

정책보고서 2007-01

중장기 저출산고령화사업 재원조달방안:
사회재정지출의 재원조달

최성은

저출산고령사회위원회
보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

목차

요 약	7
제1장 서론	47
제2장 사회재정지출 재원조달방안에 대한 이론적 검토	48
제1절 조세와 국채	48
제2절 목적세와 일반조세	53
제3장 저출산고령화 기본계획 실행을 위한 사회재정지출 재원조달방안 검토	58
제1절 특별회계 및 목적세	58
제2절 비과세 감면 등의 조세지출제도 개선	75
제3절 세원확대 등을 통한 증세	103
제4절 국채	111
제4장 결론	119
참고문헌	121
부록	127

표 목 차

〈표 1〉	특별회계 현황(2006)	59
〈표 2〉	목적세 현황	63
〈표 3〉	국가균형발전 특별회계	64
〈표 4〉	농·어촌 특별세관리 특별회계	65
〈표 5〉	교통시설 특별회계	66
〈표 6〉	특별회계의 유형	69
〈표 7〉	우리나라 목적세의 유형별 정리	70
〈표 8〉	기능별 조세지출금액	78
〈표 9〉	세목별 조세지출금액	79
〈표 10〉	감면방법별 조세지출금액	80
〈표 11〉	저축지원을 위한 조세특례	83
〈표 12〉	투자촉진·고용증대를 위한 조세특례	86
〈표 13〉	연구 및 인력개발을 위한 조세특례	87
〈표 14〉	기업구조조정을 위한 조세특례	90
〈표 15〉	SOC·공공투자부문	91
〈표 16〉	금융 산업	92
〈표 17〉	중소기업에 대한 조세특례	94
〈표 18〉	농어민 지원	97
〈표 19〉	조세지출제도정비 및 세수증대효과	99
〈표 20〉	조세특례법 개정내용	101
〈표 21〉	부가가치세 신고인원 및 세액의 분포	108
〈표 22〉	국가채무의 국제 비교	112
〈표 23〉	통합재정수지 수지차 내역	113

〈표 24〉 국가 채권·채무 현황	114
〈표 25〉 주요국채 발행현황	115
〈표 26〉 주요 특수채 발행 현황	116

부 표 목 차

〈부표 1〉 재정 용자 특별회계	127
〈부표 2〉 에너지자원 및 지원 사업 / 환경개선 / 자동차교통관리개선 ·	128
〈부표 3〉 등기/ 국립의료원/ 특허관리/ 우체국보험	128
〈부표 4〉 국유재산/ 교도작업/ 군인연금/ 농어촌 구조개선	129
〈부표 5〉 양곡사업 / 통신사업 / 조달사업 특별회계	130
〈부표 6〉 책임운영기관(1) 특별회계	131
〈부표 7〉 책임운영기관(2) 특별회계	132
〈부표 8〉 책임운영기관(3) 특별회계	133
〈부표 9〉 책임운영기관(4) 특별회계	134
〈부표 10〉 제주도	135
〈부표 11〉 교육 및 문화·체육	136
〈부표 12〉 환경	137
〈부표 13〉 지역간의 균형발전을 위한 조세특례	137
〈부표 14〉 사회보장	138
〈부표 15〉 주택	139
〈부표 16〉 국방	139
〈부표 17〉 일반 행정(외교 및 공공부문)	140
〈부표 18〉 기타	140

요 약

제1장 서론

- 우리나라는 현재 인구구조의 고령화와 더불어 20여 년간 저출산 현상이 지속되고 있어 향후 심각한 생산가능인구의 감소와 노인부양비의 증가가 예상되고 있음.
 - 고령화 등 인구변동 문제에 대응하는 사회지출 증가에 대한 필요성과 이를 지원할 수 있는 안정적이며 지속가능한 재원확충방안에의 필요성이 증대될 것으로 예상됨.
- 사회지출증가에 대한 재원조달방안은 크게 조세체제의 개선을 통한 방안과, 세출구조조정을 통한 세입확보 방안, 성과주의 등 예산의 비효율성제거를 통한 세입확보방안 및 국채의 발행 등으로 나누어 생각해 볼 수 있음.
 - 조세체제를 통한 방안은 비과세감면제도 등의 조세지출제도의 개선 및 세원투명성 제고를 통한 세원확대, 세율인상, 목적세의 신설 등을 들 수 있음.
- 본 연구에서는 조세체제의 개선 등을 통한 재원조달 방안과 목적세와 특별회계를 통한 재원조달 방안 및 국채발행 등을 중심으로 이들에 대한 이론적 고찰과 타당성을 검토하고자 함.

제2장 사회재정지출 재원조달방안에 대한 이론적 검토

제1절 조세와 국채

1. 국채발행이 타당한 경우에 대한 이론

☐ 조세평준화(Tax Smoothing)이론

- Barro의 조세평준화이론(Tax smoothing)에 의하면 정부는 세율의 급격한 변동을 방지하고 이를 완충하기 위하여 재정적자나 재정흑자를 사용하여야 한다고 함.
- 사회보장지출이나 정부사업 등 새로운 정부지출소요가 발생하였을 경우는 재정적자상태를, 또 정부지출소요가 감소하거나 정지하였을 경우는 재정흑자상태를 유지하는 것이 바람직하다는 것임.
- 그러나 이 이론의 근저에는 정부의 재정소요는 항시 변하여 예년에 비하여 재정소요가 줄어드는 해와 늘어나는 해가 있다는 가정이 내포되어 있기 때문에, 재정지출소요가 지속적으로 증가하는 상황에서는 이론의 타당성이 제고되지 않을 수도 있음.
- 최근의 연구들에 의하면, 국채발행량이 제한되어 있지 않은 경우, 자산이 있는 금융성 채무에서 발생한 이자로 재정사업을 충당할 수 있을 만큼 금융성 채무를 확보하는 것이 최적의 방안일 경우도 있다고 함 (Aiyagari, 2002).

☐ 리카도의 대등정리 이론에 입각한 논의

- 국채는 미래의 조세부담이고, 합리적인 경제주체들은 미래부담의 현재 가치와 국채의 가치가 일치한다는 것을 알기 때문에, 국채를 발행한다고 하더라도 경제의 실질변수에는 하등의 영향이 없다고 하는 이론임.
- 대등정리에 입각하여 Barro(1974)는 합리적인 경제주체는 미래세대가 부담하게 될 조세부담과 소비감소를 염두에 두고 후세대의 부담을 상

쇄할 수 있을 만큼의 유산을 남겨주는 결정을 하므로, 장기적으로 미래세대의 부담을 발생하지 않는다고 함.

□ 국채의 총수요 증대론

- 국채의 발행과 재정적자는 총수요를 비롯한 거시경제와 경제성장 및 국제수지에 다양한 영향을 미치며 그 효과에 대하여서는 다양한 이론과 의견이 엇갈리고 있는 실정임.
- 케인지안 이론에 근거하여 국채의 발행이 총수요를 팽창시킨다는 견해는 국채발행으로 인한 조세부담의 감소로 소비가 늘어나게 되는 효과를 강조하고 있음.
- 국채가 소비촉진과 경기활성화를 유도한다는 이론에서는, 이 민간투자 구축효과와 크기가 미미하며, 경기 침체기에 국채발행을 통한 재정적자 운용은 오히려 투자를 활성화시킨다고 설명하고 있음.
- 케인지안의 이론에 근거한 국채발행의 총수요 증대론에 의하면 불경기에서 처하여 있을 경우는 국채를 발행하여 재원을 조달하게 되면 소비가 증대되고 경기를 활성화 시키는 효과를 가져 올 수 있다는 것임.

2. 국채발행이 부적절한 경우에 대한 이론

□ 국채발행으로 인한 자본시장 구축론(crowding out)

- 조세평준화이론은 자본시장에서의 초과손실이 조세평준화로 인한 손실 감소분보다 클 경우는 그 타당성을 잃게 됨. Feldstein (1985)의 연구에 의하면 국채의 발행으로 인해 자본시장이 구축될 수 있다는 것을 고려했을 경우, 초기의 자본수준이 최적 수준의 자본량보다 적었던 경우에는 국채발행의 초과 손실이 조세평준화로 인한 손실 감소분보다 크다고 함.
- 이 이론에 의하면, 자본수준이 최적 자본수준 이상이었을 때 발생한 일시적인 재정지출의 증가라는 제한적인 경우를 제외하고는, 재정지출의 증가

는 반드시 그에 해당하는 조세의 증가를 통해 조달되어야 한다는 것임.

☐ 정치경제적 측면에서의 국채 발생 이론

- 정치경제적 측면에서의 국채이론들의 핵심주장은 소득재분배상의 불확실성으로 인하여 재정적자가 발생한다는 것임(Alesina (2000), Alesina and Tabellini (2005)).
- 또한 높은 수준의 국채발행에 대한 정치적 싸이클에 대한 이론 중에는 정치가들의 정책 불확실성을 들어 재정적자현상을 설명하고 있는 이론들도 있음. 이 이론에 의하면 이러한 정치적 싸이클이 있을 경우 장기적으로 세율은 너무 높고 불안정하며, 재정지출은 적정수준보다 적게 이루어지고, 국가채무는 적정수준보다 높아진다고 함.
- 이러한 정치경제적 이론은 균형예산 등 장기적 재정정책에 대한 다양한 시사점을 제공하고 있음.

☐ 경제성장과 국제수지악화론

- 보다 장기적인 관점에서 재정적자는 저축율의 감소를 가져오고 투자가 위축되게 되므로 장기적인 경제성장을 저해할 수도 있음.
- 이 경우 미래세대가 국채발행의 부담을 떠 앓는 경우가 됨.
- 또한 재정적자는 소비를 촉진시키고, 이자율을 상승시키는 효과를 가져 오기 때문에 국제수지가 악화될 수도 있음.

☐ 미래세대의 부담증가론

- 전통적 견해에서는 일련의 단순화된 가정 하에 국채로 인한 미래세대의 부담이 없다고 하지만, 일반적으로 국채의 발행은 미래세대의 국채상환에 대한 부담을 의미함.

제2절 목적세와 일반조세

1. 목적세에 대한 이론적 긍정론

- 전통적인 재정학의 이론은 목적세가 예산 운영의 경직성, 복잡성 등을 유발하는 등 자원배분의 효율성을 제고할 가능성은 희박하다는 것이나, 목적세의 효율성에 대한 긍정적인 연구들도 많음.
- 가장 극단적인 옹호론으로서 Wicksell (1896)은 모든 종류의 재정지출이 목적세로 조달되면 모니터링이 강화된다고 함.
- McGuire-Aaron (1969)의 이론에 의하면 역진세가 없다고 가정하고, 저소득층보다는 고소득층의 선호도를 중심으로 살펴보았을 때, 동일한 액수의 사회보장지출을 목적세로 조달할 경우 일반조세로 조달하는 경우에 비하여 사회후생과 정부재정의 비중은 낮아지나 사회보장 재정지출의 비중은 높아진다고 함.
- Aaron (1967)의 실증분석결과에 의하면 국제적인 비교분석을 통하여 볼 때 사회보장지출 재원의 일반세조달에의 의존도가 높은 나라일수록 사회보장지출 규모가 줄어든다고 함.
- 목적세에 대한 긍정론은 크게 수혜자 부담원칙 및 세대 간 협약 및 정치 계약상의 효율성, 정치경제적 근거에 입각하여 이루어지고 있음.

□ 수혜자 부담에 근거한 긍정론

- 특정세입과 재정사업지출이 수혜자 연계성이 높은 경우는 납세자의 공공서비스에 대한 선호를 드러내 주어 공공서비스 공급에 대한 분명한 수요를 전달하게 됨.
- 특정 세원이 특정사업에 쓰이게 되기 때문에 공급이 자동으로 수요에 조정되기 때문에 효율적이게 됨.
- 수혜자 부담의 원칙이기 때문에 공평성이 확보됨.
- 엄격한 의미의 목적세 및 특별회계방식 하에서는 일반회계방식과는 세입,

세출에 대한 결정방식이 반대가 되어 세입이 세출 수준을 결정하게 됨.

- Goetz (1968)는 보통세와 일반회계만이 존재할 때에는 중위자투표균형 (median voting equilibrium)이 달성되지 않지만 목적세와 특별회계를 활용할 경우 세입 및 세출 선택의 여지를 좁혀서 중위자투표균형이 달성되고 사회적 후생이 증가할 수 있음을 보여주고 있음.

□ 세대 간 협약 및 정치적 계약에 근거한 긍정론

- 적절하게 고안된 특별회계는 어떤 경우 세대 간 협약을 이행하기에 효과적임.
- 세입과 연계 세출간의 논리적 연관성이 조금이라도 존재하는 경우, 이러한 계약적 협의는 정치적, 경제적인 합리성을 가짐.
- 환경세나, 각종 도로 사용자부담금등이 이러한 경우에 해당함.
- Cremer, Estache, and Seabright (1995)의 연구에 의하면 향후 사업재원의 필요여부에 상관없이 사업재원을 보장하는 방식으로 운영될 경우, 다음 행정부가 계약을 위반할 경우 수반되는 정치적 비용을 증가시키게 됨으로서, 불완전한 계약(incomplete contracting)의 문제를 극복할 수 있게 된다고 함.

□ 정치경제적 근거에 입각한 긍정론

- 목적세는 다음정부가 해당사업을 지속적으로 수행하는 것을 용이하게 하며, 세수저항을 적게 하여 세수증대를 유도하는 등, 정치경제적 측면에서 그 타당성이 성립한다는 의견
- Brett and Keen (2000)은 환경세의 경우 환경세를 부과한 정권이 친환경적인 반면 다음 정권은 반환경적일 가능성이 있을 때 만약 환경세를 부과한 정권이 친환경적인 반면 다음 정권은 반환경적일 가능성이 있을 때 환경세 재원으로 소득세 세율을 낮추는 것보다는 일정 기간 동안 환경오염 저감에 필요한 재원을 보장하는 목적세와 특별회계의 설

치가 더 바람직하다는 결정을 내릴 수 있다고 함.

- Buchanan (1963)은 목적세로 재정지출사업을 조달하는 경우, 각각의 공공재나 재정사업들에 대한 비용효과 분석이 따로 이루어지게 되는 것이므로, 재정지출의 규모 및 소요를 조절하는데 있어 효율적이라는 이론을 제시하고 있음.
- 이는 일반조세로의 재원조달 방식이 재화시장에서 독점공급자가 여러 재화를 한 묶음으로 판매하는 경우(tin-in sale)에 해당하는 반면, 목적세에 의한 재원조달은 각재화의 수요량이 자유롭게 결정되는 경우에 해당된다는 것임.

2. 목적세에 대한 부정적인 이론들

- 전통적인 재정학의 이론은 목적세가 예산 운영의 경직성, 복잡성 등을 유발하는 등 자원배분의 효율성을 제고할 가능성은 희박하다는 것임.
- Wagner(1976)는 지방정부의 경우 재정규모와 특정조세 세입에의 편중도 사이에 역의 관계가 성립한다는 실증분석을 통하여, 목적세의 신설 등으로 정부 세입이 다원화될수록 소비자개인들의 정부재정활동에 대한 비용과 편익에 대한 정확한 판단이 흐려져 정부재정의 팽창이 야기된다는 견해를 지지하고 있음.
- 목적세에 대한 부정적인 이론들은 주로 예산상의 문제와 소득재분배상의 문제를 근거로 하는 경우가 많으며, 단순한 이유에서의 반대론도 많음.

□ 예산상의 문제

- 재정지출의 재원배분과정에 경직성을 초래하고, 재정지출의 우선순위가 변했을 경우 재원을 재배분하기가 힘들기 때문에 비효율적 예산을 초래한다는 의견
- 일반적으로 목적세나 특별회계가 예산상의 책임을 경감시킨다는 측면에서 바람직하지 못한 경우는, 다음의 두 가지 경우임.

- 첫째, 세입과 세출의 연계가 특정 세출에 상당한 영향을 미치는 경우로서 세입공유(revenue sharing)의 경우
- 둘째, 일반회계의 세출을 평가하는 경우

□ 소득재분배상의 문제

- 사용자부담의 원칙이 목적세나 특별회계의 근거이기는 하지만, 사용자 부담이라는 것은 대부분 소득재분배에 역행된다는 우려에서 사용자부담금 형태의 세입세출연계는 잘 활용되고 있지 않는 현실임.
- 저소득층 및 취약층을 타겟으로 하는 재정지출의 경우는 사용자 부담금이라는 것은 소득 역진적이 될 확률이 높음.

□ 단순한 반대론

- 단순히 특별회계나 목적세 등이 제대로 굴러가지 않을 것이라는 입장에서의 반대론이 있음.
- 이들의 우려는 목적세나 특별회계가 이론적으로 합리적이고 실재적 유형으로 설계되었을 경우, 납세자들이 필요하다고 여기는 만큼을 지불하려고 하지 않기 때문에 세입과 세출이 감소할 것이라는 것임.
- 또한, 일반적으로 세입을 증대하려는 의도로 특별회계나 목적세를 부과하지만, 세수를 걷는 것은 자발적인 조세납부에 달려있기 때문에, 세입 증대에 성공하기 어렵다는 의견임.
- Bird, Martinez-Vazquez, and Torgler(2004)와 Alm, Jackson and McKee(1992)의 연구를 종합하면, 불확실한 국면 하에서 목적세나 특별회계 등을 통해 세금과 세출에 대한 확실성을 높이게 되면 무임승차(free-riding)를 유도하게 되고, 납세율과 세수를 감소시키는 결과를 초래할 수 있다는 것임.
- Alm, Jackson and McKee(1992)의 연구에 의하면 조세제도에 대한 불확실성은 위험기피적인 납세자들의 납세율(tax compliance)을 높인다고 함.

- 이들 연구를 종합하면, 불확실한 국면 하에서 목적세나 특별회계 등을 통해 세금과 세출에 대한 확실성을 높이게 되면 무임승차(free-riding)를 유도하게 되고, 납세율과 세수를 감소시키는 결과를 초래할 수 있다는 것임.

제3장 저출산고령화 기본계획 실행을 위한 사회재정지출 재원조달방안 검토

제1절 특별회계 및 목적세

1. 특별회계 현황

- 우리나라의 특별회계로는 특정사업의 재원을 별도의 특정세입으로 책정하는 특별회계와, 특정자금의 운용과 용자를 위한 특별회계 및 특정사업을 위한 기업특별회계, 그리고 연금이나 보험의 성격을 가진 특별회계가 있음.
- 2006년도 현재 우리나라 정부의 예산은 1개의 일반회계 (145조) 와 21개의 특별회계 (57조)로 구성되어 있음.
- 특정세입으로 특정세출을 충당하는 특별회계의 경우, 목적세나 부담금 및 수수료로 세입을 충당하는 경우가 전형적인 형태임.
- 목적세로 충당하는 특별회계로는 농어촌특별세관리특별회계(농특세)와 교통시설특별회계(교통세) 및 국가균형발전특별회계(주세)가 있음.
- 부담금을 주된 세입원으로 하는 특별회계로는 에너지자원 및 자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 자동차교통관리개선특별회계가 있으며, 주로 개발부담금이나 폐기물부담금 등을 주 세입원으로 하고 있음.
- 수수료가 주세입원이 되는 경우는, 등기특별회계, 국립의료원특별회계, 특허관리특별회계, 우체국보험특별회계가 있으며, 등기수수료나 특허수수료 등이 주세입원임.

2. 목적세 현황

- 우리나라의 경우 현행 목적세는 국세 중 교통세, 농특세, 교육세, 주세가 있고, 지방세로서는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지방교육세, 지역개발세가 있음.

☐ 교육세

- 교육세는 1986년까지의 시한세로 1982년 처음 도입되었으나, 적용시한이 계속 연장되어 오고 있음.
- 교육세는 특별소비세액, 교통세액 및 주세, 그리고 금융·보험업자의 수익금액에 부가세(surtax)방식으로 부과되고 있음.
- 교육세는 현재 일반회계로 편입되어서, 보통교부금의 형태로 지방자치단체교육비특별회계로 전입됨.

☐ 교통세

- 교통세는 도로 및 도시철도 등 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 특별소비세 과세대상인 휘발유와 경유에 대하여 1994년에 교통세를 신설하여 2003년까지 10년을 기한으로 한시적으로 적용되어 왔으나, 과세시한이 2006년까지 연장되어 있음.
- 교통세의 85.8%는 교통시설특별회계로 편입되고 14.2%는 지방양여금으로 사용되었으나, 2005년부터 지방양여제도가 폐지되어 전액 일반회계로 편입됨.

☐ 농특세

- 농특세는 1994년 UR타결에 따른 농어촌경쟁력강화를 위한 투자재원조달방법으로 제정되어 2014년까지 20년간 한시적인 시한세로 도입됨.
- 조세감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합부동산세액 등에 부가세방식

으로 부과됨.

- 농특세는 농어촌특별세관리특별회계로 전입됨.

☐ 주세

- 주세는 전액이 국가균형발전특별회계로 이전되는 등 그 세입과 세출이 연계되어 있음.

☐ 도시계획세, 사업소세(시·군세)

- 도시계획세, 사업소세의 목적세는 모두 시·군세로서 도시계획세는 도시 계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위해서, 사업소세는 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해서 1976년 도입되었음.
- 이들이 지방세에서 차지하는 비중은 2005년도의 경우, 도시계획세 3.8%, 사업소세 1.7%로 나타났음.

☐ 공동시설세, 지방교육세, 지역개발세(도세)

- 공동시설세, 지방교육세, 지역개발세는 도세로서, 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 기타공동시설에 필요한 비용을 충당하기 위해서 1961년 도입되었고, 지방교육세는 지방교육재정 확보를 위해 등을 위해 2001년 신설되었음.
- 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 발전용수, 지하수, 원자력발전을 과세대상으로 하여 부과됨.
- 방교육세는 등록세, 레저세, 담배소비세 등 일정한 지방세에 부가세형태로 부과됨.
- 이들이 지방세에서 차지하는 비중은 2005년도의 경우, 공동시설세 1.2%, 지방교육세 10.7%, 지역개발세 0.3%로 나타났음.

□ 담배소비세

- 담배소비세는 45%가 지방자치단체교육비특별회계에 전입되는 등 세입, 세출의 연계가 있음.

□ 이외에도 공적연금의 재원을 충당하기 위한 사회보장세를 세입이 정부의 특정재정활동에 연계되는 목적세로 간주할 수 있음.

- 미국, 프랑스, 스웨덴 등에서는 연금 재원을 충당하기 위하여 payroll tax가 부과되고 있음.
- 미국의 경우와 같이 교육구, 소방구, 위생구 등 특별한 재정단위구역 (special - purpose fiscal unit)을 설정하여, 교육, 소방, 위생 등 특정 공공서비스 창출의 재원을 충당하기 위한 과세권을 부여하는 경우도 목적세의 경우에 해당됨.

3. 목적세를 주세입원으로 하는 특별회계

- 목적세들은 교통세, 교육세를 포함하여 예전에는 특정 특별회계로 편입되는 경우가 다수였으나, 현재에는 많은 경우 일반회계로 편입되고 있어서 엄밀한 의미에서 특별회계에 직접적으로 관련된 목적세는 주세와 농어촌특별세만이 남아있을 뿐임.
- 국가균형발전특별회계는 예전에는 사업별 계정이 통합되어 있었으나, 현재는 지역개발과 지역혁신사업의 계정을 따로 하고 있으며, 주세수입은 8:2로 각 계정에 배분되고 있음.
- 농특세는 농어촌특별세관리특별회계의 주요세원으로 편입되며 농특세 이외에도 재정융자특별회계로부터의 예수금 및 기타수입금이 세입원이 될 수 있음.
- 농어촌특별세관리특별회계는 주로 타 특별회계나 지방교부금의 형태로 각 부처의 소관 사업을 지지하는 사업에 사용되고 있고 주요세출항목은 국가균형발전특별회계로 전출금과 농어촌구조개선특별회계의 농특

세 전입금 사업계정 및 지방교부금임.

- 교통세를 주세원으로 하는 교통시설특별회계는 교통세가 일반회계에 편입됨에 따라 교통세를 비롯한 일반회계전입금이 주요세원을 구성하고 있음.
- 공항 및 항만, 그리고 신설된 광역교통시설 계정에서는 각종 이용료 및 부담금도 세입원을 구성하고 있음.
- 교통시설특별회계의 경우, 도로관련 지출과 교통세 수입은 일부분만이 연계되어 있을 뿐 도로관련 지출의 총액은 궁극적으로 일반회계의 전입금으로 결정되기 때문에 세출과 세입의 연계성이 낮은 경우에 해당함.

4. 목적세를 통한 재원조달

- 일반적으로 목적세라 하는 것은 특정세입과 세출이 연계되도록 하는 것으로서, 단순히 어떤 특정사업에의 목적을 가지고 세금을 걷는다는 것과는 구별됨.
- 이러한 의미에서 공적연금의 재원을 충당하기 위한 사회보장세를 세입이 정부의 특정재정활동에 연계되는 목적세로 간주할 수가 있음.

☐ 목적세를 통한 재원조달방안의 단점

- 목적세는 재정의 경직도를 증대시킴으로서 여건변화에 대한 재정의 신속적인 대응이 어렵게 될 가능성이 높음.
- 목적세도입의 목적이 충분히 달성되고 존속의 명분이 희박하게 된 경우에도 장기간 계속되는 경향이 있어 예산의 낭비를 가져올 우려가 있음.
- 특정재정활동에 적정수량을 초과하는 과다한 재원이 배분되는 반면 다른 재정활동에는 상대적으로 과소한 재원이 배분되는 폐단이 야기될 수 있음.
- 목적세로 조달하는 경우 일반세조달의 경우에 비해 전체적인 정부재정 규모가 팽창되는 경우가 많음. 이는 목적세의 신설 등으로 정부 세입이

다원화될수록 소비자개인들의 정부재정활동에 대한 비용과 편익에 대한 정확한 판단이 흐려지는 재정환상(fiscal illusion)현상이 심화됨으로써 정부재정의 팽창이 야기된다는 견해에서 비롯됨.

☐ 목적세를 통한 자원조달방안의 장점

- 목적세가 잘 운영될 경우 조세의 공평성과 관련된 수익자부담원리(benefit principal)가 적용됨.
- 사회적으로 바람직한 정부의 특정재정활동에 대하여 필요 불가결한 최저한의 재원이 보장될 수 있음. 또한 특정재정활동의 계속성이 보장되고 장기적인 계획이 가능함으로 일반세의 경우에 비해 특정재정활동의 비용이 절약될 수 있음.
- 특정재정지출의 증대에 필요한 새로운 조세의 도입이나 기존조세의 세율인상에 대한 조세저항이 일반조세의 경우보다 크지 않아 현실적인 용이성이 있음.
- 개개의 공공재생산에 상응하는 개별적인 조세가격(tax-price)이 결정됨으로써 재원의 최적배분이 이루어 짐.
- 관련 공공재의 공급함수가 규모불변일 경우 목적세는 자동적인 공급비용 회수의 기능을 발휘함.

5. 특별회계를 통한 자원조달

☐ 특별회계의 이론적 유형

- 특별회계의 이론적 유형은 첫째, 특정세입이 특정세목에 실제적인 연계가 있는 경우와 그 연계가 상징적이며 실제적 연계성이 희박한 경우로 나누어 볼 수 있음.
- 둘째, 특별회계의 타당성의 근거가 되는 수혜자 부담이 되고 있는지의 여부에 따라 그 유형을 나누어 살펴볼 수 있음.

- 실제적 연계의 경우는 특정세목이 특정사업기금으로만 유입되거나, 주로 그 기금에 유입되는 형태로, 특정세목의 증가(감소)는 연계된 사업의 세출증가(감소)를 의미하게 됨.
- 상징적 연계의 경우는 특정세목이 특정사업지출에 직접적으로 영향을 미치지 않는 경우로 특정세목 등이 특정사업지출에 쓰이기도 하지만, 일반적인 기금으로 유입되기 때문에 일부분만이 특정사업지출에 쓰이는 형태임.

□ 특별회계가 해당사업의 세입 및 세출에 긍정적 영향을 미치는 경우

- Eklund (1972, 1980)의 연구에 의하면, 개발도상국의 횡단면 자료의 분석결과 도로세나 도로특별회계는 도로지출을 높이는 것으로 나타났다.
- Gwilliam and Kumar (2003)의 연구는 여러 개발도상국의 경우 도로기금을 통한 세입세출의 연계가 예산의 유연성을 저해하거나 지대추구현상을 유도하지 않고, 분배의 효율성을 제고하였음을 보이고 있음.
- Dye and McGuire (1992)의 연구는 지방정부의 목적세가 고속도로지출사업과 연계되었을 경우, 고속도로에 대한 일반회계상의 지원이 감소할 경우라도 고속도로사업에 대한 총지출은 증가한다는 것을 보이고 있음.
- Novarro (2002)의 연구에 의하면 교육관련 지출이 복권수입과 연계되었을 경우 지출이 연계된 세입보다 훨씬 크기는 하지만, 이러한 연계가 교육관련 지출을 증가시켰다고 함.
- Kimenyi, Lee, and Tollison (1990)는 세입과 세출의 연계는 특정이익집단이 예산확보의 비율을 늘리기 위해서보다는 목적세를 증가하는 방향으로 로비를 하도록 하기 때문에 특별회계나 목적세 등의 도입은 세입을 증가시킬 수밖에 없다고 논의하고 있음. 미국의 1956년 연료세와 고속도로기금을 통한 세출세입의 연계의 효과를 분석한 결과를 토대로 이러한 지대추구접근이론이 성립함을 증명하고 있음.

□ 특별회계가 해당사업의 세입 및 세출에 부정적 영향을 미치는 경우

- Borg and Mason (1988)은 복권수입과 교육보조지출의 연계가 해당지출을 오히려 감소시켰으며, 일반회계에 의한 교육보조지출도 수입의 증가율보다 급진적으로 감소하였다는 연구결과를 제시함.

□ 특별회계가 해당사업의 세입 및 세출수준에 영향을 주지 않는 경우

- Deran (1965)은 미국의 경우를 살펴보았을 때 특별회계나 목적세들을 통한 세입세출의 연계가 특정사업의 지출정도에 아무런 연관이 없다는 것을 보이고 있음.
- Dye and McGuire (1992)에서는 일인당 특별회계 세입수준의 변화가 일인당 지방정부 세출수준에 미치는 효과가 없다고 함.

□ 특별회계 및 목적세 운영의 해외사례

○ 미국

- 미국의 경우 주정부 세수입의 21%, 지방정부 자체 수입의 64%가 세출과 연계되어 있음.
- 연방정부의 재정지출 중 약 28%정도가 세출과 연계된 세입(주로 사회보장세)에 의해 재원 조달된 기금(trust funds)의 형태로 운영되고 있음.

○ 캐나다

- 연방정부 세입의 36%가 세출과 연계되어 있으며, 25%에 달하는 주정부의 세수와 약 45%의 지방정부 세수가 세출과 연계되어 있는 등 상당량의 연계가 보이고 있음.
- 사용자 부담금의 경우 1971년에는 전체 세수의 24%를 차지하였으나 1990년에 이르러서는 전체 세수의 17%로 감소하였음.

○ 남미-콜롬비아, 브라질

- 남미 국가 중에는 민주주의의 확대에 의해 중앙정부의 세수가 지방단위

로 이양되면서 이를 세출과 연계시키는 경우가 급증하는 것이 관찰되는 국가들이 있음. 콜롬비아의 경우는 이러한 현상은 두드러지지 않음.

- 콜롬비아의 경우는 중앙정부 세입의 절반이상이 세출과 연계되어 있음.
- 수출세와 가격안정화 지출, 사회보장세와 사회보장비용 등을 비롯한 다양한 보건, 스포츠, 관광 사업들이 세입과 연계되어 있음.
- 남미 국가 중 가장 흥미 있는 국가는 브라질 으로서, 세출과 연계된 세입은 불과 몇 십여 년 전 30%였던 것이 200년대 말에는 전체 세수의 약 80%정도까지 증가할 것으로 예측되고 있음.

○ 영국

- 브라질과 정반대의 극진적인 경우로서, 중앙집권적이며 통합적인 일반 회계가 특징임.
- 유일하게 나타나는 세입, 세출간의 연계는 사회보험임.

○ 태국

- 다양한 특별회계가 존재하며, 연계된 세원이 전체 혹은 부분적으로 지원사업의 재원을 충당함.

○ 대만

- 대만의 경우는 보건복지요금이 담배제품에 부과되고 있으며, 이의 70%가 의료보험기금에 유입되고, 10%가 금연 및 건강증진사업, 사회복지사업에 사용되고 있음.

○ 일본

- 일본의 경우는 연료세가 도로건설 및 유지 특별회계에 할당되어 있으며, 석유에 부과되는 관세는 에너지정책의 수요공급구조 및 석탄 및 유류제품특별회계와 전력사업개발증진특별회계에 할당되고 있음.

○ 러시아

- 체제전환기 초기에는 모든 종류의 예산외자금(extra-budgetary funds)이 설립되었음.
- 연방 정부 세입의 20%에 달하는 특정 산업기금을 제외하고는, 1994년의 경우 예산외자금이 연방정부 예산수준에 달하였으며, 이는 GDP의

약 13%에 해당하는 수준이었음.

○ 중국

- 중국의 경우는 정규예산의 비중과 그 중요성이 적은 국가이기 때문에 예산외자금(extra-budgetary funds)의 역할이 중요한 국가임.
- 방만한 예산외자금으로 인해 중국의 경우 안정화, 형평화 및 재원배분 등 재정의 재기능이 발휘되지 못하고 있는 실정이며, 예산과정상의 결렬 등이 빈번히 나타나고 있음.

□ 특별회계 신설시의 고려사항

- 현재 복잡한 우리나라의 예산제도에 대한 비판과 아울러, 기금과 특별회계 등의 통폐합에 대한 필요성이 대두되고, 세입과의 연계가 명확한 부담금 등을 재원으로 하는 기금마저 일반회계에 편입한 후 재원배분을 하여야 한다는 의견들도 많이 나오고 있는 실정임.
- 하지만, 세입과 세출의 연계는 목적세 및 특별회계의 효율성 측면과 관련이 있기 때문에, 특별회계의 설치와 세원의 연계를 직접적으로 하는 것도 의미있을 수 있음.
- 정권의 교체와 기타 재원조달의 불확실성 등에 영향을 받지 않도록 특별회계를 설치할 정당성이 있다고 할 수 있음. 정당성을 전제로 하여 특별회계를 신설시 고려할 사항은 다음과 같음.
- 주된 세입원을 목적세로 조달할 것인지, 일반회계전입금으로 할 것인지, 부담금 등으로 할 것인지 지등의 문제
- 일반회계 및 다른 특별회계로 부터의 전입금을 가능하게 할 것인지의 문제
- 당해회계년도에 세입을 소진해야 하는지의 여부를 비롯한 잉여금 처리의 문제
- 목적세로 조달하는 경우, 목적세의 일정률을 세입원으로 고정할 것인지, 예산과정상에서 조정하는 것으로 할 것인지의 여부

- 재원 부족의 경우 일시차입을 가능하게 할 것인지의 여부.
- 세출의 범위를 계정화 할 것인지의 여부.

제2절 비과세 감면 등의 조세지출제도 개선

1. 조세지출과 재정지출

☐ 조세지출에 대한 논란

- 조세지출은 재정을 통한 직접적인 보조의 형태가 아닌 조세제도를 통한 암묵적인 보조의 형태이므로 이에 대한 이론적, 현실적 논란이 분분한 영역임.
- 조세지출이 저소득층보다는 고소득층에게 더욱 혜택을 주는 역진성을 띄는 경우가 있고, 조세 형평성에 어긋난다는 점에서 조세지출제도의 축소정비를 통한 세원확대의 필요성이 제기되어 왔음.

☐ 조세지출의 당위성에 대한 이론적 근거

- 이론적으로 조세지출이 직접적인 재정지출보다 더 적합하다고 여겨지는 몇 가지 경우는 다음과 같음.
 - 첫째, 정부의 재정지출이 민간지출을 구축하는 경우 조세지출을 통한 지원이 적합함.
 - 둘째, 조세지출이 상대가격의 변화를 통하여 소비나 투자를 촉진하는 경제적 유인을 창조할 경우, 가격탄력성이 큰 대상에 대하여 조세지원을 하는 것이 그렇지 않은 경우보다 바람직하다고 할 수 있음.
 - 셋째, 조세감면의 대상이 긍정적인 외부효과를 가질 때 조세지출을 통한 지원이 적합함.
- 이론적으로 조세지출이 직접적인 재정지출보다 더 적합하다고 여겨지는 몇 가지 경우는 다음과 같음.
 - 조세지출을 통한 보조는 기업이나 민간주체가 자유롭게 반응하기

때문에 예산을 통한 정부의 보조보다 시장개입정도가 적은 경향이 있음.

- 또한 행정적 절차가 단순하여 행정비용이 적게 든다는 점에서는 정부의 직접적 보조보다 유리함.
- 법규에 따라 자동적으로 집행되기 때문에 수혜자의 입장에서 볼 때 지원내용에 대한 예측 가능성과 안정성이 있음.
- 예산을 통한 지원보다는 정치적 저항이 적음.

☐ 조세지출의 단점

- 예산을 통한 지출의 경우는 자금이 직접적으로 지출되기 때문에 대상과 규모가 확연히 드러나지만, 세금 감면을 통한 보조는 그 규모나 대상이 분명히 드러나지 않는다는 단점이 있음.
- 일단 시행된 이후에는 검증하기가 어려워지는 경향이 있어, 지원의 필요성이 없어진 경우라 하더라도 보조가 계속되는 등, 조세지출의 항구화를 유도하는 원인이 되기도 함.
- 또한 조세체계를 통한 지원은 예산이나 금융지원에 비해 혜택을 받는 대상이 제한될 가능성이 많고, 상대적으로 형평성의 문제가 많이 야기된다는 단점이 있음.
- 특히 저소득층을 대상으로 하는 지원의 경우와 같이 소득재분배를 목적으로 하는 경우, 조세지출의 실효성이 떨어질 수 있음.

☐ 조세지출의 형태

- 조세지출은 흔히 세액공제, 소득공제 등을 통하여 이루어지고 있는데 현재 우리나라에서는 직접세 부문에서 비과세, 세액공제, 소득공제, 저율과세, 준비금등으로 지원되고 있고, 간접세 부문에서 부가세 영세율 및 면세, 특별소비세 면제, 저율과세 등의 형태로 지원되고 있음.

2. 현행 조세지출을 통한 조세지원 현황

- 2006년 기준 소득세, 법인세 등의 직접세와 부가가치세 등의 간접세 및 관세 등에서 지출되고 있는 조세지원은 약 230개 항목에 걸쳐 약 21조 원(국세대비 14.1%)의 총 조세지출액이 지원되고 있는 것으로 추정되고 있음.
- 조세지출 항목을 기능별로 살펴보면 중소기업지원, 연구 및 인력개발, 투자촉진 등의 경제개발지원과 저축지원, 근로자 및 농어민지원 등 중산층에 대한 지원과 사회개발지원이 있음.
- 세목별로 보면, 소득세의 감면이 22.7%로 가장 두드러지는데, 이는 2000년 대비 약 4배에 이르는 것으로 급격한 상승세를 보이고 있음. 법인세의 감면도 18.2%로 높은 비중을 차지하며 2000년 대비 약 5배에 이르는 상승세를 보이고 있음.
- 감면방법별로 보면, 소득공제방식이 25.4%, 세액공제방식이 16.4%, 세액감면이 11.9%, 비과세방식이 8.2%로 주로 직접세 관련 감면방식이 주를 이루고 있음. 소득공제를 통한 조세지출액은 2000년 대비 2배정도 증가하는 등 다른 감면방법에 비하여 급격한 상승세를 보임.

3. 조세지출제도의 기능별 개선 및 정비의 기본원칙

- 현재 정부는 조세지출제도의 정비 필요성에 대한 의견을 수렴하여 일관된 비과세감면 등의 정비 원칙하에 장기적이고 지속적으로 조세지출제도를 정비한다는 기본방향을 정하고 있음.
 - 이에 따르면, 일몰이 없는 제도에 대해서는 정책우선순위와 상시화의 필요성 등을 감안하여 2년에서 5년의 범위 내에서 일몰을 신설하도록 하고 있음
 - 또 조세지출제도 중 폐지와 축소를 단행하는 기본원칙으로써 첫째 외국에 사례가 없거나 국제기준과 부합되지 않는다거나, 둘째 감면목적이

달성되었거나 경제 사회적인 여건이 변화함에 따라 지원의 타당성이 낮아졌다거나, 셋째 이용실적이 미미하여 실효성이 낮거나, 세출예산으로 지원하는 것이 바람직한 제도 등을 들고 있음.

□ 조세지출제도는 원론적으로 재정지출보다 효과적인 것으로 사료되는 경우에 그 타당성을 가질 수 있음. 이러한 측면에서 본 연구에서는 조세지출제도의 정비를 위한 원칙으로 9가지 원칙을 제시하고자 함.

- － 첫째, 조세지출의 문제점으로 지적되고 있는 조세지출제도의 항구화와 관련하여, 조세지원이 오랫동안 계속되어 왔거나 타당한 이유 없이 일몰이 연장되어 온 항목들은 그 목표의 달성여부를 검토하여 정비하도록 함.
- － 둘째, 해당지원의 형평성 기준에 비추어, 특정집단에 대한 특혜성의 여지가 다분히 있는 경우는 정비하도록 함.
- － 셋째, 조세지원이 되는 대상이 긍정적인 외부효과를 가지는 경우는 유지하도록 함.
- － 넷째, 해당지원사업이 경제적 유인을 충분히 창출하지 못하는 경우는 정비하도록 함.
- － 다섯째, 대기업에 대비하여 중소기업 보호와 지원의 측면에서 중소기업에 보다 유리한 세제지원은 유지하도록 하지만, 보다 영세한 중소기업을 지원할 수 있는 세제지원에 우선순위를 두도록 함.
- － 여섯째, 조세제도를 복잡하게 만드는 세제지원은 정비하는 것을 원칙으로 함.
- － 일곱째, 조세제도의 단순화 및 행정비용의 삭감이라는 측면과 맥락을 같이하여, 실적이 거의 없는 지원항목들은 제도만 복잡하게 하는 측면이 있으므로 정비하도록 함.
- － 여덟째, 소득재분배의 원칙에 벗어나는 조세지원제도는 재고하도록 함. 중서민층 및 근로자, 노약자 및 장애자에 대한 조세지원은 소득재분배의 원칙에 의하여 유지하도록 함.

- 아홉째, 지원방식에 있어서도 중서민층 및 취약계층에 대한 지원은 역진적일 수 있는 소득공제방식보다는 세액감면 방식의 채택으로 정비하는 것이 바람직함. 다음에서는 기능별 분류에 따른 부문별 조세지출 항목들에 대하여 상세히 살펴보기로 함.

가. 저축지원부문

- 저축지원을 위한 조세지원은 주로 연금형, 보험성저축 등에 대한 비과세 특례와 노인, 장애인등에 대한 생계형 저축 및 주택마련저축에 대한 특례 등으로 이루어져 있음.
 - 전반적으로 노인, 장애인등의 취약계층의 저축 및 연금저축, 주택마련에 대한 세제특례는 이들 취약계층의 저축증진에 대한 바람직한 경제적 유인을 창출한다는 측면에서도 당위성이 인정된다고 볼 수 있음.
 - 하지만 범위가 포괄적이어서 저축률에 대한 경제적 유인을 창출한다고 볼 수 없는 저축예금이나, 이미 규모가 기타 금융기관에 비하여 영세하다고 볼 수 없는 농협 및 조합 등에 대한 특례는 그 지원 타당성이 비교적 약하다고 볼 수 있어 원칙적인 폐지의 필요성이 있음.
- 일반을 대상으로 하는 세금우대종합저축의 경우는 저축률 향상의 유인을 창출한다고 보기는 어려운 것으로 여겨짐.
 - 기존의 연구에 의하면, 저축상품에 대한 조세지원의 저축 유인 창출 효과는 미미하며, 중산층 및 저소득층보다는 고소득층의 세금회피 수단이 될 가능성이 크다고 함
 - 현행 세제개편안에서는 노인과 장애인에 대한 지원은 유지하고 일반인에 대한 지원은 2천만 원 한도로 조정하는 방식으로 감면폭을 조정하고 있음. 노인과 장애인에 대한 지원은 생계형저축에서 흡수하도록 하고, 점진적으로 폐지하는 방안을 모색하는 것도 무방할 것으로 보임.

- 농협 및 수협 등에 대한 보조의 일환으로, 농협·수협 등의 1인당 2천만원 이하 예탁금에 대하여 2006년까지 이자소득 비과세의 혜택을 주고 있음. 또한 1인당 1천만원이하의 출자금에 대한 사업이용실적에 따른 배당소득에 대하여 비과세하고 있음.
 - － 하지만 농협 등이 기타 금융기관에 비교하여 영세하지 않을 정도로 성장하였고, 또 조합원만이 수혜자가 되는 것이 아니라는 점에서 이미 그 지원목적을 달성한 것으로 보여짐.
 - － 예탁금에 대하여서는 2007년부터는 5%로 과세하고, 2008년 이후에는 10%로 저율과세하는 것으로 감면폭을 조정하도록 하고 있으나, 향후 점진적으로 폐지하는 것도 무방할 것으로 보임. 또한 출자금에 대한 비과세도 원칙적으로 개선의 타당성이 있다고 할 수 있음.
- 투자신탁 가입에 대한 유인책으로서 투자신탁에 속한 주권양도에 대한 증권거래세를 면제하고 있으나, 투신사에 대한 지원적인 측면이 강하여 점진적인 개선 여지가 있다고 할 수 있음.
- 10년 이상 저축성보험에 가입하였을 경우에 한하여 이자소득을 비과세하고 있으나, 세금우대종합저축의 경우와 마찬가지로 뚜렷한 저축유인을 창출한다고 보기 어려움.

나. 투자촉진 지원 부문

- － 투자촉진을 위한 기업에 대한 조세지원은 2006년 기준 총 조세지출액의 12.7%를 차지하고 있는 비중이 높은 항목이며, 이는 경기의 활성화를 도모하고, 성장 동력을 확충하기 위하여 필요한 지원으로 인식되고 있음.
- － 투자촉진을 위한 지원항목들에는 긍정적인 외부효과를 창출하는 경우가 대부분이며, 이러한 경우 조세지출을 통한 지원이 효율적일 수 있기

때문에 이들 항목의 경우는 조세지원을 유지할 필요성이 있음.

- 반면, 예외적으로 조세지원의 타당성이 부족한 항목은 임시투자세액공제의 경우. 임시투자세액공제는 경기조절능력을 강화하기 위하여 도입되었던 것이나, 수차례에 걸쳐 연장되어 왔고 그 규모도 급증하여 2000년의 경우 7천억 원이었던 것이 2005년에는 약 2조 5천억 원까지 급증하였음. 임시투자세액공제는 경기조절이 목적이어서 원론적으로는 주로 경기가 좋지 않은 때에 한시적으로 사용되어야 하나, 현실적으로는 항구화되어 호경기일 때도 경기를 과열시키는 역할을 하기도 하는 등 역효과가 나타나고 있음.

다. 연구 및 인력개발을 위한 조세특례

- ☐ 연구 및 인력개발의 경우는 경제성장을 위한 기반이 되는 동시에 긍정적인 외부효과를 창출하게 되므로 조세지원의 타당성이 큰 분야라고 할 수 있음.
 - 일반적으로 대기업과 중소기업에 차별 없는 조세특례를 주고 있으나, 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제와 기술도입대가에 대한 소득세, 법인세 감면에 있어서는 중소기업지원의 측면에서 대기업에 비하여 선택의 폭을 넓히는 약간의 조향을 허용하고 있음.
- ☐ 하지만, 연구 및 인력개발의 항목 중에도, 연구 및 인력개발준비금의 손금산입 등 실효성이 낮다고 평가되는 항목들도 있음. 다음에서는 정비가 예고되었거나 지원의 타당성이 적은 항목들에 대하여 서술함.

① 연구 및 인력개발준비금의 손금산입

- 연구 및 인력개발준비금의 손금산입 등은 실효성이 낮다는 평가가 많음. 준비금제도는 향후 발생할 것으로 예상되는 지출 및 손실을 위하여 적립한 준비금을 손금으로 처리하여 세제혜택을 주고, 일정기간의 거

치기간이 지난 후 익금으로 환입하는 제도로 과세이연에 의한 이자수익을 주는 것이라고 할 수 있음.

- － 그러나 준비금의 설정으로부터 시작하여 익금으로 환입하는 과정 및 준비금 설정액의 미사용분처리까지 세무적으로 처리해야 할 사항들이 많아 세무적 비용이 많이 드는 복잡한 제도임.
- － 또한 이자율 하락으로 과거에 비해 과세이연으로 인한 세부담 감소효과가 적다는 의견이 많음. 연구비준비금의 손금산입제도는 현재 일몰이 도래하여 폐지되는 것으로 예고되고 있음.

② 외국인 기술자 소득세 면제

- － 현재 외국인 노동인력에 대한 조세혜택은 외국인 기술자에 대한 소득세 면제와 외국인 근로자에 대한 소득공제가 있음. 외국인 기술자는 엔지니어링 기술도입계약에 의해 국내에서 기술을 제공하는 자나 특정연구기관의 연구원, 외국인투자촉진법에 의한 기술도입계약에 의해 기술을 제공하는 근로자를 지칭하며 이들에 대하여서는 5년간 소득세를 면제하고 있음.
- － 또한 외국인 근로자들은 근로소득의 30%를 공제한 후 기본세율을 적용받거나 단일세율 17%를 적용받는 것 중 하나를 택할 수 있도록 하고 있어 고소득 외국인 근로자들 모두에게도 세제혜택이 돌아가도록 되어 있음. 이는 내국인 근로자와의 형평성 문제를 초래하는 등 문제가 있음. 현재 외국인 기술자에 대한 소득세 면제 부분은 일몰을 신설할 것으로 예고되고 있음.

③ 기술도입대가에 대한 소득세 법인세 감면

- － 기술도입대가에 대한 조세혜택의 수혜대상은 고도의 기술을 제공하는 외국인으로 기술도입계약에 따라 기술제공자가 지급받는 기술도입대가에 대하여 소득세와 법인세를 면제하도록 하고 있음.

- 기술도입에 따른 긍정적 외부효과창출이 유도되는 것은 바람직하지만 내국인에 대한 역차별 문제를 초래한다는 의견도 있음. 현재 기술도입 대가에 대한 세제혜택도 일몰이 신설되는 것으로 예고되고 있음.

라. 구조조정부분에 대한 조세지원

- 구조조정이 기업의 경쟁력 향상에 도움이 되는 경우 조세지원의 타당성이 존재한다고 할 수 있음. 현물출자 지주회사의 설립 등에 관한 과세특례 등은 민간재원을 통한 사회 인프라 투자라는 측면에서 조세지원의 타당성이 존재한다는 의견이 많음.
 - 하지만 구조조정부분에서의 조세지원도 항목별로 보았을 때 이미 감면 목적이 달성되었다든지 실효성이 없는 항목들도 있음.
- 기업구조조정전문회사에 대한 과세특례조항들이 그 예인데, 기업구조조정 전문회사의 경우는 외환위기 당시에 기업부분의 경쟁력 향상을 위한 구조조정을 위하여 도입되었으나 상당부분 지원목적이 달성되었다는 의견이 많음.
 - 또 기업구조조정전문회사가 관리하는 부동산 투자회사 등에 대한 과세특례제도는 신설된 이후 실적이 전무한등 실효성이 없이 조세제도만 복잡하게 만들고 있으므로 폐지의 타당성이 큼. 현재 이들 항목은 올해 말로 일몰이 도래하여 폐지되도록 예고되고 있음.

마. SOC·공공투자부분에 대한 지원

- 사회간접자본 및 공공투자에 대한 조세지원 또한 긍정적 외부효과를 가진다는 면에서는 지원의 타당성이 있는 항목들임.
- 하지만, 사회간접자본투자준비금 손금산입제도는 소수 대형 공기업에 대한 이중지원의 문제를 유발할 수 있다는 의견들이 많았고 현재 일몰 도래가 예고되어 있음.

- 또 도시철도건설용역에 대한 부가가치세 영세율의 경우도 운영단계에 있어서 부가가치세 면세가 적용되고 있어서 이중지원의 문제가 있음. 이는 국제적인 영세율 기준에 부합하지 않는다는 비판의 목소리들도 높음.

바. 금융 산업에 대한 조세지원

- ☐ 금융 산업에 대한 조세지원은 기타 산업과의 형평성의 문제가 제기될 수 있는 등 조세지원의 타당성이 적은 분야임.
 - 국제금융거래에 대한 조세지원 부분은 환율변동에 따른 리스크부담에 대한 지원이라는 명분이 있을 수 있겠지만, 수혜대상인 비거주자나 역외금융업무 취급 금융기관과 기타 금융기관과의 형평성의 문제가 야기될 수 있음.
 - 전반적으로 금융 산업에 대한 조세지원 항목들에 대하여서는 일몰이 설치되지 않은 조항들이 많아서, 일몰 신설의 여지가 많은 부분이라고 할 수 있음.
- ☐ 증권투자회사 및 증권투자신탁회사의 주권양도 등에 대한 증권거래세면제 등의 항목도 기타 금융기관등과의 형평성 문제가 야기될 수 있음.
 - 또한 형평성의 문제가 눈에 띄게 부각되는 항목은 일반투자자에 비하여 기관투자자가 받는 배당소득을 우대하여주는 기관투자자 배당소득 익금불산입제도임. 이는 일반투자자보다 기관투자자를 보다 우대할 타당성이 부족한 경우로, 현재 일몰도래가 예고되고 있는 항목임.

사. 중소기업 지원 부문

- ☐ 중소기업에 대한 조세지원은 대기업에 비해 자금 및 인력의 측면에서 불리한 위치에 있는 중소기업에 지원한다는 취지하에 중소기업의 창업과 투자 및 사업단계에 대한 세제혜택을 주어왔음.

- 현재 중소기업에 대한 조세특례 중 중소기업의 창업을 활성화 할 수 있는 창업단계의 조세지원은 그 제도가 유지될 필요성이 있음.
- 그러나 현행의 중소기업에 대한 세제상의 지원은 다양하고 복잡하게 구성되어 있으나 제도의 실효성측면에서 의구심이 드는 항목이 많다는 지적들이 있고, 영세기업보다는 흑자 기업이 더 많은 혜택을 받을 가능성이 높다는 의견들이 있음.
- 따라서 보다 영세한 중소기업에게 보다 많은 지원이 이루어질 수 있는 조세지원제도를 지향하고, 실효성이 적다고 판단되는 항목들을 일몰시키는 방향으로 제도가 정비될 필요성이 있음.

□ 정비의 타당성이 있는 항목으로는 중소기업투자준비금의 손금산입을 들 수 있는데, 준비금제도의 경우는 해외사례가 없고 실효성이 낮은 것으로 의견이 모아지고 있음.

아. 농어민에 대한 조세지원

- 농어민지원을 위한 조세특례는 상대적으로 취약한 농어민층을 보조하는 측면에서 조세지출의 당위성이 있다고 할 수 있음. 또한 농업 및 어업분야의 국제경쟁력 강화라는 측면에서도 세제혜택을 주는 것이 타당하게 여겨짐.
- 하지만, 재정지출을 통한 지원이 보다 효과적일 것으로 사료되는 부분도 상당부분 눈에 띄고 있고, 면세유류 등의 경우와 같이 부작용이 만연하다고 지적되는 사항들도 있음.

□ 농어업용 석유류에 대한 면세의 경우 면세유의 가격은 휘발유의 경우 소비자 가격의 41.3%밖에 되지 않는 등 그 가격차가 매우 커서, 각종 불법 유통을 야기하고 있음.

- 면세유 지원은 중간재에 대한 지원이기 때문에 농어민에 대한 혜택의

귀속분이 작을 수 있음.

- － 즉 유류의 소비자와 농산물 소비자들이 조세지원의 혜택을 일부 가져간다는 측면에서 조세지출보다는 직접적인 지원이 더 타당하다는 의견들이 있음.

□ 농협 등에 대한 지원항목의 경우는 그 사용자들이 이미 농어민이 아닌 경우가 많고, 또 농협 등이 현재는 타 금융기관에 비하여 영세하지 않기 때문에 지원의 타당성이 약한 부분이 많음.

- － 특히 농협 등의 고유목적사업준비금 손금산입의 경우는 타 기관과의 형평성 문제를 야기하고, 준비금제도의 정비라는 맥락에서도 정비되어야 한다는 의견들이 많음.
- － 농협 등의 조합원 용자서류에 대한 인지세 면제의 경우도, 조합원이 이미 농어민이 아닌 경우가 많고, 또 그 실적이 미비하므로 조세제도의 단순성 측면에서 정비되어야 한다는 의견이 있음.

□ 자경농지 등에 대한 각종 양도소득세, 증여세 등의 면제는 중복지원과 타지인의 조세회피수단으로 이용될 수 있다는 의견들이 있음.

- － 농지의 증여세와 양도세 면제제도는 상속 및 증여에 대한 세금감면과 중복된다는 의견임.

4. 현행의 조세지출제도정비 및 세수증대효과

□ 현행 세제개편안에서는 올해 말로서 일몰이 도래하는 55개제도 중 28개 제도는 그대로 연장하고 12개 제도는 연장하되 감면 폭을 제한하며, 15개 제도는 폐지하도록 하였고, 일몰이 없는 제도 중 5개 제도는 감면 폭을 조정하고 2개 제도는 폐지하며 32개 제도에 일몰을 신설하도록 하고 있음.

- － 각종 준비금제도를 포함한 15개의 비과세 감면 항목폐지안이 그대로 지켜질 경우 세수증대효과는 약 1,613억 원이며, 현재 일몰이 설정되어

있지 않은 항목 중 감면폭을 축소하거나 일몰을 신설할 경우 세수증대 효과는 약 1조 2천억 정도이고, 32개의 일몰신설 항목의 현재 지출액은 7,060억 원에 이릅니다. 일몰도래 후 점진적 폐지를 시행할 경우 총 약 2조 1,478억 원의 점진적 세수증대효과를 가져올 수 있다는 것입니다.

- 이렇듯 조세지출의 축소정비는 세부적으로 굉장히 많은 항목들과 관련 이익집단의 문제가 얽혀있어서 이론적, 원칙적인 정비가 쉽지 않은 상황
 - 하지만, 저축분야의 경우와 같이 이미 정비가 시행되고 있는 부분에서의 세수 증대액을 저출산고령화사업 등에 대한 재정지출의 재원으로 사용하여 사회개발 및 경제개발의 지원이라는 당초의 조세지원 목적을 달성할 수 있음.

제3절 세원확대 등을 통한 증세

1. 세원투명성 제고를 통한 과세기반의 확대

- 근로소득자의 소득이 투명하게 노출되는 반면, 전문직 사업자 및 고소득 자영업자, 자료상, 집단상가 및 무자료 거래사업자 및 음성탈루소득자 등의 경우 소득과악이 잘 되지 않으므로 과세되지 않는 경우가 많아 문제가 되어왔습니다.
 - 세원투명성을 제고하는 시스템 구축을 위하여, 현금거래의 노출을 강화하고, 금융거래정보에 대한 활용범위를 확대하며, 장부기장 등 근거과세를 확대하고 전문직사업자에 대한 소득과악을 강화하는 등 세제가 개편될 필요성이 있음.
 - 현행 세제개편안에서 세원투명성 강화를 위한 방안이 적용이 되는 대상 인원은 전체 사업자의 약 14%로 추정되고 있고 이는 상당한 과세기반의 확대와 잠재적 세수증대를 가져올 것으로 예상됨.

가. 현금거래 노출 강화

- 현금영수증 가맹점 의무화, 현금거래 신고 인증제도 도입 등 현금거래 노출을 강화하여 과세기반을 확대하는 초석을 삼음.
- 현재 소비자를 대상으로 하는 업종 사업자에 대하여 현금영수증 가맹점 가입이 권유되고 있는 데 이를 의무화하고, 가입의무를 불이행시 가산세를 부과하는 등 실효성 있는 제재수단을 도입하게 되면 세원투명성의 확보에 도움이 될 수 있음.
- 현금거래 신고인증제도의 경우, 소비자를 대상으로 하는 현금영수증가맹점 가입 사업자중 현금거래 후 현금영수증 발급을 거부하는 사업자에 대하여 신고한 경우 소비자의 소득공제를 보장하고 사업자에게 미발급 가산세를 부과하는 조치로, 이는 현금거래영수증제도를 원활하게 하고 현금거래노출을 강화하여 세원투명성을 제고할 수 있게 함.

나. 전문직 사업자에 대한 소득파악 강화

- 전문직사업자는 현재 수입금액에 상관없이 간이과세 배제대상에 해당하고 있는데, 이들에 대하여 수입금액의 규모에 상관없이 복식부기를 의무화하여 소득파악을 제고할 수 있음.
- 현재 간이과세 배제대상이 되는 전문직 사업자로써 변호사업, 변리사업, 법무사업, 공인회계사업, 세무사업, 감정평가사업 및 건축사업 등이 있고, 의사 및 의료인도 이에 해당.
- 변호사의 경우는 수임사건 경유건수만 국세청에 제출하면 되게 되어 있어 변호사의 소득파악이 정확하게 이루어지지 않고 있는 점도 문제시 되어 옴.
- 변호사 수임자료의 수임건수 및 수임료를 지방변호사회에 매년 제출하도록 하여 세원투명성과 과세기반확충을 제고할 수 있음.

다. 금융거래정보 활용범위 확대

- 개인거래와 사업용 거래를 분리함으로써 필요시에 사업자의 금융거래 내역의 확인을 용이하게 하고 세금계산서합계표등의 실물자료와 대조할 수 있는 시스템을 구축하여 탈루기회 등을 미연에 방지하는 등 과세기반을 확보할 수 있게 하기 위하여 사업용계좌(Business Account) 개설제도를 도입하도록 함.
- 사업자의 금융거래 통장을 사업용과 개인용으로 분리 개설하도록 하여 개인용이 아닌 사업용계좌는 세무서에 신고하도록 함으로써 금융기관을 통해 일어나는 사업상 거래의 대금의 결제와 인건비등의 기본경비등에 대한 파악을 용이하도록 하는 동시에 세원투명성 제고를 통한 과세기반확보에 도움이 될 수 있음.
- 손해보험의 보험수익자가 소송을 통해 국세청 신고소득보다 실제 소득이 많다는 것을 입증하여 보험금을 지급받는 경우가 있는데, 손해보험사의 손해보험금 지급자료를 국세청에 제출하는 것을 의무화함으로써 과세기반을 확보할 수 있음.
- 국세청의 금융거래 정보의 활용범위 확대를 위하여, 현행 금융정보분석원 보유자료의 국세청 제공범위를 확대하여 외국환거래 뿐 아니라 원화거래의 경우도 제공하도록 하는 개정안이 제안되었음.

라. 장부기장 등 근거과세 확대

- 성실한 소규모 사업자의 장부기장 확대를 유도하기 위하여, 복식부기에 의한 장부기장 신고 시 기장세액공제율을 현행의 10%에서 15%로 상향 조정하여 세원투명성을 제고함.
- 또 현금영수증 제도 등으로 인하여 소액거래에 대해서도 적격증빙을 수취할 수 있게 되었기 때문에 사업과 관련된 비용을 지출시 적격증빙 수취의무를 강화하여 근거과세를 확대할 수 있음.
- 적격증빙 수취의무는 사업자의 경비내역의 투명성을 제고하고 거래대

상이 되는 상대방 사업자의 매출액도 동시에 양성화하기 위하여 운영되고 있는데, 현행 5만원 초과거래로 제한되어 있는 적격증빙 수취의무 대상을 1만원 초과로 확대하고 이를 지키지 않을 경우 부과되는 가산세의 대상을 확대하도록 제안되고 있음.

마. 거래흐름의 정상화

- 현행 부가가치세법상 매출자는 세금계산서를 발행하도록 되어 있으나, 이를 지키지 않고 세금계산서의 발급을 거부하는 경우 매입자의 불이익을 감소시키고, 매입자의 매입세액공제가 원활히 이루어질 수 있도록 거래를 양성화시킬 필요성이 있음.
- 매입자발행세금계산서 제도의 도입은 공급자가 세금계산서를 발급하지 않을 경우, 매입자가 세금계산서를 발행, 신고하여 세액공제를 받을 수 있도록 함으로써 과표를 양성화시키는 등 세원투명성을 제고하고, 과세기반을 확충할 수 있게 함.
- 또한 현행 부가가치세 면세제도 하에서 면세사업자는 계산서 및 매입처별 세금계산서합계표를 제출할 의무가 있으나, 매입처별 세금계산서합계표를 제출하지 않더라도 가산세부담이 없어 관련자료의 과표양성화에 어려움이 있음. - 가산세를 신설할 경우 과표양성화에 도움을 줄 수 있음. 세금계산서 미제출에 대한 가산세는 현재 세금계산서 미교부, 가공세금계산서, 타인명의세금계산서에 대하여 적발 시 가산세가 부과되고 있으나, 건전한 상거래와 과표양성화를 위하여 가산세율 상향조정안이 제시되고 있음.

2. 부가가치세 간이과세 축소

- 부가가치세 간이과세제도는 조세관련 지식과 전문 인력이 부족한 영세사업자의 세부담 완화와 관련 행정절차를 간소화하기 위하여 실시되어 왔음.

- 간이과세의 문제점으로 지적되고 있는 사항은 간이과세자의 경우 납세편의 차원에서 세금계산서 발행 및 수수의무가 없어 거래 상대방의 매출누락 등 근거과세의 저해 요인으로 작용하고 있다는 것임.
- 이는 전체 자영업자 소득과익이 잘 안 되는 원인으로 작용하기도 하며, 허위세금계산서 발행의 제도적 빌미를 제공한다는 의견이 많음.
- 점진적인 간이과세 배제기준의 강화와 장기적인 간이과세제도의 정비를 통하여 세원의 확대를 도모하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

3. 소득공제제도의 개선을 통한 세원확대 기반마련

- 현행 우리나라의 소득세제는 급여액에서 근로소득공제액을 차감하고 추가적으로 가구원수, 부양비 및 필요경비를 감안하여 차감하는 소득공제제도를 주 골자로 하고, 그 외 종합소득에 합산된 배당소득 및 간편장부대상자로 소득세 확정신고를 한 부분에 대한 기장세액, 재해 손실, 외국납부세액 등에 대한 세액공제를 허용하고 있음.
- 우리나라의 소득세 제도는 복잡한 과세표준액 산출과정을 보이고 있어 조세체계의 복잡성을 더하고 있고, 그로인하여 면세점도 높은 실정이라는 문제점이 지적되고 있음.
- 뿐만 아니라, 근로자 및 중산층 지원이라는 명목의 소득공제형태의 조세지출은 해마다 그 항목이 추가되는 경향이 있고, 기존의 공제제도는 유지되는 경향이 있기 때문에 공제제도의 복잡성 등은 더욱 커질 것으로 보임.
- 이러한 현상은 현행의 세제개편안에도 반영이 되어서, 각종 소득공제 항목의 추가신설이 예상되고 있는 실정임.
- 해외의 경우를 살펴보면, 독일과 영국의 경우는 사적인 생활과 관련된 비용의 공제에 대하여 원칙적으로 엄격한 입장을 보이고 있고, 미국의 경우도 부양자수와 관련하여 인적소득공제를 허용하고 있으나, 부양비와 관련하여서는 세액공제를 주로 사용하여, 차등 소득세율이 적용되는

과세표준금액의 결정에는 영향을 덜 미치도록 하고 있음.

- 따라서 현행의 소득공제제도를 단순화시키는 것이 필요하고, 추가적인 조세지원항목의 필요성이 있을 때 조세를 통한 지원보다 재정지출이 보다 효과적인 경우는 아닌지를 고려할 필요가 있음.
- 소득공제제도 정비를 통한 세원의 확대는 자녀 및 노인부양을 위한 저출산고령화 사업의 재정지출을 위한 잠재적 재원으로 활용 가능함.

4. 상장주식양도차익에 대한 양도소득세 과세제도 도입

- 현재 우리나라의 주식양도차익에 대한 과세제도는 개인이 보유한 비상장, 미등록 주식에 대한 과세와 법인이 보유한 주식양도차익에 대하여 법인세를 과세하는 것으로, 개인이 보유한 상장주식 및 등록주식의 양도차익은 비과세 되고 있음.
- 그러나 OECD국가의 경우 다수가 상장주식양도차익에 대하여 과세하고 있음.
- 법인의 상장주식 양도차익에 대하여는 과세하면서 개인의 상장주식 양도차익에 대하여 비과세하는 것은 조세형평성 차원에서의 문제가 된다는 의견들이 있음.
- 또한 이자 및 배당소득에 대하여는 과세를 하면서 상장주식양도차익에 대하여는 과세를 하지 않기 때문에 은행권 보다 주식시장에 자금이 더 몰리게 할 뿐 아니라, 배당을 목적으로 한 주식투자가 아니라 단기적인 시세차익을 목적으로 하는 투기적인 주식투자를 조장한다는 우려도 있음.
- 일부에서는 상장주식양도차익에 대한 과세가 주식시장에 악재로 작용할 것을 우려하고 있으나 금융시장이든 실물시장이든 투자자금은 수익률에 따라 움직이기 마련이므로 비록 동제도가 도입된다고 하더라도 주식시장의 세후수익률이 타 투자부문의 세후수익률 보다 높다고 판단된다면 시장은 안정될 것으로 보임.
- 충분한 준비와 적절한 시행시기만 갖춘다면 큰 충격 없이 제도를 정착

시킬 수 있을 것이며 향후 이를 저출산고령사회 재원마련에 이용할 수 있을 것임.

제4절 국채

1. 현행 중앙정부 부채 및 국가채무

- 우리나라 중앙정부의 통합재정수지는 외환위기를 즈음한 1997년 재정수지가 악화되기 시작하여 1998년에는 중앙정부의 통합재정수지적자가 GDP 대비 약 3.5%까지 이르렀으나, 1999년의 경기회복으로 조세수입이 증가함에 따라 통합재정수지 적자는 2.3%까지 축소되었으며, 이후로 현재까지는 재정수지상의 흑자를 보이고 있음.
- 그러나 이러한 재정수지상의 흑자는 사립학교교직원 연금, 국민연금 등의 사회보장성 기금의 누적이 포함된 수치이며, 이를 제외한 중앙정부의 재정수지는 2002년의 흑자를 제외하고는 1996년에서 현재에 이르기까지 평균 2%대의 재정적자를 나타내고 있음.
- 사회보험을 제외하였을 경우 중앙정부의 재정수지는 건전해지고 있는 것으로 보이나, 정부의 국가채무는 급속히 증가하고 있어서 1998년 외환위기 당시 국가채무의 대 GDP비율이 14.8%였던 것이 2005년에는 29.6%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 이는 다른 OECD국가들의 국가채무의 대GDP 비율을 비교하여보았을 때는, OECD 평균인 77.1%에 비하여 낮은 수준이라고 할 수 있음.
- 정부보증채무도 외환위기 당시 급격한 증가를 보인 후 현재까지 증감이 계속되고 있음.
- 이러한 보증채무의 증가는 외환위기 당시 약 300억 달러에 이르는 은행의 해외부채에 대한 정부보증이 요인으로 작용하였던 것으로 추정되며, 예금보험공사와 자산관리공사가 예금손실분 보전과 무수익여신문제 처리를 위한 채권발행의 결과로 나타난 현상으로 보임.

2. 국채발행 현황

- 우리나라의 국채발행량은 외환위기 이후 급격히 증가하여 2005년도에는 국가채무의 대부분을 차지하고 있고 외환위기 이전 1996년에 5.7% 수준이던 국채잔액이 2005년에는 28.4%에 달하고 있음. 이는 외환위기 이후 해외차입금 등의 감소에 기인한 것으로 보임.
- 국고채권, 국민주택채권, 외국환평형기금채권 등으로 구성되는 국채 발행량은 해마다 증가하여서 2004년에는 GDP 대비 7.9%까지 증가하였으나 2005년에는 상대적으로 소량의 국채(0.7%)만이 신규 발행되었음.

3. 국채를 통한 재원조달

- 국채를 통한 재원조달이 조세를 통한 재원조달에 비하여 타당성이 인정될 수 있기 위해서는 재정지출사업의 수혜자 부담원칙, 세대 간 형평성의 원칙, 경제적 효율성, 거시경제에 미치는 영향, 도덕적, 정치적인 문제 등을 고려해 보아야 함.
 - 첫째 수혜자 부담원칙에 입각하여, 만약 특정 재정지출사업의 결과 후세대가 많은 혜택을 보게 되는 경우는 국채를 발행하여 해당 사업의 재원을 마련하는 것이 타당하다고 할 수 있음.
 - 두 번째로 경제성장으로 미래세대가 현세대보다 풍요로울 것이라고 예측되는 경우는 부유한 세대로부터의 소득재분배를 한다는 측면에서 국채를 발행하여 후세대가 지출을 부담하게 하는 것이 타당할 것임.
 - 세 번째로 조세평준화(tax smoothing)이론에서와 같이 한꺼번에 세율을 올려서 재정지출의 증가에 따른 재원을 마련하는 것보다는, 세율을 점진적으로 인상하며 단기적인 재정적자를 운영하는 것이 조세로 인한 왜곡과 손실을 줄이며 보다 효율적일 수 있음.
 - 네 번째로 거시경제에 미치는 영향을 고려하였을 때, 일반적으로 실업률이 낮고 경기가 좋을 때는 추가적인 정부의 지출은 인플레이션을 유

도할 수 있기 때문에 세율을 인상하여 민간의 소비를 위축시킬 필요가 있고, 반대로 실업률이 높고 불경기인 경우는 국채를 발행하여 재원을 마련하는 것이 좋다고 할 수 있음.

- 다섯 번째로 어떤 측면에서는 조세나 국채나 하는 논의는 정책적 선상에서 도덕적인 문제로 귀착된다고 할 수 있음.

□ 다음과 같은 특별한 상황 하에서는 국채조달의 타당성이 성립한다고 할 수 있음.

- 첫째, 재정사업의 효과가 후세대까지 많은 혜택을 줄 것으로 예상되는 경우와 후세대가 현세대보다 더욱 많은 혜택을 받게 될 것이라고 예상되는 사업의 경우
- 둘째, 실업률이 높고 불경기인 상황에서는 경기가 호황인 경우와 비교하여서는 국채발행을 통한 차입도 상대적으로 이점이 있는 방안이라고 할 수 있음.

제4장 결론

□ 본 보고서에서는 향후 관련 사회재정지출증가에 대한 재원조달방안으로써 조세를 통한 재원조달과 국채를 통한 재원조달방식에 대한 이론적 검토와 목적세를 통한 재원조달과 일반조세를 통한 재원조달방안에 대한 이론적 검토를 토대로 하여 가능한 각 재원조달 방식을 검토하고 있음.

- 재원조달방안으로써 특별회계 및 목적세를 통한 재원조달 방식의 이론적 장단점과 현실적 타당성 등을 검토하였고, 조세지출제도에 대한 이론적 장단점과 현실적 정비원칙을 제시하였으며, 세원투명성 확보 등을 통한 세원확대방안과 국채발행의 이론적 장단점 및 국채 현황 등을 살펴보았음.

- 개별 재원조달방안들은 국민경제와 밀접한 상관관계가 있기 때문에, 재원 마련의 용이성보다는 개별 방안들의 장단점 등을 충분히 고려한 효율적인 방안을 선택하여야 할 필요가 절실히 요구됨.
 - 단기적으로는 현행 조세체계의 정비와 세출구조조정 등을 통하여 증가할 여력이 있어 보이는 재원을 잘 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 하며 이는 고령화와 관련된 경제사회적 여건변화가 국민경제에 미치는 영향을 생각하면, 충분한 재원배분의 우선순위를 획득할 수 있으리라는 점에서 향후 실천적 계획과 밀접한 관련이 있는 것으로 사료됨.
 - 사업의 지속성과 안정성을 생각할 때는 중장기적으로 독립적인 사업을 지속할 수 있는 특별회계나 목적세의 신설여부도 고려할 수 있음.