

開 會 辭

안녕하십니까?

바쁘신 중에서도 오늘 한국조세연구원의 개원 6주년 기념 심포지엄을 축하하기 위해서 이 자리에 참석해 주신 정덕구 재정경제부 차관님과 귀빈 여러분께 먼저 깊은 감사를 드립니다.

조세제도 및 관련 분야에 대한 체계적인 연구를 통하여 정부의 조세정책 수립을 지원하기 위하여 설립된 한국조세연구원이 개원 6주년을 맞이하게 되었습니다. 지난 6년 동안 저희 한국조세연구원은 우리나라의 조세정책 수립을 적극 지원하였고 주요 경제현안들에 대한 정책대안을 제시하는 등 심도 있고 폭넓은 연구활동을 펼치면서 괄목할 만한 성과를 거두어 왔다고 자부하고 있습니다.

저희들이 느끼는 이러한 자긍심 뒤에는 항상 여러분들의 따뜻한 관심과 협조, 그리고 지원이 있었다고 생각합니다. 오늘의 한국조세연구원이 있기까지 도와 주고 이끌어 주신 모든 분들께 다시 한번 감사를 드리면서 앞으로도 변함없는 관심과 애정 어린 충고를 부탁드립니다.

주지하시는 바와 같이 지금 우리 경제는 많은 어려움에 직면하여 있습니다. 국민, 기업, 정부 등 각 경제주체들의 뼈를 깎는 노력으로 외환 위기가 진정되고 금융시장이 다소 안정세를 보이고는 있지만 성장률 저하와 대규모 실업에서 나타나듯이 경제의 불안요인이 완전히 해소되지는 않고 있습니다.

이러한 경제위기에서 벗어나기 위해서는 상대적으로 여건이 양호한 정부가 적극적인 기능과 역할을 담당해야 하지만, 재정지출 수요는 급증하는 반면에 세입여건의 악화로 인한 세수 부진으로 재정운용에 많은 어려움을 주고 있습니다.

따라서 장기적이고 구조적인 재정적자를 야기하지 않으면서 재원조달의 부담을
공평하게 분담하는 방안을 모색하는 것은 우리 경제가 반드시 해결해야 할 현안과
제가 아닐 수 없습니다.

안정적인 투자환경을 조성하고 효율적인 경제구조를 실현하기 위한 건전한 재정
정책이 운용되고, 재정수요 충족과 세제의 효율적 운용을 위한 합리적인 조세정책이
적절히 운용될 때 우리 경제는 위기를 극복하고 활력을 회복할 수 있을 것으로 판단
됩니다.

「경제위기와 조세 및 재정운용방향」을 주제로 각계의 전문가들을 모시고 열리는
오늘 심포지엄에 많은 기대와 관심이 모아지고 있는 이유도 우리 경제의 위기 극복
과 활력 회복이 향후 조세 및 재정정책의 운용방향에 달려 있기 때문입니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄에서 보다 획기적이고 다양한 의견들이 제시되어 우리 경
제가 나아가야 할 좌표를 설정하는 데 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람입니
다.

끝으로, 여러 가지로 바쁘신 데도 불구하고 흔쾌히 한국조세연구원 개원 6주년
기념 심포지엄에 참가하셔서 자리를 더욱 빛내 주시는 토론자 여러분들에게 진심으
로 감사를 드리면서 이것으로 개회사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

1998年 8月 18日

韓國租稅研究院

院長 柳一鎬

祝 辭

한국조세연구원은 개원 이후 조세 및 재정에 관한 연구를 성실히 수행하면서 정부의 정책수립에 많은 역할을 담당하여 왔습니다. 특히 조세정책에 대한 방대하고도 체계적인 연구와 구체적인 정책대안의 제시를 통해 조세제도의 발전 및 조세행정의 선진화에 크게 기여하였다고 생각합니다. 이 자리를 빌어 오늘의 한국조세연구원이 있기까지 열과 성을 다해 준 한국조세연구원 가족 여러분의 노고를 치하하는 바입니다.

현재 우리 경제는 심각한 위기에 직면해 있습니다. 외환위기로 촉발된 현재의 경제위기는 다양화되고 글로벌화되어 가는 세계경제환경의 변화에 우리 경제의 각 구성원이 능동적으로 대처하지 못한 데 그 근본 원인이 있다고 평가되고 있습니다.

구체적으로 과거 개발연대에 형성된 정부주도의 경제운영방식에서 완전히 탈피하지 못해 많은 문제가 야기되었습니다. 각 경제주체들의 도덕적 해이가 만연하였고, 이로부터 기업부실과 금융부실을 초래한 기업지배구조의 후진성, 시장경쟁체제의 미비 등의 문제가 발생한 것입니다.

우리 경제의 위기를 극복하기 위해서는 경제위기를 야기한 근본적 문제를 해결해야 합니다. 경제구조조정을 신속히 추진하여 금융부문과 기업부문을 정상화시키는 한편, 자유경쟁과 자기책임의 시장규율이 지배하는 시장경제의 틀을 마련해야 할 것입니다. 물론 공공부문의 과감한 구조조정이 선행되어야 공공부문의 효율성 제고뿐만 아니라 금융, 기업 등 다른 부문의 구조조정을 가속화시킬 수 있다고 믿고 있습니다.

공공부문의 구조조정은 중앙정부조직, 정부출연 연구기관, 공기업 및 정부출연기

관 등의 순서로 진행되어 왔고, 하반기에는 지방정부조직 및 관련기관에 대한 구조조정이 이루어질 것으로 알고 있습니다. 한국조세연구원을 포함한 정부출연 연구기관에 대한 구조조정은 업무영역의 재조정을 통하여 전문성을 제고하고, 경쟁시스템을 도입하여 각 연구기관의 경쟁력 강화 및 효율성 제고를 목표로 하고 있습니다.

한국조세연구원도 정부의 구조조정 의지에 적극 협력하고 무한경쟁시대에 대비하기 위하여 보다 전문화되고 경쟁력 있는 연구기관으로 거듭나려는 노력을 경주하고 있는 것으로 알고 있습니다. 앞으로는 실용가능하며 현실적으로 유용한 세계 및 세계정상의 정책대안 제시에 더 큰 비중을 두어 그야말로 명실상부한 조세관련 전문 연구기관으로 발전하길 기대합니다.

현재 우리 경제의 각 부문에서 진행되고 있는 구조조정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 수십조원에 이르는 막대한 재원이 소요될 것입니다. 금융구조조정 과정에서 필요한 부실채권 정리, 예금 대지급 등을 위한 재원과 기업구조조정 과정에서 필요한 실업대책을 위한 재원 외에도 많은 자금수요가 존재하고 있습니다. 그러나 경제활동이 매우 위축되어 있는 현 상황에서 내년도의 세수전망이 밝지 않을 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있습니다. 따라서 조세정책과 재정정책의 운용방향이 그 어느 때보다도 중요하다고 생각합니다.

이러한 시대적 요청에 부응하여 한국조세연구원이 「경제위기와 조세 및 재정운용 방향」이라는 주제로 개원 6주년 기념 심포지엄을 개최하는 것은 참으로 시의적절하며 경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책을 수립하는 데 필요한 중요한 기초를 제공할 것으로 확신합니다.

오늘 심포지엄에서는 한국조세연구원의 손원익 박사가 조세정책방향에 대하여, 박기백 박사가 재정정책방향에 대하여 발표하는 것으로 알고 있습니다. 두 주제 모두 현실적이고 유익하여 우리에게 많은 시사점을 줄 것으로 기대됩니다.

특히, 오늘 사회자 및 토론자로 참석하신 여러분은 각계를 대표하시는 전문가들로서 매우 유익하고 도움이 되는 토론이 진행될 수 있을 것으로 기대합니다.

아모썴록 오늘 한국조세연구원이 개최하는 개원 6주년 기념 심포지엄에서 토의되는 내용이 현재 우리가 겪고 있는 경제위기를 슬기롭게 극복하여 우리 경제가 다시 일어서는 데 초석이 되고 나아가 현실의 정부정책으로 구체화되었으면 하는 바람입니다.

다시 한번 한국조세연구원의 개원 6주년을 진심으로 축하드리며 앞으로 무궁한 발전을 기원합니다.

감사합니다.

1998年 8月 18日

財政經濟部

次官 鄭德龜

第 1 主題

經濟危機와 租稅政策方向

■ 主題發表

孫元翼 研究委員(韓國租稅研究院)

■ 司 會

張五鉉 教授(東國大學校)

■ 討 論

張太平 法人稅制課長(財政經濟部)

李允鎭 院長(LG經濟研究院)

羅城麟 教授(漢陽大學校)

申英燮 論說委員(韓國經濟新聞)

經濟危機와 租稅政策方向

孫 元 翼 研究委員(韓國租稅研究院)

目 次

- I. 문제의 제기
- II. 기업 재무구조의 개선
- III. 기업경영의 투명성 제고
- IV. 기업경영환경의 개선

* 본 논문의 내용은 필자 개인의 의견을 반영한 것이며, 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함.

I. 문제의 제기

외환위기로 촉발된 현 경제위기의 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만 그 가운데 중요한 것으로 다음의 3가지를 들 수 있다. 첫째, 기업들의 수익성을 무시한 외형 위주의 방만한 차입경영으로 야기된 취약한 재무구조와 이를 통제하는 기능을 수행하지 못한 낙후된 금융시스템 둘째, 기업경영의 투명성을 저해하는 우리 기업의 특수한 지배구조와 불투명한 경영을 감시할 수 있는 제도적 장치의 미비 셋째, 고비용 구조로 대변되는 매우 열악한 기업의 경영환경이 그것이다.

본 연구에서는 현 경제위기의 근원적인 문제를 해결할 수 있는 정책대안 중에서 특히 세제 및 세무행정과 관련이 있는 방안에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 즉 단기적 정책처방보다는 근본적인 문제를 해결하기 위한 중·장기적인 정책대안을 제시한다.

기업의 취약한 재무구조를 개선할 수 있는 가장 근본적인 정책방향은 금융시스템을 정상화하여 금리의 가격기능을 강화하는 것이다. 이와 더불어 부실기업이 정부의 구제금융이 아닌 시장의 경쟁원리에 의해서 정리될 수 있는 제도적 장치의 마련과 이를 위한 정부의 의지를 천명하는 것도 매우 중요하다고 할 수 있다. 세계상으로는 타인자본과 자기자본에 대한 과세의 중립성 확보가 재무구조 개선을 위하여 매우 중요하므로 이를 위한 세계상의 방안을 논의한다.

기업경영의 투명성 제고를 위해서는 결합재무제표의 작성, 상호지급보증의 축소 등 기업지배구조를 개선할 수 있는 방안과 부당행위계산의 부인뿐만 아니라 기업내의 투명한 회계처리를 위한 경비처리기준의 체계화 등 세계상의 방안에 대하여도 논의한다.

열악한 기업의 경영환경을 개선하기 위해서는 고비용의 경제구조를 재조정하여 저비용의 경제구조로 전환하는 정책방향의 수립 및 강력한 추진이 요구된다. 이미

우리 경제의 여러 분야에서 구조조정이 진행되고 있어 곧 가시적인 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서는 기업의 경영환경을 개선할 수 있는 방안으로 그 동안 기업들에게 커다란 부담으로 작용해 왔던 각종 준조세의 정비방향에 대해서도 논의한다.

II. 기업 재무구조의 개선

1. 배 경

기업이 과도한 차입경영을 하게 된 중요한 원인 중의 하나는 그 동안 자금경색이나 도산의 위기에 처한 기업을 정부가 구제해 주는 구제금융의 관행에 익숙해져 있어서 기업 스스로 재무구조를 개선하려는 노력이 부족하였기 때문이라고 할 수 있다. 또한 투자촉진을 위한 과거의 저금리정책 및 정책금융 등으로 금리의 시장조정 기능이 미약하여 기업의 차입의존 경영을 조장하는 측면도 있었다. 자본시장이 매우 취약하여 유상증자를 통해 자금을 조달하는 데 커다란 한계가 존재하였던 것도 과도차입경영의 주요 원인으로 지적할 수 있다. 세계상으로는 자기자본과 타인자본에 대한 중립성을 이루지 못하여 기업이 재원을 조달할 때 타인자본을 선호하는 유인을 갖게 되었던 점도 지적되어야 한다.

기업의 재무구조 악화는 경영부실을 초래하게 되었고, 수익성의 악화, 기술개발력과 생산성의 잠식, 기업리스크의 국민경제리스크로의 책임전가 등의 사회적 문제를 야기하게 된다. 재무구조가 취약한 기업일수록 경기침체시에는 장기적 투자보다 위험도가 높은 단기적 투기성 투자를 선호하게 되는 도덕적 해이(moral hazard)의 문제도 야기하게 한다.

재무구조 개선을 위해서는 우선 금융시장의 왜곡을 제거하여 금융시장을 정상화함으로써 금리의 가격기능을 회복시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 이는 현 정부가 추진하고 있는 금융개혁을 통하여 금리의 가격기능 회복을 어느 정도 기대할 수 있을 것이다. 기업합병·인수의 활성화 등을 통하여 자금경색이나 도산의 위기에 처한 기업이 시장의 경쟁원리에 의하여 정리되도록 하는 등 구제금융 관행의 철폐가 요구되며 최근에 발생하였던 대기업의 연쇄부도 사태를 겪으면서 구제금융 철폐

에 대한 정부의 의지가 분명히 천명되었다고 판단된다. 시장기능에 의해 주가가 형성되도록 주식시장에서의 정부 개입을 최소화하고, 단기차익을 위한 투기성 투자형태를 배당소득을 위한 장기적 투자형태로 전환하기 위한 정책 등 자기자본시장을 활성화시킬 수 있는 정책이 필요하다. 최근 유상증자 요건의 조기폐지 등 주식시장 활성화를 위한 노력이 있었으나 아직은 미흡한 상황이라고 볼 수 있다.

현행 세제는 법인단계 및 주주단계 모두 타인자본을 자기자본에 비하여 세제상으로 우대하고 있는 실정이므로, 자기자본과 타인자본에 대한 세제의 중립성을 유지하는 방향으로 개선해 나아가야 한다.

본 연구에서는 재무구조와 관련된 세제에 초점을 맞추어 기존 제도의 재검토와 기대효과 등에 대하여 논의한다.

2. 타인자본비용과 자기자본비용에 대한 과세 중립성 확보

타인자본과 자기자본에 대한 과세의 중립성 문제는 법인단계와 주주단계를 모두 고려하여 종합적인 과세구조의 중립성을 분석해야 한다. 본장에서 논의하는 내용의 초점은 자기자본에 우호적인 방향으로 세제를 개선하여 자기자본과 타인자본에 대한 과세의 중립성을 제고하는 동시에 이를 통한 기업의 재무구조 개선을 유도하는 것이다.

가. 차입금지급이자 손금불산입

신설된 과다차입금 지급이자 손비부인제도는 2000년 1월 1일 이후 최초로 개시하는 사업연도부터 차입금이 자기자본의 5배(여신전문금융회사·투자신탁회사는 15배)를 초과하는 경우에 그 초과 차입금에 상당하는 지급이자를 손비부인하는 제도이다. 손비부인액은 다음과 같이 산출한다.

$$\text{손비부인액} = \text{지급이자} \times \frac{\text{기준초과 차입금}}{\text{총차입금}}$$

이는 상장법인, 공정거래법상 대규모기업집단 계열법인을 대상으로 하며, 1997년 6월 말 현재 대상법인 수는 총 1,581개사(상장법인 766개사, 30대 계열법인 815개사)이다. 일정조건을 만족하는 경우 손비부인대상에서 제외하고 있는데 만족해야 할 조건은 다음과 같다.

- ① 직전연도에 비하여 기준초과 차입금 규모가 20% 이상 감소
- ② 수입금액대비 지급이자 비율이 3% 이하
- ③ 조정과세소득(과세소득+지급이자) 대비 지급이자비율이 40% 이하

지급이자 손비부인 순서는 ①과다차입금 초과지급이자 ②타법인주식·특정부동산관련 지급이자 ③비업무용부동산·가지급금관련 지급이자 순이다.

우리나라와 일본, 미국, 대만의 제조업에 속하는 기업들의 자기자본비율, 부채비율, 차입금의존도, 금융비용부담률을 비교한 것이 <표 1>과 같다.

<표 1> 재무구조 지표의 국제비교(제조업)

(단위 : %)

	한 국		일 본		미 국		대 만		표준 비율
	1996	1997	1995	1996	1995	1996	1994	1995	
자기자본비율	24.0	20.2	32.6	34.1	38.5	39.4	53.4	53.9	50
부 채 비 율	317.1	396.3	206.3	193.2	159.7	153.5	87.2	85.7	100
차입금의존도	47.7	54.2	34.8	33.1	26.4	25.6	24.2	26.2	—
금융비용부담률	5.8	6.4	1.3	1.0	—	—	1.7	2.2	—

주 : 자기자본비율 = (자기자본/총자본) × 100

부채비율 = ((유동부채 + 고정부채)/자기자본) × 100

차입금의존도 = {(장·단기차입금 + 회사채)/총자본} × 100

금융비용부담률 = (금융비용/매출액) × 100

자료 : 한국은행, 『기업경영분석』, 1997, 1998.

우리나라의 경우 1997년도 자기자본비율이 20.2%로 전년도의 24.0%에 비해 상당히 낮아졌으며 표준비율 50%에 훨씬 못 미치는 수준이었다. 부채비율 역시 396.3%로 표준비율의 4배에 달하고 있으며 이러한 재무구조를 가진 우리나라 제조

업의 매출액 대비 금융비용부담률은 일본(1.0%)이나 대만(2.2%)에 비해 상당히 높은 6.4%로 나타나고 있다.

<표 2>는 한국신용정보에서 제공하는 1997년 결산재무자료에 의한 상장기업 621개사 중 자기자본이 잠식된 42개사를 제외한 579개사의 차입금배수 분포이다.

<표 2> 상장기업의 차입금배수

(단위 : 배, 개, %)

차입금배수	기 업 수		비 중	
	1997	1994	1997	1994
0~3	445	496	76.9	86.9
3~5	78	44	13.5	7.7
5~10	32	22	5.5	3.9
10 이상	24	9	4.1	1.5
전 체	579	571	100	100

자료 : 한국신용정보, 『결산재무자료』, 1997, 1994.

1997년 말의 재무구조상태를 적용할 경우 전체 분석대상 상장기업 중에서 9.6%에 해당하는 56개 기업이 과다차입금 지급이자 손비부인 대상에 포함된다. 1994년 말을 기준으로 상장법인의 재무구조와 비교할 때 5배 이상의 기업이 전체의 5.4%에서 9.6%로 증가하여 기업의 재무구조가 더욱 취약해졌음을 알 수 있다.

그러나 현재 진행중인 금융 및 기업의 구조조정 과정을 고려할 때 재무구조가 매우 취약하고 회생의 가치가 크지 않은 기업의 경우 대부분 퇴출대상이 될 것이며, 이 과정에서 회생의 가치가 있다고 판단되어 살아남은 기업의 경우, 차입금 지급이자 손금불산입제도의 적용은 매우 큰 부담이 될 것으로 예상되므로 손금산입의 이연 등과 같은 조금 더 유연한 정책을 고려할 필요가 있다.

나. 기업간 배당의 이중과세 조정

기업간 배당에 대해서는 이중과세를 조정하는 장치가 전혀 없으며, 개인에 대한 배당의 이중과세 조정만으로는 한계가 있으므로 경제력 집중의 억제방안을 강구하

면서 기업간 배당에 대한 이중과세 조정방안을 고려할 필요가 있다.

최근 세법개정을 통하여 소득세신고시 배당금을 지급한 법인에 실제 적용된 법인세율을 기준으로 배당세액 공제를 신청할 수 있게 되었다. 이는 실액공제가 허용되어 실질적으로 배당소득에 대한 이중과세를 완전히 조정할 수 있도록 제도가 정비되었다고 평가할 수 있다. 그러나 현행 세제에 의하면 배당소득에 비하여 이자소득의 저율분리과세되는 비중이 크기 때문에 주주단계에서 자기자본과 타인자본에 대한 세제상의 중립이 이루어지지 못하고 있으며, 기업간 배당의 이중과세가 조정되지 않고 있기 때문에 그 실효성이 더욱 떨어진다고 할 수 있다.

미국의 경우 주식회사가 배당금을 받으면 지분율 80~100%인 경우 100%, 지분율 20~79%인 경우 80%, 지분율 20% 미만인 경우 70%를 소득공제하고 있다. 일본의 경우 80% 공제를 원칙으로 하며 지분율 25% 이상인 경우 100% 공제한다.

따라서 최근의 세법개정으로 배당소득에 대한 이중과세가 완전히 조정될 수 있는 제도가 마련되었으나 제도의 실효성을 위해서는 기업간 배당에 대한 이중과세가 조정되어야 한다.

다. 배당의 부분적 손금산입

배당의 부분적 손금산입이란 기업이 지급한 배당을 자기자본에 대한 비용으로 보아 손금산입함으로써 타인자본과의 중립성을 확보하고자 하는 방안이다. 배당을 전액 손금산입하는 방안은 재무구조가 취약한 법인이 배당에 대한 손금산입의 혜택을 받기 위하여 무리한 배당을 실시하거나 주주의 배당압력 때문에 재무구조가 오히려 더욱 취약하게 될 가능성이 존재한다. 따라서 일정수준 이상의 자기자본비율을 유지하는 건실한 기업만을 대상으로 일정수준을 초과하여 유지하는 자기자본비율의 비중만큼 배당의 손금산입을 허용하는 방안은 고려할 수 있을 것이다. 재무구조가 건실한 기업에 세제상 혜택을 부여함으로써 기업들의 재무구조 개선 노력을 유인하기 위한 방안으로 차입금 지급이자 손금불산입제도와는 대칭적 성격을 갖는 제도라 할 수 있다.

예를 들어 기준이 되는 비율을 표준비율인 50%로 한다면, 50%를 초과하는 비중

만큼 배당을 손금산입하는 것이다. 만약 자기자본비율이 65%인 기업이라면 표준비율을 초과하는 15%만큼에 해당하는 배당을 손금산입하게 된다.

이 방안은 기업의 재무구조가 건실해질수록 더 많은 혜택이 부여되므로 기업의 재무구조 개선 노력을 유도하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 1997년 상장기업 결산재무자료에 의하면, 전체의 13.6%에 해당하는 79개의 기업이 배당의 부분적 손금산입 혜택을 받을 수 있는 재무구조를 갖고 있다.

기준비율을 50%라 가정할 때, 1994년의 경우 분석대상기업 중에서 자기자본비율이 50% 초과하는 기업의 비중이 14.6%에 이르고 있었으므로 1997년에는 기업의 재무구조가 악화되어 기준비율을 초과하는 기업의 비중이 13.6%로 하락하였음을 알 수 있다.

<표 3> 상장기업의 자기자본비율

(단위 : 배, 개, %)

자기자본비율	기업 수	비 중
0~25	231	39.9
25~50	269	46.5
50~75	73	12.6
75~100	6	1.0
전 체	579	100

자료 : 한국신용정보, 『결산재무자료』, 1997.

라. 금융소득에 대한 과세

1994년의 경우 전체 금융소득의 96%가 분리과세되었는데 이 중에서 이자소득의 99.1%, 배당소득의 56.8%가 분리과세되었다. 당시의 소득세 최고세율 45%를 적용하여 이자소득에 대한 가중평균세율을 구하면 약 20.2%가 된다.

같은 방법으로 배당소득에 대한 가중평균세율을 구하면 약 30.8%가 되어 주주단계에서 배당소득이 이자소득에 비하여 세제상 불리하게 취급되고 있었다. 즉, 소득세제상 타인자본이 자기자본보다 우대되고 있었다고 해석할 수 있다.

1996년부터 도입된 금융소득종합과세제도는 높게 책정된 기준금액과 이자소득

분리과세 상품의 증가 등으로 그 실효성에는 어느 정도 한계가 있었으나 동 제도로 인해 타인자본과 자기자본에 대한 주주단계에서의 과세 중립성이 제고되었다고 할 수 있다. 그러나 1998년부터 금융소득종합과세제도가 유보되어 현재는 1996년 이전과 같은 세제상 구조를 갖게 되었다. 개인 배당소득에 대한 이중과세 조정이 확대되어 1994년에 비하여 상황이 개선된 면도 있으나 충분하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 자기자본과 타인자본에 대한 주주단계에서의 과세 중립성 제고를 위하여 중·장기적으로 금융소득종합과세제도의 재도입을 신중히 고려할 필요가 있다.

마. 증자소득공제의 확대

1) 현행 제도

조세감면규제법에 의해 중소기업이 자기자금 조달 및 재무구조개선 노력을 지원하기 위하여 법인 외의 자, 외국법인 또는 세법이 정하는 법인으로부터 금전출자를 받아 증가한 자본금액이 직전 사업연도 종료일 현재 자기자본과 납입자본금 중 큰 금액의 100분의 5 이상인 중소기업에 한해 증자소득공제제도를 한시적으로 도입하였다. 1997년 1월 1일에서 1998년 12월 31일 기간중에 자기자본의 5% 이상을 증자한 법인에 한해 증자 후 2년간 증자액의 10%를 각 사업연도의 소득금액에서 공제하는 제도이다.

세법이 정하는 법인이라 함은 ① 법인세법시행령 제23조의 제1항에 규정된 기관투자자(단, 기관투자자가 출자하여 자본을 증가한 법인이 증자소득공제를 받는 경우 그 사업연도의 종료일 현재 당해 기관투자자 및 그와 법인세법시행령 제46조의2 제3항에 규정된 특수관계에 있는 자가 소유하는 당해 법인의 주식 또는 출자지분의 합계가 그 법인의 총발행주식 또는 출자총액의 10%를 초과하는 경우에는 당해 기관투자자를 제외함) ② 중소기업창업 주식회사 ③ 신기술사업 금융회사 ④ 중소기업창업투자조합 및 신기술사업 투자조합에 출자한 법인(당해조합을 통하여 출자한 경우에 한함)을 말한다.

동 제도로 증자소득공제율이 금융기관으로부터 차입하는 경우의 지급이자율 수준과 같은 정도일 경우 증자소득공제를 적용받는 기간인 2년간에 있어서는 증자자본

에서 발생하는 소득부분은 타인자본의 지급이자가 손금산입되는 것과 마찬가지로 조세효과가 발생한다.

2) 증자소득공제제도에 대한 평가

증자소득공제제도의 효과에 대해 발표된 연구결과 중 박태원(1988)에 의하면 증자소득공제제도가 1970년대 중반에는 부채비율의 증가추세를 감소시키는 데 기여하였으나 1980년대의 부채비율 감소효과는 미미하게 나타났다. 또한 윤건영(1994)은 우리나라 제조업의 경우 증자소득공제제도의 자기자본비용 인하효과는 미미한 반면 세수손실은 컸다고 밝히고 있다.

박태원(1988)에 의하면 증자소득공제제도의 부채비율 감소효과가 1980년대에는 미미한 것으로 나타났는데, 이는 당시의 경제적 상황이 사채나 부동산 등 투기소득의 기회가 높았기 때문이라고 해석할 수 있다. 또한 증자소득공제의 조세감면규모가 1990~1992년에 가장 컸던 이유는 이 시기에 증시가 침체되었었고, 정부에 의해 금융기관 대형화정책이 추진되어 많은 금융기관이 증자에 참여하였기 때문이며 당시 대부분의 조세감면혜택도 금융기관에 집중되어 있었기 때문이라 해석할 수 있다.

그러나 최근의 경제상황은 과거와는 많이 다르다고 할 수 있다. 과거에는 정책금융으로 인해 이중금리가 존재하여 차입을 선호하는 경향이 있었으나 최근에는 이러한 정책금융이 많이 축소되었다. 그 동안 정부의 규제금융 관행으로 부채가 증가하여도 그에 해당하는 파산위험비용의 증가가 없으므로 기업이 차입을 선호하였으나 최근의 대기업(한보, 대농, 삼미, 기아) 부도사태로 규제금융에 대한 정부의 의지를 천명했다고 보아진다. 과거에 비해 증자요건의 완화 및 폐지, 시가 및 중간배당 등 자본시장의 환경이 개선되었고, 주주단계에서 배당소득의 이중과세를 완전 조정하는 등 배당소득에 대한 이중과세 조정도 확대되었다. 또한 2000년 1월 1일부터는 과도차입에 대하여 세제상 불이익을 주는 과다차입금 지급이자 손금불산입제도를 시행할 예정이다. 이와 같이 현재의 경제환경은 과거 연구가 진행될 당시의 경제환경에 비해 여러 가지 변화가 있으므로 증자소득공제제도의 실효성은 과거에 비하여 훨씬 클 것으로 기대할 수 있다.

3) 개선방안

1997년부터 재도입된 증자소득공제제도가 보다 실질적인 효과를 거두기 위해서는 적용대상 및 공제율 등을 확대 적용해야 할 것이다. 중소기업뿐만 아니라 모든 기업을 대상으로 하며, 공제기간은 36~48개월, 공제율은 실세금리 정도로 함으로써 기업에게 자기자본을 증대하고자 하는 유인을 제공할 수 있을 것이다. 또한 공제 받지 못한 부분에 대해서는 일정기간의 이월공제를 허용하는 것도 고려할 수 있다.

증자소득공제와 이중과세 조정이 동시에 적용될 경우 정부가 보조금을 지급하는 결과가 초래될 수 있으므로 단기적으로 기업의 재무구조를 개선한다는 취지 아래 한시적(2~3년)으로 운영하여야 한다.

3. 자산재평가제도

가. 자산재평가법

재평가제도는 국제기준이나 상법상 일반적으로 운용되고 있는 제도는 아니지만 최근의 경제위기에 대응하여 기업의 대외신용도를 제고하고 대외개방에 대비한 경영권 보호 등을 위해 한시적으로 보완하여 운영할 필요가 있다. 따라서 자산재평가로 인해 기업의 재무구조 개선효과를 얻을 수 있도록 개정되었다. 개정된 자산재평가법은 1998년 4월 10일 이후 재평가분부터 적용하되 2000년 12월 31일까지 한시법으로 운용하며 1회만 허용된다. <표 4>는 자산재평가법의 주요내용을 개정 전·후와 비교한 것이다.

개정 전 자산재평가법은 영구법으로서 건물 등 감가상각자산과 토지를 대상으로 하되, 토지는 1983년 말 이전 취득분만 1회 허용하고 비업무용 토지는 제외하였었다. 그러나 이번 개정으로 대상자산을 1997년 이전에 취득한 토지로 확대하였고 비업무용자산도 재평가 대상에 포함시켰다.

재평가세는 새로 재평가가 허용된 1983년 이전 취득한 토지로서 1회 재평가한 토지와 1984년 이후 취득한 토지에 대해 1%의 세율을 적용하고 재평가차액은 익

금산입하되 법인세법상 압축기장총당금으로 계상하여 손금산입하고 추후 매각시 법인세를 과세한다. 기타자산에 대해서는 종전대로 3%의 세율을 적용하고 재평가차액은 익금불산입한다. 이와 같이 재평가세율이 이원화됨에 따라 과세표준 계산시 1%와 3%의 세율이 적용되는 자산별 과세표준 계산시 재평가차액에서 공제하는 이월결손금은 각각의 재평가차액이 전체 재평가차액에서 차지하는 비율로 안분하여

<표 4> 자산재평가법의 개정 전·후 비교

	개 정 전	개 정 후
대상 자산	<ul style="list-style-type: none"> · 감가상각 가능한 고정자산 · 1983년 12월 31일 이전에 취득한 토지(비업무용 자산 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> · 감가상각 가능한 고정자산 · 1997년 이전에 취득한 토지(비업무용 자산 포함)
재평가세	<ul style="list-style-type: none"> · 세율 : 3% · 재평가차액 : 법인세 비과세 	<ul style="list-style-type: none"> · 세율 : 1983년 이전에 취득한 토지로서 1회 재평가한 토지, 1984년 이후에 취득한 토지는 1%, 기타자산은 3% · 재평가차액 : 세율 1% 적용자산은 매각시 법인세 과세, 세율 3% 적용자산은 법인세 비과세
물가상승요건	도매물가지수가 25% 상승해야 가능 ¹⁾	폐지
재평가기준일	<ul style="list-style-type: none"> · 1과세연도에 1회 재평가 허용 · 법인 : 사업연도 개시일 · 개인 : 1월 1일 	<ul style="list-style-type: none"> · 1과세연도에 4회 재평가 허용 · 법인 : 사업연도 개시일, 3·6·9일 경과한 날 · 개인 : 1월 1일, 4월 1일, 7월 1일, 10월 1일
감정평가기관	한국감정원	일반 감정평가법인 추가 ²⁾
시가평가방법	감정법인의 감정가액	<ul style="list-style-type: none"> · 토지 외 자산 : 감정법인의 감정가액 · 토지 : 개별공시지가로 평가 가능

주 : 1) 재평가일 현재 취득일을 기준.

2) 재평가자산 합계액이 8천억원 이상인 기업은 소속 감정평가사가 150인 이상의 감정평가법인만이 감정 가능.

계산한다. 생산자물가지수가 25% 이상 상승한 경우에만 재평가를 허용하던 제도를 폐지하고 1과세연도에 4회 재평가를 허용한다. 따라서 재평가기준일이 법인은 사업연도 개시일부터 3·6·9월이 경과한 날, 개인은 매년 1월 1일, 4월 1일, 7월 1일, 12월 1일이 된다.

토지의 시가평가방법을 감정수수료 부담 등을 고려하여 개별공시지가와 시가감정기관의 감정가액 중 선택할 수 있도록 보완하였고 재평가 수요가 많아질 것으로 예상되므로 시가감정기관을 한국감정원 외에 일반 감정평가법인을 추가하였다. 단 재평가자산의 합계액이 8천억원 이상인 기업에 대하여는 소속 감정평가사가 150인 이상인 감정평가법인만이 감정이 가능하도록 하였다.

토지의 양도차손에 대해서는 1983년 12월 31일 이전 취득한 토지로서 1984년 1월 1일 이후 재평가를 실시하지 아니한 토지를 양도한 경우 양도차손이 발생하더라도 손금불산입한다. 이는 재평가차액에 대하여 법인세가 과세되지 않는 토지를 과다하게 평가증한 후 저가양도함으로써 나타날 수 있는 조세회피를 방지하기 위한 조치이다.

자산재평가가 원활히 이루어지기 위하여 재평가 절차도 간소화하였다. 재평가착수보고제도는 폐지하고, 지방국세청장이 필요하다고 인정하는 경우에만 재평가심의회의 자문을 거치도록 하였다.

감가상각이 가능한 고정자산의 재평가차액이 당초 취득가액을 초과하는 경우 또는 기준내용연수가 전부 경과한 자산의 재평가액이 당초 취득가액의 25%를 초과하는 경우에는 부당한 재평가로 판단한다.

재평가 신고는 재평가일로부터 90일 내에 해야 하며 재평가액의 결정은 사업연도 종료일까지 하도록 하고 있는데, 기업은 재평가차액을 자본에 전입하여야 재무구조가 개선됨에도 재평가결정 전까지 재평가차액을 자본전입할 수 없어 기업의 재무구조 개선 및 구조조정을 저해하는 문제가 있었다. 따라서 재평가결정은 신고일로부터 2월 내에 완료함을 원칙으로 하되 실무적으로는 재평가업무를 최우선적으로 집행하여 빠른 시일 내에 재평가 결정을 완료하고 재평가 신고서가 사업연도가 종료하는 달에 접수되는 경우에는 접수일로부터 1월 내에 결정하도록 조치되었다.

나. 재평가의 기대효과

자산재평가는 기업과 금융기관이 빚을 줄이지 않고도 재무구조를 크게 개선할 수 있는 효과가 있다. 그러나 자산재평가는 현금유입이 없이 재무구조만 개선되는 것이므로 재평가를 하여도 재무구조개선 효과가 미미한 기업의 경우 재평가세로 인한 현금유출을 초래하는 경우도 발생할 수 있다.

1997년 12월에서 1998년 6월중에 자산재평가 결의가 있었으나 아직 재평가가 완료되지 않은 기업을 대상으로 재평가로 인한 재무구조 개선효과를 분석하였다. 토지공시지가에서 장부가를 뺀 금액을 자본에 전입할 금액으로 간주하여 재평가 전·후의 부채비율을 산출하였다(기타자산 제외). 평균 부채비율이 재평가 전 1,312%에서 재평가 후 586% 정도로 감소할 것으로 예상되며 재무구조 개선효과는 제조업, 금융·보험업, 어업 등에서 크게 나타나고 있다.

자산재평가를 통한 기업의 재무구조 개선효과에 대하여는 상반된 견해가 존재하고 있다. 현금유입이 없이 재무구조가 개선되는 것이므로 명목상으로 나타나는 것만큼의 실질적인 재무구조의 개선이라 볼 수 없다는 주장이 있다. 그러나 부채가 거의

<표 5> 재평가 착수 결의법인의 재평가 효과 분석

(단위 : 개, %)

업종	기업수	재평가 전 부채비율	재평가 후 부채비율	개선효과 ¹⁾
어업	2	1,320.25	503.18	-817.08
제조업	68	1,394.48	512.55	-881.92
건설업	10	507.31	373.96	-133.35
도소매·소비자용품 수리업	8	503.64	336.86	-166.78
운수·창고·통신업	4	596.08	365.52	-230.56
금융·보험업	16	2,052.28	1,225.08	-827.20
전체(평균)	108	(1,312.85)	(586.65)	(-726.20)

주 : 1) 재평가 후 부채비율 감소분임.

자료 : 증권거래소.

시가를 반영하고 있는 점을 고려할 때 다른 자산도 시가에 근접하게 평가되는 것이 당해 기업재무구조의 현 상황을 더욱 잘 반영한다고 할 수 있다. 따라서 자산재평가를 통하여 개선되는 기업의 재무구조에 어느 정도 의미를 부여할 수 있다고 판단된다.

4. 자기자본시장의 환경 제고

가. 시가 및 중간 배당 유도

국내 상장기업들의 배당률은 1980년대 중반부터 1990년까지 10%대를 유지하였으나 그 이후 8%대로 감소하여 배당률(1주당 배당금/액면가) 수치상으로 볼 때 공금리에 접근하는 수준으로 나타나지만, 배당률 지표는 액면가를 기초로 산정한 것이므로 배당률 자체로는 기업의 배당수준을 판단하기 어렵다. 배당에 대한 수익률로서 실질적인 의미를 갖는 배당수익률(1주당 배당금/주가)은 공금리에 비해 매우 낮은 수준이다.

한편 배당수익률은 시가로 투자한 투자자에게 투자수익으로서 실질적으로 의미 있는 지표라 볼 수 있으며 1980년대 중반 이후 계속 감소하여 최근에는 1%대까지 하락하여 투자수익률로서는 거의 의미가 없을 정도로 매우 낮은 수준이다. 미국과 영국 등은 배당수익률이 공금리의 약 60~70% 수준을 차지하고 있는 데 비해, 우리나라는 공금리의 10~20%대에 불과하여 배당 자체가 주식투자에 대한 유인을 전혀 제공하지 못하고 있다.

국내 기업들의 순이익 중 배당금으로 지급되는 비중인 배당성향도 낮은 수준에 머무르고 있다. 1980년대 중반 이후 기업의 이익규모는 크게 증가하였음에도 불구하고 배당성향은 최근 크게 하락하였다. 12월 결산법인 중 금융·보험업을 제외한 상장법인을 대상으로 조사한 결과 최근 1994, 1995년에 순이익이 크게 증가(1993년 : 2조 1,942억원, 1994년 : 4조 4,469억원, 1995년 : 6조 8,534억원)했음에도 불구하고 상대적으로 배당성향이 크게 감소하였다(1993년 : 42.2%, 1994년 : 26.9%, 1995년 : 19.3%). 1986~1995년 기간중 연평균 증가율을 비교하면, 당기순이익의

증가율은 27.8%인 데 비하여 배당금의 증가율은 18.5%로 훨씬 완만한 증가추세를 보인다. 각국의 배당성향을 비교하면 미국은 39.9%(1994년), 일본은 57.0%(1994년)인 반면 국내 제조업들의 배당성향은 14.7%(1995년)에 불과하다.

국내 기업의 낮은 배당수익률과 낮은 배당성향은 증권시장에서 장기·안정적인 배당목적의 투자자들이 이탈하고, 단기 시세차익만을 추구하는 투기성향의 투자자만 존재하도록 유도함으로써 기업의 장기적인 자본조달을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 개인투자자의 주식보유비중은 1990년 말 45.8%에서 매년 감소하여 1995년 말에는 36.4%로 감소하였고, 주식투자인구도 1990년 말 약 242만명에서 1995년 말 155만명으로 현저하게 감소하여 개인투자자가 지속적으로 주식시장을 이탈하고 있음을 알 수 있다. 시가총액회전율은 1990년대 이후 지속적으로 증가하였고 또한 외국에 비해서도 상당히 높은 수준을 보여 우리나라 주식투자자들의 단기적 투기성향이 매우 심하다는 것을 알 수 있다.

따라서 기업의 장기적이고 안정적인 자금조달의 환경조성이 시급하다. 기업이 현재의 이익수준과 향후 예상이익 등을 반영하여 배당을 결정하고 배당성향 중심의 장기적인 배당정책도 취할 수 있도록 시가 및 중간배당제도의 도입·정착이 요구되며 이러한 배당정책은 주식시장의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 유상증자 요건 조기 폐지

상장기업 제조업의 배당성향이 1995년 16.35%에서 1996년 72.77%로 크게 증가한 바 있다. 이러한 현상이 나타난 것은 「상장회사 배당결정기준 모형」이 상장회사 재무관리규정과 해외증권 발행규정상에 기본 충족요건으로 규정되면서 상장회사들이 직접금융시장 및 해외시장에서의 자금조달을 원활하게 하기 위하여 영업실적의 악화에도 불구하고 주당 배당금 수준과 배당성향을 제고시킨 것으로 파악된다. 즉, 규정된 요건을 갖추기 위해 기업이 무리하게 배당을 실시하였다고 볼 수 있다. 따라서 기업의 직접금융조달 원활화를 위하여 당초 2000년에 폐지하려던 유상증자 요건·한도를 조기에 폐지하고 동 요건을 준용하는 전환사채 및 해외증권 발행요건도 폐지하였으며(1998년 2월 20일), 배당투자 관행의 정착을 도모하기 위하여 배당성향공시를 의무화함으로써 다음 사업연도의 배당성향을 주주총회에서 예고하도록

록 한 것은 바람직한 방향이라 판단된다.

최근 자본시장의 활성화를 위하여 기존의 유상증자요건 즉, (① 최근 3년간 주당 평균배당금 400원(중소기업 300원) 이상 ② 증자비율이 납입자본금의 50% 이내 ③ 증자금액 1천억원 이내, 연 1회 이내, 5대 계열기업군의 경우 시가 총액의 4% (또는 5천억원) 이내 ④ 최근 연도 감사의견 적정 또는 한정 및 전환사채 및 해외 증권 발행요건(최근 3년간 주당평균배당금 200원(중소기업 150원) 이상)을 폐지 하였다.

기업의 원활한 자금조달을 지원하고 기업재무정책의 자율성을 제고하기 위하여 주권의 최저액면가를 현행 상법상 5천원에서 100원으로 인하하고, 사업연도중 1회에 한하여 정관이 정하는 바에 따라 이사회 결의로써 금전으로 이익배당(중간배당)을 할 수 있도록 하였다(증권거래법 제192조의 2, 제192조의 3, 1998년 4월 1일 시행). 이는 최근 주식시장의 침체로 시가가 액면가 이하인 기업의 증자에 도움이 될 것으로 판단된다.

Ⅲ. 기업경영의 투명성 제고

1. 상호지급보증 축소

부실계열기업의 퇴출을 촉진하여 기업집단 전체의 부실을 방지하겠다는 취지 아래 1993년 4월 1일부터 30대 기업집단 내 계열기업에 대하여 국내 금융기관으로부터 자금차입 목적으로 제공한 동일계열 내 기업간 채무보증 가운데 자기자본의 200%를 초과하는 분을 1996년 3월 말까지 해소하도록 하였다. 이후 1996년 12월 30일 법 개정을 통해 30대 기업집단 소속회사의 계열기업간 채무보증 허용기준을 자기자본의 100%로 하향 조정함에 따라, 유예기간인 1998년 3월 31일까지 자기자본 대비 채무보증 비율 100% 초과분을 해소하도록 하였었다. 그러나 기업구조조정 촉진 및 경제력 집중 억제 등을 위해 1998년 2월에 공정거래법 개정을 통하여 채무보증에 대한 규제를 더욱 강화하였다. 대규모기업집단 소속 회사에 대하여 1998년 4월 1일부터 신규 채무보증을 금지하고 기존 채무보증은 원칙적으로 2000년 3월 말까지 해소하도록 하였고 아울러 1998년 3월 31일까지 계열회사에 대한 채무보증 금액을 자기자본의 100% 이내로 축소하도록 하였다.

<표 6>에 의하면 1998년 4월 1일 현재 30대 대규모기업집단 계열사간 채무보증제한 대상금액은 26조 9천억원으로 지난해 33조 6천억원에 비해 6조 7천억원 감소하였으며 1993년 이후 크게 감소하는 추세에 있다. 자기자본 대비 채무보증비율은 1996년 55.9%, 1997년 47.7%에서 1998년에는 39.5%로 감소하였고, 산업합리화 등 예외대상 채무보증을 포함할 경우에는 총 63조 5천억원으로 자기자본 대비 93.1%이다.

반면 수출입금융 관련보증 등 각종 제한제외대상 기존채무보증은 환율상승 등의 영향으로 1997년 31조 3천억원에서 1998년에는 36조 6천억원으로 5조 3천억원이

<표 6> 30대 그룹의 계열사 채무보증 동향

(단위 : 조원, %)

	자기자본 (A)	채무보증금액			자기자본 대비 비율	
		계(B)	제한(C)	제한제외(D)	B/A	C/A
1993. 4. 1	35.2	165.5	120.6	44.9	469.8	342.4
1994. 4. 1	42.8	110.7	72.5	38.2	258.1	169.3
1995. 4. 1	50.7	82.1	48.3	33.8	161.9	95.2
1996. 4. 1	62.9	67.5	35.2	32.3	107.3	55.9
1997. 4. 1	70.5	64.4	33.6	31.3	92.2	47.7
1998. 4. 1	68.1	63.5	26.9	36.6	93.1	39.5

자료 : 공정거래위원회, 보도자료, 1998. 8. 28.

증가하였다.

채무보증제한 제외금액을 사유별로 보면 해외건설 관련보증이 33.3%, 산업합리화 관련보증 25.6%, D/A·D/P·Local L/C 관련 보증 15.6%, 수출입제작금융 관련보증 12.4%, 해외지점여신 관련보증 11.6%, 기타 1.5%로 이루어진다.

1997년 4월 1일을 기준으로 자기자본 대비 채무보증 비율이 100%를 초과하여 1998년 3월 31일까지 한도초과 보증을 해소해야 하는 회사는 23개 기업집단의 83개사이며, 해소대상 금액은 6조 8천억원 수준이었다. 1998년 4월 1일 현재 자기자본 대비 채무보증비율이 100%를 초과한 회사는 16개 기업집단 40개사이며, 해소대상금액은 2조 9천억원이다. 이 중 18개사는 자기자본 감소나 신규 지정에 따른 예외를 인정받는 기업이므로 법 위반에 해당되지 않고 법 위반 회사는 8개 기업집단 22개사이며 위반금액은 1조 7천억원 수준이다.

<표 6>에서 보는 바와 같이 1993년 이래 상호채무보증금액이 대폭 축소되었으나, 이 중 상당부분은 중복보증의 해소와 계열회사간 보증대체에 의한 것이라는 지적이 있다. 따라서 금융기관의 관행이 그대로 유지되는 상황에서 채무보증비율을 단기간 내에 완전 해소하려는 정책은 계열기업 내의 위험을 계열기업간의 위험으로까지 확대하는 결과를 초래할 수 있으므로 추가적인 채무보증비율의 축소시기 및 규모는 이와 관련시켜 추진할 필요가 있다. 오히려 계열기업간의 채무보증 상황을 점검하여 이를 축소하도록 유인하여야 할 것이며, 공정거래법의 대상이 아닌 비대기업

그룹의 기업들에게도 채무보증비율의 준수를 요구하는 것이 시급한 과제라 판단된다.

2. 결합재무제표 작성

1997년 6월에 개정된 외감법에 따라 당초 2000년 이후부터 단계적으로 도입할 예정이었던 결합재무제표를 1999년 1월 1일부터 외부감사를 받은 후에 의무적으로 공시하도록 입법 예고하였다. 현재 증권감독원에서는 결합재무제표의 구체적인 작성기준을 마련하고 있으며, 1998년중에 결합재무제표 작성기준을 완성하여 공포할 예정이다.

결합재무비율과 연결재무비율의 질적 차이에 대한 실증분석(이광재, 1998) 결과에 의하면 부채비율, 이익잉여금유보율, 순현금흐름증감률, 계열회사상호거래율, 상호지급보증률 등 대부분의 재무비율에 있어서 결합재무비율이 연결재무비율보다 악화되는 것으로 나타나고 있다.

3. 경비처리기준 체계화

손비처리되는 비용의 일반원칙으로 선진외국에서 사용하는 공통적인 개념은 '사업과 관련하여 일반적으로 인정되고 필수불가결한 비용(ordinary and necessary expenses)'과 '수입(소득)을 얻기 위하여 필요한 지출(경비)'이라 요약할 수 있다. 우리의 세법에서도 이와 같은 원칙을 천명하고, 통칙 등에 걸쳐 규정되어 있는 각종 경비의 손비처리기준을 명문으로 규정하여 명확한 기준을 법령에서 제시하도록 해야 한다. 이를 통하여 각 지출경비의 투명성을 제고하고 그 결과 징세 및 납세비용을 절감할 수 있을 것으로 기대된다.

경비처리기준을 체계화하여 기업경영의 투명성을 제고하기 위하여 선행되어야 할 것은 현행 세법에서 명확한 기준을 제시하지 못하여 현실적으로 불투명한 회계처리가 발생하고 있는 경비간의 처리기준을 명확하게 하는 것이다. 이와 관련된 대표적

인 것으로 접대비와 접대성 경비 및 인건비와 복리후생비·여비간의 불투명성을 꼽을 수 있다. 이 중에서 변칙적인 회계처리의 심각한 문제를 야기하고 있는 접대비와 접대성 경비간의 처리기준 명확화를 위하여 필요한 방안을 논의한다.

접대성 경비란 접대비뿐만 아니라 판매촉진비, 광고선전비, 회의비, 복리후생비 등 접대비와 유사한 성격의 경비를 모두 포함하는 개념이다. 손금산입 한도가 규정되어 있는 접대비와는 달리 접대비 유사경비의 경우 한도 없이 손금산입이 허용된다. 따라서 기업의 입장에서 보면 세부담의 축소를 위하여 접대비를 유사경비로 변칙계상할 유인이 존재하는 것이다.

기업의 변칙회계처리는 세무조사를 통하여 억제할 수 있으나 접대비와 관련된 사항은 세무조사 대상내용 중에서 우선순위가 낮아 적발될 확률 또한 낮은 것이 현실이다. 또한 접대비와 접대비 유사경비간의 투명한 회계처리를 위한 유인이 존재하지 않는 상황에서 접대비 과다지출 기업이 세무조사 대상으로 선정되는 등 오히려 변칙회계처리를 하는 기업이 혜택을 보는 경우도 발생할 수 있다.

접대성 경비에 대한 회계처리의 투명성을 제고하기 위해서는 세무당국의 강력한 조사의지가 뒷받침되어야 할 것이며, 동시에 접대비를 포함한 접대성 경비에 대하여 더욱 명확하게 규정이 정비되어야 한다. 현행 세법상 접대비의 정의는 ‘업무와 관련하여 지출하는 접대비·교제비·기밀비·사례금 기타 명목 여하에 불구하고 이와 유사한 성질의 비용(법인세법 제18조의 2 제3항)’이라 규정하고 있다.

<표 7>에서 보는 바와 같이 우리나라 세법에서 규정하는 접대비의 정의가 미국이나 일본에 비하여 포괄적임을 알 수 있다. 미국의 경우 구체적인 경우가 열거되어 있고 그것을 만족하는 경우에 한하여 비용처리가 인정되고 있어서 다른 경비와 구분이 어려운 경우는 거의 없을 것으로 판단된다.

접대비의 정의가 포괄적인 경우 접대비가 접대성 경비로 변칙회계처리될 뿐만 아니라, 반대로 접대성 경비 중의 하나(예 : 광고선전비)로 처리되어야 할 내용이 접대비의 변칙회계처리로 간주되어 세무상 불이익을 받게 되는 경우도 발생하고 있다. 따라서 우리나라의 경우도 세법상의 접대비 정의를 수정하여 접대비로 포함될 수 있는 경비의 범위를 조금 더 구체적으로 명시하는 것이 경비처리기준을 명확히 할 수 있는 방안이라 판단된다.

<표 7> 각국의 접대비관련 정의 비교

	근거법	정 의
한국	법인세법 제18조의 2 제3항	업무와 관련하여 지출하는 접대비·교제비·기밀비·사례금 기타 명목 여하에 불구하고 이와 유사한 성질의 비용
일본	「조세특별조치법」 제62조 제3항	교제비, 접대비, 기밀비 등의 비용으로서 법인이 매출처, 매입처, 기타 사업에 관계있는 자에 대한 접대, 향응, 위안, 선사품 또는 이와 유사한 용도로 지출하는 것
미국	IRC Sec. 274	사업 또는 거래와 직접 관련이 있고 접대 전·후에 사업과 관련한 논의가 이루어진 경우에 지출된 접대비 · 식사비의 경우 손금인정받기 위한 조건은 납세자 또는 고용자가 참석해야 하고 과다하지 않은 비용이어야 함.

4. 부당행위계산의 부인

법인세법상 「부당행위계산의 부인」이란 법인의 행위 또는 소득금액계산이 그 법인의 특수관계자와의 거래에서 조세의 부담을 부당히 감소시킨 것으로 인정되는 경우 그 법인의 소득금액계산을 인정하지 않는 것을 말한다. 법인세법에서 열거하고 있는 부당행위의 종류는 공정거래법에서 규정하는 부당내부거래와 대부분 일치한다.

<표 8>은 최근 공정거래위원회에서 발표한 5대 기업집단의 부당내부거래 유형과 법인세법 및 공정거래법상의 관련 근거법을 나타내고 있다.

<표 8>에서 알 수 있는 바와 같이 공정거래법에 규정되어 있는 대부분의 부당내부거래 유형에 대하여 법인세법에서도 각각의 유형에 해당하는 조항을 갖고 있다. 부당내부거래에 대한 법인세법과 공정거래법상의 뚜렷한 차이는 ‘특수관계자’에 대

<표 8> 부당내부거래 유형별 법적 근거

부당내부거래 유형	법 적 근 거
<ul style="list-style-type: none"> • 기업어음(CP) 고가매입 <ul style="list-style-type: none"> - 부도 직전의 친족독립업체가 발행한 CP의 고가매입 - 특정금전신탁을 이용한 CP의 고가매입 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 5호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, § 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 나
<ul style="list-style-type: none"> • 후순위채 고가매입 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 5호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 나
<ul style="list-style-type: none"> • 계열금융기관에 저리예치 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 7호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 가
<ul style="list-style-type: none"> • 무보증 전환사채 인수 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 5호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, § 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 나
<ul style="list-style-type: none"> • 유상증자에 의한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 5호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, § 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 나
<ul style="list-style-type: none"> • 시설공사대금, 부동산 임대료 및 매각대금의 지연회수 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 해당 없음 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 가
<ul style="list-style-type: none"> • 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 고가의 임차료 제공 - 임대보증금 지급명목으로 거액자금지원 - 선급금 명목으로 거액자금의 무이자 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세법 § 20 시행령 § 46 ②항 8호 • 공정거래법 § 23 ①항 7호, § 36 ①항 관련 별표 <일반불공정거래행위의 유형 및 기준> 10의 가

한 정의에 있다. 공정거래법상에는 ‘사실상의 지배자’를 특수관계자에 포함하고 있는 반면 법인세법상에는 제외되어 있다. 따라서 법인세법상 특수관계자의 범위에 ‘사실상 지배자’를 추가하여 실질적인 지배관계까지 포함하는 등 공정거래법상의 부

당내부거래가 과세문제와 관련이 있는 한 모두 법인세법에서 취급할 수 있도록 제도가 보완될 필요가 있다.

또한 동일한 부당내부거래에 대하여 공정거래법상의 과징금과 법인세법상의 가산세가 동시에 부과되어 중복부과에 대한 논란이 있다. 각 기업의 주주가 감시자의 역할을 할 수 있으므로 세법에서만 이 문제를 다루어야 한다는 주장이 있는가 하면 우리나라 기업들의 부당내부거래관행이 완전히 없어질 때까지 중복부과해야 한다는 반론도 제기되고 있다.

IV. 기업경영환경의 개선¹⁾

1. 준조세의 개념

준조세란 ‘국가나 지방자치단체 등 행정의 주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 사용자로서의 반대급부가 명백히 반영되는 경우와 사회질서 위반에 따르는 경제적 제재의 결과(벌과금)를 제외한 것’으로 정의할 수 있다. 또는 기업의 입장에서 보면 ‘기업활동 과정에서 필수적으로 부담해야 하는 순수한 생산비용과 조세를 제외시킨 비필수적인 기업의 경제적 부담’이라고도 정의할 수 있다.

준조세에 포함되는 것 중에는 공과금, 부담금, 분담금, 기금출연금과 같이 법령상 부담의무가 있는 것과 기부금, 성금 등과 같이 법령상의 부담의무는 없으나 자발적이라는 명목하에 사실상 부담이 강제되는 것으로 나눌 수 있다. 공과금은 국가 또는 공공단체가 민간에 강제적으로 부과하는 공적 부담의 총칭으로 조세와 공적비용부담을 포함하는 개념이다. 이 중 조세를 제외한 공적비용부담(부담금, 부역현품, 공공조합의 조합비)이 준조세에 해당하는 것이다. 부담금 및 분담금은 국가나 지방자치단체 등이 특정 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무를 말한다(지방자치법 제 129조).

2. 준조세의 범위

가. 준조세의 성격

1) 본장에서 논의하는 내용은 현재 연구가 진행중인 「준조세의 규모와 정비방안」이라는 연구 과제의 중간결과이며, 최종결과는 금년 하반기에 발표될 예정이다.

위에서 정의한 준조세의 범위를 설정하기 위하여 준조세의 성격을 파악하고자 한다. 준조세는 첫째, 부과 및 징수에 강제성이 있어야 한다. 따라서 사용료·수수료처럼 회피 가능하거나 시장기능에 의해 준조세가 부과되지 않아야 하고 법률·조례·규약 등에 명시되어야 한다. 둘째, 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니고 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아니어야 한다. 예를 들어 근로자가 납부하는 고용보험료처럼 납부자에게 혜택이 전적으로 귀속되는 공과금은 준조세로 볼 수 없다.

나. 분야별 준조세

1) 고용분야

사용자가 납부하는 국민연금, 고용보험, 산재보험, 의료보험 등의 사회복지성 보험료는 국가의 사회보장제도와 관련하여 부담하는 기업의 공적비용으로서 준조세의 범위에 포함된다. 국민연금이란 국민연금법에 의해 5인 이상 사업장의 사용자가 부담하는 각출료를 말한다. 고용보험에는 고용보험법에 의거 사용자가 부담하는 실업급여보험료, 고용안정보험료, 직업능력개발사업보험료가 있다. 산재보험이란 산업재해보상보험법의 규정에 의해 사업주가 전액 부담하는 산재보험료이고 의료보험은 의료보험법 제51조 규정에 의한 사용자가 부담하는 의료보험료이다. 기업이 부담하는 산재보험의 경우는 사업자의 행위에 대한 보상과 관련된 민간보험의 요소를 가지고 있기는 하나 보험료를 산정상 민간보험적 요소보다는 사회보험에 가까워 준조세 범위에 포함한다.

고용관련 분야에서 공공사업의 수행을 위해 그 필요한 자원마련을 목적으로 기업이 부담하는 법적부담금에는 장애인고용부담금과 직업훈련분담금을 들 수 있다. 장애인고용부담금은 장애인고용촉진등에관한법률에 의해 장애인고용기준을 미달시 사업주가 의무적으로 납부하도록 하고 있다. 직업훈련분담금은 직업훈련촉진기금법에 의거해 사업종류별 의무비용에서 자체훈련비를 감한 액수이나 이는 1998년 12월 31일부로 폐지된다.

2) 통상·산업분야

현행 통상·산업 관련 부담금을 정리하면 <표 9>와 같다. 제시된 부담금이 모두 본 연구에서 정의된 준조세에 해당하지는 않는다. 준조세 정의에 따르면 다음과 같은 부담금은 준조세라고 볼 수 없다.

<표 9> 통상·산업 관련 부담금의 종류

재원용도	재원관리	부담금
에너지 및 자원	에너지 및 자원사업 특별회계	- 석유수입부과금, 동유판매부과금 - LNG수입부과금, 가스안전관리부과금 - 석탄(판매)부과금, 광물수입·판매부과금
농수산	농수산물 가격안정기금	- 농수산물 수입이익부과금, 수입양곡판매부과금, 양곡수입이익부과금
	축산발전기금	- 초과사육부과금, 축산물수입이익금, 축산물인수납입금, 민간출연금
	인삼산업진흥기금	- 인삼수입납입금, 사업자출연금
	염안정기금	- 염수입부담금
	농림수산업자 신용보증기금	- 농수산단체·금융기관 출연금
중소기업	중소기업창업 및 진흥기금	- 민간출연금
	신용보증기금	- 금융기관과 기업 출연금
	기술신용보증기금	- 금융기관출연금
	중소기업공제사업기금	- 중소기업자 공제부과금과 조합·사업조합·연합회 등의 출연금
과학·기술·산업	정보화촉진기금	- 기간통신업자출연금
	과학기술진흥기금	- 민간출연금
	산업기반기금	- 사업자출연금
보험	예금보험기금	- 금융기관출연금
기타	해외건설진흥기금	- 해외건설업자출연금
	관광진흥개발기금	- 카지노업체 납입금, 해외출국자 부담금
	담당 사업자	- 수익자·원인자·손계자 부담금

먼저, 각종 수익자·원인자·손계자 부담금은 외부효과의 교정을 위한 것으로 우연이익(windfall gain)의 회수 또는 벌과금의 성격을 보유하고 있다. 또한 중소기업 공제사업기금에 대한 중소기업자 공제부금과 조합·사업조합·연합회 등의 출연금, 예금보험기금 등에 대한 민간출연금은 정부가 관리한다는 점을 제외하면 민간의 보험료에 해당하는 것이다.

통상·산업 관련 부담금은 조성된 재원의 용도 및 관리방식에 따라 구분될 수 있다. 먼저 재원의 용도에 따라서는 에너지 및 자원, 농수산, 중소기업, 과학·기술·산업, 보험, 기타 등 6개 부문으로 구분될 수 있다. 또한 재원의 관리방식에 따라서는 특별회계로 편입하여 관리되는 방식, 기금으로 조성되어 관리되는 방식²⁾, 담당사업자 관리방식으로 구분될 수 있다.

3) 개발분야

개발과 토지이용에 대한 부담금은 개발이익환수를 위한 개발부담금 및 농지·산지 전용부담금, 원활한 택지공급의 촉진을 위한 택지초과소유부담금 등 크게 3종류로 구분될 수 있다. 이를 재분류하면 택지공개념 관련 부담금에는 개발부담금, 택지초과소유부담금, 농업관련 부담금에는 농지·산지전용부담금이 있다.

이러한 부담금은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 공익사업을 위한 재원을 마련하기 위해 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 해당 비용의 전부 또는 일부를 강제적으로 부과하는 것으로서 조세와 사용료 및 수수료의 중간적 성질을 갖는다. 따라서 이러한 부담금은 비용부담의 원칙하에 수익자 부담금과 원인자 부담금으로 구분되며 준조세의 범위에 포함될 수 없다. 수익자부담금(개발이익의 수익자로부터 우연한 개발이익을 환수)에 해당하는 것은 개발부담금, 농지·산지전용부담금이 있고 택지초과소유부담금은 이행강제금(택지공급 촉진)이라 할 수 있다.

택지초과소유부담금을 제외한 다른 부담금과 각종 대체조성비는 토지개발시점 또는 완료시점에서 1회 부과된다. 택지초과소유부담금은 매년 부과되었으며 개발부담

2) 관광진흥개발기금, 농수산물가격안정기금, 산업기반기금, 정보화촉진기금, 해외건설진흥기금, 과학기술진흥기금은 정부기금에 해당하며 축산발전기금, 인삼산업진흥기금, 염안정기금, 농림수산업자신용보증기금, 중소기업창업진흥기금, 신용보증기금, 기술신용보증기금은 기타기금임.

금은 개발완료시점에 부과되고 나머지 전용부담금은 개발시점에서 허가 등을 조건으로 부과된다.

4) 환경분야

기존의 연구에서 환경과 관련된 준조세로 취급된 것에는 환경개선부담금, 배출부과금, 수질개선부과금, 폐기물처리부담금, 폐기물예치금, 특정물질사용합리화기금, 다목적댐주변지역지원사업출연금, 상수원보호구역주민지원사업출연금, 발전소주변지역지원사업기금, 원자력연구개발기금, 항공기소음부담금, 과밀부담금, 환경오염방지사업비용부담금 등 13종이 있다.

환경관련 준조세가 다른 준조세와 구별되는 가장 큰 특징은 직접적 또는 간접적 환경피해에 따른 보상의 성격이 강하다는 것이다. 즉, 환경에 피해를 주게 되는 외부불경제(negative externality)를 교정하기 위한 수단으로 사용되는 환경세 성격을 띠다 하겠다. 환경관련 준조세가 이러한 목적을 달성하기 위해서는 환경피해에 대한 보상액의 부과가 피해액과 비례하도록 책정되어야 한다. 그러나 이상에서 언급된 13종의 환경관련 부담금이나 부과금 모두가 환경피해액과 비례하여 책정되는 것은 아니다.

어떤 경우에는 기술적으로 이것이 불가능한 경우도 있고, 다른 경우에는 별다른 이유 없이 피해액과 비례하지 않게 책정된다. 환경관련 부담금이나 부과금이 피해액과 비례하여 책정되는지는 준조세 포함 여부에 결정적인 영향을 미친다.

환경관련 부담금이나 부과금을 목적에 따라 분류하여 보면 <표 10>과 같다. 이중 환경개선부담금, 배출부과금 그리고 환경오염방지사업비용부담금은 수질과 대기 개선 모두에 목표를 두고 있다.

이상과 같은 환경관련 부담금 중 상당부분은 서론에서 언급한 준조세의 기준에 해당하지 않으므로 준조세로 취급되어서는 아니된다. 본고에서 채택한 준조세의 정의에 따라 각 부담금의 준조세 포함 여부를 판단하면 <표 11>과 같다.

<표 10> 환경관련 부담금의 분류

수질개선	환경개선부담금(수질환경개선부담금), 배출부과금 수질개선부담금, 상수원보호구역주민지역사업출연금 환경오염방지사업비용부담금
대기개선	환경개선부담금(대기환경개선부담금, 자동차개선부담금), 배출부과금, 특정물질사용합리화기금 환경오염방지사업비용부담금
전력공급	다목적댐주변지역지원사업출연금 발전소주변지역지원사업기금 원자력연구개발기금
소음저하	항공기소음부담금
재활용촉진	폐기물처리부담금, 폐기물예치금
인구억제	과밀부담금

환경개선부담금제도는 오염을 배출하는 자로 하여금 그에 상응하는 오염처리비용을 부담토록 하여 오염저감을 유도하고 하수처리장 등의 건설을 위한 환경투자재원을 확충하는 데 목적이 있다. 이 경우 오염원인자 비용분담의 원칙에 따라 오염을 배출하는 자가 그에 상응하는 오염처리비용을 부담하는 것이므로 직접적 환경피해에 대한 보상으로 부담금이 부과되는 것으로 보아야 한다. 따라서 환경개선부담금은 준조세의 범위에 포함되지 않는다.

배출부과금 또한 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여, 초과 배출한 오염물질의 처리에 소요되는 비용에 상응하는 배출부과금을 부과하고 있으므로 직접적 환경피해에 대한 보상으로 판단된다. 그러므로 준조세의 범위에 포함되지 않는다고 본다.

수질개선부담금은 먹는 샘물을 제조하기 위한 지하수의 개발에 따른 지하수자원 보호에 소요되는 비용을 그 원인자인 먹는 샘물 제조업체가 부담토록 하는 데 근본 목적이 있다. 어느 지역의 지하수는 그 지역에 거주하는 사람들 공동의 재산이라 할 수 있다. 이러한 지하수를 개발하여 사용하는 데 일정한 부담을 지우는 것은 준조세가 아니라 사용료로 보는 것이 마땅할 것이다. 수질개선부담금은 지하수를 채수하여

<표 11> 환경관련 부담금의 준조세 포함 여부

기금 및 부담금명	준조세 포함여부	근거 및 참고사항
환경개선부담금	×	직접적 환경피해에 대한 보상
배출부과금	×	직접적 환경피해에 대한 보상
수질개선부담금	×	사용료에 해당됨. 그러나 수입업자에 대한 부담금은 준조세에 해당됨
폐기물처리부담금	×	직접적 환경피해에 대한 보상
폐기물예치금제도	×	직접적 환경피해에 대한 보상
특정물질사용합리화기금	×	직접적 환경피해에 대한 보상
환경분야 다목적댐주변지역지원사업기금	○	부담주체가 정부투자기관인 수자원공사이므로 기업의 준조세 산정시 제외되어야 함
상수원보호구역주민지원사업출연금	○	부담주체가 정부투자기관인 수자원공사이므로 기업의 준조세 산정시 제외되어야 함
발전소주변지역지원사업기금	○	부담주체가 정부투자기관인 한국전력공사이므로 기업의 준조세 산정시 제외되어야 함
원자력연구개발기금	○	부담주체가 정부투자기관인 한국전력공사이므로 기업의 준조세 산정시 제외되어야 함
항공기소음부담금	×	직접적인 환경피해에 대한 보상
과밀부담금	×	직접적인 환경피해에 대한 보상
환경오염방지사업비용부담금	×	직접적인 환경피해에 대한 보상

먹는 샘물을 제조하여 판매하는 업체뿐만 아니라 먹는 샘물을 수입하여 판매하는 업체에게도 부과되고 있다. 수입업체에 부과되는 수질개선부담금은 공동의 재산인 지하수에 대한 사용료로 볼 수 없으므로 준조세로 보아야 한다.

폐기물처리부담금제도는 유해물질을 함유하고 있거나 회수·재활용이 곤란한 제품·재료·용기에 대해 당해 폐기물의 처리비용에 상당하는 비용을 부과하여, 제품

의 가격에 환경비용을 내재화시킴으로써 환경비용을 합리적으로 배분하고 제품의 환경친화성을 제고하기 위해 도입된 제도이다. 따라서 이것은 오염원인자에 대한 부담이라 판단되므로 준조세의 범위에 포함되지 않는다.

폐기물예치금제도(deposit-refund system)는 다량으로 발생하는 제품·용기 중 사용한 후 회수재활용이 용이한 제품의 제조·수입업자에게 폐기물 회수·처리비용을 예치하게 하고, 적정하게 회수·처리한 경우 회수·처리실적에 따라 예치비용을 반환해 줌으로써 폐기물의 재활용을 촉진하는 제도이다. 따라서 반환되지 않은 부분에 대한 기업이나 소비자의 부담은 환경피해에 대한 보상에 해당되므로 준조세에 포함되지 않는다.

특정물질사용합리화기금은 대체물질 개발, 특정물질의 배출억제 및 사용합리화 등을 효율적으로 추진하기 위하여 설치되었다. 특정물질사용합리화기금은 오존층 보호를 위한 오염자 부담원칙의 성격을 가지고 있으므로 준조세의 범위에서 제외된다 하겠다.

다목적담 주변지역 지원사업기금은 다목적담 주변지역의 개발과 주민의 복지증진 등을 도모하기 위하여 설치되었다. 이 기금은 강제성이 있고 직접적인 이득이나 피해에 대한 보상이 아니므로 준조세의 범위에 포함된다. 그러나 부담 주체가 수자원공사로 정부투자기관이므로 기업의 준조세 부담규모 산출시에는 제외되어야 한다.

상수원보호구역 주민지원사업 출연금은 상수원보호구역 내의 토지이용제한 등 주민의 재산권 행사 제약으로 야기되는 민원 및 분쟁발생을 완화하기 위하여 설치된 것이다. 이 출연금 또한 강제적이고 직접적인 이득이나 피해에 대한 보상이 아니므로 준조세에 해당된다. 그러나 부담 주체가 정부투자기관인 수자원공사이므로 기업의 준조세 부담규모 산출시에는 제외되어야 한다.

발전소 주변지역 지원사업기금은 발전소 및 방사성폐기물 관리시설의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고, 발전소 및 방사성폐기물 관리시설의 원활한 운영을 도모하기 위하여 설치되었다. 기금의 주요 재원인 한국전력공사의 출연금은 강제성이 있고 직접적인 이득이나 피해에 대한 부과금이 아니므로 준조세에 해당된다. 그러나 기금의 조성은 정부투자기관인 한국전력공사의 출연금으로 이루어지므로 기업의 준조세 부담규모를 산정할 경우에는 포함되지 않는 것이 바람직하다.

원자력연구개발기금은 정부가 원자력연구개발사업에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 설치하였다. 기금의 조성이 강제적이고 직접적인 이득이나 피해에 대한 부과금이 아니므로 준조세에 포함되어야 한다. 그러나 기금에 대한 출연은 발전용원자로 운영자, 즉 한국전력공사가 부담하므로 기업의 준조세규모 산정시에는 포함되지 않아야 한다.

항공기소음 부담금은 소음을 발생시키는 항공기를 사용하는 항공운송사업자에 대하여 소음기준에 따라 차등을 두어 부과된다. 이것도 소음이라는 직접적인 피해발생에 대한 부과금으로, 항공기의 소음 정도라 할 수 있는 항공기의 기종에 따라 부과하므로 준조세가 아니라고 판단된다.

과밀부담금은 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 기하기 위하여 설치되었다. 이 부담금은 건축물이 유발하는 인구집중으로 인한 사회적 비용에 대한 부과금이므로 준조세가 아니라고 판단된다.

환경오염방지 사업비용 부담금은 국가·지방자치단체 또는 환경관리공단법에 의한 환경관리공단이 환경오염방지사업을 실시하는 경우 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부에 충당하기 위하여 설치되었다. 이 부담금은 사업의 종류·규모 및 오염물질의 배출정도 등을 기준으로 부과되어 오염자 부담원칙에 부합하므로 준조세의 범위에서 제외된다.

5) 교통분야

교통분야와 관련된 기금에는 도로교통안전협회에서 운용하는 도로교통안전협회기금과 교통안전공단에서 운용하는 교통안전기금이 있으며, 부담금에는 교통유발부담금이 있다. 도로교통안전협회에서 운용하는 도로교통안전협회기금과 교통안전공단에서 운용하는 교통안전기금은 부과대상과 수혜대상간의 직·간접적인 연관이 있으므로 수익자부담원칙에 부합하여 준조세에서 제외한다. 도로교통안전협회기금과 교통안전기금은 사업내용이 매우 유사하므로 이에 대한 정책적 고려가 요구된다.

교통유발부담금은 교통을 유발하는 시설물에 부과하는 것으로 오염자부담원칙에 부합되어 준조세에서 제외된다.

6) 기타분야

이상에서 논의된 분야별 준조세 어디에도 포함되지 않는 것으로서 흔히 준조세로 취급되는 것으로는 보훈기금, 주택금융신용보증기금, 대한적십자 회비, 상공회의소 회비, 문화예술진흥기금, 사회복지사업기금, 국립공원관리공단 출연금, 방법비, 오물수거료, 회계검사 및 세무조정에 따른 각종 수수료, 면허료, 입장료, 창고료, 동업자 조합비 및 협회비, 세무서식 인쇄비 등이 있다.

본고의 준조세 정의에 따른 이들 부담금의 준조세 포함 여부와 근거는 <표 12>와 같다.

<표 12> 기타분야의 준조세 포함 여부

기금 및 부담금명		준조세 포함 여부	근거 및 참고사항
기 타	보훈기금	×	기부금이나 군인보험법에 의한 보험료로 충당
	주택금융신용보증기금	×	보험료에 해당되므로 직접적인 이익을 얻는다고 볼 수 있음.
	대한적십자회비	×	강제성이 없음.
	상공회의소회비 ¹⁾	○	회원가입과 회비납부규정에 강제성을 지니고 있으나 법 개정으로 2003년부터 자율화 예정
	문화예술진흥기금	×	정부출연금, 기부금, 모금액, 대여수입, 자체사업 수익금 등으로 충당
	사회복지사업기금	×	정부출연금, 기부금으로 충당
	국립공원관리공단출연금	×	오물, 폐기물 등 피해에 대한 부과금으로 보아야 함.
※ 기타 방법비, 오물수거료, 회계검사 및 세무조정에 따른 각종수수료, 면허료, 입장료, 창고료, 동업자 조합비 및 협회비, 세무서식 인쇄비		×	사용료로 보아야 함.

주 : 1) 법적인 근거에 의하면 준조세에 해당하나 실질적인 운영은 강제성을 띠지 않으므로 법률의 폐지가 우선됨.

다. 현황

준조세 규모를 다음의 3가지 범위로 구분하여 파악하고자 한다.

범위 1은 가장 포괄적 의미의 준조세로서, 정부나 지방자치단체 또는 공공기관 등이 부과하는 각종 부담을 말한다. 이는 명백한 법적 규정이 없다 하더라도 관례상 강제적인 것으로 인지되는 것을 모두 포함한다. 범위 2는 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담을 포함한다. 범위 3은 가장 좁은 의미의 준조세로서 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담으로 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니고 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것을 포함한다. 이와 같이 3가지 범위로 나누어 파악한 준조세 규모는 <표 13>과 같다.

세 가지 범위로 구분하여 준조세의 규모를 파악한 결과, 정부나 지방자치단체 등이 부과하는 모든 부담을 포함한 범위 1의 경우 5조 7,151억원, 이 중 법적 규정에 의한 것만 포함하는 범위 2의 경우는 5조 5,242억원, 그 외 직접적인 이득 또는 피해에 대한 보상을 제외한 범위 3의 경우는 4조 4,803억원에 해당한다.

기부금의 규모는 1995년 기준 법정기부금 1조 8,936억원, 지정기부금 8,107억원에 이른다. 전액 손금산입되는 법정기부금의 경우 국가지방자치단체에 대한 기부금 등 비자발적 성격의 기부금이 존재하여 준조세의 성격을 띠는 것으로 볼 수 있다. 그러나 기부자의 태도에 따라 자발성의 여부가 결정되므로 확실적인 기준을 적용하는 데는 무리가 있다. 따라서 설문조사를 통한 결과를 바탕으로 비자발적 성격의 기부금 규모를 추정해야 할 것이다.

범위 3에 해당하는 준조세 규모에 비자발적 성격의 기부금 규모를 합한 금액이 우리나라의 준조세 규모라 할 수 있다.

그러나 고용분야의 경우 국민연금, 고용보험, 산재보험 및 의료보험의 4대보험이 2조 9,335억원에 이르고 있는데, 4대보험은 성격상 준조세에는 해당하지만 사회보장제 대신에 존재하는 것이므로 불필요한 준조세의 범위에는 포함되지 않는다. 따라서 준조세 규모에서 4대보험에 해당하는 것을 차감하면 그 규모가 1조 5,468억원에

<표 13> 준조세의 범위별 규모(1995년 기준)

(단위 : 억원)

분 야	준조세항목	금 액	범위1	범위2	범위3
고용 분야	국민연금	13,208	○	○	○
	고용보험	2,260	○	○	○
	의료보험	9,012	○	○	○
	장애인고용촉진기금	612	○	○	○
	직업훈련촉진기금	820	○	○	○
	산업재해보험	4,855	○	○	○
부담금	석유, 가스 관련 부담금 ¹⁾	5,885 ²⁾	○	○	○
	농수산물 수입, 판매부과금	0	○	○	○
	축산발전기금(임의출연금) ³⁾	2,809	○	○	○
	잡사류 수입부과금	14 ⁴⁾	○	○	○
	인삼산업진흥기금(임의출연금)	22 ⁵⁾	○	○	○
	염 수입부과금	67 ⁶⁾	○	○	○
	농림수산업자 신용보증기금	96 ⁶⁾	○	○	○
	중소기업창업진흥기금	0	○	○	○
	신용보증기금	2,512	○	○	○
	기술신용보증기금	1,273	○	○	○
	정보화촉진기금	712	○	○	○
	과학기술진흥기금	421	○	○	
	산업기반기금	54	○	○	
	해외건설진흥기금	3	○	○	○
	관광진흥개발기금	12	○	○	○
	폐광지역개발기금	1998년 신설	○	○	○
	중소기업공제사업기금	174	○	○	
	신용관리기금	284	○	○	
	보험보증기금	277	○	○	
	예금보험기금	1998년 신설	○	○	
산업단지 공동부담금 등	- ⁸⁾	○	○		
환경 분야	폐기물예치금	323	○	○	
	발전소주변지역지원사업기금	230	○	○	○
	원자력연구개발기금 ⁷⁾	224	○	○	○
	다목적댐지원사업출연금	18	○	○	○
	상수원보호지원사업출연금	15	○	○	○
	폐기물처리부담금	253			

부담금		배출부과금	183	○	○	
		항공기소음부담금	69	○	○	
		수질개선부담금	53	○	○	
		특정물질사용합리화기금	47	○	○	
		환경오염방지사업비용부담금	0	○	○	
		과밀부담금	10	○	○	
		환경개선부담금	1,132	○		
	개발 분야	농지전용부담금	2,500	○	○	
		산지전용부담금	772	○	○	
		택지초과소유부담금	2,463	○	○	
		개발부담금	1,235	○	○	
	교통 분야	도로교통안전협회기금	572	○	○	
		교통안전기금	97	○	○	
		교통유발부담금	327	○	○	
기타	주택금융신용보증기금	321	○	○		
	국립공원관리공단출연금	4	○	○		
	면허료	- ⁸⁾	○	○		
	보훈기금	398	○			
	대한적십자회비	280	○			
	상공회의소 회비	144	○	○	○	
	문화예술진흥기금	50	○			
	사회복지사업기금	49	○			
동업자 조합비 및 협회비	- ⁸⁾	○				
기부금 ⁹⁾	국가·지방자치단체 기부금		○			
	정당에 기부한 정치자금		○			
	체육단체 기부금		○			
	사회단체 기부금		○			
합 계			57,151	55,242	44,803	

- 주 : 1) 에너지 및 자원사업 특별회계에 귀속됨.
 2) 1997년 현재 1조 1,051억원으로 증가함.
 3) 축산발전기금 재원 중 초과사용부담금은 실적이 없음.
 4) 1997년에는 1억원으로 규모가 미미해짐.
 5) 1997년에는 부과계획이 없음.
 6) 1996년 신설부과금, 통제는 1997년 규모임.
 7) 방사성폐기물관리기금이 1997년부터 원자력연구개발기금으로 변경된 것임.
 8) 자료수집이 불가능한 항목임.
 9) 기부금의 강제성 여부를 확인하기 위한 설문조사가 선행되어야 준조세로의 포함 여부를 결정할 수 있을 것임.

이르고 이것이 우리나라가 갖고 있는 부정적인 의미의 준조세라 판단된다.

본 연구에서는 각종 부담금과 기금에 대한 개별적인 분석결과에 따라 준조세로의 포함 여부를 결정하므로 정확한 준조세의 규모뿐만 아니라 준조세로 포함되는 각종 부담금 및 기금의 정비방향을 제시하고 기업부담의 축소를 통한 기업경영환경의 개선에 기여할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 『공정거래법』, 1998.
- 공정거래위원회, 보도자료, 1997. 8. 12.
- 곽태원, 「조세유인과 우리나라 법인기업의 재무구조」, 『한국개발연구』, 제10권 제4호, 1988 겨울, pp. 3~18.
- 국세청, 『1997 법인세 신고안내』, 1997.
- 김규형, 『자금조달이 자본구조와 투자 행태에 미치는 영향』, 연구보고서 No. 2, 한국금융연구원, 1993.
- 김웅한, 「한국기업재무구조 현황과 금융 및 조세개혁의 필요성」, 『경제학연구』, 1986, pp. 29~54.
- 손원익, 『기업의 차입과 세제』, 연구보고서 96-07, 한국조세연구원, 1996.
- 윤건영·임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방향』, 연구보고서 93-04, 한국조세연구원, 1993.
- 윤건영, 「증자소득공제와 재무구조 개선」, 『한국조세연구』, 제9권, 1994.
- 이광재, 「결합재무제표의 재무구조 개선효과에 관한 연구」, 『상장협』, 제37호, 한국상장사협의회, 1998. 5.
- 이춘근, 『기업의 준조세실태에 관한 연구』, 연구조사자료 51-91-06, 한국경제연구원, 1991.
- 재정경제원, 『기금백서』, 1998.
- _____, 『1997 간추린 개정세법』, 1998.
- 조세통람사, 『조세편람』, 1998.
- 한국상장사협의회, 「상장」, 1998. 3~4.
- 한국신용정보, 「결산재무자료」, 1997.
- 한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

한국조세연구소, 『미국의 법인소득과세제도』, 1997.

행정자치부, 『지방자치단체기금개요』, 1998.

CCH, *US Master Tax Guide*, 1997.

Ministry of Finance, *An Outline of Japanese Taxes*, 1997.

부 록

<부록 1> 상호지급보증 축소관련 법률

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제10조의 2 (계열회사에 대한 신규채무보증의 금지)

① 대규모기업집단 중 대통령령이 정하는 기준에 해당되는 기업집단(이하 “채무보증제한대규모기업집단”이라 한다)에 속하는 회사(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외한다. 이하 같다)는 국내계열회사에 대하여 채무보증을 하여서는 아니된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 채무보증의 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 1998. 2.>

1. 공업발전법 또는 조세감면규제법에 의한 합리화계획 또는 합리화기준에 따라 인수되는 회사의 채무와 관련하여 행하는 보증
2. <삭제 1996.12.>
3. 기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우의 채무에 대한 보증

②제1항에서 “채무보증”이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 국내금융기관의 여신과 관련하여 채무보증제한대규모기업집단에 속하는 회사가 국내계열회사에 대하여 행하는 보증을 말한다.

1. 은행법에 의한 금융기관과 한국산업은행 · 한국수출입은행 · 장기신용은행 및 중소기업은행
2. 단기금융업법에 의한 단기금융회사
3. 보험업법에 의한 보험회사

4. 증권거래법에 의한 증권회사
5. 종합금융회사에 관한 법률에 의한 종합금융회사
6. 기타 대통령령이 정하는 금융기관

제10조의 3 (기존 채무보증의 해소) ①제14조 제1항의 규정에 의하여 채무보증 제한대규모기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 지정 당시의 채무보증 잔액(이하 “기존 채무보증”이라 한다)을 다음 각호의 1에서 정한 날까지 해소하여야 한다. 다만, 제1호의 경우에는 대통령령이 정하는 경우로서 금융감독원장이 해소시한의 연장을 요청하고 공정거래위원회가 필요하다고 인정할 경우 1년 이내의 범위 안에서 이를 연장할 수 있다.

1. 1997년에 지정된 채무보증제한대규모기업집단으로서 1998년에 채무보증제한대규모기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 2000년 3월 31일.
2. 1998년부터 2000년까지의 기간중에 신규지정된 채무보증제한대규모기업집단에 속하는 회사는 2001년 3월 31일
3. 2001년 이후에 신규 지정된 채무보증제한대규모기업집단에 속하는 회사는 지정일부터 1년이 되는 날

② 제1항의 기존 채무보증에는 기한연장을 위하여 재약정하는 채무보증을 포함하고 제10조의 2 제1항 각호의 1에 해당하는 채무보증은 제외한다.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

제17조 (대규모기업집단 및 채무보증제한대규모기업집단의 범위)

①법 제9조(상호출자의 금지 등) 제1항의 규정에 의한 대규모기업집단은 당해 기업집단에 속하는 국내회사들의 대규모기업집단지정 직전사업연도의 대차대조표상의 자산 총액(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우에는 자본 총액 또는 자본금 중 큰 금액으로 하며, 새로 설립된 회사로서 직전사업연도의 대차대조표가 없는 경우에는 지정일 현재의 납입자본금으로 한다)의 합계액의 순위가 1위부터 30위까지인 기업집단 중 주식소유의 분산 및 재무구조가 우량한 기업집단(이하 “소유분산우량기업집단”이라 한다)을 제외한 기업집단으로 한다. 다만, 자산

총액의 합계액의 순위가 1위부터 30위까지인 기업집단을 정함에 있어서는 다음 각호의 1에 해당하는 기업집단을 제외한다. <개정 1997. 3. 31>

1. 금융업 또는 보험업만을 영위하는 기업집단
2. 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 법 제2조(정의) 제2호에서 규정한 동일인인 경우의 기업집단
3. 정부투자기관관리기본법 제2조(적용범위)의 규정에 의한 정부투자기관이 법 제2조(정의) 제1호에서 규정한 동일인인 경우의 기업집단
4. 증권거래법 제199조(의결권 대리행사의 권유의 제한) 제2항의 규정에 의한 공적법인이 법 제2조(정의) 제2호에서 규정한 동일인인 경우의 기업집단
5. 당해 기업집단에 속하는 회사 중 회사정리법에 의한 회사정리 절차 개시를 법원에 신청한 회사의 자산 총액의 합계액이 기업집단 전체 자산 총액의 50% 이상인 기업집단으로서 공정거래위원회가 대규모 기업집단으로 지정할 필요성이 없다고 인정하는 기업집단

② 제1항에서 “소유분산우량기업집단”이라 함은 다음 각호의 요건을 갖춘 기업집단을 말한다. <신설 1995. 4. 1, 개정 1997. 3. 31>

1. 동일인 및 동일인과 제3조(기업집단의 범위) 제1호 가목 내지 다목 또는 마목의 관계에 있는 자가 당해 기업집단에 속하는 회사의 납입자본금의 합계액의 100분의 5 미만에 상당하는 주식을 소유할 것. 다만, 동일인이 회사인 경우에는 동일인이 소유하고 있는 주식은 이를 제외한다.
- 1의 2. 동일인 및 동일인관련자가 당해 기업집단에 속하는 회사의 납입자본금의 합계액의 100분의 25 미만에 상당하는 주식을 소유할 것
2. 당해 기업집단에 속하는 회사들의 자기자본의 합계액이 자산 총액의 합계액의 100분의 20 이상일 것
3. 당해 기업집단에 속하는 상장법인의 자본금의 합계액이 당해 기업집단에 속하는 회사들의 자본금의 합계액의 100분의 60 이상일 것

③ 소유분산우량기업집단으로 확인받고자 하는 기업집단은 공정거래위원회가 정하는 바에 의하여 각 소속 회사의 주식소유 및 재무구조현황 등을 기재한 신청서에 소속 회사 전체를 결합한 재무제표 등 재무현황과 거래내역을 나타내는 서류(공

인회계사 법에 의한 공인회계사 또는 회계법인이 실시한 감사결과가 기재되어 있어야 한다)를 첨부하여 공정거래위원회에 제출하여야 한다. <신설 1995. 4. 1, 개정 1997. 3. 31>

④법 제10조의 2(계열회사에 대한 신규 채무보증의 금지) 제1항의 규정에 의한 채무보증제한대규모기업집단은 제1항의 규정에 의한 대규모기업집단으로 한다.

<신설 1993. 2. 20>

제17조의 5 (신규채무보증 금지대상의 제외요건)

①법 제10조의 2(계열회사에 대한 신규채무보증의 금지) 제1항 제1호에서 “인수되는 회사의 채무와 관련하여 행하는 보증”이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 주식양도 또는 합병 등의 방법으로 인수되는 회사의 인수시점의 채무나 인수하기로 예정된 채무에 대하여 인수하는 회사 또는 그 계열회사가 행하는 보증
2. 인수되는 회사의 채무를 분할인수함에 따라 인수하는 채무에 대하여 계열회사가 행하는 보증

②법 제10조의 2(계열회사에 대한 신규채무보증의 금지) 제1항 제3호에서 “기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우의 채무에 대한 보증”이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 한국수출입은행법 제18조(업무) 제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의하여 자본재 기타 상품의 생산 또는 기술의 제공과정에서 필요한 자금을 지원하기 위하여 한국수출입은행이 행하는 대출 또는 이와 연계하여 다른 국내금융기관이 행하는 대출에 대한 보증
2. 해외에서의 건설 및 산업설비공사의 수행, 수출선박의 건조, 용역수출 기타 공정거래위원회가 인정하는 물품수출과 관련하여 국내금융기관이 행하는 입찰보증·계약이행보증·선수금환급보증·유보금환급보증·하자보수보증 또는 납세보증에 대한 보증
3. 국내의 신기술 또는 도입된 기술의 기업화와 기술개발을 위한 시설 및 기자재의 구입 등 기술개발사업을 위하여 국내금융기관으로부터 지원받은 자금에 대한 보증

4. 인수인도조건수출 또는 지급인도조건수출 어음의 국내금융기관매입 및 내국신용장 개설에 대한 보증
5. 다음 각목의 1에 해당하는 사업과 관련하여 국내 금융기관의 해외지점이 행하는 여신에 대한 보증<신설 1997. 3. 31>
 - 가. 외국환관리법의 규정에 의한 해외직접투자
 - 나. 해외 건설 및 용역사업자가 행하는 외국에서의 건설 및 용역사업
 - 다. 기타 공정거래위원회가 인정하는 외국에서의 사업
6. 회사정리법에 의한 회사정리절차 개시를 법원에 신청한 회사의 제3자 인수와 직접 관련된 보증<신설 1997. 3. 31>
[본조 신설 1993. 2. 20]

제17조의 6 (국내금융기관의 범위)

법 제10조의 2(계열회사에 대한 신규 채무보증의 금지) 제2항 제6호에서 “기타 대통령령이 정하는 금융기관”이라 함은 여신전문금융업법에 의한 여신전문금융회사를 말한다.

[본조 신설 1993. 2. 20]

제17조의 7 (기존 채무보증 해소시한의 연장요건)

법 제10조의 3(기존 채무보증의 해소) 제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 경우”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 2000년 3월 31일 현재 기존 채무보증의 해소를 위한 피보증회사의 합병, 매각 또는 유상증자가 진행중인 경우.
2. 2000년 3월 31일 이전에 피보증회사에 대하여 회사정리법에 의한 회사정리, 화의법에 의한 화의 또는 파산법에 의한 파산이 신청되어 2000년 3월 31일 현재 이들 절차가 종료되지 아니한 경우.
3. 기타 제1호 및 제2호에 준하는 경우. [본조 신설 1998. 4. 1]

<부록 2> 기업집단결합재무제표준칙 주요내용

가. 결합대상기업집단의 범위

- 결합대상기업집단은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제21조의 규정에 의하여 공정거래위원회가 당해연도와 직전연도에 지정한 30대 대규모기업집단으로 함.
- 결합대상기업집단에서 제외되는 기업집단
 - 기업집단 내에서 작성되는 하나의 연결재무제표가 당해기업집단 계열회사 자산총액의 100분의 80 이상을 포함하는 기업집단
 - 결합대상에서 제외되는 계열회사의 자산 총액이 당해 기업집단에 속하는 모든 계열회사 자산 총액의 100분의 50 이상인 기업집단

나. 결합대상계열회사의 범위

- 결합대상계열회사는 결합재무제표 작성일 현재 기업집단에 속하는 모든 국내계열회사와 모든 형태의 해외계열회사를 포함
- 결합대상에서 제외되는 계열회사
 - 전쟁, 천재지변, 기타 불가항력적인 사유로 결합재무제표의 작성대상에 포함시키기가 어려운 회사
 - 직전 사업연도 말의 자산총액이 70억원에 미달하는 소규모회사
 - 청산 또는 합병절차가 진행중인 회사로서 공신력 있는 재무제표의 작성이 불가능하다고 증권선물위원회가 인정하는 회사

다. 결합재무제표 작성회사 및 작성기준일

- 결합재무제표 작성회사는 증권선물위원회가 결합대상 계열회사의 감사인·결산월·회사별 자산총액 등을 참작하여 선정하되 기업집단이 작성계열회사를 신청할 수 있도록 함

- 결합재무제표 작성기준일은 결합재무제표 작성회사의 결산일로 함.
- 결합대상계열회사의 결산일이 결합재무제표 작성기준일과 일치하지 않는 경우 결합재무제표 작성을 위한 재무제표를 작성하여야 함. 다만, 그 차이기간이 3개월 이내인 경우에는 그 작성 의무를 면제.

라. 결합재무제표 작성의 일반원칙

- 결합재무제표는 기업회계기준의 일반원칙에 따라 작성함. 다만, 개별재무제표와는 달리 계열회사의 다양한 회계정보를 결합해야 하기 때문에 작성의 편의와 정보의 유용성 확보를 위하여 중요성의 원칙과 충분성의 원칙이 적절히 조화되도록 하여야 함.

마. 결합재무제표의 종류

- 결합재무제표는 결합대차대조표, 결합손익계산서 및 결합현금흐름표로 구성하며 당해연도와 직전연도를 비교하는 형식으로 작성함.
- 결합자본변동표는 주식으로 공시

바. 회계정책의 적용 등

- 결합재무제표는 각 계열회사가 기업회계기준에 따라 작성한 개별재무제표를 기초로 하여 작성
 - 결합대상계열회사가 연결재무제표를 작성하는 경우 그 연결재무제표를 개별재무제표로 간주하여 결합재무제표를 작성할 수 있음.
- 결합재무제표 작성시 유사한 거래에 대해서는 결합대상계열회사간에 동일한 회계처리방법을 적용하되 중요한 차이가 나지 않는 경우에 한하여 다른 회계처리방법 적용가능
- 해외소재 계열회사의 경우 그 소재국의 회계원칙에 따라 작성한 재무제표가 기업회계기준에 따라 작성한 재무제표와 중요한 차이가 없다면 소재국의 회계원칙에 따라 작성한 재무제표를 기초로 결합재무제표를 작성할 수 있음.

사. 투자계정과 자본계정의 상계 제거

- 동일한 기업집단 내의 투자계열회사 투자계정과 이에 대응하는 피투자계열회사의 자본계정은 기업집단소속일을 기준으로 서로 상계 제거
- 투자계정과 이에 대응하는 자본계정이 일치하지 않는 경우 그 차액은 결합조정차 또는 결합조정대계정으로 기재하고 20년 이내에 균등 상각 또는 환입

아. 내부제거 및 미실현손익 등의 상계 제거

- 결합대상계열회사간의 내부거래로 인한 채권·채무 기말잔액과 수익·비용계상액 및 미실현손익은 상계 제거

자. 결합재무제표의 주식 공시

- 계열회사간 국내 내부지분을 현황, 상호채무보증 내역, 상호담보제공 내역, 상호자금대차 현황 등 주요거래 내역을 주식공시(matrix 형태 공시). 다만, 결합대상계열회사간 매출·매입거래 현황은 총액으로 공시
- 부문별 주식 공시
 - 업종(비금융·보험업, 금융·보험업)별 결합대차대조표와 결합손익계산서를 요약식으로 작성
 - 주요 산업별·지역별 영업 현황의 부문별 공시

차. 부칙

- 결합재무제표준칙은 1999년 1월 1일 이후 개시되는 사업연도부터 시행
- 최초작성연도의 결합대차대조표와 결합손익계산서는 당해연도분에 대해서만 작성하며 결합현금흐름표의 작성의무는 면제

發表主題：經濟危機와 租稅政策方向

□ 張太平 法人稅制課長(財政經濟部)

작년부터 기업과세 부분에 많은 변화가 있었는데 발표논문에서는 그 내용을 모두 포함하고 있다. 차입금지급이자손금부인제도는 2000년부터 시행할 예정인데, 동 제도를 도입하게 된 것은 내년까지 구조조정이 완료되면 2000년도에는 해당되는 기업이 없을 것이라는 생각에서였다. 만일 해당되는 기업이 남아 있다면 그런 기업은 페널티를 부담하더라도 퇴출되어야 한다고 본다. 그 대신 손금산입을 이연하는 방법을 제안하였는데 실효성 면에서 곤란하다고 생각된다. 차입금 배수가 5배일 경우 부채 비율이 약 1,000% 정도에 해당하는데, 현재 700~800%만 되어도 퇴출대상이 되어야 할 상황이다.

우리나라는 경제력 집중을 억제한다는 차원에서 기업간 배당을 과세하고 있는데 선진국에서는 기업간 배당에 대해 모두 비과세하고 있다. 검토한 바에 의하면 경제력 집중의 해소는 상당히 높은 수준에서 정책목표로 요구되는 사항이다. 경제력 집중, 기업의 지배구조, 기업정책들에 대해 올해 초에 금융·세제 부문에서 여러 대안이 제시되었고 그 대안들의 실효성은 1~2년 정도 경과되어야 알 수 있으므로 추이를 보아 가면서 다루어야 할 문제이다. 장기적으로 볼 때 기업간 배당은 비과세되는 방향으로 나아가야 할 것이다. 배당의 부분적 손금산입은 기업간 배당을 조정하면 문제가 어느 정도 해결될 것으로 보이는데, 근본적으로 타인자본과 자기자본에 대한 과세중립성을 확보하는 것이 영원한 숙제라 생각된다. 법인세법 전면개편 과정에서도 상당히 고민스러운 문제였으며 가급적 조세중립성이 이루어지도록 노력하고 있

으나 근본적으로 배당의 손비처리는 회계원리상, 현행 기업의 지배구조 형태상 아직은 어려운 점이 있다.

금융소득종합과세는 작년에 유보되었는데 만일 올해에 다시 도입된다면 현재의 취약한 금융시장이 어떤 충격을 받을지 짐작하기 어렵다. 따라서 금융시장이 안정된 이후 재도입을 추진하는 것이 합리적이라 생각한다.

증자소득공제제도는 지금까지의 연구에 의하면 세수감소에 비해 효능은 크지 않다는 의견이 대세이다. 따라서 재도입에 대해서는 반대하고 있으나 중소기업에 한해 금년 말까지 적용하고 있다. 이것은 중소기업의 증자에 대한 인센티브라기보다는 증자하는 중소기업에 대한 세제지원의 측면에서 도입했던 것이다. 자산재평가제도는 토지를 재평가자산에 포함시키고 절차를 최대한 간소 하는 데 중점을 두어 개편되었다.

기업경영 투명성 제고는 세정 또는 세제면에서 가장 크게 관심을 갖고 보완하고자 하는 분야이다. 국제청의 여러 조직을 기능적으로 하고 세제면에서 각종 경비처리 기준을 국제기준에 맞게 투명하고 확실하게 하기 위해 노력중이다. 경비처리 기준이 법에 명백히 제시되어 있지 않고 불투명하며 원칙이 애매모호한 면이 있어 이번 법인세법 개편에서는 구조조정 다음으로 경비처리 기준을 명확하게 하는 데 중점을 두었다. 예를 들어 공동경비 배분기준과 같은 것을 마련할 생각이다. 이는 두 세 기업이 신디케이트해서 투자했을 경우 어떤 방법으로 비용을 배분할 것인가를 법에서 제시하는 것이다. 채무보증규제 대상을 전 기업으로 확대하는 것을 검토중이며 결합채무제표를 국제청에 의무적으로 제출하도록 할 계획이다. 공정거래법에서는 부당내부거래가 확실히 확인만 되면 거래규모에 대해 과징금으로 5%를 부과하도록 하고 있지만, 세금을 무조건 거래금액의 5%로 부과할 수는 없으며 정상적인 가격과 거래된 가격의 차이를 정확히 계산하 다음 부과해야 한다는 어려움이 있다.

따라서 부당행위계산부인제도는 세법에서 크게 활용되지 못하고 있는데 앞으로 실효성 있게 운영할 수 있는 방법을 모색할 생각이다.

준조세란 정부의 입장에서는 세입의 측면이 있고 국민부담면에서는 세금과 같다.

조세가 국회·법률의 통제를 받듯이 준조세도 통제를 받아야 하는데 그렇지 못한

구조조정을 위한 노력을 하는 과정에서 기존의 조세원칙을 다시 한번 생각하게 된다. 대량실업, 대량부도 등 현재의 어려운 상황에서 어떤 조세정책을 운영해야 하는가를 생각할 때, 중립성이나 조세형평성을 부분적으로 지키기 어려운 경우가 있다. 일반적으로 직접세 비중이 높아야 좋은 것처럼 인식되고 있으나, 1980년대의 영국의 예를 볼 때 경제가 지속적인 성장력을 가지려면 근로의욕·투자의욕을 고취시키는 세제가 마련되어야 하고, 그런 측면에서는 소득에 대해서보다 소비에 대해 과세를 많이 하는 것이 좋다는 견해도 있다. 이는 실제로 특소세율, 자동차 교통세율을 올려 소비를 억제하는 것과 같은 논리이다.

□ 李允鎮 院長(LG經濟研究院)

구조조정이 중요한 이슈이기는 하지만 경기침체가 가속화되는 것을 어떻게 완화시킬 것인가, 어떻게 바닥에서 끌어낼 것인가 하는 것도 중요하므로 구조조정과 경기진작의 양 측면에서 조세운영방향에 대해 접근했다면 좋았을 것이라 생각한다. 투자를 어떻게 촉진할 것인가, 소비를 어떻게 진작시킬 것인가, 수출 촉진을 위해 세제상으로 지원할 것은 없는가 하는 측면도 다루었으면 한다. 한국조세연구원에서 경제위기와 관련해서 구조조정뿐만 아니라 경기진작을 위한 종합적인 조세패키지를 마련하는 것이 어떨까 생각한다.

우리 경제의 문제는 기업의 재무구조에만 있는 것이 아니며 그것은 아주 작은 부분이다. 재무구조가 악화된 것은 기업이 주어진 여건에서 최적해라고 택한 것이 상황이 급변·반전하면서 최적해가 아닌 것이 되었기 때문이며 그 결과 기업들이 재무구조와 관련해서 상당한 압력을 받고 있는 것이 아닌가 생각된다. 사회 전반적인 여론이 기업 특히 대기업에 경제위기의 총체적 책임이 있다는 분위기이나, 기업·정부·금융기관 이 세 부문 모두에 책임이 있다고 생각한다.

업종간 기복이 상당히 큼에도 불구하고 업종의 특이성을 고려하지 않고 차입금지 급이자손비부인의 기준으로 차입금 배수 5배를 모든 산업에 일률적으로 적용해도 되는지 의문스럽다. 배당의 부분적 손금산입은 일정비율 초과하는 비중만큼 배당손

금하는 방식보다 재무구조가 건실한 기업일 경우 오히려 배당의 일정부분을 손금산입하는 방식이 더 유효하지 않을까 생각한다. 기업 입장에서는 부채사용에 따른 레버리지 효과가 있기 때문에 무조건 자기자본비율을 높이는 것이 좋다고 할 수는 없다. 세금을 고려할 때 최적자본구조가 존재하고 무차입경영이 최적해는 아니므로 기업의 상황에 따라 다를 수 있다. 금융소득종합과세제도는 어렵게 도입한 좋은 제도를 정치논리에 의해 쉽게 후퇴시킨 대표적인 정책사례라 생각된다. 그러나 지금 당장 재도입해야 한다는 주장에 대해서는 재고할 필요가 있다. 주식시장이나 금융시장 참가자들의 행태가 어떻게 변할 것인가, 자본자유화로 외국으로의 자본이동이 자유로운 상황에서 금융소득종합과세제도가 나쁜 영향을 끼치지 않을까 고려해야 한다. 증자소득공제는 재무구조 개선에 포지티브 인센티브(positive incentive)를 주는 좋은 제도이므로 재무구조 개선이 국가적으로 초미의 관심사가 되고 있는 현 상황에서는 한시적으로 적극 활용해야 한다고 생각한다. 자산재평가제도도 외국에서 인정하는 것이라면 적극 활용하여 단기간 내에 취약한 재무구조를 개선하도록 해야 한다. 자기자본시장의 환경 개선과 관련하여서는 배당성향을 높이는 정책에 동의한다.

경영투명성 제고와 관련한 문제는 IMF체제하에서 정부가 요청하는 상호지급보증 축소나 결합재무제표가 완비되면 획기적으로 개선되리라 본다. 그러나 문제는 국민들이 1~2년 후까지 투명성 제고를 위해 기다릴 것인가 하는 점이다.

경비처리기준 체계화와 관련하여 접대성 경비의 회계처리기준에 대한 문제점은 인식하고 있다. 접대비는 기업만의 문제가 아니라 우리 사회 전체의 도덕적 해이 문제와 직결되어 있다. 그러므로 세법 측면만이 아니라 접대성 경비를 쓰는 사람과 접대받는 사람을 같이 고려해야 한다. 현실적으로 접대문화가 사라지지 않은 상태에서 규제를 엄격히 한다면 상당히 많은 부정처리가 발생할 수 있다.

지난 6월에 전국 480개 기업을 대상으로 준조세가 지방자치제 실시 이후 줄었는지 여부를 설문 조사한 바에 의하면 44%가 '과거와 동일하다', 31.4%가 '조금 준 것 같다', 23.6%는 '오히려 늘었다'고 대답했다고 한다. 따라서 전반적으로 거의 개선되지 않았다고 볼 수 있다. 1997년도 금융업을 제외한 상장기업 600개사의 준조세가 약 1조 8,565억원이었는데 그 기업들의 경상손실이 1조 2천억원이었다. 따라서 준조세만 없었어도 경상손실이 약 5천억원의 경상이익으로 나올 수 있었을 것이

므로 준조세를 줄이는 것은 기업경영 환경을 개선하는 데 있어 중요한 문제라 할 수 있다.

□ 羅城麟 教授(漢陽大學校)

연초에 제시된 올해의 세제개편 방향은 아주 바람직한 것이었다. 그 내용을 보면 ① 조세제도의 단순화 ② 효율성 제고 ③ 탈세방지, 소득계층 및 소득유형간 형평성 제고에 관한 것이었다. 그러나 상황이 달라지면서 이러한 개편방향이 바뀌기 시작했다. 경기가 나빠지면서 세수손실이 커지고 세수를 충당해야 하는 문제가 발생하였고 실업재원을 마련하기 위한 조세정책이 필요하게 되었으며 경기진작을 위한 조세정책을 내놓게 되었다. 그렇더라도 가능한 한 처음 설정한 방향을 유지하는 선에서 단기적 개편이 있었으면 하는 바람이다.

과도한 차입경영은 기업의 입장에서 보면 옵티멀 솔루션(optimal solution)이 있을 수도 있다. 그러나 기업들이 미래이윤흐름을 고려하기보다 현재가치를 극대화하는 데 초점을 맞추다 보니 미래의 불확실성을 고려하지 않은 결과 과도한 차입경영을 하게 되었다고 생각된다. 강제적으로 부채비율을 낮추기보다는 가능하면 금융시장의 정상적 기능을 통해 자율적으로 조정되도록 하고 조세정책을 통해 보완하는 것이 바람직하다.

타인자본과 자기자본의 과세중립성을 확보하는 것이 매우 바람직하다는 의견에는 동의하지만 그것이 쉬운 문제는 아니다. 가장 중요한 것은 타인자본비용을 인상하고 자기자본비용을 인하하는 것이며 이를 위한 정책 중 하나가 과다차입 지급이자 손금불산입이다. 기준배수 5배는 다소 높은 것 같으므로 단계적으로 낮추어야 하고 또 업종에 따라 차별화하여야 한다.

기업간배당의 이중과세 조정은 장기적으로 당연히 이루어져야 하며, 상호출자제한이 도입되므로 경제력 집중 문제는 그렇게 우려하지 않아도 된다고 생각한다.

많은 학자들이 현재의 불완전한 금융실명제하에서라도 금융소득종합과세를 도입하는 것이 바람직하다고 생각한다. 금융소득종합과세가 도입되면 원천과세율이 10%

가 되도록 되어 있었는데 시행이 유보됨으로써 15%에서 20%로, 최근에는 22%로 올라갔다. 이는 중산층이나 저소득층에 미치는 영향이 크다. 현재 세수가 많이 부족한데 금융소득종합과세를 도입하면 5천억원 정도는 더 거두어들일 수 있지 않을까 생각한다. 작년도 금융소득종합과세분이 집계되면 세수보전을 위해서라도 빨리 도입되어야 한다는 점을 느낄 수 있을 것이다.

배당의 부분적 손금산입, 증자소득공제 확대에 대해서는 유보적인 입장이다. 이는 세계의 장기적인 발전방향인 조세감면을 가능한 한 폐지하고 세원을 확대하여 세율을 낮추는 것과 어긋난다. 중립성을 원한다면 과다차입금 지급이자 손금불산입을 충분히 함으로써 해결하는 것이 바람직하다. 타인자본비용을 인상함으로써 중립성을 이루는 것이 세계의 단순화면에서 바람직하다.

결합재무제표는 금융감독위원회뿐만 아니라 국세청에도 제출하여야 한다. 접대비의 개념을 좀더 명확히 정의하여 영수증을 근거로 공제해 주는 것이 바람직하다. 지금처럼 판매액의 일정비율로 하는 것은 탈세의 소지가 있다. 부당내부거래는 불공정 거래이며 탈세를 조장하고 경제력 집중을 초래하는 것이므로 엄격히 규제해야 한다. 법인세법상 특수관계자에 '사실상 지배자'를 추가하되 법인세법상의 가산세만 부과하는 것이 바람직하다. 공정거래법상의 과징금도 준조세의 일종이므로 가능하면 없애는 것이 좋겠다.

기업이 말하는 세금은 준조세를 포함한 개념이다. 기업이 납부하는 것은 발표논문에서 말하는 수치보다 더 클 수 있다. 이에 대해서는 모든 정부부처가 개입되어 있으므로 준조세폐지특별위원회와 같은 기구를 마련하여 부처 공동으로 추진하여야 한다. 불필요한 것은 없애고 가능한 것은 세금으로 돌려야 한다. 준조세는 분명히 낭비되는 요소가 많으므로 반드시 정리되어야 한다.

□ 申英燮 論說委員(韓國經濟新聞)

지금 당장은 기업은 재무구조 문제보다는 구조조정 촉진을 위한 자산매각시의 세금감면이나 합병차익에 대한 세금조정에 더 관심이 많을 것이다. 제시된 세제문제는 상당히 중·장기적인 성격을 띤다. 이러한 정책에 있어서 중요한 것은 적절한 시기

와 일관성이다. 정책에 있어서 시기는 상당히 중요한데, 현실은 반대방향으로 가고 있다는 생각이 든다. 기업은 지급이자 손금불산입 때문이 아니라 금리부담 때문이라도 재무구조를 개선해야 될 처지이다. 시가배당이나 유상증자요건 완화는 역시 액면가 5천원인 주식이 몇 백원하는 상황에서는 아무 의미가 없다. 현실적으로 어렵고 의미 없는 상황이 되어서야 허용한다는 것은 정책당국이 반성해야 될 일이다.

지급이자손비부인제도는 1996년경에 처음 얘기가 나온 것으로 알고 있다. 우리나라에서는 만성적 인플레이션에 따라 항상 30%를 넘는 저축률을 보였고 정책금융을 강하게 지원하고 고도성장기에 규모의 경제를 누리는 등의 요건을 통해 설비투자가 왕성했다. 그러다 보니 과잉설비를 보유하여 신규진입을 억제하는 등 독과점적인 이익을 누리는 측면도 있었다. 현재 석유화학, 철강 등이 모두 과잉설비를 갖고 있는데, 초창기에는 고도성장을 추진하는 투자였던 것이 어느 순간에 과잉설비가 된 것이다. 정책당국은 적절한 시기에 정책을 시행해야 할 것이다.

조세지원(tax incentive)이 앞으로 중요하게 되는데, 이 경우 세제의 일관성·안전성 문제가 대두된다. 우리나라처럼 매년 세제가 개편되는 나라는 드물 것이다. 마치 세제가 만병통치약인 것처럼 남용하는 것은 좋지 않다. 기업투명성 제고문제가 왜 세제에서 다루어야 할 문제인가, 공정거래법만으로도 충분하다고 생각된다. 준조세부담도 조직이기주의와 맞물려 있는 것이지 세제에서 다룰 문제가 아니다. 우리나라 경제의 비효율적 요소를 제거해야 준조세부담이 없어질 것이다.

금융소득종합과세 시행을 유보한 것은 상당히 유감스럽다. 돈이 신탁에서 투신으로 옮겨갔고 이제 투신에서 빠져나갈 차례이다. 노동부에서 비실명고용안정채권을 7.5%수익률에 1조원 이상 발행했을 때 상속세를 과세하지 않겠다고 한 후 갑자기 많이 팔렸다. 그러나 내년에 금융소득종합과세를 다시 도입하자는 얘기가 언론을 통해 나오니까 사들인 것이 아닌가 생각된다. 자본유출 또는 자본도피가 철저히 이루어진다면 재도입을 진지하게 검토해 보아야 한다. 지급이자 손비부인에 대해서는 건설업·유통업·해운업 등은 부채비율이 높을 수밖에 없으므로 이를 고려하여야 한다.

변화하는 경제환경하에서 세제가 인센티브로서의 역할을 강화하기 위해서는 너무 그 기능이 남용되어서도 안되고 일관성과 안정성을 유지하면서 항상 적절한 정책시행 시기에 유의해야 할 것이다.

第 2 主題

經濟危機와 財政政策方向

■ 主題發表

朴寄白 研究委員(韓國租稅研究院)

■ 司 會

金東建 教授(서울大學校)

■ 討 論

金成珍 財經金融審議官(國務調整室)

文亨杓 研究委員(韓國開發研究院)

朴完奎 教授(中央大學校)

張鉉俊 論說委員(中央日報)

經濟危機와 財政政策方向

朴 寄 白 研究委員(韓國租稅研究院)

目 次

- I. 문제의 제기
- II. 재정 여건
- III. 세입·세출 전망
- IV. 재정운용방안
- V. 결론

* 본 논문의 내용은 필자 개인의 의견을 반영한 것이며, 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함.

I. 문제의 제기^{1) 2)}

현재 우리 경제는 유례없는 경기침체로 심각한 위기에 직면하고 있다. 외환·금융위기 이후 초래된 금융경색과 내수부진으로 기업의 도산이 속출하고 있고 이에 따른 실업의 증가, 투자와 소비의 위축, 부동산과 주식시장의 침체 등 전반적인 경제위기가 진행되고 있다. 최근에는 금융 및 외환시장이 어느 정도 안정을 되찾았으나 대규모 실업으로 인한 사회적 불안과 함께 실물부문의 붕괴에 대한 우려가 점증하고 있다. 이러한 경제위기를 극복하기 위해서는 상대적으로 여건이 양호한 정부가 적극적인 기능과 역할을 담당해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 국민경제의 3대 주체 중 하나인 기업은 금융위기로 인한 고금리, 판매부진, 금융경색 등으로 상당수가 이미 도산하였거나 도산의 위기에 직면해 있다. 또한 가계는 실업, 임금삭감 외에 부동산과 주식시장의 침체로 자산가치가 하락하여 소비심리가 극도로 위축된 상태이다. 반면에 정부부문은 그 동안 건전재정기조를 유지한 결과 재정적자나 정부부채 측면에서 양호한 편이다.

정부부문의 상대적 건전성은 경제회복을 위해 능동적으로 개입할 수 있는 여력을 정부부문이 가지고 있음을 의미한다. 그러나 최근 경제위기로 인한 재정지출의 소요가 급증하면서 재정 부담이 상당한 수준에 이르고 있다는 점도 주목하지 않으면 안된다. 즉, 금융부문의 구조조정을 위하여 이미 막대한 규모의 재정지원이 불가피한 상태이며, 또한 실업문제가 사회적·경제적 불안정성을 가중시키고 기업의 구조조정을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 형국이어서 실직자의 생계보호와 고용안정을 위해서도 적극적인 재정지원이 요구되고 있다. 이 외에도 경기부양을 위해 정부

1) 본 연구는 박기백(총괄), 박종규(거시전망), 성명재(세입), 이철인(실업대책비), 홍범교(금융구조조정비)의 공동작업 결과임. 또한 본 연구원의 재정 관련 연구결과가 포함됨(최준욱(고용유발효과), 이상섭(금융구조조정), 전영준(종합소득세)).

2) 전망치 수정, 내용 보완 등으로 인하여 심포지엄에서 발표한 원문과는 다소 차이가 있음.

가 추가적인 지출을 도모해야 한다는 요구도 있다.

이러한 지출 소요에 비해 세입 여건의 악화로 세수의 부진이 계속되고 있다. 경기 침체에 따라 국세수입, 세외수입, 재특세입 등 세입이 전반적으로 부진한 양상을 보이고 있는 가운데, 기업의 구조조정 및 경기 활성화를 위한 감세조치 등 추가적인 세수 감소요인도 존재하는 상태이다. 이러한 세입 여건의 악화는 세출증대요인과 함께 그 동안 유지되어 온 재정의 안정성을 심각하게 위협하고 있는 실정이다.

따라서 재정의 지원을 통하여 경제위기 극복을 도모하되 장기적이고 구조적인 재정적자를 야기하지 않으면서 재원조달의 부담을 공평하게 분담하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현 시점에서 재정적자는 일정 수준 용인될 수밖에 없지만 가능한 한 구조적인 재정적자를 회피할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 아울러 고통분담의 원칙을 실현하기 위해서는 추가적인 재원조달, 특히 세수 확충에 있어서 세부담의 형평성을 고려하여야 한다.

이를 위해 제 II 장에서는 향후 거시경제전망과 최근의 재정동향을 살펴보고 제 III 장에서는 이를 바탕으로 중기적인 세입과 세출전망 결과를 제시한다. 그리고 제 IV 장에서는 구조적인 재정적자의 정착을 방지하기 위한 재정운용방안을 세출 및 세입 양 측면에서 제시한다. 마지막으로 제 V 장에서는 재원조달을 위한 우선순위를 제시 하면서 재원조달방안을 실행할 경우의 중기적 통합재정수지 전망을 살펴보기로 한다.

II. 재정 여건

1. 경제전망

외환위기의 극복과 경제 재도약을 위하여 강력한 구조조정을 추진한 결과 현재 경상수지 흑자가 지속되고 있으며 금융·외환시장도 안정세를 보이는 등 긍정적인 측면이 나타나고 있다. 1998년 경상수지 흑자는 300억달러를 상회할 것으로 전망되고 있으며 금리와 환율도 최근에는 각각 13%, 1,300원 수준으로 안정화 추세를 보이고 있다.

그러나 이러한 대외부문과 금융부문의 안정화 추세에도 불구하고 실물경제가 위축되면서 올해 경제성장률은 크게 낮아질 것으로 예상되고 있다. 6월 현재 설비투자는 전년 동기대비 -52.5%를 나타내고 있고, 제조업 평균 가동률도 66.5% 수준을 나타내고 있으며, 산업생산이 13.3% 감소하는 등 실물부문의 부진이 계속되고 있다. 이에 따라 올해 경제성장률도 계속 하향조정되고 있다. 예를 들어, 올해 7월 경에는 성장률이 -4% 수준으로 전망되었으나 최근에는 -6% 내외의 전망이 주조를 이루고 있다.

<표 1> 연구기관별 경제전망(1998년도)

(단위: %, 억달러)

	IMF(7월)	OECD	KDI	한경련
경제성장률	-4.0	-5	-4.2	-4.0~-5.7
경상수지	330~350	350	348	415~430
소비자물가	9	-	7.5	8.4~8.5
실업률	-	8	7.1	6.7~7.0

대외적인 여건도 불안정한 상황이다. 일본경제의 침체가 지속되고 아시아 경제위

기의 파장이 확대되면서 우리 경제에 불리한 요소로 작용하는 측면이 있는가 하면 최근의 국제 금리인하 추세나 일본 엔화의 강세는 긍정적 요소로 작용하고 있다.

<표 2> 1998~2002년 거시경제 기준선 전망

(단위: %, 억달러)

	1998	1999	2000	2001	2002
불변GDP성장률	-6.4	-0.1	3.0	4.4	4.8
경상GDP성장률	0.3	2.6	2.3	8.0	8.3
GDP Def. 상승률	7.7	2.7	-0.7	3.4	3.4
불변GNP성장률	-6.7	0.2	3.1	4.5	4.9
불변잠재GNP성장률	2.5	0.1	2.6	3.3	2.2
생산자물가	13.8	1.8	1.8	2.2	1.2
소비자물가	8.5	2.3	0.3	0.7	1.6
민간소비증가율	-11.3	-2.4	3.2	4.5	5.7
설비투자증가율	-40.2	-4.3	16.2	14.0	0.9
수출(통관)	1,377.0	1,380.3	1,264.7	1,462.7	1,518.0
수입(통관)	1,010.0	1,084.6	1,169.7	1,336.4	1,436.7
환율(연평균)	1,416.0	1,217.9	1,270.8	1,294.4	1,208.9
명목임금상승률	-6.8	-8.72	-2.89	2.86	1.63
실업률	8.2	9.5	7.7	6.4	6.0

더욱 심각한 문제는 현재의 경기침체가 일시적인 현상이 아닐 가능성이 높다는 점이다. 즉 구조조정 과정에서 일정한 성장률의 하락이나 고실업은 감수할 수밖에 없지만, 구조조정 완료 후에도 당분간 과거의 성장률이나 실업률을 시현하기는 어려울 전망이다. 경제전망에 따르면 1999년도에 약 0%, 2000~2001년에 약 3~4%의 성장률을 보일 것으로 예상되며, 5% 이상의 성장은 2002년 이후에나 가능할 것으로 전망되고 있다. 반면 총수요의 감소로 인한 물가안정으로 소비자물가의 경우 1999년부터 2002년까지 0~3%의 안정세를 보일 것으로 전망되고 있다. 이러한 성장률 저하, 물가안정이라는 경제 여건은 재정수입의 측면에서 볼 때 세입의 감소요인으로 작용할 것이다.

2. 재정동향

가. 기존 추세

통합재정을 기준으로 볼 때 정부부문의 재정은 1990년대 들어 거의 균형 상태를 유지하여 왔다. 1993년 이후 1996년까지 통합재정수지는 소폭의 흑자를 보였고 1997년도에도 예산상으로는 균형상태였으나 외환위기 이후 ADB 및 IBRD 차관으로 인하여 결산상으로는 7조원 수준의 적자가 발생하였다.

이와 같이 오랫동안 균형재정 기조를 유지한 결과 정부부채의 규모도 건전한 상태이다. 정부부채의 규모는 1996년 현재 GDP의 10% 미만인데, OECD 국가의 평균적인 정부부채가 GDP 대비 72.2%(일반정부, 1996년 기준), 재정적자가 2.9%인 점을 감안하면 우리 정부의 재정적 여력은 상당한 수준임을 알 수 있다.

<표 3> 통합재정수지 추이

(단위: 조원, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
일반회계	3.2	4.8	5.6	9.7	13.2	14.0	14.0
기타특별회계	-3.5	-3.6	-4.1	-7.1	-9.8	-11.4	-13.1
세입세출 외	-0.5	-0.5	-0.2	-0.6	-1.0	-0.4	-7.5
기금	-1.9	-0.9	-0.7	0.1	-0.2	-0.4	0.9
비금융공기업	-1.3	-1.5	-1.2	-0.7	-0.9	-0.7	-1.2
합계(수지차)	-4.0	-1.7	0.8	1.4	1.2	1.1	-7.0
수지차/GNP	-1.9	-0.7	0.3	0.5	0.4	0.3	-1.7

주: 1) 연말 외환위기에 따른 ADB, IBRD 차관이 포함된 수치임.
 자료: 재정경제부 회계제도과.

<표 4> 국가채무 현황

(단위 : 조원, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
국가채무	24.5	27.7	31.0	32.8	34.4	35.6	36.8
국 채	13.7	17.1	19.9	20.8	22.0	23.3	25.7
차 입 금	8.3	7.8	7.8	8.2	8.5	8.2	8.0
GNP대비비율	14.9	13.4	13.0	12.4	11.3	10.2	9.5

자료 : 재정경제부, 『재정금융통계』.

<표 5> 각국별 GDP 대비 채무의 추이

(단위 : %)

	1994	1995	1996
순부채			
미국	46.9	47.1	48.4
일본	8.0	11.8	15.8
독일	39.7	44.9	48.1
영국	35.6	41.7	44.3
G7의 평균	42.6	45.2	47.1
OECD평균	41.0	43.4	45.0
총부채			
미국	62.5	63.1	63.1
일본	70.9	78.4	82.6
독일	51.5	62.2	64.9
영국	54.2	59.7	61.2
G7의 평균	67.9	71.4	72.7
OECD평균	67.0	70.0	71.1

자료 : OECD, *Economic Outlook*, 1996.

나. 최근동향

외환위기 이후 세입 부진과 금융구조조정 비용, 실업대책 비용 등 추가적인 세출 증대에 대응하기 위해 정부는 추경예산을 편성하고 있다. 제1회 추경예산은 세입을

증대시키고, 세출을 축소하는 등 안정적 재정운용기조를 견지하는 방향이었다. 즉, 유류 관련 세율인상, 금융소득 원천징수세율 인상 등을 통하여 약 4조원을 추가 조달하고 사업비(7조 4천억원), 고정적 경비(1조원) 등 세출을 대폭 축소하였다.

그러나 제2회 추경에서는 경기부진을 극복하기 위해 대규모 재정적자를 용인하는 방향으로 정책을 선회하였다. 1998년도 2차 추경예산안에 따르면 실업 및 경기활성화를 위해 재정지출이 6조원 정도 확대되는 반면 필요한 재원은 세입 증대 대신 국채발행(7조 9천억원)을 통해 조달하도록 되어 있다. 국채발행을 통해 조달된 재원은 실직자 보호, 중소기업 및 수출지원, SOC 투자 확대에 사용될 예정이다.

정책방향의 전환에 따라 통합재정수지 적자는 당초 GDP의 1.7%에서 4%(약 17조 5천억원)로 확대되는 것으로 예산에서 계상되어 있다. 그러나 경기 부진이 심화되면서 재정적자의 규모가 GDP의 5%대에 달할 것으로 전망되고 있다. 이러한 재정상황의 악화는 신속한 구조조정 및 고용안정을 위한 대규모 재정지출과 경기 침체로 인한 세수 부진 때문이다.

<표 6> 1998년도 재원소요와 조달(예산 기준)

(단위 : 조원)

		제1회 추경		제2회 추경(안)	
재원 소요	세입감소	6.8		5.5	
	세출증대	금융구조조정	3.6	사회안전망 및 공공근로사업	1.0
		기타 증액소요	2.0	중소기업 및 수출지원	2.0
				SOC 투자	1.2
			지방재정 및 기타	1.8	
재원 조달	세입증대	유류세 등	4.0	이자소득세, 유류세	0.7
	세출감축	경상비	1.0	공기업 매각	1.2
		사업비	7.4	교육양여금특별회계 등	0.7
	보전재원			한국은행 잉여금	1.0
				국채발행 등	7.9
통합재정		-7.8		-17.5	

향후 물가가 안정되고, 경제 성장률이 낮을 것으로 전망되므로 경제위기 극복 후에도 세수의 증가가 이전처럼 빠르게 증가하지 않을 것인 반면 금융구조조정 비용과 사회안전망 확충 등 주요 지출 수요는 단기간에 축소되기 어려워 대규모 재정적자가 지속될 가능성도 있다는 점이 심각한 문제로 대두되고 있다.

III. 세입·세출 전망

1. 세입 전망

가. 1998년도

외환위기 이후 세수 환경이 열악해지면서 1998년도 국세수입은 전년도에 비해 약 2조원 정도 감소할 것으로 전망된다. 이것은 기업의 영업실적 악화, 소비위축, 실업 증가, 부도 증가, 임금동결 또는 삭감 등 전반적인 세수 환경이 악화되었기 때문이다. 경기가 후퇴함에도 불구하고 작년 수준의 세수가 예상되는 것은 물가상승 효과도 있지만 교통세가 3차에 걸쳐 인상되었기 때문이므로 실제적으로는 전년도에 크게 미달하는 것이다.

세목별로 보면 극심한 경기침체로 인해 법인세, 부가가치세, 관세, 교육세 등이 특히 저조할 것이며 소득세, 전화세 등은 상대적으로 세수 여건이 양호한 상태이다. 먼저, 법인세는 경기침체로 인해 신고분 세수가 특히 저조할 것으로 보인다. 부가가치세는 민간소비의 위축과 수출 호조에 따른 환급세액의 증가, 수입 감소 등이 주요한 세입 감소 요인이 되고 있다. 교통세는 소비감소라는 부정적 측면과 세율인상이라는 긍정적 측면이 있지만 비교적 세수 여건이 좋을 것으로 보인다. 소득세는 이자율 상승과 이자소득세율의 인상 등 증가요인이 존재하고, 경기 침체로 소득이 감소하는 등 감소요인이 병존하므로 세수가 크게 감소하지는 않을 것으로 예상된다.

나. 1999년도

내년도 국세수입도 계속 부진한 양상을 보일 것으로 전망된다. 내년에는 성장률이 낮을 뿐만 아니라 상대적으로 물가가 안정되어 예년수준에 비해 다소 낮은 세수증가율을 시현할 것으로 전망된다. 내년도 국세수입은 금년보다 약 1.7조원 정도 증가

할 것으로 보이지만 금년 5월과 9월의 교통세 세율인상의 효과가 약 2조원에 달하는 것을 감안하면 실질적으로 내년도 세수는 금년에 미달하는 것이다.

내년도 세수 여건이 상대적으로 좋을 것으로 예상되는 세목은 부가가치세, 교통세, 전화세, 인지세 등이다. 부가가치세의 경우 설비투자가 계속 부진하고 수출증가율도 둔화되어 환급세수 증가율이 낮아지면서 세수가 다소 증가할 가능성이 있다. 교통세는 금년 5월 1일의 세율인상에 따른 세수증대 효과가 금년에는 7개월 정도 나타나지만 내년에는 전 기간에 걸쳐 고르게 나타나기 때문에 세수가 다소 증가할 것으로 예상된다.

반면에 상대적으로 세수 여건이 좋지 않은 세목은 소득세, 관세, 주세 등이다. 소득세는 경기가 계속 침체상태에 있을 것이므로 이자소득세율의 추가 인상 등을 감안하여도 금년도에 다소 미달하는 조세수입을 기록할 것으로 전망된다. 관세의 경우, 환율이 안정되고 수입의 절대규모가 1997년 수준에도 미치지 못할 것이므로 수입은 여전히 낮은 수준에 머물 것으로 예상된다. 주세는 주류에 대한 소비증가율이 상당히 낮고, 높은 세율이 적용되고 있는 위스키 등의 소비증가율도 높지 않을 것으로 보여 세수가 부진할 것이다.

다. 2000년 이후

경기가 회복될 것으로 예상되는 2000년부터는 세수 여건이 상대적으로 호전될 것으로 전망된다. 2000~2002년의 국세수입은 전년에 비해 각각 4.4%, 9.4%, 11%의 증가율을 시현할 것으로 전망된다. 2000년 또는 2001년부터는 소득세, 법인세, 특별소비세, 교통세, 관세 등 대다수의 세목에서 세수 여건이 크게 호전될 것으로 예상되며, 특히 누진세율구조의 소득세, 경기에 탄력적인 법인세 등 직접세가 간접세에 비해 상대적으로 세수증가율이 더 높을 것으로 보인다. 반면에 경기회복기에 설비투자가 증가하고 이에 따라 환급세수의 규모도 증가하면 부가가치세의 세수증가율은 상대적으로 둔화될 것으로 보인다.

<표 7> 국세수입 전망

(단위 : 조원)

	1998	1999	2000	2001	2002
총 국세	67.6	69.3	72.3	79.1	87.8
일반회계	58.3	59.7	62.3	68.1	75.8
특별회계	9.3	9.6	10.0	10.9	11.9

주 : 1998년 8월 현재의 세법 기준.

2. 세출전망

향후 세출이 기존의 세출과 가장 큰 대비를 보이는 부문은 금융구조조정과 사회안전망의 확충이라고 할 수 있다. 그리고 금융구조조정은 규모와 기한이 정해져 있고, 경제가 호전되면서 비중이 축소될 것으로 전망되는 반면 사회안전망의 확충은 계속적으로 진행될 것으로 보인다. 이러한 세출 증가에 따라 재정의 운용은 기존의 세입내 세출원칙에서 벗어나 안정적인 재정적자의 유지로 방향이 전환될 것으로 보인다.

가. 금융구조조정 비용

금융구조조정을 위한 정부의 지원은 부실채권 매입, 금융기관 증자 지원, 예금대지급으로 구분된다. 구체적으로 부실채권정리기금채권을 발행하여 부실채권과 대체 (swap)함으로써 은행의 BIS 비율을 제고시키고 또한 예금보험기금채권을 발행하여 은행의 증자를 지원함으로써 BIS 비율을 높이고, 부실은행의 예금자 보호에 사용하는 것이다.

1998년 3월 말을 기준으로 부실유가증권을 포함한 부실채권 규모는 약 81조원 수준이며, 요주의 여신을 포함하면 136조원에 달하는 것으로 파악된다. 그러나 기업구조조정 과정에서 발생할 추가적인 부실채권을 고려하면 금년 말의 부실채권 규모는 최소한 100조원에 달할 것으로 예상된다.

<표 8> 금융구조조정 방향

(단위 : 조원)

부실채권	정리		부실채권정리기금 7.5조
	향후 정리 100조	금융기관 손실 처리 50조	
		나머지 50조	금융기관 자체 매각 25조 성업공사 채권 발행 25조
증자지원	39조	금융기관 자체 조달 20조	
		정부 출자 19조	기지급 : 3조(서울, 제일은행) ¹⁾ 미지급 : 16조(합병 은행 등)
예금대지급	14조	기지급 5조	한아름종금사 5조
		미지급 9조	추가 지급용 채권 9조

주 : 1) 1.5조원은 예금보험채권으로 지급함. 1.5조원의 재원은 불명.

현재 정부당국이 발표한 바에 의하면 부실채권 문제를 해소하기 위하여 성업공사가 약 25조원의 채권을 발행할 계획을 가지고 있다. 예상 부실채권 100조원 중 약 50조원은 금융기관의 손실로 처리하며 나머지 50조원 중 25조원은 금융기관이 자체매각하고 25조원은 성업공사가 매입하여 해소할 계획이다.

<표 9> 부실채권 규모(1998년 3월 말 현재)

(단위 : 조원)

	은행권	제2금융권	합 계
A. 총여신	517	257	774
B. 부실여신(고정 이하)	39	18	57
C. 요주의여신	48	7	55
D. 요주의 이하(=B+C)	87	25	112
E. 부실유가증권	9	15	24
F. 부실채권 합계(=B+E)	48	33	81
G. 부실여신 총 합계(=D+E)	96	40	136

주 : 1. 금융감독위원회 발표(1998년 5월 말)
2. 1998년 6월 말 수치는 8월중에 발표 예정

또한 은행의 증자를 지원하기 위하여 약 16조원의 채권을 발행할 계획이다. 현재 금융기관의 자기자본확충을 위한 증자소요액은 약 39조원³⁾으로 파악되고 있는데 이 중 금융기관이 자체유상증자, 해외합작, 후순위채권 발행 등을 통하여 20조원을 조달하는 것을 전제로 하여 나머지 19조원을 출자지원한다는 것이 정부의 방침이다. 이미 서울·제일은행에 출자한 금액이 3조원이므로 신규 필요자금이 16조원이 된다.

이 밖에도 예금보험공사의 대지급을 위한 채권발행 소요금액이 약 9조원인데, 이 중 5조원은 한아름중금사에 이미 지급된 상태이다.

성업공사와 예금보험공사의 최근 자료에 따르면 채권의 추가 발행 규모는 변화가 없지만 시기는 유동적이다. 금년에 모두 발행하거나, 금년에 대부분 발행하고 내년에도 일부 발행하는 계획을 가지고 있다(발행 내역은 부표 참조).

<표 10> 기금채권 발행계획

(단위 : 조원)

	기정부보증채권		추가 발행	향후발행 (미발행 + 추가발행)	총계
	기발행	미발행			
부실채권정리기금채권	7.5	11.5	13.5	25	32.5
예금보험기금채권	6.5 ¹⁾	5.5	19.5	25	31.5
계	14	17	33	50 ²⁾	64

주 : 1) 1998년 1월중 총 6조 5천억원의 기금채권(이자율 15%, 최장 7년 만기)을 발행하여 제일·서울은행에 각각 7,500억원 출자하고, 한아름중금사에 예금지급불능 중금사의 예금을 대지급할 수 있도록 5조원을 대출

2) 1998년 하반기에 약 40조원, 1999년중에 약 10조원 발행 예정

위와 같은 금융구조조정 과정에서 재정이 부담하여야 할 비용은 채권발행에 따른 채권이자와 부실채권처분 매각손, 대지급 회수불능분⁴⁾이라고 할 수 있다. 그러나 금

3) 금융기관이 100조원의 부실채권을 정리하는 과정에서 발생하는 약 50조원의 매각손 중 대손충당적립금(기존 적립액 9조원 + 1998년 신규적립액 6조원) 15조원을 차감한 35조원의 순손실을 보충할 증자가 필요하며 자기자본준비율에 미달하는 금융기관의 증자를 위하여 4조원 소요.

4) 성업공사 매입채권은 담보물 처분으로 회수, 예금보험공사 증자지분은 금융기관 정상화 후에 매각을 통해 회수, 예금보험공사 대지급금은 해당 금융기관에 구상권을 행사하여 회수(약 30% 손실 예상)할 예정임.

금융구조조정비용은 실제금리와 출자상환 여부 등에 따라 달라지게 된다. 특히 금리는 금융구조조정에 대한 재정부담을 결정짓는 주요한 변수가 될 것으로 보인다.

금융구조조정과 관련하여 발행한 채권이 전혀 상환이 되지 않는 비관적인 경우 금융구조조정비용은 최대 8.1조원, 최소 6.0조원 수준일 것으로 보이지만 1999년 이후 감소하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

예금대지급의 일부가 회수되고, 예금보험공사의 금융기관 출자가 상환되는 등 낙관적인 경우에는 금융기관 구조조정 비용이 1999년 이후 급격히 감소하는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 구상권의 발동으로 예금대지급의 20%가 회수된다고 가정하고, 예금보험공사의 금융기관 출자(17.5조원)가 2000년과 2001년 40%, 2002년 20% 상환된다고 가정하면 2000년에 약 7조원의 이자 부담이 발생하며 이후로는 약 4.5조원, 3.5조원으로 급속히 감소할 것으로 전망되고 있다. 특히, 경제 성장률을 감안하면 금융구조조정비용의 GDP 대비 비중은 급속히 감소할 것이다.

<표 11> 금융구조조정비용(전혀 상환이 되지 않을 경우)

	1998	1999	2000	2001	2002
실세금리		13%	11%	9.5%	9%
성업공사	$0.41 \times 0.1214 \times 3/4$ $20 \times 0.13 \times 1/4$	3.266×0.1195 2.1387×0.1214 $25 \times \text{실세금리}$	3.266×0.1195 2.1387×0.1214 $25 \times \text{실세금리}$	$30.5 \times \text{실세금리}$	$30.5 \times \text{실세금리}$
	0.69	3.90	3.40	2.90	2.75
	예금보험 공사	$6.5 \times 0.15 \times 3/4$ $1.608 \times 0.123 \times 1/4$ $23.5 \times 0.13 \times 1/4$	6.5×0.15 $25 \times \text{실세금리}$	6.5×0.15 $25 \times \text{실세금리}$	6.5×0.15 $25 \times \text{실세금리}$
	1.55	4.23	3.73	3.35	3.23
총계	2.24	8.13	7.13	6.25	5.97

주 : 1. 1997년 11월 27일에 발행되어 한국은행이 인수한 부실채권정리기금 채권 2조원은 이자가 만기 일시상환이므로 포함시키지 않았음.

2. 1997년에 발행된 성업공사 부실채권기금채권의 1998년 이자분은 1998년 예산에 반영되지 않았음.

<표 12> 금융구조조정비용(낙관적인 경우 : 일부 회수시)

	1998	1999	2000	2001	2002
실세금리			11%	9.5%	9%
성업공사	동일	동일	3.266×0.1195 2.1387×0.1214 25 × 실세금리	25.5 × 실세금리	25 × 실세금리
	0.69	3.90	3.40	2.42	2.25
예금보험 공사	동일	동일	5.1×0.15 25 × 실세금리	21.7 × 실세금리	14.7 × 실세금리
	1.55	4.23	3.52	2.06	1.32
총계	2.24	8.13	6.92	4.48	3.57

나. 실업대책비용

총지출 규모는 예상 실직자수, 실업기간과 사업 내용에 따라 가변적이다. 그러나 이미 발표된 실업률 전망과 실업대책 내용에 입각하여 실업대책 비용을 추산해보면 최고 7.3조원, 최소 3.0조원(중앙정부 지출 기준)에 달할 것으로 전망된다. 그러나 전체적인 규모는 경제가 회복됨에 따라 급속히 낮아질 것으로 보인다.

먼저 실업급여 지출은 성장률이 낮은 1998년도와 1999년도에는 2조원을 상회하겠지만 이후 점차 감소하여 2002년에는 1.3조원 정도로 낮아질 것으로 보인다. 직업훈련 및 근로시간 단축 보조, 취업알선기구의 확충 등 고용안정관련 사업에도 1조원 안팎의 지출이 예상되고 있다. 그 밖에 영세민·실직자의 생계 및 의료 보호, 공공근로사업 등에 대한 지출도 1999년 4조원으로 증가한 후 점차 낮아질 것으로 전망되고 있다.

현재 실업대책을 위한 재원은 고용보험료 외에 특별한 재원은 없는 실정이다. 1998년도에는 IBRD 차관 1조원, 비실명장기채 판매 1.6조원을 예산에 계상하고 있다. 그러나 1999년부터는 고용보험료가 유일한 실업재원이며 나머지는 일반예산, 국공채 발행 등으로 충당하여야 할 것으로 보인다. 고용보험료는 고용보험의 대상을 확대하여 1999년부터는 매년 1.3조원 정도의 수입이 예상된다.

그러나 적극적인 고용창출사업 및 실직자 생활안정사업을 시도할 경우에는 재정의 부담이 예상보다 증가할 것이다.

<표 13> 실업대책비용 추정

(단위 : 조원)

구 분		1998	1999	2000	2001	2002
예상 지출	고용보험	2.0	2.6	2.2	1.8	1.3
	· 실업급여	1.2	1.6	1.4	1.0	0.7
	· 직업훈련/고용안정보조	0.8	1.0	0.8	0.8	0.6
	실업자 대부	0.5	0.7	0.5	0.3	
	예산사업	3.4	4.0	3.4	2.7	1.7
	· 공공근로사업	1.0	1.5	1.0	0.7	
	· 직업훈련	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
	· 생계비보조	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
	· 기존생활보호	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
	· 추가생활보호	0.7	0.7	0.6	0.4	
계		5.9	7.3	6.1	4.8	3.0
예상 수입	고용보험료수입	1.0	1.3	1.3	1.3	1.3
	IBRD 차관	1.0				
	비실명장기채	1.6				
보전 수단	일반예산/국공채 발행					
	기금 자산 감소	2.3	6.0	4.8	3.5	1.7

주 : 1998년도 예상지출은 계획된 집행목표인 7조원은 현재 사업추진 추세를 고려할 때 지나치다는 판단하에 5조 9천억원 정도로 보았음.

다. 기타 지출

세출에서 금융구조조정비용과 사회안전망 확충을 위한 지출 비중이 증대하면서 여타 지출에 대한 지출 억제가 이루어지고 있다. 특히, 농어촌·국방·교육 등 과거 지출 비중이 높았으며, 효율성이 의문시되고, 경상경비의 비중이 높은 분야의 지출 억제가 이루어지고 있으며 이러한 추세는 당분간 계속 유지될 전망이다. 교

육 분야를 예로 들면 1997년 18.3조원의 지출이 있었으나 1999년도 예산안에서는 16.6조원만이 계상됨으로써 2조원 가까이 감소하였다.

<표 14> 주요 분야별 예산 추이

(단위 : 조원)

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

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

라. 통합재정상 세입·세출 전망⁵⁾⁶⁾

이상의 세입·세출 예상을 기준으로 통합재정수지를 전망해 보면 상당한 규모의 재정적자가 지속될 것임을 알 수 있다. 즉, 통합재정적자는 1998년도에 약 22.5조 원, 1999년도에 약 24.4조원을 상회하다가 이후 다소 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다. 이에 따라 2002년도도 GDP 대비 4%를 상회하는 재정적자 상태에 놓일 것으로 전망되고 있다.

경기가 회복되기 시작하는 2000년 이후에도 재정적자가 크게 감소하지 않는 이유는 정부보증채의 이자비용, 세수 부족, 그리고 국채잔액의 증가에 따른 이자비용의

5) 재정적자의 규모는 세율 및 각출료의 변화, 공기업 매각수입, 지출구조의 변화가 고려되지 않은 상태에서 추정되었음.

6) 비금융공기업의 자본수입은 고정시켰으며 세외수입은 경상 GDP 성장률로 성장하는 것으로 가정함. 적자보전을 위한 국채발행 이자는 1999년도의 경우 재정적자 규모의 50%, 2000년의 경우 70%, 이후는 100%를 반영함. 여타 지출은 지난 10년간의 지출 추세를 기준으로 추정함.

<표 15> 통합재정수지 기준선 전망

(단위 : %, 조원)

	1998	1999	2000	2001	2002
통합재정 세입	95.8	97.4	99.7	107.1	118.0
중앙정부 세입	94.4	95.9	98.0	105.4	116.1
국세수입	67.6	69.3	72.3	79.1	87.8
사회보장기여금	10.7	10.3	10.4	10.6	11.1
세외수입	14.6	15.4	14.7	15.1	16.5
자본수입	1.5	0.9	0.6	0.6	0.6
비금융공기업 세입	1.4	1.5	1.6	1.7	1.9
통합재정 세출 및 순융자	118.3	121.8	120.1	130.0	142.0
중앙정부 세출 및 순융자	115.1	118.9	117.0	126.6	138.3
경상지출	73.8	77.6	79.8	88.4	98.3
국채이자지급	4.3	6.9	8.8	11.3	14.2
가계경상이전	11.2	11.6	12.2	13.6	15.1
해외경상이전	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
정부소비관련	58.0	58.7	58.1	63.0	68.5
자본지출	19.8	20.3	19.7	21.3	23.1
순융자	21.5	20.9	17.5	16.9	16.9
비금융공기업 세출	3.1	2.9	3.1	3.3	3.6
통합재정수지차	-22.5 (-5.3)	-24.4 (-5.6)	-20.4 (-4.6)	-22.9 (-4.8)	-23.9 (-4.6)
기초재정수지차(A)	-18.2 (-4.3)	-17.5 (-4.0)	-11.6 (-2.6)	-11.5 (-2.4)	-9.7 (-1.9)
기초재정수지차(B)	-15.3 (-3.6)	-11.6 (-2.7)	-5.2 (-1.2)	-4.2 (-0.9)	-2.9 (-0.6)
국채잔액	40.9 (9.7)	64.1 (14.8)	84.5 (19.1)	109.2 (22.8)	136.6 (26.3)

주 : 1. 기초재정수지차(A)는 재정수지에서 국채이자분을 제외한 값이며 기초재정수지차(B)는 재정수지에서 국채이자 및 정부보증채 이자분을 제외한 값임.

2. () 안의 수치는 경상 GDP 대비 비율임.

증가에 기인하고 있다. 금융구조조정이 완료되면 이자지급의 규모는 현격히 낮아질 것이지만 확대된 사회안전망의 감축이 어려울 것이므로 실업대책비가 포함된 가계 경상이전은 증가된 수준이 계속 유지될 것이다.

문제는 재정지출 감축 노력이나 세입 확충 노력이 없는 경우에는 이러한 통합재정적자가 기조적으로 정착될 가능성이 너무하다는 점이다. 전망치는 국내외 경제 여건의 변화, 세입 및 세출 전망의 오차 등에 의하여 다소 변할 수 있지만 현재의 재정기조가 유지되는 한 재정적자의 추세는 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 따라서 재정적자의 감축을 위해서는 세출 억제·세입 확보를 위한 체계적인 대책을 강구해야 할 것으로 보인다.

IV. 재정운용방안

1. 중기재정의 목표 및 기본방향

가. 단계별 목표

중기재정의 가장 시급한 목표는 금융구조조정의 신속한 완료와 경기를 정상화시키는 것이라 할 수 있다. 신속한 부실채권의 정리와 금융산업 구조조정이 이루어지지 못할 경우 경기침체는 장기화되고 이는 금융산업 구조조정을 더욱 어렵게 할 것이기 때문이다. 따라서 금융구조조정에 정부가 우선적으로 과감하게 지원할 필요가 있다. 아울러 사회안전망 확충을 위한 이전지출을 확대하여야 한다. 외환위기 이후 실업이 현격히 증가한 반면 실업의 충격을 완화할 사회안전망의 구축이 미비된 상태이다. 이에 따라 실업이 개인의 생계위협 및 사회적 불안요인으로 직결되고 있으며 정리하고 등을 통한 기업의 구조조정을 지연시키고 있다.

금융구조조정이 일단락되면 세출 증대를 통해 내수를 진작할 필요가 있다. 세출 확장정책이 어느 정도의 경기부양효과를 가질지는 불확실하나 현재의 경기침체를 고려할 때 어느 정도의 경기부양은 시도할 필요가 있다. 현재의 극심한 내수침체가 미래에 대한 불확실성과 고용불안 등으로 인한 소비·투자심리의 위축에 기인하고 있어 감세보다는 세출의 증대를 통해 직접적으로 내수를 촉발시켜 내수진작을 선도할 필요가 있다. 그러나 세출 확장을 통한 적극적인 경기부양은 구조조정의 성공적 완료를 전제로 하여야 한다. 그리고 경기부양은 내수진작을 위한 심리적 효과를 극대화하기 위하여 단기간에 집중적으로 시행되어야 한다. 다만, 단기간의 집중적인 경기부양은 무리한 세출 확장으로 이어져 비효율성을 유발할 수 있으므로 생산성과 고용유발효과에 대한 충분한 사전분석을 통하여 지출의 우선순위를 결정하는 것이 필요하다. 경기가 어느 정도 회복된 후 재정정책의 기본방향은 중장기적 재정 건전

성의 확보 및 유지에 초점을 맞추어야 한다. 지속적인 재정적자와 높은 수준의 정부 부채는 경제성장을 저해하고 경제구조를 취약하게 하므로 중장기 재정의 건전성을 회복하여 안정적인 거시경제 기반을 구축하는 것이 중요하다. 이미 발생한 재정적자의 누적적인 효과를 감안할 때 재정의 건전성 회복을 위한 재정수지 개선방안은 빨리 시행될수록 효과적이다. 또한 실질이자율이 경제성장률보다 높을 경우 이미 발생한 재정적자의 부담은 점차 증가하게 되므로 재정수지의 개선이 지연될수록 재정의 건전성 회복을 위해 요구되는 희생은 더욱 커지게 된다. 그러나 단기간의 지나친 재정긴축은 경기불황의 장기화를 초래하여 중장기 재정 여건을 더욱 악화시킬 수 있으므로 세출 삭감 및 세입 증대 방안은 경기의 회복이 예상되는 2000년부터 점진적으로 실시하는 것이 바람직하다.

나. 기본방향

중장기 재정의 건전성을 회복하기 위해서는 세출 삭감 또는 증가의 억제, 세수 확대, 경제성장의 촉진 등 다각적 노력이 수반되어야 한다. 그리고 정부부채 비율을 하락시키기 위해서는 세출 억제와 세입 확대를 통하여 기초재정수지를 개선함과 동시에 경제성장의 촉진을 통하여 경제의 부채 소화능력을 증가시켜야 한다.

재정수지의 건전화를 위해서는 세입 증대에 앞서 세출의 삭감 노력이 선행되어야 한다. 세입 증가는 정부부담을 국민에게 전가시키는 것에 불과하므로 위기극복을 위한 고통분담의 차원에서 정부의 세출 삭감 노력이 선행되어야 한다. 또한 세입 증대를 위한 세율의 증가는 일반적으로 경제 전반에 그 효과가 표출되므로 왜곡효과가 큰 반면 세출은 보다 선별적으로 삭감할 수 있기 때문이다. 세출의 경직적인 성격을 감안할 때 세출 삭감은 재정의 건전화를 위한 정부의 강력한 의지를 전달하여 그로 인한 경기감축효과를 더욱 줄일 수 있으며 대외신인도의 제고에도 효과가 있을 것이다.

세출 억제와 이를 통한 공공부문의 효율성 제고를 위해서는 무엇보다 정부 경상지출의 억제가 필요하다. 경상지출의 삭감은 정부기능 조정 및 인원감축을 수반하므로 시행이 어려우나 일단 지출 삭감이 이루어지면 재정수지를 구조적으로 개선시킬 수 있기 때문이다. 반면에 자본지출은 삭감이 용이한 만큼 증액도 용이하므로 자본

지출의 삭감은 재정수지를 구조적으로 개선시킬 수 없다. 또한 자본지출과 운용자는 재정의 경기조절기능을 담당하여야 하므로 삭감대상이라고 할 수 없다.

다음으로 세출 삭감 및 억제만으로 재정의 건전성을 회복하기는 어렵다고 판단되므로 세입 증대가 불가피하다. 그리고 세수 증대는 소비세 위주의 간접세 강화를 통해 시행하는 것이 바람직하다.

마지막으로 중장기 재정의 건전성 회복을 위한 노력이 결실을 맺기 위해서는 세출 억제와 세입 증대를 위한 정책적 배려가 경제성장으로 연결되어야 한다. 극히 미미한 성장률의 증가도 누적효과로 인하여 장기적인 재정수지의 개선에 커다란 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 앞에서 제시한 경상지출 위주의 세출 삭감과 소비세 위주의 세입 증대 방안은 장기적 경제성장에 기여할 것이다.

2. 지출부문

가. 경기부양

1) 감세와 지출 확대

현재 심각한 경기부진으로 실물부문의 붕괴에 대한 우려가 고조되는 가운데 경기부양의 필요성이 제기되고 있다. 경기부양의 방법으로는 세출 확대와 감세가 있다. 제2회 추경예산안은 제1회 추경예산에 비해 세출을 6조원만큼 확대하는 반면 석유류의 특별소비세율을 인상함으로써 일단 세출 확대라는 방법을 취한 것으로 보인다. 그러나 이에 대해 재정지출의 확대가 실제적으로 이루어지지 못하고 있으므로 감세를 통한 소비진작을 시도하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다.

경기부양을 위해 세출 확대가 더욱 효과적인가 아니면 감세가 더욱 효과적인가의 문제는 실증적으로 고찰해보아야 할 것이다. 한국조세연구원의 모형을 통한 시뮬레이션 분석결과에 따르면 재정지출의 확대가 감세에 비해 더 효과적인 것으로 나타나고 있다. 실증분석 결과에 따르면 세출증대(SOC 투자)가 감세(부가가치세)의 경

우보다 경기부양의 효과가 크고 이를 통하여 통합재정수지를 개선하는 효과에 있어서도 우월한 것으로 나타난다. 부가가치세 세율 인하의 경우 경기부양에 따른 세수 증대효과가 세율 인하에 따른 세수 감소를 상쇄하기에 역부족이어서 재정적자가 지속되는 문제도 있다.

<표 16> 감세와 지출 확대의 효과 비교

		1998	1999	2000	2001	2002
부가세 인하	국내총생산(증가율)	0.01	0.21	0.11	-0.14	-0.03
	통합재정수지차(십억원)	-1172.1	-2531.4	-2672.5	-2615.4	-2719.9
SOC 투자	국내총생산(증가율)	0.26	0.44	0.16	0.12	0.16
	통합재정수지차(십억원)	-1175.1	-2143.2	-1871.5	-1420.1	-1367.3
사회안전망 확충	국내총생산(증가율)	0.06	0.13	0.01	-0.04	-0.02
	통합재정수지차(십억원)	-1153.4	-2502.5	-2447.9	-2374.3	-2550.4

주 : 부가가치세 세율을 1998년 하반기부터 1%p 인하하는 안(세수 감소분 : 1조 1,560억원)과 동일한 금액을 자본지출 및 이인지출 확대에 사용하는 안을 비교함.

실증적 분석 결과 외에도 재정지출이 감세보다 우월할 가능성이 높다. 일단, 거시경제상황이 불안정한 현 상태에서 감세조치는 소비의 증가보다는 저축의 증가로 흡수될 가능성이 크다⁷⁾.

또한 재정지출의 경기부양 승수효과는 감세의 경우보다 큰 것이 일반적이며 향후의 재정 여건, 특히 재정적자 축소를 고려할 때 항구적인 감세조치는 비현실적이다. 뿐만 아니라 세율의 변동은 조세행정비용을 유발하고 소득의 불확실성을 높여 의사결정을 어렵게 하는 등 높은 사회적 비용을 초래한다. 반면에 세출정책은 조세정책에 비하여 정책의 방향을 전환시키기가 용이한 장점이 있다.

7) 실제로 경기의 침체에도 불구하고 가계 저축성예금의 총액이 1997년 12월 말 163조원에서 1998년 3월 말 167조원으로 증가함.

<표 17> 자본지출의 상반기 진도비 추이

(단위 : %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998P ¹⁾
진도비	36.5	28.4	35.0	32.5	45.3	29.0	31.6	34.2	31.8

주 : 1) P는 예상 수치임.

정책수단의 유효성에 대한 논란과는 별도로 현실적인 실행 가능성의 문제도 제기되고 있다. 1998년 상반기까지 중앙정부 통합재정수지상 자본지출이 예산상의 22조원(제2차 추경예산안) 가운데 7조원밖에 지출되지 않은 것을 볼 때 막대한 잔액을 과연 단기간 내에 집행할 수 있는가 하는 것이다.

그러나 1990년 이후 분기별 자본지출 통계를 살펴보면 1998년의 집행 실적은 매우 정상적이다. 따라서 기존의 자본지출 진도비를 감안할 때 세출 확대는 실현 가능하다고 할 것이다.

2) 이전지출과 자본지출

다음으로 경기부양을 위해서는 정부의 자본지출을 확대하는 것이 이전지출을 확대하는 것보다 효과적인 것으로 나타나고 있다. 대표적인 자본지출인 SOC 투자와 이전지출인 사회안전망 확충을 비교한 결과를 보면 자본적 지출의 경기부양효과가 더 크다. 즉, 성장을 개선효과를 보면 1999년의 경우 SOC 투자는 0.44%인 반면 사회안전망 확충은 0.13%에 불과하다. 이에 따라 통합재정수지 개선 측면에서도 자본지출이 이전지출보다 우월한 것으로 나타난다. SOC 투자의 경우 통합재정적자가 1999년 2조 1천억원에서 2002년 1조 4천억원으로 감축되는 반면 이전지출의 경우에는 통합재정수지의 개선효과가 거의 나타나지 않아 1999년 이후 약 2조 4천억원 이상의 적자가 유지된다.

극심한 수요 부진과 금융경색이 나타나고 있는 현재의 상황에서는 SOC 투자와 같은 자본지출이 예상보다 효율적일 수 있다. SOC의 투자는 공공설비를 증가시켜 민간투자의 감소로 인한 경제 생산능력의 감소를 상쇄시켜 주고 장기적인 성장기반을 강화시켜 준다. 또한 직접적으로 민간투자를 촉진시킬 수 있고 공급부문의 효과

를 통하여 물가의 안정에도 기여할 수 있는 장점이 있다.

나. 실업 축소⁸⁾

실업축소를 위한 효율적인 재정지출분야를 파악하기 위해 재정지출을 산업부문에 대한 직접지원(농어업, 중소기업지원 등), 개인에 대한 이전지출 및 공공부문 인건비, 공공재 중 소비·공급이 국내에서 발생하는 부분, 공공재 중 소비·공급이 해외에서 발생하는 정부소비로 분류하여 분석하였다.

그 결과 고용안정 및 산업지원부분의 고용유발효과가 가장 크게 나타나고 있으므로 실업 축소를 위해서는 해당 분야의 지출을 확대하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 그러나 고용 및 산업부문 지원은 통상마찰 등의 가능성이 있으므로 지원방식에 유의하여야 한다. 산출물에 대한 직접적인 지원은 통상마찰의 소지가 있고, 시장에서 비효율성을 초래하며, 시장원리의 충실화라는 개혁의 기본원칙과도 위배되는 문제가 있으므로 가급적 피해야 한다. 따라서 선진국 등에서도 사용되고 있는 고용지원이나 연구개발에 대한 투자지원 방식이 바람직한 것으로 보인다.

예산항목별 고용유발효과를 보면 산림자원관리, 환경관리 등도 고용유발효과가 크며 이 분야는 장기적으로 생산성 확보나 삶의 질 개선에 도움이 되는 사업이다. 이 외에도 교육 및 복지서비스의 직접 공급도 고용유발효과가 크며, 저소득층 이전지출도 간접적 고용창출효과가 큰 편이므로 지출의 확대를 고려해 볼 만하다. 사회간접자본은 고용유발효과가 상대적으로 낮지만 다른 재정지출 항목에 비해 유연성이 크므로 팽창적 재정정책의 경우에는 사회간접자본 투자를 늘려 전반적 고용창출을 도모하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

반면에 지출이 해외에서 발생하는 분야는 고용유발효과가 거의 없으며 고가의 자본재는 일반적으로 고용유발효과가 낮다. 따라서 해당분야의 지출은 가급적 억제하는 것이 바람직하며 특히 자본집약도 및 수입의존도가 높은 자본재의 구입은 피해야 할 것이다.

농어촌, 행정분야는 지출의 효율성과 고용효과를 감안하여 지출을 조정해야 할 것

8) 각 항목별로 예산이 1억원 증가하였을 경우임.

<표 18> 예산 항목별 고용유발효과

고용창출효과	정부소비 및 공공재 공급	기타 지출
높음		고용안전지원
		중소기업지원
		석탄자원지원
	산지자원화(조립사업)	
	수산자원 확보	
	농산물 유통구조 개선	
	장애인 복지시설 운영	
	각종 교육 ¹⁾	
	농어업 인력육성, 체육진흥, 청소년 육성	
	문화예술 진흥	
	생활보호 이전지출	
낮음	각종 행정	공공부문 인건비
	생활보호 중 의료보호	
	철도 및 지하철 운영	
	폐기물 관리	
	각종 사회간접자본 건설, 상수도 건설	
	석유가스 비축시설, 도시가스 시설 개선	
	수질개선 사업	
	각종 연구개발(중소기업 제외) ²⁾	
	정보화 교육	
	농어촌 생활환경 개선	
	정보화	
	철도차량 구입	
	재외공관 사업	
	해외 무기 구입, 고속철 구입, ODA	

주 : 1) 각종 교육에 직업교육과 재훈련 포함, 정보화 교육 제외.

2) 중소기업에 대한 일부 연구개발 지원이나, 사회과학이나 인문과학 분야의 연구활동 지원은 평균보다 고용유발효과가 높음.

이다. 농어촌부문은 생활환경 및 시설개선에 대한 지출을 축소하는 반면 생산력 확보에 도움이 되고, 고용유발효과가 큰 자원화사업에 대한 지출을 늘리는 것이 바람직하다. 또한 공공부문의 에너지 사용 및 자원절약 등이 필요한 반면 공공부문 개혁에 따라 행정분야에서 과도한 실업이 발생되지 않도록 하는 적절한 조치가 필요하다.

다. 기간별 지출 우선순위 및 구체적 방안

1) 우선순위

1998년도는 경제위기 극복의 기초가 되는 구조조정과 실업대책 분야에 재정지출의 최우선 순위를 두는 것이 바람직하다. 금융기관 구조조정 지원은 신용경색을 완화함으로써 기업의 도산 방지, 수출입 지원 외에 투자 및 소비를 촉진시킬 것이고 실업대책은 구조조정 원활화를 지원하고 대규모 실업으로 인한 사회불안을 완화시키는 역할을 할 것이다.

1999년도에는 경제의 활력을 회복하고 성장잠재력을 확보하기 위한 재정지출에 우선 순위가 주어져야 한다. 경기 부양에 효과적이며, 신축성이 큰 지출을 확대함으로써 경제의 회복 기초를 공고히 하는 한편 향후 지출 감축이 용이하도록 하여야 하기 때문이다. 따라서 SOC 등 자본지출과 중소기업, 수출 관련 순유자 등을 확대하는 것이 바람직하다. SOC 지출의 경우 고용 확대와 경상수지를 고려하여 노동집약적인 SOC 사업에 우선순위를 두고 고가장비 구입이 필요한 사업의 우선순위를 낮추는 것이 필요하다.

경제가 회복세를 보일 것으로 보이는 2000년 이후에는 재정의 건전성을 회복하는데 재정지출의 우선순위가 주어져야 한다. 이를 위해 경상경비를 감축하고 자본지출과 순유자 지출은 본래의 지출 비중을 유지하도록 함으로써 경기부양을 위한 증액분을 삭감하는 것이 필요하다. 사회안전망 확충을 위한 지출은 지속적으로 확대하여 궁극적으로는 해당 이전지출이 자동안정장치의 역할을 하도록 하여야 한다.

경상경비의 비중이 큰 농어촌·국방·교육·행정 관련 지출을 지속적으로 조정 및 축소하여야 한다. 농어촌부문은 경지 정리, 농어촌 생활환경 개선 등 비효율적인 사업과 고용유발효과가 적은 사업을 우선적으로 축소하고 수산자원 확충이나 산지자원화 등 생산력 확보에 도움이 되고 고용유발효과가 큰 분야에 지출을 확대하는 것

이 바람직하다. 국방부문의 경우 고용과 관련이 적으며, 지출의 규모가 큰 신규 고가장비의 구매 축소를 통해 지출 감축을 도모하여야 한다. 교육부문도 전체적인 지출을 축소하여야 하는 반면 고용창출 효과가 크며, 인적자원을 확충할 수 있는 직업 교육에 대한 지출은 증대시켜야 한다. 행정부문도 인력재배치를 통해 기존에 행정력이 부족하였던 분야에서 인력을 흡수하거나, 민간이양을 통하여 민간부문에서 일자리가 창출되도록 하여 고용안정을 도모하는 것이 필요하다.

2) 구체적 방안

재정 안정화를 위하여 경상경비(인건비, 물건비), 지방정부 이전지출은 GDP 대비 비중이 점진적으로 낮아지도록 하여야 한다. 예를 들어, 인건비는 고통분담의 차원에서 당분간 실질성장률 수준으로 증대시키는 한편 물건비는 소비자 물가상승률 수준으로 증대시켜 물건비 지출의 실질가치가 동결되도록 하는 방안이 있다. 지방정부 이전지출은 해당 지출에 경상경비, 이전지출, 자본지출 등이 포함되어 있다는 점에서 물가상승률과 실질성장률을 감안하여 증대시킬 필요가 있다.

반면 가계 및 비영리단체 이전지출은 지속적으로 확충해 나가야 한다. 그러나 해당 지출의 GDP 대비 비중은 경기가 회복됨에 따라 자동적으로 낮아질 것이다. 1999년도의 경우 시급한 실업대책 및 경기부양을 위해 가계이전지출을 증액(1조원)하는 것을 고려할 수 있다.

자본지출이나 순융자는 경기 대응적으로 운용하여야 한다. 실질성장률이 낮은 1999년도에는 대폭적으로 확충하고, 경제가 호조를 보이는 2001년부터는 GDP 비율이 다소 낮추어지도록 하는 것이다. 예를 들어 1999년도는 기준선에 비해 자본지출을 3조원, 순융자를 1.5조원 정도 추가함으로써 GDP 대비 약 1%를 경기회복지원에 사용한다⁹⁾.

9) 자본지출은 기본적으로 GDP 대비 4.5% 정도를 유지해야 한다고 가정하고, 기준성장률(3~4%)과 실제성장률의 차이를 기준으로 1% 차이에 세출(국채, 보증채 이자 제외)의 1% (1999년 기준 약 1조원)를 증감시키는 것으로 함. 경기부양효과에 있어서 순융자는 자본 지출에 비해 시차가 크므로 성장률 1% 차이에 세출 0.5%를 증감시킴.

<표 19> 지출 성질별 운용 원칙

		GDP와의 관계	운 용 원 칩
경상경비	인건비	비율 감축	실질성장률 기준 증액
	물건비	비율 감축	물가상승률 기준 증액
이전지출	지방정부	비율 감축	성장률 및 물가 고려 증액
	가계이전	자동안정기능	점진적 확충
자본지출/순융자		역행적 운용	경기 대응적 운용

그리고 예산관련 제도를 개편하여 중기세출계획의 실현 가능성을 제고시켜야 한다. 구체적으로 다년도 예산(multi-year budget plan)을 편성함으로써 예산을 통제할 수 있는 기초를 마련하여야 한다.

또한 경상경비(running cost arrangement)제도의 도입으로 예산 편성시 인건비와 물건비를 통합한 경상경비를 통제함으로써 부서의 실정에 맞는 경비 절감방안을 추진하도록 유도하는 한편 경상경비의 증가율은 GDP 성장률보다 낮게 설정함으로써 GDP 대비 비율이 점진적으로 낮아지도록 할 필요가 있다.

조세지출예산제도를 도입(tax expenditure system)하여 특정부문에 조세감면과 재정지원이 중복되는 것을 방지하는 것도 고려해 볼 만하다. 이 경우 부문별 예산이 재정지출, 금융지원(융자), 조세지출로 구분되어 국가적 자원의 분배에 투명성이 제고될 것이다.

목적세의 정비와 관련 특별회계를 폐지하는 것도 지출 감축과 재정의 투명성 제고에 도움이 될 것이다. 목적세는 기존의 세목에 부가하여 부과되는 과세체계를 갖고 있어 조세체계를 복잡하게 하고 있다. 또한 특별회계의 설립취지에 부합하지 않거나, 중복된 기능을 가지거나, 독립적으로 계리할 필요가 없는 특별회계가 다수 존재하여 재정체계를 복잡하게 하고 있으며, 국가재원의 효율적 이용을 저해하고 있다. 따라서 우선적으로 목적세를 폐지하여 본세에 흡수함으로써 목적세와 관련이 깊은 특별회계(교통시설, 교육환경 개선, 농어촌구조 개선, 농어촌특별세 관리)가 자동적으로 소멸되도록 하여야 하며 기업특별회계와 특정 세입이 존재하는 여타 특별회계도 기능을 재점검한 후 결과에 따라 정비하여야 한다.

행정편의주의에 의한 기금의 난립으로 개별 기금의 운용이 재정운용방향과 괴리되어 운영되고 있으므로 기금의 통합합과 정비가 필요하다. 재정운용의 효율성을 제고시키기 위해 농림수산업 관련 기금, 중소기업 관련 기금(신용보증기금, 기술신용보증기금), 근로자 관련 기금(직업훈련촉진기금, 고용보험기금, 기능장려기금) 등 유사·중복 기금은 통합을 통한 정비가 필요하다. 그리고 설립 목적이 이미 달성되었거나 규모가 영세하여 기금의 기능이 미미한 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 이전한 후 폐지하여야 한다.

3. 조세부문

가. 증세대상

1) 전문인적용역에 대한 부가가치세 과세

증세대상으로 고려해야 할 것은 현재 면세대상인 변호사, 변리사 등 전문인적용역에 대해 부가가치세를 과세하는 것이다. 이 문제는 지난 연말 외환위기 이후 전문인적용역에 대한 과세문제가 제기되었으나 현실화되지 못하였다. 그러나 과세이론상으로 볼 때 전문인적용역에 대해 부가가치세를 면세할 근거는 찾아볼 수 없다. 또한 전문인적용역에 대한 부가가치세 과세를 통해 전문인력의 소득세 과표도 효과적으로 포착할 수 있다는 측면에서 과세하는 것이 바람직하다. 이를 통해서만 약 1천억원 정도의 세수 증대효과가 있을 것으로 추정되고 있다. 그러나 이는 부가가치세 세수효과만을 고려한 것이며 과표양성화에 따른 소득세 증대효과까지 고려한다면 세수효과는 이보다 커질 수도 있다.

2) 담배관련세

담배소비에 대한 과세 강화는 세수 증대효과뿐만 아니라 국민보건위생 측면에서도 타당하다. 또한 여타 세금에 비하여 경제에 미치는 악영향이 작고, 우리나라의 담배가격은 외국에 비해 낮은 수준이다.

<표 20> 담배 소비자가격의 국제비교

(단위 : 원)

	제품명	소비자가격	기준시점
한 국	말보르, 마일드세븐	1,400	1998
	갯투	1,300	
일 본	마일드세븐	2,200	1995
프랑스	말보로	3,850	1995
독 일	말보로	4,275	1995
영 국	벤슨&헷지	6,210	1995

주 : 기준 환율 100엔=1,000원, 1프랑=220원, 1마르크=900원, 1파운드=2,300원

부가가치세를 과세할 경우 세수효과는 연간 약 4천억원 정도로 예상되며, 20개비 1갑당 460원의 특별소비세를 추가적으로 부과할 경우 약 2조원 정도의 세수 증대 효과를 기대할 수 있다. 그러나 가격상승에 따른 소비 감소효과를 고려하면 종합적으로 약 2조원 정도의 세수 증대효과가 있을 것으로 예상된다.

<표 21> 담배 관련 소비세의 인상에 따른 효과

담배소비세율 (원/갑)		특별소비세율 (신설 : 원/갑)		부가가치세율 (%)	세수증대효과 (조원)	
현행	개정	제1안	제2안		제1안	제2안
460	460	200	460	10	0.8	2.0

주 : 담배에는 교육세(담배소비세율의 40%, 현재 1갑당 184원)도 과세됨.

그러나 이와 같은 세율인상은 담배의 소비자가격을 50% 정도 인상시키므로 소비자 저항을 고려하여 특별소비세를 200원 부과하는 방안도 검토할 수 있다. 부가가치세 과세 및 담배 특별소비세의 세율을 200원으로 할 경우 소비 감소효과를 고려한 세수 증대는 약 8천억원으로 예상된다.

주세의 경우도 담배와 마찬가지로 비가치재적인 성격을 지니는 재화로서 국민보건위생 및 외부불경제 축소 차원에서 소비억제의 필요성이 있는 만큼, 현재 진행중

인 WTO 패널심의 결과를 보고 추후 증세방안을 논의하는 것이 필요하다.

3) 석유류관련 소비세

석유류관련 소비세도 증세대상이다. 재정수입 확대와 물류비용 및 환경오염 저감 차원에서 석유류관련 소비세의 과세 강화가 장기적인 세계 발전과도 부합한다. 휘발유의 경우 이미 충분한 가격인상이 단행되었으므로 중유, 경유, 등유 등이 적합한 증세 대상인 것으로 보인다.

중유는 환경오염 기여도가 매우 크지만 (개별)소비세가 비과세되고 있어 세계의 환경친화적 성격이 미흡하다. 외국의 경우를 보더라도 중유에 대해 비과세하고 있는 국가를 찾기 어렵다. 국제적으로 탄소세 등 환경세 도입 압력이 거세지고 있는 가운데 중유에 대한 특별소비세 과세의 필요성이 커지고 있으므로 경제 여건을 감안하여 1리터당 20원씩의 특별소비세를 신규 과세할 수 있을 것이다. 다만 중유에 대한 특별소비세의 과세는 산업에 미치는 負(-)의 효과가 있는 만큼 도입 초기에는 상징적인 수준에서 세율을 책정하고, 대체 에너지원의 개발 여부 등을 감안하여 점진적·단계적으로 세율을 인상하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

경유의 경우 교통혼잡과 환경오염 저감을 위해 세율 및 가격 인상을 통한 소비 억제와 세수 증대가 필요하다. 최근에 경유에 대한 소비세율이 많이 인상되었기 때문에 추가적으로 대폭적인 세율 인상은 곤란할 것으로 보이므로 소폭의 세율 인상이 바람직한 것으로 보인다. 또한 최근의 대폭적인 세율 인상에도 불구하고 경유의 가격이 국제수준에 비해 아직도 매우 낮기 때문에 경유에 대해서는 지속적인 세율 인상이 필요하다. 휘발유와의 상대가격 격차가 매우 크다는 점을 고려하더라도 추후 경유에 대해서는 1리터당 50원의 추가적인 세율 인상 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 경유도 생산활동에 미치는 負(-)의 효과를 감안하여 세율 인상폭을 고려하여야 할 것이다.

등유는 대부분 난방용 연료로 소비되고 있지만 용도 측면에서 경유와 구분하기 어려우며 질적인 측면에서는 경유보다 고급이기 때문에 소비의 대체 가능성이 매우 높다. 특히, 등유가 고급 유종임에도 불구하고 현재 경유보다 가격 및 세율 모두 낮아 최소한 경유 수준으로의 세율 또는 가격 인상이 필요하다. 다만 급격한 가격 상

승에 따른 충격을 완화하기 위해 경유와 비슷한 수준으로 세율 인상(60원→190원)을 추진하는 것이 바람직하다.

라. 부가가치세 세율조정 방안

부가가치세제를 시행하고 있는 OECD 국가 대부분이 우리나라보다 세율 수준이 높다. 현재 10%인 부가가치세의 세율을 1%p 인상하면 약 2조원의 세수가 증대될 것으로 예상된다¹⁰⁾. 다만 부가가치세율을 인상하면 전반적인 물가가 상승하고 일반 국민의 조세저항에 직면할 가능성이 있으므로 세율 조정에 신중을 기할 필요가 있다.

마. 소득세제의 강화 방안

1) 종합소득세 체계의 정비 방안

종합소득세율 체계의 개편 이상의 증세방안은 소비세 위주로 되어 있기 때문에 형평성이 악화될 가능성이 있으므로 역진성 보완을 위한 세율체계에 대한 개편(10, 20, 30, 40%의 4단계→5, 15, 25, 35, 45%의 5단계)이 필요하다. 이 경우 중·저소득층에 대한 실질적인 세 경감효과가 미미하기 때문에, 형평성 제고를 위해서는 중·저소득층에 대한 세부담 경감보다는 고소득층에 대한 세부담 강화가 바람직하다. 현재 실업률이 매우 높으므로 고소득층에 대한 소득세 한계세율을 인상하더라도 노동시장에 미치는 왜곡효과는 작을 것으로 판단된다.

2) 금융소득관련 소득세제 개편방안

1999년 말의 금융위기에 따라 전격적으로 유보되었던 금융소득종합과세를 도입하는 것이 필요하다. 특히 소비세 위주의 증세방안 실시에 따라 역진성 문제가 커질 수 있는 만큼 금융소득종합과세를 재도입함으로써 과세의 형평성을 제고하여야 한다. 그러나 금융소득종합과세는 금융시장의 혼란을 가중시킬 수 있으므로 금융시장

10) 부가가치세율의 인상을 1999년부터 시행한다면 1999년에는 약 1조원 정도의 세수 증대효과가 있을 것으로 예상된다.

의 여건을 감안하여 시행하는 것이 바람직하다.

바. 재산과세의 강화

과거 부동산관련 조세정책의 미비로 인하여 부동산을 통해 축적된 부가 상속 및 증여되는 것에 대한 과세 강화도 고려해 보아야 한다. 그러나 해당 세목의 성격상 1998년보다는 2~3년 후부터의 세수 증대를 목표로 하는 것이 바람직하다. 양도소득세의 경우 1가구 1주택, 공공사업용지, 자경농지 등에 대한 감면 축소로 세수를 증대할 수 있을 것이다.

상속세 및 증여세의 각종 공제규모를 하향 조정하면 매년 1천억원 이상의 세수 증대가 기대되고 상속재산가액의 평가를 현실화하면 추가적인 세수 증대가 예상된다.

사. 조세감면 대상

구조조정을 위한 재원조달의 필요성과 함께 기업 및 금융기관의 구조조정 및 재무구조 개선을 유도·촉진하기 위해 조세지원을 확대해야 할 필요성도 제기되고 있다.

먼저, 특별부가세, 취득세 등의 감면을 통해 기업의 인수·합병, 부채의 상환과 자산매각 등을 촉진시킬 필요가 있다. 현재 구조조정 등이 주로 외환위기 이후에 진행되고 있으므로 해당 조세지원조치가 기존 세입의 감소요인으로 작용하는 정도는 미미할 것이다.

또한 침체된 경제에 활력을 불어넣기 위한 세제지원도 필요하다. 특별소비세 감면, 부동산에 대한 취득·등록·양도소득세 감면, 임시투자세액공제 등 경기부양을 위한 조세지원이 요청되고 있는데, 특소세 인하의 경우 약 1천억원 정도의 세입 감소가 예상된다. 여타 세제지원조치도 활성화조치 이전의 거래나 투자 수준을 고려하면 세입을 감소시키는 효과는 작을 것으로 보인다.

이상의 증세방안 중에서 담배 특소세, 전문 인적용역에 대한 부가가치세 과세, 중유 특별소비세 신설, 종합소득세 개편을 2000년부터 시행하고 2001년부터 등유 및 경유의 특소세를 인상 및 금융소득종합과세를 시행할 경우 2000년에는 약 2조원, 2001년 이후에는 4조원을 상회하는 세수 증대 효과가 있을 것으로 추산된다.

<표 22> 증세방안의 연도별 세수효과

(단위 : 억원)

	2000	2001	2002
담배 특소세 신설	8,000	8,000	8,000
부가가치세 면세 축소	1,000	1,000	1,000
중유 특별소비세 신설	5,000	5,000	5,000
종합소득세율 체계 개편	5,000	5,000	5,000
등유 특소세율 인상	—	8,000	8,000
경유 특소세율 인상	—	12,500	12,800
금융소득종합과세	—	2,500	2,500
총 계	19,000	42,000	42,300

4. 기타 재원조달방안

가. 공기업 매각

1998년 하반기부터 본격적으로 공기업 민영화를 추진함에 따라 공기업 매각수입도 세입 확대 방안으로 검토될 수 있다. 민영화 대상에 수익성 있는 대규모 공기업까지 포함되어 있으므로 이들의 매각을 통한 재정수입이 상당한 수준이 될 수 있을 것이다. 또한 공기업 매각수입의 확대는 재정수입을 확보한다는 측면 외에도 정부부문을 축소한다는 점에서 의의가 있다.

현재의 재정 여건을 감안할 때 재원의 확보를 위하여 보다 적극적인 공기업 민영화를 추진할 필요가 있다. 투명성 등 여러 문제를 고려할 때 민영화는 원칙적으로 공개매각(public offering)의 형태로 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 민영화의 시점을 앞당기거나 매각수입을 더욱 늘릴 수 있는 경우에는 교역매각(trade sales)의 형태도 고려할 수 있을 것이다¹¹⁾.

11) 예를 들어, 담배인삼공사나 한전의 일부 사업부서를 분할매각하는 경우 등에는 교역매각의 형태도 고려할 수 있음.

또한 한국통신, 포철 등과 같이 외국인이 대주주가 되는 것에 대한 우려가 심한 경우에는 황금주(golden share) 등의 제도를 활용하여 민영화를 추진할 수 있을 것이다. 다만 공기업 매각 수입은 매각 시점과 가격의 불확실성으로 인하여 안정적인 재원조달 방안이 되지 못한다¹²⁾. 따라서 민영화가 일시적으로 지연되는 경우 재정수입의 부족분을 한국은행에서 한시적으로 차입하거나 예산에서 수입에 해당되는 부분만큼을 예비비 형태로 편성하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

나. 기타 세입

각종 세외수입을 확대하는 방안이 제기될 수 있으나, 현실적으로 세외수입을 확대시킬 만한 부문은 크지 않다. 사용료, 수수료 등의 각종 세외수입 중 상당부분은 지방정부 또는 공기업에 귀속되므로 중앙정부의 재정수입에서 차지하는 부분이 작으며 또한 세외수입의 지나친 증가는 소득재분배 측면 등에서 문제를 초래할 수도 있다.

12) 공기업 민영화가 순조롭게 진행될 경우 100억~150억달러(약 13조~20조원)의 재정수입이 가능할 것으로 보기도 하지만 공기업 민영화 수입 규모는 알기 어려움.

V. 결 론

1. 자원조달과 보전

외환위기 이후의 재정운용 기본방향은 재정이 경제위기 극복에 적극적인 역할을 담당하는 것이다. 금융구조조정, 실업대책, 경기부양 등 경제위기 극복을 위해 지출과 조세 양 측면에서 지원이 있어야 할 것이다. 그러나 장기적·구조적 재정적자를 야기하지 않도록 하여야 하며 경제위기 극복을 위한 부담의 형평성을 항상 고려하여야 한다.

재정적자를 보전하기 위해서는 먼저 각종 세입의 증대가 고려된 다음 보전재원으로 채권발행이나 통화증발이 고려되어야 할 것이다. 세입 확충 없이 채권으로만 재정적자를 보전할 경우에는 채권의 소화물량이 과다하게 되어 금리 상승 등의 부작용이 나타날 것이다. 또한 국채발행의 증가에 따른 이자비용의 증가로 만성적인 재정적자가 발생할 수도 있다.

세입 확충을 위해서는 담배 및 유류에 대한 과세를 강화하여 국세수입을 증대시키는 것을 고려해 볼 만하다. 또한 적극적인 공기업 매각정책을 통한 세입의 확충도 필요하다. 이 밖에 고용보험료 등 사회보장기여금의 요율을 상향조정하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

세출의 경우 구조조정, 고용안정, 경기부양과 관련된 지출을 증대하는 한편 농어촌, 국방, 교육, 일반행정 등의 세출 조정이 필요하다. SOC와 같은 자본지출은 고용유발효과가 높지 않은 것으로 나타나지만 성장잠재력을 유지하는 한편 침체된 경기를 부양하는 데 효과가 있을 것이므로 지출을 확대하는 것이 바람직하다¹³⁾. 또한

13) 자본지출의 증대는 경기가 위축되어 있는 1998년도 하반기나 1999년도 상반기가 적합할 것임.

지출 감축을 위해 다년도 예산 계획을 작성하거나 특별회계 및 기금을 정비하여야 한다.

세입 증대로도 부족한 재원은 대부분 국채를 발행하여 보전할 수밖에 없다. 기금의 적자나 한은 차입을 통한 재정적자 보전은 한계가 있기 때문이다. 기금예탁의 확대를 통하여 재원을 조달하는 경우에도 통합재정에 미치는 영향은 동일하므로 사실상 국채를 발행하는 것이다.

국공채 발행의 경우 시장 실세금리를 통한 국내 발행이 우선적으로 고려되어야 한다. 이것은 금리구조를 왜곡시키지 않는다는 점에서 바람직하고, 안정성으로 인한 국공채 선호도가 높아지고 있으며 금리가 하향 추세에 있다는 점에서 여건도 호전되는 상태이다. 그러나 국공채 발행 물량이 지나치면 구축효과를 통하여 회사채 시장을 압박하고 금리를 상승시킬 수 있으므로 시장금리의 추세를 보아 가며 발행 규모를 결정하는 것이 바람직하다¹⁴⁾.

따라서 한국은행이나 공공기금을 통한 국공채의 강제인수는 가능한 한 지양하여야 한다. 시장금리보다 낮은 금리로 강제인수시킬 경우에는 기금을 부실화시키는 요인이 될 수 있으며 공공기금의 예탁 비율을 확대하는 경우에는 기금의 국공채 인수 여력이 크지 않다는 문제점도 존재한다. 한국은행이 국공채를 인수하는 경우 실세금리를 통한 간접인수 방식이 되어야 할 것이다.

국공채의 해외 발행은 현재의 국가신용도, 환율변동 가능성 등의 문제점을 고려할 때 우선순위가 떨어진다. 현재 우리나라의 국가신용도가 BB+(S&P 기준)로 아직 투자 적격기준을 회복하지 못하고 있다¹⁵⁾. 또한 해외 발행금리가 10%대로 국내보다 다소 낮으나 환율변동 가능성, 외채규모, 해외발행비용 등을 고려하면 국내외 금리 차이가 해외발행의 근거가 되기는 힘들다.

14) 1998년 5월 말 현재 국공채 및 회사채 발행잔액은 254조 7천억원(국공채 163조 9천억원, 회사채 90조 8천억원)임.

15) 지난 4월 외평채 발행 당시 단기 5년 및 10년짜리를 각각 8.953%와 9.084%(TB에 3.45 및 3.55%의 가산금리)로 조달함.

2. 통합재정상 세입·세출 전망

앞에서 제시한 세율 인상과 지출 감축을 추구할 경우 통합재정수지는 점진적으로 개선되는 것으로 나타난다. 1999년의 경우 경기부양을 위해 재정지출이 확대됨으로써 재정적자의 규모가 GDP 대비 7%로 확대되지만 이후 뚜렷한 감소세를 보일 것으로 전망된다. 그리고 적극적인 공기업 매각을 통하여 재정수입의 일부를 조달하는 경우에는 통합재정수지가 더욱 개선될 것이다.

<표 23> 정책변화 이후의 재정수지

(단위 : %, 조원)

	1998	1999	2000	2001	2002
통합재정 세입	95.7	97.7	102.5	111.9	122.1
중앙정부 세입	94.3	96.2	100.9	110.1	120.2
국세수입	67.5	69.6	75.0	83.6	91.6
통합재정 세출 및 순융자	118.3	128.7	129.1	133.7	139.5
중앙정부 세출 및 순융자	115.1	125.7	126.1	130.4	135.8
경상지출	73.8	79.5	83.4	88.5	93.6
가계정상이전	11.2	12.8	13.1	13.7	14.1
정부소비관련	58.0	59.3	60.6	62.4	64.6
자본지출	19.8	23.7	22.8	22.5	22.4
순융자	21.5	22.6	19.9	19.4	19.8
비금융공기업 세출	3.1	2.9	3.1	3.3	3.6
통합재정수지차	-22.5 (-5.3)	-30.9 (-7.1)	-26.6 (-5.9)	-21.9 (-4.6)	-17.4 (-3.4)
기초재정수지차(A)	-18.2 (-4.3)	-24.0 (-5.5)	-17.4 (-3.9)	-10.0 (-2.1)	-3.0 (-0.6)
기초재정수지차(B)	-15.4 (-3.6)	-18.2 (-4.2)	-11.0 (-2.4)	-2.6 (-0.5)	3.8 (0.7)
국채잔액	40.9 (9.7)	70.8 (16.2)	97.5 (21.6)	121.6 (25.4)	143.4 (28.0)

주 : () 안은 GDP 대비 비중

반면 국채 잔액은 계속 증가할 것으로 보인다. 국채 잔액은 1998년에 GDP의 10% 수준에서 2002년에는 GDP의 약 30% 수준으로 증가할 것으로 예상된다. 그러나 국채 이자비용과 금융구조조정을 위한 정부 보증채권의 이자비용을 차감한 기초재정수지차를 보면 2002년에는 흑자로 전환되고 있다. 이는 2002년부터 정부부채의 규모가 점진적으로 축소되는 것을 의미한다. 따라서 2002년 이후에는 재정수지가 안정 수준으로 회복될 것으로 보인다.

이는 세출의 축소와 세율 인상 및 공기업 민영화 등 세입 확대를 모색하지 않을 경우에는 만성적인 재정적자 상태에 놓일 가능성이 높다는 것을 시사한다. 이러한 조치가 없을 경우 세출 증대와 세입 부진 요인이 복합되어 재정적자 보전 규모가 확대되고 여기에 국채 이자비용이 추가되어 재정적자가 감소되기 힘들 것이다.

<부록>

<부표 1> 사업별 취업유발효과

대분류	소분류	고용유발인원 (명/억원)
사회간접자본	도로, 항만, 공항, 댐 건설, 치수, 산업단지 기반조성, 철도 및 지하철 건설	2.52
	철도차량 구입(국내제작)	1.11
	철도차량 구입(수입분)	0
	철도 및 지하철 운영 지원	3.24
교육	초중등 교육, 대학교육	4.82
	대학 연구능력 강화	2.29
	직업훈련서비스	4.82
	정보화교육	1.44~3.18 ¹⁾
	교육환경개선	1.65~2.53
	장학금	이전지출
	중소기업 경쟁력강화	중소기업지원(기술개발지원 제외) 기술개발지원
에너지 지원	석유가스 비축 시설 신축, 에너지 절약시설, 도시가스 시설개선	2.52
	에너지 기술개발	2.29 ³⁾
	집단·대체 에너지 공급, LPG 공급방식 개선	0.64~2.52 ⁴⁾
	석탄산업지원	산업지원
과학기술	연구개발, 기초과학, 출연·국립연구기관	2.29
정보화		1.35
농어촌 구조개선	생산기반 정비 및 용수개발	2.52
	영농·영어·양축 자금 지원	산업지원
	영농규모화 및 기계화	산업지원
	농어촌 생산 유통 개선	6.05 ⁵⁾
	농·어업 인력 육성	4.82
	기술 개발 및 정보화	2.29
	수산자원 조성	6.16
	산지자원화	12.03
	생활환경 개선 등	1.54
	소득보상지출	이전지출

<부표 1>의 계속

대분류	소분류	고용유발인원 (명/억원)
사회복지	생계보호, 국가유공자 지원, 경로연금	이전지출
	의료보험, 생활보호 지원 중 의료보호	3.26
	생활보호 지원 중 교육보호	4.82
	국민연금	이전지출
	생업자금 융자를 통한 자활조성	이전지출
	장애인·아동 등 사회복지시설 지원	5.77
	근로자 복지증진 및 고용안정	大
	보건의료 기반확충	3.26
맑은 물 공급환경	상수도 시설확충	1.78~2.52
	수질개선	1.57~2.52
	폐기물 관리	2.52~3.15
	환경기술 개발	4.59 ⁶⁾
국민생활 안전	공공시설물 안전관리, 농수산물 검사검역, 식품 안전관리, 재해 위험지구 정비, 산불방지대책	3.15
치안	치안활동의 과학화 추진, 경찰 작전 및 대공 수 사체제 강화, 교통단속과 사고조사 업무 개선	3.15
	경찰관서 증설 및 노후관서 개축	2.12
문화예술 체육진흥	문화예술 진흥	3.94
	체육진흥, 청소년 육성	4.82
외교 통일	일반외교활동, 개도국 무상지원, 국제분담금	0
	남북협력 교류 추진	3.15

주 : 1) 예산을 전액 컴퓨터 등 기자재 구입에 사용하는 경우에는 작아지며, 정보화 교육을 위한 추가적인 인력 고용에 예산을 사용하는 경우에는 커짐.

2) 기술개발비 중 50% 정도를 정부가 지원하는 것으로 가정.

3) 전액 정부가 투자하여 기술개발하는 것으로 가정.

4) 사업의 구체적인 내용에 따라 큰 차이를 보임.

5) 유통개선으로 인해 새로운 고용이 창출되지만, 기존의 유통분야에서의 고용인원은 불변하는 것으로 가정.

6) 기술개발 중 정부가 50%를 보조하는 것으로 간주.

<부표 2> 부실채권정리기금채권 발행내역

발행일자	발행규모	발행금리(%)	만 기	이자지급방법
1997. 11. 27	2조원	5	5년 6개월~7년	만기일시지급
1997. 11. 28	9,680억원	11.95	3년	3개월마다
1997. 11. 29	1조 693억원	11.95	3년	상동
1997. 11. 29	1조 2,288억원	11.95	3년	상동
1997. 12. 15	1조 7,320억원	12.14	3년	상동
1998. 2. 18	4,067억원	12.14	3년	상동
1998. 7. 23	4,989억원	12.66(변동금리)	5년	상동
1998. 7. 31	6,066억원	12.30(변동)	5년	상동
계	8조 5,103억원			

<부표 3> 예금보험기금채권 발행내역

발행일자	발행규모	발행금리(%)	만 기	비 고
1998. 1. 3	3조원	15	5년 6개월~7년	- 한국은행에서 인수한 채권.
1998. 1. 21	1조원	15	상동	5조원은 종금사 예금 지급,
1998. 1. 23	1조원	15	상동	1조5천억원은 서울·제
1998. 1. 30	1조 5천억원	15	상동	일 증자
1998. 7. 30	1조 378억원	12.32(변동)	7년(5년거치 6개월마다 분할 상환)	- 25개 은행에서 인수한 채권임
1998. 7. 31	5,702억원	12.30	상동	
계	8조 1,080억원			

發表主題：經濟危機와 財政政策方向

□ 張鉉俊 論說委員(中央日報)

세입 감소, 세출수요 증대 상황에서 뽀족한 수단이 없다는 것이 발표문의 요지인 것 같다. 현재 금융과 기업의 역할이 위축된 상황에서 재정의 역할이 돋보이고 있는데, 이런 때일수록 재정은 국민부담이라는 점을 명심하여야 한다. 따라서 금융구조 조정, 기업구조조정에 대한 재정지원이 누구의 이익을 위해 이루어지고 있는지를 확실히 하고, 재정지출에 유의해야 한다. 재정지원의 타당성을 먼저 검토하고, 꼭 살려야 할 기업에만 지원하도록 하여야 한다.

재정적자에 관해서는 재정이 최후의 보루라는 점을 명심하여야 한다. 재정이 부실해지면 정말 아무런 대책이 없으므로 재정적자 감축을 위한 모든 방법을 총동원해야 한다. 재정적자 감축을 위해 세출 억제, 세입 증대뿐 아니라 인플레이션을 위기 타개책으로 검토해야 할 때다.

기금예탁을 통한 재원 확보에는 반대한다. 국민연금에 손을 대면 부작용이 많은 것이다. 또한 공기업 매각을 통한 세입 증대효과에는 한계가 있다. 공기업 매각수입은 재경부 국고국으로 바로 들어가지 않는다.

전망이 아주 우울하므로 실업대책에 있어 우선순위를 정해 놓고, 솔직하게 정부의 한계를 제시하여 설득해야 한다. 경부고속철도 같은 사업이 아니라 실업 축소와 SOC 대책에 모두 도움이 되는 사업을 연구·개발해야 한다.

□ 朴完奎 教授(中央大學校)

먼저, 올해 성장률은 민간연구소에서 $-6\% \sim -7\%$, S&P 산하연구기관도 -6.7% 로 전망하고 있다. 따라서 발표문의 전망치들은 전체적으로 재조정되어야 할 것이다. 교통세 세율 인상에 따른 세수 증해도 소비감소효과가 크기 때문에 발표문보다 크지 않을 것이다. 담배도 소비량 절대규모가 감소하는 상황에서 세율 인상을 통해 커다란 세수 증대효과를 기대하기 어렵다. 전체 세수전망도 경기의 전환점을 어떻게 설정하는가에 따라 많이 달라진다. 따라서 시나리오를 만들어 대비해야 할 것이다.

SOC 투자가 어떻게 즉각적으로 GDP 개선효과로 나타나는지 의문이다. 또한 SOC와 사회안전망 지출 비교에서는 여러 가지 SOC 사업과 사회안전망 사업별로 시차(lag)를 고려해서 최적의 정책조합을 찾아야 할 것이다.

조세감면의 확대는 감면축소 방향과 어긋난다. 탈루세원의 포착을 통해 과세베이스를 확대해야 한다. 또한 취득세, 등록세 감면은 지방재정에 악영향을 준다. 지방재정의 규모도 크고, 역할도 막중한데 논문에서는 이 부분이 다루어지지 않았다.

□ 文亨杓 研究委員(韓國開發研究院)

비관적으로 보면, 2002년까지 재정적자가 비판적이라는 발표문의 전망도 안이한 듯하다. 경기침체가 장기화할 가능성이 높고 이 경우 세입 감소가 지속될 것이다. 세출에서는 부실채권 정리비용이 매우 큰데, 부실채권규모는 발표문의 100조원에서 200조원으로 증가할 것이라는 전망이 있다. 이에 따라 정부부담도 증가할 것이다. 또한 성업공사 채권 상환 여부도 불투명하기 때문에 이자비용이 더욱 커지고 오래 지속될 것이다. 실업대책비용도 당분간 5% 이상의 고실업이 지속되고 빈곤대책비용이 증가하면서 고복지비용이 당분간 유지될 것이다. 이 모든 요인이 재정적자를 심화시키고, 장기화시키는 요인으로 작용할 것이다.

보다 강력한 의지와 수단으로 재정을 운용해야 한다. 먼저, 중기재정계획의 수립이 필요하다. 재정적자 탈피의 필요성을 부각하고 정부의 의지를 보이기 위해서는

중기재정계획(multi-year planning)을 1999년부터 이행해야 한다. 우리보다 금융부실이 덜 했던 스웨덴, 핀란드도 재정균형 회복에 7~8년이 소요되었다.

다음으로 재정지출면에서 정부운영방식의 패러다임을 바꾸어야 한다. 경기회복과 정부의 의지가 결합되어야 재정균형에 도달할 수 있다. 따라서 단편적이고 관성적인 대책이 아니라 획기적 대책이 요구된다.

세입 증대면에서는 간접세만을 활용하는 것에 대해 의문이다. 직접세 기능이 미약하고 외환위기 속에 소득분배가 악화되는 상황에서 조세의 형평성 제고기능이 더욱 절실하다. 금융소득종합과세 도입과 함께 탈루세원의 포착이 필요하다.

□ 金成珍 財經金融審議官(國務調整室)

전반적인 방향 특히 세출의 우선순위 설정은 타당한 것으로 보인다. 농어촌, 교육, 국방부문의 세출구조조정이 필요하다. 이때 중요한 것과 긴요한 것을 구분해야 한다. 긴요한 사업을 먼저 해야 하며, 중요하지만 덜 긴요한 사업에 대한 설득과 조정이 필요한 시점이라고 본다. 가령, 중소기업지원, 수출지원도 중요하지만 방만하게 지원하지 않았는지, 지원자금의 낭비는 없었는지를 분석해야 한다. 이 작업을 수행하는 데 있어 재정문제를 고민하는 여러분이 앞장 서 주기를 바란다.

재정적자는 불가피하지만 그 내용을 보면 매우 답답하다. 내년 예산에서 6조원 정도 세입이 증가하는 것은 모두 이자비용으로 지출되도록 되어 있다. 세입은 불투명하고 세출은 투명하므로 결국 세출을 줄일 수밖에 없다. 마른 수건도 쥐어 찐다는 심정으로 세출 삭감에 노력해야 할 것이다.