앞으로 국제원유가 및 환율 등 유가변동요인에 보다 신축적으로 대응하면서 이용단계의 세부담을 강화

○ 취득 · 보유단계 세부담 경감
- 7월 10일부터 자동차 특소세를 1년간 한시적으로 30% 인하
- 자동차세 경감은 한 · 미 자동차 협상과 연계하여 검토
- 자동차 구입시 부과되는 농특세 및 교육세를 1999년부터 폐지

## 2. 성장잠재력 배양을 위한 지원

○ 기 조치사항

- 성장잠재력을 견지하고 산업기반의 위축을 방지하기 위하여
  - 가전제품 등 내구소비재에 대한 특별소비세를 30% 인하 적용(7월 10일부터 시행)
  - 신규 설비투자액의 10%를 소득세 · 법인세에서 공제해 주는 임시투자세액공제 적용시한을 1999년까지 연장하고 적용범위도 제조업의 모든 설비투자로 확대(8월 10일부터 시행)
  - 미분양으로 어려움을 겪고 있는 주택건설업계를 지원하기 위하여 1998년 5월 22일부터 1999년 6월 30일까지 1년간 취득한 신축주택에 대해 양도소득세를 5년간 면제

○ 벤처기업에 대한 투자를 활성화하기 위해 개인이 벤처기업에 직접 출자하여 주식을 취득하는 경우

- 출자금액의 20%를 종합소득금액에서 공제하고 동 주식을 양도하는 때에는 양도소득세를 비과세

○ 구조조정과정에서 부도기업 등이 매각하는 중고 산업설비의 효율적 활용을 유도하기 위하여

- 중고설비를 매입하는 기업의 경우 매입금액의 3%를 법인세 · 소득세에서 공제

○ 영화제작, 그래픽디자인업 등 고부가가치 서비스 산업도 제조업과 동일하게 기술개발 관련 세제지원 대상에 추가

○ 위탁생산 방식에 의한 주문형 반도체업체도 중소기업 특별세액 감면(법인세 · 소득세 20% 감면)을 허용

○ 고용조정에 따라 일반적인 퇴직금에 가산하여 지급받는 퇴직급여의 퇴직소득공제율을 50%에서 75%로 상향 조정

## 3. 세부담의 형평 제고

### 가. 음성 · 불로소득에 대한 과세 강화

○ 숨은 세원 양성화를 위한 제도적 유인장치 마련

- 소규모 사업자가 매출액을 양성화할 경우 소득세 · 부가가치세 부담이 늘어나지 않도록 한시적 특례제도(3년간 차등경감)를 실시하고, 과거의 불성실신고에 대하여도 세무조사 배제

* 1999년도 100%, 2000년 50%, 2001년 20%

  - 적용대상 : 1999년도 사업실적에 대하여 일정기준 이상으로 매출액을 신고한 사업자로서 기장의무를 이행한 자

- 소규모 사업자의 세금계산서에 의한 거래를 유도하기 위하여 매입시 받은 세금계산서에 대한 세액공제율을 상향 조정
  - 세액공제율 : 세금계산서 금액의 10~20% → 20~30%
- 부가가치세 신용카드 세액공제 대상을 연간 매출액 3억원에서 5억원 미만으로 확대하되, 연간 300만원의 공제한도 설정
- POS시스템 투자세액공제율을 5%에서 10%로 상향

조정하고, 적용대상 범위에 중소유통사업자를 추가

○ 과세표준 현실화를 통한 성실신고 납세풍토 조성
- 기장능력이 부족한 소규모 사업자(연간 매출액 3억원 미만)는 매입 · 매출 내용만 성실히 기재하면 기장한 것으로 인정하여 소득세액의 10%를 세액공제해 줌으로써 성실기장 유도
- 변호사 · 회계사 · 세무사 등이 행정심판이나 소송을 대리하는 경우 그 명세서를 제출하도록 의무화
- 소매업, 음식 · 숙박업, 병원 등 현금거래가 많은 일부 업종에 대해 신용카드 가맹을 유도
- 유흥업소의 매출액을 봉사료로 변칙처리하여 탈세하는 사례를 방지하기 위하여
  • 봉사료가 매출액의 20%를 초과하는 경우 5% 세율로 원천징수

**나. 상속 · 증여세 제도의 실효성 제고**

○ 변칙증여행위에 대한 과세 강화
- 재산보유형태가 다양화되고, 특히 신종금융상품 등의 등장으로 이를 이용한 변칙증여 행위를 방지할 필요
  • 현재는 법령에 열거된 변칙증여에 대해서만 증여세를 과세하고 있으나 앞으로는 이와 유사한 증여행위에 대해서도 과세할 수 있도록 보완(제한적 포괄주의 도입)
- 분산증여로 누진과세를 회피하는 것을 방지하기 위해 상속 · 증여세 합산과세기간을 현행 5년에서 10년으로 연장

○ 대주주의 상장주식 양도소득에 대해 과세
- 상장주식의 양도소득에 대한 비과세를 악용하여 대주주가 2세에게 세금 없이 증여하는 것을 방지하기 위해 대주주(5% 이상 지분 보유자)의 대량거래(3년간 1% 이상)에 대해서는 과세
- 다만, 증권시장에 미치는 영향 등을 고려하여 일반투자자의 상장주식 양도소득에 대해서는 계속 비과세

## 4. 조세체계의 간소화

○ 국세 17개, 지방세 15개 등 총 32개 세목 운용으로 국제적 과세기준에 비추어 세금종류가 너무 많고 과세체계가 복잡
- 복잡한 조세체계는 통상마찰을 야기하는 요인이 되거나, 외국인투자를 저해하는 요인으로 작용

○ 세제를 국제기준에 맞게 간소화 · 합리화하여 투명성을 제고함으로써 우리 경제의 대외신인도 제고에 기여하는 한편
- 재원의 칸막이식 운용을 탈피하여 재정운용의 신축성을 제고할 필요

○ 국세 17개 세목을 10개로 축소(「조세체계간소화법」을 금년에 제정하되, 시행은 준비기간 등을 고려하여 단계적으로 실시)
- 1999년 : 실효성이 없어진 토지초과이득세 · 부당이득세 폐지
- 2000년 : 목적세인 농특세 · 교육세 · 교통세를 본세통합방식으로 폐지하고, 소득할주민세(지방세)를 국세에 통합

* 세부담에는 변동이 없음.

• 토지취득세분 농특세 및 등록세분 교육세 폐지

• 자동차세분 교육세(2000년까지) 및 금융보험업자 수익금액에 대한 교육세(2002년까지)는 세수여건을 고려하여 한시적으로 존치

- 2001년 : 전화세를 부가가치세에 통합하고, 자산재평가세를 폐지

○ 목적세와 연계하여 운영되는 농어촌 등 특정목적사업에 대한 투자재원규모는 현행 수준을 유지

○ 국가와 지방자치단체간의 재원배분에는 변동이 없도록 추진하되, 금년 하반기중에 추진될 국가와 지방자치단체간의 기능조정 추진결과에 따라 재원소요를 추가 조정

- 국가 · 지방간 재원조정을 위한 세목 조정

• 경주마권세분 농특세(20%) · 교육세(50%) 및 담배소비세분 교육세(40%)는 본세에 흡수하지 않고 특별소비세로 전환

• 소득할주민세를 소득세 · 법인세에 통합하고, 통합된 소득세의 10%를 지방소득세로 전환

## 5. 장기 · 안정적 세입기반의 구축

○ 담배에 대하여 1999년부터 부가가치세를 신규과세(담배값의 10%)

* 현재는 지방세인 담배소비세 및 교육세만 과세

○ 세입기반 확충을 위한 조세감면제도의 개편

- 일반법률에 의한 감면규정과 개별 세법의 조세특례규정을 조세특례 제한법에 이관

- 개별 조세지원제도별로 단기 2년, 장기 5년의 일몰기한을 설정하고 조세감면의 사전 · 사후관리를 강화

- 세입 · 세출을 연계한 종합적인 재정정책 수립과 조세감면의 체계적 관리를 위해 조세지출예산제도를 도입

• 1998년중에는 외국사례 등을 참고하여 우리 실정에 맞는 조세지출예산제도를 정립하고 조감법을 개정하여 여건조성 후 실제 도입은 1999년 이후 점진적 · 단계적으로 추진

## 6. 자본 자유화 관련 제도개선 및 기업과세제도의 정비

### 가. 자본 자유화와 관련된 과세제도의 개선

○ 내국인 소유의 외국소재 부동산, 해외 부동산상의 권리, 해외유가증권에 대해서도 국내 자산과 동일하게 양도세 과세

○ 특허권 등의 양도에 따른 법인세 · 소득세 감면율을 50%로 통일

* 현행 : 내국기업에 양도시 100%, 외국기업에 양도시 50% 감면

### 나. 기업과세제도의 정비

○ 국제기준에 맞지 않는 준비금 · 충당금제도는 축소 · 정비

- 회계법인의 손해배상충당금(매출액의 2%) 폐지

- 퇴직급여충당금 한도를 종업원 전원퇴직시 퇴직금

추계액의 50%에서 40%로 축소

○ 공공법인제도 폐지 및 당기순이익 과세특례 폐지

### 7. 납세편의 제고 등 현행제도의 보완

○ 장애인에 대한 세제지원 확대
- 장애인 차량 특소세 면세 범위 확대(1,500cc → 2,000cc 이하)
- 장애인 편의시설 투자금액의 3%를 세액공제
- 장애자 부양신탁에 대해 계약금액 5억원까지 증여세 비과세

○ 부가가치세 예정고지 대상을 직전과세기간의 공급가액이 7,500만원에서 1억 5천만원 이하인 개인사업자로 확대

○ 10인 이하 사업장의 원천징수세액 납부횟수를 매월 1회에서 반기 1회로 축소(제조업 → 금융업을 제외한 모든 업종)

○ 행정소송, 심판청구 및 심사청구 제기기간을 행정심판법 및 행정소송법에 맞추어 60일에서 90일로 연장

○ 근로소득자에 대하여 초 · 중 · 고생 자녀의 교육비 공제를 현재는 제한 없이 허용하고 있으나 앞으로는 학생 1인당 150만원으로 한정하고, 비과세 장학금을 받은 경우 이를 공제한도에서 차감

○ 세무사 직무범위 조정 및 규제완화
- 「개별공시지가의 행정심판대리업무」 및 「세무신고서류의 확인 및 증명업무」를 세무사 직무범위에 추가
- 세무사 합동사무소 기준 완화(3인 → 2인 이상) 및 세무사의 사외이사 겸직 허용

○ 국세심판소장의 자격요건을 국세심판관과 동일한 자격요건으로 법정화(행정쇄신위원회 의결사항, 1997년 5월 9일)

## IV. 추진일정

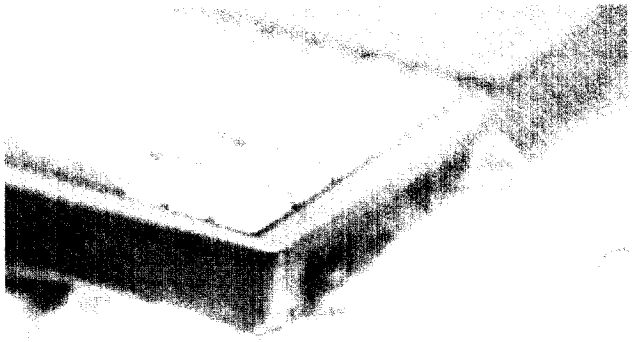
○ 세제발전심의위원회 : 9월 4일(금) 14:30

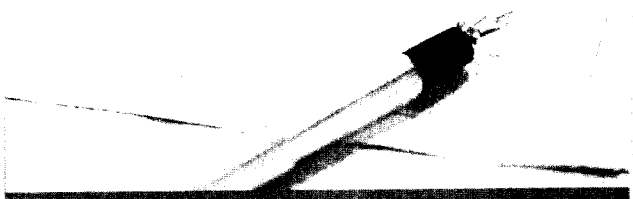
○ 국무회의 : 9월 22일(화)

○ 개정안 국회 제출 : 10월 2일(금)

* 개정 대상 법률

1. 조세체계의 간소화에 따른 세법 및 특별회계법 등의 조정에 관한 법률(제정)
2. 조세감면규제법(조세특례제한법 제정)
3. 소득세법
4. 법인세법
5. 상속세 및 증여세법
6. 부가가치세법
7. 국세기본법
8. 세무사법

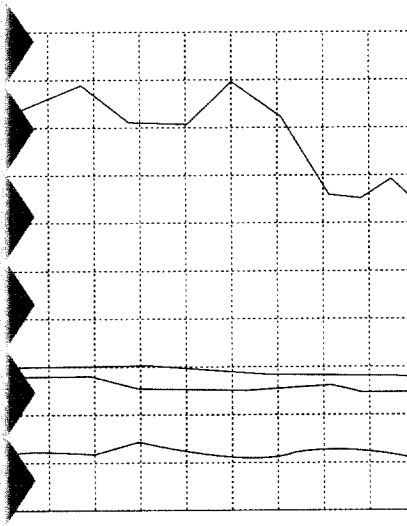




# 재정통계

OECD 회원국의 법인소득세 비교

1. OECD 국가들의 중앙정부 법인소득세 비교(1
2. OECD 국가들의 지방정부 법인소득세율 비교(



## 1. OECD 국가들의 중앙정부 법인소득세 비교(1997년 기준)

| | 거주기업간에 지불된 배당수익 과세방법 | 기본세율 | 소규모 이익에 대한 세율 | 특별세율 |
|---|---|---|---|---|
| 호주 | FI | 36 | - | 공동개발기금, 역외금융기관 |
| 오스트리아 | CL | 34 | - | 최소 세액 15000 AS |
| 벨기에 | | 39 | 28 | |
| 캐나다 | PC | 26.19 | 13.12 | 22.12 |
| 체코 | PD | 39 | | |
| 덴마크 | PC | 34 | - | |
| 핀란드 | FI | 28 | | |
| 프랑스 | FI | 33.33 | 19 | 19 |
| 독일 | FI/SR | 45/30 | - | 42/22.5 |
| 그리스 | ZR | 35/40 | | |
| 헝가리 | | | | |
| 아이슬란드 | PD/PC | 33 | - | - |
| 아일랜드 | ZR | 38 | 36 | 10 |
| 이탈리아 | FI | 36 | - | - |
| 일본 | CL | 37.5 | 28 | 27 |
| 룩셈부르크 | CL | 33 | 20 | - |
| 멕시코 | FI | 34 | - | 17/25.5 |
| 네덜란드 | CL | 35 | 36 | - |
| 뉴질랜드 | FI | 33 | - | - |
| 노르웨이 | FI | 20.75 | - | 석유세 |
| 폴란드 | | | | |
| 포르투갈 | PC | 36 | - | - |
| 스페인 | PD | 35 | 30 | 기업활동에 따라 몇몇의 경우 |
| 스웨덴 | CL | 28 | - | |
| 스위스 | CL | 3.63-9.8 | | |
| 터키 | ZR | 25 | - | 20 |
| 영국 | PI | 33 | 24 | |
| 미국 | | 35 | 15 | - |

주: CL: 고전적인 과세방법
SR: 분리세율적용(배분소득에 낮은 세율을 적용)
PD: 배당금 지불액에 대해 부분적 공제
PI : 법인세에 대해 부분적인 전가세액 공제
PC: 거주 주주들을 대상으로 부분적인 세액공제
ZR: 영세율/소배분소득을 소득공제
FI : 법인세에 대해 전액 전가 세액공제

자료: OECD, *The OECD Tax Data Base*, 1997.

## 2. OECD 국가들의 지방정부 법인소득세율 비교(1997년 기준)

(단위: %)

| | 주정부 | | | | 지방정부 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 최저 | 평균 | 최고 | 전형적 | 최저 | 평균 | 최고 | 전형적 |
| 호주 | - | | | | - | | | |
| 오스트리아 | - | | | | | | | |
| 벨기에 | | | | | | | | |
| 캐나다 | 8.9 | 14.0 | 17 | 15.5 | - | - | - | - |
| 체코 | - | | | | - | | | |
| 덴마크 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 핀란드 | | | | | | | | |
| 프랑스 | - | | | | | | | |
| 독일 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 그리스 | - | | | | | | | |
| 헝가리 | | | | | | | | |
| 아이슬란드 | | | | | - | | | |
| 아일랜드 | - | | | | - | | | |
| 이탈리아 | | | | | - | | | |
| 일본 | 6+5 | | 12.6 | | 12.3 | | 14.7 | |
| 룩셈부르크 | | | | 9.09 | | | | |
| 멕시코 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 네덜란드 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 뉴질랜드 | - | | | | - | | | |
| 노르웨이 | - | 2.50 | 2.50 | 2.50 | - | 4.75 | 4.75 | 4.75 |
| 폴란드 | | | | | | | | |
| 포르투갈 | - | | | | 0 | | 3.6 | 3.6 |
| 스페인 | - | - | - | - | 0.01 | - | 0.75 | 0.75 |
| 스웨덴 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 스위스 | 4.32 | | 12.96 (취리히) | | 5.68 | | 17.04(취리히) | |
| 터키 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 영국 | - | | | | | | | |
| 미국 | | 6.9(주정부/지방정부세율합산) | | | | | | |