

중성장시대의 세입 확보 방안

박용주 · 현대경제사회연구원 연구위원

경제 구조의 고도화와 더불어 우리 경제가 중성장시대로 접어들어 따라 세입 증가율도 둔화 될 것이 예상된다. 이러한 세입 증가의 둔화는 소득 중대에 따른 삶의 질 및 환경 분야 등 신규 재정 수요의 증대와 맞물려 향후 정부의 재정 운영의 압박 요인으로 작용하게 될 것이다. 만성적인 세입 부족 현상이 예상되는 만큼 차제에 조세 부문을 포함한 세입 부문의 근본적 개혁이 요구된다.

머리말 - 세수 증가율 감소

1997년 예산 편성 당시부터 우려되어 온 올해의 세수가 당초 목표 74조 3억 원보다 3조 5,000억 원 정도 부족할 것으로 전망되고 있다. 특히, 올해 경기 상황이 호전되지 않고 있어 이같은 세수 불안은 내년에는 훨씬 심각해질 것으로 예상되고 있다. 정부는 최근 내년도 세수 증가율이 2~3% 정도로 예상하고 있어 향후 재정 운영에 상당한 어려움이 있을 것으로 전망된다.

특히, 최근 들어서는 경기 악화에 따른 기업의 영업 이익이 대폭 감소하였기 때문에, 실제 세수는 성장률 둔화 이상의 감소 요인으로 작용하고 있다. 그 결과, 특별소비세 등 경기에 민감한 영향을 받는 일부 세목과 지난해 영업 실적의 영향을 받는 법인세·소득세 납부 등이 부진하여 저조한 상반기 세입 진도율(43.8%)¹⁾을 보이고 있다. 따라서 정부는 1982년 이후 15년 만에 처음으로 예산 지출을 대폭 감축하기 위한 감액 추경 예산을 정기 국

회에 제출하는 방안을 검토하고 있으며, 또한 1998년 예산 증가율도 당초 계획했던 9% 내외에서 3~4% 정도 낮춘 초긴축 편성 방침을 고려 중인 것으로 알려지고 있다.

우리나라의 경제가 이제 과거 개발 연대의 고성장시대를 마감하고 중성장시대에 접어들게 되면, 이러한 세수 증가율 둔화는 향후 지속될 것으로 예상된다. 그러나 국민 소득 증가에 따라 삶의 질 관련 재

정 수요는 계속 증대하고 있어 세수 증가율 둔화는 정부 재정 운영 상의 큰 변화를 요구하고 있다. 특히, 과거의 조세 정책으로는 부족한 세수를 보전할 수 없어 중성장시대에 걸맞는 조세제도 및 행정의 근본적인 개선이 요구되는 시점이다.

세수 확보 방안

1) 세제 개혁을 통한 세수 확보 방안

부족한 세수의 확보 방안으로 무조건적인 세율 인상을 선택할 경우, 중장기뿐만 아니라 단기에 있어서도 오히려 세수 감소를 가져오게 된다. 이러한 사실은 이론적으로나 역사적으로도 이미 잘 알려진 사실이다.²⁾ 높은 조세 부담은 지하 경제를 확대시키며, 과세 대상이 자본 및 노동처럼 이동성이 큰 경우 외국으로의 조세 회피가

〈표 1〉 연도별 재정 수입 비교

(단위: 조 원)

		상반기	하반기
1995	세입 실적	25.9	27.0
	세입 진도율(%)	49	51
	국고 여유 자금	5.6	
1996	세입 실적	28.9	31.3
	세입 진도율(%)	48	52
	국고 여유 자금	4.3	
1997	세입 실적	29.6	32.2(추정)
	세입 진도율(%)	43.8	48(추정)
	국고 여유 자금	1.9	-

자료: 재정경제원.

〈표 2〉 연도별 세입 및 재정 증가율

(%)

	1992	1993	1995	1997(전망)	1998(추정)
세입 증가율	16.3	11.5	19.9	10.7	2~3
재정 규모 증가율	21.8	13.5	15.1	10.7	5~6

주: 세입 = 국세 + 세외 수입, 재정 규모 = 일반회계 + 재특순계.

1) 세입 진도율이란 전년 예산 상에 반영된 세입 추계에 대한 실제 진도 상황을 표시한 것으로, 통상 당해 연도의 세입 가운데 48%가 전반기에 징수되고 있으며, 이를 전반기 정세 목표로 하고 있음.

가능하게 된다. 과도한 누진 구조나 주변국에 비해 높은 직접 세율은 소득 재분배 등의 긍정적 효과보다는 고용 기회를 줄이고 세수 감소를 초래하는 부정적 효과를 초래하게 된다. 이에 따라 OECD 국가들은 재정 적자에도 불구하고 장기적인 과세 베이스를 확대하기 위해 법인세를 포함한 소득세 최고 세율 인하를 추진 중이다. 개인소득세 세율 구간의 확대 및 소득세율체계를 재조정하고 있으며, 과세 표준의 확대를 최고 세율 인하에 따른 세 수입의 부족을 보전하고 있다.

우리나라의 경우 단기적으로 기존의 조세제도의 틀 하에서 세입을 확대시키는 방안 가운데 가장 효과적인 것은 우선 각종 감면제도의 축소를 들 수 있다. 현행 세제는 전반적으로 단기적인 정책 목적 하에서 마련된 비과세·감면 조항을 비롯한 특례 조항이 각종 세목에 산재되어 있어, 조세의 간편성을 저해함은 물론 조세의 중립성이 상실되어 자원 배분의 효율성이란 조세

고유의 역할에 장애 요인이 되고 있으며, 또한 공평 과세에도 역행하고 있는 실정이다. 과도한 특례 조항은 이를 악용하여 탈세를 꾀하고자 하는 유인으로 작용하여 납세 의식의 저하를 초래하고 있다. 따라서 근로소득세제의 경우 과세 대상에서 제외되고 있는 복리 후생 급여를 모두 과세 대상에 포함시켜 세원을 확대하고, 급여체계의 단순화를 촉진시켜야 한다. 또한 차후 각종 조세감면제도의 난립을 방지하기 위해, 조세 감면을 시한부로 허용하는 日沒法制度의 도입과 조세 감면의 규모와 현황을 공개하여 조세 정책의 투명성을 제고시키는 租稅支出豫算制度의 도입이 시급하다.³⁾

또한 현행 복잡한 조세체제로 인한 상당한 규모의 납세 비용 및 징세 비용은 사회적 비용을 증가시킬 뿐만 아니라, 각종 세금의 도피처를 제공함으로써 탈세 및 각종 세금 관련 비리를 초래하고 있다.⁴⁾ 따라서 유사한 성격의 세목(예: 특별소비세,

2) 1974년 미국의 A. B. Laffer 교수는 소득세의 경우 일정을 이상의 세율은 오히려 정부 세입의 감소를 가져온다는 소위 래퍼곡선을 제시하였음.

3) 1989년을 전후하여 대부분의 OECD 국가들이 조세 지출로 상실한 조세 규모와 성격에 대한 보고서 공개를 의무화하고 있음. 독일의 경우 연방 정부는 「경제안정 및 성장촉진법」에 의거 각종 조세 지출을 예산 형식의 보고서(Subventionsbericht)를 통해 격년마다 공표하게 되어 있음.

교통세를 소비세로)을 통합시키고, 납세 및 징세 비용에 비해 실효성이 없는 경우(예: 토지초과이득세)는 폐지하는 것이 바람직하여, 조세체계를 복잡하게 하는 목적세 형태의 부가세를 본세에 편입하여 운영하는 것이 바람직하다.

결국, 세수를 확보하기 위해서는 단기적으로는 조세 감면 등의 축소 또는 폐지 등 과세 대상의 확대를 통한 세수 확보가 필요하며, 장기적으로는 세율 인하와 조세체계의 단순화를 통한 과세 기반의 확대가 필요하다고 할 수 있다. 장기적으로 볼 때 세계화 추세의 가속화에 따른 자원의 이동 가능성 증대로, 부동산을 제외한 여타 이동 가능한 자원(인력, 자본)에 대한 과세는 과세 기반을 약화시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 세수를 補塡하기 위하여는 현재 과세의 주종을 이루고 있는 소득 과세 비중을 줄이고 소비 과세 위주의 조세 개혁이 필요하다. 80년대 이후 미국과 유럽 등지에서 꾸준히 제기되어온 소비 과세의 일종인 지출 세제에 대한 논의는 아직까지는 각국 정부의 세수 감소 및

불투명한 경제적 효과에 대한 우려로 도입이 되고 있지 않으나, 향후 소비 과세의 비중이 점차 증가하게 될 것이다.

또한 정보화의 진전은 한편으로는 전자 기장제도의 정착과 세무전산망의 정착 등의 조세 행정 측면에서의 세수 증대 가능성을 보여주고 있으나, 다른 한편으로는 전자 상거래를 확대시켜 이에 대한 적절한 과세 장치가 마련되지 않을 경우 소비세 부문의 심각한 세수 결손을 초래하게 될 것이다. 또한 현재 미국을 중심으로 하고 있는 전자 상거래에 관한 국제협약은 전자 상거래의 무관세화를 추진하고 있어, 미국의 案대로 타결될 경우 관세의 감소도 예상된다. 이에 대비하여 정보 사용량을 과세 대상으로 하는 정보세(Bit-Tax)에 대한 논의도 현재 일부 선진국에서 논의되고 있는 실정이다.

2) 세무 행정 개혁을 통한 세수 확보 방안

현재 우리나라는 세원의 비체계적인 관리와 납세자의 납세 의식 부족으로 인한

4) 현재 우리나라의 세목은 국세 17 개, 지방세 15 개로 총 32 개에 이르고 있음. 이 가운데 특히 목적세인 농어촌 특별세와 교육세는 본세에 부가하여 과세하는 부가세 방식으로 조세체계의 복잡성을 더욱 가중시키고 있으며, 국세와 지방세에 걸쳐 부과되고 있어 과세 책임성의 문제도 야기되고 있음.

광범위한 세금의 누수가 발생하고 있다. 근대적 과세의 핵심인 장부 또는 영수증에 기초한 근거과세 및 신고납부제도가 아직 정착되지 못하고 있는 실정이다. 특히, 영수증의 미수수는 세수 탈루의 원인이 되고 있는데, 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다. 예를 들면, 대만에서 시행 중인 「統一發票」라는 제도는 영수증의 고유 번호를 복권으로 하여, 이를 일정 기간마다 추첨하여 경품을 지급하는 것으로 영수증 발급 정착에 큰 기여를 하였다.

또한 일선 행정 기관의 업무가 과중하여 과세의 기반이 되는 조사 업무 및 세원 관리가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 대부분의 세무서 조직이 세목별로 조직되어 전문성 확보와 상호 견제 등 내부 통제 의 어려움을 겪고 있다. 특히, 지방세징수 체계의 전문화 수준이 낮아 부정과 비리의 발생 가능성이 상존하고 있다. 따라서 일선 세무서의 현 세목별 조직을 단계적으로 납세자 중심의 기능적 조직으로 개편하여야 하며, 세무 직렬을 조사과와 징수직, 그리고 일반 행정직으로 구분한 후 징수 업무를 전담하는 징수과를 설치하며, 체납을 전담하는 징수 세무서를 대도시 권역에 설

치하는 것이 바람직하다. 이를 통하여 세무 행정의 효율성을 제고할 수 있으며 또한 부패의 고리를 차단시켜 세수의 누수를 방지할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 더불어 법원을 포함하여 내무부, 건설교통부 등 관련 정부 부처 전산망을 온라인화하여 과세 자료를 연계함으로써, 주소지 및 재산 조사에 따른 행정(징세) 비용을 절감하여야 할 것이다. 지방세 분야에 있어서도 전문화·광역화를 통해 신고 및 납부전산 화체제가 가능한 환경을 조성하여야 할 것이다.

또한 최근 미국에서 논의되고 있는 IRS(국세청)폐지론도 주목할 필요가 있다. 굳이 정부가 나서서 세금을 징수하기 보다는 민간 법률 회사나 사설 징수 기관에 징세를 의뢰할 경우 징세 비용이 크게 절감될 것이라는 주장이다. 징세 행정의 효율화 노력이 필요한 것이다. 물론 징세 행정의 효율화를 위해서는 위에서 제시한 여러 가지 노력도 뒷받침되어야 하지만, 보다 근본적인 것은 조세체계의 단순화가 선행되어야 한다.⁵⁾

3) 국공채 발행을 통한 세입 확보 방안

부족한 세수로 필요한 세출을 충당하기 위해서는 미래의 조세를 미리 징수하는 의미로의 국공채 발행을 사용할 수 있다. 이러한 국공채 발행에 의존하는 재원 조달 방식은 이론적 측면에 있어 아직도 소득 분배 및 자원 배분 상에 있어 그 경제적 효과가 명확하지는 않지만, 한 가지 확실한 것은 일단 재정 적자에 들어서게 되면 경기가 확실히 개선되지 않는 한 상당 기간 동안 적자를 벗어나기 힘들다는 사실이다. 또한 재정 적자 해소를 위해서는 이자 및 원금 상환 기간 동안 정부의 재정 지출 효율화 노력도 병행되어야만 한다. 미국의 경우 클린턴 집권 후 3년간의 정부 부문 개혁을 통하여 비로소 20여 년만에 재정 적자를 GDP 1% 이하로 축소시킬 수 있었다.

물론, 세입이 부족한 상황에서 장기적으로 편익이 발생하는 투자적 지출을 위한 국공채 발행은 정당화될 수 있다. 특히, 현재의 금융 여건상 정부 자금의 경색을 해

소하기 위해 무기명 장기 산업 채권이 발행될 경우 경제적 큰 무리없이 시행이 가능하다고 본다. 물론, 금융실명제의 완화란 측면에서 논란의 여지가 있으나 경기가 호전될 때까지만 한시적으로 운용될 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 기채의 조건과 용처에 대한 제도적 규제 장치가 필요하며, 상환 방식에 있어서도 명확한 세부 규정이 존재하여야 한다.⁵⁾ 향후 재정의 여유가 발생할 경우 이의 효율적 관리를 위한 제도적 구속력이 없는 경우, 재정 잉여는 차입 상황에 사용되어지지 않고 추가적 경비 지출에 사용되는 경향이 있다. 따라서 국공채 발행에 대한 전반적 관리를 위한 제도적 보완이 뒤따라야 할 것이다.

4) 자산 매각을 통한 세입 확보 방안

정부 보유 주식을 포함한 국영 자산 매각을 통한 세입 보전 방안은 세율 증대나 국공채 발행과는 달리, 국민 경제의 교란을 최소화시키고 장기적으로 국민 경제 전

5) 1995년 미국에서는 공화당 의원들을 중심으로 조세 행정의 단순화를 위한 지출세 도입이 논의되었으며, 이를 통한 국제 청(IRS)의 철폐가 가능하다고 주장함.

6) 독일의 경우 헌법에 해당되는 「기본법」(Grundgesetz)에 “국공채의 발행은 투자 지출금을 초과할 수 없다”고 헌법적으로 규정하고 있음.

체의 효율성을 증대시키는 가장 바람직한 방법이라고 할 수 있다.

정부는 최근 1997년 및 1998년 세입 부족을 보전하기 위해 한국전기통신공사의 주식 매각을 확대할 것이라고 공표하였으나, 아직까지 그 규모에 대해서는 밝히지 않고 있다.⁷⁾ 주식 시장의 부진과 경제력 집중을 우려하여 한국가스공사, 한국중공업, 담배인삼공사의 주식 매각을 통한 민영화 계획은 2002년까지 유보시키려 하고 있다. 그러나 세수 보전을 위해서는 민영화 부진의 원인인 민영화 관련 각종 규제의 철폐와 정부의 확고한 의지가 좀 더 필요할 것이다.⁸⁾ 독일의 경우 1997년 재정 적자는 약 200억 DM 정도로 추정되는데, 금년중 광범위하고 적극적인 공공 자산 매각을 통해 160억 DM 정도의 자금을 확보할 계획이다. 민영화 대상으로는 Deutsche Telecom, Lufthansa, Postbank 등의 주요 국영 기업을 포함하고 있으며, 심지어는 고속도로와 주유소 등도 포함되고 있다. 즉, 정부 보유 자산 매각을 통한 세수

보전 방안은 과감한 정부의 개혁 의지를 포함하고 있다고 할 수 있다.

맺음말

본 고에서는 국가 재정의 세입 측면에만 초점을 맞추었기 때문에, 세출 측면에서의 효율화 방안에 대해서는 상세히 언급하지 않았다. 그러나 중성장시대의 국가 재정 운영에 있어 세수 확보보다 더 중요한 것은 세출 측면에서의 정부의 예산 절감 노력이다. 정부 스스로가 불필요한 씀씀이를 줄여 모범을 보임으로써 세 부담 증가에 따른 국민들의 불만을 누그러뜨릴 수 있을 것이다. 1993년 클린턴 행정부 출범 이후 계속적으로 추진되어온 정부의 다운사이징 노력은 최근 들어 개선된 재정 적자의 축소에 큰 기여를 하였을 뿐만 아니라,⁹⁾ 국가 전체의 경쟁력을 제고시켜 미국 경제의 장기 호황을 가능케 하고 있다는 사실은 우리에게 큰 시사점을 제공하고 있다. ■

7) 1997년의 경우 예산상 한국통신과 담배통신공사 주식 가운데 9,800억 정도를 매각하기로 되어 있음. 한국전기통신공사의 경우 정부 보유 주식 매각분은 30% 정도임.

8) 공기업 민영화의 실효성을 높이기 위해서는 공기업의 독점체제 해소를 위한 경쟁체제 구축, 지분 제한의 폐지로 '주인 있는 민영화' 추진, 민영화 대상의 확대 등이 필요함.

9) 미국의 1997 회계연도의 예상 재정 적자 규모는 450억 내외(GDP 대비 0.6%)일 것으로 예상되며, 이는 1974년 이후 최저 수준이 될 것으로 예상됨.