

새 정부의 財政改革課題와 基本方向**

金 東 建*

.....〈目 次〉.....	
I. 財政改革의 意義 및 必要性	IV. 稅制改革의 과제
II. 財政改革의 基本方向	V. 結 言
III. 財政改革의 과제	

〈요 약〉

재정활동이 자원배분의 조정기능과 소득분배의 기능, 경제안정화 기능을 가지고 있어서 그 정치·경제적 의미가 새정부의 출범으로 더욱 드러나고 있으며, 이의 개혁의 필요성은 한층 고조되고 있다. 이러한 때에 새정부의 재정개혁 과제와 기본방향을 살펴보는 것은 의미있는 일이라 하겠다. 먼저, 그동안의 재정운용에 대해 반성해 보고 1990년대의 환경변화와 경제정책에 맞추어 한후 재정개혁의 기본방향을 살펴보았다.

재정개혁 과제에 대해서는 재정규모와 조세부담문제, 낭비적 경상지출의 축소, 재정지출구조의 개선, 중앙재정과 지방재정간의 관계, 기금과 특별회계의 통폐합 및 예산체계개선 등에 대해 언급하고 있으며, 세제개혁에서는 현행조세체계 개관 및 평가를 해보고 적정세의 기능강화방안과 간접세 개선방안, 그리고 조세행정제도의 개선방안 등을 살펴보았다.

I. 재정개혁의 의의 및 필요성

시 정부의 출범과 더불어 「변화와 개혁을 통한 신한국 창조」라는 새 정부의 기치-목표를 달성시키기 위하여 여러 방면에서의 개혁바람을 불리 일으키려고 하고 있다. 김영삼 대통령은 취임사에서 국민 모두에게 땀과 눈물과 고통을 함께 나누라고 요구했고, 또 많이 가진 사람, 힘있는 사람이 더 양보해야 한다고 강조했다. 국민에 대하여 「고통의 분담」을 요구함과 동시에 위정자의 입장에서 정부부터 솔선수범하여 모범을 보이겠다고 새 대통령은 약속하고 있다. 이러한 정부의 의지는 실직적인 개혁 없이는 실천에 옮길 수 없다. 기존의 틀과 제도

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 論文은 서울대학교 행정대학원 산하 한국행정연구소에서 주최한 「재정개혁 심포지엄」(1993. 4. 2)에서 발표한 것을 수정·보완한 것임.

안에서 운영상의 개선만으로서는 소기의 목적을 달성시킬 수 없는 것이다.

정부-개혁의 과제를 크게 세가지로 분류한다면 첫째는 부정부패의 척결이며, 둘째는 경제의 회생, 그리고 셋째가 국가기강의 확립이라 하겠다. 이중 경제회생이라는 개혁과제는 소위 「신경제」라는 논리속에서 자율과 경쟁을 보장하고 각 경제주체들의 자발적인 활력을 불러일으킴으로써 경제의 재도약을 실현시키는 것이다.¹⁾ 정부의 입장에서는 현재 침체국면에 접해 있는 경제를 활성화시키는 것이 당장 급한 일일 것이다. 그러나 경제개혁이 단기적 쳐방에만 머물러서는 안될 것이고 장기적인 개혁에 초점이 맞추어져야 한다. 즉 부패 없는 사회, 공정한 사회, 그리고 운택하게 살아가는 국가건설에 경제개혁의 목표가 주어져야 한다.

그 두 번째 차율과 경쟁의 중요성은 무수히 지적되어 왔다. 그러나 이것은 낡은 권위의 타성에서 벗어난 정부, 스스로 열심히 일하겠다는 기업, 권리와 책임을 함께 갖출 아는 근로자들이 함께 존재한다는 전제하에서만 그 의미가 있는 것이다. 그럼에도 차율과 경쟁속에서의 부단한 개혁이라는 「신경제」의 기조는 정부·기업·근로자간의 삼위일체 정신없이는 탈성되기 어렵다. 여기에 정부도 고통을 분담해야 하고 절약의 모범을 보여야 하는 차원에서 재정개혁의 의의와 중요성이 부각되는 것이다.

국민이 내는 세금으로 운영되는 예산을 아끼고 낭비를 없애며 능률적으로 집행하는 것은 당연한 일이고, 재정이 국가의 정치·경제·사회적 측면의 새로운 환경변화에 적절히 대응하지 못하여 정부가 당연히 수행해야 할 과업들을 원만히 수행하지 못한다면 재정의 운영방향을 심각히 재검토하여야 한다. 이것은 정부가 그만큼 국민의 권익을 적절히 반영하지 못하고 있음을 의미하는 것이며 여기에 재정개혁의 의의와 필요성이 있다고 하겠다.

Ⅱ. 재정개혁의 기본방향

1. 990년대의 환경변화와 경제정책과제

2000년대를 향하고 있는 우리 경제는 새로운 국제경제 질서와 국내경제여건의 변화와 관련하여 많은 도전과 어려운 선택을 감당해야 할 위치에 와 있다. 국제적으로는 이데올로기의 대립이 퇴조하면서 그 대신 국가간의 경제적 실리추구와 기·금융경쟁이 치열해지는 경제전쟁의 시기가 도래된 것으로 전망된다.

1) 경제기획원, 「新경제로의 跳躍」(1993. 4).

기미 다른 미국 EC 등의 국가들에 의해 경제 Block들이 형성되고 있는 것이 이를 대변해 주고 있다.

한편 국내적으로는 새정부의 출범과 함께 민주화, 자율화, 국제화를 계속 추진해야 할 상황이다. 그런데 민주화·자율화의 추진은 우리가 이미 지난 수년간의 경험에서 알 수 있듯이 국민들로부터 정부에 대한 욕구분출을 유발하고 있으며 따라서 제정수요의 엄청난 증대로 연결되고 있다. 또한 개인간·지역간의 이기주의 내지 사회적 갈등을 조장하여 정책결정을 더욱 어렵게 하고 있다. 국제화의 시대는 우리가 원하든 원하지 않든 간에 다가오고 있으며 우리에게 이에 대한 선택의 여지는 별로 없다. 따라서 국제화 추세를 우리 경제의 선진화를 이룩하는 계기로 삼고 이를 꾸준히 추진하고 적응해 나갈 수 밖에 없는데 이는 기코 쉬운 일이 아니다.

이러한 시각에서 앞으로 정부가 추진해야 할 주요 경제정책 과제²⁾로는 첫째, 기속적인 성장을 위한 성장 잠재력의 강화이다. 이는 제조업부문을 중심으로 이루어질 수 밖에 없는데 자원이 부족한 우리의 여건을 고려한다면 제조업 부문에서 적극적인 세계시장 진출을 폐하는 걸 밖에 없기 때문이다. 정부는 따라서 산업인력의 원활한 공급, 기초과학기술의 개발, 사회간접자본의 확충 등 제조의 경영환경 개선에 적극적인 지원이 있어야 한다. 다음으로 국민생활의 질 향상과 국민복지 증진이 주요정책 과제이다. 이는 첫번째의 지속적인 성장과의 연계로써 가능하다. 주택, 교육, 환경등 생활의 질 향상을 위한 투자가 확대되어야 하며 형평성제고를 위한 복지정책이 강화되어야 한다. 그러나 여기서 중요한 것은 단순한 소득이전적 사회보장으로는 부작용이 있으므로 자립기반을 조성하고 생활능력을 제고하는데 중점을 두는 방향에서 사회보장제도를 발전시켜야 하는 것이다. 세번째로 국제화 추세에 대한 확고한 대응방안을 마련하는 것인데, 농산물 개방, 금융·통신 등 서비스 분야의 개방에 대한 단계적 전략을 수립하고 무엇보다도 국내의 각종 규제 등 제도와 관행을 국제적 규범에 맞도록 재정비하여야 한 것이다.

이러한 국내·국외적인 환경의 변화로 재정은 새로운 역할과 기능을 수행해야 할 상황에 처해 있다. 과거와는 다른 새로운 인식의 전환이 재정에서 요구된다. 더욱이 2000년대에는 남북통일이 실현될 수 있다는 가정에서 통일에 대비한 재정능력을 강화하는 것도 매우 중요하다고 하겠다.

2) 김동건, “경제정책의 주요과제와 새 정부에 대한 기대”, 한국행정학회 주최 1992년도 동계 학술대회 발표논문(1992. 12. 4~5).

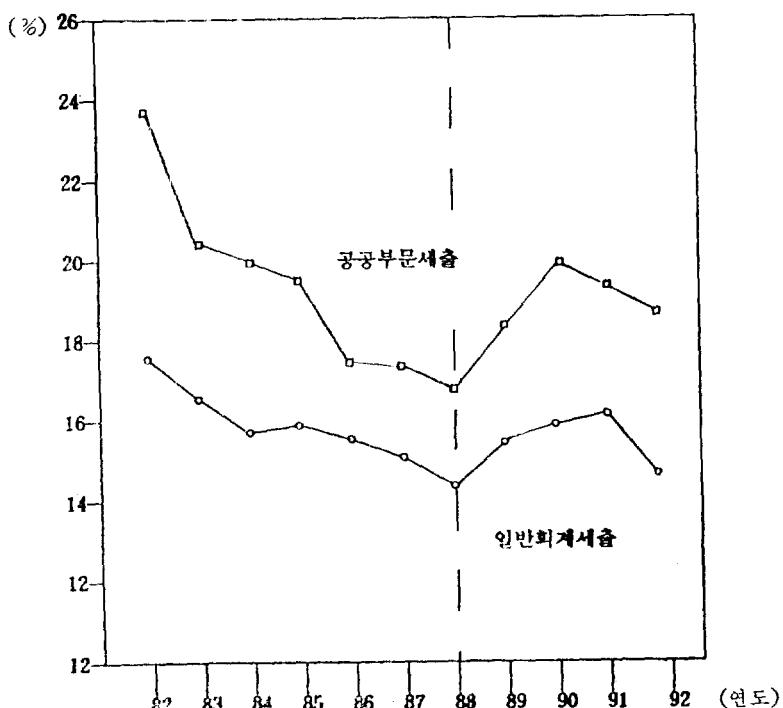
2 재정 운용에 대한 반성

우리나라는 고도성장기였던 1960년대와 1970년대를 지나고 1980년대에 들어오면서 경제정책의 기본방향이 안전기반의 구축에 두어졌으므로 이에 따라 1980년대 후반(1988년)까지의 재정운용도 진축적으로 이루어졌다. 그러나 1989년 이후부터는 복지재정의 확대와 사회간접자본의 확충 등을 통한 재정기능의 강화가 필요하게 되어 재정지출은 비교적 빠르게 증가하는 추세에 있다([그림 1] 참조). 그런데 재정을 규모면에서 본다면 우리의 재정규모가 다른 나라에 비하여 결코 높다고는 할 수 없다. 일반회계의 대 GNP 비율은 대략 16~17% 수준이며 공공부문(중앙정부+비금융공기업)의 대 GNP 비율은 약 20% 수준에 머물러 있기 때문이다(〈표 1〉 참조).

재정운용의 평가를 예산규모면에서만 보는 데는 문제가 없는 것은 아니지만

[그림 1] 우리 나라 재정규모 추이(대 GNP 비율)

(단위: %)



주 : 공공부문은 중앙정부(일반, 특별회계 및 기금)와 비금융공기업의 순계치임. 단,

1992년은 예산치임. 1991, 1992년 일반회계규모는 지방양여금 포함.

자료 : 한·국개발연구원, 1993년도 예산편성의 기본방향과 중점과제, 1992.

〈표 1〉 소득수준별 국가들의 중앙정부 저출규모(대 GNP비율 : 1986)

(단위 : %)

	가 중 평 균 치	중 위 치	범 위
저소득국	20.8	23.1	9.4~42.3
저위중소득국	24.9	27.1	7.9~56.4
상위중소득국 (한국)	28.3 17.8	27.3 17.8	6.6~72.1 17.8
선진공업국	28.6	40.5	17.4~56.7

자료 : World Bank, *World Development Report*, 1988.

일단 거시적·외형으로는 전설하였다는 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나 미시적·구조적 내역면으로는 개선의 여지가 상당히 많다. 경직성 경비의 비중이 너무 높아든가 소득분배의 개선을 통해 빈부의 격차를 줄일 수 있어야 함에도 불구하고 이를 제대로 총족시키지 못하고 있는 점 등이 문제로 제기된다. 더욱 각한 문제점은 재정운용이 경제정책 수단으로서의 본래의 기능을 발휘하지 못하고 정치적 흥정·협상의 대상으로 전락하고 있다는 것이다. 의회민주주의에서 재정의 기능은 정치적인 합리성과 꾀리될 수는 없다. 그러나 지나친 정치적 간섭으로 경제적 논리가 파괴된다면 여기에 진짜 재정의 낭비가 발생하게 되는 것이다. 그리고 진정한 낭비는 집단이기주의와 부처할거주의 등으로 인해 자원배분의 효율성이 제대로 발휘되지 못할 때 일어나는데 우리의 재정운용에는 이러한 낭비요인들이 너무나 많이 내재되어 있다. 또한 무분별한 행사 및 후·실한 재원도 없이 사업을 추진하는 것 등도 사회전체의 기강을 해이시키는 원인으로 작용하여 왔다고 하겠다.

3. 향후 재정개혁의 기본 방향(목표)

이상의 논의를 종합해 볼 때 향후 재정개혁의 기본방향은 차명해 진다. 재정정책이 경제정책 수단의 하나로서 인식되고 이것이 국가경제에 이바지하도록 그 기능을 충분히 살리도록 유도하는 것이 중요하다.

우선 재정운용이 정치권의 책략적 수단이 되거나 정치권력간의 흥정의 대상이 되지 않으려는 노력이 요청된다. 이렇게 함으로써 재정운용과 관련한 정부의 깨끗하고 공정한 자세가 국민들에게 보여짐으로써 정부의 신뢰성을 회복하는 방향으로 재정의 개혁이 일어나야 한다.

한편 재정개혁이 낭비제거를 통한 재정운용의 건전성 확보에서 한걸음 더 나아가서 재정정책 기조와 재정구조 자체의 큰 변화를 가져다 주어야 한다. 다시

말하니 「작으면서도 강력한 정부」³⁾를 실현하는데 재정이 일역을 담당해야 할 것이다. 앞으로의 환경변화에 부응하면서 그 동안 장대적으로 위축되었던 재정 기능과 정상화시키고 국가발전 및 지속적 성장을 위한 경제적 강화에 재정개혁의 역할이 주어져야 한다. 동시에 국민생활의 질 향상과 거시적 경제안정을 추구하되 재정분열의 역할이 달성되어야 하며, 장기적 시각에서 개방화에 따른 국제시장 기반의 확충이라든가 또 앞에서 언급한 통일기반을 구축하는데 재정이 적극 참여하도록 개혁작업이 일어나야 할 것이다.

또한 지난 30년동안 구태의연하게 적용되어온 예산회계 제도를 전면 검토하여 현실에 맞도록 개편할 것은 과감하게 개편하는 노력이 절실히 요청된다. 통제 위주로 짜여진 과목구조 및 비현실적인 단가운용 같은 것은 즉각 개선되어야 할 것이며 아울러 재정운용에 있어서 각 부처의 자율성을 강화하는 방향으로 재정제도를 개선시켜 나가야 할 것이다.

재정개혁을 추진한다는 것은 다른 경제개혁과 마찬가지로 각종의 이해관계가 어쩔 수 없이 서로 엉켜 있으므로 대단히 어려운 과제이다. 냉철하고 합리적인 논의보다는 감정적이고 자기 중심적인 주장이 더 강하여 국가의 주요산업간의 우선순위 채정이 매우 어려운 것도 이러한 이유 때문이다. 더욱이 일반 국민뿐만 아니라 정부의 고위관리까지도 재정에 대한 분명한 이해가 부족한 경우를 경험하게 된다. 예컨대 국민들은 정부로부터 보다 많은 공공서비스와 재정지출을 요구하면서도 여기에는 필연적으로 자신들의 세부담이 증대되어야 한다는 사실은 인식하지 못하는 경우를 자주 본다. 재정개혁을 추진하는데 균형감각에 입각한 합리적 논의가 무엇보다도 중요하다.⁴⁾

III. 재정개혁의 과제

1. 재정규모와 조세부담 문제

최근 몇년간의 예산에 관한 논쟁은 주로 예산규모 그 자체와 그 팽창율에 대한 것이다. 국가예산이라는 것도 국가 총자원 가운데서 민간부문과 공공부문 간의 지원배분을 뜻하는 것이므로 예산의 절대규모를 논하는 것은 매우 중요한 과제다. 특히 우리나라처럼 추가경정예산이 거의 매년 편성되는 상황에서 더욱

3) 여기서 「작은정부」란 재정규모의 축소를 의미하기 보다는 정부의 직접통제 및 규제의 축소를 뜻하고 있으며, 도리어 정부는 해야 할 기능은 강력하게 추진하는 것이 작으니서도 강력한 정부 개념이라고 하겠다.

4) 최자, “재정여건과 예산편성의 정책 과제” (경제기획원, 1992).

그러하다. 또한 예산의 급속한 팽창은 물가를 불안하게 하고 재정적자를 야기 시킴으로 인하여 선진 외국에서 경험하고 있듯이 재정위기(fiscal crisis)를 불러 올 수도 있는 것이기 때문에 적정예산규모에 대한 합의는 매우 중요하다.

그러나 지금까지의 예산규모 논쟁은 예산이 실질적으로 어떻게 구성되어 있고 그 내용이 무엇인가를 따지기보다는 예산이 GNP의 몇 %인가 혹은 작년에 비해 몇 % 증가하였는가와 같은 아주 외형적인 수치에 더 관심을 갖는 경향이 있다. 이제는 이러한 단순 사고의 틀에서 벗어나야 한다고 생각된다. 정부가 해야 할 사업, 해서는 안될 사업 등을 분명히 구별하고 꼭 해야 할 사업은 재원 조달의 합리적 방법을 강구하여 재원조달이 가능하다면 소신껏 추진하는 것이 정부의 기능을 제대로 살리는 길이다.

지난 총선과 대선을 거치면서 수많은 선거공약들이 제시되었고 이러한 과정에서 정부의 재정규모가 앞으로 좀 더 확대되어야 할 것이라는 인식은 국민들에게 상당히 넓게 퍼져있다고 생각된다. 문제는 어느 수준까지 예산이 확대되어야 하며 이의 재원을 어떻게 마련하느냐이다. 민자당은 지난 대선기간중 재원조달 방향과 관련하여 현행 조세부담율(국세+지방세)이 GNP의 19% 수준인데 이를 22% 수준까지 약 3% 인상시키겠다고 공언한 바가 있다. 이는 재정 규모를 그만큼 증대시키겠다는 의미와 같다. 그리면서도 여당은 조세부담률을 증가시키되 새로운 稅의 신설이라든가 기존세율의 인상을 통해서가 아니라 경제를 지속적으로 성장시키고 음성·불로소득 등을 포착하여 세수가 자연히 증대되도록 하겠다고 하였다.

이러한 계산은 원칙적으로 매우 마람직한 것이다. 그러나 이는 사태를 너무 낙관적으로 보고 있다고 할 수 밖에 없다. 조세부담율 22%선 도달이 경제성장에 의해 자동적으로 달성된다는 것은 어려운 일이고 정부의 확고한 세제개혁 작업을 통해서만 가능한 일이다. 정부의 재정기능을 확대시키는데 필요한 재원은

〈표 2〉 우리 나라 조세부담율(대 GNP비율) (단위 : %)

	국 세	지방세	합 계		국 세	지방세	합 계
1980	15.8	2.1	17.9	1986	15.0	2.0	17.0
1981	16.0	2.0	18.0	1987	15.4	2.1	17.5
1982	16.1	2.1	18.2	1988	15.4	2.5	17.9
1983	16.3	2.3	18.6	1989	15.0	3.5	18.5
1984	15.2	2.2	17.7	1990	15.9	3.8	19.7
1985	15.2	2.1	17.3	1991	15.5	4.0	19.5

자료 : 통계청, 주요경제지표, 1991.

세무행정을 개선함으로서 크게 마련될 수 있으나, 어쩔수 없이 국민 각자의 직접적·소세부담을 증대시킬 수 밖에 없다는 사실을 인식시키고 이런 곳에서 진정한 (고통의 분담)이 요구된다는 것을 설득할 필요가 있다. 재원조달을 위해 필요하다면 새로운 稅의 도입, 국공채발행, 민간자본유치, 그리고 수익자부담의 치에 따른 효율개정 등 가능한 모든 수단을 검토하여 동원할 필요가 있다고 하겠는데 이러한 논의가 재정개혁과정에서 선명히 부각되어야 할 것이다.

2 낭비적 경상지출의 축소

재정개혁에서 우선적으로 손을 대야 할 곳이 바로 이 부분이다. 각 부처의 경상적 정비중 낭비요인이 큰 분야를 선정하여 전면 재검토하여야 한다. 특히 행정기관 경비는 대폭적으로 감액해야 할 것이며, 특별판공비, 정보비, 국내외여비, 예산취득비 등 고통분담 차원에서 절약해야 할 경비는 절약해야 할 것이다. 그리고 행정규제를 완화함으로써 기능이 축소될 여지가 있는 조직에 대하여 예산을 축소해야 할 것이고, 행정개혁의 차원에서 조직 및 정원을 조정해야 한다면 이것과 보조를 함께 하여 인건비 등 고정적 지출 비중이 높지 않도록 경상경비현목을 최대로 억제함이 요구된다고 하겠다. 한편 정치적 압력에 의해서 지금되는 각종 관변단체에 대한 보조금 등은 낭비적 요인이 없는지 철저히 검토해야 하며 가능한 그 규모를 줄여야 할 것이다.

3. 재정지출구조의 개선

우리 나라의 재정지출 구조면에서의 문제점이라면 앞에서 지적한 바처럼 인건비·경직성 경비가 팽창되어 가고 있으며, 가격보조적 또는 소득보상적 성격의 기정지출이 재정능력 이상으로 증대되고 있다는 점이다. 이러한 이유 때문에 이전변화에 부응하여 재정이 적극 뒷받침해 주어야 할 분야 예컨대 사회간접자본투자, 교육, 과학기술 및 환경등에 대한 투자 등 새로운 재정수요에 적절히 대처하지 못하고 있는 것이다.

어느 나라를 막론하고 재정운용에 경직성이 존재하고 있지 않는 나라는 없다. 그런데 이 경직성이라는 것도 자연발생적으로 생겨난 것이 아니라 대부분이 인위적인 조치 때문에 존재하게 된 것이다. 그러므로 재정개혁이 새로운 사고의 틀 속에서 이루어진다면 경직성 문제는 얼마든지 조정될 수 있는 것이다.

최근 논의가 되고 있는 경직성 경비중 대표적인 것이 방위비이다. 방위비는 1991년경 경우 정부예산의 25%, GNP의 4%에 달하는 막대한 금액이다. 이 수

치는 과거에 비해서 상당히 감소한 것이라 하겠는데 1980년대에는 정부예산의 30% 수준, GNP의 5% 이상 수준을 차지하고 있었다. 국방예산은 아직 남북관계가 근본적으로 변화되지 않았고 군현대화 계획의 추진 등의 과제가 상존하고 있기 때문에 적정규모를 계속 유지시키지 않으면 안된다. 그런데 과연 얼마정도가 국방예산에 투입되는 것이 적정한가에 대하여는 정답을 알기가 어렵다. 방위비의 책정에 엄격한 비용·효과분석을 실시하고 방위예산속에서의 우선순위를 과학적으로 검토함으로써 그 답을 구할 수 밖에 없다. 그러나 비효율적으로 운용되고 있는 부분이 없다고는 결코 할 수 없으므로 이 부분에 대해서는 제도개선을 통해 실질적 비용절감이 이루어지도록 해야 하며, 산업기술개발 등에 기여할 수 있도록 내용과 구조의 개선을 추진해야 한다.

가격보조적·소득보상적 재정지출은 복지욕구를 수용한다는 측면에서 정부가 꾸준히 해야 할 기능중의 하나이며, <표 3>에서 보듯이 이러한 지출이 지난 6년간 5배 가량 증대되었다. 그러나 이것이 잘못 운영되어 자원의 효율적 배분과 그들의 형평한 분배 측면 모두에 문제를 야기시킨다면 이러한 재정지출은 신중히 재검토되어야 한다.

하나의 좋은 예가 가격지지 정책의 하나로 지불되는 米價補助이다. 정부의 지원에 의하면 1990년의 추곡수매가 850만석이였고 이를 위해 1조 5,500억 원의 재정지출이 이루어졌으나 실제로 농민들에게 돌아간 돈은 3,800억 원에 불과하고 나머지는 추곡수매제도의 유지관리에 들어가 버렸다는 것이다.⁵⁾ 이제는 이러한 솔직성 없는 제도에 집착하기보다는 농민들에게 보다 직접적인 혜택을 주면서 농업부문의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 보다 균원적인 대책의 수립이 요망된다. 소득보상적 재정지출 중에서 빈민그룹에 대한 지원, 의료보험에 대한 지원 등 복지이념의 추구하는 차원에서 필요불가결한 지출은 강조되어야 하지만, 한편으로 제도의 미비나 운영의 부실로 그 혜택이 중산층 이상에게 돌아가는 경우는 없어져야 한다. 그러므로 좀더 객관적이고 합리적인 기준에 근거하여 신별적으로 도움이 요청되는 계층에 재정지원을 해주는 제도의 개선이 필요하다.

<표 3> 소득보상적 지출추이

	1987	1993 (예산)	배수
소득보상적 지출 국부예산(일반회계)	15,898억 원 160,596억 원	79,192억 원 380,500억 원	5.0 2.4

자료 : 경제기획원 내부자료, 1993.

5) 경제기획원 내부자료에서 발췌한 것임.

4. 중앙재정과 지방재정간의 관계

지방정부의 재정도 중앙정부의 재정 못지 않게 중요하다. 지난 10년간 지방정부 예산의 확대는 활목할 만 하다. <표 4>에서 보듯이 지난 10년간에 걸쳐 중앙정부 예산은 약 4배 증가한 반면에 지방정부 예산은 약 7배가량 증가하였다. 예산의 절대규모로도 1982년에는 지방예산이 국가예산의 1/2을 밀돌았으나 1992년에는兩정부의 예산규모가 거의 맞먹고 있다.

이러한 현상은 지방정부가 스스로의 노력을 통해 자체수입을 증대시킨 결과이기도 하지만 중앙정부로부터의 재정지원에도 힘입은 바 크다. 아직까지도 지방정부의 재정자립도가 취약한 상태이므로 중앙정부로부터의 계속적인 재정지원은 불가피하다고 하겠으나 앞으로 어디까지 재정지원이 있어야 할 것인가라는 문제를 포함하여 향후 재정개혁에서는兩정부의 재정관계에 기본적인 개선이 있어야 한다.

현재 하나의 문제로는 중앙정부와 지방정부간의 기능 및 역할 분담이 정립되지 못하여 재원의 합리적 배분 및 재정운용의 일관성이 유도되지 못하는 경우가 있다는 점이다. 우리나라 실정법은 지방차치단체의 사무에 대하여 포괄주의를 채택하고 있어 행정사무 및 공공사업에 대한 주관주체와 비용분담에 대해 명확한 구분이 이루어지지 않고 있으며 그래서 지방재정조정제도(지방재정교부금, 지방재정양여금, 국고보조금)의 운영에 혼란이 자주 야기되고 있다.

아울러 지방자치제가 정착되지 못한 상태에서 정부간의 기능 및 역할분담 체계를 확립한다는 것은 여러 가지 어려움이 있으나 미국·영국·독일 등 중앙과 지방간의 기능분담이 명확히 구분되어 있는 국가들의 경험을 참고하여 기본체계를 마련해야 한다. (참고로 최근 미국의회에서는 Reagan 행정부 때 추진된 지방기부에의 권한위임 및 분권화에 대하여 반론이 제기되고 있는데 흥미로운 논의의 전개라 하겠다⁶⁾)

<표 4> 국가예산 대 지방예산

	1982	1992(예산)	배 수
국가예산(A)	115,186억 원	449,452억 원	3.9
지방예산(B)	57,315억 원	397,931억 원	6.9
비중 B/A)	49.8	88.5	1.8

자료: 경제기획원 내부자료, 1993.

6) 김동건 외 3인, 「주요국의 재정정책—미국, 캐나다, 독일, 일본과 일본」, 제 1편(한국재

한편 재정운용에 있어서 국가재정과 지방재정간의 연계가 강화되어야 한다. 정부와 지방자치단체가 사전의 협의 없이 각자의 재정계획을 수립하여 운영한다면 경우에 따라서는 업무의 중복이 일어나고 자원의 낭비가 발생할 소지가 많다. 이를 방지하기 위해 별도의 「특별위원회」같은 것을 구성하든가 혹은 「지역계획제도」같은 것을 도입하여 중앙과 지방정부간, 그리고 지방정부들간의 조정의 일관성과 조화를 유지하고 상호간의 이해대립 및 갈등을 극복하도록 해야 할 것이다. (참고로 독일에서는 「재정계획위원회」를 두어 이러한 문제를 해결하고 있는데 이 위원회는 연방정부의 장관, 주정부 대표, 지방정부 대표, 중앙은행 총재 등으로 구성되어 운영되고 있다.⁷⁾)

5. 기금과 특별회계의 통폐합

1980년대에 들어와서 기금운영의 개선책에 관한 논의가 제시될 것은 이 시기에 정부주도형 경제발전 정책의 한계가 나타나고 시장경제로의 전환을 모색하게 되었기 때문이다. 즉 기금운영의 개선은 시장경제 활성화를 위한 산업정책과 밀접한 관련이 있으며 나아가 무역자유화의 물결속에서 무역마찰의 소지를 없애는 것과도 관련이 있다.

현재 66개에 달하는 기금의 문제점을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 1991년 말 기금관리 기본법이 제정됨으로써 각 부처가 재량으로 운용하던 기금을 경제기획원이 조정할 수 있는 길을 틔놓았다. 그러나 현재는 국회에서 심의를 받지 않고 단순히 보고만 하게 되어 아직 재정민주주의라는 원칙과는 거리가 멀다. 둘째, 정부관리 기금이나 민간관리 기금이 재원의 조성면이나 관리기관의 인력·예산·사업활동에서 별 차이가 없으면서 민간기금은 기금관리기본법의 적용에서 제외되고 있다. 이런 이유로 자금규모가 큰 기금일수록 민간기금의 형태로 관리하여 소관부처의 재량권을 강화하려 한다는 비판을 받고 있다. 셋째, 부처별로 기금이 남발하여 중복설치되고 있는 경우가 허다하다. 공업발전기금, 석탄·사업기금, 농어촌 발전기금은 유사기금들을 통합한 결과로 나온 것으로 매우 고무적인 발전이었지만, 한편으론 석탄산업을 지원하는 기금, 에너지 관련기금, 도로교통 관련기금 등은 아직도 유사한 기금이 서로 중복설치되어 있다. 넷째, 특별회계와 기금의 중복설치 문제이다. 군인연금기금, 양곡관리기금, 체신노험기금, 조달기금의 경우는 꼬같은 명칭의 특별회계가 각각 존재하고 있다.

정연구회, 1992).

7) 상계서, 제 3편 참조.

실제 운영과정을 보면 특별회계는 인건비, 판매비, 보관비와 같은 일반관리비 정도만 처리되고, 기금의 본래적 목적을 위한 사용이나 자본의 증식을 위한 자금운용은 기금을 통해 이루어지고 있다. 이것은 사실상 특별회계의 이중장부화라는 비판을 면하기 어렵고 국회의 심의·의결 대상으로부터 제외시켜 운영하고자 하는 의도로 밖에 볼 수 없다.

이러한 문제점을 살펴볼 때 개편방향은 분명하다. 첫째, 민간관리 기금으로 분류되는 것은 과감히 권한을 위임하여 민간의 자율에 맡기고, 그러나 공공성이 많은 민간관리 기금은 정부관리 기금으로 전환하여 정치적 심의와 견제를 받도록 해야 한다. 둘째, 설치목적이나 운용범위가 비슷한 기금 또는 설치목적이 달성된 기금은 이를 통폐합하여야 한다. 예컨대 도로교통안전협회 기금(내무부 소관)과 교통안전기금(교통부 소관)은 결국 같은 성격이다. 또한 중소기업 창원지원기금과 중소기업구조조정 기금도 분립시킬 이유가 없다. 셋째, 융자활동을 하는 많은 기금은 창구를 일원화하는 것이 좋다. 융자조건이나 절차가 서로 상이한 융자기금의 남발은 재정운용의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 중복 지원으로 민간부문의 불필요한 경쟁을 유발시킬 수 있다. 특히 융자활동을 많이 하는 기금은 특혜금융의 창구역할을 하는 경우가 많음으로 이 부분에 과감한 개혁이 요구된다. 하나의 개선방안으로 고려할 수 있는 것은 모든 융자 기금을 재정투융자특별회계로 창구를 일원화하는 것이다.

기금과 특별회계의 통폐합을 논의한다는 것은 가치전체를 필요로 하는 것이다. 기정운용의 전반적 맥락속으로 이를 흡수하면서 산업정책 등과의 조화를 이루어야 하며, 정부와 민간의 기능정립, 능률성과 효율성의 제고등을 고려해야 한다. 이러한 측면에서 현재 각부처에서 그렇게 많은 기금을 꾹 운영해야 하느라에 의문이 가지 않을 수 없다. 각 부처별 설치기금의 수를 보면 재무부 소속이 9개로 가장 많고 다음이 농림수산부 소속이 8개, 상공부 6개, 작년까지의 동부자원부 6개 등의 순이다. 이제 재정개혁이라는 차원에서 유사기금을 통폐합으로써 그 설립목적을 보다 효율적으로 운용하고 이 과정에서 발생할 수 있는 더유자금을 활용하여 국가의 우선사업에 전용할 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 재정제도 운용의 합리화

(1) 중기재정계획제도의 정착

재정운용방식을 혁행의 단년도 위주에서 탈피하여, 5년 단위로 자원배분의 우선순위를 설정하고 이에 수반되는 각종 재정 정책적 조정을 유도해 나가면서

미년의 예산을 편성한다면 이는 매우 계획적이고 국가경영목표와 일관성을 유보하는 예산편성이 될 것이다.

그러나 아직까지 이러한 중기재정계획 제도가 적극적으로 활용되지 못하고 있다. 이의 도입을 위해서는 경기변동에 대한 예측능력이 있어야 되고, 일단 결정된 자원배분의 우선순위를 연차예산에 연동화시키는 일관된 의지가 있어야 한다. 예산관련 공무원들이 경기예측에 대한 능력을 제고시키는 것이 절대적으로 필요하며, 예산편성과정에서 활용될 데이터베이스(DB)의 구축이 또한 필요하다.

(2) 예산요구, 편성, 집행 과정에서의 개선

그 동안 예산요구, 편성, 집행과정에서 제기된 문제점을 나열해 보면 다음과 같다.

첫째, 예산편성지침 시달단계에서 가용재원의 규모 및 예산 요구 가능 규모가 사전에 제시되지 않고 있으며, 분야별 지출 우선 순위에 대한 지침도 명확히 확립되어 있지 못하다.

둘째, 각 부처이 예산요구 방식에 있어서도 조직의 활성화라든가 생산성 증대를 통한 문제해결 노력보다는 전년도 담습 중심의 과다요구가 상례화되어 있다.

셋째, 정부의 예산심의 과정에 있어서 사업목적의 효과적 달성을 부보다는 단년도 주의에 입각한 단위사업별 규모삭감에만 치중하는 경향이 있다. 특히 장기 대형 투자사업의 선정에 있어 전제적 우선순위, 재원조달 가능성, 타사업과의 연계성 등의 종합적 검토가 부족하다.

넷째, 예산과목 분류체계가 통제위주로 지나치게 세분화되어 예산집행에 있어 각 부처가 사업의 특성에 따라 자율적 신축적으로 운영하는데 제약이 크다.

앞으로의 예산운용에는 좀 더 유연한 자세의 전환이 필요하다. 정부예산에는 성과상 통제와 감사업무가 불가피하지만 이제는 지나친 통제위주보다는 예산운용의 효과성을 더 중시해야 한다. 따라서 예산운용에 기업경영의 마인드를 가미하고 기업예산 편성과 유사한 융통성을 부여해야 한다. 중장기적 시각에 입각하여 분야별 가용재원 및 지출우선 순위가 결정되고 이에 따라 각 부처에 예산이 배정되면 일정한 범위 밖의 예산운영에 대해서는 각 부처가 자유롭게 예산을 운용할 수 있도록 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 필요없는 잔여예산이 다음해의 예산확보책으로 불필요하게 지출된다든가 또는 상황변화에 따라 긴급히 지출이 요구되는 사항을 예산진용이 어려워 예산항목이 없다는 이유로 포기

하는 경우는 이제 지양되어야 할 것이다.

(으) 예산편성조직의 개선

예산편성 업무의 핵심조직인 경제기획원 예산실은 현재 실장(1급), 3명의 심의관(국장급), 13개의 담당관(과장급) 등 총 146명의 인원으로 구성되어 있다.

그동안 운영상의 문제점으로 지적된 것으로는 첫째, 재무부와 총무처에서 담당하고 있는 조세정책업무 및 조직관리 업무와의 유기적 연계가 취약하다는 점, 둘째 예산업무는 사전투자심사에서부터 사후관리 및 감사업무에 이르기까지 일관성이 유지되어야 하나 현재의 조직체계 하에서는 이의 한계가 있다는 점, 셋째 예산실 내부에서도 심의관별 업무본장이 체계화되지 못하고 갖은 인사교류로 업무의 연속성·전문성이 결여되어 있다는 점, 넷째, 각부처의 예산요구 및 협행에 대하여 예산실의 통제가 너무 지나치다는 점 등이다.

예산실의 위치를 현재대로 경제기획원내에 존치시킨다고 할 때 예산실의 현재 조직을 강화하는 것은 좋다고 생각된다. 전문인력을 좀 더 보강하여 경기 전망·분석, 예산요구에 대한 사전타당성 검토, 사후심사분석 업무 등을 담당하도록 하는 것은 매우 바람직하다. 한편 예산실의 업무가 지금까지의 통제위주에서 벗어나 각 부처에게 보다 가능한 자율권을 부여하는 방향으로 크게 전환되어야 한다. 과거 일제시대 때의 관습이 아직도 잔존하고 있는 예산회계처리 방법으로 구태의연하게 예산업무를 계속한다는 것은 시대적으로 맞지 않으므로 예산회계 처리에 일대 개혁이 있어야 할 것이다.

마지막으로 상위기구로 「재정정책 위원회(가칭)」같은 것을 설치하여 이곳에서 예산·모 및 예산편성지침등을 “합의결정”하고 이에 따라 예산실이 외부의 정치적 갑력에 시달림 없이 일관성 있게 업무를 추진하도록 하는 방안도 적극 검토할 만하다.

IV. 세제개혁의 과제

1. 협행 조세체계 개관 및 평가

우리 나라의 협행 조세는 국세와 지방세로 나누어져 있고, 국세와 지방세 공히 14개 세목으로 구분되어 있는 매우 다기화된 체계를 가지고 있다. <표 5>에서 보듯이 국세는 직접세가 7개 세목, 간접세가 6개 세목이며 1개의 목적세(교육세)를 가지고 있다. 지방세는 11개 세목의 보통세와 3개 세목의 목적세로 구성되어 있다.

〈표 5〉 現行 租稅體系(1991)

(단위 : 億원, %)

조 세 383,549	—국 세— 303,193 (100.0)	—내국세— 240,891 (79.5)	—직접세— 116,273 (38.3)	—소 득 세 64,594(21.3)
				—법 인 세 45,855(15.1)
				—토 초 세 1,902(0.6)
				—상 속 세 1,044(0.3)
				—증 여 세 2,218(0.7)
				—재 평 가 세 659(0.2)
				—부당이득세 0(0.0)
				—부가가치세 82,526(27.2)
				—특별소비세 22,465(7.4)
				—주 세 11,453(3.8)
조 세 383,549	—지방세— 80,351 (100.0)	—보통세— 73,941 (92.0)	—간접세— 120,851 (39.9)	—전 화 세 3,114(1.0)
				—유 통 세 —증권거래세 1,293(0.4)
				—과년도수입 1,525(0.5)
				—인 지 세 2,242(0.7)
				—관 세 34,355(11.3)
				—방 위 세 12,631(4.2)
				—[교육세 15,321(5.1)]
				—취득세 15,257(19.0)
				—등록세 18,950(23.6)
				—면허세 887(1.1)
조 세 383,549	—지방세— 80,351 (100.0)	—목적세— 5,836 (7.3)	—주민세— 7,015(8.7)	—주민세 7,015(8.7)
				—재산세 2,755(3.4)
				—자동차세 6,350(7.9)
				—농지세 58(0.1)
				—담배소비세 16,469(20.5)
				—도축세 218(0.3)
				—마권세 801(1.0)
				—종합토지세 5,181(6.4)
				—토지과다보유세 —(0.0)
				—도시계획세 3,073(3.8)
조 세 383,549	—지방세— 80,351 (100.0)	—과년도수입— 574(0.7)	—공동시설세— 1,055(1.3)	—공동시설세 1,055(1.3)
				—사업소세 1,708(2.1)
				—과년도수입 574(0.7)

- 주 : 1) ()안의 숫자는 각각 국세와 지방세에 대한 비율임.
 2) 방위세는 1990년 세법개정시 폐지되었음.
 3) 토지과다보유세와 토지분 재산세를 통합하여 종합토지세를 1990년부터 시행하고 있음.
 4) 1991년에는 교육세가 지방교육양여금으로, 전화세 100%, 토초세 50%와 주세 15%가 지방양여금으로 전입됨.

세율의 수준과 구조를 살펴볼 때 소득세, 양도소득세, 상속세, 증여세의 최고세율이 50% 수준을 상회하고 있으며, 국세중 직접세와 지방세중 재산세, 종합토지세가 여러 계급의 누진단계로 구성되어 있는 것이 특징이라 하겠다. 그

러나 세수측면에서는 아직도 조세 부담율이 앞에서도 지적되었듯이 GNP의 20%를 허회하고 있어 명목세율과 실효세율간에 상당한 격차가 존재하고 있다.

이는 음성, 탈루소득의 규모가 크고, 비과세 및 감면이 광범위하게 주어지고 있으니, 전반적으로 납세자의 비율과 부동산 과표현실화율이 낮은데 기인하고 있다.³¹⁾ 하겠다. 그러므로 향후의 稅制改革은 우선적으로 음성·탈루소득 및 세원에 대한 포착율을 제고하고, 비과세·감면을 축소하며, 부동산 과표를 시가 수준으로 현실화하고 그리하여 보다 많은 사람이 세금을 내도록 납세자 비율을 높이는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 그런 다음에 과도하게 높은 세율을 인하하도 세제를 단순화시킴으로써 탈루요인을 제거도록 해야 할 것이다.

현행 세제는 60년대 초에 그 기본 틀이 마련된 후 1975년 종합소득 세제의 도입과 1977년 부가가치세의 도입으로 선진국과 같은 조세체계를 외형적으로 갖추었디고 하겠다. 그러나 구체적인 내역을 보면 아직도 선진국 세제와 상당히 괴리되어 있으며 우리의 경제수준에 상응하는 세제로서는 미흡한 면이 많다. 특히 세목별 구성비를 볼 때 재화 및 용역에 부과되는 과세는 선진국에 비해 우리 나라가 강한 편이나 반면에 소득세제의 비중은 우리나라가 훨씬 취약하다. 더욱이 사회보장기여금에 관해서는 우리나라가 사회보장제도를 아직 구비하지 못하고 있으므로 이 부분에서는 매우 빈약하다. 이렇게 된 것은 경제개발 과정에서 세제가 재원조달기능을 수행하여 오면서 각종 지원제도 및 차등과세가 이루어졌고, 그러면서 세수가 유통과정상의 과세에 크게 의존했기 때문이다. 이로 인해 소득과 소비지출에 대한 세부담이 불균형을 이루고 소득계층간, 사업 형태간 사업규모간에 조세부담의 형평성 문제가 야기되었다. 또한 각종 비과세, 감면제도로 인한 세법체계의 복잡성과 행정편의성에 치우친 제도변경이 납세자의 불평·불만을 초래하게 되었다.

2. 직접세의 기능강화

이상과 같은 현행 조세체계에 대한 평가를 바탕으로 하고 또한 현재의 소득분배 상황을 감안할 때 분명한 것은 소득분배 개선을 위하여 자본소득과세와 재산과세 등 직접세를 강화할 필요가 있다는 것이다.

우선적으로 課稅베이스(tax base)의 확대와 종합소득과세제도의 정착이 이루어져야 하는데 이를 위해 금융실명제 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다. 금융실명제의 실시는 이자·배당소득 등의 금융소득을 종합과세하는데 필수적인 조건이며 이밖에도 부동산 양도소득, 주식양도차익, 그리고 상속 및 중여재산

등등 세원포착에 기여할 것이므로 가능한 한 빠른 시일 내에 실시하여야 한다. 실제로 금융·실명화가 상당히 진전되어 있고 금융실명제에 대한 일반 인식도 크게 제고되어 있으므로 이 제도를 도입하는데 큰 부리가 없다고 판단되며 이의 도입시기가 빠를수록 좋다고 생각된다.

종합소득과세의 정착과 더불어 현행 우리 나라의 조세지원(조세감면)제도의 일반적인 검토가 이루어져야 한다. 앞에서 지적했듯이 우리나라 세제 속에 조세감면이 광범위하게 주어져 있는데 이것이 경우에 따라서는 실효도 없으면서 오히려 수평적 불균형을 심화시키는 요인으로 작용하여 왔다. 따라서 모든 조세지원제도를 재검토하여 지원규모, 대상, 수준 등에 대하여 축소조정작업을 실시 할 필요가 있다. 이는 수평적 공평성을 제고시킬 뿐만 아니라 재정지출의 재우울 확충하는 효과도 갖게 되는 것이다. 그러나 평가분석결과를 토대로 감면 축소 및 정비를 단계적으로 추진해야 할 것이며 현행법 하에서의 경과조치도 마련해야 할 것이다.⁸⁾ 현행 조세지원대상 및 주요지원방법이 <표 6>에 소개되어 있다.

재산과세에 관하여서는 지방세인 재산세와 종합토지세를 강화·정비하는 것이 우선적으로 중요하다. 1990년 종합토지세 시행 이후 토지가 재산세 과세대상에서 분리되었는데 궁극적으로는 주택(건물)과 토지의 보유에 대한 과세를 통합한 「종합재산세」체제로 발전시켜나가야 할 것이다. 그리고 토지와 건물의 과표를 현실화시키고 세율체계를 보다 단순화시키는 조정이 이루어져야 한다. 과표의 급속한 현실화 계획은 조세저항을 불러 일으킬 뿐만 아니라 조세행정상으로도 어려움이 많다. 이런 이유로 선진외국에서도 과표는 항상 時價에 크게 밀들고 있는 실정이다. 따라서 지나치게 의욕적인 과표현실화 방안보다는 현 상황을 충분히 고려한 현실화 방안이 훨씬 효과적일 것이다. 지금의 과표가 時價에 지나치게 낮은 것만은 분명하다. 1990년의 경우 과표는 시가의 평균 15% 수준에 불과하였다. 그렇다고 정부의 案대로 1997년까지 시가의 80~90%(공시지가수준)까지 과표를 상향조정하겠다는 것은 지나치게 의욕적이 아닌가 생각한다. 과표가 時價의 60~70% 수준만 유지할 수 있다면 이것은 굉장한 개선이라 하지 않을 수 없을 것이다.

마편, 현행 종합토지세는 종합합산, 별도합산 등으로 이루어진 각각 9단계의

8) 임주영, “조세지원제도의 정책과제와 개선방향”, 「세제개혁의 과제와 방향」(한국조세 연구원, 1993), pp. 31-61.

〈표 6〉 조세지원 대상별 지원방법

지원대상	지원방법
〈성장기여력 확충〉	
1. 기술인력개발 2. 설비투자확충 3. 중소기업육성 4. 외화획득지원 5. 산수구조조정 6. 기우재무구조개선 7. 외화조달지원 8. 기타	기술개발준비금, 기술인력개발세액공제 등 8가지 특정설비세액공제 등 2가지 중소기업특별상각 등 3가지 수출산업특별상각, 해외시장개척준비금 등 10가지 상업합리화양도세감면 등 4가지 증자소득공제 국제금융기구등 출자기업감면 등 3가지 방위산업특별상각
〈균형발전기금〉	
1. 농어촌경제활성화 2. 국토개발지원 3. 기타	지방이전양도세감면, 지방이전중소기업감면, 농어촌소득 원개발사업특별상각 등 17가지 공공사업용지양도세감면 등 5가지 농지세공제
〈경제·사회안정기반구축〉	
1. 근로자재산형성지원 2. 국민거주안정지원	근로자재형저축세액공제 등 3가지 사원용주택투자세액공제, 국민주택건설용지양도세감면 등 7가지

부진세율구조(0.2~5%, 0.3~2%)를 가지고 있는 바, 종합합산과 별도합산의 구분에 의한 세부담의 불합리성을 해소시키기 위하여 양 합산체계를 연합시켜서 단일세율체계로 단순화시킴이 바람직 할 것이다.

종합토지세의 실효성이 크게 제고될 경우 「토지공개념」제도에 의하여 도입된 토지초과이득세(국세)의 운영을 대폭 전환시키든지 혹은 이를 폐지시키는 방안을 고려해 볼 만하다. 토지초과이득세는 도입목적의 분명함에도 불구하고 효율적인 토지이용을 저해하는 문제점을 안고 있다. 따라서 이를 폐지하든가 또는 地價가 급등하는 기간에만 시행할 수 있도록 하는 법제정이 강구될 만하다.

3. 간접세의 개선

우리 나라 조세구조속에서 간접세의 비중이 매우 높으면서 이것이 계층간의 세부담의 불공평(수직적 불공평)을 야기시키고 있음을 앞에서 지적한 바 있다. 따라서 과도하게 높은 간접세의 세율은 인하하고 稟稅의 中立性을 제고하기 위해 세율체계를 단순화할 필요가 있다. 또한 간접세를 통해 소득분배의 개선을 달성하거나 하는 노력에는 한계가 있음을 인식하고 경우에 따라서 수익자 부담 원칙 혹은 원인자 부담원칙이 강조되어야 하는 상황에서 특정 간접세를 강화시

켜야 한다면 당연히 이를 추진해야 할 것이다.

그동안 부가가치세율의 인하요구가 제기되어 왔으나 현행 부가가치 세율(10%)은 선진제국에 비해 낮을 뿐만 아니라 부가가치세 세수입의 비중이 높은 반점(1991년에 국제의 27.2%) 현세율은 계속 유지함이 좋다.⁹⁾ 조세의 통합성을 제고하기 위해서는 부가가치세 면세대상을 전면 재검토할 필요가 있으며, 현재 납세의무자의 약 65%를 차지하고 있는 과세 특례자의 대상을 새로이 엄격히 선정하여 대폭 축소해야 할 것이다. 사업소득과세의 정상화를 위해서도 위 과세특례자를 색출하여 일반과세자로 전환시켜야 한다.

특별소비세는 현재 1~4종 및 6개 유형장소가 과세대상으로 분류되어 있고 세율구조도 10~100% 수준이어서 품목별 격차가 심하다(표 7 참조). 특별소비세 때문에 경상적인 사업활동이 저해되는 품목 등을 과세대상에선 제외되어야 하는 것인 바, 예컨대 3종 과세대상인 음료품은 과세대상에서 제외함이 바람직하다. 그리고 소형 TV, 소형냉장고, 세탁기 등 생활필수품화 되어 가는 품목에는 세율이 인하함이 좋다. 그러나 휘발유(100%), 경유(10%), LPG(10%) 등 유류에 대한 특별소비세율은 열악한 교통관련 사회간접자본 시설을 확충하기 위해서 이에 대한 세율을 더 높게 인상하여 수익자부담 기능을 강화시킴이 좋을 것이다.

주제에 대해서는 주류가 소비의제품이고 수요도 상대적으로 비탄력적이므로 비교적 높은 세율을 과세함이 타당하다. 그러나 다기화되어 있는 세율구조는

〈표 7〉 세율별 특별소비세 과세품목

〈단위 : %〉

税率	課 稅 品 目	綜合消費稅率 ¹⁾
100	휘발유	130
60	보석, 모피, 투진기, 골프용품	70
30	요트	39
25	에어컨, 승용차(배기량 2000cc 이상), VTR	32.5
20	귀금속제품, 피아노(그랜드型), 고급시계, 커피·코코아, 칼라 TV (대형), 냉장고(대형), 전기세탁기	26
.5	냉장고(소형), 칼라 TV(소형), 승용차(배기량 1500~2000cc)	19.5
0	크리스탈유리제품, 피아노(가정용), 소모작물, 용단(합적제품), 가구(옷장, 장롱, 침대), 청량음료, 음료, 전분당, 빙과류·발효류·유사산성음료, 천연과실음료, 경유, 액화석유가스	13

주 : 1) 종합소비세율=특별세율× $\left(1 + \frac{\text{교육세율}}{100}\right)$ 이며, 교육세율은 30%임.

9) 외국의 부가가치세율은 프랑스 18.6%, 영국 15.0%, 독일 14.0%로서 西유럽 대부분의 국가가 10%를 상회하고 있다.

단순화시켜야 한다. 예컨대 현행 세율이 5~150% 수준으로 다기화되어 있을 뿐만 아니라 주중간 세율격차가 심하다. 따라서 이를 조정해 줄 필요가 있으며 동시에 위스키와 맥주가 공히 150% 세율(종합소비세율 195%)을 가지고 있는 점을 고려할 때 이들의 세율을 당연히 낮추어 주어야 할 것이다. 전화세는 폐지하든가 지방세로 전환시키고, 증권거래세는 금융실명제가 정착되어 주식양도차익과세제도가 도입될 경우 이를 폐지해야 할 것이다.

4. 조세행정제도의 개선

국민의 세금에 대한 불평은 실제로 조세제도에서 연유되는 것보다 세제의 운영에 기인되는 점도 세제개혁과정에서 크게 유념하여야 할 사항이다. 불행하게도 우리나라의 稅政은 稅制를 충분히 뒷받침하는데 미흡하다고 평가되고 있다. 그동안 租稅行政에 나름대로의 많은 개선이 있었으나 아직도 납세자의 납세의식수준이 낮고 관련세무공무원의 권위주의적 사고방식 때문에 세제운영이 낙후성을 벗어나지 못하고 있다. 행정편의 및 행정규제중심의 조세운영은 税法을 복잡하게 만들고 이는 행정적·경제적 낭비를 초래한다.

따라서 税法조항 중에서 세수에 영향을 주지 않으면서 민간부문에 부담만 주는 항목들은 과감히 삭제 또는 조정되어야 하고, 세법해석이 납세자의 이익보다는 세무당국의 편의위주로 이루어지지 않도록 관계조항들이 명확히 구체적으로 조정되어야 할 것이다.

한편, 부의 정당성을 부여하고, 공평과세를 실현하며 동시에 세수를 확보하기 위해서는 税政의 강화가 필수적이다. 음성소득을 포착하는 일, 부가가치세의 과세특례자를 엄격히 선정하는 일, 그리고 상속·증여세를 부과하는 일 등은 조세행정이 강화됨으로서 모두가 다 원만하게 해결될 수 있을 것이다. 조세행정에서 중요한 것은 성실신고로의 유도이다. 특히 사업소득과세의 경우 신고제도를 도입하고 정착시키는 것이 주요한 과제이다. 그래서 과세가 정부의 결정에 의해 결되는 현행 정부결정제도 대신에 신고결정제도로 전환하여 성실신고를 유도하도록 해야 할 것이다. 그리고 세무행정력을 강화하기 위하여 일반세무행정조직을 재편성하는 것도 중요하다. 대표적인 것으로 대도시 세원밀집지역에 세무서를 증설하여 대도시 세무행정을 강화하고, 또한 「지방세청」간은 것을 만들어 각 방세무공무원의 전문성을 살리는 것 등이다. 조세행정의 전산화를 더욱 가속화하여 개인별·기업별로 모든 과세정보를 종합적으로 관리하는 데이터베이스(DB)를 개발하는 것도 조세행정의 강화를 위한 중요한 작업이라고 하겠다.

V. 결 언

개혁이란 어렵고 힘든 일이다. 대통령의 확고한 의지가 있어야 하며 윗물이 개끗해야 하는 것처럼 대통령을 비롯한 고위공직자들이 솔선수범을 보여주어야 국민들이 개혁에 협조하게 된다.

개혁의 시기선택도 중요하다. 지나치게 서둘러서도 안되지만 너무 신중해서도 곤란하다. 새정부가 현실에 안주하려는 경향이 생기기전 개혁의 시작이 이루어져야 한다. 너무 늦기 전에 재정개혁의 총체적인 청사진을 빨리 마련하고 그 추진계획을 확고히 설정하여 계획된 일정표에 따라 계획과제를 일관성 있게 추진해야 할 것이다. 대통령의 의지는 물론이고 개혁담당자가 실질적인 권한을 가지면서 원칙을 고수하는 그런 자세가 필요하다. “재정을 아는 사람은 국가의 운명을 좌우할 수 있다”라고 갈파한 슘페터(Joseph Schumpeter)의 말처럼 재정개혁을 국가의 운명을 좌우할지도 모를 그런 필수적인 과제임을 다시 한번 강조한다.