경제현안

세계화 시대의 재정 정책과 조세 개혁

세계화 시대에 있어 재정 정책은 경기 조절 기능의 제고를 위해 재정 상황의 시의적절한 파악이 가능한 통계적 장치 마련, 재정의 신축적 운용을 위한 각종 기금과 재정 투융자 특별 회계의 신축적 운용, 세입과 세출의 연계를 위한 조세지출예산제도 도입의 검토, 그리고 세입의 신축성 제고로 나아가야 한다. 또한 조세 부문의 개혁은 세계 환경 변화에 적응하기 위한 대외적 대응 전략의 수립보다는 대내적으로 조세 정책의 실효성 제고 여건을 조성하는 데 중점을 두어야 하며 이를 위해 소득세 기능의 강화, 조세 행정의 개혁, 조세지원제도의 WTO 체제 규범 준수 및 방만하게 운영되었던 지원제도들의 재정비, 그리고 기업 과세 정책의 합리화로 나아가야 한다.

안종범 / 한국조세연구원 전문연구위원

서론

1995년부터 세계화가 총괄적인 국가 목표로 제기되면서 정부·기업·가계의 의식과 관행 그리고 제도 개혁이 추진되고 있다. 세계화는 급변하는 세계 경제 환경에 적극적으로 대응하여 국가 경쟁력을 높이고 세계 경제에서 우리나라가 주도적인 역할을 해나가자는 것으로 요약되는데, 경제의 세계화뿐 아니라 정치, 사회, 문화 등 모든 부문의 세계화를 포괄하는 것으로 이해되고 있다.

이 글의 과제는 세계화 추진의 경제 정책적 내용, 특히 재정·조세 개혁의 과제를 검토하는 것이다. 재정 금융 정책으로 대별되어 온 정부의 경제 정책은 경제의 완전 개방을 맞이하여 전혀 다른 여건에 직면하고 있다. 경제의 개방화·국제화의 급속한 진전에 따라 해외의 교란 요인은 국내 경제에 더욱 크고 직접적으로 영향을 미칠 것이다. 반면 자본 자유화, 금융 개방, 금융 규제 완화는 금융 정책의 실효성을 약화시켜 앞으로 금융 정책은 거시 경제 조절 기능을 충분히 수행하지 못할 것이다. 이에 따라 상대적으로 재정 정책이 거시 경제 운용을 위한 정책 수단으로서 주목받게 되었고 재정 정책의 한 축인 조세 정책도 마찬가지다. 이러한 맥락에서 재정의 경기 조절 기능을 중심으로 재정 개혁의 과제가 제기될 것이다. 이 과정에서 주로 재정 기조의 방향 전환과 경기 조절 기능의 강화를 위한 여건 조성이라는 측면이 부각될 것이다. 끝으로 조세 정책의 실효성 제

고를 위한 세제 개혁 방향을 제기하고 세계화 추진이 조세 정책에 대해서는 어떻게 투영되었는가를 살펴볼 것이다.

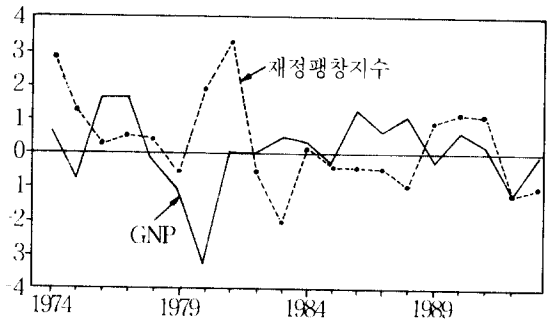
재정 정책의 거시경제 조정 기능 제고

재정 정책 기조

재정 적자가 경제 운용의 상당한 부담이 되고 있는 선진국에 비추어볼 때 그 동안 우리의 재정이 수지 안정을 통해 보수적으로 운용되어 왔다는 사실은 일단 다행스러운 일이다. 그러나 재정의 경기 조절 기능이 강조되고 재정의 자동 안정화 장치를 구축해야 한다는 관점에서 보면 이제 우리의 재정 기조도 전환해야 할 시점에서 이른 것으로 보인다. 재정의 자동 안정화 장치는 재정 수지가 경기 변동과 반대 방향으로, 즉 경기 역행적(Counter-cyclical)으로 운용된다는 것을 의미한다. 예를 들어 경기 팽창기에 조세 수입이 증대하여 재정 흑자를 실현하면 경기 진정 효과를 발휘하게 되는 것이다. 그러나 지난 20여 년간 우리나라의 재정은 오히려 경기 동행적으로 운용되어 왔다.

재정 수지상으로 나타난 재정 기조가 팽창적인지 혹은 긴축적인지 판단할 수 있는 지표로서 우리는 재정 팽창 지수(Fiscal Impulse Measure)를 이용할 수 있다. 최근 조윤제·박종규(1994)[1]는 우리나라의 1970년 이후 20 년간의 재정 기조를 통합 재정 수지에 의한 재정 팽창 지수를 이용하여 분석하였다. 그들은 경기 변동과 재정 기조와의 상관 관계를 파악하기 위하여 GNP갭((경상 GDP - 잠재 GNP)/경상 GNP)과 재정 팽창 지수를 비교한 <그림 1>을 도출하였다. 여기서 0보다 큰 재정 팽창 지수는 팽창적 재정 기조를 의미하고 0보다 큰 GNP갭은 경기 과열을 의미하며 재정 팽창 지수에 0을 표시한 것은 재정 기조가 경기 역행적임을, X 표시는 경기 동행적임을 나타낸다. 이 그림에 따르면 지난 20 년간 우리나라의 재정 기조는 재정의 자동 안정화 장치에 의해 경기 변동을 중화시키는 것이 아니라 오히려 경기 변동폭을 증폭시키는 경기 동행적이었다.

<그림 1> 경기 변동 추이와 재정 팽창 지수



우리의 재정 기조가 경기 동행적이었던 이유는 다음과 같은 세 가지 점이 지적된다. 첫째, 재정의 운용에 있어서 정책 의도 자체가 경기 조절에 우선 순위를 두지 않았다. 둘째, 재정 운용의 관행이 경기 변동에 대해 경직적으로 대응하여 왔다. 셋째, 재정을 일반 회계 중심으로 운용함으로써 정부의 의도와는 달리 재정의

1) 조윤제·박종규, 「개방경제하의 재정정책-거시경제조정 역할제고를 위한 방안」, 「개방화·국제화에 따른 재정·금융정책의 방향」, KTI 개원 2주년 기념 심포지엄, 한국조세연구원, 1994. 11.

경기 동행성에 기여해 온 부분이 있다.

서두에서 지적한 바와 같이 이와 같은 재정 정책의 기조는 전면적인 개방화·국제화 시대와 부응하지 않는다. 대외적으로 교란 요인을 흡수하고 완화하기 위해서는 재정의 경기 조절 기능을 제고해야 하며 금융 정책의 기능이 약화되어 가는 현실을 감안하면 그 필요성은 더욱 절박하다. 재정 정책의 거시 조절 기능을 제고하여 재정 정책과 금융 정책을 적절히 조합한 정책 조합이 실행 가능하도록 하는 것은 건전한 거시 경제 운용을 위해 필수적인 과제이다. 예를 들어 해외 자본 유입은 궁극적으로 국내 인플레이션을 유발하게 되는데 이에 대한 정책 대응으로 긴축 통화 정책을 운용할 경우 국내 금리가 상승하게 되고 나아가 추가적인 자본 유입이 발생하는 악순환이 발생할 수 있다. 이때 긴축 재정 정책을 운용하면 물가 상승 압력을 유효하게 줄일 수 있고 또한 비교역재 부문의 수요를 감소시킴으로써 실질 환율 절상을 완화시키는 효과가 보다 클 수 있다. 이와 같이 재정 금융 정책 조합을 적절히 사용할 경우, 성장, 물가, 환율, 이자율 등 거시 변수에 대한 선택 가능 영역을 증대시킬 수 있을 것이다.

재정 개혁의 방안

재정의 경기 조절 기능을 제고하는 것은 정책 의지의 공고화만으로 가능한 것이 아니다. 재정 정책의 기능 강화는 정책 당국이 이를 수행할 수 있는 여건이 갖추어져야만 비로소 가능하다. 따라서 다음의 여건 조성이 선행되어야 한다.

첫째, 재정의 상황을 시기적절하게 파악할 수 있는 통계적 장치를 마련해야 한다. 특별 회계와 기금의 비중이 큰 현실에서 일반 회계는 더 이상 재정 운용의 기초 통계치로 사용될 수 없다. 또한 일반 회계는 주로 경직성 경비를 포함하고 있으므로 신축적인 재정 운용의 여지가 별로 없다. 신축적인 재정 운용을 실질적으로 수행하기 위해서는 특별 회계와 기금 등을 포괄하는 IMF 기준의 통합 재정 수지(Consolidated budget)가 기준이 되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 최근 정부가 분기별로 통합 재정 수지를 작성하는 작업을 하고 있다는 점은 무척 다행스러운 일이다.

둘째, 재정의 신축적 운용을 위해서는 각종 기금과 특별 회계 특히 재정 투융자 특별 회계의 신축적 운용이 기본이 되어야 한다. 기금의 경우 예산 규모를 볼 때 일반 회계 수준으로 그 규모가 크다. 그러나 각 기금의 조성과 운용이 관리 주체별로 통일성이 결여되어 있고 유사한 기금이 난립하고 있어서 일반 회계와 같이 경직적으로 운용되어 왔다. 따라서 유사한 기능을 가진 기금을 과감히 통폐합하고 새로운 기금의 설치를 억제해야 할 필요가 있다. 또한 1994년부터 실시되고 있는 공공자금관리기금법을 적극 활용하여 각종 기금의 여유 자금을 공공 자금 관리 기금에 예탁하도록 유인하여 공공 자금의 통합 관리를 강화하고 이를 신축적 재정 운용에 활용해야 한다.

셋째, 현행 예산 회계는 세입과 세출의 기능이 분리되어 있어 재정의 신축성 제고에 어려움이 있다. 따라서 세입과 세출을 연계시킬 수 있는 장치가 필요하며 이를 위해 조세지출예산제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 조세지출예산제도는 각종 조세 감면을 사전적으로 파악하여 지출 예산에 감안할 수 있는 제도이다.

넷째, 세입의 신축성을 제고할 필요가 있다. 세입 예산이 책정되면 징수 당국은 분기별 세수 진도비를 기준으로 목표 세수를 달성하고자 세무 행정의 강도를 조절하는 것이 그 동안의 관행이었다. 이것이 세입의 신축성을 저해한 것은 물론이다. 이러한 징수 노력의 신축성이 가능했던 것은 결국 우리의 과세 베이스가 좁기 때문이다. 따라서 각종 감면을 재정비하고 탈루 세원을 보다 과학적으로 포착할 수 있는 국세 행정 체계를 구축함으로써 과세 베이스를 확대하는 것이 필요하다. 아울러 세입의 신축성을 제고하기 위한 제도적 장치로서 탄력세율의 적용이 어느 세목에 가능한지를 장기적으로 검토하는 것이 필요하다.

조세 부문 개혁 과제

조세 개혁의 기본 방향

조세 정책에서 핵심적인 정책 수단은 세율 조정이다. 세율 변화는 경제 활동에 대한 유인으로 작용하여 경제 주체의 행위를 변화시킬 수 있으며, 경제 부문간 자원 배분에 영향을 미침으로써 경제의 구조 변화를 유도할 수도 있다. 또한 경제 이론에서는 세율 조정을 통한 경기 조절 기능이 중요시되고 있다.

그러나 현행 조세 정책의 여건은 이러한 이론적 가능성을 실현하기에는 너무나 미흡하다. 먼저 각종 방만한 조세 감면 등으로 세원(tax-base)이 취약하여 세율 변화의 유인 효과가 약화될 수밖에 없다. 우리나라는 그 동안 각종 세제상 유인을 선별적인 조세 감면을 통해 제공하여 왔기 때문에 상대적으로 세율 변화의 효과는 상당히 미진하였다. 그러나 WTO 체제하에서는 이와 같은 조세 지원을 더 이상 정책 수단으로 사용할 수 없게 되었으며 따라서 선별적 조세 지원에서 세율 조정을 통한 포괄적 조세 유인 제공으로 정책 방향을 전환할 때가 되었다.

다음으로 세무 행정의 낙후와 낮은 납세 협력 수준으로 인해 조세제도가 객관적이고 원활하게 수행될 수 없다. 행정적 측면에서 조세 정책의 효과가 단절 또는 왜곡될 수 있는 것이다. 조세제도가 아무리 완벽하더라도 조세 행정이 제도를 효과적으로 뒷받침하지 못하면 조세 정책의 효과는 미진할 수밖에 없다. 우리나라는 조세제도를 원활히 시행하기 위해 필수적이라 할 수 있는 납세 협력이 상당히 낮은 수준이다. 오히려 이와 같이 낮은 납세 협력 수준을 감안하여 제도 자체를 조정할 정도로 조세 행정상 여건이 취약하다.

마지막으로 조세 정책의 일관성을 유지함으로써 경제 주체로 하여금 정책에 대한 신뢰를 갖도록 하여야 한다. 지금까지 우리의 조세 정

책은 빈번한 세제 개혁으로 인해 정책의 일관성이 결여되었다는 지적이 많다. 즉, 특정 연도의 세제 개편에 따른 효과 분석이 결여된 상태에서 매년 세제 개편을 단행함으로써 경제의 불확실성을 가중시키고 경제 주체의 의사 결정 과정에 혼란을 초래하였다는 지적이다. 앞으로는 보다 장기적인 파급 효과를 감안하여 신중한 세제 개편을 단행하는 것이 필요하다.

세계화에 부응하는 조세 부분의 개혁은 세계 경제 환경 변화에 적용할 수 있는 대외적인 대응 전략을 수립하는 것보다는 위에서 제시된 세 가지 여건의 변화를 통해 대내적인 조세 분야의 합리화를 도모하는 것이 우선이다. 즉, 조세 부문의 세계화 전략은 대내적으로 조세 정책의 실효성이 제고될 수 있는 여건을 조성하는 데 중점을 두어야 할 것이고 이를 위해서는 현행 세제의 불합리한 요소를 밝혀내는 것이 필요할 것이다.

세제 개혁의 과제

o 소득세 기능의 강화

우리나라의 소득세 기능이 미약하다는 사실은 각종 지표를 통해 확인된다. 먼저 소득 과세의 GDP 대비 비율을 보면 우리나라의 소득 과세는 GDP의 6.3%로 선진국의 절반 수준이다. 이는 소득세 기능의 강화가 조세 체계의 적정화를 위한 중요 과제라는 것을 의미한다. 앞에서도 지적했듯이 소득세 기능의 강화는 조세 정책의 실효성 제고를 위한 여건 조성이라는 측면에서도 중요한 과제이며, 수평적 공평성을 도모한다는 조세의 기본 원리에서 볼 때도 시급한 정책 과제이다.

<표 1> 조세 수입의 구성(GDP 대비 비율)

(1992년)

(%)

	소득 과세	소비 과세	재산 과세
한국	6.3	7.7	2.2
미국	12.2	5.0	3.3
일본	12.5	4.1	3.1
OECD평균	14.3	11.8	2.0

자료: 한국은행, 경제통계연보, 1993.
OECD, *Revenue Statistics* 1965~1993.

우리나라에서 소득세 기능이 미약한 것은 완전한 포괄적 소득세제도가 시행되지 않고 있고 세무 행정의 비효율과 납세 의식의 부족으로 세원 포착이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 특히 소득세 과세 대상중 1 원 이상의 세금을 내는 납세자의 비중을 나타내는 과세자의 비율은 지나치게 낮다. 근로 소득자와 사업 소득자의 과세자 비율은 1993년의 경우 각각 51%와 36%로서, 주요 선진국의 80%이상인 비율과 비교할 때 상당히 낮다. 특히 근로 소득자보다 면세점이 낮은 사업 소득자의 과세자 비율이 낮다는 것은 사업자의 경우 과세 포착률이 지나치게 낮다는 것을 시사하고 있다.[2] 이는 제도적 문제라기보다는 세무 행정상 문제이다.

2) 근로 소득자와 사업 소득자의 4 인 가족 기준 면세점은 1993년의 경우 각각 587만 원과 222만 원임.

더구나 사업 소득세의 경우, 1993년 귀속분 기준으로 전체 신고 인원중에서 62.3%가 표준 소득률을 적용받는 추계 조사 신청자였고 세액 기준으로는 24.2%를 차지하였다. 이와 같이 추계 조사 결정의 비중이 큰 것은 사업 소득세 행정이 각종 자료를 활용하지 못하고 있는 현실을 반영하는 것이다.

소득세 기능의 강화를 위해서는 각종 조세 감면의 축소·폐지와 함께 소득세 행정을 개혁해야 한다. 현재 시행하고 있는 표준 소득률이 업종별 수익률을 정확히 반영하는 것은 한계가 있다. 뿐만 아니라 납세자로 하여금 과표 누락의 동기를 부여한다. 또한 추계 조사 결정자의 대부분이 부가가치세의 과세 특례자라는 사실을 감안하면 문제의 심각성이 한층 크다. 記帳者 또한 표준 소득률표에 의거하여 업종별로 기준율을 정한다는 사실로 볼 때 표준 소득률 제도는 장기적으로 볼 때 폐지하는 것이 옳다.

ㅇ 조세 행정 개혁

납세는 국민의 의무인 동시에 납세자로서의 권리가 보장되어야 한다. 그러나 그 동안 우리의 조세 행정은 납세자 중심이 아니라 과세 당국의 행정 편의 위주로 운영되는 경우가 많았다. 이것은 현재 세무 공무원 한 사람이 특정 납세자의 특정 세목에 대한 상담, 신고, 조사, 체납 정리 등을 전담하여 집행하고 있기 때문이다.

납세 풍토 개선을 위한 세무 행정 개편을 위해서는 이에 걸 맞는 국세청 조직 개편이 필요하다. 가장 먼저 필요한 것은 세무서 조직을 세목별 조직에서 납세자 중심의 조직으로 개편하는 것이다. 현재 개인 사업자의 경우 사업장 세무서의 부가가치세과, 주소지 세무서의 소득세과, 재산세과 등이 세목별로 나누어 관리되고 있는데 이것을 납세자별 관리 조직으로 개편해야 할 것이다. 이는 업무 중복의 방지, 납세자 서비스의 증대, 그리고 개인 사업자와 법인간의 형평성 측면에서 타당하다.

또한 1인 전담제에서 기능별 조직으로 개편해야 할 것이다. 즉, 신고는 전산처리센타에서 접수·처리하고 조정·징수는 세무서에서 전담하되 부과·징수의 이원화된 조직으로 개편하여 부정의 원천을 차단해야 한다.

ㅇ 조세지원제도 방향 전환

조세지원제도는 대외적으로 WTO 체제가 정하는 규범을 지키면서 대내적으로는 그 동안 방만하게 운영되었던 지원제도들을 전반적으로 재정비해야 한다. WTO 협정에서는 보조금을 금지 보조금, 상계 가능 보조금, 허용 보조금의 세 가지로 분류하고 있는데 금지 및 상계 가능 보조금은 일정 기한 내에 폐지 또는 개편하여야 한다. 금지 보조금에는 수출 손실 준비금, 수출 사업 특별 상각 등의 외화획득지원제도와 기술 인력 개발을 포함한 8 종의 투자세액공제제도가 해당된다.

WTO 협정의 주된 목표중 하나가 자유 무역

질서의 확립에 있기 때문에 외화획득지원제도의 폐지는 불가피하다. 그러나 생산성 제고를 위해 투자세액공제제도는 존속이 필요한데 이를 위해서는 이들 제도의 국산 우대 조항을 폐지함으로써 상계 가능 보조금이나 허용 보조금으로 전환해야 한다. 반면, 상계 가능 보조금으로 분류되지만 지원의 실효성없이 막대한 세수의 감소만 가져오는 증자 소득 공제는 폐지하여야 한다.

일부 조세지원제도의 폐지로 인한 지원 효과의 감소를 보완하기 위해서는 지원제도의 활용률을 높여야 하며 이를 위해서는 세정 지원을 강화해야 한다. 임시 투자세액공제제도의 경우 홍보가 잘 되어있고 지원 절차가 상대적으로 간편하여 활용도가 높았던 점을 볼 때 지원제도를 적극 홍보하고 제출 서류를 간소화함으로써 지원 효과를 높여야 한다.

o 기업 과세 정책의 합리화

최근 급속히 진행되고 있는 국제적 자본 이동은 각국의 규제 완화와 조세 정책의 차이가 주요한 요인으로 작용하고 있다. 우리나라에서도 1980년대 중반부터 자본 유입 및 유출에 대한 규제를 완화하여 왔으며 이러한 추세는 향후 더욱 가속될 것으로 보인다. 따라서 기업 과세 정책도 국제 자본 이동을 고려하여 합리화해야 할 것이다.

자본 이동이 자유로운 사회에서 합리적인 기업 과세 정책을 수립하기 위해서는 다음과 같은 점들에 특히 유의해야 한다. 첫째, 저축에 대한 조세 정책과 투자에 대한 조세 정책의 적절한 조화가 필요하다. 자본 이동이 자유로운 경제에서는 자본 이득에 대한 개인 소득세와 같은 저축에 대한 조세와 법인세와 같은 투자에 대한 조세가 구분된다. 따라서 투자 촉진을 목표로 하는 조세 정책이 국내 저축에는 영향을 주지 않고 외국 자본의 유입만을 초래할 가능성이 있으며 이 경우 국내 통화 팽창 및 경상 수지 악화라는 부작용이 발생할 가능성이 있다. 그러므로 국내 저축을 유발하지 않고 외국인 투자의 유입만을 유발하는 조세 정책은 피하여야 한다. 둘째, 내국인에 의한 국내 투자와 외국인에 의한 국내 투자 그리고 내국인에 의한 해외 투자의 조세에 대한 탄력성이 각각 다를 수가 있다. 그러므로 세계화 시대에 걸 맞는 조세 정책을 수립하기 위해서는 조세 정책이 내국인의 국내 투자뿐만 아니라 외국인의 국내 투자, 내국인의 해외 투자에 미치는 효과를 종합적으로 검토해야 할 것이다. 셋째, 외국인의 국내 포트폴리오 투자에 대해 적절한 조세 정책을 수립하여야 한다. 우리나라는 지금까지 외국의 국내 포트폴리오 투자의 규모를 직접적으로 규제하는 정책을 고수하여 왔기 때문에 포트폴리오 투자에 대한 과세에 대해서는 크게 주의를 기울이지 않았다. 그러나 세계화가 진전됨에 따라 외국 자본 유입에 대한 직접적인 규제는 완화 또는 철폐될 것으로 전망되므로 적절한 조세 정책의 수립이 필요하다.♣