

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



4

현안분석

- 외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고
- 농업에서의 직접지불제도
- 전자상거래 관련 조세제도 정비에 관한 국제논의 동향

주요국의 조세제도

미국의 지방세

정책흐름

국가채무 및 재정적자 관리대책 외

재정통계

우리나라의 조세부담률 외

C. O N T E N T S

권두칼럼	2	구체적인 정책대안에 대해 논의해야 / 申英燮
현안분석	6	외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고 / 延泰勳
	23	농업에서의 직접지불제도 / 李明憲
	39	전자상거래 관련 조세제도 정비에 관한 국제논의 동향 / 洪範教
명언산책	63	통계수치의 오류
주요국의 조세제도	64	미국의 지방세 / 金正勳
경제단상	74	소시민의 기우 / 김진국
	76	나무를 보지 말고 숲을 보자 / 金映喆
인물탐험	79	추사 김정희 / 李 滄
정책흐름	84	1999 회계연도 총세입부·총세출부 미감
	88	소득세 납부세액 감감 기준 제정
	92	국가채무 및 재정적자 관리대책
재정통계	97	우리나라의 조세부담률
	98	OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률(사회보장비 포함)
	100	OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률(사회보장비 제외)
	101	내국세 세목별 구성의 변천
	104	국제체계의 변천
이런 의견 저런 생각	106	소모적 재정 정쟁 이제 끝낼 때 외
권말부록	110	1999~2000. 3 재정포럼 총목차



구체적인 정책대안에 대해 논의해야

申 英 燮 / 한국경제신문 논설위원

민 주국가에서는 선거를 통해 국민의 심판을 받기 때문에 정부정책의 잘잘못을 놓고 여야가 논쟁을 벌이는 것은 당연한 일이다. 그러나 지금까지 우리나라에서는 선거철만 되면 지역감정, 관권개입, 사상검증 등을 둘러싸고 원색적이고 때로는 아비하기까지한 흑색선전을 지겹도록 되풀이하면서도 정작 민생문제와 직결된 경제정책에 대한 시사비비는 한번도 제대로 가려본 적이 없었다. 따라서 최근 국가채무, 국부유출, 빈부격차 등에 대해 여야가 치열한 공방전을 벌이고 있는 것은 동기가 어떻든 바람직한 면이 없지 않다고 본다.

하지만 이번에도 사실 여부와 책임소재에 대한 공방만 치열할 뿐 어떻게 해야 문제를 해결할 수 있는냐는 점에 대한 논리적인 정책대결을 찾아볼 수 없었던 것은 아쉬운 일이다. 국가채무란 산정기준에 따라 얼마든지 달라질 수 있으며 국부유출도 보는 시각에 따라 다르기는 마찬가지다. 중요한 것은 국가파산 사태와 심각한 국부유출을 막기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 하는냐는 점이다.

우선 세계잉여금을 재정적자를 감축하고 국가채무를 상환하는 데 최우선적으로 써야 한다는 내용의 「재정적자감축 특별법」을 만들자는 데는 여야간에 어느



정도 공감대가 형성된 것으로 보인다. 하지만 특별법을 만들더라도 추경예산 편성을 인정하는 예외적인 경우를 누가 어떻게 어느 정도까지 인정하느냐는 점에 대해서는 의견이 분분한 실정이다. 지나치게 엄격하게 규정하면 재정운용이 경직된다는 경고에 대해 강제규정이 느슨해서는 효과가 없다는 반론이 만만하지 않기 때

문이다.

국가채무를 줄이자면 예산낭비를 막고 세입을 늘려야 하는 것이 상식이다. 그러자면 먼저 예산지출에 대해 예비타당성을 철저히 조사하는 동시에 내부고발자 보호 및 보상을 통해 예산낭비를 원천적으로 예방해야 할 것이다. 아울러 감사원과 관계부처가 예산지출에 따른 성과를 연중무휴로 철저히 사후점검해야 함은 물론이다. 「재정적자감축 특별법」 제정도 예산낭비를 막자는 취지라고 볼 수 있다. 세수를 얼마나 늘릴 수 있는냐는 것은 기본적으로 경제성장률에 달려 있지만 세금탈루를 최대한 막는 것도 이에 못지 않게 중요한 일이다. 절대금액 자체가 적지 않은 데다 자칫하면 과세형평 시비가 언제든지 일어날 가능성이 높기 때문이다. 재정경제부와 국세청에 따르면 음성·탈루소득에 대한 추정세액만 3조원이 넘으리라는 점과 지난해 국민연금 통합 때 일어난 엄청난 사회적 반발을 봐도 세금탈루의

투명하고 공정하면서도 효율적인 방향으로 세무행정을 개선하려면

이론적인 연구도 필요하지만 이에 못지 않게 기술적인 뒷받침이 돼야 한다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

앞으로는 정책논쟁의 초점이 구체적인 정책대안에 맞춰져 생산적인 결과를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

방지가 얼마나 민감한 문제인지 알 수 있다. 그 중에서도 부가가치세 과세특례제도를 폐지하고 부가세 탈루를 막는 것이 당면과제로 꼽히고 있다. 일부에서는 이로써 연간 최대 20조원의 세수를 증대시킬 수 있다고 추정하고 있다.

문제는 어떻게 해야 일백 수십만명에 달하는 과세특례자들이 기장을 잘하도록 유도할 수 있는냐는 점이다. 기장을 해야 근거과세가 가능해지고 이를 바탕으로 세무신고를 하게 함으로써 자진납부제도를 정착시켜야 징세비용을 최소화하면서 세수증대를 달성할 수 있기 때문이다. 물론 신용카드 결제나 영수증을 철저히 챙기고 세무조사 횟수를 현재보다 크게 늘리는 것도 중요하지만 철저하고 투명한 기장이야말로 가장 기본적인 과제라고 할 수 있다.

그러나 영세상인이나 종업원수가 5인 이하인 영세업체들이 기장을 제대로 하게끔 유도하는 것은 기술적으로 쉬운 일이 아니다. 회계지식도 부족한 데다 일만 번거롭고 세무사에게 기장업무를 맡길 경우 별다른 이득도 없이 매달 10여만원의 지출부담까지 져야 하기 때문이다. 따라서 세무당국은 부가세율을 낮춰주는 한편 기장부담을 덜어줌으로써 기장을 유도할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

부가세율을 낮춰주는 문제는 막대한 재정적자를 감안할 때 결코 쉬운 일이 아니지만 세원을 확충하되 세율은 낮춘다는 세정원칙에 비춰봐도 그렇고 세금탈루

를 막기 위한 인센티브를 준다는 점에서도 신중하게 검토해 볼 일이다.

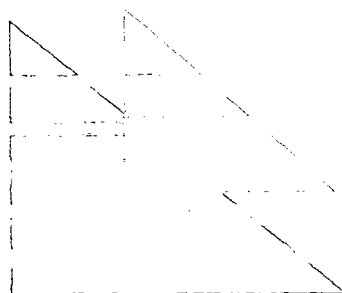
기장을 유도하는 일은 최근 부상하고 있는 소프트웨어 임대사업(ASP)을 활성화하는 것이 가장 유력한 방안으로 손꼽히고 있다. 인터넷상에서 쉽고 간편하게 회계처리가 가능한 소프트웨어를 싼 값으로 이용할 수 있게 하고 세무사는 자문만 해주는 것이 영세업자의 부담을 덜어주는 유일한 해결책이라고 본다.

세무당국은 납세신고처리 세무행정에 대한 홍보 등에 정보화 기술을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다. 그러자면 외부노출에 민감한 세무정보가 새나가지 않도록 납세자의 신원정보와 세무정보를 분리해 별도의 DB로 관리하는 정보시스템을 갖춰야 하며 인터넷을 이용한 기장처리를 장려하는 등 정보화 투자와 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

투명하고 공정하면서도 효율적인 방향으로 세무행정을 개선하려면 이론적인 연구도 필요하지만 이에 못지 않게 기술적인 뒷받침이 돼야 한다는 점을 잊어서는 안될 것이다. 예를 들어 방대한 데이터를 전산처리할 수 있게 해준 정보화 기술의 비약적인 발달이 없었다면 금융실명제가 아무리 옳더라도 시행할 엄두를 낼 수 없었을 것이다.

따라서 앞으로는 정책논쟁의 초점이 구체적인 정책대안에 맞춰져 생산적인 결과를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것이다. KIF

현안분석



- 1. 외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고**
延泰勳/한국조세연구원 전문연구위원
- 2. 농업에서의 직접지불제도**
李明憲/한국조세연구원 전문연구위원
- 3. 전자상거래 관련 조세제도 정비에 관한 국제논의 동향**
洪範教/한국조세연구원 연구위원

외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고



延 泰 勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

급변하는 경제여건에
보다 효과적으로
대응하기 위해서는
공공부문의 효율성
제고방안에 대한 적극적인
모색이 필요하다.

1. 서론

민간부문이 경제 전반에서 차지하는 비중이 계속 증가하고, 시장경제원리에 의한 경제의 운용이 강조되는 가운데, 공공부문의 비효율성이 유발시키는 문제점들이 새로운 관심사로 부각되고 있다. 급변하는 경제여건에 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 공공부문의 효율성 제고방안에 대한 적극적인 모색이 필요하다.

전세계적으로도 1980년대 이후 경쟁의 산물인 효율성이 보다 강조되고, 시장경제원리에 따른 경제운영이 보편적인 규범으로 받아들여지게 되었다. 공공부문의 낮은 효율성에 대하여 지속적으로 비판이 제기되고, 재정적자로 인하여 예산절감에 대한 동기가 강하게 나타남에 따라, OECD 국가들을 중심으로 이러한 문제를 극복하기 위하여 공공부문에 다양한 제도를 도입하게 되었다. 그 중에서도 특히 외부위탁제도(contracting-out)는 가장 활발히 도입되어 성공적으로 추진되어온 제도라고 할 수 있다.

우리나라에서도 민간부문에서는 외부위탁이 매우 빠른 속도로 확산되어가고 있다. 일반적으로 민간부문에서의 외부위탁은 가장 경쟁력 있는 부문에 자원을 집중 투자하여 핵심 역량을 강화하고 다른 조직과의 차별성을 부각시켜, 기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 해준다. 외부위탁을 통하여 단순하고 반복적이며 정형화된 업무를 외부에 맡김으로써 불필요한 자원의 낭비를 막고 조직의 업무가치를 극대

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

화하는 것이 가능하다. 또한 경제환경의 변화에 따라 신속히 대응할 수 있는 능력을 강화하며, 고정비용을 가변비용화함으로써 위험관리에도 기여한다. 특히 일반 기업들이 추구하고 있는 전략적 외부위탁은 과거와 같이 주변적 업무나 일부 전문 분야로 그 대상을 한정하지 않고, 기업의 모든 분야를 대상으로 하고 있다.

이와는 대조적으로, 공공부문에 있어서는 그 공공적인 성격으로 인하여 외부위탁이 민간부문에서와는 달리 그리 활발히 진행되지 못했던 것이 사실이다. 공공재의 생산과 공급은 정부의 전통적인 역할이었으며, 이는 우리가 정부를 필요로 하는 주된 이유 중의 하나이다. 공공재의 성격상 시장이 제대로 기능을 하지 못하기 때문에 정부가 민간부문을 대신하여 그 역할을 담당하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 평가·감독과 같이 공정성을 유지하여야 할 필요가 있는 경우, 이러한 역할을 정부가 담당하고 있는 경우도 존재한다.

그러나 시장기능의 확대와 더불어 공공성을 가진 서비스의 외부위탁 가능성이 점차 높아지고, 실제로도 선진 각국에서 정부 서비스의 외부위탁이 급속히 확대되고 있다. 따라서 외부위탁의 추진에 있어서 재정사업의 공공성이 갖는 문제점은 점차 그 비중이 낮아지고 있다고 할 수 있다.

실제로 정부의 일부 부서는 적은 업무 수요에도 불구하고 조직이나 인력·물자를 상시 유지하는 등 비효율적으로 운영되고 있다. 또한 독점적 성격을 가진 정부 업무의 특성상 경쟁의식이 부족하여 생산성 향상을 위한 노력이 미흡하며, 아직도 단순 집행업무가 상당부분을 차지하는 등 국가 경영자원이 비효율적으로 배분되고 있다고 보는 시각이 지배적이다. 따라서 민·관간에 경쟁체제를 도입하여 효율적으로 기능을 분담함으로써, 정부부문의 생산성 및 행정서비스의 질을 제고시키고 민간의 최신 경영기법 활용을 통해 비용을 절감하려는 의도에서 우리 정부도 외부위탁을 추진하고 있다. 아직까지는 대부분의 외부위탁 업무가 주변적이며 단순한 비전문 업무와 일부 전문분야에 머무르고 있는 실정이지만 연구·조사·검사기능, 공공시설의 운영기능 등에 있어서도 점차 외부위탁을 확산시키려는 움직임이 나타나고 있다.

시장기능의 확대와 더불어 공공성을 가진 서비스의 외부위탁 가능성이 점차 높아지고, 실제로도 선진 각국에서 정부 서비스의 외부위탁이 급속히 확대되고 있다.

II. 개념

외부위탁이란 용어 자체가 여러 가지 의미로 혼용되어 사용되는 경우가 많고,

외부위탁은 좁은 의미로 본다면 외주나 분사화 등과는 차별화된 개념으로 볼 수 있다.

시대에 따라서도 대상과 개념이 변하여 왔으므로 이에 대한 보편적인 정의를 내리기는 어렵다고 할 수 있다. 여기에서는 민간부문의 외부위탁이 어떠한 의미를 가지는가, 그리고 외부위탁이 유사 개념들과 어떻게 구분될 수 있는가를 바탕으로 공공부문의 외부위탁에 대하여 살펴보기로 하겠다.

우선, 민간부문에서의 전략적 외부위탁이란 기업 등의 조직이 종래에 내부에서 담당하여 왔던, 또는 새로 시작하는 기능과 업무에 대하여 i) 핵심 업무에의 경영자원 집중 ii) 전문성의 확보 iii) 비용 삭감 등의 명확한 전략적 목적을 가지고 업무의 설계에서 운영까지의 일체를 외부에 위탁하는 것을 말한다. 따라서 외부위탁은 좁은 의미로 본다면 외주나 분사화 등과는 차별화된 개념으로 볼 수 있다. 그러나 분사의 경우, 외부위탁으로의 이행과정 측면에서 가장 현실적 대안으로 종종 언급되고 있다¹⁾.

1) ① 외주(外注)란 업무의 설계 및 계획에는 관여하지 않고 업무를 대행하여 주는 것으로 하청, 도급, 업무대행, 원재료의 조달 등을 포함하는 것으로 정의되곤 한다.

② 분사(分社)란 기업 내의 일부분을 분리시켜 별개의 회사로 만들어 모기업에 대해 서비스를 행하도록 하는 형태로, 분사화된 기업이 널리 외부기업에 서비스를 제공하는 단계에 이르면 위탁서비스의 공급기업이라고 할 수 있다. 이때, 스피노프(Spin-off)형은 사업부를 분리하여 지회사(계열사)를 설립하는 것을 말하고, MBO(management buyout)와 EBO(employee buyout)는 각각 경영자 또는 종업원이 사업부문을 양수하여, 별도의 독립회사를 설립하여 아웃소싱 서비스를 공급하는 것을 말한다. MBO나 EBO의 경우, 모회사와는 협력회사의 관계를 유지하나 계열사(자회사)는 아니다.

공공부문 개혁에서 함께 논의되고 있는 협의의 '민영화'와 '외부위탁'을 비교해 본다면 양자는 물리적 자산의 소유권 이전 여부에 따라 구별될 수 있다. 민영화에서는 자산의 매각, 즉 소유권의 이전을 통하여 정부의 수입을 증대시키는 것이 중요한 목적의 하나이지만, 외부위탁의 경우에는 경쟁을 통하여 정부 운영의 효율성을 변화시키는 것이 목적이기 때문에 자산 소유권의 이전은 커다란 이슈가 되지 않는다. 그러나 경우에 따라서는 민영화가 외부위탁을 포함하는 광의의 의미로도 사용되기도 하는데 특히 미국에서는, '민영화 = 외부위탁'으로 받아들여지고 있다. 또한, 외부위탁 대상을 다른 정부기관이 아닌 민간기업에 국한할 경우 민간위탁이라고도 칭해진다.

원칙적으로는 공공부문과 직접적 관련이 없는 상업적 활동이나 전형적 공익사업(수도, 전기, 통신 등)의 경우 완전한 민영화를 추진하는 것이 세계적 추세라고 할 수 있다. 그러나 완전한 민영화가 정치적 또는 경제적 차원에서 바람직하지 않을 경우, 정부의 감독권을 유지하면서 동시에 효율성을 제고할 수 있는 방안으로 외부위탁이 널리 채택되고 있다.

III. 외부위탁에 대한 논의

외부위탁의 적극적 도입과 활성화를 위해서는 무엇보다도 그에 따른 장·단점을 객관적으로 살펴보는 작업이 필요하다. 따라서 본절에서는 외부위탁에 대한

찬·반 논의에 대하여 보다 자세히 살펴보기로 한다.

가. 외부위탁의 장점

외부위탁에 대하여 찬성하는 측에서는 일반적으로 외부 특히 민간에게 정부의 특정업무 전체 또는 일부를 위탁함으로써, 비용을 절감하고 보다 효율적인 운영이 가능해진다고 주장하고 있다. 시장에 존재하는 기업 간의 경쟁을 통하여 낮은 비용이 실현되고, 외부수탁업체가 여러 부처, 사업을 대상으로 동일한 위탁업무를 수행할 경우 규모의 경제를 실현할 수 있으며, 정부는 관리 및 제어권을 계속 유지하므로 본래의 취지에 부합하는 경제활동을 수행하는 데 지장을 받지 않는다. 또한 민간부문을 염두에 두고 공무원 사회 내부에서 스스로 서비스 개선과 효율성 개선을 통한 비용 절감을 위해 노력하도록 유도할 수 있다는 측면도 존재한다.

또한 정부의 입장에서 볼 때, 경제환경의 변화에 따라 조직을 유연하게 확장 또는 축소할 수 있다. 고가의 특수장비나 별도의 고용인원을 유지할 필요가 없으므로 예산상의 압박을 줄일 수 있으며, 대리인 문제(principal-agent problem)의 관점에서 볼 때도, 외부위탁은 각종 서비스나 재화의 공급에 있어 인센티브를 부여함으로써 효율성 및 만족도를 제고시킬 수 있다. 자체 인력에 대한 투자 없이 이미 교육되고 훈련된 인력의 활용이 가능하며, 경기변동에 따라 조직과 인력을 탄력적으로 운용할 수 있게 되는 등 환경이나 기술변화에 곧바로 대응하는 것이 가능하다.

McGuire et al.(1987)은 민간기업이 공공부문과 비교할 때 보다 효율적이기 때문에 외부위탁에 따라 시장의 경쟁효과가 도입됨으로써 서비스 수준이 제고되고, 서비스의 제공이 보다 효율적으로 이루어지며 비용이 절감된다고 주장한다. Prager(1994)에 따르면, 외부위탁은 특화(specialization)에 따른 효율의 증대를 가져올 뿐 아니라, 자체적으로 규모의 경제(economies of scale)를 실현할 수 없을 경우, 그 실현을 가능하게 해주며, 조직의 비대화와 복잡화에 따른 불경제(diseconomies)를 극복할 수 있도록 해준다고 한다.

따라서, 외부위탁은 특정 재정사업이 최적 규모에서 행해질 수 있는 여건을 마련해 준다고 할 수 있다. 특정 재정사업의 규모가 너무 작아 최적 규모와 괴리가 있을 경우 또는 규모가 너무 크거나 조직이 너무 복잡하여 효율적 경영을 유지하기 어려운 경우, 민간기업에 업무를 위탁하여 규모의 경제에 따른 혜택을 볼 수 있다. 외부 수탁업체의 입장에서는 동일한 서비스를 여러 기관에 공급함으로써

외부위탁은 특화에 따른 효율의 증대를 가져올 뿐 아니라, 자체적으로 규모의 경제를 실현할 수 있게 해주며, 조직의 비대화와 복잡화에 따른 불경제를 극복할 수 있도록 해준다.

**현재까지 연구된 바로는
외부위탁으로 인한
효율성의 증가와 이에
따른 경비 절감이 상당히
긍정적인 것으로
나타나고 있다.**

규모의 경제를 통하여 비용 절감을 실현할 수 있다. 민간수탁업체가 다수의 위탁 업체를 대상으로 다양한 종류의 서비스를 제공함으로써 범위의 경제(economies of scope)를 실현할 수 있을 경우에도 외부위탁의 도입이 적극 추진되어야 한다.

또한 외부위탁을 통하여 각 기술분야에서 가장 앞선 외부 조직의 기술이나 경험을 활용함으로써 서비스나 생산물의 질(quality)을 향상시키는 것이 가능해진다. 기초 및 기반기술에 대한 투자 없이 응용기술을 바로 활용할 수 있는 것도 생산성을 제고시킬 수 있는 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

비록 정확한 경비 절감효과를 측정하기는 어려우나, 현재까지 연구된 바로는 외부위탁으로 인한 효율성의 증가와 이에 따른 경비 절감이 상당히 긍정적인 것으로 나타나고 있다. OECD에 따르면, 영국의 경우, 시장성테스트²⁾를 통하여 25%의 경비 절감이 이루어졌다고 한다. 서비스 제공기능이 다른 정부기관으로 낙찰되었을 경우에도 미국의 경우 입찰과정을 통하여 20~30%의 경비 절감이 가능했으며 부수적으로는 업무내용을 명확히 하고 성과에 대한 감독이 증가하는 등의 효과도 있었다고 한다.

Rehfluss(1991)는 전통적 정부와 외부위탁 등의 제도를 도입하는 정부의 특성을 <표 1>에서 보여주고 있다.

<표 1> 전통적 정부와 경쟁 도입 정부의 비교

전통적 정부	경쟁 도입 정부
책임소재를 강조	효율성을 강조
서비스의 단독 공급	다수의 서비스공급자
조직 자체에 초점	고객들에 초점
안정성과 예측 가능성을 강조	적응성 및 혁신성을 강조
부처간의 제한적 경쟁	부처 및 민간부문들 간의 경쟁 제고
정책 강조	서비스 공급 강조

자료: John Rehfluss (1991)

2) 시장성테스트(Market Testing 혹은 Open Contracting, Competitive Tendering)는 자체 부서가 민간기업들과 함께 입찰에 참여하는 상황을 의미하며 외부위탁(Contracting-out)은 입찰참가자를 외부기업으로만 제한하는 형식을 지칭한다.

나. 외부위탁의 단점

한편 외부위탁이 가져올 수 있는 단점으로는 아래와 같은 사항들을 들 수 있다. 먼저, 위탁된 업무나 기능에 대한 변화를 감지하는 속도가 감소하여 환경변화에 능동적인 대응력이 떨어질 수 있다는 점이 대두된다. 민간부문의 참여는 장래

서비스 제공의 불연속성을 초래할 수도 있다는 우려가 존재한다. 즉 외부위탁 계약의 중도파기로 예상치 못한 비용이 발생할 수 있다. 품질 불량과 납기 지연 등 계약위반으로 인한 문제발생의 가능성도 있다. 또한 정보나 자료가 외부 공급업체에 의해 유출될 위험 또한 존재한다.

내부 전문인력의 고용 안정성에 대한 위협은 외부위탁의 실행에 있어 가장 큰 걸림돌의 하나라고 할 수 있다. 외부위탁에 따라 고용에 대한 불안감이 심화되고, 내부갈등이 증폭될 수도 있다.

모든 경우에 있어서 재정사업의 외부위탁을 통하여 효율성이 제고되고 서비스의 질이 유지되는가에 대해서도 논란의 여지가 있다. 공공부문의 생산성이 일반적으로 낮은 것은, 정부의 목표가 단순한 이윤의 추구나 효율성만이 아니라, 정부의 산업정책, 소득정책 등 다수의 정책목표를 복합적으로 반영하는 것이기 때문이다. 또한 외부위탁의 초기단계에서는 위탁대상사업을 수행할 수 있는 민간기업의 수가 많지 않을 수도 있으며, 위탁이 이처럼 경쟁 부재의 상황에서 이루어진다면 생산비에 비하여 오히려 높은 입찰가격으로 나타날 가능성이 크다고 할 수 있다.

외부위탁이 고용의 감축과 병행되지 않는다면 이러한 잉여인력에 소요되는 인건비 또한 비용으로 처리되어야 한다. 게다가 자체 수행과 외부위탁의 비용차이가 낮은 품질을 담보로 일어날 수도 있다. 많은 경우에 공공서비스의 양과 질을 지정하는 데에는 한계가 존재하며 이는 계약 후 관리상의 문제점으로 대두될 소지가 존재한다.

Prager(1994)는 외부위탁 계약을 관리하는 데 드는 비용이나 계약준수 여부를 감독하는 데 드는 비용에 대하여 공공부문이 충분한 주의를 기울이지 않고 있다고 주장한다. 외부위탁시 부차적으로 발생하는 이러한 거래비용(transaction cost)이 비용 절감효과보다 클 경우 오히려 정부의 직접생산이 효율적일 수 있다. 즉, 계약의 직접 비용과 계약을 관리하는 데 드는 비용의 합이 자체 생산비용보다 높게 나타난다면 외부계약은 적절치 못하다는 것이다. 비용측면은 외부위탁 사업의 선정과 관련하여 뒤에서 보다 자세히 다루게 될 것이다.

IV. 위탁사업의 선정

외부위탁의 성공적 수행을 위해서는 외부위탁이 필요한 시기와 경우 그리고 그

모든 경우에 있어서
재정사업의 외부위탁을
통하여 효율성이
제고되고 서비스의 질이
유지되는가에 대해서도
논란의 여지가 있다.

**외부위탁이
항상 최선의 대안은
아닐 수도 있음을
염두에 두고, 각 부처별·
사업별로 조직 내부 및
외부여건을 면밀히
검토하여 결정하여야
할 것이다.**

대상을 적절히 선택하는 것이 필수적이다. 외부위탁이 항상 최선의 대안은 아닐 수도 있음을 염두에 두고, 각 부처별·사업별로 조직 내부 및 외부여건을 면밀히 검토하여 결정하여야 할 것이다.

외부위탁을 추진하는 목적이 결국 공익의 증진에 있음을 생각할 때, 절차적 공정성이 중요한 사업은 정부가 직접 담당하고 생산적 효율성이 중요한 사업에 있어서는 이윤을 추구하는 민간기업이 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

Bingman & Pitsvada(1997)에 따르면 재정사업의 외부위탁을 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 새로이 시행되거나 임시로 제공되는 서비스를 외부위탁하는 경우와, 기존의 정부서비스를 외부위탁에 의해 제공하는 경우의 두 가지가 그것이다. 전자의 경우, 추가적으로 정식 공무원을 채용하는 것보다 외부사업자를 고용하는 것이 더 용이하므로 이러한 외부위탁에 대해서는 정치적 저항이 약하다. 그러나 후자의 경우는 공무원 정원의 감축과 연동되어 정치적 저항이 강하기 때문에 논란의 대상이 되는 부분이다.

한편 Prager(1997)는 외부위탁을 거시적 외부위탁과 미시적 외부위탁의 두 가지로 나누고 있다. 이때, 거시적(macro) 외부위탁이란 특정사업 전체가 외부에 위탁되는 경우를 일컫는 것이고 미시적(micro) 외부위탁이란 특정기능분야에 대하여 외부위탁을 시행하는 경우를 지칭한다.

거시적 외부위탁의 경우, 원칙적으로는 정부권력의 행사가 선별적으로 이루어져야 하거나 정책결정에 있어서 가치관에 따른 선택이 이루어지는 경우를 제외하고는 모두 민간에게 위탁될 수 있다는 논리에 바탕을 두고 있다. 이 주장에 따르면 정부의 기능은 ① 정부권한의 선별적 행사를 요하는 고유의 기능 ② 금전적 거래 및 권한의 부여라는 두 가지로 나누어질 수 있다. 따라서 ②의 경우에는 민간에게 위탁이 가능하다고 할 수 있다. 그 예로는 첫째, 이집트와 자메이카에서 정부소유의 호텔이 민간업체에 의해 운영되는 경우, 둘째, 토고와 말레이시아에서 제철소나 항만의 운영이 민간기업에게 리스되어 운영되는 경우를 들 수 있다.

미시적 외부위탁의 경우는 정부고유의 기능에 있어서도 전체 기능이 아닌 특정 분야에 대해서는 민간에게 위탁이 가능하다는 논리에 바탕을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 영국정부가 다국적 정보서비스기업인 EDS로 하여금 새로운 징세체계의 고안과 세무관련 정보시스템의 유지 및 운영을 책임지도록 하였던 것은 이러한 미시적 외부위탁의 좋은 예라고 할 수 있다.

산업정책적인 측면에서의 고려가 외부위탁사업 선정의 기준이 되는 경우도 있는데 예를 들어 1972년 캐나다의 연방내각은 특정 경우를 제외하고는 가능한 한 모든 연구업무를 민간에게 위탁하도록 결정하였다. 캐나다의 이러한 과학기술 외부위탁 정책은 정부가 직접 연구를 행하는 것이 적절한 경우들로 ① 국가안보와 관련된 경우 ② 다른 업무를 실행하기 위하여 제한적이거나 정부의 직접 연구능력을 유지해야 하는 경우 ③ 민간기업이 연구능력을 결여하고 있는 경우 등을 명시하고 있다. 이러한 정책은 캐나다가 여타 OECD 국가들에 비하여 민간부문에서 행해지는 연구 노력이 너무 작다는 판단하에 민간산업에서의 연구를 조장하며, 공공연구기관, 민간부문 그리고 대학들 간의 협력관계를 장려하려는 시도로써 행해진 것이다. 이 경우 외부위탁의 강제는 비용에 대한 고려에서라기보다는 민간부문의 직접적 연구를 장려함으로써 결과의 산업적 응용을 증가시키는 데 주안점을 두고 있는 것이라고 볼 수 있다(Dalp and Anderson (1997)).

재정사업의 자체적인 추진비용과 외부위탁시 드는 비용의 비교 역시 외부위탁 여부를 결정하는 중요한 기준이 된다. 아래에서는 이러한 비용에 따른 선정기준에 대하여 좀더 자세히 살펴보기로 하자.

외부위탁과 관련한 비용이나 수익으로는 다음의 다섯 가지를 생각해 볼 수 있다.

- ① 업무를 자체적으로 수행하는 데 드는 비용 중 외부위탁을 통해 회피될 수 있는 부분(이것이 자체 수행에 따른 총비용과 반드시 일치하는 것은 아님.)
- ② 외부위탁으로 불필요해진 자산의 처분과정에서 발생하는 수입
- ③ 외부수탁업자에게 직접적으로 지출되는 비용
- ④ 외부위탁계약 자체 및 계약 후 업무 감독(monitor)에 소요되는 행정비용
- ⑤ 기타 계약과 관련된 법적 비용, 종업원의 재교육, 재배치, 해고와 관련하여 드는 비용 등의 전환비용

비용측면에서 외부위탁 사업의 선정을 고려해 볼 때, 다른 모든 조건이 동일하다면, '순절감비용(= ①+②-③-④-⑤) > 0' 인 사업을 외부위탁의 대상으로 삼을 수 있을 것이다.

Globerman and Vining(1996)은 외부위탁비용을 생산비용(production cost), 협상비용(bargaining cost) 그리고 기회주의비용(opportunism cost)의 세 가지로 나누고 있는데, 협상비용 및 기회주의비용은 지배·관리와 관련된 비용들이다.

재정사업의 자체적인 추진비용과 외부위탁시 드는 비용의 비교 역시 외부위탁 여부를 결정하는 중요한 기준이 된다.

협상 및 기회주의 비용은 선협적으로 볼 때 외부위탁의 경우에 더 높게 나타날 것으로 기대된다.

각각의 비용을 좀더 자세히 살펴보면 첫째, 생산비용이란 산출물을 생산하기 위해 실제 사용된 자원(토지, 노동, 실물자본 등)의 기회비용을 의미한다. 이러한 생산비용은 민간부문에 외부위탁하는 경우에 더 낮게 나타날 확률이 높다고 볼 수 있으며, 이는 정부부문이 대개의 경우 독점이라는 사실에 기인한다고 할 수 있다. 외부위탁을 통한 비용 절감이 반드시 명시적 비용의 감소만을 의미하는 것은 아니다. 명목임금은 불변일 경우라 하더라도, 생산성 향상을 고려한 실효임금을 이 감소하였다면 이 또한 비용 절감이 이루어진 것으로 파악하여야 할 것이다.

협상비용은 ① 상세한 계약내용을 협의하는 과정에서 발생하는 비용 ② 계약의 성립 후 예상치 못한 상황이 도래하여 계약의 변경을 협의하는 데서 발생하는 비용 ③ 계약의 이행을 감독하는 데서 발생하는 비용 ④ 계약당사자들간에 분쟁 발생시 계약 외적 방법으로 문제를 해결하려 할 때 발생하는 비용 등 네 가지 종류로 나누어 볼 수 있다.

이러한 협상비용은 계약의 양측이 신뢰에 바탕을 두고 주어진 규칙 안에서 자신의 이익을 극대화하는 행동에 의해 발생하게 된다. 조직 내에서도 인건비, 보너스, 이전가격 등과 관련하여 협상비용이 발생하므로 외부위탁과 관련한 협상비용을 측정할 때에는 추가적 협상비용만을 고려해야 할 것이다.

끝으로 기회주의 비용이란 잠재 또는 실현된 기회주의적 행위와 관련하여 발생하는 비용을 지칭하는 것이다. 이때, 기회주의적 행위란 자신에게 유리한 쪽으로 이미 협의된 거래의 조건 자체를 변화시키려는 행위를 말한다. 따라서 기회주의 비용은 계약당사자 중 적어도 한 쪽이 신뢰를 저버리고 이기적으로 행동할 때 발생하게 된다. 이러한 기회주의적 행위는 조직 내에서보다는 외부와의 계약에서 발생할 가능성이 높으나 내부에서 발생할 가능성을 완전히 배제할 수는 없으므로 역시 추가적 부분만을 고려해야 할 것이다.

이러한 협상 및 기회주의 비용은 선협적으로 볼 때 외부위탁의 경우에 더 높게 나타나는 경우가 많다. 협상 및 기회주의 비용을 결정짓는 요인들로는 업무 복잡성(task complexity), 경쟁 가능성(contestability), 자산 특수성(asset specificity)의 세 가지를 고려해 볼 수 있을 것이다. 먼저 업무 복잡성이란 거래의 조건과 규정을 정하고 감독하는 데 따르는 어려움의 정도를 나타내는 것으로 복잡한 정도가 심할수록, 계약에 따른 불확실성이 클수록, 정보의 비대칭 가능성이 높을수록 증가하게 된다. 이때, 불확실성의 증가는 협상비용의 증가를 가져오고, 정보비대칭성의 증가

는 기회주의적 행동을 야기할 수 있으므로 기회주의 비용의 증가가 발생할 수 있다.

둘째, 경쟁 가능성에 관하여는 실제로 활동하고 있는 기업의 수보다는 잠재적 경쟁 가능성이 더 중요한데, 경쟁 가능성이 높을수록 계약단계나 이행단계에 있어서의 기회주의적 행동이 줄어들게 된다.

끝으로 자산의 특수성이란 생산에 반드시 필요한 특정자산이 여타의 용도에 있어서는 훨씬 낮은 가치를 띠고 있을 때 발생하게 되는 것으로 이에선 실물자산 특수성, 용지 특수성, 인적자산 특수성 등이 있다. 계약당사자가 특수성이 강한 자산을 구입해야 할 경우, 함몰비용이 발생하고 상대방으로 하여금 기회주의적으로 행동하게 만들 가능성이 증가하게 된다.

업무 복잡성이 낮고, 경쟁 가능성이 높으며 자산 특수성이 낮을 경우에는 외부위탁에 따른 문제가 발생할 가능성이 가장 희박하다고 할 수 있다. 따라서 이 경우가 외부위탁에 적합하다고 할 수 있다. 반대로 업무 복잡성과 자산 특수성이 높고, 경쟁 가능성이 낮은 경우는 협상 및 기회주의 비용이 가장 높으며 따라서 외부위탁보다는 내부생산이 더 적합할 것이다.

자산 특수성이 높을 경우에는 외부사업자가 특수자산에 투자한 후 정부가 기회주의적으로 행동할 가능성에 대하여 우려하게 되므로 이를 불식시키기 위하여 정부가 이러한 특수자산을 보유하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 경쟁 가능성이 낮은 경우에는 정부가 경쟁 가능성이 낮은 데 따른 추가적 비용을 부담해야 할 가능성이 높다. 따라서 계약단위를 감소시키고 복수사업자에게 다중위탁시킴으로써 경쟁을 증가시키는 방안을 고려해야 할 것이다. 끝으로 업무 복잡성이 높은 경우, 불확실성에 따른 협상비용의 증가가 예상되므로 업무 복잡성 감소 방안의 개발이 필요하다.

끝으로 비용을 기준으로 외부위탁 대상사업을 선정할 경우에 염두에 두어야 할 두 가지 사항을 추가적으로 정리해 보겠다.

첫째, 세금을 어떻게 다루느냐에 대해서 두 가지 상반된 의견이 존재하는데, 정부는 이러한 세금을 내야 하는 의무가 없으므로 자체 수행시 세금을 비용으로 계상하지 말아야 한다는 주장과 자체 부처와 입찰업체를 동등한 입장에서 평가하기 위하여 면제된 세금을 고려대상에 포함시켜야 한다는 주장이 그것이다.

둘째, 정부부처가 자체적으로 입찰에 참여하는 경우 이윤을 포함시켜야 하는가도 문제의 소지가 있다고 할 수 있다. 이에 찬성하는 측에서는 다음과 같은 근거

업무 복잡성이 낮고,
경쟁 가능성이 높으며
자산 특수성이
낮을 경우에는
외부위탁에 따른 문제가
발생할 가능성이 가장
희박하다고 할 수 있다.

시장에 실제로 경쟁이 존재하고 공공부문이 이러한 경쟁기업들 중에서 위탁서비스 공급자를 선택할 수 있는 경우에만 한해서만 외부위탁을 통한 혜택이 실현될 수 있다.

를 들고 있다. 민간 입찰자들은 입찰가에 이윤을 포함시키므로 동등한 입장에서 평가하기 위해서는 정부도 이윤을 포함시켜야 할 것이다. 또한 국민의 세금으로 정부가 운영되므로, 부치는 자본에 대한 수익을 발생시켜야 하고 이는 다수의 정부서비스에 적용되는 사용자 비용부담원칙과도 일관된다. 그러나 이에 반대하는 측에서는 정부 서비스란 이윤 추구가 목적이 아니며 비용의 회복만을 목표로 해야 한다고 주장하고 있다.

본질의 논의에 의하면 자체 수행과 외부위탁간의 결정이 순수하게 경제적 조건에 의해 결정될 수 있는 것처럼 나타나고 있지만, 실제로 비용은 선택에 있어서 단지 한 가지 요소에 지나지 않는다. 최종적인 결정에 영향을 주는 요소에는 현재 제공되고 있는 서비스보다 더 낮거나 적어도 동등한 서비스를 제공할 능력이 있으며 재정적으로도 안정적인 외부 조직이 존재하느냐의 문제가 중요하게 작용할 수 있을 것이다.

V. 활성화 방안

가. 경쟁의 촉진

앞에서도 언급되었듯이 외부위탁의 추진은 민간기업에 의한 생산이 항상 효율적이라는 것이고 이는 또 시장에 항상 경쟁이 존재한다는 가정에 바탕을 두고 있다. 따라서 시장에 실제로 경쟁이 존재하고 공공부문이 이러한 경쟁기업들 중에서 위탁서비스 공급자를 선택할 수 있는 경우에 한해서만 외부위탁을 통한 혜택이 실현될 수 있다. 외부위탁과 관련된 경쟁은 엄밀한 의미에서 사전적(ex-ante) 경쟁을 의미하며, 이는 외부위탁사업의 공개입찰에 실질적 관심을 가지고 있는 민간기업의 수에 의해 결정된다.

산업구조의 측면에서 볼 때 생산자간의 경쟁은 구매자의 협상력(bargaining power)을 증대시킨다고 할 수 있다. 외부위탁은 일종의 수직적 계약관계(vertical contract)를 의미하고 이때 공급자인 민간수탁기업은 상위기업(upstream firm), 구매자인 공공부문은 하위기업(downstream firm)에 비유될 수 있다. 따라서 공급자간에 경쟁이 치열할수록 정부는 더 낮은 가격에 해당 재화나 서비스를 구매할 수 있게 된다. 다시 말하자면, 민간기업의 비용 극소화 또는 이윤 극대화가 구매자인 공공부문의 비용 절감으로 실현되기 위해서는 민간위탁

에서 공급자의 역할을 하는 민간기업간에 경쟁이 존재하여야 한다는 의미이다. 만일 경쟁이 존재하지 않아 단일 민간기업이 독점적 지위를 유지한다면, 이 민간기업이 구매자인 공공부문에게 부과하는 가격은 독점가격이 될 것이고 자체적으로 해당 재화를 조달하는 경우보다도 오히려 열악한 결과를 초래할 가능성을 배제할 수 없게 된다. 독점적 지위에 있는 수탁기업에게는 계약종료의 위협 외에는 저비용과 적정 품질 유지에 대한 동기가 존재하지 않는다.

이와 관련하여 일각에서는 적절한 수탁가능업체의 수가 적거나 아예 존재하지 않는다고 주장한다. 그러나 Bingman & Pitsvada(1997)는 이 같은 주장에 대하여, 민간부문은 업무에 대한 수요를 파악하고 자체적으로 적정 수준의 공급자들을 창조해내는 능력을 보유하고 있다고 역설하고 있다. 일례로 아이슬란드 정부가 장애아동의 재택치료 서비스를 외부에 위탁하고자 했을 때, 과연 이러한 서비스를 공급할 민간업자가 있는지에 대하여 확신을 가질 수 없었다. 그러나 정부가 신문이나 광고매체를 통하여 이를 널리 알렸을 때, 예상보다 훨씬 많은 업체들이 이에 응함으로써 이러한 서비스 시장이 확립되는 데 크게 기여하였다. 이러한 맥락에서 볼 때, 외부위탁의 경우에는 수요가 공급을 창출한다는 관점이 더욱 적합할 것이다.

경쟁가능시장(Contestable market) 개념에 의하면 실제로 다수의 공급자가 시장에서 활동하고 있지는 않더라도 잠재적 경쟁의 존재에 의하여 시장에서 형성되는 가격과 산출량은 경쟁시장에서의 마찬가지로 나타날 수 있게 된다. 따라서 외부위탁의 활성화를 위해서는 기존의 법·규제의 개정을 통한 진입장벽의 철폐가 선행되어야 한다.

또한 시장성 테스트(Market testing or Open contracting)를 통하여 경쟁의 촉진을 시도할 수도 있다. 시장성 테스트는 정부 부처 내의 해당 부서와 외부위탁 사업자들이 동등한 조건하에서 수주경쟁을 함으로써 예산을 가장 효율적으로 사용하도록 만드는 제도로서 내부 입찰부서도 외부위탁 사업자들과의 경쟁을 통하여 생산성 향상을 이룩할 수 있게 된다. 이 경우, 내부적 저항을 줄일 수 있다는 이점도 존재한다. 이때, 경쟁의 중립성(competitive neutrality) 유지는 공정한 경쟁을 위하여 매우 중요한 조치라고 할 수 있다³⁾. 중요한 것은 소유 형태가 아니라 경쟁시스템의 도입이고 따라서 문제의 핵심이 독점 대 경쟁에 있으며 공공 대 민간이 아님을 인식하여야 한다.

중요한 것은

소유 형태가 아니라

경쟁시스템의 도입이고

따라서 문제의 핵심이

독점 대 경쟁에 있으며

공공 대 민간이 아님을

인식하여야 한다.

3) 예를 들면, 자체 부서와 외부위탁 사업자들 간의 공정한 경쟁을 위해서는 세 금이나 수익률 등을 조정할 수치를 사용하여 비교해야 한다.

외부위탁사업을 효과적으로 감독하기 위해서는 지속적인 모니터링이 필요하며, 치밀한 계약체결과 사후관리가 중요하다고 할 수 있다.

나. 성과지표의 마련과 효과적 감독방안의 강구

포괄적이고 의미 있는 서비스 수준의 기준을 설정하는 것은 외부위탁에 의한 서비스의 품질 유지에 있어 필수적인 요소라고 할 수 있다. 일반적으로 Input(업무기준)이나 Output(성과기준)에 바탕을 둔 두 가지 형태의 기준을 설정할 수 있으며 대개의 경우 성과기준이 선호되지만, 성과를 정의하기 힘든 경우에는 업무기준이 보다 효과적일 수도 있다(예: 청소).

공공부문에 있어서도 외부위탁 서비스의 성과에 대하여 가급적이면 정량적인(quantitative) 평가지표를 개발하여 평가할 수 있다면 업체의 선정 및 재계약 여부 등 외부위탁 관리가 보다 체계적으로 이루어질 수 있게 될 것이다. 이를 위해서는 이미 수행된 바 있는 정부사업의 성과지표 개발작업에 의해 만들어진 지표들을 참고로 할 수 있을 것이다. (박기백·최준욱(1999) 참조)

외부위탁사업을 효과적으로 감독하기 위해서는 지속적인 모니터링이 필요하며, 치밀한 계약체결과 사후관리가 중요하다고 할 수 있다. 영리를 추구하는 민간 업체는 서비스 질의 저하를 통하여 비용을 절약하려는 유인이 있다. 따라서 사전적으로 업무내용의 지정(specifications)이 쉽지 않은 업무의 경우 감독이 매우 중요하다고 할 수 있다. 미국 GAO(1997)는 주정부 및 지방정부의 주요 외부위탁 6건에 대한 보고서에서 감독이 가장 어려운 부분임을 지적하고 있다. 효과적인 감독방안을 개발하고, 서비스 질을 유지하기 위한 고도의 계약관리 기술 등에 대한 노하우를 익혀야 할 것이다.

다. 인력감축 문제의 해결

외부위탁 시행에 있어 실질적으로 가장 큰 걸림돌은 외부위탁에 따라 공무원의 정원을 감축하는 것이라 할 수 있다. 재정사업의 외부위탁에 따른 잉여인력의 재배치 또는 재훈련을 위한 구체적인 방안이 마련되기 전에는 실질적으로 외부위탁 시행이 진전을 보기 어려우며 따라서 인력문제의 해결은 성공적 외부위탁 시행의 핵심이라고 할 수 있다.

외부위탁의 도입 과정에서 정부 내 해당 공무원들의 심각한 반발이 예상되므로 무엇보다 해당 부서의 직원들에게 공평한 기회를 보장받을 수 있음을 납득시키고, 실제로 외부위탁 자체가 반드시 일자리의 상실로 이어지지 않음을 인식시키는 동시에 구체적인 조치를 마련하여야 한다.

영국, 호주, 미국 등 재정사업의 외부위탁을 실시하고 있는 나라들도 이러한 문제에 대하여 다양한 방법으로 접근하고 있는데, 1989년 미국의 고용정책위원회(NCEP: National Commission on Employment Policy)가 34개 도시 및 군(county)의 외부위탁 사업과 관련하여 외부위탁이 공무원들에게 미치는 영향에 대하여 평가한 바에 따르면, 2,213명의 해당 공무원 중 절반이 넘는 공무원(58%)은 위탁사업수행자에게 고용되었고 24%는 다른 정부업무를 맡게 되었으며 전체의 7%만이 비자발적으로 퇴직하였다.

미국 회계감사원(GAO: General Accounting Office)가 1985년에 실시한 조사에서도 외부위탁의 대상이 된 국방관련 공무원 9,650명 중 94%가 다른 업무로 이전되거나 자발적으로 은퇴하였으며 나머지 6%의 해고자 중 절반도 위탁사업수행자에게 고용되었다고 한다.

영국의 경우, 민간수탁업체들이 이러한 고용효과에 책임을 느끼고 내부에서 전보가 되지 못한 잉여인원을 고용하거나 또는 직업전환 과정에서 도움을 주기 위해 노력하였다.

외부위탁이 제로섬 게임(zero-sum game)이 아님을 인식하는 일 또한 매우 중요하다. 실제로도 공공부문의 일자리가 줄어들어도 불구하고 민간부문의 일자리는 외부위탁의 결과 증가하게 된다. 일례로 미국 Indianapolis시는 외부위탁 프로그램의 결과로 민간부문의 일자리 창출에 있어서 수십년만에 가장 급속한 성장을 경험하였다.

이를 정리해 보면 인력관리 문제의 해법으로는 다음과 같은 방안들을 생각해 볼 수 있다.

- 자연적 감소를 내에서 중장기적 인력을 조절하는 방안
- 외부수탁업체로 하여금 해당 공무원들을 고용하도록 장려·요구하는 방안
- 명예퇴직과 같이 자발적 조기퇴직을 위한 유인 제공
- 내부부처도 입찰에 참여토록 하는 방안(Market testing)
- 외부위탁으로 발생하는 절감분을 직원들과 공유하는 방안

OECD의 공공관리위원회(PUMA: Public Management Committee)에서 제시하고 있는 재정사업의 외부위탁에 대한 실행지침(Best Practice Guidelines)에 따르면, 인력 감축에 대한 문제는 민감한 문제로서 가장 신경을 써야 할 부분인 것으로 나타나고 있다. 따라서 외부위탁에 진행되는 과정상에서의 정보를 신

외부위탁이 제로섬 게임이 아님을 인식하는 일 또한 매우 중요하다. 실제로도 공공부문의 일자리가 줄어들어도 불구하고 민간부문의 일자리는 외부위탁의 결과 증가하게 된다.

**성공적으로
외부위탁을 수행하기
위해서는 무엇보다
고위관리직들이 장기적
비전과 강한 추진력을
가지고 있어야 한다.**

속하고 솔직하게 직원들에게 전달하여 불안감을 덜어주고, 상담서비스를 제공할 필요가 있다. 또한 익명으로 외부위탁 과정에 대한 질문을 할 수 있도록 건의 및 질의함 등을 설치하고 그 답변을 게시판에 공시하여 모두가 볼 수 있게 만들 필요가 있다.

동 보고서는 인력 감축문제에 적절히 대응한 성공적인 예로 네덜란드 국세청의 경우를 들고 있다. 동 기관은 출판업무를 외부위탁할 때, 모든 이해 당사자와 광범위한 상담을 하였고 외부위탁으로 인하여 영향을 받게 되는 직원들을 위한 계획을 수립하여 이 직원들이 수탁자에 의하여 고용되든지, 국세청 내부의 다른 부서로 진출되든지, 또는 재교육기회를 제공받도록 하여 협조적인 분위기 속에 외부위탁을 마무리하였다. 또한 영국의 국세청도 IT(information technology) 기능을 외부위탁하려고 할 때, 직원들의 불안을 잠재우기 위한 여러 가지 방안을 시행하였는데 이에 는 비밀보장전화(confidential telephone inquiry line) 설치, 속보 발행, 정보 게시판 설치, Q&A 소책자 발행, 상담 등이 포함된다. 이 기관은 노조와의 상담도 일찍부터 시작하였고, 수탁자에게 정기적으로 새로 채용된 과거의 국세청 직원에 대한 보고를 요구하였다.

라. 기타

성공적으로 외부위탁을 수행하기 위해서는 무엇보다 고위관리직들이 장기적 비전과 강한 추진력을 가지고 있어야 하며 또한 외부위탁과 관련된 업무를 주관하는 부서에 힘을 실어줄 필요성이 있다고 할 수 있다. 이러한 부서는 외부위탁 가능업무 및 잠재적 외부사업자들을 파악하고, 입찰과정을 관리하며 계약 및 시행과정을 관리감독하고, 사업시행자와의 관계유지 등에 있어서 탁월한 능력을 보유하고 충분한 교육을 거친 경험자들로 구성되어야 할 것이다.

외부위탁의 활성화를 위한 전제조건으로는 이 외에도 첫째, 공개적 조달과정, 고도의 계약관리기술, 내부 및 외부입찰자들의 비용계산방식의 통일, 둘째, 외부자원활용의 체계적 추진을 위한 운영지침의 마련(사업자 선정 및 계약, 인센티브 제도, 감독 및 평가, 후속조치 등에 대한 원칙 및 절차 등), 셋째, 관련 제도정비 등 외부위탁 활성화를 위한 여건 조성(외부자원의 활용추진과 정부 내 경쟁 분위기 조성을 위한 조직·인사·예산 관계법령의 정비) 등을 들 수 있을 것이다.

VI. 맺음말

우리나라의 재정사업 외부위탁은 공공부문을 개혁하려는 정부의 의지에 의해 시작되었다. 외환위기 이후 금융, 기업, 노동, 공공의 4대 부문에 대한 구조개혁이 진행되고 있는 가운데 기획예산처를 중심으로 공공부문에 대한 구조개혁이 진행되고 있다. 다른 나라들의 사례에서 정부 서비스의 외부위탁이 공공부문의 효율성 증대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남에 따라 1998년 5월에 1차적인 외부위탁 대상을 정하였다. 그 이후 2차례의 변경을 거쳐 1999년 5월에 26개 소관 71개 사업에 대한 외부위탁을 결정하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 현재 정부기능의 외부위탁에 대한 각 부처의 관심도는 전반적으로 매우 낮은 실정이라고 할 수 있다. 현재 이미 계약이 체결되어 시행되고 있는 외부위탁사업은 그대로 진행되고 있으나, 전반적으로 향후 외부위탁사업의 추진에 대하여 그다지 관심이 없는 것으로 보여진다. 사실 각 부처로서는 재정사업의 외부위탁 추진에 대하여 관심을 가질 인센티브가 없다는 것이 문제가 될 수 있다.

재정사업의 외부위탁을 추진하기 위하여 해결되어야 할 가장 중요한 문제는 인원 감축의 문제이다. 지금까지 추진된 외부위탁에서 감축된 인원은 대부분 기능직 공무원이다. 공무원 신분이 갖는 상대적인 안정감에 대하여 외부위탁이 주는 신분에 대한 불안감 및 인원 감축에 따른 고충 등이 각 부처로 하여금 외부위탁에 대하여 소극적인 자세를 갖게 하는 것으로 추정되고 있다.

또 다른 걸림돌은 재정사업이 가지고 있는 공공성이라고 할 수 있는데, 외부위탁을 통한 경쟁의 도입으로 업무의 효율성을 증진시킬 수 있는 가능성은 있으나, 업무의 특성상 공공성이 강한 재정사업의 경우에까지 단기간 내에 외부위탁을 확대시키기는 어려움이 있을 것이다. 그러나 다른 나라의 예에서 볼 수 있듯이 과거에는 공공적인 성격으로 인하여 외부위탁이 불가하다고 생각되던 사업들의 외부위탁이 성공적으로 이루어진 것을 감안할 때 중장기적으로 외부위탁의 범위를 넓혀나갈 수 있을 것이다.


광범위한 정부기능의 외부위탁은 직접적인 정부조직의 개편에 버금가는 결과를 가져올 수 있으나 외부위탁의 초기 단계에서는 오히려 이를 시행하기 위하여 들어가는 예산이 더 과중할 가능성도 있다. 따라서 외부위탁 대상사업의 선정에

재정사업의
외부위탁을 추진하기
위하여 해결되어야 할
가장 중요한 문제는
인원 감축의 문제이다.

외부위탁 대상사업의 선정에 있어서는 신중을 기하여야 한다.

있어서는 신중을 기하여야 하겠으나, 일단 선정된 사업에 있어서는 강력하고 일관되게 추진해 나아갈 필요가 있다. 이를 위해서는 행정당국의 강력한 의지가 필요하며, 시장 여건이 뒷받침되어야 할 것이다.

참고문헌

- 박기백 · 최준욱, 『성과주의 예산제도 도입방안 연구』, 한국조세연구원, 1999.
- 총무처 직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 동명사, 1997.
- Bingman, C. and B. Pitsvada, "The Case for Contracting Out and Privatization," *Challenge*, 40(6), 1997, pp. 99~116
- Dalp, R. and F. Anderson, "Contracting Out of Science and Technology Services," *Administration & Society*, 28(4), 1997, pp. 489~510.
- Globerman, S. and A. Vining, "A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology," *Public Administration Review*, 56(6), 1996, pp. 577~584.
- McGuire, R., R. Ohsfeldt and N. Cott, "The Determinants of the Choice between Public and Private Production of a Publicly Funded Service," *Public Choice*, 54, 1987, pp. 211~230.
- OECD, "Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services," PUMA(96)10, Oct. 1996.
- Prager, J., "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector," *Public Administration Review*, 54(2), 1994, pp. 176~184.
- _____, "Contracting Out as a Vehicle for Privatization: Half Speed Ahead," *Journal of International Affairs*, 50(2), 1997, pp. 613~632.
- Reh fuss, J., "A Leaner, Tougher Public Management? Public Agency Competition with Private Contractors," *Public Administration Quarterly*, 15(2), 1991, pp. 239~252.
- US GAO, "Privatization: Lessons Learned by State and Local Governments," GAO/GGD 97-48, Washington, 1997. 

농업에서의 직접지불제도



李 明 憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 서론

우루과이라운드의 결과로 세계무역기구(WTO) 체제가 출범함에 따라 각국의 농업정책은 그 이전의 GATT 체제하에서와는 달리 시장 지향과 자유무역의 원칙에 강하게 매이게 되었다. 이것은 기본적으로 선진국 정부가 자신들이 오랫동안 행해온 농업보호의 결과로 나타난 농산물 과잉과 재정부담의 문제로부터 벗어나기 위해 선택한 것이다.

우리나라의 농업은 취약한 경쟁력을 가진 상태에서 WTO 체제에 따른 대외 개방과 국내보조 감축 의무라는 제약에 직면하게 됨으로써 더욱 어려운 상황에 처하게 되었다. 새로운 라운드 출발을 목표로 했던 1999년말 시애틀 WTO 각료회의는 결렬되었으나 농업분야에 대한 협상은 서비스 분야와 함께 기설정 의제로서 올해부터 시작되도록 정해져 있다. 지난 우루과이라운드 협상이 질적으로는 농업의 다자간 무역 체제에의 편입이라는 큰 변화를 이루어내었으나 양적으로는 각국의 농산물 무역이나 생산에 미친 영향이 충격적이지는 않았던 것과는 대조적으로, 새로운 WTO 농업협상에서는 우루과이라운드에서 이루어진 틀에 기초하여 농산물 무역의 실질적 자유화와 가격 간접적인 국내보조의 철폐가 본격적으로 이루어질 것으로 전망된다. 이와 같이 예상되는 외적인 충격에 대비하여 농업이 우리 국민경제 내에서 필요한 역할을 잘 감당하고 농업종사자가 다른 국민들과 함

우리나라의 농업은
취약한 경쟁력을 가진
상태에서 WTO 체제에
따른 대외개방과
국내보조 감축 의무라는
제약에 직면하게 되었다.

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

**WTO 농업협정은
국내농업지원
정책을 감축대상과
감축면제대상으로
구분하면서 다수의
직접지불제도를
감축면제대상으로
분류하였다.**

계 생활수준의 향상에 참여할 수 있게 하기 위해서 지혜로운 정책의 개발이 필요하다.

이러한 상황 속에서 새로운 농업정책의 방향을 모색하는 가운데 이른바 직접지불제(直接支拂制)가 관심의 대상이 되고 있다. 이 제도는 선진국에서 가격 개입적인 정책에 대한 반성과 농업의 외부효과에 대한 인식으로 개발, 보급되어 오던 것이었다. 이 제도가 우리나라의 농업 관련 주체들의 관심을 끌기 시작한 것은 WTO 농업협정이 국내농업지원정책을 감축대상과 감축면제대상으로 구분하고 다수의 직접지불제도를 감축면제대상으로 분류하면서부터이다. 즉, 시장원리의 관철을 요구하는 WTO 체제하에서도 농업에 대해 필요한 지원을 행할 수 있는 유용한 '도구상자'로 인식되기 때문이다. 이에 따라 1995년에 제정된 WTO 협정 이행에 관한 특별법'에서도 정부가 이러한 유형의 지원조치를 강구하도록 정하고 있으며(제11조) 그 중 일부는 이미 시행중이기도 하다.

본고에서는 직접지불제 도입과 시행에 대한 본격적 정책 검토의 준비작업으로서 직접지불제의 개념과 그것이 선진국에서 도입된 배경을 검토한 후, 선진국에서 시행되고 있는 직접지불제의 대표적인 유형들의 내용을 정리해보고, 우리나라에서의 직접지불제의 도입과 관련된 고려사항들을 정리하고자 한다.

II. 직접지불제의 선진국에서의 도입배경과 그 개념

1. 선진국에서의 직접지불제의 도입배경

직접지불제도의 뜻은 다음에서 보다 자세히 다루겠지만, 잠정적으로 농민의 소득지지를 농산물의 가격지지나 생산요소에 대한 보조가 아닌, 생산에 대한 왜곡 효과가 적은 형태로 농민의 소득을 지원하는 정책이라고 볼 수 있다. 선진국에서 여러 가지 형태의 직접지불제가 도입된 배경은 두 가지인데, 첫째는 가격지지정책으로 인한 농산물 과잉과 재정부담의 증가, 둘째는 농업의 긍정적 및 부정적 외부성에 대한 인식의 확대이다.

첫째, 선진국에서 개별 농산물의 생산자 가격 하한을 보장해 주는 전통적인 형태의 가격지지정책(예컨대 미국의 1996년 이전의 부족불제도(deficiency payment), EU의 개입가격(intervention price)제도)이 전반적으로 오랫동안 계

속됨에 따라 이들 국가에서 농산물 과잉이 구조화되었다. 이러한 상태는 두 가지 결과를 낳았는데 하나는 각국의 재정부담이 커지게 되었다는 것이고, 다른 하나는 국내에 과잉이 된 농산물들이 역시 각국 정부가 주는 수출보조금에 의지하여 세계 농산물시장에서 경쟁하게 됨에 따라 세계 농산물가격에 대한 인하 압력이 가중되고 무역분쟁이 심해졌다는 것이다. 이러한 대내외적 조건에 의해 선진 각국은 농산물 생산과 무역을 보다 시장지향적으로 바꾸기 위한 노력을 기울이지 않을 수 없게 되었다. 그 결과가 국내적으로 나타난 것이 1980년대 후반부터 이루어지고 있는 농업정책의 개혁이며(대표적인 것이 EU의 1992년 농업개혁, 미국의 1996년 농업법이다) 이것은 가격보조를 후퇴시키고 여기서 생기는 농업소득 감소문제를 직접적 소득보조로 해결하는 것을 요체로 한다. 또한 국제적으로는 우루과이라운드를 통하여, 그 이전까지 GATT의 자유무역 원리에서 벗어나 있던 농산물 무역이 다자간 무역체제로 편입되어 관세 이외의 모든 무역장벽의 철폐, 수출보조금과 국내보조의 국제규약에 따른 감축이 이루어지게 되었다.

둘째, 농업의 외부성에 대한 보정(補正)수단으로서의 직접지불제도는 시기적으로는 더 선행하여 유럽에서 개발된 것이다. 정책대상이 되는 외부성 중에서 긍정적인 것으로는 경제적 조건이 불리한 지역에서의 농업의 영위를 통한 공간관리 기능과 문화적·심미적 가치가 있는 농촌경관의 유지가 대표적이며, 부정적인 것으로는 집약적 농법과 축산방식에 의한 환경오염이 대표적이다. 이들 외부성에 대한 시장이 형성되지 않자 정부가 조건불리지역에서의 농업경영의 계속, 경관의 유지, 환경친화적 농법의 도입이나 유지에 대해서 보조금을 줌으로써 효율성과 농가에 대한 소득지원 두 가지 목표를 모두 달성하려는 정책들이 개발된 것이다.

선진국에서 여러 가지 형태의 직접지불제가 도입된 배경은 가격지지정책으로 인한 농산물 과잉과 재정부담의 증가, 그리고 농업의 긍정적 및 부정적 외부성에 대한 인식의 확대이다.

2. 직접지불제의 개념

가. 경제적 개념 정의 - OECD의 논의

우리나라에서 '직접지불제'라고 불리는 농업정책수단군(群)들에 대한 정의들 가운데 가장 대표적인 것은 OECD(1990, 1994)의 것이다. OECD(1994)는 '직접소득지불(direct income payment)'이라는 용어를 사용하고 있으며 이것을 '공공기관의 예산으로부터 직접적으로 개별 농민에게 행해지는 것으로 농민의 소득을 증대시키는 효과가 있는 모든 지불'을 포괄하는 것으로 보고 있다. 이 개념

**‘경제적 왜곡이 적은’
직접소득지불의
중요한 특질은
두 가지를 들 수 있다.
‘생산에 대한 중립성’ 과
목표지향이다.**

의 포괄범위는 좁게 잡을 수도 있고 넓게 잡을 수도 있는데 (OECD(1990)) 좁게 잡는 경우의 ‘순수한(pure)’ 직접소득지불은 ‘과거와 미래 및 현재의 생산 산출과 요소의 수준과 무관하며 수량인에 대한 조건이나 제약이 없는 것’이다. 한편, 넓게 잡는 경우는 ‘경제적 왜곡이 적은(less economically distorting)’ 직접소득지불로서 ‘수량인에게 조건을 부과하거나 투입, 산출 혹은 소득 수준에 연계될 수 있되 현재와 미래의 생산 수준에 대해 중립적인(neutral with respect to current and future production levels) 것’이다. 예컨대 과거 일정연도의 생산 수준에 기초하여 지불되는 소득보조는 ‘순수한’ 직접소득지불은 되지 못하지만 ‘경제적 왜곡이 적은’ 직접소득지불에는 포함된다. OECD(1994) 보고서가 지적하듯 각국의 농업정책의 현실에서 고려대상이 되는 것은 바로 이 ‘경제적 왜곡이 적은’ 직접소득지불정책이며 ‘순수한’ 직접소득보조는 정책적으로 큰 관심의 대상이 되지 못한다.

‘경제적 왜곡이 적은’ 직접소득지불의 중요한 특질로 두 가지를 들 수 있다. 그 하나는 ‘생산에 대한 중립성’이며 다른 하나는 목표지향(targeting)이다.

우선 ‘생산에 대한 중립성’의 의미에 대해 생각해보자. 위에서 인용한 정의를 보면 ‘경제적 왜곡이 적은’ 직접소득지불을 다른 국내 보조정책과 구분짓는 차이는 ‘현재와 미래의 생산 수준에 대한 중립성’임을 알 수 있다. 이 중립성이란 개념을 ‘이 정책이 있건 없건 또는 이 정책이 구체적으로 어떻게 설계되건 생산수준에 결과적으로 영향을 주지 않는다’고 해석하기는 무리이다. 인용된 정의의 전반부(‘경제적 왜곡이 적은’ 직접소득지불)에 나온 것처럼 농업정책당국이 농민의 농업생산활동이나 소득 수준, 혹은 다른 조건들(예컨대 환경계의 공급이나 그것을 위해 전제가 되는 농업생산활동의 일정수준 이상 지속)과 관련 지어서 지불하는 소득보조라면 농가의 농업생산활동에 영향을 주지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 이 중립성은 농업생산 수준에 영향을 적게 주는 것, 혹은 보다 기술적(技術的)으로는 보조지불액 규모가 현재나 미래의 농업생산 요소 투입규모나 생산물 산출량에 직접적으로 연계되지 않는 것을 의미한다고 보는 것이 합리적이다. OECD(1994)도 농업분야에서 시장신호의 역할 증대라는 명제와 부합하는 직접소득지원의 일반적 특징으로서 지불액 규모가 ‘고정적이거나, 농업생산변수에 연관되는 경우라면, 농민의 통제 밖에 있을 것’ 그리고 ‘특정한 농작물의 현재 혹은 미래의 생산규모 혹은 특정한 요소 사용 수준에 의해 결정되지 않을 것’을 들고

있다.

두 번째로 목표지향은 일차적으로 지원정책이 정책당국이 관심을 가지는 특정 경제변수(예컨대 농업소득, 농약사용량)에 가능한 한 직접적으로 영향을 끼칠 수 있도록 설계되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 전체 농민 중 특정 조건을 만족하는 집단만을 선별하여 그 집단에만 지원을 하는 것도 의미할 수 있다. 이러한 목표지향은 주어진 재원 규모하에서 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해, 외부성에 대한 보정기능을 높이기 위해 그리고 지원정책으로 인한 경제적 비효율성의 발생을 줄이기 위해 필요한 원칙이라고 할 수 있다. 단, 이 목표지향성을 높이고자 할수록 더 많은 정보와 감시(monitoring)를 필요로 하므로 이에 따라 경제적 비용이 발생할 수 있음에 유의해야 한다.

목표지향성을

높이고자 할수록

더 많은 정보와 감시를

필요로 하므로 이에 따라

경제적 비용이 발생할 수

있음에 유의해야 한다.

나. WTO 농업협정에 따른 감축면제 직접지불

현실적으로 직접지불제가 우리 농업관련 경제주체들의 관심을 끄는 까닭은 WTO 농업협정에 따른 감축면제 국내보조정책의 대부분이 직접지불제도이기 때문이다.

WTO 농업협정에 따르면 국내보조정책은 <표 1>에서 보듯이 크게 감축대상과 감축면제대상으로 분류된다. 감축대상이 되는 정책(이른바 amber box 정책)들에 의한 농업에 대한 보호효과는 총보조축정치 합계(total aggregate measurement of support: total AMS)라는 화폐액으로 표시된 지수로 집계되며 각국은 이행계획에 따라 이 총보조축정치 합계를 단계적으로 감축하도록 규정되어 있다. 따라서 amber box로 분류된 정책들에 투입되는 재정지출액은 감소되어갈 수밖에 없다. 총보조축정치 합계는 한 나라의 국내보조 전체에 대하여 총량적으로 정의되므로 형식논리적으로는 어떤 감축대상정책에 대한 재정지출을 축소함으로써 생긴 여지를 이용하여 다른 감축대상정책을 유지 또는 심지어 확대할 수도 있고 새로운 감축대상정책을 도입할 수도 있다. 그러나 이것은 WTO의 실제적 운용상 거의 불가능한 것으로 보인다. 이와 같은 감축대상정책의 규정이 우리나라의 농업정책과 관련하여 갖는 가장 큰 의미는 그 동안 부분적이기는 하지만 농산물의 가격지지 및 농업지원정책으로서 큰 역할을 해 온 쌀에 대한 추곡수매정책이 축소된다는 것이다.

다른 한편 감축대상이 되지 않는 정책들은 그 효과가 미미한(de-minimis) 정

감축대상정책
규정으로 인하여 그 동안
부분적이기는 하지만
농산물의 가격지지 및
농업지원정책으로서 큰
역할을 해 온 쌀에 대한
추곡수매정책이 축소된다.

책을 논외로 한다면 녹색정책과 청색정책의 두 가지로 구분되는데 <표 1>에서 알 수 있듯이 녹색정책은 정부가 제공하는 서비스 범주를 제외하고는 모두 직접지불 제도이며 청색정책 역시 직접지불제도이다. 즉, 농민의 소득을 지원하는 정책으로서 존속하거나 새로이 도입되기 위해서는 직접지불정책일 것이 필요조건으로 요구되는 것이다.

한 걸음 더 나아가 WTO 규정이 갖는 중요한 효과는 감축대상이 되지 않는

<표 1> WTO 농업협정문과 국내보조정책의 구분

구 분		내 용
감 축 면 제 정 책	녹색정책 (부속서 2)	a. 정부가 제공하는 서비스 ① 연구, 보급, 교육, 검사, 농업·농촌기반장비, 유통촉진 등의 일반적인 서비스 ② 식량안보 목적의 비축 ③ 국내식료원조 b. 생산자에 대한 직접지불 ① 생산과 분리된 소득지지 ② 소득의 대폭 감소에 대한 보상 ③ 자연재해에 대한 보상 ④ 구조조정원조(은퇴·탈농지원, 농지전용 및 투자원조) ⑤ 환경대책 ⑥ 낙후지역 등 지역원조대책
	청색정책 (제6조 5항)	생산제한계획에 기초를 둔 직접지불로서 다음 조건 가운데서 어느 것에 합치하는 정책 a. 일정시점에서 고정된 면적(Fixed Area) 및 고정된 단수(Fixed Yield)를 기준으로 한 직접지불 b. 기준 생산수준의 85% 이하의 생산에 대한 직접지불 c. 일정 시점에서 고정된 사육두수에 대한 직접지불
	최소한의 정책 (De-minimis) (제6조 4항)	녹색 또는 청색 이외의 정책이지만 ① 품목 특징적인 정책으로 AMS 합계가 해당 농산물 생산액의 5% 이내의 것 ② 품목 특징적이 아닌 정책으로 AMS 합계가 총농업생산액의 5% 이내의 것. 단, 개발도상국의 경우, ①과 ② 모두 10% 이하의 정책
감축 대상 정책	황색정책 (제6조 1항)	위에서 열거한 감축대상 외 정책을 제외한 농업생산자를 위한 모든 국내 보조정책, 구체적으로는 시장가격지지, 감축대상 직접지불, 투입재 보조 및 유통비용 절감 등

자료: 박진도 (1996)

직접지불제도의 요건을 상당히 상세히 규정함으로써 도입되거나 유지될 수 있는 국내농업보조정책에 대해 '포지티브 리스트' 역할을 한다는 것이다. 우선 녹색정책 내의 직접지불정책들은 기본적으로 (1) 무역왜곡효과 또는 생산에 대한 효과가 전혀 없든지 최소한이어야 하며 (2) 공적인 정부계획을 통해 제공되며, 생산자에 대한 가격지지효과가 없어야 한다. 협정문 부속서는 구체적으로 어떤 정책이 녹색정책이 되는지를 자세히 언급하고 있는데 이렇게 언급된 정책들(〈표 1〉의 녹색정책 내의 b)은 예시적인 것이 아니라 해당되는 것 모두를 열거한 것이라는 성격을 갖는다¹⁾. 게다가 녹색정책 내의 직접지불정책들 각

WTO 규정은 감축대상이 되지 않는 직접지불제도의 요건을 상당히 상세히 규정함으로써 국내농업보조정책에 대해 '포지티브 리스트' 역할을 한다.

〈표 2〉 WTO 농업협정에서의 녹색정책 중 직접지불제의 요건

정 책	요 건
수입보험 · 소득안정화정책 - 수입보험제도 - 소득안정조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입이 과거 3년간 평균수입, 또는 과거 5년간 중 최고 · 최소연도를 제외한 3년간 평균수입보다 3할 이상 감소해야 한다. ○ 보전액은 감소액의 7할 미만이어야 한다. ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양 등에 연계하지 않아야 한다.
재해대책 - 작물보험제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연재해에 의하여 과거 3년간 평균생산량, 또는 과거 5년간 중 최고 · 최소연도를 제외한 3년간 평균생산량보다 3할이나 감소해야 한다. ○ 지원금액은 재해복구에 필요한 비용을 초과해서는 안되고, 지원이 장래의 생산량 또는 생산유형을 요구해서는 안된다. ○ 생산자가 수입보험 · 소득안정화정책에 대한 지원을 동일연도에 받는 경우는 총소득손실의 100%를 초과해서는 안된다.
구조조정정책 - 탈농지원 - 휴경보상 - 투자지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상업적 농업생산에서 영구적인 탈농을 조건으로 한다. ○ 최소 3년간 시장판매목적의 농지를 휴경하거나, 축산의 경우 도축이나 영구적인 처분을 조건으로 한다. ○ 객관적 · 구조적으로 불리한 여건에 대응, 생산자의 재정적 · 물리적 구조조정 사업을 지원한다.
환경정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전정책을 준수함으로써 발생하는 추가비용 · 소득손실을 지원한다.
지역정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조건이 불리한 지역의 생산자에게 한정된다. ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양, 국내 · 국제가격 등에 연계하지 않아야 한다. ○ 당해지역에서 농업생산에 종사함으로써 발생하는 추가비용 · 소득손실에 한정된다.

주: 국내보호 가축면제(녹색정책)가 되기 위해서는 기본적 조건(무역왜곡효과 및 생산자극효과가 없거나 최소한이어야 하며, 또 ① 생산자에 대한 가격지지효과가 없으면서, ② 비용은 소비자로부터 전가된 것이 아닌 재정부담이어야 함)과 각각의 개별정책으로 요건을 동시에 만족해야 함.

자료: 김태근(1999)

1) Josling and Tangermann(1996)

**WTO 농업협정은
감축면제
국내보조정책으로서
생산효과가 없거나
매우 적든지,
생산효과가 있을 경우
생산제한계획과 연계되어
있을 것을 요구하고 있다.**

각에 대해서는 그 요건이 <표 2>에 보이듯이 부속서에 상당히 자세히 규정되어 있다. 다음으로 청색정책의 경우에는 우선 생산제한계획에 기초를 두어야 하며 여기에 더하여 <표 1>에 있는 세 가지 조건 중 적어도 하나를 만족해야 한다.

요컨대 WTO 농업협정은 감축면제 국내보조정책으로서 생산효과가 없거나 매우 적든지, 생산효과가 있을 경우 생산제한계획과 연계되어 있을 것을 요구하고 있는 것이다. 이와 같은 규정은 선진국에 대해서는 이미 오래 전부터 시행되고 있는 여러 정책들 및 1980년대 이래의 농업개혁의 내용들을 WTO 체제의 틀 안에서 추진받는다라는 의미가 큰 반면, 우리나라와 같이 농업소득지원정책이나 외부성 보장에 대한 정책이 발달하지 않은 나라들에 대해서는 새로이 도입할 정책들이 취할 수 있는 골격을 정해 놓는 효과를 갖게 되었다.

3. 직접지불제의 기본구조

각국은 다양한 형태의 직접지불제를 시행하고 있는데, 직접지불제를 구성하는 중요한 요소로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 정책목표: 정책당국이 제도의 시행을 통해 어떤 경제변수를 변화시키려 하는가를 의미한다. OECD의 논의나 WTO 협정문의 정신은 이 정책목표가 앞에서 언급한 목표지향의 원칙에 의해 가급적 명확하게 정의될 것을 요구하고 있다.

(2) 수령조건: 농민이 관련 지불을 받기 위해서 어떤 조건을 충족할 것을 요구하게 되는 경우가 많다. 이 조건은 과거(예: 특정작물의 재배)나 현재(예: 휴경 프로그램에의 참여, 환경친화적 농법의 도입) 혹은 미래의 농업생산활동(예: 조건불리지역에서 일정기간 이상 농업에의 종사, 환경친화적 농법의 유지)과 관련된다.

(3) 지불액의 결정방식: 앞에서 언급한 OECD의 논의와 WTO 협정문이 정하는 녹색정책에 관한 규정에서 알 수 있듯이 '생산중립성'의 달성을 위해서, 지불액이 농민이 통제할 수 있는 농업생산의 (특히 현재나 미래의)투입이나 산출에 연계되지 않을 것이 요구된다. 그러나 실제에 있어서는, 다음의 사례들에서 보듯이, 많은 정책들이 작물의 재배면적이나 가축의 사육두수와 같은 투입량에 지불액을 연계시키고 있다.

(4) 지속기간: 정책목표가 무엇인가에 따라서 정책이 한시적이 될 수도 있고 영

속적인 것이 될 수도 있다. 예컨대 지지가격의 인하로 생긴 농업자산 가치의 손실을 보전하는 것이 목표라면 이것은 일시적이 되며, 환경재의 제공이나 지역유지와 같은 외부성에 대한 보정이 목표라면 영속적이 될 수 있을 것이다.

(5) 재원의 조달방식: OECD의 논의나 WTO 협정은 공공재정에 의해 직접 조달될 것을 요구하고 있으며 대부분의 정책도 이 원리에 의해 운영되고 있다. 그러나 소득의 안정화를 목표로 하는 보험과 같은 성격을 가진 정책의 경우 농민으로 하여금 일정부분을 보험료의 형태로 부담하게 하는 경우가 있다.

III. 직접지불제의 대표적 유형 - 선진국의 사례

이하에서는 직접지불제의 대표적인 유형별로 현재 선진국에서 행해지고 있는 사례를 살펴본다.

1. 소득보상적 직접지불: EU의 보상지불(compensatory payment)

이 제도는 1992년 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)의 개혁에 의해 도입되었다. 1992년 이전 EU의 공동농업정책은 가변수입과징금(variable import levy)제도에 의한 국경 보호와 작물별 최저가격지지제도에 의한 최저가격 유지를 두 축으로 하고 있었다²⁾. 농산물 과잉과 재정부담에 처한 EU 당국이 생산에 대해 시장가격의 기능을 확대하기 위해 최저가격지지 수준을 낮추면서 그로 인한 농민들의 소득감소를 보상하기 위해 도입한 제도가 보상지불제도이다. 이 제도는 우루과이라운드에서 이른바 청색정책(blue box)으로 분류되어 총보조추정치(Aggregate Measure of Subsidy: AMS)에 산입되지 않았으며 따라서 감축의 대상이 되지 않았다.

(1) 정책의 목표: 지지가격 수준의 인하로 인해서 농민들이 겪는 소득 손실을 보상하는 것이다.

(2) 수령조건: 휴경계획에 대한 참여이다. 개별농가는 적용면적의 15%를 휴경해야 한다. 최근에는 일정한 환경조건의 준수를 조건으로 부과할 수 있도록 되었다.

(3) 지급액수의 결정: 보상지불 적용면적 ha당 일정액을 받는 형식이며 그 액

농산물 과잉과
재정부담에 처한
EU 당국이 생산에 대해
시장가격의 기능을
확대하기 위해 최저가격
지지 수준을 낮추면서
그로 인한 농민들의
소득감소를 보상하기 위해
도입한 제도가
보상지불제도이다.

2) 가변수입과징금제도는 일정한 가격수준과 농산물 수입가격의 격차를 과징금으로 징수하는 제도로 EU 농산물시장을 세계 시장가격의 변동으로부터 격리시키는 효과를 가지고 있었다.

미국에서 부족한
지불제도의 폐지는
농업생산에 대한
가격신호의 기능을
강화한다는 의미를 갖지만
농업소득 보장의 후퇴를
의미했으므로 이를
보완하기 위해
생산자율계약정책이
도입되었다.

수는 톤당 보상액에 ha당 평균수확량(이하 기준단수)을 곱하여 결정된다. 이때 톤당 보상액은 1992년 농업개혁 직후에는 지지가격 수준의 인하를 그대로 보상하는 수준이었으나 최근에는 지지가격 수준 인하를 부분적으로만 보상해주는 것으로 바뀌었다. 한편, 기준단수는 기준면적(base area)에서의 1986/87년에서 1990/1991년 사이의 단수 중 최저치와 최고치를 제외한 평균으로 정해진다. 최근에는 지급액수의 총액에 일정한 상한선을 둘 수 있도록 하는 규정이 도입되었다.

2. 생산과 분리된 소득지원: 미국의 1996년 이후 생산자율계약지불(Production Flexibility Contract Payment)제도

이 제도 역시 미국 농업정책의 시장지향적 개혁의 연장선에 있는 것이다. 이전까지 주요작물에 대해서는 생산제한과 결부된 부족분 지불제도가 행해지고 있었는데 이것은 목표로 설정된 가격수준과 실제 생산자가격 사이의 격차를 평균적 단위당 수확량 기준으로 보상해 주되 휴경조건과 결부시켜 생산을 제한하면서 농업소득을 보장해주고자 하는 제도였다. 이 부족분 지불제도는 우루과이라운드에서 언급한 EU의 보상지불제도와 함께 청색정책으로 분류되어 감축의무에서 벗어나 있었다. 그러나 이 제도하에서는 목표로 설정된 가격이 농민들의 생산결정에 영향을 미치는 가격이 되어 생산과잉을 유발하는 경향이 있었다. 따라서 이 부족분 지불제도의 폐지는 농업생산에 대한 가격신호의 기능을 강화한다는 의미를 갖지만 농업소득 보장의 후퇴를 의미했으므로 이를 보완하기 위해 도입된 직접지불제도가 생산자율계약정책이다.

(1) 정책의 목표: 부족분 지불제도의 폐지에서 오는 소득 감소를 보상하는 것을 목표로 한다.

(2) 수령조건: 과거 5년간 부족분 지불제도에 참가한 적이 있는 농가이다. 부족분 지불제도와는 달리 휴경의무를 부과하지 않는다. 단, 지불대상이 되는 면적을 농업용지로 사용할 의무를 진다.

(3) 지급액의 결정: 과거의 재배면적을 기준으로 하고 현재나 미래의 생산수준에 연계되지 않는다는 특징을 갖고 있다. 1996년부터 2002년까지 해마다 지불될 지급 총액을 정해놓고 이것을 기준면적에 따라 분배해주는 방식을 취하고 있다.

(4) 지속기간: 위에서 언급한 기간에 걸쳐 한시적으로 실시된다.

3. 소득안정화를 위한 지원: 일본의 도작경영안정제도(稻作經營安定制度)

이 제도는 쌀 과잉상태에 처해 있는 일본이 1999년부터의 쌀 관세화에 대비하여 쌀 가격의 급작스러운 하락의 위험으로부터 쌀 재배농가를 보호하기 위해 도입한 제도이다.

(1) 정책의 목표: 쌀의 과잉상태와 관세화로 인해 있을 수 있는 쌀 가격 하락에 의한 농가의 소득불안정화를 방지하는 것을 목표로 한다.

(2) 수령조건: 농가는 쌀 재배 면적 감축프로그램에 참여해야 한다.

(3) 지급액의 결정: 농협을 통해 출하한 자자유통미의 가격이 과거 3개년 평균 가격 이하일 때 차액분의 80%를 보전해 준다.

(4) 재원의 조달: 농가가 기준 판매액의 2%, 정부가 기준판매액의 6%를 매년 출연하여 조성 유지되는 도작경영안정기금을 통한다.

이 제도는 정부의 재정지원을 받는 소득안정 프로그램이지만 쌀이라는 작목에 특정적으로 연계됨으로써 WTO 협정상 녹색정책 중의 하나인 소득안정화정책의 요건인 작물 비특정성을 만족시키지 못하므로 청색정책적인 성격을 가지고 있다.

도작경영안정제도는

쌀 과잉상태에 처해 있는

일본이 1999년부터의

쌀 관세화에 대비하여

쌀 가격의 급작스러운

하락의 위험으로부터

쌀 재배농가를 보호하기

위해 도입한 제도이다.

IV. 직접지불제도 도입과 관련하여 고려할 사항

1. 정책의 목표 설정과 관련된 문제

농산물시장의 개방과 총보조축정치 기준에 따른 감축대상정책의 축소에 의해 우리 농업생산과 농업소득이 압력을 받을 것은 분명하며 이러한 상황에서 WTO 체제가 허용하는 직접지불제도에 대한 정책적 관심이 커지는 것은 당연하다. 그런데 앞에서 보았듯이 직접지불정책은 다양한 경제변수들을 그 목표변수로 삼을 수 있으며, 가능한 한 그 목표변수가 명확하게 정의될 것을 요구받는다. 따라서 직접지불제의 도입을 고려할 때 그것을 통해 어떤 목표를 달성하려고 하는지를 분명히 할 필요가 있다. 현재 고려의 대상이 되는 정책목표로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

직접지불제의 도입을 고려할 때 그것을 통해 어떤 목표를 달성하려고 하는지를 분명히 할 필요가 있다.

(1) 소득의 지지: 국내보조의 감소로 인하여 농민소득의 감소가 일어나므로 이것을 보상해주는 것을 정책목표로 상정할 수 있다. 이와 관련하여 먼저 짚어둘 점은 어떤 여건 변화로 인한 특정 경제주체들의 소득 손실을 정부가 항상 보상해줘야 할 당위성은 없다는 점이다. 그러한 형태의 보상이 타당성을 갖기 위해서는 문제가 되는 경제주체들의 소득수준이 여건 변화로 인해 국민경제 구성원들의 평균수준에 비하여 현저히 낮아졌을 때 즉, 소득분배적 관점에서 정책 개입의 필요성이 분명해야 한다는 것이다. 이러한 면에서 농업분야 종사자들은 타분야 종사자에 비해 저소득 집단으로 인식되므로 일단 소득지지의 필요성이 있는 것으로 보인다. 단, 소득 재분배적 관점에서 직접지불제를 도입하고자 하는 경우에는 농업과 타분야 종사자간의 소득분배 상태는 물론 농업분야 종사자간의 소득분배 상태도 고려해야 한다.

(2) 일시적 손실에 대한 보상: 정책의 변화로 인해 생기는 소득 손실에 대한 보상의 필요성이 제기되는 또 하나의 근거는 장기간 지속된 농업지원정책의 '사회계약적(social contract)' 측면이다. 장기적으로 유지되어온 농업지원정책은 농민들의 직업 선택, 투자 등에 영향을 미침으로써 결국 사회와 농민들 사이에 '농업지원 유지'와 '농업 종사와 그것을 위한 인적·물적 자본 형성을 위한 가역성(可逆性)이 낮은 투자'라는 급부를 주고받는 암묵적 계약의 성격을 가지게 된다는 것이다. 이런 상황에서 급격한 정책변화는 그렇게 형성된 자본의 가치를 급속히 하락시킴으로써 일종의 계약파기의 성격을 가지므로 그에 대한 '위약금' 성격을 가진 보상이 필요하다는 것이다. 이 논리에 따라 손실에 대한 보상이 고려되는 경우에는 '현재의 농민'에 대한 일회적 보상은 타당성을 갖지만 '장래의 농민'들에게도 적용되는 지속적 지원은 타당성을 갖지 못한다.

(3) 소득의 안정화: 농산물시장의 개방과 소득지지정책의 축소 특히 가격지지적 성격을 가진 정책의 후퇴는 농산물가격의 불안정성을 높이게 된다. 이러한 가격 불안정성은 농가의 소득 불안정으로 이어질 수 있다. 이러한 소득 불안정성에 대한 보험의 기능을 하는 정책으로서 직접지불제도를 고려할 수 있다. 이 경우 보험의 지불을 어느 경제변수에 연결시킬 것인가가 문제가 된다. 크게 나누어 보면 앞에서 설명한 일본의 도작경영안정제도와 같이 특정작물의 가격과 연계시키는 방법과 농업소득에 연계시키는 방법³⁾을 생각해 볼 수 있다. 농업소득에 연계시키려 할 경우 정확한 농업소득의 파악이 어려울 수 있다는 문제점이 있다. 반면

3) 캐나다의 순소득안정계정(Net Income Stabilization Account)제도가 이에 해당한다.

특정작물에 연계시키는 방법은 생산능력 유지라는 정책목표까지 동시에 달성할 수 있다는 장점이 있으나 WTO 규정상 청색정책으로 분류되어 그 지속이 어려울 수 있다는 문제점이 있다.

(4) 생산능력의 유지(식량안보): 농업은 토지를 중요한 생산요소로 하며 또한 우리나라 국민의 열량섭취에서 중요한 비중을 차지하는 곡물인 쌀의 생산에는 상당한 생산기반자본이 필요하다. 따라서 개방과 소득 및 가격지지의 축소로 농업 생산이 위축되어 농지의 비농용으로의 전용과 논농사 생산기반 축소가 일단 일어나고 나면, 급격한 세계 농산물 수급조건의 변화로 곡물의 구득이 어려워질 경우 가격이 급등하더라도 신속적으로 국내공급이 늘어날 수 없을 것이다. 이러한 위기적 상황이 올 경우 국민경제적으로 치러야 할 비용은 대단히 높을 수 있다. 따라서 이러한 상황에 대비하기 위해서 어느 정도의 생산능력을 유지할 필요가 있으며 이를 위해서 농민의 농업 지속 혹은 농지(혹은 논) 유지에 대해 지원을 할 필요가 있다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 직접지불제도의 도입을 검토할 경우에는 다음과 같은 문제들을 고려해야 한다. 첫째로는 이 정책목표의 달성에 있어서 직접지불과 비축정책(WTO 농업협정에서 역시 녹색정책으로 분류되고 있음) 그리고 농지유지규제 등의 효율성을 비교할 필요가 있다.

둘째, 위험대비를 위해 적절한 쌀 재배면적을 일인당 소비량의 추이와 인구의 규모 및 구성의 변화, 그리고 쌀의 단위 면적당 수확량 추이를 종합적으로 고려하여 산정하고 이것을 현재의 논 면적 감소추세와 대비하여 정책적 개입의 필요성을 판단해야 한다.

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 쌀 재배면적은 1997년 이후 다소 진정되고 있기는 하나 1990년대를 통해 상당히 빠른 감소추세를 보여주었다. 한편 1인당 쌀 소비량은 인구증가속도(1.0%)보다 훨씬 빠른 속도(1990년에서 1997년까지 연평균 2.3% 감소)로 감소하고 있으며 단위 면적당 수확량은 해마다 진동은 있으나 증가추세는 분명하다. 그 결과 1990년대 초와 말의 자급률은 큰 차이를 보이지 않고 있으며 이로부터 1990년대의 쌀 재배면적 감소추세는 기본적으로는 크게 우려할 현상이 아니라고 볼 수 있다. 그러나 쌀 자급률의 추이를 보다 자세히 살펴보면 1980년대에는 95%를 상회하던 것이(1990년에는 108%에 이르기까지 했음) 1990년대 중반에는 90%대로 떨어지기까지 했다가 최근 다시 자급상태에 달

**우리나라 국민의
열량섭취에서 중요한
비중을 차지하는
곡물인 쌀의 생산에는
상당한 생산기반자본이
필요하다.**

최저의 자급률에 대한 정책적 판단에 기초하여 쌀 생산능력 유지를 위한 직접지불제의 필요성 여부와 그 지원수준을 결정해야 할 것이다.

하고 있다. 이러한 1990년대 중반의 경험은 물론 극단적인 위기 체험과는 거리가 멀다. 그러나 단위 면적당 수확량의 예측치 못한 감소와 재배면적의 감소가 겹쳐질 경우 자급률이 급격히 하락할 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

이러한 최근의 경험에 비추어 볼 때 현재의 빠른 일인당 쌀 소비 감소추세가 이어질 것인지 그리고 단위당 수확량의 평균치와 그 변동의 폭이 어느 정도가 될 것인지에 대한 믿을 만한 전망과, 위기적인 상황에서도 지켜져야 할 최저의 자급률을 어느 정도로 보아야 할 것인지에 대한 정책적 판단에 기초하여 쌀 생산능력 유지를 위한 직접지불제의 필요성 여부와 그 지원수준을 결정해야 할 것이다.

셋째, 정책의 고안과 관련해서 WTO 체제의 생산중립성 요구와 식량 수입국인 우리의 입장을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제이다. 기본적으로 농산물 과잉

〈표 3〉 쌀 관련 주요지표

항목	단위	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
총인구	천명	41,975	42,869	43,748	44,642	45,093	45,545	45,991	46,430
쌀소비량	kg/인	122.2	119.6	112.9	108.3	106.5	104.9	102.4	99.2
10a당 수확량	kg/10a	481	451	461	459	445	507	518	482
재배면적	천ha	1,260	1,244	1,157	1,103	1,056	1,050	1,052	1,059
쌀자급률	%	97.9	108.3	97.5	87.8	91.4	89.5	105.5	104.5

자료: 농림업주요통계(1999)

인 선진국의 입장이 많이 반영된 WTO 협정은 앞에서 보았듯이 생산에 대해 중립적이거나(녹색정책), 생산과 연계될 경우 생산제한계획과 결부될 것을 요구한다. 이것은 식량안보를 목적으로 생산요소로서의 농지 혹은 논을 보전하려는 정책적 관심과 상충되는 성격을 갖는다. 따라서 생산능력 유지라는 정책목표를 직접지불제도를 통해 달성하려 하는 경우 어떻게 그 의도를 WTO 체제와 타협 가능한 형태로 구체화할 것인가가 면밀히 검토되어야 한다.

나. 구조개선과의 상충 가능성 문제

WTO 체제가 시작되면서 농정당국은 취약한 우리 농업의 생산성을 향상시키기

위해 구조개선이 필요하다는 인식하에서 많은 재원을 농업구조개선사업에 투입하여 왔다. 이를 통해서 이미 이루어진 자원 사용의 비효율성을 지적하는 소리가 높기는 하지만, 앞으로 새로운 WTO 농업협상을 통해 농업에서의 시장지향성과 자유무역 원리의 관철이 더욱 강력히 요구될 것이 분명한 상황에서 구조개선이 계속하여 중요한 정책목표로 남지 않을 수 없다. 이러한 맥락에서 볼 때 직접지불제를 통한 농민들에 대한 소득지원은 토지집약적인 작목에서 한계농들의 농업체류를 돕는 방향으로 작용하여 경영규모개선에 부정적으로 작용할 가능성이 있다고 하겠다. 특히 직접지불이 현재의 경지면적과 직결되거나 농민 내부의 소득분배적 측면을 강조하여 설계될 경우 그렇게 작용할 가능성이 커진다. 그러므로 소득상의 정책적 관심이 주가 되어 직접지불제도를 도입할 경우에는 OECD가 강조하듯이 지불액이 현재의 생산수준과 연계되는 정도가 낮도록 설계하는 것이 필요하다고 하겠다.

**직접지불제를 통한
농민들에 대한
소득지원은 한계농들의
농업체류를 돕는
방향으로 작용하여
경영규모개선에
부정적으로 작용할
가능성이 있다**

다. 재원의 확보문제

우루과이라운드 이래로 우리 농업관련 재정지출은 크게 증가하여 왔는데 그 중심은 생산구조개선사업과 유통구조사업이다. 여기에 더하여 직접지불제도가 도입될 경우, 그 설계에 따라 달라질 수는 있으나, 농업재정 규모의 적정성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러므로 직접지불제도의 도입·확대가 필요한 것으로 판단될 경우 그것을 위한 예산상의 여지를 현행의 농업예산 중 가격 왜곡적 성격이 큰 것부터 감축해 감으로써 마련해야 할 것이다. 특히 소득안정화를 위한 보험성격의 직접지불제도에 대해서는 농민의 공동부담제도를 적극적으로 검토할 만하다.


V. 맺음말

직접지불제도는 전통적으로 가격에 대한 개입과 소득지지를 결합된 형태로 행해오던 선진국 농정이 농산물 과잉과 재정압박에 처하면서 찾은 탈출구인 동시에 농업의 외부성을 중요하게 인식하고 이를 보정하려는 시도이기도 하다. WTO 체제로 인해 실질적으로 구사할 수 있는 농업정책의 선택의 폭이 줄어든 상황에서 직접지불제도는 유용한 정책을 개발할 수 있는 여지로서 우리의 관심의 대상이

WTO 체제로 인해
실질적으로 구사할 수
있는 농업정책의
선택의 폭이 줄어든
상황에서 직접지불제도는
유용한 정책을 개발할 수
있는 여지로서 우리의
관심의 대상이 된다.

된다. 단, 선진국의 패턴을 그대로 따르는 것은 식량 수입국이면서 농업구조를 개선시킬 필요가 있는 우리의 입장에서는 모순을 불러일으킬 수 있음에 유의해야 한다. 직접지불제로 접근할 수 있는 정책목표를 명확히 하고 WTO 체제와 정합적이 되도록 설계하는 노력이 필요하다.

참고문헌

- 김태곤, 「농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제」, 『농촌경제』, 제22권 제1호, 1999, pp. 65~88.
- 박진도, 「직접지불제의 의의와 도입방안」, 농정포럼 정기월례세미나 결과보고서, 1996.
- OECD, *Reforming Agricultural Policies: Quantitative Restrictions on Production*, 1990.
- _____, *Agricultural Policy Reform: New Approaches the Role of Direct Income Payment*, 1994.
- Josling, T. and S. Tangermann, *Agriculture in the GATT*, 1996. 

전자상거래관련 조세제도 정비에 관한 국제논의 동향



洪範敎 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

인터넷의 등장으로 인하여 초래된 여러 가지 변화 가운데 가장 커다란 변화의 하나라고 할 수 있는 것이 전자상거래의 등장이라고 하겠다. 우리 나라의 인터넷 사용 인구는 최근 이미 1,000만명을 넘은 것으로 추정되고 있으며, 전자상거래 쇼핑물도 급속히 늘어나고 있다. 인터넷과 이를 사용한 전자상거래의 발전 속도가 워낙 빠르게 이루어지고 있기 때문에 앞으로 어떠한 방향으로 전개될 것인가를 정확히 예측하는 것은 매우 어려운 일이나, 상거래 패턴을 비롯하여 우리의 경제 생활에 커다란 변화가 오리라는 것은 두말할 나위가 없다고 하겠다.

전자상거래는 금융·조세를 비롯하여 경제의 각 분야에 지대한 영향을 미치고 있는데, 기존의 상거래와 비교하여 전자상거래라는 새로운 형태의 거래가 등장함으로써 야기되는 세제상의 문제점으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, 전자상거래를 통하여 거래가 이루어지면, 거래자의 신원을 파악하기 힘들다는 점이다. 둘째, 중간유통단계가 생략되는 과정에서 과세점(taxing point)의 포착이 어려워 과세하기가 어려워지는 문제가 발생한다. 셋째, 가상공간이 사업장이 되고 각종 거래내역이 전자화되므로 거래의 추적과 세원관리가 힘들어진다. 암호화, 전송경로의 세분화, 원격조정, 거래내용 삭제 등으로 과세당국이 거래를 추적하는 것이 힘들어질 것이며, 전자화폐의 등장도 이를 더욱 어렵게 하는 요인이 될

인터넷과 이를 사용한 전자상거래의 발전 속도가 워낙 빠르게 이루어지고 있기 때문에 상거래 패턴을 비롯하여 우리의 경제 생활에 커다란 변화가 오리라는 것은 두말할 나위가 없다고 하겠다.

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

전자상거래는 지리적인 제약을 받지 않기 때문에 국제적인 거래가 훨씬 수월하게 일어날 수 있고, 따라서 국제적 정합성을 고려하지 않은 조세제도의 정비는 생각하기 힘들다.

수 있다. 넷제, 전자기술의 발달로 납세자가 거래 및 자금을 조세피난처로 돌리기가 쉬워진다. 최근 국제적으로 투자자금을 유치하기 위한 조세경쟁이 활발하게 이루어져서 각국별로 법인세율을 낮춰주거나 감면해주는 제도를 경쟁적으로 도입하고 있는데, 전자상거래를 통한 거래는 지리적인 위치의 제약을 받지 않기 때문에 조세피난처로의 이동을 더욱 쉽게 만들어 주고 있다. 최근 마이크로소프트사의 빌 게이츠가 위성을 통한 광역(broad-band) 인터넷 접속 서비스를 제공하는 새로운 회사를 버뮤다(Bermuda)에 설립하기로 한 것도 이러한 맥락에서 해석할 수 있을 것이다.

여기서는 전자상거래라는 새로운 환경하에서 과세당국이 처하고 있는 문제점들을 적시하고, 이에 대한 OECD에서의 최근 논의 동향을 살펴보고자 한다. 전자상거래는 지리적인 제약을 받지 않기 때문에 국제적인 거래가 훨씬 수월하게 일어날 수 있고, 따라서 국제적 정합성을 고려하지 않은 조세제도의 정비는 생각하기 힘들다. 전자상거래라는 새로운 거래 형태로 인하여 과세당국이 당면하고 있는 문제의 해결이 간단하지 않을 뿐 아니라, 여러 나라가 함께 풀어야 할 문제라는 점에서 이러한 국제적 논의를 따라가는 것이 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 하겠다.

II. 전자상거래와 조세정책 과제

전자상거래의 등장으로 야기되는 조세정책상의 문제에 대해서는 OECD를 비롯한 국제기구, 각국 정부기관 및 민간단체를 통하여 많은 논의가 있어 왔다. 이러한 조세정책상의 문제들에 대하여 부문별로 간략히 정리하여 보면 다음과 같다¹⁾.

1. 소비세

가. 공급장소

공급장소(place of supply)는 부가가치세 납세의 의무가 어디서 발생하는가를 정하는 중요한 기준이며, 기존의 상거래에서는 서비스가 일반적으로 그 특성상 공급되는 곳에서 즉시 소비되는 것으로 보고, 서비스의 공급장소(사업장)에서 과세하여도 소비지국 과세원칙에 합당한 과세가 이루어졌다.

1) 이하의 논의는 김유찬·홍범표(1998), 이종화·이성봉(1997), 정영현(1997) 등의 내용을 참조하였음.

그러나 전자상거래의 출현으로 서비스의 공급자가 소비자의 소재지국에 물리적인 사업장을 설치하지 않고도 많은 서비스를 제공하는 것이 가능하게 되었다. 따라서 부가가치세 과세에 적용되는 기존의 고정된 장소(fixed place)와 공급장소 및 사업장소(place of establishment) 등의 개념을 변화된 환경하에서 실제적으로 적용이 가능하도록 수정해야 할 필요성이 생기게 되었다.

전자상거래의 출현으로 서비스의 공급자가 소비자의 소재지국에 물리적인 사업장을 설치하지 않고도 많은 서비스를 제공하는 것이 가능하게 되었다.

나. 재화와 서비스의 구별

부가세법상 재화와 서비스는 구별되어 과세되는데, 인터넷의 등장으로 인하여 재화가 기존의 물리적 실체를 잃게 되기 때문에 서비스와의 구별이 매우 어려워지고 있다. 재화로 분류되기 위해서는 물리적 목적물과 운송수단이 존재하여야 하나, 디지털 정보는 이런 것들을 필요로 하지 않기 때문이다.

다. 서비스의 유형

부가가치세의 과세에 있어 제공되는 서비스 유형에 따라 공급장소가 달라지면 과세 여부도 달리 적용되어 왔다. EU의 예를 보면, 부가가치세 지침(Directive) 제6호에서 서비스의 종류에 따라 서비스와 관련한 공급장소를 규정하고 있는데, 서비스의 제공에 대해서 공급자의 사업장이 있거나 고정사업장이 있는 국가에 공급장소가 있고, 따라서 그 국가가 과세권을 가지는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 아래 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 토지, 운송, 문화예술 및 무형·지적 서비스의 경우에는 예외적으로 서비스가 행해지는 국가에서 과세권을 갖게 된다.

<표 1> EU의 부가가치세 체제상 서비스의 공급장소

원칙	공급자의 사업장 또는 고정시설 소재지에서 부가가치세가 과세됨	
예외	토지관련 서비스	토지 소재지 과세
	운송 서비스	운송 발생지 과세
	문화·연예·예술 서비스	공연지 과세
	무형·지적 서비스 (저작권·특허·광고·전문적 및 자문용역, 금융거래)	소비자가 소재하거나 서비스를 제공받는 고정시설이 소재하는 장소에서 과세

자료: 이종화·이성봉, 『전자상거래의 국제적 논의동향과 대응정책』, 대외경제정책연구원, 1997.

전자상거래를 통하여 재화나 서비스가 전달될 경우, 기존의 재화와 비교하여 거래수단에 따른 과세차별의 문제가 발생한다.

전자상거래의 발전은 복합적인 서비스의 공급을 가능하게 함으로써 서비스 유형에 따른 공급장소의 개념을 모호하게 만든다. 예를 들어 통신이나 방송서비스의 경우 공급자의 소재지국에서 공급되는 것으로 간주하는 반면 자문이나 기술서비스, 데이터 프로세싱, 정보제공 서비스 등의 경우에는 소비자의 소재지국에서 공급되는 것으로 보아 각각 공급지국에서 과세한다. 그런데 복합메시징(multi-messaging) 같은 서비스는 고객이 통신사업자에게 전송을 원하는 기본자료나 메시지를 제공하면 통신사업자는 이러한 메시지를 편집, 재구성, 외국어로의 번역 등 다양한 서비스를 추가하여 수신인에게 전달한다. 이 경우 서로 공급지가 달리 정의되는 통신서비스와 정보제공서비스가 복합되어 과세상의 분류를 어렵게 만들기 때문에 과세처리를 위한 서비스 유형을 새롭게 분류할 기준을 세울 필요가 생겼다.

2. 관세

전자상거래를 통하여 재화나 서비스가 전달될 경우, 기존의 재화와 비교하여 거래수단에 따른 과세차별의 문제가 발생한다. 즉 동일한 내용의 상품이라도 매개체에 따라 전통적인 상품에는 관세를 부과하고, 전자적인 형태의 상품에는 관세를 부과하지 않게 되는 모순이 발생한다.

3. 소득세 및 국제조세

가. 고정사업장

소득세는 기업의 소재지와 관계없이 소득이 발생한 고정사업장²⁾이 설치된 국가에서 과세권을 행사하는 것이 국제조세의 일반적인 원칙이다. 따라서 고정사업장(또는 시설)이 없는 경우에는 소득세 과세가 불가능하다. 그런데 인터넷의 등장으로 말미암아 국제적으로 물리적인 사업장소 즉, 외국 현지의 고정사업장 또는 자회사를 갖지 않고도 사업을 영위할 수 있게 됨으로써 기존의 고정사업장 개념에 대한 새로운 정의를 필요로 하게 되었다.

기존의 고정사업장 개념에 의하면 원천지국에 어느 정도 물리적으로 존재(physical presence) 하더라도 그것이 시간적·지리적·사업 목적상 요건을 갖

2) 고정사업장(permanent establishment)은 OECD 모델 조세조약 제 5조 제1항에서 기업이 사업을 전적으로 또는 부분적으로 영위하는 고정된 사업장소(fixed place of business)로 정의되어 있다. 이에 는 관리장소, 지점, 사무소, 공장, 작업장, 광산, 유정 등이 포함된다.

추지 못하는 경우 사업소득에 대하여 과세하지 못하게 되어 있다. 따라서 전자상거래를 통한 이익을 고정사업장 조항을 통해 원천지국이 과세하는 데는 많은 문제가 발생할 수 있다.

나. 이전가격

전자상거래와 다국적 기업의 내부 통신망(intranet)의 개발로 인하여 정상가격 결정에 대한 전통적 접근법이 어려움에 직면하게 되었다. 다국적기업의 다수 구성기업이 마치 단일기업의 부서처럼 일하게 됨으로써 정상가격 원칙(arm's length principle)을 적용하기가 곤란하여졌다.

전자상거래와 관련하여 우선 해당거래 자체에 대한 파악이 어렵고, 비교 가능한 제3자 거래를 충분히 찾는 것이 어렵기 때문에 정상가격 원칙을 적용하기 어렵다. 또한 특수관계기업간에 이루어진 전자상거래의 경우 그 내용 자체가 복잡하고 특수한 것이 많기 때문에 특수관계기업간 거래의 본질과 특성을 밝혀내는 기능 분석을 하기 어렵게 만든다. 한편 정상가격 여부를 검토하는 것과 관련하여 유형자산과 무형자산(intangibles)의 거래를 구분하여 별도로 취급할 필요가 있는데, 인터넷의 사용 증가에 따라 이들 자산간의 구분이 점점 어려워지는 것도 정상가격 원칙의 적용을 힘들게 만드는 요인이 되고 있다.

다. 소득의 성격구분

OECD 모델 협약 제12조 2항은 사용료를 '영화필름을 포함한 문학, 예술, 과학 작품에 관한 저작권의 사용이나 사용할 권리에 대한 일체의 대가'로 정의하고 있다. 전자상거래를 통하여 디지털 정보의 판매가 계속 증가함에 따라 이에 따른 소득을 사업소득으로 볼 것인가, 사용료소득으로 볼 것인가 하는 구분이 중요해진다. 그것은 사업소득은 고정사업장이 없으면 원천지국에서 비과세되기 때문이다.

예를 들어 우리나라의 인터넷 사용자가 디지털 서적을 컴퓨터로 다운(download)받아서 사용할 경우, 그 형식을 변경하거나 데이터를 조작하는 등의 행위가 가능하기 때문에 그에 대한 대가로 지불하는 소득이 사용료소득인지 사업소득인지 여부를 구분해야 하는 것이다.

전자상거래와 관련하여 우선 해당거래 자체에 대한 파악이 어렵고, 비교 가능한 제3자 거래를 충분히 찾는 것이 어렵기 때문에 정상가격 원칙을 적용하기 어렵다.

거래의 암호화, 원격조정, 변환장치의 사용 등으로 세무조사와 소득 추적이 곤란해질 수 있다.

4. 조세행정

조세행정의 과제는 납세자를 확인하고, 과세대상거래와 소득에 관한 증거를 확보하며, 당해 소득과 납세자 등 각종 정보를 연결함으로써 세법의 효과적 시행과 이를 통한 세수 확보에 있다고 할 수 있다. 전자상거래의 발전은 조세행정에 다음과 같은 문제점들을 제기한다.

첫째, 거래 당사자의 신원확인 및 결정의 어려움으로 과세권 행사에 곤란을 초래할 수 있다. 예를 들어 인터넷 전자상거래가 수행되는 웹사이트를 누가 소유하고 있는지 파악하기 어려울 수 있고, 신원확인이 어려운 경우 거주자 일방의 경제활동뿐 아니라 거주자간에 이루어지는 경제활동에 대해서도 과세가 어려워질 수 있다.

둘째, 거래의 암호화, 원격조정, 변환장치의 사용 등으로 세무조사와 소득 추적이 곤란해질 수 있다. 웹사이트나 인터넷 주소의 소유자가 파악된다 하더라도 거래의 암호화, 전송경로의 세분화 등으로 과세당국이 전자상거래를 파악하고 추적하는 것이 점점 더 어려워질 수 있다.

셋째, 증거능력이 있는 자료를 획득하는 것이 어려워질 수 있다. 일반적으로 과세당국은 납세의무자에 대하여 광범위한 정보획득권을 가지고 있다. 그러나 과세당국의 관할권 밖에서 이루어지는 거래에 대해서는 조세조약 등을 통하여 정보를 획득할 수밖에 없는데, 전자상거래는 지리적인 제약을 받지 않고 사업을 영위할 수 있기 때문에 특히 조세피난처에 근거하여 사업을 영위할 경우 정보를 획득하는 것은 거의 불가능하다.

넷째, 탈중개화 현상(disintermediation)으로 원활한 과세를 위한 과세점(taxing points)이 상실되는 문제점이 있다. 일반적으로 원활한 과세를 위해서는 과세협력을 하는 여러 중개자가 필요하다. 예를 들면 이자소득의 원천징수를 가능하게 하는 금융기관의 존재를 들 수 있겠다. 그러나 전자상거래의 경우 중개기관이 필요없게 됨에 따라 이러한 과세행정상의 어려움을 초래하게 된다.

다섯째, 조세피난처 및 역외금융기관에 대한 접근이 용이해짐에 따라 조세회피의 가능성이 증가할 수 있다. 이미 상당수의 조세피난처에서는 익명의 계좌를 국제전신환서비스와 온라인 및 오프라인 지급서비스와 함께 제공하고 있는 것으로 알려지고 있다. 인터넷을 통해 이러한 조세피난처의 금융기관 이용이 계속 증가

할 것으로 예상되기 때문에 과세당국이 국제적인 탈세 및 조세회피에 적절하게 대처하는 데 적지 않은 어려움이 있을 것이다.

III. 조세제도 정비의 기본방향

새로운 거래방법인 전자상거래의 등장으로 인하여 위에서 언급한 바와 같은 여러 가지 문제점들이 제기되고 있다. 그러나 조세제도나 행정적인 측면에서 아직 이러한 새로운 문제점들에 대한 정비나 합의가 제대로 이루어진 분야는 거의 없으며, 그 해결을 위하여 OECD를 비롯한 여러 국제기구와 각국 정부 및 민간단체들에서 활발한 논의가 이어지고 있다.

1998년 10월 캐나다 오타와에서 개최된 OECD 각료회의는 그 당시까지 전자상거래 관련 조세제도에 관한 논의를 집대성하고, 그 이후에는 회의 결과에 따른 실행계획(action plan)에 맞춰 논의가 지속되고 있다는 점에서 매우 중요하다고 하겠다. OECD는 다른 국제기구들과 공동으로 2001년 4월 다시 오타와에서 비회원국을 포함한 다수의 국가를 초청하여 전자상거래 관련 조세제도의 정비에 대하여 논의할 계획을 세우고 있다. 되도록 많은 나라들이 참여하여 그 동안의 연구성과와 경험을 교환하고 합의를 이루는 것이 매우 중요하기 때문이다.

OECD는 다른 국제기구들과 공동으로 2001년 4월 다시 오타와에서 비회원국을 포함한 다수의 국가를 초청하여 전자상거래 관련 조세제도의 정비에 대하여 논의할 계획을 세우고 있다.

〈표 2〉 조세제도 정비의 기본원칙

기본원칙	내 용
중립성(neutrality)	전자상거래 상호간 또는 전통적 상거래와 전자상거래간 조세취급이 중립적이고 공평해야 함.
효율성(efficiency)	세무당국의 징수비용과 납세자의 협력비용이 최소화되어야 함.
명확·간편성 (certainty and simplicity)	조세원칙은 납세자가 결과를 예측할 수 있도록 분명하고 단순해야 함.
효과·공평성 (effectiveness and fairness)	전자상거래 과세는 적기에 정확한 세액을 부과하여야 하고, 탈세 및 조세회피의 가능성이 최소화되어야 하며 공정해야 함.
유연성(flexibility)	과세규정도 기술 및 산업 발전에 탄력적, 동태적으로 대응할 수 있어야 함.

자료: OECD, DAFFE/CFA(98)38/REV3, July 1998.

오타와 각료회의에서는 소비세 분야에 있어서 소비지 과세의 원칙을 확인하였으며, 디지털 제품의 공급은 소비세 과세대상으로서 재화로 취급되어서는 안된다는 데 합의하였다.

현재 진행되고 있는 전자상거래 관련 조세제도 정비에 대한 국제적 논의는 주지하다시피, 오타와 회의에서 제시된 기본 원칙(Taxation Framework Conditions)에 따라 진행되고 있다(〈표 2〉 참조). 중립성, 효율성, 명확·간편성, 효과·공평성, 유연성의 원칙 외에도 i) 기업이 세금보다는 상업성에 따라 의사결정을 내릴 수 있도록 조세제도가 경제적 왜곡을 가져와서는 안되며 ii) 인터넷 과세표준이 국가간 공정한 배분을 보장하여야 하고 iii) 새로운 제도의 도입보다는 기존 제도에 인터넷을 접목하는 것에 초점을 두어야 하며 iv) 특정 산업이나 기업을 지원 또는 억제하기 위한 차별적인 세제를 금지하고 v) 이중과세나 과세누락을 방지하기 위하여 국내외 거래에 대하여 형평성 있게 과세할 것 등의 보조적인 원칙들이 기본적인 방향을 제시하고 있다.

오타와 각료회의에서는 또한 과세당국이 지속적으로 납세자 서비스를 향상시키도록 촉구하였는데, 특히 중소기업의 납세 순응비용이 최소화될 수 있도록 조세체계를 단순화시키는 데 국제적으로 함께 노력할 것과, 납세자를 확보하고 과세시스템을 원활하게 운영하는 데 필요한 정보를 확보할 수 있는 능력을 배양할 것을 강조하였다.

특히 소비세 분야에 있어서 소비지 과세의 원칙을 확인하였으며, 디지털 제품의 공급은 소비세 과세대상으로서 재화로 취급되어서는 안된다는 데 합의하였다. 또한 기업이 서비스나 무형자산을 해외의 공급자로부터 공급받는 경우, 대리납부제도(reverse charge/self-assessment) 등을 이용하여 세수기반과 국내공급자의 경쟁력을 보호하는 방안을 고려할 것을 권장하였다.

관세에 있어서는 세계관세기구(WCO)와 협력하여 물리적인 재화의 수입에 따른 적절한 과세 시스템을 확보하고, 그러한 시스템이 징세나 상품의 효율적인 배달을 불필요하게 저해하지 않도록 해야 할 것임을 지적하였다.

그리고 국제조세에 있어서는 조세조약이나 이전가격 등의 분야에 있어 OECD가 그동안 개발하여온 원칙들이 전자상거래에 있어서도 적용될 수 있다고 믿고, 그 구체적인 방안에 대하여 계속 연구하기로 하였다. 특히 고정사업장의 개념과 소득의 성격구분에 따른 과세권의 배분 문제 등의 해결을 위한 지속적인 논의를 추진하고 있다.

오타와 각료회의 이후 민간 업계의 효과적이며 적절한 참여를 증진시키고, 지속적인 과세의 해결을 위한 구체적인 자문을 구하기 위하여 1999년 1월에 5개의 기

술자문그룹(Technical Advisory Groups)이 조직되었다. 5개의 TAG(소득의 성격, 사업이익, 소비세, 기술, 전문적 자료평가)는 국제조세, 소비세 및 조세행정에 있어서 해결책을 찾기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 TAG의 연구결과들은 활동 시한인 2001년 1월 이전에 대부분 도출될 예정이지만, 과세에 관한 이러한 결과들을 개인정보 보호(privacy), 소비자 보호, 지적재산권 같이 식별 및 관할권의 문제가 다른 각도에서 검토되고 있는 문제들의 해결방법과 함께 고려할 경우, 조세의 관점에서만 고려한 결과와는 또 다른 결과를 얻게 될 가능성도 있다.

IV. 국제논의에서 제시되고 있는 대안

앞 장에서 살펴본 바와 같이 그 동안의 국제적인 논의를 거쳐 전자상거래 과세 방안을 도출하기 위한 국제적 협조 강화, 조세 중립성의 유지, 새로운 세목의 도입 금지 등의 기본원칙이 성립되어 있고, 우리나라도 이에 동의하고 있다. 여기서는 이러한 기본원칙하에 오타와 각료회의 이후의 OECD 논의에 있어 다소나마 진전이 있었던 분야에 대하여 살펴보기로 하겠다.³⁾

1. 소비세

가. 공급장소의 개념 수정

부가가치세는 그 공급과 관련된 공급자의 사업장 또는 기타 고정시설이 소재한 곳에서 과세하는 것이 원칙이다. 그러나 전자상거래의 등장으로 고정사업장 또는 고정시설이 없어도 영업이 가능할 뿐 아니라 제3국을 통한 우회영업도 가능하게 됨으로써 공급장소의 원칙에 따른 과세제도의 수정이 불가피하게 되었다.

이러한 문제의 해결을 위한 대안으로서 제시된 첫 번째 방안은 공급장소의 개념은 그대로 유지하면서 고정사업장의 개념을 확대하는 것이었다. 웹사이트, 케이블, 스위치 등과 같은 시설도 고정사업장으로 간주하자는 것이다. 그러나 이 방안은 전자통신기술의 발달이 지속적으로 이루어진다면 문제를 더욱 복잡하게 만들 뿐이며 과세의 실효성을 확보하는 데에는 적절한 방안이 아닌 것으로 간주된다.

다른 방안으로는 기존의 고정사업장 개념을 유지하면서 공급장소의 개념을 변

국제적인 논의를 거쳐 전자상거래 과세 방안을 도출하기 위한 국제적 협조 강화, 조세 중립성의 유지, 새로운 세목의 도입 금지 등의 기본원칙이 성립되어 있고, 우리나라도 이에 동의하고 있다.

3) 이하는 최근에 발표된 각종 OECD documents의 내용을 참조 하였음.

예를 들어 노트북 PC를 가지고 해외 출장을 가서 PC를 통하여 정보를 구매할 경우 소비지를 출장간 국가로 볼 것인지 아니면 출장인의 거주지 국가로 볼 것인지의 여부에 대하여 합의를 필요로 한다.

경하는 것이다. 1997년 7월 1일에 원칙적으로 EU는 정보통신 서비스에 적용하는 공급장소의 개념을 수정하였다. 공급장소를 공급자의 사업장이 위치하는 곳이 아니라 소비자가 위치하는 곳으로 보는 개념의 수정이다. 1998년 10월 오타와 회의에서도 디지털 제품의 거래에 대해서는 소비지국 과세를 원칙으로 한다는 데 합의하였다. 즉, 우리나라 소비자가 외국으로부터 소프트웨어나 정보를 구매할 때, 납부해야 할 부가가치세 또는 소비세를 공급자의 사업장이 있는 외국이 아니라 소비지국인 우리나라 정부에 납부하게 되는 것이다.

문제는 소비지의 개념이 아직 명확하게 확립되지 않았다는 데 있다. 예를 들어 노트북 PC를 가지고 해외 출장을 가서 PC를 통하여 정보를 구매할 경우 소비지를 출장간 국가로 볼 것인지 아니면 출장인의 거주지 국가로 볼 것인지의 여부에 대하여 합의를 필요로 한다. 또 다른 예로서 미국회사가 영국의 기업과 컨설팅 계약을 체결하여 그 회사의 동남아 지점에 대한 컨설팅서비스를 제공하는 경우, 서비스는 본부가 있는 영국이나 또는 실제 지점이 있는 동남아 국가 어느 곳에서든 소비되었다고 볼 수 있다.

OECD에서는 소비지를 결정하는 다양한 기준에 대하여 아래와 같은 논의가 이루어지고 있으나, 합의에 이르기까지는 아직 시간을 요한다고 하겠다.

첫째, B2B⁴⁾ 거래에 있어서는 많은 OECD회원국들은 공급자 또는 수요자가 실제 사업 운영을 영위하는 곳을 일단 기본으로 하고 있다. 여기에는 본부, 등록 사무소, 지점, 현지법인 등을 포함하며, 공급자의 이윤창출사업이 일어나고 있는 곳, 계약이 성립된 곳, 소비자가 위치하고 있는 곳 등의 기준이 사용되는 경우도 있다. 또 다른 경우에는 서비스가 행해지는 곳에서 과세되는데 만일 여러 장소에서 서비스가 발생한다면 공급자의 본부가 위치하는 곳에서 소비가 일어난다고 보고 과세한다.

둘째, B2C⁵⁾의 경우에는 개인의 주소(permanent address), 거주지(residence), 중요한 이해관계가 성립되는 장소(center of vital interest), 국적국 등에 따라 결정되기도 한다. 또 다른 옵션은 요금청구서가 보내지는 곳을 소비지로 보는 것이다. 그러나 이것은 서비스 주소, 사서함, 친인척 주소 등을 사용할 수 있기 때문에 문제가 있다.

셋째, 사용되고 있는 또 다른 기준은 '3분의 2' 테스트이다. 세 가지 테스트란 서비스가 제공되는 나라, 요금청구서가 보내지는 나라, 지불에 사용된 신용카드

4) B2B(Business to Business) 거래는 기업 간 거래의 약자임.

5) B2C(Business to Consumer) 거래는 기업-소비자간 거래의 약자임.

가 발급된 나라이다. 과세당국에 따라 다소 다른 기준이 사용되어질 수도 있으나, 만일 이 중의 두 가지가 동일한 나라에 속한다면, 그 나라가 소비국이 된다. 대부분의 경우 이 테스트가 유용하나, 언제나 실패 없이 결론을 내릴 수 있는 기준이 필요하다.

나. 재화와 서비스의 구분

재화와 서비스의 구분이 중요한 것은 우리나라의 경우 수입대상이 재화나 서비스냐에 따라 과세원칙을 다르게 적용하고 있기 때문이다. 즉 재화의 수입인 경우에는 관세 및 부가가치세를 과세하고 있으나, 서비스 수입인 경우에는 관세 및 부가가치세를 비과세하고 있다. 음악·영화·소프트웨어 프로그램 등이 컴퓨터 통신망을 통하여 전자신호 형태로 수입되는 경우 재화의 수입으로 볼 것인지 서비스의 수입으로 볼 것인지가 문제시 될 수 있다.

재화와 서비스의 구분이 상품의 본질이 아니라, 상거래 형태에 따라서 이루어져서는 안될 것이다. 그러나 전자상거래의 활성화 추세는 전통적인 방식의 특정 거래들에 대한 구분방식을 어렵게 하여 이에 대한 재검토를 요구하고 있다. 재화 및 서비스에 대한 일관성 없는 구분은 기업으로 하여금 재화를 서비스로 판매하거나 반대로 서비스를 재화로 판매하게 하여 그들이 부가가치세 납세의무를 회피하도록 하는 기회를 허용할 수 있도록 해준다는 것이 문제이다.

그러나 WTO, OECD 등 관련 국제기구들이 디지털 제품의 거래를 재화가 아닌 서비스의 거래로 간주기로 함에 따라 적어도 구분에 관한 문제는 거의 해소되었다고 할 수 있다. 하지만 인터넷으로 전달되는 서비스나 무형자산을 서비스의 공급으로 간주한다는 결론이 과세 자체를 금지하는 것은 아니며, 이들 재화를 서비스의 공급으로 보아 과세할 수는 있다. 국경을 넘어 제공되는 서비스에 대한 실효성 있는 과세가 이루어지지 않았던 지금까지의 경우 상품과 서비스의 구분이 납세자에게 과세회피의 기회를 제공하였다. 그러나 서비스에 대한 실효성 있는 과세가 이루어진다면 인터넷을 통하여 제공되는 무형자산을 서비스로 보아도 큰 문제가 없을 것이다.

다. 서비스의 유형별 구분

EU의 공급장소 원칙에서 볼 수 있는 바와 같이 공급된 서비스의 유형을 결정하

재화와 서비스의 구분이
· 상품의 본질이 아니라,
상거래 형태에 따라서
이루어져서는 안될 것이다.
그러나 전자상거래의
활성화 추세는 전통적인
방식의 특정 거래들에
대한 구분방식을 어렵게
하여 이에 대한 재검토를
요구하고 있다.

동일한 제품이라도 기존의 매체를 이용할 경우에는 과세되고, 전자적인 형태로 수입될 경우에는 비과세하게 되기 때문에 거래수단별 과세 차별의 문제가 발생한다

는 것은 과세권 확보 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 정보통신 및 방송 서비스는 공급자가 거주하는 국가에서 과세되고, 컨설팅 및 기술서비스와 데이터 프로세싱 및 정보의 제공은 소비자가 거주하는 국가에서 과세되고 있으며, 연예 서비스는 공연이 되는 국가에서 과세되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 새로운 정보통신기술은 매우 복합적인 서비스의 공급을 가능하게 한다. 이 경우 복합된 서비스를 어떤 유형의 서비스로 취급할지를 명확히 하는 것은 매우 복잡하고 어렵다. 더욱이 이러한 정보통신기술은 더 이상 소비지국을 규정하는 데 있어서 서비스의 제공자 혹은 소비자가 위치하는 국가와 반드시 관련지를 필요성이 없어지는 것을 의미하고 있다. 이러한 경우 최소한 무형 서비스에 대해서는 동일한 규정, 즉 소비지국 과세라는 원칙을 지키도록 하는 것이 중요하다.

또 다른 예로서 교육, 훈련, 통역 서비스 같은 '생공연(live performance)'의 경우, 유형재로 취급되어 실제 서비스가 이루어지는 곳에서 과세되었다. 그것은 서비스 공급자가 실제로 동일한 장소에 있어야 서비스의 공급이 가능하였기 때문이다. 그러나 인터넷을 통하여 서비스를 공급하고 수요자는 물리적으로 떨어진 곳에서 서비스를 공급받는 것이 가능하여짐으로써 물리적 공연국가가 불분명하여졌다. 이 경우 한 가지 방법은 공급자와 수요자가 동일한 장소에 있는 경우에는 유형재로 취급하여 공연장소에서 과세하고, 공급자와 수요자가 서로 다른 장소에 있는 경우에는 무형재로 취급하여 소비자의 거주지에서 과세하는 것이다.

2. 관세

온라인 제품에 대한 무관세 선언에 따라 우리나라도 디지털 신호의 형태로 수입되는 제품에 대해서는 현재 관세를 부과하지 않고 있다. 그러나 이러한 체제는 과세체계의 중립성을 훼손하게 된다. 즉 동일한 제품이라도 기존의 매체를 이용할 경우에는 과세되고, 전자적인 형태로 수입될 경우에는 비과세하게 되기 때문에 거래수단별 과세 차별의 문제가 발생한다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 온라인 거래가 가능한 재화에 대한 관세 부과 현황

무관세 대상	현행 수입형태	관세부과 여부	
		현행 거래	인터넷 거래
컴퓨터 S/W 전자출판물	디스켓 등에 수록	매체에 대해서만 과세 (공 디스켓 등)	무관세
영화	필름 등에 수록	종량세 형태로 2,040원/m 등 ¹⁾	무관세
음악	음반(CD)에 수록	8%	무관세

주: 1) 2,040원/m은 40mm 이상인 필름에 대한 종량세이며 필름 종류에 따라 종량세율은 다소 다름.

자료: 김유찬·홍범교, 『전자상거래 시대의 조세정책』, 한국조세연구원, 1998.

1998년 5월의 WTO 제2차 각료회의에서 '전자상거래에 관한 WTO 각료선언'을 채택하여 온라인 거래에 대한 현행의 무관세 관행을 잠정적으로 유지하기로 하였다.

또한 앞으로 소프트웨어나 전자출판물, 멀티미디어 제품 등 전자적인 형태의 무형재가 크게 증가할 것으로 예상되고, 당분간 우리나라는 이러한 제품의 수입이 수출보다 훨씬 많을 것으로 예상되기 때문에 관세수입의 유실도 클 것으로 예상된다⁶⁾.

국제적으로도 1998년 5월의 WTO 제2차 각료회의에서 '전자상거래에 관한 WTO 각료선언'을 채택하여 온라인 거래에 대한 현행의 무관세 관행을 잠정적으로 유지하기로 하였다. 이것은 미국이 당장 WTO 차원에서 무관세와 관련하여 법적 구속력이 있는 문서를 채택하는 것이 어렵다고 판단하여 정치적 선언의 채택을 추진하였기 때문이다. 그후 1999년 11월의 시애틀 각료회의에서 다시 논의하기로 하였으나, 각료회의가 합의를 도출하지 못함에 따라 앞으로도 당분간 무관세 관행을 유지하게 되었다. 따라서 관세부문에 있어서는 일단 과세차별 문제의 해결이 우선적으로 요구된다고 하겠다.

3. 소득세 및 국제조세

가. 고정사업장의 개념

소득세와 관련하여 고정사업장의 개념이 매우 중요하다는 것은 앞서 살펴본 바와 같다. 일반적으로 고정사업장의 조건으로서 i) 사업장이라는 물리적인 장소가 존재하여야 하고 ii) 지리적이며 항구적인 면에서 고정성의 성격을 지녀야 하고 iii) 사업의 전부 혹은 일부라도 사업장을 통해 이루어져야 한다는 것을 들 수 있다. 전자상거래와 관련하여서는 서버나 웹사이트가 고정사업장을 형성하는가

6) 이 문제와 관련하여 공평과세의 세수확보를 위한 대안으로서 한때 EU에 의하여 제시되었던 온라인 제품에 대한 비트세(bit tax)는 기술적인 어려움과 새로운 유형의 세금 부과에 대한 반대 등의 이유로 논의에서 이미 제외되었다.

어떤 기업이 단순히 서버를 빌려서 웹사이트를 운영한다면 그 기업이 그 나라에 고정사업장을 가지고 있다고 보기는 힘들다.

하는 문제가 대두되었는데, 이 부문에서 아래와 같이 잠정적인 합의가 이루어짐으로써 비록 완전하지는 않더라도 진전이 있었다고 하겠다.

첫째, 어떤 기업의 고정된 자동장치의 단순한 운영이 그 나라에서의 고정사업장을 구성할 수 있으나, 이러한 환경하에서 고정사업장이 될 수 있는 컴퓨터 장치와 그러한 장치에 의하여 사용되는 자료 및 소프트웨어와는 구분이 되어야 한다. 예를 들어 웹사이트 자체는 어떠한 유형재(tangible property)도 포함하지 않기 때문에 사업장소(place of business)가 될 수 없다. 반면에 서버는 그것이 설치될 물리적인 장소를 필요로 하기 때문에 그것을 운영하는 기업의 '고정된 사업장소'를 구성할 수 있다.

이러한 구별이 중요한 것은 서버를 운영하는 기업과 거기서 사용되는 웹사이트를 소유하는 기업과는 다를 수 있기 때문이다. 즉 어떤 기업이 단순히 서버를 빌려서 웹사이트를 운영한다면 그 기업이 그 나라에 고정사업장을 가지고 있다고 보기는 힘들다.

둘째, 어떤 기업이 특정 장소에서 사람을 개입시키지 않고, 단지 서버상의 웹사이트를 통하여 전자상거래를 영위한다는 것은 다소 지나치게 이론적인 얘기지만, 운영 및 유지관리를 위하여 사람이 물리적으로 개입되는가(physically present)하는 것은 별개의 문제이다. 즉 사람의 개입(on-site human intervention)이 없이도 자동화된 장치가 고정사업장이 될 수 있다⁷⁾.

셋째, 컴퓨터 장치는 '고정(fixed)'의 조건을 만족시키면 고정사업장(permanent establishment)이 될 수 있다. 중요한 것은 서버가 움직일 수 있다는 가능성이 아니라, 실제로 움직였는가 하는 문제이다. 이를 위하여 서버는 충분한 기간 동안 일정한 장소에 고정되어야 한다⁸⁾.

넷째, 종종 ISP가 다른 기업의 웹사이트를 자신의 서버에 가지고 있는 경우가 많다. 그러한 경우에 해당 ISP는 웹사이트 소유 기업들의 고정사업장을 구성하지 않는 것으로 본다. 왜냐하면 ISP는 웹사이트 소유 기업의 대리인이 아니기 때문이다⁹⁾.

끝으로, 컴퓨터 장치가 예비적, 보조적인 기능에만 제한적으로 사용된다면 고정사업장을 형성하지 않는 것으로 간주될 수 있다. 어떤 기능이 예비적, 보조적 기능인가는 사안별로 다르겠지만 대체로 다음과 같은 예를 들 수 있겠다.

7) 독일은 사람의 존재를 중요한 기준으로 하는 의견을 제출한 바 있다.

8) 독일에서는 6개월 정도를 최소의 기간으로 제안하였다.

9) 즉 이들 기업을 위하여 계약을 대신하여 주는 대리인이 아니기 때문이다.

- i) 웹사이트를 통하여 상품이나 서비스에 대한 광고만을 하는 경우
- ii) 다른 방법을 통해서도 판매되는 디지털 제품을 저장하거나 다운로드하는 목적으로만 사용되는 경우
- iii) 상품목록만을 올려놓거나, 가격표시와 어떻게 주문하는가, 그 제품을 사고 대가를 지불할 수 있는 (다른 나라에 위치한 서버에서 운영되는) 웹사이트로 연결(hyperlink)하는 경우

디지털 형태로 판매되는 것을 무형재에 대한 특허권의 사용허가로 볼 것인지 서비스로 볼 것인지에 따라 적용되는 소득의 개념이 달라진다.

나. 사용료소득

디지털화된 정보의 재생산 및 유포가 기술적으로 용이해짐에 따라 현재의 소득 구분 원칙에 대한 수정이 필요하여졌다. 즉 디지털 형태로 판매되는 것을 무형재에 대한 특허권의 사용허가로 볼 것인지 서비스로 볼 것인지에 따라 적용되는 소득의 개념이 달라진다.

예를 들어 디지털 재화의 판매 및 임대를 어떻게 취급하느냐에 따라 사업소득과 사용료 소득의 여부를 결정하게 된다. 고정사업장이나 고정시설이 없는 경우 사업소득은 소득의 발생지국에서 원천징수되지 않는 반면에 사용료소득은 원천징수되기 때문에 사업소득이 사용료소득에 비하여 유리하게 과세되는 것이다.

우리나라와 마찬가지로 대부분의 국가들에서 사업소득과 인적용역소득은 사용료소득에 비하여 유리하게 과세된다. 즉 사업소득과 인적용역소득은 고정사업장이나 고정시설이 없으면 소득의 발생지국에서 원천징수되지 않으나 사용료소득은 원천징수되기 때문에 사용료소득의 형식으로 과세되는 것을 피한다. 따라서 사용료소득과 사업소득 그리고 인적용역소득에 대하여 과세당국이 간편하게 구분하여 적용할 수 있는 과세방안의 개발이 시급한 과제이다.

OECD의 재정위원회(CFA)는 오타와 회의 이후 OECD모델조세조약의 주석에 규정되어 있는 '사용료(royalty)'의 개념을 컴퓨터 소프트웨어와 디지털화된 정보의 특성을 수용할 수 있도록 개정하였다. 이는 소프트웨어가 디스켓이나 CD-ROM 같은 물리적 매체에 의해서 뿐만 아니라 인터넷을 통해서도 배분될 수 있다는 점을 인정하는 것이며, 또한 컴퓨터소프트웨어의 완전한 재생산이 용이하다는 점을 고려한 것이다

그러한 소프트웨어에 대한 지불이 사업소득이 되는지 아니면 사용료가 되는지의 여부는 피이전인이 계약에서 취득한 권리의 본질과 한도에 따라 결정되어질

OECD재정위원회는 컴퓨터 소프트웨어 거래를 위해 사용되는 원칙들이 모든 다른 형태의 디지털화 가능 정보에 확대 적용될 수 있는지 여부에 대해서도 연구를 수행하고 있다.

것이며, 이전된 권리의 한도를 결정하는 데에는 저작권법의 원칙이 적용될 수 있을 것이다. OECD 재정위원회의 해석에 따르면 권리의 부분양도를 일반적으로 사용료로 간주하며, 여기에는 저작권보호가 된 프로그램의 재생산과 유통할 수 있는 계약도 포함한다. 다만 양수인이 단지 사업을 영위함에 있어 필요한 권리를 확보하고, 프로그램 복사에 관한 권리와 동일한 권리를 획득하는 것에 불과할 경우, 그에 대한 대가의 지급은 사업소득으로 간주하고 있다.

또한 OECD재정위원회는 컴퓨터 소프트웨어 거래를 위해 사용되는 원칙들이 모든 다른 형태의 디지털화 가능 정보에 확대 적용될 수 있는지 여부에 대해서도 연구를 수행하고 있다. 소프트웨어는 결국 디지털화 가능 정보의 한 형태이기 때문에 컴퓨터 소프트웨어 관련 거래와 디지털화된 서적, 이미지, 음악, 동화상 등의 거래는 뚜렷한 차이점은 없을 것이다. 소득의 성격판단을 위한 기술자문그룹 (the Income Characterisation TAG)에서도 1999년 9월말에 첫 회의를 가진 이후, 사용료소득의 구분에 대한 논의를 계속하고 있다.

다. 이전가격과 관련된 문제

기술진보에 따라 정보전송이 즉각적으로 이루어질 수 있고, 국경이 유명무실화 되어가는 상황에서 과세당국이 국제거래를 파악하기 곤란할 뿐 아니라 비교 가능한 거래확보의 어려움으로 인하여 전통적인 이전가격 결정 기준을 대체할 수 있는 새로운 기준의 설정이 필요하여졌다.

인터넷이나 인트라넷의 정보공유시스템과 공동업무시스템을 통해 다국적기업 그룹내에 있는 많은 개별기업들이 하나의 기업내 부서와 같이 활동하는 것이 가능하게 된다. 이러한 시스템하에서 다국적기업은 그 이전보다 기능적인 측면에서 더욱 통합되며, 관련기업들간 공동프로젝트 형태의 업무공유방법은 각 기업의 전체 프로젝트에 대한 공헌정도를 평가하는 것을 어렵게 만든다. 특정 프로젝트에서 시너지 이익을 어떻게 배분할 것인가에 대한 문제도 유발하게 된다.

통신기술의 발달과 함께 다국적기업은 과거에는 재화의 소재와 사용자간의 거리감으로 인해 그 사용이 제한되었던 무형재(생산기술, 마케팅 데이터베이스 등)를 더욱 쉽게 사용할 수 있게 되었다. 따라서 미래에는 세무당국이 무형재를 평가해야만 하는 경우가 더 늘어나게 되는데 무형재가 가지는 효과, 특히 다수의 무형재를 포함하고 있는 경우에는 그 효과를 수량화하는 것이 매우 어렵다.

복잡한 성격을 띠고 있는 이전가격문제는 전자상거래의 등장으로 인하여 문제의 복잡성이 한층 심화되었다고 할 수 있으며, 그런 이유 때문에 가장 진전이 더딘 분야의 하나라고 하겠다¹⁰⁾.

4. 조세행정

전자상거래와 관련된 조세문제는 세목별로 다양하게 걸쳐 있으나, 한편으로는 결국 조세행정에 관한 문제라고 볼 수도 있다. 즉 새롭게 변화된 환경하에서 어떻게 효과적으로 징세를 할 수 있을 것인가 하는 것으로 문제가 집약될 수 있기 때문이다. 이에 대하여 OECD에서는 다음과 같은 4가지 방안이 거론되고 있다.

비거주자의 등록(registration of non-residents), 공급지 과세 및 양도(tax at source and transfer), 금융기관에 의한 원천징수(withholding by financial institutions), 신고납부(self-assessment) 등의 방법이 구체적으로 거론되고 있

복잡한 성격을 띠고 있는
이전가격문제는
전자상거래의 등장으로
인하여 문제의 복잡성이
한층 심화되었다고 할 수
있으며, 그런 연유로
인하여 가장 진전이 더딘
분야의 하나라고 하겠다.

〈표 4〉 징세방안의 비교

징세방안	장점	단점	비고
신고납부	<ul style="list-style-type: none"> • B2B거래에 있어서 실행가능성이 높음 • 공급자의 납세협력비용이 최소화 • B2B거래에서 징세비용도 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> • B2C거래에서 개인의 납세협력비용이 낮음 	
비거주자의 등록	<ul style="list-style-type: none"> • 자진납부가 어려운 B2C 거래의 대안이 될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 비거주자의 등록을 강제하기 곤란 • 비거주 공급자에게 납세협력비용을 부담 • 과세당국의 징수비용도 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정기준에 미달하는 공급자에게는 등록면제를 통하여 협력유도
공급지과세와 양도	<ul style="list-style-type: none"> • 과세당국의 거주기업자산에 대한 접근이 가능하여 의무부과가 효과적 • 납세협력비용이 작음 	<ul style="list-style-type: none"> • 다른나라를 위한 세금징수 유인이 작음 • 공급자가 징세의무가 없는 비협정국에 위치한 경우, 새수유실 • 징세비용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 세수배분을 위한 과세당국간의 국제적인 협조가 필수적 (clearing house model)
금융기관에 의한 원천 징수	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 징세방안이 될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 납세협력비용이 큼 • 도입초기에는 징세비용도 클 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융기관에 대한 유인 (수수료)이 필요

10) 최근 Economist(2000. 1.29) 기사에서도 볼 수 있듯이, 국제적으로 이 전가격제도 대신 다국적 기업의 총이윤을 적절한 공식에 따라 배분하는 '단일세(Unitary Tax)' 제도가 제안되고 있다. 이 방식은 해당 기업이 특정 국가에 상대적으로 어느 정도 경제적으로 존재 (economic presence)하느냐에 따라 이윤을 배분하고, 각 국가는 해당 이윤에 대해 독자적으로 정한 세율로 과세할 수 있는 권리를 가진다. 이 방식은 기업들로 하여금 이전 가격방식에 따라 최종생산물이 아닌 중간단계에서 가격을 산정해야 하는 생산외적인 활동에서 떠나 보다 효율적으로 생산에 전념할 수 있게 해주는 장점이 있다.

자료: OECD, DAFFE/CFA/WP9/EC/WD(99)4/REV2, Feb. 2000에서 정리.

신고납부는 수입자가 수입서비스나 무형재에 대하여 세액을 결정하여 국내 과세당국에 자진 납세하는 것으로서 B2B거래에 있어서는 많은 나라에서 이미 채택하고 있다.

고, 각각의 방법에 대하여 집행 가능성(feasibility), 효과성(effectiveness), 납세 협력 비용(compliance burden), 징세비용(administrative burden)의 4가지 측면에서 장단점이 논의되고 있다.

가. 신고납부

신고납부는 수입자가 수입서비스나 무형재에 대하여 세액을 결정하여 국내 과세당국에 자진 납세하는 것으로서 B2B거래에 있어서는 많은 나라에서 이미 채택하고 있다. 따라서 집행 가능성은 높다고 하겠다. 그러나 캐나다를 제외하고는 이러한 방식을 B2C에까지 확장한 나라는 많지 않다.

기업에 대하여 과세당국이 언제라도 세무조사를 할 수 있고, VAT제도하에서는 매입세액공제제도가 있기 때문에 효과성 측면에서도 상당히 유리한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 B2C거래에서 개별 소비자에게 이러한 의무를 부과하는 것은 상대적으로 매우 어려운 문제이다. 소득세를 개인이 신고 납부하게 되어 있는 제도를 가진 나라에서는 부가세를 소득세 납부와 연계하여 납부하는 방법을 강구할 수 있을 것이다. 그러나 개인이 과세되는 서비스, 영세율, 면세, 간이세를 적용서비스를 구별하기 어렵기 때문에 협력이 잘 안될 수 있으며, 실제로 과세당국이 미미한 액수의 개인 소비에 대하여 일일이 조사를 하기 어렵고, 세무조사 비용측면에서도 효율적이 아닐 수 있다. 개인들로 하여금 자진납부를 유도할 수 있는 방안의 하나는 이를 지키지 않았을 경우에 대한 벌칙을 강화하는 것이다. 벌칙의 강도가 클수록 납세협력을 유도하기 쉽겠지만, 강도가 높은 벌칙을 제정하기에는 정치적인 부담이 클 것이다.

납세협력비용 측면을 보면 이 방안이 공급자에게 부담을 가장 적게 준다는 점이 장점이다. 공급자는 소비자의 신분을 확인할 필요가 없고, 소비자를 확인하거나, 등록을 하고 세금을 징수할 의무가 없어진다. 따라서 이 방안은 전자상거래 공급자들로부터 지지를 받고 있다.

이 방안은 또한 B2B 거래에 있어서 과세당국에게 징세비용을 최소화하는 장점이 있다. B2B에 관한 한 기존의 체계를 그대로 이용하면 되기 때문에 새로운 징세 시스템을 만들 필요가 없다. 그러나 B2C거래에 있어서는 당국이 납세협력을 얼마나 유도하고자 하는지의 노력 여하에 달렸다고 하겠다.

나. 비거주자의 등록

이 방법은 비거주 공급업자(non-resident supplier)로 하여금 등록을 하게 하여 그 기업으로 하여금 세금을 부과하고, 징수하여 과세당국에 납부하도록 하는 방안이다¹¹⁾.

이 방안은 새로운 제도를 도입한다기보다는 기존의 제도를 외국인에서 확장하는 것이기 때문에 가능성 측면에서는 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 특히 자진납부가 어려운 B2C거래에 유용한 방법이 될 수 있다. 그러나 B2C거래에만 등록의무를 지을 경우, 공급자가 소비자의 소비세 납부 의무조건(consumption tax status)을 알아야 하는 문제가 있다. 이 문제의 해결을 위하여 VAT ID번호를 부여하여 사용하는 방법이 있을 수 있고, EU에서는 이를 실행하고 있으나, 전세계적으로 이러한 시스템이 사용될 수 있을지는 의문시되고 있다. ID번호 대신 과세당국이 발행하는 증명서를 디지털 형식으로 정보 파일에 저장하여 사용하는 방법도 생각할 수 있다. 자진납부는 B2B 거래에 한정하고, 적정한 사업 ID를 제시하지 못하는 경우에는 모두 등록하게 하는 방향으로의 추진을 고려할 수 있겠다.

효과성 측면에서 비거주 공급자의 신원확인 과 그들 자산에 대한 접근이 어려운 상태에서 실제로 과세당국이 비거주 공급자에 대하여 등록의무를 효과적으로 부과할 수 있을 지는 의문이다¹²⁾.

물론 외국기업이 국내에서 소비자층을 확보하는 단계에서 과세당국의 주목을 받게 되고, 통신과 같이 국내의 인프라를 이용해야만 할 경우에는 등록을 하는 데 별 문제가 없을 수도 있다.

효과적인 집행을 위해서는 정보교환, 다른 나라 세무조사에 대한 협조 등 과세당국간의 국제적인 협조가 필수적이다. 1988년 1월 25일의 조세에 관한 상호보조 협약(the convention on mutual administrative assistance in tax matters)이 이러한 협력의 기본이 될 수 있으나, 현재까지 이 협약을 비준한 국가는 8개의 OECD 회원국에 지나지 않는 등 실질적인 협조가 제대로 이루어지고 있지 않다.

또 다른 집행수단으로는 납세관리인(fiscal representative)을 두는 것이다. 비거주 공급자를 대신하는 납세관리인제도는 EU 안에서는 일반적으로 채용되고 있으며, 은행 및 신뢰할 수 있는 제3자(TTP) 등이 납세관리인이 될 수 있다. 납세관리인은 의뢰인이 납세의무를 이행하지 않음으로써 발생하는 손실을 막기 위

효과성 측면에서 비거주 공급자의 신원확인 과 그들 자산에 대한 접근이 어려운 상태에서 실제로 과세당국이 비거주 공급자에 대하여 등록의무를 효과적으로 부과할 수 있을 지는 의문이다.

11) 현재 이와 같은 방법이 적용되는 예로서는 EU의 전화서비스, 캐나다의 출판물 판매를 들 수 있다.
12) 과세에 필요한 자료들도 과세 관할권 밖에 보관되고 있는 문제를 가지고 있다.

**등록방법의 중요한
약점은 비거주 공급자에게
상당한 납세협력 비용을
부담시킨다는 점이다.**

**특히 여러 나라에
공급하는 기업이나,
공급량이 많지 않은
기업에게 부담이 된다.**

하여 보증금(security)을 요구하는 것이 일반적이다. 따라서 중소기업들은 납세 관리인을 두는 것이 그들의 특정 국가에서의 사업규모에 비하여 지나치게 많은 비용이 들 수도 있기 때문에 중소기업에게는 일정 기준(threshold)에 미달할 때 등록의무를 면제해 주는 것도 필요할 것이다.

등록방법의 중요한 약점은 비거주 공급자에게 상당한 납세협력 비용을 부담시킨다는 점이다. 특히 여러 나라에 공급하는 기업이나, 공급량이 많지 않은 기업에게 부담이 된다¹³⁾. 따라서 위에서 언급한 한계(threshold)에 못 미치는 기업에게는 등록의무를 면제해 주어야 할 것이다. 원격판매(distance selling)의 경우 EU에서 이러한 시스템이 사용되고 있는 예를 들 수 있다. 즉 개인 및 면세기관에 대한 판매가 일정액에 미달하는 경우, 공급자는 그 나라에서 VAT에 대한 의무가 면제되고, 그 대신 본국에 VAT를 납부하도록 되어 있다. OECD에 의한 통일된 국제표준등록 과정의 개발 및 적용도 납세협력을 증진시키는 데 큰 도움이 될 것이다. 반면에 등록시스템은 주로 B2C에 쓰이고 B2B에는 다른 방법이 쓰인다면, 개인과 기업을 모두 상대하는 기업의 입장에서는 두 가지 메커니즘에 모두 따라야 한다는 어려움이 따르게 된다.

비거주기업의 등록은 과세당국으로 하여금 지금까지 보다 훨씬 많은 행정비용을 부담시키게 된다는 단점이 있다. 국내외 기업에 대한 등록, 감사와 이에 필요한 자료를 수집해야 하는 등 징세비용이 증가하게 될 것이다.

다. 공급지 과세와 양도(Tax at source and transfer)

등록과 관련된 심각한 납세협력비용에 대한 대안으로서, 기업들이 여러 과세당국에 신고해야 하는 불편을 덜어주는 공급지 과세의 방법이 있다. 공급지 과세에서는 비거주자에 대한 수출에 대하여 공급자가 부가가치세를 징수하여 과세당국에 납부하면, 과세당국은 이를 해당 소비지 국가의 과세당국에 양도한다.

이러한 방법을 실행되기 위해서는 국제적인 협조가 필수적이다. 즉 세수를 양도하는 메커니즘을 확립할 필요가 있으며, 이를 위해서는 다자간 협약보다는 쌍방 협약이 보다 효과적이다¹⁴⁾. 이 방안은 EC에 의하여 제안된 EU common VAT system과 유사하다. EC 내에서 기업들이 어느 나라에 위치하는 것에 관계없이 비용(business expenditure)을 세금에서 공제할 수 있게 하는 것이다. 예를 들어 영국의 기업이 이탈리아에서 전시회를 가졌을 경우, 그 전시회 비용을 영국에서

13) 예를 들어 소프트웨어 회사가 12개국에 수출을 한다면 12개국에 등록을 하여 세금을 징수·납부하여야 함.
14) 스위스의 경우 20개국 이상과 이러한 협약을 맺었으며, OECD 비회원국 중에서도 특정 상품에 대해서는 상호간에 상대국의 판세와 부가가치세를 대신 징수해주는 협약을 맺은 경우가 있다.

의 부가세 신고납부시 비용처리하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 일종의 '청산소(clearing house)'가 필요하다.

효과성 측면에서 앞의 등록 방안은 과세당국이 비거주자 기업의 자산에 대하여 접근할 수 없었으나, 이 방법은 거주기업에 대하여 세금징수의무를 부과하는 것이기 때문에 자산에 대한 접근이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 이 방법의 문제점은 첫째 과세당국이 다른 나라를 위한 세금징수를 위하여 신경을 쓸 유인이 적다는 점, 둘째 공급자가 징세의무가 전혀 없는 비협정국에 위치할 경우 효과가 없다는 점이다. 이에 대한 해결책으로서 참여하는 국가로 하여금 징수한 세수의 일정 부분을 가지게 하면 유인이 될 수 있다¹⁵⁾. 또한 상대국도 본국에 대하여 협력해줄 것을 기대하는 만큼, 협력할 유인이 있기는 하다.

이 방법의 가장 중요한 장점은 기업의 입장에서 협력이 쉽기 때문에 납세협력 비용이 줄어든다는 점이다. 여러 당국에 등록·징세할 의무를 벗어나 기업의 징세의무를 상당히 단순화시켜 준다. 그럼에도 불구하고 기업들이 소비지국에 독특한 판매세 변수들을 알아야 하기 때문에(서로 다른 기준 및 감면 세율, 다른 세수 기반 등) 다수의 국가에 공급할시 모든 복잡한 문제가 해결되는 것은 아니다. 등록방안과 마찬가지로 수입 임계점(revenue threshold)을 설정하면 협력비용을 줄일 수 있을 것이다.

징세비용 측면에서는 과세당국이 다른 나라의 VAT제도(영세율, 서로 다른 표준을 등)를 숙지하고 있어야 하기 때문에 징세비용이 증가한다. 국내기업에 대하여 외국의 과세권을 대신 행사해 준다는 측면에서 과세당국의 징세 유인이 적은 것은 외국을 위해 징수한 세금의 일정 비율을 갖도록 함으로써 해결될 수 있을 것이며, 이러한 방안이 국제간 거래에 있어 많은 세수증대를 가져온다면, 비용의 증가는 상대적인 것이 될 수 있다.

라. 금융기관에 의한 원천징수

전자상거래하에서는 거래자의 신원을 일일이 확인하는 것이 어렵기 때문에 은행이나 신용카드회사와 같은 결제금융기관이 부가세를 징수하여 과세당국에 납부하는 방안이 제안되고 있다. 이 방안에 따르면 세금징수의 책임이 공급자로부터 금융기관으로 옮겨지게 된다.

이러한 방안이 실현되기 위해서는 금융기관에게 징세의무를 부과하기 위한 세

공급지 과세에서는
비거주자에 대한
수출에 대하여 공급자가
부가가치세를 징수하여
과세당국에 납부하면,
과세당국은 이를 해당
소비지 국가의
과세당국에 양도한다.

15) 예를 들면, 스위스에서 는 연방세(direct federal tax)가 州(cantons)에 의하여 부과되는 대신, 각 주는 세수의 일정 부분을 갖도록 되어 있다.

만일 전자화폐가
세금회피의 목적으로
사용된다면 과세당국이
발행 및 사용에 관한
정보에 접근할 수 있는
시스템을 구축하는 것이
필요할 것이다.

밀한 법률적 검토가 필요할 것이다. 또한 다수의 금융기관으로 하여금 이러한 역할을 수행하게끔 할 수 있는 유인도 필요하며, 효과적인 집행을 위해서는 광범위한 국제적인 합의가 필수적이다.

이 방안의 집행을 위한 두 가지 전제조건을 든다면 우선, 금융기관이 소비관할 지역(소비자의 거주지)을 알아야 한다. 전통적인 지불방법(신용카드, 데빗카드) 하에서는 이것이 가능하였으나, 전자화폐가 많이 쓰이게 되는 경우 이것이 어려울 수 있다. 특히 소액지불을 위해서는 전자화폐가 많이 쓰이게 될 것이다.

둘째, 금융기관이 거래의 성격을 파악하고 있어야 한다. 과세대상 거래와 비과세 대상 거래를 정확하게 구분하지 못하면 왜곡과 중립성의 훼손이 이루어질 것이다.

이 두 가지 전제조건을 충족을 위해서는 기술적인 문제보다는 비용이 더 큰 문제라고 하겠다. 즉 기술적으로는 이러한 정보의 이용이 가능하더라도 이를 이용하기 위한 비용이 많이 든다면 금융기관으로서는 이를 사용할 충분한 유인이 없기 때문이다.

현행의 지불방법을 고려할 때, 이러한 방법이 효과적일 수 있다. 그러나 장기적으로 전자화폐가 도입되어 과세당국이 거래를 추적할 수 없다면 효과가 없어질 것이며, 이 제도가 전자화폐를 쓰게 하는 유인이 될 수 있다. 또한 공급자와 소비자들이 이러한 시스템에 참여하지 않는 국가에 위치하는 금융기관을 통하여 결제를 할 가능성도 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 무기록 전자화폐(unaccounted electronic cash)의 발행을 규제할 필요가 있을 수 있으나 무기록 전자화폐가 쓰이더라도 당분간은 소액결제에 많이 쓰일 것으로 예상되므로 큰 문제가 아닐 수 있다. 만일 전자화폐가 세금회피의 목적으로 사용된다면 과세당국이 발행 및 사용에 관한 정보에 접근할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요할 것이다. 그러나 조세회피의 문제는 반드시 전자화폐상의 문제는 아니고, 조세제도 전반과 관련된 문제이기도 하다.

한편, 금융기관들은 그들이 세금징수의 의무를 지게 되는 것에 대하여 반대입장에서 서기 마련이다. 따라서 금융기관이 세금을 징수하는 데 대한 유인을 제공하기 위하여 수수료(commission)를 지급하는 방법을 생각할 수 있다. 그러나 이 방법은 전통적으로 판매세를 징수하여 온 다른 기관들도 수수료를 요구하게 만들 수 있다.

이 방안은 납세협력의무를 공급자에게서 금융기관으로 이전시키게 되어 상당

한 비용을 지불하게 만든다. 현재 신용카드 회사들에 의하면 이들은 거래의 성격을 파악할 만한 자료에의 접근이 안되고 있으므로 이를 실행하기 위한 초기비용 내지는 유지비용은 상당히 클 것이다. 이러한 비용을 커버하기 위해서라도 수수료의 지급을 심각하여 고려해야 할 것이다.

이 방안은 완전히 새로운 시스템을 구성하는 것이기 때문에, 과세당국에게도 상당한 초기비용이 들 수 있으나, 일단 정착되고 나면 시스템을 유지하는 비용은 오히려 줄어들 수 있을 것으로 예상된다.

V. 결론

전자상거래는 세계적으로 그리고 디지털 경제로의 전환기에 선 우리나라에서 초미의 관심사가 되고 있다. 과거에 비하여 기술의 진보 속도가 나날이 빨라져가고 있으며, 국적을 가리지 않는 다국적거래가 보편화되어 가고 있는 환경하에서 전자상거래의 증가가 빠르게 이루어질 것이라는 것은 누구나 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 따라서 전자상거래에 대한 과세체계의 정비가 시급히 요구되는 것도 사실이다. 이를 위하여 국제적으로 또한 나라별로 전자상거래의 여러 측면에 걸쳐 다양한 논의와 연구가 이루어지고 있다. 대표적인 것으로 OECD 기술자문그룹(TAG)의 연구와 미국의 인터넷 조세 면제법(ITFA)에 의해 설립된 전자상거래 자문위원회(Advisory Commission on Electronic Commerce)를 들 수 있다. 각 분야별로 이들 그룹의 연구결과가 금년과 내년 초에 걸쳐서 발표될 예정이다.

법·제도의 정비라는 것이 어떠한 변화에 대비하여 미리 이루어지는 경우도 있으나, 오늘날과 같이 기술의 진보와 경제적인 환경의 변화가 빠르게 이루어지고 있는 상황하에서는 대부분 그러한 변화를 따라가기 급급한 것이 현실이라 하겠다. 전자상거래 분야뿐 아니라 신금융상품에 대한 과세체계의 정비도 또 다른 하나의 예가 될 수 있겠다. 더욱이 이러한 제도의 정비에 있어 신경을 써야 하는 것은 오늘날의 국제화된 경제에 있어 다른 나라의 제도와 조화를 이루는 방향으로 법·제도를 정비해야 한다는 점이다.


이러한 측면에서 볼 때 전자상거래에 대한 과세체계의 정비는 그 기본적인 개념의 정리, 국제간의 제도적 적합성 등을 고려할 때 일면 시급하면서도 동시에 서두를 수 없는 속성을 가지고 있다고 하겠다. 우리의 법·제도상에서 새로운 거래

전자상거래에 대한
과세체계의 정비가
시급히 요구되고 있다.
이를 위하여
국제적으로 또한
나라별로 전자상거래의
여러 측면에 걸쳐 다양한
논의와 연구가
이루어지고 있다.

전자상거래에 대한
과세체계의 준비는
일면 시급하면서도 동시에
서두를 수 없는 속성을
가지고 있다고 하겠다.

형태의 등장으로 인하여 문제시되는 부분을 정확하게 파악해 놓고, 국제적인 논의 동향을 주시한다면, 국제적인 합의가 이루어질 때 신속하게 이에 대응하는 것이 가능할 것이다.

참고문헌

- 김유찬 · 홍범교, 『전자상거래 시대의 조세정책』, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 이종화 · 이성봉, 『전자상거래의 국제적 논의동향과 대응정책』, 대외경제정책연구원, 1997.
- 정영현, 『전자상거래와 조세정책』, 한국조세연구원 개원 5주년 기념 심포지엄 논문집, 1997. 12.
- "Globalisation and Tax," *Economist*, Jan. 29, 2000.
- OECD, "Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions," DAFFE/CFA(98)38/REV3, July 1998.
- _____, "A Borderless World: Realising the Potential of Global Electronic Commerce," SG/EC(99)1/FINAL, Aug. 1999.
- _____, "Proposed Clarification on the Application of the Permanent Establishment Definition in the Context of Electronic Commerce," DAFFE/CFA/WP1(99)10, Aug. 1999.
- _____, "Progress Report: Taxation and Electronic Commerce," DAFFE/DFA(99)55, Sep. 1999.
- _____, "Progress Report on the OECD Action Plan for Electronic Commerce," SG/EC(99)4, Sep. 1999.
- _____, "Policy Issues — Place of Consumption," DAFFE/CFA/WP9/EC/WD(99)3/ REV1, Feb. 2000.
- _____, "Future Work on the Proposed Clarification on the Application of the Permanent Establishment Definition in E-Commerce," DAFFE/CFA/WP1(2000)2/CONF, Feb. 2000.
- _____, "Electronic Commerce: Tax Collection Mechanisms," DAFFE/CFA/WP9/EC/WD(99)4/REV2, Feb. 2000. 

주요국의 조세제도

- 미국의 지방세 -

金正勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 주정부와 지방정부의 세입

미국은 연방정부가기 때문에 지방세는 주정부의 세금과 지방정부의 세금으로 구성되어 있다. 그러나 연방국가에서의 주정부는 우리나라와 같은 단일형국가에 버금가는 주권 (sovereignty)을 행사하기 때문에 세금 문제에 있어서도 단일정부의 중앙정부처럼 독자적인 과세권을 행사한다. 반면 지방정부는 주정부에 의하여 탄생되었다고 간주되기 때문에 지방정부의 과세권은 주정부의 과세권보다 훨씬 더 제약적이다.

〈표 1〉에는 1991년을 기준으로 주정부와 지방정부의 세입 구조가 나타나 있는데, 주정부의 총세입이 551.7조원이었고, 지방정부의 총세입이 541.8조원이었다¹⁾.

따라서 총세입면에서 주정부와 지방정부의

세입 규모가 거의 비슷하다. 순수한 세금으로부터의 수입을 보면 연방정부의 세수가 310조원이었고 지방정부의 세수가 376조원이었다. 따라서 세금의 수입면에서도 양자의 규모는 비슷하다. 다만 주정부는 연방정부로부터 전체 세입의 25% 정도가 되는 금액을 보조금으로 받고 있고, 지방정부의 경우에는 연방정부로부터 받는 보조금의 액수는 적고 주정부로부터 받는 보조금이 세입의 33.7%를 차지할 정도로 많다는 점이 다르다.

II. 주정부의 세금

주정부의 세금은 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 판매세 및 소득세가 가장 큰 비중을 차지하는데, 〈표 1〉에 있는 1991년도 자료의 경우 판매세가 소득세보다 더 높은 비중을 차지

1) 본고에서는 계산의 편의상 1달러 = 1,000원으로 가정한다. 실제 액수는 본고의 액수보다는 10~20% 정도 더 높다.

〈표 1〉 지방정부의 세입 구성(1991)

(단위: 억달러, %)

	주정부		지방정부	
	총액	비율	총액	비율
연방정부 보조금	135.2	24.5	19.0	3.5
주정부 보조금	-	-	182.6	33.7
판매세	153.4	27.8	22.2	4.1
재산세	0	0	161.5	29.8
소득세	99.3	18.0	10.3	1.9
법인세	20.4	3.7	0.0	0
기타 세금	37.5	6.8	20.6	3.8
사용료	47.4	8.6	78.0	14.4
기타 수입	59.0	10.7	47.7	8.8
합 계	551.7	100	541.8	100

자료: R. Fisher, *State and Local Public Finance*, 1996.

하였지만 〈표 2〉에 나타난 1998년도의 세수 수입을 보면 소득세의 비중(33.9%)이 판매세의 비중(32.9%)을 앞지르고 있다. 1998년도를 기준으로 미국 주정부의 세금 수입은 475조원에 달하는데, 여기에서 법인세의 비중이 약 6.5%를 차지하였고, 휘발유·경유에 대한 세금 역시 6%를 차지하여 자동차 이용과 세가 주정부의 세수에서 법인세 못지않은 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 미국의 주정부에게는 면허세도 법인세 못지않게 중요한 세금인데, 각종 영업면허에 붙는 세금이 전체 세수의 6.2%에 달한다.

1. 간접세

가. 판매세(Sales tax)

미국 주정부의 판매세는 일반판매세, 특별판매세, 이용세(use tax) 등 그 종류가 다양

하다. 일반판매세는 소매단계에서 물품 및 서비스에 부과되는 세금이지만 주에 따라서는 중간거래단계나 도매단계에 부과되기도 한다. 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이 미국의 모든 주에서 판매세를 부과하는 것은 아니고, Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire, Oregon 등에서는 판매세와 이용세를 부과하지 않는다.

나. 이용세(Use tax)

이용세는 우리나라에서는 쉽게 이해하기 힘든 세금인데, 주정부 내에서 물품을 이용·저장·소비하는 행위에 대하여 부과하는 세금이다. 따라서 미국의 이용세는 우리나라의 경우 관세와 같은 역할을 한다. 이러한 세금이 존재하는 이유는 미국의 경우 각 주별로 판매세의 세율이 달라 세율이 낮은 지역에서 물품을 구입하고 이를 세금이 높은 주로 반입을

할 경우 추가적인 세금을 물리기 위해서이다. 미국의 주정부들은 주민들에게 다른 주에서 물건을 구입할 경우 이를 신고토록 하고, Mail Order 등과 같은 방법으로 물

품을 판매하는 다른 주의 판매자들에게 세금을 대신 부과해 주도록 요구하는 경우가 있으나, 연방 대법원의 판례에 의하여 다른 주의 사업자를 처벌하지 못하도록 하고 있기 때문에 이용세의 실효성은 크게 낮은 편이다.

다. 특별판매세(Excise tax)

특별판매세는 물품 일반에 붙는 세금에 추가하여 특정 상품에 대하여 세금을 부과하는 제도인데 주로 담배소비세, 주류소비세, 연료소비세가 가장 대표적인 것들이다. 미국 주정부의 간접세에는 총수입세(gross receipts tax)가 있는데 사업의 총수입에 대하여 과세되는 세금이다. 이 세금은 판매액에 부과한다는 점에서 법인소득에 대하여 과세하는 법인세와는 구별되는데, 이러한 성격 때문에 총수입세는 때때로 면허세로 불리기도 한다.

미국의 판매세는 최근 e-commerce로 인하여 그 운영방법에 대한 논란이 크게 확산되고 있는데, 주정부간 물품 거래에 대하여 이용세의 실효성이 낮은 미국에서 e-commerce로 인하여 물품세 세수가 크게 축소되리라는 우려를 많은 주정부들이 하고 있다. 특히 Florida, Nevada, South Dakota,

**소득세는 미국의 주정부에서
가장 큰 비중을 차지하는 세금으로 자리잡고 있다.
그러나 소득세 역시 판매세와 마찬가지로
모든 주정부가 부과하는 세금은 아니다.**

Tennessee, Texas, Washington 등에서는 세수입의 50% 이상을 판매세로부터 징수하고 있기 때문에 향후 이러한 주들의 세입구조는 큰 변화를 겪게 될 것으

로 예상된다.

2. 직접세

가. 소득세

소득세(Income tax): 소득세는 미국의 주정부에서 가장 큰 비중을 차지하는 세금으로 자리잡고 있다. 그러나 소득세 역시 판매세와 마찬가지로 모든 주정부가 부과하는 세금은 아니다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington, Wyoming 등에서는 소득세를 부과하지 않는다.

미국 주정부 소득세는 이른바, 독립세 방식을 띠고 있어서 주정부가 과세표준 및 소득공제, 세액공제를 나름대로 정한다. 따라서 주정부의 과세표준은 상당히 다양한 형태를 가진다. Rhode Island, North Dakota, Vermont에서는 가장 단순한 과세표준을 이용하고 있는데, 우리나라의 주민세와 마찬가지로 부가세 방식을 채택하여 연방소득세의 일정 비율을 주정부 소득세로 과세하고 있다. 이밖에 미국의 8개 주는 연방정부의 소득세 과표를 그대로 사용하되, 주정부가 나름대로

〈표 2〉 미국 주정부 세금 수입의 구조

(단위: 달러, %)

주(州)	합 계 (1천달러)	비 중					
		판매 이용세	소득세	법인세	연료세	면허세	기 타
주 전체 ¹⁾	474,990,564	32.9	33.9	6.5	6.0	6.2	14.4
Alabama	5,734,128	27.4	31.3	4.3	8.5	7.6	21.0
Alaska	1,186,235	0.0	0.0	23.2	2.9	8.0	65.9
Arizona	6,949,270	43.9	26.8	7.6	7.7	3.4	10.7
Arkansas	4,056,582	37.3	34.3	6.2	8.6	5.9	7.7
California	67,713,433	31.5	41.0	8.3	4.2	4.6	10.4
Colorado	5,898,349	26.0	48.9	4.6	8.5	4.7	7.4
Connecticut	9,393,604	32.3	36.3	5.7	6.1	3.8	15.9
Delaware	1,981,473	0.0	38.4	10.4	5.0	32.8	13.5
Florida	22,513,115	57.4	0.0	5.6	6.6	6.4	23.9
Georgia	11,589,495	34.5	45.9	6.4	4.8	3.4	5.0
Hawaii	3,176,246	44.9	34.1	1.9	2.3	2.9	13.8
Idaho	2,057,378	31.7	37.9	5.7	10.1	9.5	5.1
Illinois	19,771,284	28.3	35.3	9.9	6.6	6.1	13.7
Indiana	9,747,426	32.5	41.7	9.5	6.6	2.2	7.5
Iowa	4,802,531	31.8	38.3	4.1	6.8	9.4	9.6
Kansas	4,647,921	34.8	37.5	6.6	6.9	4.6	9.6
Kentucky	7,115,149	27.8	34.0	4.7	5.8	6.3	21.4
Louisiana	6,082,026	32.6	23.9	5.9	8.7	7.5	21.4
Maine	2,369,820	35.1	38.2	4.5	6.6	5.0	10.5
Maryland	9,190,482	23.5	45.0	4.1	7.4	3.8	16.1
Massachusetts	14,488,496	20.4	55.4	9.4	4.3	3.1	7.4
Michigan	21,692,742	34.9	31.3	10.9	4.8	5.1	13.0
Minnesota	11,503,928	28.2	41.3	6.5	4.8	7.6	11.5
Mississippi	4,343,435	46.8	19.5	5.6	8.9	6.9	12.2
Missouri	8,222,326	32.0	41.0	4.4	8.1	7.0	7.6
Montana	1,331,895	0.0	35.3	6.8	13.4	11.5	33.1
Nebraska	2,633,216	34.9	37.0	5.4	10.1	6.4	6.2
Nevada	3,228,206	54.9	0.0	0.0	7.7	10.4	27.0
New Hampshire	1,008,518	0.0	6.1	23.4	11.4	12.4	46.6
New Jersey	15,604,971	30.5	35.8	7.5	3.1	4.8	18.2
New Mexico	3,574,537	40.7	22.4	5.0	6.7	5.3	19.9
New York	36,154,533	21.1	50.6	8.7	1.4	2.7	15.7
North Carolina	13,869,426	23.6	44.2	7.2	8.0	6.1	10.9
North Dakota	1,078,375	28.7	16.5	7.7	9.8	7.4	30.0

〈표 2〉의 계속

(단위: 달러, %)

주(州)	합 계 (1,000달러)	비 중					
		판매 이용세	소득세	법인세	연료세	면허세	기 타
Ohio	17,642,836	31.4	39.5	4.3	7.5	8.3	9.0
Oklahoma	5,300,829	25.1	35.6	4.2	6.7	14.1	14.4
Oregon	4,999,091	0.0	68.8	5.6	7.6	10.1	7.9
Pennsylvania	20,629,483	30.6	29.2	7.6	3.9	10.6	18.1
Rhode Island	1,783,913	29.5	41.2	3.9	7.0	4.9	13.4
South Carolina	5,683,148	38.1	36.7	3.8	6.0	7.1	8.4
South Dakota	833,662	53.1	0.0	4.6	13.6	12.6	16.1
Tennessee	6,996,120	57.6	2.3	8.7	10.8	9.4	11.3
Texas	24,629,000	50.6	0.0	0.0	10.2	14.3	24.8
Utah	3,457,679	36.9	39.8	5.6	8.9	4.3	4.6
Vermont	957,656	20.3	38.2	4.8	5.9	6.8	24.0
Virginia	10,542,966	21.1	51.3	4.2	7.2	4.3	11.9
Washington	11,806,170	58.5	0.0	0.0	6.0	4.5	31.0
West Virginia	3,011,990	28.4	28.8	7.4	7.7	5.3	22.5
Wisconsin	11,149,754	27.3	45.3	6.1	7.6	5.7	8.0
Wyoming	855,716	39.2	0.0	0.0	5.3	9.2	46.2

주: 1. District of Columbia 제외
 자료: Tax Bites, Tax Foundation, 2000. 3.

의 세액공제를 부여하고 있다. 미국의 주정부가 가장 광범위하게 사용하는 소득세제는 연방정부가 부여하는 소득공제를 포함한 과세표준(Adjusted Gross Income)을 활용하되, 여기에 주정부 역시 주정부 나름대로의 소득공제 및 세액공제를 부여하는 방식이다. 마지막으로 가장 주정부가 택하는 가장 독립적인 소득세제는 주정부가 나름대로 과표, 공제, 세율 등을 독립적으로 결정하는 것인데, 5개 주가 이러한 독립적인 소득세제를 운영하고 있다. 또한 New Hampshire 및 Tennessee 주에서는 광범위한 소득세제를 택하지 않고 오직 이

자소득과 배당소득에만 과세하고 있다.

미국의 주정부들 중 세수에서 차지하는 소득세의 비중이 가장 높은 곳들은 〈표 2〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 Massachusetts, New York, Oregon, Virginia 등인데 이러한 주들은 세수의 50%가 넘는 세금을 소득세로 부터 징수하고 있다.

나. 법인세

미국의 주정부는 법인에 대하여 세금을 부과하는 곳이 많은데, Nevada, Washington, Wyoming을 제외하고 모든 주가 법인세를 부

과하고 있다. 특히 Alaska, Delaware, Michigan, New Hampshire 등에서는 법인세가 세수의 10%를 넘고, Alaska와 New Hampshire의 전체 세수에서 법인세가 차지하는 비중은 각각 23.2%와 23.4%나 된다.

미국 주정부의 법인세는 그 형태가 매우 다양하기 때문에 법인세의 구체적 형태를 파악하기 위해서는 각 주정부의 법인관련 세금을 개별적으로 관찰하는 것이 필요하다. 뉴욕주의 경우 법인관련 세금은 법인허가세(Corporation franchise tax), 비관련사업소득세(unrelated business income tax), 일반사업체에 대한 법인세, 운송사업자에 대한 법인세, 공익사업체(utility)에 대한 법인세, 수도·전기·가스·난방사업자 등에 대한 법인세 등 매우 다양하다. 법인허가세는 뉴욕주에서의 영업 행위에 부과되는 세금인데, 순소득, 부채를 공제한 투자액, 소득세 과표, 정액 등이 과세표준으로 이용된다. 비관련사업소득세는 소득세 비과세 사업자에 대한 세금이고, 일반사업체에 대한 법인세는 발행주식 액면가액에 대하여 0.05%, 운송사업자에 대한 법인세는 발행주식 가액의 0.0015%의 세율이 적용된다. 공익사업체의 법인세는 총소득에 3.5% 세율이 적용되어 부과되고, 수도·전기·가스·난방사업자 등에 대해서는 소득에 0.75%의 세율이 적용된다.

다. 재산세

〈표 1〉을 보면 미국 주정부들은 재산세를 거두지 않은 것으로 나타나는데, 실제로는 적은 액수이지만 주정부들도 재산세를 부과한

다. 〈표 4〉에는 주정부 및 지방정부가 재산세로부터 걷는 세액이 나타나 있는데, 1998년을 기준으로 주정부는 11조원, 지방정부는 221조원의 세금을 재산세로부터 징수했다. 〈표 4〉를 보면 확인할 수 있듯이 많은 주정부들이 비록 미약하나마 재산세를 부과하고 있는데, 재산세를 전혀 징수하지 않는 주들은 Colorado, Delaware, Hawaii, Idaho, Iowa, New York, Oklahoma, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, District of Columbia 등이고 나머지 주들은 모두 재산세를 부과하고 있다.

주정부의 재산세는 전통적으로 적은 비중을 차지하였으나 최근에는 주정부 재산세의 신장률이 눈에 띄게 커지고 있는데, 지방정부간 재산세 수입의 격차로 말미암아 교육의 질이 지방정부에 따라 큰 격차를 갖게 되어 이를 시정하기 위한 일환으로 주정부의 재산세 비중이 늘고 있다. 주정부가 재산세를 징수하게 되면 지방정부에 대한 재정조정기능이 강화될 수 있기 때문이다. 지방정부들이 거두는 재산세 세수가 1인당 평균 75만원(\$755)인데 반하여 주정부의 재산세는 1인당 평균 3만8천원(\$38)에 불과하다. 그러나 주에 따라서 재산세의 비중이 상당히 큰 곳들도 있다. Washington의 경우 1인당 재산세 비중이 33만 원 이 고 , Montana(26만 원), Wyoming(17.4만원), Michigan(17만원), California(10.6만원), Kentucky(10.6만원) 등도 주정부가 재산세를 많이 징수하고 있는 곳이다.

3. 기타

미국 주 정부의 세 수 구조 중 특이한 점을 몇 가지 살펴보면,

법인세의 비중이 23.2%나 되는 Alaska의 경우 원유 추출에 대한 세금(severance tax)이 주정부 세수의 54%를 차지하고 있어서 주정부 세수의 대부분을 비거주자(non-residents)들이 부담하고 있다. Wyoming 역시 자연자원의 추출에 부과하는 세금의 비중이 높는데, 우리나라의 지역개발세와 같은 세금(severance tax)이 전체 세수의 31%를 차지한다. Delaware는 면허세의 비중이 높기로 유명한 곳인데, 전체 세수입의 3분의 1 정도가 면허세에서 징수된다. 평균적으로 보았을 때, 휘발유·경유세의 비중이 가장 높은 곳은 South Dakota(13.6%)이고, Montana(13.4%)와 New Hampshire(11.4%) 역시 휘발유·경유세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 높은 곳이다.

III. 지방정부의 세금

1991년의 자료를 바탕으로 한 <표 1>을 보면 미국 지방정부의 세입에서 재산세가 차지하는 비중은 약 30%이다. 그러나 지방정부의 세금 수입에서 재산세가 차지하는 비중을 보면 약 75%로 재산세가 지방정부의 가장 중요한 세금임을 확인할 수 있다. 최근 Tax

미국 지방정부의 세입에서 재산세가 차지하는 비중은 약 30%이다. 그러나 지방정부의 세금 수입에서 재산세가 차지하는 비중을 보면 약 75%로 재산세가 지방정부의 가장 중요한 세금임을 확인할 수 있다.

Foundation이 발표한 자료를 보면 1996년의 경우에도 지방정부의 세금 수입에서 재산세가 차지하는 비중은 크게 변하지 않았는데, 재산세가 지방정부의 세금 수입에서 차지하는 비중이 73%이었고, 이밖에 판매세 수입이 16%, 소득세 수입이 6% 정도를 차지하였다.

1. 재산세

<표 4>에서 확인할 수 있듯이 미국의 지방정부들 중 재산세를 가장 많이 걷고 있는 주는 New Jersey주로 1인당 재산세 부담이 1년에 160만원을 넘는다. New Jersey에 이어서 New Hampshire와 Connecticut도 재산세 부담이 높은 곳인데 1인당 세부담이 각각 150만원과 143만원이었다. 1인당 소득으로 미국 지방정부의 재산세 부담을 계산하면,

<표 3> 미국 시의 주택에 대한 실효세율 (단위: %)

시	실효세율
Detroit	4.40
Chicago	2.05
Atlanta	1.74
New Orleans	1.61
Charlotte	1.20
Boston	0.89
New York	0.87
Los Angeles	0.63

자료: H. Rosen, Public Finance, 1995.

〈표 4〉 미국 주정부 및 지방정부의 재산세 세입 구조

(단위: 달러, %)

주(州)	합 계	주정부		합 계	지방정부	
		1인당	천달러당		1인당	천달러당
주 전체 ²⁾	9,973,524	38	2	198,765,635	755	32
Alabama	134,252	31	2	864,317	202	10
Alaska	56,168	93	4	624,044	1,034	43
Arizona	363,315	83	4	2,750,846	629	31
Arkansas	7,363	3	0	746,197	299	16
California	3,375,264	106	4	19,403,920	612	25
Colorado	-	-	-	2,840,547	752	30
Connecticut	38	0	0	4,657,077	1,425	43
Delaware	-	-	-	299,255	416	16
Florida	754,482	53	2	11,058,398	773	33
Georgia	35,651	5	0	4,757,468	655	29
Hawaii	-	-	-	612,588	519	21
Idaho	-	-	-	652,780	555	29
Illinois	212,144	18	1	12,297,383	1,040	40
Indiana	2,876	0	0	4,026,494	693	32
Iowa	-	-	-	2,383,595	838	39
Kansas	40,362	16	1	1,946,224	756	34
Kentucky	411,635	106	6	999,220	258	14
Louisiana	20,304	5	0	1,338,266	309	16
Maine	43,467	35	2	1,308,794	1,059	52
Maryland	226,767	45	2	3,568,660	708	26
Massachusetts	102	0	0	6,474,995	1,066	37
Michigan	1,640,411	169	7	5,457,540	563	24
Minnesota	8,288	2	0	4,107,479	888	36
Mississippi	23,733	9	1	1,183,839	438	26
Missouri	14,626	3	0	2,601,473	487	22
Montana	229,692	263	14	546,136	626	34
Nebraska	4,114	3	0	1,574,457	959	44
Nevada	55,094	35	1	823,474	526	21
New Hampshire	424	0	0	1,765,482	1,531	59
New Jersey	2,770	0	0	12,812,610	1,606	53
New Mexico	36,560	22	1	437,060	257	14
New York	-	-	-	23,262,491	1,282	45
North Carolina	11,448	2	0	3,446,307	475	22

〈표 4〉의 계속

(단위: 달러, %)

주(州)	합 계	주정부		합 계	지방정부	
		1인당	천달러당		1인당	천달러당
North Dakota	2,079	3	0	410,399	639	33
Ohio	17,227	2	0	7,949,576	713	31
Oklahoma	-	-	-	1,013,876	309	16
Oregon	91	0	0	2,332,336	736	33
Pennsylvania	221,469	18	1	8,467,544	703	29
Rhode Island	9,125	9	0	1,141,424	1,154	48
South Carolina	11,892	3	0	1,941,499	525	27
South Dakota	-	-	-	557,762	758	39
Tennessee	-	-	-	2,265,595	430	20
Texas	-	-	-	15,247,569	806	37
Utah	-	-	-	1,008,092	505	27
Vermont	10,562	18	1	669,721	1,145	53
Virginia	18,808	3	0	4,828,194	728	30
Washington	1,800,457	329	14	2,872,425	524	22
West Virginia	2,416	1	0	724,349	398	22
Wisconsin	84,437	16	1	5,354,048	1,044	46
Wyoming	83,611	174	8	351,810	734	35
District of Columbia	-	-	-	701,635	1,286	39

자료: Tax Bites, Fiscal Foundation, 2000, 3.

New Hampshire의 경우 1,000달러의 개인 소득에 59달러의 재산세가 부과되는 편이어서 재산세의 조세부담률이 5.3%나 된다. New Jersey와 Vermont 역시 재산세 조세부담률이 5.3%로 상당히 높은 편에 속한다.

재산세의 과세대상은 주별로 차이가 있으나 부동산과 동산으로 나뉘어지는데, 부동산은 토지와 건축물이고, 부동산은 사업용설비 및 자동차이다. 재산세의 과표로는 실거래가액이 이상적이지만 현실적으로는 실거래가액의 일정률을 과표로 이용한다. 이 일정률을 과표 현실화율이라고 부르는데, 미국의 과표현실

화율은 우리나라와 마찬가지로 시가의 50%를 넘는 경우가 드물다. 그러나 재산세의 세율이 상당히 높기 때문에 〈표 3〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 실효세율이 1%를 넘는 경우가 많이 있다.

2. 판매세

판매세는 지방정부보다는 주정부의 주된 수입원이지만, 지방정부 역시 상당히 광범위하게 판매세를 부과하고 있어서 주정부가 판매세를 부과하는 45개의 주 가운데 32개의 주

〈표 5〉 미국 주 지방정부의 소매매상세 공유방식

(단위: %)

State	City(Country)	State	County	City	Other	Total
Alabama	Bermingham(Jefferson)	4.00	1.00	3.00		8.00
California	LosAngeles(Los Angeles)	6.00	1.25		1.00	8.25
Kansas	Kansas City(Wyandotte)	4.90	1.00	1.00		6.90
Minesota*	Minneapolis(Hennepin)	6.00	0.50	0.50		7.00
New York*	Yonkers(Westchester)	4.00	2.50	2.50		9.00
Texas*	Austin(Travis)	6.25		1.00	0.75	8.00
Washington	Seattle(King)	6.50		1.70		8.20

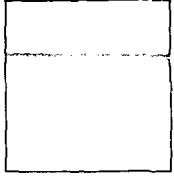
자료 : Significant Features of Fiscal Federalism, Vol.2, ACIR, 1994.

에서 지방정부 역시 판매세를 부과하고 있다.

미국을 여행하다 보면 느낄 수 있는 것이지만 미국의 지방정부(city, town)들은 서울시의 구처럼 면적이 작고, 그 경계를 알 수 없는 경우가 대부분이기 때문에 지방정부가 개별적으로 매상세를 부과하고 있다는 점은 지방정부의 과세자주권과 관련하여 주목할 만한 점이다.

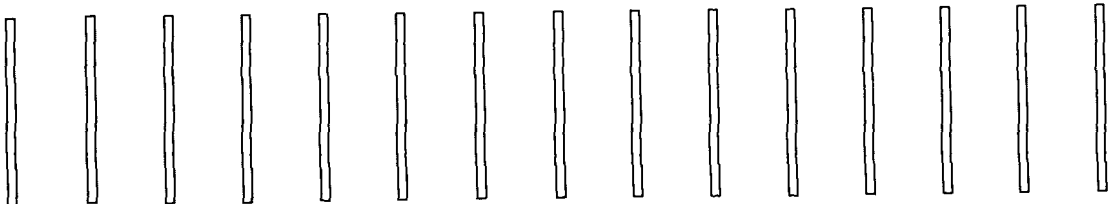
미국의 지방정부들은 대개의 경우 독자적인 매상세를 갖고 있다고 하더라도 징수는 주정부가 한 뒤, 세수를 지방정부의 매출액에 비례하여 나누어주는 경우가 많이 있다. 이른바 공동세라 할 수도 있겠으나 우리에게 가장 잘 알려진 독일식 공동세가 아니라 단지 소비세의 세원을 주정부와 지방정부가 공유하고, 세금은 상위정부가 징수하되 세수의 일정 부분만을 지방정부가 확보한다는 점에서 우리나라에서 참고될 수 있는 실리적인 과세형태라 할 수 있다. 1997년 4월 일본에서 도입된 지방소비세 역시 소비세가 부가가치세이기 때문에 그 형태는 다르지만 미국의 주정부와

지방정부가 소비세를 공유하는 것과 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다. 〈표 5〉에서는 참고로 미국 주정부와 지방정부가 판매세를 공유하는 방식을 보여주고 있다. KIP



정책흐름

1. 1999 회계연도 총세입부·총세출부 마감
2. 소득세 납부세액 경감 기준 제정
3. 국가채무 및 재정적자 관리대책





1999 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감

※ 이 자료는 재정경제부 국고국 회계제도과에서 2000년 3월 10일에 발표한

「1999 회계연도 총세입부 · 총세출부 마감」의 전문입니다.

○ 이현재 재정경제부장관은 3월 10일 오전 감사원의 노우섭 감사위원이 참여한 가운데 1999 회계연도 총세입부와 총세출부를 마감하였음.

○ 총세입부와 총세출부는 한 회계연도의 정부의 세입과 세출 내역을 회계별 · 기관별로 기록한 정부의 회계장부로서, 이를 마감하는 것은 한 회계연도의 정부의 세입 및 세출실적이 확정되는 것을 의미하며

- 특히 이번 마감의 경우는 재정정보시스템의 구축으로 정부회계처리 전 과정이 전산화됨에 따라, 마감방법을 서면장부에 도장을 날인하던 종래의 방식에서 재정정보시스템의 전자장부에 마감버튼을 클릭하는 전산마감방식으로 전환하여 정부회계에 전자장부시대가 열렸다는 데 그 의미가 큼.

○ 마감결과

- 일반회계는 세입이 84조 2,806억원, 세출이 80조 5,099억원, 다음연도 이월액이 1조 3,983억원으로 2조 3,724억원의 순잉여금이 발생하였으며

- 특별회계는 세입이 65조 7,044억원, 세출이 61조 6,706억원, 다음연도 이월액이 1조 9,730억원으로 2조 608억원의

순잉여금이 발생하였음.

○ 1999 회계연도 재정운영결과의 특징을 보면

- 세입에서는 경기회복세에 따라 상속세 · 특별소비세 · 교통세를 제외한 전세목의 징수실적이 호조를 보여 조세수입이 예산보다 4.3% 초과 징수되었으며, 이에 따라 국제발행규모도 당초계획보다 19.3%(2조 4,920억원) 축소 조정되었음.

- 세출에서는 사회안정망 구축 및 국가채무 증가 등에 따라 '사회개발비'와 '채무상환 및 기타'의 지출비중이 1998년에 비해 증가된 반면, 경제개발비 · 방위비 · 교육비는 다소 감소되었음.

- 순잉여금은 세수실적호조 및 큰폭의 불용액 발생 등에 기인하여 일반회계는 1998년보다 1조 7,522억원이 증가하고 특별회계는 1998년 일시결손에서 2조여원의 순잉여금 발생으로 전환되는 등 순잉여금이 대폭 증가하였음.

- 참고로, 1999 회계연도 통합재정수지는 13조 8천억원 적자로서 예산상 적자규모(-24조 4천억원)에 비해 크게 감소된 수준이며, 이에 따라 외환위기 이후 증가하던 재정적자 규모가 1998년(-18조 8천억원)을 기점으로 감소추세로 전환되었음.

○ 정부는 총세입부·총세출부를 마감한 후 곧이어 1999 회계연도 결산작업을 시작할 계획이며, 이와 병행하여 지난해 재정운영결과를 심도 있게 분석·평가하여 그 결과를 앞으로의 재정·경제정책 및 예산편성 등에 활용하도록 할 계획임.

<참고> 1999 회계연도 세입세출 개산결산 개요

1. 회계별 결산총괄표

가. 일반회계

(단위: 억원)

세입결산액 (A)	세출결산액 (B)	세계잉여금 (C=A-B)	다음연도 이월액 (D)	순잉여금 (E=C-D)
842,806	805,099	37,707	13,983	23,724

나. 특별회계

(단위: 억원)

	세입 결산액	세출 결산액	세계 잉여금	다음연도 이월액	순 잉여금
18개 기타특별회계	560,082	534,663	25,419	14,743	10,676
· 재정융자특별회계	192,603	191,176	1,427	1,153	274
· 17개 기타특별회계	367,479	343,487	23,992	13,590	10,402
4개 기업특별회계	96,962	82,043	14,919	4,987	9,932
합 계	657,044	616,706	40,338	19,730	20,608

주: 4개 기업특별회계 : 양곡관리, 철도사업, 통신사업, 조달특별회계임.

다. 잉여금 내역

(단위: 억원, %)

	일반회계	특별회계	합계
세입			
· 예산액(A)	836,851	648,404	1,485,255
· 결산액(B)	842,806	657,044	1,499,850
· 비율(B/A)	100.7	101.3	101.0

(단위: 억원, %)

	일반회계	특별회계	합계
세출			
· 예산현액(D)	844,984	694,936	1,539,920
· 결산액(E)	805,099	616,706	1,421,805
· 비율(E/A)	96.2	95.1	95.7
· 비율(E/D)	95.3	88.7	92.3
세계잉여금(C=B-E)	37,707	40,338	78,045
다음연도 이월액(F)	13,983	19,730	33,713
순잉여금(G=C-F)	23,724	20,608	44,332

주: 예산현액=예산액(A)+전년도 이월액+수입대체경비 초과승인액

2. 일반회계 세입 세출 내역

가. 세입내역

(1) 세입총괄표

(단위: 억원, %)

	1999 예산액 (A)	1999 결산액 (B)	증감(A, B)대비	
			차액(B-A)	B/A
조세수입	623,856	650,670	26,814	104.3
· 내국세	486,770	531,224	44,454	109.1
· 관세	44,912	46,873	1,961	104.4
· 방위세	-1	16	17	-
· 교통세	92,175	72,557	-19,618	78.7
세외수입	212,995	192,136	-20,859	90.2
· 경상이전수입	17,311	18,083	772	104.5
· 재산수입	14,566	14,935	369	102.5
· 국공채 및 차입금	38,736	33,009	-5,727	85.2
· 전입금 및 기타	130,948	106,000	-24,948	80.9
· 기타세외수입	5,232	5,956	724	113.8
· 전년도이월금	6,202	14,153	7,951	228.2
합계	836,851	842,806	5,955	100.7



(2) 예산액대비 조세수입 실적

(단위: 억원, %)

	1999 예산액 (A)	1999 조세수입 (B)	비율	
			B-A	구성
내국세	486,770	531,224	109.1	81.7
<직접세>	249,204	271,385	108.9	41.7
소득세	149,039	158,546	106.4	24.3
법인세	82,858	93,654	113.0	14.4
상속세	9,127	9,012	98.7	1.4
자산재평가세	8,180	10,173	124.4	1.6
<간접세>	226,997	248,069	109.3	38.2
부가가치세	188,077	203,690	108.3	31.3
특별소비세	29,310	27,133	92.6	4.2
증권거래세	6,071	13,537	223.0	2.1
인지세	3,539	3,709	104.8	0.6
기타 내국세	10,569	11,770	111.4	1.8
관세	44,912	46,873	104.4	7.2
방위세	-1	16	-	-
교통세	92,175	72,557	78.7	11.1
합계	623,856	650,670	104.3	100.0

(3) 예산액대비 세외수입 내역

(단위: 억원, %)

	1999년도		1998 수납액 (C)	B/A	B/C
	예산액 (A)	수납액 (B)			
재산수입	14,566	14,935	11,929	102.5	125.2
경상이전수입	17,311	18,083	19,455	104.5	92.9
재화 및 용역판매수입	3,062	4,097	3,927	133.8	104.3
수입대체경비	616	1,016	785	164.9	129.4
관유물 매각대	36	102	120	283.3	85.0
용자 회수금	369	304	383	82.4	79.4
국공채및차입금	38,736	33,009	2,647	85.2	1247.0
차관수입	1,149	437	828	38.0	52.8
전년도 이월금	6,202	14,153	19,970	228.2	70.9
전입금 및 기타	130,948	106,000	97,993	80.9	108.2
합계	212,995	192,136	158,037	90.2	121.6

나. 세출내역

(1) 기능별 세출내역

(단위: 억원, %)

	1999년도					1998년도		
	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	비율 (B/A)	구성비	지출액 (C)	비율 (B/C)	구성비
방위비	143,368	149,430	139,155	93.1	17.3	141,619	98.3	19.3
교육비	114,765	115,814	114,179	98.6	14.2	121,310	94.1	16.6
사회개발	92,431	93,929	92,003	97.9	11.4	72,040	127.7	9.8
경제개발	225,138	238,785	234,990	98.4	29.2	221,909	105.9	30.3
일반행정	77,659	79,988	78,115	97.7	9.7	73,048	106.9	10.0
지방재정 교부금	67,108	67,108	67,108	100.0	8.3	70,392	95.3	9.6
채무상환 및 기타	116,382	99,930	79,549	79.6	9.9	31,942	249.0	4.4
합계	836,851	844,984	805,099	95.3	100.0	732,260	109.9	100.0

(2) 성질별 세출내역

(단위: 억원, %)

	1999년도					1998년도		
	예산액	예산현액 (A)	지출액 (B)	비율 (B/A)	구성비	지출액 (C)	비율 (B/C)	구성비
인건비	82,301	82,868	82,176	99.2	10.2	76,767	107.0	10.5
물건비	86,214	91,664	86,810	94.7	10.8	88,524	98.1	12.1
경상이전	310,166	311,270	308,553	99.1	38.3	290,991	106.0	39.8
자본지출	73,481	88,717	77,589	87.5	9.7	79,440	97.7	10.8
용자· 출자	11,015	11,015	11,015	100.0	1.4	18,400	59.9	2.5
보전재원	958	1,029	996	96.8	0.1	1,037	96.0	0.1
정부내부 지출	247,316	249,569	233,725	93.7	29.0	172,840	135.2	23.6
예비비 및 기타	25,400	8,852	4,235	47.8	0.5	4,261	99.3	0.6
합계	836,851	844,984	805,099	95.3	100.0	732,260	109.9	100.0

3. 특별회계의 회계별 세입세출 내역

(단위: 억원, %)

회계별	예산액 (A)	세입		세출		세계 잉여금 (B-C)
		금액(B)	B/A	금액(C)	C/A	
재정용자	228,769	192,603	84.2	191,176	83.6	1,427
국유재산관리	12,493	11,282	90.3	10,318	82.6	964
농어촌구조개선	54,259	62,771	115.7	59,955	110.5	2,816
농어촌특별세	11,766	22,831	194.0	17,479	148.6	5,352
교통시설	117,388	123,709	105.4	118,258	100.7	5,451
등기	1,590	1,650	103.8	1,429	89.9	221
지방양여금관리	27,729	37,883	136.6	35,108	126.6	2,775
교도작업	360	377	104.7	261	72.5	116
군인연금	10,130	10,017	98.9	10,015	98.9	2
지방교육양여금	46,917	51,997	110.8	48,073	102.5	3,924
에너지 및 자원사업	24,107	20,020	83.0	19,933	82.7	87
환경개선	9,072	9,484	104.5	9,313	102.7	171
국립의료원	559	495	88.6	486	86.9	9
토지관리 및 지역	2,859	2,576	90.1	1,794	62.7	782
채신보험	1,960	2,447	124.8	2,422	123.6	25
자동차교통관리	994	1,447	145.6	804	80.9	643
특허관리	978	1,493	152.7	839	85.8	654
교육환경개선	7,000	7,000	100.0	7,000	100.0	-
소계	558,930	560,082	100.2	534,663	95.7	25,419
양곡관리	13,226	15,725	118.9	12,483	94.4	3,242
철도사업	39,620	35,815	90.4	33,456	84.4	2,359
통신사업	35,148	43,438	123.6	34,732	98.8	8,706
조달	1,480	1,984	134.1	1,372	92.7	612
소계	89,474	96,962	108.4	82,043	91.7	14,919
합계	648,404	657,044	101.3	616,706	95.1	40,338



성실신고 소규모사업자에 대한 소득세 납부세액 경감 기준 제정

※ 이 자료는 국세청 소득세과에서 2000년 3월 30일에 발표한
「성실신고 소규모사업자에 대한 소득세 납부세액 경감 기준 제정」의 전문입니다.

I. 새로운 제도의 시행 배경

○ 이번 5월 종합소득세 확정신고시에 소규모 가장 사업자가 1999 귀속 수입금액을 1998 귀속 수입금액보다 일정기준을 이상 성실하게 신고하면, 그에 따라 증가하는 소득세를 3년간에 걸쳐 경감하고 성실신고한 1999 귀속소득과 그 이전 과세연도의 귀속소득에 대하여 세무조사를 배제하는 혜택을 부여

- 이는 기장을 통하여 자영업자의 수입금액 양성화를 유도하기 위한 장치로서 금년에 처음 시행하는 새로운 제도임.
- 이 제도 시행을 위하여 금년 5월 종합소득세 신고시 적용할 수 있도록 성실신고한 사업자로 인정되는 수입금액증가율과 경감세액 산출에 적용되는 기본 수입금액증가율을 고시(국세청 고시 제2000-29호)하게 된 것임.

II. 소득세 경감대상 사업자

- 1998 귀속 수입금액이 1억 5천만원 미만인 사업자로서
- 1999년 1월 1일 현재 1년 이상 사업을 계속 영위하였고
- 1999년도의 사업장부를 비치·기장하고 (간편장부 포함)

※ 수입금액 1억 5천만원 미만자로서 장부기장자: 14만 3,538명

- 이번 1999귀속 종합소득세 확정신고시 1999귀속 수입금액을 - 1998 귀속 수입금액에 업종별 『성실신고기준율』을 곱한 금액을 초과하여 신고하는 사업자

〈성실신고기준율과 수입금액 신장기준율〉

(단위: %)

업종별	성실신고기준율	수입금액 신장기준율
농·축·수·임·어업	130	110
광업	130	110
제조업	130	110
전기·가스·수도업	130	110
도매업	130	110
소매업	130	110
부동산매매업	130	110
건설업	130	110
음식업	135	115
숙박업	135	115
운수·창고 및 통신업	130	110
부동산임대업	130	110
대리·중개·주선·위탁매매·도급	130	110
기타서비스업	135	115
금융·보험업	130	110
교육업	130	110
보건업	130	110

III. 소득세 경감세액

$$\text{당해연도 산출세액} \times \frac{\text{경감대상 수입금액}}{\text{당해연도 총수입금액}} \times \text{연도별 경감률}$$

- 경감대상 수입금액: 1999년 귀속 수입금액 - 1998년 귀속 수입금액 × 국세청장이 정하는 『수입금액 신장 기준율』
- 연도별 경감률: 1999년 귀속분: 100/100
2000년 귀속분: 50/100
2001년 귀속분: 20/100

IV. 공제신청 절차와 세무조사 제외 혜택 부여

- 공제신청 절차
 - 금년 5월 31일까지 1999년 소득세 확정신고서와 함께 「성실 신고 소규모사업자 수입증가 세액공제신청서」를 주소지 관할 세무서장에게 제출
- 성실신고자에 대한 세무조사 제외
 - 성실신고 소규모사업자의 1999 귀속소득과 그 이전 과세연도의 귀속소득에 대하여는 세무조사 제외. 단, 객관적인 증빙자료에 의하여 과소신고한 것이 명백한 경우는 예외

V. 경감 배제

- 2000년 귀속 수입금액과 2001년 귀속 수입금액 신고시 각각의 수입금액이 아래 금액 중 작은 금액에 미달할 경우,

해당 과세연도 및 그 이후 과세연도는 경감 배제

- ① 1999 귀속 수입금액
- ② 1999 귀속 수입금액 × 국세청장이 정하는 『수입금액 신장 기준율』

- 2000년 또는 2001년 중에 장부를 비치·기장하지 아니한 경우에는 해당 과세연도 및 그 이후 과세연도는 경감 배제

〈공제세액 계산 (예시1)〉

□ 현황

- 업종: 음식업
- 개업일: 1997년 10월 10일
- 신고내용
 - 1999 귀속 수입금액: 1억원 (1998 귀속 수입금액 5,000만원)
 - 1999 귀속 소득세 산출세액: 200만원 (과세표준 1,500만원)
- 장부기장 여부: 간편 장부 비치·기장함.
- 음식업에 대한 경감 기준율

○ 성실신고 기준율: 135%

○ 수입금액 신장기준율: 115%

□ 소득세 공제 내용

○ 경감대상 수입금액: 1억원- 5,000만원×115%
= 4,250만원

○ 공제세액: 3년간 총 145만원 공제 (1999 소득세 200만원의 72.5%)

(단위: 만원)

구 분	수입금액	산출방법 (산출세액×경감대상수입금액/당해 연도 총수입금액×연도별 경감률)	공제세액
1999년 귀속	10,000	200×4,250/10,000×100%	85
2000년 귀속	12,000	200×4,250/10,000×50%	43
2001년 귀속	14,000	200×4,250/10,000×20%	17
합 계			145

〈공제세액 계산 (예시2)〉

□ 현황

○ 업종: 제조업

○ 개업일: 1998년 1월 1일

○ 신고내용

- 1999 귀속 수입금액: 15,000만원(1998 귀속 수입금액 10,000만원)

- 1999 귀속 소득세 산출세액: 100만원(과세표준 1,000만원) 장부기장 여부: 복식 장부 비치 기장함

□ 제조업에 대한 경감 기준을

○ 성실신고 기준율: 130% 수입금액 신장기준율: 110%

□ 소득세 공제 내용

○ 경감대상 수입금액: 15,000만원 - 10,000만원×110%
= 4,000만원

○ 공제세액: 3년간 총 46만원 공제(1999 소득세 100만원의 46.0%)

(단위: 만원)

구 분	수입금액	산출방법 (산출세액×경감대상수입금액/당해 연도 총수입금액×연도별 경감률)	공제세액
1999년 귀속	15,000	100×4,000/15,000×100%	27
2000년 귀속	17,000	100×4,000/15,000×50%	14
2001년 귀속	19,000	100×4,000/15,000×20%	5
합 계			46

〈문답사례〉

질의 1

어떤 요건을 갖춘 사업자가 성실신고 소규모사업자 소득세 경감 규정에 의하여 소득세를 경감받을 수 있습니까?

○ 답변: 1998년의 수입금액이 1억 5천만원 미만이고 1999년 1월 1일 현재 1년 이상 사업을 계속 영위하고 있어야 합니다. 그리고 장부를 비치·기장하고 있어야 이 규정에 의한 세금 경감 혜택을 받을 수 있습니다.

질의 2

1998년의 수입금액이 1억 5천만원 미만인 사업자는 모든 소득에 대하여 경감 혜택을 받을 수 있습니까?

◎ 답변: 사업자란 사업소득 또는 부동산임대소득이 있는 사람을 지칭하는 것이므로 기타소득, 이자소득, 배당소득 등은 경감 혜택을 받을 수 없습니다.

여 과소신고한 것이 명백한 경우를 제외하고는 1999년 이전 소득에 대한 세무조사를 받지 않습니다.

질의 3

사업장이 2개 이상인 경우, 경감대상자 여부와 세금 경감액을 사업장별로 결정하는지요? 아니면 인별로 합산하여 결정하는지요?

◎ 답변: 경감대상자 여부 및 세금 경감액은 사업장별로 결정합니다. 따라서 일부 사업장만 경감대상 요건에 해당되는 경우, 그 사업장에 해당되는 세금 경감 혜택을 받으실 수 있습니다.

질의 4

1999 귀속 종합소득세 신고시 세금경감 혜택을 받으면 아무런 조건 없이 2001년까지 계속 세금 경감 혜택을 받을 수 있는지요?

◎ 답변: 2001년까지 세금 경감 혜택을 받기 위해서는 2001년까지 계속 장부를 비치·기장하여야 하며 2000년과 2001년의 수입금액이 1999년의 수입금액 이상이어야 합니다.

질의 5

장부를 비치·기장하는 성실신고 소규모사업자에 대하여 세금 경감 혜택과 아울러 세무조사도 면제하는지요?

◎ 답변: 이 규정에 의하여 세금 경감 혜택을 받은 사업자(성실신고 소규모사업자)는 객관적인 증빙자료에 의하



국가채무 및 재정적자 관리대책

※ 이 자료는 기획예산처 재정기획국 기획총괄과에서 2000년 3월 25일에 발표한 「국가채무 및 재정적자 관리대책」의 전문입니다.

I. 국가채무 및 재정적자 현황

□ 1999년말 현재, 우리나라 국가채무는 108조원, 재정적자는 -13.8조원, GDP대비 -2.9%

○ 중앙정부 채무 90조원 + 지방정부 채무 18조원

〈국가채무 : 정부가 직접 빌린 확정채무(국제기준)〉

(단위: 조원, %)

	1997	1998	1999	증감(1999~97)
국가채무	65.6	87.6	108.1	42.5
- 중앙정부 채무	50.5	15.1	71.4	16.2
- 지자체 채무	90.1	18.0	39.6	2.9
재정적자/GDP	0.03	-4.2	-2.9	

□ 1998~99년 국가채무 및 재정적자 증가의 요인

○ 외환위기 당시, 우리 경제는 국가 부도직전의 상태, 120만 명의 실업자 발생, 2만 3천개의 중소기업 도산, 금융기능 마비, 외환보유고 바닥 등

○ IMF 위기상황을 극복하기 위해 재정이 경제 살리기 + 일

자리 창출 등에 적극 앞장선 결과

- 실업대책 및 중산·서민층 지원 : 21조 7천억원

* 1998년 : 10조원, 1999년 11조 7천억원

- 중소기업(신용보증, 융자확대 등) 지원 : 14조 2천억원

- 외환보유고 확충을 위한 외평채 발행 : 6조 6천억원

□ 재정의 적극적인 역할의 결과, 불과 2년만에 IMF 위기를 극복하고 경제활성화 실현

○ 국가채무 및 재정수지도 빠른 속도로 감소 추세

- 경제성장률 : 1997년 5.0% → 1998년 -6.7% → 1999년 10.7%

- 실업률 : 1999년 2월 8.6% → 2000년 2월 5.3%

- 재정수지/GDP : 1998 -4.2% → 1999예산 -5.1% → 1999실적 -2.9%

※ IMF 등 국제사회에서도 우리 정부의 위기극복 정책을 높이 평가

“불황으로 내수가 취약한 상황에서 경기진작을 위한 재정적자 확대는 적절한 조치였음” (1999년 3월 18일 IMF 보고서)

The authorities' intention to expand the budget deficit to

support aggregate demand is therefore appropriate....

- 상환능력 면에서도 우리의 국가채무수준은 충분히 감당할 수 있는 규모
- 우리나라 국가채무의 대GDP 비율(1999년 22.3%)은 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준(OECD 평균 69.5%)
- OECD 29개국 중 국가채권이 채무보다 많은 순채권국가는 우리나라, 핀란드, 노르웨이 3개국뿐

〈정부 순채권·채무의 GDP비중(1998년)〉

(단위: %)

OECD평균	한국	일본	프랑스	미국	이탈리아
-43.6	10.4	-29.9	-43.6	-41.2	-107.5

자료: OECD Economic Outlook, 1999. 6., 지방정부 채무 포함.

II. 국가채무 및 재정적자 관리목표

◇ 중요성

- 현재 우리의 국가채무 및 재정적자는 우려할 수준은 아님.
- 그러나 국가채무 및 재정적자는 한번 늘어나기 시작하면 줄이기가 쉽지 않는 재정규모의 악화 현상 발생
- 따라서 국가채무 및 재정적자가 늘어나기 시작하는 초기단계에서부터 보다 철저히 관리할 필요
- 강도 높은 관리대책을 마련, 이를 철저히 시행

◇ 목표 ◇

1. 2000년 : 국채발행 규모 → 한자리 수 이내 축소
 - 국채발행 규모: 예산 11조원 → 8조원 이하로 축소
 - 재정수지/GDP: 예산 -3.4% → -2.6% 이하로 축소
2. 2003년 : 균형재정 달성, 국채발행
3. 2004년 : 국채상환 본격 시작

※ 외국과 비교시, 가장 짧은 기간(6년) 내 균형재정 회복
 미국: 1969년 적자 시작 → 1998년 균형회복 (30년 소요)
 일본: 1970년 적자 시작 → 현재까지 적자 (1999년 -7.6%)

III. 국가채무 및 재정적자 축소대책

1. 연차별 목표를 설정, 철저히 관리

- 중앙정부 및 지방자치단체의 연차별 목표 달성여부를 평가 → 국민들에게 공표

2. 재정을 건축적으로 운영

- 예산규모증가율을 경상성장률보다 2~3%p 낮게 운영
- 2001~2004년중 경상성장률 8%대, 예산규모증가율 5~6% 수준 유지

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
재정수지/GDP	-2.9	-2.6	-2.5~-2.1	-1.5~-1.1	-0.3~-0.1	0.2~0.6



3. 음성·탈루소득 과세 강화 등 세입기반 확충

- 금융소득 종합과세 실시, 비과세 축소
- 조세감면의 현행 수준 이하 축소 및 감면요건 엄격 운용 등

4. 재정지출의 효율성 제고

- 신규사업 추진시 사전 검증절차(Market Test)를 엄격히 실시
- 투자우선순위 조정, 성과관리, 경영혁신 등을 통한 강도 높은 세출구조조정 추진
- 주요 재정사업(300개, 28조 3천억원)의 집행실태를 중점 점검, 점검 결과를 2001년도 예산편성시 반영
- 예비타당성 조사 및 총사업비의 엄격한 관리를 통해 대규모 재정사업의 관리 효율화
- 1999년중 예비 타당성조사를 통해 7개 사업(20조원) 보류, 과잉설계 조정 등으로 5조 5천억원의 총사업비 증액 방지

5. 기금재정의 효율성·책임성·투명성 확보

- 금년부터 모든 기금(63개)에 대해 경영실태를 점검, 국민에게 공개
- 민간전문가로 기금운용평가단을 기 구성(2000년 2월)
- 2001년 공공기금의 수지를 금년보다 15% 이상 개선
- 기금의 자산재평가, 기준수익률 책정 및 외부위탁 확대 등

을 통해 기금 운용의 투명성·효율성 제고

6. 세수 초과시, 재정적자 및 국가채무 축소에 우선 사용

- 경기회복에 따른 세수초과분 및 세계잉여금을 재정적자 축소 및 국채 상환에 우선 사용토록 제도화

7. 지방자치단체의 채무 발생 억제

- 지방채 발행시 민간의 신용평가 실시 등을 통해, 지자체의 불필요한 채무 발생을 원천적으로 억제

8. 국가자산을 생산적으로 활용, 재정수입기반 강화

- 분산된 지방청사의 합동화, 낙후된 공공부동산의 민자유치 개발 등으로 국가자산의 활용도를 민간수준으로 제고
- 국가채권(1998년, 118조원)을 철저히 관리, 손실 발생을 사전에 방지

※ 공공부동산(1998, 198조원)의 활용도 1% 제고시, 연간 2조원의 수입 증가

9. 금융구조조정 지원 공적자금의 철저한 관리

- 정부가 채무 보증한 금융구조조정지원 공적자금이 국가부담으로 작용하지 않도록 철저히 관리 → 최대한 회수

10. 추경예산 편성을 제한

- 대규모 자연재해, 심각한 대내외 여건변화 등 불가피한 경우를 제외하고는 추경편성을 제한

◇ 건전 재정이 조기에 회복될 수 있도록 제도적 장치를 보완 강화

<참고> 최근 논란중인 국가채무에 대한 IMF 입장

- ※ IMF의 한국담당과장 Mr. Ajai Chopra가 한국의 국가채무에 대해 IMF 입장을 밝힌 내용 (3월 22일)

1. 국가채무의 범위와 규모

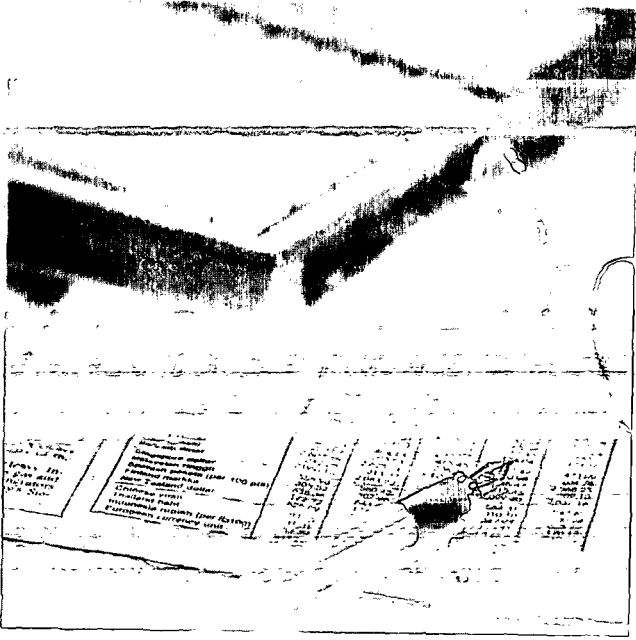
- 한국정부의 국가채무 통계(108조원 : 중앙+지방정부)는 IMF의 Gov't Finance Statistics Manual과 일치함.
- * Korean government's definition of gov't debt is in line with IMF GFS Manual.

2. 국민연금 잠재적 채무의 국가채무 포함 여부

- 아직 지출소요가 확정되지 않은 미래의 일로서(away in the future)
- 연금제도의 변경(개인부담비율, 수급연령 등)에 따라 채무 규모가 크게 달라질 수 있다는 점에서 국가채무에 포함시키는 것은 부적절

3. 정부 채무보증(gov't guarantee)의 국가채무 포함 여부

- 정부는 직접 부채의 변제를 책임지지 않으며
- 통상적인 국가채무와는 달리 채무 발생 가능성이나 규모가 확정되지 않은 우발채무로서 IMF에서도 국가채무의 범위에서 제외
- * Gov't guarantees of the debts of others should be excluded, along with any other contingent liabilities



재정 통계

1. 우리나라의 조세부담률
2. OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률(사회보장비 포함)
3. OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률(사회보장비 제외)
4. 내국세 세목별 구성의 변천
5. 국제세제의 변천



〈표 1〉 우리나라의 조세부담률

(단위: 억원, %)

	국내총생산 (경상)	조세부담			조세부담률		
		총조세	국세 ¹⁾	지방세	총조세	국세 ¹⁾	지방세
1970	27,252	3,981	3,648	332	14.6	13.4	1.2
1971	33,791	4,929	4,531	398	14.6	13.4	1.2
1972	41,716	5,229	4,763	466	12.5	11.4	1.1
1973	53,783	6,526	5,785	741	12.1	10.8	1.4
1974	75,967	10,217	9,137	1,080	13.4	12.0	1.4
1975	102,281	15,498	13,910	1,588	15.2	13.6	1.6
1976	139,976	23,133	20,927	2,206	16.5	15.0	1.6
1977	179,455	29,593	26,227	3,366	16.5	14.6	1.9
1978	242,331	40,955	36,523	4,433	16.9	15.1	1.8
1979	310,358	53,607	47,617	5,990	17.3	15.3	1.9
1980	377,885	65,754	58,077	7,677	17.4	15.4	2.0
1981	473,826	81,723	72,579	9,144	17.2	15.3	1.9
1982	544,313	95,156	83,964	11,192	17.5	15.4	2.1
1983	638,575	114,479	100,507	13,972	17.9	15.7	2.2
1984	730,036	124,082	108,997	15,085	17.0	14.9	2.1
1985	813,123	135,311	118,764	16,549	16.6	14.6	2.0
1986	948,617	154,161	136,063	18,097	16.3	14.3	1.9
1987	1,111,977	185,361	163,437	21,924	16.7	14.7	2.0
1988	1,321,118	225,831	194,842	31,000	17.1	14.7	2.3
1989	1,481,970	261,949	212,341	49,608	17.7	14.3	3.3
1990	1,787,968	332,148	268,474	63,674	18.6	15.0	3.6
1991	2,165,109	383,549	303,198	80,352	17.7	14.0	3.7
1992	2,456,996	446,806	352,184	94,621	18.2	14.3	3.9
1993	2,774,965	502,867	392,606	110,261	18.1	14.1	4.0
1994	3,234,071	604,929	472,618	132,311	18.7	14.6	4.1
1995	3,773,498	720,905	567,745	153,160	19.1	15.0	4.1
1996	4,184,790	823,549	649,602	173,947	19.7	15.5	4.2
1997	4,532,764	885,603	699,277	186,326	19.5	15.4	4.1
1998	4,443,665	844,744	677,977	166,767	19.0	15.3	3.8

주: 1) 1989년까지는 전매익금 포함
 자료: 한국은행, 『국민계정』, 각 연도.
 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

〈표 2〉 OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률(사회보장비 포함)

(단위: %)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
캐나다	25.9	27.0	28.1	28.9	31.1	31.2	31.2	31.9	31.7	33.7	33.1	32.4	31.3	31.2	31.1	32.0
멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.2
미국	24.3	24.6	25.7	25.1	27.6	27.4	25.8	26.6	26.6	27.1	26.7	26.0	26.7	26.6	26.5	26.9
호주	23.2	22.6	23.4	23.2	24.0	24.2	24.7	23.8	25.3	27.1	27.6	28.0	28.0	26.8	27.4	28.4
일본	18.3	17.8	18.3	18.5	18.8	19.7	20.0	20.7	22.5	23.0	20.9	21.8	22.3	24.0	24.4	25.4
한국	-	-	-	-	-	-	-	12.6	12.2	13.5	15.2	16.6	16.6	17.0	17.3	17.5
뉴질랜드	24.7	25.6	25.4	25.2	25.2	27.4	27.5	27.2	28.5	31.3	31.1	30.7	33.2	31.8	32.7	33.0
오스트리아	33.9	34.6	34.5	34.5	35.0	34.9	35.6	36.0	36.2	37.2	37.7	37.6	37.9	40.2	39.8	40.3
벨기에	31.1	33.3	33.9	34.8	34.9	35.7	36.7	37.0	37.9	8.8	41.6	42.0	43.4	44.6	45.0	43.7
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	29.9	32.5	33.1	36.0	35.7	40.4	43.5	42.9	42.4	44.2	41.4	41.6	41.9	43.4	44.5	45.5
핀란드	30.3	31.5	32.4	32.8	31.3	32.5	34.1	34.6	35.5	34.7	37.7	41.7	41.9	38.2	36.7	36.9
프랑스	34.5	34.3	34.7	34.9	35.8	35.1	34.5	34.9	35.0	35.5	36.9	38.7	38.7	38.6	40.2	41.7
독일	31.6	32.2	32.2	32.2	33.9	32.9	33.4	34.8	36.3	36.5	36.0	36.8	38.2	37.9	37.8	38.2
그리스	22.0	23.7	24.8	25.7	25.7	25.3	25.2	25.4	23.8	24.6	25.5	28.0	28.5	28.8	30.1	29.4
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
아이슬랜드	26.2	-	-	-	-	27.0	-	-	-	-	29.6	-	-	-	-	29.2
아이reland	24.9	26.9	27.5	27.9	28.6	29.9	31.0	29.7	29.9	30.3	30.2	33.5	31.9	30.2	29.8	32.6
이탈리아	25.5	25.3	26.2	27.0	26.4	26.1	26.9	26.9	24.4	25.7	26.2	27.2	27.6	27.7	26.8	30.4
룩셈부르크	27.7	27.4	28.1	27.2	27.3	28.0	30.4	31.0	31.5	32.5	38.8	39.0	43.2	44.1	41.3	42.0
네덜란드	32.8	34.2	35.2	35.9	36.2	37.1	38.9	39.7	41.2	41.7	43.0	42.7	43.4	44.1	44.5	45.2
노르웨이	29.6	30.8	32.6	33.5	34.8	34.9	37.7	39.9	40.3	39.8	39.9	41.1	42.0	41.2	41.1	42.7
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
포르투갈	16.1	16.6	17.2	17.3	17.9	20.1	19.9	19.6	19.2	19.6	31.6	23.4	23.9	23.1	22.7	25.1
스페인	14.7	13.6	16.9	16.1	16.4	16.9	17.1	18.1	18.7	18.1	19.5	19.5	21.4	22.8	23.3	23.9
스웨덴	35.0	35.8	36.7	38.8	39.8	39.8	40.6	42.0	41.2	42.3	43.4	47.6	49.9	50.3	49.0	48.8
스위스	19.6	20.3	20.4	21.4	22.4	22.5	22.2	22.6	24.8	25.8	28.0	29.6	29.9	29.9	29.4	29.1
터키	10.6	10.7	11.4	11.3	12.2	12.5	14.3	14.6	15.2	14.1	16.0	16.3	17.1	16.6	15.7	17.9
영국	30.4	31.2	33.1	34.3	36.0	37.0	35.0	33.3	31.2	34.5	35.4	35.2	34.6	32.9	32.2	35.1
OECD Total	26.0	26.6	27.5	27.9	28.6	29.5	29.8	29.4	29.6	30.5	31.3	32.4	33.1	33.0	32.9	33.0
OECD America	25.1	25.8	26.9	27.0	29.4	29.3	28.5	29.3	29.2	30.4	29.9	29.2	29.0	28.9	28.8	25.0
OECD Pacific	22.1	22.0	22.3	22.3	22.7	23.8	24.1	21.1	22.1	23.7	23.7	24.3	25.0	24.9	25.5	26.1
OECD Europe	26.7	27.5	28.4	29.0	29.5	29.9	31.0	31.3	31.4	32.0	33.1	34.5	35.3	35.3	35.0	35.7
EU 15	28.0	28.9	29.8	30.4	30.7	31.4	32.2	32.4	32.3	33.1	34.3	35.6	36.4	36.5	36.2	37.2

〈표 2〉의 계속

(단위: %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
캐나다	33.9	33.5	33.4	33.3	33.1	33.8	35.2	34.3	35.2	36.0	36.6	36.2	35.6	35.9	36.0	36.8
멕시코	15.7	16.0	17.9	17.4	17.0	16.2	17.2	16.6	17.2	17.3	17.3	17.6	17.7	17.2	16.6	16.3
미국	27.3	27.1	25.5	25.5	26.0	25.8	27.1	26.9	27.0	26.7	26.8	26.7	27.0	27.5	27.9	28.5
호주	29.2	29.5	28.4	30.0	30.0	30.8	31.0	30.6	30.5	30.6	28.9	28.4	28.5	29.6	30.4	31.1
일본	26.2	26.6	27.0	27.1	27.6	28.4	29.7	30.3	30.7	31.3	30.8	29.2	29.1	27.8	28.5	28.4
한국	17.4	17.6	18.1	17.1	16.8	16.4	16.8	16.8	17.9	19.0	18.8	19.8	20.7	21.5	22.3	23.2
뉴질랜드	33.9	34.6	32.3	32.5	33.6	33.9	37.1	36.5	39.1	38.0	36.6	36.9	36.9	37.3	37.9	35.8
오스트리아	41.5	40.2	39.9	41.7	42.4	42.4	42.0	42.0	40.9	41.0	41.5	43.0	43.4	43.3	42.3	44.0
벨기에	44.1	45.6	45.6	46.5	46.9	46.3	46.6	45.2	43.6	44.0	44.1	44.3	44.9	46.0	46.0	46.0
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43.7	42.8	41.5	40.5
덴마크	45.3	44.5	46.5	47.6	49.0	50.8	51.5	51.7	50.7	48.7	48.8	49.2	50.4	51.9	51.4	52.2
핀란드	38.9	37.8	37.6	39.2	40.8	42.4	40.1	43.3	43.4	45.4	46.9	46.8	45.4	47.6	46.1	48.2
프랑스	41.9	42.8	43.6	44.6	44.5	44.0	44.5	43.8	43.7	43.7	43.9	43.7	43.9	44.1	44.5	45.7
독일	37.7	37.7	37.4	37.6	38.1	37.7	38.0	37.7	38.2	36.7	38.2	38.9	39.0	39.2	39.2	38.1
그리스	29.6	33.4	33.9	34.9	35.1	36.9	37.2	33.8	33.5	37.1	37.6	39.0	39.5	40.2	40.8	40.6
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45.9	45.9	45.8	44.7	43.3	40.3
아이슬랜드	30.2	30.6	28.1	29.7	28.4	28.4	28.9	31.5	32.5	31.4	31.4	32.2	31.2	30.9	31.2	32.3
아일랜드	33.7	35.2	36.7	37.5	36.4	37.2	37.4	38.7	35.2	34.8	35.2	35.4	35.4	36.1	33.8	33.7
이탈리아	31.6	33.9	35.9	35.0	34.5	36.0	36.1	36.8	37.9	39.2	39.7	42.1	43.8	41.7	41.3	43.2
룩셈부르크	43.3	44.5	47.0	45.4	46.7	44.0	44.5	43.1	42.1	43.4	42.6	41.8	43.9	44.3	44.1	44.7
네덜란드	44.5	44.9	46.0	44.4	44.1	44.9	47.5	47.6	44.9	44.6	47.2	46.8	47.5	44.7	43.8	43.3
노르웨이	44.4	43.6	42.5	41.7	43.3	45.5	43.7	43.1	41.3	41.8	41.8	41.0	40.1	41.3	41.5	41.1
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.2	38.2	42.4	43.2	42.7	42.1
포르투갈	26.5	27.2	28.7	28.2	27.6	29.2	27.5	29.9	30.6	30.9	32.2	34.4	32.4	33.8	34.9	34.9
스페인	25.2	25.4	27.3	28.5	28.5	30.4	32.3	32.5	34.4	34.2	34.5	35.6	34.7	34.7	34.0	33.7
스웨덴	50.1	49.1	49.8	49.5	50.0	52.5	55.4	54.8	55.5	55.6	53.7	51.0	50.1	50.8	49.5	52.0
스위스	29.2	29.8	30.6	30.8	30.8	31.9	31.5	31.8	31.1	30.9	30.6	31.2	32.2	33.0	33.5	34.7
터키	19.0	18.4	17.2	14.3	15.4	17.5	18.8	17.8	18.7	20.0	21.0	22.4	22.7	22.2	22.6	25.4
영국	36.3	38.9	37.3	37.6	37.5	37.8	36.6	36.9	36.3	36.5	35.6	35.1	33.5	34.5	35.6	36.0
OECD Total	33.7	34.2	34.4	34.5	34.8	35.4	35.9	35.9	35.9	36.1	36.6	36.9	37.3	37.5	37.3	37.7
OECD America	25.6	25.5	25.6	25.4	25.4	25.3	26.5	25.9	26.5	26.7	26.9	26.8	26.8	26.9	26.8	27.2
OECD Pacific	26.7	27.1	26.5	26.7	27.0	27.4	28.6	28.5	29.6	29.7	28.8	28.6	28.8	29.1	29.8	29.6
OECD Europe	36.5	37.0	37.5	37.6	37.9	38.7	38.9	39.0	38.7	38.9	39.5	39.9	40.3	40.5	40.2	40.6
EU 15	38.0	38.7	39.5	39.9	40.2	40.8	41.1	41.2	40.7	41.0	41.4	41.8	41.9	42.2	41.8	42.4

〈표 3〉 OECD 국가의 GDP대비 조세부담률(사회보장비 제외)

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996
캐나다	24.5	28.2	29.8	28.7	28.7	30.8	29.7	29.9	30.1	30.8
멕시코	-	-	-	13.9	15.1	15.0	14.8	14.2	13.9	13.7
미국	21.1	23.0	21.3	21.0	19.5	19.8	20.1	20.5	20.9	21.5
호주	23.2	24.2	27.6	28.4	30.0	30.6	28.5	29.6	30.4	31.1
일본	14.3	15.3	14.9	18.0	19.3	22.2	19.3	18.1	18.1	18.1
한국	-	-	15.1	17.3	16.5	18.0	18.9	19.8	20.5	21.1
뉴질랜드	24.7	27.4	31.1	33.0	33.6	38.0	36.9	37.3	37.9	35.8
오스트리아	25.4	26.0	27.3	27.8	28.9	27.5	28.7	28.1	27.0	28.7
벨기에	21.3	24.8	28.3	30.4	31.8	29.2	29.1	30.7	30.7	31.1
체코	-	-	-	-	-	-	26.8	25.7	24.6	23.5
덴마크	28.3	38.8	40.8	44.7	47.2	47.2	48.7	50.3	49.8	50.6
핀란드	28.3	29.6	32.0	29.8	33.7	35.5	33.4	35.0	33.4	35.8
프랑스	22.7	22.3	21.9	23.9	25.2	24.4	24.3	24.9	25.2	26.0
독일	23.1	22.9	23.8	25.1	24.2	22.9	23.9	23.8	23.7	22.6
그리스	15.0	17.7	17.9	19.7	22.6	25.9	27.3	27.8	28.2	28.1
헝가리	-	-	-	-	-	-	27.3	26.9	27.8	26.8
아일랜드	24.1	24.8	28.8	28.6	27.7	30.4	28.7	28.4	28.7	29.5
아이랜드	23.3	27.4	26.1	28.0	31.0	29.6	29.9	30.9	28.9	29.1
이탈리아	16.8	16.3	14.2	18.8	22.6	26.3	30.0	28.7	28.2	28.5
룩셈부르크	18.8	20.0	27.4	29.8	34.4	31.5	30.6	32.5	32.3	32.8
네덜란드	22.7	24.0	26.5	28.0	24.6	27.9	29.3	26.3	25.5	26.1
노르웨이	26.1	29.3	30.0	33.7	34.3	30.8	30.1	31.4	31.8	31.5
폴란드	-	-	-	-	-	-	30.1	30.4	29.7	28.9
포르투갈	12.6	15.3	14.1	17.7	20.5	22.5	23.7	25.0	25.5	25.9
스페인	10.5	10.6	10.3	12.3	16.7	22.1	21.5	21.8	21.7	21.6
스웨덴	30.8	33.8	34.9	34.8	37.5	40.5	36.4	37.0	35.1	36.5
스위스	15.2	17.2	19.8	20.1	20.9	20.9	20.4	21.2	21.1	21.7
터키	9.9	11.7	14.5	15.4	13.2	16.1	18.2	18.7	19.8	21.4
영국	25.7	31.8	29.2	29.3	30.8	30.3	27.5	28.3	29.3	29.8
OECD Total	21.2	23.4	24.3	25.3	26.2	27.5	27.4	27.7	27.6	27.9
OECD America	22.8	25.6	25.5	21.2	21.1	21.9	21.6	21.5	21.6	22.0
OECD Pacific	20.8	22.3	22.1	24.2	24.9	27.2	25.9	26.2	26.7	26.5
OECD Europe	21.1	23.4	24.6	26.2	27.8	28.5	28.5	28.8	28.5	28.9
EU 15	21.7	24.1	25.0	26.7	28.8	29.6	29.7	30.1	29.6	30.2

자료: OECD, Revenue Statistics 1965-1997, 1998.

〈표 4〉 내국세 세목별 구성의 변천

(단위: 백만원, %)

	1970		1975		1980		1985	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
조세계	398,056	100.0	1,549,769	100.0	6,575,391	100.0	13,531,060	100.0
국세계	334,724	84.1	1,255,479	81.0	5,297,700	80.6	11,047,425	81.6
소득세	84,452	21.2	198,619	12.8	661,374	10.1	1,481,558	10.9
법인세	42,351	10.6	130,480	8.4	485,206	7.4	1,126,731	8.3
토지초과이득세	-	-	-	-	-	-	-	-
상속세	1,501	0.4	10,795	0.7	9,623	0.1	46,387	0.3
자산재평가세	716	0.2	5,077	0.3	22,418	0.3	16,686	0.1
부당이득세	-	-	226	0.0	214	0.0	6	0.0
등록세	7,153	1.8	33,491	2.2	-	-	-	-
부동산투기억제세	2,432	0.6	2,218	0.1	-	-	-	-
부가가치세	-	-	-	-	1,471,194	22.4	2,901,197	21.4
특별소비세	-	-	-	-	582,471	8.9	980,807	7.2
주세	21,741	5.5	81,422	5.3	297,717	4.5	501,187	3.7
전화세	-	-	9,764	0.6	49,996	0.8	166,551	1.2
증권거래세	80	0.0	-	-	2,579	0.0	7,253	0.1
영업세	31,022	7.8	198,163	12.8	-	-	-	-
통행세	13,402	3.4	16,868	1.1	-	-	-	-
물품세	31,692	8.0	117,639	7.6	-	-	-	-
직물류세	10,689	2.7	22,623	1.5	-	-	-	-
석유류세	21,262	5.3	106,724	6.9	-	-	-	-
전기가스세	7,050	1.8	5,104	0.3	-	-	-	-
입장세	4,620	1.2	10,345	0.7	-	-	-	-
유흥음식세	-	-	-	-	-	-	-	-
인지세	1,654	0.4	12,772	0.8	33,890	0.5	75,670	0.6
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-
관세	50,924	12.8	181,004	11.7	766,063	11.7	1,566,125	11.6
방위세	-	-	62,184	4.0	855,842	13.0	1,663,233	12.3
교육세	-	-	-	-	-	-	321,143	2.4
농어촌특별세	-	-	-	-	-	-	-	-
과년도수입	1,983	0.5	49,961	3.2	59,113	0.9	192,891	1.4
전매익금	30,100	7.6	135,500	8.7	510,000	7.8	829,000	6.1
지방세계	33,232	8.3	158,790	10.2	767,691	11.7	1,654,635	12.2
취득세	11,057	2.8	41,820	2.7	162,952	2.5	356,322	2.6
재산세	3,980	1.0	28,436	1.8	119,412	1.8	237,290	1.8
면허세	1,228	0.3	4,866	0.3	18,244	0.3	21,800	0.2
등록세	-	-	-	-	122,373	1.9	361,118	2.7
자동차세	5,605	1.4	12,353	0.8	56,942	0.9	118,305	0.9
주인세	-	-	15,638	1.0	116,913	1.8	202,003	1.5
농지세	3,123	0.8	20,841	1.3	62,573	1.0	14,215	0.1
도축세	236	0.1	546	0.0	4,680	0.1	15,538	0.1
사업소세	-	-	-	-	30,749	0.5	61,365	0.5
유흥음식세	5,029	1.3	17,512	1.1	-	-	-	-
도시계획세	2,206	0.6	13,404	0.9	50,965	0.8	114,463	0.8
소방공동시설세	519	0.1	2,841	0.2	13,032	0.2	39,276	0.3
지역개발세	-	-	-	-	-	-	-	-
경주마권세	248	0.1	534	0.0	2,703	0.0	7,068	0.1
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	-	-	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	86,208	0.6
국세부가세 ¹⁾	2	0.0	-	-	-	-	-	-
과년도수입	-	-	-	-	6,151	0.1	19,665	0.1

〈표 4〉의 계속

(단위: 백만원, %)

	1990		1991		1992		1993		1994 ¹⁾	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
조세계	33,214,796	100.0	38,354,968	100.0	44,680,647	100.0	50,286,672	100.0	60,492,659	100.0
국세계	26,847,430	80.8	30,319,825	79.1	35,218,429	78.8	39,260,605	78.1	47,261,748	78.1
소득세	4,723,114	14.2	6,459,371	16.8	8,008,357	17.9	9,462,850	18.8	11,207,767	18.5
법인세	3,226,128	9.7	4,585,547	12.0	5,941,051	13.3	5,862,329	11.7	7,387,568	12.2
토지초과이득세	-	-	190,171	0.5	121,776	0.3	322,626	0.6	56,085	0.1
상속세	295,933	0.9	326,201	0.9	433,273	1.0	667,167	1.3	907,420	1.5
자산재평가세	95,282	0.3	65,899	0.2	68,876	0.2	98,505	0.2	86,406	0.1
부당이득세	-	-	87	0.0	-	-	-	-	-	-
등등록세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부동산투기억제세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부가가치세	6,964,419	21.0	8,252,627	21.5	10,076,296	22.6	11,687,506	23.2	13,057,973	21.6
특별소비세	1,911,791	5.8	2,246,526	5.9	3,068,615	6.9	3,606,917	7.2	2,445,573	4.0
주세	1,022,417	3.1	1,145,342	3.0	1,329,041	3.0	1,367,588	2.7	1,545,787	2.6
전환세	261,522	0.8	311,387	0.8	360,431	0.8	399,722	0.8	458,696	0.8
증권거래세	224,010	0.7	129,325	0.3	165,825	0.4	306,905	0.6	684,030	1.1
영업세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
통행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
물품세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
직물류세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
석유류세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전기가스세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
입장세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
유흥음식세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인지세	193,077	0.6	224,223	0.6	214,983	0.5	242,619	0.5	275,300	0.5
교통세	-	-	-	-	-	-	-	-	2,457,167	4.1
관세	2,765,371	8.3	3,435,489	9.0	3,153,190	7.1	2,885,860	5.7	3,448,887	5.7
방위세	4,430,570	13.3	1,263,046	3.3	162,877	0.4	121,280	0.2	76,696	0.1
교육세	521,262	1.6	1,532,107	4.0	1,822,297	4.1	2,078,903	4.1	2,539,578	4.2
농어촌특별세	-	-	-	-	-	-	-	-	290,388	0.5
과년도수입	212,534	0.6	152,477	0.4	291,541	0.7	149,828	0.3	336,427	0.6
집매역금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지방세계	6,367,366	19.2	8,035,143	20.9	9,462,218	21.2	11,026,067	21.9	13,230,911	21.9
취득세	1,164,927	3.5	1,525,729	4.0	1,732,592	3.9	2,042,962	4.1	2,344,644	3.9
재산세	227,165	0.7	275,511	0.7	355,291	0.8	406,613	0.8	480,675	0.8
면허세	47,999	0.1	88,736	0.2	108,586	0.2	133,997	0.3	168,606	0.3
등록세	1,377,632	4.1	1,894,968	4.9	2,080,452	4.7	2,548,327	5.1	3,085,664	5.1
자동차세	425,934	1.3	634,953	1.7	826,235	1.8	1,027,125	2.0	1,293,786	2.1
주민세	548,745	1.7	701,502	1.8	971,008	2.2	1,099,896	2.2	1,360,008	2.2
농지세	5,989	0.0	5,832	0.0	2,987	0.0	2,249	0.0	2,303	0.0
도축세	17,778	0.1	21,764	0.1	22,529	0.1	26,266	0.1	29,878	0.0
사업소세	145,590	0.4	170,786	0.4	211,648	0.5	226,705	0.5	253,059	0.4
유흥음식세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	243,624	0.7	307,319	0.8	394,491	0.9	473,297	0.9	563,953	0.9
소방공동시설세	86,118	0.3	105,458	0.3	131,757	0.3	154,345	0.3	182,901	0.3
지역개발세	-	-	-	-	41,135	0.1	49,859	0.1	54,469	0.1
경주마권세	56,472	0.2	80,106	0.2	96,646	0.2	98,423	0.2	176,805	0.3
토지과다보유세	1,140	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	399,871	1.2	518,179	1.4	675,123	1.5	842,396	1.7	1,026,187	1.7
담배소비세	1,571,812	4.7	1,646,865	4.3	1,727,289	3.9	1,745,427	3.5	2,044,974	3.4
국세부가세 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
과년도수입	46,569	0.1	57,434	0.1	84,451	0.2	148,181	0.3	162,998	0.3

〈표 4〉의 계속

(단위: 백만원, %)

	1995		1996		1997		1998	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
조세계	72,090,510	100.0	82,354,603	100.0	88,334,279	100.0	84,947,267	100.0
국세계	56,774,545	78.8	64,959,918	78.9	69,928,598	79.2	67,797,555	79.8
소득세	13,618,190	18.9	14,766,882	17.9	14,867,893	16.8	17,194,021	20.2
법인세	8,662,631	12.0	9,356,104	11.4	9,424,669	10.7	10,775,797	12.7
토지초과이득세	27,969	0.0	13,689	0.0	△ 841	-	5,094	0.0
상속세	1,029,374	1.4	966,530	1.2	1,161,147	1.3	679,631	0.8
자산재평가세	89,105	0.1	216,674	0.3	167,214	0.2	457,208	0.5
부담이득세	1	0.0	-	-	-	-	-	-
등록세	-	-	-	-	-	-	-	-
부동산투기억제세	-	-	-	-	-	-	-	-
부가가치세	14,636,893	20.3	16,789,539	20.4	19,487,991	22.1	15,706,805	18.5
특별소비세	2,617,110	3.6	3,119,253	3.8	3,036,442	3.4	2,211,453	2.6
주세	1,824,513	2.5	2,083,563	2.5	1,789,791	2.0	1,814,408	2.1
진화세	543,051	0.8	661,012	0.8	788,624	0.9	921,887	1.1
증권거래세	502,636	0.7	289,573	0.4	261,872	0.3	242,494	0.3
영업세	-	-	-	-	-	-	-	-
통행세	-	-	-	-	-	-	-	-
물품세	-	-	-	-	-	-	-	-
직물류세	-	-	-	-	-	-	-	-
석유류세	-	-	-	-	-	-	-	-
전기가스세	-	-	-	-	-	-	-	-
입장세	-	-	-	-	-	-	-	-
유출음식세	-	-	-	-	-	-	-	-
인지세	319,829	0.4	355,970	0.4	390,105	0.4	303,533	0.4
교통세	3,371,752	4.7	4,823,970	5.9	5,547,122	6.3	6,503,963	7.7
관세	4,633,211	6.4	5,309,471	6.4	5,797,617	6.6	3,836,000	4.5
방위세	63,137	0.1	14,288	0.0	△ 8,464	0.0	1,268	0.0
교육세	2,993,104	4.2	4,124,152	5.0	5,398,538	6.1	5,203,132	6.1
농어촌특별세	1,331,348	1.8	1,486,028	1.8	1,039,797	1.2	1,015,400	1.2
과년도수입	510,691	0.7	583,220	0.7	778,240	0.9	925,461	1.1
집매익금	-	-	-	-	-	-	-	-
지방세계	15,315,965	21.2	17,394,685	21.1	18,405,681	20.8	17,149,712	20.2
취득세	2,691,022	3.7	3,041,241	3.7	3,319,484	3.8	2,479,829	2.9
재산세	465,922	0.6	532,306	0.6	577,068	0.7	640,661	0.8
면허세	208,551	0.3	272,304	0.3	224,944	0.3	240,690	0.3
등록세	3,632,510	5.0	4,053,709	4.9	4,257,328	4.8	3,388,475	4.0
자동차세	1,545,232	2.1	1,818,440	2.2	2,054,012	2.3	2,174,871	2.6
주민세	1,701,442	2.4	2,147,929	2.6	2,259,330	2.6	2,639,177	3.1
농지세	2,066	0.0	2,640	0.0	2,797	0.0	2,679	0.0
도축세	33,911	0.0	37,886	0.0	47,204	0.1	48,194	0.1
사업소세	296,096	0.4	354,309	0.4	377,307	0.4	336,704	0.4
유출음식세	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	652,729	0.9	697,152	0.8	731,471	0.8	752,325	0.9
소방공동시설세	204,272	0.3	239,666	0.3	267,704	0.3	301,356	0.4
지역개발세	61,095	0.1	67,897	0.1	70,771	0.1	70,329	0.1
경주마권세	216,960	0.3	294,651	0.4	360,648	0.4	329,369	0.4
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	1,254,267	1.7	1,252,550	1.5	1,279,425	1.4	1,199,291	1.4
담배소비세	2,151,851	3.0	2,254,841	2.7	2,236,489	2.5	2,267,576	2.7
국세부가세 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
과년도수입	198,037	0.3	327,167	0.4	339,699	0.4	278,185	0.3

주: 1. 조세계와 국세계는 단수차이로 금액이 통계집과 다소 다를 수 있음.

- 1) 1994년은 지방양여금 및 지방교육양여금 포함
- 2) 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세 포함

자료: 통계청, 『국세통계연보』, 각 연도.
 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

〈표 5〉 국제세계의 변천

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
일반소득세					49.7.15	소득세로 새로이 공포																				
소득세					49.7.15																					
법인세					49.11.7																					
특별법인세		48.12																								
임시토지소득세																										
토지세						51.9.25										60.12.30	토지세로 통합									
지세						51.9.25		임시토지소득세로 시행정지																		
광세																										
임시외환특별세														58.8.28				61.1.1								
상속세																										
증여세						50.4.8																				
자동차세																										
자산재평가세																										
부동산투기억제세																									68.1.1	
인시특별이득세																										
부담이득세																										
토지조과이득세																										
취인소득별세		48.1																								
자본이자세				48.4																						
사업세					49.8.13	영업세로 통합																				
임시이득세		46.12																								
외환채특별세				48.4																						
이와배당세					49.10																					
공사채이자세					48.4																					
법인자본세					49.10																					
등록세																										
조선은행권합행세						50.4																				
인지세																										
취인세		46.1																								
특별임장세				48.5																						
마권세																										
광고세		48.8																								
건축세		48.8																								
면허세						50.3.10																				
증권거래세																										
주세				47.11	증권세로 통합		1949.10.21	에 따라																		
청람음료세				47.11	음료세로 통합		1949.10.21	에 따라		1950.12.1																
음료세				47.11	주세, 청람음료세와 통합		49.10.21																			
급매세						50.12.1	물품세로 통합																			
음품세																										
직업세																										
직업주세																										
사탕소비세		46.8																								
임장세																										
음행세																										
유류음식세																										
전기가스세																										
다병행위세					49.10																					
영업세					49.8.13																					
석유류세																										
전화세																										
부가가치세																										
특별소비세																										
교육세																										
방위세																										
교통세																										
농어촌특별세																										

자료: 국세청, 『국세청 30년사』; 통계청, 『국세통계연보』.

〈표 5〉의 계속

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
일반소득세																														
소득세																														
법인세																														
다항법인세																														
임시토지소득세																														
토지세																														
지세																														
광세																														
임시외환특별세																														
상속세																														
증여세																														
자동차세																														
자산지방가세																														
무동산무기여채세																														
임시특별소득세																														
부담소득세																														
토지초과이득세																														
취인소득별세																														
자본이자세																														
사업세																														
임시이득세																														
외환차당별세																														
이익배당세																														
공사채이자세																														
법인자본세																														
등록세																														
조선은행권발행세																														
인지세																														
취인세																														
다항임장세																														
마권세																														
광고세																														
건축세																														
면허세																														
중권거래세																														
주세																														
청양음료세																														
음료세																														
감패세																														
문품세																														
직물세																														
직물류세																														
사탕소비세																														
입장세																														
통행세																														
유흥음식세																														
전기가스세																														
다항행위세																														
영업세																														
석유류세																														
전화세																														
부가가치세																														
특별소비세																														
교육세																														
방위세																														
교통세																														
농어촌특별세																														

자료: 국세청, 『국세청 30년사』, 통계청, 『국세통계연보』.