

조세
재정

BRIEF

2016 조세 · 재정 브리프 (Vol. 1)



BRIEF

목 차

- 종합심사낙찰제에 관한 소고 1
- 국제적 조세규범 변화와 우리의 대응전략 : BEPS 프로젝트를 중심으로 15
- GFS 2014개정에 따른 재정통계 등 대안 35
- 최근 세계 재정정책 동향 및 주요국 예산기조 동향 45
- 납세자의 심리적 요인이 납세순응행위에 미치는 영향 57
- 미국 예산안 분석 및 평가 80
- 국가 및 지방공기업 등의 회계기준 개선 96
- 영국 예산안 분석 및 평가 112





BRIEF

종합심사낙찰제에 관한 소고

강희우 부연구위원 (044-414-2224)



I 배경 및 문제점

1. 우리나라 공공부문 공사계약의 낙찰제도

- 기획재정부는 2016년 1월부터 국가 및 공공기관이 발주하는 추정가격 300억원 이상의 시설 공사에 대해 기존에 적용해오던 최저가낙찰제를 폐지하고 종합심사낙찰제를 새로 시행함
 - 최저가낙찰제는 가격 위주의 낙찰방식으로 가장 낮은 가격을 제시한 입찰자부터 입찰가격의 적정성을 심사해 낙찰자를 선정하는 제도
 - 최저가낙찰제는 국가예산을 절감할 수 있는 장점이 있지만, 덤핑입찰과 이에 따른 부실공사, 산업재해, 잦은 설계변경 등의 문제점이 꾸준히 지적받아옴
 - 종합심사낙찰제는 이러한 최저가낙찰제의 문제점을 해결하기 위해 가격뿐만 아니라 품질(공사 수행능력과 사회적 책임)을 함께 고려해 낙찰자를 선정하는 방식
 - 또한 종합심사낙찰제는 지나친 가격 경쟁으로 인한 덤핑입찰의 문제점을 해소하기 위해 입찰 가격의 평균과 차이가 적은, 차이가 같다면 평균보다 작은, 입찰금액에 높은 입찰점수를 부여함
 - 종합심사낙찰제를 통해 정부는 적정가격을 지불해 공사의 품질을 보장받고 업체 간 품질·기술 경쟁을 유도하고자 함
- 최저가낙찰제를 폐지하고 도입되는 종합심사낙찰제는 금액 기준으로 공사계약의 약 30% 이상을 차지할 것으로 예상됨

〈표 1〉 공사계약 낙찰제도별 총 금액과 계약건수

(단위: 억원, %, 건)

연도	구분	계	턴키·대안	최저가	종합심사	적격심사	수익계약
2012	금액	339,693	78,829	106,321		145,781	8,762
	비중		(23.2)	(31.3)		(42.9)	(2.6)
	건수	19,913	74	166		10,334	9,339
2013	금액	318,471	39,088	104,749		160,691	13,942
	비중		(12.3)	(32.9)		(50.5)	(4.4)
	건수	19,532	45	177		10,678	8,632

연도	구분	계	턴키-대안	최저가	종합심사	적격심사	수의계약
2014	금액	298,304	42,900	92,454	10,873	144,647	7,429
	비중		(14.4)	(31.0)	(3.6)	(48.5)	(2.5)
	건수	16,472	32	145	18	9,090	7,187

주: 금액은 계약금액 기준. 비중은 금액비중.

자료: 대한건설협회 자료를 인용한 장훈기(2015) p.718 [표 2-18]을 재인용

- ● 일반적으로 가격과 품질을 함께 고려하는 낙찰방식은 가격만을 고려하는 방식에 비해 효율적으로 계약목적물을 조달할 수 있지만 그 구체적인 낙찰방식이 실제 입찰행위와 조달의 효율성에 어떤 영향을 미치는지 분석이 필요함
 - 특히 종합심사낙찰제의 입찰가격 평가방식은 입찰가격의 평균에 가까울수록 입찰금액 점수를 높게 책정하고 있어 입찰자에게 최저가낙찰제와는 다른 유인을 제공함
 - 본고는 종합심사낙찰제의 입찰가격 평가방식에 대해 논의함
 - 가격 이외의 부문에 대한 평가방식이 적절한지 여부는 직접적으로 다루지 않음

2. 종합심사낙찰제

- ● 종합심사낙찰제는 2016년부터 국가 또는 공공기관이 발주하는 추정가격 300억원 이상의 시설공사에 적용되는 낙찰방식
 - 입찰평가는 크게 공사수행능력, 입찰가격, 사회적 책임, 계약신뢰도의 4개의 분야로 이루어져 있으며, 각 분야에서 받은 점수의 총합이 가장 큰 입찰자가 낙찰자로 선정됨
 - 해당 공사를 일반공사 또는 고난이도 공사로 분류하고 이에 따라 감점에 대한 평가항목이 다르게 적용됨
 - 기획재정부 계약예규 「종합심사낙찰제 심사기준」(이하 계약예규)에 따르면 구체적인 평가항목과 배점은 아래와 같음

〈표 2〉 종합심사낙찰제 평가기준

심사분야	심사항목		가중치		비고
			일반공사	고난이도 공사	
공사수행능력 (40~50점)	전문성	시공실적 (시공인력)	20~30%	20~30%	
		매출액 비중	0~20%	0~20%	
		배치 기술자	20~30%	20~30%	
	역량	공공공사 시공평가 점수	30~50%	30~50%	
		규모별 시공역량	0~20%	0~20%	
		공동수급체 구성	1~5%	1~5%	
	소계		100%	100%	
입찰금액 (50~60점)	금액		100%	100%	
	가격산출의 적정성	단가	감점	-	
		하도급계획	감점	감점	
		물량	-	감점	
		시공계획	-	감점	
사회적 책임 (가점 1점)	건설인력 고용		20~40%	20~40%	※ 공사수행 능력에 가산
	건설안전		20~40%	20~40%	
	공정거래		20~40%	20~40%	
	지역경제 기여도		30~40%	30~40%	
	소계		100%	100%	
계약신뢰도 (감점)	배치기술자 투입계획 위반		감점	감점	
	하도급관리계획 위반		감점	감점	
	하도급금액 변경 초과비율 위반		감점	감점	
	시공계획 위반		-	감점	

주: 공사수행능력 점수와 입찰금액 점수를 합한 총점은 100점으로 한다.

자료: 종합심사낙찰제 심사기준(시행 2016.1.1.)

● ● 이 중 입찰금액 평가를 위해서 제출된 입찰가격을 이용해 균형가격을 계산함

- 균형가격을 계산하기에 앞서 다음과 같은 입찰가격은 균형가격 계산에서 배제하고 추후 낙찰자 후보군에서도 제외함(계약예규 제8조제1항, 제10조제3항)

- 입찰서상의 금액과 산출내역서상의 금액이 일치하지 아니한 경우

- 입찰금액이 예정가격보다 높거나 예정가격의 100분의 70 미만인 경우
 - 이윤 또는 세부공종에 음(-)의 입찰금액이 있는 경우. 단, 발주기관의 금액이 음(-)의 금액인 경우에는 제외함
 - 항목별 입찰금액의 합계가 발주기관이 지정하여 투찰하도록 하거나 해당 법령에서 정해진 금액 또는 비율에 의하여 산출한 금액의 합계보다 1000분의 3 이상 낮은 경우(다만, 국민건강보험료, 국민연금보험료, 노인장기요양보험료는 발주기관이 반영하도록 한 금액보다 낮은 경우)
 - 발주기관이 작성한 내역서상 세부공종에 표준시장단가가 적용된 경우로서 세부공종별 입찰금액이 발주기관 내역서상 세부공종별 금액보다 1000분의 3 이상 낮은 경우
 - 입찰자의 산출내역서상 직접노무비가 발주기관이 작성한 내역서상 직접노무비보다 100분의 20 이상 낮은 경우
 - 기타 발주기관이 세부 심사기준에서 제외토록 명시한 경우
 - 위와 같은 입찰가격을 제외한 이후 남은 입찰액의 숫자에 따라 추가적으로 상·하위 일정 비율의 입찰금액을 배제한 후 나머지 입찰금액의 산술평균을 균형가격으로 정의¹⁾
 - 여기서 제외된 상·하위 일정비율의 입찰액은 균형가격 산정에서만 배제하고 낙찰자 후보군에서 제외하지는 않음
- ● 균형가격을 이용해 입찰가격을 다음과 같이 평가함(계약예규 별표3)

- 입찰가격이 균형가격보다 작은 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - A \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

- 입찰가격이 균형가격과 같은 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \text{배점한도}$$

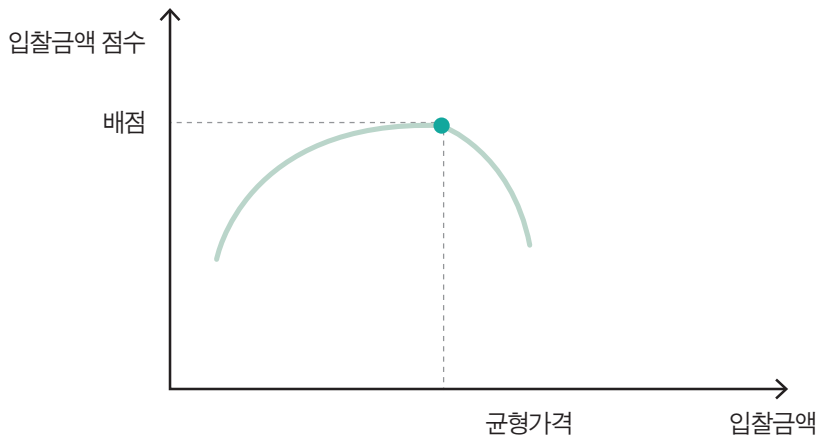
- 입찰가격이 균형가격보다 큰 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - B \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

1) 보다 자세한 사항은 「종합심사낙찰제 심사기준」 제8조제2항을 참고.

- 여기서 A계수 및 B계수는 발주기관이 각 평가항목별 변별력 등을 고려하여 결정하되 B계수는 A계수의 1~2배 범위에서 정함
- 따라서 균형가격과 같은 차이를 보이는 입찰가격이라면 균형가격보다 낮은 경우에 더 높은 가격 점수를 부여하게 됨

[그림 1] 종합심사낙찰제의 입찰금액 평가방식



- ● 낙찰자는 종합심사 점수가 최고점인 입찰자로 함
 - 최고점인 자가 둘 이상 있는 경우에는 공사수행능력점수와 사회적책임점수의 합산점수(이하 공사수행능력점수)가 높은 자, 입찰금액이 낮은 자, 입찰공고일을 기준으로 최근 1년간 종합심사 낙찰제로 낙찰받은 계약금액(이하 종합심사낙찰제 실적)이 적은 자, 추첨의 순으로 낙찰자를 정함

II 조사 및 분석 결과

1. 입찰행위 분석방법과 가정

- ● 이 장에서는 게임이론을 이용해 입찰자의 입찰행위를 예측함
 - 종합심사낙찰제를 게임으로 모형화한 후 시사점을 제시할 수 있는 균형을 살펴봄

- 종합심사낙찰제의 제도 설계상 일반적인 경우 게임의 모든 균형을 구하는 것은 쉽지 않기 때문에 간단한 예를 이용해 의미 있는 몇 가지 균형을 소개함
 - 게임의 균형으로 수렴하는 과정은 고려하지 않고 균형의 결과에만 초점을 맞춤
- 분석을 위해 이 절의 모든 분석에서 다음과 같은 사항을 가정
 - 모든 입찰자는 입찰금액을 제시하기 전에 주어진 공사입찰에 참여하는 모든 입찰자의 정보를 알고 있으며, 특히 입찰자의 수, 이들의 공사비용, 공사수행능력점수, 종합심사낙찰제 실적을 알고 있음
 - 이전에 한 시장에서 오랫동안 함께 활동했기 때문에 경쟁업체의 공사비용, 시공실적, 시공능력 등을 알고 있다고 가정
 - 모든 입찰자는 예정가격을 알고 있음. 이는 현재 규정과 배치되는 가정이지만, 분석의 결과와는 상관없음
 - 모든 입찰자는 입찰금액 평가에서 계약예규 제8조제1항에 언급된 균형가격 산정 시 배제 조건에 해당하지 않음

2. 모든 업체의 공사수행능력점수와 종합심사낙찰제 실적이 동일한 경우

- 이 절에서는 모든 입찰자의 공사수행능력점수와 종합심사낙찰제 실적이 같다고 가정
- (예시 1) 총 입찰자수는 4명이고($N=4$), 업체 i 의 공사비용 c_i 은 $c_1 < c_2 < c_3 < c_4 < r$ 을 만족한다고 가정
 - 최고입찰액과 최저입찰액을 제외한 나머지 2개의 입찰액을 이용해 균형가격 \bar{b} 를 계산한다고 가정
 - 따라서 두 번째로 작은 입찰금액(동일금액 포함)을 제시한 입찰자가 낙찰자로 선정됨
 - 만약 이러한 입찰자가 복수라면, 추첨을 통해 낙찰자가 선정됨
- 예시 1의 경우 종합심사낙찰제의 낙찰금액은 최저가낙찰제의 그것보다 작지 않음

- Albano, Bianchi and Spagnolo(2006)가 지적했듯이 입찰평균방식(bid average method) 중 균형가격보다 작으면서 가장 가까운 금액을 제시한 업체를 낙찰자로 선정하는 방식은 최저가 낙찰제보다 낙찰금액을 더 떨어트릴 수 있음
 - 하지만 종합심사낙찰제에서 낙찰금액이 최저가낙찰제보다 작지 않은 것은 업체가 가장 작은 입찰액을 제시할 경우 균형가격 산정에서 제외되고 이로 인해 입찰금액 평가에서 가장 좋은 점수를 받지 못하기 때문임
- ● 또한 입찰자 모두 다른 가격을 제시하는 것은 균형이 아님
 - 모두 다른 가격을 제시할 경우, 균형가격보다 낮은 금액을 제시한 입찰자는 입찰금액을 높임으로써 이윤을 극대화할 수 있음
- ● (예시 1의 균형 1) 예시 1에서 모든 입찰자가 가장 큰 공사비용 c_4 와 예정가격 r 사이의 입찰가를 동일하게 제시하는 것이 균형전략임 ($c_4 < b_1 = b_2 = b_3 = b_4 = \bar{b} < r$, b_i 는 업체 i 의 입찰금액)
 - 만약 모든 입찰자가 같은 가격을 제시한 상태에서 한 명의 입찰자만 그보다 낮은 가격을 제시한다면, 계약예규 제8조제2항에 의해 나머지 입찰금액의 평균(즉, 그들이 제시한 입찰금액)이 균형가격이 되고, 이들 중에 한 명이 추첨으로 낙찰자가 되기 때문에 입찰자가 단독으로 균형가격보다 낮게 입찰할 유인은 없음
 - 같은 이유로 한 입찰자가 단독으로 높은 가격을 제시할 유인도 없음
- ● (예시 1의 균형 2) 공사비용이 가장 큰 업체를 제외한 나머지 3개의 업체가 c_3 와 c_4 사이의 가격을 동일하게 제시하는 것도 균형전략임 ($c_3 < b_1 = b_2 = b_3 = b < c_4 = b_4$)
 - 공사비용이 가장 큰 업체가 다른 가격을 제시하지만 균형가격 산정에 이용되지 않으며 업체 4는 자신의 공사비용보다 낮은 가격을 제시할 유인이 없음
- ● 하지만 업체 1과 업체 2만이 담합해 업체 3의 c_2 와 c_3 사이의 가격을 제시하는 것은 균형이 될 수 없음

- 즉 규정상 균형가격 산정에서 배제되는 상위 일정 비율(예시 1의 경우 한 개의 업체) 이상의 업체를 제외하고 담합을 결성할 유인은 없음
- 이는 비교적 공사비용이 작은 업체들 간 담합을 통해 비효율적인 업체가 낙찰자로 선정되는 것을 막을 수 있음을 의미
- ● 균형 1과 균형 2는 종합심사낙찰제에서 공사수행능력점수와 종합심사낙찰제 실적에 변별력이 없는 경우 업체 간 담합의 유인이 강하게 존재함을 의미함
 - 종합심사낙찰제에서는 최저가낙찰제에 비해 더 강한 담합의 유인이 존재함
 - 최저가낙찰제에서는 한 명의 입찰자가 단독으로 담합을 깨고 낮은 입찰가를 제시할 경우 낙찰자가 될 수 있지만, 종합심사낙찰제에서는 위에서 언급한 균형에서 단독으로 이탈할 경우 낙찰자가 될 수 없기 때문에 담합의 결속력이 강해짐을 알 수 있음
 - 담합 유지 비용이 참여하는 업체 수가 많을수록 커진다고 가정한다면, 균형 2는 균형 1보다 적은 비용으로 담합을 구성할 수 있음을 의미함
 - 균형 2의 경우 균형 1보다 낙찰금액 면에서 효율적이지만 여전히 최저가낙찰제보다 낙찰가격이 크게 나타남

3. 모든 업체의 공사수행능력점수는 동일하지만 종합심사낙찰제 실적이 동일하지 않은 경우

- ● (예시 2) 예시 1의 상황에서 공사수행능력점수는 동일하지만 종합심사낙찰제 실적이 동일하지 않다고 가정
- ● (예시 2의 균형 1) 예시 1의 균형 1과 같이 모든 입찰자가 가장 큰 공사비용 c_4 와 예정가격 r 사이의 입찰가를 동일하게 제시하는 것이 균형전략임
 - 이 경우 어떤 입찰자도 균형에서 이탈할 유인이 없으며, 낙찰자는 종합심사낙찰제 실적이 가장 적은 업체가 됨

- ● (예시 2의 균형 2) 예시 1의 균형 2와 같이 공사비용이 가장 큰 업체를 제외한 나머지 3개의 업체가 c_3 와 c_4 사이의 가격을 동일하게 제시하는 것도 균형전략임
 - 만약 종합심사낙찰제 실적이 가장 적은 업체가 가장 큰 공사비용을 갖고 있다면, 나머지 업체들 간의 담합을 통해 이 업체를 낙찰자 후보군에서 제외할 수 있음을 의미함
- ● 공사수행능력점수는 동일하지만 종합심사낙찰제 실적이 동일하지 않은 경우도 담합의 유인이 강하게 존재함을 확인할 수 있음
 - 종합심사낙찰제의 실적이 가장 적은 업체가 담합에 참여하는 이유는, 참여하지 않을 경우 낙찰자 후보군에서 제외되기 때문
 - 더불어 종합심사낙찰제 실적이 적은 업체의 공사비용이 큰 경우, 다수의 업체 간 담합을 통해 이 업체가 낙찰자가 되지 못하게 할 수도 있음
 - 따라서, 종합심사낙찰제 실적을 고르게 분배하려는 본래의 제도 취지와는 다른 결과를 불러올 수도 있음

4. 공사수행능력점수가 다른 경우

- ● (예시 3) 예시 1과 같은 상황에서 업체의 공사수행능력점수가 다를 수 있다고 가정
 - 공사수행능력부문의 평가항목 중 시공실적, 매출액 비중, 시공평가 점수 등은 경쟁입찰에 참여할 때 업체가 변경하는 것이 불가능하기 때문에 공사수행능력점수가 외생적으로 주어졌다는 가정은 큰 무리가 없음
 - 그리고 이러한 공사수행능력점수를 모든 게임의 참여자가 알고 있다고 가정
- ● 예시 3의 경우 모든 업체가 같은 가격을 제시하는 것은 균형이 아님
 - 그 이유를 살펴보기 위해 다음과 같은 종합심사낙찰제를 검토
 - 공사수행능력부문 배점: 50점, 입찰금액부문 배점: 50점, 입찰자 수: 4

〈표 3〉 예시 3에서 모든 업체가 같은 입찰금액을 제시할 때

	업체 1	업체 2	업체 3	업체 4
공사수행능력점수 (50점 만점)	45점	43점	41점	40점
모두 같은 가격을 제시할 경우	50점	50점	50점	50점
총점	95점	93점	91점	90점

자료: 저자 작성

- 이때 공사수행능력점수가 가장 좋은 업체 1은 단독으로 이탈할 유인이 존재함
 - 다른 업체가 같은 가격을 제시할 때 업체 1만 이보다 조금 높은 가격을 제시하면서 여전히 낙찰자로 선정될 수 있음
 - 업체 1의 입찰금액점수는 낮아지지만 여전히 낙찰받을 수 있는 범위 내에서 입찰금액을 높일 수 있음

〈표 4〉 예시 3에서 업체 1만 높은 가격을 제시할 때

	업체 1	업체 2	업체 3	업체 4
공사수행능력점수 (50점 만점)	45점	43점	41점	40점
업체 1만 높은 가격을 제시하는 경우	48점	50점	50점	50점
총점	93점	93점	91점	90점

자료: 저자 작성

- 업체 1과 업체 2는 총점이 같지만 업체 1의 공사수행능력점수가 크기 때문에 업체 1이 낙찰자로 선정됨
 - 업체 1은 높은 가격으로 여전히 낙찰받을 수 있기 때문에 이탈할 유인을 갖게 됨
- (예시 3의 균형 1) 모든 업체가 예정가격을 입찰액으로 제시하는 것은 균형전략임
 - 이 경우 낙찰자는 공사수행능력점수가 가장 좋은 업체이고, 따라서 이 업체는 가격을 낮출 유인이 없음
 - 위의 예를 통해 공사수행능력점수가 높은 업체는 균형가격보다 높은 가격을 제시할 유인을 갖게 되며, 높은 가격대에서 담합이 이루어질 수도 있음을 알 수 있음

Ⅲ 정책제언

〈제안 1〉 담합의 유인 줄이기

- ● 앞서 살펴본 세 가지 경우에서 모든 입찰자가 같은 가격을 제시하는 균형이 존재함
 - 이는 종합심사낙찰제하에서 입찰자는 담합의 유인을 갖게 됨을 의미함
 - 특히 공사수행능력부문의 변별력이 약해질 경우 업체 간 담합의 유인은 강해짐
- ● 공사수행능력부문의 변별력이 있는 경우 상대적으로 담합을 통해 제시할 수 있는 가격대가 줄어들음
 - 공사수행능력부문의 점수가 다른 경우 담합을 통해 예정가격만을 제시할 수 있게 되는데, 이러한 경우 정책 당국이 담합 여부를 조사한다면 공사수행능력부문 변별력 강화를 통해 업체 간 담합의 유인을 줄일 수 있음
 - 공사수행능력부문의 변별력이 사라진다면 Albano, Bianchi and Spagnolo(2006)가 지적했듯이 입찰평균방식은 담합의 근거를 제공하거나 오히려 최저가낙찰제보다 더 치열한 가격경쟁을 불러올 수 있음
- ● 입찰평균방식은 근본적으로 담합의 유인을 제공하지만 부분적으로 그 크기를 줄이기 위해 공사수행능력부문과 사회적책임부문의 변별력을 일정 수준 이상으로 유지해야 함
 - 그리고 분석에서 업체는 경쟁업체의 공사수행능력점수를 알고 있다고 가정했지만, 만약 현실에서 이를 정확히 알 수 없다면 담합의 유인은 더 줄어들 수 있음
 - 그러므로 공사수행능력부문과 사회적책임부문의 변별력을 유지함과 동시에 평가항목의 조정을 통해 업체의 공사수행능력점수를 사전적으로 정확히 알 수 없게 해야 함
- ● 또한 담합의 결속력을 약화시키기 위해 균형가격 산정시 하위 일정 비율의 입찰금액을 배제하는 규정의 검토가 필요함

- 이 규정은 덤핑입찰 방지를 위한 것이지만 담합의 결속력을 최저가낙찰제보다 강하게 하는 원인으로 작용할 가능성이 높음
- 이 규정에 의해 모두 같은 가격을 제시하는 균형에서 단독으로 낮은 입찰액을 제시하는 것은 낙찰 가능성 또는 이윤을 극대화하지 못하기 때문에 담합에 계속 참여하는 것이 유리함
- 상위 일정 비율의 입찰금액을 균형가격 산정에서 배제하는 제도도 검토가 필요함
 - 이 제도는 상대적으로 효율적인 업체 간 담합을 통해 중소기업체의 낙찰가능성을 떨어트리는데 사용될 수 있음

〈제안 2〉 철저한 계약이행관리

- 정부는 종합심사낙찰제 도입을 통해 덤핑입찰로 인한 잦은 계약변경과 이로 인한 계약금액 증가 문제를 해결하고 공사품질을 높이고자 함
- 종합심사낙찰제는 최저가낙찰제에 비해 낙찰가격을 상승시키지만, 이로써 계약변경 등에 의한 정부의 지출이 줄어들 것이라는 점은 이론적으로 불분명함
 - 만약 계약변경의 주요 원인이 계약체결 당시 계약변경 사유를 미리 예상하지 못한 것이라면 종합심사낙찰제에서의 낙찰가격 상승은 계약금액 변경을 어느 정도 줄일 수 있음
 - 하지만 낙찰가격 상승이 사후의 불확실성을 계약금액에 반영한 것은 아니기 때문에 낙찰가격 상승폭이 적절한지는 알 수 없음
 - 반면 계약변경의 사유가 낙찰자의 도덕적 해이로 인한 것이라면 종합심사낙찰제에서의 낙찰가격 상승과는 무관하게 계약금액 변경이 줄어들지 않을 수 있음
- 따라서 계약금액 변경을 줄이기 위해서는 낙찰방식 개선과는 별도로 계약방식, 특히 사후 계약금액 변경에 관한 제도를 개선할 필요가 있음

- 낙찰자의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 가장 근본적인 대책은 계약금액 변경 사유를 줄이는 것인데, 이로 인해 오히려 입찰금액이 상승할 수 있으므로 실증분석을 통해 적절한 계약금액 변경 기준을 마련할 필요가 있음
- ● 더불어 종합심사낙찰제에서의 낙찰가격 상승은 공사품질 제고와는 무관하게 이루어질 수 있으므로, 이를 공사품질과 연계시키기 위해서 낙찰자의 도덕적 해이를 예방할 수 있는 계약이행의 철저한 감독과 관리가 뒤따라야 함

IV 기대효과

- ● 종합심사낙찰제는 균형가격을 이용해 낙찰자를 선정하는 방식이므로 근본적으로 담합의 빌미를 제공할 수 있지만, 공사수행능력부문의 변별력이 강화된다면 담합의 유인을 어느 정도 줄일 수 있을 것으로 사료됨
- ● 또한 낙찰방식 개선과는 별도로 적절한 계약금액 변경 기준을 마련하고 계약이행 감독을 강화한다면 잦은 계약변경에 따른 정부의 지출 증가를 예방하고 공사품질을 제고할 수 있음

| 참고문헌 |

- 「종합심사낙찰제 심사기준」, 기획재정부 계약예규 제283호.
- 장훈기(2015), 『공공계약제도 해설』, 도서출판 삼일.
- Albano, G. L., M. Bianchi, and G. Spagnolo (2006), “Bid average methods in procurement,” *Rivista di Politica Economica*, 96(1), pp.41-62.



BRIEF

국제적 조세규범 변화와 우리의 대응전략: BEPS 프로젝트를 중심으로

홍성훈 부연구위원 (044-414-2222)



I 국제 조세규범 변화와 BEPS 방지 프로젝트

- ● 다수의 다국적기업 또는 집합투자기구들이 거래, 투자, 소유 구조를 복잡하게 형성하여 국제 경제활동을 통해 얻은 소득에 대해 세금을 회피
 - 정보통신기술, 제약과 같은 첨단 산업분야에서만 아니라, 금융, 식품과 같은 전통적인 산업 분야에서도 이러한 국제 조세회피 사례가 나타났음
 - 금융시장 발전에 따라 거래비용이 감소하고 자본이동이 증가하면서, 거래 및 투자 구조를 복잡하게 형성하는 것이 상대적으로 쉬워짐
 - 생산요소로서 지식, 상표와 같은 무형자산의 중요성이 커지면서, 국제적으로 세금을 회피하기가 쉬워짐
- ● 조세회피 사례가 주목을 받으면서, 국제적으로 조세규범을 정비하여 이러한 행위를 방지하여야 한다는 주장이 국제 사회에서 지지를 받기 시작
 - OECD/G20는 2012년부터 ‘세원잠식 및 소득이전’ 방지 프로젝트를 추진
- ● 세원잠식 및 소득이전 (Base Erosion and Profit Shifting; BEPS) 행위가 일어나는 데는 다양한 원인이 있고 여러 복잡한 세무전략이 쓰일 수 있음
 - 대체로 국가간 세법의 차이 또는 조세조약의 차별적인 혜택을 찾아, 인위적으로 거래(투자) 구조를 형성하는 방식으로, 여러 나라에서 세금 부담을 줄임
 - 인위적인 구조란, 세법 및 조세조약상의 혜택을 받기 위해 그러한 혜택을 받기 위한 목적이 없었더라면 하지 않았을 거래(투자)를 수행하는 경우를 일컫음
- ● 흔히 BEPS 방지 프로젝트 관련 논의 및 정책 변화를 ‘구글세’라고 부르기도 하는데, 이는 포괄적인 BEPS 관련 논의에서 일부분만을 부각시키는 것으로, 오히려 BEPS 방지 프로젝트의 중요성을 제대로 보지 못하는 결과를 불러올 수 있음
 - 이른바 “구글세”는 다국적기업의 고정사업장 지위 회피 (BEPS Action 7, 영국의 우회수익세 입법 사례 등) 또는 원격서버 거래를 이용한 부가가치세 납부 회피 (BEPS Action 1) 등과 관련

〈표 1〉 BEPS 프로젝트 과제별 요약

과제	요약
1	디지털경제에서의 조세정책 논의 - 디지털재화(소프트웨어, 음원) 유통 및 소비에 따른 과세 문제 해결 - 디지털 경제활동 관련 BEPS 총론에 해당
2	혼성불일치 거래 효과 해소 (공동 접근) - 혼성금융상품에 대해 국가별 과세 분류가 상이하여 일어나는 문제 해결 - 예: 전환사채(채권/주식 혼성상품) 거래, 이자비용공제와 익금불산입 결합
3	피지배외국법인 (CFC) 세제 강화 (모범 관행) - 적용 대상 지역(국가) 조건, 지배조건(50% 이상) - CFC 소득산정(능동적 사업소득 포함 여부, 총소득 또는 거래별 적용) 방법
4	이자공제 및 기타 금융 거래를 이용한 세원 잠식 방지 (공동 접근) - 이자비용 공제 제도 보완 - 고정비율과 다국적기업그룹의 평균 재무비율을 함께 고려, 적용예외 산업부문
5	투명성과 실질성을 고려하여 유해조세 관행에 효과적으로 대응 (최소 기준) - 자본유치를 위한 조세경쟁을 규제 - 조세감면 예규에 대한 정부간 의무적 정보교환
6	조세조약 남용 방지 (최소 기준) - 혜택제한조항 및 주목적심사조항 도입 검토 - 부동산주식 보유기간 조건 강화 등을 포함, OECD 모델 조세조약 개정안 마련
7	고정사업장 지위의 인위적인 회피를 방지 (국제 기준 강화) - 종속대리인, 계약 및 업무 분할을 통한 고정사업장 지위 회피 방지 - 고정사업장 예외규정 축소, 보험대리인의 고정사업장 구성 여부 검토
8	무형자산에 대한 이전가격 산정방법 정비 (국제 기준 강화) - 무형자산 정의, 가치평가법, 현재가치할인법 등 이전가격 산정방법 논의
9	위험 및 자본 거래에 대한 이전가격 산정방법 정비 (국제 기준 강화) - 연구개발 프로젝트 수행시 원가분담약정을 이용한 이전가격 조작 방지
10	기타 고위험 거래에 대한 이전가격 산정방법 정비 (국제 기준 강화) - 이익분할방법 정비, 경영자문료 및 본부경비 관련 이전가격 산정
11	BEPS 자료 수집 및 분석 방법론 개발 - BEPS 지표 논의 개발 - FDI/GDP 비율, 이윤율, 유효세율, 사용자/연구개발비 비율, 이자비용 비율
12	공격적 조세전략에 대한 납세자의 의무적 신고제 도입 (모범 관행) - 납세자로 하여금 공격적 전략을 사용할 경우 신고하도록 의무화

과제	요약
13	이전가격 문서화 절차 정비 (최소 기준) - 마스터파일 (다국적기업그룹 전세계 사업현황) - 로컬파일 (개별국가 사업현황) - 국가별 보고서 (다국적기업그룹의 국가별 사업현황 및 거래정보 요약)
14	효과적인 조세분쟁 해결제도 수립 (최소 기준) - 상호합의절차를 보완하는 중재절차 도입 - 중재 개시 의무성이나 중재 결과 구속성을 고려하여 중재 절차 대안 논의
15	다자 조세조약 개발 - 양자 조약을 다자 조약으로 확대, OECD 모델 개정에 따른 조약 개정 작업 진행

자료: OECD, BEPS 최종보고서 (www.oecd.org/ctp/beeps-2015-final-reports.htm)

- ● OECD/G20는 2015년 BEPS 방지 프로젝트의 최종 보고서를 마무리
 - 2015년 11월 G20 정상회의에서 최종 보고서를 승인하였으며, 후속 조치 및 모니터링 체계 구축에 대해 추가적으로 논의할 예정
 - BEPS 개별 과제는 모두 15가지로 구성
- ● BEPS 개별 과제에 따라 상대적인 중요성에 차이가 있으며, OECD/G20는 과제별 이행 의무 수준에 따라 과제를 다음과 같이 분류하고 있음
 - ‘최소 기준’ (minimum standard) 과제는 Action 5, 6, 13, 14이며, 이행 의무 수준이 가장 높음
 - ‘국제 기준 강화’ (reinforced international standard) 과제는 Action 7, 8-10
 - ‘공통 접근’ (common approach) 과제는 Action 2, 4
 - ‘모범 관행’ (best practice) 과제는 Action 3, 12
- ● 한편 OECD는 BEPS 방지 프로젝트 관련 조세조약 개정을 신속히 진행하기 위해 2016년 말까지 다자간 협정(Action 15)에 대한 논의도 추진할 예정
 - 우리나라는 OECD 아태지역 네트워크 조세분야 의장국으로서 BEPS 관련 국제적 공동대응과 포괄적 모니터링 체계 구축에 적극 참여한다는 계획

- ● 더불어 BEPS 이행지원센터를 설치하여 BEPS 방지 프로젝트 관련 정보를 체계적으로 제공하고, 국제적 조세규범 변화에 따른 우리 기업의 대응 전략 수립 및 실행을 지원할 계획
 - BEPS 이행지원센터는 정부-기업간 안정적 소통채널을 구축하여 BEPS 대응조치에 대한 국내 기업들의 이해 및 예측가능성을 제고하는 것을 목적으로 함
 - 최근 기획재정부, 한국조세재정연구원, 전국경제인연합회가 BEPS 이행지원센터 운영에 대한 양해각서를 체결
- ● 본 보고서에서는 BEPS 방지 프로젝트의 최종보고서에서 제시하는 정책 권고사항을 개괄적인 수준에서 정리하고, 우리 정부와 경제계가 대응전략을 수립할 때 고려해야 할 사항을 검토하고자 함
 - 제Ⅱ장에서 개별 과제 보고서의 내용을 Action 번호 순서에 따라 소개
 - 제Ⅲ장에서 대응전략 수립할 때 고려할 사항을 논의

Ⅱ BEPS 방지 프로젝트 소개

- ● BEPS 방지 프로젝트의 최종보고서에서 제시하는 정책 권고사항 및 관련 논의를 소개 (자료: <http://www.oecd.org/ctp/beps-2015-final-reports.htm>)

Action 1. 디지털경제에서의 조세문제 해결

- ● 디지털경제와 이에 바탕을 둔 사업모델은 그 자체로는 BEPS 문제를 일으키지 않지만, 그들의 주요 특징은 BEPS 위험을 높일 수 있음
 - 특히 디지털 재화(소프트웨어, 음원 등) 유통 및 소비에 따른 과세문제를 해결할 필요성이 대두됨

- ● 디지털경제와 함께 발생할 BEPS 위험에 대응하기 위해 다음 방안을 논의
 - 고정사업장의 정의에서 제외되는 '예비적 또는 보조적' 성격의 활동에 해당하는 항목에 대한 개정 및 관계기업간의 사업분산(fragmentation)을 통한 고정사업장 제외 혜택 방지 규정(anti-fragmentation rule) 도입
 - 재화 또는 서비스 공급 계약의 인위적 조작을 통해 고정사업장 과세회피를 방지하기 위한 고정사업장 정의 개정
 - 무형자산 사용에 대한 소득을 법적소유권자가 독점하지 않고 무형자산의 가치창출에 대한 기여를 기준으로 배분할 수 있도록 이전가격 산정지침을 개정
 - 디지털 경제활동으로 인한 소득을 궁극적으로 모회사의 소득으로 과세할 수 있도록 피지배 외국법인(Controlled Foreign Companies; CFC) 소득 범위 개정
- ● 디지털경제의 지속적인 발전으로 이 분야에 대한 지속적인 모니터링과 추가협력이 필요하며, 이를 반영하여 2020년까지 최종 결과물을 완성할 예정

Action 2. 혼성불일치 효과 해소

- ● 혼성불일치(hybrid mismatch) 거래란 특정 단체 또는 금융상품 등에 대한 국가간 세법 차이를 이용하여 이중 비과세가 일어나도록 만드는 거래를 의미
 - 국가간 세법상 취급이 상이한 혼성불일치의 대표적인 사례로서 혼성금융상품, 혼성기업실체, 혼성거래 등이 있음
 - 혼성금융상품이란 전환사채 등과 같이 일방 국가에서는 자본으로, 타방 국가에서는 부채로 분류하는 금융상품을 의미
 - 혼성실체란 파트너십 등과 같이 일방 국가에서는 과세실체로, 타방 국가에서는 도관으로 분류하는 단체를 의미
 - 혼성거래란 판매 후 재매입 계약 등과 같이 일방 국가에서는 부채의 담보로, 타방 국가에서는 자산의 소유권 이전으로 간주하는 거래를 의미

- ● Action 2는 내국세법에 개정에 관한 권고사항(Part I)과 OECD 모델협약 개정에 관한 권고사항(Part II)으로 구성되어 있음
 - Part I에서는 국가간 세법상 취급의 상이점으로 인해 혼성불일치가 발생할 경우, 과세관할에서 다음과 같이 대응할 것을 권고
 - 1차 대응: 원칙적으로 지급국에서 과세(손금불산입)
 - 2차 대응: 만약 지급국에서 미과세 시 수령국에서 과세(익금산입)
 - 또한 혼성불일치 거래 효과를 사전적으로 차단하기 위해 다음 방안들도 권고
 - 지급국 소득에서 공제되는 배당액은 배당소득면제 적용을 배제
 - 혼성실체를 이용한 소득 유보를 막기 위해 CFC 제도를 도입하거나 강화
 - 혼성실체 소재지에서 당해 실체에 대해 거주자로 취급하여 과세 의무화
 - Part II에서는 이중 거주자 문제에 대한 조세조약 개정안을 제시
 - 개인이 아닌 단체가 양 체약국에서 모두 거주자인 경우 체약국 간 상호합의를 거쳐 과세할 국가를 결정함으로써 양국에서의 이중 비용공제를 방지

Action 3. 효과적인 피지배 외국법인 세제 설계

- ● 피지배 외국법인 (CFC) 과세 제도란 저세율 국가에 소재한 자회사에 유보한 소득을 배당 소득으로 간주하여 법인세 등으로 과세하는 것을 의미
 - CFC 제도 도입 및 강화를 통해 이전가격세제, 혼성불일치 해소 등 다른 BEPS 대응 조치와 결합하여 과세 실효성을 제고하고자 함
- ● 현재 OECD/G20 회원국 중 우리나라를 포함한 30여 개의 국가가 이미 세법에 CFC 제도를 도입하여 운영 중
 - 우리나라의 경우 OECD 권고안의 상당부분이 세법에 이미 반영된 상태이며, 일부 내용에 대해 서만 권고안 반영 여부를 검토할 계획

- ● 최종보고서가 제시하는 CFC 제도 개선 권고사항은 다음과 같음
 - CFC의 범위에 법인뿐 아니라 파트너십, 고정사업장 등을 포함하여 폭넓게 정의하면서 아래와 같은 지분요건 등을 추가로 정하고 있음
 - 모회사가 해외자회사 등의 지분을 50% 이상 직·간접적으로 지배하는 경우 해당 자회사 등은 CFC에 해당함(지분요건)
 - 다만, 의결권 보유와 무관하게 모회사가 해외자회사 등을 경제적·실질적으로 지배하는 경우에도 해당 자회사 등은 CFC에 해당함(실질지배요건)
 - 우리나라의 경우 지분요건, 실질지배요건 모두 세법에 이미 반영되어 있으나, 법인 외에 파트너십과 고정사업장 등까지 CFC로 정의하는 규정은 없음

- ● 하지만 위와 같은 CFC 정의에 부합한다고 하더라도 일정한 경우 CFC 제도의 적용을 면제하도록 권고하고 있음
 - 유효세율 기준으로 모회사 국가보다 일정비율의 낮은 세율을 운용하는 국가에 한해 CFC 제도를 적용하도록 권고하고 있음
 - 우리나라의 경우 현재 유효세율이 15%(고정세율) 이하인 국가에 소재하는 법인에 한해 CFC 제도를 적용하고 있음
 - 해외자회사의 소득 중에서도 CFC 제도의 적용을 배제하는 것이 바람직한 유형을 제시하고 있으며, 어떤 소득에 대해 CFC 제도 적용을 배제할 것인지는 각 국가의 실정에 맞게 선택하도록 하였음
 - 우리나라의 경우 현재 해외자회사 등이 고정시설 등을 갖추고 실질적 사업활동을 수행하거나 해외지주회사 기능을 수행하는 해외자회사 등의 소득에 대해서는 CFC 제도를 적용하지 않고 있음

Action 4. 이자비용 및 금융비용을 통한 세원잠식 방지

- ● 다국적기업들이 부채와 자본에 대한 세법상 취급 차이를 이용하여 공격적으로 조세를 회피하는 사례가 발생
 - 대부분의 국가에서 차입금에 대한 이자 지급은 비용으로 공제하는 반면, 자기자본에 대한 배당금 지급은 공제하지 않는 차이를 이용하는 것임

- 저세율 국가에서 자금을 차입하여 고세율 국가에 대여할 경우 양국에서 이중으로 비과세 혜택을 누리고 동시에 저세율국으로 소득을 이전하는 효과가 있음
 - 국내 그룹에 비해 다국적기업이 가진 자산에 조세우대를 하는 것과 같은 효과가 발생하여 투자 및 자본의 배분에 왜곡을 초래할 수 있음
- Action 4에서는 이자비용을 포함한 금융비용에 대한 공제의 한도를 설정하여 조세회피 행위를 규제하는 방안을 권고하고 있음
 - 적용대상 이자에는 자금조달과 관련이 있고 지급이자와 경제적 실질이 유사한 모든 형태의 금융 비용(예: 금융리스료)이 포함됨
 - 다만, 국제적 이중과세 위험을 줄이기 위해 현지 기업그룹의 모든 개별 기업의 순이자비용의 총계가 일정금액 미만인 경우 이자비용 공제 제한 규정을 적용하지 아니함
- 기업의 EBITDA (Earning Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization) 대비 고정된 비율(benchmark ratio)에 상당하는 이자비용까지만 공제를 허용하는 방안을 권고
 - 여기서 고정비율은 국가별 이자율 차이, 이자율 변동폭 등을 고려하여 10~30% 한도 내에서 국가 별로 결정 가능
 - 다만, 위와 같은 고정비율법을 기본으로 하되 국가별 실정에 맞추어 그룹비율법, 최소기준, 과소 자본세제, 미사용 이자한도의 이월, 맞춤규정 등의 보완적인 제도를 선택할 수 있도록 함
 - 그룹비율법은 기업의 EBITDA 대비 그룹 전체의 재무비율(group ratio)에 상당하는 개별 기업의 순이자비용까지는 공제를 허용하는 방법을 의미
 - 우리나라의 과소자본세제는 이자비용을 통한 세원잠식을 규제하지만 출자금의 배수를 한도로 규정하여, OECD 권고안(EBITDA 고정비율법)과 차이가 있음
 - 국외지배주주로부터의 차입금이 국외지배주주의 출자금의 2배(금융업은 6배)를 초과하는 경우 초과분에 대한 지급이자를 손금불산입하고 배당으로 간주

Action 5. 투명성과 실질을 고려한 유해조세제도 대응

- ● 조세혜택 효과를 갖는 예규(ruling)를 정부 간 정보교환 대상으로 지정하기로 함
 - 해외자본 유치를 목적으로 지나친 조세감면 혜택을 투자자에게 제공하면 국제 자본 이동을 왜곡하고 다른 나라의 세원을 잠식하는 문제가 일어남
 - 한편 이러한 유해성이 없는 조세제도하에서도 각국이 예규를 활용하여 투자 유치 경쟁을 함으로써 세원 잠식이 일어날 수 있음
 - 조세감면 혜택을 주는 예규를 정부 간 정보교환의 대상으로 지정하여 투명하게 운영되도록 유도할 필요성이 있음

- ● 특정 납세자를 대상으로 하는 예규로서(통칙 등 일반적으로 적용되는 예규 제외), 아래의 5개 범주의 예규를 정보교환의 대상으로 함
 - 금융·서비스 등 이동성이 높은 활동에 대한 조세우대제도에 대한 예규
 - 사전가격승인제도(Advance Pricing Arrangement; APA)와 이전가격 분야 예규
 - 과세소득 범위를 줄이는 국제거래 관련 예규
 - 특수관계자 간 낮은 이자율로 자금을 대여한 경우 자본출자로 취급하는 경우
 - 고정사업장 인정 여부, 특정 소득의 고정사업장 귀속 여부에 대한 예규
 - 국제거래에서 도관회사에 대한 예규

Action 6. 부적절한 상황에서의 조약혜택 부여 방지

- ● 조세조약의 혜택을 통해 조세부담을 부당하게 경감하고자 하는 조세조약 남용 사례가 늘어나면서 각국의 조세조약에 이에 대한 방지 규정을 명시할 것을 권고
 - 조약 혜택을 얻기 위해 도관회사를 설립하여 거주자 지위를 주장하는 조약 쇼핑(treaty shopping)이 대표적인 조약 남용 사례

- ● 조약 쇼핑 방지 방안으로 다음의 두 가지를 조세조약상에 반영할 것을 권고
 - 조세조약 제목 및 전문에 해당 조약이 조약 쇼핑 등을 통한 비과세·과세 경감 기회 방지를 목적으로 함을 명시
 - 조세조약상에 다음의 방법 중 하나를 선택하여 조약 쇼핑 방지 규정을 명시
 - ① 혜택제한 (Limitation of Benefits; LOB) 조항: 해당 체약국 거주자가 그 거주지국과의 충분한 연관성을 입증할 만한 일정한 요건을 충족하는 경우에만 조약 혜택을 부여함
 - ② 주목적 심사 (Principal Purpose Test; PPT) 조항: 납세자가 거래를 수행하는 주요 목적 중 하나가 특정 조약의 혜택을 받아 세금을 줄이는 것인 경우 조약의 혜택을 받지 못하도록 과세 당국이 재량적으로 판단할 수 있음
 - 현재 우리나라의 조약은 LOB 조항은 도입하지 않고 PPT 조항만을 도입
 - ③ 병행 규정: ①과 ②의 규정 병행 선택

- ● 구체적인 조약남용 행위에 유형별로 대응하기 위한 권고사항은 다음과 같음
 - 배당소득에 대해 원천지국 배당소득세율보다 낮은 제한세율을 적용받기 위한 요건을 강화
 - 종전에는 일정 수준 이상의 지분율을 보유하면 조약상 규정된 낮은 제한세율을 적용받을 수 있었으나, 여기에 더해 일정 수준 이상의 지분율을 최소 1년간 보유해야 조세혜택을 받을 수 있도록 기간 요건을 조약에 명시
 - 부동산 과다보유법인의 주식양도소득에 대한 소재지 과세원칙을 강화
 - 종전에는 양도시점에 부동산 비중이 50% 초과하는 경우 부동산 소재지에서 과세가 가능하였으나, 주식 양도 전 1년의 기간 중 한번이라도 부동산 비중이 50%를 초과할 경우 부동산 소재지에서 과세할 수 있도록 조약에 명시
 - 이 외에도 다양한 조약남용 사례에 대해 개별 방지 규정을 각국 필요에 따라 채택하도록 권고

Action 7. 고정사업장 지위 인위적 회피 방지

- ● 조세조약의 허점을 이용해서 고정사업장 지위를 인위적으로 회피하고 원천지국에서의 사업소득 과세를 회피하는 사례가 빈번히 발생

- 디지털경제의 발전으로 물리적 사업장소가 없이도 사업을 영위할 수 있어 많은 다국적기업의 지역사업장이 고정사업장 요건을 충족하지 않음
 - 현재는 국가간 전자상거래의 경우 서버 소재지에 고정사업장이 존재하는 것으로 간주
 - 계약조건을 인위적으로 조정하여 고정사업장 지위를 회피하도록 대리인의 역할을 조정
 - 실질적으로 종속대리인에 해당함에도 불구하고 위탁판매업자 계약 체결 등을 통해 독립 대리인이라고 주장하여 고정사업장 요건을 회피
 - 보관·인도만을 목적으로 한 예비적·보조적 성격의 활동만을 수행하는 장소의 경우 고정사업장에서 배제되는 규정을 악용하기도 함
 - 전자상거래의 경우 창고 등의 보관·인도 활동은 기업의 판매·유통 사업의 본질적 일부를 구성한다고 보아야 함
- ● 고정사업장으로 인정되는 대리 행위의 범위를 확대할 것을 권고
- 대리인이 형식적인 계약 체결 행위를 하지 않더라도 주문 취득과 같이 계약 체결에 있어 주요한 역할을 반복 수행하는 경우 고정사업장으로 간주
 - 현재는 실질적인 계약 협상을 수행하였다도 해당 국가에서 계약 체결 행위가 이루어지지 않은 경우 고정사업장에 해당하지 아니함
 - 계약 형식에 불구하고 대리인이 자신과 특수관계에 있는 외국기업만을 위해 활동하는 경우는 고정사업장으로 간주함(독립대리인으로 인정하지 아니함)
 - 대리인이 일상적 사업과정에서 계약 체결 업무를 수행하였다도 그것이 사실상 특수관계기업에 종속되어 계약 체결 권한을 반복 행사하는 것이라면 고정사업장으로 간주
 - 위탁판매계약 등의 형식을 통해 대리인 명의로 계약을 체결하였다도 해당 계약에 의해 외국 기업 소유의 자산이 판매되는 경우 고정사업장으로 인정하도록 조약에 명시
- ● 고정사업장 예외 인정 규정의 악용을 방지하는 방안을 권고
- 현재 대부분 국가에서 조세조약상에 예비적·보조적 성격의 활동만을 수행하는 장소를 고정사업장으로 보지 않는 규정을 두고 있음
 - 보관, 전시, 인도만을 목적으로 하는 장소 등을 예비적·보조적 성격의 활동만을 수행하는 장소로 열거하여 고정사업장의 예외로 봄

- ● 그룹 내부 용역 중 경영지원 성격의 용역 등 저부가가치 용역에 대해 간소화된 정상가격 원칙을 적용할 것을 제안함
 - 저부가가치 용역 수행과 관련된 그룹 전체의 모든 원가를 계산 → 용역 제공의 혜택을 받은 모든 계열사에 적절한 배분기준을 적용하여 배분 → 배분된 원가에 5% 마크업을 동일하게 적용
 - 원가 집계방법, 배분기준 등의 내용을 포함한 증빙자료를 제출하도록 함
- ● 이 외에도 기존 이전가격지침에 아래의 내용을 추가 또는 보완
 - 비교가능성 분석 시 경제환경, 입지에 따른 비용절약, 그룹 시너지 등을 고려하도록 함
 - 원자재 거래에서 CUP 방법 적용 시 일반적으로 공시된 원자재 가격도 참고하고록 권장함
 - 원가분담약정 관련 무형자산 거래와 동일한 이전가격지침(실질 우선 등)을 적용하도록 함
- ● OECD는 이상의 내용을 반영한 이전가격지침서를 2018년 중반에 발간할 예정이며, 우리나라도 이행시기에 대한 논의를 거쳐 개정 내용을 세법에 반영할 계획

Action 11. BEPS 측정과 모니터링

- ● 2013년부터 현재까지의 BEPS로 인한 법인세수 손실은 전 세계 법인 매출액의 4~10%로 추정
 - 이는 매년 1,000억에서 2,400억달러에 이르는 세수 손실을 의미
- ● 다만 현재의 데이터와 방법론으로는 분석을 수행하는 데 제약이 있어, BEPS의 규모와 경제적 효과를 분석하는 데 한계가 있다는 점도 보고서에서 언급함
- ● 정보접근 개선, 기존 데이터 분석 강화, 그리고 Action 5, 12, 13에서 제시하는 새로운 데이터 수집 등을 권고사항으로 제시
 - BEPS 자료 수집 및 분석 방법론 개발을 권고
 - FDI/GDP 비율, 이윤율, 이자비율 등의 BEPS 지표 개발을 권고

Action 12. 의무공시규정

- ● 공격적 조세회피거래 정보에 대해 납세자 등에게 보고의무를 부여하는 의무적 보고제도 (mandatory disclosure rule) 도입을 권고
 - 조세혜택을 받는 금융상품 개발, 특정 거래의 이행, 세무컨설팅 등을 수행한 경우 납세자 (taxpayer) 또는 조장자(promoter)로 하여금 해당 거래에 대한 정보를 과세당국에 보고하도록 하는 제도임
 - 현재 영국 등 8개국에서 시행 중인 사례를 중심으로 각국의 상황에 맞게 보고제도를 도입할 것을 권고

- ● 최종보고서에서는 보고의무자, 강제적 보고대상, 보고시기, 보고의무 이행 강제수단 등의 내용을 다루고 있음
 - 공격적 조세회피거래의 조장자 또는 납세자가 보고의무를 부담함
 - 다음과 같은 공격적 조세회피행위의 특징을 가지는 거래에 대해 강제적 보고대상이 될 수 있다고 소개하면서, 각국의 상황에 맞게 그 범위를 정하도록 권고함
 - 조장자가 자신이 자문한 거래구조 등에 대해 납세자에게 보안 유지를 요구하는 경우
 - 조장자가 자신이 자문한 거래구조 등을 활용하여 납세자가 얻는 세무상 이익에 연동하여 수수료료를 받는 경우(과도한 성공보수)
 - 과세당국이 열거한 조세회피 거래유형(black list)에 해당하는 경우
 - 보고의무 발생 시기는 조세회피 거래를 이용할 수 있게 되거나 실제 이를 통해 이익이 발생한 시점으로 설정 가능함
 - 보고의무 미이행 시 과태료 부과 등의 제재를 도입할 필요성을 제기함
 - 캐나다의 경우 과태료 부과 외에도 조세상 혜택을 부인하는 제재 조치도 취하고 있는 것으로 파악됨

Action 13. 이전가격 문서화와 국가별 보고서

- ● 다국적기업의 역외투자가 증가하고 거래구조가 복잡해짐에 따라 이전가격 문서화 요구사항이 급증하는 현실을 반영하여 새로운 지침을 마련
 - Action 13은 기존의 이전가격지침 문서화 관련 내용(Chapter V of the Transfer Pricing Guidelines)을 보완하고자 함
- ● 과세당국이 이전가격 위험을 평가 및 조사하는 데 유용한 정보를 제공받는 것과 납세자에게 부과된 규정 준수 부담 간의 균형을 맞추는 것을 중요한 고려사항으로 강조
- ● 구체적으로 이전가격 문서화에 대한 3단계 접근방법(마스터파일, 로컬파일, 국가별 보고서)을 제시하고 있음
 - 마스터파일은 글로벌 사업 특성, 전반적 이전가격정책 등 다국적기업의 전사적 사업개요 정보를 포함하며, 다국적기업의 최종 모회사가 작성의무를 부담
 - 조직구조, 주요 사업내용(주요 이익 창출요소, 그룹 내 중요한 서비스 약정과 가치 창출 기여도 등), 무형자산 등
 - 로컬파일은 그룹 내 개별 기업의 특수관계자 거래에 국한하여 보다 세부적인 정보를 제공하며, 다국적기업의 현지법인이 작성의무를 부담
 - 현지법인에 관한 사항(조직도, 인적구성, 사업전략 등), 특수관계 거래에 관한 사항(거래내용, 계약서, 자체 이전가격 분석내용, APA 관련 사항 등)
 - 국가별 보고서는 다국적기업이 사업을 영위하는 각 조세관할권별로 전 세계 소득 등의 배분, 수행 기능에 대한 정보를 제공하며, 다국적기업의 최종 모회사가 작성의무를 부담
 - 각 조세관할권별 그룹 내 기업의 매출, 세전이익, 법인세 납부액, 누적 이익잉여금, 직원수, 주요 사업활동 및 수행 기능
 - 최종 모회사의 과세관할권에 제출된 국가별 보고서는 다자간 또는 양자간 정보교환협정, 양자간 조세조약을 통해 교환될 예정

Action 14. 분쟁해결장치의 효과 제고

- ● BEPS 과제별 권고에 의해 조세조약 조항이 신규 도입 및 개정됨에 따라 분쟁해결수단인 상호합의 절차를 개선할 필요가 있음
- ● 상호합의 절차의 효율성, 접근성 강화를 위한 조약과 국내세법 개정, 실무 개선의 이행을 권고함
 - 현재 거주국에서만 제출 가능한 상호합의 요청을 양 체약국 모두에서 할 수 있도록 조약에 명시함
 - 구체적으로 상호합의 요청을 접수한 거주국에서 해당 요청이 정당하지 않다고 판단 시 상대국에 이를 통보하거나 협의를 진행하는 제도 마련을 권고함
 - 양국간 상호합의 결과는 각국 세법상 부과제척기간에도 불구하고 이행할 것을 조약에 명시함
- ● 상호합의 사안들에 대해 OECD 모델협약상에 강제적 중재 규정(중재 실시 의무성 및 중재 결과 구속성 반영)을 의무 규정으로 반영할 예정
 - 상호합의 사안을 주어진 기한 내에 해결하지 못하면 이중과세 문제가 장기화
 - 국가간 상호합의 개시 후 2년 이내에 해결되지 않는 사안에 대해 납세자 요청 시 제3의 중재기구가 해결하도록 의무화
 - 현재는 OECD 모델협약에서 희망하는 국가에 한해 강제적 중재를 채택 가능하도록 하고 있음
 - 각국은 조세조약에 이 규정을 반영하기 어려운 경우, 유보 의견을 표명해야 함
 - 우리나라도 향후 국제동향, 전문가 의견수렴 등을 통해 강제적 중재 제도의 조약상 채택 여부를 결정할 예정

Action 15. 양자간 조세조약을 보완하기 위한 다자간 협약

- ● 현재 양자간 조세조약을 다자간 조세조약으로 확대하는 방안을 추진 중

- BEPS 프로젝트의 권고사항을 3,000개가 넘는 양자 조세조약에 반영하는 것은 현실적으로 매우 어려움
- 이에 각국 정부들은 수천 개의 양자 조세조약을 동시에 재협상하는 효과를 가지는 다자간 협약 (multilateral instrument)의 실행가능성을 검토 중
- ● Action 15는 다자간협약 개발을 위한 조세 및 국제공법(international public law) 문제들을 분석하여, 조약 관련 BEPS 권고사항의 이행을 돕고자 함
- ● Action 15는 다자간협약이 바람직하며 실행 가능하다고 결론 내리고 있으며, 다자간협약의 개발과 협약 서명을 위한 작업을 2016년 말까지 완료할 계획

III

BEPS 방지 프로젝트에 대한 대응전략 논의

- ● (거시경제 환경) 우리나라는 명목 국내총생산(GDP) 기준 경제규모에 있어 전 세계 국가 중에서 10위권에 있으며, 비슷한 규모의 국가들 중에서 상대적으로 해외 투자가 활발함
 - 경제규모가 비슷한 국가들로 러시아, 캐나다, 호주, 스페인, 멕시코 등이 있음
 - 캐나다만 우리나라보다 해외직접투자 순규모(FDI net stock)가 더 크고, 나머지 국가는 더 작은 수준으로, 우리나라의 해외 투자가 활발함
 - 해외직접투자 순규모는 해외 FDI 투자액(outward stock)과 국내 FDI 투자액(inward stock)의 차이로 정의
 - 우리나라와 비슷한 해외직접투자 순규모 수준을 보이는 국가로는 오스트리아, 아일랜드, 노르웨이 등이 있음
- ● (조세조약 네트워크 환경) 우리나라는 1970년대부터 현재까지 모두 85개국과 조세조약을 체결하여 상대적으로 넓은 조세조약 네트워크를 확보하였음

- 조세조약은 국가간 조세정책을 조율하여 국제 경제활동과 관련된 세금 부담 및 불확실성을 해소하는 정책 수단
 - 조세조약 네트워크의 구조는 국제 경제활동의 흐름, 특히 해외직접투자 규모와 상당히 의미 있는 관계를 보임
 - 우리나라의 조세조약 네트워크는 우리나라에 들어오는 국외 투자자의 조세회피를 방지하는 데 상당히 효과적이었던 것으로 보이지만, 국내 투자자의 국외 투자를 촉진하거나 우리나라를 통해 국내외의 투자를 중개하는 데는 큰 역할을 하지 못함
- (BEPS 대응 원칙) 우리 정부와 경제계의 이해관계를 우선적으로 고려해야 하며, 우리의 이익을 지속가능하게 유지할 수 있도록 해야 함
 - 국제 조세정책을 수립하는 데 있어 정부의 목표로, 안정적인 세수 확보와 국내외 경제활동의 효율성 제고를 생각해 볼 수 있음
 - 우리나라에 투자하는 외국인 투자자나, 다른 나라에 투자하는 우리 투자자의 경우에는 세금을 지나치게 부담하지 않으면서, 조세정책 및 행정 변화에 따른 불확실성을 통제하고자 할 것이라 생각해 볼 수 있음
- (대응전략 논의 1) 국제 경제 무대에서 우리나라의 역할을 자본수입국의 관점에서만 보는 것이 아니라 자본수출국 또는 자본중개국의 관점에서 보고 관련 정책을 논의해야 함
 - 해외직접투자 기준으로 우리나라는 상대적으로 활발한 자본수출국이며, 우리나라와 비슷한 수준의 자본수출국(아일랜드, 오스트리아)은 경제규모와 비교하여 활발한 자본중개국의 역할을 수행하고 있음
 - 상대적으로 우리나라의 국제조세정책은 우리 투자자의 국외투자(자본수출) 및 자본중개 역할을 지원하는 데 적극적이지 않았음
- (대응전략 논의 2) 국제 조세규범이 크게 변화하는 때, 우리나라 투자자들이 조세환경 변화에 능동적으로 대비하도록 해야 하며, 정부도 우리 투자자들의 이익이 다른 나라 정부에 의해 불공평하게 영향을 받지 않도록 노력해야 함

- BEPS 방지 프로젝트의 정책 권고 중에서 다수의 국가에 수용할 것으로 예상되는 것에 대해서는 우리 경제계에서 미리 대비할 수 있도록 지원
- BEPS 방지 프로젝트의 영향을 받아 다른 나라에서 우리나라 투자자를 세무조사하는 경우, 정부가 나서서 우리 투자자를 보호할 수 있는 방안을 검토
 - 물론 두드러지게 공격적인 세무전략을 쓰는 경우, 미리 조정하여 세무조사에서 문제가 없도록 대비할 필요도 있음
- ● (대응전략 논의 3) 중장기적으로 우리나라가 자본 수출과 중개 역할을 더욱 활발히 담당할 수 있도록 하기 위해, 조세정책 및 행정의 불확실성을 줄여야 하며, 국제 경제활동을 지원할 수 있는 조세, 금융, 투자 전문가 간의 소통 채널도 확보
 - 일정 규모 이상의 경제활동에 대해서는 조세 불확실성을 통제할 수 있도록 사전 심사 및 승인 제도를 확대하여 적용
 - 정부, 공공, 민간 부문에서 국제조세, 금융, 투자 전문가를 양성하여 국제 경제활동을 지원할 수 있도록 함

| 참고문헌 |

- OECD BEPS 최종 보고서: <http://www.oecd.org/ctp/beps-2015-final-reports.htm>.
- 홍성훈, 『조세조약정책 발전방향 연구』, 연구보고서 15-08, 한국조세재정연구원, 2015.
- 홍성훈·안종석, 『국제조세회피에 대한 네트워크 분석: 원천국 과세회피를 중심으로』, 연구보고서 14-09, 한국조세재정연구원, 2014.
- Hong, Sunghoon, Tax Treaties and Foreign Direct Investment: A Network Approach, 2016.



BRIEF

GFS 2014개정에 따른 재정통계 등 대안

정성호 초빙연구위원 (044-414-2551)



I 배경 및 당면과제

- ● (배경) 글로벌 재정위기를 경험한 이후 국가의 지속가능한 재정운영은 해당 국가의 재정 당국뿐만 아니라 국제비교를 통해 국가간 재정상황을 모니터링하는 국제기구에서도 더욱 중요하게 자리매김하고 있음
 - 한 국가의 지속가능한 재정운영 상황을 모니터링할 수 있는 체계가 바로 정부재정통계(Government Finance Statistics: GFS)이며, 이는 각국의 재정 제도 및 상황을 비교 분석할 수 있는 유용한 지표임
 - GFS체계는 3차례 개정되었는데, GFS 1986(현금주의 기준), GFS 20001(발생주의 기준), GFS 2014(발생주의 기준의 구체화)로 개정됨
 - 최근에는 다양한 거시통계체계(SNA, PSDS, ESA, BPM6)가 GFS 체계로 통합되고 있는 추세이며, 특히 2008 SNA와 조화를 이루며 정부재정 통계의 주된 매뉴얼 기능을 하고 있음
- ● (당면과제) GFS 2014로의 개정에 따른 재정통계 및 활용대안 탐색
 - GFS 2001에서 GFS 2014로 개정에 따라 재정통계시 반영
 - 거시적 관점에서 GFS 재정지표 활용 등 다양한 대안을 고려할 필요가 있음

II 조사 및 분석 내용

- ● (조사방법) 재정통계에 대한 국제통계지침의 변천과정을 확인하고, 최근 중요한 국제 경제적 변화를 반영하기 위하여 GFS 2014의 부록에 제시된 GFS 2001과 2014의 차이점을 구체적으로 살펴봄
 - 국제적으로 통용되는 재정통계 지침의 변경내용을 확인하고 다른 거시경제 통계들과의 통일성을 확인함

- 이를 통해 국내외 재정통계를 통한 분석결과의 활용도를 높임

가. GFS 2001과 2014의 차이(변경사항)

- (GFS 통계지침의 변화) GFSM 2014의 주요한 변화는 2008 SNA의 방법론적 변화를 반영하고, 기존의 지침을 명확히 하며, 현금주의에서 발생주의로 보고 형식을 변경하는 등의 GFS 통계체계의 변화를 기함
 - GFSM 2014는 재정분석 지원이라는 목적에 부합되고 다른 거시경제지침들과의 통합, 그리고 국제공공부문회계기준의 발전 및 통계보고를 조화시키려는 노력에서 개정됨
 - 1970년 최초로 국제재정통계 지침에 의한 작성을 시작하여 1986년 재정분석을 위해 국제적으로 인정되는 통계자료의 작성지침을 수립하였고, 2001년에 재정통계의 작성과 보고를 위해 통합대차대조표 방식을 채택함
- (차이점: 제2장) 이 장은 일반정부부문과 공공부문의 포괄범위 및 그 하위부문에 대한 설명으로서 주요한 변화는 일반정부와 공기업을 명시적으로 구분하고, 부문분류 원칙의 실제적 적용기준을 제시한 것임
 - 2008 SNA, BPM6와 거주 개념 및 명목 거주단위·비거주 특수목적기관의 기준을 합치시킴
 - 비금융기업부문과 금융기업부문에 대한 상세한 정의 및 구별, 기업과 정부단위 명확한 구별, 특히 금융기업은 금융중개기관, 금융보조기관, 전속금융기관 및 대부업체로 구분
 - 일반정부와 공기업을 명시적으로 구분하고 시장 생산자와 시장외적 생산자의 개념을 활용함
 - 시장 생산자와 시장외적 생산자를 구분, 경제적으로 유의한 가격(economically significant prices) 개념 설명
 - 비영리기관에 대한 정부지배 여부 판단 지침 제시
 - 기업에 대한 정부지배 여부 판단 지침 제시

- 부문분류 원칙의 실제적 적용
 - 준기업 식별, 본사와 지주회사 구별, 구조조정기관, 금융보호제도, 특수목적기관, 조인트 벤처, 감채기금, 연금제도, 강제적립기금, 국부펀드, 시장규제기관, 개발·인프라기업 또는 기관 등 세부적 분류
- 사회보호(social protection) 관련 기관들의 정의 및 세부적 분류 지침 제시
- ● (차이점: 제3장) 거래, 거래외 경제유량, 자산 및 부채의 저량 개념을 설명하고, 이들의 기록에 관한 회계규칙을 설명하는 장으로서 주요한 변화는 발생주의 및 현금주의 기준을 모두 채택하여 재정통계의 균형을 이룬 것임
 - 경제적 자산을 정의하는 데 경제적 편익과 소유권의 개념 활용, 법적 소유권과 경제적 소유권 구분: 자산의 범위를 결정하고 자산과 부채 정의 시 활용
 - 발생주의 및 현금주의 기준을 모두 채택함으로써 한쪽 부분만을 보여주었던 재정통계의 균형을 이룸
 - 발생주의 기준의 운영보고서와 현금주의 기준의 현금의 원천 및 사용보고서 활용 권고, 이는 재정분석 지표로 활용 가능
 - 가치평가에 대한 지침 제시: 일반규칙, 거래의 가치평가, 저량의 가치평가, 특정 사례의 가치평가 보정 거래외 경제유량의 가치평가 등
 - 연결에 대한 정의: 부문 내 연결과 부문 간 연결을 구분하고, 연결에 대한 개념상 지침 제시
- ● (차이점: 제4장) 이 장은 분석체계를 설명하는데, 주요한 변화는 분석적 유용성을 위해 순자산 변동보고서와 암묵적 순의무 요약보고서를 추가하고 우발부채의 세부분류를 제시한 것임
 - GFS 체계의 분석적 목적 활용: 지속가능성(table 4.1)과 유동성 관리(table 4.2) 분석뿐만 아니라 관리와 정책 결정 평가 포함
 - 분석적 유용성 차원에서 순자산 변동보고서와 명시적 우발부채와 미래사회보장급여에 대한 암묵적 순의무 요약보고서 추가, 우발부채에 관한 세부분류 제시

- (차이점: 제5장) 순자산을 증가시키는 수익거래를 설명하는 장으로서 재정 독점기업의 이익, 사회기여금, 지대, 해외 직접투자에 대한 재투자 이익의 개념을 명확히 제시함
 - 공기업의 순자산 해석에 대한 논의: 지속가능성(순자산 증감)보다 순자산 지표만 활용할 것
 - 출연의 정의 확장: 조세, 보조금, 또는 사회기여금의 정의를 충족시키지 못하는 이전재원 포함
 - GFSM 2001의 조세 범주 중 미분류(1113)가 소득, 이익 및 자본이득에 대한 기타 조세(1113)로 명명: 일반정부단위가 납부해야 할 조세(11131)와 소득, 이익 및 자본이득에 대한 미분류 조세(11132)를 구분하기 위함
 - 재정 독점기업의 이익(1143)의 개념을 명시하고 공기업, 복권, 도박 등에 대한 적용
 - 특정 서비스에 대한 조세의 범주에 중앙은행에서 시장금리와 다른 금리를 적용함으로써 발생되는 암묵적 조세 포함
 - 복수 환율제도에 의해 만들어진 내재적 조세 또는 보조금으로 설명
 - 사회기여금(12) 개념 제시: 2008 SNA상 사회기여금 기록 방식의 유연성을 제고하고 자발적 기여금과 강제 기여금을 구분
 - 지대(1415)의 개념 제시: 자원과 별개로 계약, 임대 및 면허(31441)를 구분하기 위함, 토지에 대한 지대와 지하자원에 대한 지대 설명, 자원 지대와 생산자산에 대한 임대료 구분
 - 해외 직접투자에 대한 재투자 이익(1416): 2008 SNA와 BPM6와 합치
- (차이점: 제6장) 이 장은 순자산을 감소시키는 비용거래를 설명하는데, 고정자본소비와 사회기여금 및 보조금의 범위에 대한 차이점을 설명함
 - 비연금급여 관련 내재적 고용주 사회기여금과 고용 관련 연금급여에 대한 내재적 고용주 사회기여금의 구분
 - GFSM 2001와 달리 재화와 용역의 사용(22)의 범위에서 무기와 무기체계 제외, 비금융 자산으로 재구성

- 고정자본소비(23): 2008 SNA와 GFS 2014에서의 고정자본소비 관계 설명, 고정자본소비와 재정보고서에 기록된 감가상각 간의 관계 설명, 소유권 이전 비용을 고정자본소비의 일종 취급
 - 보조금의 범위는 공식적인 복수 환율제의 운영으로 초래되는 암묵적 보조금 포함
- ● (차이점: 제7장) 이 장은 대차대조표 및 자산과 부채의 저량에 대한 분류방법에 대해 설명하는데, 화폐용 금과 특별인출권에 대한 포괄범위를 정의함
 - 경제유량을 반영하는 대차대조표의 유용성 설명
 - GFSM 2001에서 화폐용 금과 특별인출권(6201/6301)에 대해 해당 금융청구권이 없는 금융자산으로 인식한 반면 GFSM 2014에서는 금융청구권이 없음에도 오직 금괴 형태의 화폐용 금만 금융자산으로 취급
 - 특별인출권에 대한 거래는 국내 단위에서만 가능하므로 국내 금융자산 흐름에 포함
- ● (차이점: 제8장) 비금융자산의 거래에 대한 분류방법을 설명하는데, 지적재산생산물과 무기체계의 분류기준에 대한 포괄범위 등을 명확히 지정하고 있음
 - 지적재산생산물(61132)의 정의: 연구개발(611321), 광물탐사 및 평가(611322), 컴퓨터 소프트웨어 및 데이터베이스(611323), 오락, 문학 및 예술 창작물(611324), 그리고 기타 지적재산생산물(611325)로 구분, 연구개발이 지적재산생산물의 항목에 포함되어 특허자원이 더 이상 비생산자원의 형태로 간주되지 않으며, 컴퓨터 소프트웨어에 데이터베이스 포함
 - 무기체계는 고정자산의 개별적인 분류, GFSM 2014에서 재고자산(612)의 분류는 2008 SNA와 합치, 재고자산은 재판매용 재화(61224)와 군용 재고자산(61225)이 추가되었고, 전략용 재고(strategic stocks)(6121)는 삭제
 - 지적재산생산물(31132) 거래: 연구개발(311321), 광물탐사 및 평가(311322), 컴퓨터 소프트웨어 및 데이터베이스(311323), 오락, 문학 및 예술 창작물(311324)과 관련된 거래의 가치평가 명시 필요
 - 무기체계(3114)의 취득과 처분 관련 거래의 기록
 - 재화와 서비스의 생산자로서의 재고자산 소유주와, 자산의 소유주로서의 재고자산 소유주 구분

- (차이점: 제9장, 제10장) 금융자산·부채의 거래의 분류방법과 거래 외 경제유량에 대해서 설명하는데, 순융자/순차입이 경제에 미치는 영향 등을 설명하고 있음
 - 순융자/순차입이 경제에 미치는 영향 설명
 - 비금융자산의 보유손익: 미실현 보유이득과 실현 보유이득의 차이, 중립 보유이득과 실제 보유이득의 차이, 고정자산의 보유이득 추정, 재고자산의 보유이득 추정, 기타 유가물, 보고기간 중 처분된 비금융자산 등 구체적인 지침 제시
 - 자산과 부채의 가치에 영향을 미치는 외부사건 명시: 재해 손실, 비보상 몰수, 기타 미분류 규모 변동 포함
 - 토지 이외의 비생산 자산에 대한 소유권 이전비용과 이와 관련한 비용은 고정자본소비에 대한 재분류

나. 용어변경

~ 에서	~ 으로	변경 이유
GFS 2001	GFS 2014	
GFS 시스템	GFS 체계	2008 SNA와 분명한 구분
회계원칙 및 기간	통계지침 및 보고기간	공공부문 회계 맥락에서 데이터 작성에 사용되는 회계라는 용어와 명확한 구분
유량	경제유량	
저량(stock)	저량(stock position)	금융상품의 특정한 유형을 지칭하는 스톡(stock)과 명확한 구분
비금융자산의 순취득	비금융자산의 순투자	기존의 용어는 오로지 비금융자산의 취득에서 처분을 뺀 것을 의미한다고 종종 잘못 해석됨. 비금융자산의 순투자/총투자는 고정자본소비의 포함/배제를 구별할 필요
순융자/차입	순융자/순차입	용어의 정확성 차원
정부운영보고서	운영보고서	정부단위와 공공부문단위 모두 활용가능

~ 에서 GFS 2001	~ 으로 GFS 2014	변경 이유
GFSM 2001의 재산에 대한 기타 일회성 조세(1135)	자본 과세(1135)	2008 SNA와 용어합치
보험계약자에 귀속되는 재산이익	투자이익 분배에 따른 재산이익	2008 SNA와 용어합치
사회기여금 비용(212)	고용주 사회기여금(212)	경제적 성격 명확
실제 사회기여금(2121) 및 내재적 사회기여금(2122)	실제 고용주 사회기여금(2121)과 내재적 고용주 사회기여금(2122)	
정부의 지출(outlay)	지출(expenditure)	OECD/UN에서 사용하는, 비용, 비금융자산의 취득, 그리고 금융자산과 부채의 거래를 포함하는 지출(outlay)과 혼선 회피
비거주용 건물(61112)	주택 외 건물(61112)	2008 SNA와 용어합치
기타 기계장치(61122)	운송장비 이외의 기계장치(61122)	2008 SNA의 ICT 장치 및 기타 기계 및 장치 항목을 포괄가능
배양자산(61131)	배양생물자원(61131)	2008 SNA와 용어합치
지하자원(6142)	광물 및 에너지 자원(6142)	2008 SNA와 용어합치
무형고정자산(61132)	지적재산생산물(61132)	2008 SNA와 용어합치, 비생산자산인 제3자 권리 배제 명확
주식 이외의 증권(6203/6303)	채무증권(6203/6303)	2008 SNA와 용어합치
주식 및 기타 지분(6205/6305)	지분 및 투자펀드주식(6205/6305)	2008 SNA와 용어합치
보험책임준비금(6206/6306)	보험, 연금 및 표준화 보증제도(6206/6306)	2008 SNA와 용어합치
파생금융상품(6207/6307)	파생금융상품과 피용자 스톡옵션(6207/6307)	2008 SNA와 용어합치
재화, 서비스, 비금융자산 등을 의미할 때 '실체'	'자원'	기관단위의 실체(entity)와 용어 혼선 회피

Ⅲ 정책제언

- ● (정책제안 1) 개정에 따른 기록 등 다양한 대안 고려 필요
 - 기록체계 변경(무기체계, 공기업 순자산지표, 화폐요금, 지적생산물 등)
 - 정부지배 여부 지침 적용(비영리기관, 기업)
 - 현금의 원천 및 사용보고서, 대차대조표, 자산과 부채의 보유손익, 정부기능별분류(COFOG) 등 공식작성 및 보고 필요

- ● (정책제안2) GFS 재정지표를 활용한 재정분석(국제비교)
 - GFS 재정지표 활용한 재정분석
 - 적자관리(총운영수지, 기초운영수지, 순운영수지, 순융자/순차입, 경기조정수지, 현금수지)
 - 자원조달(총조달, 외환조달)
 - 채무관리(총부채, 순유동자산)
 - 기타지표(조세부담, 총고정자본형성, 사회지출(주거 및 지역사회시설+보건+교육+사회보호), 준재정활동(quasi-fiscal operations)
 - * 다양한 재정분석 가능, 이를 위해 현금수지지표 등 공식작성 및 보고 필요
 - * IMF 차원에서 지표작성관련 가이드라인을 제시할 필요가 있음(개별 국가별 자국통화 활용 등 비교 제한 → GDP 대비 비율 등 전환 필요)

Ⅳ 기대효과

- ● (기대효과1) 국제기준에 부합하는 정부재정통계지표를 산출함으로써 해당 국가의 재정상황 뿐만 아니라 국가 간 비교가 가능한 지표를 통해 국제적 신뢰도와 우리나라의 상대적 재정 상황을 파악 할 수 있음

- 신뢰할 수 있는 정부재정통계(GFS) 산출은 국제적으로 비교 가능성을 높이게 됨
- 정부재정통계자료를 활용하여 내부관리 목적으로 활용 가능함
- ● (기대효과2) 정부재정지표 산출은 정부재정지출규모를 정확하게 파악 할 수 있게 하고 재정건전성 및 유동성 관리에 유용한 지표로 활용될 수 있음
 - 신뢰성과 정합성을 담보한 재정지표 산출이 가능하며, 이를 활용하여 장기적 관점에서 재정건전성 관리가 가능하고, 단기적 관점에서 유동성 관리가 가능함
 - GFS 2014 재정지표를 활용한 재정분석, 정책결정자료로 활용할 수 있음
 - 이는 궁극적으로 정부 3.0 구현이라는 시대적 요구에 부합한다고 할 수 있음

| 참고문헌 |

- IMF, *Government Finance Statistics Manual 2014*, 2014.
- Jeong, S.H., *Fiscal Analysis of Using Fiscal Indicators in the Government Finance Statistics Manual 2014: Focusing on OECD Countries*, 2016 ASPA conference, 2016.



BRIEF

최근 세계 재정정책 동향 및 주요국 예산기조 동향

한종석 부연구위원 (044-414-2415)



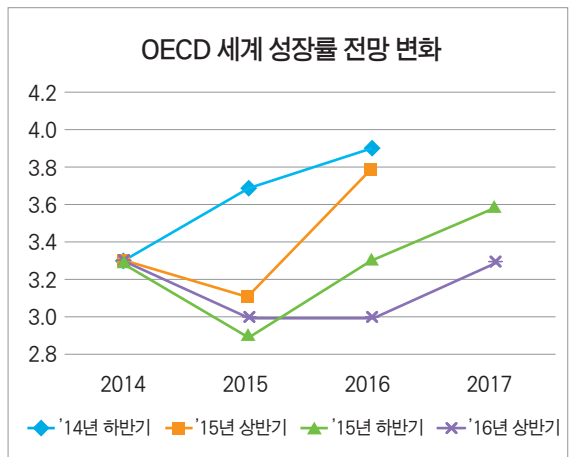
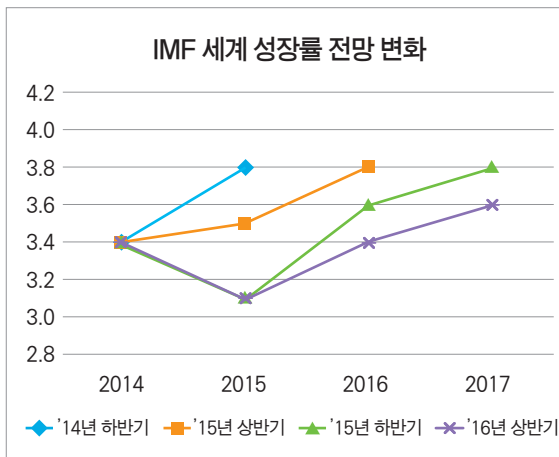
I 세계경제와 재정에 대한 국제기구 전망 및 정책운용 방향

가. 세계 경제 및 주요국 경제 전망

- (세계경제전망) IMF와 OECD를 비롯한 주요 국제기구들은 세계경제가 중기적으로 완만한 회복세를 보일 것으로 전망하고 있으나, '16년과 '17년 전망치를 전년 대비 하향 조정
 - '15년 4/4분기 실적치가 전망치보다 부진한 것으로 나타나고, 미국 금리인상과 중국 경제 성장세 둔화 등으로 전망치 하향 조정
 - (선진국) 미국에 대한 낙관론이 다소 감소하면서 선진국 성장률 전망이 하향 조정되었으나, 유로 지역과 영국, 일본 등은 대체적으로 변화 없음
 - (신흥국) 국제 원자재가격 하락으로 브라질과 러시아 등은 '16년과 '17년에도 성장이 둔화될 것으로 전망되고, 중국의 성장 둔화도 전망되어 신흥국 성장률을 하향 조정
 - (성장률 하향 조정) 세계 경제 회복세가 예상보다 늦어지면서 국제기구는 지속적으로 성장률 전망치 하향 조정

[그림 1] 국제기구 성장률 전망 변화

(단위 : %)



자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2014.10
 ____, *World Economic Outlook*, 2015.4
 ____, *World Economic Outlook*, 2015.10
 ____, *World Economic Outlook Update*, 2016.1

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2014.11
 ____, *Economic Outlook*, 2015.6
 ____, *Economic Outlook*, 2015.11
 ____, *Interim Economic Outlook*, 2016.2

- '15년도 실적치가 전망치를 하회하면서 경기 회복속도 둔화, '16년과 '17년 성장률 전망치 하향 조정
- '16년 초반 중국 경제 변동과 세계 경제 회복속도가 더뎠지면서 '16년도 전망치 재하향 수정 가능성 대두

●● (주요국 경제전망)

- (미국) 금융위기 이후 지속적인 구조조정으로 경기가 회복되고 있어 '15년 말 금리인상을 단행하였으나, 회복속도가 예상보다 빠르지 않은 상황
- (중국) 금융위기 중 실시한 대규모 경기부양 정책으로 인한 과잉투자가 최근 성장세 둔화와 맞물려 기업 수익성을 악화, 외환시장 반응이 신축적이지 못하면서 불확실성 증대
- (유로) 양적완화정책으로 완만한 경기회복 추세를 유지하고 있으나, 유로존 은행 부실 가능성에 대한 우려가 심화되는 등 하방위험 존재
- (일본) 소비와 수출 부진으로 경기가 둔화되고 있으며, 마이너스 금리 도입 등과 같은 지속적인 양적완화 정책에도 불구하고 엔화가치 상승, 주식시장 변동성 확대 등과 같이 금융시장 전반이 불안

나. 재정전망

- 재정적자는 개선되거나 증가속도가 다소 둔화될 것으로 전망, 국가채무 비율 역시 개선될 것으로 전망되나 국가채무 수준은 다수의 국가들이 여전히 높은 수준
 - 낮은 물가와 지정학적 리스크가 재정건전화 위험 요인으로 작용
 - 유로지역 및 일본은 장기화된 저인플레이션율로 인해 통화정책의 여력이 소진되어 재정의 위험요소 작용 가능성 존재
 - 유럽, 중동, 아프리카 등의 지정학적 리스크로 인해 세계 무역 및 금융거래 등의 방해요소들이 재정건전화에 걸림돌로 작용
 - 재정기조는 위험을 완화하고 중기 재정건전성을 확보하는 동시에 경기 진작을 위해 재정정책이 중요한 역할을 이어가는 것이 필요

- 선진국은 전반적으로 경제활성화를 위해 재정건전화 속도를 늦추는 추세
- 신흥국은 재정적자가 증가하는 추세에 있으며, 원자재 수출국을 중심으로 유가와 원자재 가격 하락이 재정악화의 큰 요인으로 작용

〈표 1〉 일반정부 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

	2015	2016	2017
미 국	-4.2	-4.3	-4.4
영 국	-4.4	-3.1	-2.1
일 본	-5.1	-4.2	-3.6
EURO	-2.2	-1.9	-1.6
EU	-2.5	-2.2	-1.8
독 일	0.5	0.1	0.0
프랑스	-3.7	-3.4	-3.2

출처: EU 집행위원회, *European Economic Forecast Winter 2016* (2016)

다. 정책운용 방향에 대한 제언

- ● (재정정책) 세계 경제의 불확실성 증대와 잠재성장률 하락에 대비하기 위해 재정여력을 충분히 확보, 재정정책을 보완적으로 시행
 - (미국) 최근 healthcare 부문의 지출증가율 감소로 시급한 재정건전화가 필요하지 않으나 고령화에 따른 재정부담에 대비하기 위한 중기재정전략 마련 필요
 - (유로지역) 고용과 성장 촉진을 위해 성장친화적 재정 재균형 정책 필요
 - 노동과 자본의 한계세율을 낮추고 고용과 육아를 포함한 성장 강화 투자에 우선순위 설정
 - 독일과 네덜란드 등과 같이 재정여력이 충분한 국가는 인프라 투자 등 확장적 재정정책 추진 필요
 - 구조개혁을 통해 잠재성장을 강화, 불평등 감소, 국가채무의 지속가능성 확보 필요
 - (일본) 재정 지속가능성 확보를 위한 구조개혁과 재정건전화 필요
 - (신흥국) 현 경제의 불균형과 취약성을 반영하여 국가별로 재정정책을 상이하게 추진

- (통화정책) 전반적으로 확장적 통화정책 기조를 유지하는 가운데 국가 상황에 따라 정도 조절 필요
 - (선진국) 완화적 통화정책 기조를 유지하는 가운데 미국은 여전히 경기 순응적인 상황을 유지하며, 유로지역과 일본은 지속적으로 확장적 통화정책을 취하는 것이 필요
 - (신흥국) 원자재 수입국과 수출국이 직면하는 상황이 다르기 때문에 이에 맞는 통화정책을 실시해야 되나 정책적 여력이 크지 않은 상황

II 주요국 예산기조 동향¹⁾

가. 미국 (FY2017 : 2016.10 ~ 2017. 9)

- (경제전망) 실질 성장률은 2016년과 2017년 모두 2.7%으로 전망되고 2025년까지 2.3%를 유지할 것으로 전망
- (재정전망) 재정수입은 전년 대비 9.2% 증가한 18.9%, 재정지출은 전년 대비 5% 증가한 21.5%로 전망되어 재정수지가 전년 대비 18.3% 감소한 2.6%로 수준으로 유지되며 국가 채무는 전년 대비 4.5% 증가한 76.5% 수준으로 상승할 것으로 전망
- (예산기조) ① 혁신을 통한 경제성장과 일자리 창출, ② 중산층 경제를 확고히 하기 위한 기회 보장, ③ 사이버 안보 및 대테러 위협 등에 대한 안보 강화
 - (경제성장과 일자리 창출) 기후 변화 및 질병치료 과제를 직시하는 한편 혁신가속(accelerating the innovation)을 통한 경제성장과 일자리 창출
 - (기회보장) 저소득층뿐만 아니라, 중·저소득을 포함한 일자리 관련 정책을 통해 안정적인 소득 창출이 가능하도록 예산 편성

1) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터의 『주요국 예산안 2016』(2016.3) 요약·정리

- (안보 강화) 최근 국제적으로 벌어지고 있는 국제 무장 테러단체에 대한 방어/퇴치와 함께 정보 유출 및 기술 탈취 등이 가능한 사이버 테러에 대한 대대적인 지원 계획

● ● 주요 재정정책

- (미래 대비 경제혁신) R&D, 21세기형 교통 시스템, 기후변화 대응 관련 재정지출
 - (R&D) 기존 경제생산성 향상 목표 지속, R&D 지원 예산 전년 대비 4% 증가
 - (21세기형 교통 시스템) 석유의존도 및 탄소오염을 줄이고 기후변화에 대응한 클린교통 시스템 투자 등에 향후 10년간 지출 계획
 - (기후변화대응) 탄소오염을 줄이고 양자·다자간의 국제기후변화공조 체계 지원을 위한 예산 배정
- (기회보장) 미래를 대비하기 위한 교육과 일지 교육 및 보호에 대한 예산 편성
- (안보 강화) ISIL(이슬람 무장단체) 격퇴와 현대식 사이버테러에 대비하기 위한 예산 편성

나. 영국 (FY2016-17 : 2016.4 ~ 2017.3)

- ● (경제전망) 2010년 이후 견고한 경기 회복세가 유지되고 있으며, 2016년 성장률은 2.4%로 전망
- ● (재정전망) 2016년 재정수입은 GDP 대비 36.5%, 재정지출은 39.1%로 전망되며 재정적자는 2.5%, 국가채무는 81.7% 수준으로 전망
- ● (예산기조) ① 적은 차입, ② 보다 많은 투자, ③ 재정건전화 속도 완화
 - (경제안정 확립) 잠재적 충격에 대비하고 장기적인 경제 안보 확보를 위해 재정적자와 채무 감축 노력 지속
 - (국가안보 강화) 국가 및 경제안보 강화를 위해 대외적 위험을 예견하고 대내적 역량을 강화하는 국방안보 검토서 발표
 - (지속가능한 의료 및 사회보장) 국가보건서비스 개선을 위해 예산 배정

- (가정을 위한 기회 제공) 높은 임금, 낮은 세금, 낮은 복지 실현을 위해 지출효율화 실시, 근로자들의 기회를 보장, 첫 주택마련 지원, 3층 연금체제 유지
- (미래투자) 교육, 기술, 인프라, 과학 분야에 장기적 관점 투자 시행
- (공공서비스 개혁) 공공서비스의 생산성 제고와 현대화를 위해 광범위한 개혁

●● 주요 재정정책

- (재정건전화) 재정상황 개선이 예상됨에 따라 최근 재정건전화 속도를 완화했으나, 예산책임 헌장(Charter for Budget Responsibility) 개정(2015.7)을 통해 준칙을 도입하는 등 여전히 재정건전화를 지속적으로 추진
 - (재정수지 준칙) 경제가 정상적인 상황과 정상적인 상황에서 벗어난 경우를 구분하여 준칙 적용
 - (채무준칙) 2020년까지 GDP 대비 국가채무 매년 감소 목표
 - (기타) 지방정부 권한 확대, 공공서비스 효율화, 재정지원 균형을 중심으로 한 재정지출 계획 마련
- (장기 자본투자 계획) 자본투자를 촉진하기 위해 향후 5년간 1,200억파운드 규모의 자금이 투입되는 장기 자본투자 계획을 마련
 - 독립적 자문기구인 National Infrastructure Commission(NIC) 설립, 인프라 우선 순위를 설정하고 정부 투자 계획 이행 여부 감독
 - 인프라 확충에 있어 민간투자를 활성화하기 위해 2021년까지 400억파운드 규모의 보증계획 시행

다. 일본 (FY2016 : 2016.4 ~ 2017.3)

- (경제전망) 대담한 금융정책, 기동적 재정정책, 민간투자를 촉진하는 성장전략 추진으로 고용·소득환경 및 교역조건이 개선되어 완만한 회복기조 지속, '16년도 실질성장률 1.7% 전망
- (재정전망) 사회보장기금을 제외한 재정적자 비율은 전년도에 비해 다소 개선된 $\Delta 4.9\%$ 로 전망되며, 국가채무비율은 전년도에 비해 증가하여 232.4%에 육박할 것으로 전망

● ● (예산기조) ① 강한 경제, ② 육아 지원, ③ 사회보장의 정책과제

- (강한 경제) 교육의 질적 향상 및 과학기술기반 강화 추진
- (육아 지원) 어린이집 확충을 통한 보육시설 정원 확대
- (사회보장) 지속가능한 사회보장제도 확립을 위해 사회보장관계비를 「경제·재정 재생계획」에 따라 일정 수준으로 억제
- (재정건전화) 일반세출 증가 억제를 통해 신규 국채발행액 감소

● ● 주요 재정정책

- (경기부양 및 경제성장) GDP 600조엔 달성을 위한 긴급대응방안 (2015.11.11.)
 - 민간수요 선순환 확립을 통해 2020년까지 명목 GDP 600조엔 달성을 이루기 위해 즉각적인 비상대응책 제시
- (재정건전화) 2020년 기초재정수지 흑자 실현을 위해 2018년 중간목표(GDP 대비 기초재정수지 1% 유지)를 설정하고 세출을 삭감
 - (세출개혁) 일반세출 실질증가분을 3년간 1.6조엔 정도로 제한, 사회보장관계비의 증가분을 3년간 1.5조엔으로 제한
 - (세입개혁) 과세기반 확대 등에 따른 세수확대의 실현과 인프라의 정비, 세외수입 확보 지속 추진

라. 독일 (FY2016 : 2016. 1 ~ 2016.12)

- ● (경제전망) 신흥국 경기둔화에 따른 수출부진이 부정적으로 작용하였지만, 노동시장 개선, 실질가계가처분소득 증대로 국내수요가 상승하여 2016년도 성장률이 1.8%에 이를 것으로 전망
- ● (재정전망) 2016년 재정수지 균형과 국가채무 감소 등 낙관적인 재정상황 지속

- (예산기조) ① 성장 지향적 재정건전화를 통한 지속적인 적자 감축, ② 교통·디지털 인프라 등에 대한 집중 투자를 통한 경제성장 기반 조성 추진
 - (안정화 프로그램 채택으로 성장과 재정건전성을 동시에 추진하는 예산 기조
 - (재정건전화) 2007년 이후 처음으로 재정흑자 달성한 후 안정성장협약 상한선인 GDP 대비 60%에 근접
 - (경제성장) 교통·디지털 인프라, 에너지 효율화, 기후보호, 도시개발 지출 계획
- 주요 재정정책
 - (재정건전화) 투자지출을 확대하고 신뢰할 수 있는 조세시스템 구축과 선별된 조세 경감으로 기업경쟁력과 구매력 견인
 - 운송 인프라, 에너지 효율화, 기후보호, 도시개발 등의 공공부문 투자를 확대
 - 기본인적공제 상향 조정과 조세절차의 현대화로 조세당국의 효율성 증진
 - (미래지향적 투자) 영재교육을 위한 재정지원, 직업교육 및 훈련, 난민교육, 고등교육 질적 향상, 첨단과학기술연구 등 강화
 - (에너지 정책) 에너지 및 기후기금 조성(19.8억유로 규모) 에너지 효율적인 독일 건설
 - (난민정책) 난민대책 정상회의 이후 난민지원에 대한 추경 예산안 의회 상정

마. 프랑스

- (경제전망) 지난 3년간 경기부진으로 연평균 0.3%의 성장률을 보였으나, 2015년부터 경기 회복국면으로 전환되어 2016년에 1.5%의 성장세를 보일 전망
- (재정전망) 재정수입은 전년 대비(2,923억유로) 3.2% 증가한 3,017억유로(44.5%), 재정 지출은 전년 대비(3,663억유로) 2.3% 증가한 3,748억유로(55.1%), 재정적자는 감소하여 3.3%, 국가채무는 96.5%로 안정될 것으로 전망

● ● (예산기조) ① '15~'17년 500억유로 지출절감 프로그램 지속 추진 ② (i)고용·투자 (ii)불평등 감소 (iii)치안 (iv)청년·교육 등 4개 부문에 우선 투입

- ('15~'17년 500억유로 지출절감 프로그램 지속) 인플레이션 둔화 등으로 2015년에는 목표를 미달성(45억유로 미달성)하여 2016년과 2017년에는 당초 계획을 상향 조정
 - 2016년 기준 부문별로는 중앙정부 51억유로, 지방정부 35억유로, 의료보험지출 34억유로, 기타 사회보장지출 40억유로 절감 계획 설정
- (지출구조조정) 지출감축을 통해 마련한 재원을 정부 정책의 우선순위인 (1)고용과 투자, (2)불평등 감소, (3)치안, (4)청년과 교육 등 4개 분야에 우선 투입
 - (고용과 투자) 고용과 투자를 활성화하는 세제 혜택 제공
 - (불평등 감소) 중산층과 저소득층의 구매력 지원을 위한 소득세 감세와 저소득 근로자 지원을 위해 활동수당 지급
 - (치안) 2013년 군사계획법에 의해 2016년 국방비 예산을 증액하고 2015년부터 시행된 테러 방지 계획에 따라 보안인력 확충
 - (청년과 교육) 교육예산 증액을 통해 학교 재건 프로그램과 디지털 교육 실시, '미래를 위한 일자리' 창출에 예산 배정

● ● 주요 재정정책

- (가계 구매력 강화) 소득세 세율구간 물가상승률과 연계 인상, 중산층과 저소득층 소득세 경감을 위한 누진성 강화 및 추가 공제 확대 시행
- (초소형기업 및 중소기업 지원) 과세 기준선인 근로자 수 상향 조정, 법인세 과세소득에 대한 세금 공제 한도 상향 조정, 산업용 로봇에 대한 투자 금액을 내용연수 24개월로 가속상각할 수 있도록 허용
- (에너지 전환 및 주택 부문 활성화) 주택 에너지효율 개선 공사를 지원하는 친환경 무이자 대출 연장, 에너지 효율적 전력생산 설비 구축에 대한 에너지전환 세액공제 연장
- (복지지출 관리 대책) FY2016 사회보장부문 예산법안에서 '16년 재정적자 목표를 '15년보다 30억 유로 감소한 97억유로 설정

Ⅲ 정책적 시사점

가. 경제전망 관련

- ● 주요국의 예산안을 비교 검토한 결과, 경제 전망은 전년도 전망치를 하향 조정하는 추세
 - '16년과 '17년 경제가 전반적으로 완만히 회복될 것으로 전망되나 성장률 전망치는 전년도에 비해서 하향 조정
 - 경제위기 발생으로 인한 급격한 조정보다는 회복세가 더디게 나타나면서 하향 조정
- ● 전년도에 비해 하방위험에 대한 불확실성이 증가
 - 중국을 비롯한 신흥국 경제가 불안정하고 선진국들의 회복세가 예상만큼 크지 않은 상황
 - 경기 변동적인 측면에서의 하락보다는 잠재성장률 측면에서 구조적인 하락이 지속
- ● 한국 경제성장 전망치가 하향 조정되는 것은 여타의 국가와 유사한 상황으로서, 경기변동으로 인한 성장률 하락보다는 잠재성장률 하락으로 비롯된 저성장 국면으로 인식

나. 재정정책 및 예산 기조 관련

- ● 예산 기조가 전반적으로 재정건전화에서 성장률 제고로 중심이 이동하고 있으나, 여전히 재정건전화를 제약조건으로 설정
 - 유럽 재정위기 이후 지속되어 온 재정건전화 기조는 2013년 이후 점진적으로 완화
 - 올해는 작년에 비해서 재정건전화에서 경제성장으로 기조 이동(미국, 영국은 재정건전화 속도 완화)
- ● 재정건전화 방식이 적극적인 재정지출 삭감에서 조세제도 정비나 재정지출의 효율화 초점
 - (세입 측면) 경제 활성화를 위해서 법인세 감면, 소득공제 확대와 같이 성장을 촉진시키는 정책들 위주로 실시

- (세출 측면) 적극적인 지출 절감 정책 대신 지출 구조조정을 통해서 재정여력을 확보하여 성장 친화적인 재정지출로 전환
- ● 세계 경제의 불확실성이 증대되면서 각 국가들은 재정여력 확보에 노력
 - 성장률이 하락하고는 있지만 경제 위기가 나타난 것으로 판단하지 않고 있기 때문에 적극적이고 확장적인 재정정책을 고려하는 상황은 아님
 - 재정여력이 있는 국가들은 단기적인 재정책대보다는 잠재성장률을 높일 수 있는 재정지출에 초점을 두고 구조적인 개혁 방식으로 접근
- ● 현재 경제 상황을 위기로 파악하기보다는 저성장 국면으로 인식하고, 단기적인 확장적 재정 정책보다는 중장기적으로 성장률을 제고할 수 있는 정책을 지속적으로 펼치면서, 위기에 대비하기 위한 재정여력을 확보하는 것이 필요
 - 추가적인 확대 재정보다는 현재 기조를 유지하면서 재정지출 효율화를 지속적으로 추진
 - 확보된 재정여력을 성장 관련 분야로 지출 구성을 전환하는 방법이 필요

| 참고문헌 |

- 한국조세재정연구원, 『주요국 예산안 2016』, 2016.
- IMF, *World Economic Outlook*, 2014.10.
- ____, *World Economic Outlook*, 2015.4.
- ____, *World Economic Outlook*, 2015.10.
- ____, *World Economic Outlook Update*, 2016.1.
- OECD, *Economic Outlook*, 2014.11.
- ____, *Economic Outlook*, 2015.6.
- ____, *Economic Outlook*, 2015.11.
- ____, *Interim Economic Outlook*, 2016.2.
- EU, *European Economic Forecast Winter 2016*, 2016.



BRIEF

납세자의 심리적 요인이 납세순응행위에 미치는 영향

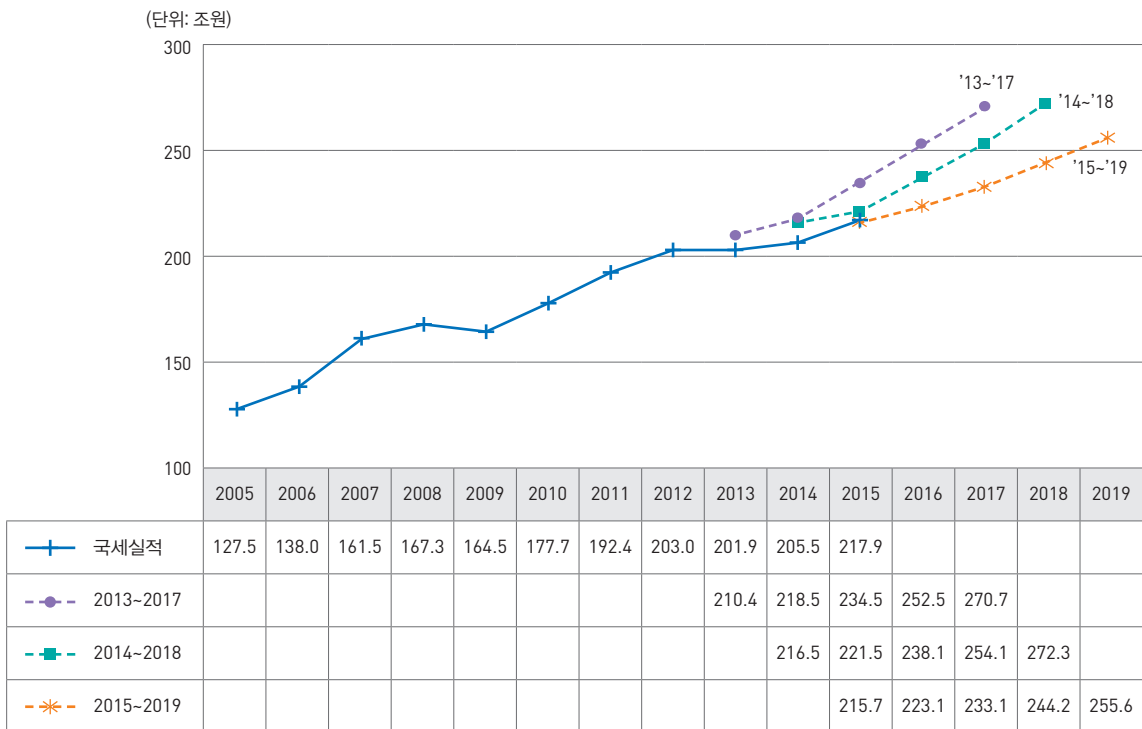
박명호 연구위원 (044-414-2258)



I 배경 및 문제점

- (재정수입 여건의 변화) 지난 4년간 국세수입 실적이 확정예산보다 낮음에 따라 2015년에는 추경예산 편성을 통해 국세수입 예산을 하향 조정
 - 정부는 국세수입 부진이 구조적인 변화로 인식하고 아래의 [그림 1]과 같이 5년단위 국가재정 운용계획에서 국세수입 전망을 대폭 하향 조정

[그림 1] 연도별 국가재정운용계획상 국세수입 전망 추이



- (재정지출 여건의 변화) 복지수요의 증가로 의무지출이 GDP보다 빠르게 증가하는 가운데 중장기적으로도 인구고령화와 복지제도의 성숙 등으로 재정지출은 더욱 빠르게 증가할 전망
 - 2015~2019년 국가재정운용계획에 따르면 의무지출은 연평균 6.1%씩 증가하고, 특히 복지분야의 법정지출은 연평균 6.7%씩 증가하여 GDP보다 빠르게 증가할 것으로 예측

- (재정총량 측면) 우리나라의 재정상태는 글로벌 금융위기 이후 지속적으로 악화되어 국가 채무비율은 2016년에 40%를 돌파할 것으로 예상
 - 중기계획 기간 내내 재정수입보다 재정치출이 많음에 따라 관리재정수지가 지속적으로 적자를 기록할 것으로 전망

- (증세정책의 제한) 이처럼 국가재정 여건이 악화됨에 따라 세입 확충이 절실하지만 경기 회복이 더디게 진행되어 납세자인 기업과 가계의 경제 상황이 개선되지 않음에 따라 새로운 세목의 신설이나 세율 확대 등의 증세정책을 펴기 힘든 상황

- (세입 확충의 현실적인 대안) 어려운 재정여건과 증세정책의 제한에 처한 정부가 취할 수 있는 현실적인 대안은 현행 세법 아래에서 납세자로 하여금 자발적으로 성실하게 납세 의무를 이행하도록 독려하는 방안
 - 글로벌 금융위기 이후 재정악화를 경험한 다수의 선진국도 자발적 납세순응을 제고하는 정책을 추진하는 것이 일반적인 현상

- 납세자의 자발적인 납세순응행위를 결정하는 주요 요인으로 최근 납세자의 심리적 요인들이 주목을 받는 상황

- 이에 본 연구는 납세자의 심리적 요인이 납세순응행위에 미치는 영향에 대한 이해를 도모하고자 추진
 - 본 연구에서는 우리나라 국민들을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 이를 통해 획득한 자료를 분석하여 도출한 결과를 논의

II 조사 및 분석결과

가. 설문조사 개요

● ● 조사대상 및 기간

- 대상자: 전국 16개 시도 내에 거주하는 만 25~64세 성인 남녀
- 조사기간: 2015년 11월 23일 ~ 12월 16일

● ● 조사내용

- 설문조사 내용은 크게 인구통계학적 질문들과 납세자들의 납세순응과 관련된 질문들로 구성
 - 납세순응 관련 질문들은 납세순응행위, 성실납세의향 등 7가지 유형의 납세자 인식을 조사

[표 1] 설문조사 내용

구분	내 용
인구통계 특성 질문	- 거주지역, 성별, 연령, 고용형태, 교육수준, 배우자 유무, 연평균 소득수준, 1년간 복권 구입 유무, 이념적 성향 등
국민들의 납세순응 관련 질문	- 납세순응행위 - 성실납세의향 - 사회규범에 대한 인식 - 조세제도에 대한 이해 - 조세제도의 형평성에 대한 인식 - 국세행정에 관한 인식

● ● 응답자의 인구통계학적 특징

(단위: 명, %)

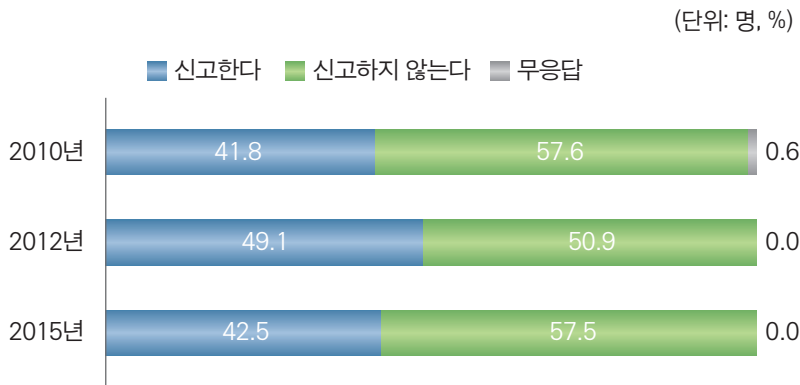
구분		응답자 수	비중	구분	응답자 수	비중	
전체		2,299	100.0	1천만원 미만	283	12.3	
성별	남성	1,262	54.9	연평균 소득 수준	1~5천만원 미만	1,465	63.7
	여성	1,037	45.1		5~9천만원 미만	468	20.4
연령	20대(25~29세)	292	12.7		9천만원 이상	83	3.6
	30대(30~39세)	613	26.7		배우자 유무	있음	1,522
	40대(40~49세)	683	29.7	없음		777	33.8
	50대(50~59세)	544	23.7	거주 지역	수도권	1,123	48.8
	60대(60~64세)	167	7.3		기타 광역시	695	30.2
고용 형태	임금근로자	1,444	62.8		그 외 지역	481	20.9
	사업주/자영업자	472	20.5	교육 수준	중졸이하	44	1.9
	전업주부	154	6.7		고졸	490	21.3
	미취업자	114	5.0		대졸(전문대졸)	1,538	66.9
	무급가족종사자	115	5.0		대학원 이상	227	9.9

나. 납세순응행위 및 심리적 요인 관련 변수들의 기술통계량

1) 납세순응행위 지표

- ● (가상 납세순응행위 1) 증빙자료가 없어 국세청의 적발 가능성이 없음을 알고 있는 현금 매출액 1천만원에 대한 신고 여부를 묻는 응답 결과
 - 응답자 10명 중 4명 정도인 42.5%는 신고한다고 응답
 - 지난 2010년에는 신고한다는 의견이 41.8%였으며, 2012년에는 49.1%로 다소 증가했으나 2015년 들어 조사한 결과는 다시 42.5%로 하락

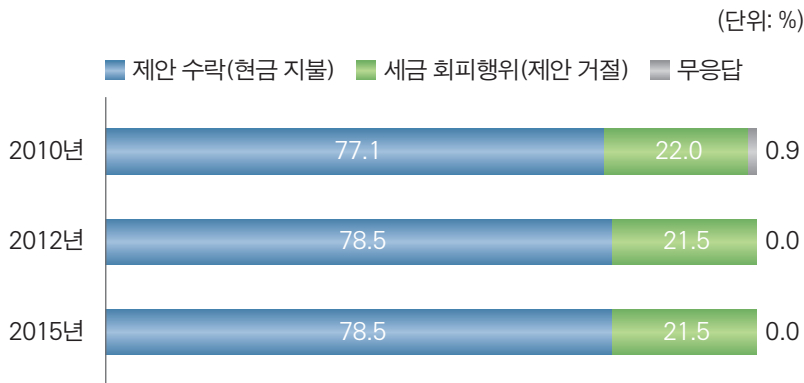
[그림 2] 가상 납세순응행위 I



- ● (가상 납세순응행위 2) 물건을 구매할 때 현금으로 결제한다면 10% 할인혜택을 준다는 제안에 대한 응답 결과

- 응답자는 10명 중 2명에 해당하는 21.5%만이 세금회피를 위한 행위이므로 응하지 않는다고 답했으며, 나머지 78.5%는 제안을 받아들여 현금으로 지불한다고 응답

[그림 3] 가상 납세순응행위 II

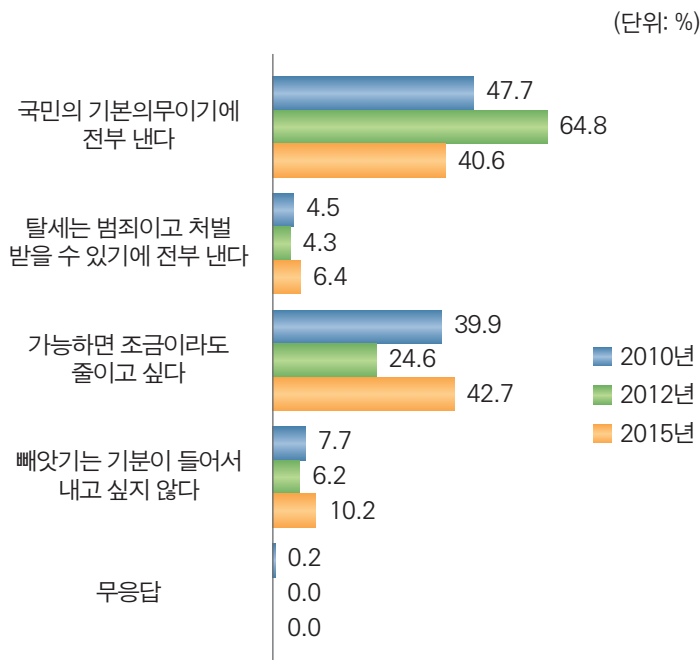


2) 성실납세의향 지표

- ● (세금납부에 대한 의견) 각종 세금을 납부할 때 어떤 생각이 드는가에 대한 응답 결과

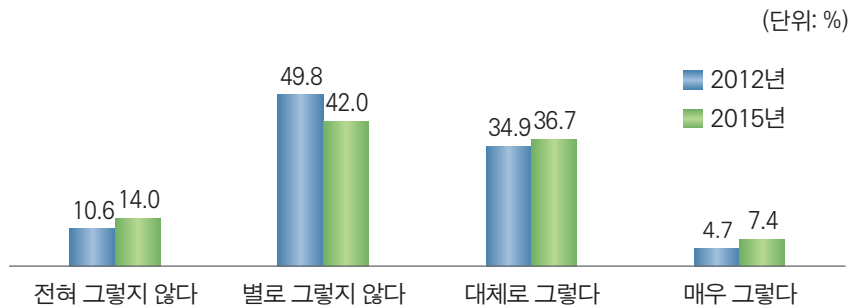
- “국민의 기본무이기에 전부 낸다”는 적극적 성실납세의향을, “탈세는 범죄이고 처벌받을 수 있기에 전부 낸다”는 소극적 성실납세의향을, “가능하면 조금이라도 줄이고 싶다”와 “빼앗기는 기분이 들어서 내고 싶지 않다”는 성실납세의향이 없음을 보여주는 것으로 해석
- 성실납세의향이 없는 응답자의 비율은 52.9%, 적극적 성실납세의향을 보인 응답자는 40.6%, 소극적 성실납세의향을 보인 응답자는 6.4%로 조사
 - 성실납세의향이 없는 것으로 나타난 응답자 중 “가능하면 조금이라도 줄이고 싶다”에 대한 응답 비율이 42.7%로 높고, 납세에 대한 반감을 보여주는 “빼앗기는 기분이 들어서 내고 싶지 않다”에 대한 응답 비율은 10.2% 정도

[그림 4] 세금납부에 대한 의견



- (세금납부회피 위험) 적발될 가능성이 전혀 없다면 세금납부를 회피할 의향이 있는가에 대한 응답 결과
 - 조세회피의향(대체로 그렇다 36.7%, 매우 그렇다 7.4%)을 보인 응답자는 전체의 44.0%, 조세회피의향이 낮은(전혀 그렇지 않다 14%, 별로 그렇지 않다 42%) 응답자는 56%로 응답자의 절반 이상은 낮은 조세회피의향을 지닌 것으로 조사

[그림 5] 적발 가능성이 없을 시, 세금을 회피할 의향 여부

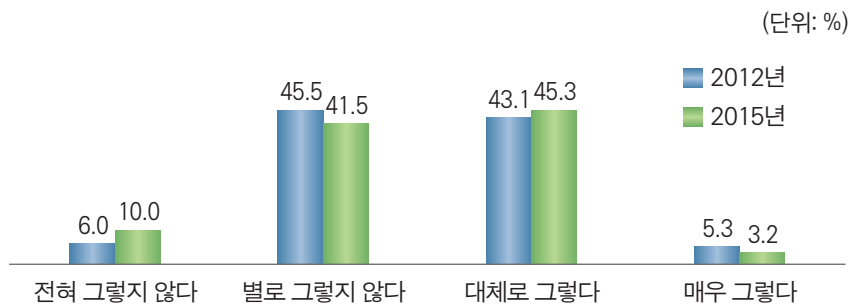


3) 사회적 규범 지표

●● (기술적 사회규범 1) 대부분의 국민들이 세금을 정직하게 납부하고 있는가에 대한 응답 결과

- 국민들의 성실납세 여부에 대한 인식은 그렇지 않다(전혀 그렇지 않다 10%, 그렇지 않다 41.5%)는 부정적 답변이 51.5%로 그렇다(대체로 그렇다 45.3%, 매우 그렇다 3.2%)는 긍정적 답변보다 높게 조사

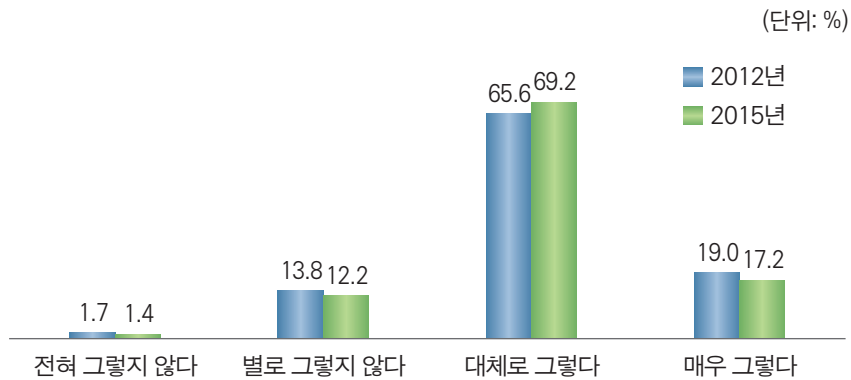
[그림 6] 국민들의 성실납세에 대한 인식



●● (기술적 사회규범 2) 본인의 가족, 친구, 직장동료 등 주변 지인이 세금을 정직하게 납부하고 있는가에 대한 응답 결과

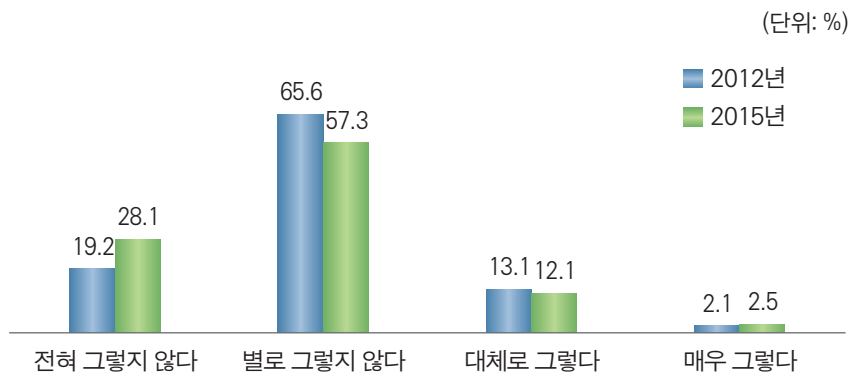
- 지인의 성실납세에 대한 인식은 “그렇다”는 긍정적 답변이 86.4%로 “그렇지 않다”는 부정적 답변보다 훨씬 높게 조사

[그림 7] 지인의 성실납세에 대한 인식



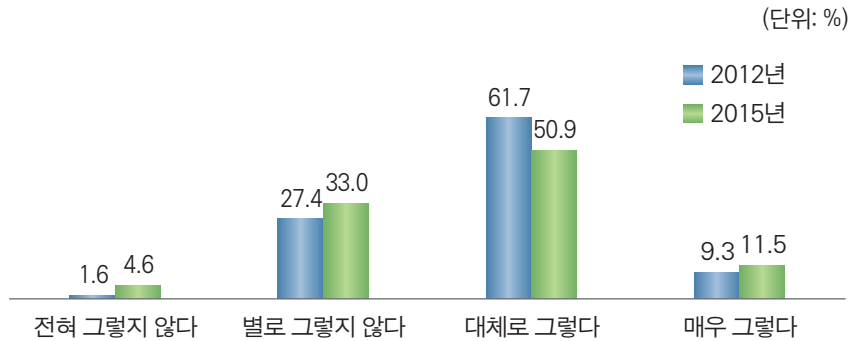
- (명령적 사회규범 1) 세금을 정직하지 않게 납부한 것에 대해 충분한 사회적 지탄이나 처벌이 행해지고 있다고 생각하는가에 대한 응답 결과
 - “그렇다”는 긍정적 답변이 14.6%로 “그렇지 않다”는 부정적 답변보다 훨씬 낮게 나타나, 불성실한 납세행위에 대해 사회적 지탄이나 처벌 수위를 조절할 필요성이 있음을 시사

[그림 8] 부정직한 세금 납부에 대한 사회적 지탄이나 처벌 정도



- (명령적 사회규범 2) 본인이 세금을 정직하게 납부하지 않았다고 친구에게 말할 때 그 이야기를 들은 친구가 본인에 대해 부정적인 인식을 지닐 것인가에 대한 응답 결과
 - 조사결과 “그렇다”는 긍정적 답변이 62.4%로 “그렇지 않다”는 부정적 답변보다 높게 나타나, 절반 이상이 불성실한 납세행위를 하면 지인으로부터 부정적인 평가를 받을 것으로 인식

[그림 9] 부정직하게 세금을 납부한다면 친구의 부정적인 인식 정도

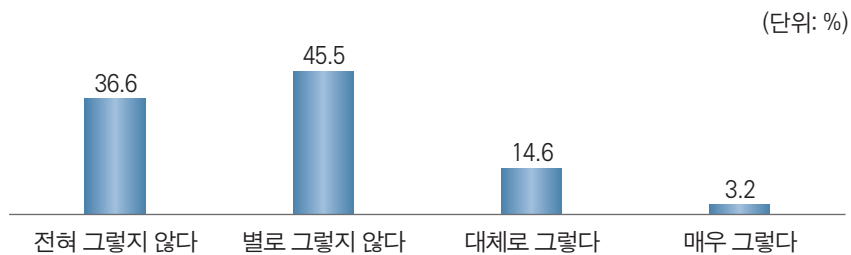


4) 조세형평도 지표

●● (수직적 형평성) 경제적 능력이 높은 사람들이 더 많은 세금을 부담하고 있는가에 대한 응답 결과

- 전체적으로 그렇다(대체로 그렇다 14.6%, 매우 그렇다 3.2%)를 선택해 수직적 형평성이 유지된다고 응답한 비율이 17.8%로 나타나 82.1%의 응답자는 경제적 능력이 높은 사람이 더 많은 세금을 부담하지 않은 것으로 인식

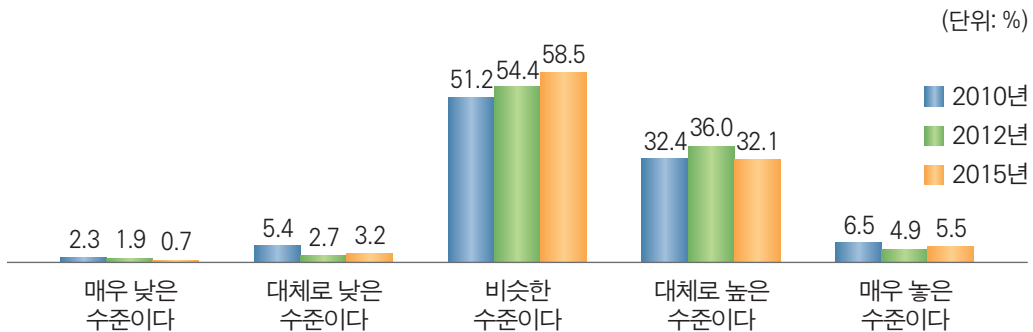
[그림 10] 수직적 형평성



●● (수평적 형평성) 본인의 경제적 능력과 비슷한 사람들과 비교해 본인의 세금부담 수준이 어떤가에 대한 응답 결과

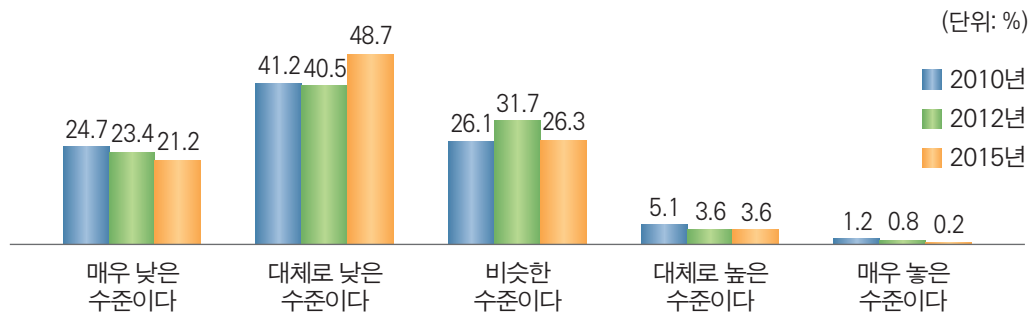
- 비슷한 수준으로 인식한 응답자가 58.5%로 가장 높은 비율을 차지해 수직적 형평성과 비교할 때 수평적 형평성에 더 긍정적으로 인식하는 경향

[그림 11] 수평적 형평성



- (교환의 형평성) 본인이 납부한 세금과 비교하여 정부로부터 받은 혜택수준이 어떤가에 대한 응답 결과
 - 대체로 낮은 수준을 선택한 비율이 48.7%로 가장 높고, 적절한 수준(26.3%), 매우 낮은 수준(21.2%), 대체로 높은 수준(3.6%), 매우 높은 수준(0.2%) 순으로 선택하였고, 절반 이상의 응답자가 납부한 세금과 비교해 정부로부터 받은 혜택수준이 낮다고 인식

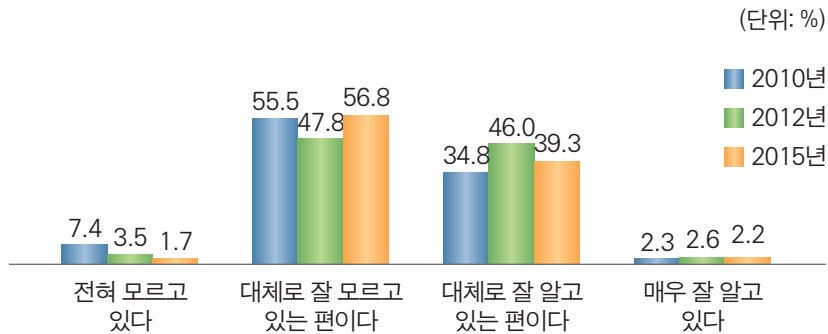
[그림 12] 교환의 형평성



5) 조세이해도 지표

- (조세에 대한 주관적 이해도) 각종 세금에 대해 얼마나 알고 있는가에 대한 응답
 - 세금에 대해 모른다는 부정적 답변(대체로 잘 모르고 있는 편이다 56.8%, 전혀 모르고 있다 1.7%)이 58.5%로 나타나 세금에 대해 잘 안다는 긍정적 답변(대체로 잘 알고 있는 편이다 39.3%, 매우 잘 알고 있다 2.2%)보다 높은 수치

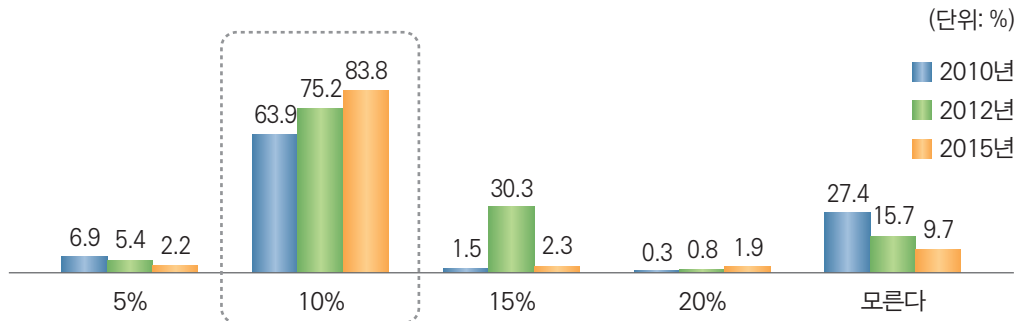
[그림 13] 세금 인지 정도



● ● (조세에 대한 객관적 이해도 1) 우리나라의 부가가치세율에 대한 응답 결과

- 전체 응답자의 83.8%가 부가가치세율이 10%라고 답해 응답자 대부분이 부가가치세율을 올바르게 인식하고 있는 것으로 조사
 - “모른다”를 선택한 응답자가 9.7%, “15%”를 선택한 응답자가 2.3%, “5%”를 선택한 응답자가 2.2%, “20%”를 선택한 응답자가 1.9%임

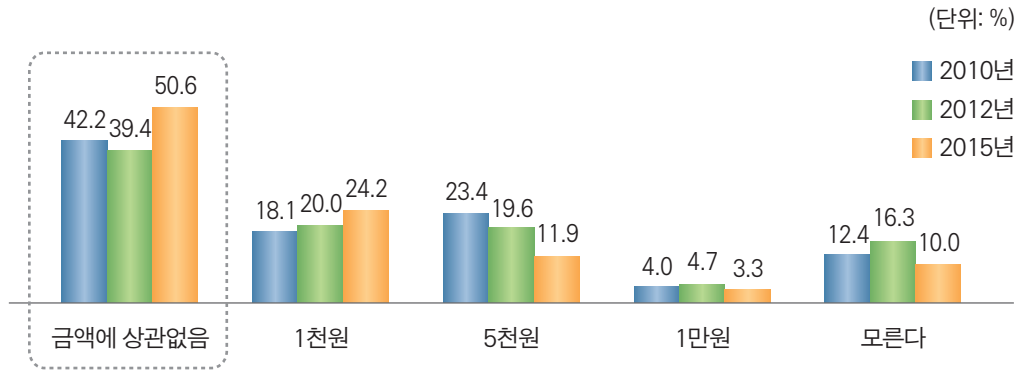
[그림 14] 부가가치세율 인지 여부



● ● (조세에 대한 객관적 이해도 2) 현금영수증 최저발급금액에 대한 응답 결과

- 전체의 50.6%가 금액에 상관없이 모든 거래 금액에 현금영수증을 발급해야 한다고 응답해 절반 정도만 현금영수증에 대해 올바르게 인식한 것으로 조사
 - “1천원”을 선택한 응답자가 24.2%, “5천원”을 선택한 응답자가 11.9%, “모른다”를 선택한 응답자가 10%, “1만원”을 선택한 응답자가 3.3%

[그림 15] 현금영수증 인지 여부

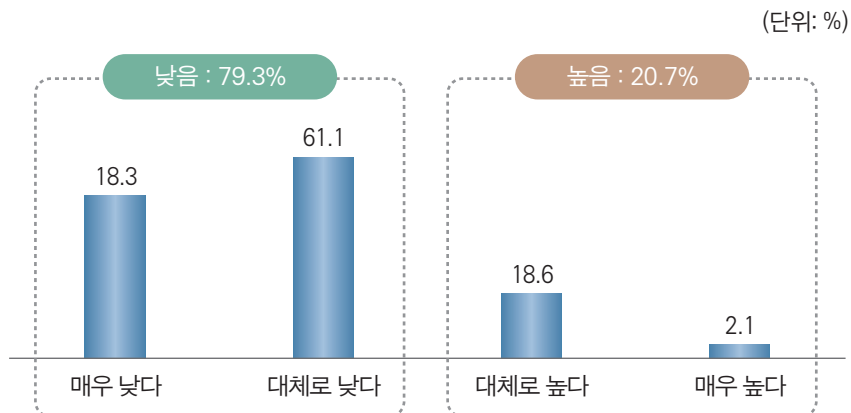


6) 국세행정에 관한 인식 지표

●● (정기적인 탈세의 발각 가능성에 대한 인식) 소득세를 정기적으로 탈세했을 때 과세관청에 발각될 가능성에 대한 응답 결과

- 소득세를 정기적으로 탈세하는 사람들이 과세관청에 발각될 가능성을 묻는 질문에 79.3%가 대체로 낮거나 매우 낮다고 응답해 많은 납세자들이 과세관청의 세무조사 등을 통한 탈세 적발 수위를 높지 않게 생각하는 것으로 조사
- 탈세자의 발각 가능성이 대체로 높다고 응답한 비율은 18.6%였으며, 매우 높다는 응답은 2.1%에 불과

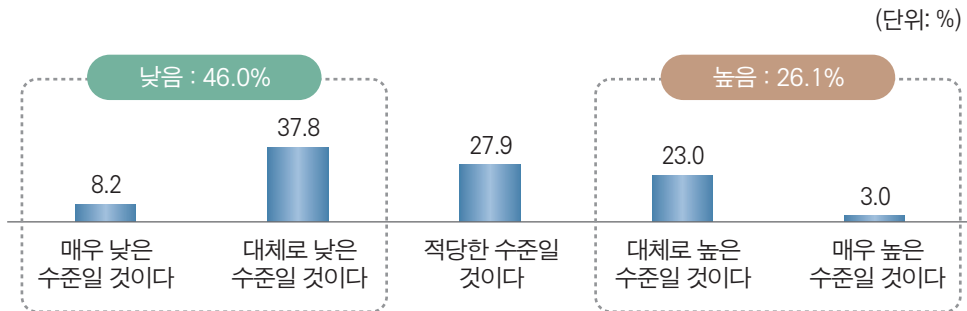
[그림 16] 소득세 정기 탈세자의 발각 가능성



● ● (탈세 적발시 벌금 등 처벌 수준) 탈세가 적발되었을 때 벌금 등의 처벌이 어떤 수준일지에 대한 응답 결과

- 과세관청이 탈세를 적발했을 때의 처벌 수준을 묻는 질문에 낮은 수준(매우 낮은 수준일 것이다 8.2%, 대체로 낮은 수준일 것이다 37.8%)이거나 적당한 수준(27.9%)일 것이라고 답한 응답자가 73.9%로 조사
 - 낮은 수준일 것이라고 답한 비율은 46%, 적당한 수준일 것이라는 응답비율은 27.9%였으며, 높은 수준(대체로 높은 수준일 것이다 23%, 매우 높은 수준일 것이다 3%)일 것이라는 응답 비율은 26% 수준

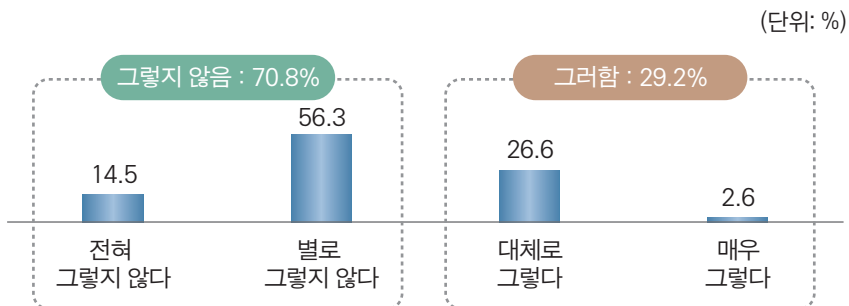
[그림 17] 탈세 적발시 벌금 등 처벌 수준



● ● (불성실 납세자에 대한 과세관청의 대응강도 변화) 과세관청이 과거보다 불성실 납세자에 대해 더욱 엄격하게 대응하고 있는지에 대한 응답 결과

- 응답자 10명 중 7명(70.8%)은 불성실 납세자에 대해 과세관청이 과거보다 더욱 엄격하게 대응하고 있지 않다(전혀 그렇지 않다 14.5%, 별로 그렇지 않다 56.3%)고 응답
 - 과세관청이 엄격하게 대응하고 있다(대체로 그렇다 26.6%, 매우 그렇다 2.6%)는 29.2%로 조사

[그림 18] 불성실 납세자에 대한 과세관청의 대응강도 변화

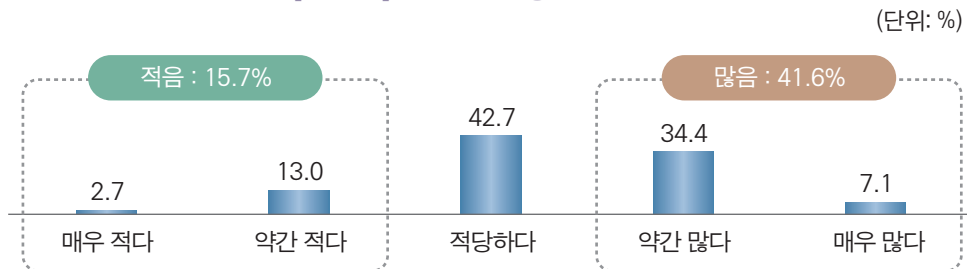


●● (납세 협력비용에 대한 인식) 연말정산 또는 종합소득세를 신고하는 데 투입되는 시간과 노력의 양에 대한 응답 결과

- 연말정산이나 종합소득세 신고 등 납세 협력에 대한 시간과 노력의 양을 묻는 질문에 적당하다는 응답비율이 42.7%로 가장 높았으며, 많다(약간 많다 34.3%, 매우 많다 7.1%)는 응답도 41.5%에 달하는 것으로 조사

- 반면, 납세 협력을 위해 투입되는 시간과 노력의 양이 적다(매우 적다 2.7%, 약간 적다 13%)는 응답비율은 15.7%에 불과

[그림 19] 납세 협력비용에 대한 인식

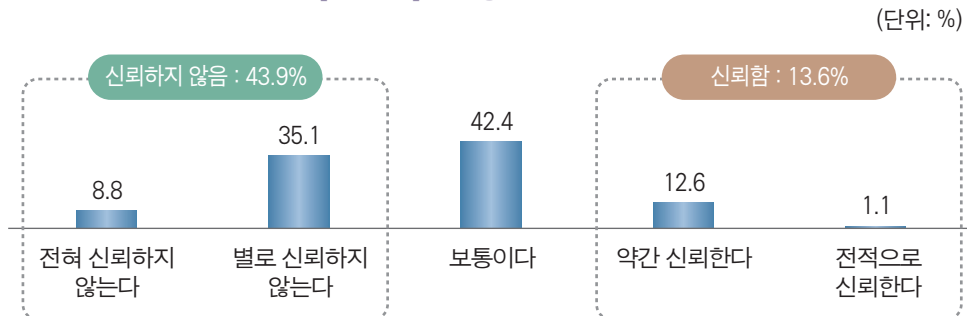


●● (국세청 신뢰) 우리나라 과세관청인 국세청에 대한 신뢰 정도

- 국세청에 대한 신뢰도를 직접적으로 묻는 질문에 신뢰하지 않는다(전혀 신뢰하지 않는다: 8.8%, 별로 신뢰하지 않는다: 35.1%)는 응답이 43.9%였으며, 중간 입장인 보통이라고 응답한 비율도 42.4%로 조사

- 반면, 국세청을 신뢰한다(약간 신뢰한다: 12.6%, 전적으로 신뢰한다: 1.1%)고 답한 응답자는 13.7%에 불과

[그림 20] 국세청에 대한 신뢰도



다. 납세순응행위 결정요인 분석

- ● 종속변수인 납세순응행위 변수에 대하여 성실납세의향, 조세이해도, 조세형평성, 사회적 규범, 국세청 신뢰 등의 심리적인 요인들은 통계적으로 유의미한 양(+)의 효과를 지닌 것으로 조사
 - 동 결과는 국세행정 관련 변수, 인구통계학적 변수(성별, 연령대, 배우자 여부), 수도권 거주 여부, 자영업자 여부, 학력 및 소득수준, 이념적 성향 변수를 통제하고서도 유지
 - 이는 성실납세의향, 조세이해도, 조세형평성, 사회적 규범, 국세청 신뢰 등의 심리적인 요인들이 우리나라 국민들의 납세순응행위에 상당한 영향을 미친다는 점을 확인해 주는 결과

[표 2] 납세순응행위 결정요인에 대한 회귀분석 결과

설명변수		회귀분석 결과		설명변수		회귀분석 결과		
심리적 요인	성실납세의향	0.0167*** (0.0011)		연령	30대	0.1162 (0.1604)		
		사회적 규범	0.0047*** (0.0018)		40대	-0.1076 (0.1753)		
	조세형평성		0.0044** (0.0021)		50대	0.1394 (0.222)		
		조세이해도	0.1954** (0.0867)		60대	-0.238** (0.1074)		
	국세청 신뢰 (신뢰=1)		0.2018** (0.0933)		자영업자 여부 (자영업자=1)		0.2691** (0.1067)	
		제도적 · 행정적 변수	탈세발각 가능성 (높다=1)		지역 (수도권=1)		-0.0586 (0.0991)	
처벌 강도	보통		0.0633 (0.1069)		교육수준 (대졸이상=1)		-0.0251 (0.1078)	
	높음		-0.0964 (0.1098)		소득 수준	3천만원 이상 ~ 7천만 미만	-0.0774 (0.0962)	
납세 협력 부담	보통		0.0516 (0.1289)			7천만 이상	-0.0521 (0.166)	
	높음		0.116 (0.1301)		이념 성향	중립(4~6)	-0.121 (0.1225)	
외생 변수	성별 (남성=1)		0.1076 (0.0879)			진보(7~10)	-0.0459 (0.1453)	
			배우자 여부 (있음=1)	-0.0593 (0.1494)		Pseudo R ²		0.0776
				분석 모형		순서형 로짓모형		

주: () 안은 표준오차를 나타내며, ***, **, *는 각각 1%, 5% 10% 유의수준 아래에서 통계적으로 유의함을 뜻함

라. 성실납세성향, 사회적 규범, 조세형평성 변수의 결정요인 분석

- 먼저, 협의의 납세의식이라고 할 수 있는 성실납세의향 변수의 결정요인을 분석한바, 국세청에 대한 신뢰가 높을수록, 정기적인 탈세는 발각 가능성이 높다고 인식할수록 성실납세의향 점수가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 조사
 - 또한 탈세에 대한 처벌강도 인식에서 처벌강도가 높다고 인식하는 사람들은 처벌강도가 낮거나 보통이라고 응답한 사람들보다, 연말정산이나 종합소득세 신고의 납세협력부담이 크다고 인식하는 사람들은 납세협력부담이 작거나 보통이라고 응답한 사람들보다, 남성은 여성보다, 자영업자는 비자영업자에 비해 성실납세의향 점수가 통계적으로 유의하게 낮게 조사
- 다음, 사회적 규범 변수의 결정요인을 분석한바, 국세청에 대한 신뢰가 높을수록, 정기적인 탈세는 발각 가능성이 높다고 인식할수록 성실납세의향 점수처럼 사회적 규범 점수도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 분석
 - 또한 탈세에 대한 처벌강도 인식에서 처벌강도가 낮다고 인식하는 사람들은 처벌강도가 높거나 보통이라고 응답한 사람들보다, 연말정산이나 종합소득세 신고의 납세협력부담이 낮다고 인식하는 사람들은 납세협력부담이 크거나 보통이라고 응답한 사람들보다, 연령대가 60대인 고령자들은 그렇지 않은 사람들보다, 배우자가 있는 사람들은 없는 사람들보다, 자영업자들은 비자영업자에 비해 사회적 규범 점수가 통계적으로 유의하게 낮게 분석
- 조세제도의 형평성 변수의 결정요인을 분석한바, 국세청에 대한 신뢰가 높을수록, 정기적인 탈세는 발각 가능성이 높다고 인식할수록 성실납세의향 점수 및 사회적 규범 점수처럼 조세형평도 변수의 점수도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 조사
 - 또한 탈세에 대한 처벌강도 인식에서 처벌강도가 보통이라고 인식하는 사람들은 처벌강도가 높거나 낮다고 응답한 사람들보다, 연말정산이나 종합소득세 신고의 납세협력부담이 보통이라고 인식하는 사람들은 납세협력부담이 크거나 작다고 응답한 사람들보다, 남성이 여성에 비해, 연령대가 높아질수록, 배우자가 없는 사람들인수록 조세형평성 점수가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 분석

[표 3] 성실납세성향, 사회적 규범, 조세형평성 변수의 결정요인 분석

구분		성실납세의향	사회적 규범	조세형평성	
국세청 신뢰 (신뢰=1)		0.5617*** (0.084)	0.4922*** (0.0825)	0.8588*** (0.0829)	
제도적 · 행정적 변수	탈세발각 가능성 (높다=1)	0.5267*** (0.1046)	0.8453*** (0.104)	0.8702*** (0.1024)	
	처벌강도	중간	-0.0803 (0.1001)	0.2702*** (0.0986)	0.3011*** (0.0973)
		높음	-0.2479** (0.1025)	0.2099** (0.0988)	0.0719 (0.0989)
	납세협력 부담	중간	-0.0061 (0.1201)	0.3089*** (0.1172)	0.3355*** (0.1156)
		높음	-0.2495** (0.1205)	0.4031*** (0.1171)	-0.1887 (0.1167)
	외생 변수	성별 (남성=1)		-0.1448* (0.0817)	-0.0535 (0.0805)
연령		30대	-0.041 (0.1415)	-0.0713 (0.138)	0.1529 (0.1361)
		40대	-0.1188 (0.1517)	-0.1885 (0.1475)	0.2522* (0.146)
		50대	0.3409** (0.1637)	-0.2443 (0.1601)	0.307* (0.1586)
		60대	0.4683** (0.2103)	-0.4665** (0.2022)	0.4302** (0.203)
배우자 유무 (있음=1)		-0.152 (0.1003)	-0.1885* (0.0982)	-0.3901*** (0.0967)	
자영업자 여부 (자영업자=1)		-0.3187*** (0.1013)	-0.2612*** (0.0997)	0.0278 (0.0982)	
지역 (수도권=1)		-0.0067 (0.0929)	0.0821 (0.0915)	-0.0075 (0.0904)	
교육수준 (대졸이상=1)		-0.0905 (0.1016)	0.0288 (0.0995)	-0.091 (0.0988)	
소득 수준		3천만이상 ~7천만미만	0.0354 (0.09)	0.0352 (0.0887)	0.0098 (0.087)
		7천만 이상	-0.0303 (0.1579)	0.0107 (0.1572)	-0.1231 (0.1559)
이 념 성 향		중립(4~6)	-0.14 (0.1156)	0.0546 (0.1143)	-0.1841 (0.1132)
		진보(7~10)	-0.3268** (0.1365)	-0.1687 (0.1343)	-0.3948*** (0.1333)
Pseudo R ²		0.0351	0.0327	0.0539	
모형		순서형 로짓모형	순서형 로짓모형	순서형 로짓모형	

주: () 안은 표준오차를 나타내며, ***, **, *는 각각 1%, 5% 10% 유의수준 아래에서 통계적으로 유의함을 뜻함

마. 국세청 신뢰 변수의 결정요인 분석

- 일반 국민들의 국세청에 대한 신뢰에 어떤 변수들이 영향을 미치는지 분석
 - 종속변수는 국세청 신뢰에 대한 더미 변수와 국세청에 대한 신뢰 수준이 5단계인 변수로 나눠서 분석
- 종속변수의 유형에 상관없이 국세청에 대한 신뢰는 정기적인 탈세에 대한 발각 가능성이 높다고 인식하는 경우에 통계적으로 매우 유의하게 높은 경향
 - 탈세에 대한 처벌강도 인식에서 처벌강도가 낮다고 인식하는 사람들보다 처벌강도가 보통이거나 높다고 인식한 사람들이, 연말정산이나 종합소득세 신고의 납세협력부담이 보통 수준이라고 인식하는 사람들은 납세협력부담이 작거나 크다고 인식한 사람들보다, 남성보다는 여성이, 배우자가 있는 경우보다는 없는 자가 국세청을 신뢰하는 경향이 통계적으로 유의하게 더 높은 것으로 분석

[표 4] 외생변수가 국세청 신뢰 변수에 미치는 영향

구분			종속변수: 국세청 신뢰	
			더미 변수	5단계 변수
제도적·행정적 변수	탈세 발각 가능성 (높다=1)		1.0395***	1.1232***
			(0.1295)	(0.1063)
	처벌강도	중간	0.8267***	0.7081***
			(0.1151)	(0.0996)
		높음	0.4982***	0.7002***
			(0.1151)	(0.1035)
	납세협력부담	중간	0.7991***	0.6598***
			(0.1351)	(0.1202)
높음		0.0821	0.1152	
		(0.1356)	(0.121)	
외생 변수	성별 (남성=1)		-0.2995***	-0.2969***
			(0.095)	(0.0824)

구분			종속변수: 국제청 신뢰	
			더미 변수	5단계 변수
외생 변수	배우자 유무 (있음=1)		-0.2913*	-0.2403*
			(0.1628)	(0.1415)
	연령	30대	-0.1348	-0.1325
			(0.1744)	(0.151)
		40대	0.0131	0.0827
			(0.1892)	(0.164)
	50대	-0.0051	0.1807	
		(0.2443)	(0.2126)	
	60대	0.1176	0.141	
		(0.1163)	(0.1008)	
	자영업자 여부 (자영업자=1)		0.1457	0.1628
			(0.1178)	(0.1028)
	지역 (수도권=1)		0.0142	0.0068
			(0.1076)	(0.0941)
	교육수준 (대졸이상=1)		-0.1517	-0.127
			(0.1191)	(0.1026)
	소득수준	3천만 이상 ~ 7천만 미만	0.042	0.0852
		(0.105)	(0.0904)	
	7천만 이상	-0.1972	-0.1779	
		(0.1783)	(0.1605)	
이념성향	중립(4~6)	0.0114	-0.276**	
		(0.1351)	(0.1184)	
	진보(7~10)	-0.3155**	-0.4983***	
		(0.157)	(0.14)	
상수			-0.3165	
			(0.2313)	
Pseudo R ²			0.1010	0.0694
분석방법			로지모형	순서형로지모형

주: () 안은 표준오차를 나타내며, ***, **, *는 각각 1%, 5% 10% 유의수준 아래에서 통계적으로 유의함을 뜻함

Ⅲ 정책제언

- (제언 1) 일반 국민들이 성숙한 납세의식, 즉 성실하게 납세의무를 이행하려는 마음자세와 납세순응이라는 사회적 규범의 형성이 사회 구성원의 납세순응행위에 결정적인 요인임을 고려할 때, 일반 국민들로 하여금 국세청에 대한 신뢰를 할 수 있는 환경을 만드는 것이 필요
 - 이는 국세청에 대한 신뢰가 높을수록 성실납세의향 및 사회적 규범 점수가 통계적으로 유의미하게 높았기 때문
- (제언 2) 국세청에 대한 신뢰 외에도 정기적으로 탈세를 하는 경우 틀림없이 과세관청에 발각 될 것이라는 인식을 심어주는 것도 성실납세의향과 납세순응이라는 사회적 규범의 형성에 도움이 되는 것으로 분석됨에 따라 탈세 발각 가능성을 높이려는 노력이 요구
 - 세무조사나 사후검증 같은 사후적인 법 집행도 중요한 수단이며 사전적으로 탈세를 못하게 만드는 과세망을 구축하는 것도 필요
- (제언 3) 국세청에 대한 일반 국민들의 신뢰를 높이기 위해서는 국민들이 인식하는 탈세적발 가능성을 높이는 방안 및 국민들이 체감하는 처벌강도를 높이는 방안 등이 필요
 - 이는 국세청에 대한 신뢰는 과세행정 관련 변수들에 대한 국민들의 인식과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났기 때문
 - 특히 일반적으로 정기적인 탈세에 대한 발각 가능성이 높다고 인식하는 경우, 탈세에 대한 처벌강도 인식에서 처벌강도가 보통이거나 높다고 인식하는 경우, 연말정산이나 종합소득세 신고의 납세협력부담이 보통이라고 인식하는 경우에 국세청에 대한 신뢰가 높은 경향
 - 한편 과거의 관행으로 불리며 조세회피 행위가 정당화되는 모습은 국민들로 하여금 탈세에 대한 처벌강도가 약하다는 인식을 심어주고, 국세청에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 줄 수 있으므로 지양되어야 할 것으로 판단
- (제언 4) 국민들에게 세금 부담의 실태에 정보를 더욱 자세하게 알려서 경제적 능력이 높은 사람들이 더 많은 세부담을 지고 있음을 인식시킬 필요가 있는 것으로 분석

- 수직적 형평성과 관련해서 대부분의 국민들이 잘못된 인식을 가진 것은 세부담 현실에 대한 올바른 정보를 제공받는다면 수정될 여지가 있다고 보기 때문
- ● (제언 5) 일상생활의 상거래에서 벌어지는 상황 중 조세회피 또는 탈세와 관련된 상황에 대해 일반 국민들에게 홍보를 강화하여 조세회피 또는 탈세와 관련된 거래에 응하지 않게 할 필요
 - 납세의식 관련 지표 중 성실납세의향 지표보다 납세순응행위 지표가 더 점수가 낮은 이유는 자신의 행동이 조세회피 또는 탈세와 관련이 있음을 인지하지 못할 가능성이 있기 때문

IV 기대효과

- ● 일반국민들을 대상으로한 설문조사를 분석한 결과, 납세자들의 심리적 요인 변수(성실 납세의향, 사회적 규범, 조세이해도, 조세형평성, 국세청 신뢰 등)는 납세순응행위에 대한 결정요인으로 중요한 역할을 하는 것으로 분석
- ● 납세순응도를 제고하는 것이 최근 재정압박을 받고 있는 세계 모든 국가의 당면과제임을 생각할 때, 일반 국민들로 하여금 기꺼이 성실하게 납세의무를 지려는 태도나 마음가짐을 심어주고, 납세순응이라는 사회적 규범을 확립하며, 국세청에 대한 일반 국민들의 신뢰를 높여 국민들의 자발적인 납세순응행위를 높일 수 있다면 세율 인상 등의 증세조치가 없더라도 현행 세법 아래서도 더 많은 재정을 확보하는 것이 가능

| 참고문헌 |

- 박명호·김봉근·김정권, 「우리나라 국민들의 납세의식 조사」, 한국조세연구원, 2008.
- 박명호, 「우리나라 국민들의 납세의식 추이」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2011.
- 박명호·전병힐·조명환, 「납세순응행위의 결정요인 분석: 실험적 접근」, 한국조세연구원, 2011.
- 백웅기·박명호 「정부신뢰가 납세순응에 미치는 영향」, 2016 경제학공동학술대회 발표논문, 2016.
- 이해원, 「우리나라 국민들의 납세의식에 관한 설문조사」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2012.
- Allingham, M. G. and Sandmo, A. "Income tax evasion: a theoretical analysis," *Journal of Public Economics*, 1, 1972, pp.323-338.
- Birskyte, L., "The Impact of Trust in Government on Tax Paying Behavior of Nonfarm Sole Proprietors," *Scientific Annals of the "Alexandru Ioan Cuza," University of Iași Economic Science*, 61(1), 2014, pp. 1-15.
- Jun, B., Cho, M, and Park, M., "Procedural Fairness and Taxpayers' Response: Evidence from an Experiment," *Korea Economic Review*, Vol. 31, No. 2, Winter 2015, pp.301-326.
- Kim, C., "Does Fairness Matter in Tax Reporting Behavior?," *Journal of Economic Psychology*, Vol. 23, No. 4, 2002, pp.771-785.
- OECD, "Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour," 2010.
- OECD, "What Drives Tax Morale?," 2013.
- Spicer, M.W. and L.A. Becker, "Fiscal inequity and tax evasion: an experimental approach," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980, pp.171-175.
- Scholz, J., "Trust, Taxes, and Compliance," in *Trust and Governance*, (eds). Braithwaite, V. and M. Levi, Russel Sage Foundation Publication, 2003, pp.135-166.
- Torgler, B., "Tax Morale and Compliance: Review of Evidence and Case Studies for Europe," World Bank Policy Research Working Paper, 5922, 2011.
- Torgler, B. and F. Schneider, "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy," IZA DP No. 2541, 2007.
- Wenzel, M., "An Analysis of Norm Processes in Tax Compliance," *Journal of Economic Psychology*, Vol. 25, No. 2, 2004, pp.213-228.
- Yitzhaki, S., "Income Tax Evasion: A Note," *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 1974, pp.201-202.



BRIEF

미국 예산안 분석 및 평가

이상엽 연구위원 (044-414-2257)

한종석 부연구위원 (044-414-2415)



I 경제 · 재정 전망 및 예산기조

가. 경제 전망

- (경제성장률) 실질성장률은 '16년, '17년 모두 2.6%로 FY2016 예산안 전망치보다 다소 하향 조정
 - CBO도 '16년~'18년 경제성장률을 예산안과 비슷한 수준으로 전망
- (노동시장) 실업률은 '15년 4분기 전후로 5.0% 수준으로 하락하였으며, 비농업(non-farm) 부문의 경우 '15년 기준 월평균 약 20만개의 신규 일자리 창출
- (물가) 최근 18개월 동안 유가와 비석유제품(non-petroleum) 수입가격의 급격한 하락의 영향으로 낮은 물가 수준 지속
 - 낮은 수준의 물가는 '17~'18년 동안 2.0% 수준의 정상인상률(normal rates of increase)을 회복한 후 2.3%대로 지속·유지될 것으로 전망

〈표 1〉 미국 주요 경제지표 전망

(단위: %)

경제 전망	실적	전망											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
실질GDP ¹⁾	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
실업률 ²⁾	6.2	5.3	4.7	4.5	4.5	4.6	4.6	4.7	4.7	4.8	4.9	4.9	4.9
CPI-U ¹⁾	1.6	0.1	1.5	2.1	2.1	2.1	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
국채 91일물 ³⁾	*	*	0.7	1.8	1.8	2.6	3.1	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3
국채 10년물	2.5	2.1	2.9	3.5	3.5	3.9	4.1	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2

* 0.05 percent or less

주: 1) 전년대비 변화율

2) 연평균

3) 평균 수익률, 유통시장(은행 할인 기준)

출처: 「Analytical Perspectives」, Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.

나. 재정 전망

- (총수입) 전년 대비 9.2%(3,336억달러) 증가한 3조 6,440억달러(GDP 대비 18.9%) 전망
- (총지출) 전년 대비 약 5%(1,960억달러) 증가한 4조 1,470억달러(GDP 대비 21.5%) 편성
 - (재량지출) FY2017 재량지출은 전년 대비 0.8% 증가한 1조 2,330억달러 전망
 - (의무지출) FY2017 의무지출은 전년 대비 4.6% 증가한 2조 6,060억달러 전망
 - 사회보장지출 전년 대비 4.6%, 메디케이드 5.1%, 메디케어 1.5% 증가할 전망
 - (기타 지출) 순이자지출(net interest)과 재난조정비용으로 총 3,090억달러 소요 계획
- (재정수지) 전년(6,160억달러)대비 18.3% 감소한 5,030억달러(GDP 대비 2.6%) 적자 전망
- (국가채무) 비정부부문 소유 채무(debt held by the public)는 전년(14조 1,290억달러) 대비 4.5% 증가한 14조 7,630억달러(GDP대비 76.5%) 전망

〈표 2〉 미국 재정전망

(단위: 십억달러)

경제 전망	실적	전망										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
예산총량												
수입	3,249	3,396	3,644	3,899	4,095	4,346	4,572	4,756	4,949	5,177	5,411	5,669
지출	3,687	3,951	4,147	4,352	4,644	4,880	5,124	5,415	5,626	5,827	6,152	6,462
재정적자	439	616	503	454	549	534	552	660	677	650	741	793
비정부부문 소유채무	13,117	14,129	14,763	15,324	15,982	16,615	17,264	18,016	18,793	19,548	20,396	21,302

〈표 2〉의 계속

(단위: GDP 대비 %)

경제 전망	실적	전망										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
예산총량												
수입	18.2	18.1	18.9	19.4	19.5	19.8	20.0	19.9	19.9	19.9	20.0	20.0
지출	20.7	21.4	21.5	21.6	22.1	22.3	22.4	22.7	22.6	22.4	22.7	22.8
재정적자	2.5	3.3	2.6	2.3	2.6	2.4	2.4	2.8	2.7	2.5	2.7	2.8
비정부부문 소유채무	73.6	76.5	76.5	76.1	76.1	75.8	75.5	75.5	75.4	75.2	75.2	75.3

주: 2015년 실적규모는 「The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026, CBO, 2016.1」수치를 인용
출처: Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.

다. 예산기조¹⁾

- ● 기후 변화 및 질병치료 과제를 직시하는 한편, 혁신가속(accelerating the innovation)을 통한 경제성장과 일자리 창출
 - 미래를 대비한 경제성장을 위해 기후변화 관련 R&D와 암치료 개발과 같은 의료분야에 대한 집중 지원 제시
- ● ‘중산층 경제’를 확고히 하기 위한 기회 보장(opportunity for all)
 - 중산층 경제는 모든 사람들이 공평한 기회를 갖고, 정당한 보상을 받으며, 공정하게 경쟁할 때 국가가 최상의 발전을 한다는 개념으로 오바마 집권 이후 지속적으로 강조
 - 저소득층뿐만 아니라, 중산층을 포함한 일자리 관련 정책을 통해 안정적인 소득 창출 지원
- ● 사이버 안보 및 대테러 위협 등에 대한 안보 강화 등을 핵심 골자로 편성
 - 최근 발생한 국제무장 테러단체에 대한 방어/퇴치와 함께 정보 유출 및 기술 탈취 등이 가능한 사이버 테러 대비에 대한 대대적 지원

1) '15년 가을에 합의한 양당의 예산안인 '15년 초당적 예산법(2015 bipartisan budget agreement)을 토대로 설정

II 주요 세입 정책

가. 세입 전망

- (총수입) 전년 대비 9.2% 증가한 3조 6,440억달러(GDP 대비 18.9%) 전망
 - FY2018에는 약 7%의 증가율을 보여 FY2019에 최초로 재정수입 4조달러 규모(4조 950억달러) 대로 진입할 것으로 예상
- 분야별 수입 전망
 - (개인소득세) 전년 대비 9.8% 증가한 1,788억달러 전망
 - (법인세) '16년 감소에서 '17년 큰 폭으로 증가하여 전년 대비 43% 증가한 419억달러 전망
 - (소비세) '16년 감소에서 '17년 증가로 선회하여 전년 대비 13.4% 증가한 110억 달러 전망

〈표 3〉 분야별 세입전망

(단위: 십억달러)

	추정	전망										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
개인소득세	1,541	1,628	1,788	1,891	1,985	2,106	2,222	2,339	2,461	2,586	2,716	2,853
법인세	344	293	419	493	525	575	582	554	537	546	556	568
사회보험 및 퇴직연금 수입	1,065	1,102	1,141	1,191	1,240	1,287	1,352	1,417	1,478	1,547	1,613	1,695
소비세	93	97	110	143	153	165	178	189	193	196	201	206
유산세 및 증여세	19	21	22	32	34	37	40	43	47	51	55	60
관세	35	37	40	40	41	42	44	45	47	48	49	50
기타수입 (연방준비제도 예치 이익금 포함)	147	159	123	102	98	105	114	124	131	139	148	162
이민개혁 총당금	-	-	1	7	20	30	40	45	55	64	74	84
총 재정수입	3,250	3,336	3,644	3,899	4,095	4,346	4,572	4,756	4,949	5,177	5,411	5,669
GDP 대비 %	18.3	18.1	18.9	19.4	19.5	19.8	20.0	19.9	19.9	19.9	20.0	20.0

* Deposits of earnings, Federal Reserve System

출처: Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.

나. 제안된 주요 세법 개정안²⁾

● ● 국제조세 개혁 조치

- 해외 사업활동을 하는 기업이 미국 내로 사업장을 이전하는 경우(U.S insourcing) 이전하는 데 발생한 적격비용의 20%를 세액 공제할 것을 제안
- 미국 내 다국적기업의 해외소득에 19%의 세율로 즉시 과세할 것을 제안
- 과거 과세되지 않고 누적된 해외자회사(CFC) 소득에 14%의 세율로 한시적 과세할 것을 제안
- 무형자산이전거래를 통한 소득 이전행위를 제한하고자 무형자산 범위를 명확하게 규정할 것을 제안
- 보험회사가 미국에서 과세되지 않는 외국보험계열사에 재보험 프리미엄을 지급하는 경우 비용 공제를 허용하지 않을 것을 제안
- 미국 파트너십의 외국파트너가 지분을 양도하여 발생하는 이익은 지분취득자가 판매금액의 10%를 원천징수할 것을 제안
- 혼성계약(hybrid agreement)에 의해 어느 곳에서도 과세되지 않거나(stateless income), 이중 공제가 되는 경우의 이자, 로열티 지급액은 비용 공제를 부인할 것을 제안
- 미국기업의 해외이전을 제한하고자 ‘인버전규정’³⁾의 2가지 개정안을 제안
 - 지분율기준 수정: 기존의 지분율 80%기준을 50%기준으로 변경, 60%기준 폐지 제안
 - 인버전거래 간주규정: 아래의 요건을 모두 충족하는 경우 인버전거래로 간주하여 과세
 - 내국법인의 주식공정가치가 외국법인의 주식공정가치보다 큰 경우
 - 합병법인의 모든 관계사(expanded affiliated group, 이하 EAG)가 실질적으로 미국에서 관리·통제되는 경우
 - EAG가 해외모회사가 설립된 곳에서 실제 사업활동을 수행하지 않는 경우

2) '17년 예산안은 '16년 예산안에서 제안되었으나 입법화되지 않은 다수의 제도를 다시 제안

3) 미국기업이 외국기업과 합병을 통해 기존의 미국 본사를 조세상 유리한 외국에 이전하는 것을 방지하고자 2004년에 제정한 규정임. 기존 미국기업의 주주가 새로 설립된 해외모회사의 지분을 80% 이상 보유하고 있는 경우, 새로 설립된 해외모회사도 미국법인으로 보며, 지분이 60-80%인 경우 새로 설립된 해외모회사의 일정소득을 과세할 수 있음

●● 소규모사업자를 위한 조세혜택

- 소규모사업자가 사업용으로 감가자산 구입 시 발생하는 비용의 공제한도를 100만달러로 인상하고, 공제한도를 물가에 연동시킬 것을 제안
- 소규모 사업자의 사업개시비용(start-up expenditures) 공제한도를 기존 5천달러에서 2만달러로 인상할 것을 제안
 - 사업개시비용이 5만달러를 초과하는 경우, 초과금액은 공제한도에서 차감하는 현행 제도를 초과금액 기준도 12만달러로 인상할 것을 제안
- 고용주가 대신 지급한 종업원 건강보험기여금의 세액공제가 적용되는 소규모사업자 대상을 확대할 것을 제안
 - 종업원 수가 25인 이하인 고용주에 한해 세액공제를 허용하던 것을 50인 이하로 확대하고, 세액공제금액의 단계적 축소 기준인 종업원 수도 기존 10~20인에서 20~50인으로 상향조정

●● 연구개발 장려를 위한 세액공제율 인상

- 기술개발을 촉진시키기 위한 연구개발비 세액공제율을 14%에서 18%로 인상할 것을 제안
- 현행 제도에서는 과거 3년간 적격 연구비용이 발생하지 않은 경우 공제율을 낮춰 6%의 세액공제를 허용하였으나, 이 제도를 폐지할 것을 제안

●● 일자리창출을 위한 세액공제 영구화 및 신규제도 도입

- 고용창출세액공제(work opportunity tax credit; WOTC⁴⁾) 제도 영구화와 WOTC가 적용되는 장애 군인의 채용대기기간 단축을 제안
- 장기적으로 대규모 실업이 예상되는 지역사회의 투자 지원을 위해 특정 투자에 대해 세액공제하는 새로운 제도의 도입을 제안

4) WOTC제도는 취업취약계층의 취업을 장려하기 위해, 고용주가 적격고용인을 고용하는 경우, 첫째 임금지급액의 40%를 일정한도 내에서 법인세액 공제하는 제도임

- (대규모 실업 정의) 해당 지역의 군부대가 철수하는 경우, 사업주가 회사를 철수하거나, 회사의 상당한 운영시설을 다른 지역으로 이전하는 경우
 - 구체적인 내용(투자종목, 세액공제율, 금액한도) 등은 의회와의 작업을 통해 향후 규정할 것이라고 언급
 - 커뮤니티컬리지 또는 기술대학 졸업생을 정규직으로 신규 고용하는 경우 1인당 5,000달러의 세액공제를 적용하는 새로운 제도 도입 제안
 - 빈곤지역을 약속지대(promised zone)⁵⁾로 선정, 해당 지역 거주자를 신규고용하거나 해당 지역에 기반시설을 투자하는 경우 일정금액을 세액 공제할 것을 제안
- ● 클린에너지를 위한 세액공제 영구화 제안
 - 재생전기에너지 생산 세액공제제도 영구화
 - 에너지 효율성이 높은 상업용 빌딩(energy-efficient commercial building) 비용공제제도 영구화
 - 제2차 바이오연료(second generation biofuel) 생산관련 세액공제제도를 2026년까지 연장
 - 첨단에너지제조(advanced energy manufacturing project) 관련 추가적인 세액공제 허용
 - 기존에 전기차 제조에 세액공제하던 것을 첨단차량 제조(advanced technology vehicle)에 대한 세액공제로 대체
- ● 지역성장을 위한 세액공제 영구화
 - 저소득지역사회를 장려하기 위한 ‘신시장세액공제(new market tax credit)⁶⁾’을 영구화하고, 2019년 이후로 매년 500만달러의 예산을 할당할 것을 제안

5) 현재 약속지대로 선정된 지역은 20곳이며, 2014년 1월 9일에 5곳, 2015년 4월 28일에 8곳, 2016년 3-6월 중 7곳을 발표할 예정임

6) 지역개발회사(community development entity; CDE)의 적격지분(qualified equity investment; QEI)을 취득하는 경우, 투자금액의 39%만큼 7년 동안 세액공제하는 제도, '19년 일몰 예정

●● 기반투자 활성화를 위한 새로운 형태의 채권 도입

- 기반시설투자 활성화를 위한 주정부사업에 민간자본을 유치하고자 '패스트 포워드 채권(fast forward bond)'의 도입 제안
 - 주로 정부 차원의 기반시설 건립 프로젝트 자금조달, 기존 프로젝트 파이낸싱 차입금의 상환, 일시적인 정부의 운전자본 조달 이용될 예정
 - 연방정부가 28%의 이자(coupon interest)를 포함하여 지급하며, 전통적 정부채권 투자에 미온적이었던 연금펀드나 외국투자자들의 자금유치를 기대
- 새로운 비과세 사적사업채권(private activity bond)인 '적격 공공기반시설 채권(Qualified Public Infrastructure Bonds; QPIBs)'의 도입 제안
 - QPIBs로 수행되는 프로젝트는 주정부가 운영하고, 공공목적으로 사용하는 기반시설 건립 프로젝트에 사용되어야 하며, 2017년부터 채권을 발행할 것을 제안

●● 중산층 및 근로자 가계지원을 위한 세제지원 확대

- 자녀양육비용 세액공제(Child and Dependent Care Tax Credit) 지원액 인상 제안
 - (현행 제도) 자녀가 있는 근로자에게 자녀양육비용의 35%를 1자녀의 경우 3,000달러, 2자녀 이상인 경우 6,000달러 한도로 세액공제
 - ('17년 예산안) 공제율이 감소하는 조정된 총소득 기준을 15,000달러에서 120,000달러로 상향 조정, 5세 이하 자녀가 있는 경우 50%의 공제율 적용 제안
- 현행 교육비용 지원을 위한 각종 세액공제제도를 환급가능한 교육비용 세액공제(American Opportunity Tax Credit; AOTC)⁷⁾로 대체 및 적용대상을 확대 제안
- 부양자녀가 없는 가구가 최대로 적용받을 수 있는 근로장려세제(EITC) 한도액 2배 확대 제안
- 맞벌이부부에게 연 10,000달러를 한도로 소득의 5%만큼 세액공제하는 '맞벌이부부 추가세액공제(second earner tax credit)'를 도입 제안

7) 대학교육을 위해 지급한 교육비용의 2,000달러까지 100%, 다음 2,000달러까지 25%, 교육관련 비용금액을 2,000달러까지 세액공제하는 제도임

● ● 고소득층 과세 강화

- 소득세율이 33% 이상 적용되는 고소득 납세자의 소득공제금액 제한을 제안
 - 조정된 총소득에서 제외되는 각종 공제항목(이자비용 공제, 고용주제공 건강보험공제, 퇴직연금 불입액 등) 합계액이 총 과세소득의 28%를 넘지 않도록 제한
- 고소득자의 자본이득과 적격배당소득에 대한 과세율을 20%에서 24.2%(고소득자의 순투자소득에 대한 추가과세 3.8% 포함 시 28%)로 인상할 것을 제안
- 조정된 총소득이 가계기준 100만달러 이상(부부개별신고 시 50만달러 이상)인 고소득자에 공정분배세(fair share tax; FST)를 부과하도록 하는 버핏룰 시행을 제안
- 현행 유산세, 증여세, 세대생략이전세의 세율 및 공제한도를 2009년 기준에 맞춰 최고세율을 인상하고, 통합공제한도를 축소할 것을 제안⁸⁾
 - 최고세율은 유산세, 세대생략이전세, 증여세(gift tax) 모두 '09년 당시 45% 수준으로 인상
 - 면제금액(exclusion amount)도 '09년 당시 수준(유산세와 세대생략이전세의 경우 350만달러, 증여세의 경우 100만달러)으로 인하

III 주요 세출 정책

가. 세출 전망

- ● (총지출) 전년 대비 4.9% 증가한 4조 1,472억달러(GDP 대비 21.5%) 전망
 - 전년도에 비해 GDP 대비(21.4%) 0.1%p 증가한 수치
 - 보건 분야(Health), 메디케어 및 사회보장(23.5%) 등을 합한 지출이 총지출의 51.7% 차지

8) 미국의 유산·세대생략세는 2010년에 잠정폐지되었다가 「세금 감면 및 일자리창출법(TRUIRJCA)」에 의해 다시 도입되었으며, 폐지 전 제도보다 최고 세율이 인하되고, 통합공제한도금액도 증가함

● ● 분야별 지출

- (국방) 전년 대비 2.1% 증가한 6,170억달러로 총지출 대비 14.9%
 - 사회보장 지출 다음으로 가장 많은 지출
- (보건) 전년 대비 7.9% 증가한 5,676억달러로 총지출 대비 13.7%
 - 전년 대비 높은 증가율은 보건분야 총지출의 93%를 차지하고 있는 건강관리 서비스(health care services)의 높은 증가율(7.9%)에 기인
- (사회보장⁹⁾) 전년 대비 4.6% 증가한 9,726억달러로 총지출 대비 23.5%
 - 예산외(Off-budget) 지출비중이 사회보장 총지출의 96%(9,330억달러) 차지
- (메디케어¹⁰⁾) 전년 대비 1.6% 증가한 6,050억달러로 총지출 대비 14.6%
- (교육·훈련·고용·사회서비스) 전년 대비 약 5.6% 감소한 1,076억달러로 총지출 대비 2.6%
 - ‘초·중·고 및 직업교육’과 ‘고등교육(higher education)’ 예산이 각각 3.3%, 23.9% 감소한 것이 특징이나 FY2018에 다시 5.9%, 31%로 높게 반등하는 것으로 계획

〈표 4〉 부문별 지출 전망

(단위: 십억달러)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
재량지출 프로그램												
안보	583	595	608	589	591	597	603	602	614	626	638	650
비안보	581	627	625	629	635	639	646	651	660	671	684	698
소계	1,165	1,223	1,233	1,219	1,226	1,236	1,249	1,253	1,274	1,297	1,322	1,348

9) 사회보장법에 의해 창설된 미국의 대표적 공적연금제도로써 우리나라의 국민연금제도에 해당

10) 메디케어: 65세 이상 노인 의료보장제도 / 메디케이드: 65세 미만 저소득자 및 신체장애인 의료지원 제도

〈표 4〉의 계속

(단위: 십억달러)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
법정지출 프로그램												
사회보장	882	924	967	1,025	1,089	1,156	1,223	1,295	1,375	1,452	1,536	1,624
메디케어	540	589	598	601	656	695	744	833	857	870	974	1,030
메디케이드	350	367	386	405	426	450	474	501	528	559	593	631
기타 법정지출 프로그램	529	607	651	700	764	790	831	878	887	897	934	983
이민개혁 총당금	-	-	5	10	15	20	20	25	30	35	40	50
소계	2,301	2,487	2,606	2,741	2,950	3,112	3,292	3,532	3,675	3,813	4,077	4,318
순이자	223	240	303	385	460	523	574	621	668	706	744	787
재해복구 및 구호비용	-	2	6	8	8	9	9	10	10	10	10	10
총재정지출	3,688	3,951	4,147	4,352	4,644	4,880	5,124	5,415	5,626	5,827	6,152	6,462
GDP 대비 %	20.7	21.4	21.5	21.6	22.1	22.3	22.4	22.7	22.6	22.4	22.7	22.8

출처: Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.

나. 주요 정책

- ● (미래 대비 경제 혁신) R&D, 21세기형 교통 시스템 구축, 기후변화 대응 관련 지출
 - (R&D) 기존의 경제생산성 향상 목표의 일환으로 전년 대비 4% 증가한 총 1,520억달러 배정
 - (클린 에너지) 변혁적(transformative) 클린 에너지 관련 R&D 및 기초연구에 전년 대비 20% 증가한 77억달러 배정
 - (제조업 활성화) 중·소 제조업 기술 훈련 및 제조업분야 혁신을 담당할 기관 설립 등을 포함한 제조업 분야 연구에 20억달러 배정
 - (생체의학 발전, advancing biomedical research) 국립보건원 생체의학 연구 지원에 330억 달러 배정

- (농·식품 연구) 농업의 도전과제에 대비하고 글로벌 농업연구의 선도를 목표로 한 과학·기술과의 결합 농업·식품 연구(Agriculture and Food Research Initiative, AFRI)에 7억달러 등 농업 관련 리서치에 총 29억달러 배정
- (기초연구 지원) 국립과학재단(NSF), 에너지성(DEO) 및 국립표준기술원(NIST)의 기초연구(basic research) 지원에 전년(enacted level) 대비 9억달러 증액된 146억달러 배정
- (21세기형 교통 시스템 구축) 석유 의존도(reliance on oil) 및 탄소오염(carbon pollution)을 줄이고 기후변화에 대응한 청정교통(clean transportation) 시스템 투자를 위해 향후 10년간 연평균 320억달러(총 3,200억달러) 지출 계획
- (기후변화 대응) 최근 10년간 극심한 기후 및 화재로 인한 연방정부의 직접적 비용은 약 3,500억 달러로 추산되며 이에 기후변화 관련 다방면 사업에 예산 책정
 - (연안 대처, coastal resilience) 가장 뚜렷한 영향을 미치는 해안가 지역을 대상으로 위험 관리 프로그램 등을 통해 기후변화에 적응 및 대응할 수 있도록 20억달러 배정
 - * 최근 10년간 극심한 기후와 산불로 인해 초래되는 연방정부의 직접적 비용은 약 3,500억달러로 추산되고 있음
 - (홍수대처, flood resilience) 국가홍수보험프로그램에 3억 1천만달러를 배정하여 국가 홍수 지도(nation's flood maps) 관련 최신 정보로 교체 계획
- (기회보장) 조기교육에서부터 고등교육까지를 대상으로 한 미래 대비 교육과 일자리 교육 및 보호에 대한 지출 배정
 - '15년 12월에 발효된 주 및 지방정부에 전 방위적인 학교 개선과 교사 평가 권한 등을 부여하는 「모든 학생 성공법¹¹⁾(Every Student Succeeds Act, ESSA)」을 토대로 이를 지원하기 위해 694억 달러 배정
 - 교사들의 능력 배양을 위해 교사 및 보직자를 위한 인센티브 프로그램 2억 5천만달러를 포함하여 총 28억달러 배정
 - 학자금 지원 행정 및 학자금 계약업체의 양질의 서비스 달성 등을 위해 연방학자금지원실(Office of Federal Student Aid)에 16억달러 배정

11) 기존에는 10년 전 부시행정부에서 입법된 'No child left behind act(낙오학생방지법)'에 따라 연방정부가 제시한 가이드에 맞춰 정책을 수립해야 했었음

- 6개월 이상 실직상태자 또는 일용직(part-time)에만 머무는 사람들을 대상으로 일자리센터의 경력도우미(career navigator)를 통해 일자리 연결 지원에 15억달러 주정부에 배정
 - 학교 또는 직장의 기회를 놓친 청년(youth)들의 첫 일자리 취득(약 15만명 이상)을 위한 지원에 약 20억달러를 배정, 여름인턴을 포함한 유료취업기회 제공을 위해 15억달러 배정(총 35억달러 편성)
 - 탁아 프로그램(child care)을 통한 중·저소득(low and moderate) 근로가구의 고용상태 및 수입을 개선하기 위해 향후 10년간 820억달러 배정
- ● (국가안보) ISIL(이슬람 무장단체) 격퇴와 사이버 안보 관련 예산 배정
 - 자국민의 안전이 최고의 가치라는 이념하에 ISIL 격퇴 등이 포함된 해외비상작전(Overseas Contingency Operations, OCO) 예산에 총 590억달러 배정
 - 구식 하드·소프트 웨어, 응용 프로그램 등 기타 관련 사이버 인프라 교체 및 직원들의 사이버 안보 교육 등 진화한 현대식 사이버테러에 대비하기 위해 전년 대비 35% 증가한 190억달러 배정

IV 요약 및 평가

- ● 주요 세법개정안 제안 내용
 - 국제조세 개혁 : 해외소득 과세 강화, 미국 내 사업장 이전을 유도하기 위한 기존의 조세혜택 폐지 및 신규 조세혜택 부여
 - 소규모사업자를 위한 조세혜택 : 사업개시비용 공제한도 인상, 감가상각비용 공제한도 인상
 - 일자리창출을 위한 조세혜택 : 특정 계층 신규고용기업에 세액공제혜택 확대, 커뮤니티컬리지·기술대학 졸업생 채용 시 세액공제제도 신규 도입
 - 기반시설투자 확대 : 정부자금 조달을 위한 새로운 형태의 채권, 비과세 채권의 신규 도입
 - 중산층 및 근로자 가계지원을 위한 조세혜택 : 자녀양육비용, 교육비 세액공제 확대
 - 고소득층 과세 강화 : 자본이득세 최고세율 인상, 유산·증여세 최고세율 인상 및 통합공제한도 금액 축소, 소득세율이 33% 이상인 납세자의 공제금액 제한

●● 주요 지출 정책 내용

■ 미래 대비 경제 혁신

- (R&D) 경제생산성 향상 목표와 일관되게 FY2017의 R&D 지원예산에 전년도 대비 4% 증가한 총 1,520억달러 배정
- (21세기형 교통 시스템) 석유 의존도(reliance on oil) 및 탄소오염(carbon pollution)을 줄이고 기후변화에 대응한 청정교통(clean transportation) 시스템 투자 등 향후 10년간 연평균 320억달러 지출 계획
- (기후변화 대응) 탄소오염을 줄이고 양자 및 다자간의 국제기후변화 공조체계 지원을 위해 13억 달러 책정

■ 기회보장

- (교육) 주 및 지방정부에 각 관할 학교의 개선 및 교사 평가를 부여하는 교육지원에 총 694억 달러 배정
- (일자리 교육 및 보호) 실직자 또는 학교, 직장의 기회를 놓친 청년(youth)구제, 사업장에서의 노동자 환경 개선, 중·저소득 근로가구의 고용상태 개선을 위해 예산 배정

■ 국가안보

- (국제테러) ISIL 격퇴 등이 포함된 해외비상작전 예산에 총 590억달러 배정
- (사이버 테러) 현대식 사이버테러에 대비하기 위해 전년 대비 35% 증가한 190억달러 배정

●● (평가) 제안된 주요 세법 개정안과 주요 지출 정책은 (1) 경제성장과 일자리 창출, (2) 기회 보장, (3) 안보 강화 등으로 구성된 예산 기초를 달성하기 위해 구성된 것으로 평가가 가능

- (경제성장과 일자리 창출) 세입측면에서는 연구개발 장려를 위한 세액공제율 인상, 일자리창출을 위한 세액공제 등과 같이 세액공제를 통한 기술투자 및 고용 창출을 위한 세법 개정을 실시하고, 세출측면에서는 기초연구, 클린 에너지 분야, 생체의학분야 등에 R&D 지출을 증가시키는 것으로 구성
- (기회보장) 세입측면에서는 중산층과 근로자 가계에 대한 세액공제(EITC, AOTC, CDCTC 등)는 확대 하는 한편 고소득층에 대한 과세는 강화하는 것을 중심으로 하고 있으며, 세출측면에서는 조기교육에서부터 고등교육까지 교육투자 확대와 일자리 교육에 대한 지출을 증가시키는 것으로 구성

- (기타) 세입측면에서는 국제조세 개혁 조치를 통해서 세원을 확보하는 것이 주요 개정안으로 제안된 반면, 세출측면에서는 안보관련 지출을 확대하는 것이 특징적
- 이번 예산안은 경제성장과 일자리 창출을 위해 세액공제를 확대하고 지출측면에서의 지원을 확대하는 반면 고소득층에 대한 과세 강화와 다국적기업의 조세회피에 대응하기 위한 국제조세의 개혁을 통해 경제성장과 재정건전성을 동시에 확보하고자하는 의지가 나타난 것으로 평가가 가능

| 참고문헌 |

- Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.
 - The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026, Congressional Budget Office, 2016.1.
 - Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, 2016.2.9.
 - The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026, CBO, 2016.1.
-



BRIEF

국가 및 지방공기업 등의 회계기준 개선

정성호 초빙연구위원 (044-414-2551)



I 배경 및 문제점

- ● (배경) 국가 공공기관 및 지방공기업의 일관된 회계기준 정립은 관리의 체계성 제고를 위해 상당히 중요한데도 불구하고 실상은 그러하지 못하며, 특히 기타공공기관의 경우 적용 가능한 회계사무규칙이 없는 실정임
 - 국가 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하고 있으며, 지방공기업은 직영기업과 지방공사·공단으로 구분하고 있음
 - 국가 공공기관 및 지방공기업 등 각 회계실체들은 적용 회계기준이 서로 다름
 - 국가 공공기관은 시장형(상장형)의 경우 K-IFRS를 적용하고 있으며, 그 외 공기업(비상장 시장형, 준시장형)과 준정부기관 중 위탁집행형은 다른 법령(특별법), 공기업·준정부기관 회계기준, K-IFRS 순으로 적용하도록 규정하고 있음
 - * K-IFRS는 한국채택국제회계기준을 의미함
 - 그 외 기금관리형(순수 기금(기금회계, 기금) 준정부기관은 국가회계기준을 적용하도록 규정하고 있음
 - 지방공기업(지방직영기업과 지방공사·공단)은 기업회계기준을 적용하고 있으나 실제 직영기업은 지방자치단체의 회계실체이기 때문에 기업회계기준을 동일하게 적용하도록 규정하고 있음
- ● (문제점) 공기업·준정부기관의 경우 시장형(상장형) 공기업은 K-IFRS를 적용하고 그 외 대부분 공기업과 준정부기관은 다른 법령, 공기업·준정부기관회계기준, K-IFRS 순으로 적용하고 있으며, 「국가재정법」상 기금회계는 국가회계기준을 적용하고 있음. 따라서 일관된 회계기준이라 보기에는 다소 제한적임
 - 특히, 기타공공기관의 회계처리에 관한 규정은 존재하지 않음
- ● (문제점) 지방공기업은 회계기준 등을 규정하고 있는 법령이 없는 실정임
 - 지방공기업은 「지방공기업법」 및 동법 시행령에 근거하여 기업회계원칙을 적용하도록 규정하고 있음

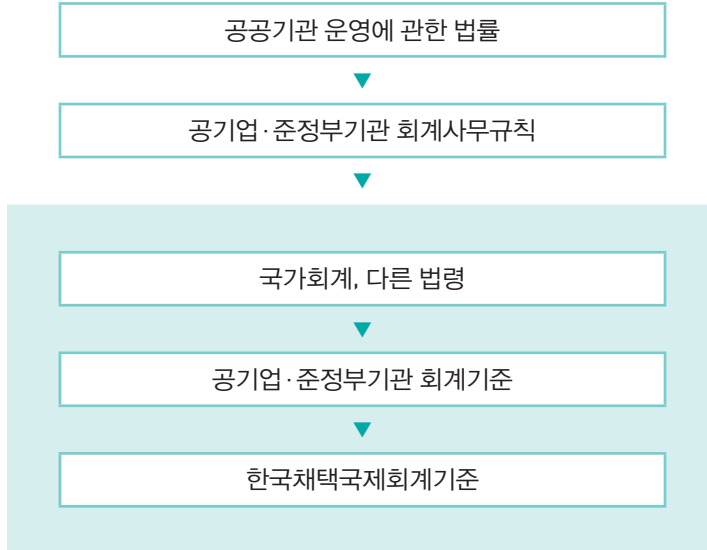
- 지방공기업 결산지침은 시행령에서 언급한 기업회계원칙이란 기업회계기준을 의미하며, 일부 지방공기업에서 규정하는 사항에 대해서는 법을 우선하여 적용하도록 하고 있음
- 지방자치단체의 회계실체에 포함되는 직영공기업특별회계(상·하수도)가 지방자치단체 회계 기준을 적용하지 않는 등 한계가 있음
- 직영기업과 도시공사·공단 회계처리규정을 동일하게 기업회계기준을 적용하는 것은 문제임
- 정부재정통계(GFS, PSDS)시 일반정부단위(중앙정부와 지방자치단체의 비영리공공기관 까지 포괄)의 자료를 취합하기 위해 템플릿을 활용하는 등 추가적인 노력이 수반되고 있음

II 조사 및 분석결과

- (중앙정부) 공기업과 준정부기관은 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」을 적용하여 통일된 회계기준을 갖추게 되었으나 기타공공기관은 적용대상에서 제외되고 있음
 - 국가 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’)에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분하고 있음
 - 공운법이 2007년에 제정됨에 따라 기존의 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리 기본법」으로 이원화되었던 공공기관이 통합관리·지정되기 시작하였으며¹⁾, 공기업과 준정부 기관은 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」을 적용하여 통일된 회계기준을 갖추게 됨
 - 그러나 기타공공기관은 적용대상에서 제외되는 한계가 있음
 - 국가의 공기업·준정부기관의 회계 적용체계는 공운법에 따른 공기업·준정부기관 회계사무 규칙을 적용하며, 국가회계, 다른 법률(특별법), 공기업·준정부기관 회계기준, K-IFRS 순으로 적용됨

1) <http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>, 검색날짜: 2016.5.3.

[그림 1] 국가 공기업 준정부기관의 회계 적용체계



- ● (중앙정부) 2016년 기준 공공기관은 323개이며, 상장형 공기업(3개)은 K-IFRS를 적용하고, 비상장시장형과 준시장형, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관은 다른 법령, 공기업·준정부기관 회계기준, K-IFRS 순으로 적용하며, 기금관리형 준정부기관(기금계정)은 국가회계기준을 적용하고, 기금관리형 준정부기관(기금계정+고유계정)은 위에서 열거한 기준 순서대로 적용함
- ● (중앙정부) 공기업·준정부기관은 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 제2조 1항에서 「공운법」 제5조에 따른 공기업·준정부기관의 회계처리에 관해 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우 외에는 이 규칙을 따르도록 하고 있음
 - 공기업은 시장형과 준시장형으로 구분하고, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분하고 있음
 - 시장형 공기업: 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업
 - 준시장형 공기업: 시장형 공기업이 아닌 공기업

- 기금관리형 준정부기관: 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
- 위탁집행형 준정부기관: 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

〈표 1〉 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제2조 적용에 따른 회계기준

구 분 (2016년 기준 323개)			적용회계기준
공기업 (30개)	시장형	상장(3개)	한국채택국제회계기준 ¹⁾
		비상장(11개)	다음 순으로 적용 ① 다른 법령 ② 공기업·준정부기관회계기준 ③ 한국채택국제회계기준
	준시장형	비상장(16개)	
준정부기관 (90개)	위탁집행형(74개)		국가회계 ²⁾
	기금관리형 (16개)	기금계정(6개) ³⁾	
		기금계정+고유계정(10개) ⁴⁾	다음 순으로 적용 ① 다른 법령 ② 공기업·준정부기관 회계기준 ③ 한국채택국제회계기준
기타공공기관(203개)			사무규칙 적용대상이 아님

주: 1) 「주식회사 외부감사에 관한 법률」을 공운법에 우선 적용함에 따라 한국채택국제회계기준을 완전히 적용

2) 「국가재정법」에 따른 기금은 국가회계실체의 일부이므로, 국가회계를 적용

3) 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단, 영화진흥위원회, 한국무역보험공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금

4) 국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단, 한국원자력환경공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단

〈표 2〉 공기업·준정부기관 회계기준(기획재정부 고시 2015-25)

조항	내용	
제1장 총칙	제 1조	목적
	제 2조	재무제표 등의 작성원칙
	제 3조	내부통제
	제 4조	회계관계 업무의 위임
	제 5조	회계관계직의 임면통보
	제 6조	회계관계직원의 책임

조항		내용
제1장 총칙	제 7조	회계관계직원의 재정보증
	제 8조	회계관계직원의 직인사용 등
	제 9조	회계서류의 보관
	제 10조	세부기준 및 결산지침
제2장 회계장표	제 11조	거래의 처리
	제 12조	장표의 양식
	제 13조	전환화에 따른 회계장표의 생략
	제 14조	전표의 내용
	제 15조	전표의 대응
	제 16조	회계장부의 종류
	제 17조	기장사무의 분리
	제 18조	장부의 기재요령
	제 19조	증빙서류의 범위
	제 20조	증빙서류의 생략
	제 21조	증빙서류의 작성
제3장 금전회계	제 22조	금전출납의 범위
	제 23조	금전수납사무의 대행
	제 24조	출납마감
	제 25조	현금보관의 금지
	제 26조	금전의 과부족 처리
	제 27조	수표 및 어음행위
	제 28조	수입사무의 분리
	제 29조	수입금의 징수
	제 30조	수입금의 수납
	제 31조	과오납금처리
	제 32조	장기미납금의 처리
	제 33조	지출원인행위의 준칙
	제 34조	지출원인행위결의서의 작성
	제 35조	지출원인행위의 증감취소
	제 36조	일상경비
	제 37조	선금금 및 개산금의 지급
	제 38조	잔액조회

조항		내용
제4장 회계	제 39조	재무상태표 등
	제 40조	재무상태표 등의 작성기준
	제 41조	자산의 분류
	제 42조	부채의 분류
	제 43조	자본의 분류
	제 44조	정부보조금 등의 처리
	제 44조의 2	잔여 정부보조금 등의 처리
	제 44조의 3	위탁자산의 처리
	제 45조	손익계산서 등
	제 46조	손익계사서 등의 작성기준
	제 47조	손익계산서 등의 기본구조
	제 48조	위탁사업비의 인식
	제 49조	사내근로복지기금 출연금
	제 50조	고유목적사업준비금
	제 51조	현금흐름표
	제 52조	현금흐름표 등의 구분표시
	제 53조	자본변동표 등
	제 54조	자본변동표 등의 구분
	제 55조	결산총평
	제 56조	주식
	제 57조	이익잉여금처분계산서의 주식
	제 58조	부속명세서
	제 59조	기자재취득을 위한 사전검토
	제 60조	유형자산의 처분결정
	제 61조	권리보존
	제 62조	보험의 가입
	제 63조	자본금의 전입 및 감자
	제 64조	결산정리
제 65조	불확정 채권 채무의 정리	
제 66조	정부의 마감 및 이월	
제 67조	미처분이익잉여금의 처분	

조항	내용	
제5장 해외사무소	제 68조	적용범위
	제 69조	임시해외사무소등의 회계처리
	제 70조	잠정보고
	제 71조	증빙서류 장표의 보관 및 보존
	제 72조	자금의 집행
	제 73조	자금의 차입
	제74조	정산환율
	제 75조	고정자산의 현황보고
	제 76조	감가상각
	제 77조	재검토기한

자료: 기획재정부, http://www.mosf.go.kr/lw/denm/detailTbDenmView.do?menuNo=7020000&searchNttId1=0LD_4096855&searchBbsId1=MOSFBBS_00000000120, 검색날짜: 2016.5.3.

- ● (중앙정부) 공기업 · 준정부기관 회계기준은 정부보조금, 정부위탁사업비 및 정부위탁자산에 대한 규정 중 불명확하고 불필요한 부분을 삭제하여 일관성을 기함 (최근 개정)
 - 정부보조금의 회계처리 방법에 대한 규정은 2가지 자산처리방법을 모두 선택하여 사용할 수 있도록 규정되어 있어 회계처리 방법이 혼용됨에 따른 회계적 일관성이 저해되는 문제가 발생함에 따라 각 회계처리 방법 중 하나의 방법만 선택하여 사용하도록 규정함
 - 정부보조금의 회계처리 방법 복수 선택 금지(제44조)
 - 공기업과 준정부기관의 회계처리기준으로 도입한 “국제회계기준(K-IFRS)”에 반하여 미실현 수익을 당기 손익에 인식하지 못하도록 하는 제46조 단서를 삭제하여 회계처리의 일관성을 제고함
 - K-IFRS와 상충되는 부분 삭제(제46조)
- ● (지방자치단체) 지방공기업은 회계기준 등을 규정하고 있는 법령은 없으며, 「지방공기업법」 및 동법 시행령에서 기업회계기준을 적용하도록 하고 있음
 - 상세 내용은 법적 성격이 아닌 별도의 지침(클린아이 등)에서 규정하고 있으며, 이 지침에 의하면 「지방공기업법」 및 결산지침에 규정되지 않은 사항에 대해서는 기업회계기준을 적용하도록 하고 있음

- 특히, 공기업특별회계(직영기업)는 지방자치단체의 회계실체이지만 지방자치단체회계기준(규칙)을 적용하지 않고 기업회계기준을 적용하고 있음
- 최근 지방자치단체 공기업에도 K-IFRS를 도입할 예정이었으나 전면 보류 중에 있음

구분	관련 법령	회계기준
지방직영공기업 ¹⁾	지방공기업법 제16조 제1항, 시행령 제6조 제1항	기업회계원칙
지방공사·공단	지방공기업법 제64조의 2 제1항, 제 76조 제2항	기업회계원칙

주: 1) 직영공기업특별회계는 지방자치단체회계실체이지만 지방자치단체회계규칙을 적용하지 않음.

- (지방자치단체) 국가의 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」에 준하는 법령은 지방공기업 시행령인데, 이 시행령에서 설립·운영·평가 등을 규정하고 있으며, 회계와 회계 사무처리에 대한 사항이 일부 열거되어 있으며, 「지방공기업법」에도 일부 회계에 대한 내용이 언급되어 있기는 하지만 체계적이지 못함

〈표 3〉 지방 공기업법 시행령

조항	내용	
제1장	총칙	
	제1조	목적
	제2조	지방 직영기업의 범위
	제2조의2	요금에 관한 규정의 준용
제2장	지방직영기업	
	제3조	관리자의 임기
	제4조	2 이상의 사업에 관련된 수익 또는 비용의 정리
	제5조	일반회계 등이 부담할 경비
	제6조	회계처리방법
	제7조	수익의 연도소속 구분
	제8조	비용의 연도소속 구분
	제9조	자산 등의 증감 또는 이동의 연도소속 구분
제10조	미수금 및 미지급금 정리	

조항	내용
제2장	제11조 계정의 구분
	제12조 자산
	제13조 부채
	제14조 자본
	제14조의2 이익금의 일반회계 전출범위
	제15조 지역개발채권 발행절차
	제16조 선수금
	제17조 원가계산
	제18조 요금의 산정방식
	제19조 예산의 기재사항
	제20조 예산안의 제출
	제21조 예산의 집행
	제22조 수익적지출과 자본적지출과의 관련비용의 정리
	제23조 예산통제계정 및 자금운영계획
	제24조 예산의 이월승인신청
	제25조 현금을 수반하지 아니하는 경비의 범위
	제26조 현금출납사무취급금융회사의 지정
	제27조 지정 금융회사의 출납사무취급
	제28조 현금출납사무취급계약
	제29조 수표에 의한 지급
	제30조 계좌대체의 방법에 의한 지급
	제31조 일상경비의 지급 등
	제32조 지정 금융회사에 대한 검사
	제33조 유가증권에 의한 납부
	제34조 계좌대체의 방법예의한 납부
	제35조 회계관계 공무원
	제36조 결산서의 제출 등
	제37조 이익의 처분
	제38조 자본잉여금의 처분
	제39조 결손의 처리
제40조 적립금의 자본전입	

조항		내용
제2장	제41조	중요자산의 취득·처분
	제42조	자산의 평가
	제43조	삭제
	제44조	경영공시 등
	제44조의2	통합공시
	제45조	사무인계
	제46조	회계운영에 관한 규칙
제3장	지방공사·지방공단	
	제47조	설립 타당성검토 등
	제47조의2	다른 법인에 대한 출자 타당성검토 등
	제48조	정관기재사항
	제49조	설립등기
	제50조	지사의 설치등기
	제51조	이전등기
	제52조	변경등기
	제53조	등기의 신청
	제54조	등기기간의 기산
	제55조	이사
	제56조	삭제
	제56조의2	사장의연임 또는 해임의 기준
	제56조의3	임원추천위원회의 구성과 운영
	제56조의4	임원후보의 추천절차
	제57조	임기만료 임원에 의한 직무대행
	제57조의2	겸직 금지되는 임직원의 영리업무
	제57조의3	대리인의 선임등기
	제57조의4	회계처리 등
	제57조의5	국제입찰대상도시철도공사의조달계약의범위
	제57조의6	국제입찰에 관한 이의신청
	제57조의7	중장기재무관리계획의 수립
제58조	사업계획 및 예산	

조항		내용
제3장	제58조의2	신규투자사업의 타당성 검토
	제59조	결산서의 제출
	제60조	예산에 관한 공통기준
	제61조	이익금의 처리
	제62조	사채발행
	제63조	대행업무의 비용부담 등
	제64조	지방공사의 경영공시 등
	제65조	파견공무원 등에 대한 수당지급
	제66조	공단의 설립 운영
	제67조	비용의 부담 등
제3장의2	지방공사 및 지방공단외의 출자법인 등 <신설2002.6.19>	
	제67조의2	삭제
	제67조의3	삭제
제4장	경영평가 및 경영진단	
	제68조	경영평가
	제68조	삭제
	제69조	제출서류
	제70조	경영진단대상 등
	제71조	지방공기업 경영진단반
	제72조	지방공기업 정책위원회의 구성
	제73조	정책위원회의 운영
	제74조	수당 등
	제75조	경영진단에 따른 경영개선명령
제5장	보칙	
	제76조	경영지도법인

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B3%B5%EA%B8%B0%EC%97%85%EB%B2%95#undefined>, 검색날짜: 2016.5.3.

- ● (지방자치단체) 「지방공기업법」 제16조 제1항과 「지방공기업법 시행령」 제6조 제1항에 동일 내용이 법과 시행령에 분산되어 있음
 - 「지방공기업법」 제16조 제1항에 “지방 직영기업의 특별회계는 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 자산의 증감 및 변동을 발생 사실에 따라 회계처리한다.”라고 규정

- 「지방공기업법 시행령」 제6조 제1항에 “지방 직영기업의 회계거래는 기업회계원칙에 따라야 한다.”라고 규정
- 따라서 「지방공기업법」 조항 일부개정 필요(법 16조 제1항에 통합), 「공기업법 시행령」 제6조는 삭제

Ⅲ 정책제언

- ● (제안1) 공기업·준정부기관 회계사무규칙 개정 또는 기타공공기관 회계사무규칙 제정
 - 공기업·준정부기관 회계사무규칙 개정 또는 기타공공기관 회계사무규칙을 제정할 필요가 있음
 - 공기업·준정부기관은 공기업·준정부기관 회계사무규칙이 적용되지만, 기타공공기관의 회계처리규정은 명시되어 있지 않음
 - 기타공공기관 회계사무규칙을 제정하여 회계처리 사항을 규정할 필요가 있음
 - 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 제1조(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제3항)에 따라 공기업·준정부기관의 회계처리원칙 등에 필요한 사항만을 규정하고 있어 기타공공기관 회계처리 사항이 규정되어 있지 않는데, 회계사무규칙을 개정하거나 기타공공기관 회계사무규칙을 제정할 필요가 있음
 - * 기타공공기관을 관리할 단일 주무부처(예, 기획재정부) 지정 운영을 고려할 필요가 있음 (현재 해당 주무부처 소관임) 왜냐하면 회계사무규칙도 없을 뿐만 아니라 공공기관 경영평가에서도 제외되고 있기 때문임
- ● (제안2) 지방자치단체 직영기업(상·하수도) 지방자치단체 회계기준 적용 검토
 - 지방자치단체 공기업은 직영기업과 지방공사·공단으로 구분되어 있으며, 모두 기업회계기준을 적용하고 있음
 - 하지만 직영기업은 지방자치단체의 회계실체임(공기업특별회계)을 감안할 때 기업회계를 사용하는 것은 재무정보의 정합성 제고 차원에서 문제가 있음

- 「지방공기업법」 및 시행령에 직영기업과 지방공사·공단 등의 적용 회계기준은 기업회계기준인데, 직영기업과 지방공사·공단을 구분하여 직영기업은 지방자치단체 회계기준을 활용하도록 「지방공기업법」을 개정하여 예산체계와 일관성을 유지할 필요가 있음
- ● (제안3) 「지방공기업법」 등 일부 개정 및 지방공기업(지방공사·공단) 회계사무규칙 제정
 - 「지방공기업법」 조항 일부 개정(제16조) 필요
 - 「지방공기업법」 일부 조항 개정 필요(「지방공기업법」 제16조 제1항을 “지방직영기업의 특별 회계는 경영성과 및 재무상태를 명확히 하기 위하여 발생 사실에 따른 회계거래는 기업회계 원칙을 따른다.”로 개정할 필요)
 - 직영기업은 지방자치단체 회계기준을 적용할 필요
 - 직영기업을 제외한 지방공사·공단은 별도의 지방공기업 회계사무규칙을 규정하여 회계처리 사항과 사무와 관련된 사항을 구분하여 관리하고 상세사항은 회계기준에서 언급하도록 하여 관리의 체계성을 제고할 필요
 - 「지방공기업법」 및 결산지침에 규정되지 않은 사항에 대해서는 일반기업회계기준을 적용하도록 하고 있는데, 회계사무규칙을 제정하여 운영할 필요가 있음
 - 「지방공기업법」에도 일부 회계처리에 관한 조항이 언급되어 있기는 하지만 체계적이지 못함

IV 기대효과

- ● (공기업·준정부기관 회계사무규칙에는 기타공공기관이 제외되어 있는데, 공기업·준정부 기관 회계사무규칙을 개정 또는 기타공공기관 회계사무규칙을 제정하여 회계처리 및 사무 관련 상세사항을 규정하여 회계관리의 체계성을 제고할 수 있어야 함
- ● 「지방공기업법」 일부 개정, 직영기업과 도시공사·공단을 구분하여 직영기업은 지방자치단

체회계기준을 적용하고, 도시공사·공단은 지방공기업 회계사무규칙을 제정하여 회계처리 및 사무관련 상세사항을 규정하여 회계관리의 체계성을 제고할 수 있음

●● 기대효과(기타 공공기관)

- (근거력) 현행 체계로는 기타공공기관의 회계처리 기준을 정할 법적 근거력이 없을 뿐만 아니라 체계적인 회계관리의 어려움이 있으며, 회계기준의 일관성이 저해됨
- (신뢰성) 통일된 회계처리가 없는 경우 기타공공기관들이 신뢰성 있는 재무정보를 작성할 유인이 없으며 회계수치 조정 등의 유인이 증가할 것임
 - 또한 공공기관 경영평가 대상에서도 제외되기 때문에 이를 평가할 수단이 없음
- (통일성) 재무정보의 일관성 확보와 정부재정통계 재무지표 산출시 전환비용이 증가하거나 재무정보의 신뢰성을 담보할 수 없음
 - 특히 정부재정통계(GFS, PSDS) 시 추가적인 노력이 수반되고 있음
- (개선성) 회계기준의 제정으로 재무구조 개선, 재무정보가 개선되는 효과가 있음

●● 기대효과(지방공기업)

- (근거력) 현행 지침으로 회계기준을 정할 경우 법적 근거력이 약할 뿐 아니라 체계적인 관리가 어렵고 담당자 변경 등에 따라 회계기준의 일관성이 저해됨
- (신뢰성) 정부의 지원여력의 한계가 있음에 따라 시장차입, 출자 주식 등의 필요성 증대, 신뢰성 있는 재무정보의 필요성이 증대되고 있음
 - 통일된 회계처리가 없는 경우 분식회계, 회계수치 조정 등의 유인이 증가하며 이를 예방 및 평가할 도구가 없음
- (통일성) 재무정보의 일관성 확보를 위한 기초 작업이며, 또한 정부재정통계 재무지표 산출 및 경영평가지 명확한 회계기준이 없는 경우, 전환비용이 증가하거나 정보의 사용가치가 저해될 수 있음

- 정부재정통계(GFS, PSDS)시 지방공기업도 그 대상이기 때문에 통일된 회계기준 정립이 필요함
- 지방공기업 경영평가지 명확한 회계기준 정립이 필요함
- (개선성) 회계기준의 정비로 누적되는 정보는 지방공기업의 특수한 거래유형에 따른 회계기준의 개선 및 재무구조 개선방향 등으로 연결되어 재무정보가 개선되는 효과가 있음

| 참고문헌 |

- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 해당 법령 및 시행령 등 검색.
 - 기획재정부, <http://www.mosf.go.kr>.
 - 알리오, <http://www.alio.go.kr>.
-



BRIEF

영국 예산안 분석 및 평가

이상엽 연구위원 (044-414-2257)

한종석 부연구위원 (044-414-2415)



I 경제 · 재정 전망 및 예산기조

가. 경제 전망

- (경제성장률) 2016년 경제성장률 전망치는 2%로 전년대비 0.2%p 하락한 수치
 - 잠재성장률 전망치 하락으로 인해 2015년 가을 보고서(2.4%) 대비 0.4%p 하향 조정

- (노동시장) 2016년 실업률은 5%로 전년대비 0.4%p 하향 조정
 - 노동시장은 고용 호조세가 지속될 것으로 전망되며 임금상승률은 3.6%로 인플레이션율을 초과할 것으로 전망

- (물가) 2016년 소비자물가지수는 0.7%로 낮은 수준을 유지
 - 식품 및 유류 가격 하락과 파운드화 강세로 물가상승률 둔화 우려가 지속

〈표 1〉 영국 주요 경제지표 전망

(단위: %)

	실적		전망				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실질GDP성장률	2.9	2.2	2.0	2.2	2.1	2.1	2.1
소비자물가상승률	1.5	0.0	0.7	1.6	2.0	2.1	2.0
ILO 실업률	6.2	5.4	5.0	5.0	5.2	5.3	5.3

출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook 2016.3*, Table 1.1

나. 재정 전망

- (총수입) FY2016-17 공공부문 경상수입은 7,165억파운드(GDP대비 36.9%)로, 전년 대비 347억파운드 증가
- (총지출) FY2016-17 총관리지출(TME)은 7,719억파운드(GDP대비 39.7%)이며, 총관리지출 비율은 향후 지속적으로 감소할 전망
 - FY2016-17 GDP대비 39.7%인 총관리지출 비율은 FY2020-21에 36.9%까지 하락할 전망
- (재정수지) FY2016-17 GDP대비 공공부문 순차입은 2.9%로 전망되며, FY2019-20에 -0.5%로 감소하여 재정수지 흑자 목표를 달성할 전망
- (국가채무) FY2015-16 GDP대비 공공부문 순채무는 83.7%를 기록한 후 감소세로 전환되어, FY2020-21에 74.7%까지 감소할 전망

〈표 2〉 영국 재정 및 예산 전망

(단위: 십억파운드, %)

	실적	전망					
	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21
경상수입 (GDP %)	654.8 (35.7)	681.8 (36.3)	716.5 (36.9)	745.8 (36.9)	779.5 (37.0)	820.9 (37.5)	852.2 (37.4)
총관리지출(TME) (GDP %)	746.7 (40.8)	753.9 (40.2)	771.9 (39.7)	784.6 (38.8)	801.0 (38.0)	810.4 (37.0)	841.1 (36.9)
자원지출	673.3	681.2	694.2	706.0	722.6	731.4	749.8
자본지출	73.4	72.7	77.8	78.6	78.4	79.1	91.3
공공부문 순차입(GDP %)	5.0	3.8	2.9	1.9	1.0	-0.5	-0.5
공공부문 순채무(GDP %)	83.3	83.7	82.6	81.3	79.9	77.2	74.7

출처: 재무부, Budget 2016, 2016.3, Table 1.4 및 2.3

다. 예산기조

- ● 재정건전성 확보, 근로자에 대한 지원 확대, 산업 및 기업 지원 강화, 생산성 확충, 지방 재정권 강화에 중점
 - (재정건전성 확보) 부처별 효율성 검토(departmental efficiency review)를 통해 공공지출 35억파운드 감축
 - (근로자 지원) 비과세 인적공제를 11,000파운드에서 11,500파운드로 확대, 연료세 동결, 비만 예방을 위해 '설탕세(soft drinks industry levy)' 도입
 - (산업 및 기업 지원) 현행 20%인 법인세율을 2020년까지 17%로 인하, 자본이득세율을 28%에서 20%로 인하, 소규모 기업에 대해 비거주용 건물 보유세의 면세점을 상향 조정
 - (생산성 확충) 인프라 분야에 향후 5년간 1,000억파운드 이상의 자본 투자를 시행
 - (지방재정권 강화) 북부 Powerhouse 조성 등 지방정부에 대한 권한 이양을 지속적으로 확대

II 주요 세입 정책

가. 세입 전망

- ● (총수입) FY2016-17 공공부문 경상수입은 7,165억파운드로 예상되어, 11월 가을보고서 전망치 대비 69억파운드 하향 조정
- ● 분야별 수입 전망
 - (소득세) FY2015-16 대비 7.2% 증가한 1,821억파운드로 전망, 생산성 증가율 둔화로 인해 지난 11월 전망치(1,869억파운드) 대비 하향 조정
 - (사회보장세) FY2015-16 대비 10.1% 증가하여 1,265억파운드의 세수 예상, 11월 전망치 (1,270억파운드) 대비 하향 조정

- (법인세) 산업 및 상업 수익 감소가 예상됨에 따라 FY2015-16 대비 1.4% 감소한 435억파운드의 세수 전망
- (인지세) 주택가격이 상승함에 따라 FY2015-16 대비 20.6% 증가한 129억파운드 전망
- (견습세) 견습세 도입으로 FY2017-18 27억파운드의 세수 예상
- (설탕세) 설탕세 징수로 FY2018-19부터 연간 5억파운드의 세수 전망(개인소득세) 전년대비 9.8%의 높은 증가율 ((‘16)5.6% → (‘17) 9.8%)

〈표 3〉 분야별 세입전망

(단위: 십억파운드)

	실적	전망					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
소득세	163.7	169.8	182.1	186.6	198.2	208.1	218.8
사회보장세(NICs)	110.3	114.9	126.5	133.4	138.9	144.5	151.1
VAT	111.2	115.8	120.1	124.8	130.3	135.9	142
법인세	43	44.1	43.5	46	46.1	52.8	50.2
설탕세(Soft drinks industry levy)	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5
조세수입	604.5	630.5	665.1	692.1	723.3	761.4	788.3
기타수입	50.4	51.2	51.3	53.7	56.2	62.9	67.4
총 경상수입	654.8	681.8	716.5	745.8	779.5	820.9	852.2
11월 전망 대비 변화분	0.5	-0.4	-6.9	-16.9	-17.0	-10.2	-19.8

출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, 2016.3, Table 4.6 및 4.7

나. 주요 세법개정안

- 2016년 예산안의 세법개정 사항은 기업과 근로자에 대한 세부담 완화, 건강증진을 위해 청량 음료산업에 부담금 도입, 장기저축을 장려하기 위한 새로운 ISA제도의 도입 등을 다루고 있음
- (소득세) 고세율 적용 소득구간 상향 및 인적공제액 인상, 평생 개인종합자산관리계좌 (Lifetime ISA, 평생 ISA) 도입

- 근로자의 세부담을 완화하기 위해 FY2017-2018 고세율 적용 소득구간 금액을 45,000파운드 인상, 인적공제액도 11,500파운드로 인상
 - 고세율 적용 납세자 수 조정을 위해 불가상승분만큼 조정하던 기존 방식에 추가적으로 조정
- 주택마련과 은퇴 대비를 위한 장기저축 장려를 위해 정부가 불입액의 25%를 보너스로 제공하는 평생 ISA를 2017년 4월 6일부터 도입
 - 18세부터 40세 이하의 성인이 개설 가능, 50세까지 의무 불입 후 선택 불입으로 전환 가능
 - 연간 최대 4천파운드 적립이 가능하고 매달 적립 금액 제한은 없음
 - 기존 ISA를 평생 ISA로 전환 가능하고 2017년 4월 5일 이전 개설된 기존 ISA에 이미 적립된 4천파운드는 평생 ISA의 연간 적립한도에서 제외하여 4천파운드 추가 불입 가능
 - 평생 ISA는 기존 ISA와 달리 가입자의 첫 주택마련을 위한 경우를 제외하고 가입자의 연령 60세 이전 중도 인출에 제약이 있음
- ● (법인세) 기업 생산성 제고와 투자 활성화를 위해 법인세율과 자본이득세율 인하
 - 기업 생산성과 고용률 제고를 위해 현행 법인세율을 20%에서 2020년 17%까지 인하할 예정
 - 2015년 예산안 법인세율 인하계획보다 더 인하하기로 하여 백만 개 이상의 기업들이 혜택을 받을 수 있을 것이라고 예상
 - 법인세율의 완화로 인해 600,000개의 소기업들은 세부담이 없을 것이며, 이후 5년간 67억파운드 까지 법인세 부담의 절감 효과 기대
 - 자본조달 비용을 낮추고 건전한 투자문화가 정착할 수 있도록 자본이득세율 8%p 인하
 - 자본이득세율은 현행 고세율(higher rate)을 28%에서 20%로 낮추고, 기본세율(basic rate)은 18%에서 10%로 인하
 - 주택 자본이득세율은 적용되지 않으나 주 거주 주택에 적용하는 비과세규정(Private Residence Relief)은 유지
 - 장기투자를 장려하기 위한 기업가 감면(Entrepreneurs' Relief)을 비상장 기업의 주식에도 적용하여 장기투자에 따른 혜택을 확대
 - 소상공인(micro-entrepreneurs)의 세무처리 간소화를 위해 2017년 4월부터 투자소득과 자산 소득에 대해 1,000파운드의 일괄공제 적용

- (설탕세 신설) 아동 비만이 국가적 문제로 부각됨에 따라 비만의 가장 큰 요인으로 지적되는 설탕 섭취를 줄이기 위해 청량음료산업에 부담금을 징수하기로 함
 - 선진국 중 가장 높은 평균 비만율을 가진 영국은 비만의 사회적 비용이 상당할 것으로 전망
 - 국가보건서비스(National Health Service, NHS)가 비만과 관련하여 지출한 비용은 50억파운드, 국가경제에 미치는 비용은 270억파운드로 추산
 - 청량음료 100ml당 5g의 설탕이 함유된 경우에 기본 부담금이 적용되며, 100ml당 8g을 초과하는 경우에는 차등하여 높은 부담금을 징수
 - 청량음료산업에 대한 부담금규정은 2017년 재정법에서 입법될 예정이며 2018년부터 4월부터 시행될 예정
 - 징수된 부담금은 아동의 건강증진을 위해 지출할 계획

- (국제조세)
 - 2015년 재정법에서 규정한 국가별 보고서(Country-by-Country Reporting, 국가별 보고서)를 일부 수정하여 최종 국가별 보고서를 2016년 2월 26일 발표
 - 기존 국가별 보고서 규정은 일반적으로 대상요건과 제출될 자료에 대해서는 Action 13에 대한 OECD의 보고서에서 권고된 내용들에 충실하게 반영
 - 최종 국가별 보고서 규정은 적용대상 매출액의 통화기준과 신고대상을 수정하고 과태료제도를 도입 예정

Ⅲ 주요 세출 정책

가. 세출 전망

- (총지출) FY2016-17 총관리지출(TME)은 7,719억파운드로, 11월 가을보고서 전망대비 14억파운드 감소

- FY2015-16에 비해 경상지출 중 부처별지출한도(DEL)는 56억파운드, 연간관리지출(AME)은 74억파운드 증가할 것으로 예상
- OBR은 시장이자율 하락에 따른 채무이자 감소, 저인플레이션으로 인한 지출감소 등을 이유로 11월 전망 대비 총지출 전망치를 하향 조정
- FY2015-16 대비 자본지출 중 복지지출 17억파운드, 중앙정부 총채무이자 21억파운드, 환경 부담금 14억파운드 증가

〈표 4〉 총관리지출 전망

(단위: 십억파운드)

	실적	전망					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
경상지출							
자원 DEL	317.6	316.1	321.7	325.3	327.7	327.1	333.7
자원 AME	355.7	365.1	372.5	380.8	394.9	404.3	416.2
사회보장급여	213.9	216.6	218.3	219.2	221.2	224.2	229.5
공공부문 경상지출	673.3	681.2	694.2	706.0	722.6	731.4	749.8
자본지출							
자본 DEL	37.3	35.6	39.2	40.9	42.9	43.0	52.6
자본 AME	36.1	37.1	38.5	37.6	35.5	36.1	38.7
공공부문 총투자	73.4	72.7	77.8	78.6	78.4	79.1	91.3
감가상각 공제	-38.6	-39.5	-41.4	-43.2	-45.1	-46.9	-48.9
공공부문 순투자	34.8	33.2	36.4	35.3	33.2	32.1	42.4
총관리지출	746.7	753.9	771.9	784.6	801.0	810.4	841.1
11월 전망 대비 변화분	-2.3	-1.8	-1.4	-2.9	-0.2	-10.5	-16.1

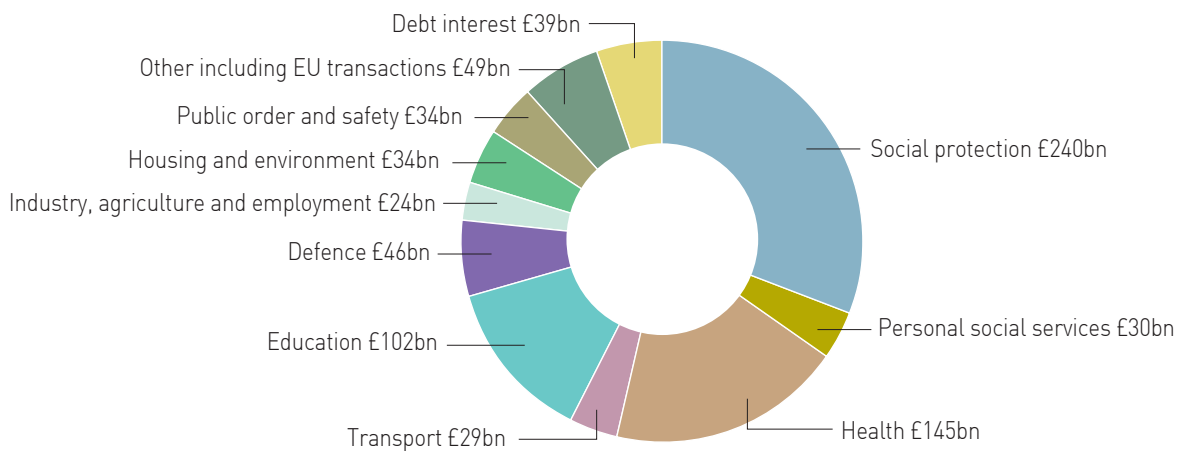
주: 총관리지출(TME)은 공공부문 경상지출(자원 AME+자원DEL)+공공부문 총투자(자본 AME+자본 DEL)로 구성
출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, 2016.3, Table 4.15 및 4.16

●● 분야별 지출

- 전체 공공부문 지출 중 사회보호 31%(2,400억파운드), 의료 19%(1,450억파운드), 교육 13%(1,020억파운드) 분야가 높은 지출 비중을 차지
- 그 밖에 국방이 6%(460억파운드), 기타 채무이자 지출이 5%(390억파운드) 등을 나타낼 것으로 전망

[그림 1] FY2016-17 공공부문 기능별 지출 비중 (TME: 7,719억파운드)

(단위: 십억파운드)



출처: 재무부, *Budget 2016*, 2016.3, Chart 1

나. 주요 정책

- ● (재정건전성 확보) FY2019-20까지 공공부문 순차입 흑자 달성을 위해 정책 설정
 - 11월 가을보고서¹⁾의 재정건전화 정책을 유지하면서 추가적인 공공지출 감축(35억파운드 규모) 계획
 - 재정지출 우선순위 설정
 - 국방, 해외원조, 국가보건서비스 및 교육지원(잉글랜드 지역), 경찰행정, 과학분야
 - 전 부처에 대해 효율성 검토(departmental efficiency review)를 통해 지출 효율성 확보
 - FY2019-20부터 고용주가 납부하는 공적연금 기여금²⁾ 인상을 통해 연금의 지속가능성 확보

- ● (근로자 지원) 세금부담 완화, 미래세대의 건강 및 일자리에 대한 투자 확대, 주택마련 지원
 - (세금부담 완화) 인적공제 확대, 연료세 및 주세 동결을 시행
 - 인적공제를 FY2016-17 11,000파운드에서 FY2017-18 11,500파운드로 확대
 - 연료세를 6년 연속 57.95펜스로 동결, 운전자 평균 매년 75파운드 세부담 완화 혜택 제공
 - (설탕세 신설)미래세대 지원을 위해 설탕세(soft drinks industry levy) 신설
 - 설탕세 세수를 체육교육 및 아동 건강 증진예산에 투입
 - 어린이 의료기구 지원을 위해 150만파운드 지출
 - 인플레이션율 이상의 담배세 인상률 유지
 - (견습제도(apprenticeship) 시행) 2017년부터 급여총액의 0.5%를 견습세로 부과하고 2020년까지 견습직을 300만개 창출

1) 215억파운드의 지출감축과 이를 이용한 95억파운드의 재투자 계획을 발표

2) 고용주의 기여금을 결정하는 할인율은 OBR의 GDP 성장률 장기전망치와 연동하여 5년마다 결정

- (주택지원) 주택공급 확대 및 2주택 보유에 대한 중과세 시행
 - 2020-21년까지 40만개의 주택을 공급, 이중 20만개는 생애 첫 주택(Starter Homes)으로 공급 주택
 - 가격 상승 억제를 위해 2주택 보유에 대해 취득세 추가(주택가격의 3%) 부과
- (생산성 확충) 인프라 투자 5개년 계획(National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021)을 중심으로 중기 투자 시행
 - National Infrastructure Commission(NIC)³⁾이 중장기 인프라 계획을 수립하여 투자 우선순위 설정
 - 인프라 분야에 향후 5년간 1,000억파운드 이상의 자본 투자를 시행
 - (도로 건설) 향후 5년간 610억파운드를 투입, FY2020-21부터는 'Roads Fund' 조성을 통해 장기 투자 시행
 - (홍수 방지) FY2020-21까지 30억파운드
 - (저탄소 에너지 개발) 5,000만파운드 투자
 - 인프라 확충에 있어 민간투자를 활성화시키기 위해 정부는 2021년까지 400억파운드 규모의 보증계획(UK Guarantees Scheme)을 시행
- (지방재정권 강화) 지방정부로의 재정권한 이양 지속, 북부 Powerhouse 조성 등 지역투자 확대
 - 사회보장 자원 마련을 위해 지방세(Council Tax) 신규 도입
 - 지방정부에 비거주재산세율(business rate)을 인하할 수 있는 전권 부여
 - FY2020-21까지 120억파운드 'Local Growth Fund' 조성
 - 북부 Powerhouse지역 수송시스템 개선(130억파운드)과 학교 개선(2,000만파운드) 신규 투입

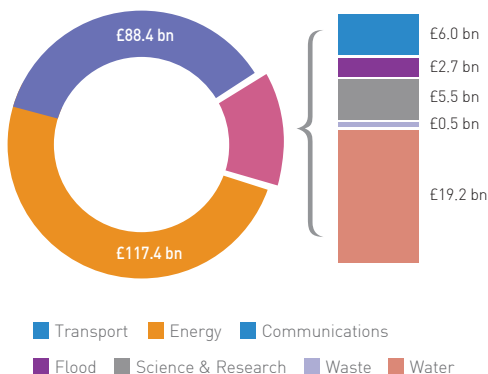
3) 독립적 자문기구

| 참고 | 인프라 투자 5개년 계획(National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021)

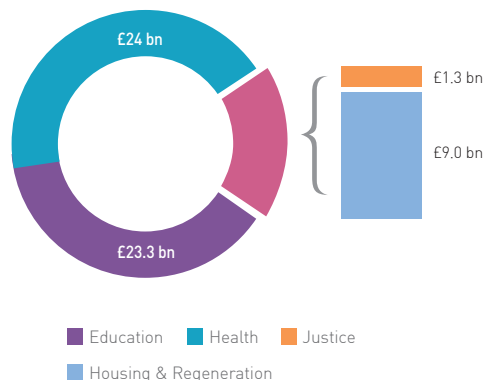
- ● 인프라 분야에 향후 5년간 1,000억파운드 이상의 자본 투자 시행을 위해 기존 단년도 계획을 대체한 중기 투자계획을 처음으로 발표
 - (단기) 일자리 창출, 경제성장 촉진, 민간투자 유치 증대와 같은 효과가 클 것으로 전망
 - (장기) 거래비용 감소, 노동 및 생산 시장의 통합, 혁신의 가능성 확대로 생산성 강화 전망
 - 효율성 증대, 전문성 강화, 규모의 경제 달성 등을 통해 국제 경쟁력 증대로 대내투자가 증가하고 교역규모가 확대될 것을 기대

- ● 향후 600개 이상의 인프라 프로젝트 및 프로그램에 약 4,830억파운드 규모의 자금이 투자되며, 이중 2,973억파운드는 FY2020-21까지 투입할 계획
 - FY2016-17 이후 경제인프라 확충에 총 4,256억파운드, 사회인프라(학교, 병원, 교도소 등) 건설에 576억파운드 투입
 - FY2020-21까지 경제인프라 확충에 2,397억파운드, 사회인프라에 576억파운드 투입

[그림 2] 경제인프라 계획



[그림 3] 사회인프라 계획



자료: Infrastructure and Projects Authority, *National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021*, Chart 2.A

IV 요약 및 평가

●● 주요 세입 정책 내용

- (소득세) 근로자의 소득세 부담을 완화하기 위해 고세율 적용 소득구간을 상향 조정하고 인적 공제액을 인상하는 방향으로 세법 개정, 주택마련과 장기 저축 장려를 위한 평생 ISA 도입
- (법인세) 기업 생산성과 고용률 제고를 위해 법인세율을 현행 20%에서 2020년 17%까지 인하하고 자본조달 비용을 낮추기 위해 자본이득세율 8%p 인하
- (설탕세) 비만으로 인한 사회적 비용에 대응하기 위해 청량음료의 설탕함량 정도에 따라 부담금을 적용하는 설탕세 신설
 - 설탕세로 확보된 재원은 아동 건강 증진 예산에 투입

●● 주요 지출 정책 내용

- (재정건전 확보) 공공부문 순차입 흑자 달성을 위해 추가적인 공공지출 감축, 재정지출 우선순위 설정, 전 부처에 대한 효율성 검토 등을 통해 지출을 절감하고 지출구조를 효율화
 - (근로자 지원) 소득세에서 논의된 고소득 세율 구간 상향조정과 인적공제 확대와 더불어 연료세와 주세를 동결하고 주택공급 확대와 동시에 2주택 보유에 대한 중과세 도입
 - (생산성 확충) 인프라 투자 5개년 계획을 바탕으로 경제인프라와 사회인프라에 대한 중기 투자를 통해서 생산성 확충
 - (지방재정권 강화) 지방정부로의 재정권한 이양을 지속함과 동시에 북부 Powerhouse 조성 등 지역투자 확대
- (평가) FY2016-2017 예산안은 재정건전성 확보와 성장동력 확충을 동시에 추구하는 방향으로 편성
- 재정건전성 확보를 위해 공공부문에 대한 지출 삭감과 동시에 부처별 재정지출 효율성 검토를 바탕으로 지출구조조정을 적극적으로 실시

- 지출 효율화를 위해서 중기 시계에서 지출 우선순위를 설정하고 인프라 투자 5개년 계획과 같은 중기 투자 계획 도입
- 근로자들의 근로의욕을 고취시키고 기업의 생산활동을 촉진시키기 위한 방안으로는 광의의 소득세 감면(고소득 세율구간 조정, 인적 공제 확대)과 법인세와 자본이득세의 직접 감면과 같은 조세정책 활용

| 참고문헌 |

- 영국 재무부, Spending review and autumn statement 2015, 2015. 11.
- 영국 재무부, Budget 2016, 2016. 3.
- 영국 OBR, Economic and Fiscal Outlook, 2016. 3.



BRIEF

2016 조세·재정 브리프 (Vol. 1)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2503
 - 팩 스 : 044-414-2509
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-