

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



현안분석

- 국민연금제도 확대 적용을 위한 소득추계방법론의 고찰
- 정리해고제와 실업재정

정책토론포트

21세기를 향한 선진 세정의 정착

정책연구

금융기관 합병에 관한 조세정책 방향 외

정책흐름

기업구조조정 지원을 위한 세법 시행령 개정(안) 외

재정통계

지방세 시도별 분포 및 1인당·가구당 부담상황

일천구백구십팔년 삼월호

C O N T E N T S

견두 칼럼		
2	정부조직 개편과 국가예산	/朴宗模
연안분석		
6	국민연금제도 확대 적용을 위한 소득추계방법론의 고찰	/玄顯權·李哲印·全英俊·鄭瑛敬
17	정리해고제와 실업재정	/李哲印
정책토론회리포트		
29	21세기를 향한 선진 세정의 정착	
정책연구		
68	금융기관 합병에 관한 조세정책 방향	/金珍洙·金裕燦
71	우리나라 국민연금제도의 개선방향	/全英俊·韓道淑
75	자본자유화 이후 환율변동과 수출의 가격경쟁력	/金宗萬
경제단상		
78	글로벌시대의 조세정책	/鄭殷善
80	참을 수 없는 존재의 가벼움	/崔秉圭
문화기행 : 이색 박물관을 찾아서		
82	한국상업사박물관	/李 濬
정책호름		
87	기업구조조정 지원을 위한 세법 시행령 개정(안)	
94	자산재평가제도 개선	
재정통계		
100	지방세 시도별 분포 및 1인당·가구당 부담상황	



정부조직 개편과 국가예산

朴宗淇 /인하대학교 교수

그동안 논란을 빚어 왔던 정부조직 개편안이 확정됨으로써 새로운 정부조직이 그 모습을 드러내게 되었다. 여야간의 최대 쟁점이었던 기획예산처의 청와대 내 설치 문제는 정략적인 타협이 이뤄짐으로써 예산기능이 이원화되는 기형적인 결과를 낳았다. 본래 계획했던 기획예산처는 대통령 직속의 기획예산위원회와 재정경제부 산



들은 늘어나는 세금이 과연 주어진 목적을 위하여 효율적으로 사용되고 있는지 또 예산지출이 기대했던 효과를 거두고 있는지를 보다 명확하게 확인하고 싶어한다. 예산 제도는 국민들의 이와 같은 기대에 부응할 수 있어야 하는 것이다. 그런데 현행 예산 제도는 그 체계가 지나치게 복잡하고 다기

하의 예산청으로 나누어지게 되었으며, 이에 따라 예산의 계획기능과 편성·집행기능이 분리됨으로써 예산정책의 시행이 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.

더욱이 현재 시급히 요청되고 있는 재정개혁 및 예산제도 개선이 앞으로 기획예산위원회, 재정경제부, 예산청 등 삼두체제하에서 어느 정도 협조와 조화를 이루면서 신속하게 효율적으로 추진되어 나갈 수 있을지에 관심이 모아지고 있다. 예산제도 개혁이야말로 정부혁신의 차원에서 신정부가 공공부문의 생산성을 제고하겠다는 신념과 소신을 가지고 추진해 나가야 할 매우 중요한 국정과제인 것이다. 이는 우리나라 현 예산제도가 많은 문제점을 안고 있기 때문이다.

우선 우리나라 예산은 국민으로부터 공감과 신뢰를 얻지 못하고 있다. 국가예산은 국민의 세금으로 그 재원이 마련되기 때문에 예산규모와 내역이 낱낱이 공개되어 국민의 이해와 공감을 얻을 수 있어야 한다. 많은 납세자

재정수지 등에 관한 내용이 국민에게 제대로 전달되지 못하고 있으며, 이에 따라 재정운용의 투명성과 신뢰성이 떨어질 수밖에 없는 것이다.

따라서 예산제도 개혁은 예산에 대한 투명성·신뢰성을 제고하며, 동시에 재정운용의 생산성을 제고하는 데 중점을 두어 이뤄져야 할 것이다. 현 예산제도는 지출에 대한 통제위주의 전통적인 틀에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 통일된 예산 개념이 결여되어 일반국민이 예산을 제대로 이해하기에는 너무나 복잡하게 짜여져 있다. 즉 일반회계 외에 특별회계, 공기업, 기금, 지방재정 등 예산체계가 불필요하게 다원화됨으로써 통합조정 기능이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 예산편성 및 심의·집행과정이 정치권의 지나친 영향력 행사로 왜곡되고 있는 것이다.

예산제도 개혁을 위해서는 우선 적자요인이 되고 있는 특별회계와 정부기금의 관리를 강화해야 한다. 불필요

현행 예산제도는 그 체계가 지나치게 복잡하고 다기화되어 있어 예산규모 및 지출내역 그리고 재정수지 등에 관한 내용이 국민에게 제대로 전달되지 못하고 있다. 따라서 예산제도 개혁은 예산에 대한 투명성·신뢰성과 재정운용의 생산성을 제고하는 데 중점을 두어 이뤄져야 할 것이다.

하게 다원화되어 있는 특별회계제도는 재정운영의 효율성을 저하시켜 왔을 뿐만 아니라 예산체계의 투명성을 약화시키는 요인이 되어 왔다. 이를 개선하기 위한 구체적인 방안으로는 재정규모가 지나치게 작거나 세입면에서 일반회계로부터의 전입금 비중이 매우 높은 특별회계를 폐지하거나 일반회계에 편입시키는 것을 생각해 볼 수 있겠다. 또한 현재 수익 측면에서 자립이 가능한 특별회계를 공사형태로 전환하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

정부기금은 그동안의 꾸준한 통폐합 노력에도 불구하고 그 수가 크게 줄지 않고 있다. 따라서 기금의 통폐합은 앞으로도 계속해서 추진해 나갈 필요가 있다. 특히 지금까지는 주무부처의 책임하에 기금운동을 관리해 왔기 때문에 예산당국의 통합관리나 조정 역할이 제대로 이루어지지 못했다. 그러므로 앞으로는 유사한 기금운용에 관한 부처간의 사전협의와 예산당국의 통합조정이 가능하도록 제도개선을 단행해 나가야 할 것이다.

다음으로 조세지원(감원)제도 운영의 투명성을 제고하기 위하여 그동안 자주 거론되어 온 조세지출예산제도의 도입 가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 이는 그동안 매우 방만하게 운영되어 온 각종 보조금과 조세지원을 정비하는 데 도움이 될 것이다. 조세지원은 그 성격상 재정활동의 일부임에도 불구하고 통상 예산에 반영되지 않고 있어 총예산규모, 지원규모 및 지원내역의 파악이 불가능했다. 조세지원은 예산과는 달리 세수의 감소를 통해서 이루어지므로 규모의 파악과 통제에 여러 문제가 있다. 우리나라의 경우 조세지원제도가 더욱 문제되고 있는 것은 그 총규모와 구체적인 내용이 전혀 밝혀지지 않고 있기 때문이다. 조세지원을 통한 간접지출(조세지출)도 일종의 재정활동이란 점에서 세출예산상의 보

조금과 다름없는 경제적 효과를 초래하게 된다. 이런 면에서 보조금 형태의 직접적인 지출이 매년 국회의 심의를 거치는 것과 마찬가지로 조세지출도 매년 국회의 심의대상이 되도록 해야 할 것이다. 조세지출예산제도는 재정의 효율적 운용을 위해서 오늘날 많은 나라에서 적극적으로 활용되고 있는 만큼 우리나라도 이 제도의 도입을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

끝으로 국회의 예산심사와 결산이 좀더 전문적이고 또 공정한 과정을 거쳐서 이루어지도록 새로운 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 구체적으로는 현재 특별위원회로 운영되고 있는 예산결산위원회를 상임위원회로 개편하여 소속위원들로 하여금 예산국회에서의 심도있는 예산심사가 가능하도록 할 뿐만 아니라, 연중 계속해서 예산문제에 관심을 가지고 그 운용과정을 면밀히 지켜보며 결과를 분석·평가하도록 하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 소속위원들에게 수시로 기술적인 자문과 조언을 제공하는 위원회 소속 전문가의 수도 대폭 확대해 나갈 필요가 있다. 미국의 경우 예산위원회가 예산문제와 관련된 정보 및 각종 분석자료를 통해서 전문적인 자문을 제공받기 위하여 의회예산실(Congressional Budget Office)을 설치·운영하고 있다. 우리나라 국회에도 이와 유사한 기능과 역할을 수행하는 상설기구를 설치하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

이 외에도 투자사업비 운용의 효율화 제고방안, 탄력적 재정운용을 위한 예산이월제도의 적극 활용, 다년도 예산편성제도의 도입, 국회 예산심의기간의 조정 등 개선되어야 할 부분이 많다. 아무쪼록 신정부의 예산제도 개선은 예산편성 및 집행과정에서의 투명성·효율성을 제고함으로써 국민으로부터 예산에 대한 공감과 신뢰를 얻을 수 있도록 모든 노력을 경주해야 할 것이다. **김기**

현안분석

1. 국민연금제도 확대 적용을 위한 소득추계방법론의 고찰

玄鎮權/한국조세연구원 연구위원

李哲印 · 全瑛俊 · 鄭暎憲/한국조세연구원 전문연구위원

2. 정리해고제와 실업재정

李哲印/한국조세연구원 전문연구위원

국민연금제도 확대 적용을 위한 소득추계방법론의 고찰

玄 鎮 權 / 한국조세연구원 연구위원

李 哲 印 / 한국조세연구원 전문연구위원

全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

鄭 暎 憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 서론

국민연금제도 및 의료보험제도 등 사회보험제도가 확고하게 정착되기 위해서는 보험료 징수의 대상이 되는 가입자의 소득을 정확히 파악하는 것이 필수적이다. 특히 자영사업자나 이러한 사업체에 고용되어 있는 종업원의 소득을 정확히 파악하는 데는 행정상 많은 어려움이 존재한다. 국세청이나 의료보험 당국에서는 이러한 계층의 소득을 파악하는 데 많은 곤란을 겪고 있다.

우리나라의 국민연금제도는 1998년 하반기부터 도시자영업자를 포함한 5인 미만 사업장 종업원들에게 확대 적용될 예정이다. 이에 따라 이들 계층의 정확한 소득추계가 현안으로 대두되고 있다. 이들 계층에 대해 소득추계를 실시한 기존의 대표적인 기관으로 국세청과 의료보험 당국을 들 수 있다. 국세청에서 추계하는 계층은 비교적 소득수준이 일정수준 이상의 계층에 한정되어 있는 반면, 의료보험 당국에서 추계하는 대상은 훨씬 넓다고 할 수 있다.

개별 국민들의 소득에 대한 자료는 조세, 의료보험, 국민연금 등 여러 가지 용도로 사용될 수 있다. 용도가 다를 뿐이지 기본적으로 소득을 바탕으로 부담금을 결정하는 데 쓰이므로 이러한 자료는 일치할 필요가 있다. 만약 같은 개인 혹은 가구에 대해 사용하는 목적에 따라 서로 다른 소득추계치가 적용된다면, 각 기관별로 소득을 파악하기 위한 행정비용을 중복적으로 지불하여야 하므로, 국가적으로 볼 때 비효율적이라고 할 수 있다.

본 논문의 목적은 1998년 7월부터 국민연금제도를 도시자영업자 및 종업원들에게도 확대 적

*이 원고는 필자들의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

우리나라의 국민연금제도는 1998년 하반기부터 도시자영업자를 포함한 5인 미만 사업장 종업원들에게 확대 적용될 예정이다. 이에 따라 이들 계층의 정확한 소득추계가 현안으로 대두되고 있다.

용하게 됨에 따라 제기되는 이들 계층의 소득추계 방법에 대한 합리적 방안을 제시하는 데 있다¹⁾. 이들 계층에 대한 소득추계를 실시하고 있는 기존의 국세청 및 의료보험 당국에서 사용하는 방법론을 고찰하고, 이들 자료들이 가지고 있는 장점들을 최대한 수용하고자 한다. 이는 국가가 추진하는 제도의 바탕이 되는 소득에 대한 자료는 최대한 일치되어야 한다는 기본방향에서 접근하고자 하는 것이다. 본 논문은 소득추계의 방법론을 개념 중심으로 설명하고, 자료를 사용하여 유도된 구체적인 결과는 지면 관계상 수록하지 않겠다²⁾.

II. 소득추계 방법의 기본방향

국민연금제도를 도시자영업자 및 종업원들에게 확대 적용하기 위해서는 이들 계층의 정확한 소득추계가 필연적이다. 이들 계층에 대해 현재 소득추계를 하고 있는 국가제도로는 과세목적으로 국세청에서 실시되고 있는 것과 의료보험제도를 들 수 있다. 국민연금제도도 국가제도의 한 수단이므로 기존의 소득추계 자료와 일치해야 할 필요가 있다.

기존의 국세청 자료와 의료보험 자료는 제도의 목적이 각각 다르기 때문에 서로 상이하다. 즉 국세청 자료는 사업장 단위로 자영업자의 자료를 확보하고 있는 반면, 의료보험 자료는 가구별 자료로 되어 있으며, 주소지를 기준으로 구성되어 있다. 국민연금제도의 경우에는 개인별로 적용되기 때문에, 이들 자료를 사용하되 개인별 자료로 환산할 필요가 있다. 즉 국민연금을 위한 소득추계에는 기존의 두 가지 자료를 충분히 활용하되, 이들 자료를 주소지 및 사업지별로 연계하여 데이터베이스로 만들 필요가 있다.

국세청 자료는 소득추계를 실시하는 대상이 매우 한정되어 있다. 즉 종합소득세를 신고하는 계층 및 부가가치세 일반과세자의 경우에는 비교적 세적관리가 잘되어 있으나, 면세자의 경우에는 아무런 자료축적이 되어 있지 않다. 특히 5인 미만 사업체에 고용되어 있는 종업원에 대한 자료는 거의 없는 상태이므로 이들 계층에 대해서는 국세청의 자료를 사용할 수 없는 한계가 있다.

1) 국민연금제도의 확대 적용을 위한 정책적 현안에 대한 종합적인 고찰은 최병호·김용하·이필도·이상은, 『국민연금제도의 도시지역 확대방안』, 연구보고서 96-14, 한국보건사회연구원, 1996을 참조하기 바란다.

2) 본 연구의 방법론을 적용한 구체적인 결과는 현진권·이철인·전영준·정영현, 『사회보험제도 정착을 위한 소득추계의 개발』, 한국조세연구원, 1998(출간예정)을 참조하기 바란다.

그러나 국세청에서는 행정력을 통해 부가가치세 면세업자와 현금 수입업종에 대한 자료를 상대적으로 풍부하게 가지고 있으므로, 이들 자료를 근거로 부가가치세 면세업자와 현금 수입업종에 대한 소득추계를 간접적으로 시행할 수 있다.

의료보험 자료는 현재 의료보험제도가 지역별로 독립채산제로 되어 있기 때문에 각 지역마다 서로 다른 소득형태가 나타날 수 있으므로, 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 그러나 의료보험에서는 지역별로 행정력을 통하여 소득추계를 하고 있으며 주로 재산을 근거로 추계하고 있다. 국민연금제도에서는 의료보험에서 시행하고 있는 기본적인 접근법을 사용하되, 지역을 일원화하여 통일할 필요가 있다. 이를 위해 비교적 정부에서 측정할 수 있는 재산자료를 사용하여 소득을 추계하는 간접적 방법을 사용해야 할 것이다.

기본적으로 국민연금이 확대 적용되는 계층 중에서 국세청의 자료를 직접 사용하여 추정할 수 있는 계층은 종합소득세를 신고하는 계층이며, 부가가치세 면세업자와 비교적 탈루의 소지가 많은 현금 수입업종에 종사하는 계층에 대해서는 국세청의 자료를 사용하여 간접적으로 추계한다. 5인 미만의 사업체 종업원과 그 외 계층의 소득추계에는 의료보험에서 사용하고 있는 방법론을 사용하도록 한다. 그러나 지역별로 차이가 있는 의료보험 자료를 그대로 사용하지 않고, 조사자료를 바탕으로 분석한 결과를 보완하여 추계한다.

III. 국세청 자료를 이용한 소득추계방법

각종 조세와 사회보험각출금의 기준이 일관성 있게 정의되어야 하고, 행정비용이 절감되어야 한다는 면에서 장기적으로 세무행정의 담당 부서인 국세청을 통한 보험료 각출이 비교적 효율적이라고 할 수 있다. 이런 점을 감안할 때 국민연금보험금 각출을 국세청 조직을 이용하는 방법을 고려할 필요가 있다. 국세청 조직을 이용하여 국민연금보험료를 징수할 경우, 보험료 부과 기준은 자영업자와 고용주의 경우 신고소득으로 하고, 임금근로자의 경우 근로소득세 연말정산 자료상의 근로소득으로 하여야 할 것이다.

보험료 부과 기준을 신고소득으로 할 때의 문제점은 자영업자와 고용주의 정확한 소득추계가 이루어지지 않을 경우 소득의 과소신고에 의한 보험료부담의 회피가 염려된다는 것이다. 따라서 자영업자와 고용주에 대한 공평한 보험료 부과는 사업소득자들의 소득과약을 위한 세무행정 강화와 그 맥락을 같이하여야 한다.

자영업자와 고용주의 정확한 소득과약을 위해서는 근거과세를 위한 여러 가지 방안(기장의무

각종 조세와 사회보험각출금의 기준이 일관성 있게 정의되어야 하고, 행정비용이 절감되어야 한다는 면에서 장기적으로 세무행정의 담당 부서인 국세청을 통한 보험료 각출이 비교적 효율적이라고 할 수 있다.

의 강화, 신용카드사용에 대한 조세지원, 무자료거래에 대한 단속 강화, 부가가치세제 개선 등)과 함께 국세청의 각종 실사자료를 이용한 소득추계가 이루어져야 할 것이다. 국세청은 세원을 파악·관리하기 위한 세적관리와 각종 사업장의 조사를 통해 사업장에 대한 자료를 보유하고 있다. 예를 들어 '부가가치세 면세업자' 사업장 현황조사가 국세청 전국조직에 의해 실시되어 각종 자료를 취득·보유하고 있으며, 각 청별로는 탈세의 유인이 많은 업종들에 대한 조사, 특히 '현금거래업종' 등에 대한 실사자료를 보유하고 있다. 부가가치세 면세대상에는 의료용역과 변호사·회계사 등 자영업자의 용역에 대한 대가가 포함되고³⁾, 도시자영자 중 도소매·숙박업 등 현금거래업종에 종사하는 자가 많으므로 이들 자료가 유용할 것이다. 이러한 자료에는 매출액에 영향을 미칠 수 있는 사항들, 즉 시설현황(토지, 건물, 차량 등), 종업원수, 임차보증금, 임차료, 매입액, 인건비 기타경비와 각종 고정자산(부동산, 차량운반구) 취득명세 등이 기록되어 있다. 따라서 이러한 자료를 이용하여 해당 사업장의 외형을 파악하기 위한 추계모형을 개발함으로써 자영업자와 고용주에 대한 소득파악의 정확성을 향상시켜야 할 것이다.

소득추계모형은 사업자의 외형을 추계하는 것 외에 납세성실도 평가의 지표로써 세무조사 대상자를 선정하고자 할 때 활용할 수 있다. 예를 들어 신고소득이 추계모형에 의한 추정소득의 일정비율 이하일 경우 세무조사를 실시함으로써 가입자의 성실신고를 유도하고 또한 이 과정에서 축적된 자료를 추계모형 개량에 이용할 수 있다. 추계모형에 의한 세무조사대상 선정기준은 대외비로 하여 이러한 기준에 맞추어 대상자들이 소득을 과소신고하는 사례가 없도록 하여야 할 것이다.

5인 미만 사업장의 임금근로자(상용근로자, 임시근로자, 일용근로자)에 대한 소득파악도 이러한 과정에서 향상될 수 있으며 이는 고용주들에 의한 근로소득세 연말정산자료 신고자료의 신뢰도 향상으로 이어질 것이다. 임금근로자소득의 과소신고는 고용주의 외형(매출) 혹은 소득의 과소신고와 맥락을 같이하므로 철저한 세적관리와 소득추계에 의한 세무조사 강화 과정에서 임금근로자의 근로실태와 소득파악의 정확도가 향상될 수 있을 것이다.

3) 1998년 1월 소득세법 개정 이후 의사를 제외한 전문직종에 대해서도 부가가치세가 부과된다. 그러나 세법개정 이전의 자료를 이용한 소득추계는 가능할 것이다.

소득추계모형과 자료수집에서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다. 소득추계모형은 객관성과 구체적 타당성을 갖추어야 한다. 즉 객관적인 자료에 의해 소득추계가 이루어져야 함은 물론 해당업체의 특수한 상황이 감안될 수 있어야 한다. 따라서 이러한 특수한 상황을 감안할 수 있는 변수가 채택되어야 한다.

세적관리는 초기단계에서부터 충실히 할 필요가 있다. 현재는 세무서 민원실에서 사업자등록 신청을 접수하고 등록증이 자동 발부되는 경우가 많은데 이러한 초기단계에서 다소 시일이 걸리더라도 실사를 통하여 자세한 사업장정보를 구축할 필요가 있으며 정기적으로 이를 최신화하여야 할 것이다.

현재 지방청별로 실시되고 있는 각종 조사는 전국적으로 표준화되지 않아 자료의 활용면에 제약이 있다. 따라서 업종별로 표준화된 서식을 개발하여 활용할 필요가 있다. 그리고 각종 조사는 납세자들의 보고에 의존할 것이 아니라 세무공무원이 직접 조사하여 항목을 기입하게 함으로써 자료의 왜곡을 방지할 필요가 있다.

1. 소득추계모형의 요건

자영업자의 소득을 추계함에 있어서 그 출발은 외형의 파악에서 시작되어야 한다. 또한 외형추계모형을 개발함에 있어서 종속변수의 선택은 필연적으로 그 사업장의 외형이 되어야 한다. 그러나 여기에서 근본적인 문제는 정보의 비대칭(asymmetric information)으로 인해서 모형의 개발자는 정확한 종속변수의 크기를 알 수 없다는 점이다. 종속변수를 정확히 관측(observe)할 수 있다면 추계모형의 개발은 불필요한 작업임이 분명하다. 그러나 현실적으로 종속변수를 정확하게 관측하는 것은 불가능에 가깝다고 생각된다. 따라서 종속변수를 설정함에 있어서 기존의 세무신고자료를 사용할 경우 필연적인 가정이 수반되어야 한다는 약점이 있다. 이는 신고된 외형이 일정부분 과소신고되어 있다는 자의적인 가정하에서 외형의 추계가 출발된다는 것이다. 그러나 외형추계모형의 개발에 있어서 이러한 자의적 가정 설정이 부정적인 효과만 가지는 것은 아니다.

추계모형이 갖추어야 할 요건 가운데 가장 중요한 것은 물론 추계의 정확성이라 할 수 있다. 아무리 정교하게 설정된 모형이라 할지라도 이에 의해 추계된 외형이 실제 사업장의 특성 및 업황을 고려하지 못하여 과대 추계된 것이라면 이의 적용을 받는 국민연금가입자의 저항은 클 것으로 생각된다. 그러나 실제에 있어서 평균적 개념의 통계적 기법을 사용하여 만들어질 수밖에 없는 추계모형이 개별사업장의 고유한 특성을 충분히 반영하기는 상당히 어려운 것이 사실이다.

국제청 자료를 이용한 소득주계는 투입되는 생산요소와 매출액의 관계를

규명하는 것을 그 내용으로 한다. 생산요소에 대한 변수의 선정에는 주계의 정확성과 객관성 확보 측면이 고려되어야 할 것이다.

구체적 타당성의 확립 또한 주계모형이 갖추어야 할 요건의 하나라고 할 수 있다. 앞에서도 설명하였지만 주계모형은 가능한 한 개별 사업장의 고유한 특성을 반영하도록 설계되어야 한다. 그러나 완벽하고 구체적인 타당성의 확보는 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 현행 제도하에서 구체적인 타당성의 확보를 위해서 입회조사한 결과를 이용하여 주계를 하고 있으며 이는 현재로서 구체적 타당성 확보의 유일한 방법으로 활용되고 있다고 할 수 있다.

주계모형이 갖추어야 할 또 하나의 요건은 객관성의 확보라 할 수 있다. 한 사업장의 외형을 주계하는 데 요구되는 변수를 조사함에 있어서 객관적 사실에 의해서 조사되는 요소들로서만 구성되어야 한다는 것이다. 만약 그렇지 않을 경우, 예를 들어 식당의 경우 음식의 맛을 하나의 변수로 하였을 때 객관적으로 맛을 평가해야 하는 어려움이 있고 이를 이용해서 주계한 외형은 국민연금가입자들로부터 용인되지 않을 것이 자명하다고 할 수 있다. 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확보 사이에는 자기모순적 요소가 상존한다. 객관성의 확보를 위해서는 객관적으로 조사 가능한 요소에 의해서만 주계가 이루어지도록 모형이 구성되어야 하나, 구체적 타당성의 확보를 위해서는 개별 사업장의 고유한 특성을 반영하는 각종의 자의적 요소도 충분히 고려되어야 한다. 따라서 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확립이라는 두 요건 사이의 적절한 균형점을 모색하는 것은 아주 중요한 과제라 할 수 있다.

일반적으로 사용하는 생산함수(외형함수)는, 투입되는 생산요소(자본, 노동)가 특정사업의 기술력(technology)에 의해서 생산물(매출액)로 변환되어 나온다. 일례로 이러한 과정에서 투입되는 생산요소 중에서 노동부분을 반영함에 있어서 종업원수로 하는게 좋을지 아니면 지불되는 인건비로 하는게 좋을지에는 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확보라는 요건 사이의 선택의 문제가 남게 된다. 종업원수를 노동의 변수로 설정하였을 경우 인건비에 비해서 객관성은 상대적으로 확보될 수 있지만 종업원의 생산성(숙련도 및 성실성) 등 구체적 타당성은 다소 결여된다고 할 수 있다. 반면 인건비를 요소로 설정하였을 경우 인건비의 조사는 종업원수의 조사보다 상대적으로 객관성의 확보가 미흡하나 인건비는 종업원의 생산성을 잘 반영하기 때문에 종업원수

에 비하여 상대적으로 구체적 타당성이 확립된다고 할 수 있다. 따라서 객관성과 구체적 타당성 사이의 균형점을 찾는 것은 모형설정에 있어서 중요한 과제이다.

추계모형의 요건을 정리하면 객관적 정확성을 확보하는 모형의 설정이라 할 수 있다. 객관적 정확성이 확보되면 당연히 구체적 타당성도 확보된다고 할 수 있다. 그러나 불행하게도 현재의 다양한 경제활동의 특성들을 반영하여 객관적 정확성을 확보하기는 상당히 어렵다는 제약이 수반될 수밖에 없다.

2. 외형추계의 이론적 배경

생산활동 또는 사업활동이라는 경제적 활동은 일반적으로 투입물이 어떠한 방법으로 산출로 변형되는 과정이라고 할 수 있다. 구체적으로 생산이란 일정한 재화 및 용역을 이용하여 새로운 형태의 재화와 용역으로 변형시키는 과정이다. 이때 생산과정에서 사용된 재화와 용역을 자원, 요소 혹은 투입(inputs)이라고 하고 이의 결과로 생성된 재화와 용역을 재화(goods), 산출(outputs) 혹은 생산물(products)이라고 한다. 이러한 생산과정의 목적은 생산에 투입된 자원보다는 큰 가치(value)와 효용(utility)을 가진 새로운 재화와 용역을 생산해 내는 것이다.

이러한 생산과정은 공장에서의 제품 생산, 숙박업의 숙박서비스 제공, 소매업의 재화 및 서비스의 분배기능 등 매우 다양하다고 할 수 있다. 일반적으로 투입과 산출간의 관계는 다음과 같은 생산함수로 나타낼 수 있다.

$$Y = f(X_1, X_2, X_3, \dots, X_n)$$

여기서 Y는 산출물로서 소매업의 경우 재화 및 용역의 소비자 분배활동을 의미하고, X_i는 투입물로서 고정투입요소 및 가변투입요소 등을 포함한다고 할 수 있다.

현행 외형추계 방법들, 즉 업황, 사업효율, 생산효율, 시가, 원단위 투입량, 비용관계비율, 상품회전을, 매매총이익률 등에 대한 이론적인 배경도 모두 생산이론에서 찾을 수 있다.

IV. 소유물과 인적자본을 절충한 소득추계 방법

자영업자들의 소득추정에 관한 연구는 궁극적으로 어떠한 방법으로 정보의 비대칭성 문제

의료보험조합의 추정방법을 응용한 소득추계는

개인 소유의 재산과 인적자본적 특성(교육, 성별, 직종, 경험)을 감안하여 소득을 추정하는 것이다.

(asymmetric information problem)를 해결할 것인가로 집약된다. 대부분의 연구는 근로자들의 경우 소득과 소비지출자료는 평균적으로 정확하게 보고되나, 자영업자의 경우 소득자료는 축소되어 보고되고 소비지출자료는 평균적으로 정확히 보고된다는 가정으로부터 출발한다⁴⁾.

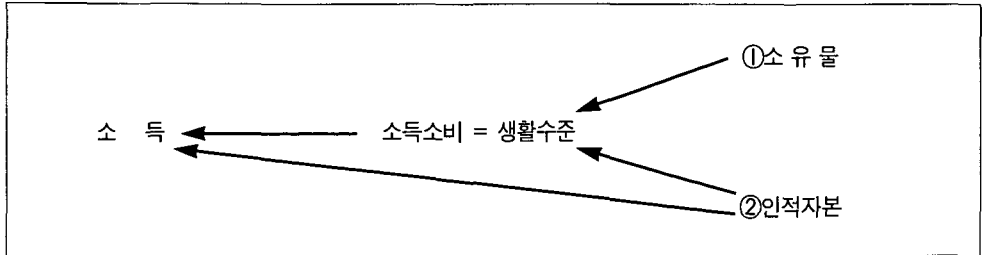
현실적으로 소비지출의 규모를 가구별 또는 개인별로 정확히 파악한다는 것은 엄청난 정보비용을 수반한다. 정부가 개별 가구의 소비지출행태에 대한 모든 정보를 수집함에 따르는 비용이 막대할 것이며 법적 근거 또한 존재하지 않는다. 정부가 국민연금제도의 실시를 위하여 개인의 사생활의 핵심인 소비지출행태를 모두 알아낸다는 것은 실현 가능한 정책이 될 수 없다. 따라서 이러한 경제적 그리고 법적인 제약을 위반하지 않으면서 좀더 현실적인 방법으로 개별가구의 소비지출규모를 파악할 수 있는 수단의 개발이 국민연금제도 자영업자 확대 실시의 성공여부를 판가름하게 될 것이다.

1. 소득추계의 기본구조

소비지출이란 결국 생활수준을 반영하는 지표로 볼 수 있는데 생활수준을 유지하기 위하여 지속적이고 고정적인 소득이 필요하다. 이러한 생활수준의 척도로서 자동차 보유 유무, 배기량, 주택소유 형태(전세, 월세 또는 자가), 주거지 면적 등이 고정적인 소득에 대한 많은 정보를 함유하고 있다. 이와 같이 관측이 용이한 소유물의 종류와 성격에 기초하여 소득을 추계하는 방법을 생각할 수 있다. 경우에 따라 좀더 직접적인 개인의 특성(인적자본)으로부터 생활수준이 파악 가능한 경우도 있다. 예를 들어 직업, 세대주 성별, 가구 내 근로능력자수, 학력, 건강상태 등의 개인에 관한 정보를 정부가 파악할 수 있으면 소득에 대한 추계가 더욱 정확해질 것이다. 이러한 생각을 아래와 같이 도식으로 정형화해 볼 수 있다(〈그림 1〉 참조). 첫째, 소유물이 생활수준을 예측하게 해주므로 생활수준으로부터 소득을 역으로 추정해 보는 것이다. 이와 함께 두번째로 인적자본의 수준으로부터 (생활수준과) 소득을 직접 추정해 보는 것이다.

4) 이러한 가정하에서 추정된 연구들로는 다음을 들 수 있다. 현진권·나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정 : 근로자 가구와 자영업 가구의 세부담의 차이를 중심으로」, 『경제학연구』, 제41집 제3호, 한국경제학회, 1994; Christopher A. Pissarides and Guglielmo Weber, "An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy," *Journal of Public Economics*, Vol. 39, 1989; J. G. Yoo, and S. L. Na, "An Estimation of

〈그림 1〉 소득추계의 기본구조



2. 소득을 소유물로부터 추계하는 방법

이 방법은 앞서 소개한 소비지출접근법에 보다 근사(近似)한 방법으로서 개인의 노동 및 자본으로부터 발생한 모든 지속적이고 고정적인 소득이 개인의 생활수준(소비수준)을 결정한다는 점에 착안한 소득추계방법이다. 여기서 말하는 개인의 소득은 개인의 노동으로부터 생겨난 소득 뿐만 아니라 금융소득 및 기타 자산소득 등을 포함하게 된다. 국민연금납부액이 자영업에서 얻는 소득에만 기초하므로 개인의 소득이 대부분 비근로소득에 치우쳐 있고 자영업에서 얻는 소득이 작을 경우 소유물(생활수준)만을 보고 국민연금납부액을 결정하면 사실보다 더 징수하게 될 우려가 있는 것이 단점으로 지적된다.

의료보험조합이 보험료를 정할 때 자동차 보유 유무, 자동차 배기량, 주택보유 유무, 주택평수 등을 기초로 함은 소득을 소유물로부터 추계하는 방법의 한 가지 형태이다. 국민연금의 징수도 이 방법에 의거한다면 소득추계의 준거가 되는 소유물에 대한 개념적 통일이 선행되어야 할 것이다.

3. 소득을 개인의 인적자본으로부터 추계하는 방법

이 방법은 노동경제학에서 발전되어 온 인적자본이론을 응용한 기법으로서 개인의 소득은 개인에 축적된 인적자본(human capital)의 양과 질에 의존한다는 이론적·실증적 근거에 기초해 있다. 수많은 연구에서 인적자본은 학력, 노동시장에서의 경험기간, 직종, 성별 등의 함수로 표시됨이 증명되었다. 여기서 말하는 개인의 소득이란 개인의 노동으로부터 생겨난 소득으로 금융

the Incomes of Self-Employed Urban Households in Korea," *International Economic Journal*, 1991; I. H. Yoo, "An Estimate of the Tax Evasion in Korea: Income and Value Added Taxes," Working Paper 97-03, 1997.

도시지역 확대대상자의 소득추정을 위해서는 의료보험조합, 국민연금관리공단 그리고 국세청의 업무협조가 필수적이며 또한 각종 미시자료에 의한 추정소득 등을 참조하는 종합적인 접근법을 택해야 할 것이다.

소득 및 기타 연금소득 등은 제외된다. 따라서 개인의 경제적 능력에 관한 정보의 양이 충분하고 정확하다면 자영업에서 발생하는 소득추계의 좋은 방법이 될 수 있다.

문제로 지적되는 점은 자영업의 소득이란 상당히 불규칙적이고 경기에 민감하게 반응하며 개인간 사업운영 능력에 따라 차이가 크다는 것이다. 여기서 제시하는 소득추계의 방법은 개인에 관하여 알아낼 수 있는 관측 가능한 모든 정보를 고려함으로써 그 개인의 평균적인 소득을 추계한다는 것이다. 그러나 예측할 수 없는 경기변동, 사건들 또는 관측 불가능한 변수들(예를 들어 사업운영 능력)이 개인의 소득의 주요 결정요인이 되면 추계된 평균소득과 실제소득의 괴리가 커질 확률이 높아져 연금납부액 부과 및 징수에 있어서 상당한 어려움이 따를 것이다.

이 방법을 적용함에 있어 가장 설득력이 있는 점은 자영업자로 직업을 선택했다는 사실은 자영업자들이 근로자로서 일하였을 경우 얻을 수 있는 효용보다 더 크거나 적어도 동일한 효용을 현재 누리고 있음을 의미한다는 것이다. 따라서 자영업자들이 보유한 인적자본을 피고용자로서 활용하여 얻을 수 있는 가상의 근로소득을 추계해 내고 이에 기초하여 국민연금을 부과하면 적어도 평균적으로 근로자와 동등한 기준에서 국민연금제도를 운영하게 되는 셈이므로 수평적 형평성을 제고시킬 수 있을 것이다. 참고로 대우패널 자료를 이용하여 근로자집단으로부터 소득과 인적자본 즉 학력·경험·직종·지역 등의 변수와의 관계를 추정하여 자영업자들의 소득추계에 도움이 되도록 하였다.

V. 결론

국민연금의 도시지역 확대대상자의 소득추계를 위하여 지역의료보험의 소득추정방법을 원용하는 것은 여러 가지 문제점이 있다. 따라서 도시지역 확대대상자의 소득추정을 위하여 의료보험조합, 국민연금관리공단 그리고 국세청의 업무협조가 필수적이며 또한 각종 미시자료에 의한 추정소득 등을 참조하는 종합적인 접근법을 택해야 할 것이다.

국세청 조직을 이용하여 국민연금 가입자들의 소득을 파악하면 사업자의 종합소득세 신고소득이 실제보다 과소신고되어 있는 경우가 많고 과세소득이 포착되지 않은 임금근로자가 많을 가능성이 있다. 또한 각종 세무조사 자료를 이용하여 사업소득의 과표양성화를 유도하고 과세소득이 포착되지 않은 임금근로자를 줄여 나가는 방안은 그 효과가 나타나는 데 상당한 기간이 필요할 것이다.

지역의료보험조합 조직을 이용하는 경우도, 소득에 대한 과세자료가 없을 경우 적용하는 기타소득은 과학적인 추정모형에 의한 추정이 아니라는 점에서 그 신뢰도가 문제되며 또한 전국적인 통일성이 결여되어 적용면에서도 어려움이 예상된다. 또한 '기타소득'은 기본적으로 가구별 소득파악이므로 개인을 부과대상으로 하는 국민연금 보험료의 기준이 되기에는 문제가 있다. 사회통계자료에 의한 추정소득 산출은 어느 정도 실제소득에 접근한다고 볼 수 있으나, 실제활용시 문제점이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 올해부터 실시될 국민연금 도시지역 확대를 위해서는 단일 안에 의해 소득파악을 하는 데 한계가 있다.

현 상황에서 생각할 수 있는 것은 지역의료보험조합의 소득추계방법인 재산과 소비를 기준으로 책정된 생계비에 입각한 소득추계방법을 계량하고 이를 국세청의 과세자료와 통합·운용하는 방안이다. 의료보험조합은 가입자들을 주소지 기준으로 파악하고 국세청의 경우 사업장을 기준으로 납세자를 관리하므로 이들 두 조직은 세원관리와 국민연금 소득추계면에서 상호 보완관계가 될 수 있을 것이다. 이와 동시에 국세청은 각종 세무조사 자료의 개선을 포함한 세무행정의 개선과 부가가치세 등 세제의 개편을 이루어야 할 것이다. KPF

정리해고제와 실업재정



李 哲 印 / 한국조세연구원 전문연구위원

이 글은 정리해고제 도입이 급속히 추진되는 현 시점에서 그 도입배경을 살펴보고 정리해고제가 초래하는 여러 가지 문제점, 특히 재정운영에 초점을 맞추어 제도의 도입과 함께 즉시 보완이 필요한 현행 고용보험의 미비점에 관하여 살펴보고 정리해고제의 적정구조에 대하여 언급한다. 이와 함께 정부가 구상중에 있는 실업대책을 재정수급면에서 평가하고 향후 실업관련 재정의 운영 기조에 관하여 필자의 생각을 서술하기로 한다.

1. 정리해고제의 도입배경

정리해고제의 도입을 위한 준비가 시급한바, 현재의 안정적 고용형태에 비하여 정리해고제가 추구하는 장·단점을 파악하여 장점이 부각되고 단점을 축소 보완할 법령 및 제도의 정비가 요구된다. 먼저 긴급히 요구되는 사항으로서 정리해고제의 도입은 단기적으로 부실기업에 묶여 있는 자본의 조속한 활용을 도모하고 원활한 기업인수 및 퇴출을 보장하여 제3자에 의한 인수를 용이하게 한다는 점에서 그 필요성이 인정되고 있다. 이 같은 단기적인 이유 이외에 현재 노동시장의 경쟁성이 취약한 데서 비롯된 효율성의 손실이 심각하므로 장기적으로 노동시장에서의 경쟁을 유도하여 생산성에 기초한 인적자원의 활용을 촉진하지는 데 내부적 동기가 이루어지고 있다. 즉 정리해고제의 도입으로 수출경쟁력을 확보할 수 있는 임금구조, 노동비용상승의 가능성을 줄여 나가는 노사관계 및 탄력적 고용구조를 유인하는 기초를 마련할 수 있다.

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

고용형태와 경제적 효율성의 관계를 고려해 볼 때 정리해고제가 효율성 제고를 위한 충분조건으로 오인되는 경향이 있는데 반드시 그러한 것은 아니다. 고용의 조정은 실업자의 양산, 그에 따른 고용보험의 지출 확대 그리고 새로운 직업의 모색과정을 낳아 개인에게는 고통스러운 과정이며 기업으로서는 인원을 감축하고 새로 충원하는 과정에서 소요되는 비용이 인원 조정시의 이득보다 작기만 하다면 인원 조정을 하게 되므로 사회적으로도 비용이 수반된다. 만약에 임금이 충분히 신축적이어서 기업이 근로자에게 생산력에 상응하는 만큼 임금을 지불할 수 있으면 고용 조정에서 생겨나는 개인차원에서의 고통 그리고 기업차원에서의 인원조정비용을 없앨 수 있으므로 보다 효율적일 수도 있다. 따라서 정리해고제의 도입 및 보완에 관한 살마리는 임금조정이 얼마나 용이한가에서 찾아질 수 있다.

임금조정의 용이성 측면에서 한국의 노동시장의 특성을 간략히 살펴보면, 첫째, 높은 해외의 존도로 인해 우리나라의 경기변동은 그 정도가 크고 빈도 또한 높다. 둘째, 최근 고용보험이 도입되었지만 구미제국들처럼 해고(discharge) 또는 일시적 해고(temporary layoff)가 용이하지 않은 상황에서는 경기변동시 임금률의 탄력적인 조정이 절대적으로 필요하다. 셋째, 현재와 같이 기업들의 재무구조가 취약하고 금융시장에 접근이 어려운 경우 불황이 장기화되면 임금의 경직성(특히 하방경직성)은 불황시 기업의 경쟁력을 결정적으로 저하시킨다. 현실적으로 보더라도 호황시 임금상승에 대한 요구는 큰 반면, 불황시 임금동결에 대한 기업의 요구는 어렵다는 명제가 거의 통념으로 받아들여지고 있다.

한 연구결과에 의하면 1990년대 초반 한국의 임금상승률은 경기와 아무런 상관도 없거나 경기에 역행하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이는 경기가 나빠져 기업의 이윤이 평균적으로 감소하더라도 임금의 하향조정은 어렵다는 통념을 상당히 인정하는 것이다. 또한 사실상 해고가 불법이었던 현실에서 안정적 고용형태가 노동조합의 결성을 유인한다는 연구결과 역시 완벽한 고용안정과 신축적 임금은 양립할 수 없음을 시사하는 것으로 보인다. 결국 현재의 고용구조와 임금구조는 자발적으로 변화되기 힘든 일종의 균형상태에 있고 이러한 균형상태하에서 임금은 수출경쟁력을 상실할 만큼 높기 쉽고 근로자들에게 노동조합의 결성을 유도하여 다시 임금상승을 유도할 유인을 준다는 것이다. 이에 대응하여 기업은 가능한 한 임금비용을 줄이기 위하여 상시직보다 임시직으로 고용구조를 변형할 유인을 가진다. 현재 총고용 중 임시직의 비중이 약 46%에 달하는데 이는 다른 나라와 비교하여 상당히 높은 비율로서 결국 고용의 안정성이 저하되는 현상을 초래한다.

만약에 임금이 충분히 신축적이어서 기업이 근로자에게 생산력에 상응하는 만큼 임금을 지불할 수 있으면 고용조정에서 생겨나는 개인차원에서의 고통 그리고 기업차원에서의 인원조정비용을 없앨 수 있으므로 보다 효율적일 수도 있다. 따라서 정리해고제의 도입 및 보완에 관한 실마리는 임금조정이 얼마나 용이한가에서 찾아질 수 있다.

II. 문제점 및 현실적 제약

가장 중요한 관건은 우리 스스로가 어떤 수준의 정리해고를 원하는가라는 질문에 얼마만큼 확신을 가지고 답할 수 있는가에 있다. 당장에 시급한 외국 자본의 유치를 위한 수준의 정리해고, 즉 IMF 기준에 맞는 정리해고인지 또는 미국식의 자유로운 (일시)해고인지 아니면 안정적 고용의 틀을 가능한한 유지하면서 노동시장의 효율성을 제고하는 해고인지 등의 대안에 대하여 어떤 유형을 도입해야 하는가에 대한 연구가 필요하다.

우리가 목표로 하는 정리해고란 결국 노동시장에 경쟁원리를 도입하는 것임에는 이의가 없을 것이다. 다른 나라의 경우 경쟁성 확보를 위하여 주로 이용되는 방법은 다음과 같다. 유럽·일본식 고용조정은 임금을 삭감·동결하거나, 근무시간을 단축한다. 실례로 일본의 경우 정년연령의 하향조정과 희망퇴출자의 모집, 고령자의 출향(일종의 좌천)과 퇴직자의 불보충, 일시휴업과 신규채용의 억제, 관리직의 출향과 조기퇴직자의 우대제도, 관리직 정년제 도입 및 중견사원의 퇴직자 모집 등의 방법을 사용한다. 반면 미국식 고용조정은 조직을 축소하고 인원을 정리하는 것이다.

문제는 법적 조항보다 실제로 어떠한 방식이 선택되는가이고 이는 그 나라의 생산함수의 구조에 달려 있다. 일본의 경우 최고재판소는 다음의 4가지 법적 원칙으로써 사용자의 해고권 남용을 제한하고 있다. 첫째, 인원정리를 하지 않으면 안될 구체적인 경영상의 필요가 있어야 하고 둘째, 해고를 피하기 위한 사용자의 노력이 있어야 하며 셋째, 정리해고자를 선발함에 있어 공정한 기준이 있어야 하고 넷째, 해고절차에 타당성이 있어야 한다. 그후 이러한 제한적 기준을 대폭 완화하여 인원 정리에 해고된 종업원들에게 그 이유를 설명할 필요가 없다고 판결하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 현재까지 종신고용제는 지속되고 있다.

결국 이는 포디즘(Fordism)과 토요다이즘(Toyodaism)이라고 하는 생산함수 형태의 차이로 설명될 수 있다. 포디즘이 다수의 특정 기술보유자를 생산공정에 투입하여 생산하다가 불황이

도래하면 당장 필요하지 않은 기술보유자를 해고하였다가 경기가 회복될 경우 다시 재고용하는 방식을 이용하는 반면 토요다이즘은 소수정예의 다기능 보유자로 훈련을 시켜서 불황이 오더라도 인원감축을 실시할 유인이 적은 방식으로 생산활동을 하는 구조를 갖고 있다. 우리나라의 경우 과잉인력의 문제가 항시 주요 이슈로 거론된 것을 감안하면 인력의 활용 및 배치를 일본식 소수정예의 다기능 보유자 형태로 보기는 어려울 것이다.

따라서 종래 거시적 충격에 대하여 기업이 근로자에게 부여하였던 고용에 관한 기업 내부적 보험기능, 즉 해고를 할 수 있는 상황에서 해고를 하지 않고 고용의 기회를 제공하는 근로자에게 유리한 근로계약이 일시에 소멸되는 문제를 정리해고제의 중대한 단점으로 들 수 있다. 이러한 근로계약은 적어도 심각한 불황시 임금의 하향조정을 통한 고용의 안정을 꾀할 수 있으므로 쉽사리 포기되어서는 안될 긍정적인 측면을 지니고 있다. 일본을 제외한 서구 제국들에서의 수많은 연구들은 정리해고제의 실시로 인하여 경기변동시 고용이 지나치게 민감한 반응을 보이는 것을 문제점으로 지적하고 있다. 이러한 지적의 상당 부분은 실질적으로 고용보험의(대부분의 나라에서는 실업보험으로 불린다) 구조에서 비롯됨이 밝혀졌다. 이러한 맥락에서 정리해고제의 형태에 대한 논의와 함께 고용보험의 구조결정에 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

최근에 리스트럭처링(restructuring) 또는 다운사이징(downsizing) 논의로서 인원감축을 통하여 생산성 향상을 도모한 기업이 결국에 고용을 확대한다는 주장이 종종 제기되고 있다. 그러나 미시적 수준에서의 실증분석 결과에 의하면 인원감축을 통한 고용창출 기회의 확대라는 주장을 뒷받침할 증거가 특별히 존재하지 않는 것으로 나타났다. 적어도 이러한 주장은 극심한 불황에 처해 있는 경제에는 타당하지 않은 논리로서 정리해고제를 뒷받침하기에 미흡하다.

현 시점에서 정리해고제 도입의 두번째 단점은 동태적 일관성(dynamic consistency) 문제이다. 현 시점에서 정리해고제의 도입에 가장 큰 어려움을 주는 사실은 금융위기의 주체가 직접적으로 근로자가 아니라는 데에 있다. 과도한 차입경영과 금융감독체계의 부실로 인하여 초래된 위기에 대한 위험분담이 근로자 위주로 이루어질 경우 미래의 거시적 위험(aggregate risk)에 대한 위험분담이 어려워진다. 정부와 국민간의 위험을 분담하는 일종의 '게임'이 형평성에 위배되어 이루어지면 미래에 또 다시 도래할 거시적 위험에 대한 새로운 위험분담 '게임'에서는 국민들로부터 협력이라는 행위를 기대하기가 점차 힘들어진다. 특히 정리해고의 도입기에 해고되는 근로자는 현 외환위기 기간에는 재취업 가능성이 희박하고 현재 상태로 보아 실업기간이 장기화될 전망이 높고, 현재 정보화 사회로 이전하는 과도기에 있으므로 장기간 실업상태에 있는 개인은 재취업의 기회가 더욱 줄어들 가능성이 높다. 재취업의 기회가 매우 희박한 상황에서 고용

종래 거시적 충격에 대하여 기업이 근로자에게 부여하였던 고용에 관한 기업 내부적 보험기능, 즉 해고를 할 수 있는 상황에서 해고를 하지 않고 고용의 기회를 제공하는 근로자에게 유리한 근로계약이 일시에 소멸되는 문제를 정리해고제의 중대한 단점으로 들 수 있다.

보험의 문제점으로 지적되는 도덕적 해이는 심각하게 고려해야 할 사항이 아닌 것으로 판단된다.

이러한 점들을 감안할 때 실업의 부담이 너무 크다는 점에서 현행 고용보험의 폭과 수준은 효율적 고충분담의 원칙에 부합하지 않으며 실업이 노동시장의 유연성을 제고하는 데 기여하는 점을 고려할 때 보호의 정도를 특별히 높여 줄 필요가 있다. 그러나 점차 노동시장의 유연성을 제고한 후에는 도덕적 해이 문제의 심각성을 고려하여 고용보험에 의한 보호의 정도를 줄여 나가야 할 것이다.

재정지출의 측면에서 볼 때 정리해고제의 도입은 고용보험 및 사회보험의 강화를 가져와 통합재정의 팽창을 초래한다. 정부는 약 5조원의 기금을 조성하여 실업대책을 마련할 계획이라 한다. 그러나 문제는 고용보험이 실업대책의 전부가 아니라는 점이다. 고용보험 가입자는 1,800만 명의 취업자 중 580만명(10인 이상 사업체 종사 근로자)에 불과하며 1998년 7월부터 5인 이상 사업장으로 확대해도 630만명 정도가 될 것이다. 예상되는 실직자 100여만명 중 신규취업 예정자 45만명 그리고 비고용보험가입자(5인 미만 사업체 종사 근로자) 대략 20만명 등과 파산한 영세 자영업자는 실업보험의 혜택을 받지 못한다. 결국 고용보험 비가입자에 대한 사회보험의 강화를 가져와 재정 팽창을 초래할 것이므로 실업대책의 가장 중요한 부분은 노동시장에 경쟁을 도입하는 것과 함께 정부가 실업을 조절할 수 있는 능력을 보유하는 문제이다.

III. 현행 고용보험과 정리해고제의 보완사항

본장에서는 정리해고제의 도입과 함께 즉시 보완이 필요한 현행 고용보험의 미비점에 관하여 도덕적 해이와 고충분담 측면에서 토론하고 정리해고제의 적정구조에 대하여 언급하기로 한다. 순서상 먼저 고용보험에 관하여 살펴보기로 한다.

고용보험제도의 주요 프로그램을 간단히 설명하자면 이는 다음과 같은 세 가지 항목으로 이루어져 있다. 우선 가장 직접적인 사업으로 실업급여 지급이 있는데 이는 실직자에게 일정기간 동

안 실업급여를 지급하여 생활안정을 보조하고 실직자의 조기 재취업을 유인하기 위하여 실직자가 직업훈련시 직업능력 개발수당을, 조기 재취업시 조기 재취업수당을 지급하는 것이다. 둘째, 고용안정사업은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등의 이유로 노동력이 부족하거나 고용기회가 감소하여 고용상태가 불안하게 되는 경우 실업을 예방하고 노동력의 배치전환과 활용을 촉진하는 것이다. 셋째, 직업능력개발사업은 근로자들의 직업능력을 개발, 향상시킬 수 있는 사업 내 직업훈련 등을 지원하는 것이다. 이러한 기본취지를 뒷받침하는 세부규정을 분석하여 보면 몇 가지 문제가 있다.

외환위기의 주요 원인으로 기업의 도덕적 해이를 주로 거론한다. 즉 대기업은 부실화하여도 정부가 도와주지 않을 수 없으므로 위험이 높은 사업에도 거침없이 뛰어들어 경제 전체의 부실화를 낳는다는 논리이다. 이와 유사한 논리가 현행 고용보험에도 그대로 적용될 수 있다. 아래 <표 1>에서 보듯이 고용보험료율은 실업발생의 규모와 빈도에 관계없이 기업과 근로자가 부담하는 비용이 임금총액의 일정비율로 되어 있다. 따라서 가능한 한 실업을 억제해 온 기업들은 지불한 보험료보다 고용보험 기금을 덜 쓰게 되고 고용보험을 악용하여 실업을 남발하는 기업들은 지불한 보험료보다 더 쓰게 되어 사실상 실업을 억제해 온 기업들이 실업을 남발하는 기업들에 대해 보조금을 지불하는 왜곡된 재정조달 구조를 초래한다. 따라서 불황이 계속되면 근로자의 한계생산성이 세금을 포함한 총임금보다 다소 높더라도 기업으로서는 실업을 발생시키는 것이 이득이 된다. 이러한 맥락에서 현행 보험료율은 기업의 실업발생 실적에 따라 결정되어 기업이 고용보험을 악용하여 실업을 남발할 수 없도록 조정되어야 한다.

또한 근로자측의 도덕적 해이 문제도 간과해서는 안된다. <표 2>에서 보듯이 현재와 같이 고용

<표 1> 고용보험료율 체계

항 목	규 정	보험료율 부담
실업급여보험료	사업규모와 관계없이 일정률	임금총액의 0.6% (노사가 0.3%씩 부담)
고용안정사업보험료	사업규모와 관계없이 일정률	임금총액의 0.2% (사업주 부담)
직업능력개발사업보험료	사업규모에 따른 차등요율	임금총액의 0.1~0.5% (사업주 부담)

자료 : 고용보험 법령

불황이 계속되면 근로자의 한계생산성이 세금을 포함한 총임금보다
 다소 높더라도 기업으로서는 실업을 발생시키는 것이 이득이 된다. 이러한 맥락에서
 현행 보험료율은 기업의 실업발생 실적에 따라 결정되어 기업이 고용보험을 악용하여
 실업을 남발할 수 없도록 조정되어야 한다.

보험 급여기간을 피보험기간과 연령 및 장애 여부에만 의존하여 결정하면 경기가 양호한 시기에는
 구직자들의 도덕적 해이 문제를 유발하고 경기가 악화되는 시기에는 지나치게 부족한 보험기
 능을 하게 된다.

〈표 2〉 실업급여의 수혜가능기간

(단위: 일)

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

자료 : 고용보험 법령

따라서 고용보험에 경험률(experience rating)을 도입하여 과거에 실업을 대량으로 발생시킨
 기업에 더 많은 고용보험 비용을 부담하게 하여 효율적인 정리해고를 유도해야 한다. 즉, 실업발
 생시 한계비용을 실업발생시 한계편익에 근사(近似)하도록 만들어 고용보험료를 부담의 형평성
 을 제고하고 효율적인 정리해고를 유도해야 한다.

이와 함께 고용보험 급여기간을 경기상태에 연동적으로 운영하여 구직활동에서의 도덕적 해
 이 문제를 줄이고 효율성과 보험기능을 강화할 필요가 있다. 또한 장기적인 경기침체에 대비하
 여 정규실업급여프로그램에 더하여 실업률과 같은 객관적 지표에 연동시켜 운영하는 보조·특
 별급여프로그램의 준비도 병행되어야 한다. 극심한 불황기에 미국의 Extended Benefit
 program(IUR에 연동), Federal Supplemental Compensation program(국회의 동의에 기초)
 등을 구직 가능성과 관련하여 고려할 필요가 있다. 한편, 고용보험과 기타 사회보험과의 연계성

을 확립하여 장기실업자 대책도 준비해야 한다. 외국의 경우 경기침체가 계속될 경우 장기실업자는 고용보험 수혜기간이 끝난 후 생활보호대상자로 보호를 받을 수 있는데 미국의 welfare program이 여기에 해당된다.

직업소개 및 취업알선기구에 의한 취업률이 낮아 대부분의 취업은 개인의 노력에 의하여 이루어지는 것으로 판단된다. 취업정보 관련기구에 대한 투자는 재정면에서 효율적이며 공공재적 성격을 지니므로 확충이 필요하다. 현재 노동부가 운영하는 취업알선창구와 노동부와 지방자치단체가 함께 운영하는 인력은행의 수와 인원을 절대적으로 확충할 필요가 있다. 현재 노동부와 지방자치단체가 함께 운영하는 인력은행이 서울·부산·대구·광주 등 7곳에 있으며, 91명의 전문 상담원이 배치되어 비교적 활발한 활동을 하고 있으나 더 많은 지원이 요구된다.

〈표 3〉 노동부의 취업알선창구 운영현황

(단위: 개, 명, %)

	전국지방노동사무소	담당직원	실업률	상담요원 1인당 경제활동인구
한 국	46	940	3.2	22,000
일 본	620	15,000	3.6	4,000
독 일	910	93,000	12	560

자료 : 노동부 · 국제노동기구(LO)

다음으로 정리해고제의 도입형태에 관하여 가장 적정한 구조는 어떠한 것인가라는 관점에서 다음의 필요조건들을 제시해 본다. 즉 거시적 충격에 대한 기업 내부적 보험기능을 최대한 살리고 정부재정의 팽창 및 부담을 줄이면서 생산성에 기초한 인적자본의 관리와 기업인수 및 퇴출을 자유롭게 보장해야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 방안을 제안한다. 부실기업의 기준을 명문화하여 부실의 기준에 포함되는 기업 위주로 정리해고를 실시하도록 유도한다. 부실기업이 아닌 경우 불황이 계속되는 시점에는 기업에 대해 임금조정을, 불황에서 벗어났을 때에는 인원조정을 실시하도록 유인하는 고용보험체계의 마련이 필요하다.

위에서 제시된 방안을 기준으로 볼 때, 전면적인 정리해고의 도입(미국식 재고용 조건부 일시해고제)은 기업에 의한 실업보험체도의 악용을 조장하여 고용상태가 경기에 지나치게 민감하게 반응하여 거시정책이 실업문제로 구속을 받게 된다. 우리나라의 경우 과잉인력에 대한 정리는 일시해고제의 성격과는 거리가 멀고 생산성 이상의 급료를 받는 근로자의 해고(또는 감봉)를 의

부실기업의 기준을 명문화하여 부실의 기준에 포함되는 기업 위주로 정리해고를 실시하도록 유도한다. 부실기업이 아닌 경우 불황이 계속되는 시점에는 기업에 대해 임금조정을, 불황에서 벗어났을 때에는 인원조정을 실시하도록 유인하는 고용보험체제의 마련이 필요하다.

미하므로 정부의 실업관리능력을 제고하기 위하여 고용조정 형태를 다양화하도록 유인해야 한다. 이러한 맥락에서 현재 정부가 추진중인 무급휴가 및 휴직, 감원 대신 근로시간 단축에 대하여 보조하는 방법, 교육훈련, 일용직 근로자들에 대하여 생활보호법에 따라 고용기회를 창출하는 방법, 외국인 근로자의 취업기회 제한 등으로 불황의 정점에서 실업발생을 가능한 한 낮추고 회복기에 이르러 생산성에 기초한 정리해고를 유도하도록 한다.

문제는 기업들이 고용조정 형태를 다양화할 인센티브를 부여하기 위하여 해고 이외의 방법으로 고용조정시 얻게 되는 순이익이 실업발생시 순이익보다 크게 할 수 있는 보험료율체계를 갖추는 것이다. 결국 정부가 실업정책을 적극적으로 운영할 수 있는 능력을 제고하고 효율적 실업을 유도하려면 경험률의 도입이 필수적이다.

정리해고제의 적정한 구조에 대한 또 하나의 필요조건으로 고통분담의 원칙에 부합하는 정리해고를 추진해야 한다는 것이다. 이에 상응하는 기준으로 실업자의 후생수준과 취업자의 후생수준이 지나치게 큰 차이가 없어야 한다. 이를 위하여 기업과 취업자들의 고용보험료 부담을 증가시켜서 고용보험의 폭과 수준을 보강해야 한다. 이러한 맥락에서 고용보험 가입자격이 없는 소규모 사업장 인력에 대하여 곧 가입자격을 허락하여 일정수준의 구직보조가 실시되어야 할 것이다.

IV. 정부발표안의 재정소요 규모

고용보험 재정규모 추정을 위하여 고려해야 할 요인들은 크게 다음과 같다. 먼저, 실업자수와 고용보험 가입자 대 비가입자 비율을 들 수 있다. 실업자수만 보더라도 정부안은 85만명, 노동부안은 120만명, 그리고 비관적인 견해는 150~200만명으로 예상하고 있다. 다음으로 수혜기간에 따라서도 달라지는데 1995년 7월부터 시행된 고용보험의 법령에 의하면 실업급여를 수혜할 수 있는 기간은 25세 미만 30일, 25~30세 60일, 30~50세 90일, 50세 이상 및 장애인 120

일이다. 그러나 최저 수혜기간을 60일로 연장한다는 발표와 1998년 7월 이후에 실업이 된 자는 각각 30일씩 추가로 수혜가능하다는 보도가 있었다.

나아가 근로시간 단축이나 작업장 전환 등을 통한 해고를 자제하는 기업들에 대해 보조하는 지원금, 실업급여의 수혜범위 확대와 실직 자녀에 대한 학자금 융자 지원방안까지 고려에 포함 시켜야 정확한 재정규모를 추계할 수 있을 것이다. 이 외에 기타분야의 추가적인 재정 소요액도 고려에 넣어야 한다. 1998년도 노동부 예산에 따르면 직업훈련에 1,300억원, 고용안정분야에 300억원 정도이고 일반회계로 고용보험 비적용 근로자의 고용안정에 지원하는 예산은 107억원에 불과하여 노동부는 이 분야에 대한 재원을 늘려줄 것을 요청하고 있다. 또한 일용직 근로자들의 경우에는 생활보호법에 따라 특별취로사업 등으로 고용기회를 창출할 필요가 있는데 보건복지부안에 따르면 저소득 취약계층 4만 9,800여 가구에 1,375억원의 재정이 요구된다.

1998년 1월 10일자 정부실업대책의 주요 내용을 살펴보면 실업급여기간을 30~120일에서 60~180일로, 실업급여의 수급자격을 1년 근속자에서 6개월 근속자로, 고용보험 적용범위를 10인 이상 사업체 종사 근로자에서 5인 이상 사업체 종사 근로자(1998년 7월부터)로 확대하였다. 또한 실업자 재취업 훈련을 위해 연리 6%로 1천만원을 융자해 주며 직업알선 능력 확충의 일환으로 인력은행을 30개로 확충한다.

이와 같은 정부안은 확정된 것이 아니고 수시로 수정되어 발표되고 있지만 현 시점에서 실현 가능한 방안들을 종합하여 수량화해 보면 다음과 같다. 실업급여의 지급기간을 60~180일로 연장하고 벤처기업의 창업보조를 위해 6천억원의 재정으로 2천개 기업에 대해 3억원 한도 내에서 지원한다. 그리고 75개 고용조정지원 대상업종 종사 근로자에게 지원금을 지급하는데 해당근로자의 30%가 수혜를 받는다고 가정할 때 3,900억원의 재원이 소요될 것으로 예상된다.

취업알선기구를 확충하기 위해 약 200억원을 들여 인력은행을 현행 7개에서 30개로 확대하고 인원도 460명을 추가보강할 계획이라고 한다. 또한 잉여인력에 대한 근로시간 단축에 대해 임금의 5%를 지원하고, 취로사업을 통해 영세민 5만 가구에 고용기회를 제공하며, 실업자의 의료를 보조하는 데 각각 5,500억원, 1,375억원, 568억원의 재원을 할당하고 있다.

〈표 4〉는 실업자 수가 각각 85만, 100만, 120만, 150만, 200만명일 때 정부가 계획중인 실업급여의 지급연장, 벤처기업 육성, 고용조정지원 대상업종 임금보조, 취업알선기구 확충, 잉여인력의 근로시간 단축보조, 취로사업, 실업자 의료보조 등을 포함할 경우의 재정소요액을 보여준다.

현재 정부가 조성예정인 4조 5천억원의 고용보험기금은 실업인구가 100만명 이상이고 경기

현재 정부가 조성예정인 4조 5천억원의 고용보험기금은 실업인구가 100만명 이상이고 경기침체가 2년 이상 지속될 경우 고갈의 위기에 직면한다. 따라서 고용보험의 확충은 실업급여의 규모만 고려하더라도 필요불가결하며 고용안정사업과 직업능력개발사업의 주요내용을 볼 때 시급히 요구되는 것이다.

〈표 4〉 실업관련 재정규모

(단위: 원)

	실업자	실업급여	총고용보험지출 (실업급여 포함)	총재정지출 (총고용보험 지출 포함)
시나리오 1	85만	1,051,669,700,000	2,610,538,000,000	2,804,838,000,000
시나리오 2	100만	1,367,170,600,000	2,926,038,900,000	3,120,338,900,000
시나리오 3	120만	1,787,838,500,000	3,346,706,800,000	3,541,006,800,000
시나리오 4	150만	2,418,840,400,000	3,977,708,600,000	4,172,008,600,000
시나리오 5	200만	3,470,510,100,000	5,029,378,400,000	5,223,678,400,000

침체가 2년 이상 지속될 경우 고갈의 위기에 직면한다. 따라서 고용보험의 확충은 실업급여의 규모만 고려하더라도 필요불가결하며 고용안정사업과 직업능력개발사업의 주요내용을 볼 때 시급히 요구되는 것이다.

V. 향후 실업관련 재정에 관하여

현재 예상되는 극심한 실업문제는 보험으로 커버할 수 없는 위험(uninsurable risk)임을 인식하고, 정규(regular 또는 1st tier) 고용보험으로만 실업문제를 해결하려 해서는 안 된다. 만약 현재의 실업문제를 정규 고용보험으로 해결하려고 하면 지나치게 비대한 정규 고용보험을 유지해야 하고, 이는 곧 미래 고용보험에서 도덕적 해이 문제를 유발한다. 이러한 맥락에서 고용보험 적용대상의 단계적인 확대, 최저지원수준 상향조정, 수혜기간의 연장 등에 관하여 사전에 충분한 검토를 한 후 신중히 결정해야 할 것이다. 특히 수혜기간 연장에 관하여 조건 없이 확정 공표하지 말고 정규급여로써 구직활동이 완결되지 못한 실직자들로 대상자를 제한하여 엄격한 사유에 따라 결정되도록 해야 한다.

따라서 고용보험기금의 팽창을 막고 고갈시 재정조달의 어려움을 피하기 위하여 정규 고용보

험은 기존의 계획대로 엄격하게 운영하고 보조(2nd tier) 급여프로그램을 실업률(가능하면 지역별 실업률)에 연동하여 실시할 것을 제안한다. 이와 동시에 기업과 취업자들에 대해 정리하고 제에 부합하는 고용보험료를 인상 부과하여 고용보험의 폭과 수준을 보장해야 한다. 만약 보조 급여 프로그램으로도 부족할 경우에는 특별(3rd tier) 급여프로그램을 국회의 동의를 얻어 한시적으로 실시할 것을 제안한다. **김**



정책토론포트

21세기를 향한 선진 세정의 정착

*이 원고는 1998년 3월 2일 대한상공회의소 2층 중회의실에서
「21세기를 향한 선진 세정의 정착」을 주제로 열린
한국조세연구원 주최 제32회 조세의 날 기념 심포지엄의
주제발표 및 토론의 요약입니다.

- 편집자 주 -

21세기를 향한 선진 세정의 정착

제32회 「조세의 날」기념 심포지엄
世紀를 향한 先進 稅政의 定着
 1998. 3. 2 韓國租稅研究院



한국조세연구원(원장 金仲秀)은 제32회 조세의 날을 맞이하여 우리나라 국세행정을 21세기를 향한 선진 세정으로 정착시키는 데 필요한 정책과제를 발굴하여 관련 전문가와 토론하는 심포지엄을 개최하였다. 3월 2일 대한상공회의소 2층 중회의실에서 개최된 이번 심포지엄에는 車軫權 서울대학교 명예교수를 비롯하여 李碩熙 국세청 차장 및 관계 공무원, 학자, 관련 전문가들이 참석하여 성황을 이루었다. 각 주제별 발표자 및 토론자는 다음과 같다.

제1주제 : 조세행정의 선진화를 위한 정책과제

사회자 : 車軫權 서울대학교 명예교수

발표자 : 玄鎭權 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 申英燮 한국경제신문 논설위원

盧錫愚 국세청 소득세과장

嚴基雄 대한상공회의소 이사

尹建永 연세대학교 교수

鄭殷善 대한세무사회 부회장

제2주제 : 근거과세 정착을 위한 정책과제

사회자 : 車軫權 서울대학교 명예교수

발표자 : 鄭煥憲 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 姜應善 매일경제신문 논설위원

金泰日 전국경제인연합회 이사

尹庸老 재정경제원 소비세과장

李石淵 변호사(법학박사)

李鎭淳 송실대학교 교수

제1주제

조세행정의 선진화를 위한 정책과제



玄 鎭 權 / 한국조세연구원 연구위원

조세개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 조세정책과 조세행정의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 조세행정 개혁이 없는 조세개혁은 말장난일 뿐이다. (Bird, 1991)

미래의 조세행정체제는 '신고납부제도'와 '자발적인 납세협력'을 두 축으로 하여 이루어질 수밖에 없다.

(James and Wallschutzky, 1995)

I. 서론

조세행정의 궁극적인 목표는 납세자의 자발적인 납세협력을 높이고, 징수행정비용을 극소화하는 징수행정체계를 확립하는 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 우리나라 조세행정은 여러 가지 측면에서 개선되어야 할 점이 많다. 특히 조세행정의 개선뿐 아니라 조세정책 분야의 개선도 동시에 이루어져야 비로소 성공적인 조세행정체계를 구축할 수 있다.

본 논문은 IMF에서 논의하고 있는 조세행정

개혁에 대한 방향을 바탕으로 성공적인 조세행정 개혁이 이루어지기 위한 전략을 살펴보고, 우리나라 조세행정을 개혁하는 데 있어서 조세정책 분야와 조세행정 분야에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 정책과제를 살펴본다.

II. 조세행정의 기본구조

1. 조세행정의 중요성

일반적으로 조세정책의 중요한 기능으로는 세수확보, 효율적인 자원배분, 소득분배, 경제성장 및 안정을 들 수 있다. 즉 정부는 조세정책을 통하여 정부에서 제공하는 여러 가지 형태의 공공재를 공급하기 위한 재원을 확보하여야 하며, 가용자원을 배분하는 데 있어서 경제적 왜곡을 최소화하여야 한다. 또한 조세정책을 통하여 불균형분배의 정도를 완화하여야 하며, 거시적 정책수단으로 경제성장 및 안정을 이루어야 한다. 정

부는 주어진 경제환경하에서 조세정책의 이러한 다양한 기능을 최대한으로 달성할 수 있는 가장 합리적인 조세정책을 입안하기 위해 많은 비용을 치르고 있다. 그러므로 조세제도는 사회 및 경제환경이 변화할 때, 이에 맞추어 개혁되어야 하는 것이다.

주어진 환경하에서 최선인 조세제도가 만들어 졌다 하더라도, 현실에서 제도가 의도한 대로 집행되지 않을 경우, 그 제도를 최선이라고 볼 수는 없다. 일반적으로 조세제도와 조세행정은 별개의 영역으로 인식되고 있다. 즉 조세제도는 정책결정부서에서 독립적으로 결정되고, 조세행정은 입안된 조세제도를 그대로 집행하여 현실화시킨다는 것이다. 그러므로 조세개혁에 대한 대부분의 논의는 조세제도 자체의 개혁에 관한 것일 뿐, 조세행정과 결부한 시각은 보편화되어 있지 않다. Bird(1991)는 조세개혁이 성공적이기 위해서는 조세제도의 개혁뿐 아니라 조세행정의 개혁이 반드시 수반되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 조세행정의 개혁이 없는 조세제도의 개혁은 아무것도 아니라고 단언할 정도로 조세행정의 중요성을 역설하고 있다¹⁾.

조세행정이 중요한 이유는 조세행정이 조세정책에 조화롭게 뒷받침되지 않으면 조세정책에서 의도한 대로 기능할 수 없기 때문이다. 즉 조세정책에서 의도한 세수규모보다 작은 세수가 발생하게 되고, 예기치 않은 경제적 왜곡현상이 발생할 수 있다. 또한 계층간 세부담의 불공평을 초래하여 조세정책에 대한 불신을 가져다 줄 수 있다. 대표적인 예로 우리나라의 근로자와 사업

자간의 소득세 부담의 불공평성을 들 수 있다. 이들 계층의 세부담의 불공평성은 조세행정을 조세정책에서 의도한 대로 집행할 수 없는 현실적인 한계에 기인한 것이다. 이러한 문제는 조세정책 혹은 조세행정만의 독립적인 문제가 아니라 조세행정의 한계를 분명히 인식하지 못하고 조세정책을 입안한 결과이다.

2. 비효율적인 조세행정의 원인

조세행정의 중요성에 대한 인식은 최근 점차 확산되고 있고, 특히 개발도상국가들을 중심으로 조세행정의 개혁방향에 대한 정책건의가 활발하다²⁾. 조세행정을 효율적으로 개혁하기 위해서는 먼저 비효율적인 조세행정의 원인에 대한 기본시각을 정립할 필요가 있다. 조세행정 자체의 개혁만으로는 비효율적인 조세행정을 개혁하는데 절대 성공할 수 없다.

비효율적인 조세행정의 원인은 크게 두 가지로 나누어 접근하여야 한다. 즉 조세정책 측면과 조세행정 측면이 그것이다. 첫째, 조세정책 측면에서 조세정책이 복잡하고 불투명하면 효율적인 조세행정을 기대할 수 없다. 따라서 효율적인 조세행정을 이루기 위해서는 조세정책의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 둘째, 조세정책이 합리적으로 입안되었다고 가정하였을 때, 조세행정 자체의 요인, 즉 유용한 인적 및 물적 자원의 비효율적인 배분, 전문지식의 결여, 개혁의지의 결여 등으로 비효율적인 조세행정이 초래된다.

3. 성공적인 조세행정의 기본요건

조세행정은 여러 가지 다른 기능이 복합적으로 구성되어 있고, 구체적인 현실 인식과 기술적인 지식을 필요로 하므로, 개혁하기가 매우 어렵다. 특히 오랜 동안의 행정관행에 익숙한 세무공무원의 업무형태와 태도를 바꾸는 것은 매우 어려운 일이며, 많은 저항에 직면하게 된다.

IMF 등과 같은 국제기구에서는 여러 국가들에서 조세행정개혁을 실시한 결과를 토대로 성공적이고 지속적인 조세행정 개혁을 이루기 위한 기본요건을 제시하고 있다.³⁾

첫번째 요건으로 조세행정 개혁에 대한 정치적인 지지를 들 수 있다. 정치 지도자의 강한 확신을 바탕으로 한 추진력도 중요하지만, 사회 구성원들이 조세행정의 중요성과 개혁의 필요성을 깨닫고, 개혁의 공감대를 형성하는 것 또한 중요한 일이다. 대부분의 개혁은 구조적이거나 가시적인 단기효과를 위주로 한 것이 많은데, 조세행정의 개혁은 그 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 단기적인 홍보위주의 개혁으로는 오히려 현실을 악화시킬 우려가 있다.

두번째 요건으로 조세행정의 개혁은 반드시 조세정책의 개혁을 수반하여야 한다. 조세정책에서 의도한 대로 집행되지 못하는 것은 대부분 조세정책이 조세행정의 현실에 대한 정확한 파악 없이 이론적인 근거만을 토대로 입안되는 경우가 많기 때문이다.

세번째 요건은 조세행정 개혁에 대한 구체적인 전략으로 이는 여러 가지 요소를 포함하고 있다.

먼저 개혁의 주축이 되는 전문적 지식을 갖춘 개혁팀을 구성하고, 조세행정의 개혁방향을 뚜렷이 제시하여야 한다. 이러한 개혁방향에 따라 현재 가용한 인적 및 물적 자원을 효율적으로 재배분하여야 한다. 일반적으로 개혁을 추진할 때는 항상 인적 및 물적 자원을 추가로 요청하여, 조직의 비대화를 초래하는 경우가 많은데, 이는 결코 바람직하지 않다. 조세행정 개혁의 목적은 주어진 인적 및 물적 자원의 양을 제약조건으로 하고, 주어진 자원을 효율적으로 재배치하여 효율적인 조세행정체계를 구축하는 데 있다.

다음으로 조세행정을 담당하고 있는 세무공무원과 납세자들의 행동형태를 바꿀 수 있는 유인책을 최대한 활용하여야 한다. 개혁은 현실과 다른 형태의 행동을 세무공무원과 납세자들에게 요구할 수밖에 없으므로, 이를 유도하기 위해서는 조세행정 내에 있는 유인정책을 최대한 활용하여야 한다.

마지막으로 조세행정을 담당하고 있는 공무원들이 개혁방향에 따라 태도를 바꿀 수 있도록 지속적으로 교육을 실시하여야 한다. 오랫동안의 관행에 익숙해진 세무공무원들이 개혁방향에 따라 갑자기 행동을 바꾼다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 개혁의 성공 여부는 세무공무원들의 태도를 어떻게 바꾸느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 어려운 일이지만 개혁방향에 대한 확신과 태도의 변화를 유도하는 지속적인 교육을 통해서 이를 수밖에 없다.

III. 조세행정 개혁의 기본방향

1. 성공적인 조세행정의 기본환경

조세행정에 있어서 납세형태는 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 정부에서 납세자의 세액을 결정하여 부과하는 '정부부과제도'와 납세자가 자발적으로 세액을 신고 납부하는 '신고납부제도'이다. 조세행정 체계에서 어느 체계를 따르느냐에 따라서 조세행정의 양상은 매우 상이하게 나타난다. 두 가지 중에서 어느 제도가 조세행정체제에서 바람직한가에 대한 평가는 조세의 행정비용(administration cost)과 납세비용(compliance cost)을 합한 사회비용인 운영비 측면에서 비교해 볼 수 있다⁴⁾.

정부부과제도를 채택할 경우에는 정부에서 개인의 납세액을 모두 결정하여야 하므로 행정비용이 높아질 수밖에 없다. 반면 납세자 입장에서는 자신의 납세액을 계산할 필요가 없으므로 납세비용이 낮아지게 된다. 신고납부제도의 경우에는 이와 반대의 결과를 보인다. 즉 납세자들이 자신의 세액을 자진신고하여 납부하여야 하므로 납세비용은 높아지게 되나, 정부의 행정비용은 낮아지게 된다. 그러므로 정부부과제도와 신고납부제도는 행정비용과 납세비용간의 구성에서 상충되는 관계를 보인다.

정부부과제도는 납세비용에 비해 상대적으로 행정비용이 많이 드는 제도이며, 시간이 경과해도 행정비용이 결코 줄어들지 않는 단점이 있다. 공공부문의 경우 효율성을 제고하기보다는 규모

를 확대하려는 속성을 가지고 있기 때문이다. 정부부과제도를 지속적으로 시행하면 담당 공무원들이 업무에 숙련되어 행정비용을 낮추어 갈 수 있을 것 같으나 제도적으로 이러한 결과는 기대하기 어려운 면이 있다. 반면 신고납부제도는 행정비용에 비해 상대적으로 납세비용이 높은 제도이다. 민간부문의 경우 초기에는 자신의 납세액을 신고 납부하기 위해 높은 납세비용을 지불하지만, 시간이 지남에 따라 이러한 납세비용을 줄여 나가게 마련이다. 결과적으로 장기적인 관점에서는 정부부과제도보다는 신고납부제도가 사회비용을 낮출 수 있다. 그러므로 조세행정체제에서 정부부과제도보다는 신고납부제도를 근간으로 선택해야 할 논리적 근거를 가지게 된다.

James and Wallschutzky(1995)는 미래의 조세행정 체계는 신고납부제도(self-assessment)와 자발적 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 하지 않고는 조세행정이 성공적으로 수행될 수 없다고 주장하고 있다⁵⁾.

이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하여 정부에서 이들 정보를 세밀히 포착하는 데 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자 한 사람의 소득종류가 매우 다양해짐을 들 수 있다. 신고납부제도하에서는 납세자가 자신의 납세액을 신고 납부하는 의무를 지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개발로 인해 납세비용을 얼마

든지 줄일 수 있다. 또한 납세자들의 교육 수준이 점차로 높아짐에 따라 신고납부에 따른 한계비용도 줄어들 수 있는 여지가 많다.

신고납부제도를 바탕으로 조세행정체계를 갖추되, 납세자의 납세비용을 최대한 줄이는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 제도 자체가 간단하여야 하고, 홍보 및 교육을 통해 납세자들의 인식의 범위를 넓혀야 하며, 신고절차도 간단해야 한다. 즉 납세자가 조세제도에 대한 정확한 이해를 할 수 있도록 조세제도가 간소화되어야 한다. 그러나 조세제도가 아무리 간소하다고 하더라도, 납세자가 완전히 인지하기는 쉬운 일이 아니다. 그러므로 꾸준한 교육과 홍보를 통해 납세자들의 조세제도에 대한 인식을 높여야 한다. 아울러 납세자들이 자진납세하는 절차가 간단하여 쉽고 빠르게 납세의 의무를 마칠 수 있도록 해야 한다.

2. 조세행정의 기본목표

조세행정은 한정된 자원을 사용하는 만큼, 추진하는 행정목표를 달성하는 데 효과적(effective)이고, 효율적(efficient)이어야 한다. 성공적인 조세행정이란 납세자의 자발적인 납세협력을 바탕으로 하여야 하며, 세수를 징수하는데 드는 비용이 적어야 한다. 효과적인 조세행정은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어 내는 것이며 효율적인 조세행정은 납세자의 납세액을 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것이다. 성공적인 조세행정은 '효과'와 '효

율'의 두 가지 기본목표를 달성하기 위해 구체적인 전략을 추진해 나가는 것이다.

3. 효과적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본 전략

효과적인 조세행정은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어 낼 때 이루어진다. 납세자들의 납세협력을 구하기 위해서는 납세자들이 납세에 대한 정확한 정보를 가지고 성실한 납세에 대해 올바르게 인식하고 있어야 한다. 조세행정을 통하여 납세협력을 이룰 수 있는 전략으로 '수동적인 전략'과 '능동적인 전략'을 들 수 있다. 먼저 '수동적인 전략'은 납세자들의 납세에 대한 정보 및 인식수준을 높이기 위해서 홍보 및 교육의 기능을 충분히 활용하는 것이다. 그러나 이러한 홍보 및 교육만으로는 납세자들의 자발적인 납세를 기대할 수 없다. 납세자가 불성실하게 신고하거나 납세할 경우, 조세행정 당국에서 이에 즉각적으로 대처한다는 '살아 있는 조세행정'에 대한 믿음이 납세자들 사이에 있어야 한다. 이를 위해 조세행정을 통한 능동적인 전략이 필요하다. 무신고자, 불성실 신고자, 체납자에 대해서는 세무조사 및 조세벌칙이라는 행정수단을 통해서 즉각적으로 대응하여야 한다. 이때 조세벌칙의 수준은 행정비용과 반비례하는 관계에 있으므로, 낮은 조세벌칙으로 인해 행정비용이 오히려 높아지는 정책적 과오를 범해서는 안 된다. 불성실 납세자에 대한 능동적인 수단인 세무조사 및 조세벌칙은 이들 납세자들의 행위를 규

제하는 가장 강력한 수단이기도 하지만, 이를 통하여 일반 납세자들에게도 성실납부의 의무를 다해야 한다는 사회적 믿음을 파급시키는 효과를 가져올 수 있다.

4. 효율적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본 전략

효율적인 조세행정은 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것으로, 행정비용 측면에서의 접근방법이다. 행정비용을 최소화하는 전략은 때로는 세수를 누락시킬 수 있고, 세부담의 불공평성을 초래할 수도 있다. 그러나 조세행정이 불완전한 현실 속에서 효율적으로 집행되기 위해서는 행정비용에 대한 고려가 우선되어야 한다. 행정비용을 고려하기보다 세부담의 형평성과 같은 원칙에 너무 집착하다 보면, 세부담의 형평성을 조금 향상시키기 위해 과도한 행정비용을 지불하는 부작용을 낼 수 있기 때문이다. 물론 기술이 급속하게 발전하게 되면, 조세행정이 세부담의 형평성과 같은 다른 원칙도 충분히 만족시키면서 행정비용을 최소화하는 효율적인 체계를 가질 수 있다. 그러나 우리의 현실은 어떠한 원칙보다도 우선적으로 행정비용 측면에서 제도 및 행정을 평가하여 과감히 개혁하여야 할 필요가 있다.

효율적인 조세행정체계를 갖추기 위해서는 전략이 필요하다. 먼저 납세자 수 측면에서 같은 업종에 있는 납세자들로 하여금 납세조합을 만들어 공동으로 자발적인 납세협력을 하도록 유

도하면, 납세자들의 납세비용과 정부의 행정비용을 동시에 줄일 수 있다⁶⁾. 또한 이러한 납세조합들은 전문적인 지식을 가진 세무대리인을 통하여 납세협력을 하므로 개별 납세자에 비해 비교적 성실한 납세를 기대할 수 있다.

우리나라의 납세자 수는 매우 많다. 그런 만큼 각 납세자가 부담하는 세수규모를 비교해 보면 매우 다양하다. 예를 들면 법인세의 경우 상위 84개 법인(전체 법인의 0.1%)이 부담하는 법인 세수가 전체 법인세수의 47%를 차지하고 있다(1995년 기준). 또한 부가가치세의 경우 법인 및 개인 일반과세자가 전체 납세인원의 42.5% 이나, 전체 부가가치세액의 98.6%를 차지하고 있다(1996년 기준).

세수의 기여도가 매우 작은 영세한 납세자는 행정비용을 고려할 때 정상적인 신고 납부를 위한 행정절차에서 제외하여 행정비용을 대폭 축소할 필요가 있다. 모든 국민이 어느 정도의 세부담을 하여야 한다는 원칙에는 저축되거나 효율적인 조세행정체계를 구축하기 위해서 이 정도의 비용은 과감히 지불할 수밖에 없다. 조세행정에서 사용하는 인적 및 물적 자원이 무한정할 경우에는 약간의 형평성을 높이기 위해 높은 행정비용을 지불할 수도 있다. 그러나 조세행정 서비스는 한정된 자원 내에서 창출되어야 하므로, 영세납세자들에 대해 너무 많은 행정비용을 지불하게 되면, 세무조사·징수 등과 같은 조세행정의 다른 기능이 등한시될 수밖에 없어 전체적으로 비효율적인 조세행정체계를 초래한다. 영세 납세자들에 대해서는 세부담을 면제시키되, 부

담금 등과 같은 다른 형태로 세부담을 줄 수도 있다. 그리고 그 절차에 있어서 행정비용이 거의 들지 않도록 단순화함으로써, 세부담의 형평성 문제를 부분적으로나마 해결할 수도 있다.

IV. 조세행정 개혁을 위한 정책과제

본장에서는 우리나라의 조세행정이 효과적이고 효율적으로 운영되기 위해 필요한 정책과제를 분야별로 나누어 살펴본다. 앞에서도 설명하였지만, 조세행정을 성공적으로 개혁하기 위해서는 조세정책의 개혁도 수반되어야 한다. 우리나라의 성공적인 조세개혁을 위해 상대적으로 중요하다고 생각되는 정책과제를 조세정책 분야와 조세행정 분야로 나누어 요약하면 다음과 같다.

- ① 조세정책 분야 : 조세체계의 간소화, 부가가치세 과세특례제도 정비
- ② 조세행정 분야 : 신고납부제도의 정착, 홍보 및 교육의 강화, 과세정보관리체계의 정비, 조세정보의 공개

1. 조세체계의 간소화

먼저 세목 수를 줄여야 한다. 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목 등을 폐지하고, 비슷한 세목을 통합해야 한다.⁷⁾ 세목간에 복잡하게 엮여져 있는 비과세 및 감면 등의 예외조항을 대폭 축소하여야 하며 세법개정은 뚜렷한 정책방향하에서 과학적인 분석을 통하여 충분한 국민적 합의를 바탕으로 이루어져야 한다.

2. 부가가치세 과세특례제도의 정비

현재의 부가가치세 정책은 영세사업자들을 위한 정책목표에 치중되어 있고, 탈세방지의 정책목표는 제대로 작용하지 못하고 있다. 영세사업자를 위한 정책목표는 과세특례제도라는 정책수단을 통하여 두 가지 측면을 강조하고 있다. 즉 부가가치세는 간접세이지만 실질적으로는 직접세로 인식되고 있으므로, 이를 인정하여 영세사업자의 세부담을 줄이는 측면과 영세사업자가 부담하게 되는 납세협력비용을 줄이는 측면이다. 과세특례제도라는 정책수단을 통해 이루어진 현행 부가가치세 정책은 부가가치세제를 직접세로 인식되게 하는 폐단 및 탈세의 만연과 같은 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라 조세정책과 세무행정간에 괴리가 생겨 제도를 통해 투명하게 집행되는 대신에 탈세가 관행화되어 조세정책이 불투명하다는 비판을 받게 되었다.

과세특례제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않도록 일반과세를 중심으로 하며, 영세사업자의 범위는 대폭 줄이고 이들에 대한 과세방법은 대폭 간소화하여야 한다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자는 연간 매출액을 기준으로 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 구분되고 있다. 부가가치세는 일반과세를 근간으로 해야 하며, 영세사업자에 대해서는 소액부징수제도만으로 가장 단순하게 처리되어야 할 필요가 있다.

3. 신고납부제도의 정착

신고납부제도하에서 납세자의 성실신고를 유도하기 위해서는 납세자가 성실신고하는 것이 경제적으로 이익이 높도록 제도를 정비하여야 한다. 즉 불성실 신고를 할 경우 세무조사를 받을 확률을 높이고 불성실 신고자로 확정이 되면 엄청난 경제적 손실을 부담하도록 하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실이 기대이익보다 훨씬 높게 제도를 만들어야 하며, 조세시효도 신고자의 평생기간으로 늘려야 한다. 실질적으로 기대손실이 불성실 신고를 함으로써 얻게 되는 기대이익보다 크다는 것을 누구나 알 수 있도록 제도를 개선하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실을 기대이윤보다 조금 높게 만들면 위험을 감수하고 불성실 신고를 하는 납세자도 있을 것이다. 이러한 위험을 감수하려는 납세자들의 불성실 신고를 방지하기 위해서는 벌과금을 대폭 강화하여 기대손실을 높여야 한다. 신고납부제도하에서는 납세자들에 대해 개인의 윤리와 도덕만을 강조함으로써 성실신고를 유도할 수는 없다. 신고납부제도하에서는 개인이 불성실 신고를 할 경우 경제적으로 손실을 입도록 제도적 장치를 마련하여 자발적인 성실신고를 유도하여야 한다.

신고납부제도가 일찍부터 시행된 미국은 비교적 제도가 잘 정립되어 있다고 볼 수 있다. 그것은 납세자들이 정직하기 때문이 아니라 납세자들이 성실신고할 수 있도록 제도적으로 유도하기 때문이다. 소득추계모형과 같은 객관적인 판단이 가능한 제도를 통하여 조사대상자를 선정하고,

대상자를 세무조사한 자료는 불성실 신고자의 행위를 분석하기 위한 기초자료로서 활용되고 있으며, 불성실 신고를 방지하는 정책을 진지하게 연구하여 이를 바탕으로 탄력적으로 제도를 운용하기 때문이다. 세무조사와 관련하여 수많은 실증적 논문들이 미국에서 활발히 발표되는 것은 이러한 자료가 축적되어 활용되고 있는 데 기인한다. 신고납부제도하에서지만 불성실 신고자는 세무조사를 받을 확률이 높고 불성실 신고자로 밝혀지면 엄청난 경제적 손실을 감수하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대이익보다 기대손실이 훨씬 높게 제도가 정비되어 있으므로 성실신고로 유도되고 있는 것이다. 또한 이러한 작업이 모두 전산을 바탕으로 이루어지기 때문에 자의적인 요소가 철저히 배제될 수 있다.

4. 홍보 및 교육 기능 강화

납세홍보정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 먼저 정책을 담당하는 납세지도과를 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 먼저 '납세지도과'라는 부서명은 납세홍보를 담당하는 기구의 명칭으로 적합하지 않으며 권위주의적인 발상에서 유래한 것일 수 있다. 이를 납세홍보정책을 수립하는 기구라는 의미로 '납세홍보정책과'로 개칭하여 납세자에게 군림하는 듯한 이미지를 해소하여야 한다.

그리고 납세홍보를 담당하는 본청의 인원을 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 납세홍보정책에 전문지식을 갖춘 사람 위주로 구성하여야 한다.

이를 위해 언론인 출신의 인사를 특채하는 방안도 고려해 볼 수 있고, 그 외 홍보전략 및 디자인을 전공한 사람을 중심으로 인원의 개편이 이루어져야 한다. 보통 홍보를 비용을 부담하고 전문 광고대행사에 맡겨 버리면 되는 것으로 간단히 치부하고 말지만, 실제로 효과적인 납세홍보활동을 수행하기 위해서는 홍보집단(국세청 및 각급 기관)의 내부사정과 이에 대한 납세자들의 인식을 동시에 파악하고 이러한 정보를 성공적인 홍보로 이끌어 나갈 수 있는 전문적인 홍보인력이 결합되어야 한다. 따라서 전문적인 홍보담당 부서를 설치하고 전문기관에 위탁하여 홍보인력을 육성해야 한다.

5. 과세정보관리체계의 정비

국세청의 업무과중 문제를 해결하기 위해서는 먼저 현재 수동으로 하는 업무 중에서 전산화가 가능한 업무를 가려내고 이를 전산으로 전환하여야 한다. 전산화가 가능한 업무는 전산을 통해 처리하는 것이 수동에 의존할 때보다 훨씬 효율적이기 때문이다. 그러므로 같은 양의 서비스를 생산하기 위해서 투입되는 요소간의 비율은 전산을 최대한 활용하는 쪽으로 개선되는 것이 바람직하다. 수동과 전산화가 모두 가능한 분야의 업무를 수동에 의존할 것인가 혹은 전산에 의존할 것인가의 문제는 가치판단의 문제이다. 즉 복잡하지만 정확한 업무처리를 중시하면 수동으로 처리하고, 반면 자의적인 요소를 극소화하고 업무를 빠른 시간 내에 처리하기 위해서는 전산에

의존하여야 한다.

가. 정상업무 전산화의 확충

세무행정의 기본업무로는 납세자 관리업무, 신고업무, 납부 환급업무, 조사업무, 징수 및 체납 업무 등을 들 수 있으며 이들은 세무행정에서 가장 기본적이고 주기적으로 반복되는 업무이므로 가능한 한 전산화를 통해 부담을 줄여야 한다. 그러나 현재 기본업무에 대한 전산화는 매우 미흡한 상태이다. 특히 조사업무와 관련된 기본업무에는 전산의 도움을 받지 못하고 있는 실정이다. 또한 과세자료의 기본이 되는 세적 및 신고서 입력자료는 전산입력하고 있지만 활용도가 높지 않다.

세무행정의 기본업무와 관련된 작업은 가능한 전산의존율을 높여 세무부조리를 방지하여야 한다. 특히 조사관련 업무에서 납세자의 세적 및 신고서 자료를 바탕으로 성실도 분석 및 조사대상자 선정을 전산에 의존하여 객관화하고 자의성을 극소화하여야 한다.

세무행정의 기본이 되는 세적 및 신고서 자료의 경우 자료의 입력 및 내용변경을 적시에 시행하고, 그 기본자료를 완벽하게 데이터베이스화하는 것이 세무행정 업무의 전산 의존율을 증가시키기 위한 필요조건이다. 모든 과세자료 처리 관련 기본업무는 일선 세무서에서 담당하고 있으나, 자료가 본청에 수보되는 현실과 규모의 경제라는 측면을 고려하여 세무서에서 관리하는 것과 지방청에서 관리하는 것 중 어느 것이 더욱 경제적인가에 대한 논의가 필요하다.

국세행정의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요한 업무를 과세자료 업무와 세무조사 업무로 양분할 때 이들 업무간의 할당을 재편하여야 한다. 현재 약 70%에 달하는 과세자료 업무를 30% 정도로 축소할 수 있도록 단순 업무들은 전산화를 통해 처리해야 한다.

나. 입출력자료의 검토

과세자료는 활용에 있어 크게 두 가지 측면에서 검토되어야 한다. 첫째는 양적인 측면이고, 둘째는 질적(종류)인 측면이다. 과세자료는 일반적으로 세목별 신고서, 원천징수, 조사결정 등과 같이 필수적으로 입력되어야 하는 자료와 신고의 정확도를 검토하는 보조자료로 구분할 수 있다. 필수적인 자료들은 자료의 양에 관계없이 입력하여 데이터베이스를 구축하여야 한다. 그러나 신고서식이 과도하게 세분화되어 자료량이 지나치게 많아지는 경향이 있으므로 신고서식을 간소화하는 것이 필요하다. 모든 입력자료는 활용측면과 입력에 따르는 비용측면을 동시에 고려하여 편익에 비해 비용이 높은 자료는 전산입력을 하지 않는 것이 바람직하다. 모든 자료를 입력하려는 현재의 입력방식은 비용이 많이 드는 만큼, 활용측면을 고려하여 대폭적인 선별입력으로 전환해야 한다.

다. 타기관 소장 과세정보의 제도적인 확보

국세청에서 소장하고 있지 않은 자료의 수집을 위해 국세청에서 부담하는 사회비용이 매우 큼을 앞에서 살펴보았다. 다른 부서에서 소장하고

있는 자료를 국세청에서 추가적인 비용부담 없이 공유할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 각 부처에서 소장하고 있는 자료를 공유하는 것은 부처마다 고유한 자료를 통한 부처의 기득권 확보란 측면에서 쉽게 이루어질 사안은 아니다. 그러므로 법률로서 정부의 정보를 공유하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다. 국세청이 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위해 다른 부서에서의 자료입수가 필요하듯이, 다른 부서에서도 국세청에서 확보하고 있는 자료를 사용함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있는 것이다. 문제는 국가기관에서 확보하고 있는 자료가 공적인 목적일 경우 부서에 관계없이 반드시 공유되어야 한다는 것이다. 물론 개인의 신상에 관한 정보는 누설됨이 없도록 비밀보장이 철저히 이루어져야 한다.

라. 과세자료의 활용 증대

현재 본청이 출력자료를 일률적으로 각 세무서에 보내는 것을 시정하여 세무서가 필요로 하는 자료만을 송부하도록 하여야 한다. 그렇게 한다면 세무서의 업무능력과 세원환경에 맞게 자료가 송부되기 때문에 실제로 자료를 사용하는 수요자인 세무서 입장에서는 미결에 대한 부담을 덜 수 있고 업무의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 세무서 요구자료만을 출력할 때 문제점이 없는 것은 아니다. 특정자료의 활용이 세무서에 따라 달라지게 되면 과세의 일관성 유지가 곤란해지고, 또한 세무서가 업무과중을 이유로 자료출력을 기피할 우려가 있다. 그러므로 현재의 출

력자료를 면밀히 검토하여 활용도가 높은 자료는 현행 체제를 유지하고 활용도가 낮은 자료는 세무서의 요구에 따라 출력하는 체제로 전환하여야 할 필요가 있다.

6. 조세정보의 공개

먼저 『국세통계연보』에 수록된 조세내용을 보강하여야 한다. 첫째, 소득계층별로 분류한 조세정보를 대폭 확대하여야 한다. 즉 모든 세목에서의 조세정보는 소득계층별로 분류하여 재구성하여야 한다. 둘째, 조세감면에 대한 통계가 전부 공개되어야 한다. 셋째, 체납액에 대한 자료가 공개되어야 한다.

개인 및 법인별 신고자료를 표본추출하여 개별정보를 파악할 수 없도록 조정한 후, 이들 개별자료를 공개하여야 한다. 개인을 식별할 수 없도록 고유번호는 전부 삭제하고, 소득과 조세에 관한 정보만을 남긴 개별자료를 무작위로 추출하여 공개하여야 할 것이다.

V. 결론

조세행정이 제대로 수행되지 않고서는 아무리 좋은 조세정책을 수립하였다 해도 제대로 현실화될 수 없다. 많은 국가들에서는 조세행정의 중요성을 인식하고 조세행정 개혁을 꾸준히 추진하고 있다. 조세행정이 비효율적인 것은 조세행정 자체의 문제도 있지만, 조세정책이 조세행정에 대한 적절한 이해 없이 입안되었기 때문이기

도 하다. 그러므로 조세개혁은 조세정책과 조세행정의 개혁이 동시에 이루어지지 않고서는 성공하기 어렵다.

기본적으로 조세행정은 신고납부제도와 자발적인 납세협력을 바탕으로 조세체계를 간소화하고, 납세에 대한 홍보와 교육을 강화하며, 납세절차를 간편하게 함으로써 성공적으로 수행될 수 있다. 그러므로 조세행정에 대한 개혁은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한으로 유도해 낼 수 있는 효과적인 전략과 징수액 대비 행정비용이 가장 낮도록 하는 효율적인 전략을 통해 추진하여야 한다.

효과적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 조세행정이 살아 있다는 인식을 불성실 납세자들에게 심어 주는 전략을 펴야 한다. 즉 조세관련 교육 및 홍보를 강화하고, 불성실 납세자들에게 대해서는 즉각적으로 대처하여야 한다. 효율적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 행정비용을 낮추기 위한 정책을 추진하여야 한다. 즉 같은 업종에 있는 납세자들의 집단화를 유도하고, 영세 납세자들의 신고 납부절차는 대폭 간소화시키는 것이 필요하다.

본 논문에서는 우리나라 조세행정을 효과적·효율적으로 개혁하기 위해서 필요한 정책과제를 여섯 가지로 제시하였다. 먼저 조세정책 부문에서의 개혁정책과제로 조세체계의 간소화와 부가가치세 과세특례제도의 정비를 들 수 있다. 세목수를 줄이고, 비과세 및 감면조항을 대폭 축소하며, 뚜렷한 정책방향에 따라 과학적 분석을 토대로 세법개정을 시행하여야 한다.

부가가치세 과세특례제도는 납세자의 자발적인 납세협력을 저해하는 제도적인 문제가 있다. 행정력을 통해 납세자들의 매출액을 정확히 파악하는 데 한계가 있는 현실에서, 부가가치세와 소득세의 제도적 연계는 매출액의 과소보고를 통해 과세특례대상자로 안주하게 하는 유인을 가지고 있다. 과세특례대상자는 1996년 기준으로 전체 납세자 수의 47%를 차지하지만, 세수 기여도는 0.5%에 불과하고, 이를 집행하는 행정비용이 너무 높은 실정이다. 부가가치세제는 일반 과세자 위주로 운영될 필요가 있으며, 영세사업자의 납세비용을 줄이기 위한 과세특례제도는 대상자를 줄이고 이들 대상자들에 대해서는 소액부징수하는 방향으로 제도를 대폭 단순화할 필요가 있다.

조세행정면에서의 정책과제로는 신고납부제도의 정착, 교육 및 홍보강화, 과세정보체계의 개선, 조세정보의 공개를 들 수 있다. 우리나라의 조세행정은 신고납부제도를 근간으로 하고 있지만, 제대로 정착되지 못하고 있다. 표준소득률의 사용을 폐지하고, 납세자들에게 성실신고의 의무가 정착되도록 행정지도를 추진하여야 한다.

납세자에 대한 교육 및 홍보정책 기능을 대폭 강화하여야 한다. 홍보조직을 전문인력을 중심으로 개편하고 다양한 언론매체를 사용하여 전략적으로 납세자들에게 파고들어야 한다.

과세정보체계가 개선되어야 한다. 현행 조세행정에서는 과세정보에 관한 업무가 전체 업무의 72%를 차지할 정도로 과중하여, 조세행정이 제대로 기능하지 못하는 원인이 되고 있다. 또한

다른 정부기관과의 정보교환이 제대로 되지 않아 소요되는 사회비용이 국세청 전체 예산의 10% 정도나 차지한다. 조세행정에 있어서 과세자료 관리체계가 효율적이기 위해서는 전산투자를 확대하여 많은 업무를 전산화하는 것이 필요하다. 입출력 자료에서 낭비적인 요인을 제거하고, 다른 정부기관에서 소장한 과세관련 자료를 공유할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

조세정보를 대폭 확대하여 공개하여야 한다. 국세청에서 발간하는 연간 통계집인 『국세통계연보』에 소득계층별 정보를 대폭 확대하여 수록하고, 조세감면자료와 채납액에 대한 정보를 공개하여야 한다. 아울러 개인 및 법인신고자료 중에서 일정비율을 무작위 추출하고, 개인을 식별할 수 있는 정보를 모두 삭제한 후에, 이들 자료를 매년 공개하여야 한다.

주) _____

- 1) Tax reform has two stages: changing what is said (the law) and changing what is done (the administration of the law). Policy change without administrative change is nothing.
- 2) Bird and Jantscher(1992), Bird(1991)를 대표적인 예로 들 수 있다.
- 3) 가장 최근의 IMF 연구로 Tanzi and Pellechio(1995), Silvani and Baer(1997)을 들 수 있다.
- 4) 조세로 인한 비용은 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다. 즉 조세로 인해 야기되는 경제의 비효율성으로 인한 비용 (efficiency cost), 조세제도를 집행하는 데 필요한 행정비용 (administration cost), 납세자가 자신의 납세와 관련하여 필요한 납세비용 (compliance cost)이다. 여기서 납세비용은 납세협력비용, 납세순응비용 등으로 다르게 표현되기도 한다. 일반적으로 행정비용과 납세비용을 합한 비용을 조세제도를 운영하는 데 필요로 하는 비용이란 의미로 운영비용이라고 한다. 이러한 개념에 대한 자세한

한 논의는 팍태원(1994)을 참조하기 바란다.

- 5) The shape of successful future tax administration is likely to be based on the twin pillars of self-assessment and voluntary compliance.
- 6) 현재 우리나라에서는 공평과세협회의 구성을 통하여 진행되고 있다.
- 7) 세목 수를 조정한 구체적인 대안으로 한국조세연구원(1997), 윤건영(1996) 등에서 이러한 원칙을 따르고 있다.

참고문헌

- 팍태원, 『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1994.
- 박정수·노영훈·손원익·정영현·현진권, 『납세서비스 세정의 선진화 방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 윤건영, 「한국의 조세정책: 과제와 선택」, 최 광(편), 『정부와 경제』, 한승수 박사 화갑기념 논문집, 1996.
- 한국조세연구원, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제 세미나 발표논문, 1997.
- 현진권, 『조세관련 자료 체계의 변천과 개선방향』, 한국조세연구원, 1996.
- _____, 「세무행정에서 과세정보관리체계의 현황과 개선방향」, 『한국정책학회보』, 제6권 제2호, 1997.
- Bird, Richard, "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, Washington, D.C. : The World Bank, 1991.
- Cnssen, Sijbren, "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence," *Tax Notes International*, June 20, 1994.
- James, Simon and Ian Wallschutzky, "Tax Law Improvement in Australia and the UK: the Need for a Strategy for Simplification," *Fiscal Studies*, Vol. 18, No. 4, 1997.
- _____, "The Shape of Future Tax Administration," *International Bureau of Fiscal Documentation*, May 1995.
- Jantscher, Milka and Richard Bird, "The Reform of Tax Administration," Richard Bird and Milka Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.
- Sandford, Cedric, "Tax Compliance Costs: Measurement and Policy," *Fiscal Publications*, 1995.
- Silvani, Carlos and Katherine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," IMF Working Paper 97/30, 1997.
- Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22, 1995.

토론요약

공평과세와 공개행정을 달성해야



申英燮
한국경제신문 논설위원

이제까지 조세행정에 대한 논의는 별로 없었으나 조세행정 역시 조세정책 못지않게 중요하다. 세정에 대한 국민들의 불만은 공평과세와 투명한 행정의 부재로 요약할 수 있다.

조세행정 개혁에 있어서 중요한 것은 정책당국의 의지이며 조세정책의 개혁은 조세행정과 동시에 이루어져야 한다. 부가가치세제와 관련하여서는 과세특례자의 비율 축소 등의 조정이 필요하며, 신용카드 사용에 대한 인센티브제의 실시와 무자료 거래에 대한 단속이 요청된다.

또한 세무행정의 전산화 및 과세정보 공유를 통해 공개행정을 달성하여야 한다. 특히 비밀행정은 여러 가지 부작용을 수반하므로 정보를 공개하여 합리적 과세의 기초자료로 활용하여야 한다.

세정체제 전반에 걸친 선진화 추진중

국세청은 개청 후 신뢰받는 국세행정이라는 행정지표를 설정하여 국세행정의 선진화에 기여해



盧錫愚
국세청 소득세과장

왔으나 아직도 불합리하고 비생산적인 요소가 산재하고 있어 개선의 여지가 많은 실정이다. 최근 2~4년간 국세청은 권위주의적인 이미지를 개선하기 위하여, 납세 및 세정품

토의 개선 및 선진화를 위해 노력하였다. 납세자의 불편을 해소하기 위해 적극적인 서비스 세정으로의 전환을 모색하였고, 금융종합과세, 국세통합시스템(TIS) 구축을 계기로 세정의 과학화, 납세자 권익보호를 강화하는 세정체제 전반에 걸친 선진화를 적극적으로 추진하였다.

국세청이 세정 선진화를 위해 지속적으로 추진해 온 사항은 다음과 같다. 첫째, 무자료 거래, 기장기피, 위장사업, 탈세 등 취약 분야에 대하여 세정상의 규제를 강화하고, 음성·탈루세원의 적발 및 양성화로 과세형평의 달성에 노력하였다. 둘째, 납세비용의 절감, 세정의 투명화, 세무대리인제도의 선진화, 통계자료의 공개 등을 통하여 세정의 생산성 및 효율성을 제고하고 납세서비스 기관으로 자리매김하기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

납세자를 보호하려는 관행이 정착되어야

조세행정의 과제로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 납세자 편의 위주의 행정이 되어야 한다. 납세자



嚴基雄
대한상공회의소 이사

의 '납세협력의무조항'은 납세비용을 가중시키므로 축소 개선하는 일이 필요하다. 또한 전산망을 이용한 원스톱(one-stop) 방식으로 납세절차를 간소화하고 납세자 정보이용에 필요한 전산시스템을 구축하며, 각종 예규 및 통칙, 법령을 일관되게 하여야 한다.

둘째, 조세행정의 과학화·합리화를 이룩해야 한다. 외국 투자자에게 조세행정은 여전히 자의적이고 모호하며 권위주의적인 것으로 비춰지고 있어 투자결정에 장애가 되고 있다. 특히 과세정

보의 통합운영을 위한 전산화의 미비와 세무공무원의 무사안일과 보수성, 전문성의 결여가 문제되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 납세자료의 유기적인 축적과 세무인력의 양성 및 전문화, 세무행정지침의 국제기준에의 적합성 등이 요구된다.

셋째, 과세행정의 정확성을 위해 과세자료를 양성화할 수 있는 인센티브제도의 도입이 필요하며, 조세구제제도를 심사청구 단계에서 마무리하는 방향으로 개선하고 세무대리인 관리규정을 납세자의 권익을 보호하는 방향으로 개선해야 한다.

결론적으로 납세자가 왕이라는 의식을 가지고 납세자를 보호하려는 관행이 정착되어야 할 것이다.



조세행정 결과에 대한 과학적인 분석 필요



尹建永
연세대학교 교수

국세청에서 국세통합전산망의 구축과 같은 세정의 선진화를 위하여 노력한 일련의 작업들이 결과적으로 어떻게 세정의 효율성에 반영되었는지 구체적인 자료로 토대로 설명이 되어야

한다. 국세통합전산망의 구축이 그 자체로 세정의 선진화를 의미하는 것은 아니기 때문이다.

조세실상을 파악하고 개선방안을 모색하는 분위기를 조성하기 위해서는 조세정책 및 행정에 관한 정보를 공개하여 모든 사람들이 자료를 객관적으로 분석하고 정책에 기여할 수 있도록 해야 한다.

조세정책(국세행정)이 너무 많은 과제를 수행하려 하는데 이는 지양되어야 하며 조세행정이 시행된 후 나온 결과에 대하여 과학적인 분석을 실시하고 이를 통하여 세정을 개선하여야 한다.

신고납부제도의 정착을 위한 전제조건

조세개혁을 위해서는 조세제도와 조세행정 그리고 납세자의 인식을 함께 고려하여야 하며 이의 궁극적인 방향은 납세자의 자발적인 납세를 이끌어 내는 '신고납부제도'의 정착이어야 한다. 그러나 납세자가 이를 따라 주지 않는 데서 오는



鄭殷善
대한세무사회 부회장

문제가 심각하므로 공평과세를 실현하기 위해서는 조세정책이 국민으로부터 신뢰를 받도록 해야 한다. 공평과세의 실현은 근거과세제도의 확립을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 또한 조세정책

은 정치논리에 지배되어서는 안되며 원칙 없는 비과세·감면제도의 개선 등으로 일관성을 유지하여야 성실신고 의식을 고취할 수 있다. **KD**

제2주제

근거과세 정착을 위한 정책과제



鄭映憲 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

세제 및 세정의 새로운 패러다임은 「자발적 납세협력 수준의 제고」라고 할 수 있다. 이는 납세자 스스로가 법률에 의해 부여된 납세의무를 자발적으로 성실히 이행할 수 있도록 제도와 행정을 개선하는 것이다. 그러나 「자발적 납세협력 수준의 제고」의 이면에는 공평하고 간단·명료한 세제의 확립과 엄정하고 합리적인 세정의 운용이라는 필요조건이 숨어 있다고 할 수 있다.

합리적인 세정운용을 위해서는 근거과세를 정착시키는 것과 추계과세를 합리화하는 것이 중요한 과제이다. 세무행정을 합리적으로 집행하여 근거과세를 정착시키기 위해서 반드시 고려되어야 할 부분은 실질과세의 원칙이다. 각 납세자의 경제행위 과정에서 발생하는 수입 및 지출

에 대해서 적절한 조세가 부과되어야 하며 이러한 과정에서 근거에 의거한 조세의 부과는 중요한 과제라 할 수 있다.

지금까지의 세무행정이 표준율 및 기준율에 의해서 운용되어 온 측면에도 근거과세가 정착되지 못한 일부 책임이 있으며 기장에 의해서 세무 신고를 하는 납세자가 무기장자에 비하여 상대적으로 불이익을 받았던 점 또한 근거과세가 미흡한 원인으로 작용하였다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 모든 납세행위가 근거에 의해서 이루어지는 것은 불가능하기 때문에 제한적인 범위에서 추계과세 활용의 필요성이 있는 것도 사실이다.

본 논문의 목적은 근거과세의 정착과 합리적인 추계방법의 개발이 중요한 과제라는 인식하에 근거과세가 미흡한 원인을 파악하여 근거과세의

정책을 위한 정책방안을 모색하는 데 있다.

II. 근거과세의 현황과 문제점

1. 근거과세의 미흡이 초래하는 납세현황

우리나라에서 부가가치세와 소득세는 전체 조세수입의 50% 이상을 차지하는 중요한 세목이다. 부가가치세와 소득세는 상호 밀접한 관계를 가지고 있는데, 선행 세목인 부가가치세의 과세특례 및 간이과세 적용대상자의 과다로 인해 상식적으로 납득하기 어려운 소득세 납세결과를 초래하고 있다.

종합소득세 납세인원 중 약 3분의 2에 해당하는 납세자가 과세미달자로 추정되고 있다(〈표 1〉 참조). 1996년 현재 4인 가족 기준으로 사업자의 소득세 과세미달 금액은 연간 460만원인 점을 감안할 때 전체사업자의 3분의 2가 연간 소득 460만원 이하라는 것은 엄청난 규모의 소득세 탈루가 행해지고 있음을 보여주는 증거이다.

이처럼 상당한 규모의 소득세 탈루는 부가가치세의 과세특례제도 및 간이과세제도가 폭넓게 적용되고 있는 것에 그 원인이 있다.

한편 〈표 2〉에서 보듯이 현재 부가가치세 납세인원의 약 46.9%가 과세특례자(1996년 현재 연간 매출액 4,800만원 미만)이다. 이는 상당 규모의 위장과세특례자가 존재하고 있음을 암시해 주고 있다. 과세특례자들은 세금계산서 수수의 무가 없고 일반과세자에 비하여 세부담이 작기 때문에, 무자료거래, 신용카드 매출전표의 변칙 유통 등을 통해 과표를 누락함으로써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 한다. 또한 과세특례자들은 본인들이 탈루할 뿐 아니라 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루를 도와주고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다. 간이과세자에 대해서는 납세절차를 간소화하는 차원에서 교부받은 세금계산서의 제출을 의무화하지 않고 있어서 거래상대방

〈표 1〉 종합소득세 납세현황

(단위 : 명, %)

	1992	1993	1994	1995	1996
납세대상인원	2,811,346	3,165,119	3,353,842	3,507,003	3,657,253
확정신고납부인원	955,323	1,155,000	1,293,506	1,387,535	1,271,602
과세미달추정인원	1,856,023	1,010,119	2,060,336	2,119,468	2,385,651
과세미달인원비율	66.0	63.5	61.4	60.4	65.2
기장신고인원	308,218	332,203	361,313	395,282	460,568
기장비율	33.0	31.9	31.0	29.6	37.6

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

〈표 2〉 부가가치세 납세현황

(단위 : 명, %)

	1992	1993	1994	1995	1996
총납세인원	2,102,203	2,253,105	2,388,044	2,526,198	2,580,113
과세특례인원	1,322,407	1,356,877	1,320,798	1,272,608	1,210,563
과세특례인원비율	62.9	60.2	55.3	50.4	46.9
간이과세인원	-	-	-	-	273,197

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

과의 상거래사실을 확인하는 데 어려움이 있을 뿐 아니라 세금계산서의 흐름이 단절되는 측면도 있다. 따라서 근거과세의 정착을 위해서는 부가가치세 특례과세제도의 점진적인 정비가 우선해야 한다.

화하는 등 양적인 측면에서 기장확대에 지대한 공헌을 하였다. 그러나 일부 기장신고자의 형식적인 장부기장 및 기준율에 의한 역산신고(물서면) 등 병폐가 생겨 양적인 수준에 걸맞는 질적인 발전에는 미흡한 것으로 평가되고 있다.

2. 기장제도의 현황과 문제점

가. 기장제도의 현황

우리나라 기장제도의 변천 및 현황은 국세당국이 근거과세 정착을 위해 가능한 정책수단은 모두 활용하였으나 정책기조의 일관성이 결여되어 실제 근거과세의 정착이라는 정책목표 달성에는 실효성이 크게 없었다고 평가할 수 있다.

1976년에 서면신고대상자의 확대를 통해 기장에 의한 성실신고를 정착시키기 위해 서면기준율이 제정되었고 이에 따라 세무대리인이 작성한 조정계산서를 첨부하여 서면신고기준 이상으로 신고하도록 권장하였다. 1980년에 기준율 지역별로 차등화하고, 1985년에 서면신고기준을 대폭 완화하였으며, 1990년에는 생산성업종, 일반업종, 중점관리업종으로 구분하여 이를 차등

나. 소규모사업자에 대한 기장 특례

많은 국가에서는 소규모사업자에 대해 일반납세자와는 다른 간편하고 쉬운 회계방법과 기장을 허용하고 있다. 그 특례의 기준(threshold)은 국가마다 상이하나 우리나라의 3억원 미만이라는 간이소득금액계산서 허용기준은 상당히 높은 수준이라 하겠다. 실제로 OECD 국가 중에서 우리나라보다 높은 국가는 일본과 뉴질랜드뿐이며 다른 국가의 간이장부기준은 우리보다 매우 낮은 수준이다.

소규모사업자들은 기본적으로 기장능력이 부족하여 특별한 서비스와 함께 과세당국의 도움이 필요한 계층이다. 국세청에서는 기장능력이 부족한 간이기장의무자 이하의 사업자가 간편하고 용이하게 기장할 수 있도록 1979년 12월에 표준간이장부를 제정하였으며, 1983년에는 업

종별 표준장부로 보완·대체하였다. 우리나라에 서도 소규모사업자를 위한 장부특례제도로 간이 기장의무자 및 일기장의무자를 규정하고 있었으나 1994년 세법개정시 이를 통합하여 간이소득 금액계산서 제출대상자로 규정하였다.

다. 무기장자(영세사업자)에 대한 제도

무기장자의 기장유도를 위해서는 다음의 네가지 제도가 시행되어 왔다. 첫째, 1967년에 무기장자의 성실신고와 기장유도를 위해 납세자의 기본 시설사항은 물론 신고상황 및 조사결정내용을 기록·관리하는 녹색카드제도를 실시하였으나 크게 발전하지 못하였던 것으로 평가된다. 둘째, 정부가 소득금액을 조사결정함에 있어 장부 등이 없어 추계결정할 때 적용하는 「소득표준률제도」가 1975년 이후 1996년까지 매년 소득세 확정신고 전에 공개되었다. 셋째, 추계과세를 축소하고 근거과세를 구현하기 위한 일환으로 실제로 기장이 어려운 영세사업자가 국세청장이 정한 일정률 이상 신고하는 경우에 신고대로 결정하는 자동과율(신고기준율)제도를 도입하였다. 동 제도의 시행으로 조세마찰을 사전에 해소하여 행정력을 실효성 있는 분야에 집중적으로 활용할 수 있는 성과가 있었으나 적용기준이 엄격하여 대상자가 얼마 되지 않는 등 제도운용의 실효가 없어 1992년에 폐지되었다.

라. 현행 기장제도의 문제점

1) 기장자 비중의 과소

현행 기장제도에 있어서 가장 큰 문제점은 기

장자의 비중이 지나치게 작다는 점이다. 우리나라의 1994년도 종합소득세 납세자는 근로소득이나 분리과세소득만이 있어 원천징수로 납세의무를 종료한 대부분의 근로소득자를 제외하고 335만 3천명에 이른다. 이 중 확정신고시 신고대상 과세인원은 38.6%인 129만 3천명이고 나머지 61.4%인 206만명은 과세미달로 추정하고 있다. 실제로 소득세 신고를 한 인원은 126만 6천명이며 이 중 28.5%에 해당하는 36만 1천명만이 기장에 의해 소득세를 신고납부하였다.

기장인원 비중은 기장신고인원을 전체 확정신고인원수로 나눈 것으로 1989년도 39.8%, 1990년도 36.4%, 1991년도 36.9%, 1992년도 33.0%, 1993년도 31.9%, 1994년도 31.0% 그리고 1995년도에는 29.6%로 지난 6년간 계속 감소추세를 보이고 있으며 동 기간동안 10.2% 포인트가 하락하고 있어 상당한 문제가 있다. 이는 우리나라의 경우 기장을 하기보다는 추계를 받는 것이 유리한 측면이 있기 때문으로 분석된다.

2) 소규모사업자에 대한 서비스의 부족

한편 <표 3>에 의하면 기장에 의한 소득세 신고납부인원은 전체 신고인원의 28.5%에 불과하나 이들이 납부한 세부담은 전체 결정세액의 68.1%로 나타난 반면 전체 신고인원의 63.6%에 달하는 표준소득률에 의한 추계결정대상자의 세부담 점유비는 24.7%에 불과함을 알 수 있다. 이를 사업규모별로 나누어 보면 연간 수입금액 3억원 이상의 복식부기의무자는¹⁾ 전체 사업소득자의 9.9%에 불과하나 이들의 결정세액은 전체

의 41.4%로서 사업규모가 큰 소득자의 세부담 비중이 매우 높다. 연간 수입금액 1억 5천만원 이상 3억원 미만의 간이장부의무자는 인원비중 17.3%, 세부담비중 26.9%이며 연간수입금액 1억 5천만원 미만의 일기장의무자는 인원비중 72.8%, 세부담비중 31.7%를 나타내고 있다.

한편 1994년 소득세법의 전면개정으로 기장의무의 구분이 폐지되고 모든 납세자에게 복식부기의무를 부여하는 한편 「대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자」의 경우에는 간이소득금액계산서를 제출하는 것으로 장부기장의무를 대신하도록 규정하고 있다. 여기서 일정규모 미만의 사업자라 함은 직전연도의 수입금액의 합계액이 3억원(국세청고시로 업종별로 특성을 감안하여

별도로 정한 경우는 그 별도로 정한 금액) 미만인 사업자를 의미한다.

이들 간이소득금액계산서 제출대상자들은 수입과 지출에 관한 간단한 장부를 기록하고 영수증만 보관하면 간이소득금액계산서에 의해 간편하게 소득을 산출, 소득세를 신고할 수 있게 하였다. 그러나 소득세 신고대상자 가운데 74% 정도에 해당하는 사업자가 모두 복식장부를 생략하게 되어 장기적인 방향과는 거리가 더욱 멀어지게 되었다. 장부를 근거로 소득세를 신고하지 않는 무기장사업자는 국세청이 소득금액을 추산하기 위해 업종별로 정하는 표준소득률에 따라 세금을 신고납부하도록 하고 있다.

현실적으로 거의 모든 사업자의 장부를 세무사

〈표 3〉 연도별 · 기장의무자별 종합소득세 신고

(단위 : 명, 백만원)

기장의무구분		귀속연도	1990	1991	1992	1993	1994
		인 원					
합 계	인 원		720,093	810,645	935,318	1,041,754	1,166,950
	신고소득금액		7,421,465	8,759,445	11,220,814	14,330,647	17,372,743
	결정세액		1,235,518	1,493,726	1,975,697	2,468,498	2,903,237
복식부기 의무자①	인 원		70,329	87,677	97,397	99,039	115,745
	신고소득금액		2,177,923	2,767,317	3,173,667	3,941,563	4,793,201
	결정세액		551,557	674,393	913,724	1,028,497	1,202,208
간이장부 의무자②	인 원		133,166	156,000	169,239	190,546	201,913
	신고소득금액		1,881,694	2,263,307	2,978,112	3,604,315	4,461,362
	결정세액		317,256	388,758	516,012	644,698	781,551
일기장 의무자③	인 원		516,598	566,968	668,682	752,169	849,292
	신고소득금액		3,361,848	3,728,821	5,069,035	6,784,769	8,118,180
	결정세액		366,705	430,575	545,961	795,503	919,478

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1995.

등 세무대리인이 수입하여 이를 대신하고 있다는 측면을 감안하면 이들 영세한 사업자들에게도 기장의무를 부여한다는 것은 세무대리인 수입비용을 부담시키는 것을 의미하게 되므로 문제가 있는 것이 사실이다. 그렇다고 해서 이와 같이 무기장자가 기장자보다 월등히 많은 비정상적인 현행 기장제도가 개선되어야 할 것이라는 점에는 이견이 없을 것이다.

3) 기장 관련 정책의 일관성 결여

우리나라는 근거과세의 정착을 위하여 기장에 의한 신고를 확대시키려는 많은 정책적인 노력이 경주되었다. 제1차 및 제2차 기장확대 5개년 계획, 표준간이장부제도, 업종별표준장부제도, 녹색신고제도, 서면신고제도, 표준소득률제도, 녹색카드제도, 자동부과율제도, 질적관리제도, 순환조사제도 등 많은 정책들이 시행되었다가 폐지되곤 하였다. 이 모든 제도의 정책목표는 공히 표준율 및 기준율에 의한 추계과세의 비중을 줄이고 장부 등 근거에 의한 과세제도의 정착에 있었으나 정책의 일관성 결여로 실패하였다 할 수 있다.

3. 세금계산서제도의 현황과 문제점 : 무자료거래를 중심으로

가. 무자료거래의 현황

현재 우리나라에서의 무자료거래의 발생형태는 크게 제조단계, 도매단계, 소매단계로 구분하여 파악이 가능하지만 구체적인 무자료거래의 발생원인으로 크게 제조업지배의 유통구조와 과

세특례제도의 악용을 들 수 있다. 제조업의 유통 지배 구조가 만연되어 있어서 실제 소비자의 제품수요에 대한 비교적 정확한 예측이 불가능해짐에 따라 제조업체가 실제 수요보다 훨씬 많은 제품을 생산하고 이것들이 정상경로(자료거래)와 비정상경로(무자료거래)를 통하여서 유통된다. 또 다른 중요한 이유는 현재의 과세특례제도를 영세한 업체들이 악용하는 것으로 과세특례자는 자료제출 없이 표준부가세율에 따라서 납세를 하기 때문에 무자료거래의 유혹이 커지는 것이다. 무자료상품을 취급하게 되면 과표가 축소되므로 부가세 및 소득세 부담을 줄일 수 있게 된다. 그러나 이러한 무자료거래는 제조업-도매업-소매업-소비자의 기본적인 구조를 통하여 각종 영업·구매활동마다 정확하게 자료가 집계되면 자연히 대폭 감소될 것으로 보인다.

나. 무자료거래의 문제점

1) 전문도매업의 발달 저해

소매업체들은 세금계산서를 교부하면서 거래하는 정상적인 대형 도매업체보다는 무자료 중·소도매상과의 거래를 선호한다. 무자료거래가 곤란한 대형도매업체 등은 거래선을 확보하지 못하고 영세한 도매업체들도 무자료거래 단속으로 휴·폐업을 반복함으로써 도매업 전체가 낙후되고 영세화되었다.

2) 유통정보화의 부진 초래

전산시스템 도입시 매출자료가 모두 노출되어 세부담이 급격히 증가하므로 POS시스템 도입 등 유통정보화를 기피한다. POS시스템 도입점

또는 1만 1,670점포에 불과하다(1996년 12월 기준). 무자료거래가 근절되지 않는 한 유통업의 대다수를 차지하는 중·소소매점에까지 POS가 확산될 것을 기대하기는 곤란하다.

3) 유통업의 조직화·협업화 저해

중소상인들이 공동구매, 공동보관 등의 공동사업을 함으로써 물류비를 절감하고 경쟁력을 제고하고자 연쇄회사업 지정제도가 시행되고 있으나 연쇄회사업자는 모두 법인으로 과표가 노출되므로 연쇄회사업을 통한 조직화·협업화를 기피한다. 연쇄회사업으로 조직화된 점포수는 5만 4천여개로 전체 소매업체(81만 2천개)의 6.6% 수준이다(1996년 12월말 기준).

4) 세수의 감소

세금계산서 누락을 통한 무자료거래는 부가세 탈루 이외에도 부가가치세가 소득세 또는 법인세의 선행세적 성격을 띠므로 소득세 또는 법인세 탈루로 이어진다. 즉 세법체계상 소득세 및 법인세는 각종 국세부과의 원천인 부가가치세 과세표준을 토대로 산정되므로, 무자료거래로 인한 세수감소는 부가가치세뿐만 아니라 소득세 및 법인세에서도 발생한다.

4. 신용카드 사용 현황과 문제점

가. 신용카드 사용 현황

현재 우리가 사용하고 있는 것과 동일한 기능을 지닌 신용카드가 우리나라에 처음 소개된 것은 1978년 4월에 외환은행이 발행한 비자카드가 시초라고 알려져 있다. 이렇게 보면 올해는

우리나라에 본격적인 신용카드가 도입된 지 21년째가 된다.

1987년에 신용카드업법이 제정되고 이에 따른 국세청의 고시에 의거해 카드 매출전표가 6개월 단위로 국세청에 통보되고 있다. 이로 인해 그동안 거의 추계과세에 의존해 오던 우리의 세무행정은 부분적으로나마 합리적인 과세근거를 갖추게 되었다. 제도 도입 후 10년째를 맞이하는 1996년을 포함해 최근 카드이용액이 급격히 늘어나면서 동 통보제도는 우리 세정의 과학화를 일층 촉진시키는 데 크게 기여하고 있다고 평가 받고 있다.

우리나라에서는 카드 매출전표가 부가가치세 및 소득세의 세무행정을 과학화하는 데 없어서는 안될 만큼 중요한 존재가 되어 있다. 그러나 주요 선진국의 경우에는 이 같은 제도를 찾아볼 수 없다. 이것이 의미하는 바는 장부기장에 근거하여 신고납부하는 납세자가 소수이고 세금계산서 수수질서가 조금씩 뒷걸음질하고 있는 상황에서 카드 매출전표는 사업자의 매출액과 소득규모를 파악할 수 있게 해주는 귀중한 자료라는 것이다. 더구나 최근에는 사용비율이 크게 늘어 신용카드는 세무행정 과학화의 첨병으로서 앞으로 상당기간 그 기능이 주목될 것으로 예상된다.

나. 신용카드 변칙사용의 문제점

위장가맹점을 개설하기 위해서는 타인명의를 대여받거나 사업자등록증의 위조 또는 폐업신고 후 가맹점 계약을 해지하지 않는 방법 등을 이용

하고 있다. 위장가맹점을 개설한 다음 이들은 카드 금융(일명 카드깡)을 위한 매출전표 발행, 위장 사업자 명의의 매출전표 발행 등의 불법적인 행위를 자행한다. 대금업자는 자금수요자의 카드를 받아 위장가맹점 명의의 신용카드 매출전표를 발행하고 이를 토대로 선이자를 공제하고 현금을 대어해 주는 행위를 한 후 동 매출전표로 대금을 회수한다.

카드사업자는 위장가맹점 여부에 관계없이 수수료 수입이 발생하므로 과거에 위장가맹점 적발에 소극적인 경우가 많았다. 그러나 위장가맹점 등을 통한 악성연체채권의 증가로 인해 최근에는 카드사업자들이 위장가맹점의 적발에 적극적으로 나서고 있다. 그러나 카드사업자들이 위장가맹점을 가려 내려고 해도 사업자등록증의 위조여부를 파악하기 어렵고, 폐업사업자인지 아닌지를 확인하기가 어렵다는 점이 문제되고 있다.

III. 추계과세제도의 현황과 문제점

1. 추계과세의 현황 및 문제점

가. 추계과세의 요건

추계과세의 요건과 관련하여 대법원의 판례를 보면 다음의 세 가지 원칙으로 구분 요약할 수 있다. 보충성의 원칙, 엄격해석의 원칙 그리고 진실성 추정의 원칙 등이다. 이와 관련하여 판례를 보면 보충성의 원칙과 관련하여 대법원은 「원고의 종합소득세 자진납부신고를 부인하고

추계조사결정을 하기 위하여는 원고가 종합소득세를 자진신고하여 납부함에 있어 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 자료 제시를 받아 실지조사를 한 연후 그렇게 하더라도 그 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때 비로소 추계조사결정을 하여야 한다」라고 판시하였다.

엄격해석의 원칙과 관련하여 대법원은 「납세의무자가 신고·납부시에 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 과세자료를 제시받아 실지조사를 하여 보았으나 당해 과세자료에 의해서도 도저히 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때에 한하여 비로소 추계조사결정을 할 수 있다」고 판시하였다.

마지막으로 진실성 추정의 원칙과 관련하여 판례는 「매매당사자들이 작성하여 시장, 군수 등의 검인을 받은 검인계약서는 특별한 사정이 없는 한 당사자 사이의 매매계약내용대로 작성되었다고 추정되고, 그 계약서가 실제와 달리 작성되었다는 점은 주장자가 입증하여야 하는 것」으로 나와 있다.

세법상 추계과세의 요건은 첫째, 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부와 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 때 둘째, 기장의 내용이 시설규모·종업원수·원자재·상품·제품시가·각종 요금 등에 비추어 허위임이 명백한 때 셋째, 기장의 내용이 원자재사용량·전력사용량·기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 때이다.

나. 추계과세의 문제점

1) 추계과세 요건에 대하여 지나치게 엄격한 법해석

추계과세의 요건이 충족된 경우에도 추계방법은 추계에 의하여 산정된 과세표준이 실액과 같거나 실액에 근접할 수 있도록 객관적 타당성을 갖지 않으면 안된다. 현행 세법에서는 추계의 대상이 되는 과세표준이 수입금액인가 또는 소득금액인가에 따라서 서로 다른 추계방법을 규정하여 놓고 있다. 이와 같은 추계방법에 관한 규정에 대하여, 세법에서 정하여 놓고 있는 추계방법들은 예시적 규정에 지나지 않기 때문에 세법에서 규정하고 있지 않은 다른 추계방법도 객관적 당위성이 인정되는 경우에는 허용하여야 한다는 견해가 있다. 반면 조세법률주의에 비추어 추계방법을 열거하고 있는 세법에서의 규정 이외의 추계방법은 허용될 수 없다는 견해도 있다. 이와 관련하여 대법원도 법령에서 규정하고 있는 추계방법에 근거하지 않은 것은 자의적인 추계에 해당하여 위법하다고 판시함으로써 추계과세의 적극적 활용을 제한하고 있다.

여러 가지 추계방법들은 일반적이고 평균적인 기준을 나타내고 있기 때문에 특정 납세의무자에게만 존재하는 특수한 사정을 고려하기가 어려운 실정이다. 그러므로 특정한 방법에 의하여 과세표준을 추계과세하는 경우에도 납세의무자에게 특별한 사정이 있는 경우에는 이를 고려하여 과세표준을 산정함이 타당한 것으로 해석되고 있다. 즉 추계방법의 적용에 있어서 구체적 타당성을 확보할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 「특

별한 사정을 고려하지 않은 추계과세는 합리성 또는 구체적 당위성이 결여되어 위법이다(대법원 1987.3.10, 86누328)」라고 해석함으로써 추계과세의 활용범위를 더욱 축소시키고 있다.

2) 과학적이고 합리적인 추계방법 개발의 미흡
추계과세의 요건이 완화된다 하더라도 과학적이고 합리적인 추계방법이 개발되지 못한다면 추계과세를 적극적으로 활용하기가 어려워질 수밖에 없다. 현재 국세청은 나름대로의 추계과세방법을 개발하고 있으나 과학적으로 검증된 바가 없어서 내부자료로서만 활용되고 있는 실정이다.

추계과세의 과학화를 위해서는 먼저 적정한 과세자료의 체계적인 수집 및 관리가 이루어져야 한다. 현재 「현금수입업종 추정과표 형성조사표」 및 부가가치세 면세사업자를 대상으로 하는 「사업장현황보고」를 보다 체계화하고 업종별로 다양화하는 것이 필요하다. 나아가 다양한 경로로부터 과세자료의 축적을 도모하고 이를 국세통합전산망과 연계하여 효율적으로 관리할 필요가 있다.

IV. 근거과세의 정착을 위한 정책과제

1. 부가가치세 면세범위 및 특례제도의 정비

정부는 최근 전문인적용역, 학원 등의 학습용역 및 정부업무대행단체의 일부업무에 대해서 부가가치세 면세를 과세로 전환하여 면세범위를 축소하였다. 변호사, 공인회계사 등의 전문자격

자가 제공하는 인적용역은 단순 근로용역으로 보기 어려울 뿐만 아니라 부가가치세를 시행하고 있는 EU국가 등에서도 대부분 과세하고 있는 실정을 감안하면 적절한 조치라고 판단된다. 또한 영리목적의 교육용역에 대한 부가가치세 과세전환도 이러한 교육의 수요자가 주로 중산층 이상이며 수강여부가 선택적·추가적으로 이루어지는 점을 감안하면 적절한 방향인 것으로 판단된다. 정부업무대행단체의 일부 업무에 대해서 부가가치세를 과세로 전환한 것도 민간부문과의 과세형평을 도모하고 가격체계의 왜곡을 방지하는 조치인 것으로 평가된다. 이러한 부가가치세 면세범위의 축소와 더불어 부가가치세의 발전을 위한 정책과제 중에서 가장 중요한 것은 특례과세제도의 정비라 할 수 있다.

과세특례자들은 과표를 누락함으로써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 하며 본인들의 탈루는 물론 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루도 도와주고 있는 실정이다. 더구나 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다. 따라서 과세특례제도 및 간이과세제도가 적용되는 사업자의 수를 대폭 축소하여 이들을 일반과세자로 전환하여야 할 것이다.

2. 기장제도의 개선방안

가. 기장의무구분의 합리화

법인은 법인세법 제62조에 따라 비영리법인(법인격없는 사단 및 재단을 포함)을 제외하고는

모두 복식부기의무를 가지고 있으며 개인은 1994년 세법개정 이후 복식부기의무자와 간이소득금액계산서 제출자로 이원화하였다. 그러나 간이소득금액계산서 형식은 추계과세자의 신고서와 차이가 없을 뿐만 아니라 실제로 1995년 귀속분 신고에 있어서도 이의 활용률이 극히 미미하였다는 점을 감안하여 이를 폐지하는 것이 바람직하다.

그리고 복식부기의무자는 엄격하게 복식부기에 의한 장부를 비치하도록 하되 그 보존기한은 7년으로 연장할 필요가 있다. 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 표준적인 형식은 정부에서 안내책자를 통해서 정하되, 납세의무자는 이와 같은 형식에 구속됨이 없이 무릇 소득금액을 산정할 수 있는 장부면 모두 기장으로 인정할 필요가 있다.

나. 장부로서의 법정요건

실무상으로 어떤 요건을 갖춘 장부를 소득세법상의 장부로 인정할 것인가가 문제이다. 따라서 최소한의 장부의 요건을 법으로 정할 필요가 있다. 참고로 독일의 조세기본법 제143조 내지 제146조에는 매입에 대해서, 그리고 매출에 대해서 날짜, 회사이름, 공급자(매입자)주소, 상품명, 가격, 표시 등 기록하여야 하는 내용과 장부로서의 요건 및 형식을 상세히 규정하고 있다.

한편 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 형식에 관계없이 소득금액을 산정할 수 있으면 장부로 인정하여야 할 것인바, 현행 소득세법 시행령 제208조의 규정과 같이 매

입과 매출에 대한 계산서와 경비지출에 대한 영수증을 보관하고 있는 경우 장부를 비치·기장한 것으로 보아야 한다. 따라서 간이장부대상자에 대해서는 장부의 형식에 관한 한 상당한 정도의 유연한 정책이 필요하다.

다. 장부보존기간의 연장

우리나라 장부의 보존기간은 국세기본법의 개정을 통해 5년으로 규정되었다. 그러나 우리 세정에서 세무조사의 범위가 그리 넓지 못하므로 보존기간의 연장이 필요하다. 최근 정보 기술이 발달에 따른 전자기장 이용 등 장부보존에 따른 어려움이 많이 극복되고 있는 실정이므로 별다른 무리가 없을 것으로 판단된다. 더구나 장부 및 증빙서류의 보존기간은 현행 법정기한 내에 신고서를 제출하지 아니한 경우의 부과권의 제척기간(7년)과 일치시킬 필요가 있다. 장부보존 의무는 복식부기의무자든 간이소득금액계산서 제출대상자든 차등화할 이유가 전혀 없으며 보존의 대상이 되는 장부 등에는 장부는 물론이고 청구서·납품서·송장·견적서·영수증·주문서·작업지시서·예금관계서류 등의 증거서류를 포함하여야 할 것이다.

라. 기장관련 기타 문제

1) 세법간 기장관련조항의 일관성

현행 소득세법에서는 장부의 비치 및 기장의무에 대해 부동산임대소득, 사업소득 및 산림소득이 있는 사업자 중 대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자(직전연도 수입금액이 3억원 미만)

를 제외하고는 복식부기에 의하여 기장된 장부를 기록하도록 규정하고 있다. 부가가치세법에서는 특별하게 기장의무에 대해 규정하고 있는 바는 없으나 시행령 제79조에 의하면 국세청장이 정하는 자(과세특례자)는 교부받았거나 교부한 세금계산서 또는 영수증을 보관한 때는 기장의무를 이행한 것으로 본다 고 규정되어 있다. 또한 소득세법에 의하면 수입금액이 3억원 미만인 사업자가 간이장부대상자인 데 반해 부가가치세법에 의하면 4,800만원 미만인 사업자만이 간이장부대상자가 되고 있다. 결국 외형에 대해서는 기장의무가 엄격한 데 비해 필요경비부분에 대해서는 기장의무가 상당히 약하게 규정되어 있다. 그러나 실제 외형을 기록하는 사업자의 경우도 매입부분에 대하여는 기록을 하고 있다고 볼 수 있으므로 결국 임대료, 인건비와 세금 및 공공요금(utilities), 그리고 기타경비 등을 추가로 기록하는 것이 그렇게 추가적인 부담을 지우는 것은 아니라는 점에서 양세법간의 기장의무 기준금액은 일치시키는 것이 바람직하다.

2) 무기장자에 대한 제재(가산세)

법인세법 제41조 제1항 제1호에 의하면 무신고자나 무기장자에 대해서는 정부가 결정한 산출세액의 20%에 해당하는 가산세를 부과하도록 하고 있으나 소득세법에서는 기존에 존재하던 무기장에 대한 가산세규정을 폐지하였다. 다만 복식부기의무자에 대해서는 대차대조표, 손익계산서, 합계잔액시산표와 조정계산서를 신고시 첨부하지 아니한 경우 이를 무신고로 간주하여 20%의 가산세를 물리는 것으로 대체하고 있다.

한편 복식부기의무가 부여되고 있지 아니한 90%의 납세자에 대해서는 어떻게 접근하여야 할 것인가 하는 문제가 남는다. 현행 세법에서는 결국 납세자가 기장을 하지 않아서 추계를 받거나 세금계산서 등에 의해 간단한 양식인 간이소득금액계산서를 제출하도록 선택권을 부여하고 있다. 따라서 신고납부제도의 취지를 살리기 위해서는 대부분의 납세자가 추계를 선택하기보다는 간이장부형태를 선택하도록 유도하여야 할 것이다. 관건은 추계과세보다 간이소득금액계산서를 선택하는 경우가 납세자에게 상당한 정도로 유리하도록 제도를 구성하는 것이다.

3) 세무조사의 강화를 통한 성실기장의 담보

신고납부제도의 정착을 위해서는 장부를 성실히 기장하는 사업자가 그렇지 아니한 사업자에 비해 상당한 정도로 유리하게 제도를 정비하는 것이 필수적이다. 이를 위한 하나의 방책이 바로 세무조사의 강화이다. 정부가 납세자의 세액을 결정하는 것이 아니라 납세자 자신의 실제소득에 근거하여 성실히 신고할 것을 가정하는 신고납부제도하에서는 엄정한 세무조사가 담보로 되지 않는다면 성실신고의 유인이 없어지며 이는 당연히 성실하게 기장을 할 유인이 없어짐을 의미한다.

일반적으로 미국에서는 납세성실도의 수준이 매우 높으며 대부분의 납세자가 성실하게 기장하고 이를 신고납부하고 있는 것으로 알려져 있으나 미국 국세청의 발표에 의하면 1992년의 전체 개인의 납세비순응비율(overall individual noncompliance rate)이 17.3%에 이르는 것으

로 나타난다. 이를 감안할 때 우리의 소득세 탈루비율 역시 이보다 나으리라는 보장이 없다는 측면에서 세무조사 수준의 강화는 아무리 강조하여도 지나침이 없다.

3. 세금계산서제도의 정상화 방안

가. 무자료상품 거래의 축소

무자료상품 거래의 축소방안에 대한 모색은 유통의 논리와 조세제도의 논리를 동시에 사용하여야 한다. 문제해결을 위해서는 먼저 발생유형에 대하여 각 유형들의 발생빈도와 형성과정에 대한 철저한 시장조사가 필요하다. 수집된 자료들을 바탕으로 부가세 인화로 축소될 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분을 분리해 나가는 작업이 병행되어야 한다. 그리고 이에 맞추어서 창조적인 대응방안을 모색하고 이를 총체적·지속적으로 실행하여야 한다. 무자료거래는 다분히 낙후되어 있는 우리나라 유통발달의 수준과 유통구조에서 기인된다. 따라서 부가세조정과 병행하여서 각종 구조적인 해결책들(영수증교부의 의무화, 유통정보시스템 구축의 의무화, 신용거래의 확산)을 동시 다발적으로 수행하는 것이 해결의 실마리가 될 것이다.

나. 세무조사 및 조세법에 대한 제재수준 강화

세금계산서 수수질서의 확립을 위해서는 세무조사대상선정 및 조사방법의 과학화를 달성해야 할 뿐만 아니라 보다 많은 사업자를 조사대상으

로 하여 개인사업자로 하여금 자신이 세무조사 대상이 될 가능성을 피부로 느낄 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 법인의 경우에는 약 2% 정도, 개인일반과세자는 1% 정도 그리고 과세특례자는 0.2% 정도의 인원이 세무조사대상(선별경정)이 되도록 세무조사 빈도가 상향조정되어야 할 것이다.

현행 우리나라의 가산세제도에서는 과소신고를 통하여 매출누락을 시도한 사업자에게 그 누락부분의 공급가액의 1%(개인) 혹은 2%(법인)의 가산세를 적용함으로써 매출누락을 통하여 시도한 탈세규모의 10% 내지 20%에 해당하는 가산세제도를 시행하고 있다. 이는 어느 사업자가 10만원의 세액을 납부하여야 하나 이를 과표누락을 통하여 회피하려고 할 때 적발되는 경우에 한해서 단지 11만원을 국가에 납부하면 된다는 의미이므로 과세회피 예방효과가 미미하다고 생각된다. 따라서 현행 가산세수준을 공급가액의 5%(개인) 혹은 10%(법인) 수준으로 상향조정해서 과세회피 예방효과를 높이고 세금계산서 수수질서 확립을 도모하여야 할 것이다.

다. 유통구조의 개선 및 효율화 지원

우리나라의 유통구조를 개선함으로써 무자료 거래를 어렵게 할 수 있는 방안을 들여보자면 첫째, 중소유통업체의 집단화·대규모화 방안이다. 영세한 중소유통업체가 조직화·협업화를 통하여 규모의 경제를 확보하고 경쟁력을 제고할 수 있도록 지원함으로써 자동적으로 세원이

쉽게 노출되는 대규모화가 가능해진다.

둘째, 물류관리의 효율화·전산화 촉진방안이다. 유통정보의 기초인 바코드 도입업체수와 POS시스템 도입점포수의 확대 추진과 도·소매 부문 EDI구축 추진, 판매데이터 현황을 수집, 분석하여 데이터를 제공하는 판매데이터 서비스망 구축을 지원해야 한다.

셋째, 유통환경의 정비이다. 무자료발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 단속을 강화하고 무자료거래 근절대책을 수립하는 한편 제조업 지배형 유통구조를 개선하는 등 전문적 도매기능을 제고하여 제조와 도매기능을 분리시키는 유통구조 개선을 추진해야 한다. 이를 위하여 무자료거래단속반을 지방청별로 상설화하여 무자료거래단속과 관련된 노하우를 축적하고 무자료거래 단속효과를 극대화하여야 할 것이다.

4. 신용카드 활성화 유도 및 변칙사용의 방지

가. CAT(swipe)형 조회기 설치 의무화 및 지원

신용카드의 이용을 확대시키기 위해선 우선 CAT(Card Authorization Terminal)형 조회기의 설치 비용을 정부나 카드회사 차원에서 지원해 주는 조치가 필요할 것이다. 현재 30여만대로 추산되는 조회기를 종합소득세를 납부하는 사업자수인 130여만대 선으로 늘리기 위해서는 정부나 카드회사에 의한 지원이 필요하다. 문제는 조회기 설치를 늘려서 누가 득을 보느냐 하는 점이

다. 이와 관련하여 분명한 것은 카드수수료율이 최고 5%인 데 비해 부가가치세와 소득세를 통한 세수입이 매출액의 4~18%²⁾인 점을 감안하면 정부쪽이 보다 큰 득을 본다는 사실이다.

아울러 신용카드 조회기를 신규로 사업장에 설치하는 것은 단기적으로 세무공무원을 업소에 파견하여 입회시키는 것과 같은 효과를 거둘 수 있고 장기적으로는 세무공무원에 대한 증원 수요를 줄이므로 예산절감책이 될 수 있다.

나. 소비자에 대한 세제상 지원

소비자를 대상으로 신용카드를 이용한 소비금액에 준해 소득세를 세액공제해 줄 필요가 있다. 신용카드 사용금액의 1%에 상당하는 소득세 세액공제의 도입을 검토하는 것이 한 가지 방법일 수 있다. 이 같은 방안을 제안하는 것은 카드의 이용을 촉진하여 과세자료를 확대시키기 위해서는 사업자의 카드 수취유인 외에 소비자의 카드 사용유인을 동시에 고려해야 소기의 성과가 기대될 수 있기 때문이다.

이는 현행 근로소득 세액공제 한도의 단순 인상 등의 경우와 비교해 사업소득의 과표양성화를 기하면서 근로소득자의 세부담을 경감시켜 줄 수 있을 것이다. 다만 본 제안의 경우 소득수준이 높은 계층일수록 소비지출도 높게 나타나므로 세액공제의 혜택이 상대적으로 고소득계층에 많이 돌아가는 점이 지적될 수 있으나 소득공제 등에 의한 세제상 혜택에 비하면 세부담 경감의 누진도가 크게 낮다. 또한 본 방안은 기존의 소득공제와 중복되는 측면이 있으며 집행상 과

세표준이 상당수준 양성화된 부분에 있어서도 효과가 미흡한 측면이 있다.

다. 신용카드 위장가맹점 색출 강화

신용카드 사용 확대를 위한 제도적인 유인을 정비해 가는 것 못지않게 중요한 것이 가맹점 관리이다. 현재 위장가맹점 색출을 위해 정부가 실시하고 있는 정책들은 다음과 같다.

첫째, 일선 세무서별로 관리자 책임하에 매월 2회씩 신용카드 회사로부터 통보되는 신규가맹점에 대해 위장사업자 여부를 판단하여 위장사업자로 확인되는 경우 즉시 신용카드회사에 통보하고 있다.

둘째, 사업자등록증 발급시 서류검토를 철저히 하고 위장가맹 사업자가 상대적으로 많은 업종인 컴퓨터, 전자제품, 가구업과 현금수입업소 및 세적이동이 빈번한 장소, 그리고 고령자 등 부적합한 사업자등록 신청의 경우 사업장의 현지확인 등 집중조사를 통해 위장가맹점 발생을 사전에 방지하고 있다.

셋째, 신규가맹점 명단, 신용카드 및 접대비 수입금액자료(연 2회 전산실로부터 출력받고 있음), 가맹점별 신용카드 매출실적 특히 신규가맹점의 경우 수시출력된 일정금액 이상의 고액결제 자료 등 신용카드 관련 자료의 분석을 통한 위장가맹점에 대한 '돋보기' 색출작업이다.

국세당국은 제도적 유인의 정비와 더불어 이들 위장가맹점을 조기에 색출해 상거래 질서를 바로잡고 과세원을 보전하는 데 힘을 기울여야 할 것이다.

라. 전자기장 도입 : 중장기 대책

현재 실용화되어 있는 직불카드 체계에 국세청 전산망을 연결시키고 일선 사업장의 조회기를 IC카드형 단말기로 대체시킴으로써 최소한의 전자기장 시스템을 구축할 수 있다. 여기서 '전자기장'이라 함은 매입과 매출의 거래기록을 IC카드에 기록하여 납·징세의 기초자료로 활용하는 것을 말한다. 한 가지 주의할 점은 우리가 말하는 전자기장을 '전자장부'와 구별해야 한다는 것이다. 전자장부라 함은 기업의 장부서류를 종이 가 아닌 컴퓨터 디스크에 보존하는 것으로 일본 등 일부 국가에서 도입을 검토하고 있는 기장방법이다.

전자기장의 도입으로 사업자와 소비자의 부담이 추가되는 것은 아니다. 사업자의 경우 기장부담이 크게 줄어들게 되고 소비자도 자신의 소비기록을 일일이 기록하지 않아도 되며 유인조치가 수반되는 경우 소비기록을 토대로 일정한 세제상 혜택을 부여받을 수도 있다. 전자기장은 사업자를 기장부담에서 해방시키고 기장자의 비용을 크게 높일 수 있을 것이다.

또 전자기장은 소득금액의 계산을 간소화시켜 사업자와 징세당국 모두의 비용을 크게 낮추어 줄 것으로 기대된다. 이 같은 점에서 전자기장은 사업자의 신고납부를 적극 도와주는 수단일 수 있다. 요컨대 전자기장은 기존의 납·징세 절차를 간편하게 하여 우리의 세무행정을 개선시키고 납세혁명의 신호탄 역할을 할 수 있을 것이다.

5. 추계과세의 과학화와 합리화

가. 추계과세의 적용성을 높이기 위한 법적 근거 마련

바람직한 모형의 개발이 전제되더라도 추계과세를 위한 법적 근거가 미약할 뿐만 아니라 추계의 요건이 지나치게 까다로워 신고납부제도하에서의 납세협력도의 증진을 도모하기 어려운 것이 현실이다. 개발된 모형을 추계과세방법으로 직접 적용하기 위해서는 조세법적 근거가 선행되어야 하나 현 시점에서는 이 점이 미비되어 있다. 그러나 보다 정교한 모형의 개발이 보장된다면 법적근거의 확보는 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 다만 개발된 모형과 같은 형태도 협의과세제도가 도입되는 경우에는 기준과표산정 및 신고의 성실도 분석시에 참고자료 등으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 외형 및 소득추계모형개발의 필요성에 따른 조사자료의 체계적인 관리

최근 부가가치세 및 종합소득세가 자율신고납부제로 전환되었다. 자율신고납부제도의 도입은 지금까지 세정의 운영방향에 근본적인 변화를 수반할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 지금까지의 신고기준을 및 각종 표준율은 장기적으로 폐지되어야 할 것이며 이를 대체할 수 있는 외형 및 소득추계모형의 개발과 지속적인 보완이 따라야 할 것이다. 따라서 장기적인 관점에서 다음과 같은 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 초기 단계에서 세적관리를 충실히 할 필

요가 있다.

둘째, 부가가치세 면세사업자에게 해당되는 「사업장현황보고서」처럼 「현금수입업종 기본사항 조사표」를 전 세무서에 적용하도록 표준화하고 보다 세밀한 정보를 수집할 필요가 있다.

셋째, 부가가치세 면세사업자와 관련하여 수집되는 정보인 「사업장현황보고서」의 내실화를 기할 필요가 있다.

주) _____

- 1) 1994년 자료이므로 규모별 장부의무의 구분이다.
- 2) 부가가치세 세율이 2%인 파세특례자가 소득세를 납부할 경우 적용 소득세율은 10%이며 이때 부가가치율로 20%를 가정하면 매출액 대비 세부담은 부가가치세 2%와 소득세 2%를 합한 4%가 된다. 한편 부가가치세율이 10%인 일반과세자의 경우 적용 소득세율이 가장 높은 계층의 경우 40%(부가가치율은 마찬가지로 20%를 가정)이므로 매출액 대비 세부담은 부가가치세 10%와 소득세 8%를 합한 18%가 된다.

참고문헌

국세청, 『국세청 20년사』, 1986.
 _____, 『국세청 30년사』, 1996.
 _____, 「국세행정 선진화 추진 지침」, 보도자료, 1996. 1.
 _____, 『부가가치세 추계경정실무』, 1996.
 _____, 『소득세 사무처리규정』, 1996.
 _____, 『전산조사실무수습사례집』, 1996. 7.
 _____, 『1995 국세통계연보』, 1995.

국세청 세정선진화기획단, 「국세행정 선진화 추진 현황」, 보도자료, 1996. 3.
 김봉근, 『부가가치세법상 세금계산제도의 실무적 고찰(2)』, 세무학회해설 3-2, 한국세무사회, 1995.
 남일충, 『한국의 유통산업』, 연구논문집 92-02, 한국개발연구원, 1992.
 문주한, 「신용카드 관련 부정사용 최소화 방안에 대한 연구」, 『제3회 비씨카드 학술논문집』, 1994. 4, pp. 319~378.
 박정수·손광락, 『주요외국의 국세행정』, 한국조세연구원, 1994.
 박종규, 「카드거래 감세제도 왜 필요한가?」, 『신용카드』, 제8호, 한국신용카드협회, 1995. 9, pp. 23~29.
 배준호, 『국세행정의 도약을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 1996. 2.
 손광락, 『우리나라 가산세 관련제도의 합리화』, 한국조세연구원, 1996.
 안중범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994. 12.
 장 춘, 「국세행정기준율제도의 운용에 관한 경험적 연구」, 서울대학교 행정대학원 1989.
 _____, 「기초과세자료 산출체계 확립방안」, 한국조세연구원, 1997.
 차신준, 「조세행정에 있어서의 납세순응비용과 징세비용에 관한 연구」, 한국의국어대학교 대학원 박사학위논문, 1994.
 최병남, 「소득세과세제도 개선을 위한 소득표준을

- 에 관한 연구», 연세대학교 경영대학원, 1992.
- 최재호, 「국내외 신용카드 범죄 현황 및 예방대책」, 『국민경제리뷰』, 제128호, 1996. 7. 15, pp. 27~31.
- 한국조세연구원, 「소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도 개선방안」, 내부자료, 1995. 4.
- 일본국세청, *Textbook for International Seminar on Taxation*, 1994.
- 일본세리사연협회, 『백색신고자의 기장방법』, 1992.
- Bird, Richard M., "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalilzadeh-Shirazi and A. Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, A World Bank Symposium, 1991, pp. 38~56.
- Browsky, Mark, "Smart Cards," Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1996*, Faulkner & Gray, 1996, pp. 439~456.
- Frank, J.N., "Smart Cards," Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1997*, Ch. 12., Faullener & Gray, 1997, pp. 461~468.
- Goode, Richard, "Some Economic Aspects of Tax Administration," M. Bird and O. Oldman(eds.), *Taxation in Developing Countries*, Forth Ed., Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 476~491.
- Murray, Matthew N., "Sales Tax Compliance and Audit Selection," *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 4, 1995. 12, pp. 515~530.
- Schlemenson, Aldo, "Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration," R.M. Bird and M. Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, International Monetary Fund, 1992, pp. 343~376.
- Slemrod, Joel, "Optimal Taxation and Optimal Tax System," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, 1990, pp. 157~178.

토론요약

성실납세 유도를 위한 제도적 장치 마련해야



姜應善
매일경제신문 논설위원

세무행정에 관해서는 세수확보보다 공평과세의 확립을 우선으로 하여 접근해야 한다. 공평과세의 확립은 비용의 과소 여부를 떠나서 추진해야 할 과제이다. 세무행정은 납세자에 대한 불신을 전제로 할 필

요가 있으며 이러한 의미에서 과세특례제도의 폐지 또는 축소에 전적으로 동의한다.

공평과세의 확립과 근거과세의 정착을 동시에 달성하기 위해서는 성실 납세자에 대한 우대조치와 아울러 불성실 납세자에 대한 제재조치가 추진되어야 한다. 신용카드 변칙사용과 같은 경제사범에 대해서는 처벌을 강화할 필요가 있으며 신용카드 사용액에 대하여 일정액의 세액공제를 인정해 줌으로써 무자료거래를 근절하고 성실납세를 유도할 수 있을 것이다

마지막으로 세무행정 및 세무조사의 강화를 위해서는 세무관련 종사자의 대폭적인 증원이 요청된다.

기장에 대한 세제상의 유인 필요



金泰日
전국경제인연합회 이사

근거과세가 정착되지 못하는 것은 기장을 하지 않는 것이 오히려 유리하기 때문이다. 따라서 기장에 의한 근거과세 사업자에 대한 경제적 혹은 세제상의 유인이 필요하다고 사료된다. 이를 위해 가장

세액공제제도를 고려해 볼 수 있고 부속서류의 축소 등 기장업무의 간단 명료화가 요청되며 비기장자에 대한 가산세를 인상하여 기장에 의한 소득세 납부가 유리하다는 인식을 확산시킬 필요가 있다. 1995년에 폐지된 녹색신고제도를 재도입하여 성실기장자 육성의 유인제도로 발전시키는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

비과세·감면의 축소를 통해 과표양성화 추진



尹庸老
재정경제부 소비세과장

기장은 세무행정에 있어서 하부구조(infrastructure)라고 할 수 있을 것이다. 현행 부가가치세제에서 근거과세 정착을 위해 가장 먼저 해결해야 할 과제는 소규모사업자 및 과표양성화에 대한



것이다.

우선 소규모사업자와 관련하여 현행 부가가치세제는 과세특례제도의 지나친 세분화가 문제되고 있다. 따라서 현행 과세특례제도를 간이과세 제도로 통합하는 방안을 고려하고 있으나 이를 위해서는 여러 가지 현실적인 문제들을 해결해야 한다.

과표양성화와 관련해서는 앞으로 비과세·감면을 축소하는 방향으로 나아가고자 한다. 소규모사업 특례자에 대한 세금계산서의 부분적인 도입을 고려하고 있으나 신용카드 사용, POS시스템 도입 사업자의 세금감면 등에 대한 문제가 선결되어야 할 것이다. 특히 신용카드 사용과 관련하여 신용카드 가맹의무화, 사용자에 대한 세액공제방안도 검토되고 있다. 그러나 이러한

방안이 과표양성화에 기여할 것인지의 여부, 과소비자에 대한 우대가능성, 법인카드에 대한 문 제점 등을 면밀히 검토하여 정책에 반영하고자 한다.

실질적 조세법률주의와 형평성의 실현



李石淵
변호사

조세행정의 근간이 되는 것은 헌법에 규정되어 있는 조세법률주의와 조세평등주의이며 오늘의 심포지엄 역시 헌법상의 조세평등주의를 이룩하기 위한 것으로 해석할 수 있을

것이다. 그러나 지금까지는 세무행정이 행정편의주의적으로 이루어져 일반 납세자들의 신뢰를 얻지 못하였다.

조세법의 집행과정에서 실질적 조세법률주의와 형평성이 중요시되고 있으므로 앞으로 조세법을 제정할 때에는 헌법상의 기본권을 보장하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 특히 위임입법의 한계를 명확히 하고 포괄적 백지위임은 반드시 배제해야 한다.

마지막으로 면세점 인상이 반드시 바람직한 방안은 아니라고 생각된다. 세무조사를 강화하기 보다는 세금을 인하함으로써 탈루를 방지하고 자발적 납세를 유도하여야 할 것으로 사료된다.

분야에서도 마찬가지로 할 수 있다. 따라서 원칙의 준수만이 세제 및 세정의 올바른 확립을 가져올 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 과세특례자는 과세대상자의 10~20% 수준으로 낮추어야 한다.

세무행정과 관련하여 근거과세 정착을 위해서는 영수증복권제도를 유인으로 고려해 볼 수도 있을 것이다. 또한 상위면세사업자에 대해 집중적인 세무조사를 실시하여 면세사업자 신분유지가 불리하다는 인식을 심어주어야 할 것이다. **KD**

원칙을 준수하는 세정의 확립

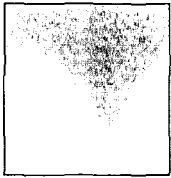


李鎭淳
승실대학교 교수

부가가치세제는 과세특례제도와 면세점의 과다로 인해 아직까지 제대로 정착되지 못하고 있다는 점에 공감하고 있다. 이는 고도성장기를 거쳐 오면서 세수확보에 별다른 노력을 기울이지 않았다는

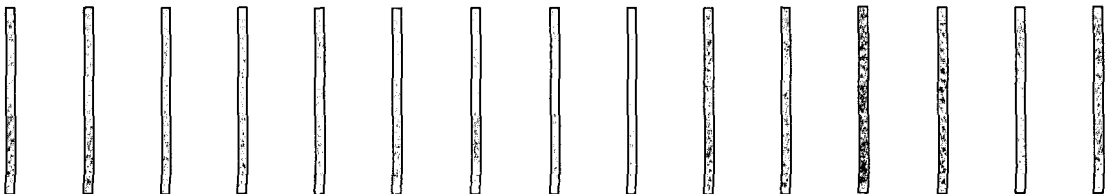
점에도 일부 원인이 있다. 앞으로 이러한 고도성장기는 마감될 것으로 전망되므로 과세당국의 징세노력이 강화될 것이다.

오늘날 경제위기는 각 경제부문에 있어서 원칙(principle)이 붕괴되었기 때문이며 이는 세무



정책흐름

1. 기업구조조정 지원을 위한 세법 시행령 개정(안)
2. 자산재평가제도 개선





다음은 재정 관련 주요 보도자료의 내용입니다.

기업구조조정 지원을 위한 세법 시행령 개정(안)

※이 자료는 재정경제원 세제실에서 2월 21일에 발표한 「기업구조조정 지원을 위한 세법 시행령 개정(안)」의 전문입니다.

I. 주요내용

○ 지난 임시국회에서 기업의 구조조정 지원을 위해 개정된 조세감면규제법과 법인세법에서 위임된 사항과 시행에 필요한 사항을 정하기 위하여 관련 세법 시행령을 개정하기로 하였음.

○ 주요 개정내용

- 기업 양수도(讓受渡)에 대한 세제지원 대상이 되는 기업인수의 범위
 - 양도 대상법인 발행주식 총수의 50% 이상 양도·양수
- 주주가 자산을 매각하여 법인에 증여하는 경우 양도세를 면제하는 등의 세제지원 대상이 되는 법인의 범위
 - 5년 이상 결손법인을 제외한 모든 법인
- 기업구조조정을 위하여 부동산을 양도하는 경우 양도세 및 특별부가세의 50%를 감면하는 기업구조조정의 범위
 - 합병, 사업양도·양수, 기업인수시 중복자산 등을 양도하고 부채상환 또는 생산성 향상 시설투자에 사용하는 경우
- 법인간 합병시 등록세 면제

II. 기업인수에 대한 세제지원

1. 지원대상 법인 양도·양수의 요건

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 요건을 갖춘 법인 양도·양수에 대한 세제지원 신설 - 양도대상 법인 : 상장·협회등록법인, 일간신문 발행법인 - 양도방법 : 일정을 이상의 주식을 특수관계자 외의 자에게 양도할 것 (지배주주 및 특수관계자 주식은 전액 양도) • 주식양도의 방법, 일정률의 범위, 특수관계자 범위는 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주식양도방법 : 동일 계약에 의해 일시에 양도하는 경우에 한정 ○ 일정률 이상 주식양도의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 발행주식총수의 50% 이상 • 업종의 특성을 감안하여 총리령으로 달리 정할 수 있도록 규정 ○ 특수관계자의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 원칙 : 양도대상법인 및 주주와 법인세법 또는 상속세 및 증여세법상 특수관계 있는 자 - 다만, 다음의 자가 양수하여 지배주주가 되는 경우에는 예외인정 • 우리사주조합의 조합원 또는 조합원이 출연하여 설립한 비영리법인

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> - 양수자 : 주식을 양수한 최대 주주가 다음에 해당될 것 • 양도대상법인과 동일사업을 영위하는 법인 • 우리사주조합의 조합원 또는 조합원이 출연하여 설립한 비영리법인 • 비영리법인의 범위는 대통령령으로 위임 - 경영합리화 가능성 확인 • 증권관리위원회가 지명한 회계법인의 재무제표 및 경영합리화 가능성 확인 • 금융기관협의회 의 기업구조조정 계획 타당성 확인(주식을 양수한 최대주주가 작성) • 확인방법, 금융기관협의회 의 범위는 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 주주와 특수관계 없는 기존주주로서 보유주식비율이 5% 미만인 법인 ○ 비영리법인의 범위 - 일간신문 발행법인의 우리사주조합원이 출연하여 설립한 재단법인 • 이사 전원이 조합원일 것 ○ 확인방법 - 양도대상법인이 증권관리위원회에 감사인 지명요청 - 양수도 전후 3월 내에 확인받은 것에 한정 - 기업구조조정계획의 내용 : 양수도 내용 및 그 효과, 향후 경영계획 등 포함 - 양수도 전후 3월 내에 확인받은 것에 한정 • 금융기관협의회는 인수후 예정 최대주주의 요청에 의해 구성(채권총액의 65% 이상) • 확인은 채권총액 50% 이상 • 법인세 신고시 확인서 제출

○ 개정이유

- 원활한 기업인수를 지원하되, 조세회피 소지가 없도록 요건 마련

2. 세제지원 내용

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 보증채무를 인수(변제 포함)한 주주 - 인수한 채무를 손비로 인정 - 한도 : 양도대상법인의 결손금 × 인수에 참여한 주주간 지분비율 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보증채무의 인수방법 - 동일한 법인양수도 계약에 의하여 일시에 인수·변제하는 경우에 한정 ○ 손비 인정방법

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> • 보증채무 인수방법, 손비 인정방법, 결손금의 범위, 지분율 계산방법은 대통령령으로 위임 ○ 양도대상법인의 채무면제에 대하여 - 대통령령이 정하는 결손금 초과분을 익금불산입하되, - 당해연도 및 향후 발생하는 결손금 보전에 충당 ○ 양도대상법인의 자산부족액이 있는 경우 - 익금산입으로 인한 대표자 상여처분금액에 대한 법인의 원천징수의무 면제 • 자산부족액의 요건 및 신고방법은 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> - 인수연도 및 그후 5년 이내의 기간 중 균등액 이상을 손비로 인정 • 법인세 신고시 방법선택 - 다만, 인수로 결손금이 발생하는 경우 이월공제는 최초 인수연도 후 5년간을 한도로 함 ○ 결손금의 범위 - 인수일의 직전 사업연도 말 현재 세법상 이월결손금(5년 이전 결손금 포함) ○ 지분비율 계산방법 : 법인 양수도 시점의 지분율 기준 ○ 결손금의 범위 - 세법상 이월결손금(5년 이전 결손금 포함) - 다만, 당해연도에 채무면제액을 이월결손금과 상계하지 않은 경우에는 • 상계한 것으로 보아 계산한 당해연도 결손금을 가산 ○ 자산부족액의 요건 및 신고방법 - 양수도계약에 자산 실사에 관한 내용이 포함되어 있어야 하며 - 양수도일 현재의 자산부족액을 양수도 후 3월 내에 증권관리위원회가 지명한 회계법인으로부터 확인받아 수정 회계처리한 경우에 한정 - 법인세 신고시 명세를 소관 세무서장에게 제출 • 출자임원 중 대표자를 신고한 경우 당해 대표자에게 처분(법인세법시행령) ○ 주식을 시가보다 30% 이상 낮은 가격으로 양도시에도 - 증권관리위원회가 지명한 회계법인의 평가가액을 기준으로 거래시 정당한 사유가 있는 것으로 인정하여 손비부인 배제 • 양도주주가 법인세 신고시 회계법인의 확인서 제출

〈신설〉

○ 개정이유

- 기업인수를 최대한 지원하되, 조세회피 소지가 없도록 조치

○ 시행시기 및 적용례

- 공포 후 최초로 법인을 양수도하는 분부터 적용

III. 사업교환에 대한 지원

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 특수관계 없는 법인간 사업용 고정자산을 교환하는 경우 - 자산양도차익에 대한 법인세 및 특별부가세 과세이연 - 자산취득에 따른 취득세 및 등록세 면제 • 특수관계자의 범위, 대상자산의 범위, 과세이연 금액 및 방법, 명세서 제출 및 신청은 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특수관계자의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 법인세법상 특수관계자 ○ 지원대상 사업용 고정자산의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 토지 및 건축물 • 기타 총리령이 정하는 자산 ○ 과세이연 금액 및 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 과세이연 금액 : 취득자산의 시가(현금지급액 차감)에서 양도자산의 장부가를 차감한 금액 • 다만, 양도자산의 시가-장부가를 한도로 함 - 과세이연 방법 <ul style="list-style-type: none"> • 토지 : 압축기장충당금 손금산입(추후 매각시 익금으로 환입하여 과세) • 건물 등 : 일시상각충당금 손금산입(추후 감가상각비와 상계) ○ 법인세 신고시 총리령이 정하는 명세서 제출

○ 개정이유

- 자산교환을 통한 구조조정을 지원

○ 시행시기 및 적용례

- 공포 후 교환하는 분부터 적용

IV. 주주의 자산 증여에 대한 지원

1. 증여받은 자산에 대한 법인세 및 지방세 비교세

가. 세제지원 요건

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 법인이 주주 등으로부터 자산을 무상으로 증여받아 금융기관부채 상환에 사용하는 경우 세제지원 <p><세제지원 요건></p> <ul style="list-style-type: none"> - 증여받는 법인의 요건 : 부동산, 소비성 서비스업을 제외한 법인으로서 대통령령으로 정하는 법인 - 주주 등의 범위 : 대통령령으로 위임 - 대상자산 : 금전, 부동산 및 대통령령이 정하는 자산 - 재무구조개선계획(금융기관은 자기계획)의 금융기관협의회(감독기관) 승인 • 재무구조개선계획 내용 및 승인방법은 대통령령으로 규정 - 금융기관 부채의 상환시기 <ul style="list-style-type: none"> • 금전 : 수증일에 전액상환 • 부동산 등 : 1999년 12월까지 양도하고 양도일에 전액상환 • 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우 사유 종료일의 다음 날 상환 	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령령이 정하는 법인 : 5년 이상 계속 결손법인으로서 자본잠식 법인을 제외한 법인 - 주주 등의 범위 : 모든 주주 지배주주의 특수관계자 - 대통령령이 정하는 자산 : 주식 또는 출자지분 - 승인방법 : 부채상환시 특별부가세 면제제도와 일치 - 양도일(상환일)의 개념 <ul style="list-style-type: none"> • 잔금청산일 • 장기할부조건 : 각회 부분금의 수입일(계약금은 첫회 부분금에 포함) - 부득이한 사유의 범위 <ul style="list-style-type: none"> • 양도일이 공휴일인 경우 • 파업 등 금융기관의 귀책사유로 상환이 불가능한 경우

○ 개정이유

- 지원제도를 악용하는 조세회피 소지를 최소화

• 실효성을 확보하고, 조세회피 목적으로 악용되지 않도록 사후관리 보완

나. 세제지원내용 및 사후관리

○ 시행시기 및 적용례

- 1998년 1월 1일 이후 증여분부터 적용

2. 현금증여를 위한 부동산 등 매각시 양도세 감면

가. 세제지원 요건

법 개정내용	개정안
<p>〈세제지원 내용〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법인의 자산수증의 : 결손금 초과분 익금불산입 • 결손금의 범위는 대통령령으로 위임 - 취득세 및 등록세 면제 <p>〈신설〉</p> <p>〈사후관리〉 : 전액 익금산입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수증 후 3년 내 사업폐지 또는 법인해산시 • 파산 등 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우 예외 인정 - 부채비율이 상환 후 5년 내에 기준 부채비율보다 증가시 • 부채비율 등은 대통령령으로 위임 <ul style="list-style-type: none"> • 재무구조개선계획 등을 승인한 금융기관협의회 등은 계획의 내용 및 이행실적을 국세청장에게 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결손금의 범위 - 세법상 이월결손금(5년 이전 결손금 포함) 및 당해연도 결손금 - 다만, 당해연도에 자산수증익을 이월결손금과 상계하지 않은 경우에는 • 상계한 것으로 보아 계산한 당해연도 결손금을 가산 ○ 증여받은 주식에 대한 특례 - 지급이자 부인 및 증자소득 공제 배제대상 주식에서 제외 • 지급이자 관련은 법인세법시행령 - 부득이한 사유의 범위 : 파산선고, 천재·지변으로 사업 폐지 - 부채비율 및 기준부채 비율의 범위 • 부채비율 : 모든 차입금 / 자기자본 • 결손으로 자기자본 감소시 전년도 말 자기자본 적용 • 부채상환 지원시 특별부가세 면제 등 다른 지원제도에서도 준용 • 기준부채비율 : 수증 직전 사업연도 말 부채비율(부채 상환액을 차감하여 산정) - 제출방법: 부채상환시 특별부가세 면제와 동일

○ 개정이유

- 주주의 재산 증여를 통한 기업의 원활한 구조조정을 지원되

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주주 등이 자산을 매각하여 그 매각대금을 법인에 증여할 경우 양도소득세 감면 <p>〈세제지원 요건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수증법인의 재무구조개선계획에 대한 금융기관협의회 승인 • 방법은 대통령령으로 위임 - 부동산 등을 양도한 날부터 대통령령이 정하는 기한 내에 법인에게 증여할 것 • 장기할부조건부 양도시 양도일은 대통령령으로 위임 - 수증법인이 증여일에 금융기관 부채상환에 사용할 것 • 부득이한 사유가 있는 경우 사유 종료일의 다음날 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융기관협의회 승인방법 : 법인의 수증의 익금불산입의 경우와 동일 - 대통령령이 정하는 기한 : 1개월 - 장기할부조건부 양도 : 각 부불금 수입일 - 부득이한 사유 : 법인의 수증의 익금불산입의 경우와 동일

○ 개정이유

- 주주의 법인증여를 위한 자산매각을 최대한 지원

나. 세제지원 및 사후관리

○ 개정이유

- 대기업의 경우 경영에 책임이 있는 지배주주 및 특수관계자

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 양도대금 중 증여금액에 상당하는 양도세 100% 감면 • 증여금액은 주주의 지분비율 등을 감안하여 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 증여금액의 계산방법 - 중소기업 : 전액 - 대기업 • 지배주주 지분비율 50% 이하 : 전액 • 지배주주 지분비율 50% 초과 : 증여금액 × (50% + 지배주주 외의 주주지분 비율)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후관리요건 - 수증 후 3년 내 사업폐지 또는 법인해산시 - 부채비율이 상환 후 5년 내에 기준 부채비율보다 증가시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후관리는 법인의 수증의 익금불산입과 동일
<ul style="list-style-type: none"> ○ 추정세액 : 법인세 - 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추정세액 - 3년 내 사업폐지 등 : 전액 - 부채비율 증가 : 증가비율 상당 감면세액

에게 귀속되는 증여이익을 배제

- 시행시기 및 적용례
- 공포일 이후 양도분부터 적용

V. 구조조정을 위한 자산처분에 대한 지원

1. 세제지원 요건

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업이 합병, 사업양수도 등을 통한 재무구조개선 및 경영합리화를 위하여 사업용 부동산을 매각하는 경우 양도세(특별부가세)의 50%를 감면 (요건) - 대상기업 : 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령이 정하는 기업

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> - 대상 부동산 : 사업용 부동산 • 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> : 부동산업, 소비성 서비스업, 금융업 외의 사업을 5년 이상 계속한 기업(개인, 법인)
<ul style="list-style-type: none"> - 기업구조조정계획에 대하여 금융기관협의회의 승인을 얻을 것 • 기업구조조정계획의 내용, 금융기관협의회의 승인방법, 이행실적 제출은 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업용 부동산의 범위 - 법인 : 법인세법상 업무용 부동산 - 개인 : 5년 이상 사업에 사용한 토지·건물 (기업 구조조정계획의 내용) ○ 구조조정의 대상 ① 합병 - 합병으로 발생한 불용·중복자산을 합병 전후 6월 내에서 양도 ② 사업양도 - 양도하고자 하는 사업부문의 자산액 또는 매출액이 당해 기업의 자산총액 또는 매출 총액의 30% 이상인 사업양도 ③ 기업인수·사업양수 - 전략사업부문에 주력하기 위해 기업인수 또는 사업양수 후 6개월 내 불용 또는 중복 자산의 양도 • 사업양수 : 사업양도에 해당하는 사업(②)을 인수
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제력 집중의 구조조정은 배제 - 합병·기업인수·사업양수의 경우는 당해 기업 또는 기업집단의 새로운 사업분야에 대한 진출이 아닐 것 - 공정거래법상 기업결합 제한에 해당하지 않을 것 (양도대금의 사용범위) ① 기업의 부채상환에 50%이상 사용할 것

법 개정내용	개정안
	<ul style="list-style-type: none"> - 부채의 범위 : 기업의 운영자금 및 시설투자 등을 위해 외부로부터 차입한 것 • 외상매입금, 지급어음, 미지급금, 가수금, 주주·임직원으로부터의 차입금은 제외 ② 부채상환 후 잔액은 생산성 향상 시설투자에 사용할 것 - 공정개선·자동화 설비 - 첨단기술 설비 등 (채권금융기관협의회) ○ 구성 - 주거래금융기관 - 주거래금융기관이 없는 경우 채권이 많은 순으로 2개의 금융기관 ○ 승인 - 기업 구조조정계획이 인정되면 제출일부터 1월 내 승인 ○ 승인된 구조조정계획·이행실적의 제출 - 주관금융기관이 제출 - 주관금융기관이 확인한 계획 및 이행실적으로 당해 법인이 제출하는 경우도 가능 • 주관 금융기관 : 주거래금융기관 또는 채권이 가장 많은 금융기관 ○ 금융기관 단체는 채권금융기관협의회에 공통적으로 적용될 수 있는 승인기준·절차·양식 등을 제정할 수 있음

○ 개정이유

- 기업구조조정을 통한 전략부문의 경쟁력을 강화

2. 감면 및 사후관리

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> - 감면세액 : 50% • 대통령령으로 위임 (사후관리 및 추정) - 기업구조조정계획대로 대통령령이 정하는 기한 내 미사용시 - 양도 후 3년 내 사업폐지 또는 법인해산시 • 대통령령이 정하는 부득이한 사유 시 예외 인정 - 부채가 있는 기업의 경우 부채비율이 양도 후 5년 내에 기준부채비율보다 증가시 • 부채의 범위, 부채비율 등은 대통령령으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> - 감면세액 : 구조조정에 사용한 금액 상당 세액의 50% • 구조조정 사용대금 : 부채상환액 + 시설투자액 및 예정액(신고시까지 미사용액) - 미사용액 상당세액 추정 • 대통령령이 정하는 기한 • 부채상환 : 양도일(부득이한 사유 발생시 사유종료 다음날) • 설비투자 : 1년 내 - 부득이한 사유 : 법인의 자산 수증액 익금불산입과 동일 • 전액 추정 - 부채, 부채비율 및 기준부채비율의 범위 • 부채 : 모든 차입금 • 부채비율 : 차입금/자기자본 • 기준부채비율 : 수증 직전연도 말 부채비율(부채상환액을 차감하여 산정) • 증가비율 상당액 추정

○ 개정이유

- 조세지원제도의 실효성 확보

VI. 합병시 등록세 면제

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 합병시 등록세(3%)를 과세하되 - 금융기관간의 합병 기타 대통령령이 정하는 합병으로 취득하는 재산에 관한 등기는 등록세 면제 • 대통령령이 정하는 합병 • 산업합리화 대상 기업간의 합병 중 주무부장관과 내무부장관이 협의하여 인정하는 합병 • 합병장려업종을 영위하는 중소기업간 합병 	<ul style="list-style-type: none"> - 등록세면제대상 합병의 범위를 확대 대 : 부동산업, 소비성 서비스업을 제외한 사업을 5년 이상 계속 영위하는 기업간의 합병 • 존속기업이 부동산업 등을 영위하는 소멸기업을 합병하는 경우에도 적용

○ 개정이유

- 합병을 통한 기업의 구조조정을 지원

○ 시행시기 및 적용례

- 공포 후 최초로 등기하는 분부터 적용

○ 개정이유

- 중소기업의 부채상환을 통한 경영안정을 효율적으로 지원

○ 시행시기 및 적용례

- 공포 후 최초로 양도하는 분부터 적용

2. 금융기관협의회 관련 미비점 보완

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채상환을 위한 부동산 매각 등의 경우 재무구조개선계획에 대해 금융기관협의회 승인 - 승인기준 : 근거규정 없음 - 승인 및 이행실적 제출 • 세액면제신청서에 연서 • 금융기관의 장이 세무서장에게 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융기관협의회 승인제도 보완 - 근거규정 마련 : 금융기관 단체 또는 감독기관의 장이 승인업무를 위한 공통된 기준, 절차, 서식 작성 가능 - 금융기관 부담완화 • 연서제도 폐지 • 금융기관의 장이 확인하여 당해 법인이 제출가능

○ 개정이유

- 금융기관협의회의 운영을 합리화

VII. 기타 보완사항

1. 중소기업의 부채상환을 통한 경영안정 지원

법 개정내용	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업이 금융기관 부채를 상환하기 위해 부동산을 양도할 경우 양도소득세(특별부가세) 감면확대 - 감면율 : 50% → 100% - 감면시한 : 1998년 12월 → 1999년 12월 - 감면 대상기업(대통령령) • 5년 이상 계속 사업영위 • 3년 이상 계속 결손발생 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감면대상 확대 - 결손발생요건 삭제



자산재평가제도 개선

※이 자료는 재정경제원 세제실 법인세제과에서 2월 23일에 발표한 「자산재평가제도 개선」의 전문입니다.

I. 주요내용

- 정부는 기업의 대외신용도 제고와 개방에 대비한 경영권 보호, 은행의 BIS 자기자본비율 제고 등을 통한 우리 경제의 원활한 구조조정을 지원하기 위하여 자산재평가법의 개정을 추진할 계획임.
- 최근 경영자총협회 등 경제단체에서도 기업의 대외신용도를 제고하고 경영안정을 도모하기 위한 재무구조 개선방안의 일환으로 자산재평가제도를 개선해 줄 것을 건의
- 주요 개선내용은 토지의 재평가를 허용하는 등 자산재평가 제도를 탄력적으로 확대 운영하고 절차를 대폭 간소화하되, 국제기준이나 과세형평 차원을 감안하여 조세형평상 문제가 없도록 충분한 보완조치를 함께 마련하는 것임.

II. 추진배경

- 지난 2월 임시국회에서 토지재평가 허용 등을 내용으로 하는 자산재평가법 개정안이 발의(어준선 의원(자민련) 외 33인)되었는바
- 1998년 2월 13일 재정경제위원회에서 자산재평가제도의 개선과제가 다양하고 충분한 검토가 필요하다는 점 등을 감안하여 다음 회기에 처리하기로 결정한 바 있음.
- 자산재평가제도는 물가상승을 감안하여 기업의 자산을 시가로 재평가함으로써
- 장부가액을 현실화하고 감가상각을 통한 재투자 재원을 확보하는 제도임.
- 재평가제도는 1958년과 1962년 두 차례에 걸쳐 한시법을 제정하여 1~2년간 운용한 후 1965년부터 영구법으로 운용중임.
- 현행 제도는 생산자물가가 25% 이상 상승한 경우, 사업용 고정자산을 재평가하여 차익의 3%를 재평가세로 납부(법인세는 비과세)
- 재평가 비중이 가장 큰 토지는 1983년 말 이전 취득분에 한해 1회만 재평가 허용

IV. 자산재평가제도의 개선방안

- 기업의 자기자본비율을 높여 대외신용도를 제고하고 대외 개방에 대비한 경영권 보호 등을 위해 자산재평가제도를 확대하고 절차를 간소화
- 자산재평가제도는 기업의 재무구조 개선이 중요한 시기이므로 우선 한시적인 제도로 운용하고
 - 국제기준이나 과세형평 차원을 감안하여 조세형평상 문제가 없도록 충분한 보완 조치를 함께 마련함(법인세 이연과세).

- 재평가제도의 탄력적 확대 운용
 - 우선 2000년 말까지 한시적인 제도로 운용
 - 재평가 대상자산을 그동안 제외되었던 토지 및 비업무용 자산까지 확대하되
 - 재평가차익에 대한 법인세는 추후 처분시점에서 정상과세(과세이연)하고 재평가세는 재평가 시점에서 손비로 인정
 - 물가상승(25%) 요건을 폐지
 - 재평가세(3%)는 현행대로 과세
- 재평가 절차의 간소화
 - 재평가 기준일을 연간 2회로 확대
 - 토지의 경우 개별공시지가와 감정가액을 선택할 수 있도록 시가평가 방법을 보완
 - 재평가 감정기관을 민간 감정기관까지 확대 조정
 - 재평가심의위원회 자문제도를 개선하고 재평가착수보고제도를 폐지

V. 주요 개선내용

1. 자산재평가법을 한시적으로 운용

현 행	개정안
○ 영구법으로서 적용시한 없음 • 연혁 : 1958년 한시법(1년) → 1962년 한시법(2년) → 1965년 영구법	○ 2000년 12월 31일까지 한시적으로 재평가제도를 운용

○ 개정이유

- 재평가제도는 국제기준이나 상법상 일반적으로 운용되고 있는 제도는 아니나
 - 최근 경제위기에 대응하여 기업의 대외신용도를 제고하고 대외개방에 대비한 경영권을 보호할 필요성이 제기되어 한시적으로 재평가제도를 보완해서 운용할 필요

2. 재평가 대상자산의 확대

현 행	개정안
○ 재평가 대상자산 - 감가상각자산 • 건물·기계장치 등 유형자산 • 광업권·특허권 등 무형자산 - 토지 : 1983년 12월 이전 취득분에 한해 1회만 허용	○ 재평가 대상자산을 확대 - 감가상각자산 : (현행과 같음) - 토지 : 1997년 12월 이전 취득분을 제한 없이 허용 • 다음 토지가 새로이 추가됨 • 1984년 1월~1997년 12월 취득한 토지 • 1983년 12월 이전 취득분으로서 1984년 1월 이후 1회 재평가한 토지
○ 비업무용 자산은 대상에서 제외	○ 비업무용 자산도 재평가 허용

○ 개정이유

- 재평가의 실효성을 제고하기 위하여 재평가 비중(약 75%)이 큰 토지에 대해 재평가를 허용하고
- 비업무용 자산도 자산재평가 대상에서 특별히 차별할 실익이 없으므로 포함

분 또는 감가상각시점)에서 과세(과세이연)

- 일본 : 최근 입법 추진중인 「토지재평가법안」에서 재평가시의 재평가차액은 비과세하나, 동 토지를 매각시 양도차익에 대해 과세(재평가 이전의 장부가액으로 세무상 관리)

- 법인세를 과세이연할 경우 재평가세는 기업의 손비로 인정할 필요가 있음.

3. 재평가에 대한 과세 보완

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 재평가차익에 3%의 재평가세만 과세 ○ 재평가차익에 법인세는 과세하지 아니함 • 토지 : 매각시 재평가된 가액을 원가로 보아 양도차익 계산 • 감가상각자산 : 재평가된 가액을 기준으로 감가상각을 하여 손비인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (현행과 같음) ○ 신규로 재평가 대상에 추가되는 토지에 대하여는 법인세를 과세이연 • 1984년 1월~1997년 12월 취득한 토지 • 1983년 12월 이전 취득분으로서 1984년 1월 이후 1회 재평가한 토지 • 1983년 12월 이전 취득분으로서 아직까지 재평가하지 않은 토지는 기존제도에 따라 재평가 - 과세이연방법 : 재평가차익을 추후 매각시 이익으로 인식하여 과세(압축기장충당금제도) - 토지재평가세는 재평가시점에서 손비로 인정

○ 개정이유

- 재평가차익에 대한 법인세는 과세하되, 재평가 시점에 과세할 경우 기업에 부담이 크므로 추후 토지를 매각하는 시점까지 과세를 이연
- 외국의 입법례
- 영국·프랑스 : 재평가를 허용하되, 세법상 특례는 인정하지 않고 재평가차익에 대해 법인세는 추후 이익실현시점(처

4. 물가상승 요건의 폐지

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 직전 재평가일부터 생산자물가가 25% 이상 상승한 경우에 한해 재평가 허용 - 재평가 대상 자산도 취득일(직전 재평가일)부터 생산자물가가 25% 이상 상승한 것에 한해 재평가 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물가상승 요건을 폐지

○ 개정이유

- 재평가제도를 한시적으로 운용하고 법인세를 과세이연할 경우에는 물가상승 요건을 따로 둘 필요가 없는 점을 감안

5. 재평가 기준일의 확대 조정

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 재평가는 다음 날짜를 기준으로 1과세연도에 1회만 허용 - 법인사업자 : 각 사업연도 개시일 - 개인사업자 : 매년 1월 1일 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재평가 기준일을 연간 2회로 확대 - 법인사업자 : 각 사업연도 개시일 및 개시 후 6월이 경과한 날의 다음날 - 개인사업자 : 매년 1월 1일 및 7월 1일

○ 개정이유

- 재평가제도를 한시적으로 운용할 경우 기업이 탄력적으로 재평가를 할 수 있도록 보완할 필요가 있음을 감안

- 감가상각 내용연수 및 상각액의 조정은 기간단위로 계산하도록 하여 보완
- 파세연도 중간에 재평가를 한 경우에도 현행과 같이 파세연도 종료일까지 재평가 결정

6. 시가평가방법의 보완

현행	개정안
○ 재평가액은 시가감정기관의 감정가액에 의해 신고	○ 시가평가방법을 보완 - 토지 : 개별공시지가와 시가감정기관 감정가액 중 선택 - 토지 이외 자산 : 시가감정기관의 감정가액
○ 시가감정기관은 (주)한국감정원에 한정	○ 시가감정기관에 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 감정평가법인을 추가 - 일정규모(예 : 자산총액 500억) 이상인 기업 : 한국감정원 - 일정규모 이하인 기업 : 한국감정원 또는 일반 감정평가법인

○ 개정이유

- 토지의 시가평가방법을 감정수수료 부담 등을 고려하여 납세자 선택시 개별공시지가에 따를 수 있도록 보완
- 기존 토지를 공시지가에 의해 평가시 처분손실은 손비부인
- 재평가제도를 한시적으로 운용하면서 동 제도를 확대할 경우 재평가 수요가 많아질 것으로 예상되므로 시가감정기관을 확대할 필요

7. 재평가심의위원회 자문제도 개선

○ 개정이유

- 재평가 절차의 효율화를 위해 소규모 재평가에 대해서는 동

현행	개정안
○ 재평가심의위원회의 자문을 거쳐 재평가액·재평가차액·재평가세를 정부가 결정 (현행 재평가심의위원회제도) - 업무 : 지방국세청장의 자문에 응해 재평가 심의 - 위원장 : 지방국세청 부과국장 - 위원수 : 위원장 및 부위원장을 포함한 9인(지방국세청장이 임명) - 위원구성 : 대한상의 추천 2인, 한국감정원 추천 1인, 공인회계사 1인, 공무원이 아닌 자(세무사) 1인, 기타 지방청 소속 공무원 - 위원회 개최 : 매월 25일 개최	○ 재평가심의위원회의 자문을 거쳐도록 하는 범위를 조정 - 소규모 재평가(예 : 자산총액 500억 미만)는 동 위원회의 자문을 생략 • 대규모 재평가에 대해서는 동 제도를 존치

자문제도를 생략하되

- 재평가 결정의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 규모가 큰 재평가에 대해서는 동 자문제도를 존치

8. 재평가착수보고제도의 폐지

현행	개정안
○ 재평가착수보고제도 - 재평가 기준일 1일 전까지 재평가 착수보고를 하지 않을 경우 재평가 불인정 • 재평가신고제도 : 재평가 기준일 부터 90일 이내(연장 가능)에 재평가신고 및 재평가세를 납부해야 함	○ 재평가착수보고제도를 폐지

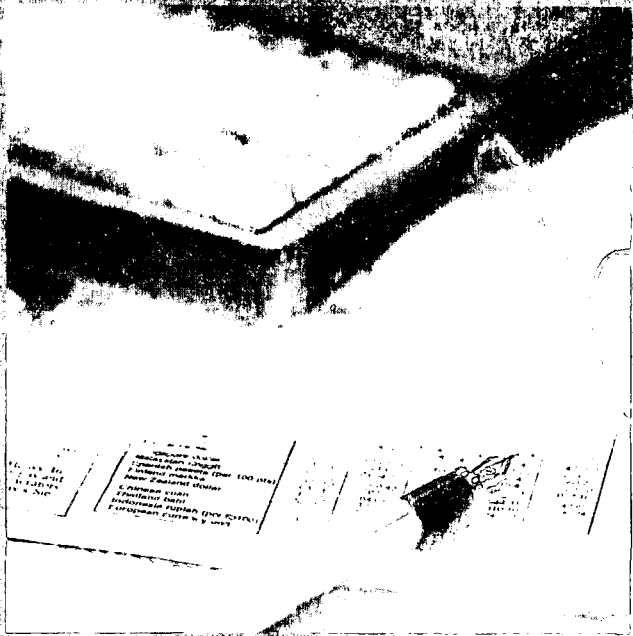
○ 개정이유

- 재평가신고제도를 운영하고 있으므로 별도로 재평가 착수보고를 할 필요가 없는 점을 감안하여 재평가 절차를 간소화



〈참 고〉 재평가제도 개선내용(요약)

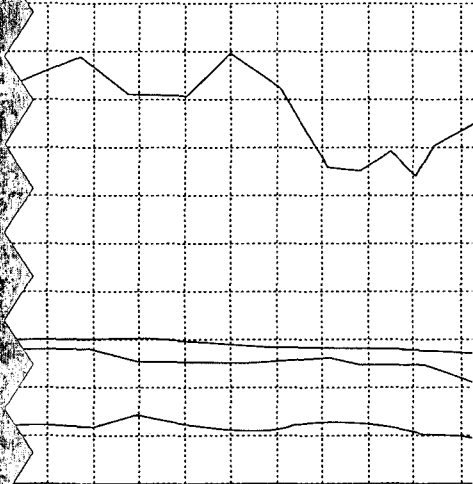
구 분	현 행	개선안
① 재평가법을 한시적으로 운영	○ 영구법	○ 2000년 12월 31일까지 한시법으로 운용
② 재평가 대상 자산을 확대	○ 건물 등 감가상각자산 ○ 토지는 1983년 말 이전 취득분만 1회 허용 ○ 비업무용은 제외	○ (현행과 같음) ○ 1997년 말 이전 취득한 토지를 제한 없이 허용 ○ 비업무용도 허용
③ 재평가에 대한 과세보완	○ 재평가세(3%)만 과세 ○ 재평가차익에 대한 법인세는 비과세	○ (현행과 같음) ○ 신규로 재평가 대상에 추가되는 토지에 대해 추후 매각시 이익으로 인식하여 과세(과세이연) - 기존의 재평가 대상 자산은 기존제도에 따라 재평가 - 토지 재평가세는 재평가시점에 손비인정
④ 물가상승 요건의 폐지	○ 생산자물가가 25% 상승해야 재평가 허용	○ 폐지
⑤ 재평가 기준일의 확대조정	○ 1과세연도에 1회 재평가 허용 • 법인 : 사업연도 개시일 • 개인 : 1월 1일	○ 1과세연도에 2회 재평가 허용 • 사업연도 개시 후 6월 경과일의 다음날 추가 • 7월 1일을 추가
⑥ 시가평가방법 보완	○ 시가감정기관의 감정가액으로 시가평가 ○ 시가감정기관은 (주)한국감정원에 한정	○ 토지 : 공시자와 시가감정기관의 감정가액 중 선택 ○ 토지 외 자산 : (현행과 같음) ○ 일반 감정평가법인을 추가 - 일정규모 이상(예 : 자산 500억 이상)인 기업 : (현행과 같음) - 일정규모 미만인 기업 : 한국감정원 또는 일반 감정평가법인
⑦ 재평가심의위원회 자문제도 개선	○ 재평가심의위원회의 자문을 거쳐 정부가 재평가 결정	○ 소규모 재평가(예 : 자산 500억 미만)는 동 위원회의 자문을 생략
⑧ 재평가착수보고제도의 폐지	○ 재평가기준일 1일 전까지 재평가 착수보고 미이행시 재평가 불인정	○ 폐지



재정 통계

지방세 시도별 분포 및 1인당 · 가구당 부담상황

1. 연도별 지방세 시도별 분포
2. 연도별 지방세 1인당 · 가구당 부담상황



1. 연도별 지방세 시도별 분포

(단위 : 천원, %)

	합계		서울		부산		대구	
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
1962	5,211,475	100.0	1,400,896	26.9	196,002	3.8	-	-
1963	7,401,453	100.0	2,036,166	27.5	483,469	6.5	-	-
1964	8,823,751	100.0	2,464,805	27.9	588,002	6.7	-	-
1965	11,352,471	100.0	3,364,907	29.6	851,585	7.5	-	-
1966	16,152,012	100.0	5,535,394	34.3	1,302,215	8.1	-	-
1967	14,099,212	100.0	5,674,517	40.2	1,199,488	8.5	-	-
1968	19,356,762	100.0	8,784,242	45.4	1,732,604	9.0	-	-
1969	26,583,966	100.0	12,345,331	46.4	2,216,972	8.3	-	-
1970	33,232,340	100.0	17,101,220	51.5	3,201,917	9.6	-	-
1971	39,811,485	100.0	19,481,296	48.9	4,126,475	10.4	-	-
1972	46,607,778	100.0	21,064,136	45.2	5,043,192	10.8	-	-
1973	74,134,228	100.0	32,245,269	43.5	8,112,354	10.9	-	-
1974	107,986,372	100.0	46,001,775	42.6	12,345,613	11.4	-	-
1975	158,789,733	100.0	70,282,066	44.3	15,993,895	10.1	-	-
1976	220,566,252	100.0	97,149,687	44.0	22,106,271	10.0	-	-
1977	336,574,614	100.0	151,528,834	45.0	35,371,329	10.5	-	-
1978	443,251,369	100.0	203,982,180	46.0	45,355,183	10.2	-	-
1979	599,198,728	100.0	251,113,642	41.9	66,770,259	11.1	-	-
1980	767,690,562	100.0	300,431,128	39.1	85,502,968	11.1	-	-
1981	914,372,123	100.0	354,294,657	38.7	96,014,555	10.5	47,090,207	5.2
1982	1,119,205,919	100.0	458,390,834	41.0	113,204,297	10.1	57,790,451	5.2
1983	1,397,166,537	100.0	592,412,094	42.4	129,517,274	9.3	69,102,223	4.9
1984	1,508,354,179	100.0	607,364,418	40.3	144,218,371	9.6	74,988,966	5.0
1985	1,654,635,329	100.0	656,687,709	39.7	153,830,907	9.3	79,415,035	4.8
1986	1,809,753,251	100.0	706,010,083	39.0	168,962,878	9.3	92,140,974	5.1
1987	2,192,322,692	100.0	840,449,138	38.3	215,730,747	9.8	122,026,055	5.6
1988	3,099,969,048	100.0	1,156,135,624	37.3	251,462,054	8.1	146,747,681	4.7
1989	4,960,844,053	100.0	1,757,739,884	35.4	447,405,567	9.0	262,836,223	5.3
1990	6,367,365,752	100.0	2,091,676,362	32.8	547,629,997	8.6	327,267,768	5.1
1991	8,035,143,125	100.0	2,540,753,272	31.6	688,096,296	8.6	408,667,066	5.1
1992	9,462,217,560	100.0	2,907,141,165	30.7	819,874,959	8.7	484,872,966	5.1
1993	11,026,067,251	100.0	3,259,784,113	29.6	953,137,845	8.6	578,199,100	5.2
1994	13,230,911,237	100.0	3,849,973,057	29.1	1,071,900,970	8.1	723,620,653	5.5
1995	15,315,965,229	100.0	4,339,477,169	28.3	1,214,758,820	7.9	814,937,093	5.3

1. 연도별 지방세 시도별 분포(계속)

(단위 : 천원, %)

	인천		광주		대전		경기	
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
1962	-	-	-	-	-	-	574,771	11.0
1963	-	-	-	-	-	-	778,717	10.5
1964	-	-	-	-	-	-	948,735	10.8
1965	-	-	-	-	-	-	1,049,152	9.2
1966	-	-	-	-	-	-	1,506,886	9.3
1967	-	-	-	-	-	-	1,271,869	9.0
1968	-	-	-	-	-	-	1,663,646	8.6
1969	-	-	-	-	-	-	2,269,801	8.5
1970	-	-	-	-	-	-	2,595,584	7.8
1971	-	-	-	-	-	-	3,152,316	7.9
1972	-	-	-	-	-	-	4,129,908	8.9
1973	-	-	-	-	-	-	6,612,778	8.9
1974	-	-	-	-	-	-	10,001,923	9.3
1975	-	-	-	-	-	-	15,253,584	9.6
1976	-	-	-	-	-	-	22,050,363	10.0
1977	-	-	-	-	-	-	34,071,061	10.1
1978	-	-	-	-	-	-	50,762,601	11.5
1979	-	-	-	-	-	-	73,180,258	12.2
1980	-	-	-	-	-	-	107,699,735	14.0
1981	37,618,247	4.1	-	-	-	-	89,800,135	9.8
1982	43,870,093	3.9	-	-	-	-	109,920,618	9.8
1983	56,518,921	4.0	-	-	-	-	150,058,246	10.7
1984	67,908,326	4.5	-	-	-	-	171,498,408	11.4
1985	76,409,907	4.6	-	-	-	-	204,947,158	12.4
1986	80,329,653	4.4	5,977,222	0.3	-	-	235,014,068	13.0
1987	96,157,245	4.4	36,531,552	1.7	-	-	287,853,398	13.1
1988	122,247,082	3.9	59,659,760	1.9	-	-	442,598,097	14.3
1989	230,637,366	4.6	108,907,121	2.2	123,910,270	2.5	681,906,414	13.7
1990	315,093,538	4.9	146,883,699	2.3	166,351,937	2.6	997,723,225	15.7
1991	408,685,852	5.1	191,700,182	2.4	231,245,883	2.9	1,283,472,805	16.0
1992	475,757,535	5.0	237,356,999	2.5	273,533,821	2.9	1,572,187,612	16.6
1993	547,764,202	5.0	259,406,635	2.4	351,499,056	3.2	2,060,795,584	18.7
1994	617,049,010	4.7	322,050,276	2.4	410,747,869	3.1	2,607,956,546	19.7
1995	766,353,627	5.0	368,391,828	2.4	443,898,847	2.9	3,152,939,505	20.6

1. 연도별 지방세 시도별 분포(계속)

(단위 : 천원, %)

	강원		충북		충남		전북	
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
1962	197,715	3.8	209,428	4.0	452,084	8.7	399,568	7.7
1963	263,772	3.6	288,129	3.9	682,075	9.2	565,816	7.6
1964	309,309	3.5	342,922	3.9	820,188	9.3	679,238	7.7
1965	408,559	3.6	459,630	4.0	951,670	8.4	792,137	7.0
1966	502,849	3.1	584,372	3.6	1,193,797	7.4	982,901	6.1
1967	405,311	2.9	457,194	3.2	993,853	7.0	772,033	5.5
1968	453,627	2.3	561,532	2.9	1,176,933	6.1	865,314	4.5
1969	600,565	2.3	672,378	2.5	1,555,575	5.9	1,207,058	4.5
1970	649,476	2.0	647,817	1.9	1,564,062	4.7	1,269,369	3.8
1971	806,757	2.0	851,662	2.1	1,968,780	4.9	1,630,825	4.1
1972	1,051,273	2.3	1,052,808	2.3	2,346,260	5.0	2,001,665	4.3
1973	1,699,661	2.3	1,733,927	2.3	3,670,668	5.0	3,201,533	4.3
1974	2,334,854	2.2	2,458,909	2.3	5,329,235	4.9	4,753,647	4.4
1975	3,456,880	2.2	3,877,135	2.4	8,403,945	5.3	7,282,207	4.6
1976	4,728,828	2.1	5,506,760	2.5	11,821,229	5.4	10,011,614	4.5
1977	6,359,217	1.9	7,991,691	2.4	17,255,531	5.1	13,884,334	4.1
1978	7,853,004	1.8	9,002,530	2.0	19,952,969	4.5	16,200,409	3.7
1979	11,949,736	2.0	13,090,366	2.2	29,049,965	4.8	22,604,339	3.8
1980	15,923,239	2.1	16,314,011	2.1	39,417,137	5.1	31,566,560	4.1
1981	20,762,662	2.3	20,131,639	2.2	45,448,635	5.0	36,622,476	4.0
1982	25,002,297	2.2	23,280,249	2.1	55,394,558	4.9	42,271,991	3.8
1983	28,851,709	2.1	25,698,054	1.8	65,215,140	4.7	47,492,960	3.4
1984	32,453,457	2.2	30,728,440	2.0	74,302,621	4.9	50,547,467	3.4
1985	37,806,373	2.3	35,454,484	2.1	79,333,580	4.8	47,336,864	2.9
1986	40,410,440	2.2	37,780,418	2.1	87,021,103	4.8	48,517,870	2.7
1987	48,413,872	2.2	42,455,604	1.9	98,676,777	4.5	56,250,967	2.6
1988	76,067,224	2.5	67,244,976	2.2	159,704,583	5.2	89,934,145	2.9
1989	131,377,744	2.6	114,994,224	2.3	132,354,679	2.7	139,609,773	2.8
1990	181,518,660	2.9	150,550,481	2.4	169,576,786	2.7	185,710,087	2.9
1991	215,157,396	2.7	197,811,551	2.5	232,738,524	2.9	238,518,217	3.0
1992	257,017,880	2.7	231,561,434	2.4	267,178,220	2.8	275,801,718	2.9
1993	276,472,242	2.5	275,170,634	2.5	312,417,418	2.8	317,942,702	2.9
1994	341,100,142	2.6	316,782,388	2.4	378,104,972	2.9	378,019,851	2.9
1995	401,600,314	2.6	392,653,065	2.6	466,647,037	3.0	454,512,647	3.0

1. 연도별 지방세 시도별 분포(계속)

(단위 : 천원, %)

	전남		경북		경남		제주	
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
1962	528,567	10.1	625,390	12.0	604,524	11.6	22,530	0.4
1963	703,226	9.5	961,090	13.0	608,874	8.2	30,119	0.4
1964	848,041	9.6	1,132,638	12.8	648,328	7.3	41,545	0.5
1965	1,080,563	9.5	1,489,599	13.1	842,293	7.4	62,376	0.5
1966	1,311,401	8.1	1,979,043	12.3	1,183,190	7.3	69,964	0.4
1967	781,535	5.5	1,617,565	11.5	858,640	6.1	67,207	0.5
1968	936,191	4.8	2,011,572	10.4	1,058,404	5.5	112,697	0.6
1969	1,517,296	5.7	2,594,964	9.8	1,431,818	5.4	172,208	0.6
1970	1,742,556	5.2	2,776,919	8.4	1,425,896	4.3	257,524	0.8
1971	2,074,239	5.2	3,509,096	8.8	1,887,549	4.7	322,490	0.8
1972	2,585,707	5.5	4,394,673	9.4	2,487,191	5.3	450,965	1.0
1973	3,975,353	5.4	8,126,359	11.0	4,038,010	5.4	718,316	1.0
1974	5,697,594	5.3	11,080,215	10.3	6,978,813	6.5	1,003,794	0.9
1975	8,560,904	5.4	15,020,492	9.5	9,208,628	5.8	1,449,997	0.9
1976	12,937,804	5.9	19,574,561	8.9	12,725,016	5.8	1,954,119	0.9
1977	18,658,855	5.5	28,460,315	8.5	20,272,946	6.0	2,720,501	0.8
1978	21,226,875	4.8	38,233,037	8.6	26,787,838	6.0	3,894,743	0.9
1979	32,233,078	5.4	54,747,346	9.1	38,527,125	6.4	5,932,614	1.0
1980	43,416,101	5.7	68,777,341	9.0	50,930,365	6.6	7,711,977	1.0
1981	48,285,795	5.3	45,417,550	5.0	63,715,534	7.0	9,170,031	1.0
1982	56,722,689	5.1	50,608,115	4.5	74,660,034	6.7	8,089,693	0.7
1983	67,599,509	4.8	60,748,881	4.3	91,409,425	6.5	12,542,101	0.9
1984	74,133,599	4.9	67,274,682	4.5	100,334,526	6.7	12,600,898	0.8
1985	77,878,906	4.7	76,618,509	4.6	114,655,556	6.9	14,260,341	0.9
1986	81,491,719	4.5	83,971,268	4.6	127,086,612	7.0	15,038,943	0.8
1987	64,443,924	2.9	101,644,181	4.6	164,121,208	7.5	17,568,024	0.8
1988	99,890,518	3.2	155,096,487	5.0	246,269,966	7.9	26,910,851	0.9
1989	148,683,437	3.0	242,142,352	4.9	392,530,869	7.9	45,808,130	0.9
1990	197,511,398	3.1	316,979,455	5.0	505,621,983	7.9	67,270,376	1.1
1991	240,163,292	3.0	407,807,019	5.1	660,687,284	8.2	89,638,487	1.1
1992	286,568,335	3.0	475,796,537	5.0	787,918,538	8.3	109,649,841	1.2
1993	306,830,656	2.8	538,627,516	4.9	867,134,709	7.9	120,884,839	1.1
1994	346,028,343	2.6	656,206,439	5.0	1,069,002,422	8.1	142,368,299	1.1
1995	411,099,106	2.7	723,593,526	4.7	1,195,510,017	7.8	169,592,628	1.1

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

2. 연도별 지방세 1인당·가구당 부담상황

(단위 : 원)

	서울		부산		대구		인천		광주		대전	
	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당
1971	3,329	16,924	2,122	10,724	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	3,466	17,810	2,502	12,777	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	5,126	26,527	3,915	19,985	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	7,032	36,216	5,353	26,822	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	10,201	49,818	6,517	31,732	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	13,391	68,978	8,588	43,930	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	21,322	104,739	12,885	63,839	-	-	-	-	-	-	-	-
1978	26,075	126,766	15,748	76,311	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	30,948	105,576	22,003	105,819	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	35,159	165,745	27,288	128,760	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	42,345	192,097	30,386	139,127	26,486	118,040	34,680	153,788	-	-	-	-
1982	51,409	229,117	33,855	153,962	30,347	131,917	37,191	164,999	-	-	-	-
1983	87,432	380,259	38,147	169,251	35,278	150,476	46,315	200,885	-	-	-	-
1984	63,924	270,469	41,261	179,597	37,270	156,939	52,434	222,802	-	-	-	-
1985	68,080	282,398	43,742	183,330	39,108	158,934	55,071	225,389	-	-	-	-
1986	72,053	290,758	47,212	196,959	44,024	176,580	55,741	226,187	-	-	-	-
1987	84,119	333,759	59,038	244,291	56,338	225,596	62,994	254,832	33,632	149,108	-	-
1988	112,388	434,964	66,720	268,083	65,542	258,359	74,360	292,457	53,459	233,046	-	-
1989	166,188	624,084	115,990	456,896	114,854	444,628	131,464	506,217	93,678	403,668	117,808	508,413
1990	196,812	742,452	144,206	551,376	146,834	548,462	173,291	647,714	128,317	510,048	156,628	634,388
1991	233,726	775,470	178,495	663,561	182,765	638,147	208,086	638,177	162,585	597,400	211,936	751,748
1992	265,010	859,330	210,910	759,670	212,080	730,500	229,770	770,570	195,220	690,230	242,880	845,120
1993	300,070	970,570	245,730	885,670	253,130	872,650	265,140	890,490	213,350	756,540	309,730	1,078,270
1994	352,385	1,114,105	277,089	960,953	312,962	979,465	288,543	881,863	257,915	860,910	344,822	1,129,076
1995	411,559	1,082,107	312,953	1,078,839	329,004	1,647,411	325,914	1,056,944	286,778	972,513	351,123	1,177,698

2. 연도별 지방세 1인당·가구당 부담상황(계속)

(단위 : 원)

	경기		강원		충북		충남		전북		전남	
	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당
1971	913	4,841	435	2,347	576	3,349	688	4,045	674	3,928	516	3,020
1972	1,158	6,123	564	3,073	698	4,076	808	4,791	819	4,836	634	3,760
1973	1,801	9,541	917	5,003	1,141	6,638	1,255	7,431	1,305	7,696	969	5,740
1974	2,576	13,452	1,251	6,893	1,603	9,254	1,808	10,681	1,923	11,260	1,380	8,127
1975	3,775	18,661	1,856	9,545	2,547	13,801	2,850	15,698	2,964	16,372	2,148	11,672
1976	5,464	27,007	2,541	13,065	3,620	19,616	4,011	22,096	4,078	22,524	3,248	17,649
1977	7,931	39,664	3,540	17,863	5,321	28,542	5,779	32,073	5,704	31,772	4,640	25,525
1978	11,402	56,137	4,238	21,665	6,108	31,833	6,662	36,288	6,750	37,008	5,275	28,622
1979	15,485	74,698	6,479	32,317	9,042	46,455	9,683	52,212	9,570	51,407	8,044	43,205
1980	22,417	102,577	8,900	42,544	11,337	56,852	13,199	69,572	13,700	71,029	11,236	57,979
1981	23,322	106,571	11,589	55,352	14,134	53,667	15,377	77,761	16,010	81,042	12,776	63,051
1982	26,380	120,417	13,814	65,457	16,144	78,581	18,232	92,400	18,258	91,622	14,689	73,118
1983	34,431	151,652	15,815	73,734	18,035	85,015	21,464	106,715	20,626	101,086	17,707	85,764
1984	37,468	163,605	17,867	82,399	21,641	100,150	24,312	119,081	22,086	106,212	19,385	92,731
1985	42,793	176,056	21,903	93,725	25,487	110,267	26,439	121,220	21,495	96,645	20,776	93,325
1986	46,298	188,543	23,082	99,304	27,060	116,710	28,913	130,947	22,133	98,411	23,154	103,843
1987	53,437	215,112	27,645	118,734	30,149	129,678	32,559	145,923	25,756	113,538	23,696	106,538
1988	79,092	311,469	43,944	184,629	48,308	202,545	52,882	231,456	11,578	179,152	36,970	164,294
1989	114,214	445,398	77,189	317,577	81,708	338,661	66,089	282,674	64,713	273,180	55,288	242,089
1990	162,118	616,572	113,983	439,162	106,449	424,375	83,627	354,420	89,722	359,155	78,300	318,725
1991	205,575	680,199	137,577	510,483	143,040	528,310	123,645	467,969	116,465	444,393	102,293	379,383
1992	237,500	768,380	165,280	594,790	164,840	588,220	142,700	521,930	135,900	497,640	125,480	448,040
1993	311,040	1,002,340	177,890	640,440	196,040	700,140	167,000	611,240	156,820	574,570	134,390	479,610
1994	374,068	1,121,911	211,522	763,814	223,337	761,494	203,511	710,534	187,463	661,791	154,991	530,458
1995	405,091	1,266,048	262,838	875,699	272,920	915,403	252,034	847,859	226,617	777,075	188,153	615,267

2. 연도별 지방세 1인당·가구당 부담상황(계속)

(단위 : 원)

	경북		경남		제주	
	1인당	가구당	1인당	가구당	1인당	가구당
1971	762	4,106	607	3,419	880	3,879
1972	937	5,084	788	4,480	1,183	5,486
1973	1,699	9,169	1,261	7,121	1,838	8,513
1974	2,271	12,163	2,103	11,796	2,459	11,229
1975	3,091	15,742	2,807	14,646	3,519	15,726
1976	4,031	20,532	3,881	20,251	4,746	21,208
1977	5,754	28,894	6,179	31,826	6,297	27,760
1978	7,710	37,573	8,052	40,852	8,772	38,544
1979	10,990	52,475	11,398	57,195	12,981	56,928
1980	13,769	65,340	15,294	72,500	17,815	77,395
1981	14,262	66,234	19,188	89,265	19,816	86,900
1982	15,931	73,412	21,419	99,113	17,067	113,550
1983	19,416	87,507	25,980	117,148	26,246	111,204
1984	21,816	95,362	28,073	124,362	26,141	109,820
1985	25,431	104,510	32,596	134,729	29,134	120,682
1986	27,664	112,750	36,137	148,901	30,323	124,184
1987	33,406	135,395	46,038	187,858	34,968	142,091
1988	51,204	203,272	68,331	272,423	52,870	211,869
1989	80,506	313,017	106,018	415,252	88,613	350,915
1990	110,612	401,836	137,420	509,894	130,722	512,001
1991	142,003	510,085	175,281	626,268	180,679	633,662
1992	165,590	575,010	204,680	715,340	216,600	746,120
1993	187,530	651,320	225,410	788,350	238,930	822,970
1994	228,144	787,935	273,927	933,367	278,741	929,479
1995	261,290	843,103	302,862	1,012,217	372,163	1,080,169

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.