

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



현안분석

- 복권사업과 재정
- 일본의 신고납세제도 운영과 시사점

특 집

1999년도 예산(안)

기 획

1998년도 노벨경제학상 수상자 Amartya Sen의 학문세계

한국조세의 이해

소비세(I)

정책흐름

1998 예산 집행상황 점검결과 및 향후 추진계획

재정통계

OECD 회원국의 원천징수세율 비교(I)

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	세제·세정 개선을 위한 제안 / 崔 鏞 善
현안분석	6	복권사업과 재정 / 金 相 憲
	14	일본의 신고납세제도 운영과 시사점 / 鞠 重 鎬
특집		1999년도 예산(안)
	32	1999년도 예산(안)의 주요내용과 특징 / 金 東 煥
	38	1999년도 예산(안)의 평가(Ⅰ) / 郭 泰 元
	45	1999년도 예산(안)의 평가(Ⅱ) / 朴 寄 白
기획	52	1998년도 노벨경제학상 수상자 Amartya Sen의 학문세계 / 洪 範 教
한국조세의 이해	60	소비세(Ⅰ) / 成 明 幸
경제단상	74	근본으로 돌아가자 / 朴 性 東
	76	지금은 어둠 속에서 불을 밝힐 때이다 / 朴 一 浩
문화기행	78	서원을 찾아서: 만고의 청백리 옥고와 강직한 선비 김계항을 배향한 목계서원 / 李 滄
정책흐름	83	1998 예산 집행상황 점검결과 및 향후 추진계획
	88	금융소득종합과세 신고상황
	90	국세수납자료 전자화(EDI) 전면 시행
	93	임시투자세액공제 적용대상업종 확대
재정통계	95	OECD 회원국의 원천징수세율 비교(Ⅰ)
이런 의견 저런 생각	100	세금부터 아껴라 외

세제·세정 개선을 위한 제안

崔 鏞 善 / 서울시립대학교 세무학과 교수

아주 오래 전, 같이 공부하던 이가 우리의 조세문화 전반에 관해 내린 평가를 상당히 의미 깊게 들었던 기억이 있다. 결론인즉, 우리의 조세문화는 술 취한 운전사가 험한 비포장 자갈길 위에서 고급승용차를 운전하는 것과 같다는 것이었다. 물론 고급승용차는 조세제도를 비유한 것이고 운전자는 조세행정을 말하며 자갈길은 납세풍토를 가리키는 말이었다. 그가 당시 재무부 소속의 젊은 엘리트 공무원이었기 때문에 세제를 잘 만들어진 자동차에 비유한 것을 포함하여 어느 정도의 과장과 냉소가 섞였음을 감안하더라도 조세행정과 납세문화에 관한 한 이 말을 들은 지 거의 20년 가까이 지난 오늘에도 시원스런 반론을 제기하기가 궁색하다.

우선 조세제도를 살펴보자. 그간 고속성장 과정에서 급변하는 사회·정치·경제구조를 따라가기 위해서 그리고 우리 경제의 국제적 노출이 가속화되는 환경 속에서 우리 세법은 그때그때 필요시마다 가감성제를 거듭하면서 일관된 모습을 찾기가 어려운 상태에 이르렀다는 견해가 조세 실무자들과 학자들 간에 큰 저항 없이 받아들여지고 있다. 여기에다 최근 IMF 구제금융의 충격은 우리 조세체계에 또 한번 갑작스레 덧붙이고 께매는 작업(patchwork)을 강요했다. 따라서 우리 조세제도는 그저 그런 중고차와 같이 세입확보 수단으로서의 기본적 기능



은 그런대로 수행할지언정 오늘에 와서 고급승용차라는 표현은 분명한 과장이다. 어쩌면 차종이 무엇인지도 확인할 겨를 없이 질주해 왔다는 표현이 더 어울릴 것 같다.

이제는 조급증과 강박관념에서 벗어나서 차분히 그리고 충분한 시간을 할애하여 세제의 기본틀부터 다시 점검하고 고쳐 나가야 한다. 이를 위해 기존의 '세제발전심' 체제

는 각 부문별 분과위원회 중심의 심의체제에 우선해서 우리 세제 전체의 기본구조를 다시 짚는 작업을 담당할 특별 실무위원회(task force)를 중심으로 재편되어야 할 것으로 본다. 이 위원회는 조세정책 연구뿐 아니라 조세정책 실무, 세무행정 실무, 조세법, 기업세무, 기업세무를 망라하여 고도의 전문성을 갖춘 이들로 구성되어야 할 것이다.

다음으로 조세행정은 어떠한가? 조세의 정의로부터 부의 강제적 이전이라는 특성을 제거할 수 없는 한 조세행정은 박탈행정의 본질을 깰 수 없다. 경제·정치·사회가 안정되고 조세행정이 철저히 법에 따라 집행되며 세무공무원이 법 테두리 안에서 직무를 수행한다 해도 과세당국은 구조적으로 악역으로 남을 수밖에 없다.

여기에 더하여 세무공무원의 고결성이 기대수준 이하라고 판단될 때 조세체제 전반에 대한 불신으로 이어지고, 조세저항은 적극적·명시적 그리고 소극적·암묵적 형태로 만연할 수 있다. 전자는 입법 과정과 과세·징수행정

그간 고속성장 과정에서 급변하는 사회·정치·경제구조를 따라가기 위해서

그리고 우리 경제의 국제적 노출이 가속화되는 환경 속에서 우리 세법은 그때그때 필요시마다 가감세제를 거듭하면서 일관된 모습을 찾기가 어려운 상태에 이르렀다.

과정에서 드러날 것이나 후자는 전형적인 탈세, 조세회피, 또는 공격적인 절세전략의 보다 적극적인 추구, 그리고 관련 공무원과의 결탁 등의 형태로 나타날 수 있다. 문제는 세무부정사건이 표출될 때, 이 사건들이 겉으로 드러나듯이 각각 독립적인 별개의 사건이며 관련 공무원 개개인의 범죄라기보다는 본질적·구조적·조직적인 차원에서 고결성이 결여되어 있기 때문에 발생하는 것으로 인식하는 국민이 대다수란 점이다.

박탈행정이며 고도의 기술행정인 세무행정은 본질적으로 직권남용과 부정에 취약한 구조를 가지고 있으므로 종사원 개개인의 차원을 넘어서 전체 조직과 제도에 있어서도 고도의 고결성이 더욱 요구된다. 그러나 세무관련 교육의 교과목 또는 교과내용에는 조세행정과 관련된 윤리의 교육이 놀랄 정도로 배제되어 있으며 세무사시험 및 세무직공무원 시험에서조차 관심의 대상 밖이다.

또한 조세행정기관에 대한 감독기능을 재조정할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 지난 7월 미국의회가 의결하여 시행중인 「국세청 구조조정법」은 우리에게 많은 점을 시사하고 있다. 그 중 가장 주목할 점은 국세청의 내부감사 기능을 국세청으로부터 분리한 것과 민간부문의 전문가들이 주축이 된 「국세청 감독위원회」를 신설한 것이다. 미국 국세청의 내부감사실은 세법, 세무행정, 회계, 감사의 전문가들로 구성되어 국세청의 조직으로서도 강력하고 효과적인 감사 기능을 수행할 수 있음에도 불구하고 개정세법에 의해 재무장관 직속으로 소속을 변경하여 독립적인 기능을 강화하였다. 우리의 경우 유사한 방법으로, 국세청의 독립적 내부감사 기능을 강화할 필요가 있다고 본다. 또한 국세청의 전략, 교육, 과세·징수절차 등 조직의 주요업무 수행을 감독하는 기구의 설치가 절대적으로 필요한 것으로 판단된다.

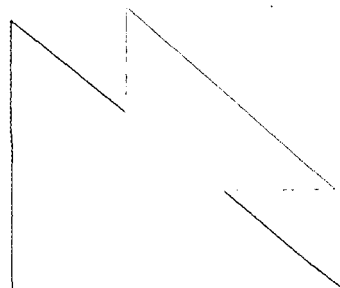
마지막으로, 납세풍토는 납세자의 의식과 문화, 제도 및

행정 등등의 복합작용에 의해 형성되는 것이라고 볼 때 건전하지 못한 납세관행을 납세자의 불성실 탓으로만 돌릴 수 없다. 민주사회에서 개세(楷稅)의식은 조세형평의 근간을 이룬다. 기본적으로 형편에 따라 세금을 많이 내고 적게 내는 문제이어야지, 납세를 하지 않아도 되는 특권을 가지는 것과 그렇지 아니한 것의 문제이어서는 안 된다는 말이다. 그러나 우리는 제도에 의해서 무세특권(無稅特權)을 누리는 이가 지나치게 많다고 하겠다. 세법 개정시마다 근거과세 정착을 위한 노력을 가시화하고자 하였음에도 불구하고 여전히 우리 제도의 많은 부분이 성실기장·성실납세의 소극적·적극적 억제유인으로 작용하고 있는 것을 부인하기 어렵다.

근거과세의 구현을 위해 필요한 사항으로서, 소득·비용 등의 세액결정요소에 대한 과세관청의 정보 및 자료 수집능력과 납세자의 납세행동 및 의식에 대한 분석을 간과할 수 없다. 전자를 위해서는 과학적이고 공정한 심사 및 세무조사 기법을 도입하여 모든 유형의 납세자의 납세 관련 항목에 대한 기준을 설정하고 이를 세법에 명문화하는 것이 시급한 것으로 여겨진다.

납세행태 분석을 위한 연구에 필요한 자료 가운데 가장 유용한 정보를 제공할 수 있는 것은 납세자의 소득 비용 및 소득세 신고서상에 나타나는 항목이 수록된 자료이다. 그러나 이러한 자료의 유출에 대한 필요 이상의 제한 때문에 조세정책 목표의 당위성 및 타당성과 조세행정의 효율성·투명성·고결성을 평가하기 위한 연구는 근본적으로 봉쇄되고 있다. 연구의 범위 및 질적 양적 수준은 유용한 자료의 사용 가능성에 의존하고 연구결과는 조세정책 발전과 조세행정의 합리화에 기여한다는 적극적 인식이 필요하다. 납세자의 권리를 침해하지 않는 범위 안에서 정부는 자료의 생산 및 공개에 주도적 역할을 하는 정책적·행정적 의지가 절실하다고 본다. **KIP**

현안분석



1. 복권사업과 재정

金相憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

2. 일본의 신고납세제도 운영과 시사점

鞠重鎬 / 한국조세연구원 초청연구위원

복권사업과 재정



金 相 憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

복권사업의 정당성에 대한 논쟁에도 불구하고 여러 국가에서 이를 운영하고 있는 것은 복권사업이 갖는 재정적 유용성 때문일 것이다.

1. 머리말

지난 7월 한동안 언론과 세간의 관심의 대상이 되었던 일이 있다. 바로 두 달간 누적된 미국의 파워볼 복권 당첨에 관한 일화이다. 오하이오주에 거주하는 13명의 기계공 근로자들이 각각 10달러씩 각출하여 공동으로 구입한 복권 중의 한 장이 최고 금액에 당첨되어 2억 9,600만달러(약 3,600억원)를 차지하는 행운을 잡은 것이다.

복권 당첨에 관한 극적인 일화는 우리나라에서도 흔히 접할 수 있다. 국내 복권 사상 최고 당첨금액인 7억원 당첨자가 지난 8월과 10월에 연이어 탄생함으로써 많은 사람의 이목을 집중시켰다. 특히 10월에 또또복권에 당첨된 사람은 15년 전부터 매주 20~30장씩 복권을 구입해 왔으며, 당첨자가 장기간 나오지 않은 지역을 직접 찾아가 복권을 구매하는 등 나름대로 복권 당첨 확률에 대한 분석까지 해 왔다고 한다.

이러한 일화들에 매료되어 많은 사람들이 매주 복권을 구입한 뒤 거액 당첨금에 대한 기대로 일주일을 보내게 된다. 한 장당 500원에 불과한 복권을 구입함으로써 며칠 또는 순간적으로 행복감에 젖게 되는 것이다. 그러나 이러한 복권의 순기능에 대한 반대의견도 만만치 않다. 복권을 구입하는 자는 상대적으로 가난한 사람들이고 이들의 지출로 조성된 자금을 공공사업에 쓴다는 것은 형평성의 원리

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

에 맞지 않는다는 것이다. 또한 복권은 국민들의 사행심을 조장하게 되므로 바람직하지 않다고 주장한다.

정부의 복권사업이 바람직한 것인가에 대한 논쟁은 전세계적으로 아직도 진행 중이며 단시일 내에 명확한 결론에 이를 것으로 보이지는 않는다. 복권에 대한 이와 같은 규범론적 논의를 잠시 접어두고 실증적인 관점에서 볼 때, 현재 100여개 국가에서 160여개의 복권발행기관이 복권사업을 운영하고 있다¹⁾. 복권사업의 정당성에 대한 논쟁에도 불구하고 여러 국가에서 이를 운영하고 있는 것은 복권사업이 갖는 재정적 유용성 때문일 것이다. 무엇보다 재정수요는 지속적으로 증가하는 데 비해 조세나 국채 발행 등의 재원보전 수단은 한계를 가지고 있다. 둘째, 복권구입은 자발적으로 행해지므로 조세에 비해 저항이 거의 없이 재원을 조성할 수 있다. 셋째, 경기불황시 조세나 국채 발행 등을 통한 재원조달은 어려움을 겪게 되지만 복권판매는 오히려 늘어날 수 있으므로 다른 재원조달 수단에 대한 보완적 도구로 사용될 수 있다.

1969년에 시작된 우리나라의 복권사업에 대해 최근 들어 여러 가지 문제점들이 자주 제기되고 있다. 지속적인 발행비용의 증가, 최근의 판매량의 감소, 발행기관의 난립으로 인한 과당경쟁 등이 대표적 예이다. 또한 새로운 복권제도인 온라인(on-line) 복권의 도입이 필요하다는 의견이 빈번하게 제시되었다. 이러한 배경을 바탕으로 본고는 복권사업의 현황과 문제점, 그리고 발전을 위한 앞으로의 과제 등을 간략하게나마 살펴보고자 한다.

II. 복권사업의 현황

1969년 9월 서민주택 건설을 위한 추첨식 주택복권을 필두로 우리나라의 복권사업은 막이 올랐다. 그 이후로 1990년 국민체육진흥공단이 신규 발행기관으로 등장하기 전까지 주택은행이 유일한 복권 발행기관으로 독점적 지위를 유지하였고, 신상품 개발이나 시장개척과 같은 마케팅 노력 없이도 발행량의 대부분을 판매하였다. 1983년 1등 당첨금이 3천만원에서 1억원으로 인상된 올림픽 복권이 등장하면서 시장규모가 확대되기는 하였으나 1990년까지 커다란 변화는 없었다.

1990년 우리나라의 복권시장은 구조적 변화를 맞이하게 되었다. 기존의 추첨식 복권 이외에 즉석식 복권이 허용되었고 단일 발행기관 체제에서 복수 발행기

**1969년 9월 서민주택
건설을 위한 추첨식
주택복권을 필두로
우리나라의 복권사업은
막이 올랐다.**

1) 공공목적 위한 복권은 시저가 로마의 재건을 위한 기금을 마련하기 위해 발행한 것이 최초라고 한다. 현재와 비슷한 돈과 상품 위주의 복권제도를 국가 차원에서 확립한 것은 1539년 프랑스의 왕 프랑소와즈 1세 때로 보고 있다. 영국에서는 1569년, 미국에서는 1612년에 최초로 복권이 도입되었다.

현안 분석 (1)

1990년 우리나라의
 복권시장은 구조적 변화를
 맞이하게 되었다.
 기존의 추첨식 복권 이외에
 즉석식 복권이 허용되었고
 단일 발행기관 체제에서
 복수 발행기관 체제로
 변화한 것이다.

관 체제로 변화한 것이다. 그 이후로 1993년에는 기술복권, 1994년에 복지복권, 1995년에는 기업복권, 자치복권, 관광복권 등이 차례로 도입되어 현재 7개의 발행기관이 존재하고 있다. 또한 그린복권 등 새로운 복권을 도입하기 위한 검토가 진행중에 있다. 각 복권의 발행용도는 <표 1>에 나타난 것과 같다.

<표 1> 한국의 복권판매 현황

(단위 : 10억원, %)

	발행기관 (복권종류)	용도	기관별 판매액	수익률	총 판매액	GDP대비 판매액 (비율)	정부지출 대비 구입액 (비율)	1인당 구입액
1 9 9 5	주택은행 (주택복권)	최초의 공공정기복권으로 서민주택건설자금으로 활용	158.6	34.7	413.2	0.12	0.83	9.2
	국민체육진흥공단 (체육복권)	국민체육진흥기금 조성 목적	38.7	28.3				
	한국종합기술금융 (기술복권)	과학기술진흥기금으로 활용	104.6	25.8				
	근로복지공단 (복지복권)	중소기업 근로자를 위한 복지기금 조성	31.2	24.8				
	중소기업진흥공단 (기업복권)	중소기업의 자동화 사업 등 중소기업 지원목적	28.3	28.9				
	제일은행 (자치복권)	지방자치단체의 문화, 예술, 복지 등을 위한 공익사업자금마련	39.4	20.9				
	제주도청 (관광복권)	제주도 관광개발에 필요한 재원마련	12.2	26.9				
1 9 9 6	주택은행		138.3	36.5	375.6	0.10	0.64	8.2
	국민체육진흥공단		23.2	24.0				
	한국종합기술금융		103.1	26.2				
	근로복지공단		20.6	20.6				
	중소기업진흥공단		29.0	19.0				
	제일은행		46.6	22.5				
	제주도청		14.7	15.3				
1 9 9 7	주택은행		159.0	36.3	366.4	0.09	0.54	8.0
	국민체육진흥공단		30.3	23.8				
	한국종합기술금융		94.7	22.3				
	근로복지공단		20.3	18.9				
	중소기업진흥공단		29.7	21.0				
	제일은행		20.8	16.6				
제주도청		11.6	11.6					

주 : 1) 1인당 판매액의 경우는 천원 단위임.
 자료 : 광정훈, 『복권』, 1996.
 국무조정실 내부자료.

시장규모면에서 볼 때, 가장 큰 변화는 1990년을 기점으로 일어났다. 즉, 1989년의 740억원이던 총판매액이 1991년에는 2,195억원, 1992년 2,052억원, 1993년 2,891억원, 1994년 3,386억원 그리고 1995년에는 4,130억원으로 확대되었다. 그러나 1995년 이후로 복권 총판매액은 감소추세를 나타내고 있다. 즉 1996년에는 3,756억원, 1997년에는 3,664억원으로 줄어들었다.

이와 같은 복권 총판매액의 추이는 1인당 복권 구입액에도 그대로 반영되어 나타났다. 즉, 1인당 복권 구입액은 1995년 9,200원에 달하였으나 1996년에는 8,200원으로 그리고 1997년에는 8천원으로 줄어들었다. 우리나라의 1인당 복권 구입액은 <표 2>에 나타난 미국, 영국, 독일, 일본 등의 1인당 복권 구입액과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 1997년을 기준으로 할 때, 영국의 1인당 복권 구입액은 우리나라의 약 19배에 달한다²⁾. 4개 국가 중 1인당 복권 구입액이 가장 저조한 일본의 경우에도 우리나라의 6배를 상회하는 수준이다.

복권 판매액의 GDP 대비 비율을 보더라도 우리나라는 상당히 낮은 수준에 머물고 있음을 알 수 있다. 즉, <표 1>에서 보는 바와 같이 우리나라의 GDP 대비 복권 판매액 비율은 1995년 0.12%, 1996년 0.1%, 1997년 0.09% 등으로 <표 2>에 나타난 미국, 영국, 독일, 일본 등 여러 나라와 비교할 때 낮은 실정이다. 뿐

우리나라의 1인당 복권 구입액은 미국, 영국, 독일, 일본 등의 1인당 복권 구입액과 비교할 때 매우 낮은 수준이다.

<표 2> 각국의 복권판매 현황

(단위 : 10억원, %, 달러)

	나라	총판매액	GDP 대비 판매액 비율	정부지출 대비 판매액 비율	1인당 구입액
1995	미국	33.2	0.46	2.45	130
	영국	9.7	0.89	4.20	170
	독일	10.1	0.20	1.05	120
	일본	8.2	0.17	1.78	70
1996	미국	36.4	0.48	2.59	140
	영국	9.6	0.76	3.64	160
	독일	9.7	0.18	0.89	120
	일본	7.6	0.18	1.82	60
1997	미국	36.6	0.45	2.52	140
	영국	8.5	0.65	3.26	150
	독일	8.6	0.13	0.68	110
	일본	6.5	0.17	1.73	50

자료 : International Gaming & Wagering Business, 매년 9월호.
International Finance Statistics, Yearbook.

2) 이때 환율은 1천원으로 가정하였다.

세계적인
복권 발행기관과
비교할 때 우리나라
복권 발행기관의 발행비와
판매 수수료의 비중은
높고 수익률은 낮다.

만 아니라 총 복권 판매액의 정부지출액 대비 비율의 경우에도 우리나라는 독일
을 제외한 국가들에 비해 현저히 낮은 수준에 머물고 있다.

〈표 1〉에 나타난 것과 같이 우리나라의 복권 판매액과 수익률은 발행기관에 따
라 상당한 차이를 보인다. 먼저 복권 판매액을 보면, 선발주자인 주택은행이 선두
를 달리고 있으며 그 뒤를 한국기술금융이 차지하고 있고, 상대적으로 후발주자
인 복지복권, 기업복권, 자치복권, 관광복권 등은 규모면에서 열세임을 알 수 있
다. 수익률 또한 기관별로 다양성을 보이고 있으며 상대적으로 기술이 축적된 주
택은행이 단연 수위이며, 미약하나마 판매액이 높을수록 수익률이 증가하는 양상
을 나타내고 있으므로 규모의 경제가 작용한다고 할 수 있다.

III. 복권사업의 문제점

우리나라의 복권사업이 안고 있는 문제로는 여러 가지가 있으나 여기에서는 시
장규모, 수익률 그리고 온라인 복권의 부재 등에 대해 살펴보고자 한다.

인구나 GDP를 복권의 잠재 구매력으로 볼 수 있다고 가정한다면 우리나라의
복권사업은 잠재시장을 충분히 개발하지 못하고 있다고 결론지을 수 있다. 즉, 앞
절에서 보았듯이 1997년을 기준으로 할 때, 우리나라의 GDP 대비 복권판매액
비율은 0.09%이며 1인당 구매액은 8천원으로 최고수준인 영국의 0.65%와 150
달러에 비해 매우 낮은 수준이다.

둘째, 세계적인 복권 발행기관과 비교할 때 우리나라 복권 발행기관의 발행비
와 판매 수수료의 비중은 높고 수익률은 낮다. 1997년 우리나라의 판매액 대비
복권 발행비 비율은 평균 12.6%로 뉴욕주의 5%, 영국의 3%, 독일
Westdeutsche Lotterie의 3.7%와 비교할 때 매우 높은 수준이다. 뿐만 아니라
판매 수수료가 차지하는 비중도 1997년에 우리나라는 10%인 데 비해 뉴욕주는
6%, 영국은 5%, 독일의 Westdeutsche Lotterie는 8.8%에 머물고 있다.

셋째, 우리나라의 경우 아직 미국의 로토(lotto)와 같은 온라인 복권이 존재하
지 않는다. 온라인 복권이 구미 제국에서 선풍적인 인기를 누리고 있는 이유는 구
매자가 직접 번호를 고를 수 있고, 추첨 바로 직전까지 판매가 가능하며 일반적으
로 당첨자가 없을 경우 최고 당첨금이 다음 추첨으로 이월되기 때문이다. 〈표
3〉에서 보듯이 미국의 온라인 복권 판매액은 전체 복권 판매액 대비 50%를 상회

〈표 3〉 미국의 온라인 복권 현황

(단위 : 10억원, %)

	총판매액	전체 복권판매액 대비 온라인 복권판매 비율	1인당 판매액
1994	17.2	60.1	0.07
1995	19.7	59.5	0.08
1996	21.0	57.6	0.08
1997	19.8	54.2	0.07

주 : 1. 온라인 복권에는 lotto, numbers, toto, keno가 포함됨.

2. 1인당 판매액은 1천달러 기준임.

자료 : International Gaming & Wagering Business, 매년 9월호.
International Finance Statistics, Yearbook.

우리나라의
잠재적 복권시장을
충분히 개발하지 못한
것은 무엇보다 복권사업에
대한 지나친 규제와
발행기관의 소극적
마케팅 전략에 원인이
있다고 본다.

하고 있다.

최근 인터넷의 발달과 보급으로 국내에서도 외국의 온라인 복권을 구입하는 것이 가능하게 되었다. 인터넷에 접속 가능한 인구는 앞으로 계속 증가할 것으로 추정되므로 외국 온라인 복권구입에 따른 외화유출은 늘어날 것으로 전망된다.

IV. 개선방향

앞 절에서 살펴본 우리나라 복권사업의 문제점을 해결하기 위해서는 이러한 문제를 야기하는 원인을 찾아서 이를 제거하는 방향으로 정책을 펴나가야 할 것이다.

첫째, 우리나라의 잠재적 복권시장을 충분히 개발하지 못한 것은 무엇보다 복권사업에 대한 지나친 규제와 발행기관의 소극적 마케팅 전략에 원인이 있다고 본다. 총리실 소속의 복권조정위원회가 복권사업의 전반적인 계획과 조정을 담당하고 있는데, 현재 복권의 장당 가격을 추첨식과 즉석식 모두 500원으로 제한하고 있다. 최고 당첨금 또한 추첨식은 장당 최고 1억 5천만원, 2매 1세트 구매시 세트당 3억원 그리고 즉석식은 2천만원으로 규제하고 있다. 그러나 미국을 비롯한 선진국들은 장당 가격이나 최고 당첨금은 복권발행기관의 자율에 맡기고 판매액 대비 공공재원 출연비율만 규정하고 있는 경우가 많다. 또한 우리나라의 최고 당첨금은 다른 나라와 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 복권구입자가 당첨 확률보다는 최고 당첨금에 관심이 있을 경우 낮은 최고 당첨금은 구매를 감소시키는 결

**현재 7개인
복권발행기관을
하나로 통합하고
수익금은 일반재정으로
귀속시키는 것이
바람직하다고 본다.**

과를 낳는다³⁾. 따라서 장당 가격과 최고 당첨금에 대한 규제는 폐지되어야 하며, 판매액 대비 출연금 비율을 규정하는 것이 타당하다고 본다. 또한 가능한 한 많은 재량을 복권발행기관이 가지도록 하여 변화하는 시장여건에 신속적으로 대응해 나갈 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께 책임이 수반되어야 함은 재론의 여지가 없다.

둘째, 최근 발행비와 판매 수수료가 증가하고 수익률이 줄어든 것은 게임방식이나 판매전략면에서 기존 발행복권과 차별성은 별로 없이 이름과 사용목적만 다른 신종 복권이 난립하는 데 원인이 있다고 판단된다. 새로운 시장의 확대 없는 경쟁은 판매점에 대한 부당한 경품 제공 등을 초래하여 판매비를 상승시키는 결과를 낳았다. 국가적 차원에서 볼 때에도, 각 부처의 기금마련 목적을 위해 여러 개의 복권발행기관이 존재하는 것은 바람직하지 않다. 무엇보다 각 부처의 예산은 국가 전체의 우선순위를 고려하여 결정되어야 하나 부처가 복권판매를 통해 조성된 기금을 운용할 경우에는 이러한 우선순위 조정이 어려워진다는 것이다. 따라서 현재 7개인 복권발행기관을 하나로 통합하고 수익금은 일반재정으로 귀속시키는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 온라인 복권의 도입은 시급한 과제라고 판단된다. 이를 도입하기 위해서는 최소한 1년 정도의 시간이 필요하므로 지금이라도 온라인 복권 도입을 위한 계획을 수립하고 추진하여야 할 것이다. 온라인 복권의 운영은 통합된 복권운영기관이 맡으면 된다고 본다. 온라인 복권이 도입될 경우 기존의 복권 특히 추첨식 복권의 판매액은 상당히 줄어들 것으로 전망되므로 하나의 복권기관이 기존 복권과 온라인 복권을 모두 담당하여 양자간의 관계를 고려하여 사업을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

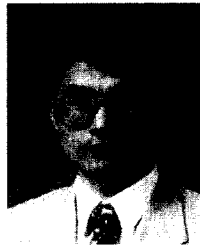
이상에서 우리나라 복권사업의 현황과 문제점 그리고 개선방향 등을 간략하게나마 고찰하여 보았다. 복권사업을 폐지하지 않고 국가사업에 대한 재원마련 수단의 하나로 유지하는 이상 이에 대한 연구는 지속적으로 진행되어야 할 것이다.

3) 한국에서 복권구매가 무엇에 의해 영향을 받는지를 실증적으로 추정한 연구는 아직 없다. 그러나 1997년을 제외할 경우 최고 당첨금이 상향조정된 해의 판매액 증가율이 다른 해보다 높게 나타났다.

참고문헌

- 강인재, 「복권사업의 재정정책적 함의성」, 『지방자치』, 82, 1995. 7, pp. 92~95.
- 곽정훈, 『복권』, 우성출판사, 1996.
- 권대동, 「복권산업」, 『The Weekly Economist』, 1995. 7, pp. 30~31.
- 「복권을 원하는 美사회」, 『중앙일보』, 1998. 8. 3.
- 이광훈, 「외국의 복권발행제도 개관」, 『지방재정』, 80, 1996, pp. 103~120.
- 재정금융심의관실, 「복권발행제도의 현황과 개선방안」, 1998. 8.
- 최민호, 「일확천금의 재원, 일본의 전국자치복권」, 『지방자치』, 56, 1993. 5, pp. 118~121.
- 한국종합기술금융(주), 「복권발행제도 개선관련 자료」, 1998. 8. KTF

일본의 신고납세제도 운영과 시사점



韓 重 鎬 / 한국조세연구원 초청연구위원

세무행정의
선진화를 위해서는
거래 관계에 대해
자발적으로 신고하도록
하는 신고납세제도가
확립될 필요가 있다.

1. 서론

사회·경제의 발전과 함께 거래가 활발해지고 새로운 거래도 발생하면서 과세의 대상이 되는 과세객체의 수는 계속 증대하고 또 새롭게 발생하게 된다. 이때 과세대상 모두를 세무당국이 '세금부과'의 대상으로 하여 거래를 파악해 나가려 한다면 이는 무리한 시도이다. 혹자는 전산망의 확충 등에 의해 그것이 가능하다고 주장할 수도 있을 것이다. 세무행정의 선진화를 이룩하기 위해 국세청이나 세무서 등의 세무조사나 자료처리능력을 제고시킬 필요가 있는 것은 물론이다. 그러나 '세무행정의 선진화'를 이루기 위해서는 세무행정당국의 세무조사나 자료처리능력의 향상과 함께 국민의 자발적인 납세의식의 제고에 따른 신고납세제도의 확립이 요구된다. 왜냐하면 자발적인 신고납세의 정착 없이 전산망의 확충이나 세무조사에 너무 많은 비용을 들인다는 것 자체가 납세행정비용의 방대한 증가를 가져오고 이것은 다시 국민의 부담으로 이어질 것이기 때문이다. 세무행정의 선진화를 위해서는 납세자 스스로가 모든 거래¹⁾에서 세금과의 관계를 의식하는 납세의식의 정착과 더불어 그러한 거래 관계(또는 과세객체)에 대해 자발적으로 신고하도록 하는 신고납세제도가 확립될 필요가 있다. 그러나 신고납세를 하는 납세자에 대하여 아무런 유인(incentive)을 제공하지 않고 그 제도의 정착을 바라는 것은 무리이며, 신고납세제도의 정착을 위해서는 이러한 유인제도의 확립

1) 재화나 서비스의 거래만이 아닌 소득의 수취나 재산을 위시한 자산보유 행위를 포함한다.

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

등 세무당국으로서도 그에 맞는 방법을 모색하는 것이 중요한 과제가 된다. 그러나 아직까지 신고납세제도의 운영을 위한 기반정비가 제대로 되어 있다고 보기 어려운 것이 우리의 현실이 아닌가 한다.

본고의 목적은 이러한 상황에서 일본의 신고납세제도의 현황 및 운영, 그리고 그것이 정착될 수 있었던 배경을 살펴보고 우리나라에서 이 제도를 운영하는 데 어떠한 시사점이 있는가를 고찰하는 데 있다.

이를 위해 제Ⅱ절에서는 신고납세제도의 의미 및 요건 등 기본적인 것을 설명하고, 제Ⅲ절에서는 개인 및 법인의 신고납세제도에 관하여 살펴보기로 한다. 제Ⅳ절에서는 신고납세제도가 어떠한 방식으로 운영되고 있는가에 관하여 논의하며, 마지막으로 제Ⅴ절에서는 그 시사점에 관해 언급할 것이다.

II. 신고납세제도의 의미와 그 요건

일본의 경우 납세자가 자신의 소득금액을 스스로 신고하고 세금을 납부하는 신고납세제도를 채택하고 있다²⁾. 동 제도는 상당히 오랜 역사를 갖고 있다. 일본은 제2차 세계대전에서 패한 후 미군정이 이루어지면서 사회·경제적인 측면에서도 많은 변화를 경험하게 되었다. 조세제도도 예외는 아니어서 근본적인 개혁이 요구되었고³⁾, 그 일환으로 1947년 미국 세제의 영향을 받아 신고납세제도를 도입하기에 이르렀다.

그후 이 신고납세제도를 원활히 운영해 나가기 위하여 일본 국세청은 효과적인 세무조사와 정보관리를 통하여 납세자와의 관계에서 적당한 긴장관계를 유지해 가면서 정력적인 지도나 홍보활동을 통한 납세환경의 정비에 노력하여 왔다. 신고납세제도의 운영상의 특징으로서는 동 제도를 운영하는 데 도움을 주고 있는 일본세무협회, 세무사회, 청색신고회 등의 민간기관 또는 단체와도 적절한 협력 관계를 유지하고 있다는 점을 들 수 있다.

본절에서는 우선 신고납세제도가 무엇을 의미하고, 이 제도를 정착시키기 위해서는 어떠한 요건이 필요하며 동 제도의 종류에는 무엇이 있는가를 살펴보기로 한다.

신고납세제도란鈴木에 의하면⁴⁾ 납세자가 자주적으로 소득금액을 계산하여 세무서장에게 신고하고 세금을 납부하는 제도이며, 일본 국세청에 의하면⁵⁾ 납세자

**일본 국세청은
효과적인 세무조사와
정보관리를 통하여
납세자와의 관계에서
적당한 긴장관계를
유지에 가면서 정력적인
지도나 홍보활동을 통한
납세환경의 정비에
노력하고 있다.**

2) 우리나라의 세정개혁안 등에서는 신고납세라는 용어보다는 신고납부라는 용어를 사용하고 있으나 여기서는 신고납세라는 용어를 사용하기로 한다. 왜냐하면 신고납부라고 하는 경우는 수수료나 보험료 등 세금 이외의 것도 포함되는 듯한 뉘앙스를 주기 때문이다.

3) 특히 미군정 사령부의 전폭적인 지지를 받으며 추진된 사프 세제개혁은 일본 조세제도의 개혁에 있어 획기적인 것으로 평가된다.

4) 鈴木勝康, 『圖說日本の税制』, 財経詳報社, 1998.

**청색신고제도는
사업 등을 하고 있는
개인 또는 법인이 미리
세무서장의 승인을 받아
청색신고용지에 의해
신고를 하는 제도로서
일본 신고납세제도에서
중심적인 역할을
담당하고 있다.**

자신의 신고에 의해 제일차적인 세액의 확정효과를 인정하는 제도이다. 이처럼 신고납세제도는 기장능력을 가진 납세자가 자신의 소득금액이나 그에 따른 세액을 '자주적'으로 신고한다는 것이 가장 중요한 요소로 되어 있다. 전통적으로 세금이라고 하는 것은 국가 또는 지방자치단체가 세출경비를 조달하기 위해 시행하는 '반대급부 없는' 강제적인 징수를 그 속성으로 하고 있다. 이 때문에 기본적으로 납세자에게 '자주적'으로 세액을 신고하도록 한다는 이면에는 납세자가 세금의 속성에 관해 충분히 이해하고 있어야 한다는 전제가 있다. 신고납세제도가 제대로 기능하기 위한 기본요건도 이와 같은 세금에 관한 이해라고 할 것이다. 따라서 신고납세제도의 정착을 위해서는 우선 납세자의 자주적 또는 자발적인 납세의식의 고양과 이를 위한 유인제도의 확립이 요구되며, 그 다음에 납세자가 계속적으로 정확한 기장을 행하며 객관적인 기장원칙에 기초하여 소득을 계산할 수 있는 능력이 있어야 한다는 요건이 갖춰져야 한다.

일본의 신고납세제도에는 청색의 신고서에 의해 신고하는 청색신고제도와 백색의 신고서에 의해 신고하는 백색신고제도가 있다. 이 중에서 특히 청색신고제도는 납세자(개인 및 법인)가 계속적이고도 정확한 기장을 하도록 하는 기반구축을 목적으로 1950년 샤프(Shoup)권고에 기초하여 세제의 전면적인 개혁의 일환으로 창설되었다. 이 제도는 사업 등을 하고 있는 개인 또는 법인이 미리 세무서장의 승인을 받아 청색신고용지에 의해 신고를 하는 제도로서 일본 신고납세제도에서 중심적인 역할을 담당하고 있다. 청색신고제도를 뒷받침하고 있는 것은 국세청이나 세무서 등의 세무당국과 더불어 자발적인 단체로서 신고납세제도의 정착에 이바지하고 있는 일본세무협회, 청색신고회, 세무사회 등의 민간단체이다. 신고납세제도의 운영에 관하여는 제Ⅳ절에서 다루기로 하고 제Ⅲ절에서는 개인과 법인의 신고납세제도에 관하여 살펴보기로 한다.

III. 개인과 법인의 신고납세제도

1. 개인의 신고납세제도

앞서 언급하였듯이 일본에서는 납세자가 자주적으로 소득금액을 계산하여 세무서장에게 신고하는 신고납세제도를 채택하고 있다. 이때 부동산소득, 사업소득

5) 日本 國稅廳, 「日本における稅務行政 平成9年」, 1997.

또는 산림소득을 창출하는 업무를 수행하고 있는 사람이 미리 세무서장의 승인을 받은 경우 청색신고서에 의해 소득금액을 신고할 수 있다. 이렇게 청색신고서에 의해 신고하는 사람이 청색신고자가 된다.

청색신고자가 아닌 일반납세자의 경우는 백색의 신고서에 의해 신고하는 백색 신고자가 된다. 청색신고자와 백색신고자의 경우 기장 및 기록보존제도가 서로 다르게 되어 있다⁶⁾. 청색신고의 기장방법을 보면 간이방식이나 현금주의에 의한 방법이 있기는 하나, 장부서류를 갖추고 자산, 부채 및 자본에 영향을 미치는 일체의 거래를 정규부기의 원칙에 따라 기장해야 하는 것이 원칙으로 되어 있다. 또한 확정신고서에 첨부해야 하는 서류도 청색신고자는 대차대조표, 손익계산서, 기타 사업소득 등 금액 또는 순손실 금액계산에 관한 사항을 기재한 수지명세서 등으로 되어 있으며, 장부·결산관계서류 등의 보존기간도 7년으로 되어 있다. 이처럼 청색신고자에게는 기장관계와 관련하여 요구되는 사항이 적지 않음을 알 수 있다. 한편 백색신고자의 기장방법을 보면 장부를 갖추고 총수입금액 및 필요경비에 관한 사항을 간이방식보다도 더욱 간편한 방법에 의해 기록하도록 하고 있다. 백색신고자의 확정신고서에 첨부되는 서류도 총수입금액 및 필요경비의 내용을 기록한 수지내역서로 되어 있고, 장부의 보존기간도 기록의무에 기초하여 작성한 장부만이 7년으로 되어 있어 청색신고자보다는 그 요구조건이 완화되어 있다. 이러한 백색신고자에 대한 기장제도는 1984년도 세제개정에서 납세신고제도의 정착과 공평과세의 추진을 도모하기 위해 도입된 것이다⁷⁾.

청색신고자는 백색신고자에 비하여 기장제도에 관한 요건이 엄격하기는 하나 그에 상응하여 소득세법에서는 청색신고의 승인을 받은 사람에 대하여 여러 가지 특전을 규정하고 있다⁸⁾. 예컨대 청색사업종사자(전종자) 급여의 필요경비 산입이나 청색신고특별공제(45만엔 또는 10만엔)의 적용 등 소득계산서 또는 신고의 납세절차상 여러 가지 특전이 인정되고 있다.

한편, 사업소득자 중에서 사업소득이 농업소득만으로 이루어진 사람을 제외한 사업소득자(이를 일본에서는 영서업(營庶業) 소득자라 하고 있다)의 청색신고자의 비율을 보면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 청색신고자 추이를 보면 그 수가 계속 증가하여 1980년에 이미 50%를 넘고 있으며, 1996년 청색신고자의 비율은 50%를 유지하고 있다. 일본에서 신고납세제도의 정착과 함께 사업소득자 중에서 청색신고자가 과반수를 차

**백색신고자에 대한
기장제도는 1984년도
세제개정에서
납세신고제도의 정착과
공평과세의 추진을
도모하기 위해 도입된
것이다.**

6) 청색 및 백색의 기장제도의 구체적인 차이에 관해서는 鈴木勝康, 『圖說日本の税制』, 財経詳報社, 1996을 참고하기 바란다.

7) 日本 國稅廳, 『日本における稅務行政 平成9年』, 1997.

8) 개인 및 법인의 청색신고 특전 또는 우대조치에 관한 사항은 소득세법 및 법인세법에서 자세히 규정하고 있다. 예컨대 桐生孝雄·武藤健造(監修), 『稅法便覽』, 稅務研究會出版局, 1997을 참조하기 바란다.

일본 법인세법에서는 조직적인 장부를 갖추고 복식부기의 원칙에 따라 기장하고 소정의 절차에 의해 결산을 행하여 정당한 소득을 계산하는 법인을 청색신고의 대상으로 규정하고 있다.

〈표 1〉 개인사업소득자(영사업 사업자) 중 청색신고자 추이

(단위 : 천명, %)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996
청색 및 백색신고자 합계(A)	2,000	1,100	2,062	2,622	3,171	2,727	2,735
청색신고자(B)	82	366	1,000	1,354	1,648	1,367	1,380
청색신고자 비율(B/A)	4	33	48	52	52	50	50

주 : 1. A에서 영사업 소득자라 함은 사업소득이 있는 자 중에서 사업소득이 농업소득만으로 이루어진 자를 제외한 예컨대 상공업자, 의사, 변호사를 의미함.
 2. 조사시점 : A~D는 각 연도의 3월 15일 현재, E~G의 1950년은 4월 30일 현재, 1955~1965년은 다음해 4월 30일 현재, 1980년 이후는 다음해 3월 31일 현재임.
 자료 : 日本 國稅廳, 『日本における稅務行政』, 1997.

지하고 있는 배경에는 청색신고회, 일본세무협회 등의 민간단체의 활동이 활발하다는 점을 들 수 있다. 이에 관하여는 제Ⅳ절에서 다루기로 한다.

2. 법인의 신고납세제도

법인의 경우에도 신고납세제도를 채택하고 있다. 자본금 계급에 따라 청색·백색 신고를 구분하여 그 비율을 계산해 보면 자본금이 많을수록 청색신고의 비율이 높아지고 있다. 그렇다고는 하더라도 자본금이 100만엔 미만인 법인에서도 청색 신고의 비율은 96%로 상당히 높은 실정이다. 전체적인 자본금의 평균으로 보아도 청색신고의 비율은 98%에 이르고 있어 법인의 경우는 개인의 경우보다도 청색신고제도가 보다 잘 정착되고 있다.⁹⁾

일본 법인세법에서는 조직적인 장부를 갖추고 복식부기의 원칙에 따라 정연하고 명료하게 기장하고 소정의 절차에 의해 결산을 행하여 정당한 소득을 계산하는 법인을 청색신고의 대상으로 규정하고 있다. 법인이 청색신고서를 제출할 수 있는 요건을 보면, ① 법정의 장부서류를 갖추어 거래를 기록하고 보존할 것, ② 납세지의 관할 세무서장에게 청색신고의 신청서를 제출하여 미리 승인을 받을 것으로 되어 있다¹⁰⁾. 청색신고의 승인을 받은 청색신고법인에 대해서는 법인세법에서 세무상의 각종 우대조치가 취해지고 있다. 예컨대 수입제품의 국내시장 개척 준비금 등 각종 준비금의 설정, 감각상각자산의 특별상각 등을 들 수 있다.

법인세에 있어 신고납세제도를 정착시키기 위한 이러한 우대조치 또는 인센티

9) 鈴木勝康, 『圖說日本の稅制』, 財經詳報社, 1998, p. 125에서 계산하였다.
 10) 日本 國稅廳, 『青色申告(法人稅部門)』, 1998에서는 법인의 청색신고의 요건에 대해 구체적으로 설명하고 있다.

브의 도입, 전국법인회총연합(全法連) 등의 활동 등에 힘입어 법인의 청색신고 보급률은 계속하여 상승하여 왔다고 할 수 있다. <표 2>에서는 법인수 및 청색신고 보급률의 추이를 보여주고 있다.

법인세에 있어 신고납세제도를 정착시키기 위한 우대조치 또는 인센티브의 도입, 전법련 등의 활동 등에 힘입어 법인의 청색신고 보급률은 계속 상승하여 왔다.

<표 2> 청색신고법인의 추이

(단위 : 개, %)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996
법 인 수(A)	287,860	634,363	1,111,026	1,783,921	2,518,444	2,700,088	2,737,763
청색신고법인 수(B)	144,674	458,171	919,368	1,612,117	2,241,800	2,500,626	2,537,594
청색신고보급률(B/A)	47.8	69.7	82.7	90.4	89.0	92.6	92.7

- 주 : 1. '법인수(A)'는 휴업중의 법인을 포함하며 청산중의 법인은 제외하고 있음.
- 2. '청색신고 보급률'에서 1965년 이전은 청산중의 법인을 포함하고 있으며, 1970년 이후는 이를 제외함.
- 3. 조사시점은 다음해 6월 30일 현재임.

자료 : 日本 國稅廳, 『日本における稅務行政』, 1997.

<표 2>에서 보는 바와 같이 청색신고법인의 비율은 청색신고제도 창설시인 1950년 48%였으나 그 후 계속하여 상승하여 왔으며 1996년 274만개의 법인 중 93%에 해당하는 254만개의 법인이 청색신고를 하고 있는 실정이다.

법인의 경우 이렇게 신고납세제도가 정착되고 있는 요인 중 하나는 일본 전국 각지에서 활발히 이루어지고 있는 법인회의 활동이다. 이제 다음 절에서는 신고납세제도가 실제로 어떻게 운영되고 있는가에 관하여 살펴보기로 한다.

IV. 신고납세제도의 운영

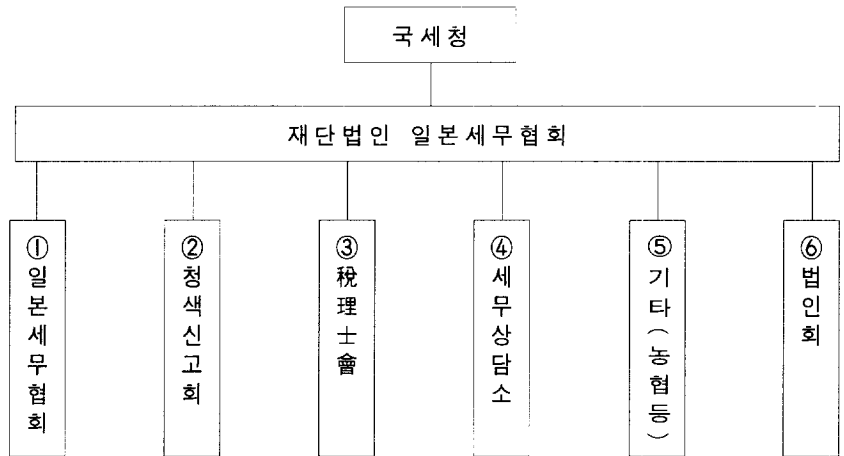
1. 국세청과 신고납세 관련기관의 관계

제Ⅱ 절에서는 신고납세제도의 한 가지 요건으로서 정확한 기장과 함께 객관적인 원칙에 기초한 소득계산의 능력을 들었다. 이때 납세자의 기장능력은 개인이나 법인이 단독으로 처리하기 어려운 측면이 있다. 설사 단독으로 처리할 수 있다고 하여도 납세자 개개인(법인 포함)이 단독으로 하는 것보다는 이를 전담하는 기관이나 단체에서 취급하는 것이 보다 바람직하다. 왜냐하면 전문가를 통한 통

**일본에서
신고납세제도가
원활하게 운영되고 있는
배경에는 신고납세제도를
담당하는 기관이나
단체들의 활동이 있다는
것을 간과할 수 없다.**

일적인 기장이 세무행정비용이나 납세협력비용을 줄여주기 때문이다. 일본에서 신고납세제도가 원활하게 운영되고 있는 배경에는 신고납세제도를 담당하는 기관이나 단체들의 활동이 있다는 것을 간과할 수 없다. 이들 기관에서 담당하고 있는 것은 주로 납세자에 대한 기장지도에 관한 것이지만 이 외에도 세금 지식의 보급을 위한 설명회·강습회의 개최, 세금에 관한 도서의 출판 등 많은 활동을 하고 있다. 이들 단체의 활동에 관해서는 후술하기로 하고 우선 신고납세제도를 정착시키는 역할을 담당하고 있는 각 기관과 국세청과의 관계를 보기로 하자. 이를 간단히 나타낸 것이 <그림 1>이다.

<그림 1> 국세청과 신고납세제도 관련기관의 협력관계



- 주 : 1. 재단법인 일본세무협회 아래에 다시 일본세무협회가 나타나고 있는 것은 일본세무협회에서도 기장지도 등을 담당하고 있기 때문이다.
 2. 위의 단체 이외에 국세청 아닌 통산성(또는 중소기업청)과 관련하여 기장지도와 경영의 개선을 담당하는 단체로서 상공회의소 상공회가 있음.
 3. 국세청 관계자에 의하면 세무상담소는 후쿠오카(福岡)에만 있는 단체로 상공회의소 상공회와 청색신고회가 혼합된 색채를 띠고 있으나 주로 청색신고회의 역할을 담당하고 있다고 함.
 자료 : 日本 國稅廳 관계자 면담자료에 의해 작성.

우선 <그림 1>에서 오해가 없어야 할 것은 국세청 아래에 나타나고 있는 기관들이 국가기관이 아니고 모두 민간기관이라고 하는 점이다. 그럼에도 불구하고 이들 기관은 신고납세제도에 있어 국세청과 일정한 협력관계를 유지하고 있다. 이

들 기관들은 신고납세와 관련하여 기장지도, 세무원조 외에도 각 기관마다 특징적인 다른 업무를 담당하고 있지만, 여기서는 신고납세제도와 관련된 것을 중심으로 다루기로 한다.

일본 국세청은 일본세무협회, 청색신고회, 세무사회(税理士會: 일본에서는 세무사를 税理士라 한다), 세무상담소, 법인회 등(위의 ①~⑥의 각 단체)과 기장제도의 충실에 따른 신고납세를 장려하기 위해 상호간 협력관계를 유지하고 있다. 그 대표적인 것으로 들 수 있는 것이 국세청으로부터의 기장지도나 세무상담의 위탁, 사례금(謝金)의 지급 및 표창제도이다.

우선 기장지도나 세무상담의 위탁은, 예컨대 국세청이 일본세무협회에 세무사 자격을 갖는 지도원으로 하여금 소기업자에 대한 기장지도나 기장 등에 관하여 상담하도록 위탁하는 것이다. 각 단체의 기장지도나 세무상담 등의 활동 등에 관하여는 다음 항에서 살펴보기로 한다.

다음으로 사례금의 지급은 국세청으로부터 재단법인 일본세무협회(日税協)를 통해 지급되고 있다. 국세청 관계자에 의하면 이러한 사례금의 지급은 일본세무협회의 계획안에 기초하여 그것을 참고로 국세청과 협의하여 정하고 있다고 한다. 그러나 이렇게 결정되는 사례금의 지급규모는 22억엔 정도에 불과하고(1998년), 일본세무협회, 청색신고회, 세무사회 등 각 단체는 주로 회비 등으로 운영되고 있으며, 각 단체에서의 기장지도의 대부분은 자원봉사(volunteer) 활동의 성격으로 나타나고 있다고 한다.

한편 일본 국세청에서는 이들 기관 또는 단체의 활동을 장려하기 위하여 위에서 언급한 사례금 외에도 표창제도를 적극 활용하고 있다. 이 표창제도는 납세의식의 고양과 납세에 관한 제반제도의 보급 및 개선에 이바지하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 신고납세제도와 관련된 납세표창은 국세의 신고 및 납세에 관하여 공적이 현저한 자를 표창하는 제도로서 1950년 이후 매년 실시하고 있다.

이제 일본세무협회, 청색신고회, 세무사회 및 법인회를 중심으로 그 활동에 대해 살펴보기로 한다.

**일본 국세청은
일본세무협회, 청색신고회,
세무사회, 세무상담소,
법인회 등과 기장제도의
충실에 따른 신고납세를
장려하기 위해 협력관계를
유지하고 있다.**

일본세무협회는 국세청으로부터의 위탁을 받아 세무사 자격을 갖는 지도원이 소기업자에 대한 기장지도나 기장 등에 관한 상담을 전국적인 규모로 실시한다.

2. 각 단체의 활동

가. 일본세무협회

재단법인 일본세무협회는 1944년 4월에 창립되었으며 국세청으로부터의 위탁을 받아 세무사 자격을 갖는 지도원이 소기업자에 대한 기장지도나 기장 등에 관한 상담을 전국적인 규모로 실시하고 있는 공익법인이다. 기구로서는 본부 1개소에 도쿄(東京), 오오사카(大阪) 등의 주요도시에 지부 11개소, 그리고 지부 아래에 49개 지소를 두고 있다. 앞서 언급하였듯이 이 협회는 일본 국세청으로부터의 기장지도 등에 따른 사례금을 받아 다른 단체에 지급하는 업무를 담당하나, 그 외에도 다음과 같은 업무를 수행하고 있다.

우선, 소기업자에 대한 기장지도의 업무이다. 이 기장지도는 세무사 자격을 갖는 협회의 지도원이 담당하고 있다. 그러나 일본세무협회에서는 후술하는 세무사회, 청색신고회 등의 협력을 얻어 소기업자 스스로가 기장을 할 수 있도록 무료로 기장지도를 하기도 한다.

둘째는 기장 등에 관한 상담이다. 전국 주요도시에 61개소의 본부·지부·지소에서 세무사 자격을 갖는 협회의 지도원이 전화, 면접 등에 의한 기장의 상담, 기타 세금에 관한 일반적인 상담을 무료로 실시하고 있다

셋째는 세금지식의 보급이다. 세금지식의 보급을 위하여, ① 소비세, 개정세법, 간이부기, 원천징수, 연말정산, 소득세의 확정신고에 관한 설명회, 법인세의 실무강습회를 실시하고, ② 세금지식의 보급과 홍보를 위하여, 청색신고의 기장안내서를 무료로 배포하며, ③ 나아가 신문, 주간지, TV 등을 통하여 '세금을 이는 주간'의 설정이나 소득세의 확정신고 등에 관한 홍보활동과 아울러, ④ 세금을 다루는 실무자에게 필요한 지식을 제공하기 위하여 『稅協』, 『개정세법의 모든 것』 등의 정기간행물이나 단행본 등의 도서 출판 등을 하고 있다¹¹⁾.

나. 청색신고회

청색신고회는 청색신고를 하고 있는 소규모사업자로 조직된 납세자단체를 말한다. 이 청색신고회는 올바른 신고·납세를 하도록 하여 공평한 세제의 창설이

11) 『稅協』은 세법 등의 해설 및 질의응답을 게재한 정기간행물이고, 『개정세법의 모든 것』은 대장성 주세국(主稅局) 담당자가 국세·지방세에 관해 개정의 취지, 개정의 주요점 등을 중심으로 해설한 것으로 가장 상세하고 전문적인 정기간행물(연간)이다. 財團法人 日本稅務協會, 『日本稅務協會のご案内』, 1998.

나 사회보장제도의 개선 등에 일조를 하는 등의 성과를 거두고 있다.

그 조직을 보면 1950년 청색신고제도가 도입된 것을 계기로 하여 청색신고의 보급과 지도개발을 위하여 동경도(東京都) 내에서 청색신고에 관하여 뜻이 있는 사람이 모여 동경도 내 각 세무서 관내마다 청색신고회를 결성한 것이 시초이며, 1955년에는 전국조직인 전국청색신고회총연합(全青色)이 설립되었다.

청색신고회는 「하나의 세무서에 하나의 청색신고회」를 원칙으로 하고 있으나, 지방에 따라서는 시정촌(市町村) 등에 청색신고회를 결성하고 세무서 관내의 연합회를 형성하고 있는 곳도 있다. 나아가 도도부현(都道府縣)의 연합회(縣連)를 조직하고 각 국제국마다 연합회를 블록화한 블록연합회도 조직하고 있다. 현재 전국청색신고회총연합 산하에 41개의 연합회(縣連), 세무서 또는 시정촌 단위로 약 2,600개의 단위가 존재하며 회원수는 105만명에 이르고 있다¹²⁾.

청색신고회가 신고납세제도의 정착과 관련하여 담당하고 있는 주요 업무는 기장·결산·신고에 관한 업무이다. 청색신고회에서는 ① 청색신고의 기초부터 합리적인 기장방법에 이르기까지 강습회·개별지도를 실시하고 있으며, ② 청색신고결산서, 소득세의 확정신고, 소비세의 확정신고 등에 관한 지도업무도 하고 있다.

한편, 이러한 청색신고회에 대한 외부의 평가는 매우 긍정적이다. 예컨대 세계 제2차대전 이후 일본세제를 새롭게 디자인했던 샤프(C. Shoup) 박사는 청색신고회에 관하여 다음과 같이 피력하고 있다.

“일본의 청색신고회는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 독특한 특징을 갖는 납세자단체이다. 다른 나라의 납세자조직은 정부의 활동이나 세제의 제한적인 역할 등을 요구하는 데 전념하고 있는 것이 통례이다. 그러나 일본의 청색신고회는 납세자나 세무공무원이 일체가 되어 탈세 없이 세법이 적정하게 기능하도록 하는데 노력을 기울이고 있다. 이러한 납세자와 세무당국의 상호이해는 세무상의 대립을 회피하게 하는 원동력이 되고 있다. 또한 청색신고회의 이와 같은 활동은 입법기관으로 하여금 조세제도가 집행 가능한가 아닌가를 판단하는 데 유용한 정보를 제공하게 될 것이다¹³⁾.”

자칫하면 청색신고회의 활동이 자신의 이익만을 관철하기 위한 이익단체로서 비춰지기 쉬우나, 청색신고회의 요구가 무작정의 요구가 아닌 납세협력에 기초한 것이기 때문에 이러한 의견을 세무당국이 무시하지 않고 들어주고 있는 면이 강

**청색신고회는
올바른 신고·납세를
하도록 하여 공평한
세제의 창설이나
사회보장제도의 개선 등에
일조를 하는 등의
성과를 거두고 있다.**

12) 이상의 청색신고회에 관한 설명은 일본 국제징협조자료로부터 작성한 것이다.

13) 全國青色申告會總聯合, 『青色申告會入會のご案内』, 1998, p.2에서 재인용.

**세무사회 또는
일본세무사회
연합회에서는 소규모
영세납세자에 대한
세무원조를 주된
사업으로 하고 있다.**

하다고 할 것이다.

다. 세무사회

일본에서 세무사는 납세자의 의뢰에 응하여 조세전반에 대한 세무대리, 세무서류의 작성 및 세무상담을 하고 그러한 업무를 통하여 적정한 납세의무를 실현하는 것을 사명으로 하고 있다. 이러한 사명을 갖는 세무사들의 조직인 세무사회는 국세국의 관할구역마다 설치되어 현재 전국에 14개가 있으며, 이들 세무사회가 모여 일본세무사회연합회를 구성하고 있다. 이 연합회는 세무사의 의무준수, 세무사 업무의 진보에 도움이 되도록 하기 위하여 1957년 2월에 설립된 세무사법상의 법인이다. 각 세무사회에는 그 하부조직으로서 세무서 또는 복수의 세무서 단위마다 지부를 설치하고 있으며, 지부 외에 지부협의회 등을 현(縣) 단위마다 설치하고 있는 곳도 있다. 1998년 3월 31일 현재 세무사회 회원수는 6만 3,252명에 이르고 있다¹⁴⁾.

세무사는 실무적인 위치에서 조세문제를 다루는 업무에 종사하고 있으며 이들 세무사의 업무는 독점업무 성격, 즉 세무사 이외의 사람은 이를 수행하기 어려운 성격을 갖고 있다. 동시에 조세문제를 다루는 세무사의 업무는 사회적·공공적 성격이 있다고 할 것이다. 왜냐하면 조세수입은 공공재 등의 공급을 위한 세출경비 조달, 즉 국가운영의 근간을 이루고 있기 때문이다. 이러한 세무사의 독점업무적인 성격과 이들 업무의 사회적·공공적 성격을 강조 또는 인식하게 되면 세무사의 납세자에 대한 세무원조의 필요성이 대두하게 된다.

이러한 사명의식에 입각하여 세무사회 또는 일본세무사회연합회에서는 소규모 영세납세자(소규모납세자)에 대한 세무원조를 주된 사업으로 하고 있으며, 이는 신고납세제도를 정착시키는 데 크게 이바지하고 있다. 소규모 영세납세자의 경우, 특정 세무사에 의존하고 싶어도 경제적으로 곤란하여 세무사 보수를 지불할 능력이 없는 경우가 허다하다. 이를 고려하여 일본 세무사회에서는 이 시책을 「세무원조」 사업으로 하여 적극적으로 실시하고 있는 것이다.

신고납세제도와 관련된 각 세무사회 및 그 지부 등이 담당하고 있는 소규모납세자에 대한 세무원조를 보면 다음과 같다. ① 확정신고를 하는 시기에 무료 납세상담을 하고, ② 국세청 주최 '세금을 아는 주간'의 협력행사로써 무료 세무상담

14) 日本 國稅廳, 「稅務援助事業」, 1998에 관한 통계자료.

소 등을 개설하여 무료 세무상담을 하며, ③ 세무사 기념일(2월 23일)에 무료 세무상담을 하고, ④ 재단법인 일본세무협회, 청색신고회, 상공회 등에 세무사를 파견하여 계속기장의 지도 및 세무지도를 하며, ⑤ 세무사회 독자적으로 세무지도소 등을 설치하여 상시적으로 세무지도 및 기장지도를 하고 있다. 이처럼 일본에서 신고납세제도의 정착과 관련된 세무사회의 활동은 매우 광범위하다¹⁵⁾.

라. 법인회

일본의 법인세제는 1947년 4월 부과과세제도에서 신고납세제도로 이행되었다. 이행 당시 경영자가 난해한 세법을 이해하고 자주적으로 세금을 신고할 수 있을지 매우 의문시되는 상황이었다. 이러한 상황에서 신고납세를 하기 위해서는 납세법인들 스스로 단체를 결성하고 그 활동을 통해 장부의 정비, 세금지식 등의 보급을 도모할 필요가 있었다. 법인회는 이러한 배경과 필요성을 갖고 기업들간에 자발적으로 생겨난 단체이다.

법인회는 국세청, 국세국 및 세무서와 협조체제를 유지하면서 세무지식의 보급에 노력하고 있다. 그 목적을 보면 신고납세제도를 확립하고 납세의식을 고양하며 세무행정의 원활한 집행에 기여하고 이를 통하여 기업경영과 사회의 건전한 발전에 공헌하는 것으로 되어 있다.

법인회가 전국 각지에서 발족하게 되자 이 납세자조직을 보다 강력한 조직으로 만들기 위하여 도부현 단위의 연합체가 결성되었고 1954년 10월 법인회의 전국 조직으로서 전국법인회총연합(全法連)이 탄생하였다. 현재 전법련 산하에는 도부현 단위로 41개의 법인회연합이 있고, 각 지구의 단위 법인회는 442개, 가입 법인수만도 130만 법인회원을 갖고 있다¹⁶⁾. 법인회는 회원의 납세의식의 향상, 지역예의 공헌, 나아가 회원에 대한 복리후생 등의 활동을 통하여 전국 규모의 공익법인조직으로서 계속 발전하고 있다.

이상은 신고납세제도와 관련된 주요 단체들의 활동사항을 중심으로 살펴본 것이나 이 외에도 상공회의소, 상공회, 세무상담소, 농협, 지방자치단체에서도 기장지도 등을 하고 있다. 나아가 全國間稅會總連合會¹⁷⁾, 납세협회연합회 등이 신고납세제도하에서 공평한 세제실현과 적정한 세무집행에 기여하고 협력하는 관계를 갖고 활동하고 있다¹⁸⁾.

민간 협력단체의 존재로 인하여 납세자의 입장에서는 기장정리에 따른 비용감소, 세무행정당국의 입장에서는 납세행정비용의 감소를 가져오는 효과가 있었다.

15) 日本 國稅廳, 「日本における稅務行政 平成9年」, 1997.

16) 日本 國稅廳, 「日本における稅務行政 平成9年」, 1997.

17) 간접세의 경우 1962년 4월부터 부과과세제도에 대신하여 신고납세제도가 채용되고 있다.

18) 이들 단체와 관련된 설명에 관해서는 日本 國稅廳, 「日本における稅務行政 平成9年」, 1997을 참고하기 바란다. 이 자료에서는 본문에 열거한 단체 이외에도 주류조합, 저축조합연합회 등에 관해서도 설명하고 있다.

신고납세제도를 정착시키기 위해서는 우리나라의 경우도 자발적인 민간단체의 육성 분위기를 조성하는 것이 중요하다.

지금까지 설명한 민간 협력단체의 존재로 인하여 납세의식의 고양과 함께, (비록 추정작업은 이루어지지 않고 있지만) 납세자의 입장에서는 기장정리에 따른 비용감소, 세무행정당국의 입장에서는 납세행정비용의 감소를 가져오는 효과가 있었을 것으로 생각된다. 요컨대 납세자와 세무행정당국 상호간의 이해가 합치하여 이들 단체가 존속하여 왔다고 할 것이다.

V. 시사점

1. 전반적인 측면

일본 국세청은 최근의 경제사회의 변화와 그에 따른 세제개혁에 대응하기 위하여 1991년 7월 홍보체제의 정비와 더불어 세목별로 되어 있던 기구를 납세자 중심으로 개편하는 것을 골자로 하는 개혁을 단행하였다. 그 주요내용으로서 주요 세무서에 대해 조세교육을 충실히 하고, 세무홍보를 담당하는 세무홍보관을 배치하며, 신고소득세, 법인세 및 소비세의 일원적이고도 원활한 처리를 위하여 세목별로 되어 있던 세무서의 기구를 개인과세 부문과 법인과세 부문으로 개편한 것을 들 수 있다¹⁹⁾. 이것은 곧 조세부와 업무를 국세청 등 세무당국만으로는 수행하기 어려워지고 있는 상황을 반영하고 있다고 할 것이다.

신고납세제도는 그 사회가 처한 사회·문화적인 환경과도 직접적으로 관련이 있기 때문에 제도가 정착되는 데 장기간을 요한다. 일본의 신고납세제도도 장기간에 걸쳐 정착된 것임은 물론이다.

일본에서 신고납세제도가 정착된 배경으로서는, 우선 신고납세제도의 기반을 구축하기 위하여 1950년 청색신고제도가 창설되고 이를 뒷받침하는 청색신고회, 세무사회 등의 민간단체가 형성된 점, 다음으로 국세청은 세무사회, 청색신고회 등 이들 민간단체의 협력을 구해 가면서 기장방법 등의 지도를 필요로 하는 납세자에 대하여 적절한 지도를 해 온 점, 셋째, 1984년 백색신고자에 대한 기록보존제도, 기장제도, 수지내역서 첨부제도가 도입된 점, 그리고 마지막으로 다액의 신고누락이 있다고 인정되는 납세자를 대상으로 철저한 세무조사를 해 온 점을 들 수 있다.

그렇다면 우리가 일본의 신고납세제도로부터 배울 수 있는 교훈 또는 시사점은

19) 日本 國稅廳, 『稅務課의 創設と稅務行政100年』, 1998.

무엇일까? 우선 납세관련 민간단체와의 협력과 그 육성이 필요하다는 점을 언급하고 싶다. 위에서 보았듯이 일본에서는 신고납세제도를 정착시킴에 있어 세무사회, 청색신고회 등 관계민간단체의 협력을 구해 가면서 기장방법 등의 지도를 필요로 하는 납세자에 대하여 적절한 지도를 해 오고 있다. 이것은 민간과의 협력 없이는 신고납세제도의 정착이 어렵다는 것을 말해 주고 있다. 우리나라의 경우 한국세무사회 등의 단체는 있으나 일본에서 볼 수 있는 자발적인 민간단체는 존재하지 않는다. 신고납세제도를 정착시키기 위해서는 우리나라의 경우도 자발적인 민간단체의 육성 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 이에 대한 것은 본고의 말미에서 다시 부연하기로 한다.

둘째로 세무조사 능력의 제고이다. 일본에서의 신고납세제도 정착의 또 하나의 요인으로서 다액의 신고누락이 있다고 인정되는 납세자를 대상으로 철저한 세무조사를 해 왔다는 점을 언급하였다. 이처럼 불성실납세자에 대한 철저한 세무조사와 그 능력의 제고는 신고납세제도를 정착시키기 위해 세무당국이 갖추어야 할 요건이다.

셋째로 아무런 유인 없이 정부의 힘만으로 민간의 협조를 이끌어 낼 수는 없다고 하는 점이다. 즉 신고납세제도 정착을 위해 그에 상응하는 유인제도를 도입해야 한다. 일본의 예에서 보았듯이 세무행정당국은 개인과 법인에 대한 신고납세제도를 유도하기 위해 소득세법, 법인세법상의 특전을 적극적으로 도입하여 민간에게 인센티브를 주는 방법을 모색하고 있다. 나아가 이것은 신고납세제도를 확립하고자 할 때 단순히 경제적인 측면에서의 인센티브 제공만이 아닌 법규정의 정비도 매우 중요하다는 것을 말해 주고 있는 것이다.

넷째로 세무행정조직을 납세자 중심으로 개편하는 일이다. 일본은 경제사회 변화와 세제의 변동에 대응하고 국제청 조직을 납세자 중심으로 개편하고 홍보체제를 강화하기 위한 세무행정기구를 갖추고 있다. 우리나라의 경우 현재 직세국, 간세국, 재산세국 등의 조직으로 되어 있어 경제상황의 변화 또는 신고납세를 위한 납세자 위주의 세무행정을 이루기 어려운 면이 있다고 할 것이다. 신고납세제도를 확립하는 데는 현재와 같은 조직체계보다는 납세자 중심의 조직체계가 더 바람직하다고 할 것이다.

이상이 일본의 신고납세제도로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점이라고 하겠으나 이하에서는 첫번째 시사점으로 제시한 민간단체와의 협력과 관련하여 현실적

우리나라의 경우
현재 직세국, 간세국,
재산세국 등의 조직으로
되어 있어 경제상황의
변화 또는 신고납세를
위한 납세자 위주의
세무행정을 이루기
어려운 면이 있다.

우리나라에서는
성실신고 풍토를
조성하기 위해 도입된
녹색신고제가 활성화되지
못하고 1995년 소득세
신고납부제도의 도입과
함께 폐지된 적이 있다.

으로 고려할 수 있는 방안을 제시하기로 한다.

2. 민간단체와의 협력 가능성

우리나라에서는 1966년 3월 국세청의 발족과 더불어 성실신고 풍토를 조성하기 위해 도입된 녹색신고제가 활성화되지 못하고 1995년 소득세 신고납부제도의 도입과 함께 폐지된 적이 있다. 이처럼 현재 우리나라는 형식적으로 신고납부제도가 실시되고 있다고 하나 실질적으로 정부부과제도의 성격이 강하다. 예컨대 대표적으로 들 수 있는 것이 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세방법과 소득세의 표준소득률에 관한 것이다. 표준소득률의 경우 과세당국에서는 이를 불성실 신고자를 선정하는 기준으로 이용하고 있다. 따라서 납세자는 실제소득에 관계없이 표준소득률에서 보여주는 금액만큼의 소득으로 신고함으로써 성실신고자로 분류될 수 있다는 문제점이 있다. 이는 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 행정운영방법으로 볼 수 있다. 이것은 곧 아직까지도 우리나라의 신고납부제도가 제대로 확립되어 있지 않은 동시에 기장풍토가 제대로 조성되어 있지 않다는 것을 의미한다.

또한 우리의 경우는 신고납세를 위해 협력을 구할 수 있는 일본세무협회나 청색신고회 등과 같은 민간단체가 설립되어 있지 않다. 나아가 이러한 단체들이 단기간에 활성화되기를 기대하는 것은 매우 어려운 것이다. 왜냐하면 지역간의 불균형이 크고 기장제도의 지도를 위한 인력이나 신고납세를 위한 유인이 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이다.

그렇다면 이러한 실정에서 신고납부제도 정착을 위해 어떠한 방법으로 민간단체와의 협력을 모색할 수 있을 것인가? 현재의 실정에서 민간단체로서 납세협력을 얻을 수 있는 단체로는 한국세무사회나 상공회의소 등이 있을 것이다. 그 중에서도 한국세무사회의 경우 '조세원조 및 세정협력사업, 납세의무자에 대한 조세상담 및 홍보'가 사업으로 되어 있다²⁰⁾. 따라서 우선 한국세무사회의 납세협력을 활성화시켜 세무당국과 세무사회의 협력방안을 모색하는 것이 필요하다는 생각이다.

아직까지 우리나라 세무사들의 일반납세자들에 대한 세무원조는 그리 활성화되어 있지 못하다고 하겠다. 예컨대 한국세무사회에서 발표하고 있는 무료상담건

20) 한국세무사회, 『현황』, 1998.

수는 1997년 3,158건(1997년 4월 1일~1998년 3월 31일), 1998년 상반기(1998년 4월 1일~9월 31일)는 1,533건이다²¹⁾. 한편 일본 세무사의 세무원조 건수는 다음과 같다.

〈표 4〉 일본의 세무원조 건수(1997. 4. 1~1998. 3. 31)

세무지도소 방식		협의파견 방식						기타 (농업 금융기관등)	계
지도소	상담소등	일본세무협회	상공회의소 +상공회	청색신고회 납세협회 등	법인회	지방공공단체			
13,083.0	5,527.0	61,417	233,483	105,247	16,402	8,287	8,331	451,777	

자료 : 日本 國稅廳, 『稅務援助事業』, 1998에 관한 통계자료.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 일본세무사회에서는 세무지도소 방식이나 다른 각 단체와의 협의파견 방식으로 세무원조를 하고 있다.

그러나 위의 세무상담이나 세무원조의 건수는 총수만을 나타낸 것이므로 세무사회 회원수를 감안하여 판단하여야 할 것이다. 우리나라와 일본에서 우선 특징적으로 차이가 나는 것은 세무사회에 등록된 회원수이다. 1998년 일본은 6만 3,252명에 이르고 있으나 우리나라에서 한국세무사회에 등록된 세무사수는 3,777명에 불과하다²²⁾. 일본이 우리나라보다 약 3배가 많은 인구를 갖고 있다고 하여도 우리나라 세무사회 회원수는 현격하게 적다고 할 것이다. 다음으로 1인당 무료상담 건수도 일본에 비해 현저히 적다고 하는 점이다. 일본의 경우 1998년 세무사회원 1인당 7.1건의 세무원조를 한 것이 된다. 우리나라의 경우에는 대체적으로 0.8건 정도로 그에 훨씬 못 미치고 있다고 볼 수 있다. 요컨대 우리나라의 세무사회는 일본에 비해 등록된 회원수나 1인당 상담건수가 적다는 것을 알 수 있다. 우리나라에서 무료 세무상담 또는 원조를 해야 할 민간단체가 이 정도이고 보면 신고납세제도에 관한 환경이 일본에 비해 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. 물론 위와 같은 비교는 상당히 많은 제약을 갖는다고 할 것이다. 왜냐하면 정확한 비교를 위해서는 우리나라에서의 무료상담의 내용과 일본에서의 세무원조의 내용을 파악해야 할 것이고 이에 더하여 일본과 우리나라의 세무사회의 내용 및 조직 등도 파악하여야 하기 때문이다. 본고에서는 이러한 것을 본격적으로 다루지는 않으나 일본세무사회에 비하여 우리의 세무사회의 활동이 미흡하다는 점은 충분히 말할 수 있을 것이다. 나아가 우리나라에 일본과 같은 신고납세제도와 관련

우리나라의 세무사회는 일본에 비해 등록된 회원수나 1인당 상담건수가 적다. 이는 신고납세제도에 관한 환경이 일본에 비해 매우 열악함을 뜻한다.

21) 한국세무사회 문의 확인.

22) 日本 國稅廳, 『稅務援助事業』, 1998에 관한 통계자료: 한국세무사회, 『현황』, 1998 참조.

**우리나라의 현실에서
신고납세제도를
정착시키기 위해서는
세무사회와의 협력체제를
갖추어야 할 것이다.**

있는 청색신고회나 법인회 등이 존재하지 않는다는 것을 감안하면 신고납세제도 정착을 위한 환경의 열악함은 더욱 심하다고 할 것이다. 이렇게 된 것은 비단 세무사회만의 책임이 아니라 그러한 활동을 할 수 있도록 하는 세무당국이나 납세자의 의식 등 복합적인 측면에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

신고납세제도가 목표로 하고 있는 것은 납세자가 충분한 기장능력을 갖고 성실하게 자신의 소득을 신고하고 세금을 납부하도록 하는 것이다. 이러한 목표를 달성해 나감에 있어 우리나라 현실에서 우선 갖추어야 할 것은 세무사와의 협력체제라고 할 것이다. 세무사 업무가 단지 사적이익 추구의 차원을 넘어선 공익적 사명이 있다는 것을 인식하게 되면 신고납세제도 확립을 위한 소규모 영세사업자에 대한 기장지도 등의 세무원조를 주된 사업으로 활성화시키는 정책방향이 필요할 것이다. 이때 무상 또는 저렴한 서비스로 성실하게 세무원조를 해 나가는 세무사회에 대해서는 그 실적에 따라 일본에서와 같이 사례금이나 표창제도의 도입도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 이들 세무사회와의 협력체제 활성화와 함께 상공회의소의 기장지도에 대한 역할증대 및 신고납세를 지원하기 위한 다른 민간단체의 육성을 위한 여건정비도 동시에 진행시켜 나가는 것이 신고납세제도의 정착을 앞당기는 길이 될 것이다. **김기**

1999년도 예산(안)

1999년도 예산(안)이 확정되었다.
내년도 예산은 경제 회생을 뒷받침하고
경제구조조정을 적극 지원하는 한편
실업자 및 저소득 계층에 대한 보호를 강화하고
정부가 구조조정과 고통분담에 솔선하겠다는 의지를 담고 있다.
『재정포럼』에서는 1999년도 예산(안)을 특집으로 마련
예산편성 실무자와 재정전문가의 기고를 통해
예산편성의 배경과 내용, 그리고 문제점과
향후 과제 등을 살펴본다. <편집자주>

1. 1999년도 예산(안)의 주요내용과 특징 / 金秉煥
2. 1999년도 예산(안)의 평가(1) / 鄧泰允
3. 1999년도 예산(안)의 평가(II) / 朴壽海

1999년도 예산(안)의 주요내용과 특징



金東煥 / 예산청 예산정책과장

1999년도 예산은 「국민의 정부」 출범 이후 처음 편성하는 예산으로 1999년 한 해의 예산이라는 의미 외에도 향후 5년간 정부정책의 기본 틀과 장기적인 비전이 포함되어 있다는 중요한 의미가 있다. 이에 따라 내년도 예산안에는 「정부의 국정과제」

등 국민과 함께하는 새 정부의 중장기 정책을 구체화하고 뒷받침하는 사업이 포함되어 있고, 공공부문이 개혁의 선도적 역할을 수행할 수 있도록 재정 운영의 틀과 사고를 과감하게 전환하였다. 내년도 우리 경제는 금년의 -5% 내외의 성장에

〈표 1〉 1999년도 주요 경제지표 전망

	1997 실적	1998 예산	1999 전망
성장률(실질, %)	5.5	-5 내외	2 내외
(경상)	(8.0)	(2 내외)	(4 내외)
소비자물가(%)	4.5	8.5	5.4
실업률(%)	2.6	7.4	8.3
(만명)	(56)	(159)	(179)
환율 (원/\$)	950	1,300	1,300

〈표 2〉 금융구조조정 및 국채이자 비용

(단위: 조원)

	1998 예산	1999 예산안	증감
금융구조조정비용	3.6	7.8	4.2
국채이자	0.2	2.4	2.2
계	3.8	10.2	6.4

서 다소 회복되어 2% 내외의 성장이 전망된다. 소비자물가는 내수가 본격적으로 회복되지 못하는 반면, 명목임금이 하락하는 등의 이유로 인해 4~5%의 안정세가 유지되고, 실업률은 구조조정의 진전에 따라 8%대의 높은 수준이 전망되며, 환율은 외환보유고 증가와 기업 및 금융기관들의 외자유치에 따른 자금유입 등으로 1달러당 1,300원이 될 것으로 전망된다.

그러나 내년에 경제가 다소 회복되더라도 조세수입은 금년의 마이너스 성장으로 세수기반이 약화되어 금년보다 3조원 수준의 증가에 그치는 반면, 세수가 크게 늘어나지 않는 상황에서 금융구조조정, 실업자 지원, 국채이자 등의 불가피한 세출소요는 크게 증가되기 때문에 재정여건은 금년과 같은 어려움이 계속될 것으로 전망된다. 금융구조조정비용, 국채이자 지급에 소요되는 예산만 해도 금년에 비해 6조 4천억원이 증가하게 되기 때문이다.

그러나 이렇게 어려운 재정여건에도 불구하고 지난해 말 이래 계속되고 있는 극심한 내수침체에서 벗어나 우리 경제가 활성화될 수 있도록 재정의 적극적인 역할이 요구되고 있다. IMF 외환위기를 조기에 극복하기 위해서는 그래도 역력이 있는 재정이 의도적인 적자를 내더라도 우리 경제를 살려야

하기 때문이다. 한편 경기 회복을 위한 재정의 역할을 강화하면서도 재정적자를 관리 가능한 수준으로 유지하여 경제가 회복되면 빠른 시일 내에 균형재정으로 복귀할 수 있는 기반도 동시에 구축해야 한다. 이를 위해 내년 예산에서는 고용창출효과가 큰 사회간접자본(SOC) 사업 등을 과감히 확충하면서도 예산의 효율성을 제고하고 낭비를 막기 위해 재정운용방식을 개선하며 공공부문 개혁을 강력히 추진하고 있다.

내년도 재정규모는 85조 7,900억원

내년도 재정규모는 85조 7,900억원으로 1998년(2회 추경 기준)보다 5조 271억원이 증가되었다. 이는 금년 2회 추경예산 대비 6.2%가 증가된 수준이나 당초예산 대비로는 예년과 비슷한 13.7%가 증가된 것이다.

일반회계는 1998년 75조 5,829억원에서 6.6% 증가한 80조 5,700억원이 되었는데 세입예산 중 조세수입은 금년보다 3조 1,164억원 증가한 62조 3,733억원이고, 세외수입은 금년과 비슷한 4조 6,967억원이며, 주식매각 수입은 2조 900억원으로 1998년보다 8,400억원 증가하였다. 세입부족에 따라 일반회계에서 발행되는 국채발행규모는

〈표 3〉 재정규모 증가율 추이

(단위: %)

	1996	1997	1998 당초	1회 추경	2회 추경	1999 예산안
증가율	14.8	13.4	5.7	3.8	13.1	6.2(13.7 ¹⁾)

주: 1) 1998 당초예산 기준

〈표 4〉 재정규모

(단위: 조원, %)

	1998 예산	1999 예산안	증감	
			금	비율
일반 회 계	75.58	80.57	4.99	6.6
- 조세수입	59.26	62.37	3.11	5.3
- 세외수입	4.64	4.70	0.06	1.1
- 국채발행	11.68	13.50	1.82	15.6
재정용자(순세입)	5.18	5.22	0.04	0.8
재 정 규 모	80.76	85.79	5.03	6.2

〈표 5〉 통합재정수지

(단위: 조원, %)

	1998 예산	1999 예산안
통합재정수지(A)	-21.3	-22.1
GDP (B)	428.6	446.6
B/A	-4.97	-4.95

1998년보다 1조 8,182억원 증가한 13조 5천억원으로 책정되었고, 연기금의 여유자금 등을 예탁받아 운용하는 재정용자특별회계의 순세입 규모는 5조 2,200억원으로 1998년보다 400억원 증가하였다.

내년도 통합재정수지 적자규모는 22조 1천억원으로 금년보다 8천억원이 증가하였고 GDP 대비

적자비율은 금년과 비슷한 5% 수준이다.

내년도 조세부담률은 경상 GDP가 늘어남에 따라 0.1%p 하락(19.8%→19.7%)하고, 1인당 조세부담액은 187만 8천원으로 금년보다 4만 7천원이 증가하며, 4인 기준으로 볼 때 1가구당 조세부담액은 금년의 732만 4천원에서 내년에는 751만 2천원으로 18만 8천원이 증가하게 된다

경제활력 회복을 최대한 지원

내년도 예산의 가장 큰 특징은 경제활력 회복을 최대한 지원하고 있다는 점이다. 사회간접자본 투자는 계속사업에 대한 완공 위주로 최대한 확대(11조 5천억원→12조 1천억원)하여 고용을 창출하고 성장잠재력을 견지토록 하였다. 지역균형개발을 위해 그동안 상대적으로 투자가 미흡했던 강원도 태백권, 전남북 산간지역, 경북 북부지역 등에 대한 투자도 확대하였다.

또한 금융경색으로 어려움을 겪는 중소기업과 수출·외국인 투자 유치 지원에 역점을 두어 신용보증기금, 주택신용보증기금 등 신용보증기관 지원을 확충(1조 3천억원→1조 4천억원)하였고, 경쟁력 있는 중소기업 육성을 위한 구조개선 및 기술개발을 지속적으로 지원(1조 8,356억원→1조 8,873억원)하였다. 이와 함께 유망 벤처기업의 육성·발굴을 위해 벤처기업 창업공간 조성, 벤처캐피탈 조성 등을 지원(2,758억원→2,768억원)하였다.

한편 수출보험기금에 3천억원을 지원하여 기금을 1조원으로 확충하여 중소기업의 무역금융 애로 해소를 지원하였으며, 외국인 투자자 임대용토지 매입 지원 등 외국인투자 유치 지원예산을 대폭 확충(40억원→1천억원)하였다. 정부는 예산집행에 있어서도 내년 상반기에 예산액의 70%를 집중 배정하여 재정이 적극적인 경기대응기능을 수행토록 할 계획이다.

또한 경제운영의 기본시스템인 금융기능을 정상적으로 회복시켜 경제회생을 도모하기 위해 금융구조조정비용을 우선 지원(3조 6천억원→7조

내년 예산에서는

고용창출효과가 큰 사회간접자본(SOC) 사업 등을 과감히 확충하면서도 예산의 효율성을 제고하고 낭비를 막기 위해 재정은 융방식을 개선하며 공공부문 개혁을 강력히 추진하고 있다.

7,866억원)하였다. 부실채권 매입, 증자지원, 예금대지급을 위한 금융구조조정채권 64조원에 대해 정부가 지급을 보증하고 채권에 대한 이자를 전액 재정에서 지원토록 하였다. 이는 금융회생을 통해서만이 기업회생과 경제회생이 가능하기 때문이다.

실업자 및 저소득계층 보호 강화

실업대책 예산을 대폭 증액하여 기업·금융 등의 구조조정과정에서 발생하는 실업자에 대해 일자리를 제공하고 사회안전망을 대폭 확충(5조 6,634억원→8조 2,295억원)하였다. 일할 의사와 능력이 있는 실업자를 위해 공공근로사업을 대폭 확대(1조 44억원→2조원)하였고, 고학력 미취업자 대책 등을 통해 신규실업자 10만명의 일자리를 마련하였다.

일자리를 구하지 못한 저소득 실업자 및 일할 능력이 없는 계층에 대해서는 최소한의 생계비를 지원하기 위하여 생활보호대상자 57만명을 추가 지정하고 이 중 자활보호대상자 13만가구에 대한 생계비를 보조(2,340억원)토록 하였고 저소득실직자 자녀를 위한 특별지원으로 학비 및 중식비를 지원

**금융구조조정비용, 실업자보호, 국제이자 등
불가피한 세출소요만도 9조원이 증가하여
공공부문 구조개혁과 우선순위가 낮은 세출사업의
삭감에도 불구하고 적자규모가 급년에 비해
1조 8천억원 증가하였다.**

토록 하였다.

구조조정과 고통분담에 정부가 솔선

그동안 매년 증액만 시켜 왔던 농어촌, 교육, 국방분야의 예산을 내부 구조개혁을 통해 생산성을 제고시키기 위해 전체 지원규모를 축소(-1조 4,014억원)하였다.

농어촌 지원예산은 42조원 투자계획에 따라 집중투자원 생산기반 조성사업을 대폭 축소(4조 2,773억원→3조 2,558억원)하는 대신 유통부문에 집중투자(4,471억원→7,141억원)하여 투자방향을 재정립하였다. 농수산물 직거래센터 설치 등으로 직거래가 활성화될 경우 기존의 5단계 유통구조가 3단계로 전환되고 산지에서의 제값 보장으로 농어민의 실질소득은 향상되는 반면 소비지에서는 신선한 농수산물이 값싸게 거래되는 효과를 거둘 것으로 기대하고 있다.

교육투자는 그동안 GNP 5% 투자계획에 따라 양적 확충에 치중해 왔으나 내년부터는 교육의 질적 향상에 중점을 두었다. 세계적 수준의 연구중심대학 육성을 위한 1차연도 예산 2천억원을 지원하고, 직업교육 및 재취업 교육강화를 위해 전문대학

을 집중 지원(1,160억원→1,940억원)하였다.

공무원 인건비를 1998년에 이어 기본급의 10% 상당액을 재삭감하고 정원을 7,743명 감축하여 인건비를 줄였으며(-8,165억원), 보수체계를 연공서열 중심에서 생산성 제고 방향으로 개편하기 위해 국장급 이상에 대해서는 1999년부터 연봉제를 실시하고 과장급 이하에 대해서는 성과상여금제도를 도입하였다. 공무원이 직접 쓰는 행정경비도 1997년, 1998년 10%씩을 삭감한 데 이어 내년에도 10%를 재삭감(-1,791억원)하였다. 이와 아울러 정부산하 출연·연구·보조기관 및 교육기관에 대해서도 기능 통폐합 및 보조금 정비로 예산을 절감(-3,900억원)하였다.

예산편성의 투명성과 자율성 제고

먼저, 예산요구 및 편성과정에서 수요자인 국민의 의견을 적극 수렴하였다. 중앙과 지방간의 의견교환 통로로 「시·도지사 예산협의회」를 신설 운영하고, 소비자단체, 학계, 언론계 전문가 등으로 구성된 「예산자문회의」를 운영하였으며, 경부고속철도사업 등 30대 중점관리사업에 대해 작업반을 구성하여 현장확인 등 사업평가 후 소요예산을 반영하였다.

또한 예산편성방식을 개선하여 각 부처가 주어진 한도 내에서 자율편성하여 사용하는 「기본사업비」를 신설하고 집행단계에서 사업내역을 정하는 「총액계상사업」을 확대(18개 사업→39개 사업)하여 각 부처의 자율성을 높였으며, 계속비제도 대상사업은 현행 5개 사업에서 12개 사업으로 늘려 장기대형사업을 안정적으로 추진토록 하였고 용지보상

비와 일반행정경비 중 일정액에 대해서는 다음 연도로의 이월을 허용하여 예산집행의 신속성을 부여하였다.

적자재정의 확대

금년에 이어 내년에도 13조 5천억원의 국채를 발행하여 적자예산을 편성하였다. 금융구조조정비용, 실업자보호, 국제이자 등 불가피한 세출소요만도 9조원이 증가하여 공공부문 구조개혁과 우선순위가 낮은 세출사업의 삭감에도 불구하고 적자규모가 금년에 비해 1조 8천억원 증가하였다.

선진국의 예에서 보듯이 재정적자는 한 번 발생하면 단기간 내에 줄이기가 쉽지 않다. 이런 점을 감안하여 정부는 중기재정계획의 수립, 예산사업의 성과관리 강화를 통한 재정운영의 효율화, 기금·특별회계의 정비 등 지속적인 제도 개선을 통해 재정적자를 적정한 수준에서 관리하여 조속한 시일 내에 균형재정으로 회복될 수 있도록 최대한 노력할 것이다.

1999년도 예산의 효과

내년도 예산안은 고용을 늘리고 경제를 살리는 데 중점을 두고 편성되어 있다. 12조원 규모의 SOC 투자로 3만 2천명의 고용을 신규로 창출하고, 2조원의 공공근로사업을 통해 45만명에게 새로운 일자리를 공급하게 된다. 이와 함께 신용보증기금 등에 대한 1조 4천억원 지원으로 20만개 이상의 중소기업에 신용보증을 확대하고, 수출보험기금에 3천억원을 지원하여 3,500여개 업체에 수출보험 혜택이 돌아가도록 하였다. 이에 따라 내년

정부는 중기재정계획의 수립, 예산사업의 성과관리 강화를 통한 재정운영의 효율화, 기금·특별회계의 정비 등 지속적인 제도 개선을 통해 재정적자를 적정한 수준에서 관리하여 조속한 시일 내에 균형재정으로 회복될 수 있도록 최대한 노력할 것이다.

도 예산안은 0.5%p 내외의 성장률 제고 효과가 있을 것으로 추정되고 있다. KIP

1999년 예산(안)의 평가(1)



郭泰元 / 서강대 경제학부 교수

우리가 당면한 경제적 상황이 비상한 만큼 내년도 예산안이 여러 가지 면에서 예년과 다른 특징을 갖는 것은 당연하다고 하겠다.

예산을 평가할 때 적용할 수 있는 일반적인 원칙들이 있다. 또한 예산정책은 경제상황에 따라 탄력적으로 운용되어야 하므로 얼마나 상황에 적합한 특징을 갖추었는지 하는 것이 예산안 평가의 또다른 기준이 되어야 한다. 특별히 후자의 기준은 그 경제가 직면하고 있는 또는 직면하게 될 경제상황에 대한 인식의 차이에 따라 달라질 수밖에 없다. 그러므로 이 글의 많은 부분은 필자의 경제상황에 대한 인식이나 우선순위에 대한 가치판단에 많이 좌우될 수밖에 없음을 먼저 밝혀 두고자 한다.

먼저 내년도 예산안이 강조하고 있는 중점 목표

에 대해서 논평한다. 아마도 이 부분이 현실이나 우선순위에 대한 인식의 차이를 가장 두드러지게 반영하는 부분이 될 것이다. 그리고 예산의 규모와 적자문제를 논의한다. 다음으로 예산의 몇 가지 중요한 내용을 평가한다. 특히 금융구조조정, 실업대책 및 사회간접자본 투자 그리고 농어촌 및 교육부문에 대한 지출 등에 대해서 주로 언급한다. 마지막으로 제도적 문제에 대해서 간단하게 언급하고 이 글을 맺는다.

1. 경기부양 대 구조조정

무기력한 우리의 거시경제에 활력을 불어넣어 줄 수 있는 방법은 무엇인가? 전통적인 거시경제 교

과서에 의하면 금융이나 재정의 확대라는 해답을 쉽게 얻을 수 있을 것이다. 그러나 우리의 금융부문은 지금 거의 혼수상태에 있다. 결국 경제활성화의 부담은 재정이 맡을 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 내년도 예산정책의 중심목표가 경제의 회생에 두어지는 것은 자연스러운 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리 경제를 살리는 일에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 수요 확대를 통해서 그야말로 가라앉은 경기를 부양하는 것이다. 다른 하나의 측면은 이른바 구조조정을 통해서 경제의 체질을 강화하는 것이다. 전자는 좀더 단기적인 관점에서의 정책이라고 할 수 있고 후자는 장기적인 관점을 강조한 정책이라고 할 수 있다.

내년도 예산안의 중심목표

내년도 예산은 이 두 가지 측면을 모두 강조하고 있다. 그러나 단기적인 경기부양을 훨씬 더 강조한 예산이라고 말할 수 있다. 두 가지가 다 중요하지만 단기적인 경기부양 및 실업대책의 문제가 더 시급하므로 그 문제에 역점을 두는 것은 정당화될 수도 있다. 너무 기력이 떨어진 상태에서 수술을 하면 마취에서 깨어나지 못할 수도 있으므로 기력을 북돋우는 치료를 병행하면서 수술을 하는 것이 보통이다. 그러나 경제라는 괴물은 기력을 살려서 일으켜 세워 놓으면 구조조정이라는 수술을 받지 않은 채로 달아나 버리는 특성을 가지고 있다는 사실을, 내년도 예산안은 너무 가볍게 생각한 것이 아닌가 하는 의문이 든다.

우리의 경제 현실이 순환적인 경기하강이 아니라는 것은 누구나 인정하는 것이다. 구조적인 문제에

우리의 경제 현실이 순환적인 경기하강이 아니라는 것은 누구나 인정하는 것이다. 구조적인 문제에 대해 장기간 지속할 수 없는 재정확대 정책으로 대응하는 것은 바람직하지 않을 뿐 아니라 위험을 수반할 수 있다.

대해 장기간 지속할 수 없는 재정확대 정책으로 대응하는 것은 바람직하지 않을 뿐 아니라 위험을 수반할 수 있다. 더 심각한 문제는 이러한 경제적 어려움이 우리나라에 국한된 것이 아니고 동아시아 전체, 나아가서 전세계적으로 확산될 조짐을 보이고 있다는 점이다. 이러한 상황에서 우리의 수요확대 정책은 실효성을 갖기 어렵다. 세계각국이 함께 수요확대 정책을 써야 어느 정도 효과를 기대할 수 있는데, 국제수지 때문에 어려움을 겪고 있는 우리가 선불리 수요확대 정책을 다른 나라들보다 서둘러 실시하면 경상수지가 다시 나빠질 위험도 크다.

구조조정에 좀더 중점을 두어야

요컨대 우리는 지금 구조조정이라는 보다 근본적이고 장기적인 문제의 해결에 더 큰 비중을 두어야 한다는 것이다. 어떤 측면에서 보면 구조조정을 위해서는 불황과 실업이라는 고통이 불가피하고 그 고통스런 과정을 통해서 우리 경제가 더 효율적이고 경쟁력 있는 경제로 거듭날 수 있다고 말할 수 있다. 그 과정이 고통스럽다고 너무 서둘러 진통제를 처방하면 실업도 제대로 해소하지 못하고 구조조정도 원활하게 추진되지 못하는 결과가 나타날

간접적으로 구조조정을 강요하는 하나의 대안은 예산면에서 최대한의 압박을 가하는 것이다. 넉넉한 예산으로는 공공부문의 개혁이 유도될 수 없고 공공부문이 개혁되지 않으면 금융구조개혁은 말뿐인 개혁이 될 수 있다.

수 있다. 지금 우리가 제일의 우선순위를 두어야 할 목표는 구조조정이 원활하게 이루어져서 이 난관을 근본적으로 극복할 수 있는 자생력을 회복하는 것이라고 믿는다. 우리는 지금 구조조정의 시작 단계에서 너무 성장률이나 실업문제에 대해 과민한 반응을 보이고 있는 것 같다. 단시일 내에 우리 경제나 또 세계경제가 현저히 회복될 기미를 보이지 않고 있는 현실을 감안할 때, 앞으로 더 감당하기 어려운 상황이 될 경우를 대비해서 한편으로는 저소득과 실업에 대한 우리 사회의 저항력을 키우면서 다른 한편으로는 재정력을 비축하는 지체가 필요한 시점이다.

II. 예산규모와 공공부문 구조조정

경기부양 위주의 예산정책 방향은 그 규모와 규모를 유지하기 위한 적자의 폭을 따져 보면 잘 알 수 있다. 1999년 예산안의 총규모는 작년 예산에 비해 6.2% 늘어났다. 그러나 이 예산안의 규모를 당초예산과 비교해 보면 13.7%나 늘어난 것이다. 물론 금년에는 추경요인이 많이 있어서 두 번이나 추경을 했기 때문에 당초예산에 대비한 증가율이

실제 내년도 예산의 최종적 증가율이 될 가능성은 크지 않을지 모른다. 그러나 내년도에 거의 연례적으로 이루어졌던 추경이 있을 것으로 보는 것이 상식에 부합하며 그렇다면 내년도 예산 규모의 증가가 실제로 10% 정도는 되는 것으로 보는 것이 타당하다.

규모가 큰 예산이 구조조정에 방해가 되는 이유가 한 가지 더 있다고 생각된다.

구조조정이 기업이나 금융기관에만 요구되어서는 안 된다. 사실은 오늘의 위기에 대한 대부분의 책임이 탄력을 잃은 정부의 구조적인 결함에 있다고 본다. 수년 전부터 강조되어 온 터이지만 정부의 근본적인 구조조정이 민간부문의 그것보다 더 시급하다. 그러나 불행하게도 그 구조조정의 칼자루는 정부 스스로의 손에 들려져 있다. 우리 정부에 대해 스스로의 배를 채고 환부를 수술하라고 한다면 그것은 지나친 주문이 아닐 수 없다. 간접적으로 구조조정을 강요하는 하나의 대안은 예산면에서 최대한의 압박을 가하는 것이다. 적어도 민간부문이 고통받는 만큼 혹은 그 이상으로 정부예산의 전체적인 규모가 긴축되어야 한다. 그러한 압박이 있으면 정부부문에서도 성공적인 구조조정이 이루어질 가능성이 커진다. 넉넉한 예산으로는 공공부문의 개혁이 유도될 수 없고 공공부문이 개혁되지 않으면 금융구조개혁은 말뿐인 개혁이 될 수 있다.

III. 재정적자와 부채

우리의 재정이 새롭게 경험하고 있는 것은 대규모 적자와 이를 조달하기 위한 국채 발행이다.

지출규모는 세입의 증가 가능성을 훨씬 앞지르고 있기 때문에 적자예산이 될 수밖에 없다. 내년도의 통합재정수지는 GDP 대비 5%의 적자를 낼 것으로 예상되고 있다. 적자로 편성된 예산을 뒷받침하기 위해서 내년중 13조 5천억원(공공부문 전체의 채권발행 규모는 이보다 훨씬 더 크다)의 국채를 발행할 계획을 세워 놓고 있다. 추경 가능성을 생각하면 예산의 규모뿐 아니라 적자 폭과 부채발행 규모가 더 커질 가능성이 크다. 조세수입 등이 늘어날 가능성은 거의 없기 때문이다.

이것은 불경기에는 적자재정정책을 써야 한다는 케인즈적 처방이라고 생각하면 그럴듯하게 들린다. 그러나 국가가 발행하는 채권이 어차피 국내시장에서 주로 소화되어야 하는 것이라면 소위 구축 효과가 나타날 가능성을 생각하지 않을 수 없다. 최근에 금리가 어느 정도 낮아지긴 했지만 아직도 높은 금리가 기업에 부담을 주고 있다. 자금시장에서 국가와 기업이 같이 경쟁을 한다면 기업의 투자가 적자재정정책 때문에 위축될 가능성은 쉽게 생각할 수 있다.

적자 폭과 국채 발행고를 극소화해야

우리의 정부 규모는 상대적으로 작았고 지금까지 건전성을 유지해 왔기 때문에 위기에 대처할 수 있는 재정여력이 있다는 사실은 참으로 다행스러운 일이다. 그러나 이러한 특성이 무너지는 것은 순식간의 일이다. 아직도 가야 할 길이 멀다면 이 재정여력을 함부로 써버려서는 안 된다. 금년에 11조 7천억원의 국채를 발행한 데다가 내년에도 13조 5천억원의 국채를 발행한다. 국가부채잔고는 순식

간에 누적되고 재정의 경직성은 빠르게 심화될 것이다. 지방채의 발행 수요도 매우 크다. 앞으로 더 어려운 고비를 넘겨야 될 것이라면 견딜 만할 때 더 버티는 것이 지혜로운 선택이라고 본다. 지금은 지출 규모를 최대한 줄여서 적자 폭과 국채 발행고를 극소화할 필요가 있다.

경제적인 측면만 본다면 적자 그 자체는 별 문제가 아니라고 주장할 수 있다. 국공채든 조세든 어차피 국민이 부담하는 것이므로 재원은 어떻게 조달하든 효율적으로 쓰기만 하면 된다고 할 수 있다. 그러나 부채가 많아서 재정의 이자부담이 높아지면 재정운용은 탄력성을 잃는다. 재정이 경직화 되면 어떤 부작용들이 생기는지는 일부 선진국들이 겪은 어려움을 통해서 이미 우리들도 잘 알고 있다.

IV. 금융구조조정과 재정

금융구조조정채권 64조원을 발행하는 것에 대해 정부가 지급보증을 해 주고 이자 7조 8천억원은 예산에서 직접 지원해 준다. 이렇게 조달된 자금은 금융기관들의 부실채권을 매입하고 은행의 증자를 지원하며 금융기관들이 지급하지 못하는 예금을 대신 지급해 주는 데 사용한다.

금융기관의 책임성 강화

구조조정의 가장 큰 걸림돌로 인식되고 있는 금융부문의 정상화를 위해 재정이 힘을 쓰는 길 외에는 돌파구가 보이지 않는다. 그러나 금융부문에 대한 재정의 지원이 또 한번의 금융 '정상화'로 끝이

현 시점에서 경기회복을 위한 무리한 재정확장은 자제하는 것이 좋다고 생각된다. 일자리 창출은 주로 기업의 활성화를 통해서 이루어지도록 방향을 잡아야 할 것이다.

나서는 곤란하다. 당장 금융기관들이 기능할 수 있도록 도와주는 것이 시급하지만 그것이 구조조정은 아니다. 합병을 통해서 금융기관을 대형화하는 것만이 능사도 아니다. 가장 중요한 것은 금융기관들이 책임 있는 행동을 하도록 하는 일이다. 그동안 것처럼 강조해 온 금융의 자율화는 결국 금융기관들이 모든 의사결정을 스스로의 책임하에서 하고 그 결과에 대해서도 끝까지 책임을 지도록 하는 것이었다. 그러나 지금 국민들의 세금으로 잘못된 의사결정의 뒤치다꺼리를 하게 된 것이다. 다시는 이러한 일이 되풀이되지 않도록 하는 것이 구조조정이다. 이것이 확실하게 보장되어 금융기관들이 건강한 모습으로 다시 태어나야 국민의 혈세로 막대한 지원을 하는 보람이 있을 것이다.

V. 실업대책과 SOC 투자

앞으로 얼마나 더 지속될지 모를 이 경제적 난국에 일자리가 없어서 또는 기본적인 생계수단이 모자라서 고통당하는 가계를 도와주는 것은 우리 국민의 당연한 의무이다. 그리고 이 일을 각자가 개인적으로 할 수도 있겠지만 재정을 통해서 하는 것

이 효율적일 수 있다. 사실 이러한 최소한의 안전장치가 없다면 구조조정을 과감하게 추진하는 것은 스스로 한계에 부딪힐 수밖에 없을 것이다.

공공근로 사업의 문제점

그러나 여기서 우리가 다시 생각해 보아야 할 것이 있다. 도대체 구조조정이라는 것이 무엇인가? 왜 구조조정을 해야 하는가? 구조조정에는 물론 여러 가지 측면이 있고 여러 가지 목적이 있다. 그러나 그 가장 기저에 깔린 과제는 비효율의 제거라고 할 수 있다. 인력을 포함한 모든 자원을 좀더 효율적으로 이용하지는 것이 구조조정의 목적이라고 할 수 있다. 그런데 공공근로 사업이 매우 부실하게 운용되고 있다는 이야기가 심심찮게 들리고 있다. 직장에서 열심히 일하던 사람들을 내쫓아서 일 같지도 않은 일을 시키고 일당을 준다면 구조조정을 한다고 인력을 더 비효율적으로 배치한 꼴이 되는 셈이다. 물론 이것은 과도적인 현상이고, 생산보다는 저소득가계의 지원이 주목적이라는 설명을 할 수 있다. 그렇다고 해도 방만한 집행이 용인될 수 있는 것은 아니다. 여기서도 최대의 효율이 달성될 수 있도록 노력해야 한다. 사업의 내용과 수혜자의 선정이 잘되어야 한다. 적절한 사업대상이 없으면 차라리 그 예산을 공적부조사업으로 돌리는 편이 낫다. 한정된 예산으로 가장 고통을 받는 계층을 집중적으로 지원함으로써 이 어려운 때를 넘기도록 하는 것이 중요하다.

공공부문 대형사업의 투명성 제고

실업대책과 관련하여 한 가지 더 생각해 보아야

할 문제는 과연 정부가 직접 일자리를 만드는 것이 바람직한가 하는 점이다. 정부의 예산관련 보도자료에 의하면 정부가 사회간접자본 등에 투자할 경우보다 중소기업 등을 지원할 경우 예산 지출액당 일자리 창출효과가 훨씬 더 큰 것으로 나타나고 있다. 물론 SOC 투자는 일자리 창출만을 목적으로 하는 것은 아니기 때문에 직접비교가 가능한 것은 아니다. 그러나 여기서 강조하고 싶은 것은 일자리 창출은 기업이 더 잘할 수 있다는 점을 명심해야 한다는 점이다.

대안은 무엇인가? 앞에서도 언급한 것처럼 불황의 터널을 신속하게 통과할 전망이 보이지 않는 현실점에서 경기회복을 위한 무리한 재정확장은 자제하는 것이 좋다고 생각된다. 일자리 창출은 주로 기업의 활성화를 통해서 이루어지도록 방향을 잡아야 할 것이다. 또 특별히 공공부문의 토목공사와 관련한 여러 가지 부조리와 비효율 등 국민들의 의심의 눈초리를 보내고 있는 부분에 대한 척결 노력이 선행되어야 한다. 부패부조리 구조를 수술하는 것은 구조조정의 매우 중요한 부분이다. 고속철도 사업을 비롯한 여러 대형사업에 대해서 투명성이 충분히 보장되도록 해야 할 것이다. 불경기니까 SOC 사업 예산을 많이 배정할수록 좋다는 식의 논리에 의해서 이 분야의 불투명한 부분들이 어물어물 덮여져서는 안 된다고 본다.

VI. 농어촌 구조개선과 교육개혁예산

농어촌 구조개선과 교육개혁은 엄청난 예산낭비를 초래하고 영똥한 피해자들을 양산하는 결과를

농어촌 구조개선과 교육개혁은

엄청난 예산낭비를 초래하고 영똥한 피해자들을 양산하는 결과를 가져왔다.

따라서 이 분야의 사업과 예산을 재검토하고 조정하는 것은 당연하다.

가져왔다. 따라서 이 분야의 사업과 예산을 재검토하고 조정하는 것은 당연하다. 그렇지만 정치적으로 상당히 민감한 사안인 농촌, 교육 및 국방관련 예산에 칼을 댄 예산당국의 용기에는 찬사를 보낼 만하다. 한편 이 분야에서 제기된 문제들을 생각해 보고 또 우리 경제 전반이 겪고 있는 어려움을 고려한다면 이 정도의 삭감으로는 충분하지 않다는 생각이 든다. 정말로 예산을 영점 기준에서 다시 검토하였다면 훨씬 더 획기적인 조정안이 나오지 않았을까 생각해 본다.

농업부문 경제거래의 투명성 제고

규모조정이 미흡할 뿐 아니라 내용면에서도 석연치 않은 부분들이 눈에 띈다. 예를 들면 생산기반에 대한 투자를 줄이는 대신 유통개선을 위한 예산을 대폭 증액하여 연간 7천억원 이상을 배정하고 있는데 과연 유통구조의 문제가 투자로 해결될 문제인가? 관을 포함한 이해집단들의 복잡하고 뿌리깊은 이해구조와 부조리가 투자로 발본될 수 있는가?

또 농가부채를 2년간 상환 유예해 주는 프로그램에도 1조 6,600억원이나 계상되어 있다. 금융기관

결산관련 제도의 대폭적인 보완이 필요하다고 생각한다. 단순한 회계감사와 결산뿐 아니라 중요한 사업의 성과분석이 제대로 이루어지도록 해야 할 것이다.

의 부실채권도 정부가 개입해서 정리를 도와주는 판이므로 힘없는 농민도 도와주어야 형평에 맞는다는 생각을 할 사람들도 있을 것이다. 그러나 이런 식으로 생각하면 억울한 사람들이 어디 정부 돈을 빌려 쓰고 못 갚는 농민뿐이겠는가? 이 문제와 관련해서 우리가 더 신경을 써야 할 것은 농업부문에서의 경제거래에 있어서도 투명성이 보장되어야 하고 특별히 도덕적 해이가 발생하지 않도록 책임 있는 의사결정이 유도되어야 한다는 점이다.

교육부문의 구조적 비효율 척결해야

교육부문의 예산도 마찬가지로이다. 교육부문에 뿌리깊이 박혀 있는 여러 가지 구조적인 비효율의 문제를 척결하지 않은 채 예산만 쏟아붓는 것은 문제를 개선하기는커녕 악화시킬 가능성이 더 크다고 본다. 초·중·고등학교의 교육여건은 최근 들어 엄청나게 좋아졌다. 그러나 과연 교육의 효율도 그만큼 향상되었다고 자부할 수 있는가? 공교육비의 투입이 급속하게 증가하는데도 사교육비 부담이 줄어들지 않고 있는 것은 무엇을 의미하는가? 돈 안 들고 개혁할 수 있는 부분이 너무 많이 있다. 그리고 이런 부분의 개혁이 돈을 들여야 할 수 있

는 개혁보다 훨씬 더 중요하다.

VII. 몇 가지 제도적 문제점들

마지막으로 예산관련 제도에 대해서 간단하게 언급한다. 예산편성과정에서 수요자들의 의견을 반영하려는 노력을 경주한 것이나 예산 사용기관의 자율성을 넓힌 것은 매우 바람직하다고 생각된다. 다만 과연 예산 수요자들로부터 의견을 듣는 절차들이 투입된 노력에 비해서 바람직한 성과를 거둘 수 있는 것인지 아니면 또 하나의 번거로운 요식행위가 되는 것은 아닌지 의문이 든다는 말을 하고 싶다.

오래 전부터 강조되어온 것이지만 편성에 못지 않게 중요한 것이 올바른 집행이고 또 그 성과의 평가이다. 그리고 이러한 평가의 결과는 앞으로의 예산정책에 반영되어 실책이 되풀이되지 않도록 해야 한다. 이러한 관점에서 결산관련 제도의 대폭적인 보완이 필요하다고 생각된다. 단순한 회계감사와 결산뿐 아니라 중요한 사업의 성과분석이 제대로 이루어지도록 해야 할 것이다.

공공기금과 기타 기금 등 70여개의 기금 중 정비될 것은 정비되어야 할 것이고 예산에 포함시킬 수 있는 것은 예산으로 흡수 통합되어야 할 것이다. 투명성을 높이기 위한 회계제도의 개혁도 신속하게 이루어져야 할 것이다. KDR

1999년 예산(안)의 평가(II)



朴 寄 白 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 서론

예산 또는 재정은 정부부문이 개인과 경제에 미치는 대략적인 모습을 보여주는 거울이다. 예를 들어 정부의 이전지출은 직접적으로 개인의 소득을 변화시킨다. 사회간접자본의 확충은 교통혼잡을 감소시킴으로써 간접적으로 국민의 일상생활에 영향을 끼치고, 기업의 물류비를 감소시킴으로써 직접적으로 기업의 수익성에 영향을 미치기도 한다. 또한 재정지출을 조달하기 위한 세금, 부담금, 수수료, 국채 발행 등은 국민의 직·간접적인 부담으로 작용한다. 이 밖에도 재정지출은 경제의 전체적인 성과, 즉 경제성장률에 영향을 미치는 주요한 요소이다.

이러한 예산은 크게 두 가지로 나누어 분석할 수 있는데 그 하나는 예산의 규모이며, 다른 하나는 예산의 배분이다. 예산의 전체적인 규모와 적자 규모는 정부부문이 경제에서 차지하는 비중을 보여 주고 경제 안정이나 경기부양 등 향후 경제전망에 대한 정부의 대처방안을 예시한다. 예산의 부문별 지출 내역은 정부 정책의 우선순위를 밝혀 준다. 정부는 국방, 교육, 농업, 중소기업, 복지, 사회간접자본 등 다양한 재정 수요에 직면해 있는데 예산은 이러한 재정적 수요에 대한 정부의 선택을 수치로 보여준다. 예를 들어 실업 관련 예산의 규모와 증가율은 정부의 실업에 대한 관심의 크기와 향후 정책 방향을 가늠할 수 있도록 한다.

재정의 내용과 역할은 외환위기가 발생한 이후,

이전과는 확연히 다른 모습을 띠고 있다. 심각한 신용경색을 완화하고, 경기침체의 악순환을 저지하며, 경제를 정상화시키기 위하여 금융산업의 구조조정에 대규모의 재정지원이 이루어지고 있다. 또한 심화되고 있는 실업 문제를 완화하기 위해서 실직자 지원과 고용 창출을 위한 지출 또한 막대한 규모이다. 마지막으로 지나친 경기침체로 인한 경제기반의 와해를 막기 위해 경기 부양을 위한 재정 지출의 확대도 요청되고 있다.

이렇듯 재정이 경제위기 극복에 가장 필수적인 역할을 담당하고 있으며 이에 따라 재정적 부담이 급증하고 있다. 결과적으로 외환위기 이후 재정은 단기적으로는 급증하는 지출 소요에 대한 재원조달이라는 과제를 안고 있으며, 중기적으로는 지출 구조의 변화에 따른 재정수지의 악화를 방지하여야 하는 과제가 추가되었다. 따라서 위와 같은 관점을 기초로 1999년도 예산안을 살펴보기로 한다.

II. 예산의 내용과 특징

내년도 중앙정부 재정(일반회계+재정융자특별회계)의 규모는 약 85조 8천억원이다. 이를 금년 예산안과 비교하면 약 10조 4천억원, 2차 추경 예산안과 비교하면 5조원 정도 증가하였다. 그러나 금융구조조정과 실업 분야에 대한 지출이 금년도 2차 추경 예산안 대비 4조 2천억원과 1조 2천억원(재정 기준)이 증가한 점을 제외하면 여타 분야에 대한 정부의 지출은 금년도 2차 추경안에 비해 규모면에서는 거의 차이가 없다고 할 수 있다.

일반적으로 정부부문이 경제에서 차지하는 비중은 통합재정의 GDP 대비 비율로 표시된다. 그러나 정부 예산안은 재정융자특별회계를 제외한 특별회계, 기금 등을 포함하지 않고 있으므로 정부 예산안으로부터 통합재정의 규모를 알 수는 없다. 다만 우리나라의 경우 중앙정부 통합재정의 GDP

〈표 1〉 연도별 재정 추이

(단위: 조원, %)

	1996	1997	1998	1998 2차 추경	1999
일반회계	60.1	67.6	70.3	75.6	80.6
국세	56.0	64.0	67.6	59.3	62.4
세외수입	4.1	3.5	2.7	4.6	4.7
국채	-	-	-	11.7	13.5
재특	2.9	3.8	5.2	5.2	5.2
합계	63.0	71.4	75.4	80.8	85.8
(증가율)	14.8	13.4	5.7	13.1	13.7
GDP대비 통합재정수지	-0.3	-1.65 ¹⁾		-5 ²⁾	-5 ²⁾

주 : 1) 산업은행 전대차관 약 7조원(ADB, IBRD 차관 50억달러) 포함.
2) 추정치

대비 비중이 1997년도에 22.1%였으며 1998년과 1999년의 재정 증가율이 경제성장률보다 높은 5.7%와 13.7%인 점을 감안하면 통합재정의 GDP 비율은 다소 증가할 것으로 보인다. 이를 감안하여도 미국이 GDP 대비 22.9%(1995), 독일이 37.7%(1993), 영국이 41.6%(1993)인 것에 비하면 우리나라는 정부부문이 경제에서 차지하는 비중이 낮은 편에 속한다. 그러나 어느 정도의 재정지출이 적정한지를 판단할 수 있는 명확한 기준은 존재하지 않고, 정부지출의 포괄 범위에는 다소 차이가 있으며, 정부의 역할에 대한 각국의 관점에 따라 재정의 규모가 결정되므로 향후 재정규모가 축소되거나 확대되어야 한다고 말하기는 힘들다.

지출구조의 변화

내년도 예산의 배분을 보면 금융구조조정과 실업, 사회복지 분야에 대한 지출이 큰 폭으로 증가하였다. 이는 외환위기 이후 금융산업 구조조정과 실업자 및 저소득층 지원에 대한 재정적 부담이 급증하였음을 잘 보여주고 있다. 특히 금융산업 구조조정을 위한 재정부담은 1998년 2차 추경안에 비해서도 4조 2천억원이나 증가하였다. 경기부양과 밀접한 관계를 갖고 있는 SOC, 중소기업 및 수출 분야에 대한 지출도 증가하였다. 해당 분야의 지출은 1998년도 2차 추경안과 비교할 경우 증가율이 높지 않지만 1998년도 예산과 비교하면 20%를 상회하는 증가율을 보이고 있다. 특히 중소기업 및 수출 관련 예산은 1996년도에 비해 2배로 증가함으로써 외환위기 이후 심각한 곤경에 빠진 중소기업에 대한 지원과 수출 확대를 통해 경제회복을 지

내년도 예산의 배분을 보면

금융구조조정과 실업, 사회복지 분야에 대한 지출이 큰 폭으로 증가하였다. 이는 외환위기 이후 금융산업 구조조정과 실업자 및 저소득층 지원에 대한 재정적 부담이 급증하였음을 잘 보여주고 있다.

원하겠다는 정부의 의지를 잘 보여주고 있다. 반면 농어촌, 국방, 교육 등은 우선순위가 낮아지며 감축되는 추세를 보이고 있다. 해당 분야의 예산은 금년도 추경예산보다 낮은 수준일 뿐만 아니라 1997년 예산 이후 계속적으로 낮아지는 추세를 보이고 있다.

외환위기 이후 정부예산의 가장 큰 특징은 지출구조의 변화라 할 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 금융구조조정과 실업대책이라는 새로운 항목이 예산에 추가되었다. 또한 농어촌, 국방, 교육 등 과거 지출 비중이 높았던 부문이나, 효율성이 의문시되고, 경상경비의 비중이 높은 분야에 대한 지출이 억제되었다.

경기조절기능의 강화

내년도 예산의 또 다른 특징은 대규모 적자예산이라는 점이다. 통합재정수지를 기준으로 22조 1천억원의 재정적자가 예상되고 있으며, 이는 GDP의 약 5%에 해당할 것으로 전망되고 있다. 이러한 대규모 적자를 보전하기 위하여 정부는 1998년도 2차 추경에 이어 또다시 13조 7천억원에 달하는 대규모 국채 발행을 계획하고 있다.

〈표 2〉 주요 분야별 예산

(단위: 조원)

	1996	1997	1998 2차 추경	1999
금융구조조정	-	-	3.6	7.8
실업자보호	-	-	5.7	8.2
사회복지	3.5	4.3	4.7	5.4
중소기업·수출	2.0	3.2	3.9	4.0
SOC	8.1	10.1	11.5	12.1
농어촌	5.8	8.7	8.5	8.1
국방	12.7	14.3	13.8	13.7
교육	15.8	18.3	17.5	16.6

주: 실업자 보호, 교육 등에 기금, 지방정부 지출 등이 포함되어 있음.

결과적으로 내년도 재정정책의 방향은 금융구조 조정의 바탕하에서 사회안전망의 확충을 통하여 재정의 소득재분배 기능을 강화하는 한편 중소기업과 수출에 대한 지원 그리고 사회간접자본에 대한 투자 확대를 통하여 경기부양을 시도함으로써 재정의 경기조절기능을 강화하는 것이라 할 수 있다.

III. 쟁점 및 평가

내년도 재정운용에서 논란의 초점은 재정을 통한 경기부양 여부에 있다. 재정지출 확대를 통하여 경기를 적극적으로 부양함으로써 심각한 경제위축을 방지하여야 한다는 주장도 있고, 과도한 재정적자의 우려와 기업구조조정이 지연된다는 점을 들

어 경기부양에 반대하는 의견도 있다.

재정과 경기의 관계

일반적으로 재정과 경기와의 관계는 통합재정을 기준으로 한 재정팽창지수(FI)로 판단한다. 현재 발표된 예산안만으로는 통합재정의 세입과 세출을 분명히 알 수 없어 재정팽창지수를 정확히 산출해 낼 수는 없다. 다만 통합재정수지 적자가 GDP 대비 5%이며, 실질성장률과 경상성장률을 각각 2%와 4% 내외로 가정한 점을 감안하면 재정팽창지수가 0에 가까운 수치로 나타날 것으로 보인다. 만약 금융구조조정 비용처럼 직접적으로 총수요를 구성하지 않는 지출을 제외할 경우에는 재정팽창지수가 크지는 않지만 음수일 것으로 보인다¹⁾. 따라서 내년도 정부의 재정기조는 경기부양이나 위

1) 참고로 본원의 추정에서는 내년도 실질성장률 약 0%, 경상성장률 약 2.5%를 가정한 다음, 통합재정상 세입이 97조 4천억원, 세출이 121조 8천억원인 경우에 재정적자가 GDP 대비 5.6%인 24조 4천억원이었으며 재정팽창지수가 0.33으로 나타났다. 따라서 예산안처럼 GDP의 5% 적자일 경우에는 재정팽창지수가 이보다 낮아질 가능성이 높다.

축이 아닌 중립적인 것으로 판단된다.

1998년도 2차 추경안에 이어 1999년도도 GDP 대비 5%의 재정적자가 예상됨에 따라 재정적자의 규모에 대한 논란도 존재한다. 재정적자의 규모에 대한 우려는 금융구조조정 비용, 경기침체, 국채 발행의 급증과 그에 따른 이자비용 등으로 현 상태의 재정적자가 당분간 지속될 가능성이 높은 데서 비롯된다. 또한 대규모 지속적인 재정적자가 신축적인 재정운용을 저해하고, 선진국과는 달리 외채의 규모가 막대하고, 금융·자본시장이 취약한 우리나라의 상황에서는 경제에 커다란 충격으로 작용할 가능성이 있다. 왜냐하면 경제가 회복된 이후에도 이전과는 달리 안정적 성장세를 보일 것이므로 재정적자의 개선이 빠른 시일 내에 실현되기 힘들 것으로 보이기 때문이다.

단기간의 대규모 재정적자가 오히려 재정수지의 개선에 도움이 될 수도 있으며, 우리나라의 낮은 정부부채 규모를 고려할 때 일정 기간의 재정적자는 문제가 되지 않는다는 주장도 존재한다. 스웨덴의 경우 금융위기가 닥친 1992년부터 1994년까지 GDP 대비 10%에 가까운 재정적자를 경험하였지만 신속한 금융구조조정과 경기회복으로 재정적자가 급속히 감소되었다. 따라서 재정적자의 규모만으로 그 적정성 여부를 판단하기는 힘들다.

예산 배분의 적절성

예산 배분에 있어서의 적절성은 논의하기 힘들다. 특히, 지출의 감축이 필요한 분야의 예산이 충분히 감축되었는지 또는 금융구조조정 등 지출이 증대되어야 할 부문의 지출이 충분히 증대되었는

내년도 세입이 예산을 밑도는 경우에는 추가경정예산을 통하여 국채의 발행을 확대할 가능성이 높다. 그러나 예산이 빈번히 변경되는 것은 재정의 예측 가능성을 낮추고 정부에 대한 신뢰를 하락시키므로 바람직하다고 할 수 없다.

지에 대해서는 관점에 따라 다른 의견을 갖고 있을 수도 있다.

그러나 농어촌, 국방, 교육분야의 지출 비중을 낮춘 점은 바람직한 것으로 보인다. 특히, 농어촌이나 교육분야의 경우에는 지출의 수요를 면밀히 검토하지 못하거나 지출의 비효율성의 문제가 꾸준히 제기되었음에도 불구하고 정치적으로 제시된 수치를 달성하기 위하여 지출이 확대된 측면이 있었기 때문이다. 예를 들어 1998년 예산의 경우 교육에 대한 중앙정부의 지원이 약 20조 1천억원에 달함으로써 재정 규모의 28%를 차지하였지만 그에 상응하는 교육의 질적인 수준 향상이 달성되지는 못한 것으로 평가되고 있다. 또한 해당 분야의 지출 감축으로 경제위기가 어느 정도 극복되어 금융구조조정이나 실업예산의 비중이 감소할 경우 상대적으로 취약했던 복지 분야에 대한 지출 여력이 상당히 확보될 것으로 보인다.

예산 편성 관련 절차와 제도의 개편

예산 편성과 관련된 절차와 제도의 개편도 바람직한 것으로 보인다. 우선 예산요구 단계부터 이해관계기관 등 수요자 의견을 수렴하기로 하였으며

현재의 단년도 예산편성 방식에서는 정부가 건전재정으로 복귀할 수 있다는 점을 명확히 보여줄 수가 없다. 따라서 중기재정계획을 설정하고 이를 공표함으로써 재정 계획의 실천 가능성을 높이는 한편 재정적자에 대한 세간의 우려를 불식시키는 노력이 필요하다.

용지보상비, 일반행정경비 중 일정액에 대해 예산의 이월을 허용함으로써 회기 말에 불용예산을 낭비적으로 지출하는 것을 제도적으로 방지하고 있다. 또한 총액계상사업의 확대 등 각 부처의 자율성을 확대하였으며 출연기관, 정부보조기관 등에 대한 합리화와 민간위탁의 확대 등 예산 절감을 위한 노력도 평가할 만하다. 그러나 다년도 예산제도의 도입, 기금 및 특별회계의 대폭적인 정비 등이 계속적으로 행해져야 할 것으로 보인다.

또한 예단하기는 힘들지만 정부의 내년도 경제전망의 불확실성이 높아, 세입이 예상보다 낮아질 가능성이 높다. 따라서 내년도 세입이 예상을 밑도는 경우에는 추가경정예산을 통하여 국채의 발행을 확대할 가능성이 높다. 1998년도 예산에 있어서도 세입의 감소와 세출의 증가로 인하여 2회에 걸친 수정이 행해졌다. 그러나 예산이 빈번히 변경되는 것은 재정의 예측 가능성을 낮추고 정부에 대한 신뢰를 하락시키므로 바람직하다고 할 수 없다. 따라서 장밋빛 전망을 기초로 하는 것보다는 보수적 경제전망을 기초로 예산을 편성하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

내년도 정부 예산은 금융구조조정을 계획대로 지원하고, 경제위기로 인하여 어려움을 겪는 계층에 대한 지원을 강화하며, 경제 회복을 위해 중소기업이나 SOC 등에 대한 지출을 강화한 데 그 특징이 있다. 반면에 대규모 재정적자를 허용하며, 이를 보전하기 위해 국채를 대량으로 발행함으로써 그동안 견지되었던 세입 내 세출 원칙이 무너지고 재정의 건전성이 위협받는 측면도 있다.

명확한 재정건전화 계획 수립해야

현재의 심각한 경기침체를 감안할 경우 내년도에는 재정적자 폭을 현재의 예산안보다 확대함으로써 경기를 부양하는 것이 합리적인 것으로 보인다. 세금을 감면할 경우 감면된 세금이 소비로 이어지기보다는 저축의 증대로 나타날 가능성이 높으므로 경기부양을 위해서는 세금 감면보다는 세출의 증대가 바람직하다. 그리고 세출의 증대는 경기부양 및 고용창출 효과가 크고, 성장잠재력의 확보에 도움이 되는 자본지출을 중심으로 행해지는 것이 바람직한 것으로 보인다.

다만 재정적자에 대한 우려가 크므로 지출 확대를 통한 경기부양은 내년도에 국한하고 경제가 어느 정도 회복될 것으로 예상되는 시점, 예를 들어 2000년부터는 본격적으로 재정의 건전성을 확보해 나가는 정책을 명시하는 것이 필요하다. 왜냐하면 현재 재정적자에 대한 논란이 존재하지만 일시적인 재정적자의 규모보다는 재정적자의 지속 가능성이 더 큰 문제이기 때문이다.

이러한 관점에서 본다면 정부의 명확한 재정건전화 계획이 재정적자의 규모보다 더 중요하고 할 수 있다. 그러나 현재의 단년도 예산편성 방식에서는 정부가 건전재정으로 복귀할 수 있다는 점을 명확히 보여줄 수가 없다. 따라서 중기재정계획을 설정하고 이를 공표함으로써 재정 계획의 실천 가능성을 높이는 한편 재정적자에 대한 세간의 우려를 불식시키는 노력이 필요하다.

재정을 통해 경기를 부양하는 정책을 사용하는 경우 재정만으로는 경기 회복이라는 목표를 달성하기 어려우므로 신축적 통화정책과의 조화가 필요하다. 만약 통화가 긴축적으로 운용될 경우에는 이자율이 상승하게 되고, 이자율의 상승은 경제활동을 위축시키며, 정부의 이자지급 비용을 증대시킴으로써 재정의 경기부양 효과를 무력화시키는 한편 재정의 부담만 증대하기 때문이다.

재정제도의 정비

이와 더불어 재정제도를 계속 정비해 나감으로써 재정지출의 효율성을 지속적으로 도모해야 할 것으로 보인다. 특히, 재정체계를 복잡하게 하고, 재정의 통일적 운용을 저해하는 각종 특별회계와 기금을 통폐합하는 것이 필요하다. 현재의 경제상황을 감안할 때 정부부문의 합리화를 통하여 예산의 절감을 추진함으로써 정부가 솔선수범하는 자세를 보여야 한다. 공공부문의 합리화에 있어서도 중앙부서의 합리화를 우선적으로 실행한 다음 지방정부와 정부 관련 기관으로 확대하는 것이 순서라고 생각된다.

또한 예산안의 개정 빈도를 줄이기 위해 전체 예

산의 일정 액수를 비상예비비로 편성하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 해당 예비비가 추가적인 지출로 이어짐으로써 재정지출이 증가하는 것을 막기 위하여 용도를 제한, 예를 들어 경제전망의 오차로 인하여 발생하는 세입과 세출간의 격차를 축소하는 데만 사용하도록 할 수 있을 것이다. □

한국조세의 이해

- 소비세(1) -

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

成明宰 / 한국조세연구원 연구위원

1. 현행 소비세 체계의 기본골격

우리나라의 소비세 중 국세에 포함되는 것으로는 일반소비세인 부가가치세와, 개별소비세 가운데 특별소비세, 교통세, 주세, 전화세가 있으며, 지방세 가운데에는 담배소비세가 있다. 이 중 부가가치세는 다음 호에서 보다 자세히 살펴보기로 하고 본 호에서는 개별소비세에 대해 살펴보기로 한다.

현재의 소비세 체계는 1976년의 대폭적인 세법 개정을 거쳐 1977년 7월 1일을 기점으로 기본골격이 형성되었다. 그 이전에는 영업세, 통행세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 입장세, 유흥음식세 등, 소비세 체계가 매우 다양한 세목으로 구성되어 있었다. 당시의 소비세 체계는 과세대상의 종류만 다르고 기본 과세체계는 유사한 경우가 많았다. 이와 같이 소비세 체계가 복잡하였기 때문에

조세체계에 대한 일반인들의 이해와 협력이 어려웠는데, 복잡다기하였던 소비세 체계를 단순화할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 부가가치세와 특별소비세의 두 세목을 신설하여 기존의 여러 소비세를 통합하면서 소비세 체계의 단순화·간소화 작업이 이루어졌다. 이러한 소비세 체계의 기본골격은 커다란 변화 없이 10여년간 유지되어 왔으며, 1989년에 이르러 담배시장의 대외개방과 함께 종전의 전매납부금 또는 담배판매세를 대체하면서 담배소비세가 도입되었다. 그리고 1980년대 이래 사회간접자본에 대한 투자가 부족해지고 사회기반시설에 대한 투자 확대 필요성이 점증하면서 투자재원 확보를 목적으로 1994년에 교통세가 신설되어 오늘에 이르고 있다. 교통세의 기본 과세대상과 과세체계는 특별소비세와 사실상 동일한바, 특별소비세의 과세대상이었던 휘발유와 경유를 특별소

비세 과세대상으로 부터 독립시켜 2003년까지 10년간 한시적으로 교통세로 과세하도록 한 것이다.

우리나라의 소비세는 담배와 석유류 등을 제외하고는 대

부분 증가세 체제로 과세되고 있다. 주요 선진국에서 석유류와 주류, 담배 등에 대해 전통적으로 종량세 체제로 과세하고 있는 점에 비추어 볼 때 특이하다고 할 수 있다.

II. 소비세의 세수추이

우리나라의 조세는 오랫동안 직접세보다는 간접세에 치중하는 경향을 보여왔다. 그에 따라 1970년대와 1980년대 초 간접세의 비중이 내국세의 3분의 2 정도에 달한 적도 있었으나 1980년대 중반 이후 직접세의 비중이 점차 증대되면서 최근에는 서로 비슷한 추이를 나타내고 있다. 특히 1994년부터는 교통세가 특별소비세에서 독립되어 내국세 수입으로부터 분리됨으로써 내국세 중 간접세의 비중이 직접세의 비중보다 작아지게 되었다.

최근 개별소비세 가운데에는 특별소비세(교통세 포함)와 전화세의 세수 증가율이 괄목할 만한데 이는 특정 소비품목에 대한 소비지출이 빠른 속도로 증대되고, 단위당 요율이 높은 이동통신에 대한 수요가 급속히 확대되고 있는 현상에 기인하고 있다. 더욱이 석유류에 대한 소비세율도 지속적으로 인상되었던 것

**현재의 소비세 체계는 1976년의 대폭적인
세법 개정을 거쳐 1977년 7월 1일을 기점으로
기본결격이 형성되었는데, 부가가치세와
특별소비세의 두 세목을 신설하여
기존의 여러 소비세를 통합하면서 소비세 체계의
단순화·간소화 작업이 이루어졌다.**

이 이들 세목에서의 세수 증가율이 상당히 높게 나타나게 된 또 다른 요인이 되고 있다. 다만 석유류를 제외한 특별소비세의 경우에는 주요 세입원인 가전제품 가운데 상당

수의 품목에 대한 소비가 포화상태에 도달하면서 소비 증가율이 크게 둔화되고 있어, 점차 세수 증가율이 하락하고 있다. 특히 작년 말 외환위기 이후 경기가 급속히 위축되면서 소득감소와 실업증가, 장래에 대한 불확실성 증대 등이 원인이 되어 민간소비가 급속히 위축되고 있는 가운데 금년에도 특별소비세의 세수가 작년 실적에 미달함은 물론이고 예년 수준에 비해 크게 감소할 것으로 예상된다.

주세와 담배소비세의 경우에는 세수 증가율이 낮다. 이는 주류와 담배가 기호품으로서 소비의 탄력성이 낮아 경제성장률 등에 비해 소비 증가율이 낮기 때문이다. 특히 이 가운데 담배소비세는 다른 세목과 달리 종량세 체제로 과세되고 있어 물가에 대한 세수 탄력성이 매우 낮은 것이 세수 증가율을 낮추는 데 일조를 하고 있다. 다만 1994년에는 담배 소비량이 별로 증가하지 않았음에도 불구하고 담배소비세의 세수가 크게 증가하였는데 이는 담배소비세율이 20개비 1갑당 360원에서 460원으로 대폭 인상된 데 기인한다.

최근에는 극심한 경기침체로 인해 전반적인 세수여건이 좋지 않다. 따라서 경기가 본격적으로 회복되어 정상레도에 진입하기 시작할

〈표 1〉 최근의 개별소비세 세수추이

(단위: 억원)

	총조세	국세	부가세	특소세	교통세	주세	전화세	지방세	담배소비세
1990	332,149	268,475	69,644	19,118	-	10,224	2,615	63,674	15,718
1991	383,549	303,198	82,526	22,465	-	11,453	3,114	80,351	16,469
1992	446,527	352,184	100,763	30,686	-	13,290	3,604	94,621	17,373
1993	502,867	392,606	116,875	36,069	-	13,676	3,997	110,261	17,454
1994	604,919	472,618	130,580	24,456	24,572	15,458	4,587	132,311	20,450
1995	720,905	567,745	146,369	26,171	33,718	18,245	5,431	153,160	21,519
1996	823,549	649,602	167,895	31,193	48,239	20,838	6,610	173,947	22,548
1997	885,603	699,277	194,880	30,364	55,471	17,893	7,886	186,326	22,571

자료 : 재정경제부, 『재정금융통계』, 각 연도.
 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
 『지방세정연감』, 각 연도.

것으로 보이는 2000년 또는 2001년까지는 예년과 달리 세수 증가율이 상당히 낮아질 것으로 예상된다. 최근 수차례에 걸친 석유류에 대한 세율인상 효과를 제외할 경우, 소비세의 경우에도 소비회복이 가시화되기 전에는 일정 수준 이상의 세수증가를 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

III. 특별소비세와 교통세

앞에서 간략히 언급하였듯이 특별소비세는 여러 가지 세목으로 분리되어 있었던 개별소비세를 하나로 통합하면서 부가가치세와 함께 1977년 7월 1일에 도입되었다. 특별소비세는 부가가치세 부담의 역진성을 보완하고자 하는 목적으로 사치성이 높은 소비재를 주요 과세대상으로 선정하여 과세되기 시작하였다. 특별소비세 도입 당시의 주요 과세대상은, 당시에는 보급률이 낮았던 가전제품과 승

용차, 휘발유와 경유, 보석·귀금속 제품, 모피, 피아노, 유흥업소 이용 등이 대표적이었으며, 이러한 과세대상의 범위는 현재에도 대체로 비슷한 모습을 보이고 있다. 현행 특별소비세의 기본세율은 10%, 15%, 20%의 세가지이며 석유류나 고가의 사치품 등에 대해서는 별도의 세율이 적용되고 있다.

경제가 지속적으로 발전하고 소득수준이 크게 향상되면서 소비패턴도 고도화되고 특별소비세 과세대상 품목 가운데 소비의 대중화가 이루어진 품목이 다수 출현하게 되었다. 이에 따라 특별소비세 과세의 본래 목적 가운데 하나인 역진성 보완기능이 약화되고 오히려 역진성을 심화시키는 경우도 발생하고 있다. 이러한 예는 상당 부분 컬러TV, 냉장고, 세탁기 등과 같이 생활필수품화된 품목에서 쉽게 찾을 수 있다. 따라서 1990년대에 접어들면서부터는 이들 품목에 대한 특별소비세의 세율을 인하하거나 비과세하여야 한다는

주장이 제기되고 있으며 상당한 공감대도 형성되어 있다. 다만 외환위기에 이은 금융위기와 극심한 경기침체로 인해 재정적자 문제가 심각해지고 있는 현 시

**교통세는 물론이고 특별소비세도
외부불경제를 축소하는 방향으로 기능을
재정비할 필요성이 제기된다. 특별소비세와
교통세의 과세기능을 대폭 정비하여 형평성 제고와
'시장의 실패' 교정적 조세로서의
기능 강화가 요청된다.**

점에서 이들 품목에 대한 무조건적인 세율인하 또는 비과세는 세수감소로 이어져 적자재정의 심각성을 증폭시킬 가능성이 있다. 그래서 대체세원의 확보문제가 현안이 되고 있다. 아울러 최근에는 극심한 소비위축 현상을 타개하고자 지난 7월 초부터 주요 가전제품과 승용차 등에 대해 탄력세율을 적용하여 세율을 1년간 한시적으로 100분의 30만큼 인하하였으며, 지난 10월 말에 미국과의 자동차협상의 결과로 승용차에 대한 탄력세율 적용시한은 2005년까지로 연장되었다. 그러나 이에 따른 소비진작 효과는 아직 크지 않은 것으로 판단된다.

교통세는 1990년대에 접어들면서 급증하는 교통 관련 시설에 대한 수요 충족과 투자재원의 원활한 확보를 목적으로 1994년에 목적세로서 신설되었다. 교통세는 휘발유와 경유를 과세대상으로 하고 있으며, 교통세가 과세되는 기간에는 이들 품목에 대한 특별소비세는 과세하지 않는다. 현재 교통세의 세율은 휘발유와 경유가 각각 1리터당 691원과 160원이다. 교통세의 세수는 도입 당시인 1994년에는 약 2조 4,600억원 정도였으며 작년에는 약 5조 5,500억원으로 두 배 이상 증가하

였다. 이와 같이 교통세의 세수가 크게 증가한 것은, 1980년 말부터 자동차의 보급이 급속히 확대됨에 따라 연료유에 대한 수요가 크게 증가하였던 데에도 기인하나

세율의 지속적인 인상도 주요 원인이 된다.

교통세 과세는 비단 사회기반시설 투자를 위한 투자재원 확보라는 기능 이외에 최근 범세계적으로 확대되고 있는 환경세 또는 탄소세 도입 논의와도 무관하지 않다. 즉, 교통세는 화석연료인 휘발유와 경유에 대해 높은 세율의 소비세를 과세함으로써 소비억제를 통해 대기환경 오염물질의 배출을 억제하는 기능도 아울러 수행하고 있으며 교통혼잡 완화의 기능도 부수적으로 수행하고 있다.

앞에서 간략히 언급하였듯이 특별소비세의 주요 기능 가운데 최근 들어 역진성 보완기능이 크게 약화되고 있어 과세의 실효성이 의문시되고 있다. 또한 최근에는 환경오염이나 환경파괴, 교통혼잡 등 소비행위와 직·간접적으로 관련된 사회적 외부불경제 문제가 심각해지고 있다. 이에 따라 교통세는 물론이고 특별소비세도 외부불경제를 축소하는 방향으로 기능을 재정비할 필요성이 제기된다. 따라서 특별소비세와 교통세의 과세기능을 대폭 정비하여 진정한 의미에서의 사치품에 대한 과세를 통한 형평성 제고와, 외부불경제 축소를 위한 '시장의 실패' 교정적 조세로서의 기능 강화가 요청된다.

IV. 주세

주세는 전통적인 개별소비세의 하나로서, 경제 규모가 크지 않았던 종전에는 정부의 주요한 재정수입원으로서 크게 기여하였다. 그러나 주류의 소비는 소득이나 가격에 대해 비탄력적으로 증가하는 모습을 보여주었는데, 경제 규모가 증대되면서 주세의 재정기여도가 하락하고 있다.

주세의 과세대상은 원칙적으로 알콜분 1도 이상의 모든 주류이다. 가장 세수비중이 높은 주류는 맥주로 연간 주세수입의 약 60~70% 정도를 차지하고 있으며, 소주와 위스키가 다음으로 세수비중이 높다.

주세의 과세대상은 원칙적으로 알콜분 1도 이상의 모든 주류이다. 가장 세수비중이 높은 주류는 맥주로 연간 주세수입의 약 60~70% 정도를 차지하고 있으며, 소주와 위스키가 다음으로 세수비중이 높다.

현재 맥주에 130%, 위스키와 브랜드 등에 100%, 소주의 경우에는 회석식과 증류식에 각각 35%와 50%의 주세율이 적용되고 있다. 대부분의 국가에서 주세는 양과 알콜도수의 차이에 따라 종량세 체계로 과세하고 있는데 반해 우리나라에서는 종가세 체계로 과세하고 있는 것이 특징적이다.

최근 미국과 EU는 우리나라의 주세제도가 수입주류에 대해 차별적이라고 하여 WTO에 제소하였는데, 현재 분쟁해결을 위해 WTO 차원에서 현행 주세법의 수입주류 차별 여부에 대한 심의를 하고 있어 귀추가 주목되고 있다. 만약 이 분쟁에서 우리나라가 승소하게 되면 우리나라가 자율적으로 주세제도를 개편할 수 있으나 만약 패소하게 된다면 소주와

주세의 과세목적은 재정수입 확보라는 측면보다는 외부불경제 완화를 위한 소비억제적 조세로서 방향을 전환할 필요성이 커짐으로써, 향후의 주세율 체계 개편시에는 그러한 점을 감안하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

위스키 등 증류주에 대한 주세율을 일치시켜야 할지도 모른다.

주세의 경우에도 종전에는 주요 재정수입원으로서의 역할이 강조되었으나,

최근에는 상대적인 세수 기여도가 축소되면서 다른 측면에서의 기능 강화가 요청되고 있다. 즉, 최근에는 지나친 음주에 따른 음주운전 사고의 폐해, 알콜중독 등과 같은 사회적 외부불경제 문제가 심각해지고 있어, 주세가 주류의 소비억제를 위한 기능을 수행하여야 할 필요성이 커지고 있다. 따라서 주세의 과세목적은 재정수입 확보라는 측면보다는 외부불경제 완화를 위한 소비억제적 조세로서 방향을 전환할 필요성이 커짐으로써, 향후의 주세율 체계 개편시에는 그러한 점을 감안하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 담배소비세

담배소비세는 전매청의 공사화에 따라 지방세의 하나로서 신설된 세목으로, 종전의 전매익금을 대체한 것으로 볼 수 있다. 담배소비세의 과세체계는 종량세 구조로 되어 있으며 현재 켈런을 기준으로 20개비 1갑당 460원 정액의 담배소비세가 과세되고 있다. 그리고 부가세(附加稅)로서 교육세가 담배소비세액의 40%의 세율로 과세되고 있고, 이 외에도 내년 1월 1일부터는 담배에 대해 세율 10%

의 부가가치세가 과세될 것으로 예상된다.

외국의 경우를 볼 때 담배소비세도 주세와 마찬가지로 전통적인 재정수입원의 하나인데, 우리나라

에서는 1980년대 중반까지 담배전매제가 실시되어 왔는데, 담배소비세의 도입은 다른 나라에 비해 시기적으로 상당히 늦은 편이었다.

최근에는 선진국을 중심으로 담배의 폐해를 축소하기 위해 금연운동이 활발히 전개되고 있는데 우리나라에서도 이러한 추세에 발맞춰 담배소비세가 소비억제적 조세(sumptuary tax)로서의 기능을 수행하여야 할 필요성이 커지고 있다. 이를 위해서는 인위적인 방법보다는 시장의 가격기능을 발휘하여 소비자들의 자발적인 의사결정의 결과로서 소비억제를 유도하는 것이 보다 효과적이기 때문에 담배에 대한 소비세 부담률은 상당히 높은 수준으로 유지하는 것이 바람직하다. 다만 담배의 가격탄력성이 상당히 낮기 때문에 소기의 성과를 얻기 위해서는 대폭적인 세율(또는 가격) 인상이 요청된다. 더욱이 우리나라의 담배가격이 외국에 비해 상당히 낮은 수준임을 감안할 때 세율인상을 통한 담배가격 인상의 필요성이 크다.

VI. 전화세

전화세는 1967년에 법이 제정됨으로써 신

**현재 한국통신 등이 공사화되었는데,
부가가치세 비과세의 타당성이 상실되었으므로
부가가치세를 과세할 필요성이 제기되고 있으며,
이와 함께 전화세를 폐지하는 것이
바람직한 것으로 판단된다.**

설되었으며 이듬해 법이 폐지되었다가 1973년에 부활하여 현재에 이르고 있다.

현행 전화세는 전화사용료의 10분의 1로 과세하고 있으

며, 부가가치세나 여타의 소비세는 과세하지 않고 있다. 부가가치세가 일반소비세로서 과세되어야 함에도 불구하고 과세되지 않았던 근본 원인은, 한국통신이 공사화되기 이전에는 정부기관의 일부였기 때문에 국가기관이 제공하는 서비스에 대해 부가가치세를 과세하지 않았던 데에 기인한다. 그러나 현재 한국통신 등이 공사화되었는데, 부가가치세 비과세의 타당성이 상실되었으므로 부가가치세를 과세할 필요성이 제기되고 있으며, 이와 함께 전화세를 폐지하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 전화세 폐지와 부가가치세 과세시, 두 세목의 세율은 동일하지만, 부가가치세를 과세하게 되면 매입부가가치세가 환급되므로 다소의 세수감소가 예상된다. 따라서 이 문제는 재정적자 문제와 연계하여 추후에 논의하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

VII. 계층별 소비세 부담 분포

본절에서는 1994년 『도시가계연보』 자료를 이용하여 분석한 1994년 현재 도시가구의 소비세 부담분포에 대한 주요 연구결과를 소개

〈표 2〉 계층별 소비성향과 소비세목별 세부담률(1994년 도시가구)

(단위 : %)

소득분위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
평균소비성향	134.7	102.9	96.6	93.2	90.7	88.5	85.5	83.1	81.4	76.6	87.3
부가가치세	4.037	3.399	3.241	3.260	3.219	3.127	3.040	2.957	3.012	2.854	3.091
특별소비세	0.657	0.430	0.452	0.499	0.501	0.522	0.577	0.577	0.724	0.636	0.580
주 세	0.343	0.342	0.329	0.315	0.300	0.299	0.260	0.240	0.247	0.221	0.270
전 화 세	0.239	0.169	0.149	0.133	0.123	0.107	0.100	0.090	0.088	0.069	0.107
교 통 세	0.492	0.720	0.632	0.819	0.922	0.937	0.927	1.134	1.147	1.130	0.976
담배소비세	0.543	0.455	0.429	0.380	0.332	0.341	0.301	0.254	0.225	0.187	0.297

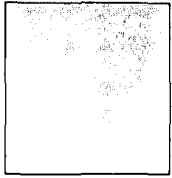
자료 : 성명재, 「우리나라 도시가구의 계층별·연령별 소비세 부담 분포에 관한 연구」, 『재정금융연구』, 제3권 제1호, 한국조세연구원, 1996.

한다(〈표 2〉 참조).

부가가치세, 주세, 전화세, 담배소비세의 경우에는 세부담이 역진적인 모습을 보이고 있으며 반면에 특별소비세와 교통세는 다소 누진적인 모습을 보이고 있다. 그러나 특별소비세의 경우에도, 1980년대 말 이후 급속히 보급이 확대되고 있는 승용차를 제외하면 세부담이 누진적인 모습을 보이지 않는 것으로 분석되었다. 이는 승용차에 대한 특별소비세 부담이 상당히 누진적이기 때문인 것으로 추론된다. 이와 함께 승용차의 운용과 관련된 연료유 측면에서 휘발유의 소비도 고소득층에 집중되고 있는 것으로 보여 교통세 부담도 누진적인 것으로 분석되었다. 다만 교통세의 과세대상인 경유의 경우에는 세부담이 역진적일 것으로 보이는데 도시가구가 직접 소비하는 경유의 비중이 상당히 낮기 때문에 소비지출 자료를 이용한 교통세 부담에서는 대부분 휘발유에 대한 교통세분만 포착되었기 때문에 그러한 결과가 나타난 것으로 보인다.

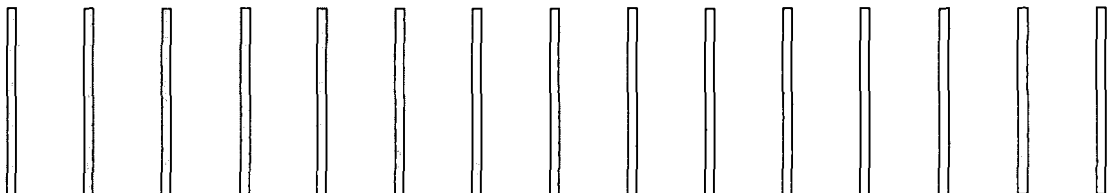
VIII. 결론

이상의 논의를 놓고 볼 때 주세와 담배소비세, 일부의 과세대상을 제외한 특별소비세 등의 경우에는 세부담이 역진적이거나 또는 누진적이지 않은 것으로 나타났다. 이 가운데 주세나 담배소비세 등의 경우에는 세부담의 역진성에도 불구하고 소비억제적 조세로서의 기능 수행을 위해 지속적인 과세 및 세율인상이 필요하다. 반면에 일부의 특별소비세 과세 대상, 즉 가전제품이나 식음료품 등의 경우에는 소비억제의 필요성보다는 형평성 제고의 필요성이 큰 만큼 세율인하 또는 비과세가 필요한 것으로 판단된다. 다만 재정위기에 직면한 현재의 경제여건을 감안할 때 대체세원 발굴 없이 무조건적으로 세율을 인하하거나 비과세하는 것은 재정적자의 항구화를 부채질할 가능성이 있으므로 바람직하지 않은 것으로 판단된다. ~~다만~~



정책흐름

1. 1998 예산 집행상황 점검결과 및 향후 추진계획
2. 금융소득종합과세 신고상황
3. 국세수납자료 전산화(EDI) 전면 시행
4. 임시투자세액공제 적용대상업종 확대



1998 예산 집행상황 점검결과 및 향후 추진계획

※ 이 자료는 10월 27일 예산청 예산총괄국 예산총괄과에서 발표한 「1998 예산 집행상황 점검결과 및 향후 추진계획」의 전문입니다.

□ 주요 내용

○ 예산청은 수해복구예산, 실업대책예산, SOC 투자예산 등 제2회 추경예산사업을 중심으로 예산집행상황을 점검·파악하기 위하여

- 관계부처 합동으로 수해복구 4개팀, 실업대책 8개팀, SOC 등 투자사업 5개팀 등 총 17개팀을 구성하여 1998년 10월 15일~17일(3일간) 사업현장을 집중 점검하였음.

○ 점검 결과, 중앙정부의 예산배정이 양호하게 이루어졌음에도 불구하고 일선현장에서의 자금집행은 상대적으로 부진한 것으로 파악되었음.

- 특히 248개 지방자치단체 중 광역자치단체 7개, 기초자치단체 68개 등 총 75개 지방자치단체(30% 수준)만이 자금 집행의 전제가 되는 추경예산을 편성하였을 뿐 대다수 지방자치단체가 추경편성을 못한 실정이었음.

○ 분야별로는 수해복구 및 실업대책예산 집행이 상대적으로 부진한 것으로 점검되었는데

- 수해복구예산의 경우 생계비 지원 등 이재민 구호예산

은 차질없이 집행되고 있는 반면 도로, 교량 등 공공시설 복구는 측량, 설계 등이 진행되고 있어 자금 집행이 거의 안된 상태이고 농경지 및 주택복구 등은 당사자가 추수 후 또는 자부담 자금 마련 후 복구를 희망하고 있어 국고 집행이 지연되고 있었음.

- 실업대책예산은 사전사업준비, 대상자 선정지연 등으로 다소 집행실적이 부진한 편이었으며 공공근로사업 부대비용 인상(30 → 50%), 노임단가의 탄력적 적용, 훈련 수강료 인상 등의 건의가 있었음.

• 공공근로사업 : 지역별로 차이는 있으나 전반적으로 연말까지 90% 수준 집행 전망

• 한시적 생활보호 : 대상자(총 31만명) 선정률이 58% 수준

• 실직자 직업훈련 : 연중 대상자를 선정하여 약 6개월 동안 훈련을 계속하므로 일부 예산 이월 예상

- SOC 투자예산의 경우 고속도로, 공항건설사업 등은 자금집행률이 60~70% 수준으로 기성고에 따라 연말까지 전액 집행될 것으로 전망되는 반면

• 일부 항만, 철도, 지하철 건설사업의 경우 계약 지연, 공정 지연, 지방자치단체 자금 확보 지연 등으로 30~50% 수준의 자금 집행률을 보이고 있어 공사를

독려할 필요가 있었음.

- 예산당국은 행정적인 노력으로 집행을 앞당길 수 있는 사항에 대해서는 조속히 처리하고 제기된 문제점은 체계적으로 해결해 나갈 방침임.
- 지방자치단체의 조속한 추경편성 독려
- 대상자 선정 등 지방자치단체의 행정조치의 조속한 마무리
- 긴급입찰제도의 활용 등 행정절차의 신속한 진행 유도
- 정부투자기관의 선급금 지급제도 최대한 활용 등

○ 아울러 조기 배정된 예산의 경기부양 효과를 가시화 하기 위해서는 사업 현장에 대한 점검이 광범위하고도 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 보고 다음과 같이 종합적인 점검체제를 구축, 집행관리를 강화해 나가기로 하였음.

- 내년 상반기까지 예산집행점검을 주기적·지속적으로 실시
 - 분야별로 관계부처 합동점검팀을 구성하여 1998년 10월~1999년 5월(8개월간) 매주 점검
 - 규모가 큰 사업 및 특히 부진한 사업을 중심으로 기획위위원장 또는 예산청장이 주 1회 현장 방문
- 예산집행 점검대상사업을 1998년 추경대상 전사업(115개)으로 확대하여 1회 이상 점검
- 지속적인 점검 및 집행애로 해소 지원을 위해 1999년 5월까지 관계부처 기획관리실장으로 구성된 '예산집행상황 특별점검단' (단장: 예산청장)을 설치 운영

○ 아울러 1999년 예산에 대해서도 연초부터 조기 집행

에 차질이 없도록 11~12월중 조기집행계획 및 추진체계를 구축하고 점검 대상사업 선정도 검토해 나갈 방침임.

- 예산청 주관 관계부처 합동으로 수해복구, 실업대책, SOC 투자 등 2회 추경예산사업을 중심으로 집행상황 점검
- 1998년 10월 15일부터 17일간 총 17개팀을 지방자치단체 및 사업 현장에 파견

I. 현장점검 결과

- 1998년 일반회계예산(75조 6천억원)은 현재 예산 96%, 자금 80% 수준으로 조기 배정 완료된 상태
 - 2회 추경 증가분 6조 7천억원은 예산 100%(6조 7천억원), 자금 73%(4조 9천억원) 배정상태
 - 추경시 반영된 국채 발행액(11조 7천억원)도 현재 9조 3천억원이 발행되어 정상 추진
- 중앙부처의 예산집행실적은 양호한 반면 일선현장에서의 자금집행은 다소 부진
 - 자금집행의 전체조건인 지방자치단체의 추경편성이 매우 저조한 실정
 - 광역자치단체는 16개 중 9개소 추경 미편성(편성률 : 44%)
 - 기초자치단체는 232개 중 164개소 추경 미편성(편성률 : 29%)
 - * 수해피해가 컸던 시·군 등도 추경편성이 이루어지지 않은 상태

- 상급기관의 감독·감사에 대비 일선공무원이 능동적으로 집행업무 수행을 꺼리는 분위기 일부 상존

○ 수해복구예산 집행실태

- 위로금 지급, 생계비 지원 등 이재민 구호예산은 대부분 차질없이 집행중

- 도로, 교량, 농업수리시설 등 공공시설 복구는 측량, 설계 등이 진행중이어서 현재 자금집행은 거의 안된 상태

• 피해가 매우 심했던 파주(513억원), 보은(550억원) 등의 지역도 전액 미집행 상태

- 농경지 복구는 피해농민이 추수 이후, 주택복구는 국고 지원 이외의 자부담 자금 마련 후 복구를 희망하고 있어 국고 집행이 지연

○ 실업대책예산 집행실태

- 실업대책예산은 사전준비기간 및 경험 부족, 관리체계 구축 미흡 등으로 집행실적 및 성과가 다소 저조

- 공공근로사업(9,064억원)은 전반적으로 연말까지 90% 이상 집행될 전망이다, 일부 지역(경기, 대전, 대구)의 경우 집행실적이 부진(80% 수준 집행 전망)

• 그동안 제기되었던 공공근로사업 추진상 문제점들을 지속적으로 보완 추진중에 있으나

• 일선에서는 생산적 사업 발굴, 부담비용 인상(30 → 50%) 및 노임 단가의 탄력적 적용 등을 건의

- 한시적 생활보호사업(1,800억원)은 대상자(총 31만명) 선정률이 58% 수준에 불과하여 적격자 조기 선정 독려 필요

- 실업자 직업훈련사업(985억원)은 연중 대상자를 선정

하여 약 6개월 동안 훈련을 계속하므로 예산의 35% 수준 이월 불가피

• 예산사업의 수강료(고용보험상의 수강료의 1/2~1/4) 인상 및 수강료의 75%(25%는 자격증 취득 또는 취업시 지급)만 지급하는 제도 폐지 건의

○ SOC 등 투자사업예산 집행실태

- 고속도로, 공항건설사업 등은 대체로 공정률에 따라 정상 추진중

• 자금집행률이 서해안 고속도로 59%, 중앙고속도로 70%, 인천국제공항 57%이나

• 연말에 기성금 지급이 집중되는 특성 감안시 연중 전액집행 전망

- 다만 항만, 철도, 지하철 건설사업 등은 계약 지연, 공정 지연, 지방자치단체 자금 확보 지연 등으로 집행이 부진

• 자금 집행률이 수원-천안 복복선 36%, 대구지하철(2호) 37%, 대전 지하철 23%, 목포신외항 건설 47% 수준으로 공사 독려 필요

- 공사기성금은 차질없이 지원되고 있으나 선급금 지급은 부진한 실정

• 항만건설 등 정부공사의 경우 30% 수준의 선급금을 제대로 지급하고 있으나

• 정부투자기관은 선급금 지급이 임의규정으로 되어 있고 자금사정도 어려워 선급금 지급제도를 제대로 활용하지 않고 있는 실정

• 예 : 고속도로공사를 시행하는 도로공사는 자체 자금사정 악화로 10% 수준만 선급금 지급

II. 결과 분석 및 조치사항

- 일선에서의 자금집행 부진요인은 크게 다음의 3가지 유형
 - 지방자치단체 추경예산 편성 지연, 수해피해 당사자의 복구 연기 등 자금 집행 전제요건이 이루어지지 않은 경우
 - 대상자 선정 지연, 자체 자금 확보 지연, 선급금 지급 지연 등 행정적 노력이 미진한 경우
 - 복구공사 측량, 설계, 공사기간 등으로 연내 예산 전액 집행이 물리적으로 어려운 경우
- 물리적으로 집행이 어려운 경우를 제외하고 행정적 노력으로 집행을 앞당길 수 있는 사항에 대해서는 문제점을 체계적으로 해결
 - 지방자치단체가 자금 집행의 대전제인 추경을 조속히 편성토록 독려
 - 대상자 선정 등 지방자치단체의 행정조치는 조속히 마무리하도록 하고 발주기간을 단축하는 긴급 입찰제도를 활용하는 등 행정절차의 신속한 진행 유도
 - SOC 투자사업 계약 변경시 조달청과의 재협의 절차 간소화 문제, 국고와 지방자치단체간 대응 투자(matching fund)의 신속적 적용문제 등도 검토
 - 정부투자기관에 대해서는 선급금 지급제도를 최대한 활용토록 유도하고 이를 위해 투자기관 자금 확보대책 검토
 - 일선에서의 적극적이고 능동적인 자금 집행 유도를 위해 상급기관의 감독이 경직적으로 이루어지지 않도록

배려 필요

- 1999년 예산에 대해서도
 - 연초부터 조기 집행에 차질 없도록 11~12월중 조기 집행계획 및 추진 체제를 구축하고 점검대상사업 선정도 검토해 나갈 방침임.
- 향후 일선현장에 대한 점검은 일회성에 그칠 것이 아니라
 - 자금 집행이 실질적으로 이루어질 때까지 일정기간 지속적으로 점검하여 집행을 독려하고 집행 애로요인 해소에 역점을 둘 필요

III. 향후 추진계획

- 내년 상반기까지 예산집행에 대한 점검을 주기적으로 실시
- 실질적인 자금집행 점검을 위해 점검대상사업 대폭 확대
- 특별점검팀 구성, 애로 해소 지원 등으로 점검 실효성 강화
- 1999년 예산에 대해서도 금년 연말부터 완벽한 조기 집행체제 구축

- 예산집행점검을 내년 상반기까지 주기적으로 지속적으로 실시
- 점검기간 : 1998년 10월~1999년 5월(8개월간)

- 점검방법

- 예산청 주관하에 분야별로 관계부처 합동점검팀을 구성하여 매주(월 4회) 현장점검 실시
- 대규모 주요 사업 또는 특히 부진한 사업을 중심으로 기획예산위원회 위원장 또는 예산청장이 주 1회 현장 방문

○ 예산집행 점검대상 사업을 대폭 확대

- 1998 추경사업 115개 전사업에 대해 1회 이상 현장 점검 추진(일반추경 사업 60개, 수해복구사업 29개, 실업대책사업 20개 등 총 115개)
- 투자기관 공공투자사업 및 기금사업 집행에 대해서도 주무부처별로 점검체제 구축
- 1999년 예산에 대해서도 상반기 조기 집행하는 사업을 중심으로 200여개 사업을 선정하여 집행점검 준비

○ '예산집행상황 특별점검반' 을 구성 · 운영

- 지속적인 점검 및 집행애로사항 해소 지원을 위해 각 부처 기획관리실장으로 구성된 '예산집행상황 특별점검단' (단장 : 예산청장) 운영
- 예산집행 점검계획을 수립하고 애로사항을 파악 처리

○ 점검대상

- 공공근로사업 등 실업대책 예산의 자금집행실태
- 수해피해 구호 및 복구사업 예산 집행현황 점검
- SOC 투자사업 및 농업부문 투자사업 집행실적과 중소기업 자금지원 실태 점검

○ 점검팀 구성: 총 17개팀

- 실업대책예산(8개팀): 10월 15일~16일

- 대상지역: 서울, 경기, 인천, 부산, 대구, 광주, 대전 등
- 점검자: 예산청 관계자 8명 등 총 17명(5개 부처 합동)
- 점검사항: 분야별 실업대책사업 점검

- 수해복구예산(4개팀): 10월 15일~16일

- 대상지역: 파주시, 상주시, 보은군, 산청군
- 점검자: 예산청 관계자 4명 등 12명(3개 부처 합동)
- 점검사항: 지역별 수해구호 및 복구예산 집행실태 점검

- 투자사업 및 자금지원예산(5개팀): 10월 14일~17일

- 대상지역: 인천, 대전, 대구, 군산, 목포, 평택, 청주, 원주 등
- 점검자: 예산청 관계자 8명 등 26명(6개 부처 합동)
- 점검사항: SOC 농업투자사업 집행점검 및 중소기업 자금지원실태

〈참고〉 출장 개요

○ 출장목적 : 1998년 2차 추경예산 집행실태 점검 분석

○ 점검 일시 : 1998년 10월 15일부터 17일

금융소득종합과세 신고상황

※ 이 자료는 10월 21일 국세청 소득세과에서 발표한 「금융소득 종합과세 신고상황」의 전문입니다.

I. 금융소득종합과세 신고상황(1996년 귀속)

○ 1996년 1년간에 발생한 금융소득으로서 1997년 5월에 신고한 금융소득자의 계급별 신고상황은 아래와 같음.

(단위 : 명, 억원)

금융소득 구간	신고인원	신고 금융소득
총계	30,197	24,139
4천만원 이하	9,819	725
4천만원 초과 8천만원 이하	13,185	6,740
8천만원 초과 1억 2천만원 이하	3,156	2,875
1억 2천만원 초과	4,037	13,799

주 : 1. 4천만원 이하 : 비상장법인의 주주가 받는 배당소득 등 금액크기에 관계없이 당연종합과세되는 자의 신고인원과 금융소득
2. 신고금융소득은 신고대상자의 모든 금융소득(4천만원 이하 금액 포함)임.

○ 위 표는 납세자가 신고한 1996년 귀속분 금융소득을 신고서에 의해 집계한 것으로서 무신고 및 과소 신고한 인원과 금융소득금액은 표에 반영되지 아니 하였음.

- 무신고 및 과소신고 내용에 대해서는 사후관리가 끝난 후에 파악이 가능함.

○ 금융소득자의 종합소득금액 및 금융소득은 아래와 같음.

(단위 : 명, 억원, %)

종합과세 대상인원	금융소득 종합과세대상자의			비율 (2)/(1)
	종합소득금액 계(1)	처음과세되는 금융소득(2)	금융소득 외의 다른 종합소득	
30,197	40,040	15,850	24,190	39.6

주 : 1. 처음 과세되는 금융소득은 금융기관으로부터 받은 이자소득과 상장법인의 소액주주가 받은 배당소득임.
2. 상장법인의 대주주가 받은 배당소득, 비상장법인의 주주가 받은 배당소득 등은 종전부터 종합과세 대상임.

○ 금융소득 종합과세 대상자의 세액이 총 종합소득세 신고자의 세액에서 차지하는 비율은 다음과 같음.

(단위 : 억원, %)

총 종합소득 결정세액	금융소득 종합과세 대상자의 결정세액	비율
36,691	10,002	27.3

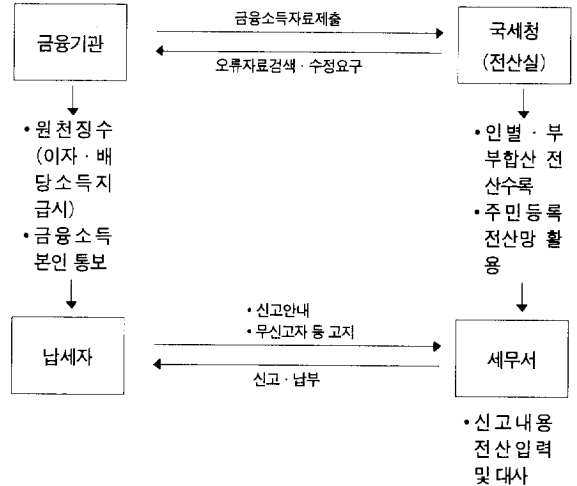
주 : 금융소득 종합과세 대상자의 결정세액은 당해 납세자의 부동산 임대, 사업, 근로소득 등 금융소득 외의 다른 종합소득을 포함하여 계산한 세액임.

II. 금융소득종합과세제도 개요

○ 1996년 1월 1일 이후 발생한 이자·배당소득 등 금융소득이 인별(부부) 합산하여 4천만원을 초과하는 경우

- 4천만원까지는 원천징수세율(1996~97년 원천징수세율 15%)로 분리과세하고
 - 4천만원을 초과하는 금융소득에 대해서는 다른 종합소득(부동산 임대, 사업, 근로, 일시재산, 기타소득 등)과 합산하여 누진세율(기본세율 10~40%)로 종합과세
 - * 한편으로는 금융소득 중 일부 상품은 분리과세와 종합과세 선택이 가능하도록 하였음.
 - * 장기채권 및 장기저축의 이자는 본인의 신청에 의해 30%(10년 이상 장기채권은 25%) 세율로 분리과세
- IMF 이후 금융시장의 불안 등 당면한 금융·경제위기 상황에서 1997년 말 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률'이 제정·시행됨에 따라
- 1998년 1월 1일부터 발생한 금융소득에 대해서는 종합과세가 유보되어 원천 분리과세로 종결됨.
 - 이자소득 원천징수세율
 - 1998년 1월 1일부터 9월 30까지 20%(주민세 10% 포함하여 22%)
 - 1998년 10월 1일부터는 22%(주민세 10% 포함하여 24.2%)
 - * 배당소득은 계속 20% 적용

II. 금융소득종합과세 업무체계



국세수납자료 전산화(EDI) 전면 시행

※ 이 자료는 10월 9일 국세청 징세과에서 발표한 「국세수납자료 전산화(EDI) 전면 시행」의 전문입니다.

I. 도입 배경

- 정부회계 업무의 확산·신속 및 효율성 제고를 위한 재정경제부의 '정부 회계업무 전산화계획'에 따라 국세청에서는 국세수납자료 전산화(EDI: Electronic Document Interchange) 사업을 추진 (1995년 5월)
- 국세청은 각종 신고서의 표준화·간소화 등 선결문제가 많아 재정경제부에서 송보되는 자료수집 및 활용을 위한 프로그램 개발 및 장비도입 등을 추진(징세심사국 주관)
- 재정경제부는 국세수납자료 송보를 위한 전용 통신망 구축

II. 추진 경과

- 1996년 12월: 개발사업자 선정(데이콤)
- 1996년 12월~1997년 6월: 기초프로그램 개발
- 1997년 7월~1998년 6월: 시범세무서를 지정 5차

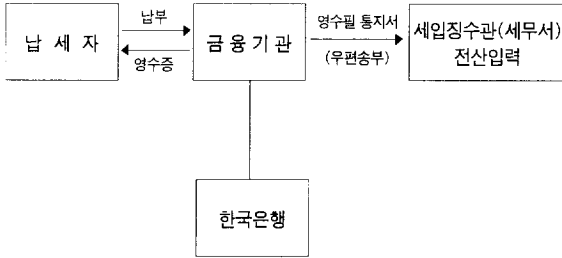
에 걸쳐 시범운영 및 시스템 보완

- 1998년 7월: 시범세무서 확대 운영(9개 세무서)
- 1998년 9월: 전국 세무관서 사용자 교육 실시
- 1998년 10월 1일: 전국 세무관서 EDI 전면 시행
- * 각 관서 중심으로 수납 오류자료 발생지에 대하여 납세 홍보·지도 등 오류자료 축소노력 지속 추진

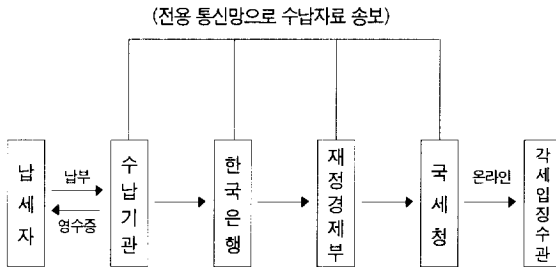
III. 전산화 주요 내용

- 현재까지 은행이나 우체국의 수납기관 창구에서 납세자로부터 세금을 수납하여 수납내역을 입력하고, 영수필 통지서를 각 세무서에 우편으로 송보하면 세무서에서 수납내역을 수동으로 재차 전산입력하였으나
- 수납기관 창구에서 입력한 수납내역을 전용 통신망을 통하여 재정경제부(한국은행)에서 전산으로 송보받아 그 자료를 수납자료로 직접 활용하는 것임.

현행수납 업무



전산화 후 수납 업무



IV. 기대 효과

- 납세 서비스 수준 제고
 - 세금납부 상황 즉시 파악으로 각종 납세증명서 발급 등 신속한 민원 처리
- 수납자료(영수필 통지서)의 자동 입력으로 업무량 감축
 - 연간 약 2천만건에 달하는 수납자료 입력 폐지로 징세계 직원의 10~20% 감축효과(약 150명)
- 수납 처리기간 단축 및 계수 검증의 자동화

- 징수업무 일괄처리체제 구축
 - 수납자료 소인·사후결의 및 징수보고 작성 등 일괄처리 가능
- 세수 추계의 정확성 제고 등

V. 납세자 및 수납기관 협조 필요

- 상기 국세수납 EDI 제도가 안정화되기 위해서는 수납오류비율 축소가 관건이나, 각종 신고 납부시 각 납세자가 자진납부서를 자율적으로 작성, 은행 등 금융기관에 납부하고 있으나 납부서 작성시 납세자번호, 세목코드 및 세입징수관(세무관서) 계좌번호 등을 불분명하게 기재하거나 먹지부분을 눌러 쓰지 않아 수납 입력시 일부 오류자료가 발생하고 있음.
- 현재 자진 납부분이 전체 수납자료의 대부분(약 75%)을 차지하고 있어 각 납세자·세무대리인, 특히 원천징수의무자 등의 납부서 작성요령(세목코드 구성체계 포함) 준수가 절대적으로 필요한 상황임.

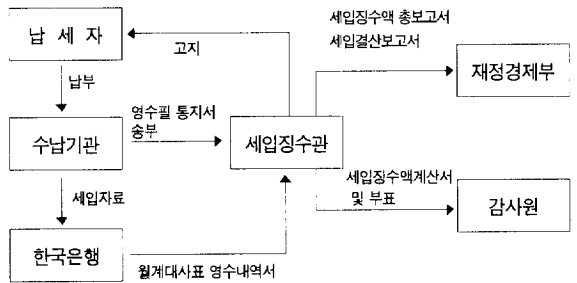
VI. 향후 추진방향

- 아직은 수납 불부합 자료가 일정수준 발생하는 관계로 오류자료에 대하여는 당분간 각 수납기관으로부터 송보받는 영수필 통지서와 대조하여 불부합 자료를 정정 처리할 계획이나

- 앞으로 수납 오류자료의 발생이 만족할 만한 수준으로 축소되는 등 EDI 시스템이 전반적으로 안정화될 경우 수납기관으로부터 매일 우편 송보받는 영수필 통지서의 수보를 생략하고
- 극소수의 불부합 자료에 대하여는 해당 수납기관에 팩스로 영수필 통지서를 요청하여 정정 처리할 수 있도록 적극 검토·보완할 계획임.

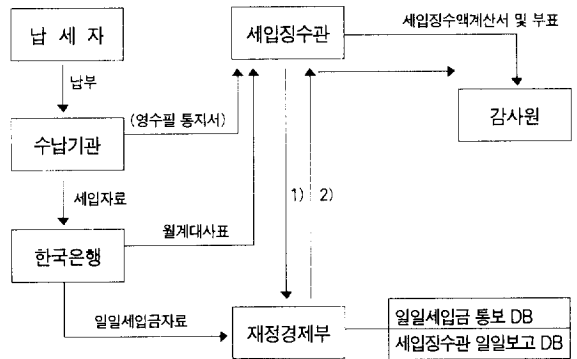
〈참고〉 수납 EDI 시행 전후의 세입업무 흐름 비교

현행 세입업무 흐름도



* 모든 자료(영수필통지서, 월계대표표 등) 송·수보 우편에 의존

전산화 이후의 흐름도



* 국고 수납내역이 전산망으로 자동 송·수보

주 : 1) 세입징수액 보고 세입결산 보고
2) 징수관별 세입금자료 송신

임시투자세액공제 적용대상업종 확대

※ 이 자료는 10월 7일 재정경제부 세제실 조세지출예산과에서 발표한 「임시투자세액공제 적용대상업종 확대」의 전문입니다.

○ 제11차 경제장관 간담회(1998년 9월 30일)시 경기 진작을 위하여 임시투자세액공제 적용대상업종을 제한적으로 확대하기로 결정(1998년 10월중 조세감면 규제법 시행령 개정)

○ 이에 따라 적용대상업종에 현재 적용되는 '제조업' 이외에 '정보처리 및 컴퓨터 운용관련업' 등 6개 업종을 추가할 예정이며
- 투자유인효과의 극대화를 위하여 1998년 10월 1일 이후 최초로 투자를 개시하는 분부터 적용할 예정임.

I. 현행 제도

○ 적용기간: 1998년 7월 1일~1999년 6월 30일 (1998년 6월 시행령 개정시 1년 연장)

○ 적용대상: 제조업의 모든 설비투자

- 1998년 8월 시행령 개정으로 대기업의 경우 '노후시설 개체투자'에 한정하였던 것을 중소기업과 같이 모든 설비투자에 적용

- 다만, 적용대상 업종은 제조업에 한정

○ 공제방법: 투자금액의 10%를 법인세·소득세액에서 공제

II. 개정(안)

○ 임시투자세액공제의 적용대상 업종 확대: 중소기업 특별세액감면제도 대상업종과 일치

- 현행: 제조업

- 개정: 제조업, 연구 및 개발업, 물류산업, 엔지니어링 사업, 부가통신업, 정보처리 및 컴퓨터 운용관련업, 종합유선방송법에 의한 프로그램공급업, 방송프로그램제작업

III. 적용례

○ 1998년 10월 1일 이후 최초로 투자를 개시하는 분부터 적용

○ 1997년 1월 1일 이후 투자개시한 것으로서 현재 투자진행중인 것도 적용대상에 포함.

〈참고〉 추가대상 업종 내용

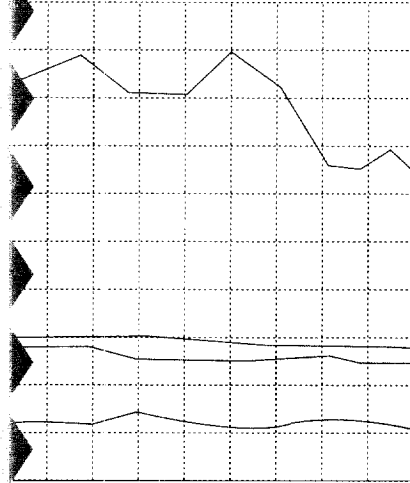
- 연구 및 개발업
 - 한국표준산업분류표상의 '연구 및 개발업'으로서 기초연구, 응용연구, 실험개발에 관한 활동
- 물류산업
 - 화물운송업·화물취급업·보관 및 창고업·화물터미널시설운영업·화물운송 대행업·화물중개 및 대리업과 화물포장, 검수 및 유사대리업
- 엔지니어링사업
 - 엔지니어링기술진흥법에 의한 엔지니어링활동(기술사법의 적용을 받는 기술사의 엔지니어링활동을 포함)을 제공하는 사업
- 부가통신업
 - 한국표준산업분류표상의 '부가통신업'으로서 전기통신회선에 컴퓨터 또는 이와 유사한 장치를 결합시켜 통신망을 구성하고, 이 통신망에 컴퓨터 또는 기타 정보통신 단말기를 접속시켜 각종 정보를 송·수신하거나 전달하는 산업활동
- 정보처리 및 컴퓨터 운용 관련업
 - 컴퓨터설비자문업, 소프트웨어의 자문·개발 및 공급업, 자료처리업 및 데이터베이스업
- 종합유선방송법에 의한 프로그램공급업과 방송프로그램제작업

재정통계

○○

OECD 회원국의 원천징수세율 비교

1. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율
- 직접투자(1997년 기준)
2. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율
- 포트폴리오 투자(1997년 기준)



1. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율 - 직접투자(1997년 기준)

(단위: %)

	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	체코	덴마크	핀란드	프랑스	독일	그리스	헝가리	아이슬란드	아일랜드	이탈리아	일본
호주	x	15	15	15		15	15	15	15	NT		NT	15	15	15
오스트리아	15	x	0	15		0	10	0	0	0		NT	0	0	0
벨기에	15	0	x	15	15	0	0	0	0	0	10	NT	0	0	5
캐나다	15	15	15	x	10	15	10	10	15	NT	5	NT	15	15	10
체코	5	10	15	10	x	15	5	10	5	25	5		5	15	10
덴마크	15	0	0	15	15	x	0	0	0	0	5	0	0	0	10
핀란드	15	10	0	10	0	0	x	0	10	13	5	0	0	10	10
프랑스	15	0	0	10		0	0	x	0	0		5	0	0	0/5
독일	15	5	5	15		5	5	0	x	5		5	5	5	15
그리스	NT	0	0	NT		0	47	0	0	x		NT	NT	0	NT
헝가리	15	10	10	5	5	5	5	5	5	10	x	NT	5	10	10
아이슬란드	NT	NT	NT	NT	NT	0	0	5	5	NT	NT	x	NT	NT	NT
아일랜드	0	0	0	0		0	0	0	0	NT		NT	x	0	0
이탈리아	15	15	0	15		0	10	0	0	0		NT	0	x	10
일본	15	10	10	10	10	10	10	0(5)	10	NT	10	NT	10	10	x
한국	15	10	15	15		15	10	10	10	NT		NT	10	10	10
룩셈부르크	NT	0	0	5		0	0	0	0	0		NT	0	0	5
멕시코	NT	NT	5	10	NT	NT	NT	0	5	NT	NT	NT	NT	15	5
네덜란드	15	0	0	5		0	0	0	0	0	5	NT	0	0	5
뉴질랜드	15	30	15	15		15	15	15	15	30		30	15	15	15
노르웨이	15	5	5	15		0	0	5	5	20		0	0	15	5
폴란드	15	10	10	15	5/10	5/15	5/15	5/15	5/15		10	NT	10	10	10
포르투갈	NT	10	10	NT		NT(최고 10)	10	10	10	NT(최고 10)		NT	15	15	NT
스페인	15	0	0	15		0	10	0	0	0		25	0	0	10
스웨덴	15	5	0	15		0	0	0	5	0		0	5	10	10
스위스	15	5	10	15	NT	0	5	5/15	5	5	10	5	10	15	10
터키	NT	25	15	NT	NT	15	15	15	15	NT	10	NT	NT	15	10
영국	0	0	-6.88	-1.25		-6.88	-6.88	0	0	NT		0	0	-6.88	0
미국	15	5	5	5	5	5	5	5	5	30	5	5	5	5	10

1. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율 - 직접투자(1997년 기준)의 계속

(단위: %)

	한국	룩셈부르크	멕시코	네덜란드	뉴질랜드	노르웨이	폴란드	포르투갈	스페인	스웨덴	스위스	터키	영국	미국	NT
호주		NT		15	15	15		NT	15	15	15	NT	15	15	30
오스트리아		0	NT	0	NT	15		0	0	0	5	25	0	5	0/22
벨기에	15	0	(NT)	0	15	0	10	0	0	0	10	5	0	5	15/25
캐나다	15	10	10	5	15	15	15	NT	15	15	15	NT	10	5	25
체코	5	5		0		5	5		5	0	5		5	5	25
덴마크	15	0	NT	0	15	0	5	NT	0	0	0	15	0	5	25
핀란드	10	5	NT	0	15	0	0	10	10	0	0	15	5	5	28
프랑스		0	0	0	15	0		0	0	0	5 or *	15	0	5	25
독일		5	5	5	15	5		5	5	5	5	15	5	5	25
그리스		0		0				0	0				0		
헝가리	5	5	NT	5	NT	10	10	15	5	5	10	10	5	5	20- 27/20
아이슬란드	NT	NT	NT	NT	NT	0	NT	NT	NT	0	5	NT	15	5	10/20
아일랜드		0	NT	0	0	0		0	0	0	0	NT	0	0	0
이탈리아		0	NT	0	15	15		0	0	10	15	15	-21.71	5	32.4
일본	12	5	0(5)	5	15	5	10	NT	10	10	10	10	10	10	20
한국	x	10	10	10	15	15	5	NT	10	10	10	5	10	10	25
룩셈부르크		x	NT	0	NT	5		0	0	0	0	NT	0	5	25
멕시코	0	NT	x	0	NT	0	NT	NT	5	5	5	NT	0	5	
네덜란드		0	0	x	15	0	0	0	0	0	0	5	0	5	25
뉴질랜드		30	30	15	x	15		30	30	15	15	30	15	15	30
노르웨이		5	0	0	15	x		10	10	0	5	20	5	15	25
폴란드	5/10	5/15	NT	0/15	NT	5/15	x	15	5/15	5/15	5/15	10/15	5/15	5/15	
포르투갈	NT(최고10)	NT	NT	NT(최고10)	NT	10		x	10	NT(최고10)	10	NT	10	10	25
스페인		0	5	0	25	10		0	x	10	10	25	0	10	25
스웨덴		5	5	0	15	0		NT	10	x	0/15	15	0	5	
스위스	10	0	5	0	15	5	5	10	10	5	x	NT	5	5	35
터키	15	NT	NT	15	NT	20- 25	15	NT	NT	15	NT	x	15	NT	-
영국		-6.88	0	- 6.88	0	- 1.25		0	0	-6.88	-6.88	0	x	-6.88	0
미국	10	5	5	5	15	15	5	15	10	5	5	NT	5	x	30

자료 : OECD, The OECD Tax Data Base, 1998.



2. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율 - 포트폴리오 투자(1997년 기준)

(단위: %)

	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	체코	덴마크	핀란드	프랑스	독일	그리스	헝가리	아이슬란드	아일랜드	이탈리아	일본
호주	x	15	15	15		15	15	15	15	NT		0	15	15	15
오스트리아	15	x	15	15		10	10	15	15	25		NT	10	15	20
벨기에	15	15	x	15	15	15	15	15	15	15	10	NT	15	15	15
캐나다	15	15	15	x	15	15	15	15	15	NT	15	NT	15	15	10
체코	15	10	15	15	x	15	15	10	15	25	15		15	15	15
덴마크	15	10	15	15	15	x	15	0	15	18	15	15	15	15	15
핀란드	15	10	15	10	0	15	x	0	10	13	15	15	-1.1	10	10
프랑스	-27.50	-27.50	15	15		0	-27.50	x	-27.50	NT		-27.50	15	-27.50	-27.50
독일	15	15	15	15		15	15	15	x	25		15	15	15	15
그리스	NT	0	15	NT		38	47	0	25	x		NT	NT	35	NT
헝가리	15	10	10	15	15	15	15	15	15	10	x	NT	15	10	10
아이슬란드	NT	NT	NT	NT	NT	0	0	15	15	NT	NT	x	NT	NT	NT
아일랜드	-7.5	-7.5	0	0		-7.5	-7.5	0	0	NT		NT	x	0	0
이탈리아	15	15	15	15		15	15	15	15	15		NT	15	x	15
일본	15	20	15	15	15	15	15	15	15	NT	10	NT	15	15	x
한국	15	15	15	15	10	15	15	15	15	NT	10	NT	0	15	12
룩셈부르크	NT	15	15	15		15	15	15	15	7.5		NT	15	15	15
멕시코	NT	NT	15	15	NT	NT	NT	0	15	NT	NT	NT	NT	15	15
네덜란드	15	15	15	15		15	15	15	15	15	15	NT	15	15	15
뉴질랜드	15	30	15	15		15	15	15	15	30		30	15	15	15
노르웨이	15	15	15	15		15	15	15	15	20		15	10	15	15
폴란드	15	10	10	15	5/10	5/15	5/15	5/15	5/15		10	NT	0/15	10	10
포르투갈	NT	15	15	NT		NT	10/15	15	15	NT		NT	15	15	NT
스페인	15	15	15	15		15	15	15	15	25		25	15	15	15
스웨덴	15	10	15	15		15	15	15	15	15		15	15	15	15
스위스	15	5	15	15	NT	0	5	15	15	15	10	15	15	15	15
터키	NT	35	20	NT	NT	20	20	20	20	NT	15	NT	NT	15	15
영국	-6.25	-6.25	0	-6.25		-6.25	-6.25	-6.25	0	NT		-6.25	-6.25	-6.25	-6.25
미국	15	15	15	15	15	15	15	15	15	30	15	15	15	15	15

2. 배당수익에 대한 OECD 회원국간 원천징수세율 - 포트폴리오 투자(1997년 기준)의 계속

(단위: %)

	한국	룩셈부르크	멕시코	네덜란드	뉴질랜드	노르웨이	폴란드	포르투갈	스페인	스웨덴	스위스	터키	영국	미국	NT
호주		NT		15	15	15		NT	10	15	15	NT	15	15	30
오스트리아		15	NT	15	NT	15		15	15	10	5	22	15	11	0/22
벨기에	15	15	(NT)	15	15	15	10	15	15	15	15	15	10	15	15/25
캐나다	15	15	15	15	15	15	15	NT	15	15	15	NT	15	15	25
체코	10	15		10		15	10		15	10	15		15	15	25
덴마크	15	15	NT	15	15	15	15	NT	15	15	0	20	15	15	25
핀란드	15	5	NT	15	15	15	0	10	10	15	5	15	-5.4	15	28
프랑스		-27.50		-27.50	-27.50	-27.50		15	-27.50	-27.50	-27.50	20	-27.50	-27.50	25
독일		15	15	15	15	15		15	15	15	15	20	15	15	25
그리스				35											
헝가리	10	15	NT	15	NT	10	10	15	15	15	10	15	15	15	20-27/20
아이슬란드	NT	NT	NT	NT	NT	0	NT	NT	NT	0	15	NT	15	5	10/20
아일랜드		0	NT	0	-7.5	0		-7.5	-7.5	-7.5	-7.5	NT	-7.5	0	0
이탈리아		15	NT	15	15	15		15	15	15	15	15	15	15	32.4
일본	12	15	15	15	15	15	10	NT	15	15	15	15	15	15	20
한국	x	15	15	15	15	15	10	NT	15	15	15	20	15	15	25
룩셈부르크		x	NT	15	NT	15		NT	15	15	15	NT	15	7.5	25
멕시코	15	NT	x	15	NT	15	NT	NT	15	15	15	NT	0	15	
네덜란드		15	15	x	15	15	15	NT	15	15	15	20	15	15	25
뉴질랜드		30	30	15	x	15		30	30	15	15	30	15	15	30
노르웨이		15	15	15	15	x		15	15	15	15	25	15	15	25
폴란드	5/10	5/15	NT	0/15	NT	5/15	x	15	5/15	5/15	5/15	10/15	5/15	5/15	
포르투갈		NT	NT	NT	NT	10/15		x	10/15	NT	10/15	NT	10/15	10/15	25
스페인		15	15	15	25	15		15	x	15	15	25	15	15	25
스웨덴		15	15	15	15	15		NT	15	x	15	20	5	15	
스위스	15	15	15	15	15	15	5	15	15	5	x	NT	15	15	
터키	20	NT	NT	20	NT	20-30	10	NT	NT	20	NT	x	20	NT	-
영국		-6.25	0	-6.25	-6.25	-6.25		0	-6.25	-6.25	-6.25	0	x	-6.25	0
미국	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	NT	15	x	30

자료 : OECD, The OECD Tax Data Base, 1998.