1998년 7월호(제25호)
ISSN 1226-2269 7

월 · 간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

7

현안분석

- 배우자간 재산이전에 대한 과세방안 검토
- 일본 지주회사의 해체과정과 해금과정
- 도로교통정책의 경제수단

특집

경제위기 극복을 위한 재정운용 방향

한국조세의 이해

자산재평가세

정책연구

한국의 산업별 · 자산별 자본스톡 추계(1954~1996) 외

기획

한국조세연구원에 바란다

정책흐름

사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세강화 방안 외

재정통계

OECD 회원국의 개인소득세 비교

KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
한국조세연구원

7

월·간 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

일천구백구십팔년 칠월호

C·O·N·T·E·N·T·S

권두칼럼 2 금융소득종합과세 부활론 / 金容鎭

현안분석 6 배우자간 재산이전에 대한 과세방안 검토 / 韓相國
17 일본 지주회사의 해체과정과 해금과정 / 金珍洙
32 도로교통정책의 경제수단 - 시행의 어려움 및 극복방안 - / 金正勳

특 집 경제위기 극복을 위한 재정운용 방안
48 재정운용의 방향과 재원조달 방안 / 朴寄白
55 주요국의 적자재정 운용사례 / 金相憲

한국조세의이해 66 자산재평가세 / 玄鎭權

정책연구 74 한국의 산업별 · 자산별 자본스톡 추계(1954~1996) / 表鶴吉
78 중앙정부 세출 및 보전수단의 거시경제적 효과 / 朴宗奎

기 획 한국조세연구원에 바란다
84 보다 현실적인 정책의 연구 개발을 / 金敬原
86 차별화 · 전문화된 연구기관으로 거듭나길 / 具正謨
88 형평과 효율이 조화로운 정책개발을 / 南相敦

문화기행 90 이색박물관을 찾아서 : 철도박물관 / 李 濬

정책흐름 95 사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세강화 방안
106 부가가치세 및 소비세제 개편방안
115 부동산세제 개선방안
124 변칙증여 등에 대한 과세방안

재정통계 128 OECD 회원국의 개인소득세 비교

• 1998년 7월 15일 발행 • 제25호 • 1996년 5월 31일 등록 • 라 7859 • 발행처/한국조세연구원
• 137-130 서울특별시 서초구 양재동 60 • 전화 (02)3460-2130~2 • 월간

금융소득종합과세 부활론

金 容 鎭 /한국조세연구원 연구자문위원(전 과학기술처 장관)

분배의 형평성 문제는 우리가 당면한 중요 정책과제 중의 하나이다. 소득분배가 개선되고 있다는 통계가 발표된 적도 있었지만 최근의 국제통화기금체제 이후 소득분배는 더욱 악화되고 있다는 인식이 지배적이다. 경제성장의 결과로 얻어진 국민소득이 사회구성원들에게 얼마나 공정하게 배분되느냐 하는 것은 오늘날 우리 사회가 다루어야 할 가장 우선적이고 기본적인 과제 중의 하나임에 틀임없다.

저소득계층이 자기 몫을 충분히 분배받지 못하고 있다고 느낄 때 노사분규 등 사회갈등은 더욱 더 심화될 수 있다. 공정한 소득분배를 위해서는 소득형성과정과 소득원천에서의 기회균등에 역점을 두어야 하나 사후적으로 소득에 대한 누진과세와 사회보장지출과 같은 재정정책을 통하여 법정소득을 재분배하는 것도 그 못지않게 중요하다.

동서고금을 막론하고 조세제도에 대한 평가는 다른 무엇보다도 소득계층별 세부담의 형평성을 가장 으뜸되는 기준으로 삼아 왔다. 우리나라에서도 세법개정이 있을 때면 항상 정당, 언론, 학계, 경제계, 사회단체 등 각계각층에서 세제의 형평성에 대해 많은 평가와 비판을 하여 왔다. 그러나 1997년 말 국회에서 금융실명제에 대한 긴급재정경제명령을 대체 입법하면서 1998년부터 금융소득종합과세를 무기한 유보하고 비실명장기채권의 발행을 한시적으로 허용한다는 내용으로 세법을 개정했을 때 우리는 과연 충분하고도 적절한 비판과 객관적이고 적극적인 평가를 하였다고 자부할 수 있는지 자문해 보고 싶다. 불과 3만여명에도 못 미치는 연간 4천만원 이상의 금융소득자가 부담하는 누진의 종합소득세 수입을 하룻밤 사이에 고스란히 면제해 주는 대신, 보통사람들이 보유한 예금 등의 이자소득에 대한 원천징수세율을 33%(주민세 포함 16.5%포인트에서 22%포인트로 인상)나 인상했는데도 우리 모두는 거의 침묵에 가깝도록 목소리를 제대로 내지 못했던 게 아닌가? 긴급명령을 법제화함으로써 법 형식상의 불안정한 상태를 해소하고 항구적인 제도로 전환시킬 필요는 인정한다 하더라도 금융소득에 대한 수평적 공평의 포기와 특정자금에 대한 세무조사면제특례에 대한 우리의 안일하고 소극적인 대응은 아쉽게 느껴진다.

1975년 세제의 형평성을 위해 도입된 종합소득세제

장기적으로 금융실명제의 원상회복과 금융소득종합과세의 부활로 금융거래의 정상화는 물론 소득종류간 · 소득계층간 세부담의 형평성이 크게 신장될 때 우리의 조세제도와 세무행정은 전반적으로 한단계 더 높은 선진화 · 과학화의 길을 걷게 될 것이다.

는 그때 상황에서는 어쩔 수 없다 하겠지만 사실상 유명무실하여 대부분의 금융소득이나 금융자산의 자본이득이 분리과세되거나 비과세되는, 불합리하고 허울만 좋은 제도였음은 이미 우리가 다 아는 사실이다.

덧없는 생각일지는 모르겠으나 1993년 8월 12일의 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령'과 1996년 금융소득종합과세 시행을 위한 1994년의 소득세법 개정이 이루어지지 않고 현재까지 그 이전의 제도가 그대로 시행되고 있다고 가정해 보자. 우리의 정치단체는, 언론은, 학계는, 사회단체는 지금쯤 어떤 태도를 취하고 있을까? 금융실명제에 대한 국민적 합의와 개혁에 대한 강렬한 열망은 사라지고 없을까? 과거 실명제 실시 문제가 논의될 때마다 그랬듯이 제도도입 여부에 따른 소모적 논쟁으로 금융시장은 동요하고 국민경제는 엄청난 사회적 비용과 혼란으로 멍이 들어가고 있을 것으로 추측하여도 크게 빗나간 상상은 아닐 것이다.

최근 당정 일각에서 금융소득종합과세를 부활해야 한다는 논의가 서서히 고개를 들고 있다니 극히 다행한 일이다. 특히 대통령께서도 국무회의에서뿐만 아니라 여러 차례 불로소득자의 사치행위를 엄중히 과세하도록 지시하였다는 보도는 크게 반가운 일이 아닐 수 없다. 지난해 말 금융소득종합과세가 유보된 이래 불과 6개월 만에 방향이 바뀌게 되는 데는 재정여건의 취약성도 한몫 한 것으로 본다. 지속적 불황으로 향후 세수가 목표에 크게 못 미칠 것으로 전망되기 때문이다. 기업들의 경영수지 악화는 법인세 수입을, 소비위축과 수입감소는 부가가치세 수입을, 실업의 증가, 임금수준의 동결 내지 감소는 근로소득세의 세수입을 예년보다 크게 감소시킬 게 뻔하다. 반면 국제통화기금체제 이후 금융소득자들은 연 20% 이상의 전례없는 이자수입을 향유하고 있다. 모든 금융소득이 반드시 불로소득일 수는 없지만 부유층 고액금융소득자들이 고통분담에 동참하지 않는다는 여론은 크게 확산되고 있으며 소득재분배의 형평성 차원에서 불로소득과 사치낭비를 예방할 수 있는 근원적이고 항구적인 대책이 필요한 시점이라 할 것이다.

금융실명제의 정착과 금융소득종합과세 없이는 이 땅에 진정한 분배정의를 구현할 수 없을 것이며, 건강한 민주주의, 선진화된 경제질서를 이룩할 수 없다. 자신의 이름 석자로, 자기 돈을 자기명의로 정상적 금융거래를 해온 절대다수의 국민들에게는 아무런 영향도 없으며 모든 국민이 자신의 부와 소득에 대하여 당당하고 떳떳해질 때 소비도 정당화될 수 있다. 경제지표만 높다고 선진국이 되는 것은 아니다. 사회발전의 기초와 핵심이 되는 제도들을 정비하고 이를 잘 정착시키는 것이 곧 선진국이 되는 길이다.

지금도 늦지 않았다고 본다. 장기적으로 금융실명제의 원상회복과 금융소득종합과세의 부활로 금융거래의 정상화는 물론 소득종류간 · 소득계층간 세부담의 형평성이 크게 신장될 때 우리의 조세제도와 세무행정은 전반적으로 한단계 더 높은 선진화 · 과학화의 길을 걷게 될 것이다. 금융실명제와 금융소득종합과세는 우리 경제 · 사회가 선진국으로 도약하기 위하여 반드시 달성해야 할 필수적인 과제이다. 우리 사회의 효율성과 형평성은 원칙과 원론에 바탕을 둔 정책이 실행될 때 크게 증진될 수 있을 것이다. 금융거래의 투명성을 제고하고 공평과세를 구현하는 장기적이고 미래지향적인 방향을 다시 한번 생각해 본다.

현안분석

1. 배우자간 재산이전에 대한 과세방안 검토

韓相國/한국조세연구원 전문연구위원

2. 일본 지주회사의 해체과정과 해금과정

金珍洙/한국조세연구원 연구위원

3. 도로교통정책의 경제수단 - 시행의 어려움 및 극복방안 -

金正勳/한국조세연구원 전문연구위원

배우자간 재산이전에 대한 과세방안 검토

韓 相 國 /한국조세연구원 전문연구위원

배우자간에 재산이 무상으로 이전되는 경우가 있는데, 이는 주로 상속·증여 및 이혼에 따른 재산분할청구 등이 원인이 된다.

Ⅰ. 문제의 제기

배우자간에 재산이 무상으로 이전되는 경우가 있는데, 이는 주로 상속, 증여 및 이혼에 따른 재산분할청구 등이 원인이 된다.

현행 상속세 및 증여세법은 이혼시 재산분할청구에 의하여 취득하는 재산가액 중 배우자의 법정상속분을 초과하는 부분에 대하여 증여세를 과세하도록 규정하고 있는데, 이와 같은 과세에 대해서 헌법재판소에서는 위헌 결정을 내린 바 있다. 동 결정의 논지에 의하면, 민법 제839조의2(재산분할청구권)의 규정에 의한 합의 이혼시 재산분할청구에 따라 이전되는 재산은 증여가 아니고 공유재산의 분할 내지 잠재지분권의 현재화이므로 그 본질이 증여와 다름에도 불구하고, 이혼으로 인한 재산 분할시 상속에 따른 배우자 법정상속분을 적용해서 동 상속분을 초과하여 취득하는 재산에 대해서 증여세를 부과함은 증여라는 과세원인이 없음에도 불구하고 증여세를 부과하는 것이다. 따라서 그 내용이 현저하게 불합리하고, 자의적이며 재산권보장의 헌법이념 및 공평과세에도 부합하지 않으므로 위헌이라는 결정을 내렸다.

그러나 이는 상속(증여)을 원인으로 해서 이전되는 재산과 이혼에 따른 재산분

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

할 청구를 원인으로 해서 이전되는 재산이 재산의 이전이라는 측면에서 보면 그 성격이 대동소이함에도 불구하고 다르게 취급하는 것이다. 즉 위와 같이 이전되는 재산이 배우자의 법정상속분을 초과하는 경우 전자의 경우에는 상속세 또는 증여세가 부과되지만 후자의 경우 증여세가 부과되어야 하나 헌법재판소의 위헌결정으로 인해서 과세할 수 없음에 따라 양자 사이에 이전될 수 있는 재산가액의 크기가 달라질 수 있다. 비록 현행 제도에서 부부가 혼인생활중에 축적한 재산은 당사자 쌍방의 협력으로 이룩한 것이므로 사망 또는 이혼을 원인으로 재산이 이전되는 경우 부부의 일방(처)이 재산형성과정에서 기여한 몫 내지는 협력한 잠재적인 몫을 정당하게 평가하여 그의 잠재적 지분을 인정하고 있고, 상속세의 배우자공제제도에는 생존배우자의 물적기초를 보장한다는 사회정책적 측면이 있다고 하지만, 양자 사이에 이전될 수 있는 재산가액에 차이가 있음은 형평의 결여와 직결되고 공평과세에도 부합하지 않으며, 이는 또한 조세정책적 측면 나아가서는 사회정책적 측면에서도 문제가 제기될 수 있다.

따라서 분할 대상이 되는 재산의 축적과정에서 일방의 배우자가 기여한 정도는 법원의 판결에 따라야 하겠지만, 부의 공평한 배분이라는 조세정책적 목적 또는 사회정책적 목적을 달성하기 위하여 그 기여도를 합리적으로 산정해서 상속 · 증여와 이혼에 따른 재산분할을 원인으로 해서 이전되는 재산간에 형평을 도모할 수 있는 방안을 적극적으로 도출할 필요가 있다.

일방의 배우자의 기여도를 합리적으로 산정해서 상속 · 증여와 이혼에 따른 재산분할을 원인으로 이전되는 재산간에 형평을 도모할 수 있는 방안을 도출할 필요가 있다.

II. 현행 제도

배우자간에 재산이 무상으로 이전되는 경우란 주로 상속, 증여 및 이혼에 따른 재산분할 등을 원인으로 하는 것이다. 관련된 현행 제도를 보면 다음과 같다.

상속 및 증여를 원인으로 해서 이루어지는 재산의 무상이전

먼저 상속 및 증여를 원인으로 해서 이루어지는 재산의 무상이전을 보자. 현행 상속세제에 의하면 배우자가 상속받은 재산가액에서 공제되는 배우자 상속공제액은 배우자의 법정상속분을 곱하여 계산한 금액에서 배우자가 실제 상속받은 가액(30억 한도)이며, 상속재산이 없거나 5억원 미만인 경우에는 5억원을 공제한다. 상속재산을 분할하여 상속세 신고시 배우자의 상속재산을 신고한 경우 또는

헌법재판소에서는 부부간 공유재산의 분할은 증여재산이 아니므로, 증여세의 과세는 위헌이라고 결정한 바 있다.

부득이한 사유로 미분할시 신고기한의 다음 날로부터 6개월이 되는 날까지 분할하여 신고한 경우에는 민법 제1009조에 규정된 배우자의 법정상속분을 곱하여 계산한 금액에서 배우자가 실제로 상속받은 가액 전액(30억원 한도)을 공제한다(법 제19조). 한편 상속재산이 분할되지 않거나 분할신고를 하지 아니한 경우에는 앞에서 계산한 금액의 2분의 1에 상당하는 금액(15억원 한도)에서 상속재산에 가산한 증여재산 중 배우자에게 증여한 재산가액을 차감한 가액을 공제한다. 배우자가 실제 상속받은 재산이 없거나 상속받은 금액이 5억원 미만인 경우에는 5억원을 공제한다.

현행 증여세제에 의하면 배우자로부터 증여받은 경우 그 공제액은 5년 동안 5억원까지 공제된다(법 제53조). 한편 현행 소득세법에 의하면, 배우자로부터 증여받은 재산을 5년 이내에 양도하는 경우 증여자의 취득가액에 의하여 양도차익을 계산하고 있다(법 제97조 제4항).

이혼에 따른 재산분할을 원인으로 이루어지는 재산이전

다음으로 이혼에 따른 재산분할을 원인으로 이루어지는 재산이전을 보자. 이혼한 자의 일방이 다른 일방으로부터 재산분할청구에 의하여 취득한 재산 중 일정범위 초과부분에 대하여는 증여받은 재산에 포함되므로 증여세를 과세한다. 이혼시 재산분할청구에 의하여 취득하는 재산가액 중 배우자의 법정상속분(30억원 한도)을 초과하는 부분은 증여재산으로 과세한다(법 제31조 제2항). 그러나 헌법재판소에서는 부부간 공유재산의 분할은 증여재산이 아니므로, 증여세의 과세는 위헌이라고 결정한 바 있다(헌결, 1997.10.30. 96헌바14).

헌법 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적 · 경제적 · 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"라고 규정하여 국민평등의 원칙을 천명하고 있다.

헌법상의 국민평등의 원칙 내지는 남녀평등의 원칙에 따라 1989년의 민법개정시에 현행 민법에 재산분할청구권제도가 도입되었다. 민법상 재산분할청구권(제839조의2)은 이혼 후의 배우자보호와 관련된 제도로서 이혼을 한 당사자의 일방이 다른 일방에 대하여 재산분할을 청구하는 권리이다. 즉 부부가 혼인생활중에 축적한 재산은 당사자 쌍방의 협력으로 이룩한 것이므로 처가 협력한 잠재적인 몫 내지는 재산형성에 기여한 몫을 정당하게 평가하여 재산분할청구권에 의해 공

평하게 그의 잠재적 지분을 분할해 주어야 한다는 것이다.

재산분할의 유무 · 액수 · 방법 등은 당사자의 협의로 결정하지만(민법 제839조의2 제1항) 재산분할에 관하여 당사자의 협의가 성립되지 아니하거나 협의할 수 없는 경우에 당사자는 가정법원에 청구하도록 되어 있다(동조 제2항). 가정법원은 당사자의 청구에 의하여 당사자 쌍방의 협력으로 이룩한 재산의 액수, 기타 사정을 참작하여 분할의 액수와 방법을 정한다(민법 제839조의2)고 규정되어 있어 분할의 액수 및 기준이 전적으로 법관에게 위임되어 있다. 이처럼 재산분할의 유무 · 액수 · 방법 등이 협의 또는 법원의 결정에 의해서 정해지므로 경우에 따라서는 배우자가 실제 상속받을 수 있는 가액의 한도를 초과하는 경우도 있을 수 있다.

현재까지의 다수의 판례는 분할액수를 정하는 데 있어서 쌍방의 재산상태, 혼인 기간의 장단, 이혼에 이른 경위, 아내의 연령, 청구자의 재산형성에 대한 기여도 및 이혼 후 쌍방 생활능력 등을 그 기준으로 삼고 있다. 이 외에도 가사노동의 대가, 당사자의 취업 가능성, 건강상태 및 재혼 여부 등을 참작한다. 분할되는 재산은 혼인 후 이혼하기까지의 재산이므로, 혼인 전 각자의 고유 재산과 혼인 후 상속 또는 증여에 의하여 각자가 취득한 것은 제외된다. 지금까지의 재산분할청구 판례를 보면 분할대상 재산의 30~50%를 배우자의 기여분으로 인정하고 있다.

다수의 판례는 분할액수를 정하는 데 있어서 쌍방의 재산상태, 혼인 기간의 장단, 이혼에 이른 경위, 아내의 연령, 청구자의 재산형성에 대한 기여도 및 이혼 후 쌍방 생활능력 등을 그 기준으로 삼고 있다.

III. 주요국의 배우자간 재산이전제도

1. 주요국의 배우자공제제도

가. 국가별 현황

1) 미국

배우자공제는 조정총유산(순적격유산 ; adjusted gross estate)의 크기로 한정된다. 곧 연방 및 주정부의 사망세(death taxes), 피상속인이 부담하는 채무, 장례비, 유산관리비 및 상속재산 관리기간중 발생한 손실액 등을 차감한 잔여액의 범위 내에서 무제한으로 허용되고 있다.

2) 영국

배우자간 재산의 무상이전, 즉 증여이든 상속이든 그 여부를 불문하고 또한 특별

상속·증여세의 과세유형은 유산과세형과 취득과세형으로 대별되며, 미국·영국·대만 및 우리나라는 전자에 속하고 독일·프랑스 및 일본은 후자에 속한다.

신탁 여부에 관계없이 완전 면세하고 있다. 단 증여나 유증의 경우 일방의 배우자(증여자나 유증자)가 국내에 주소를 두고 타방의 배우자(수증자 또는 수유자)가 해외에 주소를 두었거나 비영국인일 경우 면세액은 5만 5천파운드가 상한이다.

3) 독일

현재 상속인과 수증자별 신분에 따라 허용되는 인적공제는 모든 상속인 및 수증자에게 허용되는 일반공제와 배우자 및 자녀에게 추가적으로 허용되는 특별배려공제로 대별된다. 배우자에게는 25만독일마르크의 일반공제가 인정되고, 생존하는 배우자에게 일반공제 외에 추가로 25만독일마르크의 배우자특별배려공제가 인정되고 있다.

4) 일본

배우자세액경감제도하에서 상속 또는 유증에 의해 재산을 취득한 자의 상속세 총액에 다음의 ① 또는 ②의 금액 중 적은 금액이 상속 또는 유증에 의해 재산을 취득한 자의 상속세 과세가격의 합계액 중에서 차지하는 비율을 곱해 산출한 금액이 배우자세액 경감액이다.

① 과세가격 합계액에 배우자의 법정상속분을 곱해서 얻은 금액. 이 금액이 1억 6천만엔에 미달할 경우에는 1억 6천만엔. 즉 법정상속분과 1억 6천만엔 중 큰 금액을 말한다.

② 배우자의 과세가격에 상당하는 금액

상기 내용을 계산식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{상속세 총액} \times \frac{\left.\begin{array}{l}\bullet\ \text{법정상속분과 1억 6천만엔 중 큰 금액}\\ \bullet\ \text{배우자의 과세가격에 상당하는 금액}\end{array}\right\}\ \text{중 적은 금액}}{\text{각 상속인의 과세가액의 합계액}}$$

5) 기타 국가

프랑스에서는 33만프랑의 배우자공제가 인정되며, 이 외에도 배우자에게는 4천프랑의 세액공제가 인정되고 있다.

대만에서는 200만원(NT달러)의 배우자공제가 인정되고 있다.

나. 국제비교와 시사점

배우자공제의 효과는 상속·증여세의 과세유형에 따라 차이가 난다고 알려져

있다. 상속 · 증여세의 과세유형은 유산과세형과 취득과세형으로 대별되며, 이에 따라 주요국의 상속 · 증여세를 분류하면 미국 · 영국 · 대만 및 우리나라는 유산과세형에 속하고 독일 · 프랑스 및 일본은 취득과세형에 속한다. 취득과세형에서는 배우자공제가 배우자에게 직접 귀속됨에 따라 그 효과가 분명하지만, 유산과세형에서는 배우자공제가 공동상속인에게 귀속되어 그 효과가 다소 불분명하다는 특징이 있다.

유산과세형의 국가에서는 전액공제 또는 정액공제하고, 취득과세형의 국가에서는 정액공제를 하고 있다.

배우자공제 한도액 수준은 나라별로 큰 차이를 보이고 있다. 유산과세형의 국가에서는 전액공제 또는 정액공제하고, 취득과세형의 국가에서는 정액공제를 하고 있다. 미국과 영국에서는 전액공제를 허용하고 있어서 유산액이 동일하다면 배우자공제액 한도액이 우리나라보다 크며, 그 외의 나라들은 대부분 우리나라보다 작다.

2. 이혼에 따른 재산분할제도

가. 국가별 현황

1) 영국

영국과 기타 영미법계의 나라는 별산제를 채택하고 있다.

영국에서는 1964년의 기혼여성재산법에 의하여 처(妻)는 부(夫)로부터 받은 가계비를 절약하여 저축한 것의 2분의 1에 대하여 권리가 인정되며, 1973년의 혼인사건법에 의하여 배우자의 가정의 유지에 대한 기여가 고려되어 별산제가 수정되고 있다.

일반적으로 배우자의 경제적 상황, 채무, 혼인중의 생활수준, 연령, 건강, 혼인기간, 혼인과 관계되는 미래의 수익, 혼인에 대한 기여를 고려하여 법원에서 부부각자의 재산분할을 명령한다. 부인이 전업가정주부이고 남편이 유일한 소득원인 경우 영국의 판례는 재산의 3분의 1이 부인에게 귀속되는 것으로 하고 있다.

2) 미국

미국 각주의 부부재산법은 보통법(Common Law)의 전통인 별산제가 중심이 되고 있으며, 1970년대 이후에 부부공동재산제(marital property)가 증가하는 추세에 있다. 위스콘신, 애리조나, 캘리포니아, 아이다호 등 8개의 주가 부부공동재산제를 채용하고 있고, 나머지 주가 별산제를 채용하고 있다.

부부공동재산제도는 각 주마다 그 내용이 조금씩 상이하나, 대체적으로 결혼중의 재산이 공동재산과 개인재산으로 분류되어 이혼하는 경우 공동재산에 대한 2

주요 국가에서는 부부 각자의 고유재산을 별도 관리하는 별산제 및 혼인중에 협력해서 이룩한 재산을 공동으로 관리하는 부부공동재산제와 유사한 제도를 혼용해서 운용하고 있다.

분의 1의 지분을 요구할 수 있다.

별산제를 채용하고 있는 미국의 주에서도 남녀평등헌법수정법안의 비준을 계기로 하여 남녀불평등의 시정을 위한 개정이 있었고, 이혼시 재산분할에 있어서 Equitable Distribution 원리에 의하여 재산을 50:50으로 분할하고 있어서 부부공동재산제하에서의 재산분할과 대동소이하다.

3) 독일

혼인중에는 부부의 공동재산이 존재하지 않으며, 각 배우자는 원칙적으로 단독으로 자기의 전재산을 관리 · 사용 · 수익 · 처분할 수 있다. 다만 이혼, 혼인의 취소 · 무효로 혼인이 해소되었을 때 각 배우자는 각자의 재산의 증가액(부가이익)에 참여할 권리를 가진다.

혼인해소시의 각 배우자의 재산가액에서 혼인체결시의 재산가액을 감한 차액(부가이익)을 산출한 후, 상호 차액을 비교하여 부가이익이 적은 배우자는 부가이익이 많은 배우자에 대하여 부가이익 차액의 2분의 1을 청구할 권리를 갖는다. 이는 별산제와 공유제의 장점을 가미한 방법이라고 하겠다.

4) 프랑스

각 배우자가 혼인할 당시에 소유하고 있었던 재산 혹은 혼인중에 무상으로 취득한 재산 등은 각자의 특유재산이 되는데, 혼인중에 부부의 노동에 의한 소득이나 고유재산으로부터의 수익은 공동재산이 된다. 공동재산에 대해서는 원래 부(夫)만이 관리권과 처분권을 가지고 있었으나, 1985년의 개정으로 부부의 공동관리가 아니라 각자가 단독으로 경합하여 관리 · 처분할 수 있게 되었다.

이혼에 의하여 재산제가 해소되는 경우에는 공동재산을 분할하기 전에 서로 반환과 상환의 절차를 밟은 후에 공동재산은 각각 반으로 분할하며 채무도 절반으로 나눈다.

5) 스위스

부부의 재산은 각자의 고유재산과 혼인중에 각자가 유상으로 취득한 소득이다. 혼인중에는 부부가 각자 그 고유재산과 소득을 단독으로 관리 · 처분할 수 있으며, 자기가 부담한 채무나 혼인중의 채무는 자기의 재산으로 책임을 진다.

사망이나 이혼으로 부부재산제가 해소될 경우 각 배우자는 각자의 재산에 대하여 청산을 한 후 다른 일방에 대하여 재산에서 채무를 공제한 부가이익에 대하여 2분의 1을 청구할 수 있다.

나. 국제비교와 시사점

앞에서 본 주요 국가(영국은 예외)에서는 부부 각자의 고유재산을 별도 관리하는 별산제 및 혼인중에 협력해서 이룩한 재산을 공동으로 관리하는 부부공동재산제와 유사한 제도를 혼용해서 운용하고 있다. 부부공동재산에 대해서는 재산분할을 신청한 배우자의 몫으로 2분의 1을 인정함이 일반적이다. 영국의 판례에 의하면 전업가정주부인 경우 재산의 3분의 1을 인정하고 있다.

여러 나라에서 부부공유재산에 대해서 재산분할을 신청한 배우자의 몫으로 2분의 1을 인정하고 있다.

이혼으로 인해서 재산을 분할할 때 상속세법상의 배우자공제액을 초과하는 분할 재산 부분에 대한 증여세의 과세 유무에 관한 주요국의 규정을 보면, 배우자가 상속받는 재산을 미국이나 영국처럼 전액공제하면 특정 가액을 초과하더라도 과세할 필요가 없을 것이며, 일본에서는 상속세 기본통달에서 합의 이혼에 의해서 분여한 배우자의 몫이 사회통념상의 가액보다 많은 경우에는 기타이익의 향수로 의제해서 증여세를 과세한다고 규정하고 있다.

Ⅳ. 개선방향

부부가 혼인생활 중에 축적한 재산이 사망 또는 이혼을 원인으로 이전되는 경우 재산의 이전이라는 측면에서 보면 양자는 그 성격이 대동소이하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 양자 사이에 이전될 수 있는 재산가액에 차이가 있음은 형평의 결여와 직결되고 공평과세에도 부합하지 않으며, 이는 또한 조세정책적 측면 나아가서는 사회정책적 측면에서도 문제가 제기될 수 있으므로 다음과 같은 개선방향을 제안하고자 한다.

제1안은 사망 또는 이혼을 원인으로 이전되는 재산으로서 공유재산의 2분의 1을 초과하는 가액에 대해서는 증여재산으로 추정해서 과세하는 방안으로 이는 장기적인 방안에 해당한다. 앞의 국제비교에서 보듯이, 여러 나라에서 부부공유재산에 대해서 재산분할을 신청한 배우자의 몫으로 2분의 1을 인정하고 있는 사실은 동 방안으로의 전환이 국제조류와도 부합됨을 뒷받침한다고 하겠다. 동 방안을 채택하면서 상속 · 증여세법상의 배우자공제액도 최저액(5억원)과 최고액(30억원)을 인정하는 현행 제도와는 달리 공유재산의 2분의 1까지 인정하고 궁극적으로는 배우자공제제도를 폐지하고 공유재산의 2분의 1 범위 내에서 배우자 몫과 배우자공제를 인정하도록 개정해야만 양자간에 균형이 유지될 것이다.

지금까지의 재산분할청구 판례를 보면 분할대상 재산의 30~50%를 배우자의 기여분으로 인정하고 있는데 여성계에서는 50%를 기여분으로 인정해야 한다고 주장하고 있다.

제2안은 세법에서 재산형성과정에서의 배우자의 기여분 내지는 잠재지분을 배우자공제액과 기타 여건 등을 참작해서 계량화하고, 일정가액을 초과하는 부분에 대하여 증여세를 과세하는 방안이다. 이는 제1안으로 이행하기에 앞서 시행하는 방안으로서 비교적 중단기에 적합한 방안이라고 하겠다. 동 방안을 도입해서 시행한다면 상속세의 배우자공제액도 이와 비슷한 수준으로 조정하는 조치가 따라야만 사망 또는 이혼을 원인으로 이전되는 재산간에 형평이 이룩될 수 있을 것이다.

1. 제1안 : 공유재산의 2분의 1을 초과하는 금액을 증여재산으로 추정과세

헌법재판소의 결정 논지는 부부재산의 귀속이 불분명한 경우 이를 공유재산으로 보도록 한 민법의 취지에 의해서, 이혼으로 인한 재산분할은 공유재산의 분할 내지 잠재되어 있던 지분권의 현재화이므로 그 본질이 증여와 달라서 증여재산이 될 수 없으며, 만약 세제상 이혼을 빙자한 조세포탈을 방지하기 위한 필요성이 있다 하여도 배우자 기여분과 순수한 재산이전분을 구분해서 과세하여야 한다는 것이다.

그러나 세법에서 배우자의 기여분과 순수한 재산이전분을 구분하고, 이를 측정해서 과세하는 것은 입법기술상 곤란한 측면이 많이 있다. 현행 민법은 재산분할액수를 정하는 것에 관하여 구체적인 기준을 제시하지 않고 다만 당사자 쌍방의 협력으로 이룩한 재산의 액수 및 기타 사정을 참작하여 정하도록 규정하고 있을 뿐이다. 다수의 판례는 분할액수를 정하는 데 있어서 혼인계속기간, 이혼에 이른 경위, 아내의 연령, 쌍방의 재산상태, 재산형성에 대한 협력 정도 및 이혼 후 쌍방 생활능력 등을 그 기준으로 삼고 있다. 한편 지금까지의 재산분할청구 판례를 보면 분할대상 재산의 30~50%를 배우자의 기여분으로 인정하고 있으며, 또한 여성계(민우회 등)에서 50%를 기여분으로 인정해야 한다고 주장하고 있다.

국제비교에서 본 주요 국가(영국은 예외)에서는 부부공동재산에 대해서는 재산분할을 신청한 배우자의 몫으로 2분의 1을 인정함이 일반적이다. 미국 각주의 부부재산법은 별산제가 중심이며, 1970년대 이후 부부공동재산제가 증가추세에 있다. 별산제를 채택하고 있는 주에서도 공유재산제를 채택하고 있는 주처럼 이혼으로 재산을 분할하는 경우에는 이혼 당시의 재산을 50:50으로 분할하고 있다. 한편 일본의 상속세 기본통달(9-8)에서는 혼인의 취소 또는 이혼에 따라 분할하

는 재산은 증여에 의해 취득하는 재산이 되지 않으며, 다만 분할 재산이 혼인기간 동안 부부협력에 의해 얻은 재산가액 및 기타 일체의 사정을 고려하여도 과다하다고 인정되는 경우에, 해당 과다 부분을 증여에 의해서 취득한 재산으로 하고 있다. 또 동 기본통달에 의하면, 이혼을 수단으로 하여 증여세 또는 상속세의 면탈을 꾀한다고 인정되는 경우에도 해당 이혼에 의해 취득한 재산가액은 증여에 의해 취득한 재산으로 하고 있다.

따라서 장기적인 방안으로 공유재산의 성격상 동 재산의 2분의 1을 초과하는 금액에 대하여는 증여재산으로 추정하되, 당해 초과액이 배우자의 기여분이라는 사실을 납세자가 입증하는 경우 과세대상에서 제외되도록 하는 추정규정으로 전환함이 바람직할 것이다.

현행 민법 및 판례에 의하면, 조세정책상 그 기여도를 합리적으로 산정해서 적정하게 과세한다는 정책목표의 달성이 어렵다.

2. 제2안 : 세법에서 배우자의 기여분을 계량화하여 증여세 과세

현행 민법은 재산분할 액수를 정하는 것에 관하여 구체적인 기준을 제시하지 않고 다만 당사자 쌍방의 협력으로 이룩한 재산의 액수 및 기타 사정을 참작하여 정하도록 규정하고 있다. 특히 현행 민법이 분할 대상이 되는 재산의 축적과정에서 일방의 배우자가 기여한 정도를 판단하는 구체적 기준을 제시하지 않고 있다. 한편 다수의 판례는 분할액수를 정하는 데 있어서 혼인계속기간, 이혼에 이른 경위, 아내의 연령, 쌍방의 재산상태, 재산형성에 대한 협력 정도 및 이혼 후 쌍방 생활능력 등을 그 기준으로 삼고 있다. 지금까지의 재산분할청구 판례는 분할 대상 재산의 30~50%를 배우자의 기여분으로 인정하고 있어서 예측 가능성이 결여되어 있다.

따라서 현행 민법 및 판례에 의하면, 분할 대상이 되는 재산의 축적과정에서 일방의 배우자가 기여한 정도 및 과세여부가 전적으로 법원의 판결에 의존해야 하므로, 조세정책상 그 기여도를 합리적으로 산정해서 적정하게 과세한다는 정책목표의 달성이 어렵다.

또한 상속재산에 대한 배우자 법정지분도 배우자의 재산형성 기여분을 정확하게 나타낸다고 보기가 어렵고, 재산의 이전 원인이 되는 민법상 상속과 이혼에 의한 재산분할도 기본적인 법적 성격이 다르므로, 이를 기준으로 이혼시 증여세 과세가액을 산정하는 것은 적절하지 못하다.

예측 가능성, 구체적 타당성 그리고 사회적 타당성이 인정되는 배우자 기여분 산정제도의 정착이 필요한 시점이다.

따라서 현행 민법의 미비점을 보완하고 예측 가능성, 구체적 타당성 그리고 사회적 타당성이 인정되는 배우자 기여분 산정제도(재산분할제도)의 정착이 필요한 시점이라고 하겠으며, 헌법재판소의 의견에 따라 우선적으로 세법에서 합리적인 수준으로 배우자 기여분을 산정하여 운영함이 바람직하다.

그 방법의 하나로서 결혼연수에 입각해서 배우자 기여분을 산정하는 방법은 배우자의 재산형성에 대한 기여도를 측정하는 바로미터가 될 수 있다. 이는 결혼연수와 일정 가액을 기준으로 하는 방법으로, 결혼연수 1년당 허용하는 금액을 도시근로자가구 연평균 소득(1996년에는 2,583만원)을 참조해서 연간 2,400만원으로 하고, 기본금액을 현행 배우자공제제도하에서의 최저액(5억원)을 감안하여 5억원으로 하는 방안이다. 그 산식은 다음과 같다.

배우자 기여분 = 5억원 + (2,400만원 × 결혼연수)

상속시 배우자공제수준도 이와 같은 방법을 적용하여 공제액을 현재의 2분의 1 수준으로 하는 것이 타당하다는 의견도 있다.

또 하나의 방법으로서 배우자 기여분을 결혼연수를 바탕으로 공유재산에서 일정률로 인정하는 방안이다. 이 방법은 결혼연수와 결혼연수에 따른 일정률을 기준으로 배우자의 기여분을 산정하는 방식으로 배우자의 재산형성에 대한 기여도를 비교적 정확하게 반영할 수 있다는 장점이 있다. 한 개인의 경제활동 사이클을 보면 통상 40대에서 50대 중반 사이에 경제활동이 가장 활발하므로, 대부분 이때까지 재산이 형성된다고 할 수 있다. 한편 평균 결혼연령을 25~29세(1996년 기준으로 남자 28.6세, 여자 25.7세)로 보면 공유재산의 형성기간은 약 25~30년이 된다고 하겠다. 따라서 결혼 경과연수 30년을 최고 적용 구간으로 해서 일정 구간으로 나누고, 이 구간별로 일정 기간마다 체증되는 구조를 가진 분할률을 설정하되, 최고 경과연수 구간에 적용되는 최고 분할률은 재산분할청구 판례에서 인정하는 최고비율인 50%로 설정함이 바람직할 것이다. 예를 들면, 5년 단위로 각 구간을 설정하고(1~5년, 6~10년, 11~15년, 16~20년, 21~25년, 26~30년) 일정 구간마다 체증되는 분할률을 설정하고, 최고 경과연수 구간에는 50%의 분할률을 적용하는 것 등이다. KDI

일본 지주회사의 해체과정과 해금과정

金 珍 洙 /한국조세연구원 연구위원

Ⅰ. 서 론

일본은 세계 제2차대전에서 패전한 후 재벌해체를 단행하였으며, 해체된 재벌의 부활을 방지한다는 명목으로 1947년부터 지주회사의 설립을 금지하였다.

일본이 세계 제2차대전에서 패전한 후 미군정당국은, 군부 · 관료와 결탁하여 민주사회의 형성을 방해하고 일본을 전쟁으로까지 몰고 간 주범이 재벌이라고 간주하고 재벌해체를 단행하였으며, 해체된 재벌의 부활을 방지한다는 명목으로 1947년부터 지주회사의 설립을 금지하였다.

그러나 그후 일본의 경제가 자본자유화 및 산업재편성(1960년대), 국제화 및 엔고현상(1980년대), 규제완화 및 버블붕괴(1990년대) 등 중대한 고비를 겪으면서 그때마다 해결책의 하나로 지주회사의 부활론이 제기되었다. 기업이 대내외 경제환경의 변화에 대응하여 경쟁우위를 확보하기 위해서 신규사업의 전략적 전개, 기존사업의 효율화, 조직구조의 개혁 등 많은 효용을 얻을 수 있는 제도적 장치로서 지주회사가 필요하다는 주장이었다.

또한 지주회사의 부활론은 국제적 법제도와의 조화를 위해서도 필요하다는 주장이 제기되었다. 세계화 개방화의 물결을 타고 국경 없는 무한경쟁시대가 도래함에 따라 OECD, WTO 등에서 채택하고 있는 국제규범에 적합하게 일본 국내의 법령과 제도를 개선 보완하는 것이 시급하며, 이를 위해 세계적으로 널리 활용되

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

재벌해체의 목적은 소유를 광범위하게 분산시켜 경쟁적 자유기업제도가 정착될 수 있는 기반을 마련하는 것이었다.

고 있는 순수지주회사를 허용하여 조직형태의 선택폭을 확대함으로써 외국기업의 대일투자를 촉진하고 일본기업의 경영효율화를 도모하여야 한다는 것이었다.

일본 경제환경의 변화에 따라 오랜 기간 동안 정 · 관 · 민은 지주회사의 부활에 관해 활발한 논의과정을 거쳤으며, 일본정부는 마침내 1997년 독점금지법을 개정하여 지주회사를 허용하기에 이르렀다. 최근에 우리나라에서도 제한적이긴 하지만 지주회사의 설립을 조기 허용하려는 방침을 세우고 있다. 본고에서는 선행사례인 일본 지주회사의 해체과정과 해금배경 및 내용, 그리고 그 논리를 자세히 살펴봄으로써 우리에게 주는 시사점을 얻고자 한다.

II. 지주회사의 해체

1. 지주회사의 해체과정

세계 제2차대전 이전의 일본 경제는 미쓰이, 미쓰비시, 스미토모, 야스다 등의 재벌에 의하여 지배되었다. 그 당시 재벌에 의한 일본의 자본집중 형태는 지주회사인 재벌 본사가 그 하부에 많은 직계회사의 주식을 소유하여 지배하고 그 직계회사는 다시 많은 사업회사의 주식을 소유하여 지배하는 피라미드형 지배구조였다. 그리고 그 피라미드의 정점에 해당하는 재벌 본사의 주식은 재벌가족이 소유하여 지배하고 있었다.

세계 제2차대전 패전 이후 일본의 전반적인 체제개혁을 주도한 미군정당국은 재벌이야말로 군부 · 관료와 결탁하여 민주사회의 형성을 방해하고 일본을 전쟁으로까지 몰고 간 주범이라고 판단하여 대대적인 재벌해체작업을 단행하였다. 재벌해체의 목적은 소유를 광범위하게 분산시켜 경쟁적 자유기업제도가 정착될 수 있는 기반을 마련하는 것이었다. 미군정당국은 일본의 재벌해체를 위해 회사 해산의 제한 등에 관한 건(칙령 657호), 회사의 증권보유제한 등에 관한 건(칙령 567호), 지주회사정리위원회령(칙령 233호), 재벌동족 지배력 배제법(법률 2호) 등의 제반 조치를 실시하였다.

재벌해체의 첫번째 단계는 재벌 본사인 지주회사(모회사)로부터 자회사와 관계회사들을 분리시켜 각 회사를 독립된 개별기업으로 만드는 것이었다. 이에 따라 10대 재벌가족 56명의 소유주식 및 동산 부동산이 처분되었으며 동 재벌가족이

회사임원으로 취임 유임하는 것이 제한되어 기업에 대한 이들의 자본적 인적 지배가 차단되었다. 또한 칙령 233조에 의해 1946년 발족한 지주회사정리위원회는 총 83개사를 지주회사로 지정하여 그 산하 회사의 주식을 동 위원회에 양도하도록 한 후 이를 매각 처분하였다. 이러한 조치들은 재벌의 산하 기업을 재벌 본사의 통제로부터 분리시키는 효과를 거두었다.

재벌해체의 두번째 단계는 재벌이 부활하거나 새로 민간독점 현상이 나타나는 것을 방지하기 위한 조치를 도입하는 것이었다. 1947년 4월 독점금지법[1]의 제정을 통해 지주회사의 설립 및 대규모회사의 주식보유총액을 제한하는 규정을 도입하였다. 또한 1947년 7월에는 독점금지법의 효과적인 시행을 위해 총리 직속의 공정거래위원회를 설치하였다.

지주회사의 해체는 반파시즘과 반군국주의의 의미와 민주적인 현대시민사회의 건설에 결정적으로 기여하였다는 의미를 갖는다.

2. 지주회사 해체의 의의

本間重紀(1997)는 지주회사 해체의 역사적 의의를 다음의 두 가지로 요약하고 있다[2]. 첫째, 정치사적 의의로서 세계 제2차대전 이전의 재벌은 제국주의적 침략전쟁을 수행한 주요 추진세력이며 또한 그 경제적 기초였기 때문에 지주회사의 해체는 평화, 즉 반파시즘과 반군국주의의 의미를 갖는다. 둘째, 사회경제사적 의의로서 세계 제2차대전 이전의 재벌은 정치 · 경제 · 사회적으로 일본을 지배하고 있었고 그것은 또한 일본 특유의 억압적인 계급제도를 형성하고 있었기 때문에 지주회사의 해체는 독점지배에 대한 제약과 동시에 자유와 평등을 추구하는 민주적인 현대시민사회의 건설에 결정적으로 기여하였다는 의미를 갖는다.

III. 지주회사에 관한 규제

1. 순수지주회사의 금지

1997년 개정 전 독점금지법 제9조는 지주회사의 설립을 금지함과 동시에 회사(외국회사 포함)는 국내에서 지주회사가 되지 못하게 함으로써 기존 사업회사의 지주회사로의 전환을 금지하였다. 지주회사는 다른 기업의 주식소유만을 주된 사업 목적으로 하는지 여부에 따라 순수지주회사(pure holding company)와 사업

1) 私的獨占の禁止及び公正取引の確保に關する法律.
2) 本間重紀, 「企業集中規制としての株式保有規制」, 『經濟法學會年報』, 1997

독점금지법은 주식보유의 범주에 대한 규정을 둠으로써 지주회사의 설립 및 전환을 간접적으로 규제하였다.

지주회사(operating holding company)의 두 가지로 나눌 수 있다. 그런데 독점금지법 제9조에서는 "주식(사원의 지분을 포함함)을 소유하여 국내 회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사"를 지주회사로 정의하였다. 따라서 다른 기업의 주식소유를 주된 사업 목적으로 하는 순수지주회사만이 금지대상이었으며 독자적으로 사업활동을 영위하면서 자회사를 운영하는 사업지주회사는 금지대상에 속하지 않았다.

2. 관련규정

독점금지법은 과도한 경제력 집중에 의한 독점의 폐해를 방지하고 경제의 민주화를 실현한다는 목적을 달성하기 위해서 제9조 이외에도 주식보유의 범주에 대하여 다음과 같은 규정을 둠으로써 지주회사의 설립 및 전환을 간접적으로 규제하였다.

1947년 제정된 독점금지법은 제10조에서 금융업 이외의 사업을 영위하는 사업회사가 다른 회사주식을 취득하는 것을 원칙적으로 금지하였다. 이 조문에 의해 사업회사는 사업지주회사가 될 수 없었다. 그러나 회사의 주식보유가 전세계적으로 허용되고 있는 상황이었으므로 1949년 제1차 개정시에는 경쟁관계에 있는 회사의 주식소유만을 금지하였으며, 1953년 제2차 개정시에는 경쟁제한적인 경우에만 주식소유를 금지하도록 하였다. 이에 따라 사업회사는 사업지주회사가 되는데 큰 어려움이 없게 되었다.

또한 독점금지법 제11조는 금융업을 영위하는 회사가 경쟁관계에 있는 동종의 금융회사의 주식을 취득하는 것을 금지함과 동시에 다른 회사 주식 총수의 5%를 넘는 주식을 취득하는 것을 금지하였다. 이 조문은 금융회사가 실질적인 의미에서 지주회사가 되는 것을 막기 위한 것이었다. 그러나 독점금지법의 중점이 경제력집중 규제에서 경쟁제한 규제로 바뀜에 따라 1953년 제2차 개정시 경쟁금융회사의 주식을 소유하는 것이 허용되었으며 타회사주식의 보유한도도 10%로 상향조정되었다. 그후 기업의 집단화가 지속적으로 추진됨에 따라 금융회사의 타회사주식 보유한도는 다시 5%로 낮아졌다.

이와 함께 독점금지법은 대규모회사의 주식보유총액에 대해서도 규제하였다. 제9조의2 제1항에서는 금융업 이외의 사업을 영위하는 회사로서 자본액이 350

억엔 이상 또는 순자산액이 1,400억엔 이상인 경우 자기자본 또는 순자산 중 많은 금액을 초과하여 국내 회사의 주식을 취득하거나 소유하는 것을 원칙적으로 금지하였다.

1993년 6월 통산성 산업구조심의회의 기본문제소위원회는 독점금지정책의 재검토 측면에서 순수지주회사의 해금을 주장하였다.

Ⅳ. 지주회사의 해금

1. 지주회사의 해금과정

지주회사 해금에 관한 논의는 1967년 구주경제사절단에 의해 작성된 「산업체제 근대화에 관한 제언」[3]이라는 보고서에서부터 시작되었다. 이러한 논의는 대기업에 대한 비판적인 사회분위기에 편승하여 1977년 독점금지법이 강화되면서 잠시 중단되었다가 1980년대 후반 재계를 대표하는 경단련, 경제동우회 등에 의해 순수지주회사의 필요성이 크게 부각되면서 다시 제기되었다. 그러나 지주회사제도는 기업지배에 목적을 두고 있는 것이고 독점 혹은 과점 형성의 가장 유력한 수단으로 활용되어 경쟁제한의 폐해를 가져온다고 하는 부정적인 측면이 강하게 지적되어 지주회사 해금론은 정부측의 반대로 실현되지 못했다.

그후 1990년대 들어와서 효율적인 기업재편과 원활한 인사 · 노무관리를 실현하기 위한 수단으로서 분사총괄회사 등 다양한 조직형태를 활용할 수 있도록 허용해야 한다는 재계측의 주장과 수십, 수백조엔에 이르는 부실채권을 해소하기 위한 금융제도 개혁과 관련하여 금융지주회사의 도입이 시급하다는 여론이 맞물려 지주회사 해금론은 광범위한 지지를 얻으면서 재등장하게 되었다.

이와 같은 시대적 요구를 반영하여 1993년 6월 통산성 산업구조심의회의 기본문제소위원회는 독점금지정책의 재검토 측면에서 순수지주회사의 해금을 주장하였다. 이어 1995년 2월 통산성 산업정책국의 기업법제연구회가 「순수지주회사 규제 및 대규모회사의 주식보유 규제의 재검토에 대한 제언」[4]이라는 보고서를 통해 지주회사의 전면적인 허용을 요구하면서 지주회사 해금론이 본격화되었다.

통산성 내부의 움직임과는 별도로 일본 정부는 1995년 3월 행정개혁추진본부의 규제완화추진계획 속에 '지주회사금지를 수정하기 위한 검토'를 포함시켜 3년 이내에 결론을 도출하기로 결정하고 공정거래위원회에 그 임무를 맡겼다. 이에 경제력 집중을 초래한다는 이유로 해금론에 대해 반대입장을 고수하던 공정거

3) 「産業體制近代化に關する提言」
4) 「純粹持株會社規制及び大規模の株式保有規制の見直しの提言」

1996년 1월 공정거래위원회는 지주회사를 원칙적으로 자유화하고 지주회사의 자산총액이 일정 규모를 초과할 경우에 한하여 공정거래위원회에 신고서를 제출하도록하였다.

래위원회는 1995년 11월 독점금지법제4장개정문제연구회를 발족시켜 6차례에 걸쳐 관계, 학계 그리고 실업계를 대표하는 지식인들의 모임을 갖고 같은 해 12월 27일 「지주회사금지제도의 향후방향」[5]이라는 중간보고서를 발표하였다.

여기서 공정거래위원회는 지주회사금지제도의 골격은 기본적으로 유지하되 규제완화 차원에서 사업지배력이 과도하게 집중될 우려가 없다고 판단되는 다음의 4가지 경우에 한해서는 공정거래위원회의 인가를 얻어 지주회사를 설립 또는 전환할 수 있도록 허용한다는 소위 부분해금안의 기초를 마련하였다.

① 분사총괄회사: 순수분사화[6]를 목적으로 지주회사를 이용하는 경우

② 금융지주회사: 금융기관이 다른 업종에 신규진입하는 방식의 하나로서 지주회사를 이용하는 경우

③ 벤처캐피털지주회사: 벤처캐피털이 지주회사가 되는 경우

④ 소규모지주회사: 총자산 합계가 3천억엔 이하인 회사가 지주회사가 되는 경우

이러한 공정거래위원회의 부분해금안에 대해서는 경제계뿐만 아니라 집권여당인 자민당에서도 비판적인 시각이 강하여 부분해금이 아닌 완전해금을 실시해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다. 1996년 1월 공정거래위원회는 또다시 한걸음 물러서 지주회사를 원칙적으로 자유화하고 지주회사의 자산총액이 일정 규모를 초과할 경우에 한하여 공정거래위원회에 신고서를 제출하도록 한다는 방향으로 법 개정을 추진하였다. 이어 1996년 2월에는 자민당이 독점금지법개정문제프로젝트팀을 발족시켜 해금의 범위 등에 대한 검토를 행하였으나, 연립내각에 참여한 사회당이 지주회사 해금에 대해 반대의사를 강력히 표명함으로써 사태가 반전되어 1996년 6월에는 검토를 중단하고 이를 차기 추진과제로 이연시켰다.

1996년 12월 16일 정부가 독점금지법 개정안을 다음 해 통상국회에 제출하기로 결정함에 따라 1997년 1월 29일부터 여당의 독점금지법협의회에서 지주회사금지제도의 개정에 대한 논의가 시작되어 2월 25일까지 총 11회의 회합이 이루어졌으며 이를 바탕으로 자민당, 사끼가께, 민사당의 3당 합의가 도출되었다. 이러한 합의에 의거하여 1997년 3월 11일에는 순수지주회사의 해금을 주된 내용으로 하는 독점금지법 개정안이 각료회의를 거쳐 국회에 제출되었다. 1997년 4월 18일 중의원에서 개정법안에 대한 심의가 시작되어 5월 14일에 상공위원회 결의를 거쳐 5월 15일에는 본회의에서도 가결되었다.

중의원 통과 후 1997년 5월 30일부터 참의원에서 심의가 시작되었고 6월 10

5) 「支柱會社禁止制度の在り方について」

6) 순수분사화란 모회사가 이미 수행하고 있는 업무의 일부 또는 전부를 분리하여 자회사 또는 관계회사를 설립하고 모회사는 지주회사가 되어 본사 기능만을 수행하는 것이다.

일 상공위원회 결의에서 중의원에서와 마찬가지로 공산당을 제외한 다수의 찬성으로 통과되어 6월 11일 본회의에서 원안대로 가결됨으로써 6월 18일 정식으로 개정 독점금지법이 공포되었다. 개정 독점금지법의 시행은 공포일로부터 6개월 이내에 별도의 정령에 의해 규정하도록 되어 있는데, 1997년 12월 9일에 개최된 각료회의에서 이를 12월 17일부로 시행하기로 결정하였다.

지주회사의 부활론은 자본자유화 및 산업재편성, 국제화 및 엔고현상, 규제완화 및 버블붕괴 대내외 환경의 변화에 대응하여 경쟁우위를 확보하기 위한 대안으로 주장된 것이었다.

2. 지주회사 해금의 논리

지주회사 허용문제를 둘러싼 30여년 동안의 논쟁과정에서 지주회사금지의 논거는 다음과 같은 것들이었다. 첫째, 지주회사의 허용은 경제력집중을 심화시킬 우려가 있다. 지주회사가 사업회사를 지배하는 피라미드 구조가 형성되면 적은 자본으로도 다수의 기업을 지배할 수 있게 되어 경제력집중 현상이 심화될 수 있다. 둘째, 지주회사의 허용은 기업의 재무구조를 악화시킬 수 있다. 순수지주회사의 설립을 활용하여 기업이 다각화를 시도하고 이에 필요한 인수자금을 부채로 조달하는 경우 재무구조가 더 취약해질 수 있다. 셋째, 지주회사의 허용은 국내시장을 폐쇄적이고 불투명하게 할 가능성이 있다. 동일한 집단에 속하는 기업간의 상호거래가 증가하여 중소기업이나 같은 집단 외의 기업의 사업기회를 박탈하는 등 기업집단화에 의한 경쟁제한을 야기할 수 있다. 넷째, 지주회사의 허용은 불건전한 기업운영을 유도할 수 있다. 지주회사는 자회사의 주식을 100% 소유하지 않는 경우가 대부분이므로 지주회사와 기업집단 전체 또는 자회사의 이익이 일치하지 않으면 지주회사는 자기의 이익을 위해서 기업집단 전체 또는 자회사의 이익을 희생시킬 가능성이 있다.

지주회사의 부활론은 자본자유화 및 산업재편성(1960년대), 국제화 및 엔고현상(1980년대), 규제완화 및 버블붕괴(1990년대) 등 기업활동을 둘러싼 대내외 환경의 변화에 대응하여 경쟁우위를 확보하기 위한 대안으로 주장된 것이었다. 지주회사는 신규사업의 전략적 전개, 기존사업의 효율화, 그리고 조직구조 개혁의 촉진에 있어서 경영전략상 유용한 수단으로서 활용될 수 있다는 것이 지주회사 해금 논리의 핵심이다. 1995년 일본 통산성 산업정책국이 주장한 지주회사 해금의 논리는 다음과 같다[7].

첫째, 지주회사는 전략적 경영과 사업경영의 분리를 위해 필요하다. 기업이 다

7) 通産省 産業政策局(編), 『企業組織の新潮流』, 1995.

기업이 다양한 업종이나 여러 지역거점에서 사업을 전개하는 경우 각 업종이나 사업거점별로 분사화하고 그룹 전체를 통괄하는 지주회사를 둠으로써 효율적인 사업경영을 할 수 있다.

양한 업종이나 여러 지역거점에서 사업을 전개하는 경우 각 업종이나 사업거점별로 분사화하고 그룹 전체를 통괄하는 지주회사를 둠으로써 효율적인 사업경영을 할 수 있다. 이렇게 하면 지주회사는 경영자가 일상적인 경영판단에서 벗어나 장기적 시점에서 전략을 신속히 결정할 수 있으며, 자회사의 독립성을 강화함으로써 본사의 기능을 축소 · 효율화하고 비용절감의 효과를 가져올 수 있다는 장점이 있다. 또한 각 사업부문은 권한위임에 의하여 경영책임이 명확해지고 그 평가도 명확하게 되어 각 사업부문이 활성화되며, 각 사업부문마다 당해 부문에 정통한 경영자에 의한 합리적인 경영이 이루어질 수 있고, 각 사업부문이 독립된 기업이 됨으로써 다른 사업부문과 무조건 평등하게 취급될 필요가 없어지므로 유연한 경영이 가능하게 된다는 장점이 있다.

둘째, 지주회사는 원활한 인사관리와 노무관리를 위해 필요하다. 각 사업부문 및 전략거점별로 분사화에 따라 각 사업부문 종업원의 책임이 명확하여지고 이들이 임원으로 등용되기 때문에 사기가 높아지는 등 인사관리가 원활해진다. 또한 사업지주회사 형태에서는 친자회사간에 계층의식 내지 우월의식이 발생하여 종업원의 사기가 저하될 가능성이 있으나 순수지주회사 형태에서는 각 사업부문이 평등한 지위를 누리므로 그러한 우려가 없다. 이 외에도 각 사업부문마다 고용형태와 노동조건 등을 가장 적정하게 선택할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 지주회사는 벤처사업의 진흥을 위해서 필요하다. 지주회사를 허용하게 되면 기존의 투자위험이 높은 신규분야에 있어서 대담한 사업활동을 전개하는 이른바 회사벤처활동이 촉진될 것이다. 즉, 벤처사업에 대한 투자의 한 형태로서 순수지주회사를 이용함으로써 벤처자본에 의한 활발한 투자활동을 촉진할 수 있다.

넷째, 지주회사는 국제적 법제도와의 조화를 위해서 필요하다. 일본에 아시아 지역을 총괄하는 순수지주회사를 설립하려는 외국기업은 다른 나라로 갈 수밖에 없다. 따라서 순수지주회사를 허용함으로써 다른 나라의 법제도와 조화를 이루고 기업의 경영효율화도 달성하여야 한다.

다섯째, 지주회사는 조직 · 인사면에서의 마찰을 회피할 수 있는 기업결합의 한 형태이다. 기업문화와 노무조건이 다른 기업을 인수하는 경우에 합병으로는 조직 · 인사의 일체화가 곤란하므로 기업통합을 실현하는 데 지장이 많다. 반면 각각의 기업을 독립한 형태로 통합하는 순수지주회사를 설립하는 경우에는 합병에 수반되는 조직 · 인사면에서의 마찰을 회피하면서도 합병과 같은 효과를 거둘 수

있다는 장점이 있다.

여섯째, 지주회사는 소비자이익의 증진 및 고용의 확대를 촉진한다. 순수지주회사 형태의 활용으로 종래와는 다른 혁신적인 경영방법을 도입함으로써 신규사업 신제품의 개발 및 비용의 삭감을 촉진할 가능성이 매우 크다. 이것은 기업의 자유로운 활동을 확대시킴으로써 기업의 이익증진 기회를 제공할 뿐만 아니라 근로자에게는 고용기회의 증대 및 근로조건의 향상이라는 이익을 줄 수 있고 소비자에게는 다양한 수요에 적합한 상품, 서비스를 원활하게 공급해 줄 수 있는 장점이 있다.

개정 독점금지법은 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사를 설립할 수 없도록 하고 있으며, 회사는 국내에서 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사가 될 수 없도록 하고 있다.

Ⅴ. 개정 독점금지법의 개요

1. 금지대상 지주회사

개정 독점금지법은 제9조 제1항과 제2항에서 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사를 설립할 수 없도록 하고 있으며, 회사(외국회사를 포함함)는 국내에서 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사가 될 수 없도록 규정하고 있다. 종전의 획일적인 지주회사 설립 및 전환 금지에서 한정적이기는 하나 크게 완화된 것이다. 한편 금융지주회사의 경우에는 사업지배력의 집중 여부와 관계없이 그에 관한 별도의 법률이 제정되기까지 잠정적으로 금지하기로 하였다.

또한 개정 독점금지법 제9조 제3항과 제4항은 자회사주식(사원의 지분 포함) 취득가액의 합계가 회사 총자산의 50%를 초과하는 회사를 지주회사라고 정의하고, 이때 자회사는 지주비율이 50%를 초과하는 회사이며 간접보유에 의해 50%를 초과하는 경우를 포함하도록 하고 있다. 상당한 해석의 여지가 존재하는 사업활동의 지배라는 종전의 기준 대신 주식보유비율이라는 형식적인 수치기준을 제시하여 지주회사의 정의를 보다 명확히 함으로써 분쟁의 소지를 감소시켰다.

2. 사업지배력의 과도한 집중의 의미

사업지배력이 과도하게 집중된다는 것은 다음 중 어느 한 가지 이유로 인하여 국민경제에 커다란 영향을 미치고 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 방해하게 되

사업지배력이 과도하게 집중된다는 것은 국민경제에 커다란 영향을 미치고 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 방해하게 되는 것을 의미한다.

는 것을 의미한다(공정거래법 제9조 제5항).

① 지주회사그룹[8]의 종합적인 사업규모가 상당수의 사업분야에 걸쳐서 현저하게 클 것

② 자금과 관계되는 거래에 기인하는 다른 사업자에 대한 지주회사그룹의 영향력이 현저하게 클 것

③ 상호관련성이 있는 상당수의 사업분야에 있어서 각각 유력한 지위를 점하고 있을 것

이와 관련하여 공정거래위원회는 1997년 7월 실무 차원에서 지주회사의 구체적인 해금범위를 규정한 가이드라인을 발표하여 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사라고 판단되는 다음 3가지 유형에 대해 그 설립을 금지하도록 하였다.

① 제1유형: 지주회사그룹의 총자산 합계가 15조엔을 초과하고 5개 이상의 주요 사업분야에서 각각 총자산이 3천억엔을 초과하는 회사를 소유하는 경우

② 제2유형: 총자산이 15조엔을 초과하는 금융회사와 금융 또는 금융과 밀접하게 관련되는 업무(채무보증 업무 등) 이외의 사업분야에서 총자산이 3천억엔을 초과하는 일반 사업회사를 소유하는 경우

③ 제3유형: 상호관련성[9]이 있는 5개(산업규모가 매우 클 경우 3개) 이상의 주요 사업분야에서 각각 다른 유력한 회사(시장점유율 10% 이상 또는 상위 3위 이내)를 소유하는 경우

3. 지주회사의 보고의무

법 위반 여부를 감독하기 위한 다음과 같은 절차를 두었다. 지주회사 및 그 자회사의 총자산액(국내 회사의 총자산액에 한함)의 합계가 3천억엔을 초과하는 경우에는 매사업연도 종료일부터 3개월 이내에 이들 회사의 사업에 관한 보고서를 공정거래위원회에 제출하여야 한다(공정거래법 제9조 제6항). 이러한 경우에 해당하는 지주회사의 신설에 대하여는 설립일부터 30일 이내에 그 사유를 공정거래위원회에 신고하여야 한다(공정거래법 제9조 제7항).

공정거래위원회는 이러한 보고를 기초로 조사를 행하여 사업지배력의 과도한 집중을 초래하는 지주회사라고 판단되는 경우에는 주식의 처분 등과 같은 배제조치를 취할 수 있다.

8) 지주회사그룹이란 지주회사 및 자회사, 기타 지주회사가 주식소유에 의하여 사업활동을 지배하고 있는 국내의 회사라고 정의된다. 여기서 주식소유에 의하여 지배하는 회사는 지주회사의 지주비율이 간접소유분을 포함하여 25%를 초과하고 또한 제1대주주인 국내 회사를 의미하는 것으로 본다.

9) 관련성이란 사업분야간에 거래관계가 있는 경우 및 보완 대체관계가 있는 경우를 말한다.

4. 관련규정

공정거래위원회는 사업지배력의 과도한 집중을 초래하는 지주회사라고 판단되는 경우에는 주식의 처분 등과 같은 배제조치를 취할 수 있다.

지주회사의 해금과 관련하여 대규모회사의 주식보유총액 제한에 대한 독점금지법의 개정내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 규제대상이 되는 대규모회사로부터 지주회사를 제외함(공정거래법 제9조의2 제1항 본문).

② 총액제한이 적용되는 보유주식에서 다음에 해당하는 주식을 추가로 제외함.

- 공동분사화에 의하여 설립한 회사의 주식(당해 회사가 설립시의 업무를 주된 사업으로 영위하고 있는 경우에 한함)(공정거래법 제9조의2 제1항 제5호)
- 100% 자회사의 주식(공정거래법 제9조의2 제1항 제6호)
- 벤처기업의 주식(공정거래법 제9조의2 제1항 제10호)

5. 차후의 조정

독점금지법을 개정함에 있어 보다 신중을 기하고 아울러 법 시행상의 착오를 최소화하기 위한 조치로서 다음과 같은 규정을 마련하였다. 정부는 동법 시행일로부터 5년이 경과된 후에 사업지배력의 과도한 집중을 방지한다는 관점에서 설립 등이 금지되는 지주회사의 범위 및 지주회사의 사업활동 실태를 파악하는 방법, 대규모회사의 주식보유총액제한의 적용대상이 되는 주식의 범위에 대해 다시 검토하여 필요한 조치를 취할 수 있다(공정거래법 부칙 제5조).

Ⅵ. 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 일본에서는 1967년 지주회사의 해금론이 처음 논의된 후 1997년 지주회사가 해금되기까지 거의 30여년 동안 정 · 관 · 민의 이해당사자간의 충분한 토의와 의견수렴 과정이 있었다. 이에 반해 우리나라에서는 지주회사의 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 충분한 토의와 의견수렴 과정 없이 결정이 몇 번 뒤바뀌다가 제한적인 허용으로 결론이 났다. 지주회사의 제한적인 허용을 서둘러 결정하게 된 것은 우리 경제가 IMF 관리체제에 들어가면서 외

유의해야 할 사실은 지주회사의 허용이 그동안 정부가 추진해 왔던 재벌오너의 전횡을 막기 위한 노력을 수포로 돌릴 가능성은 없는가 하는 것이다.

국투자 유치의 걸림돌이 되어 왔던 외국인의 국내 지주회사 설립을 용이하게 함으로써 외국의 장기자본 유치에 필요한 투자환경을 조성하고 외환위기를 조속히 해결하기 위한 것으로 판단된다.

이 과정에서 내외국인간의 차별대우문제가 제기되면서 결국 국내기업의 지주회사 설립을 허용할 수밖에 없었다. 여기서 유의해야 할 사실은 지주회사의 허용이 그동안 정부가 추진해 왔던 재벌오너의 전횡을 막기 위한 노력을 수포로 돌릴 가능성은 없는가 하는 것이다. 즉, 만일 지주회사가 해체된 기존의 비서실 또는 기조실의 기능을 그대로 대체한다면 이는 정부의 의도에 상치되기 때문이다.

일본의 경우는 지주회사를 허용함에 있어서 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사라고 판단되는 3가지 유형에 대해 그 설립을 금지하도록 하고 있는데, 이와 같은 예가 우리나라에 참고가 될 수 있을 것이다. 우리나라의 독점금지법 개정안은 금융지주회사가 금융 · 보험업을 하지 않는 회사 주식을 소유하지 못하도록 하고 있어 일본에서 금지되는 지주회사 제2유형과 유사한 규제를 하고 있으나, 제1유형 또는 제3유형과 유사한 규제는 하고 있지 않다. 우리나라에서도 기존의 재벌체제와 유사한 형태를 보이거나 계열거래로 인해 시장의 폐쇄성을 보일 가능성이 있는 지주회사의 설립을 금지하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

<부록>

1. 우리나라의 공정거래법상 지주회사제도[10)]

우리나라에서는 1986년 공정거래법 개정에 의하여 대규모기업집단에 대한 경제력집중 억제시책의 일환으로 지주회사의 설립 및 지주회사로의 전환이 금지되었다.

공정거래법은 제8조 제1항에서 누구든지 주식의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 목적으로 하는 회사, 즉 지주회사를 설립할 수 없으며 이미 설립된 회사는 국내에서 지주회사로 전환하여서는 안된다고 규정하고 있다. 지주회사라 함은 다른 회사의 사업내용을 지배할 목적으로 소유하는 주식의 대차대조표상의 장부가액의 합계액이 당해 회사 자산총액의 100분의 50 이상인 회사를 말한다(공정거래법시행령 제15조).

10) 1998년 6월 현재의 공정거래법상 지주회사제도이다.

그러나 공정거래위원회가 당해 회사의 출자규모, 출자목적, 출자비율 등을 참작하여 다른 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사가 아니라고 인정하는 경우에는 지주회사로 보지 아니한다(공정거래법시행령 제15조 단서). 공정거래위원회는 이에 관한 내부지침으로 지주회사의 범위에 관한 심사요령(1990. 4. 12 제정)을 두고 있다.

공정거래법은 지주회사를 설립하거나 지주회사로 전환할 수 있는 두 가지 예외를 두고 있다. 첫째, 법률에 의하여 지주회사의 설립이 허용되는 경우(제8조 제2항 제1호)이며 둘째, 외자도입법에 의한 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 것으로서 공정거래위원회의 승인을 얻은 경우(제8조 제2항 제2호)이다.

공정거래법은 법률에 의하여 지주회사의 설립이 허용되는 경우 또는 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 것으로서 공정거래위원회의 승인을 얻은 경우, 예외적으로 지주회사 설립을 허용한다.

2. 우리나라 지주회사 허용에 관한 논의

○ 전경련, 지주회사제도 조속 도입 촉구(1997. 8. 7)

- 전경련은 경기 침체를 타개하기 위한 기업구조조정이 시급하며 이를 위해 지주회사 도입이 허용되어야 한다고 주장함.

○ 상장협, 지주회사제도 도입 촉구(1997. 9. 13)

- 상장협은 기업의 국제화 및 다각화, 기업간 무한경쟁에 대비하기 위해 기업구조조정 차원에서 지주회사제도를 도입하는 것이 바람직하다고 주장함.

○ 공정거래위원회, 지주회사 설립 불허(1997. 11. 18)

- 현재 국내 대기업들이 주력기업을 통해 산업 전반을 지배하고 있는 상황에서 순수지주회사 설립을 허용할 경우 대기업의 경제력집중을 더욱 가속화할 것이므로 아직 시기상조라는 결론을 내림.
- 그러나 기업의 지배구조 개선, 기업경영감시체제의 보완 등 여건이 바뀌면 지주회사 허용문제를 재검토할 것이라고 밝힘.

○ 비상경제대책위원회, 지주회사 설립 허용

- 비대위는 그동안 법적 뒷받침 없이 운영해 오던 대기업그룹의 비서실 · 기획조정실 등을 제도화하는 지주회사 설립을 허용하기로 했다고 밝힘(1998. 1. 13).

1998년 4월 경제력집중을 억제한다는 차원에서 지주회사를 금지해 왔지만 최근 국가적 당면과제로 떠오른 대기업의 구조조정을 촉진하기 위해 지주회사 설립을 조기에 허용하기로 했다.

- 비대위는 결합재무제표가 도입되고 상호지급보증이 해소되는 시점인 1999년부터 허용하기로 함(1998. 2. 3).

○ 정부, 지주회사 허용 백지화(1998. 2. 6)

- 공정거래위원회와 비대위는 순수지주회사 설립이 재벌기업의 구조조정을 지연시킬 가능성이 있고 출자총액제한제도가 폐지되는 상황에서 순수지주회사 설립을 허용할 경우 경제력집중 현상이 심화될 수 있다고 판단하여 지주회사 설립 허용을 전면 백지화하기로 합의함.
- 순수지주회사 설립을 허용할 것인지를 오는 2000년 재검토하기로 함.

○ OECD, 지주회사 합법화 권고(1998. 3. 2)

- OECD는 기업 지배구조 개선을 위해서는 법적 책임이 없는 비서실 · 기조실을 없애는 대신 지주회사를 합법화해서 경영상 책임을 묻도록 해야 한다고 권고함.

○ 공정거래위원회, 외국인 지주회사 설립 허용(1998. 4. 6)

- 공정거래위원회는 내 · 외국인을 막론하고 외국인 투자기업(외국인 지분 10% 이상)에 출자할 목적으로 지주회사 설립을 신청할 경우 이를 적극 허용하기로 했다고 밝힘.
- 내국인에 대한 지주회사 설립 허용 여부는 당초 예정대로 2000년 이후 검토하기로 함.

○공정거래위원회, 지주회사 설립 7월부터 허용(1998. 4. 27)

- 공정거래위원회는 경제력집중을 억제한다는 차원에서 지주회사를 금지해 왔지만 최근 국가적 당면과제로 떠오른 대기업의 구조조정을 촉진하기 위해 지주회사 설립을 조기에 허용하기로 했다고 밝힘.
- 당초 2000년 이후에나 지주회사 설립 여부를 검토한다는 방침이었으나 올해 7월부터 제한적으로 허용하기로 함.
- 지주회사와 자회사간 상호출자 금지, 지주회사 부채비율의 100% 이내 제한, 이 중 지주회사 설립 금지, 자회사 전체주식의 50% 이상 보유 의무화, 30대 그룹의 경우 상호채무보증의 완전해소 등의 조건을 충족시키는 기업에만 지

주회사 설립을 허용하기로 함.
- 지주회사가 금융부문과 비금융부문을 겸업할 수 없도록 함.

○ 재정경제부, 지주회사 조건 없이 허용 추진(1998. 4. 30)
- 재정경제부는 지주회사를 통한 기업 구조조정의 가속화를 위해 지주회사 설립요건 중 자회사에 대한 지분율이 50%를 넘어야 한다는 조건 이외에는 원칙적으로 폐지하되 이에 따른 경제력집중 등의 부작용은 기존 제도 및 규정의 보완을 통해 최소화한다는 방안을 검토중이라고 밝힘.

○ 공정거래위원회, 지주회사의 '손회사' 설립 불허(1998. 5. 3)
- 공정거래위원회는 손회사의 허용은 기업의 핵심역량을 강화하는 방향으로 구조조정을 유도한다는 지주회사 허용 취지에도 어긋나므로 이 같은 복층구조는 상당기간 허용하지 않을 방침이라고 밝힘.

○ 공정거래위원회, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정안 입법예고(1998. 6. 2)
- 공정거래위원회는 지주회사의 부채비율을 100% 이내로 제한하되 국내기업들의 높은 부채비율을 감안하여 기존회사가 자산을 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하는 경우에는 1년간 예외인정을 해주기로 함.
- 30대 재벌기업의 경우 기업집단 전체의 채무보증이 해소되지 않더라도 개별업체 기준으로 상호채무보증을 완전해소한 계열사에 대해서는 지주회사 전환을 허용함.
- 자회사가 아닌 회사의 주식을 지주회사가 갖지 못하고 자회사 주식의 절반 이상을 가지도록 함.
- 금융지주회사는 금융 · 보험업을 하지 않는 회사의 주식을 소유하지 못하도록 함.

1998년 5월 공정거래위원회는 기업의 핵심역량을 강화하는 방향으로 구조조정을 유도한다는 지주회사 허용 취지에도 어긋나므로 손회사를 허용하지 않을 것이라고 밝혔다.

도로교통정책의 경제수단

- 시행의 어려움 및 극복방안-

金 正 勳 /한국조세연구원 전문연구위원

바람직한 교통정책은 공공부분의 영향력은 지속시키되, 현재 정부가 공급하고 있는 많은 공공서비스를 시장기능이 공급할 수 있도록 하는 것이다.

Ⅰ. 서 론

대부분의 국가에서는 정부에 의하여 교통시장이 여러 형태로 통제되고 있는데, 이는 도로교통인프라의 투자비용이 막대하고, 교통시설의 이용이 다양한 외부성(externality)을 유발하기 때문이다. 정부의 시장개입은 교통시설의 효율적 이용을 도모할 수 있는 것이 사실이지만, 만약 잘못된 교통정책 및 인센티브가 수립될 경우에는 정부의 실패(government failure)로 인하여 자원배분이 오히려 악화될 수 있음도 염두에 두어야 한다.

따라서 교통시장을 완전히 시장경제에 맡기거나, 또는 정부가 교통시장에 깊이 개입하는 것보다는 정부의 경제적 유인정책과 시장기능이 적절하게 배합될 때 가장 바람직한 교통정책이 수립될 것이다. 이러한 관점에서 본다면, 향후 바람직한 교통정책은 공공부분의 영향력은 지속시키되, 현재 정부가 공급하고 있는 많은 공공서비스를 시장기능이 공급할 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다.

본고에서는 정부가 교통시장의 개입을 위하여 사용하는 경제적 수단을 평가함에 있어서 제도의 역할을 강조하고 있는데, 그 이유는 다음 두 가지에 있다. 첫째, X-비효율 및 로비단체의 영향력으로 말미암아 공공부문이 시장기능을 활성화하

* 이 원고는 Werner Rothengatter, "Obstacles to the Use of Economic Instruments in Transport Policy," *Internalizing the Social Costs of Transport*, OECD, 1994를 요약·정리한 것입니다.

는 전략을 수립할 능력이 떨어진다. 둘째, 제도를 바꾸어 사회간접자본의 경영권을 민간단체로 이양할 경우, 보다 신축적인 수요관리가 가능하다. 예를 들어, 수요의 탄력성을 고려한 가격정책은 공공부문에 의해서보다는 민간부문에 의해서 훨씬 더 유연하게 수립될 수 있다. 이제 정부가 교통시장에 적용할 수 있는 경제수단들의 특징을 구체적으로 살펴보고, 이러한 정책의 시행이 왜 어려운가, 그리고 이에 대한 대처방안은 무엇인가를 검토하기로 한다.

교통분야에 가격정책을 반영하는 방법은 첫째, 시장기능을 활성화하는 제도를 도입하는 것이고 둘째, 민간기업의 기획, 가격설정, 경영방법을 공기업에 도입하는 것이다.

II. 경제수단의 특징 및 시행상의 어려움

1. 특징

시장경제가 계획경제보다 우월한 이유는 여러 가지 면에서 찾을 수 있는데, 시장경제의 장점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자원의 희소성에 관한 정보가 가격체계를 통하여 즉각적으로 알려진다. 둘째, 의사결정을 분산시킬 수 있고 즉각적인 조정이 가능하다. 셋째, 경제행위에 대한 반대급부가 이윤 및 손실로 인하여 경제주체에게 직접적으로 전달된다. 넷째, 경쟁을 통하여 효율이 향상된다.

교통분야에 가격정책을 반영하는 첫번째 방법은 시장기능을 활성화하는 제도를 도입하는 것이다. 이 방법은 제도적 장치에 의하여 교통시장의 효율성을 제고하는 방안인데, 예를 들어 교통시장의 일부를 민간기업에 맡기는 것이다. 정부가 민간기업에 교통시장을 맡길 경우에는 민간기업이 공공목적에 부합되는 행위를 하도록 인센티브, 규제, 감독과 같은 개념들이 정확하게 정의되어야 한다. 이를 위하여 정부는 시장조건에 대하여 매우 자세한 정보를 알 필요는 없고, 단지 가장 효율적으로 운영되는 민간기업을 선정하고, 이 기업이 규제사항을 어기지 못하게 하는 장치를 마련하면 된다. 이 방법의 또 하나의 예는 공해방출권의 판매인데, 정부는 공해의 총량을 결정하고 시장기능은 공해를 적절히 배분하는 역할을 담당하게 된다.

교통분야에 가격정책을 반영하는 또 하나의 방법은 민간기업의 기획, 가격설정, 경영방법을 공기업에 도입하는 것이다. 이 방법이 도입될 경우에는 민간기업이 기술 및 시장조건에 관하여 가지고 있는 모든 정보를 공기업도 가지고 있어야 한다. 더 나아가서 공기업은 이윤의 극대화 및 공공후생의 극대화를 동시에 추구

교통시설은 개인사용자들의 공동체가 소비하는 클럽재이므로 시장기능을 통한 교통시설의 공급이 좀더 활성화되어야 할 것이다.

하여야 한다. 따라서 공기업의 경영자는 매우 까다로운 임무를 맡는다고 볼 수 있는데, 프랑스의 경영학과에서는 특별히 공기업의 예비경영자를 위한 교육과정이 마련되어 있다. 반면, 영국과 미국에서는, 공공부문의 경영능력에 대하여 근본적으로 회의적인 시각을 가지고 있기 때문에, 교통분야에서의 경제정책은 거의 민영화를 의미한다고 볼 수 있다.

2. 경제수단의 장점

가. 교통시설의 클럽재적 성격

교통시설로부터의 효용은 주로 사적인 것이다. 최근의 연구결과에 의하면 교통시설로부터의 편익 중 공공부문이 향유하는 혜택은 전체 혜택의 15~25%에 지나지 않는다. 따라서 교통시설은 개인사용자들의 공동체가 소비하는 클럽재(club good)라 볼 수 있다.

재분배 문제를 무시한다면, 클럽재를 공공재와 동일하게 취급할 이유가 없고, 공급의 기준 역시 공공재 공급의 기준을 따를 이유가 없다. 그러나 공급측면에서의 교통시설의 성격을 보면, 한계비용이 체감하고, 또한 외부불경제를 발생시키기 때문에 자연독점 및 외부효과를 통제하기 위하여 공공부문의 개입이 어느 정도는 필요하다. 결론적으로 교통시설에 대하여 공공부문의 간섭이 필요하지만, 시장기능을 통한 교통시설의 공급이 좀더 활성화되어야 할 것이다.

나. 외부효과

자원이 공동으로 이용되고, 자원에 대한 재산권이 없을 때 외부효과가 발생한다. Coase(1960)에 의하면, 거래비용 및 재분배의 문제가 없고 재산권이 명확하게 설정되어 있을 경우 당사자간의 계약에 의하여 외부효과가 사라진다. 그러나 교통의 외부효과에 영향을 받는 당사자들이 매우 많다는 점을 감안할 때 Coase적 계약에 의하여 교통의 외부효과가 사라질 가능성은 희박하다.

교통과 관련하여 발생하는 외부효과의 종류는 다음과 같이 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 시장가격이 사회적 비용을 반영하지 못하기 때문에 사회적 비용을 지불하지 않고 인적 · 물적 자원이 사용된다. 이 효과는 교통시설과 인적 · 물적 자원의 상호관계 속에서 발생한다. 둘째, 개별 프로젝트별로 사업의 편

익을 분석할 경우 도로시설의 상승효과(synergy effect)가 포착되지 않기 때문에 과소투자가 발생한다. 이러한 외부효과는 교통시설, 공공부문, 민간부문이 모두 영향을 받는다. 셋째, 교통시설은 생산 및 소비에 긍정적 외부효과를 발생시킬 수 있다. 이 효과에 대해서는 긍정적 외부효과가 매우 크다, 있지만 무시할 정도로 작다, 전혀 없다 등 매우 다양한 의견이 제시되고 있다.

가격정책은 시장기능을 방해하지 않으면서 교통시설의 외부효과를 억제하는 기능을 발휘한다.

다. 가격 대 규제

교통시설의 이용비는 인적자원 및 환경자원의 낭비를 충분히 감안하여 책정되지 않기 때문에, 그 보완책으로 규제가 사용된다. 교통시장에 대한 규제의 예로는 다음과 같은 것들이 있다. ① 특정 지역에 대한 자동차 진입규제 ② 화물의 종류 및 주행거리에 따른 열차운행의 규제 ③ 환경기준의 설정 및 자동차 면허제 도입 ④ 혼잡지역에서의 주차권(駐車圈) 설정.

교통시장에 대한 규제는 이처럼 다양하게 존재하지만, EU는 교통정책의 기본 방향을 규제완화에 두고 있는데, 그 이유는 다음과 같다. ① 규제는 소비자를 경직적으로 행동하게 만든다. ② 소비자들은 규제를 피하기 위하여 여러 가지 궁리를 하는데, 이는 인적자본의 낭비이다. ③ 규제는 국내산업을 보호하기 위해 흔히 사용된다. ④ 규제는 효율성이나 신기술 개발에 도움이 되지 않는다.

반면, 교통시장에 경제수단들이 적용되어 가격기능이 활성화될 경우 교통시설의 이용비가 상승하게 되는데, 이 경우 소비자들은 다음과 같은 반응을 보인다. ① 생산, 소비, 주택건설 등에 있어서 새로운 지역선택을 모색한다. ② 차종을 변경한다. ③ 여행의 빈도 및 장소를 변경한다. ④ 교통시설의 선택을 바꾼다. ⑤ 이용하는 도로를 바꾼다.

따라서 규제에 비하여 가격정책은 다음과 같은 커다란 장점을 가지고 있다고 요약할 수 있다. ① 가격정책은 소비자 의사결정의 모든 요소에 영향을 미친다. ② 가격정책에 대해 어떻게 반응할 것인가가 소비자에게 달려 있다. 즉 모든 소비자들의 합리적 의사결정이 융합되어 에너지사용 및 공해의 저감을 위한 가장 바람직한 해결책이 제공된다.

결론적으로 가격정책은 시장기능을 방해하지 않으면서 교통시설의 외부효과를 억제하는 기능을 발휘한다. 이론에 의하면, 환경으로 인한 외부효과는 다른 분야의 외부효과와 마찬가지로 성공적으로 제거될 수 있다. 다만 오존층 파괴, 온실효

통행료의 부과가 성공하기 위해서는, 궁극적으로, 전자장치에 의한 도로이용료의 부과가 가능해져야 할 것으로 보인다

과와 같은 환경문제에 대한 투표자들의 반응이 다른 분야에 대한 반응에 비하여 더디기 때문에 환경의 외부효과 제거가 지금까지 성공적이지 못한 편이다.

라. 민간조직의 설립 및 운영

교통정책에 경제수단을 도입할 때 제도적 측면이 매우 중요한 역할을 차지하여 왔다. 공공부문의 경제정책 수립능력에 대하여 자신감을 가지고 있는 국가들에서도 교통시설의 운영은 공공기금 및 공기업 등을 통하여 많이 이루어지고 있는데, 그 이유는 다음과 같다. ① 단기적으로 발생하는 정치적 영향력으로부터의 독립성 유지 ② 민간기업의 기준을 바탕으로 한 조직의 운영 ③ 투자계획을 수립함에 있어서의 특별회계 설립 ④ 봉급 및 승진에 있어서의 인센티브 부여 ⑤ 공공서비스 및 가치재 가격설정에 있어서의 명확한 기준 설정.

마. 가격정책의 기술적 가능성

최근 도로의 가격정책 및 기술에 관한 보고서에서는 기술이 가격정책을 수립함에 있어서 더 이상의 장애요인이 되지 않는다고 밝히고 있다. 도로이용의 가격설정기술로 꼽히는 대표적인 예는 자동인식장치(automatic vehicle identification: AVI)이다. AVI는 개별 차량에 대하여 도로이용료를 부과하는 장치인데, 최근에는 개별 차량에 대한 정보는 파악하지 않고 단지 주행자가 소지하고 있는 주행카드에서 일정액을 감액하는 장치가 개발되었다. 이는 도로를 공중전화를 이용하는 방식으로 사용하게 하는 장치라 볼 수 있다. 이와 비슷한 것으로 또한 스마트카드가 있는데, 스마트카드가 읽혀지면 도로이용료를 신용카드를 통해 지불할 수 있게 된다. 홍콩에서는 프라이버시의 침해라는 이유로 AVI의 이용을 포기하였기 때문에 스마트카드가 AVI보다 선호되고 있다.

단순한 형태의 통행료 부과는 지금까지 오랫동안 시행되어 왔지만, 통행료가 효과를 발휘하기 위해서는 상당히 복잡한 체계가 요구된다. 통행료의 부과가 성공하기 어려운 것은 도로가 매우 복잡하게 연결되어 있기 때문이다. 최근 EU는 유러-빈젠트(Euro-Vignette)를 도입하여 베네룩스삼국, 덴마크, 서독을 연계하여 통행료를 부과하고 있지만, 여전히 비효율적 도로이용을 유도하고 있다. 따라서 통행료의 부과가 성공하기 위해서는 궁극적으로, 전자장치에 의한 도로이용료의 부과가 가능해져야 한다고 보인다(1993년의 EU 교통국의 결정에 의하면

1998년에 전자장치에 의한 도로이용료 부과방식이 도입될 예정이다).

무임승차의 규모는 상당히 크나, 각 개인이 사회적 비용을 지불하지 않음으로써 얻는 이익이 존재하는 한 자원배분 방식이 바뀔 것으로 기대되지는 않는다.

3. 경제수단 시행의 어려움: 심리적 저항감

가. 무임승차의 문제

여론이 높은 교통요금을 찬성하는 경우는 거의 없다. 그 첫번째 이유로 불공평한 재분배효과가 꼽힌다. 도로이용료의 인상에 대한 반대여론은 특히 강한 편이어서 교통요금의 설정에 정치인들의 영향력이 쉽게 개입된다.

그러나 도로이용료가 높아질 경우, 반드시 재분배에 악영향을 미친다고 보기는 어렵다. Small(1983)과 같이, 도로이용료의 부담은 누진적이라는 연구결과도 있다. 따라서 대중들이 도로이용료의 인상을 반대하는 주된 원인은 무임승차의 혜택이 사라지는 것을 두려워하는 데 있다고 보인다. 무임승차의 발생원인은 다음의 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 교통시설 건설에 필요한 재원에 대한 기여가 불충분한 경우 둘째, 비용을 지불하지 않은 채 환경자원 및 인적자원을 이용하는 경우이다.

이용과세가 상당히 높은 영국이나 독일의 경우, 교통시설의 건설비를 시설의 이용자가 모두 지불한다는 점에서 전체적으로는 무임승차의 문제가 발생하지 않는다고 볼 수 있지만, 다음과 같은 형태의 이용자간 상호보조(cross-subsidization)가 매우 큰 규모로 발생하고 있다. ① 취득 · 보유과세는 상대적으로 주행을 덜하는 주행자에게 불리하다. ② 독일의 경우, 중량이 많이 나가는 자동차는 도로파손비의 70% 정도만을 지불하고 있다. ③ 독일에서 영업하는 외국인 트럭운전자들은 도로파손비의 10%만을 지불하고 있다.

도로이용으로부터 발생하는 환경비용, 사고비용, 인적자원의 낭비 등을 고려할 때 무임승차의 규모는 상당히 크다고 볼 수 있다. 그러나 각 개인이 사회적 비용을 지불하지 않음으로써 얻는 이익이 존재하는 한, 현재의 자원배분 방식이 바뀔 것으로 기대되지는 않는다.

나. 공공 교통시설에 대한 민간의 오해

교통시설은 공공부문에 의하여 공급되지만, 사실상 클럽재이다. 만약 클럽재가 공공재의 공급원칙에 의하여 공급된다면, 무임승차로 인하여 교통시설에 대한 초

교통시설과 관련된 가장 흔한 오해는 교통시설의 건설로 인하여 발생하는 외부효과가 이러한 시설을 이용하는 사람들로 인하여 발생한다고 생각하는 것이다.

과수요가 발생하게 된다. 달리 표현하면, 소비자들은 자신들의 지불의사금액을 밝히지 않은 채, 보다 많은 교통시설을 요구하고 이를 관철시키기 위해서 정치인들에게 압력을 행사한다.

그 결과 유럽인들은 수조의 유러달러에 달하는 혼잡비용을 매년 지불하고 있는데, 소비자들은 여전히 교통시설의 공급에 있어서 시장기능의 확대를 받아들이지 않고 있다. 시장기능이 확대될 경우 개인차원에서도 비용보다 편익이 높음에도 불구하고 시장기능의 확대가 어렵다는 것은 놀라운 일이다. 그러나 소비자들은 교통시설의 관리 및 공급에 시장원리를 도입하였을 경우의 장점을 인식하지 못하기 때문에 여전히 비효율적인 자원배분을 초래하는 행위를 하고 있다.

다. 사적 교통시설에 대한 공공부문의 오해

교통시설은 생산과 소비에서 긍정적 외부효과를 가지고 있는데, 예를 들면 다음과 같은 것들이 있다. ① 오지개발 ② 새로운 양식의 소비행태 ③ 주거지 및 생산지의 개발 ④ 성장 및 산업구조에 미치는 효과 ⑤ 교통편의시설로 인한 기업혁신.

이와 같이 교통시설은 막대한 규모의 긍정적 외부효과를 가지고 있기 때문에 교통시설에 대해서 조세지원 및 보조금의 혜택이 부여되어야 한다는 주장이 제기된다. 한 연구결과에 의하면 교통시설이 유발하는 부정적 외부효과만큼 긍정적 외부효과도 크기 때문에 교통시설 건설에 따른 조세부담이 증가하지 않아야 한다는 주장도 있다.

그러나 이러한 결론은 잘못된 것이다. 왜냐하면 이러한 외부효과는 교통시설의 공급에 의하여 발생하는 것이지 교통시설의 이용에 의하여 발생하는 것이 아니기 때문이다. 보다 구체적으로, 도로이용료 및 수수료를 인하함으로써 얻는 긍정적 외부효과는 없다. 교통시설과 관련된 가장 흔한 오해는 교통시설의 건설로 인하여 발생하는 외부효과가 마치 이러한 시설을 이용하는 사람들로 인하여 발생한다고 생각하는 것이다. 교통시설의 이용에 따른 외부효과를 내재화하는 경제정책에 대하여 많은 사람들이 저항감을 갖는 가장 중요한 이유는 교통시설의 외부효과에 관한 이러한 오해가 밑바닥에 깔려 있기 때문이다.

라. 역사적 경험

도로, 다리, 그리고 터널을 통과할 때 통행세를 받는 것은 최근의 일이 아니다.

외국 무역업자에게 통행세를 부과하는 것은 로마시절에도 있었고, 무역로를 통과할 때 통행세를 받는 것은 중세시대에는 아주 당연한 일이었다. 또한 18세기의 영국에서는 장거리 간선도로의 90%에 통행료를 부과하였다. 그러나 중앙정부의 권한이 미약한 국가에서 통행세는 행인들에 대한 착취수단으로 전락하는 경우가 많았다.

이러한 역사적 경험으로 말미암아, 많은 사람들은 분산된 통행료 부과에 대한 불신을 가지고 있다. 특히 민간기업이 교통시설의 공급을 맡을 경우, 이윤극대화 동기 때문에 도로가 상호 연계되어 창출되는 상승효과가 무시될 것이라는 우려가 많다.

민간기업이 교통시설의 공급을 맡을 경우, 이윤극대화 동기 때문에 도로가 상호 연계되어 창출되는 상승효과가 무시될 것이라는 우려가 많다.

또한 교통경제학자에 대한 신뢰 역시 매우 낮은 편인데, 그들의 정책제안은 대부분 부분균형모형 또는 순수이론모형에 바탕을 둔 것이기 때문이다. 정치인들이나 실무자들은 합리성에 바탕을 둔 교통시설의 운영이 이론적으로는 훌륭하지만, 현실적으로는 적합하지 않다고 생각한다. 그들은 성숙하지 못한 이론에 바탕을 두고 교통시스템을 구축하면 오히려 전체적인 효율성을 잃을 수 있다고 생각한다.

마. 로비그룹의 활동

현재 독일에는 교통시설과 관련하여 매우 적극적인 활동을 벌이고 있는 로비그룹들이 있다. 대표적인 로비그룹들을 살펴보면 다음과 같다.

① 주행자 클럽: 독일의 경우 약 1,200만명에 달하는 주행자들이 클럽의 회원이고 이들은 모두 투표권을 가지고 있다.

② 도로연맹: 비록 가입자의 수는 작지만 그들의 직업과 교통시설은 직접적인 관계를 가지고 있기 때문에 매우 적극적인 활동을 하는 로비단체이다.

③ 산업: 도로이용료를 정부가 인상하려고 하면 산업 전체가 반대를 한다.

결론적으로 로비단체들의 영향력으로 인하여 경제정책의 수립은 많은 제약을 받고 있다. 로비단체들은 자금력이 풍부하기 때문에 매우 능력 있는 전문가들을 고용하여 경제이론의 취약성을 공격하고, 반박논리를 개발하며, 언론을 이용하여 경제정책의 수립을 막는다. 한 예로 주행자 클럽은 그들의 잡지를 통하여 교통시설이 유발하는 긍정적 외부효과가 부정적 외부효과의 5~10배에 달한다는 터무니없는 주장을 펴기도 한다.

교통시설 전체를 민영화할 경우에는 자연독점의 문제가 발생하고 일부 민영화할 경우에는 교통시설의 연계로부터 발생하는 상승효과를 상실할 가능성이 크다.

4. 경제수단 시행의 어려움: 실질적 저항감

경제정책을 반대하는 이유가 심리적 요인에만 있는 것은 아니다. 교통시설에 시장원리를 본격적으로 도입하기 위해서는 형평성 및 공평성, 그리고 교통시설의 건설에 필요한 기술과 관련된 난제를 풀어야 하는 문제가 남아 있다. 경제정책을 성공적으로 수립하기 위해서는 모든 교통시설에 대한 총괄적 분석이 선행되어야 하지만 여기에서는 특정한 예를 통하여 우리가 당면한 문제점들을 설명하고자 한다.

가. 교통시설의 상승효과

교통시설에는 막대한 고정비용이 투입되기 때문에 한계비용이 체감하고, 기술적인 측면에서는 독점이 발생할 가능성이 크다. 따라서 교통시설 전체를 민영화할 경우에는 자연독점의 문제가 발생하고 교통시설의 일부(예를 들어 다리, 터널, 특정도로 등)를 민영화할 경우에는 교통시설의 연계로부터 발생하는 상승효과를 상실할 가능성이 크다.

민영화 이후에도 교통시설의 상승효과를 유지하기 위해서는 정부의 조정기능이 중요한 역할을 하여야 한다. 최근 영국의 경험에 의하면, 민간이 담당하는 교통시설을 효율적으로 연계시키기 위하여 정부는 조정(coordination) 및 감독(monitoring)에 있어서 중요한 기능을 담당하고 있다.

나. 거래비용

경제적 유인을 교통정책에 도입하는 것은 매우 높은 거래비용을 동반하는데 예를 들면 ① 준비, 계획 및 법적 근거 마련 ② 수수료 부과를 위한 장비의 설치 ③ 정보획득 및 광고비용 ④ 수수료 회피 행위에 대한 정보취득 비용 ⑤ 민간업자에 대한 감독 및 규제비용 등이 있다.

정보획득을 위하여 비용을 들이는 것은 경제정책을 수립하기 위하여 당연한 일로 받아들여야 한다. 왜냐하면 경제적 유인의 요체가 바로 정보의 획득이기 때문이다. 최근에는 정보의 양을 적은 비용을 들여서 획기적으로 증가시킬 수 있다는 연구결과도 있다. 비록 정보의 증가가 보다 나은 경제적 선택을 유도하지만, 여전히 확보되지 않은 정보로 인하여 도로이용의 비효율이 발생할 가능성도 충분히 있다. 도로이용료를 회피하기 위하여 주행자들은 매우 다양한 선택을 하기 때문

에 이로 인하여 경제수단을 도입한 후 도로이용이 오히려 비효율적이 되는 경우도 있다.

민영화가 시장기능의 활성화를 유도하여 도로시설의 효율성이 제고될 수 있지만, 동시에 민간업자들은 공공성을 목표로 영업하지 않는다는 사실을 항상 상기할 필요가 있다. 이 경우 민영화로부터 얻는 X-비효율의 감소보다 민영화 자체의 비효율, 즉 Y-비효율이 더 클 수도 있다. 따라서 비록 교통시설이 민영화에 의하여 운영된다고 하더라도 정부의 감독 및 규제 기능은 여전히 중요한데, Sappington and Stiglitz(1987)가 지적한 바와 같이, 민영화의 이득과 감독 및 규제의 필요성으로부터 발생하는 불이익을 비교한 후 민영화에 대한 최종적인 선택이 이루어져야 한다.

공공부문의 목표가 공공성이고 민간부문의 목표가 이윤일 경우 주인-대리인의 문제가 해소되기를 기대하기는 힘들다.

다. 주인-대리인 문제

주인-대리인의 문제는 자본의 소유자가 전문경영인에게 자본의 운영을 맡길 때 발생한다. 전문경영인이 자본가의 목적을 달성하면서 동시에, 본인의 이윤도 극대화할 수 있도록 정보, 보상 및 규제체계를 구축하는 것이 주인-대리인의 문제를 해결하는 방안이다.

교통시설과 관련된 주인-대리인의 문제가 통상적으로 경제학에서 분석되는 주인-대리인의 문제와 다른 점은 전자가 공공과 민간간의 문제인 반면, 후자가 민간과 민간간의 문제라는 것이다. 민간과 민간간에 주인-대리인의 문제가 생길 경우는 해결방안이 상대적으로 용이한데, 그 이유는 본인과 대리인이 회사를 효율적으로 운영할 때 이윤이 극대화되고 이러한 목표에 대하여 본인과 대리인이 일치된 견해를 가지고 있기 때문이다.

반면 공공부문과 민간간에서는 서로 추구하는 목표가 다른 경우가 많은데, 전자의 목표가 공공성이고 후자의 목표가 이윤일 경우 주인-대리인의 문제가 해소되기를 기대하기는 힘들다. Bös(1991)에 의하면 공공부문과 민간간에 존재하는 주인-대리인의 문제를 해결할 수 있다는 이론적 분석은 아직 없는 형편이다.

그러나 공공부문과 민간간의 목표가 일치할 경우에는, 민영화가 성공을 거둘 수 있다. 영국은 공공버스의 운영을 민영화하였는데, 그 기본적인 동기는 공공버스의 적자운영이었고, 민영화 이후 적자운영은 사라지게 되었다. 반면 미국의 민간철도사업은 수요가 없다는 이유로 궁극적으로는 운영이 중단되었는데, 이는 공

혼잡과세의 효과를 평가할 때에는 시간가치가 후생측정의 유일한 판단기준이 되어서는 안된다. 혼합과세로부터의 세수가 저소득층의 후생을 증가시키기 위하여 사용될 경우 혼잡과세는 형평한 과세가 될 수 있다.

공부문의 목표와 민간부문의 목표가 상치되는 예라 할 수 있다.

라. 토지이용에 미치는 효과

도심의 통행료가 강화될 경우 도심의 상업에 미치는 효과가 부정적일 것이라는 우려가 많이 제기된다. 그러나 통행료로 인하여 도심의 혼잡이 완화될 경우 도심이 매력적인 상업지가 될 가능성이 더 높다.

마. 재분배 및 형평성

혼잡과세의 재분배효과가 반드시 역진적이지 않다는 연구결과를 많이 찾을 수 있다. Small(1983)은 소득계층을 저소득, 중간소득, 고소득의 세 단계로 나누어 혼잡과세의 재분배효과를 분석하였는데, 다음과 같은 결론을 얻었다.

① 혼잡과세가 역진적인가 누진적인가를 단정적으로 판단할 수는 없다. 분석모형에 어떠한 가정을 도입하는가에 따라서 결론은 달라진다.

② 혼잡과세가 부과될 경우, 고소득층에 대한 후생효과가 가장 크고, 저소득층에 대한 후생효과가 가장 적다. 그러나 소득수준과 비교하여 후생의 변화를 평가하면 저소득층에 대한 효과가 가장 크고 고소득층에 대한 효과가 가장 적다.

③ 혼잡과세의 세수로 인두보조금이 지급되면, 고소득층으로부터 저소득층으로의 이전이 발생한다. 이는 혼잡과세가 역진적일 경우 세수의 환급을 통하여 역진성을 보완할 수 있음을 의미한다.

④ 만약 세수의 환급이 이루어지지 않으면 혼잡과세는 명확히 역진적이다.

⑤ 인두보조금이 지급되더라도 가장 소득이 낮은 계층의 효용은 여전히 가장 적게 증가한다.

혼잡과세로 인하여 주행시간이 단축되면 시간비용이 가장 높은 고소득층이 가장 많은 혜택을 받는 것은 당연하다. 그러나 고소득층은 생산성 역시 높기 때문에 보다 많은 부가가치가 창출될 것이다. 따라서 혼잡과세의 효과를 평가할 때에는 시간가치가 후생측정의 유일한 판단기준이 되어서는 안된다. 혼합과세로부터의 세수가 저소득층의 후생을 증가시키기 위하여 사용될 경우 혼잡과세는 형평한 과세가 될 수 있다.

III. 경제수단의 성공을 위한 방안

1. 교통시설의 상승효과

교통시설의 상승효과를 유지하기 위해서는 두 가지의 방법이 있다. 첫째, 지역의 교통시설 전체를 연계하는 기구가 설립되어야 한다. 둘째, 민영화할 경우 지역 전체의 교통시설을 건설하고 운영할 수 있는 대기업이 선택되어야 한다.

교통시설 운영에 있어서도 정부의 감독 및 규제가 필요할 경우에는 민간위탁보다는 공기업과 같은 공공부문의 직접적인 운영이 보다 바람직할 것이다.

2. 거래비용

거래비용을 저감할 수 있는 방안들로는 여러 가지가 있지만, 최신의 통신망을 이용하고 교통시설의 공급지역을 적절히 분산하는 것이 좋을 것이다. 그러나 통신시설의 발달에도 불구하고 거래비용이 여전히 높을 가능성이 충분히 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 최근 독일은 아우토반에 전자통행료장치를 설치하려 하였으나 그 비용이 6~18조 독일마르크에 달하였다. 따라서 거래비용의 단축은 기술이 어느 정도 발달하는가에 달려 있다.

3. 주인-대리인 문제

민간기업의 규제경험을 통하여 우리가 얻은 교훈은 이윤극대화에 직접적인 방해가 되는 규제는 최소한으로 줄여야 한다는 것이다. 교통간접자본의 건설과 운영을 분리하는 방안을 하나의 예로 들 수 있다. 교통간접자본의 건설은 공공부문의 규제가 필요한 반면, 교통시설의 운영은 민간이 성공적으로 할 수 있다.

만약 이러한 분리가 불가능하여 운영에 있어서도 정부의 감독 및 규제가 필요할 경우에는 민간위탁보다는 공기업과 같은 공공부문의 직접적인 운영이 보다 바람직할 것이다. 그 이유는 공공부문의 X-비효율보다 민간부분이 규제를 따르지 않음으로써 발생하는 Y-비효율이 더 크기 때문이다.

세수의 환급에 있어서 가장 중요한 사항은 적절한 환급방법을 찾는 것이 아니라 적절한 환급대상을 찾는 것이다.

4. 토지이용에 대한 효과

이미 지적한 바와 같이 혼잡과세가 도심의 토지이용을 비효율적으로 유도할 것으로 생각되지는 않는다. 그러나 새로운 교통시스템이 도입될 경우 시스템 분석을 통하여 특정 지역의 교통시설이 토지의 이용에 미치는 효과를 분석할 필요는 있을 것이다.

5. 재분배

정치적으로 가능하면, 경제정책의 도입으로 인하여 발생하는 재분배효과를 보완하는 조치는 필요할 것이다. 만약 세수의 환급이 결정되면, 환급액은 교통시설의 이용과 상관없이 정액의 형태로 지불되어야 한다. 환급의 또 한가지 방법은 세액감면이다. 그러나 저소득계층은 이미 세금을 거의 내지 않기 때문에 세액감면의 효력이 없을 가능성이 있다.

세수의 환급에 있어서 가장 중요한 사항은 적절한 환급방법을 찾는 것이 아니라 적절한 환급대상을 찾는 것이다. 독일의 경우 혼잡과세로 인하여 가장 많은 피해를 입는 계층은 자식이 많은 가정과 자식이 딸린 독신부모이다. 따라서 자식의 수와 비례한 환급액이 단순한 세액공제보다 바람직할 것이다. 독일의 소득세제상에서는 자식공제액을 늘리는 방법을 생각해 볼 수 있다.

6. 심리적 저항감의 해소

혼잡과세에 대한 심리적 저항감을 해소하는 방안들로는 다음과 같은 것들이 있다. ① 정보의 확대 ② 경제정책의 도입을 위한 전문가들의 적극적인 홍보 ③ 점진적 개선방안 채택 ④ 개선방안에 관한 지속적인 토론 ⑤ 부정적 효과보다는 긍정적인 효과의 강조. 따라서 이러한 방안들을 최대한으로 활용하여 경제수단에 대한 저항감을 줄이는 것이 바람직할 것이다.

Ⅳ. 결론 및 정책시사점

경제전문가들은 대부분 교통문제를 해결하기 위한 방안으로 시장기능의 활성화를 제안하나 최근의 주행세 논쟁에서 보듯이 경제수단의 시행은 항상 현실적 장애에 부딪힌다.

지금까지 교통정책에 있어서의 경제수단 및 이의 활용방안을 OECD에서의 논의를 중심으로 살펴보았다. 여기에 소개된 논문은 주로 유럽 및 독일의 경험을 바탕으로 한 것이지만, 기본적인 내용은 대부분 우리나라에도 적용될 수 있는 것들이라 생각된다.

인구와 소득이 증가하면서 교통서비스에 대한 수요가 꾸준히 증가하였지만, 도로교통시설의 공급에는 한계가 있기 때문에 교통문제는 대부분의 선진국들 및 개도국들이 당면한 난제들 중의 하나이다. 특히 선 · 후진국을 막론하고 대도시화가 큰 규모로 진전되고 있기 때문에, 현대인들의 일상생활에 있어서 교통문제, 더 나아가서는 환경문제가 매우 중요한 현안으로 자리잡고 있다. 경제전문가들은 대부분 이러한 교통문제를 해결하기 위한 방안으로 시장기능의 활성화를 제안하고 있다. 그러나 최근의 주행세 논쟁으로부터 알 수 있듯이 경제수단의 시행은 항상 현실적 장애에 부딪히고 만다. 본고에서는 교통정책에 대한 심리적 저항감 및 실질적 저항감들이 다양한 형태로 소개되었는데, 이러한 저항감들을 고려하고, 또한 본고에서 제시된 극복방안들을 적극 활용한다면 보다 나은 교통정책이 수립될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

Bös, D, *Privatization: A Theoretical Treatment,* Oxford, 1991.

Coase, R. H., "On the Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics,* 3, 1960, pp. 1~44.

Sappington, D. and J. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives," NBER Working Paper 2196, 1987.

Small, K., "The Incidence of Congestion Tolls on Urban Highways," *Journal of Urban Economics,* 13, 1983, pp. 90~111.

특 · 집

경제위기 극복을 위한 재정운용 방안

당면한 경제위기를 타결하기 위해
각 부문의 구조조정이 진행됨에 따라
재정수요는 더욱 증폭되어 가는 반면,
경기침체에 따른 세수부족은 당초 예상을 훨씬 넘어서고 있다.
이에 따라 불가피해진 재정적자 운용은
재정당국에 또 하나의 과제를 던져 주고 있다.
구조적인 재정적자의 위험성을 배제하면서 부담의 형평성을 추구하고
아울러 경제위기 극복을 앞당기기 위한
적자재정의 운용방안은 무엇인가?
이를 위해 「재정포럼」에서는 우리나라의 재정운용 방안에 대해 검토해 보고
주요국의 적자재정 운용사례를 살펴보았다. <편집자 주>

재정운용의 방향과 재원조달 방안 /朴 寄 白

주요국의 적자재정 운용사례 /金 相 憲

재정운용의 방향과 재원조달 방안

朴 寄 白/한국조세연구원 전문연구위원

Ⅰ. 문제의 제기

우리나라에서는 현재 심각한 경제위기 상황이 계속 진행되고 있다. 작년 말부터 시작된 외환위기는 어느 정도 진정되었지만 아직도 완전히 해소되지는 못하고 있다. 그리고 기업의 도산, 실업의 증대, 금융기관의 부실화, 개인소득의 감소와 내수 침체 등의 여러 요인이 상호 작용을 하며 경제적 위기를 증폭시키고 있는 실정이다.

이러한 경제위기 상황을 극복하기 위해서 재정의 적극적인 역할이 요구되고 있다. 경제주체 중 기업과 가계는 금융 및 외환위기의 촉발 이후 심각한 곤경에 빠진 상태이므로 정부 외에는 경제회복의 역할을 적극적으로 담당할 주체가 없다. 또한 정부는 현재의 위기를 극복하는 데 소요되는 비용의 부담능력이 상대적으로 많다. 지금까지 정부가 재정을 안정적으로 운영하여 온 결과 우리나라의 재정상태가 양호하기 때문이다.

재정의 적극적인 역할이 요구되는 분야로는 금융기관의 건실화와 실업대책을 들 수 있다. 현재의 경제위기는 금융부문에서 촉발되었으며, 금융부문의 안정은 기업의 구조조정, 도산 방지, 수출 촉진 등에 필수적이다. 따라서 금융기관의 부실채권을 정리하고 자본금을 확충하는 것을 재정이 적극적으로 지원함으로써 금융기관의 건실화를 도모하여야 한다. 또한 현재의 위기상황에서 벗어나기 위해서는 금융부문을 포함한 기업의 구조조정이 요구되는데, 한편으로는 구조조정 과정에서 파생되는 실업이 사회적 · 경제적 불안정성을 가중시킬 뿐만 아니라 기업의 구조조정을 더디게 만들고 있다. 따라서 실업대책에도 재정적 지원이 반드시 필요하다.

재정이 경제위기 극복에 적극적 역할을 하여야 하고, 이에 필요한 기반도 갖추어진 상태이나 재정 수요와 예상 세입간의 괴리가 클 것으로 전망되고 있다. 경기침체에 따라 국세수입, 세외수입, 재특세입 등 세입이 전반적으로 부진한 양상을 보이고 있기 때문이다. 따라서 현 상황에 대처할 수 있는 재정운용의 기본방향과 재원조달 방안이 모색되어야 한다.

Ⅱ. 재정전망

1. 세입 전망

외부기관의 추정치에 따르면 올해에는 마이너스 성장을, 내년도에는 3% 내외의 성장을 기록할 것으로

전망되고 있다. 소비자물가는 올해에 9% 내외의 상승률을 기록하고 내년에는 4%를 상회하는 수준이 될 것으로 예상되고 있다. 따라서 내년도에 실질 경제성장률이 다소 회복세를 보이지만 물가가 안정됨으로써 경상 세수증가율은 예년 수준에 비해 다소 낮을 것으로 보인다.

경제위기 상황을 극복하기 위해서
재정의 적극적인 역할이 요구되고 있다.
재정의 적극적인 역할이 요구되는 분야로는
금융기관의 건실화와 실업대책을 들 수 있다.

내년도에 세수여건이 상대적으로 좋을 것으로 예상되는 세목은 부가가치세 · 전화세 · 인지세 · 교통세 등이다. 부가가치세의 경우 설비투자의 부진으로 인한 환급세수가 낮아져 세수가 증가할 것으로 보인다. 교통세는 세제개편의 효과가 내년도에 본격적으로 나타나 세수의 증가세가 높을 것으로 예상되고 있다.

반면에 소득세 · 법인세 · 관세 · 주세 등은 상대적으로 세수여건이 좋지 않을 것으로 전망되고 있다. 소득세의 경우 근로소득 부문은 실업 증가와 임금 하락폭이 낮아지면서 세수 여건이 회복될 것이나 이자율의 하락으로 이자소득에 대한 세수가 감소할 것으로 예상되는 등 전체적으로 세수 전망이 밝지는 않다. 법인세의 경우에도 올해의 영업실적 부진으로 내년도 세수가 낮을 것으로 전망된다.

2. 세출 수요

세출측면에서도 재정여건이 크게 변모되고 있다. 금융구조조정 및 실업대책을 위한 재정 수요가 급증할 것으로 예상되기 때문이다. 외부기관들은 금융구조조정에 소요될 재정의 규모를 대략 67~81조원 정도로 추정하고 있다[1]. 이것은 향후 5년간 금융기관의 부실채권 정리, 예금 대지급, 은행자본 확충을 위한 기금채권 발행규모와 이자비용을 합산한 것이다[2]. 이에 따라 금융구조조정을 위해 재정이 부담하여야 할 비용(부실채권 매각손실과 이자비용의 합)은 향후 5년간 연평균 10조원을 상회할 것으로 추정된다.

총 실업대책비용도 예상 실직자수, 실직자의 실업기간, 정부의 실업대책 사업내용 등에 따라 가변적이지만 상당한 규모의 재정부담을 가져올 것으로 예상된다. 우선 고용보험에서 지급하는 실업급여의 규모가 내년도에도 축소되기 힘들 것으로 보인다. 고용보험 대상사업체가 전 산업 5인 이상 사업체로 확대되므로 경제가 회복세를 보여 신규 실업자가 감소하여도 고용보험 지급대상 실업자수는 크게 달라지지 않을 것으로 보이기 때문이다. 또한 고용안정, 취업알선기구의 확충 등 고용안정과 관련된 사업에도 1조원 이상이 소요될 것으로 추정된다. 고용보험의 대상이 아닌 실직자의 생계 지원, 의료보호, 영세민 지원 등에도 2조원 이상이 매년 필요할 것으로 보인다. 따라서 고용보험료율 조정을 통해 고용보험에서 1조원 정도를 충당하여도 내년부터 실업대책에 매년 4조원 정도의 재정지원이 필요할 것으로 보인다.

이 밖에 지출의 증액이 불가피한 사업들이 다수 존재한다. 주요 국책사업 등 SOC 투자, 양곡채무상환과 추곡수매, 월드컵 경기장 건설, 공무원 퇴직자 증가에 따른 퇴직수당 부담금 등이 여기에 해당한다. 인건비, 방위비 등의 자연 증가분을 고려하면 경직성 경비에서도 약 1조원 이상의 추가적인 재원 소요가 있다.

결과적으로 금융산업 구조조정, 실업대책, 증액이 불가피한 사업비, 경직성 경비의 자연 증가분을 제외한 여타 사업비를 동결한다 하여도 재정수요와 세수의 차이는 천문학적인 규모일 것으로 전망된다.

내년도 재정운용의 목표는
재정의 적극적인 지원으로 경제위기를 극복하는 것이다.
이를 위하여 일정수준의 재정적자는 용인할 수밖에 없다.
그러나 가능한 한 구조적인 재정적자를
회피할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

III. 재정운용 방향과 재원조달

1. 재정운용 방향

내년도 재정운용의 목표는 재정의 적극적인 지원으로 경제위기를 극복하는 것이다. 이를 위하여 일정수준의 재정적자는 용인할 수밖에 없다. 그러나 가능한 한 구조적인 재정적자를 회피할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 예를 들어 실업자의 생계지원, 의료비 지원, 자녀 학자금 보조와 같은 재정지출을 제도화할 경우 항구적인 재정적자 요인이 되므로 경제위기에 대응한 일시적 지원임을 분명히 하는 것이 필요하다.

또한 재정적자의 규모가 급격히 확대되지 않도록 일정 수준의 세입증대가 모색되어야 한다. 세수 증가율이 기대에 미치지 못할 수 있고, 외환 및 금융위기가 재발할 가능성이 있으며, 부실채권 매각손실률이 예상보다 증가할 수 있는 등의 불확실성이 존재하므로 일정 수준의 재정적 여력을 확보해 둘 필요가 있기 때문이다.

재원조달에 있어서도 재원의 부족 규모를 고려할 때 지출감축, 조세수입 확충, 연기금 예탁 확대, 공기업 매각, 채권발행이나 통화증발 등 부문별로 적절한 부담을 지움으로써 특정 부문에 과다한 부담이 가지 않도록 하는 것이 바람직하다.

세입의 증대를 모색하는 경우 부담을 공평하게 분담하는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 특히 조세수입 확충 방안은 형평성을 고려하여 현재 곤경의 정도가 심한 저소득계층에 세부담이 집중되지 않도록 유의할 필요가 있다. 그리고 형평성을 도모하고, 재정적자를 최소화하기 위하여 주요 지원대상인 금융기관 또는 기업으로 하여금 반드시 재정적 · 비재정적 부담을 지도록 하는 조치가 필요하다.

정부부문도 각종 산하단체의 정비, 인력감축, 외부계약제의 확대 등 각종 경비절감 노력이 필요하고, 회계제도의 정비 등을 통한 재정 지출의 투명성이 제고되어야 하며, 성과지표의 도입이나 정부 서비스 기준의 천명 등을 통하여 재정지출의 성과를 향상시키기 위한 배전의 노력을 기울여야 한다.

2. 재원조달 방안

가. 지출삭감

재정지출의 최우선 순위는 금융구조조정과 실업대책에 두어야 할 것이다. 금융기관의 부실채권 정리와 자본확충을 위한 재정지원은 금융시장의 안정화에 기여하는 한편 기업도산 방지, 수출입 지원 등의 효과가 있기 때문이다. 실업자 지원은 구조조정을 원활히 할 수 있는 전제조건이며 취약계층에 대한 최소한의 지원은 정부가 수행해야 할 최소한의 의무라고 할 수 있다. 따라서 해당 부분에는 재정수요만큼 재정지출을 할 수밖에 없다.

사회간접자본, 중소기업 지원 관련 지출은 전년도와 유사한 수준으로 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 사회간접자본에 대한 투자는 고용창출, 경제 활성화, 기업의 경쟁력 강화, 물류비용 감축이라는 측면에서 지속적인 투자가 유지되어야 한다. 중소기업이 고용측면에서 차지하는 비중과 현재 직면하고 있는 어려움을 감안할 때 중소기업 분야에 대한 지원도 계속되어야 할 것으로 보인다.

농어촌 · 국방 · 교육 · 지역균형개발 분야에 대한 지출은 축소할 필요가 있다. 농어촌부문은 농어촌 구조개

선사업의 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔고 동 부문의 중요성이 상대적으로 낮아진 만큼 지출을 축소할 필요가 있다.

국방부문의 경우 신규 고가장비의 구매 축소를 통해 지출 감축을 도모하여야 한다. 교육부문의 경우 수업료 · 기부금 등 사립학교의 자율권 확대와 병행하여 정부지원의 감축을 모색하여야 할 것으로 보인다.

지출우선순위의 조정에 입각하여 재원을 재분배함과 동시에 지출총액에 대한 한도를 설정하는 방안을 모색하여야 한다.

예를 들어 금융구조조정 및 실업부문을 제외한 여타 부문에 대한 재정지출 증가율을 내년도 물가상승률 수준인 5% 정도로 고정하면 약 4조원 정도의 지출감축 효과가 발생한다. 여타 부문의 조정은 지출의 우선순위에 입각하여 수행하여야 할 것이다. 그리고 향후 예상하지 못한 추가 재정소요가 발생할 경우에는 해당 지출의 증가율을 5% 이하로 낮추어 비용을 충당하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

재원조달을 위해 조세수입 증대를 모색할 경우에는 세제개편으로 인한 조세수입 외에 세부담의 형평성에 대한 고려가 있어야 하고 향후 우리나라 조세의 발전 방향과 부합하는지 **여부도 살펴보아야 할 것이다.**

나. 조세수입 증대

재원조달을 위해 조세수입 증대를 모색할 경우에는 세제개편으로 인한 조세수입 외에 세부담의 형평성에 대한 고려가 있어야 하고 향후 우리나라 조세의 발전 방향과 부합하는지 여부도 살펴보아야 할 것이다. 예를 들어 전화세를 현행보다 증대시키는 것은 세수측면에서는 의미가 있지만 전화세를 향후 부가가치세로 통합한다는 조세체계의 발전방향과는 일치하지 않는다. 부가가치세의 세율 인상도 물가에 대한 파급효과가 크다는 점, 간접세의 세율 증가가 세부담의 역진성을 심화시킨다는 점, 현행 10%의 부가세율이 계산에 용이한 점 등을 고려할 경우 세율 인상은 바람직하지 않다고 할 수 있다.

합리성이 있는 조세수입 증대방안으로는 변호사, 회계사 등 전문직의 인적용역에 대한 부가가치세 부과를 들 수 있다. 조세감면은 점진적으로 축소하여야 하며, 과세이론상 전문인적용역에 대해 부가가치세를 면세할 근거가 없기 때문이다. 전문인적용역에 대해 부가가치세 과세는 전문인력의 소득세 과표도 효과적으로 포착할 수 있게 하는 장점도 있다. 전문인적용역에 부가가치세를 부과하면 부가가치세수가 약 1~2천억원 정도 증가하고 과표양성화에 따른 소득세가 다소 증대되겠지만 세수증대 효과는 크지 않다. 그러나 조세 형평성의 관점에서 보면 반드시 도입되어야 할 것으로 보인다.

또다른 세수증대 방안은 담배소비에 대한 과세 강화이다. 이는 세수증대 효과뿐만 아니라 국민보건위생 측면에서도 타당성이 있다. 또한 외국에 비교하여 보아도 우리나라의 담배가격은 낮은 수준이다[3].

재정수입 확대와 물류비용 및 환경오염 저감 차원에서 석유류 관련 소비세의 과세강화가 필요하다. 휘발유에 대해서는 현 시점에서 휘발유 가격이 약 1,200원 정도가 되도록 교통세율을 인상하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 경유도 교통세율을 인상하여야 할 것이다. 이 경우 경유와 대체관계에 있는 등유의 소비자가격을 최소한 경유 수준으로 유지하기 위해서는 중유에 대한 특별소비세율 인상이 필요하다[4]. 중유의 경우에는 1리터당 20원 정도의 특별소비세를 새로 과세하는 것이 필요하다. 이와 같은 석유류 전반에 대한 세율조정을 내년초부터 단행하는 경우 약 3조 7천억원의 세수증가가 예상된다. 그러나 석유류에 대한 과세강화는 물가상승과

〈표 1〉 국민연금 · 체신연금 예탁규모

(단위: 조원)

		1998년 예산	1999년 원안(A)	1999년 수정안(B)	증감(B-A)
국민연금	여유자금	14.5	14.6	14.6	-
	예탁규모	9.0	9.1	10.2	1.1
체신예금	예금조성	6.5	7.5	7.5	-
	예탁규모	1.2	1.4	2.0	0.6

그에 따른 산업경쟁력 약화 문제, 세부담의 역진성 심화 등의 문제를 종합적으로 고려하여야 할 것으로 보인다.

현재 20%의 금융소득 원천분리과세 세율을 인상하는 방안도 고려할 수 있다. 금융소득이 기본적으로 불로소득이며 이자율의 급등으로 인하여 이자소득이 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 종합소득체계를 기준으로 생각하면 원천징수세율을 인상하는 것은 세부담의 역진성이 더욱 심화되는 문제점이 있다[5].

재산과세를 강화하는 것도 조세수입의 확대에 도움이 된다. 재산과세의 경우 과거 부동산 관련 조세정책의 미비점으로 인하여 축적된 부가 상속 및 증여되는 부문에 대한 과세를 강화하는 것이 바람직하다. 그러나 재산과세의 강화는 해당 세목의 성격상 내년보다는 2~3년 후부터의 세수증대를 목표로 하는 것이 바람직하다.

부가가치세 면세범위 축소, 담배 및 석유류 과세 강화를 시행할 경우 1999년에 약 4조 6천억원의 세수증대가 예상된다. 그러나 세수증대 방안은 주로 단기적인 세수증대를 목적으로 한 것이므로 형평성 측면을 고려한 조정이 필요하다.

다. 기금예탁 확대

세수 부족이 심각한 점을 고려하여 각종 기금의 예탁규모를 확대하여 재원을 조달하는 것도 하나의 방안이다. 기금차입은 가장 확실하게 재원을 조달할 수 있는 수단이며 공공자금의 성격을 고려할 때 예탁규모의 확대가 커다란 문제가 되지 않기 때문이다. 예를 들어 국민연금 예탁비율을 현재의 62% 수준에서 약 70%로 상향조정하면 약 1조원의 재원을 조달할 수 있다. 이 밖에 체신예금의 예탁비율을 제고시키고 공무원연금기금 등 기타기금의 예탁규모를 확대하면 약 1조원 정도의 재원조달 효과가 있다.

세수 부족이 예상보다 심각할 경우에는 기금으로부터의 예탁규모를 추가적으로 확대하여 사용할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어 연기금의 예탁규모를 현재보다 2조원 정도 증액하여도 예탁 후 여유자금이 국민연금의 경우 4조 4천억원, 체신예금의 경우 5조 5천억원 존재한다.

라. 공기업 매각

공기업의 매각을 통해서 상당 규모의 세입을 확보할 수 있는 여지가 있다. 우선적으로 1998년중에 예정되어 있는 제일은행과 서울은행의 지분매각을 통해 일정 수준의 세입 확보가 예상된다. 한국통신, 포항제철의 지분을 매각하거나 담배인삼공사를 분할 또는 완전매각하거나, 한국전력의 일부 사업부를 분할매각하면 상당 규모의 수입이 발생할 것이다. 재정소요가 막대한 반면 추가적인 세입의 원천이 제한된 상황에서 공기업 매각수입은 효과적인 재원조달방안이 될 것이다.

따라서 재정재원의 확보를 위하여 보다 적극적인 공기업 민영화를 추진할 필요가 있다. 공기업 지분의 외

국인 취득과 관련된 제한을 철폐하고, 공개매각(public offering)을 원칙으로 하지만 필요에 따라서는 특정 매수자에게 주식을 전액 매각하는 교역매각(trade sales)의 형태도 고려할 수 있을 것이다.

공기업 매각대금은 예비적 재원으로 보고
실제 매각될 경우 상황에 따라 추가적인 재원소요에 사용하거나,
재정지출 감축으로 축소되거나 폐지된 사업에 지출하거나,
재정적자를 축소하는 데 사용하는 것이 바람직하다.

그러나 적극적인 공기업 매각 전략에도 불구하고, 공기업 매각수입은 안정적인 수입확보 방안은 아니다. 매각 시기나 매각으로 인한 수입의 규모를 사전에 알기 힘들기 때문이다. 따라서 공기업 매각대금은 예비적 재원으로 보고 실제 매각될 경우 상황에 따라 추가적인 재원소요에 사용하거나, 재정지출 감축으로 축소되거나 폐지된 사업에 지출하거나, 재정적자를 축소하는 데 사용하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 요약 및 결론

심각한 경제위기 극복을 위해서는 정부가 적극적인 역할을 담당하여야 하고 필요한 재원의 상당부문은 재정에서 부담할 수밖에 없다. 우리나라의 재정적자나 정부부채의 규모가 매우 양호하다는 사실은 불행 중 다행인 셈이다.

그러나 경기침체로 세입의 여건은 악화되는 반면 재정지출의 소요는 증가하고 있어 문제가 되고 있다. 특히 금융구조조정과 실업대책에 필요한 재정적 비용은 거의 고정적 비용으로 작용하고 있어 정부의 재정운용의 여지는 더없이 좁아진 상태다.

따라서 예상세입과 지출수요간의 괴리를 감안할 경우 다소간의 재정적자가 불가피하겠지만 해당 적자가 가능한 한 구조적인 재정적자가 되지 않도록 재정을 운용하여야 한다. 재정이 위기상황에 대처하기 위한 최후의 보루라는 점을 감안하여 재정적자의 규모가 급격히 확대되지 않도록 하여야 한다.

1999년도의 재정은 방대한 추가 세출소요에 대응하기 위하여 다양한 재원조달수단을 강구함으로써 특정

〈표 2〉 재정수요와 재원조달 예시(1999년도)

(단위: 조원)

	세 입		세 출	
세입전망 세출소요	일반회계 • 조세수입 • 세외수입 재특회계	71 69 2 4	경직성경비 사업비 • 금융/실업 • 기타	39 50 15 35
	합계	75	합계	89
조달방안	기금 예탁 확대 공기업 주식 매각 세입 확충	2 1 4	세출 삭감 보전재원: 국채	-4 -3
	합계	7	합계	-7
예비재원	기금 예탁 추가 확대 공기업 매각 수익 추가적 세제개편	2 - 2	추가적 소요 국공채 발행 축소	

부분에 부담이 집중되는 것을 막아야 할 것이다. 따라서 세출 삭감, 조세수입 증대, 공기업 매각, 연기금 예탁 확대, 국공채 발행 또는 통화증발과 같은 방법을 모두 동원하는 것이 바람직하다.

세입의 증대를 모색하는 경우, 특히 조세수입 확충 방안은 부담의 형평성이 신중히 고려되어야 한다. 또한 정부부문이 각종 개혁을 통하여 지출의 효율성을 도모하고, 지출의 성과가 제고되도록 가일층 노력해야 할 것으로 보인다.

예를 들어 재정(일반회계와 재특)의 수입이 75조원, 세출 소요가 89조원으로 약 14조원의 재원이 조달되어야 한다면 세출을 4조원 정도 삭감하고, 기금예탁을 2조원 정도 확대하며, 공기업 주식매각을 통하여 1조원 정도 조달한 다음 부족분에 대해서는 국채를 발행하거나 통화량 증대를 모색할 수 있을 것이다. 그리고 추가적인 재정소요가 발생하면 기금예탁을 확대하거나 추가적인 세제개편을 시도할 수 있을 것이다. 공기업 매각을 통하여 재정수입이 증대되면 세출삭감분 또는 국채발행을 축소하거나 세부담을 축소하는 데 사용될 수 있을 것이다.

마지막으로 세입의 증대를 모색하는 경우, 특히 조세수입 확충 방안은 부담의 형평성이 신중히 고려되어야 한다. 또한 정부부문이 각종 개혁을 통하여 지출의 효율성을 도모하고, 지출의 성과가 제고되도록 가일층 노력해야 할 것으로 보인다. KDI

주)

1) 재정경제부 · 금융감독위원회 · 한국개발연구원
2) 부실채권의 경우 향후 경제상황에 따라 우동적이나 추가적인 부실채권이 발생할 가능성이 높아 최소한 125조원에 달할 것으로 추정되고 있다.
3) 담배에 부가가치세를 과세하고 1갑당 200원 정도의 특별소비세를 추가할 경우 약 8천억원 정도의 세수가 증대할 것으로 예상된다(가격상승으로 인한 소비감소가 고려된 세수증대 효과). 특별소비세를 460원으로 하면 약 2조원 정도의 세수가 증대될 것으로 예상 되고 있다. 그러나 이 경우에는 담배의 소비자가격을 50% 정도 인상시키므로 소비자 저항을 부를 수 있는 문제점이 있다.
4) 경유의 가격은 리터당 495원에서 600원으로, 등유의 가격은 리터당 445원에서 601원 정도로 예상된다.
5) 금융소득종합과세로 인하여 고소득층이 저축을 회피하거나 금융거래가 원활해지지 못하는 문제점이 있다면 원천징수세율을 인상하는 대신 금융소득이 소규모인 사람에 한하여 종합과세를 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

주요국의 적자재정 운용사례

金 相 憲/한국조세연구원 전문연구위원

I. 머리말

그동안 우리나라는 세입 내 세출이라는 원칙을 고수하여 수지면에서는 건전한 재정을 운영하여 왔다. 그러나 1997년 하반기에 노정된 경제위기에 직면하여 실업대책, 금융산업 구조조정 등 예기치 않았던 재정수요가 대두되었다. 문제는 이와 같이 증대된 재정수요를 어떻게 감당할 것인가 하는 것인데, 여기에는 네 가지의 대안이 있을 수 있다. 즉 국공채 발행, 세수증대, 통화증발, 그리고 다른 부분의 지출삭감 등을 통하여 특정 부분에서 증대된 재정수요를 감당할 수 있을 것이다. 구체적으로 어떤 대안을 선택할 것인가를 결정함에 있어서는 각 대안이 전체 경제에 미치는 영향, 형평성 등 다양한 요소들을 고려하여야 한다.

이러한 상황에서 적자재정을 운용하였던 나라들의 사례를 살펴봄으로써 향후 우리나라가 지향해야 할 장·단기적 재정운용 방안을 모색해 보는 것은 의미있는 일이라 생각된다. 사례로서는 재정적자의 경험이 있는 미국, 일본, 영국, 멕시코 등이 채택되었다.

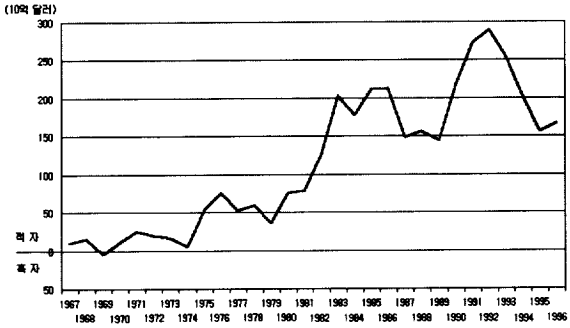
II. 미국의 적자재정 운용

1. 재정적자 발생배경

미국의 재정적자는 1792년에 처음으로 시작되었고, 1900년부터 1995년까지 68번의 회계연도에 걸쳐 재정적자를 경험하였다. 이러한 재정적자는 주로 전쟁이나 불황에 의해 초래되었는데, 전쟁은 군사비 지출을 증대시켰고 불황은 사업자나 개인으로부터의 세수를 감소시킴으로써 재정적자의 원인이 되었다(1812년: 전쟁, 1837년: 불황, 1887: 시민전쟁, 1890년대: 불황, 1914~1917: 1차 세계대전).

뉴딜정책의 추진과 제2차 세계대전 등으로 1931년부터 재정적자는 지속적으로 진행되었다. 〈그림 1〉에서 보듯이, 1970년대 말부터 1980년대 초에 걸쳐 재정적자는 급격히 증가하였는데, 이는 1970년대 초 미국을 비롯한 주요산업국가들의 생산성 감소와 1980년대 레이건 정부의 세율인하 정책에 원인이 있다 하겠다.

〈그림 1〉 미국의 재정적자 추이



2. 재정적자와 경제

미국의 경우 적자재정이 잘못된 것이냐 하는 것보다는 정부의 규모에 대한 논의가 활발하다. 누구도 재정적자를 원하지 않지만 뚜렷한 대안을 제시하지는 못한다. 공화당은 지출감소를 통한 정부규모의 축소로 재정적자를 극복하는 것이 바람직하다고 보고 있으나, 민주당은 세율을 증가시켜서라도 정부지출을 감축시키지 않는 것이 장기적으로 경제에 도움이 된다고 생각한다. 즉, 보수주의자들은 큰 정부보다는 적자를 택하겠다는 입장인 반면, 자유주의자들은 작은 정부보다는 적자를 선호한다. 이 두 극단 중간에 정부의 규모야 어떻든 재정적자 감축이 최우선이라는 견해가 있으나(Charles L. Schultze) 재정적자 규모가 안정됨에 따라 이러한 견해는 후퇴하였다.

경제학자들은 대량의 재정적자가 경기를 과다하게 부양시켜 인플레이션을 야기함과 동시에 국가의 투자를 위축시킨다고 걱정하였다. 그러나 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 재정적자가 미국경제 전체에 미친 영향은 크지 않았던 것으로 판단된다. 즉, 재정적자나 정부부채 규모가 변동함에 따라 실질GDP 증가율, 실업률, 이자율, 소비자 물가상승률 등이 뚜렷하게 영향을 받지는 않은 것으로 보인다.

3. 재정적자 해소를 위해 실시된 정책

1960부터 정부지출이 계속적으로 증가하였는데, 이는 정부지출을 통해 실업을 줄이고 경기를 회복하는 데 GNP의 1% 정도의 적자규모는 바람직하고, 국공채 발행 등을 통해 재원을 충분히 마련할 수 있다는 것이 일반적으로 받아들여졌기 때문이다. 그러나 1981년 유래없는 예산적자가 초래되자 심각한 재정상황을 극복하기 위해 '균형예산 및 긴급적자예산조정법(The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)'이 1985년에 통과되었다. 이 법은 The Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법이라고도 불리는데, 실제 적자액이 예상된 적자액을 초과하여 발생할 수밖에 없는 각종 예외조치(loophole)들을 바로잡지 못하여 실효를 거두지는 못하였다.

미국은 1960부터 정부지출이 계속적으로 증가하였는데,
이는 정부지출을 통해 실업을 줄이고 경기를 회복하는 데
GNP의 1% 정도의 적자규모는 바람직하고, 국공채 발행 등을 통해
재원을 충분히 마련할 수 있다는 것이
일반적으로 받아들여졌기 때문이다.

1990~1991년의 경기침체로 인한 예산적자를 줄이기 위한 노력으로 1993년 총괄적 예산조정법(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993-OBRA)이 제정되었다. 이 법에 의하여 1998 회계연도까지 고령자 · 저소득자에 대한 의료비 지원 등을 축소하고 재량적 경비지출을 동결하였다. 또한 재정지출 또는 조세수입에 영향을 미치는 법 제정시 5년간 적자수준이 확대되지 않도록 의무화하였고, 주정부에 대해 균형예산의 달성을 요구하기에 이르렀다. 이 법으로 인하여 재정적자 규모가 일시적으로 줄어드는 듯하였으나 다시 증

〈표 1〉 미국경제 주요지표의 연도별 추이

(단위: 10억달러, %)

	재정수지	정부부채	실질GDP 증가율	실업률	이자율 (discount rate)	소비자물가 상승률
1973	-16	339	5.1	4.9	7.5	6.2
1974	-5	352	-0.6	5.6	7.7	11.1
1975	-54	437	-0.8	8.5	6.0	8.9
1976	-75	507	4.9	7.7	5.2	5.8
1977	-52	564	4.5	7.1	6.0	6.4
1978	-59	618	4.8	6.1	9.5	7.5
1979	-36	658	2.5	5.8	12.0	11.4
1980	-76	738	-0.5	7.1	13.0	13.4
1981	-79	825	1.7	7.6	12.0	10.3
1982	-126	988	-2.1	9.7	8.5	6.1
1983	-203	1,175	3.8	9.6	8.5	3.1
1984	-178	1,373	6.1	7.5	8.0	4.3
1985	-212	1,599	3.1	7.2	7.5	3.6
1986	-213	1,813	2.9	7.0	5.5	1.8
1987	-148	1,954	3.0	6.2	6.0	3.6
1988	-156	2,097	3.9	5.5	6.5	4.0
1989	-144	2,244	2.5	5.3	7.0	4.8
1990	-218	2,548	0.8	5.5	6.5	5.3
1991	-273	2,845	-0.9	6.7	3.5	4.2
1992	-289	3,142	2.7	7.4	3.0	3.0
1993	-254	3,392	2.2	6.8	3.0	2.9
1994	-202	3,542	3.5	6.1	4.7	2.5
1995	-156	3,686	2.0	5.6	5.2	2.8
1996	-167	3,822	2.4	5.4	5.0	2.9

자료: *IFS Yearbook*, 각호.

가추세로 돌아섰다. 뿐만 아니라, 베이비붐 세대가 은퇴하는 21세기에 사회보장 관련 재정지출 증대로 인하여 재정적자가 다시 확대될 가능성이 있다 하겠다.

III. 영국의 적자재정 운용

1. 재정적자 대두배경

2차대전 후 대부분의 선진국들이 대규모 재정적자를 경험하였으며, 영국도 유럽의 다른 나라들에 비해 덜 심각한 편이기는 했지만 예외는 아니었다. 영국의 경우, 1997년의 예산 중 공채에 대한 이자지급이 일반 정부지출 예산의 7.9%인 250억파운드를 차지함으로써 재정운영에 어려움을 주고 있다. 또한 재정적자가 경기순환으로 인한 일시적인 현상이 아니라 지출증가로 인해 구조적으로 발생한다는 데 더욱 심각한 문제점이 있다 하겠다.

선진 각국들은 재정적자를 방지하고 공공부채의 규모를 줄임으로써 재정을 공고화(fiscal consolidation)하려는 노력을 지속적으로 하고 있는데, 영국에서는 대

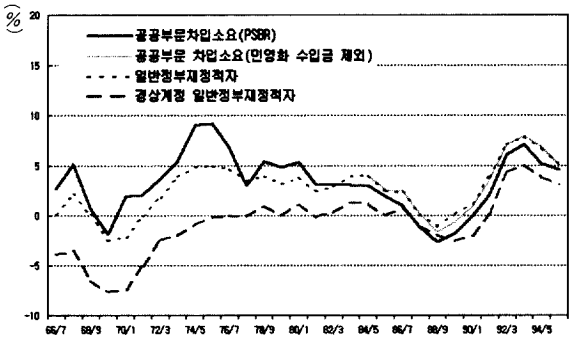
처의 집권으로 인해 경제에서의 정부의 역할에 일대전환이 발생하였고 공공지출을 통제함으로써 재정적자를 줄이고자 하였다.

대처정권은 재정적자 감축을 위해 재정적자의 축소를 중요한 경제정책 목표의 하나로 고려하였지만, 최우선으로 하지는 않았다. 또한 재정적자 축소를 재정수입의 확대보다는 지출의 삭감을 통하여 달성하려 하였다.

2. 재정적자 추이

지난 20년 동안의 영국의 재정적자 추이는 〈그림 2〉와 같다. 영국의 재정적자는 1969년에 전년보다 다소 줄어들었고, 1970년 예산안에서 작은 정부를 지향하며 수요에 대해서 중립적인 예산을 편성하고 일부 사회보장지출은 축소하였다. 그러나 1971년 예산이 시작될 무렵에는 실업률이 증가하고 있었으며, 이에 따라 1971/72년의 예산에서는 대대적인 조세감면을 단행하였으며, 여름 무렵부터는 저개발 지역에 대한 투자 등의 대규모 정부지출 사업을 시작하였다. 이에 따라 재정적자는 다시 증가하였다.

〈그림 2〉 영국의 재정적자(GDP 대비)



1973년의 오일쇼크와 계속되는 경제적 어려움으로 1974년부터 1979년까지 재정적자가 크게 증가하였다. 1979년 대처가 집권한 이후로 긴축적인 재정정책을 유지하려고 노력한 결과 재정적자는 서서히 줄어들었으나 그 속도는 느렸다. 1987년 재정수지에 있어서 극적인 반전이 발생하게 되는데, North Sea Oil로 인해 1987/88년에는 세수가 예상치를 75억파운드나 초과하였다. 이로 인하여 지출이 계획보다 40억파운드나 초과하였음에도 불구하고, 상당폭의 재정흑자가 발생하였다. 1988~1989년 및 1989~1990년에도 민영화 수입을 포함하면 상당한 규모의 흑자가 발생하였다. 그러나 1990년 경제가 다시 심한 퇴조기에 들어섬에 따라 재정상황은 다시 어려워졌다. 1992년 하반기부터 경제는 서서히 회복의 조짐을 보이기 시작하여 1994년에 이르러서 정상적인 상태를 회복하였고, 현재에 이르기까지 영국경제는 비교적 안정된 상태를 유지하고 있다.

3. 재정적자 감축노력

대처정권은 재정적자 감축을 위해 지속적인 노력을 하였으나, 그러한 노력은 유연한 구도하에서 이루어졌음을 알 수 있다. 즉, 재정적자의 축소를 중요한 경제정책 목표의 하나로 고려하였지만, 최우선으로 하지는 않았다. 또한 재정적자 축소를 재정수입의 확대보다는 지출의 삭감을 통하여 달성하려 하였다.

재정지출의 삭감에 있어서는 절대액의 삭감과 더불어 재정지출의 효율성 제고도 함께 고려하였는데, 재정지출 삭감을 위한 대표적인 조치 중의 하나가 공무원과 관련된 부분이다. 1979년 대처정권이 수립되던 시기에 영국공무원의 수는 73만명 이상이었으며, 공무원의 임금은 전체 예산의 절반 이상을 차지하고 있

었다. 정부개혁을 위해 공무원의 수를 줄여야 한다는 목표 아래 1986년 부처별 운영비상한제(running cost ceilings)를 도입하였다. 부처별 운영비상한제는 각 부처별로 운영비의 상한치를 정하고, 정해진 자원을 인적자원과 다른 자원간에 배분하는 것에 대한 재량권은 각 부처에 주는 것을 의미한다. 이는 결과적으로 불필요한 인력의 절감을 통해서 전체적으로 공공조직의 효율성을 크게 증진하고 경상지출을 삭감하는 데 크게 도움이 되었다. 이러한 노력의 결과로 영국 공무원의 수는 1994년 7월에는 51만 6,890명, 1996년 7월에는 49만 1,757명으로 대처정권이 수립된 시점과 비교하면 대폭 감소되었다. 이 외에도 예산관리의 효율성을 높이기 위해서 예산관리프로그램(Financial Management Initiative, FMI), 다부처간 예산평가(Multi-Departmental Review, MDR), 정부구매의 새로운 정책(Government Purchasing Initiative, GPI), 넥스트스텝스 사업소(Next Steps Agency), 시장을 통한 시험(market testing) 등 다양한 제도를 도입하였다.

Ⅳ. 일본의 적자재정 운용

1. 재정적자 발생배경

일본의 경우 경제성장의 둔화가 재정적자를 초래하는 첫번째 원인으로 꼽힌다. 1960년대 실질성장률이 두 자리에 이르렀으나, 1990년대는 2%를 조금 넘는 수준까지 떨어졌다(〈표 2〉 참조).

다음으로 인구의 고령화, 사회보장분야의 세출확대 및 구조적 실업의 발생 등을 재정적자의 원인으로 들 수 있다. 일본의 인구고령화는 구미보다도 급속하게 진행되고 있는데, 2020년경에는 국민의 4분의 1이 65세 이상의 인구가 될 것으로 보인다. 고령화의 진행과 함께

〈표 2〉 1960년대 이후의 실질국내총생산(GDP) 성장률 추이

(단위: %)

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
미·영·독·프 4개국의 평균	4.49	2.99	2.29	1.45
일 본	10.55	5.22	3.78	2.16

주: 10년간(1990년대는 1994년까지의 5년간)의 실질GDP의 단순평균을 계산함.
자료: 石弘光, 『財政構造改革白書』, 1996.

〈표 3〉 중앙 및 지방의 재정수지(GDP 대비)

(단위 : %)

	일본	미국	영국	독일	프랑스
1992	-2.0	-5.2	-6.3	-2.8	-4.0
1996	-7.4	-2.8	-4.8	-4.1	-4.3

자료: OECD, *Economic Outlook*, June 1996. (石(1997), p. 264에서 재인용).

사회보장 분야에서 정부에 기대하는 역할이 커지면서 이에 따른 세출확대가 재정상황을 악화시키고 있다.

마지막으로 거품경제 붕괴에 따른 세수의 부진과 공채발행에 의한 경제대책의 실시를 들 수 있다. 경기조정을 재정정책에 크게 의존한 결과 일본의 일반정부채무잔고는 1990년 GDP 대비 63.5%에서 1996년에는 88.8%로 증가하였다.

2. 재정적자 해소를 위한 정책

橋本首相을 의장으로 하는 「재정제도심의회」에서는 재정구조개혁의 5원칙에 입각하여 적자재정의 해소를 위한 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 5원칙에 의거하여 1997년 6월 3일에 「재정구조개혁의 추진방안」이 발표되었고, 1997년 11월에 재정구조개혁법이 통과되었다. 재정적자를 해소하는 기본 방향은 공공부문이 차지하는 비율을 강력히 억제하여 중앙정부와 지방자치단체의 일반세출 신장률을 GDP 신장률보다 훨씬 낮은 수준으로 억제하는 데 두고 있다. 그러나 한편으로 조세부담

적자재정의 운용에 비하여 일본 경제는 침체국면에 있다고 할 수 있다. 이는 주로 적자재정에 의한 공공투자의 지출이 내수를 진작시키지 못하였기 때문이라고 판단된다. 일본의 주요 세출항목은 국채비용과 사회보장비용이며 **이들 항목이 재정의 경직성을 높이고 있다.**

률과 사회보장부담률을 합한 국민부담률의 상승을 고령화의 정점인 2020년까지 50% 이하로, 21세기 초반에는 45% 정도로 억제한다는 목표를 세워 놓고 있다. 또한, 고령화 · 소자녀화의 진전으로 인한 재정수요 증대에 따른 경제전체의 안정 및 활력의 상실 가능성에 대처하는 재정건전화를 실현하기 위해 구체적인 대안을 제시하고 있다. 일본에서는 2005년까지 재정적자를 GDP 대비 3% 수준에 이르도록 하기 위해 매년 0.4%씩 재정적자를 감축시켜 나가야 한다고 보고 있다.

3. 재정적자와 경제

일반회계에서 차지하는 공채의존도가 계속적으로 증가하여 왔으나, 이러한 적자재정의 운용에 비하여 일본 경제는 침체국면에 있다고 할 수 있다. 이는 주로 적자재정에 의한 공공투자의 지출이 내수, 즉 민간의 소비를 진작시키지 못하였기 때문이라고 판단된다(〈표 4〉 참조). 일본의 주요 세출항목은 국채비용과 사회보장비용이며 이들 항목이 재정의 경직성을 높이고 있다고 할 수 있다.

V. 멕시코의 적자재정 운용

1. 재정적자의 배경

멕시코는 1930년대 수입대체 산업화를 추구한 이래로 1970년대 초반까지 안정적 성장을 구가하였으나, 1970년대 들어 복지분야에 대한 재정지출을 확대한 것이 재정수지 악화의 출발점이 되었다. 또한 로페스 포르티요 정부(1976~1982)는 대규모 유전의 발견에 고무되어 방만하게 재정을 운용함으로써 재정상황을 더욱 악화시켰다. 즉, 멕시코 정부는 석유가격의 지속적인 상승과 국제금리의 하락을 예상하여 1980년과

〈표 4〉 일본의 일반회계 공채의존도, GDP 및 개인소비지출 증가율

(단위: %, 조엔)

	1992	1993	1994	1995	1996
일반회계세입 중 공채의존도	10.1	11.2	18.7	17.7	28.8
일반회계세출 중 국채비용	22.8	21.3	19.6	18.6	21.8
사회보장관계비	17.6	18.2	18.4	19.6	19.0
공채잔고	178	193	207	225	240
공채잔고/GDP	37.8	40.4	43.1	46.1	48
GDP 증가율	1.9	1.0	0.5	2.0	2.5
개인소비지출증가율	2.1	0.7	-0.6	-1.0	0.6

자료: 參議院豫算委員會 調査室編, 『平成9年度 財政關係資料集』, 1997.
大藏省, 『財政金融統計月報』, 豫算特輯, 1997(平成 9年度).
日本銀行, 『經濟統計月報』, 1997.
石弘光, 『財政構造改革の 條件』, 1997.

1981년 초에 지출 확대를 가속화했으나 유가가 하락하자 재정적자의 규모가 현격히 증가하였다. 뿐만 아니라, 공기업이 국제자본시장에서 대규모 차입을 함으로써 멕시코의 외채규모가 급격히 증가하였고(1978년 340억달러 → 1981년 753억달러), 국제금리가 상승하자 외환위기를 맞이하게 되었다. 따라서 멕시코 정부의 재정적자 축소 노력은 기본적으로 외환위기를 극복하기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

2. 1981년 외환위기 이후

가. 재정운용 배경

1981년과 1982년에 멕시코 정부는 수차례에 걸쳐 긴축적인 재정운용을 모색하였으나 시행되지 못함으로써 재정상황이 악화되었다. 1982년 12월 마드리드 정부(1982~1988)는 긴축재정을 통해 인플레이션을 감소시키는 정책을 시행함으로써 재정을 어느 정도 안정시켰다. 1983년 이후 1985년까지는 재정이 상대적으로 안정적으로 운용되었는데, 이는 1982년 외환위기 이후을 확대함으로써 재정상황이 다시 악화되었다. 특히, 1985년 석유가격의 하락과 지진으로 인하여 재정수지가 급격히 악화되었다. 멕시코 정부는 IMF의 지원중단으로 외환위기가 다시 발생하자 IMF와 긴축정책을 실시하기로 약속하고 이를 실행함으로써 재정상황을 개선하였다. 즉, 1986년 12월 인플레이션 억제 등을 목표로 긴축프로그램을 발표하였고, 민간부문에 대한 신규대출을 실질적으로 중단시키는 강도 높은 여신규제정책을 시행하였다. 뿐만 아니라, 재량적 지출(discretionary expenditure)을 1986년 GDP 대비 22%에서 1987년 GDP 대비 20%로 감소시키는 조치를 하였다.

나. 재정운용 추이

〈표 5〉에서 보듯이, 1980년 이후의 재정운용 추이를 보면 재정적자가 심각한 수준이었고, 이에 따라 정부부채도 증가하였음을 알 수 있다. 재정적자는 기본적으로 세출의 증가가 주원인이며, 이는 멕시코 정부가 1987년까지 방만하게 재정을 운용하였음을 의미한다. 또한 세출 부문별 추이를 살펴보면 재정적자의 주요한 원인

〈표 5〉 멕시코의 GDP 대비 재정적자와 정부부채 추이

(단위: %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
총세입	15.1	14.6	15.5	18.0	16.2	16.5	15.9	17.4
총세출	18.1	21.0	30.4	25.6	23.3	24.9	29.0	31.0
재정적자	-3.0	-6.4	-14.8	-7.6	-7.1	-8.4	-13.1	-13.6
정부부채			45.8	41.6	37.6	45.8	77.0	83.2

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
총세입	17.1	16.9	16.3	16.1	16.8	14.9	14.9
총세출	27.4	22.6	19.4	13.0	13.0	14.7	14.7
재정적자	-10.2	-5.7	-3.1	3.1	3.8	0.2	0.3
정부부채	54.8	52.3			30.5	25.1	35.1

자료: IMF, GFSY

재정적자는 기본적으로 세출의 증가가 주원인이며, 이는 멕시코 정부가 1987년까지 방만하게 재정을 운용하였음을 의미한다. 또한 세출 부문별 추이를 살펴보면 재정적자의 주요한 원인이 **대규모 정부부채에 따른 이자지급으로 나타난다.**

1980년대 후반부터 멕시코는 IMF-IBRD와의 협약에 따라 매우 건실하게 재정을 운영하였다. 특히, 1980년대 후반부터 긴축적인 재정운용을 통하여 재정적자를 흑자상태로 전환하였다. 긴축정책은 세입과 세출에서 모두 나타났지만 세출의 감축이 더 강력히 시행되었다. 즉, 세입은 1987년 GDP의 17.4%에서 1994년 GDP의 14.9%로 다소 낮아졌으나, 세출은 1987년 GDP의 31.0%에서 1994년 GDP의 14.7%로 현저히 감소하였다. 이러한 재정수지의 개선은 안정화정책으로 인한 이자율 하락으로 이자지급의 비중이 축소되면서 달성되었다. 그러나 1993년과 1994년도에는 경제성장률을 제고하기 위하여 조세감면을 확대하고 자본지출을 확대함으로써 긴축 기조에서 다소 벗어났다.

4. 1994년 외환위기 이후

가. 외환위기의 배경

긴축정책으로 인하여 1990년대 들어와 물가와 이자율이 하락하는 추세를 보이자 멕시코 정부는 장기부채를 축소하고 1년 미만의 단기부채(주로 Cetes)를 증대시키는 정책을 취하였다. 특히, 1994년에는 채권 소화를 위해 달러와 연계된 단기채권(Tesobonos)을 발행하고 그 규모를 확대하였다. 따라서 정부부채가 외환변동에 심각하게 노출되게 되었다. 또한 경기 부양을 위해 재정지출을 다소 확대한 것이 경상수지 적자를 확대하는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라 이자율 인상, 시장개입을 통한 환율안정 등 외환시장 안정을 위한 정부조치가 실패로 귀결되었다. 그리하여 외환 및 금융시장에 대한 압력이 가중되자 정부가 환율제도를 변동환율제로 전환하였지만 외환시장의 수급이 마비되면서 유동성 위기에 봉착하게 되었다. IMF는 멕시코의 외환 위기에 대응하여 1995년 2월에 약 178억달러의 구제금융을 지원하며 경제 안정화조치를 요구하였고 멕시코 정부는 이를 받아들였다. 즉, 외환위기에 대응하기 위하여 멕시코 정부는 재정긴축, 임금·가격상승 억제, 긴축통화 등 경제 안정화 정책을 시행하였다. 1995년 예산을 재편성하여 통합재정은 GDP 대비 0.5% 흑자, 채무상환을 제외한 재정수지를 GDP 대비 3.4%로 정하였다.

나. 재정정책

경제안정화를 위하여 1995년도에는 세입을 확대하고 세출을 축소하는 긴축 기조로 예산을 편성하였다. 최초 예산은 GDP 대비 2.2%의 재정흑자(이자지급 제외)를 상정하였으나 이후 3.4%, 4.4%로 재정흑자 수준을 상향 조정하였다. 또한 1996년부터는 위기관리에서 경제의 정상적 회복을 지원하는 방향으로 재정정책이 전환되었다. 1995년도 GDP 성장률이 -6.2%를 기록하였지만 재정긴축과 여타 조치로 인하여 수출이 증가하고 수입이 감소하여 경상수지가 균형상태에 도달하였다. 1997년도에는 경제회복기조를 공고히 하는 데 재정정책의 주안점이 두어졌다. 즉, 공공부문의 적자는 GDP 대비 0.5%, 채무상환을 제외한 재정수지는 3.4% 흑자를 목표로 하며 여기에는 연금 및 의료보험 개혁에 소요되는 비용과 금융기관 및 채무자 지원비용이 포함되어 있다. 또한 정부지출의 우선순위를 통신, 교통, 전력 등 사회간접자본의 확충에 두어 고용창출과 투자에 대한 조세감면을 축소하였다. 사회간접자본의

경우 BLT(Build-Lease-Transfer) 방식을 도입하여 민간이 공사를 완료하면 재정에서 비용을 지불하도록 하였다. 경상지출은 사회부문 지출을 제외하고는 가능한 한 억제하는 정책을 추구하였다. 그리고 조세부문에 있어서도 탈세방지 및 축소와 세무행정의 간소화에 초점을 두었다.

멕시코 정부가 발표한 중기계획에 따르면 향후에도 재정이 안정적으로 운용될 것으로 보인다. 정부부문의 저축규모가 2000년까지 GDP 대비 4% 내외를 유지함으로써 재정을 긴축적으로 운용하려 함을 알 수 있다. 또한 공공부문의 적자규모도 1998년 GDP 대비 1.3%를 정점으로 점차 축소해 나가려 하고 있고, 재정긴축 등 안정화 정책을 통하여 물가상승률을 10% 이하로 낮추고 경제성장률을 4.5~5.5% 수준으로 유지하려 하고 있다.

재정적자와 정부부채의 누증은
정부가 세입을 고려하지 않고 인기에 영합하는 경제정책,
특히 복지분야에 대한 지출의 확대를 추진하는 데서 야기된다.
따라서 건실한 재정을 유지하기 위해서는,
정치적 논리를 배격하고 경제적 논리에 충실하는 것이 중요하다.

다. 재정운용 추이

1994년 외환위기 이후 공공부문의 재정수지는 거의 균형상태를 유지하였다. 세입에서는 국영석유회사(PEMEX)의 기여분이 증가한 반면 조세수입은 축소되었고, 세출에 있어서는 자본지출이 축소된 반면 이자지급이 증가하였다. 재량적 지출의 변화를 보면, 1995년도에 사회부문에 지출의 우선순위가 두어졌으며 경제부문에 대한 지출은 우선순위가 낮았음을 알 수 있다.

VII. 우리나라 재정운용에 대한 시사점

이상에서 살펴본 각국의 적자재정 운용은 우리나라의 재정운용에 있어서 여러 가지 시사점을 제공한다. 먼저, 재정적자 발생원인이 주는 교훈을 살펴보자.

재정적자 발생원인이 주는 시사점

미국의 경우 재정적자는 지출증대와 세수감소로 나타난 현상이다. 그리고 영국의 경우 재정적자는 경기순환으로 인한 일시적인 현상이 아니라 지출증가로 인한 구조적 현상으로 판단된다. 일본의 경우에는 경제성장의 저하로 인한 세수의 감소와 인구의 고령화로 인한 사회보장 지출의 확대 등으로 재정적자가 발생하였음을 알 수 있다. 또한 멕시코의 경우 1970년대 들어 복지분야에 대해 재정지출을 확대한 것이 재정수지 악화의 출발점이 되었다.

이러한 재정적자 발생의 원인을 종합하여 보면, 재정적자와 정부부채의 누증은 정부가 세입을 고려하지 않고 인기에 영합하는 경제정책, 특히 복지분야에 대한 지출의 확대를 추진하는 데서 야기된 결과라 할 수 있다. 따라서 건실한 재정을 유지하기 위해서는, 무엇보다 정치적 논리를 배격하고 경제적 논리에 충실하는 것이 중요하다 하겠다.

어떤 부문의 재정수요가 증가할 경우 이를 해결하기 위한 대안으로 적자재정 운용, 타부문 세출의 삭감, 세수의 증대, 통화의 증발 등을 들 수가 있는데, 위에서 살펴본 국가들의 경우 단기적으로 적자재정을 택하였다. 그러나 장기적으로는 모든 국가가 세출의 삭감, 세수의 증대 방안을 채택하여 재정적자를 줄이려고 노력하였다. 그리고 통화증발에 의한 재원의 조달방안은 고이자율 부담과 고인플레이션으로 이어지므로 마지막 수단으로 고려하여야 한다.

우리나라는 머지않은 장래에 저성장 경제에 진입하게 될 것이며, 세수확보가 더욱 어려워질 것이므로 구조조정을 위해 적자재정을 운용할 필요성이 있다 하더라도 그 규모가 너무 커지지 않도록 해야 한다.

재정적자 규모 결정시 고려사항

그리고 적자재정을 운용해야 할 필요가 있다고 판단될 경우, 재정적자 규모를 결정할 때에는 아래와 같은 사항을 신중히 고려하여야 한다.

무엇보다 여러 나라의 예에서 보듯이 한번 증가된 지출은 삭감하기 매우 어렵다는 사실을 염두에 두어야 한다. 미국은 향후 지출삭감을 통해 재정적자를 극복한다는 계획을 세워 놓고 있으나 어려움을 겪고 있다. 특히, 정치적 요인으로 인하여 삭감 노력이 수포로 돌아갈 가능성이 농후하다 하겠다. 영국의 경우 지출감축을 위한 노력이 초기에 성공적이지 못했던 이유는 재정적자를 줄이고자 하는 정부의 의지가 부족하였다기보다는 한번 늘어난 공공지출 자체를 줄이는 것이 매우 어려웠기 때문인 것으로 보인다. 멕시코의 경우에도 에체베리아 정부가 복지분야에 대한 지출을 확대한 것이 재정적자를 야기한 출발점이 되었고, 일단 확대된 복지분야에 대한 재정지출은 정치적인 고려로 인하여 감축하기가 매우 어려웠다.

두번째로 재정적자 규모가 경제에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 미국의 경우 재정적자가 전체경제에 큰 영향을 미치지는 않은 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 경우에는 경제의 규모가 작으므로 미국의 경우보다는 재정적자가 전체경제에 미치는 영향이 훨씬 클 것으로 전망된다. 또한 영국에서는 일찍이 국공채 시장이 발달하였으나, 상황이 다른 우리나라의 경우 공공부채의 규모가 커진다면 그로 인한 어려움이 영국의 경우와는 비교할 수 없을 정도로 심각할 것으로 보인다. 일본의 경우 일반회계에서 차지하는 공채의존도가 계속하여 증가하여 왔으나, 이러한 적자재정의 운용에 비하여 일본의 경제는 계속하여 침체국면에 있다고 할 수 있다. 이는 주로 적자재정에 의한 공공투자의 지출이 내수, 즉 민간의 소비를 진작시키지 못한 데 있다고 판단된다.

셋째, 미래에 증가할 가능성이 있는 재정수요를 고려하여 현재의 적자규모를 결정하여야 한다는 것이다. 일본은 현재 국채비의 지출로 인해 세출의 경직성 경비가 많은 형편이나 우리나라는 북한과의 대치상황하에서 방위비로 인한 경직성 경비가 많다. 이러한 상황에서 적자재정을 운용한다면 장래 국채비의 증가로 인해 더욱 경직성 경비가 늘어날 것이 분명하다. 또한 미래에 있을 통일에 의한 재정수요 팽창도 고려하여야 한다. 우리나라는 선진제국에 비해 사회보장부담이 현저하게 낮은 형편이며, 고령화의 진전도 일본에 비해 심하지 않다. 그러나 이미 자녀수의 감소추세가 일본과 거의 비슷한 상황이며 고령화도 빠른 속도로 진행되고 있어 앞으로 이와 관련한 복지비 지출이 크게 증가할 것으로 보인다.

넷째, 미래의 세수전망을 고려하여 현재의 적자규모를 결정하여야 한다. 우리나라는 머지않은 장래에 저성장 경제에 진입하게 될 것이며, 그러한 상황에서는 일본의 경우에서 보는 바와 같이 세수확보가 더욱 어려워질 것이므로 이를 충분히 감안하여 적자재정을 운용하여야 할 것이다. 따라서 구조조정을 위해 적자재정을 운용할 필요성이 있다 하더라도 그 규모가 너무 커지지 않도록 하여야 한다. 하나의 예로서, 적자규모의 GDP 대비 상한선을 정하는 것도 고려할 만하다.

단기적 적자재정 운용방안

우리나라의 단기적 적자재정 운용방안으로는 첫째, 재정팽창 요인을 분석하여 각 부문간 예산배분 우선순위를 재조정하고 불요불급한 예산은 삭감하거나 지출을 연기하여야 한다. 특히, 경제가 호황을 누릴 때 재정

을 팽창적으로 운용하는 것을 경계하여야 한다. 멕시코의 예에서 보듯이, 대유전의 발굴과 석유생산 증대 및 그로 인한 재정수입의 증가로 팽창적 재정정책을 유지한 것이 재정적자를 악화시키는 원인이 되었다. 호황기에 확장된 재정은 경제가 외부적 충격으로 불황으로 반전될 경우에도 축소하기가 쉽지 않은 것이 보통이다. 둘째, 개방화 · 국제화가 진전되는 상황에서 공공부문의 저축을 증대시켜 경상수지 적자를 축소하는 것이 반드시 필요하다. 그렇지 않을 경우 심각한 경상수지 적자는 외채상환 능력에 대한 불신감으로 이어지며 외환위기를 초래할 가능성이 커진다 하겠다. 멕시코의 경우 국내저축과 투자의 격차로 인하여 경상수지 적자가 급증하였다.

> 재정은 장기적으로 균형을 유지하는 것이 바람직하다.
> 재정적자가 너무 확대될 경우
> 경제성장률이 둔화되고 이자율이 상승하게 된다.
> 또한 미래세대에게 형평에 맞지 않는
> 과도한 부담을 전가하게 된다.

셋째, 외환위기가 발생하면 긴축적 재정운용을 통해 경제안정화를 추구하여야 하는데 긴축의 주대상은 자본지출과 인건비이며, 실업자 등 취약계층에 대한 지원은 확충하는 것이 바람직하다. 재정긴축시 경상수지 적자와 밀접한 관련을 갖는 자본지출의 축소가 우선적 대상이 되어야 한다. 또한 경상지출에 있어서는 임금동결(실질임금 인하), 고용감축 또는 신규고용 동결과 같은 인건비 측면이 지출감축에 가장 효과적으로 작용한다. 반면 성장률 저하에 따른 실업의 증가, 저소득층의 생활고 해소에 필요한 재원수요는 증가할 수밖에 없을 것이다.

넷째, 재정적자가 단기적으로 증가하는 문제를 해소하기 위한 방안을 모색하여야 한다. 멕시코의 경우 BLT 방식의 도입으로 사회간접자본에 대한 대금지급을 완공 후에 집행함으로써 외환위기 이후 급증하는 재정부담을 다소 축소하였고, 금융분야에 대한 지원에 있어서도 재정의 부담을 최소화하는 방법을 고려하였다.

장기적 적자재정 운용방안

장기적 재정운용 방안을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다, 재정은 장기적으로 균형을 유지하는 것이 바람직하다는 것이다. 재정적자가 너무 확대될 경우 경제성장률이 둔화되고 이자율이 상승하게 된다. 또한 재정적자는 미래세대에게 형평에 맞지 않는 과도한 부담을 전가하게 된다.

둘째, 공기업의 민영화, 공공요금 인상, 세율 인상 등 세입의 증대방안도 모색하여 재정적자가 지나치게 확대되는 것을 피하여야 한다.

셋째, 세출은 세입 그리고 재정투융자와 연계하여 운용하여야 한다. 일본의 적자재정 해소를 위한 정책이 대부분 세출분야에 국한되어 있는 반면, 미국의 포괄재정조정법(OBRA 90/93), 프랑스의 재정 5개년 계획법(1994년 제정) 등은 세입과 정책을 연계시키고 있다.

넷째, 중장기적인 계획에 따라 세출의 타당성을 재검토하여야 한다. 이를 위해 중기재정제도의 도입이 요청된다.

마지막으로, 지속적인 개혁의 추진을 통해 재정의 건전화에 노력하여야 한다는 점이다. 즉, 행정개혁, 사회보장개혁, 금융시스템개혁 등을 통한 재정적자의 해소방안을 마련하여야 한다는 것이다. 일본에서는 현재 재정구조개혁, 행정개혁, 사회보장개혁, 경제구조개혁, 금융시스템개혁, 그리고 교육개혁의 6대 개혁을 추진하고 있으며, 그 중에서 재정구조개혁은 다른 어느 개혁과제보다도 먼저 발표되었다. 뿐만 아니라 각종 연기금의 통폐합, 민영화 가능대상에 대한 강력한 민영화 추진, 준정부활동 및 영역에 대한 철저한 감독이 필요하다 하겠다. KDI

한국조세의 이해

— 자산재평가세

일반적으로 조세는 어렵다는 인식이 팽배해 있다.
그래서 조세에 관한 논의는 조세관련 전문가 중심으로 이루어졌고,
일반 납세자의 관심은 낮거나 감정적인 수준에 머무는 경향이 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〉

玄 鎭 權 /한국조세연구원 연구위원

Ⅰ. 서론

자산재평가제도는 극심한 물가상승하에서 기업이 보유한 자산을 정확하게 평가하기 위해 1958년에 제정되었으며, 1965년에 영구법으로 제정되어 오늘에 이르고 있다[1]. 자산재평가제도의 목적은 '감가상각액의 현실화'와 '기업경영의 합리화'로 나눌 수 있다[2]. 즉 자산재평가를 통하여 기업이 보유한 자산의 감가상각액을 현실화하여 세부담을 완화할 수 있고, 기업이 보유한 자산을 시가로 평가함으로써 정확한 재무정보를 제공할 수 있으며, 재평가로 인한 차액을 자본전입함으로써 재무구조를 개선하는 효과를 가지게 된다.

일반적으로 자산재평가제도는 기업의 재무구조를 개선하는 데 도움이 되었지만, 기업간의 재무구조를 비교하기 어렵게 하고 부동산 투자를 선호하게 하는 부작용도 내포하고 있었다.

국가경제위기를 맞이하게 됨에 따라 기업들의 재무구조 개선을 위해 여러 가지 정책수단을 강구하고 있다. 자산재평가제도는 기업의 재무구조를 개선하는 데 효과적인 수단이므로, 금년도에 파격적으로 자산재평가제도를 개정하였다.

Ⅱ. 자산재평가제도의 변천과정

우리나라의 자산재평가제도는 해방 이후부터 한국전쟁 후의 복구기까지 장기간에 걸쳐 나타난 누적된 인플레이션 효과를 상쇄할 목적으로 1958년에 처음으로 도입되었다[3]. 이 법은 1958년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간에 한해 법인은 강제적으로 재평가를 실시하고, 개인기업은 임의적으로 재평가를 실시하도록 한 한시법이었다. 자산재평가 대상

은 자산재평가일 현재 국내에 보유하고 있는 토지 및 토지상의 권리를 포함한 자산이며, 재평가방법은 시가감정방법이 아닌 물가배수를 적용하였다. 그리고 재평가 차익에 대해서는 1%의 자산재평가세 이외의 다른 세금은 면제하였다.

1958년의 제1차 재평가 이후에도 인플레이션이 진정되지 않아 기업자산의 장부가액이 여전히 자산의 진정한 가치를 반영하지 못하는 형편이었고, 기업은 조세부담을 회피하기 위하여 자본구조를 악화시키는 경우가 많아 이를 정상화하기 위하여 1962년에 자산재평가특별조치법을 제정·공포하였다. 이 법은 1962년 5월 24일부터 1964년 4월 30일까지 2년간 한시적으로 시행되었으며, 법인과 개인기업 모두 임의적으로 재평가할 수 있도록 하였다. 재평가 대상은 자산뿐만 아니라 부채까지 포함시켜 기업의 자본구조를 정상화하여 기업의 조세회피를 차단하고자 하였다. 평가방법은 배수평가와 시가평가를 병행하였으며, 자산재평가차액에 대해서 자산의 경우 0.5%, 부채의 경우 1%의 자산재평가세를 부과하고 다른 세금은 면제하였다.

그후 자산재평가제도는 1965년 3월 31일에 영구법으로 제정되어 오늘에 이르고 있다. 법인과 개인기업의 구분 없이 임의로 재평가할 수 있도록 하였으나, 영구법으로 제정함으로써 발생할 빈번한 재평가의 폐단을 방지하기 위하여 재평가의 주기를 2년으로 제한하였다. 재평가 대상은 자산에 국한시켜 부채를 제외하였으며, 재평가 방법을 시가평가 방법으로 바꾸었다. 자산재평가 차액에 대해서는 3%의 자산재평가세를 부과하였다.

자산재평가를 통하여 기업이 보유한 자산의 감가상각액을 현실화하여 세부담을 완화할 수 있고, 기업이 보유한 자산을 시가로 평가함으로써 정확한 재무정보를 제공할 수 있으며, 재평가로 인한 차액을 자본전입함으로써 재무구조를 개선하는 효과를 가지게 된다.

영구법으로의 전환에 따른 빈번한 재평가의 폐단을 우려하여 재평가 주기를 2년으로 하였다가 1969년 7월에는 5년으로 연장하였으며, 1971년 12월에 다시 2년으로 환원하였다. 그후 1974년 12월의 개정을 통해 재평가일을 기준으로 도매물가지수가 25% 이상 증가한 경우에 한하여 재평가를 실시할 수 있도록 하였으며, 재평가적립금의 자본전입으로 인한 배당압력을 배제하기 위하여 무상주 취득을 배당으로 보아 과세하도록 하였다. 1976년 12월에는 부동산투기를 방지하고 건전한 기업풍토를 조성하기 위하여 비업무용 부동산을 재평가 대상에서 제외하였고, 무상주배당으로 인한 기업의 배당압력을 완화하기 위하여 재평가적립금의 자본전입에 따른 등록세 비과세기간을 연장하였다.

기업이 자산재평가제도를 통하여 토지투자에서 얻은 이익을 법인세 과세대상에서 합법적으로 제외시켜 줌으로써 조세부담면에서 생산적인 사업경영보다는 토지투자가 더욱 이익이 크도록 만들었다. 결국 기업이 토지투자를 선호하게 하는 부작용이 유발됨으로써

1983년 12월에 토지 · 주식 · 입목 등 비감가상각자산을 자산재평가 대상 자산에서 제외하였다. 다만 이 영 시행 전에 취득한 비감가상각 자산은 1회에 한하여 재평가자산에 해당하는 것으로 간주하여 종전의 규정에 따라 재평가할 수 있도록 하였다. 한편 1987년 11월에는 기업공개를 유도하기 위하여 기업을 공개하는 경우 도매물가상승률에 관계없이 재평가를 허용하였다[4]. 그러나 이 조항은 1990년 12월 31일에 폐지하였다.

1998년에는 국가경제 위기를 맞이하여, 기업의 재무구조 개선을 위한 정책수단으로 자

〈표 1〉 자산재평가법의 연혁

	재평가법 1	재평가법 2	재평가법 3	재평가법 4
명칭	자산재평가법	자산재평가임시조치법	자산재평가법	자산재평가법
공포일	1958. 1. 2	1962. 5. 24	1965. 3. 31	1974. 12. 21
효력기간	1958.1.1~12.31 (1년간)	1962.5.24~1964.4.30 (2년간)	영구법	영구법
재평가의 강제성	법인 : 강제 개인 : 임의	임의	임의	임의
재평가의 제한	-	-	재평가일 이후 2년 경과	재평가일 이후 25% 이상 도매물가지수 상승시
재평가 대상	자산	자산 · 부채	자산	자산
산정방법	배수평가	배수평가 및 시가평가	시가평가	시가평가
재평가세율	1%	자산 : 0.5% 부채 : 1%	3%	3%
재평가적립금의 처분제한	- 재평가세 납부 - 자본전입	좌동	좌동	- 재평가세 납부 - 자본전입 - 재평가일 이후에 발생한 결손금 보전 - 환율조정계정상의 금액과 상계

〈표 2〉 자산재평가법의 개정 내용

개 정 일	주 요 내 용
1976. 12. 22	비업무용 부동산을 재평가 대상에서 제외
1983. 12. 29	시행령의 개정으로 토지 · 주식 · 입목 등 비감가상각 자산을 재평가대상에서 제외
1987. 11. 28	기업공개시의 재평가특례 신설
1990. 12. 31	기업공개시의 재평가특례 삭제

산재평가제도를 대폭 개정하였다. 토지를 포함한 모든 자산에 대해 한시적으로 재평가를 할 수 있게 하고, 관련 행정절차도 대폭 간소화하여 동 제도는 기업의 재무구조 개선에 중요한 역할을 담당하게 되었다.

자산재평가제도는 감가상각액을 현실화하기 위한 것이므로 항상 감가상각제도와 연관을 가지고 논의되어야 한다. 그러므로 자산재평가제도를 올바르게 평가하기 위해서는 감가상각제도의 변천과정을 아울러 고찰하여야 한다.

우리나라의 감가상각제도는 1950년대에 일본의 제도를 원용하여 제정된 이후 기본골격을 유지한 채 1994년까지 시행되었다. 그러나 1995년에 새로운 감가상각제도가 시행되어 커다란 변화가 생기게 되었다. 새로운 감가상각제도의 특징은 잔존가액의 폐지와 자산별 세법상 내용연수의 대폭 단축으로 대표할 수 있다. 기존의 제도는 기업이 보유한 자산의 경제적 감가상각과 일치시키려는 것인 데 반해, 새로운 감가상각제도는 경제적 감가상각과는 관계없이 기업의 자율성과 투자를 촉진하는 데 주요한 목적이 있다[5]. 그러므로 새로운 감가상각제도하에서 기업은 세법상 감가상각액을 실제 경제적 감가상각액보다 훨씬 높게 책정할 수 있게 되었다.

기존의 제도는 기업이 보유한 자산의 경제적 감가상각과 일치시키려는 것인 데 반해, 1995년의 새로운 감가상각제도는 경제적 감가상각과는 관계없이 기업의 자율성과 투자를 촉진하는 데 주요한 목적이 있다.

III. 자산재평가의 실태

1. 재평가 대상 자산 중 토지편중 현상

자산재평가제도는 기업이 소유한 자산의 감가상각액을 현실화하기 위한 제도이지만 현재 기업이 재평가를 하는 실태를 살펴보면 토지에 편중되어 있다.

감가상각액의 현실화 외에 기업이 토지를 재평가하는 데 주된 관심을 가지는 또 다른 이유는 자본이득과세를 회피할 수 있기 때문이다. 즉 기업이 토지자산을 양도하기 직전에 재평가를 시행함으로써 양도차액을 대폭 줄일 수 있고, 이에 따라 자본이득과세를 회피할 수 있다.

1983년에 자산재평가법 개정을 통하여 토지를 재평가 대상에서 제외하였으며, 개정 이전에 취득한 토지자산에 대해 1회에 한하여 재평가를 허용하였다. 그러므로 현재 토지분 재평가차액은 개정 전에 취득한 토지에 대한 것이므로 향후 점차 줄어들 것으로 보인다. 일정기간이 지난 후 토지의 재평가차액이 없을 경우에는 감가상각자산을 통한 재평가만이 있을 뿐이다. 그러나 재평가의 실태가 주로 토지에 편중되어 있으므로 감가상각 대상자산만을 통한 재평가차액이 차지하는 비율은 높지 않을 것이다.

〈표 3〉 자산 종류별 재평가차액의 비율

(단위 : %)

	감가상각자산			토 지	주 식	입 목	합 계
		유형감가상각	무형감가상각				
1965	54.4	52.2	2.3	45.6	0.0	0.0	100.0
1966	83.2	79.3	3.9	16.0	0.0	0.7	100.0
1967	48.0	43.5	4.5	50.0	2.0	0.0	100.0
1968	72.3	70.9	1.4	27.6	0.1	0.0	100.0
1969	45.6	44.9	0.7	52.4	2.1	0.0	100.0
1970	35.4	32.7	2.7	64.5	0.1	0.0	100.0
1971	46.6	42.6	4.0	51.6	0.9	0.9	100.0
1972	53.4	53.3	0.1	46.4	0.0	0.1	100.0
1973	56.7	55.1	1.6	42.3	0.9	0.0	100.0
1974	74.6	74.2	0.4	23.4	2.0	0.0	100.0
1975	80.9	80.2	0.8	16.7	2.3	0.0	100.0
1976	77.5	77.3	0.2	19.4	3.0	0.2	100.0
1977	77.6	71.2	6.4	20.7	1.6	0.1	100.0
1981	67.3	67.2	0.1	30.1	2.5	0.1	100.0
1982	82.6	82.6	0.0	16.7	0.7	0.1	100.0
1983	52.9	47.2	5.6	43.0	4.1	0.0	100.0
1984	46.6	46.5	0.0	52.7	0.6	0.1	100.0
1985	24.3	24.3	0.0	64.5	11.1	0.0	100.0
1986	33.1	33.1	0.0	66.8	0.0	0.0	100.0
1987	52.2	52.2	0.0	42.8	2.7	2.3	100.0
1988	44.4	44.4	0.0	50.6	4.9	0.1	100.0
1989	71.6	71.6	0.0	24.6	3.7	0.0	100.0
1990	27.2	27.2	0.0	72.7	0.1	0.0	100.0
1991	18.3	18.3	0.0	80.5	1.1	0.1	100.0
1992	8.9	8.9	0.0	89.2	1.9	0.1	100.0
1993	18.0	18.0	0.0	80.4	1.5	0.1	100.0
1994	15.7	15.7	0.0	80.7	3.1	0.5	100.0
1995	14.9	14.9	-	85.1	-	0.0	100.0
1996	24.7	24.7	-	73.2	2.1	0.0	100.0

〈표 4〉 자산별 장부가액 대비 재평가액 비율(1965~1996)

(단위 : %)

	합 계	감가상각자산	토 지
1965	2.98	1.00	1.00
1966	2.53	2.52	2.63
1967	2.13	1.80	3.17
1968	1.69	1.53	4.09
1969	1.25	1.12	2.52
1970	2.63	1.72	6.53
1971	1.08	1.04	2.20
1972	1.18	1.10	4.64
1973	1.32	1.20	2.40
1974	1.25	1.20	1.74
1975	1.28	1.26	1.41
1976	1.35	1.30	1.91
1977	1.41	1.36	1.85
1981	1.68	1.57	2.39
1982	1.83	1.78	2.36
1983	1.87	1.59	3.01
1984	2.01	1.58	4.13
1985	2.77	1.62	5.55
1986	2.36	1.52	7.66
1987	2.52	1.98	5.01
1988	2.04	1.57	4.04
1989	1.90	1.67	7.12
1990	2.62	1.52	9.10
1991	4.03	1.71	13.68
1992	7.85	2.17	14.89
1993	3.89	1.68	16.66
1994	9.30	3.10	18.29
1995	6.41	2.38	16.23
1996	5.34	2.59	12.55

2. 내용연수 단축으로 인한 재평가 필요성 감소

1995년의 새로운 감가상각제도는 자산별 내용연수를 대폭 단축하였다. 자산재평가제도는 비교적 내용연수가 긴 감가상각 대상 자산에는 적용되지만, 내용연수가 짧아질 경우에는 제도의 유용성이 적다. 그러므로 감가상

각제도의 대폭 개정으로 인해 1995년부터는 감가상각 대상 자산에 대한 자산재평가의 필요성이 대폭 감소되었다고 할 수 있다.

Ⅳ. 재무구조 개선을 위한 정책수단으로서의 자산재평가제도

자산재평가제도는 '감가상각액의 현실화'와 '기업경영의 합리화'를 달성하기 위한 목적으로 만들어졌으나, 경제 환경의 변화로 감가상각액의 현실화라는 목적에는 유효하지 않으며, 단지 기업경영의 합리화를 달성하는데 유용하게 되었다. 이에 따라 자산재평가제도의 폐지론이 신경제 계획안에서 제시되기도 하였다.

자산재평가제도는 사회적인 측면에서 여러 가지 편익과 비용을 동시에 수반하므로, 이에 대한 심층적인 효과분석을 통해 사회적으로 합리적인 개선방안이 제시되어야 한다. 그러나 국가경제의 위기상황에서 기업들의 재무구조 개선이 다른 어떠한 정책방향에 비해 우선적으로 고려되고 있는 상황이다. 이에 따라 자산재평가제도가 가지는 불합리적인 요소로 인한 비용을 감수하면서도, 기업들의 재무구조를 개선하기 위해서는 정상적인 경제환경에서의 논의와는 다르게 정책입안이 될 수밖에 없다. 이에 따라 자산재평가제도는 재무구조를 개선이라는 정책목표를 위해 제도를 이루는 모든 정책수단이 파격적이며 한시적으로 1998년에 대폭 개정되었다. KiPf

주) ————

1) 중요한 개정안으로 1984년에 토지에 대한 투기수요를 방지하기 위해 재평가자산에서 토지를 제외하였으며, 다만 개정 전에 취득한 토지에 대해 1회에 한해 재평가를 허용하였다. 또한 1987년에는 기업공개를 유도하기 위해 도매물가상승률에 관계없이 기업을 공개하는 경우 재평가를 허용하였으나, 1990년에 폐지하였다.
2) 자산재평가법 제1조에 의하면 '사업용 자산을 현실에 적합하도록 재평가하여 감가상각을 가능하게 하고 기업자본의 정확을 기함으로써 경영의 합리화를 도모함에 있다'고 명시되어 있다.
3) 자산재평가제도는 제1차 세계대전 후 독일에서 도입되었으며, 제2차 세계대전 후 전후 인플레이션을 경험한 프랑스, 이탈리아, 독일, 일본 및 남미제국에서 채택하였고, 현재는 대만 등 일부 국가에서 실시하고 있다. 각국의 실시시기를 요약하면 다음과 같다.

	실시시기
프랑스	1945, 1946, 1948, 1949, 1952, 1959, 1960
이탈리아	1946, 1948, 1951
대만	1947,1955, 현재
서독	1949~50, 1955
일본	1950~51, 1953~54, 1957
브라질	1951, 1964
아르헨티나	1960

4) 조세감면규제법 제56조의2 「기업공개시의 재평가특례」 신설(1987. 11. 28)
5) 감가상각정책은 크게 두 가지 형태이다. 일본과 독일에서 시행하는 정책으로 경제적 감가상각과 일치시키려는 방향과 미국과 영국처럼 경제적 감가상각과는 무관하게 경제정책의 한 도구로 사용하는 방향이 있다. 이에 대한 자세한 설명은 현진권, 『감가상각의 현황과 정책방향』, 한국조세연구원, 1994를 참조하기 바란다.

정책흐름

1. 사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세강화 방안
2. 부가가치세 및 소비세제 개편방안
3. 부동산세제 개선방안
4. 변칙증여 등에 대한 과세방안

사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세강화 방안

※ 이 자료는 재정경제부 세제발전심의위원회 소득과세분과위원회에서 6월 26일에 개최한 제2차 회의자료 「사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세강화 방안」의 전문입니다.

○ 주요 내용

- 1998년 6월 26일(금) 10:00부터 한국조세연구원에서 세제발전심의위원회 소득과세분과위(위원장 : 서울대 김동건 교수)를 개최하여 '사치 · 낭비, 음성 · 탈루소득에 대한 과세 강화방안'에 대하여 토의하였음.

- 주요 검토내용

① 국세청 조사기구의 확대 개편과 세원관리 및 조사 강화

• 국세행정조직을 '소득 · 법인 · 부가가치세과 등' 세목별 조직에서 '신고 · 조사' 등 기능별 조직으로 재편하여 조사인력을 확대함으로써 세금탈루혐의자에 대한 조사에 집중 투입

• 불건전소비행위자, 세금탈루혐의자 등에 대하여는 재산취득 · 사치소비자료 등을 전산분석하여 납세실적이 미달하는 자는 끝까지 추적 과세

• 실물거래 없이 허위의 세금계산서를 중개하는 자료상, 신용카드 위장가맹점 등에 대해서는 전문팀을 신설하여 특정지역이나 유통단계별로 입체적이고 반복적인 조사 실시

② 숨은 세원의 양성화를 위한 제도적 장치 보강

• 정부기관과 기업의 경우 일정액(예 : 정부 5만원, 기업 10만원) 이상의 경비지출 증빙은 세금계산서와 신용카드 전표만 허용

• 고소득 자유직업소득자에 대하여는 사건수임자료 등 각종 과세자료를 의무적으로 제출토록 제도화

• 신용카드 사용을 유도하기 위하여 소비자와 거래하는 업종의 사업자에 대하여는 신용카드 가맹을 유도하고 기업이 일정액(예 : 5만원) 이상의 접대비를 지출시에는 모두 신용카드로 지출하도록 함.

• 금융기관을 통하여 모든 수입금액을 받는 사업자에 대한 세금경감제도를 신설하여 과세의 투명성을 보장할 수 있도록 함(예 : 학원수강료를 금융기관을 통하여 수령).

③ 조세회피방지를 위한 세법 보완

• 세금을 탈루하기 위하여 고의로 기장을 하지 아니한 사업자에 대한 추계과세방법을 업종별로 세분화하고 추계과세금액에 대한 반증책임을 추계과세 대상자가 부담하도록 하는 등 추계과세제도를 보강함.

• 봉사료는 유흥업소의 수입금액에서 제외(과세 제외)되는 점을 이용하여 음식대금을 봉사료로 허위기재하는 방법으로 세금을 탈루하는 것을 규제하기 위하여 봉사료에 대하여 원천징수하거나 봉사료를 유흥업소의 수입금액에 포함하는 방안 검토

• 법인이 무상주 배당 후 일정기간(예 : 3년) 내에 감자하여 주주에게 감자액만큼 현금으로 지급하는 경우에는 배당소득으로 보아 과세

④ 성실한 납세풍토 조성방안

• 자영사업자가 거래내용을 성실하게 기장하여 신고하는 경우에 소득세과세표준계산시 특별공제를 인정하는 등 우대방안을 마련

• 부가가치세 과세특례자 등 소규모 사업자가 일정기준 이상 성실하게 신고하는 경우에는 일정기준 초과금액에 대해서 부가가치세 및 소득세를 한시적으로 면세하는 방안 검토

• 불성실신고에 대한 가산세제도를 보완하고 고의적이고 위법한 방법으로 세금을 탈루하는 자는 조세범으로 처벌하는 등 불성실신고자에 대한 제재를 강화

〈과세강화 방안〉

음성 · 탈루소득에 의한 호화 · 사치생활자(위화감 조성, 세부담 불공평, 세무행정 불신)

○ 문제점 및 대책

- 국민의 낮은 납세의식 수준

• 성실납세풍토 조성

: 성실기장신고자에 대한 특별공제 인정 등 우대방안 마련

: 일정기준 이상 신고 소규모 사업자에 대한 면세제도 신설

: 신고, 납부횟수 축소 등으로 납세편의 도모

: 가산세제도 보완 및 조세탈루자 처벌의 점진적 확대

- 세원관리 및 세금탈루자에 대한 조사활동 미약

• 국세행정의 강화

: 국세행정조직을 재편하여 조사기구와 조사인력을 확대하고 세금탈루혐의자 조사에 집중 투입

: 재산취득 · 사치소비자료를 전산분석하여 불성실 납부자는 추적과세

: 자료상, 신용카드 위장가맹점 중점관리

- 음성세원 양성화 및 조세회피 방지를 위한 제도적 장치 미비

• 세제의 보완

: 세금계산서, 신용카드, 고소득 전문직 수입자료명세서 제출 등 숨은 세원 양성화를 위한 제도적 장치 보강

: 변칙상속 · 증여, 위장거래 등을 통한 조세회피 방지

: 무기장자 등에 대한 추계과세제도 개선

→ 음성 · 탈루소득에 대한 엄정과세로 사회정의 실현

Ⅰ. 현황

○ 음성 · 탈루소득에 의한 호화 · 사치생활은 위화감을 조성하고

- 근로자들이 사업자에 비하여 상대적으로 세부담이 불공평하다고 느끼거나

- 국민들이 세무행정을 불신하게 되는 큰 요인이 되고 있음.

○ 그간 국세청에서는 음성 · 탈루소득에 대한 과세를 철저히 하기 위하여 부동산투기자, 사채전주, 불건전소비조장업소, 세금탈루 혐의자에 대하여 강력한 세무조사를 하는 등 노력하여 왔음.

음성탈루소득에 대한 세금추징 실적

(단위 : 명, 억원)

	1996	1997	1998 상반기
건 수	794	972	969
세 액	3,150	2,331	2,453

○ 그러나 이들은 속성상 거래내용이나 소득원이 노출되지 아니하고 우회적이고 변칙적인 방법으로 법망을 피하려 하기 때문에

- 이를 추적과세하기 위하여는 고도의 과세기술과 많은 행정력이 소요되며
- 우리의 납세의식 수준은 선진국과 비교할 때 많은 격차가 있고 일선 세무관서 직원의 경우 신고 · 징수 · 세원관리 · 납세지도 등 통상적인 업무량이 많아 음성탈루소득에 대한 조사활동을 강화하는 데에는 한계가 있음.

○ 따라서 세무행정을 강화하고 세법도 경제사회여건 변화에 맞추어 시의성 있게 개선 · 발전되어야 하나

- 이와 같은 노력이 지속적으로 이루어지지 아니하여 음성탈루소득에 대한 추적과세에 미흡한 점이 있었음.

○ 앞으로 음성탈루소득에 대해 철저히 과세를 할 수 있도록 하기 위하여는 행정과 제도의 개편을 통하여 두 가지 측면에서 동시에 추진하여

- 우선 세무행정 측면에서는 이들에 대한 추적과세가 강화될 수 있도록 국세청 조사기구를 확대하고 세원관리 및 조사활동이 지속적으로 활성화될 수 있도록 하여야 할 것임.
- 또한 숨은 세원이 자동적으로 노출될 수 있도록 제도적 장치를 개선 · 발전시키고 법망을 피하여 세금을 회피하는 행위를 사전에 방지할 수 있도록 세법규정을 치밀하게 보완하는 한편
- 납세자 스스로가 성실하게 납세하는 풍토를 조성하여야 할 것임.

II. 엄정과세를 위한 국세행정 강화방안

○ 국세청 조직을 전면적으로 재편하여 세정의 전문성 · 생산성을 제고하고 업무량 증가 및 세정여건 변화에 따른 증원수요를 자체 흡수하면서

○ 조사기구와 조사인력을 확대함으로써

○ 음성 · 탈루소득으로 사치 · 낭비생활을 하는 자를 비롯하여 세금탈루 소지가 많은 분야에 우선적으로 집중 투입하여 엄정하게 과세할 수 있도록 함.

1. 국세청 조사기구 및 조사인력 확대

가. 현황

○ 국세청 산하관서 및 정원

- 본청 : 781명(4.4%)
- 지방청 : 7개, 2,071명(11.8%)
- 세무서 : 136개, 14,720명(83.8%)

○ 국세행정조직은 기본적으로 '소득, 법인, 재산, 부가가치세과 등' 세목별로 되어 있음.

○ 조사업무만을 전담하는 기구로서 본청 조사국, 지방청 조사국 및 부동산조사담당관실이 있음.

나. 개선방안

1) 국세행정조직의 재편 및 조사기구 확대방안

○ 국세행정조직을 '소득 · 법인 · 부가가치세과 등' 세목별 조직에서 '신고 · 조사과 등' 기능별 조직으로 재편하고

○ 현재 지방국세청의 '부동산조사담당관실'을 '음성세원조사전담조직'으로 전환하는 등 조사기구를 확대

2) 세무관서 인력 재배치 및 조사인력 확대방안

○ 향후 본 · 지방청의 기획업무 종사인력을 축소하여

○ 여기에서 생기는 여유인력을 조사부문에 배치하는 등 조사인력을 보강할 수 있도록 함.

3) 일선세무관서의 음성세원관리체계 확립

○ 정보의 수집 · 관리가 무엇보다도 중요하므로 일선세무관서에 '정보수집전담반'을 편성 · 운영하여

○ 과소비 조장업소, 음성 · 탈루소득자 등에 대한 세원정보를 수집하여 일괄하여 전산관리하고 탈루혐의자에 대하여 세무조사를 실시함.

4) 전문요원 양성을 위한 직원 인사관리

○ 음성세원 정보수집이나 조사분야 공무원에 대하여는 순환보직기간을 일반보다 연장하여 적용하고

○ 세무공무원 교육과정에 '음성소득과세전문교육과정'을 신설하여 전문요원을 양성함으로써 전문화를 기함.

2. 중점관리대상에 대한 세원관리 및 조사강화 방안

1) 중점관리대상

○ 고급유흥업소 상시 출입자, 잦은 사치 · 낭비성 해외여행자 등 음성 · 탈루소득으로 사치 · 낭비를 하는 자

○ 고소득 전문직, 연예인, 학원사업자, 부동산 임대사업자, 사채이자소득자 등으로 세금을 불성실하게 납부하는 자

○ 미등기 전매, 주민등록 위장전입 등 변칙적 행위에 의해 부당이득을 취한 자

○ 기업자금 유출로 부실기업의 원인이 된 기업주

○ 위장분산보유주식을 매매로 가장하여 세금 없이 2세들에게 부를 세습한 자 등 변칙 상속 · 증여자

○ 대형 음식업소, 고급음식점, 대규모 온천탕, 대도시 근교 러브호텔 등 향락 · 과소비 조장업소

2) 음성탈루소득자에 대한 세원관리방안

○ 국세청의 '음성 · 불로소득관리대책협의회'의 지휘하에 전 세무관서에 편성된 '정보수집전담반'을 통해 광범위한 정보자료를 수집하여

○ 국세통합전산망(TIS)에 수록된 각종 재산취득자료, 사치 · 낭비관련자료, 관련기업 현황, 세무신고자료, 고소득자 인별 관리자료 등을 전산으로 연계 · 분석하여

- 재산보유 규모나 씀씀이에 비해 납세실적이 훨씬 미달하는 세금탈루혐의자는 조사대상으로 선정, 끝까지 추적 과세

3) 자료상, 신용카드 위장가맹점 단속 강화

○ 실물거래 없이 허위의 세금계산서를 중개하는 자료상, 신용카드 위장가맹점은 본인의 세금은 물론 타인의 세금까지도 탈루시키고 유통과정을 문란시키는 등 죄질이 아주 나쁘므로

○ 자료상, 신용카드 위장가맹점 및 이들을 통하여 수입금액을 은폐시키거나 비용을 과대계상한 기업에 대하여는

○ 전문팀을 신설하여 입체적이고 반복적인 조사를 실시하고 조세범으로 처벌하는 등 단속을 강화함.

4) 조사기법의 개선 등 세무조사의 효율성 제고

○ 세무조사 대상자 선정시 전산에 의한 신고성실도 분석자료 외에 순자산증가액, 소비수준 등 개인 또는 기업별 절대평가요소에 의한 조사대상 선정방법 가미

○ 정기 · 순환조사를 기업규모별로 차등 적용
(예) 대기업은 5년, 중소기업은 7~10년마다 조사

○ 과표양성화가 부진한 업종이나 지역에 대하여는 일시에 전수 조사하고, 기업자금유출혐의자, 변칙적인 상속 · 증여자 등에 대하여는 기업과 개인 및 그 가족 등을 통합하여 조사

5) 세금탈루자에 대한 처벌의 점진적 확대

○ 현재는 자료상, 거액탈세범 등에 대해서만 고발하고 있으나

○앞으로는 고의적이고 위법한 방법으로 세금을 탈루한 자는 조세범으로 고발하는 등 처벌대상을 점진적으로 확대

III. 숨은 세원 양성화를 위한 제도적 장치 보강

○ 세금계산서나 신용카드 전표와 같이 거래당사자간에 상호 검증이 가능하여 기업의 매입 · 매출실적이 자동적으로 노출될 수 있는 제도적 장치를 보강하여 음성 · 탈루소득의 발생소지를 축소하고 숨은 세원의 양성화를 도모함.

1. 기업 등의 지출증빙자료 인정범위 명확화

가. 현황

○ 기업이 다른 사업자로부터 물품이나 용역을 구입하고 대금을 지급하는 경우에는
- 객관적인 자료에 의하여 이를 입증하여야 하며
- 지출증빙으로는 세금계산서 · 신용카드 전표 · 영수증 등이 있음.

○ 이 중, 세금계산서나 신용카드 전표는 거래내역이 모두 세무서에 제출되어 상호 검증이 가능하지만 '영수증'은 세무서에 제출되지 아니하고 상호 검증을 할 수가 없기 때문에

- 기업들이 허위영수증에 의한 경비 변칙처리 소지가 있고
- 거래상대방의 매출액도 드러나지 아니하여 사업자의 과표양성화에도 장애요인이 되고 있음.

나. 개선방안

1) 기업의 물품이나 용역구입에 대한 지출증빙자료의 범위를 명확히 함.

○ 기업의 지출증빙은 원칙적으로 세금계산서나 신용카드 전표에 의하도록 함.

○ 다만, 소액거래(예 : 10만원 이하)에 대하여는 현재와 같이 영수증을 허용

* 지출증빙을 불비한 경우에는 세무계산상 비용으로 인정하지 아니함.

2) 정부 등이 예산지출시 세금계산서 수취 및 제출 의무화

○ 국가 · 지방자치단체 · 공공기관이 일정액(예 : 5만원) 이상의 예산지출시 증빙서류로 세금계산서 또는 신용카드 전표를 받도록 하고

○ 국가 등이 지출증빙으로 받은 세금계산서 등은 연 2회 국세청 전산실에 제출하도록 함.

* 국세청에서는 세금계산서를 전산입력하여 사업자가 신고한 내용과 상호 검증하여 누락된 세금을 추징함.

2. 신용카드에 의한 거래

가. 현황

○ 신용카드에 의한 거래의 경우 거래실적이 노출되므로 세법상 신용카드 사용을 유도하기 위하여

- 기업접대비에 대하여는 접대비 한도액의 50~80%를 신용카드(세금계산서 포함)로 지출하도록 하고
- 신용카드 가맹점에 대하여는 신용카드 매출액에 대해 1% 부가가치세 세액공제 혜택을 주고 있음.
- 신용카드 매출액이 총매출액의 50%를 초과하는 개인사업자에 대하여는 신용카드 매출증가분에 대한 부가가치세 공제

○ 최근 음식점의 경우 신용카드에 의한 매출비율이 높아졌음.

○ 그러나 매출액 노출에 따른 세부담 증가를 피하기 위하여 신용카드 가맹이나 신용카드 거래를 기피하는 부작용도 있음.

음식업 매출액 중 신용카드 매출액 비율

	1991년	1996년	증가율
전체매출액	33,90	96,300	290
카드매출액	7,700	49,200	640
카드매출비율	22.7	51.1	

1997년 말 신용카드 가맹사업자, 가입건수, 신용카드거래금액

(단위 : 만명, 만건, 억원)

가맹사업자수	카드가입건수	거래금액(1997 연간)
44	4,600	382,000

나. 개선방안

1) 사업자의 신용카드 가맹 및 신용카드 거래 유도

○ 병원, 음식점, 소매점, 자동차수리점 등과 같이 주로 소비자와 거래하는 업종의 사업자에 대하여는 신용카드 가맹 및 신용카드 거래를 권유한 후

○ 명백한 이유 없이 미가맹하거나 신용카드 거래를 기피하는 사업자에 대하여는 입회조사 등 세무조사 실시

2) 기업의 접대비에 대한 신용카드 사용비율 확대

○ 현재는 기업이 접대비 지출시 세법상 접대비 손금인정 한도액의 50~80%를 신용카드에 의하여 지급하도록 하고 있으나

○ 이를 더욱 확대하여 일정액(예 : 5만원) 이상의 접대비는 모두 신용카드에 의하여 지출하도록 함.

3) 소비자 측면에서 신용카드 사용을 유도하기 위한 방안 검토(장기검토과제)

○ 현재 신용카드 사용에 대한 세제지원은 신용카드 가맹사업자에 대하여 적용되고 있는데 신용카드 사용자(소비자)에 대하여도 세금경감 혜택을 주어 소비자의 신용카드 사용을 유도할 수 있는 방안을 중장기 과제로 검토

○ 검토방안 예시 : 근로소득자에 대해 의료비 공제를 적용함에 있어 신용카드로 지출한 의료비에 한하여 소득공제를 적용하는 방안(현금으로 직접 지급한 것은 공제대상에서 제외)

3. 금융기관을 통하여 수입금액을 받는 사업자에 대한 세금경감제도 신설

○ 학원과 같이 주기적으로 수강료(수입금액)를 받는 업종의 사업자에 대하여는 금융기관이나 신용카드를 통하여 받도록 함으로써 수입금액이 자동적으로 노출되게 하되

○ 금융기관을 통하여 수령함에 따라 과표 양성화로 인하여 증가되는 세부담액에 대하여는 일정기간 부가세, 소득세를 한시적으로 경감하는 장치를 두는 방안 검토

4. 수임자료 명세서 제출제도 신설

○ 변호사, 세무사, 회계사 등과 같은 자유직업소득자가 소송이나 심사청구 등의 업무를 대리하고 받는 실적보수 등에 대하여

- 세무서에 수입금액 신고시 수임건별로 의뢰인, 수임내용, 결과, 보수액 등을 기재한 '수임자료 명세서'를 제출하도록 함.

5. 경매기관에 대하여 이자소득에 대한 원천징수 의무 부여

○ 세금체납이나 채무불이행 등으로 인하여 세무관서, 법원 등이 채무자의 재산을 공매(경매)하여 경락대금을 배분하는 때에는

- 경락대금 배분액 중 채권자 이자부분에 대하여는 경매기관이 이자소득세를 원천징수하도록 함.

6. 소규모 사업자에 대한 부가가치세제도 개선(장기검토과제)

* 소비세제분과위원회 기 논의(1998. 6. 22)

가. 현황

○ 부가가치세 과세제도는 업종이나 사업규모에 따라 일반과세, 간이과세, 과세특례(소액부 징수 포함) 등으로 구분되어 있어 제도가 복잡하고

○ 과세관청으로부터의 간섭회피, 세부담 축소 등의 목적으로 과세특례 · 간이과세자의 일반과세자 전환을 기피하는 경향이 있으며

○ 과세특례자나 간이과세자는 부가가치세율 또는 특례세율(2%)에 의하여 납부세액이 자동계산되므로

- 세금계산서를 수취할 유인이 미약하여 세금계산서 수취를 기피하거나, 일반과세자의 세금계산서 허위접수 원인으로 작용하는 등 근거과세의 저해요인이 되고 있음.

나. 개선방안

○ 부가가치세의 과세제도 개선을 단계적으로 추진

○ 단기 : 향후 1~2년간은 소규모 사업자에 대한 과표양성화를 통하여 일반과세로 제도변경을 할 수 있는 여건을 마련

○ 장기 : 여건이 성숙되는 시기에 소규모 사업자에 대한 과세제도를 간이과세 또는 과세특례로 단일화한 후 점진적으로 일반과세로 흡수

Ⅳ. 조세회피 방지를 위한 세법 보강

○ 납세자가 우회적이고 변칙적인 거래나 회계처리를 하는 방법으로 법망을 피하여 세부담을 회피하는 것을 사전에 방지할 수 있도록 세법 규정을 보완함.

1. 추계과세제도의 개선

가. 현황

○ 장부 · 증빙서류의 주요 부분에 미비 · 허위 등이 있을 경우 수입금액이나 소득금액을 추계하여 과세함.

- 수입금액 추계방법 : 동업자권형, 사업효율, 생산수율 등
- 소득금액 추계방법 : 표준소득률, 동업자권형 등

○ 사채놀이 등 음성적인 거래에 의한 소득은 소득원을 밝혀 내기가 어렵고 적절한 추계과세기법이 개발되어 있지 아니함.

○ 음식점이나 소매점 등 현금수입 업종의 경우 불성실 신고시에는 입회조사 등 추계방법에 의한 과세가 일반화되어 있으나

- 추계과세에 의한 결정이 세무조사가 이루어지는 당해 과세기간에 한하도록 규정하고 있어 제도의 효율적인 적용에 한계

나. 개선방안

1) 상가의 표준임대료 고시방안 검토

○ 일정규모 이상의 상가에 대하여는 부동산 과세가액을 국세청에서 고시하는 것과 같이 표준임대료율도 함께 고시하도록 하여

○ 납세자가 신고한 상가의 임대수입금액이 객관적으로 입증되지 아니하는 경우에는 국세청이 고시한 표준임대료율에 의하여 과세하는 방안 검토

2) 사채업자에 대한 이자소득금액 계산방법

○ 사채업자의 경우 대여금 규모나 이자율이 계속적으로 나타나지 않기 때문에 현행 추계과세방법은 실효성이 없음.

○ 따라서 일정 시점에서의 대출금 규모나 대출이자율을 기준으로 연간 이자수입금액을 환산추정하여 과세하는 방안 검토

3) 직전 과세기간에 대한 추계과세 허용

○ 최근 1년간 사업자의 사업규모나 업황에 커다란 차이가 없는 때에는

○ 조사시점에서 확인된 내용을 기준으로 과거 1년분에 대하여 추계과세를 허용

4) 추계과세금액에 대한 반증책임을 추계과세 대상사업자에게 부여

○ 세금을 탈루하기 위하여 고의로 기장을 하지 아니한 사업자에 대하여 추계과세하는 경우

- 추계과세금액에 대한 반증책임을 추계과세 대상자가 부담하도록 하는 등 추계과세제도를 보강함.

5) 표준소득률 고시제도는 장기적으로 폐지하고 비공개적으로 운용

2. 유흥업소의 봉사료 허위기재에 의한 세부담 회피 방지

가. 현황

○ 유흥업소 등이 세금계산서나 신용카드 전표에 음식대금과 봉사료(팁)를 구분하여 기재하는 경우 봉사료는

- 직접 서비스를 제공한 자(접대부 등)의 사업소득으로 처리되며
- 유흥업소의 수입금액에서 제외되므로 봉사료 기재금액에 대하여는 부가가치세나 특별소비세가 과세되지 아니함.

○ 이에 따라 유흥업소는 음식대금을 봉사료로 허위기재하는 방법으로 부가세, 특별소비세, 소득세 등을 탈루하는 사례가 있음.

○ 또한 봉사료 수입에 대하여는 서비스제공자(접대부 등)에게 소득세를 과세하여야 하나 과세되는 경우는 거의 없음.

나. 개선방안

1) 1안 : 유흥업소 사업주가 연예인 등 자유직업소득자에게 출연료를 지급하는 경우에 지급액의 3%를 원천징수하는 것과 같이

○ 봉사료에 대하여는 유흥업소 사업주가 봉사료를 수령하여 서비스제공자(접대부 등)에게 지급시 지급액의 3%를 소득세로 원천징수하도록 하고

○ 봉사료 소득금액이 연간 일정액 이하인 자에 대하여는 원천징수로 납세의무 종결(분리과세)

2) 2안 : 봉사료로 구분 기재한 금액이 음식대금의 일정률(예 : 20%) 이내인 경우에만 현재와 같이 봉사료로 인정

○ 봉사료 기재액 중 일정률을 초과하는 금액은 유흥업소의 수입금액에 포함시키고

○ 봉사료 지급액에 대하여는 유흥업소 사업주에 대하여 3% 원천징수의무 부여

3) 3안 : 봉사료로 구분 기재한 경우에도 봉사료를 포함한 음식대금 전체를 유흥업소의 수입금액으로 계상하고

○ 봉사료를 지급하는 자에 대하여 원천징수의무를 부여함.

3. 기업의 자본거래를 통한 변칙적인 배상지급에 대한 과세방안

○ 법인이 재평가적립금 등을 자본에 전입하여 주주에게 무상주를 준 후 일정기간(예 : 3년) 내에 감자하여 주주에게 감자액만큼을 현금으로 지급하는 경우에는

- 사실상 현금배당을 하는 것과 같으므로 배당소득으로 보아 배당소득세를 과세하도록 함.

4. 변칙적인 증여에 대한 과세방안

* 재산세제 분과위원회 기 심의사항(1998. 6. 15)

가. 새로운 유형의 변칙증여에 대한 과세방안

○ 1안 : 현행법에서 열거하고 있는 증여의제 과세대상과 유사한 변칙증여사례가 발생하는 경우에는 즉시 과세할 수 있도록 법적 장치 마련

○ 2안 : 증여세 과세대상을 포괄적으로 규정하면서 현행 열거된 과세대상을 예시규정으로 전환하여 새로운 변칙증여사례 발생시 즉시 과세할 수 있도록 함.

나. 경영권 이전을 수반하는 상장주식 양도에 대한 과세방안

○ 1안 : 경영권 이전을 수반한 주식양도 대가에 대하여 일시재산소득으로 종합소득세 과세

○ 2안 : 상장기업 및 협회등록법인 중 대기업 대주주의 대량 주식거래에 한정하여 양도차익 과세 검토

V. 성실신고 납세풍토 조성방안

○ 성실납세자에 대하여는 세금경감 등의 혜택을 주고

불성실 신고자에 대하여는 제재를 함으로써 납세자 스스로가 성실하게 세금을 납부할 수 있는 풍토를 조성함.

1. 강력한 성실신고 유인제도 마련

* 소비세제분과위 기 심의사항(1998. 6. 23)

○ 자영사업자가 거래내용을 빠짐없이 기장하여 신고하는 경우에는 소득세 과세표준계산시 특별공제인정 등 우대하는 방안(예 : 일본의 청색신고제도)

○ 부가가치세 과세특례자 등 소규모 사업자가 일정기준 이상 성실하게 신고한 경우에는

- 일정기준 초과금액에 대해서 부가가치세 및 소득세를 한시적으로 면세하는 방안 검토

○ 부가가치세 세금계산서 수취 세액공제율을 상향 조정하여 소규모 사업자의 매입세금계산서 수취유인 강화

- 과세특례자 : 매입세액의 10% 공제 → 20%로 인상
- 간이과세자 : 매입세액의 10~20% 공제 → 20~30%로 이상

2. 납세편의 및 세무행정의 효율적 운영 도모

○ 세무사가 사업자의 기장이나 신고서 작성 등을 대행하는 경우 신고서 등 모든 세무제출서류를 전산매체로 제출하도록 함.

○ 개인사업자에 대해 부가가치세 예정신고제도를 예정고지제도로 변경

○ 소규모 사업자는 종업원에 대한 근로소득세 원천징수납부를 '분기별'로 하고 있으나

- 근로소득세 외에 이자 · 배당 등의 원천징수에 대하여도 적용하고
- '분기별 납부'에서 '반기별 납부'로 함.

3. 불성실신고자에 대한 제재 강화

○부가가치세, 소득세 등의 납부불성실 가산세제도 보완

- 납부불성실 가산세는 납부지연기간에 비례하도록 하고
- 부가가치세법상 무신고와 무납부가 동시에 적용되는 경우에는 납부불성실가산세와 신고불성실가산세를 각각 적용

○ 조세범 처벌의 점진적 확대

- 고의적이고 위법한 방법으로 세금을 탈루하는 자는 조세범으로 고발하는 등 처벌대상을 점진적으로 확대

부가가치세 및 소비세제 개편방안

※ 이 자료는 재정경제부 세제발전심의위원회 소비과세분과위원회에서 6월 23일에 개최한 제1차 회의자료 「부가가치세 및 소비세제 개편방안」의 전문입니다.

○ 주요 내용

- 6월 23일(화) 16:00부터 한국조세연구원에서 세제발전심의위원회 소비과세분과위원회(1998년 제1차)가 개최되었음.
- 이날 회의에는 이필우 소비과세분과위원장 등 분과위원들이 참석하여
- '1998 세제개편 추진방안' 중 '사업자의 과세표준 양성화 방안과 주행세제의 강화' 등 부가가치세 및 소비세 분야에 대한 토의를 가졌음.
- 주요 토의내용

① 부가가치세

• 성실신고 유인제도의 마련

: 과세특례자 등 소규모 사업자가 일정기준 이상으로 성실신고한 경우 초과신고분에 대해서는 한시적으로 부가가치세 및 소득세를 면제

: 소규모 사업자의 세금계산서 수취세액공제율을 상향조정

• 불성실신고자에 대한 제재 강화

: 가산세제도를 강화하고 소규모 사업자 적용배제 기준을 확대

• 이러한 과세표준 양성화 정책의 시행으로 소규모 사업자 과제제도 적용 대상자를 축소한 뒤 중·장기적으로는 소규모사업자제도를 단순화

② 특별소비세

• 자동차 주행세제 강화

: 교통난 및 대기오염 억제를 위한 자동차 주행세 강화를 위해 취득·보유단계의 목적세 폐지로 세부담을 인하하고, 교통세 기본세율의 인상으로 이용단계의 세부담을 강화

• 특별소비세 역할 및 기능의 재정립

: 금년에는 교통세의 개별소비세 전환 및 목적세 폐지에 따른 세율의 조정·교통세의 특별소비세 흡수. '특별소비세'의 명칭을 '개별소비세'로 전환하는 등 외부불경제 유발물품에 대한 과세강화 등을 위한 전반적 제도개선의 기반을 마련하는 데 주력

: 소비행태의 변화나 새로운 소비세의 기능에 부합하는 '과세대상 및 세율체계'의 조정은 현재의 어려운 산업 및 재정여건 등을 감안하여, 향후 재정여건 등이 호전되는 시기에 검토

Ⅰ. 부가가치세

1. 사업자의 과세표준 양성화 유도

가. 이행제도

○ 사업자의 과세표준을 양성화하기 위하여 과세자료가 되는 세금계산서 및 영수증에 의한 거래를 의무화

- 일반과세자(법인 및 연간 매출액 1억 5천만원 이상 개인)
  - • 매출세금계산서 미발급 등의 경우 가산세(개인 : 공급가액의 1%, 법인 2%) 부과
  - • 매입세액은 매입세금계산서에 의하여 공제
- 과세특례자 및 간이과세자 : 세액은 특례세율 등에 의하여 자동계산되나 매입세금계산서 수취분은 추가 세액공제 인정

세액공제율

과세특례자	간이과세자
- 매입세금계산서에 표시된 세액의 10%	- 소매업 등 부가가치율 20% 이하인 업종 : 10% - 음·숙박업 등 부가가치율이 20%를 초과하는 업종 : 20%

○ 신용카드 거래에 대한 과세지원

- 연간 매출액 3억원 미만인 사업자가 신용카드에 의하여 거래하는 경우 매출금액의 1%를 세액공제
- 판매시점정보관리(POS)시스템 도입 사업자, 신용카드 매출액이 전체 매출액의 50%를 초과하는 사업자에 대해서는
  - • 신용카드(또는 POS) 매출액 증가분이 전체 매출액에서 차지하는 비율에 상당하는 세액의 50%를 공제

나. 개선 필요성

○ 사업자의 과세표준 양성화를 위하여 제도적인 보완과 조세행정이 지속적으로 강화되어 온 것이 사실이나

- 사업자의 과세표준 양성화 수준이 미흡하다는 인식이 일반적이며 이에 따라 소득종류간 과세형평 문제가 계속 제기되고 있음.

○ 특히 일부 사업자의 경우 세부담 축소 등의 목적으로 과세특례나 간이과세 등 소규모 사업자 과세제도에 안주하려는 경향이 상존

- 소규모사업자의 경우 납부세액이 특례세율(2%) 등에 의하여 자동계산되므로, 세금계산서 등 거래증빙의 수취요인이 약하여 과세표준 양성화에 걸림돌로 작용

* 납세자 및 납부세액 현황(1997)

- 인원(290만명) : 일반과세 40.9%, 간이과세 16.7%, 과세특례 42.4%
- 납세액(19조 5천억원) : 일반과세 98.1%, 간이과세 1.4%, 과세특례 0.5%

○ 사업자의 과표 양성화가 미흡할 경우, 납세도의를 떨어뜨리고 이는 사회전반적인 조세정의 실현에도 커다란 애로로 작용할 가능성이 높으므로

- 세제나 세정의 근간을 이루는 가장 중요한 과제의 하나로 인식하여 보다 강력한 개선방안을 마련하는 것이 필요

다. 개선방안

1) 강력한 성실신고 유인제도 마련

○ 과세특례자 등 소규모사업자에 대해서는 일정기준 이상 성실신고한 경우 그 초과금액에 대해서는 부가가치세 및 소득세를 한시적으로 면제하는 방안 검토 필요

○ 소규모사업자의 매입세금계산서 수취유인 강화

- 세금계산서 수취세액공제율의 상향조정

현행	개선방향
- 과세특례자 : 매입세액의 10% - 간이과세자 : 매입세액의 10~20%	- 과세특례자 : 매입세액의 20% - 간이과세자 : 매입세액의 20~30%

2) 불성실 신고자에 대한 제재 강화

○ 부가가치세 신고 · 납부불성실 가산세제도를 보완하여 불성실신고자에 대한 가산세를 강화

현행	개선방향
- 신고불성실 가산세(불성실신고액의 10%), 납부불성실 가산세(무납부세액의 10%)	- 현행과 동일
- 무신고와 무납부가 동시에 적용되는 경우에는 큰 금액에 대해서만 적용	- 신고 · 납부 불성실가산세를 별도로 적용

○ 경정조사 등으로 매출액이 증가하여 당초 신고한 과세유형과 다를 경우 추징세액의 계산은 증가된 매출액에 해당하는 과세유형을 적용

○ 예정신고제도를 예정고지제도로 변경하여 행정인력의 효율적 활용과 납세자의 편의제공을 도모

○ 소규모 사업자 적용배제기준의 확대적용

- 현재 신규사업자에 대해서는 지역 · 사업종류 · 규모 등을 감안하여 과세특례제도의 배제기준을 운영하고 있음.
- 신규사업자뿐만 아니라 계속사업자에 대해서도 지역, 임대료 수준, 사업종류, 사업규모 등을 고려하여 소규모 사업자의 적용을 배제

○ 금전등록기 영수증은 상호대사기능이 미흡하여 부당 매입세액공제의 소지가 크므로 금전등록기 영수증에 의한 세액공제제도는 폐지

2. 중장기 과제 : 소규모 사업자에 대한 과세제도의 개선

○ 현재 과세특례(소액부징수 포함) · 간이과세 및 일반과세로 다기화되어 있는 부가가치세 과세제도를 장기적으로 일반과세로 단일화하는 것이 바람직함.

○ 그러나 1996년 7월부터 간이과세제도가 도입되어 운영되고 있으므로 동 제도의 시행성과를 면밀히 검토해 볼 필요가 있으며

- 제도의 급격한 변동은 법적 안정성을 해치고 납세자의 불편을 초래하며 행정적인 부작용도 초래할 가능성이 높음.

○ 따라서 부가가치세의 과세제도 개선은 단계적으로 추진

- 단기 : 향후 1~2년간은 소규모 사업자에 대한 과표양성화를 통하여 일반과세로 제도변경을 할 수 있는 여건을 마련

- 중 · 장기 : 여건이 성숙되는 시기에 소규모 사업자에 대한 과세제도를 간이과세 또는 과세특례로 단일화한 후 점진적으로 일반과세로 흡수

가. 현행제도

○ 과세특례제도

- 대상자
  - 일반적인 경우 : 연간 공급대가가 4,800만원 미만인 자
  - 대리 · 중개 · 주선 · 위탁매매 · 도급 : 1,200만원 미만인 자
- 세액계산방법
  - 공급대가×2%(대리 · 중개 등의 경우에는 3.5%)
  - * 납부세액이 기당 24만원(연간 매출액 환산액 2,400만원) 미만 자는 소액부징수
- 매입세금계산서 수취분이 있는 경우는 당해 매입세액의 10%를 추가 공제

○ 간이과세제도

- 대상자 : 직전년 공급대가가 1억 5천만원 미만인 자
- 세액계산방법
  - 공급대가×업종별 부가가치율×10%
  - * 업종별 부가가치율 : 소매업 13%, 제조업 22%, 음식 · 숙박업 50% 등
- 매입세금계산서 수취분의 일정금액을 납부할 세액에서 공제
  - 업종별 부가가치율 20% 초과 : 20%
  - 업종별 부가가치율 20% 이하 : 10%

○ 일반과세제도

- 대상자 : 간이과세 · 과세특례 외의 자
- 세액계산방법 : (매출액×10%) - (매입×10%)

나. 개선 필요성

○ 제도의 복잡성

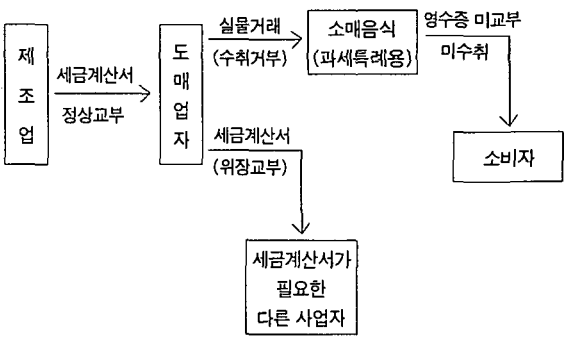
- 현행 부가가치세 과세제도가 일반과세, 간이과세, 과세특례(소액부징수 포함) 등으로 구성되어 있어 제도가 복잡

○ 일반과세자로의 전환기피

- 과세관청으로부터의 간섭회피, 세부담 축소 등의 목적으로 과세특례 또는 간이과세를 벗어나지 않으려는 경향이 상존

○ 근거과세의 저해요인으로 작용

- 납부세액이 부가가치율 또는 특례세율(2%)에 의하여 자동계산되므로 세금계산서를 수취할 요인이 약하여
- 세금계산서 수취를 기피하고, 이는 일반과세자의 세금계산서 허위 수수원인으로 작용



- 세금계산서 매입분에 대한 추가공제제도(매입세액의 10~20%)를 두고 있으나 매출액의 노출우려 등으로 매입세금계산서 수취가 미흡

다. 개선방안

1) 고려사항

○ 과세유형의 단순화

- 잦은 과세유형전환에 따른 납세불편 및 행정부담을 축소

* 과세유형 변경(1997년 약 16만건)에 따라 사업자등록의 변경, 세액계산방식의 변경, 재고품확인조사 등 추가적 납세협력 부담 및 행정부담 발생

○ 과세표준 양성화에 기여

- 현행 소규모 사업자에 대한 비판의 핵심은 세금계산서의 수수 정상화에 걸림돌로 작용하여 사업자의 탈세요인으로 작용한다는 데 있음.

• 세금계산서 수취를 유도할 수 있는 방향으로 개선

○ 소규모 사업자의 납세불편을 축소

- 소규모 사업자에 대한 과세제도는 영세사업자의 납세불편을 줄이는 데 그 기본적인 취지가 있는 것임.
- 따라서 세부담 축소의 목적으로 소규모 사업자 과세제도에 안주하려는 현상을 방지할 수 있는 방향으로 개선

2) 개선방안

○ 제1안 : 간이과세로 통합(간이과세, 소액부징수로 이원화)

- 간이과세 기준금액 : 현행 기준금액(1억 5천만원) 적용
- 소액부징수 기준금액

• 현행 수준 유지

- 거래증빙 확보(매입세금계산서 수취유도)를 위한 제도

• 부가가치율(매입률) 수준을 조정하여 세금계산서의 수취와 납부세액이 연계될 수 있는 방안을 마련

(예) 세금계산서를 50% 수취하는 경우, 세부담이 현행 방식의 납세액과 동일한 수준이 되도록 부가가치율을 높이고 세금계산서 수취분에 대한 세액공제율을 상향 조정하는 방안 등

- 이유

• 경제선상에서의 세부담가치가 과세특례제도보다 일반적으로 적어 일반과세로의 과세전형 전환이 용이

• 업종별 부가가치율을 감안함으로써 현행 과제특례제도보다 업종별 실상의 반영효과가 상대적으로 높음.

• 신설된 제도를 중심으로 제도를 통합함으로써 제도의 일관성 유지

• 간이과세는 이론상 세부담 측면에 있어서는 일반과세와 동일하므로 세부담을 고려한 기준금액 인상요구는 상당부분 축소가능

○ 제2안 : 과세특례로 통합하는 방안(과세특례, 소액부징수로 이원화)

- 과세특례 기준금액

• 현행 기준금액(4,800만원) 적용

• 세부담의 급격한 증가를 방지하기 위하여 한계세액공제제도 도입

- 소액부징수 기준금액

• 현행 기준금액(1과세기간당 24만원)보다 인하(예 : 12만원)

- 거래증빙 확보(매입세금계산서 수취유도)를 위한 제도

• 과세특례세율을 인상(예 : 5%), 세금계산서 수취시

매입세액공제율(예 : 50%) 인상

- 이유

• 간이과세제도나 과세특례제도는 모두 납부세액이 실질적인 매입세금계산서 등 증빙과 관련없이 결정되는 제도이나 과세특례제도가 보다 단순간편한 제도임.

• 다만, 일반과세자와의 세액 차이가 클 경우 과세특례에 안주하려는 경향이 커지므로 세율과 매입세금계산서 수취에 대한 공제율(50%)을 인상

• 소액부징수 제도는 징세행정비용이 오히려 더 크게 소요되는 경우에 한하여 적용하는 것이 바람직하므로 이를 하향 조정하는 방안을 검토 필요

○ 제3안 : 일반과세로 단일화하는 방안

- 현행 소규모 사업자에 대한 과세제도는 없애고 부가가치세 과세유형을 일반과세자로 통일

- 이유

• 부가가치세 과세원칙에 충실하고 과세유형의 차이로 인한 유사규모, 동종업체간 과세불형평 해소가 가능하며 세금계산서 거래질서 기반구축 및 세무행정의 단순화에 기여

• 다만, 간이과세 · 과세특례 등 소규모 사업자 과세제도 적용대상자가 약 60%에 달하는 현재 상황에서 일반과세제도로 부가가치세제를 일시에 통합할 경우 소규모 사업자에 대해서도 일반과세와 동일한 납세협력의무를 부담하게 하는 문제가 발생하고 한계세액공제제도 등 납세액의 경감조치 신설 필요성 등이 제기되어 제도가 오히려 복잡해질 소지가 크므로 과표 양성화 정책의 강력한 추진을 통하여 소규모 사업자 과세제도 적용대상자를 축소한 후 중 · 장기적으로 검토하는 것이 바람직

II. 특별소비세

1. 특별소비세(교통세) 현황

○ 특별소비세는 1977년 간접세제 전면 개편시 일반소비세인 부가가치세를 단일비례세율로 도입함에 따라

- 구물품세 · 영업세하에서 세부담이 높았던 물품 및 장소에 대하여는 추가적인 개별소비세로 과세하여 세부담의 균형을 유지하고, 세입재원 보전을 목적으로 도입되어

- 현재는 35개의 물품과 골프장 등 7개 장소에 과세하고 있음.

- 다만, 수송용 연료인 휘발유와 경유에 대하여는 1994~2003년까지 SOC 투자재원의 확충을 위하여 특별소비세를 과세하지 아니하고 목적세인 교통세로 과세하고 있음.

현행 특별소비세 과세대상 및 세율

특별소비세	세율	과세대상
제1종(고가 레저용품 등)	30%	골프용품 · 모터보트 · 스키용품 · 에어컨
제2종(가전제품 등)	15%	냉장고 · 세탁기 · 컬러TV · 음향기기 · 전열기기 · 유리제품 · 커피와 코코아
제3종(음식료품 등)	10%	청량음료 · 기호음료 · 자양강장품 · 설탕 · 특수화장품 · 피아노
제4종(사치성 고급제품)	30%	보석 · 귀금속 · 고급가구 · 모피 · 융단 · 시계(기준금액초과 과세제외)
제5종(승용차 · 석유류)		· 승용차 · 지프 : 배기량별 과세 · 휘발유 · 경유 : 종량세 · 등유 · LPG · LNG : 종량세
과세장소	정액세 또는 종가세	경마장 · 투전기장 · 골프장 · 카지노 · 스키장 · 증기탕 · 유흥장소

* 제4종 물품의 기준금액은 100만원임. 다만, 가구는 개당 300만원, 조당 500만원

2. 개선 필요성

가. 외부불경제 물품에 대한 과세기능 미흡

○ 교통난 및 환경오염 등 외부불경제 유발물품인 석유류 등이 특별소비세(교통세) 과세대상에 포함되어 있으나
- 그동안 물가안정 등을 위해 낮은 세율로 과세되어 이들이 유발하는 외부불경제를 적정수준으로 억제하여 사회적 비용을 축소시키기에는 미흡

○ 자동차관련 세제의 과세원칙은 기존의 소득재분배라는 재산세적 성격에서 자동차가 일으키는 외부불경제를 중심으로 환경 · 주행세적 성격으로의 전환이 요구되고 있으나
- 우리의 자동차관련 세제는 취득 · 보유단계의 세부담이 과중하고 이용단계의 세부담은 선진국보다 낮아 교통난 및 대기오염 축소에 효율적인 대처가 어려움.

주요 자동차 단계별 세부담 수준 비교

(단위 : %)

	취득단계	보유단계	이용단계
한국	60.3	9.3	30.4
주요국 평균	38.6	12.8	48.6

나. 소비행태 변화에 따른 과세대상 및 세율체계 개선 미흡

○ 그동안 재정여건의 어려움으로 인해 과세대상 물품의 큰 조정 없이 현행의 과세체계를 유지하여 온 결과
- 소득수준 향상에 따른 소비행태의 변화를 충분히 반영하지 못하여 세부담의 형평성이 약화되고

○ 자동차의 배기량별 누진과세 및 일부 고가품에 대한 기준금액 과세제도의 문턱효과로 산업구조를 왜곡시키는 측면이 있다는 지적이 있음.

3. 개선방안

가. 특별소비세 기능 및 역할의 재정립

1) 외부불경제 축소를 위한 교정과세 기능 강화

○ 특별소비세가 사치성 소비행위(물품 · 장소)만을 과세대상으로 하는 사치세(luxury tax)라는 인식을 불식시키고
- 환경오염 등의 외부불경제를 축소하기 위한 교정과세의 기능을 강화하기 위한 방안으로 '특별소비세(special excise tax)'를 외국의 경우처럼 '개별소비세(excise tax)'로 변경
* 현행의 특별소비세에서 '특별(special)'의미를 국내외적으로 사치(luxury)와 동일시하고 있어
- 사치품 이외의 환경오염 및 에너지과소비 등 교정과세 측면에서 과세되는 경우에도 과세제외 요구가 지속적으로 제기

2) 과세대상 및 세율체계의 합리적 조정

○ 변화된 소비행태를 반영하여 개별소비세 본래의 기능인 세부담의 형평을 제고하고 산업의 왜곡을 최소화하기 위하여 과세대상 및 세율체계를 조정

- 이를 위하여 금년에는 교통세의 개별소비세 전환 및 목적세 폐지에 따른 세율의 조정과, 세제개편을 위한 산업계 · 학계 등 관련기관의 의견을 수렴하는 등 제도개선을 위한 기반을 마련하는 데 중점을 두고
- 전반적인 개선은 현재의 산업 및 재정의 어려움을 감안하여 추후여건이 호전되는 시기에 검토

3) 목적세 제도 폐지에 따른 세율체계의 조정방안

○ 교육세 · 농어촌특별세의 본세 통합에 따른 세율조정

(단위 : %)

	현행 세율				개선방향
	특소세	교육세	농특세	세율합계	
제1종					
• 오락 · 골프용품	30	9	3	42	42
• 에어컨 · 스키용품 등	30	9	-	39	39
제2종					
• 가전제품 등	15	4.5	-	19.5	19
제3종					
• 음료 · 설탕 등	10	3	-	13	13
• 특수화장품	10	3	1	14	14
제4종					
• 제1류(보석 · 귀금속)	30	9	-	39	39
• 제2류(사진기 · 시계 · 융단)	30	9	-	39	39
(모피 · 가구)	30	9	3	42	42
제5종					
• 1,500cc 이하 차량	10	3	-	13	13
• 2,000cc 이하 차량	15	4.5	-	19.5	20
• 2,000cc 초과 차량	20	6	-	26	26
• 휘발유(원/리터)*	591	88.65	-	679.65	
• 경유(원/리터)*	110	16.5	-	126.50	
• 등유(원/리터)	60	9	-	69	69
• LPG(원/kg)	40	40	-	40	
• LNG(원/kg)	40	40	-	40	
과세장소					
• 경마장(백원)	5	150	-	650	650
• 증기탕(만원)	4	12,000	-	52,000	52,000
• 투전기장(만원)	1 3,000	13,000	-	13,000	
• 골프장(원)	1,2000	3,600	3,600	19,200	19,200
• 카지노(원)	2,600	780	-	3,380	3,380
• 스키장(%)	20	6	-	26	26
• 유흥장소(%)	20	6	-	26	26

주: * 개선방향 : 주행세 강화방안에 따라 결정

나. 자동차 주행세제 강화

1) 조세체계 간소화 및 취득 · 보유단계 세부담 완화

○ 자동차관련 세목에 부가되는 목적세의 폐지 또는 본세통합으로 현행 13종의 세목을 8종 내외로 축소

- 취득 · 보유단계에서 과세되는 취득세분 농어촌특별세 · 등록세분 교육세를 폐지하여 세부담을 완화

* 목적세 폐지에 따른 취득단계 세부담 인하효과 : 1,500cc 이하(-4.0%), 2,000cc 이하(-3.5%), 2,000cc 초과(-3.1%)

○ 지방세의 경우는 행정자치부에서 자동차 면허세 폐지 및 자동차세 인하를 위한 누진율 조정방안이 검토되고 있음.

- 자동차 관련 세제 중 목적세 정비방향(총괄분과위원회 제시안)

① 취득단계

• 특별소비세분 교육세 : 본세통합

• 취득세분 농어촌특별세 : 폐지

• 등록세분 교육세 : 폐지

② 보유단계

• 자동차세분 교육세 : 존치

③ 이용단계

• 교통세분 교육세 : 본세통합

2) 이용단계 세부담 강화

○ 지난 5월 3일 주행세 강화방안의 일환으로 교통세 탄력세율을 최대한(30%) 적용하여 교통세를 인상하였으나, 유가인하 요인과 상쇄되어 주행세 기능을 수행하기에는 미흡하므로

○ 휘발유는 현행의 세율(591원/리터)을 기준세율로 전환하고

- 경유는 환경오염요인 축소 및 휘발유와의 상대가격 격차해소를 위해 현행의 세율(110원/리터)보다 60원/리터를 인상한 170원/리터를 기본세율로 조정한 후

○ 탄력세율 적용범위를 현재 기본세율의 30% 범위 내에서 50%로 확대하여

- 국제원유가 및 환율 등 유가변동 요인에 보다 신축적으로 대응할 수 있는 탄력세율제도의 운용으로 이용단계의 세부담을 점진적으로 강화

〈참 고〉 현행 특별소비세 과세대상 및 세율

	세목 및 세율
취득시(7종)	(1) 특별소비세* : 출고가의 10%, 15%, 20% (2) 교육세* : 특별소비세×30% (3) 부가가치세* : (출고가+특별소비세+교육세)×10% (4) 취득세 : (출고가+특별소비세+교육세)×2% (5) 농어촌특별세* : 취득세×10% (6) 등록세 : (출고가+특별소비세+교육세)×5% (7) 교육세* : 등록세×20%
보유시(3종)	(8) 자동차세 : cc당 100~370원 (9) 교육세* : 자동차세×30% (10) 면허세 : 차종별, 지역별 연 6천~4만 5천원
이용시(3종)	(11) 교통세(특소세)* : 종량세(휘발유 : 591원/리터) (12) 교육세* : 교통세(특소세))×15% (13) 부가가치세* : (유가+교통세(특소세)+교육세)×10%

주: * 국세

부동산세제 개선방안

※ 이 자료는 재정경제부 세제발전심의위원회 재산과세분과위원회에서 6월 19일에 개최한 제1차 회의자료 「부동산세제 개선방안」의 전문입니다.

○ 주요내용

- 6월 19일 16 : 00부터 한국조세연구원 2층 대회의실에서 세제발전심의위원회 재산분과위원회 회의(1998년 제1차)를 개최하였음.
- 이날 회의에서는 최명근 재산분과위원장 등 분과위원들과 건설교통부 · 농림부 · 교육부 등 관계부처 및 세제실 관계자가 참석하여 '부동산세제 개선방안' 및 '변칙증여 등에 대한 과세방안' 등에 대하여 토의하였음.
- 주요 토의내용

① 부동산세제 개선방안

• 투기억제 목적의 현행 고세율을 인하하여 자산소득에 대하여 정상과세

• 높은 명목세율 구조로 초래된 과다한 양도세 감면을 축소

• 금년중에는 어려운 지방재정 여건을 감안하여 취득세 · 등록세의 세율은 현행을 유지하되, 이에 덧붙는 목적세(농특세 : 0.2%, 교육세 : 0.6%)를 단계적으로 폐지

• 2000년 이후 장기적으로 대체재원 확보 등 여건에 맞추어서 토지거래세율을 인하하는 방안 검토

• 앞으로 토지보유세를 강화할 수 있는 세제를 마련하기 위하여 토지보유세를 이원화하는 방안을 장기적인 과제로 추진

• 경제여건을 감안하여 과표현실화 및 세율조정을 통해 단계적으로 보유과세를 강화

② 변칙증여 등에 대한 과세방안

• 증여세 과세에 대한 법률의 규정방식을 열거방식에서 포괄방식으로 전환하여 새로운 유형의 변칙증여에 대하여 과세강화

• 사전 분산증여를 통하여 상속 · 증여세를 회피하는 사례를 방지하기 위하여 상속 · 증여세의 합산과세기간을 연장

○ 개선방향

- 그동안 지가안정과 투기억제 위주로 운영되던 부동산세제의 정책목적을 토지이용의 효율성을 제고하는 방향으로 전환함.

• 토지거래에 대한 세부담을 경감하고 보유과세를 단계적으로 강화하여 부동산거래의 원활화 및 적정배분을 도모함.

- 토지공개념 관련 법률의 폐지(토초세법 · 택지소유상한에관한법률)와 시행유보(개발이익환수에관한법률)를 보완하기 위해

• 양도세 감면은 축소하고 토지과다 보유자에 대한 종합토지세 과세강화의 기반을 마련함.
- 농특세 · 교육세 부가세(surtax)를 본세에 통합하여 부동산세제를 간소화함.

Ⅰ. 양도소득세 실효성 확보

1. 양도세율의 인하

가. 현행

○ 개인에 대한 양도소득세율

(단위 : %)

		세 율	주민세	합 계
토지 · 건물, 부동산에 관한 권리	2년 이상 보유	30~50	양도소득세의 10%	33~55
	2년 미만 보유	50	10%	55
	미등기양도	75	10%	82.5
기 타 자 산		30~50	10%	33~55
비상장주식 (중소기업주식)		20 (10)	10%	(22) (11)

○ 법인에 대한 특별부가세율
- 현재 개인이 부동산을 양도하는 경우 양도소득세를 과세(30~50%)하는 것과의 형평을 고려하여 법인에 대하여 20%의 특별부가세를 법인세 외에 추가적으로 과세

(단위 : %)

	법인세	주민세	특별부가세	주민세	합 계
세율	28 (16)	법인세의 10%	20	특별부가세의 10%	52.8 (39.6)
• 미등기양도			40		74.8 (61.6)

나. 개선방안

1) 1안 : 세율을 종합소득세율 수준으로 인하

○ 개인의 양도소득세율
- 과세계급별로 세율을 10%포인트씩 인하
- 최고세율(50%)은 종합소득세 최고세율(40%)로 인하

○ 법인의 특별부가세율 : 개인과 같은 비율로 인하
- 세율 : 20% → 15%
- 미등기양도 : 40% → 30%

○ 고세율 및 다감면구조는 조세회피 목적의 변칙적인 거래를 유발하는 요인으로 작용하므로 세율을 인하
- 부동산거래에 대한 세부담 경감으로 거래의 원활화 도모

○ 자산의 양도에 따라 발생한 소득은 근로소득 · 사업소득 등 다른 소득과 동일한 수준의 세율로 과세하여 소득간 과세형평을 유지
- 최고세율을 종합소득세율과 같은 수준인 40%로 함.

	과세표준	세 율
2년 이상 보유 (3단계)	3천만원 이하	30 → 20%
	3천만원~6천만원	40 → 30%
	6천만원 초과	50 → 40%
2년 미만 보유		75 → 65%
미등기양도		

2) 2안 : 종합소득세 합산과세

○ 개인의 양도소득세율
- 2년 미만 보유 : 양도차익을 종합소득에 합산과세
- 2년 이상 보유 : 연분연승법(예 : 5분5승법)을 적용하여 합산과세

현 행		종합소득세율
2년 이상 보유 (3단계)	3천만원 이하 30% 6천만원 이하 40% 6천만원 초과 50%	(4단계) 1천만원이하 10% 4천만원 이하 20% 8천만원 이하 30% 8천만원 초과 40%
2년 미만	50%	
미등기양도	75%	

○ 법인의 특별부가세율

- 세율 : 20% → 15%
- 미등기양도 : 40% → 30%

○ 자산양도소득을 일반소득과 종합과세하는 것이 응능과세의 원칙과 공평과세원칙에 부합

- 양도차익이 적은 경우 낮은 세율 적용 가능
- 소득의 종류간 과세의 중립성 유지

○ 장기보유한 자본이득을 일시에 누적합산과세할 경우 세부담이 1과세기간에 집중되는 효과(bunching effect)가 발생하므로 연분연승법에 의하여 세부담 완화

* 연분연승법 : (양도차익/보유연수) × 세율 × 보유연수

- 2년 미만 단기 보유한 양도차익을 종합소득에 단순합산 과세

2. 양도소득세 · 특별부가세 감면 축소

○ 감면축소의 기본방향

- 양도세율 인하에 따라 25~50% 감면은 감면율 축소 또는 폐지
  - 1안 : 25% 감면은 폐지하고 35~50% 감면은 감면율 축소
  - 2안 : 25~50% 감면은 모두 폐지
- 주택 · 농지에 대한 비과세 · 감면, 1997년 이후 신설한 기업구조 조정 관련 감면제도, 대체취득 · 교환 · 조직개편과 관련한 과세이연제도와 100% 면제제도는 계속 존치

가. 중소사업자의 재래사업장 이전시 양도세 50% 감면

○ 현행

- 5년 이상 사업을 영위한 중소사업자가 재래시장 내의 사업장을 새로운 사업장으로 이전하거나 유통단지로 이전하기 위해 부동산을 양도시 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면

○ 개선방안

- 1안 : 25% 감면
- 2안 : 감면 폐지

나. 산업합리화에 따른 자산양수도시 양도세 50% 감면

○ 현행

- 합리화 지정 기업이 합리화 기준에 따라 부동산을 양도하는 경우 양도소득세 및 특별부가세를 50% 감면

○ 개선방안

- 1안 : 25% 감면
- 2안 : 감면 폐지

다. 공공사업용 토지 등에 대한 양도세 25%(채권분 35%) 감면

○ 현행

- 공공사업용 토지 또는 건물을 사업시행자에게 양도하는 경우
  - 2년 이상 보유 후 양도시 양도소득세 또는 특별부가세를 25% 감면(채권지급분은 35%)(1975. 1. 1 이후 시행, 1998. 4 개정)
  - * 공공사업용 토지에 대하여는 양도세 감면율을 축소(30~100%→25%)한 바 있음(1998. 4. 10 개정).

○ 개선방안

- 1안 : 현행 유지
  - 1998년 4월 조감법 개정시 이미 감면율이 축소(30~100%→25%)되었음을 감안
- 2안 : 25% 감면은 폐지, 35% 감면은 10%로 감면율 축소
  - 양도세율 인하 폭을 감안하여 25% 감면은 폐지하고, 채권지급분에 대하여는 현행 할증감면(10%)을 인정

라. 개발사업 시행자에 대한 양도세 50% 감면

○ 현행

- 개발사업 시행자가 토지 등을 양도하는 경우 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면(1975. 1. 1 이후 시행)

감면대상

	감 면 대 상
1	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의해 지정된 개발촉진지구 안의 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
2	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률에 의한 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
3	관광진흥법에 의한 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
4	산업입지및개발에관한법률에 의하여 지정된 산업단지의 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득과 산업단지관리공단이 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
5	한국도로공사가 도로로 사용되던 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
6	농어촌진흥공사가 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
7	대한주택공사가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
8	한국토지공사가 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
9	수도권신공항건설공단이 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
10	사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법에 의하여 지정된 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
11	중소기업진흥공단이 아파트형 공장을 양도하거나 소유하고 있는 공장을 지방중소기업자에게 양도함으로써 발생하는 소득
12	유통단지개발촉진법에 의한 사업시행자가 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
13	한국컨테이너부두공단이 조성한 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득
14	아파트형 공장을 설립한 민간 건설업자가 당해 아파트형 공장을 1998년 12월 31일까지 입주 실수요자에게 양도함으로써 발생하는 소득

○ 개선방안
- 1안 : 25% 감면
- 2안 : 감면 폐지

마. 국가 등에 양도하는 토지 등에 대한 양도세 25% 감면

○ 현행
- 거주자가 국가 · 지방자치단체에 산림지를 양도하거나 제주도개발특별조치법에 의한 사업시행자에게 부동산을 양도하는 경우 양도소득세 25% 감면(1982. 1. 1 이후 시행, 1990. 4. 10 개정)

○ 개선방안
- 1안 : 현행 유지
• 1998년 4월 조감법 개정시 이미 감면율이 축소(30~100%→25%)되었음을 감안
- 2안 : 감면 폐지
• 양도세율 인하에 따라 감면 폐지

바. 국민주택건설용지 등에 대한 양도세 25% 감면

○ 현행
- 내국인이 토지를 국민주택 규모 이하의 주택건설용지로 주택건설 등록업자에게 양도하는 경우
• 2년 이상 보유 후 양도시 양도세 25% 감면(1978. 1. 1 이후 시행, 1998. 4. 10 개정)

○ 개선방안
- 1안 : 현행 유지
• 1998년 4월 조감법 개정시 이미 감면율이 축소(30~100%→25%)되었음을 감안
- 2안 : 감면 폐지
• 양도세율 인하에 따라 감면 폐지

사. 중소기업의 사업전환을 위한 종전사업장 양도시 과세이연

○ 현행
- 중소사업자가 사업용 고정자산을 사업장 단위별로 양도하고, 새로운 사업에 사용되는 사업용 고정자산을 취득하여 사업을 영위할 경우 전환 전 사업의 부동산 양도에 대한 양도세를 과세이연하되
• 기계장치 취득분은 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면

○ 개선방안
- 과세이연은 계속 존치
- 기계장치 취득분 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지

아. 대도시 공장 지방이전시 사업용 부동산 양도에 대한 과세이연

○ 현행
- 내국인인 사업자가 대도시 공장을 지방으로 이전하기 위하여 당해 공장의 대지와 건물을 양도하는 경우 양도소득세 또는 특별부가세를 과세이연하되
• 기계장치 취득분은 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면

○ 개선방안
- 과세이연은 계속 존치
- 다만, 기계장치 취득분 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지

자. 수도권 내 법인본사 지방이전시 과세이연

○ 현행
- 수도권 안에 본점을 둔 법인이 지방으로 이전하기 위하여 양도하는 본점의 대지 및 건물에 대하여 양도소득세 또는 특별부가세를 과세이연하되,
  • 기계장치 취득분은 특별부가세 50% 감면(1986. 1. 1 이후 시행)

○ 개선방안
- 과세이연은 계속 존치
- 다만, 기계장치 취득분 특별부가세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지

차. 10년 이상 경영 목장 이전 감면시 과세이연

○ 현행
- 내국인이 10년 이상 경영한 목장을 양도함으로써 발생하는 소득에 대하여는 대체취득가액 범위 내에서 과세이연하되,
  • 기계장치 취득분은 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면

○ 개선방안
- 과세이연은 계속 존치
- 다만, 기계장치 취득분 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지

카. 5년 이상 가동공장 이전시 과세이연

○ 현행
- 내국인이 5년 이상 가동한 공장을 이전할 목적으로 부동산을 양도시 양도소득세 또는 특별부가세를 과세이연하되,
  • 기계장치 취득분은 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면

○ 개선방안
- 과세이연은 계속 존치
- 다만, 기계장치 취득분 양도소득세 또는 특별부가세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지

타. 농 · 축 · 수협 등에 대한 특별부가세 과세이연

○ 현행
- 농협 등이 5년 이상 사용한 농어민지원시설을 이전하기 위해 종전시설을 양도시 발행하는 소득에 대하여 과세이연하되,
  • 기계장치 취득분은 50% 감면
- 농협 · 축협 · 수협 · 임협 · 농지개량조합의 조합간 또는 중앙회와 조합간 토지의 양도시 특별부가세를 면제
- 농협 등이 유통자회사에 부동산을 현물출자하는 경우 법인세와 특별부가세 면제

○ 개선방안

- 농어민지원시설
  - 과세이연은 계속 존치
  - 다만, 기계장치 취득분 양도세 50% 감면은 25%로 축소 또는 폐지
- 농협 등의 조합간 또는 중앙회와 조합간 토지양도
  - 과세이연제도로 전환
  - * 조합간 양도시에는 과세하지 않고, 조합 외의 제3자에게 매각할 때 과세
- 농협 등의 유통자회사에 대한 부동산 현물출자
  - 과세이연제도로 전환
  - * 농협 등이 출자시 과세하지 않고, 나중에 유통자회사가 양도시 특별부가세를 과세

3. 부동산 평가방법 개선

○ 현행

- 토지
  - 국세(양도세 · 상속세 · 증여세) : 공시지가로 일원화
  - 종합토지세 : 공시지가×시 · 군 · 구에서 결정고시하는 일정률
  - 취득 · 등록세 : 실거래가액(저가신고시 시가표준액으로 함)
- 건물
  - 재산세 : 시가표준액을 적용
  - 양도소득세 : 시가표준액을 조정하여 과세
  - 상속 · 증여세 : 시가에 의해 과세하되, 대도시 상업용 건물에 대한 상속 · 증여세 기준시가를 별도 고시
  - 취득 · 등록세 : 실거래가액(저가신고시 시가표준액으로 함)
- 대도시 지역 아파트의 경우에는 국세청이 기준시가를 고시

○ 개선방향

- 공시지가개선 및 중앙 · 지방정부간 부동산과세평가 공조정보체제 구축
  - 시가(거래가격, 체감지가) 대비 공시지가의 지역간 불균형이 최소화되도록 부동산정보시스템간 긴밀한 업무협조체제 구축방안 마련(건설교통부)
- 상속 · 증여재산 평가제도 보완
  - 상업용 건물 기준시가 제도를 전국단위로 확대하고, 기준시가 적용이 불합리한 특수한 사정의 건물은 납세자가 시가를 입증할 경우 시가 적용(국세청)
- 토지 · 건물가치를 통합평가하여 보유 및 거래세과세 검토
  - 통합평가금액을 토지와 건물로 안분하는 방안 등(행정자치부)

Ⅱ. 토지초과이득세의 폐지

1. 현행

○ 과세기간 종료일 현재 지가상승이익을 기대하여 보유하고 있는 유휴토지에 대하여 과세

- 정기과세 : 3년 단위로 시가가 3년간 정상지가상승률을 초과하는 지역의 유휴토지에 대하여 과세
- 예정과세 : 지가급등지역은 정기과세 기간중 1년 단위로 예정과세(정상지가 상승분의 1.5배 초과 상승시에만 과세) 후 정기과세시 정산

* 정상지가 상승률 : 건설교통부 장관이 조사 · 공표하는 전국평균지가 변동률과 금융기관의 정기예금금리(33.1%) 중 높은 율

○ 세율 : 1천만원 이하 30%, 1천만원 초과 50%(2단계)

2. 토지초과이득세 폐지

○ 과거 지가폭등기에 응급조치로 도입된 토지초과이득세가 투기억제 기능을 수행하여 왔으나
- 지가안정기에 미실현이익을 과세할 실익이 없으므로 부동산 실명제 실시(1995), 양도세 및 보유과세 정비와 함께 이를 폐지

III. 토지관련 지방세제의 개편방향

1. 현행

가. 취득단계 : 취득세 · 등록세

○ 취득세
- 과세대상 : 부동산(토지 · 건축물), 차량, 건설기계, 항공기, 골프 · 콘도미니엄회원권 등의 취득
- 과세표준 : 실거래가격(저가신고시 시가표준액으로 함)
- 세율 : 2%(단일비례세율)
- 취득세에 부과되는 농특세 : 취득세의 10%

○ 등록세
- 과세대상 및 세율
  - 부동산 소유권 이전등기 : 0.3~3%
    매매 등에 의한 소유권 이전 : 농지 1%, 기타 3%
    상속 : 농지 0.3%, 기타 0.8%
    기타 무상취득 : 1.5%
  - 임차권, 광업권, 법인 등 등기 : 0.2~1%
  - 자동차, 선박, 항공기 등록 : 0.02~5%
- 과세표준 : 실거래가격(저가신고시 시가표준액으로 함)
- 등록세에 부과되는 교육세 : 등록세의 20%

나. 보유단계 : 종합토지세

○ 과세대상 및 세율
- 분리과세
  - 자경농지(전 · 답 · 과수원), 임야 등 : 0.1%
  - 공장용지(기준면적 이내에 한함) : 0.3%
  - 골프장, 별장, 200평 초과 주택지 : 5%
- 별도합산과세
  - 대상 : 일반영업용 건축물 부속토지
  - 세율 : 1억원 이하 0.3%~500억원 초과 2%(9단계 초과누진)
- 종합합산과세 : 분리과세, 별도합산과세를 제외한 모든 토지
  - 대상 : 주거용토지, 유휴토지 등
  - 세율 : 2천만원 이하 0.2%~50억원 초과 5%(9단계 초과누진)

○ 과세표준 : 개별공시지가 × 과표현실화율

○ 종합토지세에 부과되는 교육세 : 종합토지세의 20%

○ 종합토지세에 부과되는 농특세 : 종합토지세의 10% (1천만원 초과 15%)

〈참 고〉 외국과의 보유세 및 거래세의 부담비교

(단위 : %)

	한 국	미 국	일 본
경상GDP 대비			
보유세 부담	0.8	3.0	1.9
거래세 부담	1.3	-	0.1
총조세액 대비			
보유세 부담	4.0	14.7	9.7
거래세 부담	7.1	-	0.7

2. 개편방향

가. 취득단계 세부담 완화

○ 취득세 · 등록세에 부가되는 농특세(0.2%)와 교육세(0.6%)를 단계적으로 폐지하여 취득단계의 세부담 경감(5.8% → 5%)

○ 2000년 이후 장기적으로 대체재원확보 등 여건에 맞추어서 토지 거래세율을 인하하는 방안 검토

나. 보유단계 과세 강화

○ 금년중에는 지가하락 및 소득감소 등을 감안할 때 종합토지세 부담을 올리는 데는 어려움이 있음.

○ 앞으로 보유과세를 강화할 수 있는 체계를 마련하기 위하여 토지보유세 이원화 방안을 장기적인 연구검토과제로 추진

변칙증여 등에 대한 과세방안

※ 이 자료는 재정경제부 세제발전심의위원회 재산과세분과위원회에서 6월 19일에 개최한 제1차 회의자료 「변칙증여 등에 대한 과세방안」의 전문입니다.

Ⅰ. 과세방안의 검토배경

○ 열거주의 과세방식의 한계를 극복

- 현행 증여세제는 조세법률주의에 충실한 열거주의 과세방식을 취하고 있어 경제발달과정에서 새로 등장하는 신종 금융상품이나 다양한 자본거래를 이용한 새로운 변칙증여를 적시에 포착·과세하는 데 한계가 있음.

○ 상장주식을 이용한 부의 무상이전 사례 방지

- 상장주식양도차익에 대한 과세제도가 도입되지 않은 관계로 이를 이용한 부의 무상이전 사례가 있음.
  - 사례 1 : 계열법인 중 재무구조가 열악한 법인의 주식을 대주주 자녀에게 증여하여 소액의 증여세를 부담한 후 계열법인간 내부거래를 통해 주식가치를 상승시키는 경우
  - 사례 2 : 대주주 자녀가 상장준비중인 계열법인주식을 증여받아 상장 후 처분함으로써 상장시세차익을 얻거나 대주주 자녀가 계열법인이 보유한 상장주식을 매집하여 경영권프리미엄을 받고 처분함으로써 이익을 얻는 경우

○ 상속·증여세의 합산과세기간 연장방안 검토

- 사전 분산증여를 통하여 상속·증여세를 회피하는 사례를 방지하기 위하여 상속·증여세의 합산과세기간을 연장하는 방안을 검토

Ⅱ. 새로운 유형의 변칙증여에 대한 과세방안

1. 현행

○ 증여의제제도는 외관상으로는 증여행위가 명백하지 않으나, 무상 이전되는 경제적 이익의 실질이 증여와 유사한 경우 이를 증여로 보고 과세하는 제도임.

- 과세대상·이익의 계산방법·수증자 등을 법에서 열거하고 법에서 열거한 것과 유사한 이익의 무상이전에 대하여는 대통령령에서 과세요건을 정하여야 과세 가능
- 따라서 새로운 변칙증여 발생시 최소한 시행령을 개정하여야 과세할 수 있음.

2. 개선방안

○ 1안 : 열거방식인 현행제도를 유지·보완

- 현행법에서 열거하고 있는 증여의제과세 대상과 유사한 변칙증여 사례가 발생하는 경우에는 즉시 과세할 수 있도록 법적장치를 마련. 단 전혀 다른 사례 발생시에는 법령을 보완하여 과세하도록 함.

○ 2안 : 증여의제 규정방식을 포괄방식으로 전환
- 증여세 과세대상을 포괄적으로 규정하면서 현행 열거된 과세대상은 예시규정으로 전환하여 새로운 변칙증여사례 발생시 즉시 과세할 수 있도록 함.

III. 상장주식을 이용한 부의 무상이전에 대한 과세방안

1. 현행

○ 개인의 주식처분 이익에 대한 과세
- 상장 및 협회등록 주식처분이익 : 소득세 과세대상이 아님.
- 비상장주식 처분이익 : 20%(중소기업주식 10%)의 양도소득세 과세
- 부동산 과다법인주식의 처분이익 : 30~50%의 양도소득세 과세

○ 주가상승이익 등 보유기간중의 미실현이득에 대해서는 과세하지 아니함.

2. 개선방안 검토

가. 주식증여 후 발생한 주가상승이익(미실현이득)에 대한 증여세 또는 소득세 과세문제

○ 주식증여 후에 발생한 미실현이익에 대하여도 당초 증여가액과 구분하여 증여세 또는 소득세를 과세하는 방안을 논의하였으나
- 증여받은 자산의 가치상승분에 대하여 추가로 증여세를 과세하는 것은 증여세 과세체계에 맞지 않고
- 주식가치가 계속하여 등락하는 점을 감안할 때 미실현이익에 대한 소득세 과세도 무리라는 데 의견이 집약

나. 대주주의 자녀가 증여받은 상장주식을 처분하여 이익을 얻은 경우 증여세 또는 소득세 과세문제

○ 증여세를 과세받은 주식의 처분이익에 대하여 또다시 증여세를 과세하는 것은 증여세 과세체계에 맞지 아니함.

○ 상장주식처분이익은 주식보유 기간중의 미실현이득과 달리 실제 실현된 이익이므로 응능부담의 원칙상 소득세를 과세하여야 할 것이나
- 현재의 증시여건상 상장주식 매매차익에 대한 일반적인 소득세 과세는 문제점이 많음.

○ 따라서 증권시장에 미치는 충격이 거의 없는 경영권 이전을 수반하는 주식양도 및 대규모 주식거래에 대하여 과세하는 방안을 대안으로 검토

○ 1안 : 경영권 이전을 수반한 주식양도 대가에 대하여 일시재산소득으로 종합소득세 과세
- 경영권이 수반된 일정 지분율 이상의 상장주식을 장외에서 고가로 매각하는 경우 증권시장가격을 초과하여 받은 금액에 대해서는 이를 경영권 양도대가로 보아 일시재산소득으로 과세함.

* 과세표준 = 주식양도가격 - 증권시장가격

○ 2안 : 상장기업 및 협회등록법인 중 대규모 대주주의 대량주식거래에 한정하여 양도차익 과세 검토
- 대주주(특수관계자 포함)가 일정기간(예 : 3년) 동안 양도한 주식의 총수가 발행주식수의 일정률(예 : 10%) 이상인 경우에만 과세

Ⅳ. 상속 · 증여세 합산과세기간 연장

1. 현행

○ 상속세 : 상속개시 전 5년 이내(상속인 외의 자는 3년) 증여분은 상속세에 합산과세

○ 증여세 : 동일인(직계존속의 경우 배우자 포함)으로부터 5년간 증여분은 합산과세

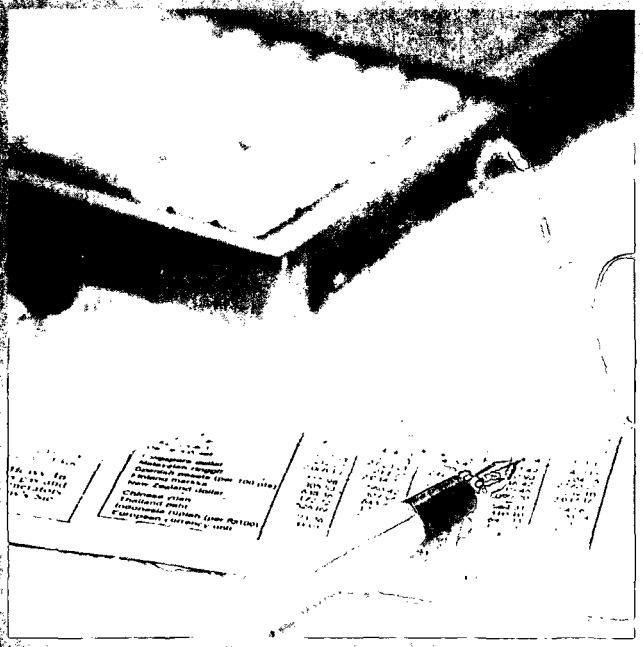
2. 개선방안

○ 1안 : 합산과세기간을 5년 → 10년으로 연장
- 국세청의 인별재산관리체계(personal record) 구축 및 현행 부과제척기간(10년)을 감안

○ 2안 : 합산과세기간을 5년 → 평생으로 연장
- 1996년 상속세 및 증여세의 과세구간 및 세율을 통합한 바 있으므로 사전증여에 대하여 평생합산과세

〈참 고〉 주요국의 조세시효(부과제척기간)와 합산과세기간

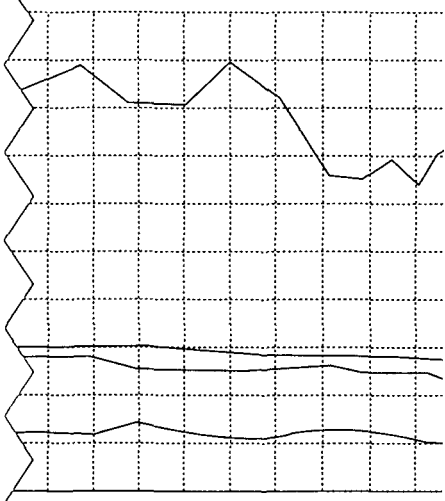
	한 국	미 국	독 일	일 본
조세시효	○ 일반 : 10년 ○ 조세포탈 : 15년	○ 일반 : 3년 ○ 과소신고소득이 신고소득의 25%를 초과하는 때 : 6년 ○ 조세포탈, 무신고, 허위신고 : 무기한	○ 일반 : 4년 (관세 · 소비세 : 1년) ○ 중과실에 의한 과소확정분 : 5년 ○ 조세포탈 : 10년	○ 일반 : 3년 ○ 무신고 : 3년 ○ 조세포탈 : 7년
합산과세기간	○ 5년	○ 평생합산	○ 10년	○ 상속 : 3년 ○ 증여 : 1년



재정통계

OECD 회원국의 개인소득세 비교

1. OECD 국가들의 중앙정부 개인소득세율 비교(1997년 기준)
2. OECD 국가들의 지방정부 개인소득세율 비교(1997년 기준)



1. OECD 국가들의 중앙정부 개인소득세율 비교(1997년 기준)

(단위 : 자국화폐, %)

		세액공제	세율1	한도액	세율2	한도액	세율3	한도액
호주	5,400		20	20,700	34	38,000	43	50,000
오스트리아		8,840	10	50,000	22	150,000	32	300,000
벨기에	203		25	253	30	335	40	478
캐나다		1,098	17.51	29,590	26.78	59,180	29.87	62,193
체코	28,800		15	84,000	20	168,000	25	252,000
덴마크	30,600		10	135,300	16	244,600	31	above
핀란드	45		6	61	16	76	20	108
프랑스	25,610	n.a.	10.5	50,380	24	88,670	33	143,580
독일				n.a.				
그리스	100		5	2,500	15	4,500	30	7,500
헝가리								
아이슬란드		294,528	30.41	2,805,840	35.41			
아일랜드	2,650		27	9,400	48	above		
이탈리아			10	7,200	22	14,400	27	30,000
일본			10	3,300	20	9,000	30	18,000
한국								
룩셈부르크	243,600		10	354,000	20	423,600	22	492,000
멕시코	n.a.		3	2,518.62	10	21,376.92	17	37,567.92
네덜란드	7,102		5.05	53,062	50	104,524	60	above
뉴질랜드	27,800		21.5	34,200	33	above		
노르웨이			9.75	233,000	19.25	262,500	23.45	above
폴란드								
포르투갈			15	970	25	2,260	35	5,790
스페인	442		17	1,136	19	2,305	23.8	34.74
스웨덴	229,100	n.a.	25	above				
스위스	11,600		0.77	25,300	0.88	33,100	2.64	44,100
터키	37,800		25	500,000	30	1,000,000	35	2,000,000
영국	3,765		20	7,665	24	29,265	40	above
미국	6,800		15	24,650	28	59,750	31	124,650

1. OECD 국가들의 중앙정부 개인소득세율 비교 (1997년 기준)의 계속

(단위 : 자국화폐, %)

	세율4	한도액	세율5	한도액	세율6	한도액	세율7	한도액
호주	47	above						
오스트리아	42	700,000	50	above				
벨기에	45	1100	50	1,650	52.5	2,420	55	above
캐나다	31.3	above						
체코	32	756,000	40	above				
덴마크								
핀란드	26	170	32	300	38	above		
프랑스	43	233,620	48	288,100	54	above		
독일								
그리스	40	above						
헝가리								
아이슬란드								
아일랜드								
이탈리아	34	60,000	41	150,000	46	300,000	51	above
일본	40	30,000	50	above				
한국	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
룩셈부르크	24	561,600	26	630,600	28	699,000	30	767,400
멕시코	25	43,671.24	32	52,286.16	33	105,453.96	34	166,210.02
네덜란드								
뉴질랜드								
노르웨이								
폴란드								
포르투갈	40	above						
스페인	27.20	4,643	30.6	5,812	34	6,981	38.25	8,150
스웨덴								
스위스	2.97	57,900	5.94	62,400	6.6	82,700	8.8	107,500
터키	40	4,000,000	45	8,000,000	50	16,000,000	55	above
영국								
미국	36	271,050	39.6					

1. OECD 국가들의 중앙정부 개인소득세율 비교 (1997년 기준)의 계속

(단위 : 자국화폐, %)

	세율8	한도액	세율9	한도액	세율10	한도액	기준세율
호주							Ind
오스트리아							
벨기에							Ind
캐나다							Ind
체코							Ind
덴마크							Ind
핀란드							Ind
프랑스							Joint
독일							Opt
그리스							
헝가리							
아이슬란드							Ind
아일랜드							Opt
이탈리아							Opt
일본							Ind
한국							
룩셈부르크	32	837,600	34	906,000	36	975,000	Joint
멕시코	35	above					n.a.
네덜란드							Ind
뉴질랜드							Ind
노르웨이							Opt
폴란드							
포르투갈							Joint
스페인	41.65	9,319	45.05	10,488	47.6		Opt
스웨덴							Ind
스위스	11	140,500	13.2	6,030,00	11.5	above	Joint
터키							Joint
영국							Ind
미국							Joint

주: 위의 표는 영세율, 면세 또는 세액감면 및 공제 등이 적용되는 부양가족이 없는 독신자들을 기준으로 함. 마지막 열은 기혼부부의 기준세율임.
Ind: 부부이면서 각자 개인으로 세무신고를 할 경우 적용되는 세율.
Joint: 과세대상소득이 계산되어 2배의 기준세율이 적용됨.
Opt: 부부는 부부합산신고 또는 각각 개인신고 중 선택가능.

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

2. OECD 국가들의 지방정부 개인소득세율 비교(1997년 기준)

(단위 : %)

	주정부			지방정부			총세율
	최소	평균	최대	최소	평균	최대	
호주	n.a.			n.a.			
오스트리아	n.a.			n.a.			
벨기에				0	7	10	7
캐나다	0	12.6	22.8	n.a.	n.a.	n.a.	12.6
체코	n.a.			n.a.			
덴마크	25.7	31.9	34.80	n.a.			
핀란드				17.4	21.1	24.1	21.5
프랑스	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
독일	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
그리스	n.a.						
헝가리							
아이슬란드	n.a.			11.24	11.57	12.04	12.0
아일랜드	n.a.			n.a.			
이탈리아							
일본	2		4	3		11	
한국							
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
네덜란드	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
뉴질랜드	n.a.			n.a.			
노르웨이	n.a.	6.75	6.75	n.a.	11.5	11.5	18.25
폴란드							
포르투갈	n.a.			n.a.			
스페인	3.00	n.a.	8.40	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
스웨덴	9.20		11.7	15.1	21.5	23.4	29.4
스위스	2.16		14.04	2.82		18.33 (취리히)	
터키	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
영국	n.a.			n.a.			
미국	0	4	11	0	n.a.	4.46	7.25

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