

월 · 간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

현안분석

- 공평한세무조사란무엇인가?
- 부동산거래세의실가과세실행방안
- 국가채무관리의개선방안

최신 조세 · 재정 해외동향

호주의2003/04 회계연도예산외

정책흐름

증장기조세정책방향과2003년세법개정(안) 외

재정통계

조세총괄 I 편

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	거시경제 안정화가 우선이다 / 이인 실
현안분석	6	공평한 세무조사란 무엇인가? / 김 형 준
	16	부동산 거래세의 실가과세 실행방안 / 노 영 훈
	48	국가채무관리의 개선방안 / 박 형 수
최신 조세 · 재정 해외동향	71	호주의 2003/04 회계연도 예산 외
정책흐름	89	9.5 주택가격 안정대책
	91	중장기 조세정책 방향과 2003년 세법개정(안)
	95	부동산보유세 개편방안 발표
재정통계	105	조세총괄 I 편
이런 의견 저런 생각	125	새 세금보다 보유세 강화를…… 외

거시경제 안정화가 우선이다

이 인 실 / 한국경제연구원 금융재정연구센터 소장

오곡이 익어가는 천고마비의 계절에 한국경제를 둘러싸고 들려오는 소식은 우울하기 그지없다. 올해 초만 해도 5%대의 경제성장률을 부르짖던 정부를 비웃기라도 하듯 2/4분기 우리나라의 실질경제성장률은 1.9%라는 기록적인 수치를 보였다. 하지만 이는 전년동기 대비 수치이고 전기 대비로는 1/4분기의 -0.4%에 이어 2/4분기에도 -0.7%로 마이너스 성장세를 보이고 있다. 대한상공회의소가 서울지역을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 전체 조사가구의 85.7%가 생활에 어려움을 느끼고 있고 이 중 45.5%가 외환위기 때보다 더 어렵다고 응답했다. 설문조사 결과 이긴 하나 각종 거시경제지표 또한 이와 무관하지 않기에 시사하는바가 크다.



안감이 주 원인이다. 실질적으로 국내 소비를 결정짓는 중요한 경제적 요인 중 하나인 국민소득(GNI)이 1/4분기 -1.4%에서 2/4분기에는 0.8% 개선되는 모습을 보였음에도 불구하고 소비는 감소세가 지속되고 있다는 점이 이를 뒷받침하고 있다.

올 상반기를 결산하는 각종 경제지표들을 보면 우울하다는 이야기가 나올 정도로 좋은 모습은 아니다. 사실 올해 상반기중 우리 경제는 유난히 대내외적 경제여건에 어려움이 많았다. 우선 대외적으로 보아도 연초부터 미국과 이라크와의 전쟁과 이로 인한 고유가에 시달렸고 북핵문제와 SARS 등의 불확실성도 증폭되어 경제운용 여건이 쉽지 않았다. 국내적으로도 SK글로벌 사태에서 야기된 카드사문제가 투신사의 유동성문제로까지 확대되어 정부가 수차례에 걸쳐 금융시장안정대책을 내놓지 않으면 안 되는 상황이 발생하였고, 화물연대, 현대자동차 등 빈번한 노사 및 노정 갈등도 우리 경제를 침체로 빠뜨리게 하는 원인으로 작용하였다.

설비투자가 줄어들어 두분기 연속 감소했으며 7월 중에도 -11.0%라는 큰 폭의 감소세를 보였다. 이는 외환위기 이후 최저 수준이며 제조업의 생산능력 증가가 200년 이후 2~3%대에서 정체를 계속하고 있다는 점에서 경제 잠재성장력이 크게 훼손되고 있다는 우려를 하지 않을 수 없다. 소비 역시 2/4분기에 -2.2% 감소세로 전환하여 나아질 기미가 보이지 않고 있다. 이러한 소비위축은 4월 이후 연속 4개월 고용이 감소하여 가계의 주요 소득원인 근로소득 기반이 약화된 점도 있지만 향후 소득에 대한 불

그러나 경제 불확실성을 잡지 못하는 등의 착오가 없었던 것은 아니지만 거시경제정책 운용에 있어 정부의 경제정책팀은 어려운 상황에서 나름대로 최선을 다했다고 판단된다. 기업투자자와 소비활성화를 위해 4조 6천억원의 추경예산 편성은 물론 세제개

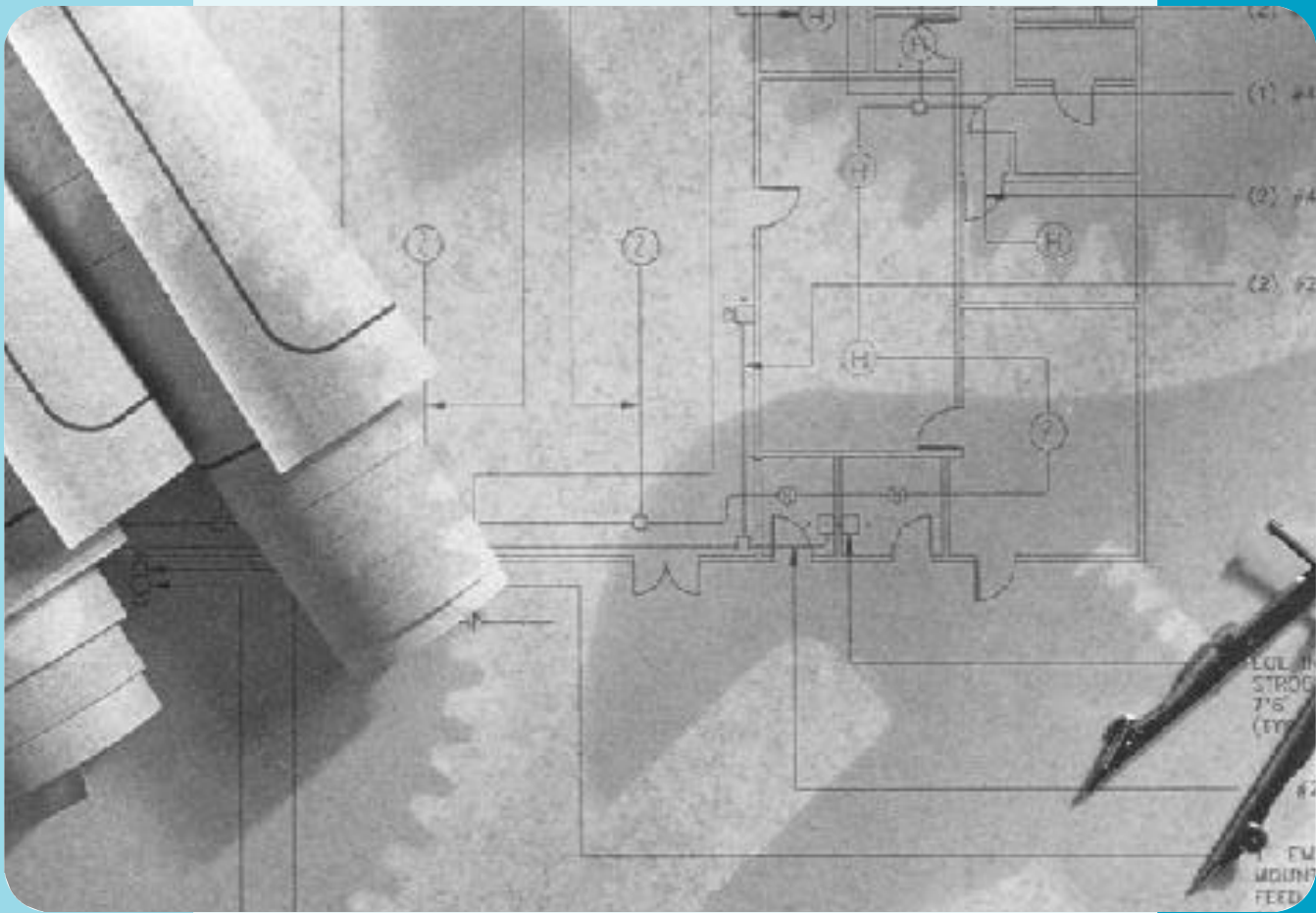
지 동원하여 경기부양에 노력하였다. 이러한 노력으로 급격한 경기위축은 어느 정도 진정이 되었다고 보여진다. 바로 이 때문에 정부는 하반기 경기가 저점을 통과하여 내년에는 점진적 회복세를 보일 것으로 가정하고 있는 듯하다. 최근 정부가 발표한 2004년의정부예산을보면 117.5조원으로전년대비 2% 늘리는 데 그쳤다. 아마도 최근의 세제개편과 경기 침체로 인한 세수감소를 염두에 둔 것으로 보이나 어느모로보나긴축예산이다.

금년도경제지표가 저조한 모습을 보이고 있기 때문에 내년도 경제가 적어도 경제지표상으로는 올해 보다 높아지는 것은 당연하다. 그렇다고 긴축재정을 운영할 만큼 경제가 안심할 수준인가는 다시 생각해 보아야 한다. 예상보다 길어지고 있는 내수부진 상황을 생각할 때 민간경제 주체들의 불안심리를 어떤 식으로 잠재울 것인가를 감안해 지금의 거시정책기조를 다시 점검해 볼 필요가 있다. 불안심리에 대처하는 정부의 노력도 노력이지만 사실 마땅한 경제정책 수단이 없다는 점은 이해가 된다. 금리인하나 재정지출 확대로 급격한 경기위축을 어느 정도 막을 수는 있겠으나 정부가 혈세를 동원한 일부 경기부양적 재정지출도 효과가 매우 제한적이며 금리인하를 통한 경기부양은 부작용이 더 크기 때문이다. 그렇다고 올해처럼 세제를 경기부양수단으로 빈번히 거론하는것은참으로문제이다.

수 년간 지속된 투자위축이 고용축소로 이어지고 이것이 다시 소비부진으로 이어지는 악순환에서 벗어나기 위해 투자활성화에서 답을 찾겠다는 정부의 그 동안의 정책운용 방향은 맞으나 실질적으로 정부가 사용한 정책이 유효하였는가는 별개의 문제다. 그리고 이 과정에서 성장잠재력이 지속적으로 떨어지면서 소득기반이 약화되어 현재와 같은 저성장 추

세가 장기화된다면 우리 경제가 감내하기 어려운 상황으로 이어질 가능성도 있다. 특히 외국의 예를 볼 때 실업증대와 소득증가 둔화 등의 경제문제가 야기 되면 각종 정치경제학적 갈등과 대립이 고조되면서 정치지도자들이 점점 포퓰리즘적 성향을 보일 가능성이 커지기 때문이다. 그리고 나누어 먹어야 할 소득 파이 의 증가세가 둔화되면 각종 이해집단의 자기 몫 챙기기가 더 치열해져 사회불안정성이 확대될 가능성이 크다. 외환위기 이후 나타나고 있는 노동 소득분배율 하락과 고용구조 악화추세의 가속화를 감안하면 사회안전망 운영에 따른 복지부담 역시 늘지 않을수없게될것이다.

이를 해결하기 위해선 우선 경제주체간 공감대를 형성하고 공동의 노력을 정부가 앞장서서 해나가야 한다. 정부의 중요정책 수립과정에서 토론을 통해 의견을 수렴하는 것도 좋지만 정책결정과 집행에 있어 원칙을 세우고 일관성을 유지하는 것이 더 중요하다. 거시경제가 안정되지 않은 상태에서 미시 구조개혁에 지나치게 집착하면 경제적 갈등이 증폭되고 경제정책에 대한 불신만 커지게 된다. 거시경제의 안정화는 구조개혁의 효과를 극대화하기 위한 전제라는 점을 감안해서 거시경제정책 차원에서도 통화, 환율, 재정정책을 좀 더 시장주체들이 예측 가능하도록 일관성 있으면서도 시장친화적으로 가져가야 한다. 법치주의에 기초하여 균형잡힌 노사관계를 정립하고, 불법적인 집단행동은 물론 기업경영 행위가 불법적이라면 철저히 처벌하며, 일관되고 투명하며 합리적인 구조개혁을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다. 이와 함께, 미시적 차원에서 경직적인 제도개선이나 규제완화, 투자애로 요인 해소와 같이 기업투자를 활성화하는 노력은 꾸준히 지속되어야 할 것이다. **이재**



현안분석



공평한세무조사란무엇인가?

김 형 준 / 한국조세연구원 초청연구위원

부동산거래세의실가과세실행방안

노 영 훈 / 한국조세연구원 연구위원

국가채무관리의개선방안

박 형 수 / 한국조세연구원 전문연구위원

공평한 세무조사란 무엇인가?



김 형 준 초청연구위원(kim@kipf.re.kr)

1. 서론

납세자의 소득은 기본적으로 그 납세자만이 알고 있는 정보이기 때문에 정부가 소득세를 부과하기 위해서는 납세자들의 소득이 얼마인지를 파악할 수 있어야 한다. 일반적으로 정부는 납세자들에게 자신이 벌어들인 소득을 신고하게 하고 이에 기초하여 소득세를 부과하고 있다.

납세자들이 자신의 소득을 정직하게 신고해야 할 경제학적인 이유는 없다. 납세자들은 자신의 이익을 최대화하기 위해 신고할 소득액을 결정하며 기본적으로 자신의 소득을 줄여서 신고할 경제적인 유인을 갖고 있다. 그러므로 정부는 납세자들이 소득을 정직하게 신고하도록 유도하기 위한 여러 가지 장치를 마련하게 되는데 세무조사제도도 이러한 장치 중의 하나이다.

세무조사제도는 납세자들이 신고한 소득액이 정해진 조건을 충족하지 못하는 경우에 세무조사를 실시하여 신고하지 않은 소득을 찾아내고 그 소득에 대해 세금과 벌금을 부과하는 제도이다. 물론 추가적인 세금과 벌금을 부과하는 것이 세무조사제도의 최종적인 목적은 아니다. 세무조사제도의 최종적인 목적은 납세자들이 소득을 줄여서 신고할 경제적인 유인을 없애 납세자들이 소득을 성실하게 신고하도록 유도하는 데 있다.

어떤 세무조사제도를 실시하는가에 따라 납세자들의 경제적 유인은 달라질 수 있으며 이에 따라 신고하는 소득액도 달라질 수 있다. 또한 납세자들마다 다른 경제적인 유인을 갖는 경우 세무조사제도에 따라 납세자들의 세후 소득분포도 달라질 수 있다. 즉, 소득세율 등 소

* 이원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

세무조사제도는 납세자들이 소득을 줄여서 신고할 유인을 없애서 납세자들이 자신의 소득을 성실히 신고하도록 유도하기 위한 장치이다. 어떤 세무조사를 시행하는가에 따라 세후의 소득분포가 달라질 수 있기 때문에 어떤 세무조사가 국민경제 전체의 관점에서 바람직한지에 대하여 보다 많은 연구가 필요하다.

득세제도를 구성하는 요소들만이 아니라 세무조사제도 자체도 소득분포를 결정하는 하나의 요인이다.

소득세율 등 소득세제도를 결정할 때는 소득세제도에 따라 소득분포가 어떻게 달라지고 경제에 어떠한 영향을 미치는지를 면밀히 검토하여 바람직한 소득세제도를 정하고 있다. 하지만, 그 동안 세무조사제도에 대해서는 이러한 검토가 많지 않았다. 비록 소득세율과 같이 소득분포에 직접적으로 영향을 미치는 않지만 세무조사제도도 소득분포를 결정하는 하나의 요소라는 점을 감안하면, 앞으로 어떤 세무조사제도를 시행하는 것이 국민경제 전체의 관점에서 바람직한지에 대하여 보다 많은 연구가 필요하да할 것이다.

세무조사제도는 상당히 다양한 측면을 포함하고 있다. 하나의 세무조사제도를 평가하기 위해서는 그 세무조사제도가 갖고 있는 다양한 측면들을 모두 검토해야 할 것이다. 본고에서는 그 중 하나의 측면에 대해서만 다루기로 한다. 즉, 세무조사를 실시하는 데 드는 비용이 납세자마다 다를 수가 있는데 이와 같은 경우 이들 납세자들 간에 세무조사의 비용을 어떻게 배분해야 하는지에 대하여 논의하고자 한다. 그리고 그런 배분을 달성하기 위해서 납세자에 대한 정보가 충분히 공유되어야 한다는 점에 대해서도 간략히 검토해 보고자 한다.

세무조사를 실시하기 위해서는 개인의 소득과 관련된 다양한 정보를 다루어야 하며 납세자들의 소득을 파악하기 위한 전문적인 기술이 요구되기 때문에, 일반적으로 정부는 하나의 독립된 부서(세무당국이라고 지칭하기로 한다)를 만들어 이 부서로 하여금 세무조사제도를 관장하도록 하고 있다. 한국의 국세청, 미국의 IRS 등이 여기에 속한다. 정부는 세무조사제도에 대한 기본적인 방침을 정하고 또한 세무당국의 예산을 결정함으로써 세무당국을 통제하게 된다. 하지만, 정부가 세무당국의 세세한 활동까지 통제하기는 어렵다. 물론 정부가 세무당국의 활동에 대해 어느 정도까지 통제해야 하는가도 하나의 이슈일 것이다.

세무당국도 정부의 통제를 받겠지만 또한 나름대로 세무조사에 대한 자신의 목표를 갖게 마련이다. 세무당국이 원래의 소득세제도가 지향하는 목표를 충실히 반영하여 세무조사제도를 운영한다면, 정부는 소득세제도를 통해 달성하고자 하는 목표를 어느 정도 이룰 수는 있을 것이다. 하지만, 세무당국의 목표가 정부의 그것과 일치한다는 보장은 없다. 만약 세무당국의 목표가 정부의 그것과 일치하지 않는다면 실제로 시행되는 소득세제도는 정부가 의도

한 그것과 다를 수가 있다.

우리나라의 경우에는 세무당국의 정책적인 목표가 무엇인지 공개되고 있지 않다. 또한 어떤 세무조사제도를 갖고 있는지도 공개되고 있지 않다. 그렇기 때문에 우리나라의 세무조사제도를 직접적으로 분석하기는 쉽지 않다. 본고에서는 대신 일반적으로 받아들여지는 여러 가지 가정에 기초하여 하나의 모형을 만들어 소개하고자 한다. 그리고 이 모형을 통해 먼저 세무조사제도가 소득의 재분배를 가져올 수도 있다는 것을 보이고자 한다. 이를 통해 세무당국의 목표가 정부가 소득세제도를 통해 달성하고자 하는 목표와 다른 경우 정부가 의도했던 것과는 다른 소득세제도가 시행될 수 있다는 점을 보이고자 한다. 또한 세무조사제도의 이런 부작용을 최소화하기 위해서 정부가 세무당국을 통제할 수 있는가 하는 문제에 대해서도 간략히 검토해보고자 한다.

II. 본론

A와 B 두 납세자만이 있는 경제를 가정하자. 두 납세자 모두 위험에 중립적이라고 가정한다. 각 납세자의 소득은 그 납세자만이 아는 개인 정보이며, 사전적으로는 0과 1 사이에 균등하게 분포되어 있다고 하자. 소득세율 등 세무조사제도를 직접적으로 구성하지 않는 변수들은 모형의 외부에서 이미 결정되어 있다고 가정한다. 그리고 모형을 보다 단순화하기 위해 소득세의 한계세율은 $t(0 < t < 1)$ 로 일정하다고 가정한다.

세무조사를 실시한다 하더라도 모든 납세자의 실제 소득을 정확히 파악하기는 어려우며 또한 세무조사를 실시하기 위해서는 비용이 들게 마련이다. 이 비용 또한 납세자마다 다를 수가 있다. 하나의 예로 봉급생활자의 경우에는 적은 비용으로도 납세자의 실제 소득을 어느 정도 정확히 파악할 수 있는 반면에, 사업소득자의 경우에는 실제 소득을 파악하기도 어렵거나 많은 비용이 든다는 점을 들 수 있다. 여기서는 단순히 한 번의 세무조사로 납세자의 소득을 정확히 파악할 수 있다고 가정하기로 하며, 세무조사를 하는 데 드는 비용은 납세자 A의 경우에는 C_A , 납세자 B의 경우에는 C_B 로 다르다고 하자. 그리고 $C_A > C_B$ 라고 하자.

이제 정부, 세무당국, 그리고 납세자가 행하는 의사결정과 그 의사결정을 하는 순서에 대하여 살펴보자. 먼저 정부는 세무당국의 예산을 정한다. 여기서 예산이라 함은 세무조사를 하는 데 사용하는 예산을 의미하며 다른 비용은 없다고 가정한다. 세무당국은 세무조사함수를 정한다. 세무조사함수라 함은 납세자들이 신고한 소득에 세무조사의 확률을 대응시키는 함수이다. 여기서는 두 납세자에 각각 $P_A(\cdot)$ 와 $P_B(\cdot)$ 의 세무조사함수를 사용한다고 하자

세무당국의 목표가 정부가 소득세제도를 통해 달성하고자 하는 그것과 다른 경우 정부가 의도했던 것과 다른 소득세제도가 시행될 수 있다. 세무조사제도의 이런 부작용을 최소화하기 위해서는 정부가 세무당국을 적절히 통제할 수 있어야 한다.

(물론 두 세무조사 함수가 같을 수도 있다). 그리고 세무당국이 이 함수들을 공개한다고 가정한다¹⁾. 납세자는 세무당국의 세무조사 함수를 관찰한 후, 자신의 소득 r 을 신고하고 소득세 $t \times r$ 을 납부한다. 세무당국은 납세자들이 신고한 소득을 바탕으로 세무조사 함수에 따라 세무조사를 실시한다. 만약 실제 소득이 y 이고 신고 소득이 r 인 납세자가 세무조사를 통해 실제 소득이 발각되었다면 신고하지 않은 소득 $(y-r)$ 에 대한 소득세 $t \times (y-r)$ 와 벌금 $\pi t \times (y-r)$ 를 추가로 납부한다. 여기서 $\pi (0 < \pi < 1)$ 는 이미 정해져 있다고 가정한다.

실제 소득이 y 이고 자신에게 적용되는 세무조사 함수가 $P(\cdot)$ 인 납세자가 자신의 소득을 r 이라고 신고하였을 때 예상되는 세금과 벌금 납부액의 합은 우선 $t \times r + (1 + \pi) \times t \times (y-r) \times P(r)$ 이다. 여기서 첫째 항은 소득을 r 이라고 신고하면 소득세로 $t \times r$ 만큼을 납부한다는 것을 나타낸다. 둘째 항은 이 납세자는 $P(r)$ 의 확률로 세무조사를 받으며, 세무조사를 받으면 자신의 실제 소득이 드러나기 때문에 추가로 $t \times (y-r)$ 의 소득세와 $\pi t \times (y-r)$ 의 벌금을 납부하게 된다는 것을 의미한다.

납세자의 목적 함수는 무엇일까? 실제로 납세자가 둘뿐이라면 자신의 세금 납부액에 따라 정부로부터 받을 수 있는 공공재의 서비스 수준이 달라지기 때문에 어느 정도의 공공재 서비스를 받을 것인가를 고려하여 자신이 신고하고자 하는 소득액을 결정할 것이다. 하지만 납세자의 수가 상대적으로 많은 현실에서는 한 납세자의 세금 납부액이 정부의 예산에서 차지하는 비중이 아주 작기 때문에 그 납세자의 세금 납부액이 달라지더라도 자신이 공급받을 수 있는 공공재의 수준은 달라지지 않을 것이다. 이런 경우에는 세금을 적게 납부하는 것이 항상 그 납세자에게 이득이 되게 마련이다. 이러한 점을 반영하여 모든 납세자들은 벌금을 포함하여 예상되는 세금 납부액을 줄이기 위해 신고하는 소득액을 결정한다고 가정한다. 즉 위의 납세자의 문제를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

1) 우리나라의 경우 어떤 기준에 의해 세무조사 대상을 선정하고, 어떤 방법으로 세무조사를 하는지 공개하고 있지 않다. 세무조사 대상을 선정하는 기준을 공개하는 것이 바람직하다는 것도 논란의 대상이 될 수 있다. 이를 공개하지 않는 경우를 분석하려면 납세자가 세무조사 대상의 선정 기준에 대해 어떤 생각을 하고 있는 지 등 다소 복잡한 문제들을 포함해야 하므로 본고에서는 다루지 않기로 한다.

$$\min \{t \times r + (1-t) \times t \times (y-r) \times P(r)\}$$

만약, 소득을 낮춰 신고하면 우선적으로 납부하는 소득세액은 작아지지만, 세무조사를 받을 확률이 커지고 또한 세무조사를 받았을 때 더 많은 벌금을 내야 한다. 소득을 높게 신고하면 반대로 세무조사를 받을 가능성은 줄어들겠지만 우선적으로 납부하는 소득세액은 커지게 된다. 이러한 점을 고려하여 납세자는 자신이 납부하리라고 예상되는 세금과 벌금의 합을 줄이기 위해 신고소득액을 결정하는 것이다.

분석을 단순화하기 위해서, 예상되는 세금 납부액이 같다면 가급적 실제 소득에 가깝도록 신고한다고 가정한다. 그러면 위의 납세자의 문제는 유일한 해를 갖게 된다. 즉 모든 납세자들이 신고하는 소득액이 자신의 실제 소득과 자신이 적용받는 세무조사함수에 의해 결정된다. 실제소득이 y 인 납세자가 자신에게 적용되는 세무조사함수가 P 인 경우에 신고하는 소득액을 $R(y, P)$ 로 나타내기로 하자. 앞서의 납세자의 문제가 유일한 해를 가지므로 $R(y, P)$ 은 잘 정의되어 있다.

이제 세무당국의 문제에 대하여 살펴보도록 하자. 세무당국의 의사결정을 분석하기 위해서는 먼저 세무당국의 목표가 무엇인가라는 점을 분명히 정의하여야 한다. 이에 대해서는 앞으로 많은 검토가 이루어져야 하지만 본고에서는 세무당국이 주어진 예산하에서 세수를 극대화하기 위해 세무조사함수를 결정한다고 가정할 것이다. 이 가정이 과연 얼마나 현실을 잘 반영하고 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 우리가 만약 어떤 세무당국의 관계자에게 세무당국의 목표가 무엇이라고 묻는다면, 세무당국은 정부가 지향하는 목표를 반영할 뿐이라고 대답할 것이다. 하지만 그것이 진실인지는 의문스럽다. 어쨌든 여기서는 위의 가정을 일단 받아들이기로 한다.

세무당국이 두 납세자에게 각각 세무조사함수 $P_A(\cdot)$ 와 $P_B(\cdot)$ 를 적용할 때 세무당국의 관점에서 예상되는 세수에 대해 살펴보자. 만약 납세자 A의 소득이 y 라고 하면 이 납세자는 자신의 소득이 $R(y, P_A)$ 이라고 신고할 것이며 이 납세자가 납부하리라고 예상되는 세금과 벌금의 합은 $t \times R(y, P_A) + (1-t) \times t \times [y - R(y, P_A)] \times P(R(y, P_A))$ 이다. 세무당국은 이 납세자의 소득을 정확히 알지는 못하며 단지 0과 1 사이에 균등하게 분포되어 있다는 것만을 알고 있다. 즉 $P_A(\cdot)$ 라는 세무조사함수를 납세자 A에게 적용할 때 세무당국의 관점에서 예상되는 납세자 A의 세금과 벌금의 합은 납세자의 소득에 따른 예상 세금 납부액의 평균으로 계산된다.

$$\int_0^1 \{t \times R(y, P_A) + (1-t) \times t \times [y - R(y, P_A)] \times P(R(y, P_A))\} dy$$

세무당국은 세무조사의 비용을 줄이기 위해 세무조사에 적은 비용이 소요되는 납세자를 상대적으로 더 자주 세무조사하게 된다. 납세자들도 세무당국의 이런 전략을 알고 있기 때문에, 세무조사에 비용이 적게 드는 납세자는 상대적으로 더 많은 소득을 신고하여 더 많은 세금을 부담한다. 결국 세무조사에 비용이 적게 드는 납세자로부터 비용이 많이 드는 납세자에게로 소득의 재분배가 발생한다.

세무당국이 예상하는 납세자 A의 세금 납부액은 결국 납세자 A에게 적용되는 세무조사 함수에 따라 결정되며 이 값을 $T(P_A)$ 로 나타내기로 하자. 같은 이유로 납세자 B에게 세무조사 함수 P_B 를 적용할 때 납세자 B로부터 예상되는 세금 납부액은 $T(P_B)$ 가 될 것이다.

다음으로 세무조사에 드는 비용에 대하여 살펴보자. 납세자 A의 소득이 y 라면 이 납세자의 신고 소득은 $R(y, P_A)$ 일 것이고, 세무당국은 이 납세자에게 $P(R(y, P_A))$ 의 확률로 세무조사를 실시한다. 세무조사 건당 소요되는 비용이 C_A 이므로 이 납세자에게 세무조사를 하는 비용은 $C_A \times P(R(y, P_A))$ 이다. 세무당국이 납세자의 실제 소득을 아는 것이 아니라 소득의 분포에 대해서만 알고 있으므로, 앞서와 같은 이유로 세무당국이 납세자 A에게 $P_A(\cdot)$ 라는 세무조사 함수를 적용할 때 납세자 A를 세무조사하는 데 소요된다고 예상되는 비용은 $\int C_A \times P(R(y, P_A)) dy$ 이다. 이 비용은 건당 세무조사 비용 C_A 와 세무조사 함수 $P_A(\cdot)$ 에 의해 결정된다. 이 비용을 $CO(C_A, P_A)$ 라고 나타내기로 하자. 같은 이유로 납세자 B에게 세무조사 함수 $P_B(\cdot)$ 를 적용할 때 예상되는 세무조사의 비용은 $CO(C_B, P_B)$ 가 될 것이다.

이제 세무당국의 의사결정에 대하여 살펴보자. 만약 정부가 세무당국이 사용할 수 있는 예산으로 Δ 를 배정하였다면, 세무당국의 예산 제약은 다음과 같다.

$$CO(C_A, P_A) + CO(C_B, P_B) \leq \Delta$$

즉, 두 납세자에게 예상되는 세무조사 비용의 합이 정부가 배정한 예산보다 작거나 같아야 한다. 세무당국은 이 제약 하에서 징수할 수 있다고 예상되는 세금과 벌금의 합을 최대화하기 위해 세무조사 함수 $P_A(\cdot)$ 와 $P_B(\cdot)$ 를 결정한다. 세무당국의 문제를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\max T(P_A) + T(P_B) \quad \text{s.t.} \quad CO(C_A, P_A) + CO(C_B, P_B) \leq \Delta$$

다소 기술적인 계산과정은 생략하고 여기서는 앞으로 논의에 필요한 결과만을 제시하기로 하겠다. 우선 위의 세무당국의 문제는 유일한 해를 갖는다. 그리고 이 유일한 해는 다음과 같

은특징을갖고있다. 첫째로, 세무조사를실시하는절대적인비율은세무당국이사용할수있는 예산에 의존한다. 둘째로, 두 납세자에게 실시하는 세무조사의 상대적인 비율은 세무조사에 소요되는 비용의상대적인 크기에의해 결정된다. 즉, 납세자 A의 경우 세무조사에 소요되는 비용이 납세자 B의 그것보다 크기 때문에 상대적으로 낮은 확률로 세무조사를 받는다. 셋째로, 세무조사를받을확률이높아지면 납세자의소득신고액도당달아높아진다. 그결과두 납세자의 세전 소득이 같더라도 납세자 A의 세금 납부액은 납세자 B의 그것보다 작게 된다. 마지막으로, 납세자 A의 사전적으로 예상되는 세후 소득은 납세자 B의 그것보다 크다.

위의 단순한 모형은 세무당국이 주어진 예산하에서 세수를 극대화하기 위해 세무조사함수를 결정한다면 소득의 재분배가 일어난다는 점을, 특히 세무조사에 상대적으로 적은 비용이 드는 납세자로부터 세무조사에 상대적으로 많은 비용이 드는 납세자에게로 소득의 재분배가 일어난다는 점을 보여주고 있다.

이 모형을 통해 세무조사제도에 의한 소득의 재분배 효과가 얼마나 클지를 측정하기는 어렵다. 각 납세자가 부담하는 세금의 차이를 계산하기 위해서는 보다 현실적인 모형을 만들어야 하고 또한 여러 가지 변수들의 값도 현실을 반영하여야 할 것이다. 소득의 재분배 효과를 계산하기 보다는 여기서는 납세자별로 세금 부담의 차이가 클 수도 있음을 시사하는 하나의 예만을 제시하고자 한다. 한계세율 t 가 20%이고, 벌금률 α 도 20%이며, 두 비용 C_A 와 C_B 는 각각 0.02와 0.01이라고 하자. 그리고 정부가 정한 세무당국의 예산 Δ 를 0.01이라고 하자.

두 납세자의 소득이나 세금 부담액을 사전적인 관점에서 계산하면 다음과 같다. 두 납세자의 예상 세전 소득은 0.5로 같다. A와 B 두 납세자의 벌금을 포함한 예상 세금 납부액은 각각 0.048과 0.087이며, 실효세율은 각각 9.6%와 17.4%이다. 즉, 사전적인 관점에서 본다면 두 납세자의 세전 소득이 같음에도 불구하고, 납세자 B는 납세자 A에 비해 약 80% 많은 세금을 부담하고 있는 것이다.

이런 현상이 나타나는 이유는 분명해 보인다. 두 납세자가 같은 금액을 소득으로 신고하였다고 하자. 세무당국은 어느 납세자에게 세무조사를 할까? 납세자 A에게 세무조사를 할 때 소요되는 비용이 납세자 B의 그것보다 크기 때문에 행정비용을 줄이기 위해 당연히 납세자 B를 상대적으로 더 자주 세무조사할 것이다. 납세자들도 이러한 세무당국의 전략을 이해하고 있으므로, 세무조사에 비용이 적게 드는 납세자 B는 납세자 A보다 더 많은 소득을 신고해야 할 것이고 그 결과로 당연히 더 많은 세금을 부담해야 할 것이다.

세무당국의 관점에서 보면, 어쩌면 당연해 보이는 이러한 전략이 과연 국민경제 전체의 관점에서도 정당화될 수 있을까? 앞으로 보다 많은 논의가 있어야 하겠지만, 세전 소득이 같음에도 불구하고 납세자 B가 평균적으로 80%나 더 많은 세금을 부담하는 앞의 예를 정당화하

세무당국이 행정비용을 줄이기 위해 세무조사제도를 결정한다면 납세자들 사이의 조세 부담이 불공평해질 수 있다. 그리고 세금부담을 공평하게 하기 위해서는 더 많은 행정비용이 소요될 수밖에 없다. 즉, 행정비용을 줄일 것인가 또는 조세부담을 공평하게 할 것인가 하는 상충관계가 존재한다.

기는 쉽지않아보인다.

이제 모형을 조금 바꾸어 정부가 세무당국의 정책을 보다 적극적으로 통제하는 경우에 대하여 살펴보자. 즉, 정부는 납세자 A에게 Δ_A 만큼, 납세자 B에게는 Δ_B 만큼을 세무조사 비용으로 사용해야 한다고 구체적으로 결정하는 경우이다. 그리고 다른 조건들은 앞서의 모형에서와 동일하다고 가정하자. 그렇다면 두 납세자가 동일한 세금을 납부하도록 정부가 통제할 수 있을까? 결론만을 제시하면 이 모형대로 할 경우 통제할 수 있다는 것이다. 물론 앞서의 경우보다 더 많은 행정비용이 필요할 것이다.

다른 조건은 앞의 예에서와 모두 같다고 하고, $\Delta_A = 0.007\theta$ 이며 $\Delta_B = 0.003\theta$ 라고 하자. Δ_A 와 Δ_B 는 정부의 세수가 앞서의 예에서와 같아지도록 계산된 값이다. 이 경우 두 납세자가 부담하는 예상 세금은 0.068로 동일하며 또한 정부의 세수는 앞서와 동일하다. 이때 세무조사에 소요되는 행정비용은 0.010로 앞서 예에서의 0.0보다 크게 나타나고 있다. 이 예는 세전 소득이 같은 두 납세자가 동일한 세금 부담을 가지도록 정부가 통제를 할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 물론 이 예에서는 추가적으로 요구되는 행정비용이 그리 많지 않지만 경우에 따라서는 추가적으로 요구되는 행정비용이 많을 수도 있을 것이다.

정리하면, 세무당국이 행정비용을 줄이기 위해 세무조사제도를 결정한다면 납세자들 사이의 조세 부담이 불공평해질 수 있다. 그리고 정부가 세금부담을 공평하게 하기 위해서 세무당국을 좀더 적극적으로 통제한다면 더 많은 행정비용이 소요될 수밖에 없다.

세금부담의 공평성과 행정비용 사이의 상충관계라는 앞서의 이슈 이외에 또 다른 논란거리는 정부가 과연 세무당국을 통제할 수 있을 만큼의 정보를 갖고 있는가 하는 문제이다. 앞서 정부가 세무당국이 세무조사를 하는 데 사용되는 예산의 구체적인 사용처를 지정하면 세금부담을 보다 공평하게 만들 수 있다고 하였다. 그러나 세무당국의 예산을 구체적으로 배분할 만큼 정부가 납세자에 대한 그리고 세무당국의 행정 과정에 대한 충분한 정보를 가지고 있는지는 의문스럽다. 많은 경우에 세무당국은 납세자의 유형이나 납세자별로 세무조사에 소요되는 비용에 대한 정보를 공개하지 않고 있다. 만약 정부가 충분한 정보를 갖고 있지 않다면, 정부가 세무당국의 예산을 보다 세밀하게 통제할 수는 없다. 즉, 정부가 세무당국을 적절히 통제하기 위해 요구되는 최소한의 정보수준이 무엇인가 하는 또 다른 문제가 대두된다.

III. 결론

마지막으로 앞서 논의된 내용들을 정리하는 것으로 이 글을 마무리하고자 한다. 먼저 세무조사제도도 소득의 분배를 결정하는 요소들 중의 하나라는 점은 분명하다. 그러기에 기존의 세무조사제도를 평가하고 앞으로 이를 어떻게 개선할 것인가를 논의할 때는 세무조사제도가 소득의 재분배 등에 미치는 영향들을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다 하겠다. 세무조사제도를 어떻게 운용할 것인가와 관련하여서도 행정비용을 줄일 것인가 또는 조세 부담을 보다 공평하게 할 것인가라는 일반적으로 재정학에서 발생하는 상충관계가 있다. 이에 대한 국민경제 전체적인 관점에서의 논의가 보다 활성화될 필요가 있을 것이다. 또한 한편에서는 이런 논의를 활성화하기 위해서, 그리고 다른 한편에서는 이런 논의의 결과로 바람직하다고 인정 받은 세무조사제도를 시행하기 위해서도 세무당국은 자신이 갖고 있는 정보를 정부와 공유하고 일반에게 공개해야 할 것이다. 이때 어느 수준에서 정보를 공개할 것인가 하는 점도 앞으로 해결되어야 할 또 하나의 이슈일 것이다.

국민경제 전체적인 관점에서 어떤 세무조사제도가 바람직한가를 평가하고 또한 바람직하다고 인정되는 세무조사제도를 시행하기 위해서 세무당국은 자신이 갖고 있는 정보를 정부와 공유하고 일반에 공개해야한다. 이때 어느 수준에서정보를공개할 것인가에 대해서는 앞으로 좀더 논의되어야할것이다.

참고문헌

- Andreoni, J. and B. Erard and J. Feinstein, Tax compliance, *Journal of Economic Literature* Vol 36, 1998, pp 818~860.
- Kim, C., "Does fairness matter in tax reporting behavior," *Journal of Economic Psychology* Vol23, 2002, pp 771~785.
- Kopczuk, W., "Redistribution when avoidance behavior is heterogeneous," *Journal of Public Economics* Vol81, 2001, pp 51~71.
- Lee, K., "Tax evasion and self-insurance," *Journal of Public Economics* Vol81, 2001, pp 73~81.
- Sanchez, I. and J. Sobel, "Hierarchical design and enforcement of income tax policies," *Journal of Public Economics* Vol50, 1993, pp 345~369.
- Scotchmer S., "Audit classes and tax enforcement policy" *American Economic Review* Vol77, 1987, pp 229~233.

부동산 거래세의 실가과세 실행방안



노영훈 연구위원(yhrut@kipf.re.kr)

1. 서론

정부는 지난 2년여간 일부지역 특정유형 부동산시장의 활황에 대한 세제적 대응책으로 부동산보유과세의 부담 강화 및 부동산시장에서의 투기적 활동 근절을 위한 각종 안정대책들을 발표하였다. 예를 들어, 대통령직인수위는 재산세 및 종합토지세의 과표현실화율을 매년 3% 포인트씩 높여 대통령 임기중 현행 33% 수준에서 50%에 근접하도록 하겠다는 내용의 보고서를 발표하였다. 이와 관련하여, 지방세 세제당국인 행정자치부는 올해 3월 대통령업무보고에서 재산세 및 종합토지세의 과세표준을 단계적으로 현실화하는 방안 등을 검토중이라고 밝혔다.

또한, 재정경제부는 작년 4차례의 주택시장안정대책 및 지난 5월 23일의 부동산종합안정대책 발표, 그리고 점차적인 (양도세)투기 고시지역 확대를 통해 주택을 중심으로 한 부동산의 가격급등 현상을 지역적으로 차단하려는 의지를 보이는 한편, 1세대1주택 양도세 비과세 제도의 개편을 공론화할 뜻을 비치고 있다.

본고는 부동산시장에서 유상으로 거래되는 활동에 적용되는 관련 조세들이 실질과세원칙에 따라 실지거래가액대로 부과되지 못하고 있는 원인들을 관련 세목의 세제와 세정 측면에서 분석하는 것을 일차적 목적으로 한다. 그리고, 유상거래의 양 당사자인 양도·양수자간 과소신고할 유인이 제거되어 실지거래가액대로 해당 세목에서 과세하기 위해서 필요한 실행방안들을 구체적으로 제시해보고자 한다.

* 이원고는 필자 개인의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

현재 부동산의 거래단계에서 부과되는 조세 및 부담들로는 취득자가 납부하는 취득세·등록세의 지방세(도세)와, 인지세 및 채권매입 등, 그리고 양도자가 실현한 자본이득에 대해 일종의 소득세로 납부하는 양도소득세, 건축물(improvements) 신축·증축활동에대한 부가가치세 등의 국세가 있다.

현재 부동산의 거래단계에서 부과되는 조세 및 부담들로는 취득자가 납부하는 취득세·등록세의 지방세(도세)와, 인지세 및 채권매입 등, 그리고 양도자가 실현한 자본이득에 대해 일종의 소득세로 납부하는 양도소득세, 건축물(improvements) 신축·증축활동에대한 부가가치세 등의 국세가 있다.

II. 부동산 거래단계에서의 조세제도 현황

1. 부동산 거래단계의 조세 체계 및 운영 현황

가. 양도소득세

우리나라의 부동산에 대한 거래(이전)단계에서 개입되는 본세(本稅)로서의 조세로는 국세로서의 양도소득세, 부가가치세와지방세로서취득세, 등록세가대표적이다¹⁾.

양도소득세는 부동산 및 부동산에 대한 권리의 양도로부터 실현된 비정기적 자본이득(realized capital gains)을 주된 과세대상으로 하는 개인소득과세의 일종으로, 타 원천 및 유형의 통상소득(ordinary income)과분리하여 종합소득세와는 별도의 과세체계로 과세하고 있다²⁾.

현행 양도소득세는 과세요건으로서 과세대상 재산의 거래를 통한 자본이득 실현이라는 개별거래세적 특성과 연간 국내거주개인 1인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적(人稅的) 특징이 복합적으로 반영되어운영되고있다(예, 양도세과세표준예정신고등³⁾).

또한 과세표준인 ‘과세양도차익(taxable gains)을 계산하는 원칙으로 ‘기준시가적용원칙’을채택함으로써일종의추계과세제도(presumptive taxation method)를사용하고있다.

1) 부가세(surtax)로서양도세주민세할, 교육세, 농어촌특별세등이 있고, 소유권이전등기신청시강제적으로첨가 소화되는국민주택채권매입의무등이있으나목적세또는일종의부담금임.

2) 우리나라 양도소득세제의 변천 및 특징에 대해서는, 노영훈, 「양도소득세의 정책과제」, 정책분석 98-05, 한국조세연구원, 1998. 및 『한국조세정책50년사』 제9장재산과세pp. 531-606을 참조할것.

3) 개별거래시에는예정신고(소득세법 §05) 및자진납부(§06)를운영하며, 한개인의연간최종납세의무확정시에는종합소득세신고기한인5월말까지수행하여야하는확정신고제도를병행하여운영하고있음.

부동산시장의 활황기에는 세율인상, 과세표준인상, 비과세·감면축소의 방법을, 그리고 불황기에는 세율인하, 과표인하, 비과세·감면확대의 방법을 통해 부동산경기를 조절하는 정책세제로 활용하여 왔다.

2002년 양도세의 과표구간 및 세율체계 개편으로 종합소득세의 누진세율구조와 정확히 일치하게 됨에 따라 양도소득을 타 종합소득과 분리하여 과세하는 효과가 세부담을 완화하는 방향으로 변화되었다. 이는 주요 OECD국가들이 자본이득에 대한 종합소득세로서 포괄과세를 추구하는 경향과 배치된다⁴⁾.

나. 부가가치세

우리나라는 부동산(재화)의 공급 중 토지의 공급은 면세이고(부가세법 §2 ① 12호) 건물의 공급에 대해서는 과세를 하는 한편, 부동산(용역)의 임대료에 해당하는 토지와 건물의 임대는 모두 과세하는 것을 원칙으로 하고 있다. 예외적으로, 건물의 공급이라 하더라도 국민주택공급은 면세를 한다거나(조특법 §06 ① 제4호), 임대료 하더라도 주택 및 그 부속토지의 임대용역 공급은 면세(§2 ① 11호)하는 정책을 취하고 있다⁵⁾.

우리나라도 주택에 대해서는 부가가치세법상 '임대용역면세 및 신축주택 판매 과세' 원칙을 따르므로, '면세를 제외한 모든 부동산 거래에 과세하면서 주거서비스 및 기존 점유주택의 판매에 대하여 면세' 하는 과세방법론(tax method)을 택하고 있다고 할 수 있다.

거래단계의 부동산에 대한 부가가치세는 ① 기존 부동산 중 (임대)사업에 사용된 부동산 자산의 비포괄적 양도거래와 ② 신축건물의 신규 분양 등의 경우에만 표준세율(10%로 과세되고 있다⁶⁾.

4) 1973년 개인소득세체계를 종합소득세 중심으로 개편하면서 종전의 '부동산투기억제세'로 운영하던 것을 '양도소득세'로 신설한 이후 1983년까지는 실질과세원칙에 충실하도록 '실지거래가액원칙'에 의해 양도차익을 결정하다가, 조세저항 및 세무부조리 등의 세무행정상 애로로 인하여 '기준시가원칙'으로 전환하여 현재까지 운영해오고 있음.

5) 보다 상세한 내용은, 노영훈, 『자본이득에 대한 과세 체계 비교 연구』, 정책보고서 02-12, 한국조세연구원 참조.

6) 부동산에 대한 부가가치세 과세 정책 및 그 국제 비교에 관한 상세한 내용은, 노영훈, 『부동산에 대한 부가가치세 과세 정책』, 『재정포럼』, 2003. 2, 한국조세연구원 참조.

7) 우리나라는 전단계세액공제법(invoice method)을 채택하여 내부적 자본재의 처리 문제가 있어서 소비형 VAT의 성격을 갖고 있고, 생산 및 유통의 전과정을 통해 단계적으로(piecemeal) 징수되는 매상세(retail sales tax)라는 특징을 가짐.

취득세 과세요건으로 대상자산의(완전한) 소유권 취득까지 요구하지 않고 ‘사실상의취득(예, 대금지급)이나 이용·수익을할수있는점유 만으로 족하다고 해석할 경우, 납세의무자의취득시기에 대한 이해 부족으로 비정기적으로 자진신고납부되는 지방세라는 특징 때문에 신고 및 납부 불성실가산세를 부담할 가능성이 높다.

다. 취득세·등록세·인지세

취득세는 광역자치단체(특별·광역시 및 도)세로서 부동산을 포함한 과세대상자산⁸⁾에 대한 사실상의 유·무상 취득행위에 대해 담세능력을 인정하여 일종의 유통세적(turnover tax) 성격으로 부과하는 물세(物稅)이며, 과세표준인취득가액에 자산유형에 상관없이 표준세율 2%를 공통적으로 적용하여 자진신고납부 방식으로 운영한다⁹⁾.

취득세 과세요건으로 대상자산의 (완전한) 소유권 취득까지 요구하지 않고 ‘사실상의 취득(예, 대금지급)이나 이용·수익을 할 수 있는 점유 만으로 족하다고 해석할 경우, 납세의무자의 취득시기에 대한 이해 부족으로 비정기적으로 자진신고납부되는 지방세라는 특징 때문에 신고 및 납부 불성실 가산세를 부담할 가능성이 높다. 특히, 부동산의 원시취득 및 형식상의 취득과 관련하여 전술한 VAT와 마찰이 발생한다.

취득세는 일제시대인 1909년부터 도세로 존치되어 오다가 1952년말 부동산취득세로 개칭되었다. 이어 1961년에는 지방세법 개정을 통해 시·군세의 하나인 취득세부가세로 부과되다가 1976년말 도 자치단체의 독립세로 복원되었다.

등록세는 ‘재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기·등록·등재 하는 경우에 제공받는 공적 서비스(권리를 보호해 주는 행정행위)에 대한 일종의 대가로 부과하는 수수료적 성격의 광역자치단체세이다. 부동산등기는 상속·무상취득·유상취득·소유권보존등 등기원인(종류)에 따라, 그리고 농지·일반등 대상자산별로 차등화된 비례세율(0.2~3%)이 등록 당시의 가액에 적용되어 부과된다. 부동산에 대한 권리변경 관련 사항을 공부에 등기·등록·등재하여야 할 권리나 의무가 있는 자가 이러한 권리·의무를 행하지 않는 경우 등록세를 납부하지 않을 수 있으나, 부동산등기특별조치법이나 부동산실명법 등에 의해 벌칙을 받을 수 있다.

8) 지방세법 제105조는 취득세 납세의무자로 부동산·차량·기계장비·입목·항공기·선박·광업권·어업권·골프회원권·콘도미니엄회원권 또는 종합체육시설이용회원권의 취득자에게 부과한다고 규정하여, 취득세 과세대상이 되는 자산을 열거주의적으로 한정하고 있음.

9) 별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장과 같은 부동산 및 고급선박에 대해 표준세율의 5배인 10%의 중과세율을 적용하는 것은, 취득하는 자산의 유형별로 세율을 달리하는 차등과세라기보다는 이용행위 억제 측면에서의 정책적 제재적 차등화임.

부동산소유권의 보존 및 이전등기에는 주택건설촉진법(§6)에 따라 국민주택채권 매입이 의무화되어 있어서 등록세에 부가하여 강제 첨가 소화시키는 국공채매입액(시가표준액의 27%)의 할인 부담까지 감안할 경우, 부동산 거래단계시 취득자의 총체적인 취득비용 부담은 취득세·등록세·교육세·농특세의법정명목세율의 합인 5.86% 이상이다.

등록세는 1911년 회사등록에만 과세하는 국세로 창설되었고 1913년 부동산등기 및 민·상법상 등기로 과세대상이 확대되었는데, 1977년부터 국세인 부가가치세가 신설되면서 지방세였던 유흥음식세가 흡수되고 대체세원으로 국세였던 등록세가 지방세로 이양되었다.

1960년 취득세 과세표준 산정시 당시 국세였던 등록세의 과표가액을 준용토록 하는 규정이 제정됨에 따라 취득 및 등록의 시기가 다르지 않는 한 취득세와 등록세 과세대상 부동산의 과세표준은 동일하게 산정된다.

인지세는 ‘국내에서 재산에 관한 권리 등을 창설·이전 또는 변경하는 계약서 기타 이를 증명하는 문서인 증서(instruments) 중 법률에 규정된 것만을 작성할 때 국세로서 부과된다. 그 중 부동산에 대한 권리변경은 관련법에 의해 의무사항이면서 신청시 증서 형태로 요구하므로 그 본질에 있어서 등록세와 중복적이다.

인지세는 과세증서 기재금액에 따라 세액이 결정되며 납세자가 기재금액에 해당하는 인지를 증서에 부착함으로써 납부되므로 일종의 신고납부주의 세목이다. 그리고, 반증이 없는 한 납세자가 증서에 대해 올바른 금액의 인지세를 납부하였다는 납세의무자의 성실성에 대한 추정이 이루어진다.

과세문서별 인지세액을 살펴보면 부동산·선박·항공기의 소유권 이전에 관한 증서, 금융·보험기관과의 금전소비대차에 관한 증서, 도급·위임증서 중 법률에 의하여 작성하는 문서의 3가지 유형에 대해서만 5단계의 차등 정액세액을 규정하고, 나머지 부동산 전세권에 관한 증서, 법률에 의하여 등록 등을 요하는 동산의 소유권 양도증서(자동차, 건설기계, 20톤 미만 선박) 등 나머지 증서들은 모두 정액세액을 부과하고 있다(표 1 참조). 인지세 납부의 강제성은 어떤 증서가 잘못 작성되었거나 또는 불충분한 금액 납부와 같은 경우에 ① 벌칙부과, ② 범죄구성, 그리고 ③ 증서 증거로서의 부인이라는 납세의무 불이행에 따른 결과때문에 확보된다.

부동산의 유상거래인 매매 및 교환의 경우에는 등기원인서류인 검인계약서를 과세문서로 보므로 증서작성자의 ‘기재금액 인검인신청용 매매계약서 거래가액’이 과세표준이 된다.

취득세, 등록세, 인지세의 과세대상과 세율을 비교하면 <표 1>과 같은데, 부동산의 취득 및 이에 부수한 부동산에 관한 권리변경에 대한 조세들의 과세표준은 (지방세) 시가표준액을 과세표준으로 사용하고 있는 것이 현실이다.

인지세는 ‘국내에서 재산에 관한 권리등을 창설·이전 또는 변경하는 계약서 기타 이를 증명하는 문서인 증서(instruments) 중 법률에 규정된 것만을 작성 할 때 국세로서 부과된다. 그 중 부동산에 대한 권리변경은 관련법에 의해 의무사항이면서 신청시 증서 형태로 요구하므로 그 본질에 있어서 등록세와 중복적이다.

<표 1> 인지세 · 등록세 · 취득세 과세대상 및 세율 비교

과세대상	인지세액	등록세율	취득세율
1. 소유권이전에관한증서 ① 부동산(토지, 건축물) ② 선박 ③ 항공기	1 3천만원: 2만원 3 5천만원: 4만원 5천만 1억원: 7만원 1 10억원: 15만원 10억원 초과: 35만원	0.3 3% ¹⁾ 0.02 1% ¹⁾ 0.01 0.02%	2%
2. 금융·보험기관과의금전소비대차에관한증서		-	-
3. 도급·위임증서 중 법률에 의하여 작성하는 문서		-	-
4. 소유권외의 물권과 임차권 ① 지상권 ② 저당권 ③ 지역권 ④ 전세권 ⑤ 임차권	3천원 - 3천원 1만원 -	0.2%	-
5. 동산의 소유권 양도증서 ① 자동차 ② 건설기계 ③ 20톤 미만 선박	3천원	0.2 5% ¹⁾ 0.2 1% ²⁾ 0.02%	2%
6. 기타 양도증서 ① 광업권 ② 무체재산권 ③ 어업권 ④ 출판권 ⑤ 저작인접권 ⑥ 상호권	3천원	6,000 90,000 ³⁾ - 1,500 23,000 ⁴⁾ 1,500 23,000 ⁴⁾ 1,500 23,000 ⁴⁾ 45,000 ⁴⁾	2% 2%
7. 시설물 이용권에 관한 증서(회원제 골프장, 휴양콘도미니엄)	1만원	-	2%
8. 계속적·반복적 거래증서 - 신용카드 회원 가입 신청서 - 유선·무선 전화 가입 신청서 - 신용카드 가맹점 가입 신청서	1천원 1천원 3백원	-	-
9. 상품권	4백원	-	-
10. 주권, 채권, 출자증권, 수익증권, 기업어음	4백원	-	-
11. 예·적금 증서 또는 통장, 환매조건부 채권 매도 약정서, 보험증권 및 신탁에 관한 증서 또는 통장	1백원	-	-
12. 시설대여계약서	1만원	-	-
13. 채무보증에 관한 증서 - 사채보증에 관한 증서 - 신용보증기금·기술신용보증기금의 채무보증에 관한 증서 - 보증보험증권, 농림수산업자 신용보증, 주택금융 신용보증	1만원 1천원 2백원	-	-

주: 1) 상속, 무상등소유권이전의 원인 및 자산유형(예: 농지)에 따라 차등세율 부과
2) 최대 이륙중량 5,700kg 이상의 항공기 등록은 0.01%, 그 외는 0.02%임
3) 신규 및 소유권이전, 저당권 설정 등 유형과 영업용, 비영업용에 따라 차등세율 부과
4) 설정, 변경, 상속 등 유형에 따라 차등세액 부과

결국 취득세, 등록세, 인지세와 같은 이전거래단계에서 과세되는 조세들은 부동산의 거래 시 마다 부과되므로, 부가가치세에 비해 이들 조세가 부동산 가격상승에 미치는 누적효과(cascade effect)는 우리나라의 부동산거래빈도 등을 감안할 때 매우 클 것으로 판단된다¹⁰⁾.

특히 부동산에 대한 취득세의 경우 부동산 취득의 배후에 있는 담세력에 착안하여 거래단계에서 취득자산의 자기자본(owner's equity) 구성비율을 감안하지 않고 기계적으로 과세함으로써 취득세와 등록세의 통폐합시가장 먼저 개편되어야 할 대상으로 부각된다.

라. 시가표준액의 의미 및 거래주체유형별 차등성 및 시차성

취득세와 등록세의 과세표준 최저한인 ‘시가표준액’은 매년 한 차례 1월 1일을 기준으로 결정·고시되며 그것도 전년도 수준의 공시지가(토지)와 건물시가표준액(건물)을 사용하므로 부동산거래시장에서의 실거래가액대로의 성실신고가 이루어지지 않을 경우 거래시장가격 과의시차성(time lag) 및 세부담 불공평성 문제가 발생한다¹¹⁾.

인지세 과세표준 및 매입이 강제화된 국민주택채권의 매입금액 기준도 지방세 과세당국이 사용하는 시가표준액에 따라 세액 및 매입액이 결정되어 부동산의 거래에 따른 등기 등에서 시가표준액이 미치는 영향이 광범위하다.

10) 사업자의 생산단계에서 거래되고 있는지와 최종소비자에게 인도되고 있는지에 상관없이 무차별적으로 여러번 부과되면서 VA에서 허용되는 공제나 환급이 부인된다는 사실에 기인함.

11) 거래가 있을 때에만 비정기적으로 과세되는 등록세 및 취득세에 국한되는 문제는 아니며, 보유과세인 재산세(건물)와 종합토지세(토지)의 과세표준에 대해서도 동일하게 적용되는 문제임. 한편 건물에 대해서는 재산세와 등록세 및 취득세가 동일한 시가표준액을 사용하는 반면, 토지에 대해서는 종합토지세 토지과표와 등록세 및 취득세 토지시가표준액이 상이하다는 특징이 있음.

취득세, 등록세, 인지세와 같은 이전거래단계에서 과세되는 조세들은 부동산의 거래시 마다 부과되므로, 부가가치세에 비해 이들 조세가 부동산 가격상승에 미치는 누적효과(cascade effect)는 우리나라의부동산거래빈도등을감안할때매우클것으로판단된다.

<표 2> 양도소득세 과세대상 및 세율(2002년 기준)

과세대상		세 율
①토지·건물		1,00만원이하: 9%
②부동산에관한권리		4,00만원이하: 90만원+ 1,00만원을초과하는금액의18%
i. 지상권·전세권·등기된부동산임차권	1년이상보유	8,00만원이하: 630만원+ 4,00만원을초과하는금액의27%
ii. 부동산을취득할수있는권리 (예: 아파트당첨권)	1년미만보유	8,00만원초과: 1,710만원+ 8,00만원을초과하는금액의36%
	미등기양도자산	36%
		60%
③기타자산		1,00만원이하: 9%
i. 과점주주주식(지배주식)		4,00만원이하: 90만원+ 1,00만원을초과하는금액의18%
ii. 사업용부동산과함께양도하는영업권		8,00만원이하: 630만원+ 4,00만원을초과하는금액의27%
iii. 특정시설물이용권(주식등포함)		8,00만원초과: 1,710만원+ 8,00만원을초과하는금액의36%
iv. 부동산과다보유법인의주식		
④비상장주식	대기업 대주주 1년미만 보유주식	30%
	중소기업	10%
	기타	20%
⑤상장주식	대기업 대주주 1년미만 보유주식	30%
	기타	20%

2. 취득세·등록세·양도소득세의 과표체계와 세율

가. 양도소득세의과세표준과세율체계

양도세의 과세표준은 양도차익[= (양도가액-취득가액)-필요경비]에서 양도소득기본공제와 장기보유특별공제를 차감한 ‘과세양도소득’을 사용하며, 자산유형 및 보유기간에 따라 차등화된 세율체계를적용함으로써 세액이 산출된다.

국세인 양도세 산정시 활용되는 국세청 기준시가는 고시되는 공동주택의 경우 조사된 (토지·건물 일체의) 거래가액에 평형별 적용비율(70~80%)을 곱한 거래사례비교법이 사용되며, 그외의 단독주택 및 상업용 부동산 경우에는 부속토지에 대한 100% 개별공시지가와 행자부 건물시가표준액 산정방식과 유사한 국세청장 결정고시 건물기준시가액으로 분리하여 과세표준이 결정된다.

<표 3> 양도소득세 계산구조

	계산방법
양도소득금액	양도가액 - [취득가액 - 필요경비 - 기본공제(25만원) - 장기보유특별공제]
양도가액 및 취득가액	- 지정지역(구분소유집합건물): 국세청기준시가(토지·건물통합가치) 기준 기타지역: 토지는 「개별공시지가」 기준 건물은 국세청장 결정고시 「건물기준시가액」 기준 - 실지거래가액이 적용되는 경우(소득세법 96 ①) ① 고가주택(및 부속토지) 양도 ② 부동산을 취득할 수 있는 권리의 양도 ③ 미등기 양도 자산 ④ 취득 후 1년 이내의 단기 부동산 양도 ⑤ 조세 부담을 회피할 목적으로 부정한 방법(허위계약서의 작성, 주민등록의 허위이전 등)으로 취득 또는 양도하는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우 ⑥ 납세자가 양도소득세 확정신고 기간 내에 증빙서류를 첨부하여 실지거래가액으로 신고한 경우 ⑥-2. 대통령령에 의한 투자지역(지역부동산가격상승률 > 소비자물가상승률) 내부동산
필요경비	- 지정지역: 국세청기준시가(토지·건물일체가액)의 3% 기타지역: 토지는 건설교통부 개별공시지가의 3% 건물은 건물기준시가액의 10%
장기보유 특별공제	보유기간에 따라 차등 공제 · 3년 이상 5년 미만이면 양도차익의 10% · 5년 이상 10년 미만이면 15% (25%) · 10년 이상이면 30% (50%)
양도소득세액	양도소득금액 × 세율

주: 1) 1세대 1주택 양도세 비과세에서 제외되는 고가주택(6억원)으로 기준면적(공동주택: 전용면적 149㎡, 단독주택: 연면적 264㎡ + 부속토지 연면적 495㎡) 미만인 주택에 대한 장기보유특별공제율임.

나. 취득세·등록세의 과세표준 및 세율

취득세와 등록세 모두 신고납부주의 지방세 세목으로 과세대상 취득자산의 취득 및 등록·등기·등재 당시의 가액을 과세표준으로 신고하도록 되어 있으며, 세율은 취득세의 경우 2%, 등록세의 경우 아래의 <표 4>에 따라 달라진다.

취득세와등록세의과세표준최저한인‘ 시가표준액 은 1년에한차례 1월 1일을 기준일로 결정고 시되며 그것도 전년도 수준의 공시지가(토지)와 건물시가표준액(건물)을 사용하므로 부동산거래 시장에서의 실지거래가액대로의 성실신고가 이루어지지 않을 경우 거래시장가격과의 시차성 (time lag) 및세부담불공평성문제가발생한다.

<표 4> 등록세율표(지방세법 제131조 내지 146조)

등 기		기본세율	비 고	기 타
부 동 산 등 기	일반상속, 소유권보존	8/1,000	산출금세액이 3,000원미만인 때에는 3,000원임.	교육세:등록세액의 20/100
	무상, 증여, 유증	15/1,000		
	유상취득(일반매매, 경락, 불하, 교환)	30/1,000		
	공유·합유및총유물의분할, 농지상속	3/1,000		
	소유권이외물권·임차권설정및이전, 경매신청·가압류·가처분및가등기	2/1,000		
	농지매매, 신탁(다만, 공익사업을목적으로하는 대통령령으로정하는비영리사업자가수익자가되는신탁)	10/1,000 (5/1,000)		
	기타(변경, 경정, 말소)	매건당 3,000원		
법 인 등 기	설립, 증자, 합병(상사회사, 영리법인)	출자액의 4/1,000	산출금세액이 75,000원미만인 때에는 75,000원임.	
	설립, 출자, 증액(비영리법인)	출자액의 2/1,000		
	자산재평가	증가한금액의 1/1,000		
	본점·주사무소의이전	매건당 75,000원		
	지점·분사무소의이전	매건당 23,000원		
	기타(변경, 경정, 말소)	매건당 23,000원		
	상호의설정및취득	매건당 45,000원		
	지배인선임, 대리권소멸	매건당 6,000원		

3. 실지거래가액 대비 기준시가 및 시가표준액의 수준과 양자간 관계

가. 실지거래가액대(국세청) 기준시가

양도소득세의 부담은 과세표준과 세율의 결합효과에 의해 결정되는데, 이 중 과세표준은 과세당국이 추정하여 연중 1 2회 고시하는 기준시가로 취득 및 양도시점 사이의 양도차익을 계산하는 것을 원칙으로 하고 실지거래가액으로 계산하는 경우는 예외로 하고 있다.

양도소득세 과세표준 계산시 실지거래가액이 적용되는 경우는 <표 3>에 정리되어 있는데, 최근에는 실지거래가액 적용범위가 점차 확대되어 가는 추세로 세제당국이 궁극적으로는 기준시가 결정원칙을 점차적으로 폐지하는 과정중에 있음을 알 수 있다.

한편, <표 5>는 거래유형, 신고상황, 실지거래가액확인여부등 여러 가지 상황에 따라 양도세의과세양도차익을계산하는현행기준이어떻게달라지는지를정리하여제시하고있다.

<표 5> 양도세 과세 양도차익 계산기준

거래 유형	실제가확인여부 ¹⁾		양도자신고상황	양도차익계산원칙
	취득시	양도시		
일 반 거 래	○	○	실지거래가신고	실지거래가액결정
	○	○	기준시가신고	기준시가결정
	○	○	예정·확정신고없음	〃
	○	×	— ²⁾	〃
	×	○	—	〃
	×	×	—	〃
투기성 거 래	○	○	실지거래가신고	실지거래가액결정
	○	○	기준시가신고	〃
	○	○	예정·확정신고없음	〃
	○	×	—	취득: 실제가 양도: 취득실제가 기준환산
	×	○	—	양도: 실제가 취득: 양도실제가 기준환산
	×	×	—	기준시가결정

주: 1) ○는실제가가확인되는경우이고×는실제가가확인되지않는경우임.

2) 신고여부와관계없음.

양도차익 결정방법이 1973년 양도세가 최초로 제정되었을 당시 시행되던 실지거래가액 결정원칙에서 1983년부터 기준시가 결정원칙으로 변경된 배경에는 납세자를 상대로 한 실지거래가액의 조사·확인에 많은 행정비용이 소요되고 납세자 저항 및 세무비리 등의 문제가 원인이 되었던 것으로 보인다¹²⁾.

그러나현행기준시가결정원칙이갖는다음과같은문제점또한무시할수없는상황이다.

12) 1973년소득세제체계하에서분리과세되는양도소득세가최초로도입·시행되었을때에는양도소득금액의계산이양도·취득가액 모두 실지거래가액을 원칙으로 하고 실지거래가액이 불분명한 경우에만 시가표준액에 의하도록 규정하여 시행하였음. 그결과 대부분의납세자들이 실지거래가액을신고하지 않음으로써지방자치단체가고시한 지방세과세시가표준액에 의하여결정할수밖에없었고 1983년의경우양도세과세건수기준으로 12%만이실지거래가액에의해과세된것으로나타남. 그러나양도세의과세원칙이실지거래가액에의하는것이있기때문에납세자가양도세신고를하지않는경우과세당국은일단실지거래가액확인조사를하지않을수없었고, 그러한확인과정에서발생하는조세마찰및부조리를방지하기위해양도차익을기준시가결정원칙으로변환하게된것임. 변환당시인 1983년에도납세자가(확인가능한) 실지거래가액에의한예정및확정신고를한경우를제외하고도실지거래가액에의해과세되는경우로①국가등과의거래에서실지거래가액이확인되는경우, ②국세청장이지정·고시하는거래에서실지거래가액이확인되는경우를대통령령으로규정하였음.

과세당국이 부동산거래시장의 움직임에 맞추어 신속하고 빈번하게 기준시가를 조정해야 할 필요성이 높아졌다고 할 수 있다. 양도세 과세대상이 되는 자산의 가격변동을 많아야 1년에 한두 차례 재고시하는 방법으로는 새로운 기준시가가 결정·고시되기 전에 매각된 부동산에 대해 실제로 실현된 양도차익에 불문하고 비과세하는 불합리성을 낳게 된다.

첫째, 과세당국이 부동산거래시장의 움직임에 맞추어 신속하고 빈번하게 기준시가를 조정해야 할 필요성이 높아졌다고 할 수 있다. 양도세 과세대상이 되는 자산의 가격변동을 많아야 1년에 한두 차례 재고시하는 방법으로는 새로운 기준시가가 결정·고시되기 전에 매각된 부동산에 대해 실제로 실현된 양도차익에 불문하고 비과세하는 불합리성을 낳게 된다. 또한 부동산가격의 안정·침체에 시가를 제대로 반영하여 신규고시하지 않을 경우 가공의 양도차익이 생기는 문제 또한 발생할 수 있다.

둘째, 기준시가 신규고시를 전후하여 부동산거래자들의 거래 행태에 영향을 미치는 문제점을 들 수 있다. 예를 들어 인상고시되는 부동산 또는 체육시설물 권리의 경우 실제 매매가액이 상승한다든지, 변경고시 전 매매량이 급증하는 등의 왜곡효과를 낳을 수 있다.

셋째, 주기적으로 기준시가를 변경고시하기 위해 소요되는 과세평가비용 또한 무시할 수 없는 규모이다. 토지의 경우 건설교통부가 과세평가 이외의 다른 목적까지도 포함하여 공적지가평가체계를 유지하고 있으므로 공시지가 운영비용이 모두 과세평가비용이라고 할 수는 없지만 보상평가까지도 포함하여 연간 1,400억원의 비용이 중앙 및 지방정부의 예산에서 지출되고 있는 상황이다. 아파트·빌라 등의 공동주택에 대한 기준시가 고시를 위해 2~3년에 한번씩 투입되는 국세청 인력 및 비용 또한 무시할 수 없는 규모일 것으로 판단된다.

넷째, 정부가 기준시가라는 추계과세제도를 유지하는 것은 실질과세의 원칙에 충실하기가 어려운 데다, 무엇보다도 제도의 투명성에 기초하여 과세당국과 납세자간에 신뢰성을 구축하기가 곤란하기 때문이다.

나. (지방세과세) 시가표준액과 실거래가액

취득세 및 등록세의 과세표준은 원칙적으로 ‘취득 및 등록 당시의 (신고)가액에 의하도록’ 하는 자진신고납부주의를 채택하고 있다. 그러나 ① 취득자가 신고하지 않는 무신고 및 신고가액의 표시가 없는 때에 보통징수하는 경우나 ② 그 신고가액이 지방세 과세당국인 광역자치체가 결정고시한 ‘시가표준액’에 미달하는 과소신고에 해당하는 경우에는 시가표준액으로 결정하도록 규정하고 있다(지방세법 §11 ①, ②)³⁾.

현행 지방세법상 취득세는 신고납부주의 세목으로서 취득세 과세표준으로 취득자의 신고가액을 사용하는 것이 원칙이나, 무신고 또는 (과세시가표준액 대비) 과소신고시에는 시가표준액을 쓰도록 규정하고 있다. 따라서, 일종의 자진신고납부제도(self-assessment system)하에서 최소한세(minimum tax)개념의 추계과세방법론(presumptive taxation method)을 혼합하여 운영하고 있는 셈이다.

즉, 취득세 및 등록세의 과세표준은 (유상거래의 경우) 실지거래가액 또는 사실상의 취득가액을 이상적인 신고가액으로 하나, 개인간의 거래에서는 과세당국에 노출되지 않는다는 현실적인 한계를 감안하여 대외적으로 공표된 최소한의 내부기준인 시가표준액 이상의 신고가액은 모두 인정하는 방식으로 운영된다. 그러나, 국가등으로부터의 취득, 외국수입 취득, 판결문 및 법인장부로 확인되는 몇몇 유형의 유상거래 취득에 대해서는 ‘실지거래가액이 입증되는 경우라 하여 과세표준을’ 사실상의 취득가액에 의하도록 명문화하고 있다(지방세법 §11 ⑤ 각호 참조).

따라서, 신고납부주의 과세방식하에서도 거래주체별로 세 부담 차등화를 야기하는 한편, 납세의무자의 성실신고를 유도하지 않는 방식으로 세법이 규정되어 있다고 할 수 있다. 또한, 취득세 과세표준을 규정한 지방세법제111조의 조문 내에서도 ‘취득 당시의 가액 과’ 사실상의 취득가액으로 달리 조문화함으로써⁴⁾ 실지거래가액보다 낮게 검인을 받아 신고하는 이중계약서(다운계약서) 작성 여부가 밝혀지더라도 거래주체 유형별로 처벌이 달라지는 결과를 가져오게 된다(최근의 이중계약서 작성 관련 형사처벌 사례에 대해서는 <부록 I> 참조). 최근 다운계약서의 작성이 세법상 용인되는 관행이나 탈세나로 많은 관심을 끌고 있는데, 지방세법 해당 조문 및 관련 조문만 보면 개인간 유상거래시의 다운계약서 작성에 대해서는 처벌이 어렵다고 해석된다. 신고납부주의 세목인 취득세 및 등록세의 경우 신고라는 납세협력의무를 이행하여 과세표준으로서의 신고가액이 적혀 있는 한 세무공무원은 진실한 것으로 추정하여야 하며(지방세법 §7), 과세표준은 ‘취득 및 등록 당시의 가액’이라고 규정하여 취득가액이 입증되는 경우의 과세표준인 ‘사실상의 취득가액’과 명백히 차이를 두고 있으므로 탈세등의세무조사를 할 수도 없기 때문이다.

취득세 및 등록세의 시가표준액은 토지의 경우 ‘지가공시및토지등의평가에관한법률’에 의

13) 1988년 10월 부동산등기법이 개정되어 부동산 소유권이전시 검인계약서를 제출하도록 의무화함에 따라 개인간 거래시에는 검인계약서상의 신고가액을 부동산에 대한 취득세 및 등록세 과세표준으로 인정하고 있음.

14) 취득세 납세의무가 성립하는 취득의 경우에는 유상취득만 있는 것이 아니고 상속·증여 등 무상취득도 있으므로 이러한 경우를 모두 포괄하여 ‘사실상의 취득가액’이라고 규정하기가 어려운 점도 있음. 그러나 적어도 ‘시가표준액’을 규정한 단서 조항만 없었다면 신고납부주의 세목의 성격상 유상취득의 과세표준은 ‘취득 당시의 가액’이라고 표현하였다고 하더라도 ‘사실상의 취득가액’으로 해석될 수 있다고 생각함.

취득세 및 등록세의 과세표준은 (유상거래의 경우) 실지거래가액 또는 사실상의 취득가액을 이상적인 신고가액으로 하나, 개인간의 거래에서는 과세당국에 노출되지 않는다는 현실적인 한계를 감안하여 대외적으로 공표된 최소한의 내부기준인 시가표준액 이상의 신고가액은 모두 인정하는 방식으로 운영된다.

한 ‘개별공시지가에 소재지 관할 광역단체장이 결정고시한’ 과세표준액 적용비율 을 곱하여 산정하도록 규정되어 있다(지방세법 §11 ② 1호 및 동법시행령 §0의 2)¹⁵⁾.

한편, 건물에 대한 시가표준액의 산정은 지방세법시행령(§0 ① 제1호)에 ‘철근콘크리트 스라브구조의 아파트의 신축가격을 참작하여 정한 기준가액에 ① 건물의 구조별 · 용도별 · 위치별 지수, ② 건물의 경과연수별 잔존가치율, ③ 건물의 규모 · 형태 · 특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율을 적용한다’라고만 규정되어 있다. 즉, ‘재취득원가법’을 따를 뿐 구체적인 공식(formula)을 특정하고 있지 않으나, 기준가액에 과세대상별 구체적 특성을 감안하여 결정한 ‘건물과세시가표준액’을 사용하도록 하고 있다¹⁶⁾.

특이한 사실은 토지의 경우 취득세 및 등록세의 시가표준액 (=개별공시지가×취득세과세표준액 적용비율(90~100%))이 보유세인 종합토지세 과세표준액 (=개별공시지가×과세표준액 적용비율(33.3%))인 토지가액과 약 3배 수준의 차이를 보이는 반면, 건물의 경우 취득 및 보유과세 시가표준액이 일치함으로써 같은 지방세이면서도 토지 · 건물 여부 및 세목에 따라 상이하다는 것이다.

물론 이러한 차이에 대해 취득세 및 등록세는 신고납부주의 세목으로 납세의무자의 (성실) 신고가액을 과세표준으로 하는 것이 원칙이고 과세표준 최저한인 시가표준액은 과세당국 내부적으로 운영되는 보충적 평가액이기 때문에 정부부과 결정방식으로 부과되는 종토세 및 재산세의 과세표준은 이들과 일치할 필요가 없다고 주장할 수도 있다. 하지만, 토지와 건물에 따라 과세표준이 다르다는 점에 대해서는 여전히 의문이 남는다.

현행의 취득세 · 등록세 과세표준의 최저한도인 지방세 시가표준액은 집합건물의 경우에도 토지와 건물에 대해 각각 구분평가 · 분리과세하는 원칙을 고수함으로써 양도세와는 상이한 과세평가방법론을 채택하고 있다. 국제 당국은 구분소유가 가능한 집합건물의 경우에는

15) 절차상으로는 행정자치부장관이 취득세 과세표준적용비율의 결정에 관한 기준을 정하여 지자체장에게 통보한 후 지자체장이 기준에 따라 결정고시하는 방법을 따르고 있으며, 후술하는 <표 6>은 토지거래에 대한 연도별 행자부 기준 및 실제 결정고시된 내용을 나타내고 있음. 단 주의할 것은 취득세 및 등록세 관련 결정기준은 토지에 대한 보유과세인 종합토지세의 토지와 표에 관한 적용을과는 다르다는 것임 (지방세법 제234조의15 제5항).

16) 건물과표산정방식 및 건물분재산세의 개편방안에 대해서는, 노영훈, 「건물분재산세의 개편방안 연구」, 연구보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997을 참조바람.

기준시가로 토지와 건물의 가치를 일체로 평가한 통합부동산가치를 평형 및 가격에 따라 시장거래가격의 70~90% 범위 내에서 결정고시하는 거래사례비교법(sales-comparison method)을 사용하기 때문이다. 반면, 지방세당국은 집합건물의 경우에도 부속토지 및 건물로 구분하여 각각의 개별공시지가에 지자체장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱한 금액으로 계산한 토지시가표준액과 채취득원가법(replacement cost approach)에 기초한 건물에 대한 시가표준액으로 구분하여 계산한 후 합산하는 방식을 채택함으로써 토지·건물 일괄평가액과의 괴리가 발생하고 있다.

이러한 현행 취득세·등록세의 과세표준은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 부동산 양도자와 양수자는 거래의 쌍방으로서 실지거래가액을 알고 있지만 양도자는 현행 양도세액이 기준시가 결정원칙에 따라 계산되므로 검인계약서상에 기입되는 거래가액에 무관심하게 되고, 양수자는 취득세·등록세의 부담을 줄이기 위해서 과소신고를 하더라도 향후 해당 부동산을 양도할 때에 종전의 신고가액이 활용되지 않으므로 과소신고할 유인이 커진다.

둘째, 이러한 문제가 발생하는 것은 지방세 세무행정 당국이 신고된 취득세 및 등록세의 과세표준인 ‘취득 및 등록 당시의 가액’이 ‘사실상의 취득가액’ 또는 ‘실지거래가액’ 인지를 세무조사할 수 없도록 현행 지방세법이 규정하고 있기 때문이다¹⁷⁾.

따라서, 지방세 시가표준액을 최저한으로 하는 신고가액으로 과세표준을 삼는 현행 과세평가방식은 납세의무자의 성실신고 정도 및 세무조사 노력 여하에 따라 실지거래가액에 근접할 수는 있으나, 납세자의 성실신고도를 결정하는 요인 중 성실신고에 따른 세부담 증가가 불성실신고 후 세무조사에 따른 기대 불이익보다 항상 크도록 세제 및 세정이 운영된다는 점이 문제이다.

17) 현행 지방세법 제11조 2항은 ‘취득 당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 다만 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 신고가액이 다음 각 호에 정하는 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다’라고 규정하고 있음. 즉, 취득자가 실제로 취득한 가액을 신고하여야 하나, 부동산 중개사나 법무사 등이다운(down)계약서 등이 중계약서를 작성하여 얼마든지 낮게 신고해도 신고한 가액에 대하여는 이의를 제기할 수 없음. 따라서 지방세 세무조사를 하려면 ‘취득자가 신고한 가액에 의한다’라는 조항을 ‘취득자가 사실상 취득한 가액에 의한다’라고 개정하지 않는다면 사실상 매매가액이 적발된다 하더라도 추징조치할 수 없음. 다운계약서 작성이 공공연한 사실인 이상 사실상의 취득가액으로 신고하도록 유도하고, 허위신고 시 추징할 수 있도록 세무조사를 하기 위해서는 지방세법 제11조 2항을 개정하는 것이 필요함.

특이한 사실은토지의 경우 취득세 및 등록세의시가표준액이보유세인 종합토지세 과세표준액인 토지가액과 약3배 수준의 차이를보이는반면, 건물의 경우 취득 및보유과세 시가표준액이 일치 함으로써같은지방세이면서도토지·건물여부및세목에따라상이하다는것이다.

<표 6> 연도별 취득세 과세표준액 적용비율 결정기준 및 고시내용

	행자부의기준	시·도결정고시
1998	개별공시지가의 50 ~ 80% 범위내	○50% 결정: 10개시·도 ○60% 결정: 2개시·도 ○80% 결정: 4개시·도
1999	개별공시지가의 70 ~ 100% 범위내	○70% 결정: 8개시·도 ○80% 결정: 8개시·도
2000	개별공시지가의 80 ~ 100% 범위내	○80% 결정: 8개시·도 ○90% 결정: 8개시·도
2001	개별공시지가의 90 ~ 100% 범위내	○90% 결정: 8개시·도 ○100% 결정: 8개시·도

출처: 행자부, 내부자료

다. 취득세및등록세의신고유형분석: 공시지가대비신고가액비율분포

실제 법인장부를 통해 확인이 가능한 법인 대 법인 및 법인 대 개인간 거래시의 취득가액 신고에 비해 개인 대 개인간 거래분은 검인계약서상의 신고가액이 낮다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다¹⁸⁾.

<표 7>은 2001년도 1월 1일부터 9월 30일까지 취득세 및 등록세가 부과되는 전체 토지거래 중 신고서상의 신고가액이 해당 토지필지의 개별공시지가와 대비하여 몇 % 수준에 달하는지를 분석한 표이다.

이 표에 따르면, 공시지가의 90% 이상 수준(100% 이상및사실상 취득가액 포함)이 전체의 90.9%에달하여전년도대비 14.7%증가하였다.

<표 8>은 같은 기간 동안 취득세 및 등록세가 부과되는 토지거래 중 개인 대 개인간의 거래 유형에만 국한하여 공시지가 대비 신고수준을 분석한 분포표로 공시지가의 90% 이상 신고자는 전체의 89.5%에 달하여 전년도 대비 17.8%증가하였다.

18) 행자부가적용비율기준을정하여지자체에통보한후해당지자체장이적용비율을결정고시하는방식으로1999년에전환되기전까지는'검인계약서사용에따른불균일과세조례'에따른취득세·등록세감면율제도를통해공시지가대비신고가액의비율을제고하려고하였음. 이제도의폐지전에도50% 미만비율이10%권수기준)에달하여거래형태별세부담불공평성의원인이되었음.

<표7> 공시지가대비취득세및등록세신고현황(토지거래, 2001년3/4분기까지의누계치)

(단위: 건, %)

구 분	계	80% 미만	80 90% 미만	90 100% 미만	100% 이상	사실상취득가액
계	2,086,522 (100)	104,897 (5.0)	84,575 (4.1)	435,411 (20.9)	1,181,416 (56.6)	280,223 (13.4)
취득세	968,899 (100)	46,033 (4.8)	40,611 (4.2)	204,085 (21.1)	547,097 (55.5)	131,073 (13.5)
등록세	1,117,623 (100)	58,864 (5.3)	43,964 (3.9)	231,326 (20.7)	634,319 (56.8)	149,150 (13.3)

주: () 안의값은비율임.

<표8> 공시지가대비취득세및등록세신고현황(개인대개인간토지거래, 2001년3/4분기까지의누계치)

(단위: 건, %)

구 분	계	80% 미만	80 90% 미만	90 100% 미만	100% 이상
계	1,806,299 (100)	104,897 (5.8)	84,575 (4.7)	435,411 (24.1)	1,181,416 (65.4)
취득세	837,826 (100)	46,033 (5.5)	40,611 (4.8)	204,085 (24.4)	547,097 (65.3)
등록세	968,473 (100)	58,864 (6.1)	43,964 (4.5)	231,326 (23.9)	634,319 (65.5)

주: () 안의값은비율임.

이는<표6>에서 제시한‘행자부 지침(guideline)으로서의 적용비율 기준 이 전년의 80% 결정 8개 시·도 및 90% 결정 8개 시·도에서 90% 결정 8개 시·도 및 100% 결정 8개 시·도로 상향조정되었기때문으로 판단된다.

개별공시지가 적용비율 수준으로 신고하는 경우는 일반납세자들보다는 세무사 등 세무대리인의 신고가 대부분을 차지하여 과세당국의 내부기준에 대해 보다 많은 정보가 있는 세무대리인들이 실지거래가액대로의 신고를 기피한 것으로 판단된다. 그리하여 여전히 사실상 취득가액으로 신고납부한 경우가 상대적으로 시가표준액 수준으로 신고납부한 납세자보다 세 부담이 높은 상황이 지속되고 있다.

또한 예전에 비해 취득세와 등록세의 적용비율 격차가 많이 줄어들었으나, 시·도별로 여전히 차이가 남아따라납세자간불공평성이 발생하고 있다.

개별공시지가 적용비율 수준으로 신고하는 경우는 일반납세자들보다는 세무사 등 세무대리인의 신고가 대부분을 차지하여 과세당국의 내부기준에 대해 보다 많은 정보가 있는 세무대리인들이 실지거래가액대로의 신고를 기피한 것으로 판단된다.

4. 부동산 관련 조세의 과세표준에 관한 근거없는 믿음들

부동산과 관련된 각종 조세들에 대해서는 일반국민, 해당 세목의 납세자, 세제 및 세정 당국의 공무원, 감정평가업계 종사자들이 매우 다양한 이해 및 의견을 갖고 있다. 예를 들어, 필자가 1998년 초 이들 그룹을 대상으로 부동산관련 조세에 대한 설문조사를 수행한 결과를 살펴보면 다음과 같은 점을 확인할 수 있었다¹⁹⁾.

첫째, 부동산 문제의 발생 원인과 정책수단으로서 부동산 관련 조세의 역할 및 실효성을 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 76%가 부동산관련 조세에 대해 높은 기대감을 보여주었다.

둘째, 재산관련 조세의 과세목적 및 기능을 묻는 질문에 대해 ① 양도세는 투기적 거래의 방지, ② 취득세·등록세는 재정수요 확보를 위한 세원으로서의 기능이 가장 중요하다고 답하였다. 한 가지 흥미로운 사실은 모든 그룹에 있어서 대략 40%의 응답자들이 양도소득세의 주요 기능으로 투기적 거래방지를 제1순위로 꼽았다는 사실이다. 세목의 명칭에 ‘소득세’임이 나타나 있음에도 ‘자본이득(소득)에 대한 과세’로 답한 응답자는 그 절반인 20% 정도였다. 이러한 순위는 양도세 업무를 담당하는 국세청 재산세 제 공무원 응답자 498명도 마찬가지였다.

셋째, 재산 관련 세금의 과세표준으로 어떠한 기준이 가장 바람직하다고 생각하느냐는 질문에 대해서 ① 양도세는 실제 양도차익(40%), 그 일정비율(25%), 공시지가나 기준시가에 의해 산정한 추정 양도차익(31%), ② 취득세·등록세는 공시지가나 기준시가 등 정부가 추정하여 고시한 가액(43%), 실제로 취득한 가액(34%)의 순으로 답하였다. 즉, 양도자가 납부하는 양도세에 대해서는 실지거래가액을 기준으로 계산한 양도차익을 직접적(40%) 및 간접적(25%)인 과세표준으로 삼아야 한다는 답이 제일 많았으나, 동일한 유사거래의 다른 입장에서 있는 양수자가 납부하는 취득세와 등록세에 대해서는 정부가 추정고시하는 가액을 과표로 삼아야 한다고 답하고 있어서 모순된 측면을 보이고 있었다. 다만, 납세자 및 세무공무원들 그룹에서는 취득세 및 등록세의 과표도 실제로 취득한 가액 또는 시장에서 일반적으로 거래되는 시가를 과표로 삼아야 한다고 답한 경우가 정부의 추정고시가액을 과표로 삼아

19) 설문조사의 보다 자세한 내용에 대해서는 노영훈·장근호(1999)를 참조할 것.

야한다고 답한 경우와 거의 유사한 빈도를 나타냈다.

이렇게 설문조사상에서 나타난 부동산 관련 조세들에 대한 국민들의 이해 및 의견에 기초하여, 부동산거래시 과세되는 세목들의 과세표준이 어떻게 형성되는 것이 적절할 것인지를 판단하기 위해 아래와 같은 질문-응답(Questions and Answers) 방식의 논의를 시도해 본다.

[질문 1]: 보유단계에 부과되는 (건물)재산세 및 종합토지세의 과표는 ‘시장가격’에 따라 결정되어야 하나? (시장거래가 변동에의 반응성 및 갱신주기 문제)

보유단계에서 소유사실에 근거하여 법적 또는 사실상의 소유주에게 부과하는 보유세는, 적어도 과세기준일 시점 현재로는 해당 부동산이 시장에서 거래되지 않았으므로 ‘만약 과세기준일에 공개시장에서 거래되었다면 얼마의 가격으로 거래되었을 가능성이 제일 높은가’의 개념인 ‘정상가격(Fair Market Value)’ 또는 ‘시가(時價)’를 기초로 하여 과세표준이 결정되는 것이 일반원칙이다.

그러나 대부분의 국가들은 재산보유세를 지방재산세(local property tax)로 운영하고 있으므로 지방재산세 세율이 해당국의 지방세 및 지방재정 법체계에 따라 법정명목세율(statutory rate)로 규정되어 있는 나라와 그렇지 않은 나라로 구분하여 답이 달라지게 된다.

영국 및 미국 등 보통법(common law) 국가들에서는 지방재산세 세율이 특정화되어 있지 않고, 과세관할구역 내의 과세권자인 일반지자체(시·군)·학교·경찰 등이 회계연도 내에 ‘지방세로 충당해야 하는 (부족)금액’을 일반지자체 과세관(assessing officer)에게 제출하면 과세관이 관할구역 내 부동산들에 대해 과세평가한 가액들의 총합계 대비 (해당)비율로서 세액이 결정된다. 따라서, 과세대상부동산들의 상대적 균형이 중요하지 정확한 정상가격의 산출은 의미가 없으며, 상급정부가 정기적으로 ‘거래가 대비 비율분석(ratio analysis)’을 통해 균형을 확보하도록 관리한다(예, 미국의 주정부가 수행하는 비율분석).

독일·일본·한국·대만 등 독일민법(civil law)의 전통을 이어받은 국가들은 지방재산세 세율이 법이나 조례에 규정되는데, 이 경우 과세표준의 변경은 세 부담과 직결되므로 부동산거래시장의 움직임에 따라 매년 급격하게 변경하지 않고 ‘과표 현실화율’ 등을 통해 관리한다.

일본의 1990년대 초 부동산 버블 붕괴 후 고정자산세 과세표준이 부동산거래시장의 가격 움직임을 적절히 반영하지 못해 시장가격보다 높게 결정되어 1993년 지방법원들에 의해서 위법판결을 받은 사례나, 독일의 순부유세 폐지의 주요 원인이 된 부동산에 대한 연방평가방법의 미흡함에 대한 헌법재판소의 지적 등은 재산보유세 과세평가의 어려움을 단적으로 보여

취득과세는 유상거래의 경우 실지거래가액(사실상 취득가액)대로 성실신고된 금액이 과세표준이 되는 것이 이상적이고, 보유과세는 지방자치단체가 제공한 행정서비스에 대한 대가를 응익원칙에 따라 지역주민간에 배분하는 한 기준으로 ‘공간적 균형성’에 기초한 정상가격 또는 시가를 사용하는 것이 바람직하므로 반드시 일치할 필요는 없다.

주는 것이다.

결국, 재산보유세를 지방정부가 지방세로 부과하는 경우 과세대상 부동산 중 시장에서 최근 거래된 사례를 기준으로 하여 나머지 모든 과세대상 부동산에 대한 과세표준을 (주기적으로) 갱신하는 방식의 세무행정 업무를 각 나라마다 지방세제도의 특성에 맞게 설정하는 수밖에 없을 것이다. 우리나라의 경우 지방재산세라 하더라도 과세표준 및 세율을 중앙집권적이고 전국적으로 통일되게 운영하고 있는 상황이므로, 전국 단위의 공적 토지평가체계인 공시지가제도를 토대로 보유과세 과세평가를 위한 부동산평가체계를 개발하는 경우에도 시점간 균형보다는 지역간 균형에 초점을 맞출 수밖에 없을 것이다.

[질문 2]: 취득 당시의 취득세 · 등록세 과세표준과 보유단계의 재산세 · 종합토지세 과세표준은 달라도 되는가?

이들 4개의 세목 중 취득세 · 등록세는 도세이고 재산세 · 종토세는 시 · 군세이므로 지방정부 수준에 따라 과세권자가 완전히 일치하지는 않으나, 전자의 세목들도 기초자치단체인 시 · 군 · 구에 위임하여 징수하고 있으므로 모두 지방세의 현행 세제결정의 틀 내에서 살펴볼 수 있다.

취득과세는 유상거래의 경우 실지거래가액(사실상 취득가액)대로 성실신고된 금액이 과세표준이 되는 것이 이상적이고, 보유과세는 지방자치단체가 제공한 행정서비스에 대한 대가를 응익원칙에 따라 지역주민간에 배분하는 한 기준으로 ‘공간적 균형성’에 기초한 정상가격 또는 시가를 사용하는 것이 바람직하므로 반드시 일치할 필요는 없다.

그러나, 우리나라와 비슷한 지방세제를 운영하는 일본에서는 이들 양자의 과세표준을 연계시켜 운영하고 있다. 일본의 부동산취득세는 부동산의 취득 배후에는 담세력이 있다는 데 착안하여 과세하는 지방세로서 기본 성격을 규정하고 있다. 1954년 보유과세인 고정자산세의 세율을 인하하여 당해 부동산에 대한 계속적인 고정자산세 부담의 완화를 도모함과 동시에 부동산의 취득시점은 비교적 담세력이 있는 때이므로 이때 상당한 세부담을 지운다는 관

점에서 도도부현세로 부동산취득세를 창설하는 등 보유과세와 유기적으로 연계하여 취득과세를 운영해오고 있다. 즉, 부동산취득세의 과표와 고정자산세의 과표는 일치한다.

한편, 미국 캘리포니아주에서 시행하고 있는 지방재산세에 대한 Proposition 13은 신규거래가 있을 경우에만 재산보유세 과세표준을 재조정하도록 허용함으로써 신규부동산 취득자의 재산세 부담만 급증하게 되어 취득세 및 등록세와 같은 취득과세 부담이 있는 나라에서는 ‘선납적 재산세와 같은 효과를 발휘하게 된다. 즉, 취득과세는 없지만 소유주가 바뀔 때에만 보유과세의 과표가 거래가액대로 갱신된다.

[질문 3]: 양도세 과세에서 실지거래가액 결정원칙이 애로를 겪는 것이 취득세·등록세와 같은 거래단계유통세가 존재하기 때문인가?

어차피 현재에도 부동산거래의 당사자 양방이 각각 관련되는 취득세·등록세의 신고와 양도세의 신고가 유기적으로 연계되어 있지 않으므로, 지방세 당국과 국세 당국은 각각 서로에게 해당되는 세목의 문제해결을 따로 추진할 수 있다.

취득세 및 등록세는 빈번한 거래를 억제하기 위한 마찰(sands-in-the-wheel)을 노려 거래세를 도입·운영하는 것이 취지이고, 실현된 자본이득의 가치분능력에 대한 담세력에 기초하여 개인소득세를 부과하는 것이 양도소득세의 주요 기능이다.

취득세·등록세의 취지는 살리면서도 거래세 부담을 줄이고자 신고가액을 낮추는 부작용을 없애기 위해 ‘신고거래가액의 일정 비례세율’ 구조가 아니라 ‘정액세’ 방식을 택한다면 즉, 거래가액의 대소에 불문하고 일정금액을 내도록 한다면 과소신고의 유인은 없어진다. 취득세 및 등록세와 같은 거래세의 존재 그 자체가 양도세의 실지거래가액 결정원칙으로의 전환에 장애물은 아니므로, 그 부과방식과 과세표준 및 세율의 변경을 통해서도 과소신고의 문제를 해결할 수 있다.

III. 실지거래가액을 기준으로 한 과세제도의 실행방안

1. 방안 모색의 기본방향 및 선행 조치들

거래단계에 관련되는 취득세·등록세 및 양도소득세의 과세표준을 유상거래의 경우 실지거래가액대로 계산하여 과세하기 위해서는, 관련 세제들이 신고납부주의 방식으로 과세되고 있다는 점에 명심하여, 세무행정상 실행가능성(implementability) 보장되어야 한다. 단순

취득세 및 등록세와 같은 거래세의 존재 그 자체가 양도세의 실지거래가액 결정원칙으로의 전환에 장애물은 아니므로, 그 부과방식과 과세표준 및 세율의 변경을 통해서도 과소신고의 문제를 해결할 수 있다.

히 이들 세목들의 관련 세법인 지방세법 및 소득세법상의 과세표준과 관련된 해당 조문을 ‘... 실지거래가액(또는 사실상 취득가액)에 의한다’라고 선언적으로 규정하는 것만으로는 실효성을 확보할 수 없다.

양도세 세무행정의 필수조건은 ① 취득가액과 양도가액 과세자료의 (기준시가든 실지거래가액이든) 동일한 기준에서의 확보와, ② 자진신고납부 방식하에서의 양도자료의 적기 확보 및 신고내용의 성실성이다.

양도소득세 세무행정 업무의 흐름을 살펴보면, 과세자료의 수집·관리·결정 업무가 핵심이므로 작년 상반기(2002. 6. 30일)까지는 소유권이전등기의 경우 양수자가 거래내용을 세무서장에게 신고한 후 확인을 받아 등기신청시 첨부해야 하는 ‘부동산양도신고제’를 통해 과세자료의 조기확보를 도모하였다²⁰⁾. 그러나, 2000년 양도소득세가 신고납부주의 세목으로 변경되고, 2002년 9월 대법원의 부동산등기전산화가 전국으로 확대되어 등기자료를 국세청이 전산으로 송부받아 국세통합전산망(TIS)에서 바로 활용할 수 있게 되는 등 과세자료의 적기수집·관리가 가능해짐에 따라 2002년 7월부터 동 제도를 폐지하게 되었다.

다른 세목과 달리 양도소득세의 경우 ‘실현주의 과세원칙(realization principle)’에 기초하고 있으므로 납세의무 성립시기인 양도시점에서 실현된 실제 양도차익을 정확히 계산하기 위해서는 양도시점뿐만 아니라 취득시점의 취득가액도 실지거래가액으로 이미 세무당국이 확보하고 있어야 한다. 결국 양도소득세의 경우에는 과거와 같이 양도세 관련 세법 개정시에 ‘개정법을 시행일 이후 양도분부터 바로 적용하면서, 부칙으로 경과규정을 두는’ 통상적인 방식으로 실가과세를 추진하는 것보다는 ‘개정법을 시행일 이후 취득분부터 실지거래가액 결정원칙을 적용하면서, 상당기간 기준시가 결정원칙을 병행하여 사용하는 방식’으로 도입하는 것이 가장 바람직할 것이다. 일정시점 이후에는 유상취득한 거래자들이 자

20) 과거 등기소를 통해 소유권이전등기신청서 부본을 넘겨받아 양도세를 부과 결정하던 방식에서는 납세의무 성립 후 길게는 1년여 후에 납세고지서가 발송되어 체납 및 결손 처분이 대량 발생하는 등의 세무행정상의 애로로 양도세의 실효성이 의문시되었기 때문에 도입된 제도임. 그러나 부동산 양도 신고제에 따라 신고의무가 면제되는 소유권이전등기의 범위에 ① 3년 이상 보유주택, ② 8년 보유 농지, ③ 파산선고에 의한 처분, ④ 경매·판결·화해 등의 경우가 포함되어 과세당국 과납세자의 편의를 절충하고자 하였음.

기책임하에서 신고한²¹⁾ 거래가액을 양도세 취득가액으로 간주할 수 있으므로 관련 자료들을 5~10년간 축적한 후 해당 부동산이 최초로 양도될 때 비로소 실지거래가액 결정원칙을 적용한다면 납세자의 조세저항이나 세무마찰을 최소화할 수 있을 것이다.

후술하는 어떠한 실가과세 실행방안을 선택하든지 세법개정과 함께 실효성을 확보하기 위한 필수조건들을 정리하면 다음과 같다.

대안별로 자료수집·관리 업무가 달라지기는 하나, 기본적으로 취득단계에서 실가로 수집되는 과세자료가 양도시점까지 보존·관리되어야 하며 그 동안 취득시점 거래에서의 취득자와 양도자간에 실지거래가액에 대한 상호검증이 수행되어야 한다.

성실한 실지거래가액 신고는 궁극적으로 취득 및 양도단계에 관련된 세목들의 세무행정을 담당하는 과세당국의 세무조사를 통해 담보되어야 한다.²²⁾ 하지만, 유상거래시 실제 거래계약서가 검인을 거쳐 신고되도록 거래에 참여하는 부동산중개업자 및 법무사들에 대하여 직업윤리 의무 및 위반시 벌칙을 부과하도록 자격증 및 업무관리를 규정하는 관련법에 새로운 조항을 도입하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

2. 실행가능한 구체적 대안들

양도소득세만 놓고 보면 실현된 양도차익(=양도가액-취득가액)에 대해 과세되므로 양도가액과 취득가액이 모두 실지거래가액으로 계산된다고 할 때, 취득자가 특별히 근시안적(myopic)이지 않는 한 당장의 취득세 부담 때문에 취득가액을 낮추어 신고하는 것은 향후 당해 부동산 매각시 양도차익을 증가시켜 불리해지게 되므로 과소신고할 유인이 없다. 즉, 양도세의 기준시가 결정원칙에서 실지거래가액 결정원칙으로의 전환을 전제할 경우 양도세 자체의 특성상 거래자간 이해의 불일치로 거래가격 담합요인은 없다.

21) 후술하는 방안별로 취득자의 거래가액 신고가 달라지는데, 양도세 양도가액을 취득세 및 등록세의 취득가액과 일치시키는 방안(대안 1)에 따르면 계면검인계약서 사본 2통 중 세무서에 송부되는 것을 과세자료로 축적하는 것이고, 인지세 과세표준과 양도세 양도가액을 일원화시키는 방안(대안 2)에 따르면 국세청이 이미 확보한 인지세 과세문서상의 기재금액을 양도세 과세자료로 축적하는 것이다. 취득세·등록세의 과세표준을 신고가액이 아닌 중량세적 방식으로 하는 방안(대안 3)에 따르면, 취득자로부터의 신고는 무의미하고 양도자의 양도가액 신고금액을 상대방 취득자에게 구두 또는 통보하고 확인시키는 방법임. 모든 대안의 경우 예행의비 과세세도는 전부 100% 세액감면 등으로 대체하여 조세 혜택을 받는 경우에도 모두 신고하도록 해야 할 것임.

22) 2002년 9.4 대책 이후 주택에 대한 양도세의 실가과세 대상 범위가 확대되어 실지거래가액 기준 6억원 이상의 양도가액으로 양도된 주택 및 1세대 3주택자에 대해서는 실지거래가액 신고여부를 국세청이 국세통합전산망과 축적된 주택 매매 자료를 통해 분석한 후 세무대상자를 선정하겠다고 최근 발표함. 그러나, 이러한 ‘일정일 이후 양도분부터 실가과세하는 방법’은 양도세 실가과세의 대상으로 정한 ‘고가양도’ 및 ‘1세대 3주택소유’ 범위에 속한 납세자들로부터 차별적 양도세 과세라는 강한 조세저항을 받게 되고, 이들로부터 취득시점 당시의 취득가액도 실지거래가액으로 확인할 수 있거나 아니면 기준시가에 의한 환산법을 써야 하므로 세무당국이 큰 행정부담을 지게 된다는 문제가 있음.

결국 양도소득세의 경우에는 개정법을 시행일 이후 취득분부터 실지거래가액 결정원칙을 적용하면서, 상당기간 기준시가 결정원칙을 병행하여 사용하는 방식으로 도입하는 것이 가장 바람직할 것이다.

따라서, 거래자간 신고가격 담합으로 한 쪽은 취득과세상 이득을 보는 반면 다른 쪽은 중립적인 상황을 타개하는 것이 문제해결의 핵심인바, 이를 취득과세 측면에서 개편하는 방안을 아래의 3개 대안으로 구분하여 소개하고자한다.

어차피 양도세 실가과세를 위해서는 취득시점에서의 실지거래가액 신고가 필수조건이고, 이를 위해서는 현재 취득단계에서 지방세로 과세되는 취득세·등록세의 과세표준을 실지거래가액화하는 방안(대안 1), 취득단계에서 국세로 과세되는 인지세의 과세표준을 실지거래가액화하는 방안(대안 2), 취득단계 세부담을 줄이기 위한 유인을 없애기 위해 취득세·등록세를 종량세화하여 과세표준을 신고거래가액과 상관없이 만드는 방안(대안 3) 등을 고려해 볼 수있다.

<대안1> 취득세·등록세과세표준과양도세양도가액의일원화

신고납부 세목인 지방세로서의 취득세·등록세와 마찬가지로 양도세에 대한 과세방식이 정부부과결정 방식에서 자진신고납부 방식으로 전환되었으므로, 부동산거래의 양 당사자 중 양도자가 납부하는 양도소득세와 양수자가 납부하는 취득세·등록세의 과세방식 및 과세평가 등 세제 측면과 과세절차 및 과세자료협조와 같은 세정 측면이 국세 및 지방세에 따라 이원화되어 유지될 경우, 전반적인 조세의 투명성과 형평성에 미치는 악영향을 검토할 필요성이있다.

세제 측면에서 볼 때, 유상거래의 양 당사자 중 양수자는 현행의 검인계약서 제도에 의하여 검인을 받은 거래계약서를 관할등기소에 소유권이전등기를 할 때 제출해야 하는데, 사본 2통 중 1통은 취득세·등록세와 같은 지방세 과세당국에 보고되고 나머지 사본 1통은 부동산소재지 관할 세무서장에게 송부되는 상황이다. 문제는 후자가 양도소득세의 취득가액으로 전혀 활용되지 못하고 있다는 데서 발생한다.

물론 국세인 양도세 세정당국에서는 검인계약서상의 거래대금 등 계약내용의 진실성에 대한 의구심 때문에 동 물건의 향후 양도시에 취득가액으로의 활용을 주저할 수 있으나, 검인 계약서상의 거래가액을 취득가액으로 간주하는 방식으로 전환하고 (자동) 비과세대상(예, 1

세대1주택에 대한 양도세 비과세)의 범위를 축소하게 되면 취득시점에서의 취득세·등록세를 낮추기 위한 과소신고 유인이 장래 양도시의 양도세 부담 증가로 이어지는 불이익을 감수해야 하므로 모든 부동산 유상거래에서 거래자간 담합이 사라지게 될 것이다. 나아가 검인계약서의 대금지급 관련 계약내용에 일종의 세무자진신고(self-assessment) 기능을 부여하게 되면 취득세·등록세와 같은 지방세의 과세표준과 양도세의 양도가액이 일원화되는 효과를 기대할 수 있다.

결국 향후 양도세는 실지거래가액 기준으로의 신고납부제도 정착을 위해 거래단계의 국세·지방세 과세기준을 통일하면서 국세·지방세 과세당국 양쪽에서의 신고가액 상호대사(相互對査, cross-check)를 통해 납세자의 성실신고 환경을 조성할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 관건이다.

특히 부동산 거래의 양 당사자가 부담하는 세목이 국세와 지방세 세목으로 나누어져 있는 현재 상황에서는 양쪽 과세당국간의 과세자료 및 관련 정보의 공유, 과세기준의 통일 등을 통한 협조관계의 유지가 필수적이다.

결국 유상거래시에 실현된 양도차익에 대해 과세하는 양도소득세의 과세표준이 실지거래가액에 기초하여 결정되도록 원칙을 변경한다면, 과세당국에서는 납세자가 거래가액을 성실히 신고하더라도 세 부담이 증가하지 않도록 제도적 유인을 만드는 방향으로 실행방안을 구축해야 할 것이다.

적기에 과세당국에 신고된 양도신고서상에 실지거래가액이 기입되도록 부동산 양도신고제를 변경하는 한편, 양도자와 양수자가 거래시 각각 부담하는 양도세와 취득세·등록세의 과표 산정기준을 일치시켜 양자간 탈세를 위한 저가신고 담합을 막는 조치를 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 취득세·등록세의 과세표준인 취득가액과 양도세의 양도가액을 동일한 금액으로 적용토록 관련 법규정을 개편한 후 취득가액과 양도가액이 모두 실지거래가액으로 파악되는 시점부터 실지거래가액으로 완전 전환하는 방안이다.

또한, 과도기 중에도 실지거래가액의 축적을 위하여 특정 시점 이후의 거래분부터는 양도신고서에 기입한 거래가격이 추후 양도시 취득가액으로 적용됨을 검인계약서나 취득과세 안내문에 명기하여야 할 것이다.

<대안2> 인지세과세표준과 양도세 양도가액의 일원화

양도소득세 세무행정 당국인 국세청에 의한 취득시점에서의 실지거래가액 확보가 향후 양도시점에서의 실지거래가액 확보와 함께 양도차익 계산시 실지거래가액 결정원칙으로의 전

향후 양도세는 실지거래가액 기준으로의 신고납부제도 정착을 위해 거래단계의 국세·지방세 과세기준을 통일하면서 국세·지방세 과세당국 양쪽에서의 신고가액 상호대사(相互對査, cross-check) 통해 납세자의 성실신고 환경을 조성할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 관건이다.

환에 핵심요소라면, 취득가액 신고자료를 확보하는 원천을 취득세 및 등록세 과세당국에 의 존하지 않더라도 (국세 항목 중) ‘인지세 틀 활용하면 된다.

현재의 인지세 과세대상 및 취득세·등록세의 과세대상, 그리고 각각의 세율체계를 비교 한 <표 1>을 살펴보면 현행 양도소득세 과세대상 자산이 인지세 과세대상과 일치하므로 실 지거래가액대로의 신고가 들어오도록 현행의 ‘5단계 정액세율체계’를 ‘증가세(ad-valorem)체계로 바꾸고 늘어나는 인지세 부담액은 양도소득세 필요경비로 공제해 주면 된 다²³⁾. 현재 인지세는 매매·교환과 같은 부동산의 소유권이전등기 신청시 제출하도록 부동 산특별조치법(8)에 규정된 ‘검인계약서 상에 거래금액을 기재하고 서명날인할 때 납세의 무가 발생하여 인지세액에 해당하는 인지를 검인계약서에 첨부하도록 되어 있다.

취득자가 인지세를 절감하기 위해 과소신고하려는 유인이 향후 양도시 양도차익이 커져서 세 부담이 늘어나는 불이익과 대비하여 크지 않도록 배려해야 하는 문제가 취득세 및 등록세 와 마찬가지로 존재하나, 동일한 국세 과세당국이 인지세와 양도세의 과세자료 관리를 할 수 있다는 점에서 실지거래가액확인이용이하다.

거래단계에 과세되는 조세가 신고납부주의 방식으로 과세될 때 신고되는 거래가액의 진실 성 여부를 확인하는 방법은 거래당사자 양방으로부터 상호대사를 하는 것이고, 양도자의 양 도가액 신고와 취득자의 취득가액 신고가 일치하기 위해서는 ‘일정시점 이후 거래분부터 인 지세 신고가액을 양도세 취득가액으로 본다 는 내용을 인지세 신고서식 또는 안내문에 명기 해야 한다.

영국 등 인지세를 제대로 운영하는 국가들의 경우에는 매매 등 유상양도에 대한 인지세 과 세시 매매가격을 과세표준으로 정률의 세율로 과세하는 방식을 택하고 있으므로, 우리나라 도 신고된 거래가격을 취득가격으로 추정해 버리면 굳이 지방세인 취득세 및 등록세 과세표 준과 양도세 취득가액을 일원화하기 위한 노력을 기울이지 않아도 된다.

23) 또한 인지세법 제6조5호에서 비과세문서로 규정된 ‘주택의 소유권이전등기증서로서 기재금액이 1억원 이하인 것을 개 정하여 면세점금액을 대폭 낮추어야 할 것임.

<대안3> 등록세·취득세의과세방식변경

과세권자인 광역자치단체 스스로가 취득세 및 등록세의 과세표준을 실지거래가액대로 인상하기를 원하지 않을 경우, 일본의 부동산취득세처럼 부과방식을 ‘정부부과결정제’로 바꾸고 과세표준을 보유단계 과세인 재산세 및 종합토지세 과세대상상의 과세표준 금액과 일치시키는 방안도 모색해 볼 수 있다.

현행 신고납부 세목인 취득세 및 등록세를 정부부과결정 방식으로 전환하면 신고의무가 없어지고 납세자가 부담하는 세액이 과세당국에 의해 독립적으로 결정되므로 납세자의 신고양태에 따른 차등과세의 문제는 제거되나 이들 세목은 양도와 양수라는 거래의 양 측면에서 과리되어 운영되게 된다.

그러나, 취득세·등록세의 과세표준이 ‘취득자(등록자)의 신고가액’이 아니면서 세율도 ‘종가세율(ad valorem rate)’이 아닌 방식으로 만들면 납세자가 부담하는 세액이 신고가액과 무관해지므로 이들 세목에 있어서의 과소신고 유인은 없어진다.

이는 지방세 세제당국이 지방세가 안고 있는 거래세 대 보유세의 문제 등 지방세 세제발전이라는 목적만을 위해 장기 개편안을 마련할 경우에도 고려해 볼 수 있는 방안들이다. 또한, 이러한 방안을 선택할 경우에는 지방세 세정당국이 보통징수의 방법으로 신규로 취득세 및 등록세 과세대상이 되는 부동산들에 대해 자료관리를 수행해야 하는 업무부담이 발생한다.

IV. 결론 및 정책시사점

본고에서는 부동산 거래단계에서 과세되는 조세들의 현황을 소개하고 유상거래시에 양도소득세의 실지거래가액 과세를 위한 세 가지 실행방안을 소개하였다. 취득시점에서의 실지거래가액 신고가 필수조건이므로, 이를 위해 현재 취득단계에서 지방세로 과세되는 취득세·등록세의 과세표준을 실지거래가액화하는 방안(대안 1), 취득단계에서 국세로 과세되는 인지세의 과세표준을 실지거래가액화하는 방안(대안 2), 취득단계 세부담을 줄이기 위한 유인을 없애기 위해 취득세·등록세를 종량세화하여 과세표준을 신고거래가액과 상관없이 만드는 방안(대안 3)이 제시되었다.

어떠한 대안을 택하는 경우에도 과세표준을 실지거래가액으로 사용하게 됨에 따라 급증하는 취득세·등록세 및 양도소득세의 부담은 해당 세목의 법정 명목세율 조절을 통해 낮추어주는 조치가 필요할 것으로 판단된다. 이들 세목은 모두 신고납부주의 세목으로 납세자가 거래내용대로 성실하게 자진신고할 유인을 조성하려면 실가과세로 과세표준이 확대되어 세부

장기적 관점에서는 국세 및 지방세 세목조정 등 현행 조세제도의 문제점을 개선하는 조세개혁을 추진하여취득세를 폐지하고 등록세를 면허세·인지세와 묶어 국세로 통합하면서, 양도세 양도가액과(통합된) 등록면허세의 등기시 신고가액을 일치시켜 운영하는 실가과세방안도 검토해 볼 수 있다.

답이 늘어나는 불이익을 현행 세부담 수준으로 맞추어 주는 보완조치가 병행되어야 할 것이다²⁴⁾.

보다 장기적 관점에서는 국세 및 지방세 세목조정 등 현행 조세제도의 문제점을 개선하는 조세개혁을 추진하여 취득세를 폐지하고 등록세를 면허세·인지세와 묶어 국세로 통합하면서, 양도세 양도가액과(통합된) 등록면허세의 등기시 신고가액을 일치시켜 운영하는 실가과세 방안을 검토해 볼 수 있다. 물론 이에 따른 광역자치단체의 세수결손분은 보전해 주어 세수중립적으로 세제개편이 이루어지도록 하기 위해 통합된 국세인 등록면허세 세수의 지방세양여금화가 필요할 것이다.

등록세의 국세 이전은 대부분의 국가들이 인지세를 중앙정부 세목으로 운영하는 취지가 자산시장 내에서의 유·무상 이전행위에 대해 지역간 차이를 둘 필요가 없다는 점과 자산시장 내의 거래동향을 파악할 수 있으며 등기·등록 업무는 국가위임사무로 지방정부가 수행할 지라도 기본적으로는 중앙정부의 업무라는 성격에 부합한다는 점에 있음을 유의할 필요가 있다. 1977년 국세이던등록세가 부가가치세 도입과 함께 유흥음식세와 맞교환되면서 지방세로 이양되던 당시의 법률개정 이유들을 다시 돌이켜 판단해 보면, 현재의 상황에서는 적용되지 않는 세제개편 논리였음을 알 수 있다²⁵⁾.

24) 세수중립적인차원에서취득세, 등록세의세율조정방안에대해서는노영환(2003)참조할것.

25) 국세였던 등록세의 지방세 이양과 관련해서, 그 배경을 「지방세연혁집(제1권)」 1996, p. 194에서 인용하면 다음과 같음. “지방세인유흥음식세를국세로이양하고 그대신국세인등록세를지방세로 이양받았다. 이와같은양 세목의상호교환이 유는첫째로, 유흥음식세는국세에있어서영업세와과세표준이사실상차이가없는데도불구하고그과세주체의차이로인하여세무행정운영상마찰과혼란이있었고이에반해서국세였던등록세는그과세대상의대부분이라고할수있는부동산에대한가액평가업무를지방자치단체가관장하고있어서이에따른업무상의변잡이수반되었기때문에이론면에있어서나운영면에있어서이들세목을상호교환하는것이합리적이라고인정되었고, 둘째로신설되는국세의부가가치세에유흥음식세를흡수할방침으로되어있었기때문에유흥음식세의국세이양이불가피했던것이다”라고되어있음. 이처럼취득세와등록세과세표준의유사성을이유로세목을교환하였다면등록세이양후취득세와통합하여운영하는것이더바람직했을것이며, 과세평가업무를지방정부가수행했다는당시상황은현재에는적용되지않음.

참고문헌

- 노영훈, 『건물분재산세의개편방안 연구』, 연구보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997. 12
- _____, 『양도소득세의 자진신고납부 및 실가과세로의 전환방법』, 재경부용역보고서, 한국조세연구원, 1999. 9
- _____. 이장규, 『양도소득세와 취득·등록세의 과세기준 일원화방안 연구』, 재경부용역보고서, 한국조세연구원, 1999
- _____. 장근호, 『우리나라 재산관련 과세평가체계의 문제점과 전문성 제고방안』, 정책보고서 99-09, 한국조세연구원, 1999
- _____, 『실거래가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안』, 한국감정평가협회, 2003.
- 윤세익, 『양도소득세 과세표준을 기준시가에서 실거래가액으로의 전환방안 : 토지 등의 양도를 중심으로』, 국립세무대학 조세문제연구소, 1997. 12
- 최명근, 『부동산자본이득과세개선방안연구』, 2001. 2
- Cannon Patrick, *Tolley's Stamp Duties and Stamp Duty Reserve Tax* 5th ed. Tolley Publishing Company Limited, 1996
- Inland Revenue, *Inland Revenue Statistics 1997* The Stationery Office, 1997

부록 : 이중계약서 작성에 대한 형사처벌 신문 보도

1. 사건 개요

서울지검 형사8부(양재택 부장검사)는 6월 18일 토지를 분양하면서 실지거래가액보다 훨씬 낮게 이중계약서를 작성해 26억원의 법인세를 포탈한 (주)태진부동산서비스, (주)엠아이스페이스, (주)삼흥피엠 등 3개 부동산건설팅회사를 적발해 태진부동산서비스 전무이자 대주주인 홍모씨를 구속기소하고, 삼흥피엠 대표 김모씨를 불구속기소하는 한편, 엠아이스페이스 대표이모씨 등 2명을 지명수배하였음.

또한 검찰은 이들 회사들로부터 토지를 매입하면서 이중계약서를 작성한 일반투자자 1,383명을 해당 지방자치단체에 탈세혐의로 고발하도록 통보했으며 고발되는 즉시 전원 조세범처벌법 위반혐의로 약식기소할 것임을 밝힘. 취득세 및 등록세 탈세를 목적으로 한 이중계약서 작성 여부는 실지거래가액의 10% 범위를 기준으로 처벌대상을 판단하였다고 밝힘.

검찰이 이들 회사의 거래장부를 압수해 분석한 결과 3개 업체가 실지거래가액보다 430억원이나 적게 이중계약서를 작성해 26억여원의 법인세를, 일반 매수자들은 23억여원의 지방세를 각각 탈루했다고 밝힘.

검찰관계자는 “수만개에 이르는 전국의 부동산을 대상으로 이중계약 여부를 무작위로 수사하기는 어렵다”며 “일단 기업형 투기 수사에서 적발되는 이중계약을 중점적으로 처벌할 방침”이라고 발표함.

2. 이중계약서작성의탈세여부에대한법적해석

취득세와 등록세는 납세의무가 있는지를 스스로 판단하여 자진신고하고 세액을 계산하여 세금을 납부하는 신고납부주의 방식으로 과세되는 지방세(광역자치단체세)임. 따라서, 과세표준을 정한 지방세법 제111조 제1항에는 납세의무자가 판단한 ‘취득 당시의 가액’을 신고서에 적어 내게 되어 있고, 제2항에서 다만 그것이 (과세당국이 내부적으로 산정한) ‘시가표준액’ 보다는 커야 한다고 규정하고 시가표준액 이상으로 취득세 신고를 한다면 지방세 과세당국에서도 이의를 제기할 수가 없게 되어 있음.

현재 시·군에서는 취득세 신고서를 납세의무자에게 받아 전산처리한 후 OCR전산용지로 출력한 납부서를 발부하고 있는데, 이는 과세관청에 의한 행정처분이 아니라 납세자가 신고서상에 신고한 취득가액에 기초하여 산출한 세액을 납부하기 편하도록 제공하는 행정서비스

로 보고 있음. 따라서, 과세관청은 납세자가 과세표준 및 세액을 과세당국과 달리하여 신고한다고 하여 OCI전산용지의 납부서 발급을 거부할 수 없으며, 다만 과세표준과 세액을 적게 신고할 경우에는 가산세가 가산되어 보통징수의 방법으로 추징된다는 세무안내만 할 수 있도록 되어 있음. 적게 신고한다고 판단하는 경우도 ‘시가표준액’을 기준으로 판단하지 실지거래가액과 대비하지 않음.

등록세의 경우에도 부동산등기법 제55조에 의해 등기공무원이 ‘등록세를 납부하지 아니하거나 등기신청과 관련하여 다른 법률에 의하여 부과된 의무를 이행하지 않을 때에는 등기신청을 각하하여야 한다’고 되어 있어 등기신청시 첨부되는 등록세 납세필증 여부를 통해 미납부 또는 납부부족 사실만 확인하여 지자체장에게 통보하는 수준의 형식적 심사에 그치고 해당 지방세 과세표준의 정확성같은 실질심사는 하지 않고 있음. 이는 부동산등기특별조치법에 따른 대법원규칙 제1조 제3항의 시장 등에 의한 계약서 검인에서도 마찬가지임. 즉, ‘검인신청을 받은 경우 시장·군수·구청장은 계약서 또는 판결서 등의 형식적 요건의 구비여부만을 확인하고 그 기재에 흠결이 없다고 인정한 때에는 지체없이 검인을 하여 검인신청인에게 교부하여야 한다’고 규정하고 있음.

세법 조문상 취득가액이 입증되지 않는 경우에는 과세표준을 ‘취득 당시의 가액’으로 한다고 표현되어 있지 ‘사실상의 취득가액’이나 ‘실지거래가액’으로 신고하라고 구체적으로 표현되어 있지 않기 때문임.

그러나 개인 대 개인이 아니라 법인이 거래의 일방 당사자로 포함된 경우에는 ‘법인장부를 통하여 취득가격이 입증되는’ 경우에 해당되어 ‘사실상의 취득가격’으로 신고하도록 지방세법 제111조 제5항에 규정되어 있고, 그렇지 않을 경우 조세범처벌에 준한 지방세법칙조사를 받게 됨.

결국, 이번 검찰이 발표한 사건도 부동산컨설팅회사가 법인이었기 때문에 이들로부터 토지를 산 사람들도 ‘사실상의 취득가격’ 즉, 실지거래가액대로 취득세·등록세 신고를 해야 했고, 해당 법인들에 대한 법인세 포탈 수사과정에서 이중계약서 작성 사실이 밝혀져 이들로부터 토지를 매수한 개인들도 지방세법상의 취득세 및 등록세 탈루 혐의로 조사대상에 포함됨에 따라 해당 지자체가 검찰에 조세범처벌법에 따라 고발하면 약식기소하겠다는 것임. 그러나, 개인간 거래시의 이중계약서 작성은 비록 구체적인 탈세정보가 있다고 하더라도 법규정 때문에 탈세인지도 불명확할 뿐만 아니라 과세권자인 지방자치단체에서 세무조사를 할 수도 또 검찰에 고발을 할 수도 없는 상황임.

거래대금 축소에 합의했다는 동일한 행위가 거래주체에 법인이 포함되었느냐 아니냐에 따라 처벌의 여부 및 정도가 달라진다면 불공평하다고 생각할 수 있음. 그러나 현재의 지방세

법 규정은 거래주체 유형별로 과세표준을 달리할 수 있도록 규정되어 있으므로 동일한 이중 계약서 작성행위에 대해서도 개인간 거래시에는 세무조사 및 조세범처벌이 곤란한 반면 법인이 포함된 경우에는 불이익을 받게 됨.

그러나, 어떤 조세를 ‘신고납부주의’ 방식으로 과세한다고 할 때에는, 자진신고하고 세금 납부를 하는 전과정이실지거래내용과 일치하도록성실하게 신고해야 한다는 것을 의미함.

국가채무관리의 개선방안



박 형 수 전문연구원(hspark@kipf.re.kr)

I. 국가채무관리의 필요성

정부는 재정지출 재원이 부족할 경우 국채를 발행하거나 국내외에서 차입하여야 한다. 이러한 국채발행이나 차입을 통한 재정적자 보전은 조세평준화(tax smoothing)를 통해 조세의 경제적 왜곡을 줄일 수 있으며, 국채발행은 무위험 금융상품을 공급하여 금융시장을 심화시키고 다양한 만기의 국채발행은 채권시장 발전을 촉진시키는 역할을 하기도 한다. 그러나 이러한 과정에서 누적되는 국가채무(public debt)의 규모가 지나치게 커질 경우에는 이러한 장점을 누릴 수 없으며 오히려 대규모 국채발행에 의한 금리상승으로 민간투자의 구축(crowding-out effect), 정부의이자지출 증가로 재정의 경기대응기능 약화, 대외신인도 하락 등의 부작용만 야기하게 된다. 이에 국가채무 규모를 적정수준으로 유지하여야 할 필요성이 대두되는 것이다.

우리나라의 경우 외환위기 극복과정에서 재정적자의 누적 및 금융구조조정지원 등으로 국가채무¹⁾ 및 국가보증채무가 크게 증가하여 정부발표 통계에 의하면 2002년말 현재 각각 133.6조원(경상GDP 대비 22.4%) 및 102.5조원(17.2%)에 달하고 있다. 국가채무의 대부분을 차지하고 있는 중앙정부채무의 경우에는 1970년말 경상GDP 대비 22.9%(0.3조원)에서 1996년말 8.8%(36.8조원)까지 낮아졌으나 이후 지속적으로 늘어나 2002년말에는

* 이원고는 필자개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

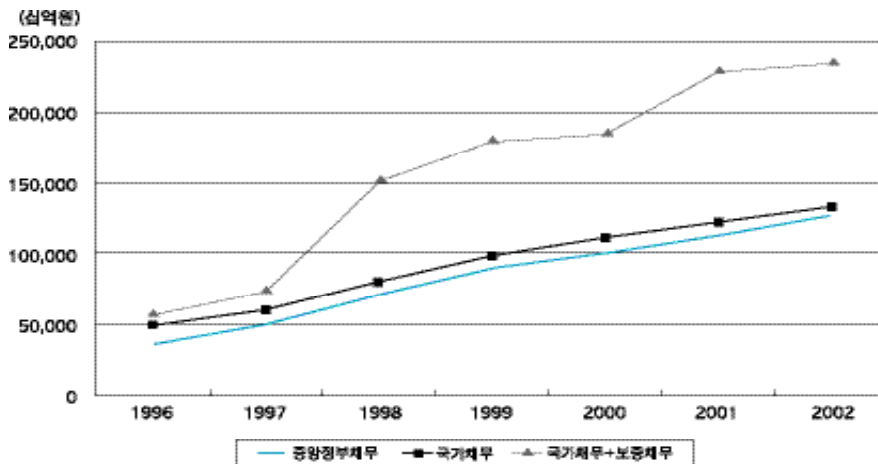
1) 정부에서 발표하고 있는 국가채무는 다음과 같이 계산된다.

국가채무 = 중앙정부채무 + 지방정부채무 - 지방정부의대중앙정부채무

누적되는 국가채무(public debt)의 규모가 지나치게 커질 경우에는 오히려 대규모 국채발행에 의한 금리상승으로 민간투자의 구축(crowding-out effect), 정부의이자지출 증가로 재정적 경기대응기능 약화, 대외신인도 하락 등의 부작용만 야기하게 된다. 이에 국가채무 규모를 적정수준으로 유지하여야 할 필요성이 대두되는 것이다.

21.2%(121,360원)에 달하였다²⁾. 한편, 1996년말 7.6조원(경상GDP 대비 1.8%)에 불과하던 국가보증채무는 외환위기 이후 공적자금 조성을 위한 예금보험공사채 및 자산관리공사채의 발행에 대한 지급보증으로 급속히 증가하여 2002년말 현재 102.5조원(17.2%)에 이르고 있다.

[그림 1] 국가채무 및 국가보증채무 추이

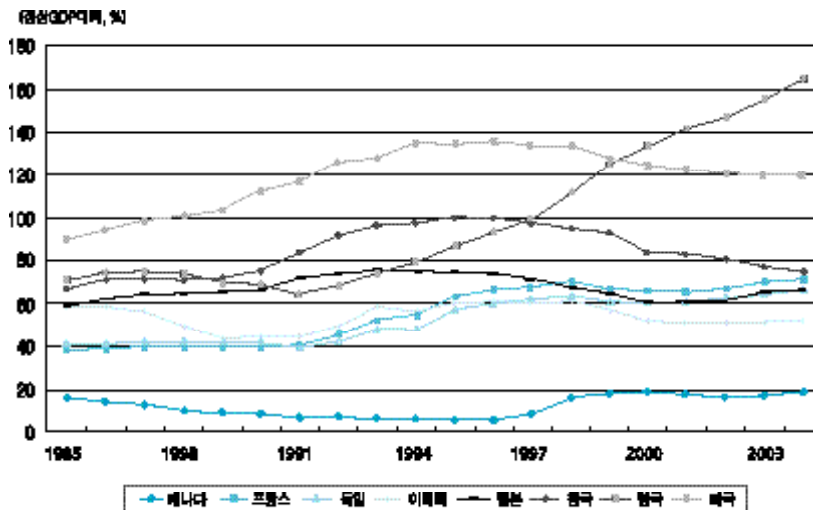


물론 현재의 우리나라 국가채무 규모를 주요 선진국들과 비교해 보면 아직은 작은 편이다. 다만 외환위기 이후 국가채무 증가속도가 다소 빠른 것이 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 정부발표 통계와는 달리 국민계정을 기준으로 국가채무 통계를 작성·발표하고 있는 OECD 통계에 따르면 우리나라 일반정부의 채무규모는 2002년말 현재 GDP 대비 16.4%³⁾로 OECD 평균인 76.1%(G-국가들의 평균은 75.7%) 보다는 훨씬 낮은 수준이다. 국가채무의 범위를 국제기준에 부합되도록 조정하기 위해 국가가 연금지급상의 계약의무를 지는 공무원연금과 군인연금의 부족액을 국가채무에 포함시킬 경우 약 100조원 정도 증가하게 되는데 이를 감안하더라도 아직은 작은 편이라 할 수 있다.

2) 반면, 지방정부채무는 1996년말 12.9조원에서 2002년말 19.5조원으로 소폭증가에 그쳤다.

3) OECD 통계는 국민계정의 일반정부기준이므로 현행 정부발표 국가채무에서 공기업으로 분류된 양곡증권정리금, 외환평형형금, 국민주택기금의 채무가 제외되기 때문에 정부발표 통계에 비해 국가채무 규모가 작아진다.

[그림 2] OECD 주요국의 총금융채무 추이



주: 2003년 및 2004년은 전망치임
자료: OECD, Economic Outlook 2003년 4월

그러나 향후 여러 가지 국가채무 증대요인이 상존하고 있어 안심할 수만은 없는 상황이다. 금융구조조정을 위한 지급보증채권 중 회수가 불가능한 금액은 약 69조원 정도로 이 중에서 49조원을 재정이 부담하기로 함에 따라 향후 4년간 만기가 도래하는 지급보증채권의 일부가 국채로 전환될 예정이다⁴⁾. 금년 1월, 한국은행은 보고서를 통해 공적자금 손실 중 정부부담 49조원으로 인해 증가하는 국가채무/경상GDP 비율(2001년말 기준 22%→31.4%)⁵⁾ 다시 2001년말 수준으로 회복되는 데는 50년 이상 소요될 것으로 추정한 바 있다⁵⁾. 한편, 공공자금관리기금은 최근 대규모 흑자를 보이고 있는 국민연금기금으로부터의 여유자금의 무예탁이 2001년부터 폐지됨에 따라 국채발행을 통해 자금을 조달하고 있다. 중장기적으로는 특히 경제성장률 둔화·국제조세경쟁 등으로 세입은 크게 늘어날 수 없는 여건에서 급속한 고령화 사회 진입에 따른 복지 및 건강 관련 지출 증가, 동북아 중심국가 건설 등 중장기 신성장 동력 발굴 및 지원 재원 및 남북경협자금 등의 통일비용 등의 각종 재정지출 증대로

4) 국채전환 규모는 2003년중 13조원, 2004~2006년중매년 12조원에달한다. 2002년 7월, 「공적자금 상환대책」 공청회에서 한국조세연구원이 발표한자료에따르면이러한공적자금상환으로인해국가채무의대경상GDP 비율이 2004년에 28%까지 상승할것으로추정되었다.

5) 향후우리경제의실질경제성장률을5%, 재정적자/경상GDP 비율은2000~2001년평균인 -1.3%로가정하여계산하였다.

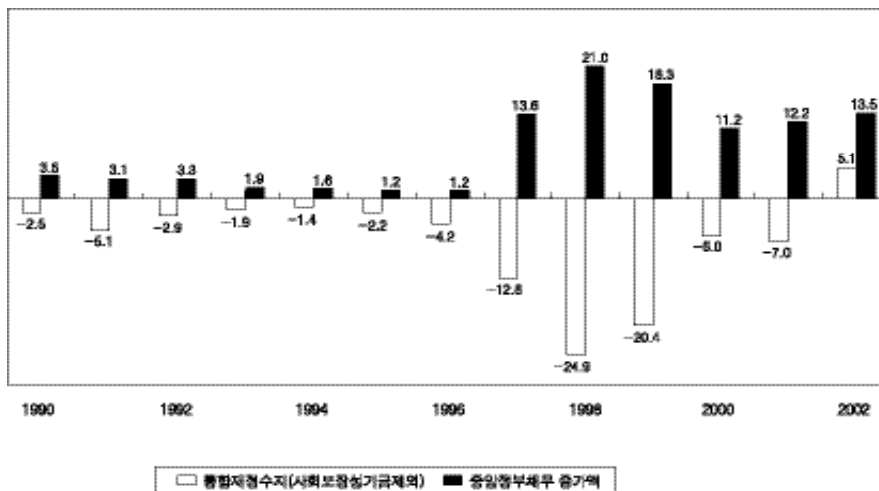
현재 우리나라의 국가채무 관리상황을 살펴보면 국가채무의 발생한도 관리, 채무현황 보고 등 기본적인 국가채무관리 업무만 수행되고 있을 뿐 국가채무를 안정화시키기 위한 적극적인채무관리 계획수립은 물론 관리체계마저도 미비한 실정이다.

인해 향후 재정적자가 발생할 가능성이 커 국가채무가 지속적으로 늘어날 전망이다.

그런데 현재 우리나라의 국가채무 관리상황을 살펴보면 국가채무의 발생한도 관리, 채무현황 보고 등 기본적인 국가채무관리 업무만 수행되고 있을 뿐 국가채무를 안정화시키기 위한 적극적인 채무관리 계획 수립은 물론 관리체계마저도 미비한 실정이다. 외환위기 이전까지는 국가채무의 규모가 미미하고 경상GDP 대비 비율이 하락하고 있어 적극적인 관리의 필요성이 작았다고 볼 수 있겠으나, 1998년 이후 상황이 크게 변화하였음에도 국가채무관리 법령 정비 및 관리체계 구축 등이 지연되고 있는 것이다⁶⁾. 특히 최근에는 재정수지가 대폭 개선되었음에도 불구하고 국가채무는 계속 증가하는 이상현상이 발생하고 있어 재정건전화를 위한 노력 이외에 적극적·체계적인 국가채무관리의 필요성이 더욱 증대되고 있다.

[그림 3] 중앙정부 재정수지 및 채무증감 추이 비교

(단위: 조원)



6) 2001년 정부와 여야는 재정건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정을 추진한 바 있으나 야당과의 국가채무규모논쟁으로 실패한 바 있다. 당시 특별법의 주요 내용은 국가채무관리위원회의 구성, 세계잉여금발생시 국가채무상환에 우선사용, 추경예산 편성요건의 엄격화 등이었다. 보다 자세한 내용은 「재정건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정을 위한 한국조세연구원 공청회(1999년 11월 5일) 자료를 참조하라.

이에 본고에서는 우리나라 국가채무관리 현황을 소개하고 주요 선진국들의 국가채무관리와 비교해봄으로써 향후 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 우리나라의 국가채무관리 현황

우선 국가채무의 발생 및 상환과정에 대한 관리현황을 살펴보자. 중앙정부의 경우 매년 국채발행 및 차입한도에 대해 국회의 의결을 받도록 하고 있으며⁷⁾, 국고자금 관리를 위해서는 회계연도 내 상황을 조건으로 재정증권을 발행하거나 한국은행으로부터 일시 차입할 수 있다⁸⁾. 국채 또는 차입금의 상황은 세출예산에 포함시키거나 세계잉여금으로 사용할 수 있으며⁹⁾, 재정경제부는 공공자금관리기금을 설치하여 국채의 발행 및 상황을 관리하고 있다¹⁰⁾. 한편 국채법은 국채의 발행·관리 등에 관해 규정하고 있다¹¹⁾. 국가채무 현황 보고 등에 대해서는 국회에 대한 결산보고시 ‘국가의 채무에 관한 계산서’를 세입세출결산서에 첨부하도록 하고 있으며¹²⁾ 예산안의 첨부서류로 국채와 차입금 상황 실적 등을 국회에 제출토록 하고 있다¹³⁾. 지급보증 등 우발채무에 대해서도 국회의 동의를 얻도록 하고 매년 세출결산시 보증채무의 관리상황을 국회에 보고하도록 하고 있다.

한편, 지방정부는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있으며, 지방의회의 의결을 거쳐 당해연도 내 상황을 조건으로 일시차입도 가능하도록 하고 있다¹⁴⁾. 지방정부의 지급보증은 지방의회의 사전 의결사항이며 보증채무에

7) 예산총칙에 국채발행 및 차입한도가 포함된다. 재정경제부는 매년 국채발행 한도내에서 연간, 분기별, 월별 세부발행계획을 수립하고 있다.

8) 매년 각 회계별 한도에 대해서는 국회의 결의가 필요하다.

9) 세계잉여금은 국무회의의 심의 및 대통령의 승인을 얻어 당해연도 세출예산에 구애받지 않고 국채 또는 차입금의 원리금 상환에 사용할 수 있다.

10) 그러나 공공자금관리기금은 각종 기금의 여유자금 운용기능도 병행하고 있다. 관리기금의 운용 및 관리에 관한 사무는 한국은행에 위탁되어 있으며 한국은행에 관리기금계정을 설치하고 있다. 한편, 재정경제부는 매년 관리기금 운용계획을 수립하고 있으며 관련 부처장관 및 한국은행 총재로 구성되는 운용위원회를 두고 있다.

11) 국채는 공공자금관리기금법에 따라 공공자금관리기금의 부담으로 재정경제부 장관이 발행하며 다른 법률에 의거 회계나 다른 기금, 특별계정 부담으로 발행될 수 있다. 공개시장발행을 원칙으로 하되 지명매입 또는 교부발행도 허용하고 있다. 국채에 관한 사무는 한국은행에 위임되어 있고 국채자금은 국고금계정에 계리한다. 한국은행은 매월 재정경제부에 국채발행명세서, 국채등록액보고서, 국채원리금상환자금수급명세서, 국채증권재고 및 동태 일람표를 제출하고 있다.

12) 중앙관서→재정경제부→기획예산처/감사원→재정경제부→국회
(2월말) (6월10일) (8월20일) (9월2일)

중앙정부의 국가채무에 대해 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 구분하여 제시하고 있다. 총괄표, 차입금 현재액 계산서, 국채 현재액 계산서, 국고채무부담행위액 계산서, 채무보증 현재액 계산서로 작성된다.

13) 전년도 말 실적, 전년도 및 당해연도 말 현재액 추정, 상환연차표 등 명세서

14) 지방자치단체 조합이 발행한 지방채에 대해서도 지자체는 연대책임을 진다. 지방채 및 일시차입금의 한도는 예산총칙에 포함되며, 예산안의 첨부서류로 지방채증권 및 차입금에 관한 전전년도 말에 있어서의 발행 및 상황 실적·전년도와 당해연도 말의 현재액 추정 및 연차별 상환계획에 관한 조서를 지방의회에 제출하고 있다.

우리나라의 국가채무관리 업무는 재정경제부 및 기획예산처, 행정자치부, 한국은행 등 여러 기관들에 분산되어 있는데 이를 총괄하는 구심점 역할을 하는 기관은 명확하지 않다.

대한 관리상황을 매년 세입세출결산과 함께 지방의회에 보고하고 있다. 이외에 지방정부는 행정자치부 및 주민에게도 채무에 관한 정보를 공개하도록 되어 있다¹⁵⁾.

이상과 같이 살펴본 바에 따르면 현재 우리나라에서는 국가채무의 발생·한도, 채무현황 보고 등 기본적인 채무관리업무만 수행되고 있을 뿐 국가채무를 안정화시키기 위한 적극적인 채무관리가 수행되고 있다고 보기는 어렵다.

다음으로 우리나라의 국가채무관리조직에 대해 살펴보자. 정부결산 및 국고자금 관리를 주관하는 재정경제부 국고국은 국가채무에 관한 정책의 수립 및 국가채무관리의 총괄, 국채에 관한 정책의 수립과 국채의 발행 및 상환, 국채시장의 관리, 한국은행으로부터의 차입, 국가의 채무보증과 보증채무의 관리, 재정차관자금의 운용 및 원리금 상환, 재정차관 및 정부보증차관의 사후관리, 공공자금관리기금의 관리·운용, 국가채권·채무 및 정부기금의 결산, 재정정보시스템 관련 사항¹⁶⁾ 등을 담당하고 있다.

한편, 예산수립부처인 기획예산처는 예산편성 및 국회의 예산안 심의과정에서 예산이 수반되는 국가정책의 기획·조정, 재정정책수단의 종합·조정, 재정경제부와 함께 세계잉여금에 의한 국채상환 결정 등 업무 담당, 재정의 건전성 회복·유지에 관한 제도·시책의 운영·조정 등 재정수지 및 국가채무 관리 등의 업무를 담당하고 있다. 특히 중장기 재정계획의 수립·운영 등 정부의 세입, 세출 및 채무수준을 예측하며 이를 바탕으로 국가채무의 축소 및 균형재정을 달성하기 위한 정책을 수립하고 있다.

행정자치부는 지방채발행 한도 설정 등 지방정부의 채무관리를 담당하고 있으며, 한국은행은 공공자금관리계정을 통해 국채의 발행 및 상환업무를 직접 시행하고 있으며 정부예금의 출납사무 이외에 국가의 결산, 회계감사를 위한 국고금의 회계과목별 계리업무까지도 담당하고 있다.

15) 매년 행정자치부에서 지방채발행보고서, 보증채무부담행위보고서 등 재정운영에 관한 보고서를 제출하여야 하며 행정자치부는 이를 기초로 재정건전성 등을 판단하여 재정진단을 실시할 수 있다. 또한, 매년 1회 이상 지방채 및 일시차입금의 현재액이 포함된 재정운영상황을 주민에게 공개하여야 한다.

16) 특히 2003년 1월부터 전면 운영에 들어간 「국가재정정보시스템」에서는 발생주의 원칙에 따라 국가재정의 자산과 부채를 정확하게 인식하여 국가채무통합관리 등 재정위험관리를 위한 기반을 구축하고 있다.

결국우리나라의 국가채무관리 업무는 재정경제부 및기획예산처, 행정자치부, 한국은행등 여러기관들에분산되어있는데이를총괄하는구심점역할을하는기관은명확하지않다⁷⁾.

III. 외국의 국가채무관리

1. IMF / World Bank의 국가채무관리 지침

2001년 3월, IMF와 World Bank에서 공동으로 발표한 Guidelines for Public Debt Management에 따르면 국가채무를 안정화시키기 위한 적극적인 채무관리를 위해서는 여러 가지 법적·제도적 기반이 갖추어져야 하며 이에 따르는 관리조직과 운영시스템이 마련되어야 함을 강조하고있다⁸⁾.

우선 국가채무관리의 주요 목적은 재정자금의 조달 및 상황을 중장기적으로 적정한 위험 수준하에서 최저비용으로 하는 것이며, 관리대상에는 정부가 통제가능한 모든 금융채무가 포함되어야 한다. 국가채무관리에서는 통화정책과 재정정책의 조화(coordination)가 필수적인데 국가채무관리 담당자는 재정정책 입안자 및 중앙은행과 서로의 정책목표를 이해하고 서로의 정책수단이 밀접히 연관되어 있다는 점을 인정하여야한다⁹⁾.

국가채무관리 제도로는 우선 법적으로 차입·국채발행·기타 거래에 대한 주체를 명확히 하고, 국가채무관리 조직을 규정하고 권한과 역할을 명시하여야 한다. 특히 재무성·중앙은행·국가채무관리기구 등 국가채무관리 주체들간에 국가채무관리 정책에 관한 명확한 역할 분담이 필요하다. 또한 집행에 대한 감독을 통해 국가채무관리 소홀로 인한 정부의 손실위험을 관리해야 하며, 국가채무관리 업무는 정확하고 체계적인 국가채무정보시스템의 지원을 받아야 한다. 국가채무관리업무 담당자는 업무수행과 관련하여 행동규정 및 이해충돌에 대한 지침을 준수해야 하며 자연재해, 사회적 혼란, 테러 등에 의한 업무마비에 대해서도 대비하여야 한다.

다음으로 국가채무관리 전략을 수립하되 국가채무구조에 내재된 위험은 신중하게 점검하

17) 특히재정경제부는 2000년2월국고국내에국가채무관리전담반(Task Force)을설치하여국가채무관리제도개선방안을마련중이었다.

18) 보다 자세한 사항은 <부록>의 영문요약을 참조하라. 금년 8월, IMF는 동 지침과 관련한 회원국들의 경험을 정리한 Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies를발간한바있다.

19) 특히국가채무관리자는재정당국에서재정소요자금및국가채무수준과관련된비용및위험에대한견해를전달해야한다. 금융시장이발전된국가의경우국가채무관리와통화정책의책임은분리되어야하며국가채무관리기구, 재정및통화정책당국자는국채시장의현황및전망에대한정보를서로공유해야한다.

Guidelines for Public Debt Management에 따르면 국가채무를 안정화시키기 위한 적극적인 채무관리를 위해서는 여러 가지 법적·제도적 기반이 갖추어져야 하며 이에 따르는 관리조직과 운영시스템이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

고 평가되어야 하며 비용이 소요되더라도 국가채무구조를 적절하게 조절하여야 한다. 또한 국고자금의 금융위험 및 기타 위험을 고려하여 조치하여야 하는데 최소비용으로 안정적인 국고자금을 유지하는 것이 최대 관건이다. 국가채무관련 비용 및 위험의 상충관계를 파악하고 관리하여야 하는데 정기적으로 가상적인 경제적 충격 및 금융충격에 대한 국가채무의 영향을 평가(일종의 stress tests)하여야 한다.

국가채무관리의 목적을 명확히 하여 공표하는 한편, 재정자금조달 비용 및 위험을 측정하는 지표를 개발하여 공개해야 하는 등 공개적인 국가채무관리 정책의 입안 및 보고가 이루어져야 한다²⁰⁾. 또한 국가채무관리업무는 매년 외부감사를 받아야 한다.

중장기적으로는 국가채무에 따르는 비용 및 위험을 최소화하기 위해서 국가채무관리자가 효율적인 국채시장 유지를 위한 정책들을 수립·실시하여야 한다. 이를 위해 국채 투자자를 다양화하는 한편 투자자를 공평하게 대우해야 하며, 국채발행은 공개경쟁입찰 등 시장친화적인 방식으로 하며 투명하고 예측가능하여야 한다. 정부와 중앙은행은 다양한 시장상황에서도 효과적으로 기능할 수 있는 유통시장 구축에 힘써야 한다.

2. 호주

호주정부는 Charter of Budget Honesty Act 1998에 따라 국가채무 및 이에 따른 위험을 관리하고 있다. 예산안에 포함되는 재정전략방안(fiscal strategy statement)은 건전재정운영의 원칙에 따라 작성되어야 하는데, 동 원칙으로 국가채무의 적정수준 유지, 과도한 순채무(net debt)에 따른 위험 및 국가채무관리에 수반되는 위험을 관리할 것을 명시하고 있다(동법 제5조). 매년 작성되는 예산안(Budget economic and fiscal outlook report), 중간보고(Mid economic and fiscal outlook report), 결산안(Final budget outcome report)에는 국가채무 및 우발채무 이외에 국가채무에 영향을 미치는 이미 공표되었거나 진행중인 각종

20) 국가채무관리관련 주요 조치는 항상 일반인에게 공표되어야 한다. 한편 국가채무관리관련 정보도 공개되어야 하는데, 과거 및 현재의 재정상황과 함께 향후 재정전망에 대한 정보 공개와 더불어 정기적으로 국가부채 및 자산의 잔액과 통화별·만기별·금리종류별 구조도 공표하여야 한다.

정책도 포함시키도록 하고 있다(동법제12조).

동법에 따라 예산안에는 향후 3년간의 국가채무(연금채무 포함), 순채무 및 이자지급액 전망치와 함께 재정재원 조달 방안 및 우발채무 현황 등을 명시하여야 하며, 예산안에는 각 부처별로 확정된 우발채무 및 미확정된 우발채무의 현황을 구분하여 열거하여야 한다.

한편 호주정부는 Financial Management and Accountability Act 1997에 따라 1999년 7월, the Australian Office of Financial Management(AOFM)을 설립하였는데²¹⁾ 이것은 국가채무의 통합적 관리로 투명성, 책임성을 강화하는 한편 위험관리에 필요한 조직 및 인적 구성에 대한 신축성을 부여하고 재정 및 통화정책과 같은 경제정책으로부터의 독립성을 확보해 주기 위하여 별도의 기구로 독립시킨 것이다.

AOFM은 The Department of Treasury의 내부조직이 아닌 Portfolio Agency이며, the Secretary to the Treasury는 AOFM을 효과적으로 지도·감독하기 위하여 직속으로 매월 모이는 자문위원회를 두고 있다. AOFM은 the Public Service Act 1999년 제63조에 의거 매년 연차보고서를 의회에 제출하고 있으며 the Reserve Bank of Australia(호주중앙은행) 및 the Department of Finance and Administration 등과도 업무협조하고 있다.

3. 영국

영국에서는 1780년대 초 정부채무를 감소시켜야 할 필요성이 대두되어 the National Debt Reduction Act of 1786이 제정되어 국가채무감축위원회가 결성되고 William Pitt's Sinking Fund가 설립되었으며 위원회에서 필요한 임원 및 직원을 채용하여 현재 CRND(the Commissioners for the Reduction of the National Debt)로 알려진 원래 National Debt Office를 설립되었다. 국가채무위원회(The National Debt Commissioner)는 8명의 비상임 위원으로 구성되었으며²²⁾, 2002년에 CRND의 법적 기능이 재무성 산하의 DMO로 이전되어 현재는 기금의 투자·운영기능만 남아 있는 상태이다.

한편 영국정부는 1998년 3월, 재정안정화준칙(A Code for Fiscal Stability)을 제정하였는데, 동 준칙에는 정부의 재정정책 목표·집행원칙 공표 및 설명의무, 재정통계 작성기준, 예산편성시 작성·공표해야 할 보고서 및 그 내용 등이 규정되어 있으며 재정정책의 범위에

21) 그 이전에는 20년 동안 The Department of Treasury의 내부조직인 The Debt Management Office에서 담당했었다.

22) The Chancellor of the Exchequer, The Governor and both Deputy Governors of the Bank of England, The Speaker of the House of Commons, The Master of the Rolls, The Accountant General of the Supreme Court, The Lord Chief Justice

영국정부의 재정안정화준칙(A Code for Fiscal Stability)에는정부의 재정정책 목표·집행원칙 공표 및 설명의무, 재정통계작성기준, 예산편성시작성·공표해야 할 보고서 및 그 내용 등이 규정되어있으며재정정책의범위에국가채무관리가포함되어있다.

국가채무관리가 포함되어 있다. 이에 따라 영국재무성은 예산편성시 재정 및 예산에 관한 보고서(The Financial Statement and Budget Report; FSBR)를공표해야 하는데 동 보고서에서 향후 5년간의 재정전망 및 이에 따른 국가채무 전망도 함께 기술하고 있다. 또한 영국정부는 재정안정준칙 3장의Conduct Debt Management Policy에따라 매년 차입구조와 정부의 채무비용에 관한 보고서인 the Debt and Reserve Management Report를발간하여 정부채무현황, 정부채무 및 현금운영 정책, 정부차입프로그램 현황, 증권 및 재무성 채권 시장 및발행현황, 정부 재정프로그램계획 등을보고하도록 하고 있다.

국가채무관리조직으로는 1997년에 영란은행으로부터 재무성으로 국가채무의 관리책임이 이전되면서 재무성의 행정기관인 The United Kingdom Debt Management Office(DMO)가 1998년 4월 설립되었다. 행정기관으로서 DMO는 재무성의 한 부분이지만 실질적인 운영은 독립적으로 수행하고 있다. 재무성 장관은 채무 및 현금 관리운영에 대한 DMO의 연간 한도를 설정하고 DMO는 동 한도와 기타 지침에 의거 장관의 관여없이 어떻게 목표를 달성할지를 결정하고 있으며, DMO의 운영위원회는 Credit and Risk Committee와기타 채무, 현금 그리고 투자와 관련된 핵심 영역의 Strategy Groups 등의 위원회로부터 자문을 받고 있다. DMO의 주요 임무는 재무성 장관이 설정한 목표에 따라, 채무관리계정(Debt Management Account; DMA)²³⁾을 효율적으로관리하는것이다.

4. 프랑스

프랑스정부는 Organic Law no.2001-692(2001년8월 1일)에 의한 2002 Budget Bill에 2003 Government Debt and Treasury Management Program을포함시키고 있다. 동 프로그램의 주요 내용으로는 ① 중기재정전망을 통해 2002년 및 2003년 재정상황과 함께 2006년도까지의 재정전망을 실시, ② 현금주의회계(cash basis) 및 발생주의회계(accrual

23) DMA는 1998년The Finance Act에근거하여DMO에서운영하는채무와현금의관리와보고를위해설치되었다.

basis에 의한 2003년도 국가채무에 대한 영향 분석, ③ 세 가지 성과지표²⁴⁾에 의한 국가채무관리 목표를 구체적으로 제시 등을 들 수 있다.

한편 2001년 2월 8일, 당시 the Minister of the Economy, Finance and Industry였던 Laurent Fabius가 정부개혁의 일환으로 국가채무관리 전담기구로 Agency France Tresor(AFT)를 설립하였다. 당시 프랑스정부는 4조프랑스프랑에 달하는 국가채무로 인해 연간 240억프랑스프랑의 채무상환부담(2001년도 예산의 15%를 차지하여 예산지출 항목 중 두번째로 큼)을 지고 있었다. AFT는 별도의 독립된 기관이 아니고 the Head of Treasury의 지휘감독을 받는 a service a competence nationale(SCN - government department with national authority)이며업무수행시 the Treasury Directorate 및 the Minister of the Economy, Finance and Industry의부서들과 긴밀히 협의하여야 한다. AFT의 임무는 국가채무관리 및 스왑에 관한 정책결정, 새로운 거시적·시장친화적 방법에 의한국가채무관리, 위험분석 및관리 등이다²⁵⁾.

AFT는 국가채무 관리에 관한 모든 거래를 별도계정(a trade account)에계리하고 매년 의회에 예산안의 부속서류로 관련 보고서를 제출하고 있으며, 연차보고서를 통해 국채시장 현황 분석, 국채관리 관련 주요 정책 등 당해연도의 활동상황 및 내년도 계획 등을 구체적으로 공개하고 있다. AFT의 효율적인 운영을 위해 Strategic Committee 및 Market Committee의 자문위원회를 설치하고 있으며, 국가채무관리기금인 FSR(Fonds de Soutien des Rentes)을통해국채시장 안정을 도모하기도 한다.

5. 미국

미국에서는 국채관리전략의 지침과 일일 국채관리 운영, 국고금 관리는 재무성에서 하고 있으며, 국채잔액에 대한 회계기능은 재무성 국채국과 재정대리인인 연방준비은행(미국중앙은행)에서 담당하고 있다. 재무성은 정부의 예산전망 기간과 일치하는 향후 5년간의 재정 및 국가채무 운영계획을 수립하고 있으며 예산보고서에서는 장기 재정전망과 함께 재정소요에따른 차입과 채무에 대해 예산전망 기간과 일치하는5년간의 전망치를 발표하고 있다.

관리조직으로는 재무성 내의 Office of Domestic Finance 산하에채무관리업무를 수행하

24) ①국채의평균만기를단축: 5년10개월→5년4개월, ②중앙은행의일평균국고계정잔고를축소: 2억프랑스프랑→1억프랑스프랑, ③일시적인여유자금의운용수익을시장의단기운용금리에근접하도록제고

25) AFT의 국채관리 4대 원칙은 ① simplicity and liquidity, ②issuing transparency and regularity, ③constant attention to market needs and demands, ④innovation 이다.

미국에서는 향후 5년간의 재정 및 국가채무 운영계획을 수립하고 있으며 예산보고서에서는 장기 재정전망과 함께 재정소요에 따른 차입과 채무에 대해 예산전망기간과 일치하는 5년간의 전망치를 발표하고 있다.

는 Bureau of Public Debt(BPD)이 있는데 국가채무 상황 공표, 향후 5년간의 국가채무관리 전략(strategic plan) 수립 등을 주요 업무로 하고 있다.

IV. 국가채무관리 개선방안

우리나라도 외환위기 이후 급속히 증가하고 있으며 향후에도 지속적으로 늘어날 것으로 전망되는 국가채무를 효과적으로 관리하기 위해서는 범정부적인 차원에서의 국가채무관리 제도 및 조직정비 등의 대응이 필요한 시점이다. 급격한 국가채무 증대가 재정에 대한 불안감을 증폭시키는 한편, 국가채무에 대한 불필요한 논쟁²⁶⁾만을 야기한다는 점을 감안할 때 보다 적극적인 국가채무관리를 위한 제도 개선이 시급한 실정이다.

우선 현재 우리나라는 국가채무 관련 법령이 산재해 있으며²⁷⁾, 국가채무의 개념 및 포괄범위도 불명확한 상태이므로 국가채무관리를 위한 법률을 제정할 필요가 있다. 또한 국가채무를 적절히 관리할 조직이나 체계도 확립되지 않은 상태이므로 국가채무 전망 및 국가채무관리계획의 수립, 국가채무관리조직의 정비 등 조직적·체계적인 국가채무관리 방안을 조속히 마련할 필요도 있다.

참여정부의 12대 국정과제 중 ‘자유롭고 공정한 시장질서 확립’ 항목에 ‘재정·세제개혁의 일환으로 국가채무관리를 위한 법적·제도적 장치 마련이 포함되어 있는데, 정부에서는 내년 시행을 목표로 올해 안에 ‘국가채무관리법(가칭)’을 제정할 계획이라고 한다. 이하에서는 현행 우리나라 국가채무관리 제도를 개선시킬 수 있는 방안에 대해 차례로 살펴보고자 한다.

26) 지난 2000년 16대 총선을 앞두고 정부와 야당 간의 국가채무 규모에 대한 논쟁을 상기해보라.

27) 예산회계법, 공공자산의 도입 및 관리에 관한 법률, 국가보충채무관리규칙, 공공자금관리기금법, 재정융자특별회계법, 국채법, 국고금관리법, 공적자금상환기금법, 지방재정법, 지방자치법 등

1. 법령 제정 및 기존법령 정비

우선 체계적인 국가채무관리를 위해서는 새로운 법률을 제정하여야 할 것이다. 앞에서 살펴본 여러 선진국들은 모두 국가채무관리를 규정하는 근거법률을 보유하고 있다²⁸⁾. 동법에는 국가채무관리의 목적, 국가채무의 관리범위, 국가채무관리위원회 설치 및 운영에 관한 사항, 국가채무관리계획 및 국가채무관리조직에 관한 사항, 국가채무현황 및 관리상황의 국회 보고 등 정보공개에 관한 사항을 포함하며 이외에 국가채무 목표를 법률에 포함시킬 수도 있을 것이다.

국가채무관리의 목적으로는 현재 우리 경제의 상황에서 국가채무를 적정수준으로 유지하는 한편, 재정소요자금을 안정적으로 조달하는 것을 최우선 목표로 하는 것이 좋겠다. 우리나라의 경우에는 아직 국제유통시장이 발달하지 못하여 선진국들과 같은 재정자금 조달비용의 최소화 및 위험관리에 중점을 둘 경우 오히려 국제시장의 혼란만 가중시킬 우려가 있다. 국가채무의 관리범위로는 중앙정부·지방정부·공기업 등 기타 공공부문의 채무로 구분하는 한편, 확정채무·우발채무·잠재채무로 구분하여 관리수준을 차등화할 필요가 있다²⁹⁾.

한편, 예산회계법, 지방재정법, 지방자치법 등 기존법령들도 국가채무의 범위 및 우발채무, 잠재채무의 구분에 따라 정비할 필요가 있다. 국가채무에 영향을 미치는 재정융자제도 등의 개선을 위한 공공자금관리기금법, 재정융자특별회계법 등도 개정을 검토해 보아야 한다.

2. 국가채무관리위원회 설치

선진국들의 경우에는 영국이 과거 National Debt Office에 정부 및 의회 대표로 구성된 National Debt Commissioner를 둔 적이 있었으나 현재 국가채무관리만을 전담하는 범정부차원의 위원회는 없는 것으로 보인다. 이들 국가의 경우 국가채무에 관한 전망과 관리전략 등 기본적인 정책은 예산수립부처나 결산담당부처 또는 국고자금을 관리하는 재무성이 관장하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 국가채무관리라는 새로운 정책과제에 대해 체계적인 정책수행을 효과적으로 도모하고, 현행 정부의 국가채무관리업무가 여러 부처로 나뉘어져 있는 점을 감

28) 호주의 Charter of Budget Honesty Act 1998, 영국의 the National Debt Reduction Act of 1786 및 A Code for Fiscal Stability (1998년), 프랑스의 Organic Law no. 2001-692 (2001년) 등

29) 관리대상에 포함되어야 할 국가채무의 범위에 대한 논의는 “국가채무의 개념 및 분류”(재정포럼 2003년 2월호)를 참조하길 바란다.

국가채무관리라는 새로운 정책과제에 대해 체계적인 정책수행을 효과적으로도모하고, 현행 정부의 국가채무관리업무가 여러 부처로 나뉘어져 있는 점을 감안할 때 국가채무관리를 위한 법률을 제정하는 한편, 범정부 차원의 국가채무관리를 전담하는 위원회(가칭 ‘국가채무관리위원회’) 설치 및 국가채무관리계획을 수립할 필요가 있다.

안할 때 범정부 차원의 국가채무관리를 전담하는 위원회(가칭 ‘국가채무관리위원회’)를 설치할 필요가 있다. 특히 우리나라와 같이 예산수립부처와 정부결산 및 국고자금관리 부처, 지방정부채무관리 부처가 다른 경우에는 국가채무의 전망 및 관리방안을 마련할 때 부처간 의견수렴 및 협조가 필수적인데 지금까지의 관행으로 미루어 볼 때 경제부처 장·차관회의나 부처간 업무협조에만 의존할 수는 없기 때문이다.

국가채무관리위원회의 구성은 재정경제부·기획예산처·행정자치부·특별회계 및 기금 운용 주무부처의 장관으로 하고, 주요 기능은 국가채무관리계획 수립 및 이행상황 점검, 국가채무와 관련된 주요정책에 대한 심의·의결, 국가채무 및 채무관리에 관련된 제도의 개선, 국가채무 및 채무관리에 관한 백서 작성 등이다. 또한 국가채무관리위원회 산하에 한국은행, 재정·금융 관련 학계 및 전문가, 금융시장 전문가 등으로 구성되는 자문위원회를 설치할 필요도 있다.

3. 국가채무관리계획

국가채무관리위원회의 주도로 관계부처들은 국가채무의 현황 및 향후 전망, 기본적인 채무관리전략의 수립을 위한 국가채무관리계획을 정기적으로 수립하여 공표하여야 할 것이다. 외국의 경우에도 국가채무관리계획 수립을 국가채무관리의 출발점으로 삼고 있다³⁰⁾.

3~5년을 단위로 국가채무관리계획을 수립하는 것이 적절해 보이며 매년 계획을 수립할 필요는 없으나 본계획(Master plan) 수립 이후 상황변화에 따른 수정(Update)을 매년 실시할 수 있다. 특히 국가채무관리 계획은 기획예산처의 국가재정운용계획(향후3년)의 수립과 연계하여 작성되어야 할 것이다.

국가채무관리계획에 포함될 내용으로는 ① 최근의 국가채무 현황 및 관리상황, 국채시장 현황 및 제도개선 내용, ② 중장기 재정전망 등을 기초로 한 중장기 국가채무 전망, ③ 확정

30) 호주의예산안에 포함되는 fiscal strategy statement(향후3년), 영국의 the Debt and Reserve Management Report(향후2년), 프랑스의 예산안에 포함되는 Government Debt and Treasury Management Program(향후4년), 미국의 연방채무 운영계획(향후5년) 등

채무, 잠재채무, 연금채무로 구분하여 국가채무관리의 기본방향 및 구체적인 관리방안 제시, ④ 국가채무 및 채무관리에 관련된 제도의 개선, ⑤ 국채관리를 위한 전략적 정책 및 기술적 정책, ⑥ 국가채무 관리조직에 대한 정책 및 업무방향 제시 등을 들 수 있다.

4. 국가채무 안정화를 위한 제도개선

향후 경제성장을 둔화, 국제적 조세경쟁 등으로 세수증가세가 둔화되고 현재 논의되고 있는 세제개편에 따른 세수증대 효과는 제한적인 반면, 공적자금 상황·복지지출 증가 및 빠른 속도로 진행되는 고령화로 인한 부담·참여정부의 공약사업 이행에 필요한 재정지출 소요·대복지원 및 통일에 따른 비용 등 재정지출은 지속적으로 늘어날 전망이다. 이러한 재정여건에서 재정건전화를 위한 지속적인 노력이 필요한데 향후 재정건전성 달성을 위해서는 세입의 대폭 확대보다는 지출증가를 억제하는 방향으로 노력하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 중장기적인 재정위험성을 줄이기 위한 제도 개혁 및 조치와 함께 중기재정계획, 하향식 예산편성, 성과관리 및 사업평가강화 등 재정지출의 효율화를 위한 제도개혁이 필요하다.

또한 재정건전화와 병행하여 재정자금 조달을 국채발행으로 일원화하여 재정적자와 별도로 국가채무를 증대시키는 금융성 채무를 축소할 필요가 있다. 최근 재정수지 개선에도 불구하고 국가채무가 급증하고 있는 것은 금융성 채무가 증가한 데 기인하므로 부족 재정자금을 모두 시장원리에 따르는 국채발행으로 조달시킬 필요가 있다³¹⁾.

이를 위해서는 우선 재정융자제도의 사업방식을 직접융자에서 금리차이를 보조금으로 보전해 주는 방식으로 전환하여 재정소요 규모를 줄이는 한편 현재 5개 특별회계와 30개 기금으로 분리되어 있는 재정융자체계를 재정융자특별회계로 모두 통합하여야 한다.

국민주택기금의 경우에는 최근 융자보다 상황이 많은 상황(2002년 중 -0.5조원)임에도 불구하고 첨가소화방식의 발행제도 때문에 2002년 중 5.1조원이 순발행(2003년 5.9조원 순발행 계획)되고 있다. 국고채로 통합하여 시장소화방식으로 발행방식을 변경하여 재정소요가 없는 상황에서도 계속 채권이 발행되는 상황을 방지할 필요가 있다. 외국환평형기금의 경우에는 2002년 말 현재 외환보유액이 1,214억 달러로 일본, 중국, 대만에 이어 세계 4위임에도 불구하고 작년 중 6.6조원의 채권을 순발행하였으며 금년에도 3.8조원을 순발행할 계획이다. 정부는 외환보유액의 일부를 외국환평형기금에 편입하고 그 대신 최근 급증하여 문제가 되고 있는 통화안정증권을 국채로 전환하는 방안에 대해 한국은행과 적극 협의할 필요가 있다.

31) 현재는 국채 이외에 각종 기금들이 독자적으로 차입하는 것이 허용되어 정부채무관리업무가 복잡하고 통제도 부족한 실정이다.

향후 재정건전성 달성을 위해서는 세입의 대폭 확대보다는 지출증가를억제하는 방향으로 노력하는 것이 바람직하다. 또한 재정건전화와 병행하여 재정자금 조달을 국채발행으로 일원화하여 재정적자와별도로국가채무를증대시키는금융성채무를축소할필요가있다.

5. 국가채무관리조직의 정비

국고자금을 관리하는 기관인 재무성이 국가채무관리의 주체가 되거나 국채발행이 재정적자 보전수단으로 예산수립과 밀접한 연관이 있으므로 예산수립기관이 담당하는 것이 일반적이지만 우리나라의 경우 국채발행 및 상환계획 수립, 재정융자제도, 재정자금의 관리 등은 재정경제부가, 정부예산과 관련된 정부채무의 변동에 대해서는 기획예산처가, 지방채와 관련한 사항은 행정자치부가 주관하고 있으므로 신설되는 국가채무관리위원회에서 전반적인 국가채무관리의 방향 및 부처간 조정역할을 적극적으로 하여야 할 것이다.

국가채무관리위원회가 설치될 경우 동 위원회에서 정책 및 계획기능을 담당하고 국채발행·판매·상환, 국고자금관리 및 계리, 유통시장관리 등 보다 실무적인 기능은 재정경제부와 한국은행이 분담하여야 한다. 특히 국채를 포함한 채권시장은 중앙은행의 통화정책 집행수단이므로 국가채무 관리정책과 통화관리정책은 서로 밀접하게 연관되어 있으므로 이러한 점을 감안하여 국가채무관리에 대한 역할분담이 이루어져야 한다.

우리나라의 경우 국채시장의 규모나 발전정도를 감안할 때 현단계에서 일부 선진국과 같이 정부조직 내 또는 별도로 국채관리를 전담하는 조직을 신설할 필요성은 낮은 것으로 판단된다. 실제적인 국채관리업무는 국가마다 역사적 배경, 국채시장발전정도, 관련기관들의 전문성, 통과관리방식 등에 따라 재무성 내의 전담조직이 직접 담당하거나 중앙은행 또는 국가채무 전담기구에 위임되어 수행되고 있다.

중앙은행의 독립성이 강하지 않고 국채시장이 성숙되지 않은 국가에서는 중앙은행에 위임하는 경향이 강한(예: 1998년 이전의 영국 등) 반면, 어느 정도 중앙은행의 독립성이 보장되고 국채시장의 유동성이 풍부한 국가에서는 재무성이 직접(예: 1997년 이전 호주 재무성의 DMO, 미국 재무성의 BPO, 1998년 이후 영국 재무성의 DMO, 캐나다 재무부 등) 또는 전담기구에 위임하여 운영(예: 1997년 이후 호주의 AOFM, 2001년 이후 프랑스의 AFT 등)하고 있다.

그러나 미국 등에서는 중앙은행의 독립성이 높고 국채시장이 발전되었다고 중앙은행의 높은 전문성 등을 감안하여 관행적으로 중앙은행에 국가채무관리업무를 의존하는 형태로 운

영되기도 한다. 향후 국채시장을 통한 보다 적극적인 국가채무관리 방안이 개발되더라도 그 집행은 한국은행을 통해 실시하는 것이 통화정책과의 조화 및 금융시장에서의 부작용을 최소화할 수 있을 것이다.

6. 국가채무 현황 및 관리상황에 대한 정보공개

우선 국회에 대해서는 국가채무관리 계획의 국회보고³²⁾, 예산안 수립시 국가채무 현황 및 전망, 관리상황 및 계획을 예산안의 본문 또는 첨부서류로 제출토록 의무화, 결산보고시 국가채무의 현황뿐만 아니라 우발채무 및 잠재채무에 대한 현황·회계기간 내 국가채무관리 상황 및 관련 거래내역 등을 보고하도록 하는 한편 예산수립시 제시한 국가채무관리계획의 이행여부 등을 평가하여 보고토록 할 필요가 있다.

다음으로 국민들에게는 매년 국가채무 현황 및 전망, 국가채무관리 상황에 관한 백서를 발간하고 매월 국채발행 및 상환계획 등을 포함한 국가채무 및 국채시장 관련 통계 및 채무관리상황관련자료를 발표하도록 하여야 한다. ~~다~~

32) 국회도지산4월발간한「재정제도개혁방안」자료집에서국가채무관리계획수립및국회제출을의무화할것을주장한바있다.

우리나라의 경우 국채시장의 규모나 발전정도를 감안할 때 현단계에서 일부 선진국과 같이 정부 조직내또는 별도로 국채관리를 전담하는 조직을 신설할 필요성은 낮은 것으로 판단된다.

참고문헌

- 대한민국 국회, 「재정제도 개혁방안」 자료집, 2003. 4
- 대한민국 정부, 『국가채무에 관한 계산서』, 각호
- 박기백, 「재정 건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정」, 한국조세연구원공청회, 1999. 11. 5
- _____, 「국가채무의 개념 및 분류」, 『재정포럼』, 2003. 2
- 한국은행, 「우리나라 국가채무의 안정성 분석과 재정수지 목표수준 추정」, 『조사통계월보』, 2002. 12
- 한국조세연구원 · 한국금융연구원, 「공적자금 상환대책」, 공청회, 2002. 7. 18
- Agency France Tresor(AFT), <http://www.francetresor.gouv.fr/oat/us/indexus.cgi>
- Australian Office of Financial Management(AOFM), <http://www.aofm.gov.au/>
- Bureau of Public Debt(BPD), <http://www.publicdebt.treas.gov/>
- Debt Management Office(DMO), <http://www.dmo.gov.uk/>
- OECD, *Economic Outlook*, 2003. 4
- I M F, “Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies,” 2003. 8
(www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/080403.htm)
- I M F and World Bank, “Guidelines for Public Debt Management,” 2001. 3
(www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm)

<부록> IMF / World Bank의 국가채무관리 지침(영문요약)

1. Debt management objectives and coordination

1.1 Objectives

The main objective of public debt management is to ensure that the government's financing needs and its payment obligations are met at the lowest possible cost over the medium to long run, consistent with a prudent degree of risk.

1.2 Scope

Debt management should encompass the main financial obligations over which the central government exercises control.

1.3 Coordination with monetary and fiscal policies

Debt managers, fiscal policy advisers, and central bankers should share an understanding of the objectives of debt management, fiscal, and monetary policies given the interdependencies between their different policy instruments. Debt managers should convey to fiscal authorities their views on the costs and risks associated with government financing requirements and debt levels.

Where the level of financial development allows, there should be a separation of debt management and monetary policy objectives and accountabilities.

Debt management, fiscal, and monetary authorities should share information on the governments' current and future liquidity needs.

2. Transparency and accountability

2.1 Clarity of roles, responsibilities, and objectives of financial agencies responsible for debt management

The allocation of responsibilities among the ministry of finance, the central bank, or a separate debt management agency for debt management policy advice,

and for undertaking primary debt issues, secondary market arrangements, depository facilities, and clearing and settlement arrangements for trade in government securities, should be publicly disclosed.

The objectives for debt management should be clearly defined and publicly disclosed, and the measures of cost and risk that are adopted should be explained.

2.2 Open process for formulating and reporting debt management policies

Materially important aspects of debt management operations should be publicly disclosed.

2.3 Public availability of information on debt management policies

The public should be provided with information on the past, current, and projected budgetary activity, including its financing, and the consolidated financial position of the government.

The government should regularly publish information on the stock and composition of its debt and financial assets, including their currency, maturity, and interest rate structure.

2.4 Accountability and assurances of integrity by agencies responsible for debt management

Debt management activities should be audited annually by external auditors.

3. Institutional framework

3.1 Governance

The legal framework should clarify the authority to borrow and issue new debt, invest, and undertake transactions on the governments' behalf.

The organizational framework for debt management should be well specified and ensure that mandates and roles are well articulated.

3.2 Management of internal operations

Risks of government losses from inadequate operational controls should be managed according to sound business practices, including well-articulated responsibilities for staff, and clear monitoring and control policies and reporting arrangements.

Debt management activities should be supported by an accurate and comprehensive management information system with proper safeguards.

Staff involved in debt management should be subject to code-of-conduct and conflict-of-interest guidelines regarding the management of their personal financial affairs.

Sound business recovery procedures should be in place to mitigate the risk that debt management activities might be severely disrupted by natural disasters, social unrest, or acts of terrorism.

4. Debt management strategy

The risks inherent in the structure of the governments' debt should be carefully monitored and evaluated. These risks should be mitigated to the extent feasible by modifying the debt structure, taking into account the cost of doing so.

In order to help guide borrowing decisions and reduce the governments' risk, debt managers should consider the financial and other risk characteristics of the government's cash flows.

Debt managers should carefully assess and manage the risks associated with foreign currency and short-term or floating-rate debt.

There should be cost-effective cash management policies in place to enable the authorities to meet with a high degree of certainty their financial obligations as they fall due.

5. Risk management framework

A framework should be developed to enable debt managers to identify and manage the trade-offs between expected cost and risk in the government

debt portfolio.

To assess risk, debt managers should regularly conduct stress tests of the debt portfolio on the basis of the economic and financial shocks to which the government-and the country more generally-are potentially exposed.

5.1 Scope for active management

Debt managers who seek to manage actively the debt portfolio to profit from expectations of movements in interest rates and exchange rates, which differ from those implicit in current market prices, should be aware of the risks involved and accountable for their actions.

5.2 Contingent liabilities

Debt managers should consider the impact that contingent liabilities have on the government's financial position, including its overall liquidity, when making borrowing decisions.

6. Development and maintenance of an efficient market for government securities

In order to minimize cost and risk over the medium to long run, debt managers should ensure that their policies and operations are consistent with the development of an efficient government securities market.

6.1 Portfolio diversification and instruments

The government should strive to achieve a broad investor base for its domestic and foreign obligations, with due regard to cost and risk, and should treat investors equitably

6.2 Primary market

Debt management operations in the primary market should be transparent and predictable.

To the extent possible, debt issuance should use market-based mechanisms, including competitive auctions and syndications.

6.3 Secondary market

Governments and central banks should promote the development of resilient secondary markets that can function effectively under a wide range of market conditions.

The systems used to settle and clear financial market transactions involving government securities should reflect sound practices.

최신 조세 · 재정 해외동향

※이원고는한국조세연구원에서발행하는「최신조세 · 재정해외동향」자료입니다.
원문은한국조세연구원홈페이지(www.kipf.re.kr)에재되어있습니다. <편집자주>

호주의 2003/04 회계연도 예산

□ 호주의 2003/04 회계연도(2003년 7월 ~ 2004년 6월)가 7월에 시작되었음

□ 2003/04 회계연도 예산의 주요 특징

- 22억호주달러의현금수지와7억호주달러의재정흑자예상
- 2002/03 회계연도(현금수지39억호주달러, 재정흑자15억호주달러)에비하여흑자폭이다소감소
- 개인소득세제개편등으로조세수입의GDP 대비비율(20.9%)에2002/03 회계연도(21.2%)보다하락

○ 재정지출의 GDP 대비 비율(22.4%)은 2002/03 회계연도(22.6%)에비해다소하락

- 국방비, 국내치안 강화, 교육부문 투자, 보건비 등에 대한지출규모가크게증대

□ 현재 우리나라도 내년도 예산안을 편성중에 있으므로 이 자료가 재정정책의 기초 및 조세정책 방향 설정, 분야별 예산배분 결정 등에 도움이 될 수 있음

1. 재정수지

역호주달러의 재정흑자를 시현할 것으로 예상

○ 이러한재정흑자규모는지난회계연도(3억호주달러및15억호주달러)에비해다소줄어드는것임

□ 2003/04 회계연도중 22억호주달러의 현금수지 및 7

<표 1> 2003/04회계연도의재정수지

(단위: 10억호주달러, %)

구 분	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
	실적치	추정치	추정치	전망치	전망치	전망치
재정수입	162.4	171.8	178.3	185.0	194.2	204.7
GDP 대비비율	22.8	22.8	22.4	22.0	21.9	21.9
재정지출	166.5	170.5	178.0	186.5	194.2	202.4
GDP 대비비율	23.4	22.6	22.4	22.2	21.9	21.6
순운영수지(Net Operating Balance)	- 4.1	1.3	0.3	- 1.5	0.1	2.4
순자본투자(Net Capital Investment)	- 0.4	- 0.2	- 0.4	- 0.4	- 0.3	- 0.4
재정수지(Fiscal Balance)	- 3.8	1.5	0.7	- 1.1	0.3	2.8
GDP 대비비율	- 0.5	0.2	0.1	- 0.1	0.0	0.3
현금수지(Underlying Cash Balance)	- 1.0	3.9	2.2	1.3	1.2	4.7
GDP 대비비율	- 0.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.5

출처: www.budget.gov.au의Budget 2003/04

2. 재정수입

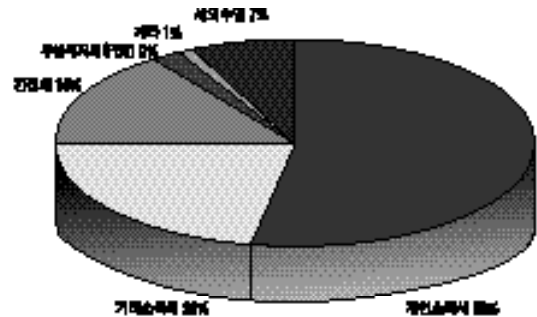
□ 2003/04회계연도에 정부는 1,783억호주달러의 재정 수입을 예상

- 조세수입은 1,665억호주달러를 예상
 - GDP 대비비율은 20.9%로 2002/03 회계연도(21.2%) 보다 하락
 - 이는 개인소득세 감면 등에 기인
- 세외수입은 118억호주달러를 예상

□ 전체 재정수입 중 소득세가 75%를 차지

- 개인소득세(Total individuals and other withholding tax) 비율이 53%
- 기타소득세 비율이 22%
 - 법인세 18%, 국민연금기금과 석유세가 4%

[그림 1] 세목별 재정수입의 구성비율



□ 개인소득세제 개편

- 납세자들은 향후 4년간 10억호주달러에 달하는 소득세 부담이 축소
 - 이는 주로 과표구간의 상향 조정에 기인
- 과표구간 상향 조정에 따른 소득세액의 감면 사례

<표 2> 2003/04 회계연도의 재정수입 내역

(단위: 1억호주달러, %)

구 분	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
	추정치	추정치	전망치	전망치	전망치
조세수입	159.8	166.5	173.7	182.8	193.1
전년도 대비 실질성장률	3.4	1.9	2.3	3.3	3.6
GDP 대비비율	21.2	20.9	20.7	20.6	20.6
세외수입	12.0	11.8	11.3	11.4	11.6
전년도 대비 실질성장률	-7.2	-3.3	-6.1	-1.0	-0.5
GDP 대비비율	1.6	1.5	1.3	1.3	1.2
총재정수입	171.8	178.3	185.0	194.2	204.7
전년도 대비 실질성장률	2.6	1.6	1.8	3.0	3.4
GDP 대비비율	22.8	22.4	22.0	21.9	21.9

<표 3> 과표구간의 조정 내역

(단위: 호주달러, %)

변경전과표구간	새로운과표구간(2007년 7월부터 적용)	세율(%)
0 ~ 6,000	0 ~ 6,000	0
6,001 ~ 20,000	6,001 ~ 21,600	17
20,001 ~ 50,000	21,601 ~ 52,000	30
50,001 ~ 60,000	52,001 ~ 62,500	42
60,001 ~	62,501 ~	47

- 연소득이 35,000호주달러인납세자: 208호주달러감소 (\$7,900 → \$7,692)
- 연소득이 55,000호주달러인납세자: 448호주달러감소 (\$14,500 → \$14,052)
- 연소득이 75,000호주달러인납세자: 573호주달러감소 (\$23,650 → \$23,077)

○ 저소득층에 대한 지원 확대

- 세액공제(Tax Offset) 규모를 150호주달러에서 235호주달러로 확대
- 위와 같은 세액공제 규모 확대에 인하여 소득이 7,380호주달러 이하(개정 전 6,880호주달러)인 경우 세금을 납부하지 않아도 됨

○ 고령자에 대한 혜택 확대

- 독신인 경우: 연간소득이 20,500호주달러 이하(개정 전 20,000호주달러)인 경우 세금을 납부하지 않아도 됨
- 부부인 경우: 연간소득이 33,610호주달러 이하(개정 전 32,610호주달러)인 경우 세금을 납부하지 않아도 됨

3. 재정지출

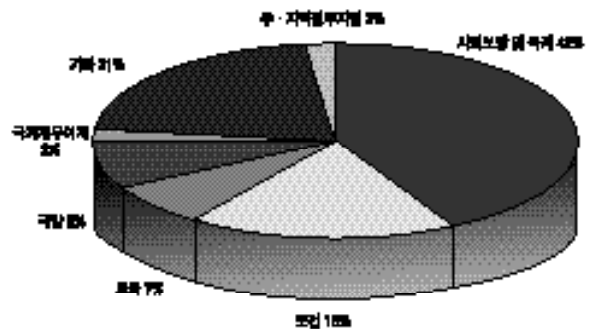
□ 2003/04 회계연도에 1,780억호주달러의 재정지출을 예상

- 재정지출의 GDP 대비 비율은 22.4%로 2003/04 회계연도(22.6%)에 비하여 하락할 것으로 추정되며, 하락은 계속되어 2006/07 회계연도에는 21.6%까지 감소될 것으로 전망

□ 전체 재정지출 중 사회보장 및 복지, 보건 및 교육의 비중이 2/3 이상

- 사회보장 및 복지(Social security and welfare) 부문이 749억호주달러로 42.1%를 차지
- 보건 부문이 319억호주달러로 17.5%를 차지
- 교육 부문이 139억호주달러로 7.4%를 차지

[그림 2] 기능별 재정지출의 구성비율



□ 국방강화

- 2002/03년부터 향후 5년간 국방예산을 219억호주달러 증액
- 119억호주달러는 2002/03년부터 향후 5년간 군수품구매 및 선박·항공기·육지용특별군사시설 등에 투입
- 6.59억호주달러는 2002/03년부터 향후 3년간 국제연합(이라크의 무장해제를 수행) 및 분쟁 후 재건 활동에 투입
- 1.69억호주달러는 향후 4년간 특수작전사령부(Special Operations Command) 설립에 투입

<표 4> 2003/04 회계연도의 재정지출내역

(단위: 호주달러, %)

구 분	2002/03		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
	MYEFO	수정치	추정치	전망치	전망치	전망치
재정지출	170.7	170.5	178.0	186.5	194.2	202.4
전년도 대비 실질성장률	0.5	-0.7	2.2	2.8	2.1	2.2
GDP 대비 비율	23.3	22.6	22.4	22.2	21.9	21.6

주: 1) Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2002/03

□ 국내치안 강화

- 2002/03년부터 향후 5년간 4억호주달러를 국내치안을 강화하기위해투입
 - 1.3억호주달러는항구 · 공항 · 핵연구시설물의보안인프라보강에투입
 - 1.5억호주달러는정보기관의역량강화에투입
 - 1.1억호주달러는 방호보안국(protective security service)선에투입

□ 교육부문 투자 증대

- 향후 4년간 고등교육기관을 강화하기 위해 15억호주달러를추가투입
 - 대학부문기금은 2003년부터3년간 7.8억호주달러가증액될예정이며이로인해약 40만명의학생이혜택을받게 됨
 - 고등교육분담금(Higher Education Contribution Scheme: HECS)의인상자율화조치(최대30%까지)
 - 지역캠퍼스에향후4년간1.2억호주달러를지원
 - 고등교육의 기회를 확대하기 위해학자금 융자프로그램(HigherEducation Loans Programme: HELP)을개편:향후4년간 8.0억호주달러를추가투자
- 향후 4년간 교육의 혜택을 받지 못하는 학생들을 위해 2.1억호주달러를투입할예정
 - 언어능력(literacy) 및수리능력(numeracy) 향상에기여
- 향후 4년간 국제교육산업 및 해외유학생을 지원하기 위해 1.1억호주달러를투자할예정

□ 보건

- 향후5년간 420억호주달러를주정부와지방정부에제공
 - 새로운 의료보건약정(Australian Health Care Agreement) 아래공공병원을지원
- 향후 5년간 9.2억호주달러를 의료보험(A Fairer Medicare package)에배정
 - 특히 의료보험가입자(concession cardholder) 및퇴역군

인의의료혜택을확대

- 향후 4년간 3.2억호주달러가 불법마약의 유입 · 유통 · 사용을감소시키기위해투입될예정

□ 기타

- 소외계층지원
 - 1.6억호주달러를장애인고용지원에투입
 - 0.6억호주달러를원주민지원에투입
- 산업발전및혁신
 - 향후5년간1.3억호주달러가산업의 R & D에추가투입
 - 2006/07 회계연도에 3.8억호주달러가 장기 R & D프로젝트를지원하기위해투입될예정
- 농촌및지역개발지원
 - 향후3년간가뭄으로피해를받은농촌을지원하기위해 7.4억호주달러가투입될예정

뉴질랜드의 2003/04 회계연도 예산

□ 뉴질랜드의 2003/04 회계연도(2003년 7월 2004년 6월)가 7월에 시작되었음

□ 2003/04 회계연도 예산의 주요 특징

- 38억뉴질랜드달러의 재정흑자예상
 - 2002/03 회계연도의 재정수지(14억뉴질랜드달러)와 비교하여 흑자폭이 증가한 반면 OBERAC(44억뉴질랜드달러)와 비교하면 다소 감소
- 재정지출의 2002/03년도와 비교하여 금액규모는 1% 증가하고, GDP 대비 비율은 1.3%포인트 감소
 - 공무원연금기금(GSF pension expenses)의 정부지원

이 2002/03년도와 비교하여 58% 대폭 감축
- 경제분야의 정부지원은 2002/03년도와 비교하여 16% 증대

- 재정수입은 2002/03년도와 비교하여 금액규모는 5% 증가하고, GDP 대비 비율은 0.4%포인트 증가
 - 전체 재정수입 중 소득세의 비중이 46%

□ 현재 우리나라도 내년도 예산안을 편성중에 있으므로 이 자료가 재정정책의 기초 및 조세정책 방향 설정, 분야별 예산배분 결정 등에 도움이 될 수 있음

1. 재정수지 및 국가채무

- 2003/04 회계연도(2003년 7월 2004년 6월) 중 38억뉴질랜드달러(1뉴질랜드달러 = 약 0.59미국달러, 약 692원)의 재정흑자를 실현할 것으로 예상
 - 이러한 재정흑자규모는 지난 회계연도의 재정수지(14억 뉴질랜드달러)와 비교하여 흑자 폭이 증가한 반면 OBERAC(44억뉴질랜드달러)와 비교하면 다소 감소한 것임

○ OBERAC(Operating Balance Excluding Revaluation and Accounting Changes)는 재평가와 종전 기준에 의한 회계변경효과를 제외한 수치

- 2002/03 OBERAC(44억 NZD) = 재정수지(14억 NZD) + 공무원연금기금의 책임준비금의 적립부족액 변동(15억 NZD) + 상해보험공사 부채의 변동(9억 NZD) + 기타투자의 평가액 변동(3억 NZD)

<표 1> 뉴질랜드의 재정수지 추이

(단위: 백만뉴질랜드달러)

구 분	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
재정수입	51,225	55,847	58,798	61,627	64,530	67,370
중양정부	39,911	42,612	44,469	46,449	48,842	51,270
재정지출	48,834	54,486	55,037	57,153	59,241	61,189
중양정부	37,970	41,234	41,738	43,292	45,031	46,594
재정수지	2,391	1,361	3,761	4,474	5,289	6,181
OBERAC	2,751	4,041	3,761	4,474	5,289	6,181

주: 1) Operating Balance Excluding Revaluation and Accounting Changes

출처: <http://www.treasury.govt.nz/Budget/2003>

□ 2003/04 회계연도 재정수입의 GDP 대비 비율은 2002/03 회계연도와 별 차이가 없는 반면(0.4%포인트 증가), 재정지출의 GDP 대비 비율은 2002/03 회계연도보다 다소 감소(1.3%포인트 감소), 이러한 감소추세는 2006/07까지 계속될 것으로 예상

□ 총국가채무의 GDP 대비 비율을 30% 이하로 유지·감소시킴

○2006/07 회계연도에 GDP 대비 비율 23%를 목표로 함

<표 2> 2003/04 회계연도의 정부부문별재정수지 내역

(단위: 백만뉴질랜드달러)

구 분	중앙정부	산하기관	국영기업	부문간거래조정	정 부 ¹⁾
재정수입	44,469	20,570	9,051	(15,292)	58,798
재정지출	41,738	19,865	8,428	(14,994)	55,037
재정수지 ¹⁾	2,731	705	623	(298)	3,761

주: 1) 뉴질랜드정부(Crown)는 중앙정부(Core Crown), 산하기관(Crown entities), 국영기업(State-owned enterprises)으로 구성됨

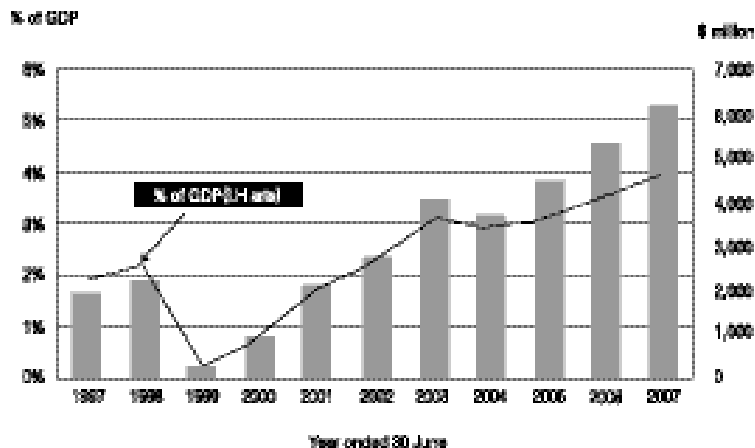
<표 3> 재정지표의 GDP 대비 비율 추이

(단위: %)

구 분	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
재정수입	41.4	43.5	43.9	43.7	43.6	43.5
중앙정부	32.3	33.2	33.2	32.9	33.0	33.1
재정지출	39.5	42.4	41.1	40.5	40.1	39.5
중앙정부	30.7	32.1	31.1	30.7	30.4	30.1
재정수지	1.9	1.1	2.8	3.2	3.6	4.0
OBERAC	2.2	3.1	2.8	3.2	3.6	4.0

[그림1] OBERAC의 GDP 대비 비율 추이

(단위: 백만뉴질랜드달러, %)



2. 재정수입

□ 2003/04 회계연도에 정부는 588억뉴질랜드달러의 재정수입을 예상, 이는 2002/03 회계연도보다 금액구

모는 5% 증가, GDP 대비 비율은 0.4%포인트 증가

○조세수입은 40억뉴질랜드달러(총수입의69%)를예상

○세외수입은 18억뉴질랜드달러(총수입의31%)를예상

<표 4> 총국가채무의금액 및 GDP 대비비율추이

(단위: 백만뉴질랜드달러, %)

구 분	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
금 액	36,202	35,015	34,459	35,066	35,515	35,559
GDP 대비비율	29.3	27.3	25.7	24.9	24.0	23.0

<표 5> 항목별 재정수입추이

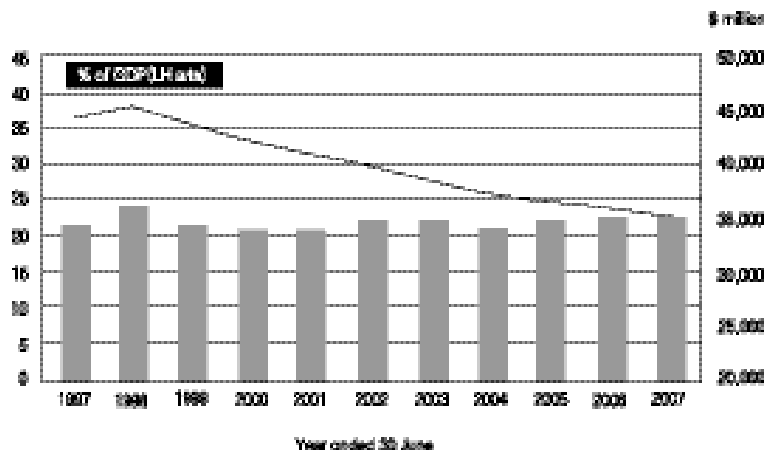
(단위: 백만뉴질랜드달러)

구 분	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
조세수입	39,390	40,651	42,373	44,313	46,217
중앙정부	39,698	41,018	42,797	44,800	46,751
기타징수수익 ¹⁾	2,618	2,826	2,949	3,028	3,104
중앙정부	530	524	531	540	549
재화및용역판매수익	11,045	11,809	12,528	13,037	13,438
중앙정부	750	752	736	755	756
투자수익	1,157	1,831	2,153	2,558	2,968
중앙정부	1,119	1,649	1,880	2,254	2,727
기타수익	1,637	1,681	1,624	1,594	1,643
중앙정부	515	526	505	493	487
총재정수입	55,847	58,798	61,627	64,530	67,370
중앙정부	42,612	44,469	46,449	48,842	51,270

주: 1) Other sovereign levied income

[그림 2] 총국가채무의 GDP 대비 비율 추이

(단위: 백만뉴질랜드달러, %)



□ 전체 재정수입 중 소득세가 46%를 차지

○개인소득세비율이34%

○법인세및기타소득세비율이12%

3. 재정지출

□ 2003/04 회계연도에 550억뉴질랜드달러(GDP 대비 비율: 41.1%)의 재정지출을 예상, 이는 2002/03 회계연도(545억뉴질랜드달러, GDP 대비 비율:42.4%)

에 비하여 금액은 약 1% 확대되고, GDP 대비 비율은 약 1%포인트 감소한 규모

○사회복지및연금부문이2002/03 회계연도에비하여대폭감축

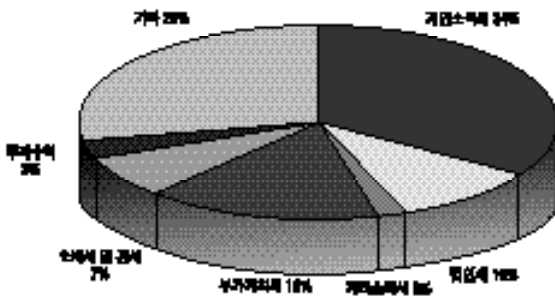
- 특히공무원연금기금의정부지원이58% 감소

○경제, 주택, 보건부문 지출은 2002/03 회계연도에비하여증대

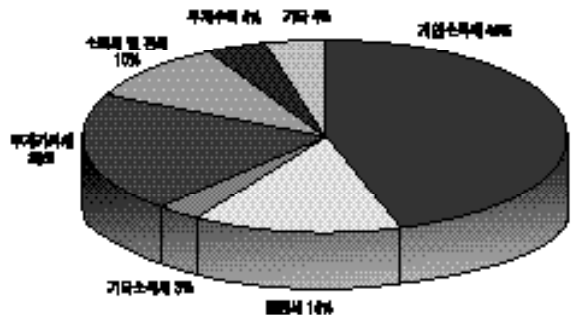
- 경제분야지출은16%, 주택분야지출은12% 증대

[그림 3] 2003/04 회계연도의 세목별 재정수입 구성

A. 정부(Total Crown)



B. 중앙정부(Core Crown)



<표 6> 2003/04 회계연도의항목별 재정지출 변동내역

(단위: 백만뉴질랜드달러, %)

구 분	정 부		중앙정부	
	증감액	증감률	증감액	증감률
사회복지	△122	△0.7	△492	3.5
공무원연금기금 ¹⁾	△1,267	△57.9	△1,267	△57.9
보건	463	5.7	590	7.8
교육	453	5.0	455	6.4
중앙정부서비스	114	7.6	43	2.6
법과질서	34	1.8	14	0.8
국방	3	0.3	2	0.2
운송/통신	259	4.7	△7,888	△6.3
경제/산업서비스	456	16.4	120	10.8
1차서비스	16	1.5	3	0.8
문화/여가/유산	68	4.6	45	8.5
주택및지역단체발전	66	12.2	26	23.9
기타	8	0.3	69	3.1
총재정지출	551	1.0	504	1.2
명목GDP	5,645	4.4	5,645	4.4

주: 1) GSF(Government Superannuation Fund) pension expenses

- 전체재정지출중사회복지·보건·교육의비중이63%
- 사회보장 및 복지(Social security and welfare)부문의 지출이 16억뉴질랜드달러로30%를 차지
 - 교육부문이 9억뉴질랜드달러로17%를 차지
 - 보건부문이 8.5억뉴질랜드달러로16%를 차지

- 신규지출
- 정상지출: 2003/04 회계연도에16.억 뉴질랜드달러, 향후4년간총 90.억뉴질랜드달러를지출하기로결정
 - 자본지출: 2003/04 회계연도에2.0억뉴질랜드달러, 향후4년간총 5.억뉴질랜드달러를지출하기로결정

<표 7> 항목별 재정지출 추이

A. 정부(Total Crown)

(단위: 백만뉴질랜드달러)

구 분	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
사회복지	16,656	16,534	17,107	17,730	18,439
공무원연금기금	2,190	923	909	907	901
보건	8,059	8,522	8,796	9,451	9,548
교육	9,132	9,585	9,795	9,936	10,107
중앙정부서비스	1,509	1,623	1,606	1,645	1,593
법과질서	1,932	1,966	1,988	1,985	1,997
국방	1,148	1,151	1,136	1,134	1,135
운송/통신	5,479	5,738	6,029	6,174	6,286
경제/산업서비스	2,784	3,240	3,388	3,456	3,538
1차서비스	1,067	1,083	1,091	1,122	1,150
문화/여가/유산	1,488	1,556	1,550	1,567	1,572
주택및지역단체발전	541	607	599	608	617
기타	2,501	2,509	3,159	3,526	4,306
총재정지출	54,486	55,037	57,153	59,241	61,189

B. 중앙정부(Core Crown)

구 분	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
사회복지	13,954	14,446	14,897	15,404	16,006
공무원연금기금	2,190	923	909	907	901
보건	7,586	8,176	8,505	9,173	9,263
교육	7,152	7,607	7,774	7,869	7,989
중앙정부서비스	1,650	1,693	1,676	1,717	1,666
법과질서	1,760	1,774	1,797	1,792	1,790
국방	1,190	1,192	1,181	1,181	1,181
운송/통신	1,404	1,316	1,345	1,375	1,403
경제/산업서비스	1,106	1,226	1,206	1,215	1,201
1차서비스	364	367	354	357	353
문화/여가/유산	530	575	580	586	590
주택및지역단체발전	109	135	116	112	110
기타	2,239	2,308	2,952	3,343	4,141
총재정지출	41,234	41,738	43,292	45,031	46,594

□ 성장및혁신강화(Growth and Innovation framework: GIF)

- 2003/04년부터향후4년간 GIF분야에 3.7억뉴질랜드달러를투입
 - 향후4년간1.0억뉴질랜드달러가혁신분야에투입
 - 향후 4년간 0.6억뉴질랜드달러가 글로벌 연대(Global connectedness)에투입
 - 향후4년간0.8억뉴질랜드달러가기술분야에투입

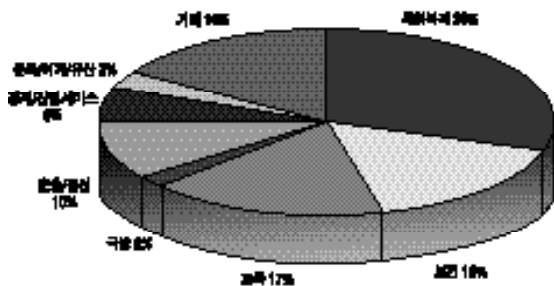
□ 인적자원 투자증대

○ 주요목표

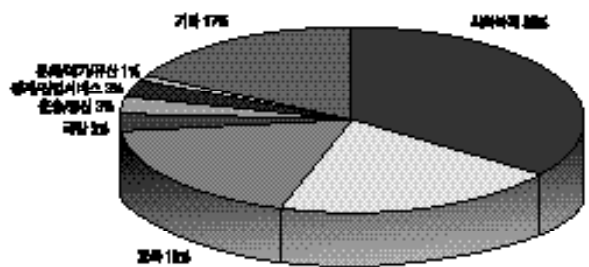
- 교육의불평등해소: 출신배경에상관없이모든뉴질랜드국민이자신의잠재력을발휘하도록지원
- 모든연령의학생에게양질의교육을제공
- 교육시스템개선: 21세기형기술을습득할수있는교육시스템구축
- 직장이학습의주요장이되도록함
- 중요한직업부문의노동력부족, 기술력부족을해결함

[그림4] 2003/04 회계연도의 항목별재정지출 구성

A. 정부(Total Crown)

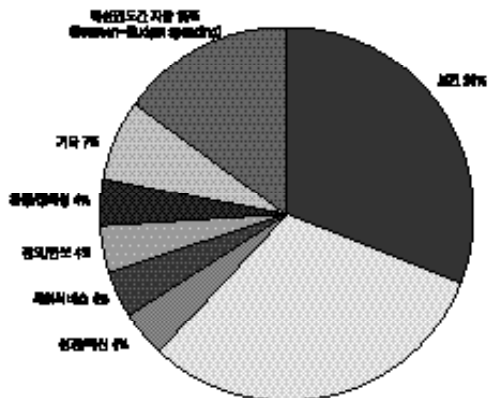


B. 중앙정부(Core Crown)

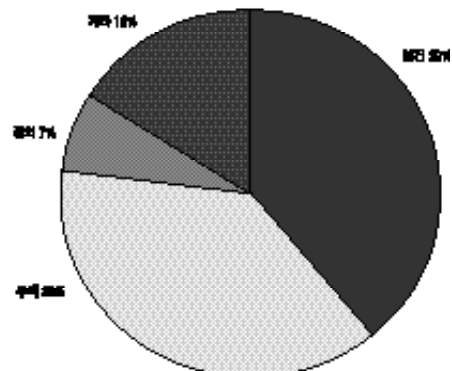


[그림 5] 2003/04 회계연도의 신규지출 구성

A. 경상지출



B. 자본지출



- 교육·사회서비스·주택분야를 지원함으로써 인적자원에 대한 투자를 증대
 - 경상지출: 27억뉴질랜드달러
 - 자본지출: 1.9억뉴질랜드달러
- 교육분야에 2003/04년부터 향후 4년간 24.3억뉴질랜드달러를 투입
 - 조기아동교육에 0.6억뉴질랜드달러를 투입
 - 교사충원에 1.7억뉴질랜드달러를 투입
 - 고등전문학교(tertiary) 지원에 5.7억뉴질랜드달러를 투입
- 사회서비스 분야에 2003/04년부터 향후 4년간 2.9억뉴질랜드달러를 지원
 - 가정폭력방지프로그램에 0.2억뉴질랜드달러를 투자
 - 저소득가정의 부모가 풀타임 직업을 갖도록 0.6억뉴질랜드달러를 지원: 탁아지원 시간을 주당 3시간에서 5시간으로 상향조정
- 주택분야에 2003/04년부터 향후 4년간 2.6억뉴질랜드달러를 투입

□ 보건

- 향후 4년간 보건에 4.6억뉴질랜드달러를 투입
 - 2003/04 회계연도에 1차 진료 기관에 1.7억뉴질랜드달러 배정 (향후 3년간 계속 증가)
 - 2003/04 회계연도에 청소년(6~1제)의 진료비를 낮추기 위하여 0.2억뉴질랜드달러를 지원
 - 불법 마약의 유입·유통·사용을 감소시키기 위하여 0.1억뉴질랜드달러를 투입

□ 안보

- 향후 4년간 지역사회의 치안강화를 위해 2.5억뉴질랜드달러를 투입
 - 교도서비스(Corrections services)에 0.6억뉴질랜드달러를 투입

- 오클랜드 경찰관과 특별 DNA팀 지원에 0.2억뉴질랜드달러를 투입
- 경찰특별팀(환각제·조직범죄·테러리즘을 담당)에 0.1억뉴질랜드달러를 투입
- 청소년범죄 프로그램에 8백만뉴질랜드달러를 투입
- 피해자 지원 프로그램에 2백만뉴질랜드달러를 투입

□ 국가 정체성 강화

- 뉴질랜드 국가의 정체성(Identity)을 강화하기 위해 향후 4년간 총 2.4억뉴질랜드달러의 경상지출을 계획
 - 환경분야에 1.2억뉴질랜드달러를 지원
 - 예술·문화·유산분야에 0.8억뉴질랜드달러를 지원
 - 통계자료 구축에 0.4억뉴질랜드달러를 지원
 - 인구조사의 질과 범위, 거시경제통계 등의 향상을 도모



주요국 동향

조세 정책

[미국] 인터넷 접속세 면제법안 승인

- 미국에서 인터넷 서비스 이용에 따른 과세가 영구히 면제될 가능성이 높아지고 있음
- 워싱턴포스트 등 외신은 미 상원 상무위원회가 방식에 상관없이 모든 인터넷 서비스 접속 세금을 면제한다는 내용을 골자로 하는 ‘인터넷과세 비차별법안(Internet Tax Non-Discrimination Act)’을 승인했다고 보도
- 메릴랜드·버지니아 등 미국의 일부 주 정부는 주 수입에도움이 될 것으로 보고 인터넷 접속세에 세금을 부과하였음. 이번 상원의 법 승인은 이처럼 인터넷 접속세를 받고자 하는 주정부들의 움직임에 제동을 걸게 될 것으로 예상
- 그러나 이번에 상원 상무위를 통과한 법안에는 인터넷 과세의 핵심 이슈인 인터넷 판매세 문제는 포함되지 않음

[오스트리아] 법인세 유럽 최저 수준

- 포르투갈, 아일랜드에 이어 유럽 내 3번째로 낮아-

- 오스트리아의 실질 법인세가 유럽 국가 중에서 3번째로 낮다고 분석된 자료 발표
- 오스트리아에 독특하게 생성돼 존재하고 있는 노동회의소(AK; 상공회의소에 대응해 노동자들이 만든 단체)의 분석에 따르면, 오스트리아 기업들의 순이익에 부과되는 법인세 부담이 표면세율은 다소 높을지 몰라도 실질적인 유효세율 면에서 살펴보면 포르투갈, 아일랜드 등과 함께 유럽에서 세율이 가장 낮은 국가로 분류됨
- 오스트리아 노동회의소는 오스트리아의 명목 법인세율

과실질 법인세율은 많은 차이가 있기 때문에 오스트리아 기업들에 대한 법인세를 인하할 필요가 없다고 주장

- 오스트리아의 명목 법인세율은 유럽 국가 중에서 6번째로 높지만 실질 법인세율은 13번째에 불과하여 현재 오스트리아의 실효 법인세율은 17.67%로 유럽 평균인 26.86%보다 크게 낮아 유럽에서 가장 낮은 국가들 중의 하나라고 추산
- 오스트리아 노동회의소는 오스트리아가 법인세율은 낮은 수준인 반면, 상속세나 증여세 제도가 합리적으로 운영되지 못하여 세금 제도가 부의 재분배 역할을 하지 못하고 다만 소득에 따라서만 부과되고 있다고 비판

[미국] 백악관 예산국장, 법인세 인하 논의에 ‘찬물’

- 조슈아 볼튼 미국 백악관 예산국장이 재계에서 제기한 법인세 인하 폭 확대 논의에 찬물을 끼얹었다고 월스트리트저널(WSJ) 19일 보도
- 볼튼 국장은 이 신문과의 회견에서 ‘정부는 재정적자를 확대시키지 않는 해결책을 선호한다고 밝혀 일각에서 논의되고 있는 법인세 인하 폭 확대 관측을 부인
- 미국 기업들은 세계 무역 기구(WTO)가 수출 기업에 대한 면세 혜택을 불법이라고 판단한 이후 법인세 추가 인하를 강력하게 추진하였음

[EU] 담배세 인상으로 담배 밀수 급증

- 프랑스 일간지 르피가로는 19일 유럽 연합(EU) 회원국들이 담배세를 지속적으로 인상한 결과 담배 밀수가 급증하고 있으며 EU가 회원국 담배세를 동일 수준으로 조정할 경우 더 악화될 것으로 전망된다고 보도
- 이 신문은 일본 국제 담배사(JTI) 보고서를 인용해 EU 회원국들의 경우 담배세가 판매가의 평균 76%이며 오는 2009년까지 최소 담배세가 59%로 올라갈 예정이라고 보도

- 프랑스는다음달8일담배값을20~25% 인상, 주요담배값이 현재의 갑당 3.9~3.9로에서 4.5~4.5로(6천300원~6천600원)로인상될예정임
 - 이는지난1월담배가격이19% 오른데이은것으로다음달 재인상되면 프랑스는 영국을 제치고 유럽에서 담배값이가장비싼나라가됨
 - 프랑스의 잇따른 담배값 인상은 청소년과 성인 남녀의 흡연을 줄이기 위한 것으로 프랑스는 흡연연구가 많아 유럽에서대표적인 '애연국가'로통함
 - 그러나 프랑스가 흡연억제와 암퇴치를 목표로 지난 해부터 급속히 담배값을 인상한 결과 담배밀수가 급증하고있는것으로나타남
 - 프랑스는흡연량이많은것으로3만4천개에이르는판매상에 대한 전문 담배배급망인 알타디스로 인해 담배밀수가비교적적었으나올들어담배밀수가지역에따라 적게는8%, 많게는25% 늘어난것으로추산됨
 - 개인의 흡연량은 줄지 않은 반면 알타디스를 통한 담배판매량이평균8~9%, 국경지역의경우25% 감소
 - 담배값이 비싸기로 유명한 영국의 경우 불법담배 판매량이전체판매량의 20~25%에이르는것으로분석
 - 영국정부는 이로 인해 막대한 담배세 누수가 초래되자 담배밀수감시를강화하기위해지난2년동안약1억파운드(약2천억원)를투자
- JT는 전 세계의 담배밀수량이 총담배생산량 5조 5,520만갑의 약 3%에해당한다며이는지난 90년대보다늘어난 것은 아니나 향후 5년 동안 유럽의 경우 담배밀수가 '폭발할것'이라고예상
- 회원국간 담배세 평준화로 EU 내 담배값이 오르는 반면 인근 비회원국인 체코, 헝가리 등은 15~20% 불과한 세금으로 인해 담배값이 EU에 비해 낮은 수준을 형성
 - JT는 담배값이 오르면 국가간 밀수뿐 아니라 일부 국가에서는국내저질담배밀조가극성을떨어또다른공

중보건위협이대두될것이라며담배값인상에앞서담배밀수, 밀조를막기위한대책이시급하다고지적

- JT는 담배밀수를 막기 위해서는 국가간, 국가와 담배제조회사의공조가필수적이라고강조

재정 정책

[브라질] 룰라의 도전과 변화, 연금개혁이 1차 분수령

- 룰라정부와공무원노조들이연일대립각을세우고있는 연금제도 개혁법안의 골자는 민간의 연금수령액은 두 배로높이고공무원들의연금은절반으로낮추는것
 - 브라질정부가이같은개혁안을들고나온것은공무원 연금으로 인한 연간 재정적자가 GDP(국내총생산)의 4.2%(약80억달러상당)에달할정도로심각한수준에 이르렀기때문
 - 이는브라질전체재정적자의 90%에가까운것으로공무원연금제도를손대지못하면후자재정은요원할수밖에없음
 - 지난 90년 39세의젊은나이에집권했던페르난두콜로르, 95년정권을이어받았던페르난도엔리케카르도수대통령도모두집권초연금제도개혁을시도했지만안마쳐럼엄한정치권의이해관계와공무원들의조직적인반발에밀려무위에그침
- 현재도에서연금을받을수있는나이는남자 53세, 여자 46세임
- 정년을채운민간근로자들은받을수있는상한선이월 1천2백헤알(4백달러 상당)에 불과한 반면 공무원들은 퇴직전마지막월급의1백%까지받을수있음
 - 연방정부 공무원들의 경우 1만헤알(3천3백달러)을 넘게받을수있으며판사퇴직자들은4만헤알을넘게받

는이들도있음

- 공무원들은 특히 이 같은 연금 고소득을 올리면서도 세금을전혀내지않고있음
- 군인이 사망하면 배우자와 결혼을 하지 않은 딸들에게도모두1백%씩연금이지급됨

□개혁법안에서는정부는일단연금을수령할수있는나이를남자60세, 여자53세이후로7년이상늦춤

- 이 기준으로 남자는 35년, 여자는 30년 이상 근무해야연금지급대상이됨
- 민간상한선을2천4백해알로올리고공무원의상한선은 퇴직전 월급의 50%로 낮추고, 월 2천4백해알이 넘는연금에 대해서는 11%의 소득세를 부과키로 해서실상공무원연금에대해서만과세할예정
- 군인연금에서는딸의수혜분폐지
- 브라질 정부는 이를통해 향후 20년 동안5백억해알의재정수입을기대하고있음
- 마르코스 리스보아 재무부 경제정책담당 차관보는 ‘ 국가적개혁을위해공무원들의과도한기득권은과감하게철폐돼야한다 며‘ 의회법안을현명하게처리해주길기대한다 고언급

[미국] 미국의 설비투자, 저축률, 재정적자 등에 대한 IMF의 진단

* 이 자료는 IMF의 Staff Economist들이 상무이사회(Executive Board)에제출한「미국경제에대한제4조정례협의스텝보고서」(Staff Report for the 2003 Article IV Consultation) 가운데주요관심사항을발췌정리한것임

I. 제조업 설비가동률과 설비투자의 관계

□미국의제조업설비가동률은200년중대폭하락한이

후아직까지신뢰할만한반등기미를보이지않고있음

- 과거 경기침체에 비해 실업률 등은 양호한 모습을 보이고있으나가동률은 1980년대초반을제외한과거경기침체에비해현저하게낮은수준

○가동률의격차도매우큰상태

- 현재 업종별 가동률은 첨단업종이 60%대, 석유/석탄업은 80% 등으로 폭넓게 분포되어 있어 업종별 가동률이 1980년대초반이후 가장 큰편차를보이고있음

○설비투자회복에대한우려감

- 이처럼낮은가동률로인해향후설비투자회복에대한우려가제기되고있으며특히다수의분석가들은 기업들이 설비에 대한 제약이 긴박해질 때까지 설비투자확대에나서지않을것으로예상

○설비가동률은장래의투자에영향을미치는것으로분석

- 설비투자와 가동률간의 관계를 단순 회귀분석한 결과가동률*(최대4분기까지시차를적용)은설비투자의40% 정도를설명하는것으로분석

* 한편 가동률은 설비투자에 영향을 미치는 Granger 인과관계를갖는것으로확인되었으며그역(설비투자→가동률)은성립하지않았음

□이처럼 낮은 설비가동률로 인해 가까운 장래에 설비투자회복의강도에대한의문이제기되고 있으나기업수익의개선, 과잉설비의해소등을상쇄하는요인들도다수존재

○가동률과설비투자간의통계적관계에는대체로기업수익, 성장지표등기타요소의영향도반영되어있어전적으로신뢰하기는어려움

○또한대부분의분석가들은제조업부문의과잉설비분제가그리심각하지않다는데견해가일치하고있음

○제조업부문의산출대비자본(capital/output배율)은 1990년대대부분의기간중하락세를지속하여 2001년 말 120%로하락하였는데이는과거 50년간의평

균을하회하는수준

- 1990년대 말 컴퓨터 장비부문에서 설비과잉이 나타났으나최근설비투자감소, 컴퓨터의신속한감가상각 등에 힘입어 과잉상태는 빠르게 완화되고 있으며 제조업의 장비와 소프트웨어의 평균연령이 상대적으로 높은 8.3년에 달하여 노후화 정도가 심한 것으로 조사
- 더욱이 제조업 분야는 GDP의 17%에 불과하기 때문에 제조업의 가동률이 미국경제의 전반적 상황을 대표한다고할수는없음

II. 미국의 저축률은 지나치게 낮은가?

- 미국가계의부(富)가 2000년이후현저히줄어들패라향후 가계가저축을늘림으로써가계수요가위축될 것이라는우려가제기되고있음
- 2002 ~ 2003중 가계의 순자산(net worth)은약 4조달러(9%) 감소하였는데가계의저축률과순자산의관계에대한회귀분석결과9%의순자산감소는저축률을약4%포인트상승시키는것으로추정
- 그러나실제저축률은2000년 1/4분기 2%에서 2003년 1/4분기 3.5%로증가하여 2%포인트에도못미치는완만한증가에그쳤음
- 저축률에미치는영향은보유자산별로상이
- 이처럼 저축률의 상승폭이 낮았던 것은 가계가 부(wealth)유형에따라저축에미치는영향이다르기때문
- * 가계의부(wealth)는 주택, 주식, 기타 금융자산(요구불예금, 채권, 기타유동자산등) 등3가지유형의자산으로구분
- 가계의 부와 저축간의 관계를 장기모델로 추정한 결과 가계의 부 가운데 기타 금융자산이 주택, 주식에

비해저축에 3 ~ 4배민감한(responsive) 것으로조사되었는데 이는 기타 금융자산의 유동성이 높아 필요시쉽게인출할수있기때문

- 이같은가계의부의유형을고려한모델에근거하여개인저축률을추정한결과균형저축률수준은4.25%로서실제저축률3.5%에비해단지 0.75%포인트높은수준으로나타나향후저축이급격히늘어날가능성은크지않음
- 2000 ~ 2003중 주식가치는 8.25달러가 감소한 반면주택가치는3.25달러, 기타금융자산은2.55달러증가하였음
- * 가계는 주식시장의 약세로 보다 안전한 예금, MMMF 등기타금융자산의저축비중을늘리는행태를보였음

□그러나 가계의 저축률이 보유 자산가치의 급변동 등에 의해빠르게상승하는등급격히조정될가능성을완전히배제하기는곤란

- 예컨대 경제 회복이 지지부진할 경우 주식시장의 손실을 완화해 왔던 주택가격이 하락압력에 직면하여가계의 부가 급격히 줄어들어저축률이 빠르게 높아질가능성있음.

- 또한과거 10여년간미국의저축률하락에크게기여한금융혁신*이향후에도지속될수있을지는아직미지수

*“Determinants of the US Personal Savings Rate” IMF Staff Country Report No. 99/101 등의논문에서 금융혁신이 과거 10년간 미국 개인저축률 하락의중요요인인것으로분석되었음

III. 미국 재정적자의 거시경제적/국제적 효과

- 최근 미국의 재정수지 전망은 상당히 어두워졌는데 2009년 당시의 회계예산국(CBO)은 향후 10년간 GDP의 3% 수준의 흑자가 지속됨으로써 연방정부의 부채가 2019년경 거의 소멸할 것으로 예상한 바 있음
- 그러나 2009년 감세, 세수부진, 2003년 감세등으로 인해 향후 10년간 상당 규모의 재정적자가 불가피할 것으로 전망을 수정
- CBO는 2004 ~ 2013년 중* 연방정부의 평균 재정적자는 GDP의 1.75%, 공공부채는 GDP의 35% 수준을 각각 유지할 것으로 전망
- * 향후 10년이후인 2014년경부터는 베이비붐세대의 본격적인 은퇴가 시작되는 등 부정적인 인구통계적 변화가 본격화될 전망
- 이처럼 재정수지에 대한 전망이 어두워지자 재정적자가 금리와 경제성장에 미치는 영향에 대한 해묵은 논쟁이 재연
- 일부 학자들은 재정적자가 금리에 미치는 영향은 미미할 것이며 정책의 긍정적인 공급사이드 효과(supply-side effects)가 재정적자의 부정적인 효과를 압도할 것이라고 주장
- 그러나 일부에서는 거액의 재정적자는 금리 상승을 부추기고, 투자를 축소시키며, 미국경제의 장기성장잠재력을 저해할 것이라고 주장
- 최근 Galbraith와 Orszag의 실증연구는 CBO가 예측한 5년 누적 적자와 장기·단기국채의 스프레드 간에 양(+)의 상관관계가 존재함을 보여줌으로써 재정적자가 금리 상승을 유발함을 시사
- * Galbraith와 Orszag는 재정적자가 금리에 미치는 영향이 미미하다는 과거의 연구 결과들은 금융시장이 미래지향적이며 금리가 재정적자와 공공부채에 대한 기

대(expectation)에 의해 영향을 받는다는 사실을 간과하였다고 주장

- Galbraith와 Orszag의 서베이한 다수의 표준적인 거시경제 모델에 의하면 연방정부의 재정적자가 GDP의 1% 포인트만큼 늘어나는 경우 채권 수익률은 대략 50bp 상승하는 것으로 나타남
- 부시 행정부의 2003년 감세(원안)의 영향을 여러 거시경제 모델로 분석한 결과 재정적자는 금리를 높이고 산출(output)을 줄이는 등 장기적 비용을 유발하는 것으로 나타났음
- Macroeconomic Advisor 및 Global Insight의 보고서에 따르면 감세가 단기적으로 경기 부양 효과(2004년까지 1.5% 포인트 GDP 증대)를 나타냈지만 2007 ~ 2008년경에는 산출을 감소시킬 것으로 예상
- 최근 CBO의 보고서도 감세가 장래에 원상 회복되지 않을 경우 자본 축적을 감소시켜 장기적으로 산출을 0.5 ~ 1.5% 감소시킬 것으로 예상
- 한편 미국의 재정적자는 금융시장의 통합으로 인한 이전 효과(spillover effect)의 영향으로 미국의 경상수지 적자는 물론 다른 나라의 실질이자율에도 영향을 미치는 등 국제적으로 중요한 함의를 가짐
- Oxford Economic Forecasting 모델로 시뮬레이션을 실시한 결과 미국의 재정적자가 GDP의 1%만큼 증가하는 경우 경상수지 적자는 GDP 대비 0.5% 증가
- IMI의 연구에 따르면 감세는 향후 10년간 국제 금리를 0.5 ~ 1% 포인트 상승시킬 것으로 추정

[미국] 재정·통화정책 실패 타박났다

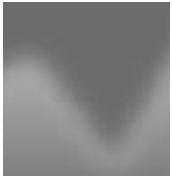
- 미국경제가 다시 침체에 빠질 경우 연방은행과 백악관은 경제를 되살릴 충분한 '실탄'을 확보하지 못하고 있다고 월스트리트저널(WSJ) 18일 보도

- 이 신문은 연방은행과 부시 행정부가 현재 진행중인 경기회복에상당한 기여를했지만추가감세나금리 인하로는더이상의경기부양이어렵다고밝힘
- 신문은 연방은행이 기준금리를 1%까지 낮췄으나더 이상의 금리인하는 오히려 그 동안의 통화정책 완화의결과를감소시킬것이며이미3차례의감세정책을 밀어붙인 부시 대통령도 재정적자에 대한 민주당 공세에밀려4번째감세정책을통과시킬수없을것이라고 설명신문은특히모기지리파이낸싱붐이끝나고 감세효과가다떨어질경우경제가다시둔화될수도 있다는 전문가들의 경고를 주목하며 이같은 분석은 지난 2년간의 미국 경제의 침체가 단 한차례의 충격 때문이 아닌 과도한 투자, 주식 투기, 대규모 부채와 같이 90년대부터누적된문제들로부터기인했다는데 서나온다고풀이
- 골드만삭스는일시적인자극이소멸되면경제가다시 후퇴할 수도 있다며 올해와 내년의 경제가 2001~2002년의상황과매우흡사해질 수도 있다고 전망
- JPMorgan의이코노미스트제럴드맥도널은전형적인거시경제모델에서보면금리인하가소비에미치는영향은처음2년동안은긍정적이지만그이후로는오히려 부정적인영향을미치는것으로나타난다고주장
- 신문은연방은행이금리인하외에다른방법, 예를들어 채권을 직접 매입하거나 상당기간 동안 연방기금 금리를 낮게 유지할 것이라고 공표해 채권수익률과 모기지 금리를 하향 안정화시킬 수 있지만 연방은행이 장기금리까지잡기는힘들다고분석
- 실제로 연방은행이 지난6월 25일 금리를인하한이후장기금리는상승했으나이는경기회복때문이기도 하지만 투자자들이 연방은행이 다른 조치를 취할 것이라 예상하고 이미 채권을 매입했기 때문이기도 하다는것이월스트리트저널의설명

- 부시 행정부의 3차례 감세와 이라크 전쟁, 경기침체로인한조세수입감소는2년전까지만해도 GDP의 1.3% 흑자였던 예산을 4.2% 적자로 돌려놓았으며, 이러한 상황에서 추가로 세금을 감면하기는 거의 불가능하다고월스트리트저널은전망

[일본] 내년국채신규발행액, 감세웃돌듯

- 일본의 내년도 국채발행액이 세수를 웃도는 사태가 빚어질것으로보인다고요미우리(讀賣)신문이보도
- 이는 경기침체로 내년도 세수는 줄어들 것으로 예상되는데비해법률에따라지출토록돼있는의무적 경비와과거발행한국채의이자지급액등은늘고있기때문
- 이 신문에 따르면 내년도 일반회계 세출총액은 올해(8조 8천억엔) 보다약 3조엔 늘어난 84조엔 규모가 될 것으로 보이는 데비해내년도세수는 16년만에가장작았던올해보다1조엔정도더줄어든 4조 8천억엔 정도에 그칠 것이라는 게 민간 경제연구소의추정이라고보도
- 세외수입도올해수준인3조5천억엔정도에그칠것으로 보여세수를 합해도 44조 3천억엔 정도에 머물 전망
- 반면, 세출의경우일반세출은올해수준에머물것으로 예상되나 공적연금에 대한 국고부담률 인상에 필요한 경비의 처리방안 등이 결정되지 않았지만 최종적으로는 올해(4조 6천억엔)보다 증가할 가능성이 높아국채발행을늘려충당할수밖에없음
- 일본의 국채발행액은 200년에만 해도 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가공약한3조엔상한을밀돌았으나 총리가 공약을 사실상 철회한작년에는 34조 9천억엔, 올해는예산에 반영된 금액만도 36조 4천억엔에달함



정책흐름

1. 9.5 주택가격안정대책
2. 중장기 조세정책 방향과 2003년 세법개정(안)
3. 부동산보유세 개편방안 발표

9.5 주택가격 안정대책

※이자료는 2007년9월5일자재정경제부국민생활국에서발표한9.5 주택가격안정대책위전문입니다.

<편집자주>

1. 정부의 주택가격 안정대책 방향

□ 주택시장 불안요인은 근본적으로 수급 불균형에 기인

○전국적으로 주택보급률이 100% 상회하고 있으나 수도권은92% 수준(서울은82% 수준)

□ 정부는 장기적인 수급 균형에 정책의 주안점을 두고 주택공급 확대에 주력하고 있음

- 향후5년간매년 50만호씩총 250만호의주택을건설
- 특히 주택보급률이 상대적으로 낮은 수도권에 판교, 김포, 파주등신도시를건설할예정
 - 신도시의 강남 대체성을 높이기 위해서 교육, 교통, 환경등질높은주거환경을조성
- 서민, 중산층의 주거생활 안정을 위해 장기 공공임대 주택을향후 10년간 150만호를공급할예정

⇒주택보급률이 2012년경 115% 수준에 이를 것으로 전망
선진국의 경험에 의하면 주택보급률이 110% 수준을 넘어서는경우주택투기는크게문제되지않음

□ 아울러, 부동산을 투기의 수단으로 삼지 못하도록 보유세를 연차적으로 강화

- 토지과표를 연차적3%p 이상씩 인상 후, 2006년부터 개별공시지가의 50%로법정화
- 건물과표를시가가반영될수있도록평가방법을개선
⇒현재시세에비하여턱없이적은세금(종토세, 재산세)을 내고 있는 지역 특히, 서울 강남지역 아파트에대한세금을대폭현실화
- 2006년부터는종합토지세를 전면개편하여부동산가격이 높을수록 부동산을 더 많이 가지고 있을수록 더 많은세금을내도록하고과다보유를억제함

□ 단기적으로 분양권 전매금지, 주택담보대출 억제, 세무조사강화등투기억제대책을지속적으로추진(5.23 대책)

2. 추가 보완대책의 추진

- 최근부동산투기는재건축추진아파트중심으로일어남
⇒재건축추진아파트에대한대책마련
- 단기거래에따른투기이익을차단하기위한양도세 강화및세무조사활동강화

① 재건축시장의 안정 (건교부 발표)

- 9. 8(월)부터 수도권과 밀역권에서 재건축 사업을 하는 경우 전체 건설예정 세대수의 60% 이상을 국민 주택규모 이하(전용 25.7평)로 건설토록 의무화(주택 조합등에 대한 주택규모별 공급비율에 관한 지침)
- 투기과열지구 내 재건축조합원에게 대해서는 직장·지역조합아파트와 동일하게 조합설립 인가 이후 조합 원명의 변경금지(도시및주거환경정비법개정필요)

② 1가구1주택 양도세비과세 요건 강화

- 서울, 과천, 신도시지역의 주택에 대하여는 거주기간 요건을 1년에서 2년으로 연장

현 행	수 정 사 항
① 서울, 과천, 신도시지역: 3년 이상 보유(2003.10부터는 보유 기간중 1년 이상 거주)	① 서울, 과천, 신도시지역 ○ 2003.10.11.2.31 - 3년 이상 보유하고, 보유기간중 1년 이상 거주 ○ 2004.1.1 이후 - 3년 이상 보유하고, 보유기간중 2년 이상 거주
② 기타지역: 3년 이상 보유	② 기타지역: 현행대로

※ 신도시지역: 택지개발촉진법의 규정에 의하여 택지개발예정 지구로 지정·고시된 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동

- 조치계획: 2003. 9월 중 소득세법 시행령(제 54조) 개정

③ 강남지역 아파트 가격 안정을 위한 세무조사(국세청 발표)

□ 강남지역 재건축아파트 등 투기혐의자 일제조사 착수

- 최근 부동산가격 상승을 주도하고 있는 강남·서초·송파·강동구 등 강남지역에 소재하는 재건축, 주상복합 및 일부 고가 아파트 등 공동주택 1,218개 단지를 대상으로 - 금년 1월부터 7월까지 거래자료 25,907건을 수집, 이중 7,167건을 중점분석대상으로 선별하여 정밀분석

[중점분석 자료현황]

◇ 강남권 재건축아파트 14개 단지 거래자료	5,507건
◇ 타워팰리스 등 주상복합아파트 거래자료	1,287건
◇ 대치·개포·도곡·역삼 등 고가아파트 거래자료	369건
계	7,167건

- 정밀분석 결과, 주택취득자 중 취득자금 원천이 불확실하거나 수증서의 금액이 큰 증여세 등 세금탈루 혐의자 448명을 조사대상으로 선정

9.8(월) 조사착수

<참고> 최근 주택가격 동향

- 5.23 대책 이후 안정세를 보이던 주택가격이 8월말 금년 들어 높은 상승률(週間)을 보임
- 강남지역 주택가격 상승은 재건축·주상복합 아파트를 중심으로 상승
- 방학 이사 수요로 인해 학군이 좋은 강남에 수요가 집중된 것도 원인
- * 예년의 경우에도 일년 중 8 9월이 높게 상승

(국민은행 조사 주택가격 상승률, 前年末·前月·前週 대비, %)

	01	02	02.1 7월	03.4월	5월	6월	7월	03.1 7월	8.월	8.1월	8.1월	8.2월
· 전국	9.9	16.4	10.9	0.9	1.6	0.7	0.2	4.7	0.1	0.2	0.2	0.5
· 서울	12.9	22.5	15.3	1.3	1.6	0.6	0.5	4.5	0.3	0.5	0.3	0.7
(강남)	17.5	27.4	19.0	1.8	2.3	0.9	0.9	6.4	0.4	0.7	0.4	0.9
(강북)	7.7	16.3	10.8	0.5	0.8	0.2	0.2	2.2	0.1	0.2	0.2	0.3

중장기 조세정책 방향과 2003년 세법개정(안)

※이자료는 2002년 8월 28일 재정경제부세제실에서 발표한「중장기조세정책방향과 2003년 세법개정(안)」의 요약입니다.

<편집자주>

I. 중장기 재정 전망

- 일반회계 세출증가가 경상성장률을 소폭 상회하는 수준으로 유지될 경우 세입으로 뒷받침이 가능할 전망
 - 세수는 경상성장률을 약간 상회하는 수준으로 증가할 전망이다(2002년 이후 일반회계 세입 연평균 8.5%), 세외수입은 공기업 주식매각 완료 등으로 큰 폭 감소 예상
 - 세출은 교부금·인건비 등 경직성 경비 비중이 늘어나는 가운데 지출 수요가 꾸준히 증가할 전망

II. 조세환경

1. 조세부담률과 국민부담률

- 세목 신설과 세율 인상이 없이도 자영자 과표양성화와 사회보장부담금증가 등에 따라 1998년부터 지속 상승
 - 복지지출의 생산성 증대 효과가 가시화되지 않은 상황에서 세 부담 수준을 더 높이기 어렵음

2. 조세의 형평성 요구 증대

- 외환위기 이후 빈부격차 심화로 조세형평에 대한 요구는 급증, 소득종류·계층간 과세형평은 미흡
 - ①사업자 과세자 비율이 근로자보다 낮은 수준
 - 부가가치세 간이과세자 비중도 전체 납세자의 46%로 서 높은 수준
 - ②부동산 거래과세 비중은 높은 반면, 보유과세 비중은 낮아 과세형평 저해, 부동산 투기억제 기능 미흡
- * 보유과세 세수 비중 국제 비교(2002년, %)
(한국) 29.2 (독일) 63.9 (일본) 83.2 (영국) 78.9 (미국) 98.3

3. 조세의 효율성 제고 필요

- 국제적 조세경쟁이 심화되는 상황에서 open economy인 우리나라는
 - 경쟁국보다 높은 수준의 세율을 유지하고
 - 세제·세정 합리화를 통한 납세 비용 축소 필요

	한국(1998~2002)	미 국	일 본	영 국	프 랑 스	OECD
조세부담률(%)	19.1~22.7	22.7	17.2	31.0	28.9	28.5
국민부담률(%)	22.9~28.0	29.6	27.1	37.4	45.4	38.6

주) 외국은 2002년 기준(한국: 22.2)

- GDP 대비 조세감면 비중은 점차 축소되고 있으나, 감면제도의 기득권화로 세입기반이 약화되어 ‘넓은 세원, 낮은 세율’체제로의 전환이 어려움

4. 자주적 지방재정 확충 필요

- 국세·지방세비중은 80 : 20, 가용재원(교부금 + 양여금 + 보조금포함) 기준으로는 44 : 56이나
- 자주재원이 부족하여 지방의 자율적 사용에 한계

III. 중장기 조세정책 방향

1. 기본방향

- 비과세·감면을 줄여서 세입기반을 확충하면서 ‘넓은 세원, 낮은 세율’체제로 전환
- 조세의 효율성을 제고하는 한편, 기업하기 좋은 조세환경 조성
- 부동산 보유과세 강화 및 자영자 세원 투명성 제고를 통하여 조세형평을 제고
- 참여정부의 주요 국정과제인 지방분권화·국가균형발전 전에 필요한 자주적 지방재정을 적극 지원
- 지식정보화 사회에 걸맞는 납세체계를 구축하고 국민으로부터 신뢰받도록 세무행정을 혁신

2. 세원간 적정 조세부담: optimal tax-mix

- 국제적 이동이 쉬운 기업투자소득·근로소득(고급 전문인력)에 대한 세금은 경쟁력을 갖출 수 있는 수준으로 지속 인하
- 세부담 형평 제고를 위해 부동산 등 재산과세는 강화
- 소비과세는 안정적 세입 확보를 위해 최소한 현행 수준 유지

※ 복지지출의 생산성 증대 효과가 체감될 때까지는 조세부담을 현수준을 유지하는 것이 바람직

IV. 주요 과제별 정책방향

1. 세입기반 확충

- 조세감면 축소
 - 비과세·감면 규모와 종류를 지속적으로 축소·단순화함으로써 세율 인하기반 마련
 - R&D 투자·정보화 등 성장잠재력 확충과 중산서민층 지원은 계속
- 자영업자 세원 투명성 제고
 - 현금거래시에도 신용카드와 마찬가지로 거래내역이 자동적으로 파악되는 현금영수증카드제도 도입
 - 일일액 이상 현금거래는 국세청에 통보되도록 하는 방안과 과세당국의 금융거래정보 접근 확대 방안 검토
- 금융소득 과세제도 개선
 - 2001년부터 재 시행된 금융소득종합과세 실효성 제고를 위해
 - 비과세·분리과세저축을 지속적으로 축소하여 종합과세기반 확대
 - 종합과세기준금액(4천만원)을 당분간 유지하되 자금시장동향 등을 감안하여 점진적으로 하향조정
 - 채권 등 확정금리 상품보다 주식 등 투자위험이 큰 저축상품을 우대하는 방안 강구

2. 조세의 형평성 제고

- 부동산 보유과세 강화
 - 단기: 과표 현실화 및 세율 체계 조정
 - 중장기: 보유과세제도 전면 개편

□ 부동산 거래내역 및 실거래가를 중개업자가 전산신고 하는 시스템을 구축

□ 상속·증여세 완전포괄주의 도입

- 「유·무형, 직·간접 등 사법상 형식에 불구하고 경제적 이익의 무상이전」에 대해서는 증여세를 과세할 수 있도록 관련세법규정을 합리적으로 정비

3. 조세의 효율성 제고

(1) 「넓은세원, 낮은세율」체제로의 전환

□ 기업에 대한 세율 인하

- 세계적으로 법인세율을 앞다투어 인하하는 상황(Tax Competition)에서 경쟁력 강화를 위해 세율인하 필요
- 법인세율 인하 문제는 재정형편과 경기상황을 고려하고 과세기반을 확충해 나가면서 중장기적으로 추진

□ 근로소득세

- 자영자 과표양성화가 미흡한 상황에서는 소득종류간 과세형평을 감안하여 세부담수준을 적정하게 관리

□ 소비에 대한 세율

- 부가가치세율(10% 단일세율)은 OECD국가와 비교 시 낮은 편이나, 간접세비중은 높은 편(49.4%, 2002년)이므로 부가가치세율은 현행 유지
- 다만, 특별소비세는 자동차 등 외부불경제 효과가 있는 품목 외에는 점진적으로 축소 또는 폐지
- 에너지 및 주류에 대한 과세는 환경친화 및 소비억제적 조세로서의 기능을 강화

(2) 외국인투자자원조세제도 개선

□ 외국인투자자에 대한 조세지원 대상은 확대되 지원기간은 합리적으로 조정하고 제도의 단순화 추진

○ 외국인 임직원의 세부담이 경쟁국보다 유리하도록 세율조정 및 과세절차를 간편화

(3) 여성의 출산과 보육지원

□ 최근 출산을 급감현상을 감안하여 출산·보육에 대한 세제상의 지원 확대

- 취학전 자녀 보육비를 경감하고 직장내 보육시설 투자를 유도할 수 있는 방안 마련

(4) 기업과 세제도의 합리적 개편

□ 기업의 지배구조 개선정책과 조화를 이루어 나가면서 모회사와 자회사 소득을 통산하여 기업그룹 단위로 과세하는 연결납세제도를 도입

* OECD회원국 30개국 중 현재 21개국 도입

□ 인적회사(지식+기술+자본)에 대해서는 파트너십 과세제도를 도입하여 전문지식 집단의 창업과 투자를 촉진

□ 해운산업의 경쟁력 강화를 통한 동북아 물류중심 건설 지원을 위해 톤세제(법인세는 부과 배제)를 도입

4. 지방의 자주재원 확충 지원

□ 지방재정 지원방식의 효율성과 투명성을 제고

- 교부세의 지원방식을 대폭 단순화·투명화
- 지방양여금제도의 합리적인 개선방안 검토
- 국고보조금은 관련사업과 함께 지방으로 이양

□ 지방의 新세원(예: 관광세 등) 개발을 유도

□ 지방재정의 불균형을 야기하지 않으면서 지방의 자주재원을 확충하는 방안 강구

5. 국민의 신뢰를 받는 세정 구축

- ☐ 투명한세정집행과전문성제고로신뢰받는세무행정확립
- ☐ 세무서방문없이납세자가편리한장소에서인터넷등을통하여납세서비스를제공받을수있도록전자세정환경구축
 - 간접세 위주로 운용되고 있는 전자신고를모든 세목으로확대하고인터넷민원대상을지속확대

- ☐ 사업자는 사업에 전념하고, 세금문제는 세무대리인에게 맡기는 납세환경을 조성
 - 세무대리인역할제고와책임강화방안강구
- ☐ 유·소년기부터 교육을 통하여 「탈세 = 범죄·부도덕」의식 확산 등 납세자 의식·관행 개혁과 성실납세자가 우대받는 풍토 조성

V. 향후 추진일정

- ☐ 과제별 우선순위와 준비기간 등을 면밀히 분석하여 로드맵을 마련, 차질없이 시행

과 제 명		2003	2004	2005	2006	2007
세입 기반 확충	세원투명성제고					
	현금영수증제도도입					
	일정액이상현금거래국세청통보					
	조세감면을지속축소·단순화					
	금융소득종합과세개선					
	비과세·분리과세저축축소					
조세의 형평성 제고	종합과세기준금액(현행4천만원) 조정					
	부동산보유과세강화					
	부동산실거래가전산시스템구축					
	상속·증여세원천포괄주의도입					
근로자·농어민등중산서민층생활안정지원						
<범례> : 사전준비 : 관련법령개정						
: 지속추진 : 임기내추진						
조세의 효율성 제고	「넓은세원넓은세율」의 체제로 전환					
	기업에대한세율인하					
	근로소득세율인하					
	소비에대한세율적정화					
	외국인투자지원조세제도개선					
	지원대상확대·지원기간조정					
	외국인임직원소득세율조정등					
	여성의출산과보육지원					
	기업과세제도의합리적개선					
	연결납세제도도입					
	파트너쉽과세제도도입					
지방재정확충	통세제도도입					
	지방의자주재원확충지원					
신뢰받는세정	전자세정환경구축					
	세무대리인의역할제고와책임강화					
	납세자의식·관행개혁과성실납세자우대풍토조성					
<범례> : 사전준비 : 관련법령개정						
: 지속추진 : 임기내추진						

부동산보유세 개편방안

※이자료는 2009년9월1일행정자치부지방세정담당관실에서발표한 「부동산보유세개편방안」외전문입니다.

<편집자주>

- 행정자치부는 재산세 부담의 형평성을 높이고 지방자치단체의 재정 확충에도 도움을 주는 한편, 사회문제가 되고 있는 부동산 투기를 차단하기 위해, 부동산보유세를 전면적으로 개편하는 방향으로 지방세법을 개정하기로함
- 우선, 건물 면적과 건축연도 등을 기준으로 부과되던 재산세를 시가를 반영하는 방법으로 부과해서, 비싼 집에 사는 사람이 재산세를 더 많이 내도록 할 방침
- 시가를 반영해서 재산세를 부과하면, 강남의 아파트 재산세는 지금보다 60 70% 오르지만, 강북과 수도권, 지방의 일부 아파트는 20 30% 내릴 전망
- 과표현실화도 적극 추진하여 향후5년간 매년 3%포인트씩인상하되, 2006년부터는각자치단체가공시지가의 50%를적용해서부과하도록법령으로규정할계획
- 지방자치단체에서 자율적으로 결정하고 있는 종합토지세와재산세의과표는공시지가대비30% 대수준으로부동산투기를막는데미흡하다는지적을계속받아옴
- 과표현실화로 늘어나는 지방세 수입은 주민들의 복지증진과, 교육환경 개선 등 자치단체가 지방분권 추진에 필요한 재원으로 사용하도록 하고, 1세대 1주택 소유자 등 서민층은 세부담이 늘어나지 않으면서, 고가 주택에 대해서는 적정 수준의 세부담이 이뤄질 수 있도록 세율체계를 조정할 계획
- 정부는 또 시·군·구에서 부과하는 현행 종합토지세와 별도로 가칭·종합부동산세를 신설, 부동산과다보유자들을 선별하고, 이들이 전국에 소유하고 있는 토지를 합산하여 누진과세하는 방법으로 부동산투기를 억제할 계획
- 국세로 징수한 세금은 전액 지방재정이 취약한 지방자치단체에 양여해서 재정분권을 이루는 데 도움을 줄 것으로 기대하고 있음
- 신설되는 종합부동산세의 과세대상자 및 과세대상범위 등 구체적인 내용에 관하여는 정부와 지방자치단체가 공동으로 선별작업을 하여 효과적인 투기억제대책이 추진될 수 있도록 추진해 나갈 계획

부동산 보유세 개편방안

□ 정부에서는 강남·북간, 수도권과 지방간의 세부담 불균형 문제와 강남지역의 부동산 투기억제 등을 해결하기 위하여 ‘부동산 보유과세의 근본적인 개편방안’을 마련하여 연차적으로 시행해 나가기로 함

□ 부동산 보유세 개편의 기본방향은

- ‘동일한 시가의 재산에 동일한 세금이 과세 되는 것을 원칙으로 해서 그동안 제기되어 온 강남·북간, 지역 간세부담불균형을 시정해나가고,
- 부동산 과표현실화를 적극적으로 추진하기 위하여 지방자치단체가 자율적으로 결정 고시하던 공시지가 적용률을, 2003년도에 지방세법을 개정하여 2006년부터 공시지가의 50%를 적용하도록 직접 규정하되, 2003년까지는 자치단체별로 매년 3%p 이상씩 인상하는 계획을 수립하여 추진할 계획임
- 과표를 대폭 인상함에 따라 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담은 대폭 늘어나지 아니하도록 세율체계를 조정해나감
- 현행 종합토지세 제도를 이원화하여 시·군·구에서는 1단계로 보유세를 과세하되, 전국합산 기능은 국세로 이관하고 가칭 ‘종합부동산세’를 신설하는 방향으로 개편하여 부동산 과다 보유자에게 중과세 하는 등 부동산 투기억제 기능을 국가가 충실히 수행할 수 있도록 하는 데 중점을 둠
- 또한 부동산 보유세 과표현실화로 인하여 증수되는 지방세입은 지방자치단체가 지방분권 추진에 필요한 재원으로 사용하되 ‘주민의 삶의 질을 향상’ 시키는 데 중점을 두고 복지증진, 교육환경개선 등의 분야에 사용되도록 할 계획임

□ 부동산 보유세제의 구체적인 개편내용

1. 토지 과표는 2006년부터 공시지가의 50%로 적용하도록 법정화되 2005년까지는 매년 3%p 이상씩 시·군·구별로 연차적인 과표 현실화계획 추진

- 현재 부동산보유세의 과표현실화율은 전국 평균 36%이며, 시·군·구별로는 30% 내외로서 다소간 차이가 있으나 2003년에 지방세법령을 개정하여 2006년부터 ‘공시지가의 50%로 적용하도록 법정화’하고 2005년까지는 시·군·구별로 매년 3%p 이상씩 현실화하는 계획을 수립하여 추진하도록 하되,
- 과표 현실화계획의 추진이 부진한 단체에 대하여는 지방교부세를 교부함에 있어서 불이익을 부여하는 방안을 마련하는 등 적극 추진될 수 있도록 할 계획이다.

2. 건물과표 산정방식을 개선하여 ‘시가가 반영되는 체계’로 개편

- 건물과표의 경우 시가가 제대로 반영되는 체계로 개편하기 위해서는 가칭 ‘공시건물가격제도’를 도입하여야 하나, 공시건물가격제도는 많은 예산과 인력이 소요되며 법적 뒷받침도 필요하므로 중장기 과제로 연구검토해나감
- 2004년도에는 건물과표의 기준가액이 현재 m²당 17만원인 것을 ‘국세청기준시가’수준인 m²당 46만원으로 바로 적용하고 세율체계를 조정하도록 지방세법령을 개정하여 2005년부터 시행해나갈 계획임
- 현행 건물과표가 원가방식으로 산정하는 체계로 되어 있어서 시가가 비슷한 아파트라 하더라도 건물면적의 크기에 따라 납부하는 세액이 크게 달라지게 되어 있어서 강남·북간, 지역 간 세부담상의 불균형 문제가

나타나고있으므로

- 2004년도 재산세부터는 아파트에 대한 과표를 산정함에 있어서 '국세청기준시가에 따른 가감산율제도'를 개발하여 아파트는 시가에 따라 납부세금이 달라질 수 있도록 함으로서 강남·북간, 지역간 불형평 문제를 시정해나갈계획임

3. 보유세 세율체계의 조정

- 토지의과표현실화율을매년3%p 이상씩현실화해나감에 따라 서민층의 세부담도 계속 높아지므로 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담이 과중하지 않도록 세율체계를조정하는방안을함께검토해나가면서
- 세율체계를 조정함에 있어서 건물과표의 기준가격을 국세청기준시가 수준으로 대폭 인상되는 점을 감안하여 서민층의 세부담은 크게 늘어나지 않으면서, 시가 가 높은 고가주택에대하여는 적정수준의 세부담이이루어질수있도록세율체계를조정해나갈계획임

4. 종합토지세 과세체계의 2원화

- 현재 종합토지세는 시·군·구의 예산을 조달하는 목적의 시·군·구세이면서도 전국의 토지를 합산하여 누진세율을 적용하므로 부동산 투기를 억제하는 기능을복합적으로수행하는제도로되어있기때문에
- 시·군·구에서자체적인재원을 조달하기위한과표인상 등에 소극적으로 대응하게 하는 문제점이 나타나고있고
- 부동산 투기억제 등 정책기능도 제대로 수행하지 못하는문제점이나타나고있으므로
- 현행종합토지세제도를이원화하여
- 시·군·구에서는 관할구역 내의 토지를 대상으로

시·군·구의재정수요를조달하는본래적기능(매년 예산증가액에 상당하는 세금을 매년 인상)에 충실하도록하고

- 전국의 토지를 합산하여 누진과세함으로써 부동산투기를 억제하는 기능은 국세로 이관하여 가칭 '종합부동산세'로개편함으로써부동산투기억제등정책기능은국가가충실히수행하도록할계획임

※국가는 부동산 과다보유자를 정부와 지방자치단체가공동으로선별작업을하여전국의토지를합산누진과세함으로써부동산투기를억제하는기능수행

- 이를 위해 준비과정을 거쳐 2003년에 입법을 추진하고 2006년부터시행하도록할계획임

5. 주택의 과세형평성을 제고

- 현재주택은 토지와건물을 합하여 하나의거래단위로써 하나의 부동산 가격이 형성됨에도 보유과세제도는 토지와건물을각각구분하여
- 토지는 전국의 토지를 합산하여 누진세율이 적용되는 종합토지세가 과세되고, 건물은 주택별누진세율이 적용되는 재산세가 과세되므로 과표산정방식과 세율체계가서로다를뿐아니라
- 과표의시가반영에 어려움이 있고지역간 보유세부담의불형평 문제도 나타나고있으므로 주택에대해서는 토지와 건물을통합하여 과표를산정하고 동일한 세율로과세함으로써형평과세가 이루어질 수 있도록 하는 방안을연구검토해나가도록할계획임

□ 기대효과

- 이번개편방안으로 그동안 강남·북간 과세불형평 문제가 획기적으로개선될것으로기대되고

○토지 과다보유자에 대하여 국세로 가칭 종합부동산세를 과세하여 세부담을 가중시킴으로써 불필요한 투기적수요를 억제하고, 나아가, 국세로징수한세금은전액 지방재정이 취약한 지방자치단체에 양여됨으로써 지방재정보전기능이강화될것으로기대됨

보유과세 관련 참고자료

I. 종합토지세 · 재산세 제도 개요

1. 종합토지세

□ 납세의무자 : 과세기준일(매년 6. 1) 현재 토지소유자
(납 기: 10. 16 10. 31)

□ 과세표준

과세표준액 = $\text{m}^2\text{당개별공시지가} \times \text{적용비율} \times \text{면적}$

○적용비율은 행정자치부장관이 기준을 정하여 지방자치단체의장에게통보

○시장 · 군수는 행정자치부장관이 정한 기준에 따라 과세기준일까지적용비율을결정고시

□ 세율체계

○종합합산(나대지, 주택등): 0.2 ~ 5% 9단계누진세율

○별도합산(영업용 건축물 부속토지 등): 0.3 ~ 2% 9단계누진세율

○분리과세: 농지 · 일부임야 0.1%, 공장용지 0.3%, 골프장 · 별장등 5%

2. 재 산 세

□ 납세의무자: 과세기준일(매년 6.1) 현재 건물 · 선박 · 항공기 소유자(납기: 7. 16 7. 31)

□ 과세표준

○건물과표산출체계

건물시가표준액 = $\text{m}^2\text{당 기준가액} \times \text{적용지수}(\text{구조} \cdot \text{용도} \cdot \text{위치}) \times \text{잔존가치율} \times \text{가감산율} \times \text{면적}$

- 아파트의 $\text{m}^2\text{당}$ ‘ 기준가액 ’ 은 건물신축비용을 참고하여결정

- 구조별, 용도별, 위치별 지수 및 경과연수별 잔존가치율적용

- 규모 및 특수 부대설비와 건물여건 등을 감안한 가감산처리

○결정절차

- 매년 1월 1일 기준으로 시장 · 군수가 도지사 승인을 얻어결정고시

- 행정자치부장관은 국세청장과 협의하여 ‘ 건물시가표준액조정기준 ’ 을시 · 도지사에게권고할수있음

□ 세율체계

○주택: 3/1,000 ~ 70/1,000초과누진세율(6단계)

○주택이외의건축물, 선박, 항공기: 3/1,000 단일세율

- 단, 골프장 · 별장 · 고급오락장용 건축물, 고급선박 50/1,000

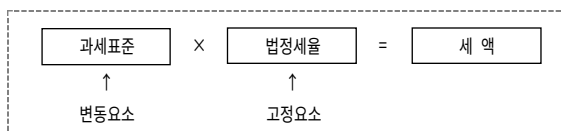
종합토지세 · 재산세 현황 비교

구분	종합토지세	재산세
과세대상 과세표준	○토지 ○개별공시지가의 33.3%(02년) ○개별공시지가의 36.1%(03년)	○건물, 선박, 항공기 ○시가표준액 - 신축건물기준가액에각종지수, 잔가율, 가감산특례, 면적을곱하여산정 ○신축건물기준가액 - 165천원/㎡(02년) - 170천원/㎡(03년)
세율	< 종합합산>: 인별합산과세 ○최저 2,00만원이하 0.2% ○최고 50억초과 5%(단계) < 별도합산>: 건축물의부속토지 ○최저1억원이하 0.3% ○최고5백억초과 2%(단계) < 분리과세> ○전 · 답 · 과수원 · 임야등 0.1% ○골프장 · 별장 · 고급오락장등5%	< 주 택> ○최저 1,20만원이하 0.3% ○최고 4,00만원초과 7%(단계) < 일반건물> ○0.3% 단일세율 < 중과세> ○별장 · 골프장등5%
납세건수(02년도)	○ 1,50만건	○ 1,15만건
납세액(02년도)	○ 14,51억원	○ 8,35억원
납세자분포(02)	○ 10만원미만납세자 91.4% ○ 10 ~ 10만원납세자 7.8% ○ 10만원초과납세자 0.8% ※ 10만원초과납세자 0.8%사전체세액의 61%인 8,84억원납부	○ 10만원이하납세자 93.7% ○ 10 ~ 50만원납세자 4.5% ○ 50만원초과납세자 1.9%

II. 지방세 과표

1. 과표의 개념

- 지방세과세표준(과표)은 지방세 과세를위한 ‘ 기준 으로서 토지 · 건물의 경우 과세권자인 시장 · 군수 · 구청장이평가하여결정 · 고시하는가액을말함
- 과표는 ‘ 행정세율 이라고도 불리우며세부담수준이결정되는주요요소임



- 재산세 과세표준은 건물의 신축비용을 기준가액으로 당해건물의특성을고려하여결정하고있으며
- 종합토지세 과세표준은 개별공시지가에 일정률(적용비율)을곱하여산정하고있음

2. 과표 현실화율

- 과표가시가(예:개별공시지가)에얼마나접근되었는가를 나타내는것으로서 ‘ 시가대비과표의비율 을의미하며

과표현실화율	=	과 표	÷	시 가
--------	---	-----	---	-----

○매년 과표가 실제로 인상되지만 시가가 과표인상률보
다더오르면과표현실화율은떨어지게됨

예) 토지의개별공시지가가10만원, 과표 30만원일때과표현실화율이 30%이나개
별공시지가가12만원으로상승하게되면과표현실화율이25%(△5%)임
⇒ 30만원/10만원 = 30%, 30만원 (100 + 2만원) = 25%(△5%)

3. 과표현실화 추진실태

< 토지과표 >

연도별	1990	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002
적용비율(%)	15.0	21.3	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3
증감율(%p)	-	6.3	△0.6	△1.3	0.1	2.9	0.2	0.9

○ 1993 1997년 : ‘신경제5개년계획’으로중토세과표현실화추진

- 토지과표를 1993년까지현실화율을 30 ~ 40% 수준으로평준화
- 1996년부터토지과표를공시지가로일원화
- ※세액을 1992년대비2 ~ 3배(토지과다보유층5배)로인상

○ 1996 2002년: IMF로현실화율이오하러떨어졌으나최근소폭인상

< 건물과표 >

(단위: 천원, m²)

연도별	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
기준가액	133	150	160	160	165	165	165	170
(증가율, %)	-	(3.3)	(6.7)	-	(3.1)	-	-	(3.0)
신축가액	271	412	485	516	547	544	589	-
(기준가액의비율, %)	(49.1)	(36.4)	(32.9)	(31.0)	(30.2)	(30.3)	(28.0)	-

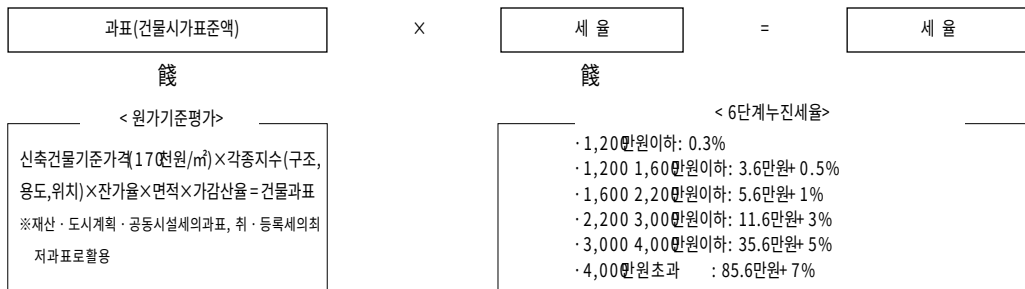
○ 1993 1997년: 건물과표현실화계획을수립하여추진하지는않았으나매년소폭인상조정

○ 1998 2002년: IMF 이후동결내지소폭인상으로인상폭이둔화됨에따라과표현실화율이 오하러하락

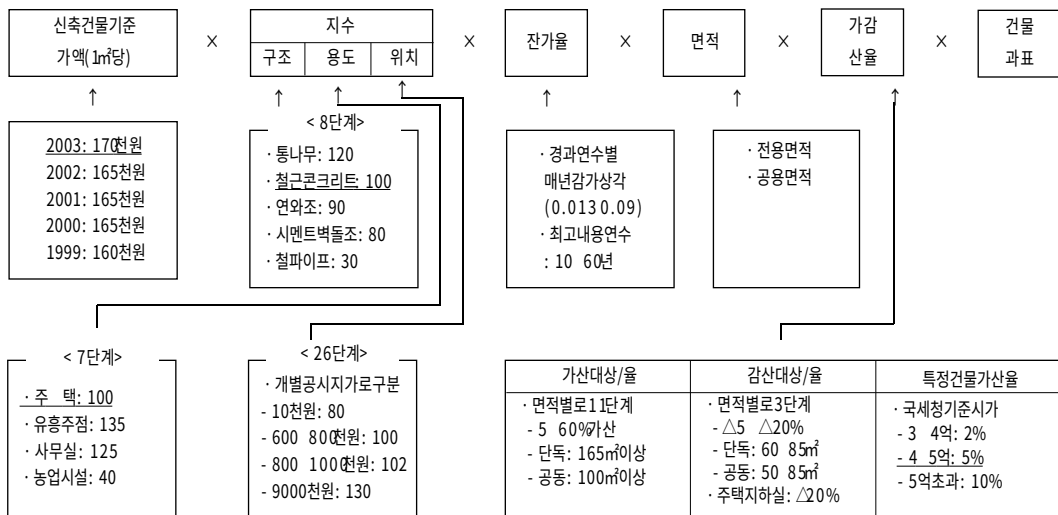
참 고 자 료

재산세 및 건물시가표준액의 구조

[재산세액의 결정]



[건물시가표준액의 구조]



III. 재산세 부담액 및 과세표준 운용현황

1. 납세자의 세부담 분포

○세액별납세자분포현황(200천기준)

(단위: 천건, %)

세목	납세액	계	3만원이하	3 5만원이하	5 10만원이하	10 50만원이하	50만원초과
재산세(주 택)		11,525	7,457(64.7)	2,707(23.6)	627(5.4)	512(4.5)	222(1.9)
재산세(일반건물)		6,210	4,722(76.0)	537(8.6)	433(7.0)	322(5.2)	196(3.2)
종합토지세		15,276	11,262(73.7)	1,425(9.4)	1,275(8.3)	1,065(7.0)	249(1.6)

○과표구간별납세자와세액현황(200천기준)

<주택>

(단위: 천건, 억원)

구분	과표	계	1,20만원이하	1,60만원이하	2,20만원이하	3,00만원이하	4,00만원이하	5,00만원이하	5,00만원이상
건수		11,525(100)	8,791(76.3)	1,373(11.9)	710(6.2)	406(3.5)	137(1.2)	51(0.4)	57(0.5)
세액		4,028(100)	1,494(37.1)	573(14.3)	504(12.5)	547(13.6)	350(8.7)	199(4.9)	361(8.9)

<일반건물>

(단위: 천건, 억원)

구분	과표	계	1천만원이하	5천만원이하	1억원이하	3억원이하	5억원이하	10억원이하	10억원초과
건수		6,210(100)	4,722(76.0)	1,075(17.3)	218(3.5)	143(2.3)	26(0.4)	15(0.3)	12(0.2)
세액		4,213(100)	427(10.1)	767(18.2)	489(11.6)	768(18.2)	311(7.4)	341(8.1)	1,109(26.3)

IV. 건물과표의 시가반영 가감산을 전환시 세부담 변동추이

□개선내용

< 현행 >

- 면적가감산율(14단계)
- △20% 60%

⇒

< 개선 >

- 기준시가가감산율(14단계)
- △20% 60%

< 예시1 > 국세청기준시가3억원이나면적이상이한경우

- 국세청기준시가3억원(서울강남)
- 면적: 100㎡(30만원/㎡)

현행
0%

⇒

개선
35%(35%)

- 국세청기준시가3억원(서울강북)
- 면적: 200㎡(15만원/㎡)

현행
35%

⇒

개선
10%(△25%)

< 예시2 > 국세청기준시가5억원이나면적이상인경우

· 국세청기준시가5억원(서울강북) · 면적: 200㎡(25만원/㎡)	현행 35%	⇒	개선 30%(△5%↓)
· 국세청기준시가5억원(경기도) · 면적: 250㎡(20만원/㎡)	현행 60%	⇒	개선 20%(△40%↓)

V. 공시건물가격제도(가칭)의 개요

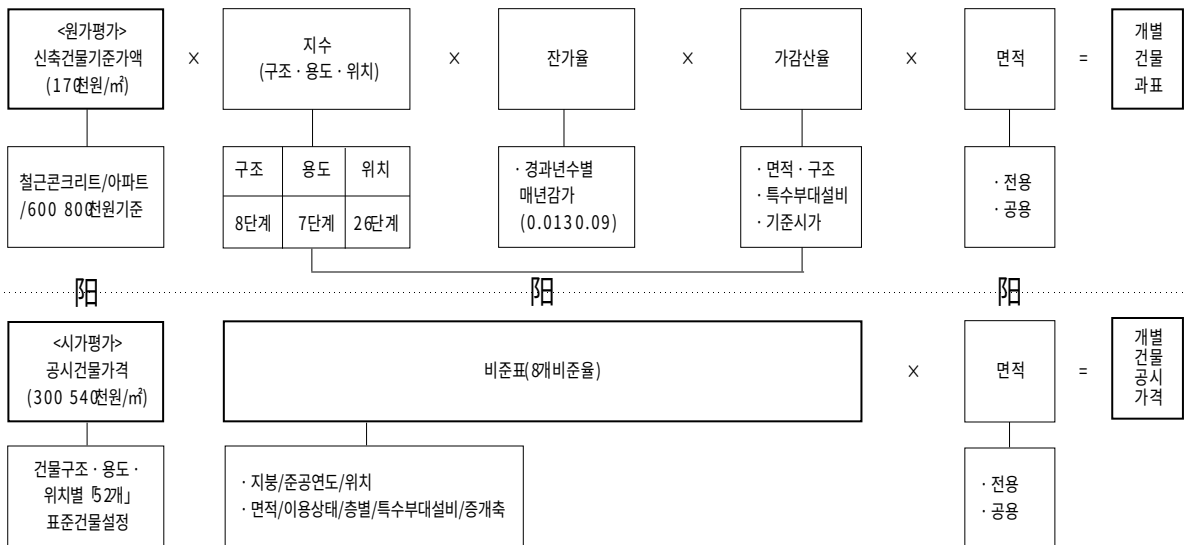
□ 의 의

- 현행 건물과표체계는 지난 60년대에 도입된 평가방법으로 실거래가격을 반영하지 못하여 차이가 나고, 거래과세시 성실납세자와의 과세불형평이 초래되고 있는

등개선이 필요함에 따라

- 현재 1개의 신축건물 기준가액에 각종지수를 적용하여 모든 건물을 평가하는 과표체계를 시세가 반영된 여러 개의 표준공시건물가격에 비준표를 적용하여 개별건물가격을 산정하는 체계를 말함

□ 현행 건물과표와의 공시건물가격 비교



※ 비준표는 개별 건물공시가격을 산정하는데 있어 건물특성을 반영한 격차율을 산정하기 위한 비교표로서 주거용비준표와 일반건물비준표로 구분됨



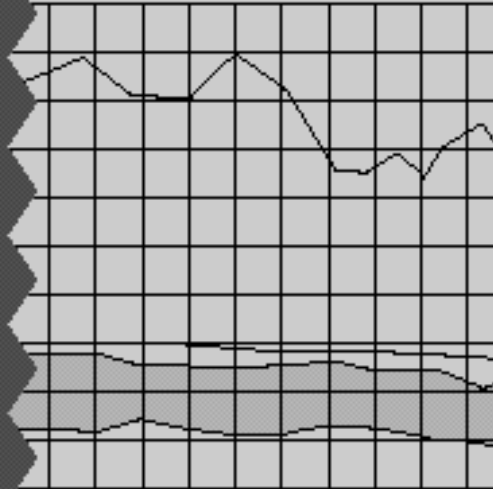
재정통계

• 지방재정 III편

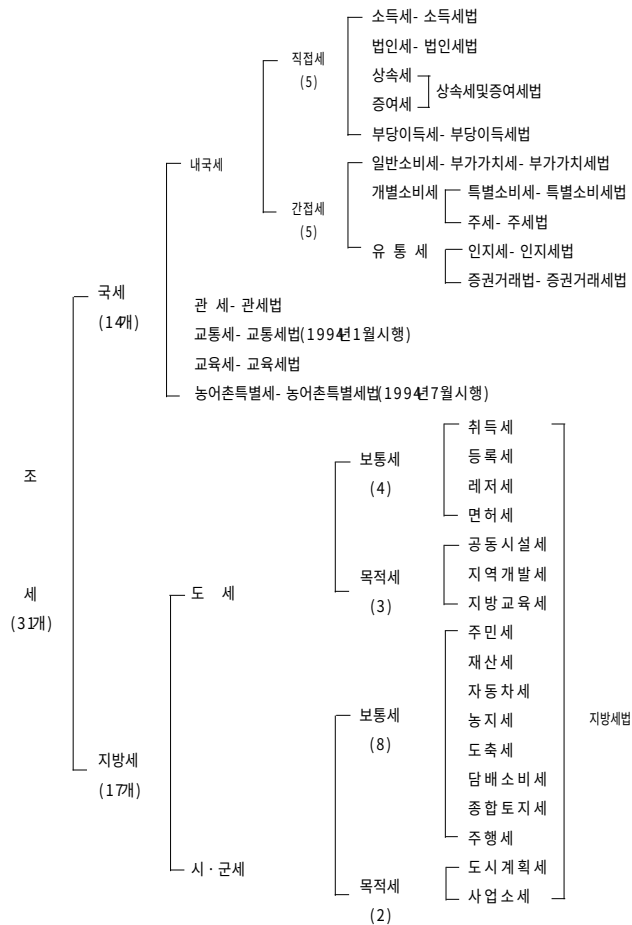
• 조세총괄 I 편

1. 현행 조세체계
2. 조세체계의 변천
3. 조세수입 및 조세부담률

• 조세총괄 II 편



1. 현행조세체계



* 토지초과이득세는1998.12. 28 폐지, 자산재평가세는2000.12.31 폐지, 전화세는2001. 9. 1 폐지

* 2001. 1부터지방세분교육세(국세)가지방교육세(지방세)로전환

2. 조세체계의 변천

(1) 국세

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
일반소득세					49. 7. 15 소득세로새로이공포							
소득세					49. 7. 15							
법인세					49. 11. 7							
특별법인세		46.12										
임시토지소득세						51.9.25						
토지세												
지세						51. 9. 25 임시토지소득세로시행정지						
광세												
임시외관특별세												
상속세												
증여세						50.4.8						
자동차세												
자산재평가세												
부동산투기억제세												
임시특별이득세												
부당이득세												
토지초과이득세												
취인소특별세		46.1										
자본이자세				48.4								
사업세					49.8.13 영업세로통합							
임시이득세		46.12										
외화재특별세				48.4								
이익배당세					49.10							
공사채이자세				48.4								
법인자본세					49.10							
등록세												
조선은행권발행세						50.4						
인지세												
취인세		46.1										
특별입장세				48.5								
마권세												
광고세		46.8										
건축세		46.8										
면허세						50.3.10				54.3.31 지방세로이양		
증권거래세												
주세			47.11 음료세로통합		49.10.21 예분리							
청량음료세			47.11 음료세로통합		49.10.21 예분리	50.12.1						
음료세			47.11음주세,청량음료세를통합 "		49.10.21							
굴폐세						50.12.1 물품세로통합						
물품세												
직물세										54.3.31 물품세로통합		
직물류세												
사탕소비세		46.8										
임장세												
통행세												
유종음식세												
전기가스세												
특별행위세					49.10							
영업세					49.8.13							
석유류세												
전화세												
부가가치세												
특별소비세												
교육세												
방위세												
교통세												
농어촌특별세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(1) 국세(계속)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
일반소득세												
소득세												
법인세												
특별법인세												
임시토지소득세				60.12.30 토지세로통합								
토지세					60.12.30	62.1.1 지방세로이양						
지세						62.1.1 지방세로이양						
광세												
임시외환특별세		58.8.28			61.1.1							
상속세												
증여세												
자동차세			59.1.1			62.1.1 지방세로이양						
자산재평가세		58.1.2										
부동산취득세												68.1.1
임시특별이득세							63.12.16	64.6.12				
부당이득세												
토지초과이득세												
취인소득특별세												
자본이자세												
사업세												
임시이득세												
외화재특별세												
이익배당세												
공사제이자세												
법인자본세												
등록세												
조선은행권발행세												
인지세												
취인세												
특별입장세												
마권세						62.1.1 지방세로이양						
광고세												
건축세												
면허세												
중권거래세							63.1.1					
주세												
청량음료세												
음료세												
술세												
물품세												
직물세												
직물류세												
사탕소비세												
입장세												
통행세												
유형음식세						62.1.1 지방세로이양						
전기가스세												
특별행위세												
영업세												
석유류세						62.1.1						
전화세												68.1.1 시행과동시에폐지
부가가치세												
특별소비세												
교육세		58.8.28				62.1.1						
방위세												
교통세												
농어촌특별세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(1) 국세(계속)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
일반소득세												
소득세												
법인세												
특별법인세												
임시토지소득세												
토지세												
지세												
광세												
임시외관특별세												
상속세												
증여세												
자동차세												
자산재평가세												
부동산투기억제세							75.1.1 소득세로통합					
임시특별이득세												
부당이득세					73.1.14							
토지초과이득세												
취인소특별세												
자본이자세												
사업세												
임시이득세												
외화채특별세												
이익배당세												
공사채이자세												
법인자본세												
등록세									77.11 지방세로이양			
조선은행권발행세												
인지세												
취인세												
특별입장세												
마권세												
광고세												
건축세												
면허세												
증권거래세				72.1.1						78.12.5		
주세												
청량음료세												
음료세												
술세												
물품세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
직물세												
직물류세		70.1.1							77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
사탕소비세												
입장세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
통행세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
유흥음식세									77.1.1 77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
전기가소세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
특별행위세												
영업세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
석유류세									77.6.30 부가가치세, 특별소비세시행으로폐지			
전화세						74.1.1						
부가가치세									77.7.1			
특별소비세									77.7.1			
교육세												
방위세							75.7.16					
교통세												
농어촌특별세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(1) 국세(계속)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
일반소득세												
소득세												
법인세												
특별법인세												
임시토지소득세												
토지세												
지세												
광세												
임시외환특별세												
상속세												
증여세												
자동차세												
자산재평가세												
부동산투기억제세												
임시특별이득세												
부당이득세												
토지초과이득세										90.1.1		
취인소득특별세												
자본이자세												
사업세												
임시이득세												
외화재특별세												
이익배당세												
공사제이자세												
법인자본세												
등록세												
조선은행권발행세												
인지세												
취인세												
특별입장세												
마권세												
광고세												
건축세												
면허세												
증권거래세												
주세												
청량음료세												
음료세												
술패세												
물품세												
직물세												
직물류세												
사탕소비세												
입장세												
통행세												
유형음식세												
전기가스세												
특별행위세												
영업세												
석유류세												
전화세												
부가가치세												
특별소비세												
교육세										90.12.31		
방위세										90.12.31		
교통세												
농어촌특별세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(1) 국세(계속)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
일반소득세											
소득세											
법인세											
특별법인세											
임시토지소득세											
토지세											
지세											
광세											
임시외환특별세											
상속세											
증여세											
자동차세											
자산재평가세								2000.12.31			
부동산투기억제세											
임시특별이득세											
부당이득세											
토지초과이득세						98.12.28					
취인소특별세											
자본이자세											
사업세											
임시이득세											
외화채특별세											
이익배당세											
공사채이자세											
법인자본세											
등록세											
조선은행권발행세											
인지세											
취인세											
특별입장세											
마권세											
광고세											
건축세											
면허세											
증권거래세											
주세											
청량음료세											
음료세											
술세											
물품세											
직물세											
직물류세											
사탕소비세											
입장세											
통행세											
유흥음식세											
전기가스세											
특별행위세											
영업세											
석유류세											
전화세									2001.8.1		
부가가치세											
특별소비세											
교육세									2001.월부터 지방세분교육세(국세)가 지방교육세로 전환		
방위세											
교통세											
농어촌특별세		94.1.1 94.7.1									

자료: 국세청, 『국세청 30년사』, 1996.

재경부, 『조세개요』, 각연도.

2. 조세체계의 변천(계속)

(2) 지방세(도세)

		1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
국세부가세	지세부가세							51.6.2					
	사업세부가세					49.12.12							
	취원소득세부가세		46.10										
	영업세부가세					49.12.12		51.6.2			54.4.14 부활		
	소득세부가세												
	법인세부가세												
	자동차부가세												
	광세부가세												
독립세 (보통세)	인야세												
	제1종소득세				48.7								
	특별소득세				48.7								
	호별세												
	가옥세												
	어업세												
	도축세												
	도장세				48.7 도축세와 통합								
	차량세												
	부동산취득세								52.9.28 취득세로 개명				
	취득세								52.9.28				
	면허세										54.4.14 국세에서 이양		
	자동차세												
	유흥음식세												
	마권세												
	레저세												
	주민세												
	등록세												
	담배판매세												
	면세지특별지세												
	임정세							51.6.2					
	특별사업세					49.12.12							
	특별행위세							51.6.2					
	수렵세							51.6.2					
	동력세							51.6.2					
	선박세							51.6.2					
	선세								52.9.28 선세로 개명				
	금고세								52.9.28 시, 읍, 면세에서 이양				
	점격인세								52.9.28 시, 읍, 면세에서 이양				
	광고세								52.9.28				
	전화세								52.9.28				
목적세	공동시설세												
	지역개발세												
	지방교육세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(2) 지방세(도세) (계속)

		1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
국세부가세	지세부가세												
	사업세부가세												
	취인소득세부가세												
	영업세부가세										66.8.3		
	소득세부가세					61.12.2					66.8.3		
	법인세부가세					61.12.2					66.8.3		
	자동차부가세		58.12.29			61.12.8 자동차	자세로통합						
	광세부가세					61.12.8							
독립세 (보통세 1)	임야세					61.12.8							
	제1종소득세												
	특별소득세												
	호별세					61.12.8							
	가옥세					61.12.8 재산	세로통합						
	어업세					61.12.8 영업	세(국세)로통합						
	도축세												
	도장세												
	차량세					61.12.8 자동차	자세로통합						
	부동산취득세												
	취득세												
	면허세												
	자동차세					61.12.2 국세	에서이양						
	유흥음식세					61.12.2 국세	에서이양						
	마권세					61.12.2 국세	에서이양						
	레저세												
	주민세												
	등록세												
	담배판매세												
	면세지특별지세	57.2.12											
	입정세												
	특별사업세												
	특별행위세					61.12.8 영업	세(국세)로통합						
	수렵세	57.2.12											
	동력세					61.12.8							
	선박세												
	선세					61.12.8 재산	세로통합						
	금고세	57.2.12											
	장격인세	57.2.12											
	광고세	57.2.12											
	전화세	57.2.12											
목적세	공동시설세												
	지역개발세												
	지방교육세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(2) 지방세(도세) (계속)

		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
국세부가세	지세부가세												
	사업세부가세												
	취인소득세부가세												
	영업세부가세												
	소득세부가세												
	법인세부가세												
	자동차부가세												
	광세부가세												
독립세 (보통세 1)	임야세												
	제1종소득세												
	특별소득세												
	호별세												
	가옥세												
	어업세												
	도축세								76.12.31 시군세로이양				
	도장세												
	차량세												
	부동산취득세												
	취득세												
	면허세												
	자동차세								76.12.31 시군세로이양				
	유흥음식세								76.12.31 국세로이양				
	마권세								76.12.31 시군세로이양				
	레저세												
	주민세					73.3.12			76.12.31 시군세로이양				
	등록세								76.12.31 국세에서이양				
	담배판매세												
	면세지특별지세												
	임정세												
	특별사업세												
	특별행위세												
	수렵세												
	동력세												
	선박세												
	선세												
	금고세												
	잡객인세												
	광고세												
	전화세												
목적세	공동시설세												
	지역개발세												
	지방교육세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(2) 지방세(도세) (계속)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
국세부가세	지세부가세												
	사업세부가세												
	취인소득세부가세												
	영업세부가세												
	소득세부가세												
	법인세부가세												
	자동차부가세												
	광세부가세												
독립세 (보통세 1)	임야세												
	제1종소득세												
	특별소득세												
	호별세												
	가옥세												
	어업세												
	도축세												
	도장세												
	차량세												
	부동산취득세												
	취득세												
	면허세												
	자동차세												
	유흥음식세												
	마권세								88.12.26 시군세에서이양				
	레저세												
	주민세												
	등록세												
	담배판매세												
	면세지특별지세												
	임정세												
	특별사업세												
	특별행위세												
	수렵세												
	동력세												
	선박세												
	선세												
	금고세												
	장객인세												
	광고세												
	전화세												
목적세	공동시설세											91.12.14 시군세에서이양	
	지역개발세											91.12.14	
	지방교육세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(2) 지방세(도세) (계속)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국세부가세	지세부가세											
	사업세부가세											
	취인소득세부가세											
	영업세부가세											
	소득세부가세											
	법인세부가세											
	자동차부가세											
	광세부가세											
독립세 (보통세 1)	임야세											
	제1종소득세											
	특별소득세											
	호별세											
	가옥세											
	어업세											
	도축세											
	도장세											
	차량세											
	부동산취득세											
	취득세											
	면허세											
	자동차세											
	유흥음식세											
	마권세									2001년레저세로명칭변경		
	레저세									2001년마권세에서레저세로명칭변경		
	주민세											
	등록세											
	담배판매세											
	면세지특별지세											
	임정세											
	특별사업세											
	특별행위세											
	수렵세											
	동력세											
	선박세											
	선세											
	금고세											
	잡객인세											
	광고세											
	전화세											
목적세	공동시설세											
	지역개발세											
	지방교육세									2001.1.부터지방세분교육세(국세)가지방교육세로전환		

주: 1) 1991.12.14부터독립세를보통세라함.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각연도.

한국지방행정연구원, 『한국지방행정사』.

재무부, 『한국세제사』.

(3) 지방세(특별시, 광역시세, 구세)

1945~87		1988*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
보통세	축득세	88.4.6															
	등록세	88.4.6															
	주거세	88.4.6															
	자동차세	88.4.6															
	주거경세													2000.1.1			
	농어촌세	88.4.6												2000.12.31까지			
	농림소득세														2001.1.1 농림소득세 신설(농가세와 농업소득세)		
	도축세	88.4.6															
	미판세	88.4.6	88.12.26 토세도 미판														
	라쿠세														2001.1.1		
무각세	담배소비세	88.12.26															
	공중이용세	88.4.6															
	도시계획세	88.4.6															
	자연개발세																
	자연과목세					91.12.14									2001.1.1		

147

[illegible]

주: 1) 1995. 1. 1 직할사에서 광역시로 명칭 변경.

2) 1998. 4. 6 이전의 경우 특별시, 직할시는 도·세·시·군·세를 모두 합한 것으로 되어 있으나, 1998. 4. 6에 구·자치구로 됨에 따라 이전의 특별시, 직할시에 중 면에, 지선세, 토지준과보유세, 사업소득, 구로 이전료,

저는: 나루, 『장미정원』.

한국지병행정연구회, 한국지병행정학회.

지리부, 「한국사」

[illegible]

2. 조세체계의 변천(계속)

(4) 지방세(시·군세)¹⁾(계속)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
국세부가세	지세부가세 사업세부가세 영업세부가세 광세부가세 취인소득세부가세 자동차세부가세 소득세부가세 법인세부가세				61.12.8	61.12.8 자동차세(도세부가세)로통합 61.12.2 61.12.2				66.8.3 66.8.3		
도세부가세	호별세부가세 가옥세부가세 부동산취득세부가세 특별사업세부가세 면세지특별지세부가세 제1종소득세부가세 특별소득세부가세 차량세부가세 임야세부가세 도축세부가세 아업세부가세 동력세부가세 취득세부가세 면허세부가세 특별행위세부가세 수렵세부가세 선세부가세 금고세부가세 점객인세부가세 광고세부가세 전화세부가세 자동차세부가세 유종음식세부가세 주민세부가세	57.2.12			61.12.8 61.12.8 재산세로통합 61.12.8 자동차세(부가세)로통합 61.12.8 61.12.8 영업세(국세)로통합 61.12.8 61.12.8 영업세(국세)로통합 61.12.8 재산세로통합 57.2.12 57.2.12 57.2.12 57.2.12							
독립세	유종세 잠중세 교통세(서울, 부산) 시기지계획특별세(서울) 부·읍·면세(특별호세) 죽건세 선세 차량세 특별영업세 금고세 점객인세 벌목세 재산세 농지세 농업소득세 도축세 주민세 자동차세 주행세 마권세 토지과다보유세 종합토지세 담배소비세 담배판매세	57.2.12			61.12.8 61.12.8 국세에서이양 61.12.8 국세에서이양							
목적세	(소방)공동시설세 도시계획세 사업소세				61.12.8 61.12.8							

2. 조세체계의 변천(계속)

(4) 지방세(시·군세)^{*)}(계속)

		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
국세부가세	지세부가세												
	사업세부가세												
	영업세부가세												
	광세부가세												
	취인소득세부가세												
	자동차세부가세												
	소득세부가세												
도세부가세	법인세부가세												
	교육세부가세												
	부동산취득세부가세												
	특별사업세부가세												
	면세지특별지세부가세												
	제1종소득세부가세												
	특별소득세부가세												
	차량세부가세												
	임야세부가세												
	도축세부가세								76.12.31	도세인도축세의시·군세이양으로폐지			
	어업세부가세												
	동력세부가세								76.12.31				
	취득세부가세								76.12.31				
	면허세부가세												
	특별행위세부가세												
	수렵세부가세												
	선세부가세												
	금고세부가세												
	점거인세부가세												
	광고세부가세												
	전화세부가세												
	자동차세부가세								76.12.31	도세인자동차세의시·군세이양으로폐지			
	유종음식세부가세								76.12.31	국세료이양			
	주민세부가세					73.3.12			76.12.31	도세인주민세의시·군세이양으로폐지			
독립세	유종세												
	감중세												
	교통세(서울, 부산)												
	시가계획특별세(서울)												
	부·읍·면세(특별호세)												
	죽건세												
	선세												
	차량세												
	특별영업세												
	금고세												
	점거인세												
	별목세												
	재산세												
	농지세												
	농업소득세												
	도축세								76.12.31	도세에서이양			
	주민세								76.12.31	도세에서이양			
	자동차세								76.12.31	도세에서이양			
	주행세												
	마권세								76.12.31	도세에서이양			
	토지과다보유세												
	종합토지세												
	담배소비세												
	담배판매세												
목적세	(소방)공동시설세												
	도시계획세												
	사업소세								76.12.31				

2. 조세체계의 변천(계속)

(4) 지방세(시·군세)¹⁾(계속)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
국세부가세	지세부가세												
	사업세부가세												
	영업세부가세												
	광세부가세												
	취인소득세부가세												
	자동차세부가세												
도세부가세	소득세부가세												
	별세부가세												
	기초세부가세												
	부동산취득세부가세												
	특별사업세부가세												
	면세지특별지세부가세												
	제1종소득세부가세												
	특별소득세부가세												
	차량세부가세												
	임야세부가세												
	도축세부가세												
	어업세부가세												
	동력세부가세												
	취득세부가세												
	면허세부가세												
	특별행위세부가세												
	수입세부가세												
	선세부가세												
	금고세부가세												
	점거인세부가세												
	광고세부가세												
	전화세부가세												
	자동차세부가세												
	유종음식세부가세												
	주민세부가세												
독립세	유종세												
	감종세												
	교통세(서울, 부산)												
	시가지계획특별세(서울)												
	부·음·면세(특별호세)												
	죽건세												
	선세												
	차량세												
	특별영업세												
	금고세												
	점거인세												
	별목세												
	재산세												
	농지세												
	농업소득세												
	도축세												
	주민세												
	자동차세												
	주행세												
	마권세												
	토지과다보유세						86.12.31		88.12.26 도세로	이양			
	종합토지세								89.6.16 종합토지세의신설로	폐지			
	담배소비세								89.6.16				
	담배판매세				84.12.24				88.12.26 담배소비세의신설로	폐지			
목적세	(소방)공동시설세											91.12.14 도세로	이양
	도시계획세												
	사업소세												

2. 조세체계의 변천(계속)

(4) 지방세(시·군세)³⁾(계속)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국세부가세	지세부가세 사업세부가세 영업세부가세 광세부가세 취인소득세부가세 자동차세부가세 소득세부가세 법인세부가세										
도세부가세	조별세부가세 가옥세부가세 부동산취득세부가세 특별사업세부가세 면세지특별지세부가세 제1종소득세부가세 특별소득세부가세 차량세부가세 임야세부가세 도축세부가세 어업세부가세 동력세부가세 취득세부가세 면허세부가세 특별행위세부가세 수렵세부가세 선세부가세 금고세부가세 점거인세부가세 광고세부가세 전화세부가세 자동차세부가세 유종음식세부가세 주민세부가세										
독립세	유종세 감종세 교통세(서울, 부산) 시가지계획특별세(서울) 부·읍·면세(특별호세) 죽건세 선세 차량세 특별영업세 금고세 점거인세 별목세 재산세 농지세 농업소득세 도축세 주민세 자동차세 주행세 마권세 토지과다보유세 종합토지세 담배소비세 담배판매세										
목적세	(소방)공동시설세 도시계획세 사업소세										

주: 1) 해방당시의지방세는도세, 부세, 읍·면세의체계로구성(부·읍·면세가지금의시·군세에해당). 부세17개, 읍·면세12개세목임. 2) 부세에만존재.

3) 해방당시의잡종세에는배우세, 당구대세, 피아노세등의11개세목이있었으나, 1946.10.15의개정으로9개세목이폐지되고죽건세와선세만이남음.

4) 도세의모든세목에부가세를신설. 5) 시·군의부가세제도를폐지.

자료: 내무부『지방세정연감』, 한국지방행정연구원『한국지방행정사』, 재무부『한국세제사』

3. 조세수입 및 조세부담률

(단위: 억원, %)

연도		1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
조세계	금액	1,126	1,530	2,300	3,137	3,981	4,929	5,229	6,526
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국세계	금액	885	1,292	1,943	2,628	3,347	4,077	4,334	5,215
	구성비	78.6	84.5	84.5	83.8	84.1	82.7	82.9	79.9
내국세	금액	705	1,038	1,564	2,181	2,838	3,555	3,743	4,391
	구성비	62.6	67.8	68.0	69.5	71.3	72.1	71.6	67.3
교통세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
관세	금액	180	254	379	447	509	522	591	824
	구성비	16.0	16.6	16.5	14.3	12.8	10.6	11.3	12.6
방위세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
농어촌특별세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
전매익금	금액	82	100	164	243	301	454	429	570
	구성비	7.3	6.5	7.1	7.7	7.6	9.2	8.2	8.7
지방세	금액	159	138	193	266	332	398	466	741
	구성비	14.2	9.0	8.4	8.4	8.3	8.1	8.9	11.4
경상GNP(억원)		10,370	12,812	16,529	21,553	27,252	33,791	41,716	53,783
총조세부담률		10.9	11.9	13.9	14.6	14.6	14.6	12.5	12.1
국세부담률 ¹⁾		9.3	10.9	12.7	13.3	13.4	13.4	11.4	10.8
지방세부담률		1.5	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.4

연도		1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
조세계	금액	10,217	15,498	23,133	29,593	40,955	53,607	65,754	81,724
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국세계	금액	8,447	12,555	19,147	24,027	33,723	44,017	52,977	65,779
	구성비	82.7	81.0	82.8	81.2	82.3	82.1	80.6	80.5
내국세	금액	7,180	10,123	13,705	16,752	22,525	30,375	36,758	45,958
	구성비	70.3	65.3	59.2	56.6	55.0	56.7	55.9	56.2
교통세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
관세	금액	1,267	1,810	2,755	3,859	6,464	7,323	7,661	8,906
	구성비	12.4	11.7	11.9	13.0	15.8	13.7	11.7	10.9
방위세	금액	-	622	2,687	3,416	4,733	6,319	8,558	10,915.4
	구성비	-	4.0	12	12	12	12	13	13.4
교육세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
농어촌특별세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
전매익금	금액	690	1,355	1,780	2,200	2,800	3,600	5,100	6,800
	구성비	6.8	8.7	7.7	7.4	6.8	6.7	7.8	8.3
지방세	금액	1,080	1,588	2,206	3,366	4,433	5,990	7,677	9,144
	구성비	10.6	10.2	9.5	11.4	10.8	11.2	11.7	11.2
경상GNP(억원)		75,967	102,281	139,976	179,455	242,331	310,358	377,885	473,826
총조세부담률		13.4	15.2	16.5	16.5	16.9	17.3	17.4	17.2
국세부담률 ¹⁾		12.0	13.6	15.0	14.6	15.1	15.3	15.4	15.3
지방세부담률		1.4	1.6	1.6	1.9	1.8	1.9	2.0	1.9

3. 조세수입 및 조세부담률(계속)

(단위: 억원, %)

연 도		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
조세계	금액	95,156	114,479	124,082	135,314	154,160	185,361	225,842	261,949
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국세계	금액	76,364	92,207	100,537	110,474	126,223	154,394	185,371	212,326
	구성비	80.3	80.5	81.0	81.6	81.9	83.3	82.1	81.1
내국세	금액	52,507	61,884	66,974	74,969	84,640	100,120	125,402	152,084
	구성비	55.2	54.1	54.0	55.4	54.9	54.0	55.5	58.1
교통세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
관세	금액	10,126	14,632	15,940	15,661	19,426	26,965	25,736	21,176
	구성비	10.6	12.8	12.8	11.6	12.6	14.5	11.4	8.1
방위세	금액	11,753	13,060	14,776	16,632	18,434	23,196	29,111	34,832
	구성비	12.4	11.4	11.9	12.3	12	13	13	13
교육세	금액	1,979	2,631	2,848	3,211	3,724	4,113	5,123	4,234
	구성비	2.1	2.3	2.3	2.4	2	2	2	2
농어촌특별세	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
전매익금	금액	7,600	8,300	8,460	8,290	9,840	9,043	9,470	15
	구성비	8.0	7.3	6.8	6.1	6.4	4.9	4.2	0.0
지방세	금액	11,192	13,972	15,085	16,549	18,097	21,924	31,000	49,608
	구성비	11.8	12.2	12.2	12.2	11.7	11.8	13.7	18.9
경상GNP(억원)		544,313	638,575	730,036	813,123	948,617	1,111,977	1,321,118	1,481,970
총조세부담률		17.5	17.9	17.0	16.6	16.3	16.7	17.1	17.7
국세부담률 ¹⁾		15.4	15.7	14.9	14.6	14.3	14.7	14.7	14.3
지방세부담률		2.1	2.2	2.1	2.0	1.9	2.0	2.3	3.3

연 도		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
조세계	금액	332,148	383,550	446,805	502,867	604,928	720,905	823,549	885,604
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국세계	금액	268,474	303,198	352,184	392,606	472,617	567,745	649,602	699,278
	구성비	80.8	79.1	78.8	78.1	78.1	78.8	78.9	79.0
내국세	금액	191,302	240,892	300,801	341,746	384,490	443,820	492,023	521,531
	구성비	57.6	62.8	67.3	68.0	63.6	61.6	59.7	58.9
교통세	금액	-	-	-	-	24,572	33,718	48,240	55,471
	구성비	-	-	-	-	4.1	4.7	5.9	6.3
관세	금액	27,654	34,355	31,532	28,859	34,489	46,332	53,095	57,976
	구성비	8.3	9.0	7.1	5.7	5.7	6.4	6.4	6.5
방위세	금액	44,306	12,630	1,629	1,213	767	631	143	-85
	구성비	13	3.3	0.4	0.2	0.1	0.1	143	0.0
교육세	금액	5,213	15,321	18,223	20,789	25,396	29,931	41,242	53,985
	구성비	2	4.0	4.1	4.1	4.2	4	5.0	6.1
농어촌특별세	금액	-	-	-	-	2,904	13,313	14,860	10,398
	구성비	-	-	-	-	0.5	2	1.8!	1.2
전매익금	금액	-	-	-	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-	-	-	-
지방세	금액	63,674	80,352	94,621	110,261	132,311	153,160	173,947	186,326
	구성비	19.2	20.9	21.2	21.9	21.9	21.2	21.1	21.0
경상GNP(억원)		1,787,968	2,165,109	2,456,996	2,774,965	3,234,071	3,773,498	4,184,790	4,532,764
총조세부담률		18.6	17.7	18.2	18.1	18.7	19.1	19.7	19.5
국세부담률 ¹⁾		15.0	14.0	14.3	14.1	14.6	15.0	15.5	15.4
지방세부담률		3.6	3.7	3.9	4.0	4.1	4.1	4.2	4.1

3. 조세수입 및 조세부담률(계속)

(단위: 억원, %)

연도		1998	1999	2000	2001	2002
조세계	금액	844,744	942,442	1,135,353	1,224,577	1,354,935
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국세계	금액	677,977	756,580	929,347	957,928	1,039,678
	구성비	80.3	80.3	81.9	78.2	76.7
내국세	금액	512,378	563,931	711,061	740,273	822,277
	구성비	60.7	59.8	62.6	60.5	60.7
교통세	금액	65,040	72,557	84,036	105,349	94,775
	구성비	7.7	7.7	7.4	8.6	7.0
관세	금액	38,360	46,873	57,997	59,234	66,013
	구성비	4.5	5.0	5.1	4.8	4.9
방위세	금액	14	16	-29	-9	8
	구성비	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
교육세	금액	52,031	52,969	57,983	37,825	35,316
	구성비	6.2	5.6	5.1	3.1	2.6
농어촌특별세	금액	10,154	20,234	18,299	15,256	21,289
	구성비	1.2	2.1	1.6	1.2	1.6
전매익금	금액	-	-	-	-	-
	구성비	-	-	-	-	-
지방세	금액	166,767	185,862	206,006	266,649	315,257
	구성비	19.7	19.7	18.1	21.8	23.3
경상GNP(억원)		4,443,665	4,827,442	5,219,592	5,515,575	5,963,812
총조세부담률		19.0	19.5	21.8	22.2	22.7
국세부담률 ¹⁾		15.3	15.7	17.8	17.4	17.4
지방세부담률		3.8	3.9	3.9	4.8	5.3

주: 1) 1989년까지는전매익금을포함한부담률임.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각연도.

한국은행, 『국민계정』, 각연도.

본란에서는 조세정책에 대한 여론을파악하고 정책제언을수렴하기 위하여주요 일간지의 사설및 칼럼 등에실린 조세·재정 관련내용을 발췌, 소개하고 있으며 『재정포럼』독자께서 보내주시는의견도 게재하고 있습니다. 선정된내용은 한국조세연구원의견해와는무관합니다.

- 편집자주 -

새세금보다보유세강화를

행자부가 국세인 종합부동산세(가칭)를 신설해 2006년부터 부동산 과다보유자에게 부과기로 한 것은 고질적인 부동산 투기를 잡기 위한 고육책으로 보이냐 논란의 여지가 많다. 우선 이중과세란 점이 그렇다. 이중 삼중의 과세망을 치는 것으로, 현행 제도를 강화하는 방안에 비해 어떤 점이 우월한지 알 수 없다. 세원은 넓히고 세율을 낮추겠다는 세정개혁의 기본 방향과도 어긋난다. 다만 새 국세 도입안과 함께 제시된 시가를 반영한 재산세 부과방침이나, 과표의 점진적 현실화는 왜곡된 부동산세제를 바로잡는 데 효과가 있을 것이다.

정부는 공평과세 실현과 지자체 재정지원, 부동산투기의 억제를 위해 새 국세를 검토하게 됐다고 한다. 그러나 과거 토초세처럼 조세저항에 부딪칠 소지가 큰 데다 지자체들이 계속 과표 현실화에 미온적 자세를 취한다면 투기억제

효과도 기대할 수 없다.

보유세는 가볍고 거래세가 무거워 투기에 제대로 대처하지 못하는 부동산 조세체계는 바로잡을 필요가 있다. 특히 공공재나 다른 없는 토지에 멍청돈을 묻어두고 불로소득을 챙기는 투기행위를 근본적으로 차단하려면 부동산보유세를 강화해야 한다. 하지만 행정편의에 따라 세제의 근간을 훼손해가며 관련 세목을 신설하는 것은 문제가 있다.

현행 세제 안에서 부동산보유세의 강화방안을 찾는 게 바람직하다. 재산세나 종토세의 과표를 과감히 현실화하고 두 세제를 일원화해 누진과세하면 얼마든지 실효를 거둘 수 있다. 여기에 아파트 등의 세금부과 기준을 시가 중심으로 바꾸면 효과가 배가될 것이다. 지자체의 과표결정권이 문제가 된다면 국세와 지방세를 조정해 재산세를 국세로 돌리는 방안을 강구할 만하다.

『경향신문』2003년9월2일자사설

선심성조세감면은안될말

참여정부의 중장기 조세정책 방향이 뿌리부터 흔들리고 있다. '넓은 세원, 낮은 세율'을 목표로 삼은 참여정부의 세제개편안은 각종 조세감면의 축소·폐지가 전제되지 않고서는 달성이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 이미 당정협의 과정에서 그 취지가 상당부분 훼손된 데 이어 의원들이 발의하는 감세안이 계속 쏟아지고 있어 근간이 흔들리고 있다. 정치권의 이같은 감세요구를 정부가 수용할 경우 수조원의 세수 감소가 불가피해 가뜩이나 어려운 내년 이후 나라살림에 주름살이 더욱 깊어질 전망이다.

현재 국회 재정경제위원회에 계류중인 의원발의 세제법안은 40여개에 이르고 있으며 이들 대부분이 소득세법, 조세특례제한법 등과 관련된 감세안이다. 감세안들이 각기 나름의 이유와 명분을 가지고 있으나 상당수는 내년 선거를 의식한 선심성 발의라는 의혹을 사

고 있다. 따라서 정부가 소신을 가지고 원칙에 맞게 대응해야 할 것이다.

계속되는 경기 침체로 인해 기업과 서민들이 큰 애로를 겪고 있기 때문에 세금을 줄이지는 못할 망정 깎아주던 것을 도로 받아 가려고 하느냐는 비난도 응당 나오게 될 것이다. 하지만 올해 세제개편안은 이미 상당부분 감면 연장 요구를 받아들인 상태이기 때문에 정치권의 추가감면 요구에는 신중한 대응이 필요하다.

국회에 제출된 세제개편안에 따르면 올해 일몰제에 의해 시효가 만료되는 조세감면제도 79개 가운데 폐지되는 것은 12개에 불과하다. 50개가 연장되고, 17개는 기간이 축소될 뿐 대부분의 제도가 계속 유지된다. 이는 불요불급한 조세감면조치는 최대한 줄이겠다는 정부의 방침에 상당히 어긋나는 것이다.

그럼에도 의원들은 폐지 또는 기간 단축되는 조세감면제도의 원상복귀를 요구하고 있는 것이다. 의원들이 추가로 요구하고 있는 사안 중에서도 받아들일 부분이 전혀 없는 것은 아닐 것이지만 세제개편안의 근간을 흔들 정도로 무원칙해서는 안된다고 본다.

정부는 조세감면 일몰제를 가급적 원칙대로 시행하고 이와 병행해서 음성·탈루소득에 대한 세금

추징에 더욱 힘을 써야 한다. 이는 전반적으로 세율을 낮추고 과세형평을 높이기 위해서도 마땅히 힘을 기울여야 할 과제다.

경제살리기를 위한 올해 세법개정안이 내년 총선거를 겨냥한 정치적 고려 때문에 왜곡된다면 공평과세를 통한 분배정의의 실현은 그만큼 더디어진다. 정부와 국회는 장기적 안목을 갖고 '넓은 세원, 낮은 세율의 원칙'에 충실한 세제개혁안을 마련하길 바란다.

『서울경제신문』2003년9월9일자사설

숙제미룬세법개정안

재정경제부가 내놓은 세법 개정안은 몇 가지 긍정적인 내용을 담고 있다. '현금영수증카드제'는 현금수입이 많은 업소의 세원(稅源) 투명성을 높이고 '외국인 소득세 체계 간편화'는 외국인의 납세 부담을 줄이는 데 도움이 될 것으로 기대된다. 그러나 정부가 강조해온 '조세의 형평성과 효율성 제고' 및 '넓은 세원, 낮은 세율'이라는 기본원칙은 이번 개정안에도 제대로 반영되지 않았다.

재정부는 당초 내년부터 없애기로 돼 있던 79개 세금감면 조항 가운데 12개만 폐지하겠다고 한다. 17개는 혜택을 줄이고 50개는 그대로 감면을 연장하겠다는 것이다.

현행 감면제도는 형평에 어긋나고 종류가 너무 많아 대폭 정비할 것이라던 방침에서 크게 후퇴한 모습이다. 내년 총선 등 정치적 고려가 작용한 흔적이 있다. 민주당의 뜻에 맞춰 일부 세율을 조정만 한 것도 그렇다.

법인세율 인하가 개정안에 반영되지 않은 점도 아쉽다. 재정부는 "재정형편과 경기상황을 고려하고 과세 기반을 확충해 나가면서 중장기적으로 추진하겠다"고 했지만 그러자면 몇 년이 더 걸릴지 모른다. 이런 식으로는 세계 각국이 외국기업 유치 등 투자 촉진을 위해 앞다퉈 세율을 낮추고 있는 경쟁 상황을 헤쳐 나가기 어렵다.

그런가 하면 상속·증여세 완전포괄주의를 내년부터 실시기로 한 것은 성급하다. 작년 대통령 선거 전까지 재정부 당국자들은 "현행 유형별 포괄주의마저 일각에서 위헌이라고 주장하는 마당에 완전포괄주의는 시기상조"라고 말해 왔다. 노무현 대통령도 완전포괄주의 입법이 매우 어려운 작업이라고 인정한 가운데 이를 서두르는 것은 무리다. 완전포괄주의는 중립적이고 공정한 세정이 확립되고 유형별 포괄주의에 대한 충분한 평가가 끝난 뒤 도입 여부를 재검토할 일이다.

세법 개정안은 국무회의를 거쳐 최종적으로 국회에서 통과돼야 한

다. 행정부와 국회는 조세 형평성을 높이고 국가경쟁력 강화에 도움이 되도록 개정안을 개선하기 바란다.

『동아일보』2003년8월 28일자사설

세입기반확충방안이미흡하다

서민·중산층을 위한다는 노무현 정부가 처음으로 올 세법 개정안을 내놓았다. 개정안 중 상속·증여세 완전포괄주의 도입 등 조세 형평성 차원에서는 진전된 내용이 포함돼 있다. 하지만 조세감면 폐지나 금융소득과세 강화 등 세입기반 확충을 위한 획기적인 방안은 별로 보이지 않는다.

이번 개정안에서 가장 눈에 띄는 대목은 상속·증여세 완전포괄주의 도입이다. 부의 무상 이전에는 그 방식에 관계 없이 모두 과세한다는 완전포괄주의는 그동안 위험 시비 등으로 많은 논란을 빚은 사안이다. 하지만 재벌이나 고액 자산가들의 세금 없는 변칙적인 증여를 막기 위해서는 완전포괄주의 도입이 불가피하다는 여론이 높았던 만큼 이번에 이를 개정안에 포함시킨 것은 오히려 때늦은 감이 있다. 부동산 단기 양도차익에 많은 세금을 매기겠다는 것도 투기방지 차원에서 의미가 있다. 서화·골동품 양도차익 과세

도 논란이 많았지만 조세 형평성 제고 차원에서 일단 시작하는 게 옳다고 본다.

하지만 중장기 목표로 제시된 세입기반 확충을 위한 구체적인 방안은 별로 제시되지 않았다. 필요한 재정수요를 충당하기 위해서는 누군가 세금을 내지 않으면 다른 사람이 이를 부담해야 한다. 그런 만큼 탈루 소득이 없도록 세원을 더욱 투명하게 하고, 각종 감면 제도를 대폭 줄여야 한다. 이번 개정안에서도 12개 감면조항을 폐지하고, 17개 제도를 축소하겠다고 했지만 여전히 미흡하다. 금융소득 종합과세 기준금액을 점진적으로 낮추겠다고만 했을 뿐 구체적인 일정을 밝히지 않은 것도 마찬가지다.

이번 개정안은 올 정기국회에서 결론이 난다. 국회 심의 과정에서 상속·증여세 완전포괄주의나 부동산 단기 양도 차익 증과세 등 자산가들의 부담을 늘게 하는 개정안은 많은 논란이 예상된다. 국회도 기득권층의 이익만 대변하기 보다는 조세정의와 조세형평을 높일 수 있는 쪽으로 세법을 개정하는 데 앞장서길 바란다.

『한겨레신문』2003년8월 29일자사설

납세자에측가능성높여라

기업투자가 극도로 위축돼 경기 침체의 끝이 보이지 않는 어려운 상황에서 정부는 2003년 세제개편안을 발표했다.

그 동안 조세부담률은 지속적으로 상승해 이미 22.7%에 이르고 있어 추가적 세수증대 방안이 극히 제한된 상황이다.

이런 가운데 이번 개편안이 마련됐다.

정부는 중장기 조세정책 기본방향을 조세감면을 줄여서 세입기반을 확충함으로써 ‘넓은 세원, 낮은 세율’ 체계로 전환하고 부동산 보유과세 강화, 자영자 세원포착 증대를 통해 조세형평을 제고하는데 두고 있다.

올해 세법개정 주요 내용은 기업하기 좋은 조세환경 조성, 세입기반 확충, 조세 형평성 제고로 구분할 수 있다.

또 농어민, 근로자, 여성에 대한 출산·보육 지원과 세원 투명성 제고, 납세자 편의증진 방안이 포함되어 있다.

올해 세제개편안은 기업투자 촉진과 과세 형평성 제고를 위한 내용이 많이 포함되어 있다.

세입기반을 확충하기 위해 불요불급한 조세지원제도를 폐지하고 과도한 조세감면기간을 축소했다.

그러나 연결납세제도와 파트너

십 과세제도 등과 같이 선진국들이 대부분 채택하고 있는 제도들이 검토과제로 남겨진 아쉬움이 있다.

기업활동과 관련된 조세환경 개선을 위해 이미 발표된 임시투자세액공제 대폭 인상 외에도 중소기업에 대한 법인세 최저한세 부담 완화, 유형 고정자산 조기 감가상각 허용이 포함됐다.

또 외국인 투자환경 개선을 위해 외국인 경영자 소득세 계산시 단일세율 17%를 선택할 수 있는 방안이 마련됐다.

지난 13년 동안 5차레나 시행 시기를 연기했던 서화·골동품 양도차익 과세를 시행하겠다는 의지도 반영됐다.

다만 양도차익에 대한 필요경비를 90%까지 의제해 인정함으로써 세금부담을 대폭 줄여 관련업체 조세저항에 미리 대처하고 있다.

조세 형평성 제고를 위해 상속·증여세 완전포괄주의 과세방식이 도입됐으며, 단기보유 부동산에 대한 양도소득세와 고액 복권당첨소득에 대한 소득세 부담을 높였다.

그 동안 논란이 많았던 상속·증여세 완전포괄주의는 민법상 증여 형태가 아니더라도 사실상 재산의 무상이전에 해당될 때는 증여세를 과세하도록 명문화하고 종전 열거 방식 규정을 예시규정으로 전환했다.

그러나 증여의 제 예시규정은 가능한 한 모든 증여 행위가 포괄적으로 규정될 수 있도록 해 납세자의 예측가능성을 높여야 할 것이다.

근로자에 대한 세제지원으로는 근로자 본인 의료비 공제 연간 500만원 한도를 폐지함으로써 고액 의료비가 발생했을 때도 충분한 지원이 이루어지도록 했다.

반면 의료비 소득공제 대상을 총급여액 대비 5% 초과분으로 조정함으로써 실제 공제받는 수혜자가 대폭 줄어들도록 되어 있다.

한편 대학생 부양가족 교육비 소득공제는 현행 1인당 연 500만원에서 700만원으로 인상해 현실화했다.

여성에 대해 출산과 보육을 지원하기 위해 6세 이하 영·유아를 둔 근로자에 대한 추가공제를 현행 연 50만원에서 100만원으로 인상했으며 영유아 교육비 소득공제도 200만원으로 인상했다.

세원 투명성 제고를 위해서는 현금영수증카드제도를 도입하기로 했다.

신용카드가 일반화했음에도 불구하고 여전히 현금거래를 선호하는 소비자가 많이 있다.

현금거래를 투명하게 처리하지 못하면 자영업자 세금탈루를 막을 길이 없다.

현금영수증카드제도는 물건을

사면서 신용카드를 제시하면 현금영수증을 발급해 주고 이에 대해 직불카드와 같은 수준인 25% 소득공제율을 적용하는 방식이다.

현금영수증을 통해 사업자 매출액을 정확히 포착할 수 있다면 부가가치세와 소득세 등 세금뿐만 아니라 국민연금 건강보험 등 각종 공적 부담금도 정확하게 징수할 수 있다.

우리나라 세제에서 가장 큰 문제는 국세와 지방세 비중과 실제 가용재원 비중이 격심한 차이를 보인다는 점이다.

조세수입 중 국세 비중은 80%이고 지방세는 20%인데 실제로 지방가용재원은 56%나 된다.

지방재정에 대한 책임성과 효율성을 높이기 위해서는 국세와 지방세 조정은 시급한 과제다.

조세체계가 복잡성을 띠는 것은 교통세 교육세 농어촌특별세와 같은 목적세를 폐지하지 못한 데도 그 원인이 있다.

올해 세제개편안에 포함된 농어촌특별세 유효기간 5년 연장안은 조세체계 합리화에 역행하는 조치다.

재정운용에 효율성을 높이기 위해서는 목적세 폐지를 통한 조세체계 간소화를 조속히 추진해야 할 것이다.

『매일경제』2003년 8월 29일 테마진단

이만우/고려대학교수

기대못미친세제개편안

최근 참여정부의 첫 세제개편안이 나왔다. 중장기 조세정책 방향도 함께 발표되었다.

중장기 정책방향은 원래 원론적인 내용이 주를 이룰 수 밖에 없음을 감안하더라도 이번 중장기 방향과 2003년 세제개편안 사이에 맥을 잇는 연결고리를 찾아 보기 힘든 것은 도무지 납득하기 어렵다.

중장기 청사진은 향후 우리 세제의 단계적 진화를 끌어가는 로드맵이라는 점에서 이를 실천하기 위한 구체적인 행동전략이 2003 세제개편안에 녹아 있어야 했다.

경기침체로 인해 정책 환경이 불투명하다고 하지만 이 대목에 있어서 만큼은 미흡한 점이 너무 많아 이번 세제개편안에 후한 점수를 주기 어렵다.

우리나라처럼 매년 세제개편을 단행하는 것도 결코 바람직하지 않다. 세제개편은 정부의 살림살이를 충당하기 위한 세금을 걷는 틀을 바꾸고 게임의 법칙을 바꾸는 것이다.

이런 점에서 아무리 경제환경이 시시각각으로 변화한다고 하더라도 납세자의 '순응비용'과 정부에 대한 국민의 일관된 신뢰 유지를 감안해, 지금 같이 매년 세제를 뜯어 고치는 일에 대해 심각하게 재

고해 볼 여지가 있다.

세부적으로 들여다 보면, 이번 세제개편안은 위헌소지 논란이 끊이지 않았던 상속·증여세 포괄주의를 도입하고 부동산 단기 양도차익에 대해 무거운 세금을 물리는 데 역점을 두었다.

부동산 보유과세의 비중 제고 및 과표현실화 방침도 밝혔다. 분배와 형평을 강조하는 참여정부의 국정철학을 토대로 변칙적인 부의 대물림이나 부동산 투기를 억제하겠다는 정부의 의지를 내보인 것이다. 그러나 이를 2003 세제개편안에 비중있게 반영하는 데는 미흡했다고 지적할 수 밖에 없다.

정부는 또한 세제와 세정은 동전의 양면 또는 수레의 두 바퀴라는 점을 인식하여 현금영수증카드 제도를 도입해 과표양성화를 꾸준히 추진하겠다는 의지도 분명히 했지만 과연 얼마나 실효성이 있을지 의문시된다.

아울러 '국민에게 신뢰를 주는 세정'이라는 구호가 이번에도 빠지지 않았으나 고소득 전문직 자영업자의 소득과약을 위한 구체적인 방안조차 마련되지 않아 허울 뿐인 구호에 그치고 말았다.

전세계적으로 조세조화를 위한 노력이 경주되고 있다. 이동가능한 세원을 놓치지 않기 위한 조세경쟁도 긴박하게 이루어지고 있다. 따라서 우리나라도 세원은 넓

히고 세율은 낮춰 경쟁력을 유지해야 하는데, 이번에도 세율조정이 이루어지지 않았다.

이는 지난해 세법 개정 때 다음 세제개편시 소득세제를 전반적으로 조정하기로 했던 것에 비추어 볼 때 비판을 면키 어렵다. 금융소득종합과세의 기준인하나 자본소득양도차익과세 등도 미뤘다.

다만, 문화계의 반대로 13년간 다섯 차례나 미뤄졌던 미술품 양도차익과세가 이뤄지게 된 것은 소득세제의 포괄화 방향에 한발 다가선 것으로 평가 받을 만하다.

정부는 또한 세금이 덜 건힐 것을 걱정하면서도 세금 감면을 줄이는 일에 소극적인 자세를 취했다. 올해 말로 끝나는 79개 감면제도 중 12개 제도만 폐지하기로 한 것이 그런 예다. 그나마 폐지 대상 중 중소기업 특별세액 감면제도와 농수협예금(2,00만원 이하) 비과세 등 굵직한 내용은 정치권이 반대하고 있어 실현 여부가 불투명하다.

이미 우리나라의 조세부담률은 미국과 유사한 22.7%로, 일본의 17.2%에 비교하면 상당히 높은 편이다.

그럼에도 국방비나 사회보장 및 복지비 등의 지출수준이 선진국에 비해 여전히 열악하다는 점을 감안하면 우리 정부의 살림 꾸리기에 대한 근본적인 반성이 절실하

다. 무엇보다 정부지출 가운데는 발상의 전환을 통해 대규모 국책 사업을 중심으로 낭비를 줄이고 보다 효율적으로 활용할 수 있는 여지가 아직도 많다.

이런 점에서 세원을 늘리는 노력과 함께 세부담을 적정한 수준으로 조정하는 조세체계 전반에 걸친 대수술이 필요한 시점이다.

『한국일보』2003년9월8일자한국시론

박정수/서울시립대학교수

부동산보유세올바른 이해

며칠 전 정부의 부동산보유세제 개편 추진방안이 발표되었다. 건물 재산세의 시가 반영도를 높이고, 현행 종합토지세 구조를 둘로 쪼개 국세 항목의 종합부동산세를 신설하겠다는 것 등이 주요 내용이다. 여러 내용들이 복합돼 다소 혼란스러운 데다, 신설되는 국세의 명칭을 기존의 종합토지세와 구분지어 ‘종합부동산세’로 하다 보니 과세 대상이 토지뿐 아니라 건물까지 포함한 것으로 오해됐다. 이 때문에 ‘부유세’에 대비됐고, 이중과세에 따른 법적 논란도 야기했다. 그러나 전국 토지를 합산해 누진부분에 대해서만 국세로 걷는 것이고, 과세 주체도 달라 이중과세의 소지는 적다.

부동산 보유세가 지방세이며 법

개정의 주무부처는 행정자치부라는 사실을 염두에 두면서, 우리는 이번 개편안을 통해 다음과 같은 정책 방향을 읽을 수 있다.

첫째, 그 동안의 부동산시장 안정대책발표에서 나타난 부처간 갈등 및 이견들이 어느 정도 합의점을 찾아가고 있다는 점이다. 보유세 부담을 높여야 한다는 중앙경제부처들의 주장에 대해, 지방세제당국은 ‘해당 시·군·구가 원하지도 않는데 어떻게 정책세제로 활용하느냐’며 공방전을 벌여왔다. 이 공방전의 해법으로 도출된 것이 바로 종합토지세의 이원화 방안이다. 정책세제적 기능은 국세로서의 보유세를 신설해 세제당국이 담당하면서, 세수는 중립적으로 만들겠다는 것이다. 기초자치단체인 시·군·구의 세입 기능에 충실한 ‘지방토지세’ 부분과 중앙정부의 정책세제 기능에 충실한 ‘종합부동산세’로의 이원화 방향은, 조세의 목적 또는 기능과 수단을 일치시켜 세제 운영을 정상화시키는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 긍정적이다.

둘째, 건물 재산세와 토지세의 과세표준을 국세청 기준시가에 보다 근접하도록 현실화하겠다는 뜻도 담고 있다. 하지만 건물과표만을 통해 토지와 건물을 합친 시가를 반영하기가 매우 어렵고, 당장 내년부터 일부 지역의 세금 부담

급등으로 조세저항의 문제점이 있을 수 있다. 나아가 이러한 건물세 부담 증가가 세후 투자수익률을 끌어내려 얼마나 보유 수요를 낮출지는 의문스럽다. 우리나라 국민들의 정서가 비록 지방세라도 세 부담의 전국적 형평성을 원하는 만큼 과도기에 시행할 수 있는 대안이라고 정책당국은 판단한 것 같다.

이같은 정부의 개편안을 보면서 기존의 조세 틀 내에서 왜 해당 조세들이 도입 당시 기대했던 기능을 제대로 작동하지 못했는지에 대한 근본적인 원인을 확인하고 개선하려는 노력이 부족하지 않았나 하는 아쉬움이 든다. 13년간 운영되어온 공시지가가 과연 토지의 ‘정상 시장가액’(fair market value) 또는 시가를 제대로 반영하는지를 정기적으로 조사해 보았는가? 지방세 과세당국이 토지에 대한 종합토지세 과표를 개별 공시지가의 3분의 1 정도를 곱한 수준으로 정한 이유가, 공시지가의 시가 대비 정확도가 지역별 및 토지용도별로 들쭉날쭉하는 바람에 그랬던 것은 아닌가?

재건축 원가비용 개념의 건물과세 평가방식이 토지에 대한 과세 평가와 결합하여 토지·건물 일괄 평가액과 근접하는지 등에 대한 재검토도 같은 맥락이다.

앞으로 정책세제로 운영할 종합

부동산세는 어차피 경제 행위자의 행태를 바꿀 것을 염두에 두는 것이므로 경제적 효율성의 훼손을 어느 정도 감수해야 할 것이다. 다만 사전증여를 통해 자손들에게 토지소유를 분산하면 토지 과다보유자에서 벗어나 쉽게 조세회피를 할 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 과세 평가체계 개편 및 조세회피 방지라는 두 측면은 앞으로의 구체적인 추진과정에서 조세저항 극복 및 정책 실효성 확보를 위해서도 필수적인 선결과제인 만큼 이 문제에 대한 보다 적극적인 정부의 고민을 기대해 본다.

『대한매일』2003년9월6일자시론

노영훈/한국조세연구위원연구위원

2003년 9월호 통권 제87호

■발행처 / 한국조세연구원

■발행인 / 송대희 (한국조세연구원원장)

■편집위원장 / 안종석 (한국조세연구원연구위원)

■편집위원 / 김재진 (한국조세연구원연구위원)

박기백 (한국조세연구원연구위원)

현진권 (한국조세연구원연구위원)

김현아 (한국조세연구원전문연구위원)

■편집간사 / 김용대 (한국조세연구원주임연구위원)

박승준 (한국조세연구원연구위원)

■편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원연구홍보과장)

최윤용 (한국조세연구원연구위원)

■인쇄 / 고려문화사

■월간재정포럼 / 2003년9월 15일발행 / 제8권제9호(통권제 87호)

1996년5월 31일등록 / 등록번호라7859 /

발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시송파구가락동79-6

TEL : 2186 2130 2 E-mail: pub@kipf.re.kr

Homepage: http://www.kipf.re.kr

■값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해드립니다.

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.

우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하여서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

TEL : (02)2186-2131 FAX : (02)2186-2139

E-mail : pub@kipf.re.kr

주소 : 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

한국조세연구원 연구홍보과

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다. 2 3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행(구 한빛은행) 양재남지점
· 계좌번호 : 441-05-000011
· 예금주 : 한국조세연구원

