

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum



## 현안분석

- 부가가치세 과세특례제도는 과연 필요한가?
- 유럽 3개국의 재산과세와 지방재정 : 영국 · 프랑스 · 독일
- 국채와 외환보유고 관리
- 외국인 직접투자의 역할

## 한국조세의 이해

소득세편

## 정책연구

과세소득 산정과 기업회계의 적용에 관한 연구 외

## 정책흐름

1997 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감 외

## 재정통계

지방세 비과세 · 감면 현황

일천구백구십팔년 사월호

## C O N T E N T S

<b>권두 칼럼</b>		
2	정책토론의 부실과 경제위기	/尹建永
<b>현안분석</b>		
6	부가가치세 과세특례제도는 과연 필요한가?	/玄鎭權
19	유럽 3개국의 재산과세와 지방재정 : 영국 · 프랑스 · 독일	/魯英勲
35	국채와 외환보유고 관리	/李相燮
44	외국인 직접투자의 역할	/崔濟旭
<b>한국조세의 이해</b>		
56	소득세편	/全瑛俊
<b>정책연구</b>		
64	산재보험제도 운용주체의 다원화 방안에 관한 연구	/李基榮 外
67	자료포락분석법 및 그 변형기법을 통한 공공부문의 생산성 측정 : 한국 중소도시의 생산성 분석	/文春傑
70	과세소득 산정과 기업회계의 적용에 관한 연구	/李恩澤
<b>경제단상</b>		
76	조세행정의 전문성과 경쟁력	/嚴基雄
78	실업에 대한 단상(斷想)	/金建洙
<b>문화기행 : 이색 박물관을 찾아서</b>		
80	농업박물관	/李 濬
<b>정책포럼</b>		
85	1998년 2월 말 현재 총대외지불부담 현황(잠정)	
87	1998년 제1차 세제발전심의위원회 개최	
83	1997 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감	
88	부가가치세 예정신고 안내	
<b>재정통계</b>		
102	지방세 비과세 · 감면 현황	

# 정책토론의 부실과 경제위기

尹建永 / 연세대학교 경제학과 교수

대부분의 우리나라 사람들은 절박한 현 경제상황을 IMF위기라 부르고 있다. 그러나 IMF가 무슨 위기를 맞고 있거나 우리의 경제난국을 IMF가 만들어 내지 않은 것은 분명하다. 한국이 제발로 걸어서 경제위기로 빠져 들어간 것은 국제적으로 잘 알려져 있다.

우리 경제가 지금과 같은 깊은 수렁에 빠지게 된 것은 경제원리를 무시하고 사적 손익계산에 좌우되는 편협한 정치논리에 따라 경제정책이 운용되어 온 데 큰 원인이 있다.

정책결정에서 이해당사자들의 목소리가 반영되는 것이 반드시 나쁜 것은 아니다. 그러나 사익을 추구하는 목소리 큰 사람들에 의해 경제정책이 좌우된다면 공익은 실종될 위험이 크다. 공직자들이 공익보다 개인의 영달을 더 중요시하고 정부기관은 국익보다 부처이익을 앞세우는 이익집단의 행태를 보일 때 그 위험은 한층 더 심각해진다. 한보사태, 기아문제, 금융실명제 완화, 금융개혁, 정부조직 개편 등 최근의 중요한 경제정책 결정과정에서 나타난 정부행태는 정부정책의 질적 수준을 가늠하는 데 중요한 단서를 제공하고 있다. 이들 중 특히 금융실명제 완화와 금융개혁에 관한 논쟁은 비교적 장기간에 걸쳐 상당히 공개적으로 진행되었기 때문에 경제정책결정의 실상과 문제점을 이해하는 데



많은 도움이 된다.

금융실명제는 오랫동안 영리한 재산가와 정치인들에 의해 끊임없는 비난을 받아왔다. 그들은 실명제 때문에 과소비가 일어나고 저축이 줄어들어 경제위기가 초래되었다고 주장하였다. 지난해 말까지 수년간 해외여행이 늘어나고 개인저축률이 하락한 것을 소위 '증거'로 제시하기도 하였

다. 금융실명제를 완화하여 이미 산업자금으로 사용되고 있는 사채시장의 자금을 또 다시 산업자금화하겠다는 해괴한 논리와 장롱 속에 사장된 현금을 산업자금화해야 한다는 주장도 한몫하였다. 그러나 국회에서 여야 합의에 의해 실명제가 무력화되고 수십조원의 무기명 채권발행이 추진되고 있어도 실명제 관련 정책이 경제원리에 맞지 않을 뿐만 아니라 객관적 사실을 왜곡한 허구적 논리에 기초하고 있다는 사실에는 변함이 없다.

무엇보다 1993년 실명제 실시 이후 2년간은 경기가 호황이었으며 해외여행의 증가와 개인저축률의 감소는 실명제보다는 다른 요인에 의해 더 잘 설명된다. 사치성 소비자 해외여행의 증가는 주로 해외여행과 외환에 관한 규제완화, 국민소득의 증가 그리고 원화의 고평가 때문이었다. 특히 원화의 장기적인 고평가는 경상수지 적자의 누적과 외국인 투자 위축의 주요 원인이었다. 개인저축률 하락은 1995년 하반기 이후의 경기부진에

지금 우리 경제는 위기에 봉착해 있다. 이 위기를 지혜롭게 벗어나지 못한다면

장기적인 침체의 늪에 빠져 버릴 수도 있다. 한국이 지속적인 성장가도에서 탈락하지 않기 위해서는 천하의 모든 지혜를 모아 최고수준의 정책을 구사하지 않으면 안된다. 정책의 질을 높이기 위해서는 먼저 정책토론의 수준이 높아져야 한다.

가장 큰 원인이 있다. 일시적인 경기부진으로 소득이 줄어들 때 사람들은 소비를 안정적인 수준으로 유지하기 위해 저축을 줄이는 경향이 있기 때문이다. 경기부진 외에 개인저축률을 낮춘 요인으로는 1993년의 국민연금 부담률 인상, 신용카드 보급에 따른 소비자금융 확대 등을 들 수 있다.

필자의 견해를 뒷받침하는 현대적 경제이론으로 소비와 저축을 설명한 시카고대학의 프리드만 교수와 MIT의 모디그리아니 교수는 노벨경제학상을 받았으며 그 이론은 모든 경제원론 교과서에 나올 만큼 철저하게 검증되었다. 개인저축과 국민연금의 관계는 최근 수년간 개인저축률이 하락한 반면 공공부문 저축률이 높아진 사실에서 알 수 있으며, 소비자금융의 확대가 소비를 촉진하는 것은 경제이론과 선진국의 경험에서 쉽게 확인할 수 있다. 더구나 차명거래가 처벌의 대상이 되지 않고 지하시장자금이 차명계좌를 통해 금융망을 자유롭게 오가는 상황에서 금융실명제가 개인저축에 큰 영향을 미친 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 실명제를 반대해 온 사람들은 중립적인 전문가의 객관적 분석결과에 마이동풍이었다. 경제통계를 바르게 읽는 법을 가르쳐 주어도 막무가내였다. 객관적인 분석이나 통계를 바로 해석하는 일은 중요하지 않다고 생각했기 때문일까?

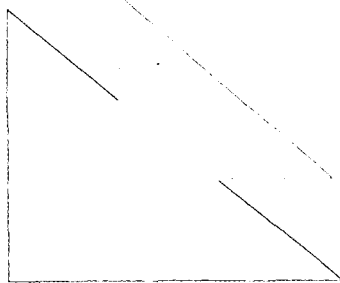
금융개혁의 핵심은 관치금융의 혁파에 있다. 그러나 관치금융을 효과적으로 극복하기 위해 정확한 사실인식과 경제원리에 대한 이해를 바탕으로 벌어진 논리적이고 생산적인 토론은 찾아보기 어려웠다. 1997년 말 IMF에 긴급금융지원을 요청하기 전에 행정부는 국회에 제출한 금융개혁법안이 통과되면 외환·금융시장 불안을 치유할 수 있는 방안을 내놓을 수 있다고 장담

하였다. 반면 정부가 제출한 금융개혁법안이 국회를 통과하지 못하면 국가신인도가 낮아져 IMF에 구제금융을 요청해야 할지도 모른다고 거침없이 주장하였다.

과연 정부가 외환·금융시장을 안정시킬 묘책을 갖고 있었음에도 불구하고 그것이 현행 법 때문에 시행될 수 없었는가? 금융개혁에 관한 당시의 정부법안이 통과되었다면 외환·금융위기를 피할 수 있었을까? 국내외의 전문가들이 한 목소리로 현재의 경제난국이 누적된 관치금융과 정경유착의 결과라고 진단하고 있는 마당에 이러한 물음에 대한 답은 자명하다. 놀라운 것은 국민경제의 총체적 위기 앞에서도 금융개혁 관련 논쟁은 제몫 챙기기를 위한 말싸움의 수준에서 진행되고 있었다는 사실이다. 경제정책의 결정과정이 객관적 사실을 무시하고 온갖 힘과 재주를 다 동원하여 오로지 이익만을 다투는 각축장이 되어 버린다면 그 결과로 빚어져 나오는 정책의 질은 낮을 수밖에 없다.

경제정책을 주도하는 사람들이 사익의 추구에 몰입한 나머지 기본적인 경제원리와 객관적 사실을 무시하고 중립적인 전문가의 견해에 귀를 기울이지 않는다면 경제가 잘되기를 바라는 것은 요행을 바라는 것과 같다. 지금 우리 경제는 위기에 봉착해 있다. 이 위기를 지혜롭게 벗어나지 못한다면 장기적인 침체의 늪에 빠져 버릴 수도 있다. 한국이 지속적인 성장가도에서 탈락하지 않기 위해서는 천하의 모든 지혜를 모아 최고수준의 정책을 구사하지 않으면 안된다. 정책의 질을 높이기 위해서는 먼저 정책토론의 수준이 높아져야 한다. 정책담당자들은 부당하고도 편협한 이기심에 바탕을 둔 지대추구, 무사안일, 부처이기주의를 버리고 열린 마음으로 객관적인 전문가의 말에 귀를 기울여야 할 것이다. **KDI**

# 현안분석



## 1. 부가가치세 과세특례제도는 과연 필요한가?

玄鎮權/한국조세연구원 연구위원

## 2. 유럽 3개국의 재산과세와 지방재정 : 영국·프랑스·독일

魯英勳/한국조세연구원 전문연구위원

## 3. 국채와 외환보유고 관리

李相燮/한국조세연구원 연구위원

## 4. 외국인 직접투자의 역할

崔濬旭/한국조세연구원 전문연구위원

# 부가가치세 과세특례제도는 과연 필요한가?



玄 鎭 權 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서 론

부가가치세제는 우리나라에 1977년에 도입되어 오늘에 이르고 있다. 부가가치세의 도입 목적에는 여러 가지가 있으나, 그 중 하나는 기존의 개별물품세제하에서는 탈루가 많아 이를 방지하는 것이다<sup>1)</sup>. 부가가치세제하에서는 모든 상거래에서 세금계산서라는 수단을 통해 상호대사가 가능하므로, 높은 행정 비용을 치르지 않고도 제도적으로 쉽게 과세기반을 포착할 수 있기 때문이다<sup>2)</sup>.

과세특례제도는 부가가치세 대상 사업자 중에서 비교적 사업규모가 영세한 사업자들에게 편의를 제공하기 위해 행정절차를 간소화하여 운영하는 것이다. 일반과세자에 대해서는 매출액과 매입액의 차액인 부가가치를 기준으로 10%의 부가가치세율을 적용하는 데 비해, 과세특례자인 연간 매출액 4,800만원 미만 사업자들에게는 매출액의 2%를 부가가치세 납부액으로 하고 있다. 또한 연간 매출액이 2,400만원 미만인 사업자에 대해서는 부가가치세 납부를 면제하고 있다. 영세사업자들을 위한 과세특례제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세협력비용을 줄여 준다는 측면에서 긍정적인 제도이다.

과세특례 대상자는 부가가치세의 납부액뿐 아니라, 소득세의 과세기반이 되는 매출액이 과소 보고되므로 소득세부담도 줄일 수 있는 이중적인 이점이 있다. 이에 따라 과세특례제도는 납세자를 과세특례자로 안주시키려는 제도적인 유인으로 작용해 왔으며 이로 인해 과세특례자의 비중이 높다는 비판이 지배적이다. 아울러 연간 매출액을 기준으로 분류되어 온 영세사업자의 실

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

1) 부가가치세제의 도입목적 및 배경에 대한 종합적인 고찰은 유시권, 『부가가치세 세제와 행정의 개선방향』, 연구보고서 96-11, 한국조세연구원, 1996을 참조하기 바란다.  
2) 부가가치세제에 있어서 세금계산서의 중요성과 여러 가지 정책논의는 장 춘, 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997에 잘 설명되어 있다.

부가가치세제는 우리나라에 1977년에 도입되어 오늘에 이르고 있다.

부가가치세의 도입 목적에는 여러 가지가 있으나, 그 중 하나는 기존의 개별물품세제하에서는 탈루가 많아 이를 방지하는 것이다.

제 매출액을 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하므로 제도적으로 불투명하며 관행에 의존하는 조세정책이라는 평가를 받고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 1996년에는 간이과세제도를 새롭게 도입하여 과세특례제도에서 규정하는 영세사업자보다도 큰 규모의 사업자를 새로운 형태의 영세사업자로 규정하여 업종별로 부가가치세율을 달리 적용하고 있다. 이에 따라 영세사업자의 범위는 점차로 넓어져 부가가치세의 근간이 흔들리는 결과를 낳게 되었다. 즉 간이과세를 포함한 과세특례제도로 인해 세금계산서의 정상적인 수수가 불가능하게 되어, 세금계산서 미수취를 통한 탈세가 만연되는 결과를 초래하였다.

부가가치세제를 도입한 주된 목적 중의 하나가 탈세를 방지하는 데 있는데, 영세사업자를 위한 간이과세제도를 포함한 과세특례제도가 조화롭게 부가가치세제의 근간과 어울리지 못하고 있는 실정이다.

본고에서는 부가가치세 과세특례제도로 인해 영세사업자가 가지게 되는 혜택과 이로 인한 비용을 종합적으로 고찰하고, 현 상황에서 과세특례제도가 과연 필요한 것인지 살펴본다.

## II. 과세특례제도의 필요성

부가가치세제는 모든 납세자들에게 똑같이 적용되는 것이 이상적이나, 영세사업자의 경우에는 과세특례제도를 통해 여러 가지 혜택을 주고 있다. 그것은 조세관련 지식 및 전문인력 등의 부족으로 인해 영세사업자의 납세비용이 일반과세자에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 우리나라에서 영세사업자의 납세비용에 대한 실증연구 결과는 없으므로, 외국의 경우를 통해 간접적으로 살펴본다. <표 1>은 영국, 뉴질랜드, 캐나다의 세 나라에 대해 영세사업자 납세비용을 매출액과 대비한 결과를 보여준다. 세 국가 모두에서 규모가 작은 영세사업체일수록 매출액 대비 납세비용이 높게 나타남을 알 수 있다.

영세사업자들의 납세비용이 상대적으로 높기 때문에 이들 계층을 배려하기 위한 정책수단은

〈표 1〉 영세사업자 부가가치세 납세비용의 국제비교(매출액 대비)

(단위: %)

매출액	영국 (1986~87)	뉴질랜드 (1990~91)	캐나다 (1992)
50K 미만	1.49	2.06	N.A.
50~100K	0.70	0.91	0.39
100~200K	0.50	0.67	0.36
200~500K	0.44	0.47	0.15
500~1,000K	0.34	0.28	0.09
1~10M	0.07	0.04	0.06

자료 : Clossen Sijbren, "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence," *Tax Notes International*, June 20, 1994.

대부분의 국가들에서 사용되고 있다. 부가가치세제에서 영세사업자들을 배려하기 위한 정책수단은 등록의무의 면제, 세부담의 완화, 행정절차의 간소화 등 세 가지로 나눌 수 있다. 〈표 2〉는 부가가치세제에 있어서 영세사업자를 배려하기 위한 세 가지 정책수단을 국제적으로 비교한 결과를 보여준다.

### III. 과세특례제도의 운영현황

#### 1. 부가가치세 신고인원과 세액분포

〈표 3〉은 부가가치세 신고인원 수와 총세액을 신고자 종류별로 구분하여 그 비중을 보여준다<sup>3)</sup>. 부가가치세 신고인원을 신고자 종류별로 살펴보면, 전체 신고자 중에서 법인이 차지하는 비중이 1983년의 3.2%에서 매년 증가하여 1995년에는 5.9%로 나타나고 있다. 이들 법인이 납세하는 세수크기를 전체 세수와 비교해 볼 때, 1983년의 78.5%에서 조금씩 변화하였으나 대체로 증가하는 추세를 보여, 1995년에는 80.1%를 나타내고 있다. 그러므로 법인이 신고인원 측면에서는 6% 정도를 차지하고 있고 전체 세수에서 차지하는 비중은 80% 정도로 매우 높은 비중을 보여 줄 수 있다. 개인 일반과세자 신고인원의 경우는 매년 증가하여 1995년에는 전체의 43.7%를 보여주나, 세수에서 차지하는 비중은 증가 혹은 감소하는 변화를 보이다가 1995년에 19%로 나타나고 있다. 과세특례자의 경우, 신고인원은 1983년에 전체의 75.2%를 보이다가,

3) 부가가치세가 도입된 이후 1995년까지는 과세특례제도에 변화가 없어 시계열적 검토가 가능하나, 1996년에는 간이과세제도가 도입되어 이전과는 시계열적인 비교가 어렵다. 그러므로 여기에서는 1995년까지의 제도의 현황과 특성을 살펴보고, 1996년을 별도로 구분하여 논의하고자 한다.

영세사업자들의 납세비용이 상대적으로 높기 때문에 이들 계층을 배려하기 위한 정책수단은 대부분의 국가들에서 사용되고 있다. 부가가치세제에서 영세사업자들을 배려하기 위한 정책수단은 등록의무의 면제, 세부담의 완화, 행정절차의 간소화 등 세 가지로 나눌 수 있다.

〈표 2〉 영세사업자를 위한 특례제도의 국제비교(1992년 7월 기준)

	등록의무 면제	세부담 완화	행정절차의 간소화
오스트리아	○	×	○
벨기에	○	×	○
캐나다	○	×	○
덴마크	○	×	×
프랑스	○	○	○
독일	○	×	○
그리스	○	×	×
아이슬란드	○	×	×
아일랜드	○	×	○
이탈리아	×	×	○
일본	-	○	○
룩셈부르크	○	○	○
네덜란드	○	○	○
뉴질랜드	○	×	○
노르웨이	○	×	×
포르투갈	○	×	○
스페인	×	×	○
스웨덴	×	×	○
터키	○	×	○
영국	○	×	○

주: ○(있음), ×(없음), -(자료 불충분)

자료: OECD, *Taxation and Small Business*, 1994.

매년 감소하여 1995년에는 50.4%를 보여준다. 그러나 이들 계층이 부담하는 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 1983년에 5.1%로 나타나며, 매년 감소하여 1995년에는 0.9%의 수준을

보여준다.

부가가치세수의 특징은 법인이 전체 납세인원에서 차지하는 비중은 약 6% 정도로 낮으나, 전체 부가가치세수 대비 비중은 약 80%로 세수의 대부분을 차지하고 있다는 점이다. 반면 과세특례자는 전체 납세인원의 50% 가량을 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 1% 미만으로, 세수기여도가 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 3〉 부가가치세 신고인원 및 세액의 분포

(단위: %)

	신고인원			세액		
	법인	개인일반	과세특례	법인	개인일반	과세특례
1983	3.2	21.5	75.2	78.5	16.4	5.1
1984	3.3	23.0	73.6	77.9	17.3	4.8
1985	3.4	24.4	72.1	78.1	17.4	4.5
1986	3.5	25.7	70.7	77.4	18.5	4.1
1987	3.7	27.3	68.9	76.7	19.8	3.6
1988	4.1	27.9	68.1	76.9	20.1	3.1
1989	4.2	28.3	67.5	79.3	18.0	2.7
1990	4.4	30.0	65.5	81.4	16.4	2.2
1991	4.8	31.5	63.7	80.5	17.5	2.0
1992	5.1	32.0	62.9	79.4	18.7	1.9
1993	5.2	34.6	60.2	81.0	17.2	1.9
1994	5.6	39.1	55.3	80.9	17.5	1.6
1995	5.9	43.7	50.4	80.1	19.0	0.9

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

〈표 4〉는 간이과세제도가 도입된 1996년의 부가가치세 신고인원과 세액분포를 보여준다. 전체 부가가치세 신고인원은 총 258만명으로, 이 중 법인이 6.6%, 개인일반이 35.9%, 간이과세자가 10.6%, 소액부징수자를 포함한 과세특례자가 46.9%를 차지한다. 과세특례자 중에서 소액부징수자가 40%를 차지하여, 소액부징수자를 제외한 과세특례자는 6.9% 수준임을 알 수 있다. 그러므로 과세특례제도에서 소액부징수자가 높은 비중을 차지하고, 소액부징수자를 제외한 과세특례자의 비중은 매우 낮음을 알 수 있다. 1995년과 비교할 때 개인 일반과세자의 일부가 1996년에는 간이과세자로 전환되었음을 알 수 있다.

부가가치세수의 특징은 법인이 전체 납세인원에서 차지하는 비중은 약 6% 정도로 낮으나, 전체 부가가치세수 대비 비중은 약 80%로 세수의 대부분을 차지하고 있다는 점이다. 반면 과세특례자는 전체 납세인원의 50% 가량을 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 1% 미만으로, 세수기여도가 매우 낮음을 알 수 있다.

전체 부가가치세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 1996년 전체 세수를 기준으로 한 경우나 간이과세제도가 도입된 1996년 2기 기준으로 산정한 경우나 커다란 차이가 없는 것으로 나타났다. 1996년 2기를 기준으로 보면, 법인이 전체 세수의 80.4%를 차지하고, 일반과세자가 18.2%, 간이과세자가 1%, 과세특례자가 0.5%를 차지하고 있다. 간이과세자가 전체 납세인원의 10% 정도를 차지하나, 세수에서 차지하는 비중은 1%로 낮음을 알 수 있다.

〈표 4〉 1996년 부가가치세 신고인원 및 세액분포

(단위: 명, %, 억원)

	신고인원		세 액			
			1996년 전체 기준		1996년 2기 기준	
		점유비		점유비		점유비
법 인	169,512	6.6	141,505	80.5	77,581	80.4
개인일반	926,841	35.9	32,674	18.6	17,519	18.2
간이과세	273,197	10.6	942	0.5	942	1.0
과세특례	1,210,563	46.9	702	0.4	452	0.5
(소액부징수자)	(1,031,077)	(40.0)	-	-	-	-
합 계	2,580,113	100.0	175,823	100.0	96,494	100.0

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

## 2. 소액부징수자의 추이

과세특례제도의 적용대상자는 소액부징수자와 과세특례자로 구성되어 있다. 소액부징수자가 전체 과세특례 대상에서 차지하는 비중은 소액부징수 대상적용금액의 크기에 따라 다르게 나타난다. 또한 세무행정을 통하여 영세사업자의 매출액을 얼마나 정확히 파악하느냐에 따라서도 다르게 나타날 수 있다.

〈표 5〉는 1979년부터 1996년까지 전체 과세특례 대상자 중에서 소액부징수자가 차지하는 비중의 변화를 보여준다. 1980년대까지는 소액부징수자가 전체 과세특례 대상자에서 차지하는 비중이 8% 이내로 매우 낮다. 그러나 1990년대 들어와서는 20% 이상의 비중을 보이다가 1994년에 32.5%, 1995년에 68.2%, 1996년에 85.2%로 급격한 증가속도를 보여주었다. 이처럼 1994년부터 소액부징수자가 차지하는 비중이 급격히 높은 이유는 매년 상한금액을 대폭 올린 것이 중요한 요인이었다. 또한 세무행정에서 이들 영세사업자의 매출액을 정확히 산정하는 데 한계가 있음을 간과할 수 없다.

〈표 5〉 과세특례제도 대상자 중 소액부징수자의 비중

(단위: 만원, %)

	소액부징수 적용 상한금액	소액부징수자/전체 과세특례자수
1979	100	2.2
1980	-	3.3
1981	-	5.4
1982	-	5.7
1983	-	1.4
1984	-	1.4
1985	-	1.2
1986	-	1.1
1987	-	1.2
1988	-	6.5
1989	200	7.4
1990	400	26.1
1991	-	25.1
1992	-	22.9
1993	-	18.3
1994	600	32.5
1995	1,200	68.2
1996	2,400	85.2

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

개인사업자의 연간 매출액을 기준으로 부가가치세가 부과되고, 또한 매출액을 기준으로 소득세 부담이 결정되기 때문에 사업자의 입장에서 부가가치세와 소득세는 같은 과세기반에 부과되는 두 가지 다른 형태의 세목으로 볼 수 있다.

### 3. 소득세와의 연계성

개인사업자의 부가가치세 부담은 소득세 부담과 밀접한 관계를 가지고 있다. 즉 개인사업자의 연간 매출액을 기준으로 부가가치세가 부과되고, 또한 매출액을 기준으로 소득세 부담이 결정되기 때문에 사업자의 입장에서 부가가치세와 소득세는 같은 과세기반에 부과되는 두 가지 다른 형태의 세목으로 볼 수 있다.

개인사업자의 실제 매출액을 세무행정을 통해 정확히 산출하기에는 한계가 있으므로, 개인사업자 입장에서는 매출액을 가능한 적게 신고하려고 할 것이다. 특히 과세특례 대상 한계액이 4,800만원이므로, 사업자의 입장에서는 과세특례 대상이 될 경우 소득세 부담도 동시에 낮출 수 있는 제도적 연계성이 있다. 과세특례자와 종합소득세와의 관계는 <표 6>을 통해 쉽게 알 수 있다. 1996년의 경우 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점은 연간소득 460만원으로 나타났다. 국세청에서 발표하는 매출액 대비 소득을 보여주는 표준소득률의 평균치는 약 10%로 나타나므로, 과세특례 대상이 되는 연간소득은 평균적으로 480만원이 됨을 알 수 있다. 그러므로 현재의 부가가치세제와 소득세제와의 연계성을 살펴볼 때, 과세특례 대상자가 되면 종합소득세를 쉽게 회피할 수 있는 제도적 유인책이 존재한다.

<표 6> 사업자의 종합소득세 면세점

(단위: 만원)

	1994	1995	1996
4인 가족	222	222	460
5인 가족	270	270	560

자료: 재정경제원, 『조세개요』, 각 연도.

#### IV. 과세특례제도와 탈세

우리나라에서 탈세는 심각한 문제이며, 그 규모도 매우 큼을 여러 가지 연구결과는 보여준다. 이렇게 심각한 탈세가 야기된 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만, 제도적인 요인 측면에서 살펴볼 때, 대표적으로 과세특례제도를 들 수 있다. 과세특례제도는 영세사업자들의 납세협력비용을 줄인다는 긍정적인 면도 있지만, 탈세를 유도하는 부정적인 면도 가지고 있다. 과세특례제도로 인한 탈세는 다음의 세 가지로 나눌 수 있다.

- ① 과세특례 대상자의 부가가치세 탈세
- ② 일반과세자의 부가가치세 탈세
- ③ 개인과세자의 종합소득세 탈세

##### 1. 과세특례 대상자의 부가가치세 탈세

과세특례제도에서 소액부징수자의 상한액은 연간 매출액 기준 2,400만원이며, 과세특례 대상자의 연간 매출액 상한선은 4,800만원으로 규정되어 있다. 그러나 영세사업자의 매출액은 일반적으로 과소보고되고 있고, 세무행정을 통하여 실제 매출액을 정확히 파악하는 데에도 한계가 있다.

우리나라 경제규모를 볼 때, 영세사업자라고 하여도 연간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자는 그리 많지 않을 것으로 추측되나, 전체 부가가치세 대상인원의 50% 이상이 과세특례 대상에 속하고, 이들이 부담하는 부가가치세 규모는 전체 부가가치세수의 1%도 되지 않는 실정이다. 과세특례제도에서 규정하고 있는 상한선인 2,400만원 및 4,800만원을 영세사업자의 실제 연간 매출액과 비교할 때, 전체 영세사업자의 어느 정도가 과세특례 대상자에 속할지는 알 수 없다. 그러나 상식적으로 판단해 볼 때, 과세특례 대상자 수가 매우 많으며, 특히 대도시에 50% 이상이 집중되어 있는 것은 현실과 괴리가 있다고 하겠다. 그러므로 과세특례 대상자들에게는 과소보고된 매출액을 근거로 부가가치세가 부과되므로 탈세가 존재한다고 할 수 있다. 1996년에 도입된 간이과세제도 또한 업종별로 부가가치세율을 달리 규정하고 있지만, 부가가치에 대한 정확한 산출을 근거로 하는 일반과세와는 다르게 적용되므로, 부가가치세 탈루의 여지가 존재한다고 할 수 있다.

개별 물품세제에 비해 부가가치세제하에서 탈루가 적다는 점이 우리나라에서 부가가치세제를 도입한 한 요인이지만 전체 부가가치세 대상인원 중에서 반 이상이 세금계산서를 발급할 필요가 없는 현 제도하에서는 부가가치세제의 장점인 탈루의 상호대사 효과를 기대할 수 없다.

## 2. 일반과세자의 부가가치세 탈세

일반과세자의 경우 매출액과 매입액의 차액을 통해 해당업체의 부가가치를 계산하고, 이러한 과정은 세금계산서를 통해 제도적으로 검증할 수 있다. 매출과 매입행위는 세금계산서를 통하여 상호대사가 가능하므로, 부가가치세제는 탈루를 방지할 수 있다는 장점이 있다. 즉 경제주체들 간의 상거래를 파악할 수 있는 제도적 수단이 세금계산서이며, 이로 인해 개별 물품세제에 비해 부가가치세제하에서 탈루가 적다는 점이 우리나라에서 부가가치세제를 도입한 한 요인이라고 볼 수 있다. 그러나 현행 과세특례제도하에서 과세특례 대상자들은 세금계산서 발급의무가 없다. 이에 따라 일반과세자가 과세특례 대상자를 통해 재화를 구입하였을 때, 세금계산서를 수취할 필요가 없으므로 쉽게 부가가치세를 회피할 수 있다. 또한 1996년에 도입된 간이과세제도에 의하면, 간이과세자도 세금계산서의 발급의무가 없으므로 과세특례자와 간이과세자는 모두 세금계산서를 발급할 필요가 없게 되었다. 1996년 기준으로 전체 부가가치세 대상인원 중에서 과세특례자와 간이과세자가 전체 대상자에서 차지하는 비중이 각각 46.9%, 10.6%로 총 57.5%를 보여준다. 전체 부가가치세 대상인원 중에서 반 이상이 세금계산서를 발급할 필요가 없는 현 제도하에서는 부가가치세제의 장점인 탈루의 상호대사 효과를 기대할 수 없다. 일반과세 대상자는 과세특례자나 간이과세자와 상거래를 함으로써, 부가가치세의 탈루가 얼마든지 가능하다고 볼 수 있다.

간이과세자와 과세특례자들이 일반과세자의 재화를 구입할 때도 같은 문제가 발생한다. 간이과세자와 과세특례자들의 부가가치세액은 업종별로 규정된 부가가치세율과 매출액 대비 2%로 일괄적으로 적용되므로 실제로 부담한 매입세액에 대한 정보는 필요하지 않게 된다. 그러므로 매입세액을 증명하기 위해 사업체로부터 세금계산서를 수취할 유인이 없어진다. 현행 부가가치세 정책에서는 간이과세자와 과세특례자들이 세금계산서를 수취할 유인을 주기 위해 세금계산서 수취세액공제제도를 시행하고 있다. 즉 간이과세자의 경우는 매입세액의 10%, 과세특례자

의 경우는 매입세액의 20%에 대해 세금계산서 수취세액공제제도를 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도는 실효를 거두지 못하고 있다. 이는 간이과세자와 과세특례자가 납부할 부가가치세 부담을 줄이기 위해 세금계산서를 정확히 수취하여 세액공제를 받으려고 하다가 과소보고한 매출액이 노출될 위험이 있기 때문이다. 수취한 세금계산서를 바탕으로 실제 매출액이 포착되어 일반과세자로 전환될 경우에는 과세특례자일 경우보다 납부할 부가가치세액이 급격히 증가하게 되는 것이다. 그러므로 간이과세자와 과세특례자들로 하여금 세금계산서를 수취하게 하는 유인책으로 만들어진 세금계산서 수취세액공제제도는 현재의 체계하에서는 전혀 효과가 없는 것으로 판단된다.

### 3. 개인과세자의 소득세 탈세

현행 제도에 의하면, 과세특례 대상의 한도액이 4,800만원이며, 1996년 기준으로 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점이 연 460만원이다. 그러므로 과세특례 대상자가 될 경우에는 국세청에서 사용하는 평균 표준소득률이 10%이므로, 연간소득이 종합소득세의 면세점 이하에 해당하게 된다. 이에 따라 과세특례 대상자는 종합소득세를 제도적으로 회피할 수 있으므로, 과세특례 대상범주에 안주하려는 유인을 갖게 된다. 또한 개인 일반과세자의 경우도 매출액을 과소보고함으로써 종합소득세를 쉽게 탈루할 수 있게 된다.

## VI. 과세특례제도의 개편방향

### 1. 기본방향

현재의 부가가치세 정책은 영세사업자들을 위한 정책목표에 치중되어 있고, 탈세방지의 정책목표는 제대로 달성하지 못하고 있다. 영세사업자를 위한 정책목표는 과세특례제도라는 정책수단을 통하여 두 가지 측면을 강조하고 있다. 즉 부가가치세는 간접세이지만 실질적으로는 직접세로 인식되고 있으므로, 이를 인정하여 영세사업자의 세부담을 줄인다는 측면과 영세사업자가 부담하게 되는 납세협력비용을 줄인다는 측면이다. 과세특례제도라는 정책수단을 통해 이루어진 현행 부가가치세 정책은 부가가치세제를 직접세로 인식하게 하는 폐단 및 탈세의 만연과 같은 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라 조세정책과 조세행정간에 괴리가 생겨 제도가 아니라 관

과세특례제도라는 정책수단을 통해 이루어진 현행 부가가치세 정책은 부가가치세제를 직접세로 인식하게 하는 폐단 및 탈세의 만연과 같은 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라 조세정책과 조세행정간에 괴리가 생겨 제도가 아니라 관행을 통해 조세정책이 집행된다는 비판을 받게 되었다.

행을 통해 조세정책이 집행된다는 비판을 받게 되었다.

우리나라 부가가치세제는 투명성을 확보하는 방향으로 개편되어야 한다. 즉 간접세로서 부가가치세제를 정착시키고, 탈세를 방지하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 정책목표를 달성하기 위한 정책수단들로서 세금계산서 수취의무 부과와 간이과세제도를 포함한 과세특례제도의 정비를 들 수 있다.

## 2. 간이과세 및 과세특례제도의 정비

간이과세 및 과세특례제도는 영세사업자의 납세협력비용을 줄이기 위해서 필요한 제도이다. 그러므로 영세사업자를 위한 제도는 부가가치세제의 근간을 흔들지 않으면서 정책목표를 달성하도록 하여야 한다. 현행 간이과세 및 과세특례제도는 부가가치세제를 정상적으로 정착시키는 데 커다란 장애로 작용하고 있는 실정이다. 부가가치세 납세대상인원 수를 보면, 1996년 기준으로 일반과세자가 전체의 42.5%, 간이과세자가 10.6%, 소액부징수자를 제외한 과세특례자가 6.9%, 소액부징수자가 40%를 차지하고 있다. 그러므로 부가가치세제의 전체 대상인원의 42.5%만이 세금계산서를 수수하고 있고, 57.5%는 세금계산서가 전혀 필요하지 않다.

대상인원의 60% 가량이 부가가치세제의 가장 핵심적인 정책수단인 세금계산서를 수취할 필요가 없다면, 제도가 제대로 정착될 수 없음을 자명한 일이다. 또한 이는 간접세로서의 부가가치세의 정착을 어렵게 하는 원인이 되기도 한다.

간이과세 및 과세특례제도는 부가가치세의 근간을 해치지 않는 범위 내에서 영세사업자를 위한 제도로 시행되어야 한다. 먼저 간이과세 및 과세특례제도의 대상자인 영세사업자의 범위를 대폭 줄여야 할 필요가 있다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자는 연간 매출액을 기준으로 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 나누어지고 있다. 부가가치세제는 일반과세를 근간으로 이루어져야 하며, 영세사업자를 위한 제도는 가장 단순하게 시행되어야 할

필요가 있다.

세 가지 형태의 영세사업자 중에서 과세특례자는 매출액을 근거로 2%의 세율을 적용하므로, 세제와 세정간의 괴리를 가장 민감하게 제공하는 제도로 볼 수 있다. 반면 간이과세는 업종별로 다른 부가가치세율을 적용하므로, 업종간의 형평성에 있어서 과세특례제도보다 정확하다고 할 수 있다. 그러므로 영세사업자를 규정하는 제도로서 과세특례제도를 먼저 폐지할 필요가 있다. 현행 간이과세 대상금액은 연간 매출액 1억 5천만원이 상한선이나, 이는 영세사업자를 너무 폭 넓게 규정하는 것이다. 그러므로 현행 과세특례제도에서 규정하고 있는 연간 매출액 기준 4,800만원 미만의 영세사업자에 대해 과세특례를 폐지하는 대신에, 이들을 간이과세자로 규정하여 매출액 산출에 있어서 업종별 형평성을 높일 수 있다.

영세사업자를 규정하기 위해 연간 매출액을 사용하고 있으나, 행정비용을 아무리 증대시킨다고 해도 우리나라의 상거래 환경에서는 개별 영세사업자의 연간 매출액을 정확하게 파악하는 것이 불가능하다. 그러므로 영세사업자의 규정을 연간 매출액으로 하지 말고, 전체 납세자 대비 일정비율로 정하는 것이 더욱 현실적일 수 있다. 즉 전체 부가가치세 납세인원의 5 ~ 10% 정도를 영세사업자로 규정하여 운영하게 되면, 행정비용을 대폭 절감할 수 있다. 또한 영세사업자가 아니면서 과세특례 대상자로 안주하고 있는 많은 사업자를 일반과세자로 전환할 수 있게 된다.

부가가치세는 일반과세 위주로 하면서, 영세사업자들을 위한 제도를 소극적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해 일반과세자 이외의 사업자들에게 대해 간이과세, 과세특례 및 소액부징수의 분류체계를 대폭 단순화하여야 한다. 과세특례를 없애고, 영세사업자를 간이과세자와 소액부징수자로 이원화하는 소극적인 방법과 영세사업자를 소액부징수자로 일원화하는 적극적인 방법을 고려할 수 있겠다. 소극적인 방법으로는 세금계산서를 통한 상거래의 완전한 상호대사의 기능을 만족시킬 수 없으나, 현실을 근거로 한 개혁방안으로 제시될 수 있겠다. 반면 적극적인 방법은 부가가치세제를 일반과세와 소액부징수로 대폭 간소화하므로 일반과세 위주로 운영할 수 있다. 이에 따라 세금계산서를 통한 상거래의 상호대사 기능이 강화되어 간접세로서의 부가가치세 정착에 효과적일 것이다. **KPM**

# 유럽 3개국의 재산과세와 지방재정: 영국·프랑스·독일



魯英勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 1. 서론

많은 나라의 경우 재산과세는 지방재정과 밀접한 관계에 있는 것이 일반적이는데, 이는 재산과세로 분류되는 조세 중 재산보유와 관련된 세목들이 대부분 지방세로서 지방세입의 중요한 원천이기 때문이다. 이는 부동산 등 재산은 지역간 세부담 격차로 인한 세원이전의 가능성이 적어 지방세 세원으로서 안정적이라는 일반적 이론과도 일치한다.

한편 중앙정부 또한 재산을 과세대상으로 하여 재산과세를 유지할 필요성이 발생한다. 첫째, 세제 및 세정적 측면에서의 소득세 보완적(순)부유세는 부의 재분배기능을 보다 직접적인 방법으로 실현하는 수단으로 조세의 수직적 형평성을 제고할 수 있기 때문이다. 둘째, 토지 및 부동산시장에서 토지의 효율적 이용 등과 같은 정책목표를 달성하는 수단으로 재산관련 조세를 사용할 필요성이 발생하며, 이러한 목표는 광역연방국가가 아닌 한 대부분의 중앙정부가 추구하는 정책목표이기 때문이다.

본고는 재산과세의 (지방정부 재정에 대한) 세수확보 기능이 중앙·지방정부구조, 국가별 부동산조세정책 등에 따라 어떻게 다른지를 유럽 3개국의 재산과세체계 내에서 살펴보고자 한다. 이러한 목적을 염두에 두고 이들 국가의 재산 관련 세제를 정리하는 이유는, 외국과 우리나라의 유사세목간 법정명목세율을 단순히 비교하여 세부담의 변경을 주장하는 등의 정책논의가 지양되어야 하기 때문이다.

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

마지막으로 우리나라와 일본에서 사용하는 넓은 의미의 재산과세 세목 중 재산의 양도(유상이전)에 따른 자본이득세와 재산의 세대간 또는 동세대간 무상이전에 대한 상속세·증여세는 논외로 하고자 한다. 이들 세목은 본고에서 다루는 3개국뿐만 아니라 대부분의 나라에서 중앙정부가 과세하는 국세 세목이므로, 지방재정과와의 관계가 직접적이지 않기 때문이다.

## II. 영국의 재산보유과세와 지방재정

영국의 재산보유세는, 주택에 대한 순수지방세로서의 지방의회세(council tax)와 사업용 건물에 대한 국세로서의 사업용 레이트(non-domestic rate)가 있고, 유럽의 많은 나라들이 국세 재산보유세로 부과하는 부유세는 없다. 또한 인지세가 재산의 거래 이전시 부과되나 중앙정부가 부과하는 국세이다.

### 1. 사업용 레이트·비주거용 레이트(national non-domestic rate)

과거 지방세로 운영되던 비주거용 건물에 대한 재산보유세로서의 「비주거용 레이트」는, 1990년 4월 1일 이후 잉글랜드와 웨일즈를 시작으로 국세화되었다<sup>1)</sup>. 지방자치단체내에 거주하는 주민은 투표권 행사를 통해 해당 지자체의 세입 및 지출을 결정하는 과정에서 사업용 재산 소유자에게 불리한 세부담을 지우는 경향이 있었던 과거의 관행을 시정하여 지자체의 책임성을 증대시키고자 하였다.

과세대상은 산업 및 상업용 재산이며, 과세표준(rateable value)은 일정시점<sup>2)</sup>을 기준으로 한 연간임대가치(annual rental value)이다. 즉 비어 있고 보수 및 보험료 부담을 소유주가 지는 상황을 가정할 때 현재의 경쟁적 임대시장에서 받을 수 있는 순연간임대료인 것이다. 과세평가 업무는 잉글랜드와 웨일즈 지역의 경우 5년을 주기로 내국세청(Inland Revenue) 내의 평가사업소(Valuation Office Agency)가 담당하고 있다<sup>3)</sup>.

중앙정부가 잉글랜드와 웨일즈의 사업용 재산에 대해 통일적으로 결정하는 재산의 임대가치 1파운드당 배율(rating multiplier)을 세율이라고 할 수 있는데, 재산의 자본가치(capital value)를 과세표준으로 삼아 이에 승수적으로 적용하는 세율과는 측정단위가 다르다. 즉 동 배율은 최종 세액을 계산하기 위해 재산의 임대가치 1파운드당 납부해야 할 금액을 몇 파운드 몇 펜스하는 방식으로 표현한 것이지, 비율이 아니다. 예를 들어, 1996/97 회계연도의 1파운드당 배율은

1) 1990년 이후 비주거용 레이트가 국세화되었다는 표현은 동 세목의 세율결정 권한이 지방정부에서 중앙정부로 이관되었고, 전국에 걸쳐 통일적(uniform)으로 설정된다는 것이다. 이러한 의미에서 동 세목의 명칭이 '국세로서의 비주거용 레이트(national non-domestic rate)' 또는 '일률적 비주거용 레이트(uniform non-domestic rate)'라고 지칭된다. 지방정부는 관할구역 내의 상점, 사무실, 창고와 같은 상업용 건물뿐만 아니라 교육·문화시설, 사회기반시설, 공장용 건축물 등에 대해 사업용 레이트 과세대상(non-domestic rating list)을 관리하며 징수하고 있다. 한편 각 지방자치단체가 징수한 세

영국에서는 1980년대 말에 주거용 재산에 대해 부과되어 오던 주거용 레이트가 폐지되고 대신 주민부담금 또는 인두세가 신설되어 운영되다가, 1993년 4월부터 현재의 지방의회세로 대체되었다.

44.9(잉글랜드)와 40.5(웨일즈)였고, 1997/98 회계연도의 배율은 45.8(잉글랜드)과 41.4(웨일즈)였다. 5년 재평가연도를 제외하고는 동 배율이 인플레이션 이상으로 인상될 수 없다는 제약(capping)이 있다. 1995년 레이트대장상의 과세물건은 173만건에 달하고 이들에 대한 과세표준으로서의 순임대가치액(rateable value)은 343억파운드에 달하므로, 비과세·감면 등까지도 감안한 총체적 배율은 39 정도이다.

재산의 자본가치를 과세표준으로 하는 나라들의 재산세 세율과 크기면에서 큰 차이를 보이는 이유는, 전술한 바와 같이 분모에 해당하는 과세표준이 연간 순임대가치이기 때문이다. 자본가치를 과세표준으로 삼는 다른 나라의 재산세 세율과 국제비교를 하기 위해서는 예를 들어 10% 또는 0.1과 같은 임대가치율(=연간순임대가치/자본가치)을 추가로 곱해 주어야 한다. 영국의 경우 재산의 시가 또는 임대가치율에 관한 통계가 공식적으로 발표되지 않고 있으나, 분자가 연간의 순임대료이므로 10% 이하일 것으로 추정되어, 영국의 사업용 재산에 대한 평균세율은 3.9% 정도로 볼 수 있다.

## 2. 지방의회세 · 키운슬세(council tax)

영국에서는 1980년대 말<sup>4)</sup>에 주거용 재산에 대해 부과되어 오던 주거용 레이트가 폐지되고 대신 주민부담금 또는 인두세(community charge, poll tax)가 신설되어 운영되다가, 1993년 4월부터 현재의 지방의회세로 대체되었다.

주거용 재산에 대한 지방의회세는 물세와 인세적 성격을 복합적으로 갖는 재산세이다. 즉 주거용 재산의 상대적 가치에 따라 과세되면서도 거주 성인수에 따른 조정을 통해 인세적 요소를 가미한 것이다. 각 가구는 성인 2명 이상이 거주하는 것을 기준으로 기본세액이 결정되므로, 거주성인이 1인일 경우 기본세액의 25%를 감면받고<sup>5)</sup>, 기숙사·학생전용주택·미사용주택(최고 6개월간)·군용숙소 등에 대해서는 면제된다. 또한 정신장애자 등의 주민들은 과세대상에서 제

수는 중앙에 집중되어 각 지자체 내의 성인수에 비례하여 재배분되므로 궁극적으로는 지방재정 재원으로 사용된다.

2) 1990년 레이트대장(rating list)상의 사업용 재산은 1988년 4월 1일을 기준시점으로, 1995년 4월 1일부터 발표하는 레이트대장상의 사업용 재산은 1993년 4월 1일을 기준시점으로 평가되었다.

3) 스코틀랜드에서는 지방 및 중앙정부와 무관한 스코틀랜드 감정평가인협회에서 담당하고 있다.

외되며, 소득보조를 받는 주민이나 저소득층에는 자녀수·장애유무 등의 조건에 따라 100%까지 지방의회세가 환불된다.

과세표준은 일정시점에서의 경쟁시장 내의 주택거래가격이므로, 전술한 사업용 레이트와 달리 주거용 재산의 자본가치(capital value)를 과세대상으로 삼고 있다. 자산가치의 평가는 절대적 평가가 아니라 다른 주택과의 상대적 가치를 결정하는 것이 목적이므로, 각 주거용 재산이 자산가치에 따라 8단계로 구분된 세액표상의 어느 구간(band)에 속하는지를 결정하게 된다. 참고로 <표 1>은 1995/96 회계연도 Northumberland County의 Wansbeck District Council 지구의회를 예로 들어 지방의회세 세부담 정도를 보여주고 있다.

<표 1> 1995/96 회계연도의 영국 의회세 세율 예시

(단위: 파운드, %)

계급(band)	가격구간	지역의회세	군의회세	경찰서	합 계	계급D 대비	평균세율
A	40,000 이하	52.01	339.96	29.95	421.92	6/9th	1.05
B	40,001~52,000	60.68	396.62	34.04	492.24	7/9th	1.23~0.94
C	52,001~68,000	69.35	453.28	39.93	562.56	8/9th	1.08~0.82
D	68,001~88,000	78.02	509.94	44.92	632.88	1	0.93~0.71
E	88,001~120,000	95.36	62.26	54.90	773.52	11/9th	0.87~0.64
F	120,001~160,000	112.69	736.59	64.88	914.16	13/9th	0.76~0.57
G	160,001~320,000	130.03	849.90	74.87	1,054.80	15/9th	0.65~0.32
H	320,000 초과	156.04	1,019.88	89.84	1,265.76	18/9th	0.39

자료 : 인터넷 웹사이트(www.ace.co.uk).

1991년 4월 1일을 평가의 기준시점으로 하여 주택의 시장가치(open market capital value)가 평가된 후 8개 가격계급 중 한 계급에 속하는 것으로 결정되면, 동일계급 내에서는 동일한 세액부담을 하는 방식으로 세액이 결정된다. 즉 계급별 정액세액구조를 가지며, 8개 계급(A~H)의 세액은 기준계급인 D계급 소속 세액의 6/9, 7/9, 8/9, 1, 11/9, 13/9, 15/9, 18/9 배수를 갖게 되어, 최고계급(H계급)의 과세액은 최저계급(A계급)의 3배에 달한다. 즉 재산과표에 세율을 곱하는 세액산정방식이 아니라, 소속된 주택가격별로 세액이 결정되어 고시된다.

제일 오른쪽 열(column)의 평균세율을 통해 세부담이 역진성을 띠게 됨을 알 수 있는데, 이는 주민부담세의 전통에 따라 인적요소가 반영된 결과이다. 한편 기준이 되는 D계급에 속하는 과

4) 1987의 '주거용 재산에 대한 레이트 폐지법(the Abolition of Domestic Rates Scotland Act)' 과 1988년의 '지방재정법(the Local Government Finance Act)' 에 의해서 스코틀랜드에서는 1989년 3월 말에 그리고 잉글랜드와 웨일즈에서는 1990년 3월 말에 주거용 재산에 대한 레이트가 폐지되었다.  
 5) 거주인이 없을 경우 50%의 감면이 있고, 거주인수에 따른 인적 공제시, 18세 미만 아동, 학생, 임원 환자, 양로원 입원자, 정신질환자, 임시숙박자, 성직자, 재소자 등은 거주인수 계산에서 제외된다.

과세표준은 일정시점에서의 경쟁시장 내의 주택거래가격이므로, 주거용 재산의 자본가치를 과세대상으로 삼고 있으며 재산과표에 세율을 곱하는 세액산정방식이 아니라, 소속된 주택가격별로 세액이 결정되어 고시된다.

세대상 건물의 수는 각 지역의 조세기초 또는 과세능력(tax capacity)을 평가하는 표준자료로 이용된다.

한편 8개 과표계급의 상하한은 지역별로 차이가 있다. <표 2>는 잉글랜드 이외 지역에서의 지방의회세의 과표구간 상하한을 잉글랜드 지역과 대비하여 보여주고 있다.

마지막으로 동 지방의회세의 평균세율은 전술한 사업용 레이트와 달리 분모가 주택의 자본가치(비록 상대적 가치이기는 하지만)이므로, 외국의 법정명목세율과의 비교가 가능하다. 단 동 지방의회세는 주택의 점유에 대해 과세하는 것이지 소유에 대해 과세하는 것이 아니므로 일종의 재산소득세적 성격이 있음을 간과해서는 안된다.<sup>6)</sup>

<표 2> 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 의회세 과표구간

(단위: 천파운드)

가격구간	계급D 대비세율	잉글랜드	스코틀랜드	웨일즈
A	2/3	40이하	27이하	30이하
B	7/9	40~52	27~35	30~39
C	8/9	52~68	35~45	39~51
D	1	68~88	45~58	51~66
E	1 2/9	88~120	58~80	66~90
F	1 4/9	120~160	80~106	90~120
G	1 2/3	160~320	106~212	120~240
H	2	320	212	240

자료: Tax Notes International, March 6, 1995.

6) 납세의무자는 주거용 재산의 점유자로서, 자기주택의 경우는 소유자가 부담하고 임대주택의 경우에는 기본적으로 점유자인 세입자가 납부하는 세금이다.

### 3. 영국의 재산(보유)세와 지방재정

영국은 연방제를 채택하지 않는 단일형국가(unitary country)로서 지방자치의 전통이 오래 전에 확립되었다. <표 3>에 의하면 재산보유세(4000단위 분류) 세수의 중앙 및 지방정부 배분이 1994년의 경우 35.6 대 64.4인 것으로 표면상 나타나지만, 징수된 사업용 레이트 세수의 대부분이 성인수에 비례하여 지방정부에 재배분되므로 사실상 영국의 지방정부 세수입의 대부분을 차지하는 조세이다. 지방정부가 부과하는 소득세나 소비세가 없고, 국세로서의 부유세도 없는 상황에서, 영국의 지방세는 바로 재산보유세 자체라고 말할 수 있다.

지방의회세와 사업용 레이트로 구성되는 영국의 재산세의 특징은, 다음과 같은 2가지이다. 첫째, 주거용 재산에 대한 보유세가 레이트 - 주민부담금(community charge) - 지방의회세(council tax)라는 변천과정을 겪은 사실에서도 나타나는 바와 같이, 재산세부담이 지방정부의 경상세출예산에서 자체 세외수입, 중앙정부로부터의 교부금 및 사업용 레이트 배분액을 제한 나머지 부족분을 지방의회세로 보전하는 과정에서 결정된다는 점이다. 즉 지방정부가 경상적으로 지출해야 할 금액 중 모자라는 부분을 관할 구역 내 주택소유자들로부터 충당하기 위해 할당하는 것이다. 과거 주택에 대한 레이트 과세시에는 관할구역 내 소재하는 주택들의 순임대가치에 비례하여 배분하였다.

<표 3> 과세원천별 지방세 비중(1994)

(단위: %)

		소득과세 (1000)	재산과세 (4000)	소비과세 (5000)	기 타	전 체
연방형	미국					
	주	17.0	7.1	63.6	0.0	26.6
	지방	1.7	86.2	14.2	0.0	18.3
	독일					
	주	39.4	48.0	29.2	0.0	35.0
	지방	20.8	50.7	0.2	100.0	12.6
단일형	영국	0.0	35.6	0.0	77.3	5.0
	프랑스	8.3	66.6	4.5	56.1	18.0
	일본	34.6	65.2	23.2	100.0	37.6

자료 : OECD, Revenue Statistics, 1996.

프랑스의 재산보유세에는 기건축지에 대한 부동산세인 재산세, 미건축지에 대한 세인 토지세, 주택과 사업용 건물의 사용에 대한 주거세와 사업세의 지방세와 국세로서의 부유세가 있다.

둘째, 지방자치단체 내의 투표권자·행정서비스 수혜자·레이트 납세자라는 3개 그룹간의 불일치에 따른 지방정부의 재정책임성 및 공평성 저하현상은, 1990년의 지방세제개혁에 의한 주민 부담금과 이를 대체한 지방의회세를 통해 인적요소를 감안하는 방식으로 개선되었다는 점이다.

### III. 프랑스의 재산과세와 지방재정

프랑스의 직접세로서의 지방세에는 재산세, 토지세, 주거세, 사업세가 있다. 이들 조세는 원래 국세의 부동산세(기건축지, 미건축지에 대한 것), 동산세, 영업세의 부가세였는데, 후에 본세가 폐지되고 지방부가세만 남게 되었다. 1970년대 중반에 동산세가 주거세로, 영업세가 직업세로 바뀌어 현재의 4가지(직접)지방세로 갖추어졌다. 따라서 프랑스의 재산보유세에는 기건축지에 대한 부동산세인 재산세(taxe foncière sur les propriétés bâties), 미건축지에 대한 세인 토지세(taxe foncière sur les propriétés non bâties), 주택과 사업용 건물의 사용에 대한 주거세(taxe d'habitation)와 사업세(taxe professionnelle)의 지방세와 국세로서의 부유세(Impôt sur les Grandes Fortunes)가 있다.

프랑스의 지방행정조직은 1982년의 「코뮌, 데파르트망, 레종의 권리와 자유에 관한 법률」에 의거하여 레종이 보통 지방자치단체로서의 지위를 얻게 됨에 따라, 광역도(région), 도(département), 시군(commune)의 3층구조로 구성되어 있다<sup>7)</sup>.

#### 1. 재산세·기건축지세 (taxe foncière sur les propriétés bâties)

재산세는 국내에 있는 건축물과 그 부속지(공공의 용도로 제약되어 있는 국공유 부동산은 제외)를 과세대상으로 하는 부동산보유세이다. 납세의무자는 개인·법인에 관계없이 건물소유자이다<sup>8)</sup>. 세수의 납세자별 편중도는 심해서, 개인납세자의 상위 10%가 세수의 절반을 납부하는

7) 26개의 régions, 96개의 départements, 3만 6,532개의 communes으로 구성된 3단계 프랑스 지방정부들에 대해 일본에서는 지방-현-시정촌으로 번역하고 있고, 우리나라에서는 광역도-도-시군으로 번역하고 있다. 김동건·김수근 외, 『주요국의 지방재정』, 서울: 지방경제사, 1996, p. 238.

8) 그러나 토지에 용의권이 설정되거나, 장기의 또는 건축용 임대차가 행해져 있을 때 납세의무자는 임차인이다.

반면, 하위 58%는 세수의 10%만을 납부한다. 재산세 세부담은 소득계층별로 대략 균등하게 분배되어 동 직접세의 재분배효과를 완화해 준다.

프랑스 전체 가구의 절반이 주된 거주주택을 소유하고 있고, 5분의 1이 재산세 면세를 받고 있다. 이를 나누어 보면, 전체 가구의 42%가 그들의 주된 거주주택에 대해서, 나머지 8%가 임대주로서 그들의 임대주택에 대해서 재산세를 내는데, 후자가 납부하는 세수가 거의 3분의 1을 차지하고 있다.

과세표준은 토지대장에 기재되어 있는 총(gross)임대가격에서 50%의 개선경비를 공제한 금액이다. 즉 과세대상이 건부지와 이에 부착된 건물이므로, 토지와 건물을 일체로 평가한 연간임대가치이다. 상업용 건물의 과표는 ① 실제임대료 ② 인근유사 임대료 평균 ③ 수익률환원가액 중 하나로 계산하며, 공장용 부동산은 대체비용에 기초한 수익률을 사용한다.

기초자치단체인 시군의회는 중앙정부 제약하에서<sup>9)</sup> 자율적으로 결정한 비례세율을 적용한다. 서울은 도시지역보다 농촌지역이 낮은 것이 보통이지만, 파리의 intramuros에서는 임대가치의 3.4%로 전국 평균세율인 11.2%에 비해 매우 낮은 상황이다. 따라서 파리는 높은 임대가치에도 불구하고 개별납세자의 납세액이 주변외곽지역 납세액의 절반 정도에 불과한 수준이다.

1993년 광역도 및 도는 세부담을 증가하였다. 광역도는 재산세율을 17.5%, 주거세율을 17.1%, 사업세율을 15% 인상하였으며, 도는 이들 세율을 5.5%, 4.9%, 그리고 4.3% 각각 인상하였다.

광역도, 도, 시군의 각급 지방정부별로 기건축지에 부과하는 세율 중 Ile-de-France광역도 내에 속한 8개 도 그리고 그 밑의 1,278개 시군 중 11개 시군에서의 재산세율에 대한 예는 <표 4>와 같다.

## 2. 토지세 · 미건축지세(taxe foncière sur les propriétés non bâties)

나대지(미건축지: propriétés non bâties)인 토지소유자가 납세의무자이므로, 주로 농촌지역에 해당하는 시군에 관련된 지방세이다. 공통적 농업정책을 위한 개혁 및 농부들의 세부담을 경감시켜 주기 위해 1992년 7월 도 및 광역도 부과분을 점차 폐지하기로 발표하였다. 동 조치로 인한 재정손실은 중앙정부가 부담하기로 하였다.

과세표준은 나대지(미건축지)의 연간 임대가치이며, 토지세의 임대가치는 1961년 설정되어, 1970년 행정적으로 조정되었다가, 중앙정부가 입법화한 일반지수로 매년 조정되고 있다. 미건

9) 중앙정부가 부과하는 세율제한은 두 가지가 있다. 첫째, 모든 지자체에 있어서 토지세(미건축지세)의 세율인상은 주거세 세율인상을 넘을 수 없다. 둘째, 시군의 재산세 및 주거세 세율은 전년도 시군 전국평균의 2.5배와 전년도 도내 평균의 2.5배 중 높은 수치를 넘을 수 없다.

〈표 4〉 프랑스의 각급 지방정부별 재산과세 세율 예시 (1994, 1995)

(단위: %)

	주거세		재산세		토지세		사업세	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Ile-de-France	0.87	0.90	0.77	0.80	1.33	1.38	0.91	0.94
-Ville de Paris	2.00	2.05	* <sup>1)</sup>	* <sup>1)</sup>	* <sup>1)</sup>	* <sup>1)</sup>	* <sup>1)</sup>	* <sup>1)</sup>
· Paris	8.00	8.20	6.28	6.63	12.30	12.60	11.24	11.52
-Seine-et-Marne	5.30	5.48	8.63	8.93	24.01	24.85	5.34	5.53
· Champs-sur-Marne IFPA <sup>2)</sup>	17.00	17.20	24.33	25.50	87.19	88.87	19.86	19.86
· Champs-sur-Marne IFPB <sup>2)</sup>	17.33	17.20	26.34	25.50	91.97	88.87	19.86	19.86
· Chelles	19.89	19.68	24.18	23.92	86.06	85.15	16.24	16.07
· Combs-la-Ville	15.74	15.74	26.16	26.16	70.38	70.38	14.44	14.63
· Dammarie-les-Lys	15.20	15.20	24.42	24.42	73.73	73.73	13.55	13.55
· Meaux	22.66	23.11	22.13	22.57	65.95	67.25	17.41	17.75
· Le Mée-sur-Seine	15.28	15.44	26.49	26.72	99.05	99.74	15.40	15.55
· Melun	14.61	14.77	19.66	19.89	33.38	34.07	14.72	14.87
· Pontault-Combault	23.29	23.24	24.35	24.32	71.26	71.09	16.55	16.51
· Savigny-le-Temple IFPA <sup>2)</sup>	19.07	19.85	31.90	32.59	87.68	93.18	14.44	14.63
· Savigny-le-Temple IFPB <sup>2)</sup>	19.90	19.85	32.63	32.59	93.51	93.18	14.44	14.63
· Torcy IFPA	19.54	20.12	22.87	24.08	86.75	86.75	19.86	19.86
· Torcy IFPB	20.60	20.12	24.54	24.08	86.75	86.75	19.86	19.86
-Yvelines	4.61	4.70	4.42	4.51	15.91	16.23	4.36	4.45
-Essonne	4.89	4.89	6.56	6.56	19.49	19.49	5.90	5.90
-Hauts-de-Seine	4.91	5.08	4.01	4.15	6.37	6.59	4.80	4.96
-Seine-Saint-Denis	4.98	5.22	6.28	6.58	9.04	9.48	8.27	8.67
-Val-de-Marne	4.97	5.11	6.40	6.58	9.78	10.06	7.33	7.54
-Val-d'Oise	5.41	5.52	6.12	6.24	17.01	17.35	5.93	6.05

주: 1) 파리는 도이자 시군이므로 도세와 시세가 일원화되어 있었으나, 1992년부터 주거세만 도세분과 시세분으로 분할되고, 나머지 직접지방세는 의결된 세율이 공통적으로 적용됨.

2) 지방정부의 재정통합이 이루어지고 있는 시군들임.

자료: DGI, "Les taux de la fiscalité directe locale en 1994 et 1995," *Les notes bleues de Bercy*, du 1er au 15 février 1996.

축지 부동산의 경우 20%의 비용공제를 한 80% 수준의 임대평가액을 과표로 결정하고 있다.

과세대상은 전술한 기건축지 이외의 토지, 즉 경지·초지·삼림 등으로 잡종지도 포함된다.

공공의 비영리적 부동산은 영구적으로 면세된다. 또한 삼림은 식목 후 30년, 간척지는 간척 후 20년, 15년 이상의 비경지는 개간 후 10년간 일시적으로 면세된다.

시군별로 상이한 비례세율이 적용되며, 광역도·도·시군 단계에서 각기 부과하는 세율은 0.9~11.5%(광역도), 5.5~97.4%(도), 2.2~198.8%(시군)의 범위 내에 있어 분산이 높은 상황이다. <표 4>는 Ile-de-France광역도의 8개 도, 그리고 그 밑의 1,278개 시군 중 11개 시군에서의 각급 지방정부별 주거세, 재산세, 토지세, 사업세의 세율을 예시적으로 보여주고 있다. 1995년 Ile-de-France광역도 내, Seine-et-Marne도 내, Melun군의 토지세율은 34.1%, 재산세율은 19.9%, 주거세율은 14.8%, 사업세율은 14.9%이다.

### 3. 주거세(taxe d'habitation)

주거세의 납세의무자는 시내에 가구 등을 갖춘 주거를 점유(소유인가 임대인가에 관계없이)하는 개인·법인이다. 실제로 거주하고 있는지 아닌지는 문제가 아니고, 임차자 또는 소유주에게 부과된다.

과세표준은 해당장소의 임대가격에서 부양경비 등을 공제한 것이며, 건물의 질에 따라 8개 등급 중 하나로 분류하여, 등급별 단위면적가액(tarif)을 건축면적에 곱해 과표를 산정한다.

주거세는 시군, 도 그리고 광역도의 3단계 지방정부가 각기 부과하는 시군할, 도할, 광역도할의 3개 부분으로 구성되어 있고, 이들 3개 부분에 대한 세율을 매년 각급 지방정부가 결정한다. 지방마다 차등화된 비례세율은 <표 4>에서 발견할 수 있다.

부양가족 및 노인에 대한 공제가 있고, 직전연도에 개인소득세 납세의무가 없었던 잔존배우자 및 병약자에 대해서는 완전 면세된다. 대략 1,600만 납세의무자가 있는데, 많은 단점에도 불구하고 주거세가 부유층에 비해 빈곤계층을 특별히 불리하게 만들지 않는 이유는 비과세·감면이 있기 때문이다. 오히려 도 및 시군들간에는 많은 차별이 있다.

### 4. 사업세(taxe professionnelle)

봉급생활자가 아닌 자영업을 영위하는 모든 개인 등에 부과하며, 과세표준은 사업용 목적에 사용되는 부동산의 임대가치를 사용하고, 세율은 지방자치단체가 일정한 제약하에 설정한다.

프랑스의 지방세제도의 특징은, 지방 직접세의 징세행정을 중앙정부가 전담하면서 징수비용이 징수세액의 일정비율로 본세에 부가하여 부과되며, 중앙정부의 비과세·감면조치에 따라 발생하는 세수감소분을 보조금으로 보전해 주고 있다는 점이다.

## 5. 기타 부동산거래세(taxes sur les transactions immobilières)

재산의 이전단계 과세는 중앙 및 지방정부에서 모두 과세하고 있는데, 미테랑 정권하에서 지방분권화정책이 본격화되면서 국세인 등록세 및 부동산공시세의 일부가 도에 위양되었다. 한편 부동산의 조성·분양시 부동산부가가치세(TVA immobilier)가 과세되며, 납세의무자는 건설업자 및 양도자이다. 이중과세 조정을 위해 유상양도시 국가의 등록세 및 도의 양도세가 면제된다.

중앙정부는 회사의 설립, 자본변화, 해산·청산 등과 같이 기업활동과 관련된 등록에 대해서만 등록세를 부과하고 있다.

광역도가 부과하는 부동산 등록세에 대한 부가세는 모든 광역도에서 실시되고 있고, 세율은 1.6%가 상한이다. 도가 부과하는 양도세(les droits de mutation)는 모든 부동산의 판매에 관한 광고 및 이전등록세로 도의회가 일정범위 내에서 세율을 결정한다. 시군은 양도세에 대한 부가세로 국가나 도가 징수하는 양도세에 부가하여 강제적으로 징수하며 세율은 전국이 1.2%로 통일되어 있다.

## 6. 프랑스의 재산보유세와 지방재정

프랑스의 재산보유세가 지방재정에서 차지하는 역할을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 철저한 세원분리방식에 의해 국세와 지방세 세원이 나누어지는 체계 내에서, 총조세수입 중 국세 대 지방세 점유비중은 지방분권화와 세원배분 재조정으로 대략 83 대 17 정도의 수준을 보인다. 그러나 지방세 비중은 GDP 대비 4.5%, 지방세입 대비 45%에 불과해 중앙정부의 지방정부에의 이전재정에 크게 의존하고 있다. 중앙과 지방간 실질적인 재원배분비율은 대체로 70 대 30 수준인 것으로 추정된다.

둘째, 프랑스의 재산보유세는 국세로서의 부유세와 지방세로서의 4개 재산과세인 주거세, 재

산세, 토지세, 사업세가 있는데, 1994년의 세수는 각각 198억 4천만프랑, 516억프랑, 845억프랑, 78억프랑, 1,171억프랑에 달한다. 재산과세(4000) 총세수 중 지방정부 부과분이 66.6%(2/3)로 단일형 OECD국가 중 3번째로 높은 나라이다. 소득과세(1000) 및 소비과세(5000)의 경우 지방세로서의 부과분은 7.6% 및 4.7%에 불과해 지방세를 재산과세, 특히 그 중에서도 재산보유세에 크게 의존하고 있다. 부동산거래과세는 25.5%의 비중을 차지하고 있다.

셋째, 이들 4개 지방재산보유세 세목의 세수구성을 살펴보면, 사업세 수입이 44.6%로 가장 많고 재산세(기건축지세)가 25.3%, 주민세가 15.5%, 마지막으로 (미건축)토지세가 2.7%의 순서로 나타난다. 간접세 형태의 지방세 세목은 매우 다양하게 존재하지만<sup>10)</sup>, 지방세 총액의 21.4%에 불과하여 전술한 4개 직접지방세 세목의 세수가 대부분을 차지하고 있다.

넷째, 프랑스의 지방세제도의 특징은, 지방 직접세의 징세행정을 중앙정부가 전담하면서 징수 비용이 징수세액의 일정비율로 본세에 부가하여 부과되며, 중앙정부의 비과세·감면조치에 따라 발생하는 세수감소분을 보조금으로 보전해 주고 있다는 점이다<sup>11)</sup>.

다섯째, 주택 및 지역개발 등의 분야에서 지방정부가 주도적인 역할을 한다는 점을 감안할 때, 지방세 세원을 부동산과 관련된 4개의 직접세 중심으로 구성한 것은 응익의 원칙에 부합한 체계라고 볼 수 있다. 특히 소유와 관련된 세는 건물의 존재여부와 관련하여 토지세(미건축지세)와 재산세(기건축지세)로 구분하면서 전자의 세율을 높게 하고, 사용과 관련된 세는 주거용이나 사업용이냐에 따라 주거세와 사업세로 구분한 후 후자의 세율인상을 억제하고 있다<sup>12)</sup>.

〈표 5〉 프랑스의 지방세 중 직접세 세입 현황(1990~1994)

(단위: 십억프랑, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	
					금액	비중
주거세(taxe d'habitation)	36.8	41.2	44.7	47.9	51.6	15.5
재산세(foncier bâti)	56.9	62.8	68.6	77.3	84.5	25.3
토지세(Foncier non bâti)	9.1	8.2	8.8	8.0	7.8	2.3
사업세(Taxe professionnelle)	93.3	101.0	406.0	113.5	117.1	44.6
기타 직접세	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	0.4
합 계	197.1	214.4	229.3	247.9	262.4	78.6

자료: Les notes bleus de Bercy, 1995년 12월호(16일~31일), p. 10.

10) 자동차등록세, 운전면허세, 부동산광고 및 등록에 대한 부가세, 청소세, 광업부담금, 송전탑세(이상 광역도세), 양도세, 자동차세, 전기세 등(이상 도세), 사냥허가세, 양도세부가세, 광고세 등(이상 시군세).

11) 지방정부에 대한 중앙정부의 재정지원은 크게, ① 경상비교부금 ② 투자비교부금 ③ 권한이양에 따른 재정보조금 ④ 지방세 비과세·감면에 대한 보조금 ⑤ 세입이전으로 구분되는데, 지방세 비과세·감면에 대한 보조금이 1994년의 경우 23.3%에 달해 중앙정부의 정책목적에 의한 지방세 비과세·감면시 이를 보전해 주는 제도적 장치가 확립되어 있다.

독일의 재산보유세에는 1996년까지는 주세로서의 부유세와 기초지방자치단체세인 부동산세가 있었으나, 독일 연방헌법재판소의 위헌판결로 1997년부터는 부동산세만 존재하게 되었다.

#### IV. 독일의 재산과세와 지방재정

독일의 재산보유세에는 1996년까지는 주(Länder)세로서의 부유세와 기초지방자치단체(Gemeinde)세인 부동산세(Grundsteuer)가 있었으나, 독일 연방헌법재판소의 위헌판결<sup>13)</sup>로 1997년부터는 부동산세만 존재하게 되었다. 거래과세로는 주세로서의 부동산취득세(Grunderwerbsteuer)가 있다.

##### 1. 부동산세·토지세(Grundsteuer)

부동산세는 부동산의 보유에 대하여 과세된다. 부동산세법에서는 과세대상이 되는 부동산을 평가함에 있어서 「농림업재산」의 경제단위인 「농림사업」과 「토지재산」의 경제단위인 「토지」의 두 종류로 구분하고 있으며 그 가격평가도 평가법에 바탕을 둔다. 평가법의 「사업용재산」에 속하는 부동산은 사업에서 따로 분리되는 경우의 속성에 따라 「농림사업」 또는 「토지」로 구분된다.

부동산세액은 부동산의 통일가격에 부동산세법에서 정하여진 조세기준율을 적용하고 그후 각 시정촌이 매년 결정하는 조세산정률을 곱하여 산정된다(이것은 영업세의 산정방법과 같다). 조세기준율은 농림사업에 대하여 0.6%, 토지에 대하여 0.35%이다(다만 주택에는 경감세율이 적용된다). 또 조세산정률은 기초자치단체에 따라 다르나 약 200~400%로 되어 있다.

##### 2. 부유세·재산세(Vermögensteuer)

재산세는 주세로서의 부유세이다. 거주자인 개인 및 법인 납세의무자가 매년 1월 1일 기준시점에서 전세계적으로 소유하는 총자산에서 부채를 공제한 순부 또는 순재산(net wealth or net worth)에 대해서 과세된다. 비거주자는 조세조약에 의거해서 독일 국내의 평가액 2만마르크 이

12) 중앙정부의 사업세 세율에 대한 제한은 다음과 같다. 어느 지방자치단체인지를 불문하고 사업세율의 인상률은 ① 사업세 외의 직접지방세 3개 세목의 기중평균 인상률과 ② 주거세율의 인상률 중 어느 것도 초과할 수 없다. 이 제약은, 지방의회가 투표권을 갖는 거주민을 납세의무자로 하는 주거세 인상 대신 사업세 인상을 통해 세부담을 증가하려고 할 경우 영업활동이 위축될 가능성이 있어 이를 방지하기 위한 조치이다. 영국에서는 NNDR을 도입하여 국제화한 반면 프랑스에서는 지방정부 세율결정권에 제약을 두는 조치를 택하고 있다.

상의 순재산에 대해서만 과세되었다.

소득세를 보완하여 자산보유자와 비보유자의 수평적 공평 도모를 과세근거로 한 소위 부유세였으나, 1995년 연방 헌법재판소의 위헌판결로 1997년부터 시행이 중지되고 있다.

자연인, 법인 모두 재산세 납세의무가 있다. 인적회사는 재산세의 납세의무가 없으나 구성원 개인의 단계에서 재산이 파악된다. 국내에 주소, 사무소가 있는 경우(무제한납세의무자), 국내 외의 모든 재산이 국내에 주소, 사무소 등이 없는 경우(제한납세의무자) 국내의 재산이 각각 과세대상이 된다. 재산가액의 사정은 평가법에 의한다.

자연인 개인에 대하여는 본인, 배우자, 18세 미만의 부양자녀에 대해 기초공제로서 각각 7만 마르크의 공제가 인정되며, 공제 후 금액의 75%가 과세대상이 된다. 법인과 제한납세의무자는 재산가액이 2만마르크를 초과하는 경우에만 과세된다(면세점).

세율은 자연인의 경우 0.5%, 법인의 경우 0.6%이며, 평가법의 규정에 따라 평가된 총재산평가액에 대하여 적용된다.

재산세는 기간세이며, 3년에 1회 과세재산의 사정이 실시되어 3년간분의 재산세액이 확정된다. 확정된 세액은 분할하여(年稅), 연세액의 4분의 1씩을 2월 10일, 5월 10일, 8월 10일, 11월 10일에 각각 납부한다.

재산세는 인세로 되어 있으며 영업세와 같이 소득세액 또는 법인세액의 산출시 소득 또는 이익에서 공제·손금산입되지 않는다.

구동독지역에 거주를 가지고 있는 자연인 및 경영관리의 중심을 갖고 있는 법인은 1991년 및 1992년 사이에 재산세가 면제된다. 구동독기업이 구동독지역에 갖고 있는 항구적 시설의 자산에 대해서도 이와 같다.

### 3. 부동산취득세(Gründerwerbsteuer)

부동산의 소유나 처분권에 변동을 일으키는 거래시에 부과되는 주세이다. 세율은 3.5%이고<sup>14)</sup>, 과세기준은 부동산의 거래가액으로 매매시 양도자에게 지급된 모든 보상을 포함하며, 반대급부가 없는 경우는 재산가액이 된다. 비과세되는 경우는 다음과 같다.

- ① 피상속인의 유산을 구성하는 부동산을 상속분할하기 위한 목적으로 유족들이 공동구입하는 경우
- ② 부부간의 부동산 거래

14) 1996년 5월 22일 세법개정으로 부유세를 부과하지 않음에 따라 세수를 보전하기 위해 세율을 취득가액의 2%에서 3.5%로 상향조정하였다.

우리나라의 경우 종합토지세 및 재산세에는 수많은 중앙정부의 부동산정책적 의지가 담겨 있는데, 이들 세목이 도입되었던 당시에는 지방자치 그리고 지방정부의 재정책임성이 강조되지 않았었다.

③ 직계혈족(양자 및 배우자 포함)에 의한 부동산 취득

④ 5천마르크 이하의 소액부동산 취득

부동산취득세 과세대상이 되는 부동산거래는 모두 세무서에 신고된 후, 세무서가 결정한 세액을 납부하고 발급받은 완납증명서를 양수자가 등기소에 제출해야만 부동산등기이전을 신청할 수 있다.

#### 4. 독일의 재산보유세와 지방재정

독일은 연방제국가로서 세수가 많은 소득세 · 법인세 · 부가가치세의 3개 세목에 대해서는 연방, 주(그리고 기초자치단체)가 세원을 공유하는 공동세(Gemeinschaftsteuer)방식을, 나머지 세목들은 연방, 주, 기초자치단체(시군)간에 세목을 분리하여 과세권을 갖는 혼합방식을 취하고 있다. 따라서 부유세 폐지 후 재산보유세는 기초자치단체에서만 과세하는 부동산세에 국한되게 되었고, 기초자치단체 세수 중에서, 영업세와 소득세할 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다.

그러나 기초지방자치단체의 세입 중 지방세가 차지하는 비중은 40%에 못 미치고, 1970년 이후 시군도 개인소득세에 대한 15%의 공동세 배분에 참여하게 된 이후 세수비중은 감소하고 있는 실정이다.

#### V. 결론 및 정책시사점

서론에서도 밝혔듯이, 재산의 보유단계에 과세하는 것은 중앙정부의 경우 부의 분배구조를 개선하거나 특정의 정책목적을 달성하기 위해서이다. 지방정부의 경우 연방형이나 단일형이나, 그리고 지역경제개발권 등 정부의 기능을 지방정부에 얼마나 부여하느냐에 따라 차이가 있지만, 지방재산보유세의 주기능은 세수확보에 있음을 무시할 수 없다.


우리나라의 경우 재산보유세로서 대표적인 세목은 종합토지세와 재산세인데, 이들은 본고에

서 소개한 유럽 3개국의 지방세 개념과 비교해 볼 때 세수사용권이라는 측면을 제외하고는 지방세라고 보기 어려운 방식으로 운영되고 있다. 특히 세부담을 결정하는 세율결정권이나 과표(산정)율에서 거의 전국 통일적으로 운영되고 있는 실정이다.

일본의 지가세 도입 당시 논의되었던 세계조사회사의 자료를 살펴보면, 토지 및 부동산 문제를 해결하기 위해 가장 유효하다고 판단된 재산보유과세를 중앙정부가 관리하기 위해 지가세를 도입했다는 견해가 유력하다.

우리나라의 경우 종합토지세 및 재산세에는 수많은 중앙정부의 부동산정책적 의지가 담겨 있는데, 이들 세목이 도입되었던 당시에는 지방자치 그리고 지방정부의 재정책임성이 강조되지 않았었다. 따라서 우리나라의 향후 지방세제 개편 및 재산과세 개편시, 정책세제적 기능이 중요시 되는 세목은 가급적 중앙정부의 국세세목으로 조정해야 할 필요성이 높아졌다고 할 수 있다. 현재 거론되는 종합토지세의 이원화 방안<sup>5)</sup>도 그러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

### 참고문헌

- 김동진·김수근 외, 『주요국의 지방재정』, 서울 : 지방경제사, 1996.
- 노영훈 외 6인, 「조세제도 및 조세행정의 중·장기 발전방향」, 21세기 장기구상 세제반 보고서, 한국조세연구원, 1996. 7.
- 노영훈 외, 『주요국의 조세제도』, 한국조세연구원, 1996.
- 진석규, 「프랑스의 세제 및 재정제도(요약)」, 1996.
- 目良浩一 外, 『土地税制の研究: 土地保有課税の國際比較と日本の現状』, 東京 : 日本住宅總合センター, 1992.
- Blotnichi, Laurence and Christophe Heckly, "The Tax System of France," *Tax Notes International*, November 7, 1994, pp. 1477~1495.
- IBFD, *European Tax Handbook 1996*, 1996.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1996.
- Inland Revenue, *Inland Revenue Statistics 1997*, London : The Stationery Office, 1997.
- Ministère de L'Économie des Finances et de L'Industrie, "Les taux de la fiscalité directe locale en 1994 et 1995," *Les notes bleues de Bercy*, du 1er au 15 février 1996.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Urban Land Markets : Policies for the 1990s*, 1992. 

5) 종토세 이원화 방안을 중 필자가 주장하는 안은 노영훈 외 6인, 「조세제도 및 조세행정의 중·장기 발전방향」, 한국조세연구원, 1996의 pp. 81~84를 참조할 것.

# 국채와 외환보유고 관리



李相燮 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

1980년대에 걸쳐 급속히 증가한 여러 국가들의 정부채무와 국제자본시장의 통합이 가속화되고 국가간 자본의 이동이 더욱 자유로워지는 등 새로운 경제여건이 형성됨에 따라 효율적인 국채(public debt) 및 외환보유고(foreign reserves) 관리의 중요성이 새롭게 부각되고 있다. 특히 미국, 일본, 독일 등 주요 선진국을 제외한 여러 국가에서 외화표시 국채(이하에서는 이를 단순히 외채라 칭함)의 발행이 증가되어 왔고 이로 인해 환율의 급격한 변동에 따라 자국통화표시 국가채무 수준의 변동 폭이 심해짐으로써 보다 효율적인 국채 포트폴리오 관리의 필요성에 대한 인식이 커져 왔다. 또한 파생상품시장의 발달로 위험관리수단의 확충 및 위험관리방법의 개선이 급속히 진행됨에 따라 이를 이용한 국채관리제도 및 방법의 개선에 대한 관심이 고조되어 왔다.

우리나라도 최근의 IMF사태로 인해 외채를 발행중이며 또한 장래 통일자원의 조달 등으로 인해 예상되는 국공채 발행의 증가로 국채관리가 중요한 실무 현안과제로 등장할 것이다. 한편 국제외환시장에서 발생하는 투기적 공세(speculative attack)와 최근의 우리나라 외환위기 사태를 통하여 우리는 적절한 수준의 외환보유고 적립의 필요성뿐만 아니라 외환보유고 관리의 중요성을 인식할 수 있었다.

이렇게 국채 관리와 외환보유고 관리의 중요성이 높아 가고 있으나 우리나라에서 이에 대한 논의는 지금까지 거의 이루어지지 않았으며 최근의 외환위기 상황을 맞이하여 외환보유고 관리

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

의 중요성에 대한 인식만이 다소 제고되었을 뿐이다. 그러나 국제적인 경제환경의 변화와 앞으로 예상되는 중장기적인 국내 경제여건의 변화를 고려할 때 효율적인 국채와 외환보유고 관리의 구체적인 개선방안에 대한 논의가 필요하다.

효율적인 국채 및 외환보유고의 관리를 위해서는 제도적 정비가 선행되어야 하고 선진 관리기술의 적극적인 도입이 필요하다. 이러한 관점에서 최근 여러 국가에서 진행되고 있는 국채와 외환보유고 관리제도 및 방법에 대한 개혁논의는 우리에게 많은 점을 시사해 줄 수 있다. 따라서 본고에서는 최근 선진 여러 국가에서 논의 및 시행되고 있는 국채 및 외환보유고 관리의 개혁사례로부터 몇 가지 시사점을 찾아보고자 한다.

## II. 본 론

### 1. 국채 및 외환보유고 관리의 중요성

과거 20여년 사이에 주권국가 특히 개발도상국에 의해서 발행된 외화표시 국채는 꾸준히 증가하여 왔다. 1995년 개도국 정부에 의해 발행되거나 보증된 외채는 이들 정부들이 보유하고 있는 외환보유고의 3배에 달했고 이는 이들 국가들을 심각한 환율 리스크뿐만 아니라 외국 금리변동 리스크에 노출시켰으며<sup>1)</sup> 실제로 여러 국가들(특히 개발도상국들)이 환율과 외국 금리의 변동으로 인하여 심각한 위기를 맞아 왔다.

1980년대 초에 동남아, 중남미 그리고 아프리카 국가들이 미국 달러화의 절상과 세계적인 고금리로 큰 피해를 입었으며 이로 인한 채무위기는 생산과 고용의 하락, 금융위기, 국제자본시장에서의 외면 등 총체적 경제위기로 이어졌다. 또한 상대적으로 낮은 일본의 금리와 국제무역 및 금융에서의 엔화비중 증대로 인하여 동아시아와 태평양 연안 국가들이 엔화표시 채무의 발행을 증가시켰다. 그러나 이들 국가들에서 엔화에 대한 리스크 노출의 증가는 1990년대 접어들어 엔화가 절상됨에 따라 자국통화기준 또는 달러화기준 정부부채 증가의 커다란 요인이 되었다. 한편 1994~95년에 발생한 멕시코 사태는 단기외채에 의존한 국채구조의 취약성을 잘 보여주고 있다. 위의 여러 사례들은 건전한 국가재정을 유지하는 데 있어서 절대적인 국채규모의 관리뿐만 아니라 국채발행통화, 만기구조, 고정/변동금리 등의 결정에 있어서 효율적인 위험관리가 필요하다는 중요한 교훈을 주고 있다<sup>2)</sup>. 또한 적절한 국채의 관리는 직접적인 자금조달의 절감뿐만 아니라 정부의 정책목적에 대한 효과적인 의사전달수단(signaling device)의 역할을 함으

1) 1995년도에 개도국 외채의 20%가 단기(1년 미만)였고 장기외채의 40%가 LIBOR금리에 연계된 변동금리채권이였다.  
2) 멕시코의 경우 국가채무의 수준은 GDP의 50% 정도로 다른 OECD 국가들에 비해서 그리 높지 않았다.

대부분의 국가에서 외환보유고는 외환시장의 개입과 갑작스런 유동성 외환수요 증가를 충당하기 위해 사용되는 것이 일반적이다. 따라서 유동성의 확보가 중앙은행의 외환보유고 관리의 가장 중요한 목표가 되어야 함은 이론의 여지가 없다.

로써 정책의 동태적 불일치(dynamic inconsistency) 문제를 해결할 수도 있다(Lucas and Stokey, 1983; Calvo and Guidotti, 1990).

대부분의 국가에서 외환보유고는 외환시장의 개입과 갑작스런 유동성 외환수요 증가를 충당하기 위해 사용되는 것이 일반적이다. 따라서 유동성의 확보가 중앙은행의 외환보유고 관리의 가장 중요한 목표가 되어야 함은 이론의 여지가 없으며 최근의 우리나라 외환위기 사태는 이를 다시 한번 일깨워 주는 사건이었다. 그러나 최근 10여년 사이에 통화선물, 선물환, 옵션, 중앙은행들간의 또는 중앙은행과 일반은행간의 양자간 또는 다자간 협정(예를 들어 swap lines, credit lines) 등으로 중앙은행의 외환유동성 확보와 조절능력이 제고됨에 따라 외환보유고의 관리에 있어서 수익률의 고려가 상대적으로 중요시되고 있다. 따라서 보다 적극적인 외환보유고의 관리가 요구되고 있으나 지나치게 투기적인 전략의 사용으로 인한 외환보유고의 손실은 경제에 심각한 영향을 줄 수 있으므로 이에 대해 신중한 접근이 필요하다<sup>3)</sup>.

## 2. 국채 및 외환보유고 관리를 위한 제도적 장치

효율적인 국채의 관리를 위해서는 올바른 인센티브체계, 전문적 지식, 첨단인 정보체계 그리고 엄격한 내부관리 등을 제공할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 효율적인 국채관리를 위해 선행되어야 할 제도적 장치에 대해서 최근에 국채관리제도의 개혁을 실시한 몇몇 국가들의 경험이 제시하는 교훈을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중앙은행의 독립성과 순수성을 보전하기 위하여 국채관리와 통화정책은 분리하는 것이 바람직하다. 국채관리와 통화정책을 중앙은행이 모두 수행할 경우 중앙은행은 물가를 관리하기 위해 금리인상을 주저할 수 있고 또한 금융시장을 왜곡시키거나 인플레이션세(seigniorage)의 창출을 통하여 국채보전비용을 줄이려 할 수 있다. 또한 중앙은행이 정부의 외채를 관리할 때 도 예를 들어 중앙은행이 대외채무의 의무를 수행하기 위해 채권과 외환을 사고팔 때 이것이 중앙

3) 대부분의 국가들이 외환보유고를 보수적으로 안전하게 운영하고 있지만 싱가포르(1981년), 몽고(1990년대), 말레이시아(1992년) 등 몇몇 국가들이 투기적인 전략의 사용으로 외환보유고의 심한 손실을 입었다.

은행의 환율정책에 대한 신호전달로 잘못 해석되어 환율정책의 효율성을 저하시키는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 국채관리와 통화정책은 분리하는 것이 바람직하다<sup>4)</sup>. 그러나 상호 일관적인 통화정책과 국채관리정책을 위해서는 통화정책 당국자와 국채관리 담당자간에 긴밀한 협조와 조정이 또한 필요하다<sup>5)</sup>.

둘째, 국채관리의 투명성을 제고하고 책임소재를 명확하게 하기 위해 독립적인 국채관리조직 (debt management office: DMO)을 설립하여 국채관리에 정치적 영향력이 배제되도록 하는 것이 바람직하다<sup>6)</sup>. 국채 발행액과 발행한도의 설정은 물론 정치적 결정으로서 정부(재무부)에 속하는 것이나 구체적인 국채의 관리는 따로 떼어내어 정치적 영역에서 벗어난 독립적인 기관에 의해서 수행되도록 할 수 있다. 이러한 조직체계하에서 재무부는 국채관리의 기본목적과 위험노출에 대한 허용범위 그리고 경제전반의 거시적·제도적 제약을 고려한 국채관리의 중장기적인 전략을 설정하게 되며 DMO는 설정된 지침하에 세부적인 국채관리를 수행하며 운영하게 된다. 독립적인 DMO의 설립은 국채관리에 있어서 투명성을 제고하고 책임소재를 명확히 할 수 있다. 또한 DMO는 다른 공공기관과는 독립적이고 신속적으로 운영될 수 있고 능력 있는 임원을 유지하기 위하여 다른 민간부문기관과 경쟁적인 급여를 제공할 수 있다는 장점도 있다.

셋째, 국채관리를 최선의 위험관리기법에 해박하고 경험이 있는 포트폴리오 관리자에게 맡기고 그들의 관리실적을 재무부가 정한 기준을 통해 평가함으로써 국채관리의 효율성을 크게 제고시킬 수 있다. 한편 능력 있는 직원들과 효율적인 위험관리에 필요한 첨단인력의 체계를 구비하기 위하여 충분한 재원이 투입되어야 한다.

반면에 대부분의 개발도상국에서와 같이 전술한 제도적 여건들이 미비할 경우 국채관리의 투명성이 결여되고 정책에 대한 책임소재가 분명히 정해지지 않으며, 이러한 상황하에서는 국채관리가 단기적인 정치적 이득을 위해 운용될 수 있고 효율적인 리스크의 관리가 어렵게 된다. 예를 들어 이자비용의 절감을 위하여 단기위주의 국채를 발행하거나 외채를 발행할 수 있는데 이러한 국채관리는 이자비용의 절감을 통한 단기적인 예산비용의 절감을 이룰 수는 있어도 미래의 높은 조달금리 가능성과 환율 리스크에 대한 노출의 증가로 인하여 장기적 국채관리비용을 오히려 증가시키고 국채 포트폴리오의 위험성을 높일 수 있다.

한편 외환보유고의 관리에 있어서 소수의 경우를(예를 들어 호주, 뉴질랜드) 제외하고는 대부분의 중앙은행들이 외환보유고의 구성을 공표하고 있지 않다. 이에 대한 이유로서 외환보유고의 구성이 발표될 경우 시장참여자들이 외환보유고 구성의 변화를 중앙은행의 환율과 금리에 대한 예상치의 변화로 해석하여 환율의 변동을 더욱 확대시킬 수 있다는 우려와 외환보유고 투자결정

4) 그러나 정부가 덴마크에서와 같이 외환보유고를 충당하기 위한 목적으로만 외채를 발행할 때는 중앙은행이 외채의 관리와 외환보유고를 이해관계의 상충 없이 동시에 관리할 수 있다.  
5) 예를 들어 중앙은행은 국채 관리자의 매일매일의 거래내용을 보고받아 이의 효과를 상쇄할 수 있도록 유동성 조절 및 시장 개입전략을 세우는 것이 필요하다.  
6) 오스트리아, 벨기에, 아일랜드, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴 등 여러 국가에서 정치적으로 독립적인 DMO를 설립·운영하고 있다.

벤치마크 포트폴리오 및 실질 외환보유고의 구성, 중앙은행의 파생상품 거래상태, 벤치마크 포트폴리오에 대비한 실질 외환보유고의 관리실적에 대한 간헐적이나 정기적인 공개는 중앙은행의 통상적인 통화 및 외환정책 수행을 저해하지 않으면서 중앙은행의 책임성을 제고시킬 수 있다는 측면에서 바람직하다.

과 성과에 대한 비판, 다른 중앙은행들의 반대, 중앙은행의 외환시장 개입에 대한 비밀유지 필요성 등이 언급되고 있다. 그러나 외환보유고의 관리도 다른 공공정책과 마찬가지로 투명성의 제고와 엄격한 감독 및 평가제도의 도입으로 관리체계의 효율성과 책임성을 제고할 필요가 있다.

외환보유고 관리의 투명성, 책임성 그리고 효율성을 진작하기 위해서 국제관리에서 논했던 구조적 장치들이 외환보유고 관리에도 적용될 수 있다. 예를 들어 중앙은행 이사회는 중앙은행의 목표, 운용상의 제약 그리고 위험 선호도를 고려하여 외환보유고 관리의 중장기적 전략을 제시하고 이를 바탕으로 외환보유고 구성통화의 종류, 투자자산의 만기구성, 최대 허용 가능한 신용 위험에의 노출 등이 구체적으로 명시된 벤치마크 외환보유고 포트폴리오를 개발할 수 있다. 포트폴리오 관리자는 이사회가 허용하는 벤치마크로부터의 이탈범위 내에서 매일의 외환보유고 포트폴리오를 관리하게 되며 이사회가 정한 지침의 실행과 관리자의 투자실적은 중앙은행의 투자평가위원회에 의해 평가되고 감독될 수 있다.

여러 국가에서 전술한 관리체제와 유사한 외환보유고 관리방법을 사용하고 있으나 대부분의 중앙은행들이 앞서 언급한 이유들을 들어 실질 외환보유고 및 벤치마크 포트폴리오의 구성을 밝히지 않고 있다. 그러나 벤치마크 포트폴리오 및 실질 외환보유고의 구성, 중앙은행의 파생상품 거래상태, 벤치마크 포트폴리오에 대비한 실질 외환보유고의 관리실적에 대한 간헐적이나 정기적인 공개(예를 들어 매분기의 한번)는 중앙은행의 통상적인 통화 및 외환정책 수행을 저해하지 않으면서 중앙은행의 책임성을 제고시킬 수 있다는 측면에서 바람직하다고 할 수 있다. 특히 최근의 태국, 한국 등의 외환위기 사태에서 볼 수 있듯이 각국이 외환시장에서 자국통화에의 공세(currency attack)에 대해 얼마나 취약한가의 여부는 중앙은행의 순외환 포지션이 공개되었을 경우에 정확히 평가될 수 있다. 또한 투명성을 높여 주는 이러한 제도적 장치는 시기적절하고 책임 있는 외환정책의 수립에도 중요하다 할 수 있다.

### 3. 국채 및 외환보유고 관리전략

국채관리의 기본목표는 국가들간에 차이가 있으나 일반적으로 국채발행비용의 최소화와 위험 관리가 그 주요목표가 되며 이 외에도 국채시장의 활성화, 장기금융시장의 육성, 안정된 자금의 조달·공급, 신용도의 제고, 균형적인 국채만기구조의 유지, 안정적인 자본 금융시장의 유지 등을 들 수 있다. 국채발행비용의 절감에 있어서 대부분의 경우 장기적인 국채보전비용의 절감보다는 단기적인 예산비용의 절감에 초점을 맞추어 왔으나 최근 들어 후자보다는 전자를 국채관리의 주목표로 하는 추세가 증가하고 있다(예를 들어 호주, 벨기에, 스웨덴). 단기적인 예산비용의 절감을 국채관리의 주목표로 한다면 국채 포트폴리오는 주로 단기채권 위주로 구성될 것이다<sup>7)</sup>. 그러나 단기채권 위주의 국채관리는 최근의 멕시코 사태에서 볼 수 있듯이 금리변동과 짧은 상환기간에 따른 위험부담(refinancing risk and bunching risk)이 크다.

최근 각국의 국채관리에 관한 OECD 서베이(OECD, 1997)에서 나타난 가장 두드러진 동향은 국채관리에 있어서 위험관리 측면의 중요성이 점차 부각되고 있다는 것이다. 이러한 경향은 여러 국가에서 위험요소들이 얼마나 효과적으로 관리되었느냐를 국채관리 실적에 대한 주요 평가기준으로 삼고 있다는 데서 살펴볼 수 있다. 또한 시장위험<sup>8),9)</sup>의 중요성이 강조되고 이에 대한 효율적인 관리와 실적평가를 위해서 벤치마크 포트폴리오를 개발하여 사용하고 있다.

벤치마크 포트폴리오의 설정을 통해서 정책담당자는 중장기적 정책목표와 운용지침을 포트폴리오 관리자에게 전달하며 벤치마크 포트폴리오는 또한 국채관리의 성과를 측정할 수 있는 척도를 마련해 준다. 구체적인 벤치마크의 개발은 벤치마크 포트폴리오의 통화구성, 적정 듀레이션, 고정/변동 금리 여부 등의 설정을 요하는바 이러한 요소들은 정책당국의 목표, 위험 선호도 그리고 그 경제가 당면한 거시경제적·제도적 제약을 고려해서 결정해야 한다. 예를 들어 통화당국의 금리조절에 대한 신축성을 제고하고자 할 경우는 변동금리나 단기국채 발행을 제한하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 효율적인 위험관리 수단으로서 벤치마크 포트폴리오의 성공 여부는 그것이 여러 기본가정의 변화에 민감하지 않고 얼마나 안정적인가에 달려 있다고 할 수 있다. 한편 벤치마크 포트폴리오의 구성과 벤치마크 포트폴리오와 실제 국채 포트폴리오의 실적을 비교·발표함으로써 국채관리에 있어서 투명성, 책임성, 효율성을 제고할 수 있다.

중앙은행의 외환보유고 관리목표는 그 성격상 국채관리보다 더 좁게 정의가 되고 위험부담에 있어서 보다 보수적인 경향이 있다. 즉 대부분의 국가에서 외환보유고는 외환시장의 개입과 갑작스런 유동성 외환수요 증가를 충당하기 위해 사용하므로 중앙은행의 외환보유고 관리에 있어

7) 우리나라는 단기금리가 장기금리보다 높은 단고장저(短高長低)의 현상이 나타나고 있지만 대부분의 선진국가에서는 장기금리가 단기금리보다 높은 것이 일반적이다.

8) 시장위험(market risk)이라는 것은 자본시장 상황의 변화와 그에 따른 금리, 환율 등의 가격변수의 변동으로 국채 포트폴리오의 가치가 변화하는 것을 말한다. 국채관리에 있어서 시장위험 이외에도 유동성위험(liquidity risk), 신용위험(credit risk), 자본조달위험(funding risk) 등이 주요 위험요소로서 고려되고 있다.

국채관리의 기본목표는 국가들간에 차이가 있으나 일반적으로 국채발행비용의 최소화와 위험관리가 그 주요목표가 되며 이 외에도 국채시장의 활성화, 장기금융시장의 육성, 안정된 자금의 조달·공급, 신용도의 제고, 균형적인 국채만기구조의 유지, 안정적인 자본 금융시장의 유지 등을 들 수 있다.

서 가장 중요한 목표는 적정한 수익률하에서 유동성을 최대한 확보하는 데 있다고 하겠다. 그러나 최근 10여년 사이에 중앙은행 외환유동성 확보와 조절능력이 제고됨에 따라 외환보유고의 관리에 있어서 수익률의 고려가 상대적으로 중요시되고 있다. 외환보유고 관리에 있어서 유동성과 수익률을 동시에 확보하기 위하여 외환보유고를 유동성 포트폴리오(liquidity portfolio)와 투자 포트폴리오(investment portfolio)로 나누어 볼 수 있다. 유동성 포트폴리오는 급작스러운 외환수요의 증가해소와 시장개입 목적을 위한 것이므로 위험성이 적고 유동적인 주요 선진국의 단기국채시장에 투자하는 반면 투자 포트폴리오는 보다 폭넓고 신축적으로 운용할 수 있다.

한편 국채관리에서와 같이 통화위험과 금리위험에 대한 노출을 적절히 관리할 수 있도록 각각의 포트폴리오에 대해서 벤치마크 포트폴리오를 개발하여 위험관리를 할 수 있다<sup>10)</sup>. 물론 외환보유고 벤치마크 포트폴리오의 구성은 중앙은행의 정책목적, 외환제도, 통화정책, 무역수지와 자본수지, 외채의 통화구성, 제도적인 제약 그리고 중앙은행의 위험선호도 등의 요인을 고려하여 구성해야 할 것이다. 일반적으로 유동성 포트폴리오의 투자는 미달러화, 마르크화, 엔화에 국한하고 듀레이션은 0~3개월이 적당하며 위험성이 적은 단기국채에 투자·운용하는 것이 통상적이다. 투자 포트폴리오는 이보다 통화범위와 투자상품의 선정에 있어서 신축적으로 운용하되 포트폴리오의 통화구성과 듀레이션을 정부의 외채와 가능한 한 대응시킴으로써 외환과 금리 변동위험에 대한 정부의 노출을 줄이는 것이 바람직하다. 유동성 포트폴리오는 시장개입에 주로 이용되는 까닭에 이의 구성과 수익실적은 발표하지 않을 수 있으나 투자 포트폴리오의 벤치마크와 실제 포트폴리오의 수익실적은 외환보유고 관리의 투명성과 책임성 제고를 위하여 공표하는 것이 바람직하다고 하겠다.

때때로 국채/외환보유고 관리자가 시장변화에 대응하여 벤치마크 포트폴리오와 상이하게 관리할 수가 있으며 이러한 경우에 대비하여 재무부와 중앙은행은 벤치마크로부터의 허용·이탈 범위에 대한 구체적인 지침을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 국가예산 중 이자비용이 높은 국가는 엄격한 지침을 마련하는 것이 바람직하겠으며 반면에 이자비용이 적고 고도의 위험관리

9) 국채관리에 있어서 규모가 큰 국가는 상대적으로 시장위험에 대한 관리에 비중을 덜 두는 경향이 있다. 유동적이고 발달된 국내자본시장이 존재하여 국채를 대부분 국내자본시장에서 발행할 경우 시장위험보다는 자본조달위험의 관리에 국채관리의 우선순위를 둘 수 있으며 적극적인 위험관리를 위하여 국채발행 프로그램을 수시로 변경하거나 파생상품을 이용하는 것보다 지속적이고 투명한 자본조달방식이 장기적으로 국채관리에 더 유익하다고 생각할 수도 있다. 한편 국채의 구조가 지나치게 단기에 집중되어 있거나 자본조달 필요량이 커서 위험관리에 필요한 신축적인 국채관리를 못할 수도 있다.

기술과 유능한 펀드 매니저를 보유한 국가는 보다 신축적일 수가 있다<sup>11)</sup>.

### III. 요약

개방경제하에서 환율 및 국제금리의 변동 등 대외적인 충격에 대한 대내경제의 취약성을 줄이기 위해 중요한 단계가 국채관리의 개선이다. 효율적인 국채관리를 위해서는 국채관리의 투명성과 책임성을 제고하고 이에 맞게 제도의 정비가 선행되어야 한다. 최근 국채관리제도의 개혁을 단행했던 여러 국가의 경험에 비추어 볼 때 국채관리의 기본전략은 재무부에서 정하되 직접적인 관리는 독립적인 기관에서 재무부의 지침하에 수행하는 것이 바람직하다는 교훈을 얻을 수 있다. 국채의 관리를 독립적인 중앙기관에서 수행할 경우 국채관리와 통화정책을 분명히 분리할 수가 있고 위험부담에 대한 보다 정확한 이해와 관리가 수행될 수 있으며 정치적 입김을 배제할 수 있고 보다 명확한 국채관리의 목적을 수립하고 이를 수행하기 위해 정부의 조직체계에 구애 받지 않는 효율적인 조직을 구성할 수 있다.

국채관리의 목적과 정부의 위험선호도에 대해 재무부와 국채관리기관간의 명확한 의사전달을 위하여 국채에 대한 벤치마크 포트폴리오를 구성하는 것이 바람직하며 벤치마크의 구성과 이에 대비한 실질 국채관리의 실적을 공표함으로써 국채관리에 있어서 투명성, 책임성 및 효율성을 제고할 수가 있다. 그러나 국채관리에 필요한 적절한 인력과 지식이 없는 경우는 적극적인 국채관리보다는 저비용, 안전위주의 국채관리가 더 바람직하며 적극적인 국채의 관리시는 위험부담의 허용범위를 명확히 해둘 필요가 있다.

국채관리와 마찬가지로 중앙은행의 외환보유고의 관리도 투명성과 책임성을 제고할 필요가 있으며 외환보유고를 단기적 시장개입과 유동성 조절을 위한 유동성 포트폴리오와 수익성을 더욱 고려한 투자 포트폴리오로 나누어 관리하는 것을 또한 고려해 볼 수 있다.

우리나라는 1980년대 초부터 세입 내 세출원칙의 시행으로 국채의 발행이 활발하지 못했고 유통되고 있는 국채의 절대량이 적어 국채관리에 대한 관심이 크지 않았으며 국채관리라는 개념이 거의 존재하지 않았다. 그러나 최근의 IMF사태로 인해 외채가 발행되고 있으며 또한 장래의 통일자원의 조달 등으로 인해 예상되는 국공채 발행의 증가로 국채관리가 중요한 실무 현안과제로 등장할 것이다. 또한 최근 외환위기로 인하여 외환보유고 관리의 중요성에 대한 인식이 제고되었고 이에 대한 개선방안이 논의되고 있다. 이러한 국내외 경제여건의 변화에 따라 국채 및 외환보유고 관리의 중요성이 높아지는 상황에서 여러 선진국들의 경험 및 개혁사례는 효율적인 국

10) 호주, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 그리고 뉴질랜드 등이 자산최적화(portfolio optimization) 모형을 이용하여 외환보유고의 벤치마크를 도출하고 있다.

11) 보다 정교한 위험의 관리를 위해서 선진 기관 투자자들이 사용하는 VAR(value at risk) 등의 최신 위험관리기법을 사용할 수 있다.

국채의 관리를 독립적인 중앙기관에서 수행할 경우 국채관리와 통화정책을 분명히 분리할 수가 있고 위험부담에 대한 보다 정확한 이해와 관리가 수행될 수 있으며 정치적 입김을 배제할 수 있고 정부의 조직체계에 구애받지 않는 효율적인 조직을 구성할 수 있다.

채 및 외환보유고의 관리를 위한 제도적 정비와 선진 관리기술에 대해 많은 것을 시사하고 있다.

### 참고문헌

- Bröker, G., *Government Securities and Debt Management in the 1990s*, OECD, 1993.
- Calvo, G. A. and P. E. Guidotti, *Credibility and Nominal Debt*, IMF Staff Papers, 37(3), 1990, pp. 612~635.
- Cassard, M. and D. Folkerts-Landau, *Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities*, IMF Working Paper #97-166, 1997.
- Lucas, R. E., Jr. and N. L. Stokey, "Optimal Fiscal and Monetary Policy in Economy without Capital," *Journal of Monetary Economics*, 12, 1983, pp. 55~99.
- OECD, *Group of Experts on Government Debt Management: Sovereign Debt Management Performance*, DAFE/MC/DM/RD(97)2, 1997. IMF

# 외국인 직접투자의 역할



崔 濬 旭 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 1. 서 론

최근의 외환위기를 계기로 외국인 직접투자에 대한 관심이 커지고 있다. 신문지상에도 외국인 직접투자 유치와 관련된 글들이 자주 실리고 있으며, 정책담당자들도 외국인 직접투자 유치에 더 많은 노력을 보이고 있다. 그러나 얼마 전까지만 해도 이러한 논의는 일부에 국한되었고 외국인 직접투자 유치를 위한 정책 노력도 약한 편이었다. 우리나라는 경제발전 전략에 있어서 외국인 직접투자보다는 해외차입에 의존한 내국인의 투자를 선호하였으며, 충분한 외국인 직접투자의 유치 없이도 경제발전에 성공적이었던 우리는 은연중에 외국인 직접투자에 대해 무관심 내지는 부정적인 시각을 가지게 되었다. 하지만 우리 경제의 패러다임이 바뀌고 있는 이 시점에서 우리는 외국인 직접투자의 역할과 이를 보는 우리의 시각 및 정책방향에 대해 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

우리나라에서 외환위기가 전개되고 있던 1997년 12월에 멕시코에서는 10일과 11일 양일간 OECD와 10개의 역동적 비회원국가들(DNME: dynamic non-member economies<sup>1)</sup>) 간에 외국인 직접투자에 대한 공동 워크숍이 개최되었다. 본고에서는 워크숍에서 논의된 내용을 요약하고, 우리에게 주는 시사점을 정리하여 보고자 한다. 회의 첫날의 주제는 '외국인 직접투자'<sup>2)</sup>가 수용국(recipient country) 경제에 미치는 영향'이었으며, 회의 둘째 날의 주제는 '지역경제통합과 다자간 투자규범이 외국인 직접투자에 미치는 영향'이었다. 본고의 제Ⅱ절과 제Ⅲ절에서는

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

1) 아르헨티나, 브라질, 칠레, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 중국(홍콩, 타이완)

2) 직접투자(FDI) 중 inward FDI는 외국인 직접투자, outward FDI는 해외직접투자라 부른다. 본고에서는 수용국 입장에서 직접투자 문제를 보고 있기 때문에, 원문의 FDI를 외국인 직접투자로 번역한다.

우리 경제의 패러다임이 바뀌고 있는

이 시점에서 우리는 외국인 직접투자의 역할과 이를 보는 우리의 시각 및 정책방향에 대해 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

각각 회의 첫날과 둘째날에 논의된 내용을 요약하고<sup>3)</sup>, 제Ⅳ절에서는 외국인 직접투자 문제를 우리나라의 시각에서 다시 한 번 고찰하여 본다.

## II. 외국인 직접투자가 수용국 경제에 미치는 영향<sup>4)</sup>

지난 10년간 외국인 직접투자는 전례 없이 빠른 속도로 증가하였으며, 특히 전체 외국인 직접투자 중 비OECD 회원국에 대한 외국인 직접투자가 차지하는 비중이 크게 증가하였다. 아르헨티나, 브라질, 칠레, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀의 여섯 나라를 예로 들자면, 지난 10년간 이들에 대한 외국인 직접투자의 규모는 1986년의 20억달러에서 1996년에는 320억달러로 증가하였다. 비OECD 회원국들에 대한 외국인 직접투자가 전세계 외국인 직접투자에서 차지하는 비중도 1991년의 7%에서 1996년에는 15%로 증가하였다. 외국인 직접투자의 빠른 증가와 관련하여 외국인 직접투자가 수용국의 경제에 어떤 영향을 미치는지가 주요 논점으로 제기되고 있다. 또한 최근에 아시아 금융위기와 관련하여, 대규모의 외국인 직접투자가 수용국의 경제를 외부충격에 노출시키는 것은 아닌지에 대한 의문도 제기되고 있다.

### 1. 외국인 직접투자가 수용국 경제에 미치는 영향

외국인 직접투자는 자본(이전), 노동과 기술의 복합적인 결합체로서 이해되어야 한다. 자본이 전이라는 측면에서 본다면, 외국인 직접투자는 차입이나 단기자본 유입에 비해 다음과 같은 장점을 가진다. 차입에 의한 투자에서는 사전에 확정된 이자와 원금의 흐름이 결정되지만, 외국인 직접투자의 경우에는 사업이 충분한 이윤을 창출할 경우에만 배당금이 지불된다. 그리고 외국인 직접투자의 경우에는 자본이 장기적으로 체류하기 때문에 수용국 경제에 안정성을 제공한다.

외국인 직접투자는 수용국에서 고용을 창출한다. 여기서 살펴본 6개국의 경우, 외국인 직접투

3) 주로 OLIS SG/DNME/CIME(97)7, *Workshop on Foreign Direct Investment, Summary of Proceedings* 에 기초하고 있다.

4) 본장의 논의는 OLIS SG/DNME/CIME(97)2, *The Role of Foreign Direct Investment in Economic Development*와 OLIS SG/DNME/CIME(97)3, *Country Studies: Argentines, Brazil, Chile, Indonesia, Malaysia, Philippines* 등을 기초로 이루어졌다.

자의 직접적인 효과는 약 200만명에 이르는 새로운 고용을 창출한 것이다. 이 외에도 간접적인 고용창출 효과는 직접적 고용창출 효과의 약 2배에 이르고 있다. 이 중 상당수는 기술적으로 선진화된 부문에서의 고임금 고용이다.

외국인 직접투자는 직접적이고 즉시 나타나는 효과만으로 평가되어서는 안되며, 경제에 미치는 장기적인 영향을 고려하여야 한다. 외국인 직접투자는 장기적으로 경제구조를 개선하는 도구를 제공한다. 예를 들어, 말레이시아는 산업화와 수출지향적 경제구조를 위해 1970년대 이래로 계속 외국인 직접투자를 적극적으로 수용하였다. 다국적기업은 선진기술과 인적자원이 개도국으로 이전되는 주요 통로로서 기능하며, 소규모의 다국적기업도 기술이전에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 헝가리, 아르헨티나, 필리핀의 경우를 보면, 외국인 직접투자에 의한 기술이전 효과가 가장 가시화된 분야는 사회간접자본 부문이었다. 때로는 프로젝트 파이낸싱의 기법을 이용한 민영화 발전이나 통신산업 등에 있어서 외국인 투자자들로 하여금 이미 사용불능 상태인 장비들을 단기간 내에 교체하고 서비스를 개선하며 소비자의 최종 부담을 낮추는 효과를 가져왔다. 이와 같은 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 경쟁을 도입하는 것이 필수적이었다.

외국인 직접투자가 전통 생산부문에 미치는 영향은 반드시 긍정적이지만은 않다. 일부 저임금 의존 산업의 경우에는 경쟁력이 약화되어, 베트남과 같이 상대적으로 덜 개발된 국가로 이동하는 경향이 나타났다. 그리고 새로운 첨단산업과 국내경제의 다른 부문과의 관계가 정립되기까지는 상당한 시간이 소요된다. 예를 들어, 외국인에 의해 소유된 첨단산업은 초기에는 외국인 전문가에게 의존하며, 시간이 지남에 따라 차츰 필요한 고급기술(인력)을 현지에서 조달하게 된다.

자본유입은 경상수지 및 환율에 영향을 미칠 수도 있으며, 그 효과는 자본유입이 불태화(sterilized)되는 정도에 따라 달라진다. 자본유입이 불태화되지 않는 경우, 환율을 인상시키고 경상수지를 악화시키며, 이로 인해 외국인 투자자에게는 투자지로서의 매력력이 약화된다. 현재 상당수의 역동적 비회원국가들은 경상수지 측면에서 위험가능 또는 위험수위에 들어서 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국내저축을 높이는 것이 매우 중요하다. 칠레의 경우, 화폐가치의 안정화 정책과 더불어 민간연금을 확대한 것이 국내저축을 증대함에 있어서 매우 유효하였다.

## 2. 외국인 직접투자 유치 정책

단순한 투자 자유화만으로는 외국인 직접투자를 유치하거나 그것이 국내경제에 미치는 영향을 극대화하기에는 부족하며 전체적인 정책환경이 결정적으로 중요한 역할을 한다. 수용국에서의

단순한 투자 자유화만으로는 외국인 직접투자를 유치하거나 그것이 국내경제에 미치는 영향을 극대화하기에는 부족하며 전체적인 정책환경이 결정적으로 중요한 역할을 한다.

시장 왜곡과 거시경제적 불안정은 외국인 직접투자를 방해할 뿐 아니라, 외국인 직접투자가 수용국 경제에 긍정적인 효과를 미칠 수 있는 잠재력도 차단한다. 외국인 직접투자의 수용에 있어서 성공적이었던 나라들은, 국내시장의 개혁이 빠르고 효과적으로 이루어진 나라들이다. 칠레는 시장개혁에 있어서 성공적인 나라 중 하나였으며, 덕분에 1994/95년의 남미 금융시장의 혼란기에도 칠레시장에 대한 신뢰성은 남미 다른 나라들에 비해 상대적으로 적게 타격을 받았다.

외국인 직접투자에 우호적인 환경을 제공하는 데는 여러 요인들이 작용한다. 규제개혁은 매우 중요한 요인인데, 필리핀은 에너지 부문에서 외국인 투자를 유치하려는 노력을 하기 전에 우선 관련 법의 개정을 통한 규제개혁을 단행하였다. 선진기술에 의존하는 산업을 유치하기 위해서는 숙련노동과 높은 노동생산성이 결정적인 요인이다. 현지에서의 자금조달 가능성도 매우 중요하다. 자금조달시 담보로 사용될 수 있는 부동산의 소유문제도 중요한데 아직 많은 나라에서는 외국인에 의한 부동산 소유가 제한되고 있다. 또 다른 요인은 해당국가 지역 경제공동체의 일원인지 여부이다. 예를 들어, 아르헨티나의 개혁은 Mercosur에 가입함으로써 크게 도움을 받았다.

### 3. 외국인 투자 제한과 규제

외국인 투자를 제한하거나 규제하는 정책에는 주로 사전심사, 부동산 관련 규제, 이익의 본국 배당 및 자본이동에 대한 규제, 특정부문에서의 외국인 투자 제한 등이 있다. 여기서 살펴본 6개국들에서는, 아르헨티나만이 사전심사를 완전히 폐지하였고 다른 나라에서는 모두 부분적으로 사전심사제도를 활용하고 있다. 그러나 말레이시아를 제외한 다른 나라들에서는 심사과정이 투자 자체에 큰 영향을 미칠 정도로 비중이 있는 것은 아니다. 6개국 중 유일하게 말레이시아만이 사전적인 위원회 심사절차를 가지고 있으나, 최근에는 이러한 과정을 더욱 단순화하고 투명화하기 위한 노력을 하고 있다.

외국인의 부동산 취득과 관련하여 칠레와 아르헨티나에서는 대폭적인 자유화 조치가 취해졌

으나, 다른 4개의 국가에서는 아직 상당히 광범위한 제한조치가 취해지고 있다. 이익의 본국배당에 대해서는 대부분 국가에서 약하기는 하지만 어느 정도의 규제가 있다. 많은 나라에서 항공, 해상운송, 금융, 통신과 대중매체 등 일부 산업에서는 외국인 투자가 허용되지 않고 있다. 인도네시아와 필리핀의 경우에는 외국인 투자금지산업 목록(negative list)을 작성하여 발표하였으며, 이는 투명성을 제고하는 데 도움이 되었다. 최근 수년간 외국인 투자금지 산업의 목록은 매우 적어지고 있으며, 다만 말레이시아에서만 광범위한 산업이 금지목록에 포함되어 있다.

외국인 투자와 관련된 개혁과 자유화 조치가 남미국가에서는 비교적 단기간 내에 급격하게 이루어졌으며(big bang approach), 필리핀에서도 상당한 정도로 빨리 이루어졌다. 반면에 인도네시아와 말레이시아에서는 상당히 점진적인 방법을 택하고 있다. 말레이시아는 외국인 투자에 대해서 일찍부터 개방한 나라임에도 불구하고, 자유화 조치 시행속도가 매우 느리다. 인도네시아는 어떤 시기에는 자유화를 추진하다가 다른 시기에는 그 속도가 늦어지는 등 정책의 변화가 많았다. 외국인 투자유치를 위한 개혁조치 중 일부는 국내에서 위헌여부 등의 문제에 봉착하였으며, 이러한 문제는 특히 외국인의 부동산 취득과 관련하여 빈번하였다. 필리핀이나 인도네시아에서는 부동산 취득의 자유화와 관련하여 헌법과의 불합치 문제가 있다. 브라질에서는 외국인과 내국인의 부동산 소유에 대한 차별근거를 제공하는 헌법조항을 수정하는 개혁적인 조치를 실시하였다.

대부분의 국가에서 직접적 투자유인책(investment incentive)은 감소하였다. 이는 전반적인 투자여건이 더욱 우호적으로 변해 직접적 투자유인책의 필요성은 상대적으로 줄어든 반면 직접적 투자 유인책은 비용이 많이 소요되는 정책이기 때문이기도 하다. 그러나 대부분의 국가에서 아직도 직접적 투자유인책이 일부 남아 있으며, 인도네시아만이 직접적 투자유인책을 거의 전면적으로 폐지하였다. 그럼에도 불구하고, 직접적 투자유인책 폐지 후 인도네시아에 대한 외국인 투자는 급격히 증가하였다.

외국인 직접투자와 관련된 전반적인 정책에 있어서 현재 말레이시아만이 다른 나라들과 상당한 차이를 보이고 있다. 말레이시아에서는 외국인 투자 자유화가 수출관련 산업에서만 이루어졌다. 그러나 말레이시아에서도 외국인 투자가 제한되는 산업부문에서의 경쟁력이 오히려 약화되어 조만간 추가적인 개방의 확대가 필요할 것으로 보인다.

외국자본과 관련된 격변성(volatility) 문제를 해결하기 위해 현재 두 가지 정책수단이 쓰이고 있다. 칠레에서는 1년 이내의 단기자본의 재유출에 대해서는 제한을 하고 있으며, 경상수지 보호 조항(safeguard clause)을 두고 있다. 경상수지 보호조항은 금융위기의 경우에만 적용되는

최근의 아시아 금융위기는 단기적으로는 외국인 투자자들이 투자를 꺼림에 따라 외국인 직접투자에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 개혁 프로그램이 제대로 진행된다면, 장기적으로도 부정적인 영향을 미칠 가능성은 매우 낮다.

것이기 때문에, 반드시 이를 사전적으로 배제하여야 할 필요는 없다. 위의 두 정책수단에 대해서 현재 MAI 등에서 논의가 진행되고 있으나, 현재까지의 잠정적인 논의결과에서는 양자 모두 이상적인 정책수단으로 평가되고 있지는 않다.

많은 국가에서 대규모 외국인 직접투자가 공기업 민영화에 의해서 촉발되었기 때문에, 향후에도 외국인 직접투자가 지속적으로 증가할 수 있을지에 대해서 의문이 제기되고 있다. 그러나 최근의 외국인 투자는 주로 공기업과는 무관하게 새로운 분야에서 이루어졌다는 점을 고려할 때, 이러한 회의론은 근거가 약하다. 향후 수년간 정책환경이 제대로 형성되기만 한다면, 상당한 규모의 외국인 투자가 지속될 것으로 보인다.

#### 4. 외환위기와 외국인 직접투자

최근의 아시아 금융위기와 관련하여 은행부문에 있어서의 외국인 투자가 억제 또는 금지되어야 하는지의 문제가 제기될 수 있다. 회의에서 한 참가자는 화폐에 대한 투기적 공격, 고이자율 및 부동산 시장의 침체가 수반되는 경우, 은행대출의 약 20 ~ 25%를 차지하고 있는 은행의 모계지 포트폴리오의 질을 떨어뜨려 건전한 은행조차 위협에 처하게 된다고 주장하였다. 그러나 심각한 은행위기는 은행부문에서의 규제가 심하고 외국인 투자에 대한 장벽이 심하거나 금지되어 있는 나라에서 발생하였다는 사실을 관찰할 수 있다. 반면에 외국인 투자가 은행체제를 더욱 건전하게 유지하는 데 도움이 되었다는 증거가 있다. 즉 은행의 효율성을 높이고, 은행에 의해서 제공되는 서비스의 범위를 넓히며, 더욱 개선된 감독체제를 갖게 하는 압력요인이 되고, 규칙에 대한 신뢰성을 높이며, 구조적인 위험을 낮추는 역할을 한다.

최근의 아시아 금융위기는 단기적으로는 외국인 투자자들이 투자를 꺼림에 따라 외국인 직접투자에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 개혁 프로그램이 제대로 진행된다면, 장기적으로도 부정적인 영향을 미칠 가능성은 매우 낮다. 멕시코의 경우, 3년 전 금융위기 이후 진행

되는 개혁 프로그램의 고삐를 늦추지 않고 있으며, APEC 국가들의 국가별 개혁 프로그램도 최근의 금융위기로 인해서 지장을 받지 않고 있다. 어떤 경우에는 금융위기로 인한 신뢰성 하락이라는 문제를 해결하기 위해 개혁을 가속화하기도 한다. 시장개혁에 따른 장기적인 효과는 금융 부문에서도 긍정적으로 나타날 것이다. 최근 태국은 금융산업에 있어서 전적으로 외국인이 소유하는 것을 허용하였다. 우리나라도 조만간 외국은행의 자회사 설립을 허용할 예정이다. 말레이시아의 경우에도 현재 진행중인 금융산업의 합리화 노력이 가속화될 것으로 보인다.

### III. 지역경제통합과 다자간 투자규칙<sup>5)</sup>

2010년에 형성되는 아시아 투자자유지역(AIA: Asia Investment Area), 미대륙자유무역협약(Free-Trade Agreement of Americas) 등과 관련하여, 지역경제통합이 외국인 투자에 어떤 영향을 미치는지에 대한 관심이 높아지고 있다. 지역경제통합체의 형성에 있어서 투자관련 규범이 포함될 수 있으므로, 투자규범의 문제는 지역경제통합과 밀접히 연관된다. Mercosur에는 투자관련 규범이 포함되어 있으며, 특히 부에노스아이레스 협약은 제3국으로부터의 투자자 보호와 관련된 내용을 포함하고 있다.

#### 1. 지역경제통합

지역경제통합과 관련된 중요한 효과는 지역경제통합체가 형성됨으로써 하나의 커다란 시장이 형성되고 이것이 외국인 투자를 촉진한다는 것과 투자자유화와 제3국으로부터의 투자자 보호 등에 있어서 높은 기준의 규범을 확산시킨다는 것이다. 지역협약이 외국인 투자 유치에 있어서 활력소가 될 수 있음은 남미의 경우를 통해서 알 수 있다. Mercosur가 형성됨에 따라, 하나의 공동시장에 접근할 수 있는 기회를 노리는 외국인 투자가 촉발되고 있다. 특히 칠레와 같이 작은 나라에서는, 칠레에 대한 투자가 4억 인구의 남미시장 진출의 교두보가 될 수 있음을 대외적으로 홍보하고 있다. 지역경제통합은 자유화와 투자자 보호를 제공할 수 있는 기회가 된다.

#### 2. 다자간 투자규범

전세계적인 투자의 흐름은 전세계적인 투자규범을 필요로 한다. 다자간 투자규범이 만들어지

5) 본절의 논의는 OLIS SG/DNME/CIME(97)4, *The Role of Foreign Direct Investment in Regional Integration in Latin America*, OLIS SG/DNME/CIME(97)5, *The Role of Foreign Direct Investment in Regional Integration in East and Southeast Asia* 등을 기초로 이루어졌다.

MAI 회원국들은 비회원국들에 비해 외국인 투자지로서 상당히 매력적인 장소가 되며, 이는 비용이 드는 다른 어떤 외국기업 투자유인책을 제공하는 것보다도 효과적인 방법이다.

면, 현재의 많은 양자간 투자협약이 다자간 투자규범으로 대체된다. 다자간 투자규범의 제정으로 인한 이득은 수용국, 투자국, 투자가 모두가 누릴 수 있다. 다자간 투자규범의 제정으로 인해 투자자와 투자국이 누릴 수 있는 이득은 내국인 기업과 차별대우를 받지 않고 장기적으로 법적 인 보호를 받을 수 있다는 것이다. 특히 중소기업과 관련되어서 MAI는 상당히 중요한 의미를 가진다. 투자자와 수용국 정부 사이의 분쟁해결 절차가 명시화되면, 외국기업은 내국기업과 더욱 공정한 경쟁을 할 수 있게 된다. 현 상태에서는 내국인 대우를 받아들이는 국가에서일지라도 보통 국가와의 분쟁해결 과정에 있어서 내국기업은 로비 등을 통해서 외국인 투자기업에 비해 상대적으로 비교우위를 가질 수 있는 여지가 있다.

MAI 등이 수용국에 어떤 이득을 줄 수 있는지의 문제는 논란의 여지가 있지만, 이득을 측정할 수 있는 가장 중요한 척도는 외국인 투자의 증가이다. 기존에도 투자자들은 투자대상국에 대해서 상당한 정도의 사전조사를 하고 있지만, MAI에 가입하는 것은 어떤 홍보보다 확실하게 외국인 투자에 관련된 자국의 정책을 보여주는 것이다. 따라서 MAI 회원국들은 비회원국들에 비해 외국인 투자지로서 상당히 매력적인 장소가 되며, 이는 비용이 드는 다른 어떤 외국기업 투자유인책을 제공하는 것보다도 효과적인 방법이다.

#### IV. 한국경제와 외국인 직접투자

##### 1. 1980년대 말 이후의 외국인 직접투자 감소

외국인 직접투자에 대한 국내의 최근 연구에서는 대부분 1980년대 말부터 우리나라에 대한 외국인 직접투자가 감소하였다는 점을 지적하고 있다. 본고에서도 우선 이것이 시사하는 문제점에 대해 살펴보기로 한다. 위에서 언급한 바와 같이 외국인 직접투자는 자본, 노동, 기술의 복합체이다. 따라서 외국인 직접투자가 감소한 것은 외국으로부터 유입되는 자본 또는 기술이 감소

하였다는 것을 의미한다. 물론 외국으로부터 유입되는 자본의 총량이 줄어든 것은 아니며, 단지 외국으로부터 유입되는 직접투자 형태의 자본이 줄어들었을 뿐이다. 즉 외국인 직접투자는 줄어든 반면 해외차입에 의한 내국인의 투자는 계속되었다. 결과적으로 우리 경제가 외환위기에 노출될 위험은 커졌다.

그러나 외국인 직접투자의 감소는 이보다 더 근본적인 문제점을 시사하고 있다. 외국인 직접투자가 감소한 것은 국내에서의 투자 증대 및 경영활동이 거의 내국인에 의해서만 이루어졌다는 것을 의미하며, 그 이유에 대해서는 다음과 같은 가능성을 생각할 수 있다. 첫째, 외국인 투자에 대해 인위적 장벽이 강화되었을 가능성이다. 둘째, 국내기업의 뛰어난 경영과 기술로 인해 외국인 기업이 국내에서 경쟁하기 힘들어졌을 가능성이다. 셋째, 앞의 두 가능성을 제외한 다른 가능성이 있다.

만약 인위적 장벽의 강화로 인해 외국인 직접투자가 감소하였다면, 우리 경제는 외국인 직접투자로 인해 얻을 수 있는 이득을 배제하였다는 점이 문제가 될 것이다. 이에 대해서는 뒤에서 좀더 자세히 논의하기로 한다. 그러나 이것이 사실이 아닐지라도, 외국인 투자가 감소하였다는 사실은 우리 경제에 심각한 문제가 발생하고 있었음을 시사한다. 이미 나타난 여러 가지 사실은 위의 두번째 가능성이 전적으로 사실이기는 힘들다는 것을 보여주고 있다. 만약 국내기업이 뛰어난 경영활동만으로 외국기업에 비해 경쟁력을 확보할 수 있었다면, 수출시장에서도 충분한 경쟁력을 가졌을 것이고 우리 경제는 지금과 같은 심각한 어려움에 직면하지 않았을 것이다. 그렇다면 결국 변화된 경제 여건에서 내·외국인 기업 모두가 수익성 있는 경영이 힘들어졌다고 보아야 할 것이다. 이에 따라 외국기업들의 투자는 감소하였다. 국내경제의 성장은 일부 기업들의 비합리적인 투자에 의해 선도되었으나, 이 중 상당부분은 부실·과잉투자로 판명되고 있다.

## 2. 과소한 외국인 직접투자

위에서는 주로 1980년대 말부터 외국인 직접투자가 감소한 것에 대해 논의하였다. 그러나 그 이전에도 우리나라에서는 외국인 직접투자가 경제에서 차지하는 비중이 다른 나라들에 비해서 매우 작았다. 따라서 외국인 직접투자 문제를 좀더 장기적 시각에서 볼 필요가 있다. 우리나라에서 외국인 직접투자가 적었던 이유에 대해서도 위에서 제시된 가능성들을 고려할 수 있다. 그러나 장기적 시각에서 본 문제점은 단기적 시각에서 본 문제점과는 다소 차이가 있을 수 있다. 기

외국인 직접투자에 대한 장벽은 경제여건의 변화에 따라 새로운 기능을 할 수 있는  
외국인 직접투자의 유입을 저해함으로써 시장에서의 경쟁과 국내기업들에 대한 시장규율을  
저해하여, 소비자의 효용과 경제전체의 효율을 낮추었다고 볼 수 있다.

업들의 비합리적인 투자는 장기적으로는 지속되기 힘들었을 것이며, 적어도 1980년대 말 이전  
에도 우리나라가 기업경영활동에 있어서 부적절한 나라는 아니었을 것이다.

만약 외국인 투자가 적은 이유가 전적으로 국내기업들의 뛰어난 경영활동과 기술 때문이었다  
면 이는 매우 반가운 일일 것이다. 그러나 그러한 믿음 중 상당부분은 허상에 불과하며, 결국 우  
리나라에서는 외국기업에 대한 차별적인 장벽이 존재하였다고 보아야 할 것이다. 물론 이러한  
장벽은 반드시 법이나 제도로써 구체화된 것은 아니며 외국기업에 대한 국민들의 배타적인 정서  
와 같이 측정하기 힘든 추상적인 요인들도 모두 포함되기 때문에, 현실적으로 이를 추정하는 것  
은 매우 어려운 일이다.

외국기업에 대한 차별적인 장벽의 존재가 우리 경제에 어떤 문제를 초래하는지를 보기 위해서  
는 외국인 직접투자의 역할에 대해서 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 외국인 직접투자는 자  
본, 기술, 노동의 복합체이다. 기업의 기술이라는 개념은 특정제품의 생산을 위한 하드웨어  
(hardware)적 기술에만 국한된 것이 아니라, 기업경영 방법 등의 소프트웨어(software)적인 기  
술을 포함하는 광의의 의미로 이해되어야 할 것이다. 즉 기업은 단순한 하드웨어적 기술과 자본  
및 노동의 결합체가 아니라 사업가정신(entrepreneurship)과 경영상의 노하우가 포함된 복합  
적인 경영체로서 이해되어야 한다.

그렇다면 외국인 직접투자는 새로운 사업을 국내경제에 유입함으로써 고용을 창출하고 기술  
을 파급할 수 있을 뿐 아니라, 시장에서의 경쟁을 제고시키고 기존의 비효율적인 기업에 대해서  
시장규율을 행할 수 있는 주체이다. 따라서 우리나라에서의 외국인 직접투자에 대한 장벽은 경  
제여건의 변화에 따라 새로운 기능을 할 수 있는 외국인 직접투자의 유입을 저해함으로써 시장  
에서의 경쟁과 국내기업들에 대한 시장규율을 저해하여, 소비자의 효용과 경제전체의 효율을 낮  
추었다고 볼 수 있다.

### 3. 외환위기와 외국인 직접투자

위에서 언급한 바와 같이 외국인 직접투자는 차입에 의한 투자에 비해 자본시장에서 안정성을 제공하며 외환위기에 노출될 위험성을 줄여 준다. 그러나 외국인 직접투자를 적극적으로 유치한 태국, 인도네시아 등의 경우에도 심각한 외환위기를 경험하고 있다. 따라서 외국인 직접투자의 이와 같은 장점이 부분적으로는 인정될 수 있지만, 외국인 직접투자 자체가 외환위기를 방지하는 절대적인 수단이 되지는 못한다는 것을 알 수 있다. 위에서 고찰한 나라들 중 외환위기의 영향을 상대적으로 덜 받은 나라는 칠레였으며, 이는 시장개혁에 성공한 칠레를 외국인들이 긍정적인 시각에서 보았기 때문이다.

뿐만 아니라 외국인 직접투자의 활성화가 반드시 외환위기 해결을 위해 긍정적인 면만 가지고 있는 것은 아니다. 오히려 일부 서비스 산업에서의 외국인 직접투자는 단기적으로는 경상수지를 더욱 악화시키는 측면도 있다. 그러나 이미 개방화된 경제에서 정부가 특정한 외국인 투자를 선별하여 유치하는 제도는 더 이상 현실성이나 효율성을 갖기 힘들다. 따라서 단기적으로 발생할 수 있는 문제에 집착하기보다는, 이를 극복하고 장기적으로 우리 경제가 경쟁력을 갖출 수 있는 방향을 찾아야 할 것이다.

현재의 외환위기에서 벗어나는 방법은 시장개혁을 통한 대외신인도의 회복이며, 장기적으로는 지속적인 경상수지 흑자를 통해서만 외채위기를 완전히 해결할 수 있을 것이다. 현재의 금융 위기는 복합적인 것이지만, 우리 경제에는 금융위기 이전에 이미 고질적인 경상수지 적자의 조짐이 있었다. 따라서 근본적인 해결책은 경쟁력을 높여 수출을 증대하고 수입대체산업을 육성하는 것이다. 이를 위해서는 새로운 지식과 효율적 경영에 기반을 둔 외국인 직접투자가 필요하다. 또한 문제를 보는 시각을 선진국-우리나라의 양자적인 시각에서가 아니라 다자적인 시각에서 볼 필요도 있다. 외국기업들의 진출로 인해 동남아 국가들의 경쟁력이 강화되는 동안 우리가 발전하지 않는다면, 우리는 수출경쟁에서 더욱 어려움을 겪을 것이다.

### V. 정책시사점

개방화된 경제에서 외국인 직접투자가 수용국의 경제에 미치는 긍정적인 면이 드러나고 있으며, 각국은 외국인 직접투자의 유치를 위해 노력하고 있다. 이미 우리가 개방경제로 들어선 이상 외국인 직접투자의 문제는 더 이상 선택의 문제가 아니라 당연히 받아들여야 할 일이다. 부존자

외국인 직접투자의 유치를 위해, 그리고 우리 경제의 장기적인 발전을 위해 무엇보다도 중요한 것은 기업활동을 위한 전반적인 정책환경을 개선하는 것이다. 부적절한 제도와 규제의 개혁을 통해 국내기업과 외국인 기업 모두 좋은 여건하에서 기업활동을 하되 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다.

원이 없는 우리나라가 외국과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 경쟁력을 갖추어야 하며, 이를 위해서는 외국인 직접투자를 더욱 활성화하고 그 이득을 누려야 한다. 최근에 외환위기의 해결 방안으로 외국인 직접투자 유치의 필요성이 활발히 제기되고 있지만, 좀더 장기적 시각에서 외국인 직접투자가 국내경제의 체질강화를 위해 필요하다는 점도 인식할 필요가 있다.

외국기업에 대한 장벽을 없애야 국내기업들이 외국기업과의 경쟁 또는 외국기업들의 잠재적 진입 가능성으로 인해 더 많은 시장의 규율을 받게 되고 경제의 효율성이 높아진다. 그러나 외국기업은 각종 제도와 규제, 국민들의 배타적인 정서 등으로 인해 국내기업에 비해 불리한 입장에 처하게 될 수 있다. 따라서 외국인 직접투자를 유치하기 위해서는 많은 제도와 관행의 개선이 필요하다. 그러나 과도한 세제상의 지원 등의 직접적 유인책이나 특혜를 제공할 필요는 없다. 중요한 것은 외국기업이 국내기업들과 공정한 경쟁을 할 수 있는 여건을 제공하는 것이다. 다만 뛰어난 기술과 경영능력을 보유하고 있음에도 불구하고 우리나라 시장에 진출하는 데 어려움을 느낄 수 있는 외국기업들을 위한 간접적인 지원은 필요할 것이다. 예를 들어, 정보획득이나 언어문제를 돕기 위한 기관이나 행정간소화를 위한 외국인 기업 행정센터 등을 활성화해야 한다. 외국인 직접투자의 유치를 위해, 그리고 우리 경제의 장기적인 발전을 위해 무엇보다도 중요한 것은 기업활동을 위한 전반적인 정책환경을 개선하는 것이다. 부적절한 제도와 규제의 개혁을 통해 국내기업과 외국인 기업 모두 좋은 여건하에서 기업활동을 하되 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다.

제도와 관행의 개선과 더불어 일반 국민들이 외국기업에 대해 가지고 있는 배타적인 의식의 개선도 필요하다. 이제 우리 경제가 유아기를 벗어나고 본격적인 개방화가 이루어지는 상황에서 외국인 기업에 대한 부정적인 시각은 더 이상 도움이 되지 않는다. 외국인 기업에 대한 일반국민들의 부정적인 인식을 개선하기 위해서는 언론의 역할도 매우 중요할 것이다. 외환위기로 인해 일부에서는 오히려 외국인에 대한 배타적인 정서가 등장할 수도 있을 것이다. 그러나 우리가 지금 겪고 있는 어려움은 개방으로 인한 것이 아니라 개방화된 경제에서 그에 맞는 의식과 제도를 갖지 못하였기 때문이라는 점을 모두 인식할 필요가 있다. KDI

# 한국조세의 이해

## — 소득세편

全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

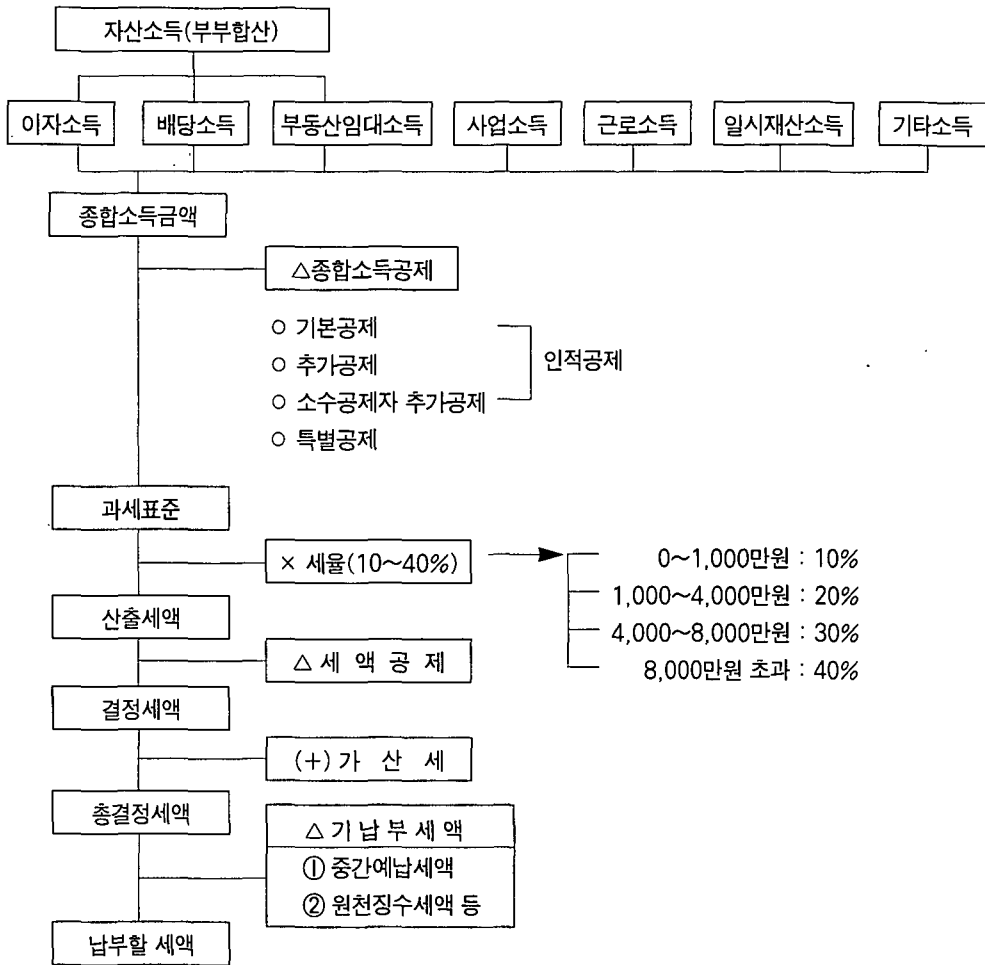
우리나라의 소득세는 단일세목 중 부가가치세에 이어 조세수입면에서 두번째 규모를 차지하고 있으며, 성격상 조세부담의 형평성 제고 목적에 부합되는 면이 있다는 점에서 중요하게 인식되어 왔다. 그러나 개별 납세자의 신고소득에 의한 소득세 납부가 일반화되지 않아 납세자들이 스스로의 소득세액을 계산하여 신고하는 관행이 정착되지 않은 까닭에, 납세자들의 소득세제도에 대한 이해가 매우 부족한 실정이다. 이 글의 목적은 우리나라 소득세제를 간략하게 설명함으로써 개별 납세자들의 소득세에 대한 이해와 나아가 개개인의 소득세부담의 적정성에 대한 평가를 돕는 데 있다.

우리나라의 소득세는 형식상 종합소득과세 방식을 택하고 있다. 종합소득에 포함되는 소득에는 이자·배당소득, 근로소득, 사업소득, 부동산임대소득, 기타소득, 일시재산소득이

있다<sup>1)</sup>. 우리나라 소득세 부과 단위는 기본적으로 개인이다<sup>2)</sup>. 다만 각종 자산소득(이자·배당소득, 부동산임대소득)은 자산의 명의 변경에 의한 조세부담회피를 방지하기 위하여 부부합산하여 소득을 계산한다. 종합소득과세 대상에서 제외되어 있는 소득에는 산림소득, 퇴직소득, 양도소득이 있다. 특히 부동산의 양도차익(부동산판매가격 - 부동산 구입가격)에 대한 과세는 별도의 세율을 근거로 과세되고 있다. 종합소득에 포함되는 소득 중에서도 실질적으로 분리과세되는 부분이 많이 존재한다. 먼저 이자·배당소득의 경우, 1996년도부터 실시되어 오던 금융소득종합과세가 유보됨에 따라 대주주의 배당소득 등 일부를 제외하고는 대부분이 20%(주민세 포함 22%)의 세율로 소득발생원천에서 과세되는 원천분리과세로 납세의무가 종결된다. 근로소득의 경우도 종합소득에 포함되는 다른

1) 일시재산소득은 일정금액 이상의 골동품과 예술품을 양도하였을 때 발생하는 소득이며, 기타소득은 주택복권당첨소득 등 주로 일시적이거나 우발적인 소득을 포함한다.

〈그림 1〉 종합소득과세체계



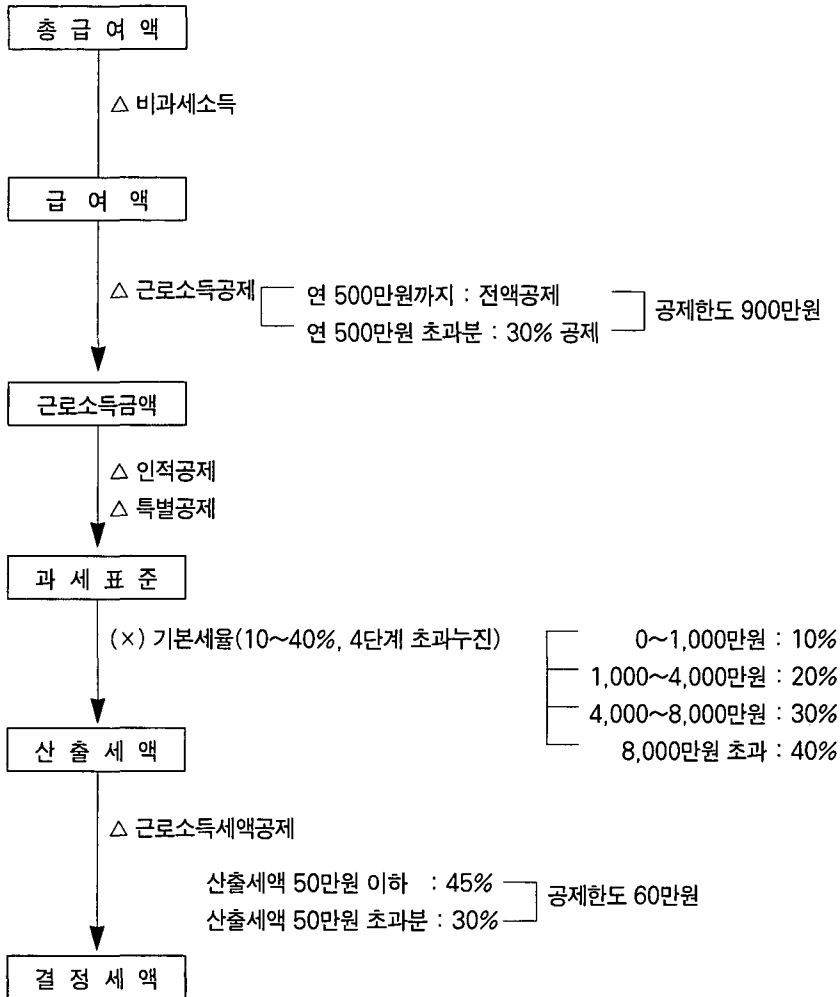
종류의 소득이 없을 경우 근로소득에 대한 조세납부로 납세의무가 종결된다.

기타소득과 일시재산소득의 많은 부분이 원천분리과세로써 납세의무가 종결된다. 따라서 현 소득세제하에서 실질적으로 종합소

득과세 대상이 되는 소득은 일부 납세자의 이자·배당소득, 사업소득 및 부동산임대소득 그리고 일부 납세자의 근로소득이라고 할 수 있으며 많은 부분의 소득이 분리과세되고 있다고 할 수 있다.

2) 예를 들어 미국의 경우 부부로 하여금 부부합산소득과 부부 각각의 소득에 대한 소득세 과세 중 선택하도록 하고 각 경우에 대하여 별도의 소득세율을 규정하고 있다.

〈그림 2〉 근로소득과세체계



이 글에서는 소득세 중 가장 중요한 부분을 구성하고 있는 근로소득세와 종합소득세의 과세체계에 대해 간단히 설명하고자 한다. 〈그림 1〉과 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이

종합소득과 근로소득, 즉 종합소득과 총급여에서 최종납부세액이 결정되기까지 여러 단계의 계산을 거쳐야 한다. 먼저 총급여 혹은 종합소득 중에서 소득세 과세대상이 되지 않

은 부분의 소득을 제외한다. 이러한 소득을 비과세소득이라고 하는데 근로소득의 경우 교원의 연구보조비, 대학·정부출연기관 연구원의 연구활동비, 공무원의 직급보조비, 기자의 취재수당 그리고 벽지수당 등이 포함되고 종합소득의 경우 공익신탁의 이익, 장기주택마련저축 등 일부 금융상품저축에 대한 이자소득, 농가부업소득, 비상업적인 연구 및 개발업에서 발생된 소득 등이 포함된다. 이렇게 계산된 근로소득

**우리나라의 소득세제는 형식상  
종합과세방식을 채택하고 있으나 대부분의  
이자·배당소득과 근로소득이  
실질적으로는 분리과세되고 있어  
종합과세의 취지를 살리지 못하고 있다.**

금액과 종합소득금액에서 다시 소득공제에 해당되는 항목을 공제한다. 소득공제는 과세대상소득인 근로소득금액과 종합소득금액에서 각 납세자의 특성, 특히 조세부담능력을 감안하여 일정금액을 공제해 주는 것이다. 예를 들어 근로소득과 종합소득에 공통적으로 적용되는 기본공제와 추가공제는 가족구성원의 수와 특성에 따라 일정금액이 공제되며, 근로소득자(근로소득이 있는 종합소득자 포함)에게 적용되는 특별공제는 해당연도에 지출한 보험료, 의료비, 교육비의 일부를 공제해 줌으로써 납세자의 조세부담능력을 감안하려는 의도에서 규정되어 있다. 또한 소득공제의 중요한 예로 근로소득자에 대한 경비공제적 성격을 띤 근로소득공제가 있다. 이는 사업소득의 경우 사업을 영위하기 위해

필요한 경비를 용이하게 공제할 수 있는 반면, 근로소득의 경우 이러한 길이 막혀 있기 때문에, 또는 이 소득공제를 통하여 근로소득자의 세부담을 경감하기 위해 도입되었다. 이러한 과정을 거쳐 계산된 금액을 과세표준이라고 한다. 이 과세표준에 대해 소득세법

상 규정되어 있는 한계세율을 적용하여 산출세액을 계산한다. 소득세는 과세표준을 여러 단계의 구간으로 나누고 높은 과세표준구간으로 갈수록 높은 세율을 적

용한다. 이는 높은 소득의 납세자가 보다 무거운 소득세를 부담하게 함으로써 소득계층간 소득재분배를 실현하고자 하는 의도에서 채택되고 있다. 납세자가 최종적으로 부담하는 세액인 결정세액을 산출하기 위해서는 산출세액에서 세액공제부분을 다시 공제하게 된다<sup>3)</sup>. 우리나라 세액공제의 대표적인 예는 근로소득자에게만 허용되는 근로소득세액공제가 있다. 세액공제와 위에서 설명한 소득공제가 다른 점은 소득공제가 소득세 과세대상 소득에서 일정금액을 공제함으로써 납세자의 조세부담을 경감시키는 반면 세액공제는 산출세액에서 일정부분을 공제함으로써 납세자의 조세부담을 보다 직접적으로 경감시킬 수 있다는 점이다.

위에서 간략하게 설명한 우리나라 소득세의

3) 종합소득신고자의 경우, 결정세액에 범칙금 성격을 띤 가산세를 더하고 원천징수세액 등 이미 납부한 세액을 제한 금액이 최종적으로 납부해야 할 종합소득세액으로 결정된다.

〈표 1〉 소득공제

	종합소득자	근로소득자
인적공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본공제:</li> <li>○ 추가공제: 사유당 50만원</li> <li>○ 소수공제자 추가공제:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본공제: 가족(본인포함) 1인당 연 100만원씩 공제</li> <li>○ 추가공제: 가족 중 장애자·경로우대자 등이 있거나, 소득자가 부녀자로서 세대주이거나 배우자가 있는 경우 및 여성 또는 배우자가 없는 남성이 6세 이하의 자녀를 두고 있는 경우에는 사유당 연 50만원씩 추가공제</li> <li>○ 소수공제자 추가공제: 기본공제 대상자가 1인인 경우 연 100만원, 2인인 경우 연 50만원 추가공제</li> </ul>
특별공제		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보험료:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ 의료보험료: 전액공제</li> <li>☐ 보장성보험: 연 50만원 한도(예: 자동차보험, 화재보험 등)</li> </ul> </li> <li>○ 교육비:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>본인, 배우자, 직계비속·동거입양자 및 형제자매를 위해 지출한 입학금, 수업료 등</li> <li>☐ 유치원: 1인당 70만원</li> <li>☐ 초·중·고: 전액</li> <li>☐ 대 학: 1인당 230만원(근로자본인은 전액)</li> </ul> </li> <li>○ 의료비:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>총급여의 3% 초과분(연 100만원 한도), 노인의료비, 장애인재활의료비는 전액</li> </ul> </li> <li>○ 주택자금:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>주택저축불입액(또는 상환액)의 40%, 연 72만원 한도</li> </ul> </li> <li>○ 기부금:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>소득금액의 5% 범위 내(사립학교에 대한 기부금: 5% 추가)</li> </ul> </li> </ul>
표준공제	(근로소득이 없는 종합소득자) 연 60만원	특별공제 대신 선택할 수 있음
근로소득공제	근로소득이 있는 사람에게 한하여 적용됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 500만원까지 : 전액공제</li> <li>연 500만원 초과 : 30% 공제</li> </ul> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;">☐ 공제한도 900만원</div>

문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 종합소득세 과세대상소득이 지나치게 한정되어 있다는 것이다. 형식상 종합과세방식을 채택하고 있으나 대부분의 이자·배당소득과 근로소득이 실질적으로는 분리과세되고 있어 종합과세의 취지를 살리지 못하고 있다. 일반인들이 인식하고 있는 소득세의 특징 중의 하나가 납세자의 조세부담능력의 좋은 척도가 될 수 있는 소득을 기준으로

근로소득자와 사업자간의 세부담불평등을 해소하기 위하여 근로소득세액공제를 통하여 근로자의 세부담을 일부 경감시키고 있으나 여전히 근로소득자의 조세부담이 사업소득자에 비해 과중하다고 인식되고 있다.

과세된다는 것이다. 소득이 납세자의 능력의 올바른 척도가 되려면 납세자의 모든 소득을 망라한 소득을 기준으로 과세하는 진정한 의미의 종합과세가 이루어져야 한다.

이와 관련하여 지적하고자 하는 것은 1998년부터 금융소득종합과세가 유보되어 일부를 제외한 이자·배당소득은 20% 분리과세되고 있다는 것이다. 이러한 조세정책의 변화는 소득세부담이 보다 역진적으로 변했음을 의미한다. 금융소득종합과세 실시 당시에는 기준금액(금융소득금액 4000만원) 이하의 금융소득을 획득한 사람들은 15%의 원천분리과세가 적용되었으나 1998년부터는 원천분리세율이 20%로 인상되었으며 또한 금융소득종합과세 대상자의 경우 오히려 종전과 비교하여 조세부담이 감소하는 현상을 보이고 있다. 이러한 정책의 변화는 납세능력에 따라

조세가 부담되어야 한다는 능력원칙에 위배되는 조치라고 할 수 있을 것이다.

두번째로 지적될 수 있는 우리나라 소득세의 문제점은 소득종류별 세부담의 정도가 상이하다는 것이다. 이는 제도상의 문제와 소득세 세무행정의 문제가 될 수 있을 것이다. 전자는 광범위하게 분리과세가 실시되고 있어 실질적으로 종합과세가 이루어지고 있지 못하다는 데서 그 원인을

찾을 수 있을 것이다. 후자로 발생하는 소득간 세부담 불평등의 가장 대표적인 예로 근로소득자와 사업소득자의 조세부담의 차이를 들 수 있다. 근로소득자의 소득은 비교적 용이하게 파악되는 반면 사업소득자의 경우에 대해 소득파악이 용이하지 않다. 따라서 소득세제도상의 문제가 아닌 조세행정상의 문제점으로 인해 근로소득자와 사업소득자의 세부담 격차가 발생한다는 것이다. 이러한 근로소득자와 사업자간의 세부담불평등을 해소하기 위하여 위에서 말한 근로소득세액공제를 통하여 근로자의 세부담을 일부 경감시키고 있으나 그럼에도 불구하고 여전히 근로소득자의 조세부담이 사업소득자에 비해 과중하다고 인식되고 있다.

세번째로 지적될 수 있는 것은 지나치게 높은 근로소득자의 면세자 비율이다. 위에서

지적하였듯이 사업소득자에 대해 상대적으로 무거운 세부담을 지고 있는 근로소득자의 세부담 경감을 위해 정부는 지속적으로 근로소득자의 면세점을 상향조정해 왔다. 이러한 이유로 근로소득자의 50% 이상이 매년 한 푼의 소득세도 납부하지 않고 있으며 이는 한 국가의 국민이면 어느 수준의 조세를 납부할 의무가 있다는 국민개세주의원칙에 크게 위배되는 현상이다. 이러한 면에서 근로소득자에 대한 면세점 조정과 적절한 세부담의 조정이 필요할 것이다.

위에서 지적하였듯이 사업소득자에 대한 상대적인 박탈감으로 인해 우리나라의 근로자들은 자신들의 조세부담이 과중하다고 인식하고 있으나 높은 면세자비율과 상당수준의 근로소득세액공제의 실시로 인해 실제적으로는 근로자의 세부담이 그리 높지 못한 것이 사실이다. 실제로 우리나라 근로자들의 평균유효세율, 즉 총급여에 대한 최종 조세부담수준의 결정세액의 비율은 불과 3~5%에 불과하여 OECD 국가 중 최저를 기록하고 있다. 이러한 기현상을 해소하기 위해서는 세무행정당국이 보다 적극적인 세무행정을 실시하여 사업소득자들에 대한 과세소득 포착률을 제고함으로써 그 문제를 해결할 수 있을 것이다.

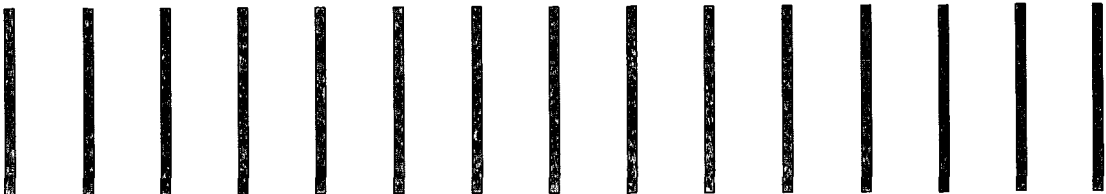
위에서 지적하였듯이 우리나라의 소득세는 많은 문제점을 지니고 있다. 이러한 소득세의 문제점을 시정하기 위해서는 적절한 면세

자 비율의 조정, 종합과세대상 소득의 확대를 통한 공평과세의 실현, 세무행정의 강화를 통한 탈루소득의 포착과 과세소득간 제도적 차이를 해소할 수 있는 각종 제도의 개선이 필요할 것이다. **KDI**



# 정책흐름

1. 1998년 2월 말 현재 총대외지불부담 현황(잠정)
2. 1998년 제1차 세제발전심의위원회 개최
3. 1997 회계연도 총세입부·총세출부 마감
4. 부가가치세 예정신고 안내





다음은 재정 관련 주요 보도자료의 내용입니다.

# 1998년 2월 말 현재 총대외지불부담 현황(잠정)

※이 자료는 재정경제부 국제금융국 외자관리과에서 4월 1일에 발표한 「1998년 2월 말 현재 총 대외지불부담 현황(잠정)」의 전문입니다.

- 정부는 한국은행에서 잠정 집계한 1998년 2월 말 현재 우리나라의 총 대외지불부담 규모를 1,503억달러로 발표함.
- 총대외지불부담(total external liabilities) : 세계은행 편제기준에 의한 대외채무에 금융기관 역외차입금과 국외점포의 해외차입금을 합산하여 산출
- 동 규모는 1998년 1월 말에 비해 9억달러 감소한 수준임.
- 금융기관의 단기외채 만기연장 협상타결에 따른 단기외채의 중장기로의 전환효과는 전환계약이 발효되는 4월 이후 반영됨(이 경우 단기외채 비중은 30% 수준으로 하락될 전망).

- 이에 따라 단기외채 비중이 1998년 1월 말의 42.3%에서 1998년 2월 말에는 40.8%로 하락

## 최근 총대외지불부담 규모 추이

(단위 : 기말기준, 억달러, %)

	1996	1997p	98.1p	1998.2p	1998 증감	
					1월중p	2월중p
장기외채	575 (36.5)	860 (55.7)	872 (57.7)	889 (59.2)	12	17
단기외채	1,000 (63.5)	684 (44.3)	640 (42.3)	614 (40.8)	-44	-26
총대외지불부담	1,575	1,544	1,512	1,503	-32	-9
〈참고〉						
총외채 (World Bank 기준)	1,047	1,208	1,206	1,202	-2	-4

주 : ( ) 내는 구성비

## I. 총대외지불부담 현황

- 1998년 2월 말 현재 우리나라의 총대외지불부담 규모는 1,503억달러로 잠정 집계
- 1998년 1월 말에 비해 9억달러 감소
- 이 중 장기외채는 IMF 지원자금 도입(20억달러) 등으로 공공부문을 중심으로 17억달러 증가한 반면, 단기외채는 금융기관 및 민간부문의 단기차입금 상환 등으로 26억달러 감소

## II. 부문별 동향

- 공공부문 : 2월중 IMF자금 도입분(20억달러) 반영
- 1997년 12월 이후 IMF 150억달러, IBRD 30억달러, ADB 30억달러 등 총 210억달러 도입



○ 국내금융기관 : 2월중 차환(roll-over)비율이 크게 회복되고  
신규자금이 일부 유입된 데 힘입어 1월에 비해 감소규모 축소 (-35억달러 → -5억달러)

○ 민간부문 : 수출호조로 수출선수금은 증가하였으나, 연지급  
수입의 감소로 민간외채 감소(-15억달러)

**부문별 총대외지불부담 동향**

(단위 : 기말기준, 억달러)

	1996	1997p	1998.1p	1998.2p	1998 증감	
					1월p	2월p
공공부문	24	181	211	230	30	9
국내금융기관	1,035	752	717	712	-35	-5
(장기)	(383)	(463)	(449)	(442)	(-14)	(-7)
(단기)	(652)	(289)	(268)	(270)	(-21)	(2)
외은지점	160	189	178	170	-11	-8
(장기)	(32)	(40)	(36)	(37)	(-4)	(1)
(단기)	(128)	(149)	(142)	(133)	(-7)	(-9)
민간부문	356	422	406	391	-16	-15
(장기)	(136)	(176)	(176)	(180)	(-)	(4)
(단기)	(220)	(246)	(230)	(211)	(-16)	(-19)
총대외지불부담	1,575	1,544	1,512	1,503	-32	-9

<참 고>

**총대외지불부담 현황**

(단위 : 억달러)

	1996말	1997말p	1998.1말p	1998.2말p	1998 증감	
					1월p	2월p
장기부채(I + II + III)	575	860	872	889	12	17
I. 금융부문(A+B)	415	503	485	479	-18	-6
A. 국내금융기관	383	463	449	442	-14	-7
(국내본점)	245	299	298	297	-1	-1
(역외금융)	85	92	88	89	-4	1
(국외점포)	53	72	63	56	-9	-7
B. 외은지점	32	40	36	37	-4	1
II. 민간부문	136	176	176	180	0	4
III. 공공부문	24	181	211	230	30	19
단기부채(I + II)	1,000	684	640	614	-44	-26
I. 금융부문(A+B)	780	438	410	403	-28	-7
A. 국내금융기관	652	289	268	270	-21	2
(국내본점)	262	117	113	115	-4	2
(역외금융)	127	87	80	76	-7	-4
(국외점포)	263	85	75	79	-10	4
B. 외은지점	128	149	142	133	-7	-9
II. 민간부문	220	246	230	211	-16	-19
총대외지불 부담	1,575	1,544	1,512	1,503	-32	-9

# 1998년 제1차 세제발전심의회 개최

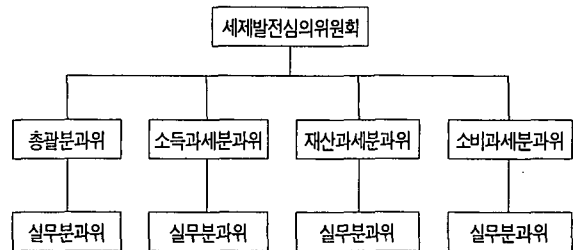
※이 자료는 재정경제부 세제실 조세정책과에서 4월 1일에 발표한 「1998년 제1차 세제발전심의회 개최」의 전문입니다.

- 3월 31일(화) 14:30부터 은행회관 2층 국제회의실에서 제25차(1998년 제1차) 세제발전심의회 위원회 회의가 개최되었음.
- 동 회의에는 김상하 세제발전심의회 위원장 등 세제발전심의회 위원들과 이규성 재정경제부장관, 남궁훈 세제실장 및 세제실 관계자가 참석하여 「1998년 세제개편 추진방안」에 대하여 토의를 가졌음.
- 이날 논의된 주요 검토과제들은 동 위원회 산하의 4개 분과위원회(총괄, 소득과세, 재산과세, 소비과세) 및 실무분과위원회별로 심도있는 연구·검토와 공청회 등을 거쳐 6월 이후 과제별로 세법개정을 추진할 예정임.

- 조세제도의 공정성과 투명성, 납세편의 제고에 중점을 두고 추진

○ 세제발전심의회 회의의 4개 전문 분과위원회(총괄, 소득, 재산, 소비과세)에서 심도있는 연구와 논의를 거친 후 세제개혁방안을 마련하여 가능한 한 빠른 시일 내에 법제화

○ 추진체계



주: 1. 소득과세분과위원회 산하에 소득·법인·국제조세 3개 실무분과위원회를 둠.  
2. 각 분과위원회 간사: 세제실 담당과장

## 1998년 세제개편 추진방안(1998. 3. 31)

### 1. 1998년 세제개편 추진체계 및 일정

- 경제사회구조의 복잡화·국제화·정보화 등의 환경변화에 적극적으로 대처해 나가면서 우리 경제의 새로운 도약을 위한 준비로서의 세제개편이 필요

○ 추진일정

- 4월 : 실무분과위원회 활동

- 4월 말 : 실무작업에 대한 연구보고서 작성

- 5월중 : 공청회 개최 및 관계부처 협의
- 5월 말 : 과제별 세제개편 방안 확정
- 6월 이후 : 과제별로 세법개정 추진(금년 내 실시 과제는 7월 임시국회에 상정)

## II. 분과위원회별 주요 검토과제

### ○ 총괄분과

- 세제개편에 따른 세입 가이드라인 제시 및 총괄조정
- 조세감면제도의 개편 및 조세지출예산제도 도입 방안
- 목적세제도의 정비 등 조세체계의 간소화 등

### ○ 소득과세분과

- 음성·탈루소득에 관한 과세강화 방안
- 근로소득에 대한 세부담 적정화 방안
- 원활한 구조조정을 위한 기업과세 개선방안
- 자본이동 자유화에 따른 조세제도 정비방안 등

### ○ 재산과세분과

- 토지세제 개편방안
- 변칙적인 상속·증여에 대한 과세강화 방안 등

### ○ 소비과세분과

- 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도 개선방안
- 외부불경제 물품에 대한 소비세 과세강화 방안 등

## 1. 총괄분과위원회

### 가. 세제개편에 따른 세입 조정

#### ○ 현황 및 문제점

- 최근 들어 세수증가율이 성장률에도 못 미치는 등 세입기반이 상당히 취약

\*경상 GNP성장률과 세수증가율의 비교

(단위: %)

	1994	1995	1996	1997	1998 전망
경상성장률(A)	14.4	14.9	10.8	8.1	7.7
세수증가율(B)	20.4	20.1	14.4	7.6	3.2 (8.9)
탄성치 (B/A)	1.42	1.35	1.33	0.94	0.42 (1.16)

주 : ( ) 내는 세수보전대책 반영 후

- 안정적인 세입기반 확보를 위해서는 세제개편 추진시에 세수효과를 감안한 종합적인 세입 가이드라인의 제시 필요

#### ○ 주요 검토방향

- 적정 세부담 수준의 검토
  - 경제여건 변화를 감안하여 성장잠재력을 훼손하지 않는 범위 내에서 안정적인 세입기반 확보가 가능한 세부담 수준 검토
- 토지세제의 개편, 부가세 방식의 목적세의 본세 통합, 조세감면제도의 정비 등 세수변화를 초래하는 세제개편과제 전반에 대한 총괄 조정
  - 국제와 지방세의 조정, 재정제도 개선, 지방자치단체간 재원 배분 방안

### 나. 조세감면제도의 개편 및 조세지출예산제도 도입방안

#### ○ 현황 및 문제점

- 1998년 말로 조세감면규제법 적용시한 도래
- 경제정책과 산업발전 지원을 위하여 조세감면제도를 폭넓게 운영하여 온 결과 세입기반이 상당히 취약하게 되었음.
- 조세감면이 기득권화되어 조세의 형평성을 저해
- 조세감면의 사전·사후관리가 미흡하여 정책효과의 파악과 평가가 곤란

○ 주요 검토방향

- 조세감면규제법의 전면개편
  - 개별 세법의 감면 및 증과세 규정을 포괄하는 법으로 개편
  - 개별지원제도별로 적용시한을 두는 일몰제 전면도입
  - 현행 비과세·감면제도를 전면 재검토하고 실효성 없는 제도는 폐지
- 조세지출예산제도(tax expenditure budget)의 도입을 추진
  - 조세지출예산의 작성 세목, 추계방법, 예산과의 연계방안
  - 부작용이 최소화될 수 있도록 우리 실정에 맞게 단계적으로 도입

**다. 목적세 제도의 정비 등 조세체계의 간소화**

○ 현황 및 문제점

- 목적세가 새로운 재정수요에 대처하기 위한 재원확보 수단으로 이용됨에 따라, 조세체계의 복잡화를 초래
- 부가세(surtax) 형태로 부과됨으로써 본세의 세율변동에 따라 목적세 세입이 자동적으로 변화하여 세수의 불안정성 초래
- 재정운용의 경직화·비효율화의 원인으로 작용
  - 현행 목적세 : 교육세, 농어촌특별세, 교통세

○ 주요 검토방향

- 부가세 방식의 복잡한 목적세(교육세·농특세)는 본세에 통

합하여 조세체계를 간소화

- 목적세 간소화에 따른 국세 및 지방세의 세수변화 조정
- 특정 목적사업에 대한 투자재원이 원활히 확보될 수 있도록 재원확보방안도 함께 마련

**2. 소득과세분과위원회**

**가. 음성·탈루소득에 관한 과세강화 방안**

○ 현황 및 문제점

- 음성·탈루소득에 대하여는 소득원이 불분명한 과소비생활자·부동산투기자·사채전주 등을 중심으로
  - 재산변동상황이나 소득신고상황을 전산관리하고
  - 탈세정보수집과 기획내사를 통해 세금탈루혐의가 드러나면 개인과 관련기업 등을 통합조사하는 한편
- 불건전소비 조장업소에 대한 특별세무관리를 하고 있음.
  - 1997년 음성·탈루소득 추정실적 : 973건, 2,330억원
- 또한 세제개편시마다 신고납세방식의 정착, 상속·증여세제의 강화, 신용카드 사용유도 등 과표양성화를 위한 제도적 장치를 마련하여 왔음.
- 그러나 음성·탈루소득의 속성상 소득원이나 거래내역을 밝혀 내기가 쉽지 않기 때문에 과세가 미흡한 실정임.

○ 주요 검토방향

- 과세표준의 양성화가 미흡한 업종을 중심으로 하여 사업소득자에 대한 과표를 양성화하는 방안
- 소득원이 노출되지 않는 음성소득에 대하여 효과적으로 과세하는 방안
- 고액재산가의 변칙적인 거래를 통한 조세회피 방지방안

**나. 근로소득에 대한 세부담 적정화 방안**

○ 현황 및 문제점

- 근로소득자에 대하여는 면세점 인상, 근로소득세액공제의 확대 등을 통하여 세부담을 계속적으로 인하하여 왔음.
- 또한 근로자에 대하여는 교육비(대학생 1인당 230만원 등), 보험료(50만원 + 의료보험), 의료비(100만원), 기부금(소득의 5%) 등 특별공제를 허용하고 있으나, 이는 세제를 복잡하게 하고 세부담 불형평 요인이 되고 있다는 지적이 있음.
- 한편, 분배국민소득 중 피용자보수 비중은 1970년 이후 계속 높아지고 있으나, 소득세 중 근로소득세 비중은 감소하고 있음.

(단위 : %)

	1970	1980	1990	1995	1997
분배국민소득 중 피용자보수 비중	40.1	51.8	58.8	61.3	64.3
소득세 중 근로소득세 비중	43.3	40.2	36.5	37.3	35.8

○ 주요 검토방향

- 직종간 · 소득계층간, 그리고 근로소득과 다른소득간에 과세의 형평성을 제고할 수 있는 방안
- 특정직종 등에 적용되는 비과세 · 감면이나 특별공제를 축소 하되, 모든 근로자에 대한 일반공제를 확대하여 세제를 단순화하고 과세의 효율성을 높이는 방안
- 근로소득에 대한 분리과세 방안의 타당성 검토

**다. 원활한 구조조정을 위한 기업과세 개선방안**

○ 현황 및 문제점

- 그간 합병, 분할, 인수 등 기업의 자율적인 구조조정을 지원하기 위하여 관련세제를 지속적으로 보완
- 특히, 지난해 정기국회 및 2월 임시국회에서 구조조정 단계에서는 사실상 세부담이 없도록 지원을 대폭 강화

- 합병, 사업교환, 현물출자에 의한 기업분할시 법인세 과세이연
- 각종 구조조정 과정에서 자산 매각시 특별부가세 감면 등
- 그러나 아직 기업 조직변경에 대한 과세체계가 명확하지 않고 미진한 부분이 있어 더욱 개선 · 보완해 나갈 필요

○ 주요 검토방향

- 합병 · 분할 등 기업 조직변경에 대한 과세체계를 전면 재검토 · 정비하여 원활한 구조조정을 지원
- 합병에 대한 세무처리원칙 명확화 및 이월결손금 승계문제 등 관련 과세제도 전면 재검토
- 상법에 기업분할제도 도입시 합병수준으로 지원
- 미국의 비과세 조직변경제도 등 외국의 조직변경에 대한 과세체계 연구 및 도입방안 검토
- 구조조정 지원제도를 변칙적으로 악용하는 사례를 방지하기 위한 부당행위계산 부인제도의 보완 방안

**라. 자본이동 및 외화 자유화에 따른 조세제도 정비방안**

○ 현황 및 문제점

- 자본이동 및 외화자유화의 확대에 따라 거주자의 해외원천소득도 증가
- 거주자에 의한 해외부동산, 주식, 예금, 채권투자 가능
- 공평과세와 세수확보를 위해 해외원천소득에 대해서도 과세체제를 정비하고 과세자료를 확보하는 방안을 마련할 필요
- tax competition의 결과 대부분의 국가들이 이자 · 주식양도차익 등 금융소득에 대해 원천지국에서 조세감면을 하고 있으므로 국내에서 적절한 과세를 하지 않는 경우 자본의 해외유출을 조장하는 결과 야기
- 최근 OECD에서도 해외원천소득에 대한 과세강화 방안 집중 논의

⇒ 해외원천소득에 대한 적절한 과세를 위한 조세체제를 확립  
해 나갈 필요성 증대

○ 주요 검토방향

- 해외부동산 및 자본거래 관련 소득에 대한 과세체제 정비
- 거주자의 해외소득 과세자료의 효율적 확보
- 선물, 옵션, 스왑 등 적절한 파생상품거래 관련 소득에 대한 과세체제 검토

### 3. 재산과세분과위원회

#### 가. 토지세제 개편방안

○ 현황 및 문제점

- 현행 토지세제는 취득·보유·이전단계에 따라 여러 종류의 세금이 과세되고 있음.
- 토지의 거래단계에서 세부담이 과다한 반면, 토지의 보유단계에 대한 과세는 미흡
- 토지의 이용에서 얻은 특별이익에 대하여도 개발부담금 등 각종 부담금(택지초과소유부담금, 농지전용부담금 등)이 추가로 부과되는 등 복잡한 체계
- 이들 중 상당부분이 부동산투기억제 목적으로 도입되었기 때문에 토지거래에 대한 규제로 작용하여 토지의 생산적 이용을 제약

○ 주요 검토방향

- 토지의 취득·이전단계에서는 세부담을 완화하고, 보유에 대한 세부담을 무겁게 하는 방안
- 복잡한 토지세제를 단순화하는 방안
- 비과세·감면제도를 대폭 축소·정비하여 과세형평을 제고

하는 방안

#### 나. 변칙적인 상속·증여에 대한 과세강화방안

○ 현황 및 문제점

- 1996년 상속세법 전면개편시 변칙적인 상속·증여에 대한 과세강화를 위하여 증여의제 및 증여추정 과세제도를 대폭 강화
- 그러나 조세법률주의 원칙상 과세요건을 법정화하여야 하나 법에서 정하지 못한 변칙증여사례가 계속하여 발생
- 또한 직계존비속간에 주식 등의 증여를 통하여 향후 예측된 이익을 세금 없이 이전시키는 사례도 발생

○ 주요 검토방향

- 새로이 나타나는 변칙증여사례에 대한 합리적인 과세방안
- 주식 등을 이용한 부의 무상이전에 대한 과세방안
- 상장준비중인 주식을 자녀에게 증여하여 상장에 따른 시세차익을 자녀가 얻게 하는 경우
- 계열법인 중 자본잠식중인 법인의 주식을 자녀에게 증여한 후 계열법인간 내부거래를 통하여 당해 자본잠식법인의 주식 가치를 증가시키는 방법으로 이익을 분여하는 경우

### 4. 소비과세분과위원회

#### 가. 소규모사업자에 대한 부가가치세 과세제도의 개선

○ 현황 및 문제점

- 소규모사업자에 대한 과세제도가 간이과세제도, 과세특례제도(소액부징수 포함) 등으로 다기화되어 있어 제도가 복잡하고 행정상의 어려움과 납세자의 불편 초래

- 일반사업자가 되는 경우 예상되는 과세관청으로부터의 간섭을 회피하고, 세부담의 축소 등을 위하여 과세특례를 벗어나지 않으려는 경향
- 간이과세제도의 도입은 일반과세자의 범위를 축소시키는 결과를 초래하고 부가가치율의 정확성도 의문시
- 간이과세자 또는 과세특례자의 경우는 세금계산서 등 거래증빙을 징취하지 않더라도 불이익이 없어 이들 사업자와 거래하는 다른 사업자의 과세표준 양성화에도 애로로 작용

○ 주요 검토방향

- 과세특례제도와 간이과세제도를 통합·운영하는 등 소규모 사업자에 대한 과세제도의 단순화 방안
- 간이과세제도의 경우에도 일반과세자와 같이 상거래시 교부받는 세금계산서의 제출을 의무화하는 방안

나. 외부불경제 물품에 대한 소비세 과세강화 방안

○ 현황 및 문제점

- 환경세·에너지소비세 등의 개별세목이 없는 현행 소비세제는
  - 개발물품들이 생산·소비과정에서 빚어 내는 환경오염·도시교통난 등의 사회적 비용을 적절하게 반영하기 어려우므로
  - 외부불경제를 적정수준으로 축소하기 위하여는 미흡한 측면이 있음.
- 국가경쟁력을 제고시키고, 최근 선진국을 중심으로 한 기후변화협약 등을 통하여 가속화되고 있는 환경규제 압력에 능동적으로 대처하기 위하여
  - 외부불경제에 대한 과세강화를 통한 환경친화적 세제로의 개선(Green-Round reform)이 필요

○ 주요 검토방향

- 석유류에 대한 세부담의 적정성 및 과세범위 검토
- 환경오염 관련 물품에 대한 과세강화를 통하여 외부불경제 축소
  - 담배·주류 등 대표적인 비가치재(demerit goods)에 대한 과세방안
  - 환경관련부담금 부과대상물품의 소비세로의 전환 방안

# 1997 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감

※이 자료는 재정경제부 국고국 회계제도과에서 3월 10일에 발표한 「1997 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감」의 전문입니다.

- 이규성 재정경제부 장관은 1998년 3월 10일 오전에 감사원의 신상두 감사위원이 참여한 가운데 1997 회계연도 일반회계 및 특별회계의 총세입부와 총세출부를 마감하였음.
- 이를 마감하는 의미는 작년 한해 동안의 정부의 세입 및 세출실적이 확정되는 것을 뜻함.
- 마감결과 1997 회계연도 일반회계 세입결산액은 65조 9,591억원, 세출결산액은 63조 9,621억원으로 세계잉여금은 1조 9,970억원이며, 이 중 1998 회계연도로 이월한 금액 1조 5,823억원을 차감하면 4,147억원의 순잉여금이 발생하였는바,  
- 이는 세입이 당초예산보다 1조 8,376억원이 감소(1.1%)되었으나 세출에서 예산절감 및 예산배정유보 등에 따라 2조 2,523억원(예산액 대비 3.4%)이 미집행되었기 때문임.
- 한편 재정융자특별회계 등 22개 특별회계의 세입결산액은 51조 1,623억원, 세출결산액은 46조 5,674억원으로서 1998 회계연도로 이월한 금액 4조 3,347억원을 차감한 순잉여금은 2,602억원임.

## I. 총세입 · 세출부 마감의 의미

- 총세입 · 세출부의 마감은 한 회계연도에 속하는 세입 · 세출의 출납사무가 종료되어 국가의 세입 · 세출실적이 확정됨을 의미
- 총세입 · 세출부가 마감되면 그때부터 정부결산서 작성이 시작
- 총세입 · 세출부 : 한 회계연도의 세입 및 세출에 관한 일체의 출납현황을 회계별 · 소관별로 수록한 정부의 출납장부임.
- 예산회계법시행령 제146조 제2항 : 재정경제부 장관은 매년 3월 10일 감사원장이 지정하는 감사위원 기타 공무원의 참여하에 전년도의 총세입 · 세출부를 마감하여야 한다.

## II. 마감행사

- 일 시 : 1998년 3월 10일(화) 11:40
- 장 소 : 장관 집무실

### 다. 잉여금 내역

(단위 : 억원, %)

○ 참석자 : 재정경제부 장관, 감사원 감사위원

○ 배석자 : 재정경제부 기획관리실장, 국고국장, 회계제도과장  
 감사원 기획관리실장, 결산담당관

○ 행사내용

- 1997 회계연도 세입세출 마감내역 보고(회계제도과장)
- 총세입·세출부에 실인 날인(재정경제부 장관 및 감사위원)
- 언론기관 취재(사진촬영 등)

< 참고 > 1997 회계연도 세입세출 개산결산 개요

	일반회계	특별회계	합 계
<b>세 입</b>			
예산액(A)	667,064	506,922	1,173,986
결산액(B)	659,591	511,623	1,171,214
비율(B/A)	98.9	100.9	99.8
<b>세 출</b>			
예산현액(D)	677,967	537,189	1,215,156
결산액(E)	639,621	465,674	1,105,295
비율(E/A)	95.9	91.9	94.1
비율(E/D)	94.3	86.7	91.0
세계잉여금(C=B-E)	19,970	45,949	65,919
다음연도이월액(F)	15,823	43,347	59,170
순잉여금(G=C-F)	4,147	2,602	6,749

주 : 예산현액 = 예산액(A) + 전년도 이월액 + 수입대체경비초과 승인액

### 1. 회계별 결산총괄표

#### 가. 일반회계

(단위 : 억원)

세입결산액 (A)	세출결산액 (B)	세계잉여금 (C=A-B)	다음연도이월액 (D)	순잉여금 (E=C-D)
659,591	639,621	19,970	5,823	4,147

#### 나. 특별회계

(단위 : %)

	세입결산액	세출결산액	세계잉여금	다음연도 이월액	순잉여금
18개 기타특별회계	415,168	388,154	27,014	38,197	- 11,183
· 재정용자특별회계	103,681	103,341	340	825	- 485
· 기타17개특별회계	311,487	284,813	26,674	37,372	- 10,698
4개 기업특별회계	96,455	77,520	18,935	5,150	13,785
합 계	511,623	465,674	45,949	43,347	2,602

### 라. 순잉여금 발생원인

일반회계 (4,147억원)	세입감수 (- 1조 8,376억원)	조세수입 : - 1조 5,334억원 세외수입 : - 3,042억원
	세출불용액 (2조 2,523억원)	예산절감 및 배정유보액 : 1조 5,615억원 재정경제원 : 2,932억원 (정부 예비비 2,490억원 포함) 경찰청(인건비 잔액 등) : 598억원 국방부(집행잔액 등) : 487억원 교육부(집행잔액 등) : 446억원 기타 42개 기관 : 2,445억원
특별회계 (2,602억원)	세입감수 (- 2조 5,566억원)	에너지및자원사업특별회계 등 5개 특별회계 세입증가 : 1조 4,920억원 재정용자특별회계 등 16개 특별 회계 세입 감수 : - 4조 486억원
	세출불용액 (2조 8,168억원)	예산절감 및 배정유보액 : 8,503억원 지방교육양여금특별회계 : 4,400억원 (세수부족 등) 철도사업특별회계 : 4,370억원 (세수부족 등) 재정용자특별회계 : 1,654억원 (융자지급사유 미발생 등) 교통시설특별회계 등 17개 특별회계 : 9,241억원

2. 일반회계 세입·세출 내역

\* 양여금 및 농특세관련 세목별 수납실적

(단위 : 억원, %)

가. 세입내역

1) 세입총괄표

(단위 : 억원, %)

	1997 예산액 (A)	1997 결산액 (B)	증감(A,B)대비	
			차액(B-A)	B/A
조세수입	624,426	609,092	- 15,334	97.5
내국세	503,165	495,730	- 7,435	98.5
관세	59,723	57,976	- 1,747	97.1
방위세	44	- 85	- 129	-
교통세	61,494	55,471	- 6,023	90.2
세외수입	42,638	50,499	7,861	118.4
경상이전수입	15,524	17,234	1,710	111.0
재화및용역판매	2,445	2,887	442	118.1
국공채및차입금	13,500	5,607	- 7,893	41.5
차관수입	746	685	- 61	91.8
기타세외수입	3,236	6,017	2,780	185.9
전년도이월금	7,187	18,069	10,882	251.4
합계	667,064	659,591	- 7,473	98.9

	1997		1996 실적 (C)	B/A	B/C
	예산(A)	실적(B)			
지방양여금	28,042	25,802	22,919	92.0	112.6
토지초과이득세	-	- 4	68	-	-
주세	20,544	17,898	16,670	87.1	107.4
전화세	7,498	7,886	6,610	105.2	119.3
과년도수입	-	22	- 429	-	-
지방교육양여금 (교육환경 개선 특별회계분 포함)	58,396	53,985	41,242	92.4	130.9
교육세	58,396	52,966	40,286	90.7	131.5
과년도수입	-	1,019	956	-	106.6
농어촌특별세	13,230	10,398	14,860	78.6	70.0
농어촌특별세	13,230	10,270	14,747	77.6	69.6
과년도수입	-	128	113	-	113.3
합계	99,668	90,185	79,021	90.5	114.1

2) 예산액 대비 조세수입 실적

(단위 : 억원, %)

	1997 예산액 (A)	1997 조세수입 (B)	비율	
			B/A	구성
1. 내국세	503,165	495,730	98.5	81.4
[ 직접세 ]				
소득세	158,016	148,679	94.1	24.4
법인세	99,707	94,247	94.5	15.5
토지초과이득세	-	Δ4	-	-
상속세	11,571	11,612	100.4	1.9
자산재평가세	2,292	1,672	72.9	0.3
[ 간접세 ]				
부가가치세	186,192	194,880	104.7	32.0
특별소비세	32,668	30,364	92.9	5.0
증권거래세	2,502	2,619	104.7	0.4
인지세	3,969	3,901	98.3	0.6
기타내국세	6,248	7,760	124.2	1.3
2. 관세	59,723	57,976	97.1	9.5
3. 방위세	44	- 85	-	-
4. 교통세	61,494	55,471	90.2	9.1
합계	624,426	609,092	97.5	100.0

3) 예산액 대비 세외수입 내역

(단위 : 억원, %)

	1997		1996 실적 (C)	B/A	B/C
	예산(A)	실적(B)			
재산수입	2,169	4,568	355	210.6	1,286.8
경상이전수입	15,524	17,234	13,614	111.0	126.6
재화및용역판매수입	2,445	2,887	2,471	118.1	116.8
수입대태경비	752	994	977	132.2	101.7
관유물 매각대	24	134	108	558.3	124.1
옹자회수금	265	303	318	114.3	95.3
국공채및차입금	13,500	5,607	-	41.5	-
차관수입	746	685	887	91.8	77.2
전년도이월금	7,187	18,069	13,425	251.4	134.6
전입금 및 기타	26	18	22	69.2	81.8
합계	42,638	50,499	32,177	118.4	156.9



나. 세출내역

1) 기능별 세출내역

(단위 : 억원, %)

	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	B/A	구성비
1. 방 위 비	143,505	147,733	136,532	92.4	21.3
2. 교 육 비	121,658	122,548	120,679	98.5	18.9
3. 사 회 개 발	59,974	61,068	58,993	96.6	9.2
4. 경 제 개 발	171,745	177,485	162,814	91.7	25.5
5. 일 반 행 정	70,817	71,999	68,218	94.7	10.7
6. 지방재정교부금	67,988	67,987	67,987	100.0	10.6
7. 채무상환및기타	31,377	29,147	24,398	83.7	3.8
합 계	667,064	677,967	639,621	94.3	100.0

2) 성질별 세출내역

(단위 : 억원, %)

	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	B/A	구성비
1. 인 건 비	78,364	78,525	77,840	99.1	12.2
2. 물 건 비	86,628	89,723	82,704	92.2	12.9
3. 경 상 이 전	264,491	264,938	263,171	99.3	41.1
4. 자 본 지 출	86,838	93,819	81,525	86.9	12.8
5. 용 자 · 출 자	3,031	3,031	2,470	81.5	0.4
6. 보 전 재 원	520	566	566	100.0	0.1
7. 정 부 내 부 지 출	138,276	140,792	127,262	90.4	19.9
8. 예 비 비 및 기 타	8,916	6,573	4,083	62.1	0.6
합 계	667,064	677,967	639,621	94.3	100.0

3. 특별회계의 회계별 세입세출 내역

(단위 : 억원, %)

	예산액 (A)	세 입		세 출		세계잉여금 (B-C)
		금액(B)	B/A	금액(C)	C/A	
재 정 운 자	106,486	103,681	97.4	103,341	97.0	340
국유 재산 관리	17,011	18,966	111.5	15,476	91.0	3,490
농어촌구조개선	59,260	57,007	96.2	56,690	95.7	317
농어촌특별세	15,000	13,103	87.4	12,394	82.6	709
교 통 시 설	82,822	84,271	101.7	79,565	96.1	4,706
등 기	1,137	1,149	101.1	1,008	88.7	141
지방양여금관리	31,891	29,037	91.1	25,388	79.6	3,649
교 도 작 업	345	343	99.4	237	68.7	106
군 인 연 금	9,573	8,678	90.7	8,562	89.4	116
지방교육양여금	52,718	53,798	102.0	44,600	84.6	9,198
에너지및자원사업	19,835	21,141	106.6	19,258	97.1	1,883
환 경 개 선	7,921	7,737	97.7	7,418	93.6	319
국 립 의 료 원	547	484	88.5	475	86.8	9
토지관리및지역	3,480	5,508	158.3	3,828	110.0	1,680
체 신 보 험	1,783	1,604	90.0	1,588	89.1	16
자동차교통관리	942	709	75.3	683	72.5	26
특 허 관 리	694	951	137.0	644	92.8	307
교육환경개선	7,000	7,000	100.0	7,000	100.0	-
소 계	418,445	415,167	92.2	388,155	92.8	27,012
양 곡 관 리	17,725	15,870	89.5	14,839	83.7	1,031
철 도 사 업	40,852	37,958	92.9	34,359	84.1	3,599
통 신 사 업	28,530	41,103	144.1	27,098	95.0	14,005
조 달	1,370	1,525	111.3	1,223	89.3	302
소 계	88,477	96,456	109.0	77,519	87.6	18,937
합 계	506,922	511,623	100.9	465,674	91.9	45,949



# 부가가치세 예정신고 안내

※이 자료는 국세청 부가가치세과에서 4월 9일에 발표한 「부가가치세 예정신고 안내」의 전문입니다.

## 1. 1998년 1기 부가가치세 예정신고 개요

- 이번 신고는 1998년 1기 예정신고로 신고 대상자 66만명, 고지 대상자가 110만명이며, 신고·납부마감일은 4월 25일임.
- 이번 신고는 1998년 1월부터 3월까지의 사업실적을 신고하는 것임.
- 1998년 1월 이후 새로 사업을 시작한 사업자는 개업일 이후 3월 말까지의 실적을 신고하면 됨.
- 신고 대상자와 고지 대상자의 구분은 지난 1997년 2기의 과세표준을 기준으로 함.

- 과세특례자 중 직전기 납부세액이 24만원 미만인 사업자에 대하여는 예정고지도 생략되므로 확정신고시에만 신고·납부하면 됨.
- 고지 대상자 중 다음 요건 해당자는 사업자 선택에 의해 신고 가능
  - 수출 시설투자 등의 사유로 조기환급을 받고자 하는 일반과세자
  - 사업부진 등으로 예정신고기간 동안의 매출액이 직전기의 4분의 1에 미달하는 사업자

○ 신고대상 사업자에게는 우편신고가 가능토록 신고서와 납부서, 세금계산서 합계표 등 신고에 필요한 모든 서류를 개별 우송함.

- 일부의 사업자에 대하여는 그동안의 신고내용 및 세금계산서 수수상황 등을 분석한 안내문을 동봉하여 자율적 성실신고의 참고자료로 활용토록 함.

• 다만, 대법인 및 계속적으로 세무대리인에 의해 신고가 이루어지는 사업자 등 신고안내의 실익이 없는 사업자에 대하여는 신고안내 생략

- 고지 대상자에 대하여는 납부할 세액이 기재된 예정 고지서

		신고대상	고지대상
법	인	• 부가세 과세법인 전부	
개	일 반	• 직전기 공급가액 7,500만원 이상자	• 직전기 공급가액 7,500만원 미만자
	과 세 자	• 1~3월중 신규사업자	
	간 이	• 1~3월중 신규사업자	• 신규사업자를 제외한 전사업자
인	과 세 자		
	과 세		• 직전기 납부세액 24만원 미만자를 제외한 전사업자
	특 례 자		

• 과세특례자는 신규사업자도 예정신고를 하지 않음.

를 우송함.

- 고지된 세액은 직전기 납부세액((매출세액-매입세액)에서 각종 공제세액을 차감한 실제 납부세액)의 2분의 1에 해당하는 금액임.
- 4월 10일까지 고지서를 받지 못한 사업자는 개별적으로 관할 세무서에 문의·확인하여 기한 내 납부에 차질이 없도록 유의하여야 함.

○ 신고서는 사업자가 스스로 작성하여야 함.

- 신고 대상 사업자는 금년 1월에서 3월까지의 실제 사업실적을 토대로 신고서를 직접 작성하여 신고하여야 함.
- 신고서를 직접 작성하기 어려운 경우에는 세무대리인의 도움을 받아 작성하여 신고할 수 있음.
- 신고서 자기작성이 어려운 사업자를 위하여 각 세무서에서는 신고기간중 신고접수 창구에 별도로 「신고서 작성대」를 설치하고 신고서 작성요령을 지도하고 있으니 이를 이용할 수 있음.
- 원칙적으로 세무공무원이 신고서를 대행 작성하여 주지 않도록 하고 있음.
- 그러나 고령자, 신규 영세사업자 등 신고서 작성능력이 없는 사업자가 직접 신고서 작성을 요구할 경우에는 예외적으로 종사직원이 대행 작성하여 줌.

○ 신고시 제출하여야 할 서류는 다음과 같음.

- 신고서
- 매출·매입처별 세금계산서 합계표
- 조기환급 신고자 : 수출신고필증, 사업 설비투자 실적 명세서 등 법정 첨부서류
- 세액공제 대상자 : 세액공제 신고서 및 관련 증빙서류

## II. 이번 신고중 중점 추진업무

- 과표현실화도가 미흡한 업종에 대하여는 지속적으로 관리해 나갈 계획임.
- 과세자료의 비노출로 실제 사업실적대로의 신고가 미흡한 것으로 분석되는 현금수입업종, 부동산 임대업에 대한 중점관리 지속
- 기 관리대상자로 선정·관리되고 있는 1만 8천여명의 사업자 및 관리 대상으로 선정되지 않은 사업자 중 규모가 큰 신규사업자 또는 최근 호황업소로서 별도 관리가 필요한 사업자
- 특히 대규모 자산 운용에 따른 소득 발생자로서 자산 유지비용에 비해 신고과표가 저조하거나, 신고 수준에 비해 호화·사치 생활을 누리고 있는 음성·소득 혐의 사업자를 중점관리
- 위 유형의 사업자를 대상으로 사업소 기준 사항, 과거 신고내용 및 과세자료 등을 종합분석
- 업소의 위치, 규모, 유명도, 종업원 수 등을 고려할 때 타업소에 비하여 상대적으로 신고가 불성실한 것으로 분석된 업소를 선별
- 과세자료 분석결과 및 입회조사 등을 통해 파악된 실제 매출액 또는 추정 매출액 등을 사업자에게 안내, 신고 참고자료로 제시
- 신고 종료 후 불성실 신고자 선별, 경정조사 우선 대상으로 선정하여 조사 실시 후 차기 신고시에도 계속하여 중점관리 실시
- 상대적 호황업소, 호화·사치·불건전 소비 조장업소에 대하여는 이번 신고시에도 중점관리를 통해 성실신고를 유도할 계획임.

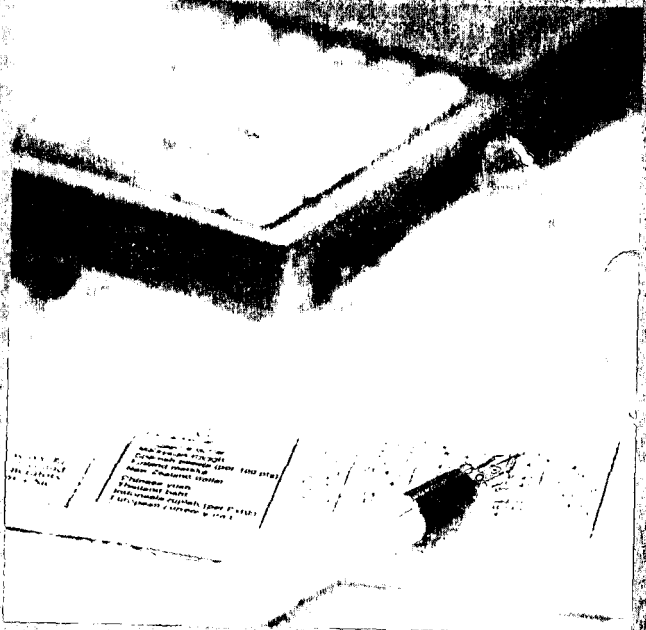
- 종전에는 업종 중심으로 관리하였으나, 전반적인 불황임을 감안하여 이번 신고시에는 개별 업종 중심으로 관리
- 지방청·세무서별로 호화·사치·불건전 소비 조정업소 및 지역별 특수 호화업종 사업자 등 6천여명을 관리대상으로 선정
  - 예시 : 고급 룬살롱 등 호화 유흥업소, 청소년 상대의 나이트클럽, 유흥성 여관, 고가의 소비재 판매업소 등
- 관리대상 업소에 대한 기본사항 및 업황 등을 파악 후 과거 신고 상황과 연계분석하여 그 결과를 서면 안내
  - 과거 신고상황 분석내용, 기본사항·업황 등을 고려하여 산출한 추정 수입금액 등 신고 참고자료를 제시
- 신고 후 신고내용을 분석, 불성실 신고자에 대하여는 입회조사 또는 경정조사 대상으로 우선 선별하여 조사하고 지속적으로 사후 관리 실시
  - 특히 봉사료를 실제보다 과다 계상하거나 신용카드 위장 가맹점을 이용하여 수입금액을 누락시키는 유흥업소 등에 대하여는 특별조사를 실시할 계획임.
- 부정환급 신고자뿐만 아니라 매입세액을 부당하게 공제하여 부가율을 저조하게 신고한 사업자에 대해서도 규제를 강화할 것임.
- 종전에는 부정환급 혐의자에 한하여 현지확인을 실시하였으나, 이번 신고시에는 부당한 매입세액 공제를 통해 신고 부가율을 낮게 신고하는 사업자에 대해서도 엄정하게 규제할 예정임.
  - 자금시장의 경색 등으로 인하여 부가가치세 신고 납부세액을 축소·조정하는 사례가 다수 발생할 우려
- : 매출은 정상적으로 신고하되, 매입세액 부당 공제 등의 방법으로 부가율을 임의 조정하여 납부세액을 축소하는 사례 동일한 유형의 고정자산 매입분에 대한 세액공제를 반복적으로

- 로 행하거나, 사업과 무관한 물품 매입분을 공제하는 사례 등
- 신고 부가가치율을 임의 조정하여 납부세액을 축소 신고한 것으로 분석되는 업체에 대하여는 신고 종료 후 즉시 현지확인을 통해 부당 매입세액 공제 행위 적출
- 아울러 부당 매입세액 공제분에 대하여는 거래 상대방 및 부정 세금계산서 증개 행위자까지 추적조사하여 관련세액 추징 및 필요시 조세범처벌법에 의한 고발 등 엄정 조치할 예정임.
- 수출업체 등에 대한 환급금의 신속한 지급 등 정당한 환급 신고 업체에 대한 세정지원 차원에서의 업무는 지속적으로 추진
  - 다만, 이를 악용하여 부정환급을 피하는 일부 사업자에 대하여는 종전처럼 정밀 서면분석 및 현지확인 등을 통해 이를 지속적으로 규제할 것임.
  - 수출을 제외한 환급신고자 중심으로 약 2,500명 정도를 현지 확인할 예정
- 이번 신고시에는 사업자 등록 일제점검, 위장 소규모 사업자에 대한 실태 확인 등을 병행 추진하여 7월의 확정신고에도 대비하는 업무를 추진할 것임.
- 사업을 시작하면 관할 세무서에 사업자 등록 후 실제 사업실적에 따라 정당하게 신고·납부하여야 하나, 일부 사업자는 세금부담을 회피하기 위해 사업자등록을 하지 않은 채 사업을 하는 경우가 있음.
  - 이번 예정신고를 전후하여 사업자 등록 일제점검을 실시함으로써 미등록 사업자를 색출, 정상적으로 신고·납부토록 유도
  - 특히 신홍 개발지역, 재래시장, 대형 신축건물, 신설 상가 등 미등록 사업자가 많이 발생할 우려가 있는 지역에 대하여는 지번별 확인조사를 실시하여 미등록 사업자를 일소토록 노력

- 이번에 확인된 미등록 사업자에 대하여는 7월 확정신고시 전 원 정상적으로 신고·납부하도록 중점 안내할 예정임.
- 지난 1997년 하반기중의 공급가액이 7,500만원 미만인 소규모 개인 사업자는 특별한 경우 외에는 예정신고를 하지 않아, 실제 사업실태 확인 등의 신고관리 업무가 확정신고시 집중됨.
- 이에 따라 단기간에 업무가 집중되므로 소규모 사업자에 대한 실태 파악이 미흡하여 상당수의 사업자가 위장 소규모 사업자로 잔존하고 있음.
- 실제 생계 유지형 영세 사업자에 대하여는 일체의 세무간섭을 배제하되 사업장 규모, 종업원 수, 업황 등 객관적 상황으로 보아 위장 소규모 사업자로 파악되는 사업자에 대하여는 실태를 확인, 과세유형을 전환시키는 등 확정신고시에는 바르게 신고할 수 있도록 관련 업무 추진

### III. 증진과 달라지는 사항

- 납세자의 신고편의 증진을 위해 세금계산서 합계표의 전산매체제출제도를 개선하였음.
- 종전에는 전산매체에 의한 세금계산서 합계표 제출을 사업자의 사업장 관할 세무서에 제출토록 하였으나
- 이번 신고부터는 세무대리인이 신고대행하는 경우 세무대리인 관할 세무서에 일괄하여 제출토록 제도를 개선하였음.
- 이에 따라 신고서 제출관서와 전산매체에 의한 세금계산서 합계표 제출관서가 다르게 될 경우가 많이 발생하게 됨.
- 이 경우 세금계산서 합계표 제출여부를 즉시 확인할 수 없는 문제점이 있어 부가세 신고서상에 합계표 제출관서를 기재하도록 하였으니 신고시 이에 유의하여야 함.

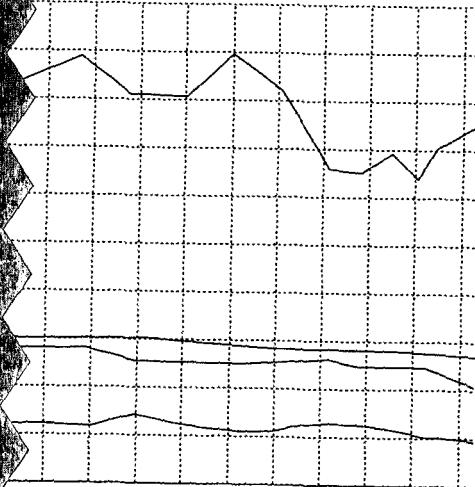


# 재정통계

○○○

지방세 비과세 · 감면 현황

1. 연도별 지방세 비과세 · 감면 현황



### 1. 연도별 지방세 비과세 · 감면 현황

(단위 : 건, 천원)

	1977		1978		1979		1980	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
합 계	3,596,971	31,615,962	3,589,899	31,375,389	4,171,614	60,935,104	6,681,655	108,393,285
취득세	58,373	4,984,913	111,890	10,320,442	225,294	11,120,712	1,111,900	21,740,902
등록세	67,702	706,400	84,702	2,528,149	550,926	11,231,576	1,659,066	20,560,963
면허세	13,522	220,486	14,947	158,143	21,552	198,239	24,743	212,839
주민세	581,300	726,130	515,417	591,280	495,070	2,124,380	665,426	2,700,472
재산세	1,960,335	9,486,890	1,984,164	9,283,856	1,994,397	14,400,101	2,012,958	25,629,789
자동차세	16,601	616,183	17,100	649,261	38,431	1,106,076	84,925	1,792,530
농지세	438,351	9,825,621	356,503	1,876,335	316,950	4,856,921	435,915	16,464,920
도축세	-	-	-	-	-	-	-	-
경주마권세	-	-	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	-	-
지역개발세	-	-	-	-	-	-	-	-
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	267,853	3,540,828	278,549	4,236,214	252,401	5,512,880	352,876	8,386,742
공동시설세	190,784	859,654	223,532	874,129	193,142	1,128,748	251,959	1,468,558
사업소세	2,150	648,857	3,095	857,580	83,451	9,255,471	81,887	9,435,569



## 1. 연도별 지방세 비과세·감면 현황(계속)

(단위 : 건, 천원)

	1981		1982		1983		1984	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
합 계	5,691,905	137,942,746	4,859,137	123,994,468	5,357,834	172,657,439	5,040,566	150,583,835
취득세	522,981	28,524,969	312,592	30,305,810	624,253	61,981,978	311,160	34,567,111
등록세	952,050	22,905,778	337,765	26,204,084	526,885	44,464,645	279,039	30,110,900
면허세	29,191	274,919	66,539	545,697	89,163	574,683	80,744	599,731
주민세	694,103	7,697,231	581,734	1,250,616	608,284	6,846,675	660,425	1,789,529
재산세	2,239,946	29,928,529	2,166,824	28,132,187	2,315,369	34,109,425	2,328,167	42,178,724
자동차세	96,962	2,020,136	77,842	1,607,899	98,789	4,034,287	102,603	4,598,498
농지세	274,731	11,169,949	390,230	10,886,671	272,323	7,281,343	256,516	9,914,272
도축세	-	-	-	-	18,786	570,052	-	-
경주마권세	-	-	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	-	-
지역개발세	-	-	-	-	-	-	-	-
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	455,671	14,131,725	481,488	15,692,187	464,034	5,793,710	581,199	13,500,211
공동시설세	342,287	11,586,126	339,332	3,990,429	236,118	1,595,020	334,475	8,465,978
사업소세	83,983	9,703,384	104,791	5,378,888	103,830	5,405,621	106,238	4,858,881



1. 연도별 지방세 비과세·감면 현황(계속)

(단위 : 건, 천원)

	1985		1986		1987		1988	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
합 계	4,495,665	139,992,945	4,239,932	140,805,357	4,254,871	134,577,132	5,631,372	224,476,104
취득세	243,033	34,950,258	162,027	43,134,949	190,010	36,505,658	528,629	91,151,555
등록세	134,257	29,650,542	92,465	25,227,463	81,151	25,385,528	78,467	42,607,483
면허세	87,008	1,145,962	68,151	475,810	71,556	502,643	51,097	366,188
주민세	632,246	1,802,072	678,155	1,912,311	609,762	2,069,236	664,714	2,166,071
재산세	2,317,450	37,185,011	2,271,453	31,325,093	2,249,800	36,561,611	2,753,319	52,936,046
자동차세	77,749	4,150,101	37,363	727,860	57,753	1,386,890	57,780	3,306,049
농지세	130,497	5,679,640	179,135	6,331,522	154,712	2,984,147	151,933	1,435,558
도축세	-	-	-	-	-	-	-	-
경주마권세	-	-	12	9,411,645	12	2,364,361	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	525,512	813,268
지역개발세	-	-	-	-	-	-	-	-
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	543,094	17,046,111	534,679	15,120,652	610,469	18,537,091	595,596	22,867,173
공동시설세	222,561	3,276,753	202,861	2,738,809	216,042	3,590,830	214,441	4,087,523
사업소세	107,770	5,106,495	13,631	4,399,243	13,604	4,689,137	9,884	2,739,190



## 1. 연도별 지방세 비과세·감면 현황(계속)

(단위 : 건, 천원)

	1989		1990		1991		1992	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
합 계	6,753,352	399,556,001	10,521,660	402,120,733	11,138,921	543,788,779	13,517,729	1,587,987,708
취득세	341,413	107,254,163	509,041	175,261,037	568,472	215,882,298	1,324,231	591,268,684
등록세	157,847	158,289,436	365,581	121,165,231	423,559	145,766,273	1,019,006	544,199,123
면허세	54,494	501,337	62,399	1,211,223	64,556	725,995	73,148	1,759,219
주민세	664,491	1,695,575	662,250	4,229,452	842,406	5,284,375	586,860	4,671,500
재산세	2,690,855	51,849,984	827,328	25,950,731	1,013,734	25,604,712	999,598	75,492,483
자동차세	55,274	2,059,714	71,641	6,749,210	86,673	4,282,427	72,906	3,557,449
농지세	136,298	753,202	93,366	874,205	92,459	1,773,611	80,528	1,885,326
도축세	-	-	-	-	-	-	-	-
경주마권세	11	19,532,903	-	-	-	-	-	-
담배소비세	8,287	27,214	-	-	-	-	-	-
지역개발세	-	-	-	-	-	-	633,784	12,679,620
토지과다보유세	1,907,997	28,770,064	-	-	-	-	-	-
종합토지세	-	-	6,629,837	35,990,764	6,985,427	95,466,000	7,539,990	310,230,905
도시계획세	529,028	20,646,444	827,255	14,500,603	764,983	28,756,981	894,649	29,708,353
공동시설세	198,191	4,351,363	461,126	4,427,975	269,429	4,961,275	278,522	4,954,199
사업소세	9,166	3,824,602	11,836	11,760,302	27,223	15,284,832	14,507	7,580,847



### 1. 연도별 지방세 비과세·감면 현황(계속)

(단위 : 건, 천원)

	1993		1994		1995		1996	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
합 계	15,120,750	1,554,940,230	15,893,687	1,520,638,712	16,031,292	1,488,985,204	16,600,658	1,550,833,009
취득세	1,423,842	556,003,185	1,223,751	574,584,364	1,047,905	507,985,250	1,194,961	598,564,109
등록세	1,211,706	589,517,686	992,336	493,564,654	1,005,022	566,459,305	1,176,606	620,056,955
면허세	75,611	18,246,029	101,325	4,733,123	108,217	2,017,139	119,590	3,013,678
주민세	1,323,716	28,936,438	1,295,054	16,616,322	716,511	6,376,881	598,527	3,221,418
재산세	899,730	46,472,930	901,787	40,148,157	880,078	35,661,516	703,803	33,296,064
자동차세	98,535	5,701,147	110,717	69,163,805	119,705	14,922,267	198,863	27,422,725
농지세	33,621	94,354	8,987	54,791	170	49,219	16,761	149,656
도축세	-	-	-	-	-	-	-	-
경주마권세	-	-	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	-	-
지역개발세	893,788	17,879,766	40,552	26,410,560	109,728	32,752,961	68,406	36,699,749
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	8,075,964	250,342,016	9,559,742	232,199,771	10,181,201	219,842,470	10,679,195	133,390,457
도시계획세	853,830	27,619,005	1,389,106	46,612,230	1,531,497	79,617,825	1,482,272	68,694,903
공동시설세	218,259	5,327,337	255,791	6,518,742	312,426	11,691,877	331,472	7,702,301
사업소세	12,148	8,800,337	14,539	10,032,193	18,832	11,608,494	30,202	18,620,994

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도