www.kipf.re.kr

조세재정 BRIEF

2016 조세 · 재정 브리프 (Vol. 2)

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

조세재정 BRIEF

목 차

- 캐나다 예산안 분석 및 평가 ····· 1
- 설계변경에 의한 계약금액 조정제도에 관한 소고 ····· 15
- 고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안 ····· 33
- BEPS 프로젝트의 특징과 정책대응 ····· 56
- 2016 세법개정안 평가 ····· 75
- 2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 평가 ····· 89
- 해외 주요국의 산업별 시장구조와 공공기관 ····· 104
- 정부3.0시대 공공기관 협업과제 특징과 추진방향 ····· 117

조세재정 BRIEF

캐나다 예산안 분석 및 평가

이상엽 연구위원 (044-414-2257)
한종석 부연구위원 (044-414-2415)

Ⅰ 경제·재정 전망 및 예산기조

가. 경제 전망

●● (경제성장률) 캐나다의 2016년 경제성장률 전망치는 1.4%로 2015년 11월 전망에 비해 0.6%p 하향 조정

■ 2017년 이후 전망은 2015년 11월 전망과 유사

●● (노동시장) 2016년 실업률은 2015년 11월 전망보다 상향 조정된 7.1%로 전망

●● (물가) 2016년 소비자물가지수 상승률은 1.6%, 2017년 이후 2% 수준 유지

〈표 1〉 캐나다 주요 경제지표 전망

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
실질GDP성장률	1.2 (1.3)	1.4 (2.0)	2.2 (2.2)	2.2 (2.2)	2.0 (2.0)	1.9 (2.0)	1.9 (2.1)
소비자물가상승률	1.1 (1.2)	1.6 (2.0)	2.0 (2.1)	2.0 (2.0)	2.0 (2.0)	2.0 (2.0)	1.9 (2.0)
실업률	6.9 (6.8)	7.1 (6.8)	6.9 (6.6)	6.5 (6.4)	6.4 (6.3)	6.3 (6.3)	6.6 (6.5)

주: ( ) 안은 2015 Fall update

출처: 캐나다 재무부, Budget 2016(2016.3.22), Table A1.1 일부 발췌

나. 재정 전망

●● (총수입) FY2016-17 총세입은 경제전망 저화와 기타 세입의 감소 등에 기인하여 전년대비 1.2% 감소한 2,877억 캐나다달러로 전망

●● (총지출) FY2016-17 총세출은 전년대비 7.6% 증가한 3,171억 캐나다달러 규모로 전망

- FY2016-17 프로그램 지출은 전년대비 7.6% 증가한 2,914억캐나다달러, 이자지출은 전년과 동일한 257억캐나다달러로 전망

● ● (재정수지)FY2016 예산안의 정책을 고려한 FY2016-17 재정적자는 294억캐나다달러로 전망되나, 이후 점차 감소하여 FY2020-21에는 143억캐나다달러에 이를 전망

- FY2016 예산안에서 정부는 6년간 총 502억캐나다달러 규모의 투자를 시행할 전망

● ● (국가채무) FY2016-17 GDP 대비 누적기준 연방채무(Federal Debt, accumulated deficit)[1] 비율은 32.5%로 전망되며, FY2017-18부터 점차 감소할 전망

〈표 2〉 캐나다 재정 및 예산 전망

(단위: 억캐나다달러, %)

	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21
총수입 (GDP %)	2,912 (14.6)	2,877 (14.4)	3,020 (14.5)	3,153 (14.5)	3,293 (14.5)	3,444 (14.5)
총지출 (GDP %)	2,966 (14.9)	3,171 (15.9)	3,310 (15.9)	3,380 (15.5)	3,470 (15.2)	3,586 (15.1)
프로그램지출 (GDP %)	2,709 (13.6)	2,914 (14.6)	3,046 (14.6)	3,087 (14.2)	3,142 (13.8)	3,232 (13.6)
이자지출 (GDP %)	257 (1.3)	257 (1.3)	264 (1.3)	294 (1.3)	328 (1.4)	355 (1.5)
재정수지 (GDP %)	-54 (-0.3)	-294 (-1.5)	-290 (-1.4)	-228 (-1.0)	-177 (-0.8)	-143 (-0.6)
FY 2016 예산조치[1] (Budget 2016 measures)	-31	-110	-135	-89	-67	-70
연방채무 (GDP %)	6,193 (31.2)	6,487 (32.5)	6,777 (32.4)	7,005 (32.1)	7,182 (31.6)	7,325 (30.9)

주: 1) 이자지출에 대한 예산조치 영향 포함

출처: 캐나다 재무부, Budget 2016(2016.3.22), Table 1

1) 공식채무지표로 누적기준 연방채무(Federal debt, accumulated deficit)를 사용하며, 연방채무는 이자지급채무와 외상매입 등을 포함한 부채에서 금융자산과 비금융자산을 차감하여 산출

다. 예산기조

●● (「중산층의 성장(Growing the Middle Class)」) 중산층의 성장에 초점을 맞춰 경제 성장과 고용 창출을 통해 중산층에게 기회를 제공하는 것을 목표

■ 캐나다 경제를 활성화하고, 중산층 및 중산층 진입을 위해 노력하는 이들을 위해 진정한 변화를 가져올 중요한 조치 포함

Ⅱ 주요 세입 정책

가. 세입 전망

●● (총수입) 경제전망 악화와 기타 세입의 감소 등에 기인하여 전년대비 1.2% 감소한 2,877억 캐나다달러(GDP 대비 14.4%) 전망

■ (조세수입) 전년과 동일한 2,376억캐나다달러(GDP 대비 11.9%)로 전망

■ (고용보험) 고용보험료(Employment Insurance Premium, EI) 수입은 전년대비 2.6% 감소한 224억캐나다달러, 고용보험료율은 1.88%로 전망

■ (기타 세입) 전년도와 같은 자산 매각 이익이 발생하지 않을 것으로 예상됨에 따라 전년대비 9.5% 감소한 277억캐나다달러 전망

●● 분야별 수입 전망

■ (개인소득세) 전년대비 12억캐나다달러(0.8%) 증가한 1,439억캐나다달러로 전망, 향후 5년간 연평균 증가율은 4.4%로 명목 GDP 성장률보다 빠르게 성장할 것으로 전망

■ (법인세) 전년대비 9억캐나다달러(2.3%) 감소한 379억캐나다달러로 전망, 낮은 유가가 최종 법인세 부채에 부정적인 영향을 미침에 따라 향후 5년간 연평균 2.8% 증가 전망

- 캐나다는 기업에 손실이 발생한 경우 법인세를 환급(최종법인세가 환급 후 법인세 의미)해주는데 유가하락으로 손실이 발생한 기업에 법인세를 환급하여 법인세수가 감소할 것으로 전망

■ (비거주자 소득세)[2] 63억캐나다달러로 전망, 향후 5년간 연평균 2.6% 증가할 것으로 전망

■ (재화 및 용역세)[3] 전년대비 1.2% 증가한 335억캐나다달러로 전망, 향후 5년간 연평균 3.8% 증가할 것으로 전망

■ (관세) 전년대비 3.8% 감소한 50억캐나다달러로 전망

- 한국·캐나다 FTA 시행, 캐나다·EU 포괄적경제무역협정(CETA) 도입 계획, 환태평양경제동반자협정(TTP) 도입 등에 따라 향후 소폭 감소할 전망

■ (기타 소비세) 전년대비 3.5% 감소한 약 111억 캐나다달러로 전망, 담배소비세수 감소와 캐나다·미국 목재협정 만료 등에 기인하여 향후 소폭 감소할 전망

〈표 3〉 세입전망

(단위: 십억캐나다달러, GDP대비 %)

	실적치	전 망 치					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
총 소득세(A)	181.4	187.8	188.0	199.9	208.0	217.5	228.7
개인소득세	135.7	142.7	143.9	153.7	160.9	168.5	177.0
법인세	39.4	38.8	37.9	39.9	40.4	42.1	44.5
비거주자소득세	6.2	6.3	6.3	6.3	6.6	6.9	7.2
총 소비세(B)	47.2	49.8	49.6	50.9	52.6	54.3	56.2
재화 및 용역세	31.3	33.1	33.5	35.2	36.7	38.3	40.0
관세	4.6	5.2	5.0	4.5	4.7	4.8	4.9
기타소비세	11.3	11.5	11.1	11.2	11.2	11.2	11.2
총 조세수입(C=A+B)	228.6	237.6	237.6	250.8	260.6	271.8	284.9
고용보험(D)	22.6	23.0	22.4	21.0	21.8	22.7	23.5
기타 세입(E)	31.2	30.6	27.7	30.2	32.9	34.9	36.0
총 세입(F=C+D+E)	282.3	291.2	287.7	302.0	315.3	329.3	344.4

2) 비거주자의 국내 원천소득에 대해 부과하는 소득세

3) Goods and Services Tax(GST)

	실적치	전 망 치					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
GDP 대비 비중(%)							
개인소득세	6.9	7.2	7.2	7.4	7.4	7.4	7.5
법인세	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
재화 및 용역세	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
총 조세수입	11.6	12.0	11.9	12.0	11.9	12.0	12.0
고용보험	1.1	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
기타 세입	1.6	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5
총 세입	14.3	14.6	14.4	14.5	14.5	14.5	14.5

출처: 캐나다 재무부, Budget 2016(2016.3.22), Table A1.3

나. 주요 세법 개정안

●● 2016년 예산안은 중산층 지원 확대를 주요 목표로 하며 개인소득세, 법인소득세, 국제조세, 소비세로 나누어 세법개정안을 제시

●● (개인소득세)

■ 기존 2개의 자녀 장려금 제도[4]를 통합하여 새로운 자녀장려금 제도 도입

- 연간 순소득이 14만캐나다달러 이하인 가정의 경우 지급받는 자녀장려금이 현행 제도에 비해 증가함

■ 고소득층의 세부담 강화를 위해 소득분할규정 폐지

- 고소득층의 납세부담 경감을 목적으로 2016년 도입된 제도로 18세 이하 자녀를 둔 경우, 과세소득을 최대 5만캐나다달러까지 배우자에게 이전 허용

4) 현재 캐나다는 18세 미만 자녀를 둔 경우 일정금액을 지급하는 자녀장려세제(Canada Child Tax Benefit; CCTB)와 6세 미만 자녀를 둔 경우 지급하는 통합자녀양육보조금(Universal Child Care Benefit)을 운영중임

- 캐나다 북부 거주자의 난방비 등 높은 거주비용 부담 완화를 위해 주거비용 소득공제 허용
- 개인투자자가 중소벤처기업에만 투자하는 뮤추얼펀드(LSVCC)[5]의 주식매입 시, 주식매입액의 15%를 세액공제하는 제도는 일몰 연장
- 초·중·고 교사, 유치원교사가 교육활동을 위해 개인비용을 지출한 경우 연간 최대 1천캐나다달러 한도로 세액공제를 허용
- 2016년에 자녀 체육·미술 과외비용의 세액공제 한도금액을 축소한 이후 2017년부터 폐지
- 2017년부터 교육기관 등록비용 및 교재비에 대한 세액공제를 폐지
- 투자자가 뮤추얼펀드 내 종류가 다른 주식 간 교환 시 공정가치로 처분한 것으로 간주하여 이와 관련한 이익을 인식하는 규정을 2016년 9월 1일 이후 발생하는 거래부터 적용
- 투자자가 만기일 이전 연계채권을 처분하여 자본이득으로 분류하는 방법으로 과세 회피하는 사례가 있어, 만기일 이전 연계채권 처분 시 처분이익을 이자수익으로 간주

●● (법인소득세)

- '15년 예산안에서 도입된 소규모 사업자에게 적용되는 경감세율 단계적 인하 폐지
  - '19년까지 단계적으로 인하하도록 되어 있는 경감세율을 폐지, 10.5% 세율을 지속 적용
- 소규모사업공제를 과다 적용받는 방법으로 조세회피하는 사례를 방지하기 위해 소규모사업공제의 과다적용 배제를 위한 규정 신설
  - 캐나다인 지배 비상장법인이 파트너십의 파트너인 경우 이 비상장법인의 주주를 파트너로 대체하는 방법으로 소규모사업공제를 최대한도로 적용받으며 파트너를 매우 포괄적으로 해석하는 방식으로 공제적용을 광범위하게 받음
- 가속상각을 통해 전기차량충전소와 전기에너지 저장시설에 대한 투자를 유도하고자 해당 자산의 가속상각을 허용

5) LSVCC는 Labour-Sponsored Venture Capital Corporations의 약자로, 주로 벤처캐피탈에 투자하도록 강제된 뮤추얼펀드 형태의 회사이며, 노동조합이 투자운영주체를 선임할 수 있음

■ 생명보험금을 자본배당계정(capital dividend account) 또는 조정취득원가(adjusted cost base)에 포함하는 방법으로 과세를 회피하는 문제를 해결하고자, 생명보험금의 해당 계정 산입을 금지함

■ 기존 무형자산 구입비용 공제제도의 복잡성 문제를 해결하기 위해, 무형자산 구입비용의 75%를 연간 7%로 공제하던 것에서, 구입비용 전액을 5%로 상각하도록 개정

●● (국제조세)

■ 다국적기업의 국가별 보고서 규정 도입 및 일부 액션플랜 이행계획을 발표

- 다국적기업 국가별 보고서 제출 규정 신설

- OECD BEPS 프로젝트 중 일부 액션플랜을 이행할 것을 발표

■ 외국법인이 보유한 캐나다법인의 지분을 다른 캐나다법인에 양도 시, 특정요건을 만족하는 경우 납입자본을 초과한 처분금액(이하 "배당간주금액")에 대해 비과세

■ 캐나다 거주인이 중개인을 통해 비거주자에게 로열티 지급 시 상호직접거래(back-to-back rule)로 보아 비거주자에게 직접 지급한 것으로 보고 과세하도록 개정

●● (소비세)

■ 영세율이 적용되는 의료물품 확대(인슐린펜, 인슐린바늘, 카테테르 추가)하고, 적용 규정을 명확화하여 미용 · 시술목적 화장품은 과세하는 반면 치료 · 회복목적 화장품은 면세하도록 함

■ 통신망을 통해 원거리에 있는 자에게 기술 및 고객지원 용역을 제공하는 경우 적용하던 영세율을 사업자 등록을 하지 않은 비거주자에게 용역을 제공하는 경우에만 적용하는 것으로 수출용역 범위 축소

■ 기부자가 기부 대가로 자선단체로부터 자산 · 서비스를 제공받는 경우, 기부금 전액에 부가세를 과세하던 것에서 제공받은 자산 · 서비스 금액에 대해서만 부가세를 부과

■ 거주용 주택, 빌딩 등과 같은 공간을 난방하는 데 소비한 연료에 대해서만 소비세(excise tax)를 면제하며, 교통수단의 전기 생성을 위해 사용한 연료의 소비세 면세규정을 폐지

Ⅲ 주요 세출 정책

가. 세출 전망

●● (총지출) 총지출은 전년대비 7.6% 증가한 3,171억캐나다달러, 프로그램 지출은 전년대비 7.6% 증가한 2,914억캐나다달러, 이자지출은 전년과 동일한 257억캐나다달러로 전망

●● 분야별 지출

■ (개인에 대한 주요 이전지출) 전년대비 10.0% 증가한 914억캐나다달러로 전망, FY2020-21에는 1,040억캐나다달러까지 증가할 전망

- (노인지원지출)[6] 소비자물가상승률 증가 및 노령인구 증가 등으로 연평균 증가율이 약 5.7%로 명목 GDP 증가율보다 빠르게 증가할 전망
- (고용보험) 고용보험 개선 조치로 인해 전년대비 8.8% 증가한 211억캐나다달러로 전망, 향후 연평균 2.7% 증가율로 완만히 증가할 것으로 예상
- (아동지원지출) 신규 아동복지급여(Canada Child Benefit) 도입으로 인해 전년대비 21.0% 증가한 219억캐나다달러로 전망

■ (정부부문간 주요 이전지출) 전년대비 4.3% 증가한 686억캐나다달러로 전망, FY2020-21에는 781억캐나다달러까지 증가할 전망

- (캐나다 보건지출)[7] 6% 증가를 법에서 규정함에 따라 361억캐나다달러로 전망, 이후에는 명목 GDP 성장률의 3년 이동평균에 따라 증가할 전망
- (사회보장 지출) 매년 3% 증가를 법에서 규정, FY2016-17 133억캐나다달러에서 FY2020-21 150억캐나다달러로 증가할 전망
- (연료세 기금) FY2016-17 21억캐나다달러에서 FY2020-21 22억캐나다달러로 증가할 전망

6) 노령연금(Old Age Security), 소득보장보조금 및 수당 지급(Guaranteed Income Supplement and Allowance payments)으로 구성

7) The Canada Health Transfer: CHT

■ (직접 프로그램 지출) FY2016예산안에서 발표된 조치들로 인해 전년대비 7.6% 증가한 1,313억 캐나다달러로 전망

- (운영비용)[8] 퇴역군인 지원 강화 등을 포함한 FY2016예산안의 조치들로 인해 FY2016-17 839억 캐나다달러에서 FY2020-21 887억캐나다달러로 증가 전망
- (부처 이전지출경비) 지방 및 원주민 정부, 인프라 투자를 위한 고등교육기관, 교육 기금 등으로의 이전 등으로 인해 전년대비 22.3%증가한 417억캐나다달러로 전망, FY2020-21에는 460억 캐나다달러까지 증가 전망
- (자본상각) 최근 투자 계획 및 기존 연방 자본(federal capital)개선으로 인해 전년대비 11.5% 증가한 58억캐나다달러로 전망

■ (이자 지출) 이자율 상승과 높은 이자발생부채(interest-bearing debt)로 인해 FY2016-17 257 캐나다달러에서 FY2020-21에는 355억캐나다달러로 증가할 전망

〈표 4〉 프로그램 지출 전망

(단위: 십억캐나다달러, GDP대비 %)

	실적치	전 망 치					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
개인에 대한 주요 이전지출(A)	76.5	83.1	91.4	95.5	97.7	100.5	104.0
노인지원	44.1	45.6	48.4	51.1	53.9	56.9	60.1
고용보험	18.1	19.4	21.1	21.6	21.3	21.5	22.1
아동지원	14.3	18.1	21.9	22.8	22.4	22.1	21.8
정부부문간 주요 이전지출(B)	63.1	65.8	68.6	70.3	72.7	75.4	78.1
건강관련 이전지출	32.1	34.0	36.1	37.1	38.5	40.2	41.9
사회보장관련 이전지출	12.6	13.0	13.3	13.7	14.2	14.6	15.0
직접프로그램지출(C)	114.3	122.0	131.0	138.8	138.3	138.3	141.1
총 프로그램지출(A+B+C)	253.8	270.9	291.4	304.6	308.7	314.2	323.2

8) 100개 이상 정부 부처 및 기관의 사업비를 포함

	실적치	전 망 치					
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
GDP 대비 비중(%)							
개인에 대한 주요 지출	3.9	4.2	4.6	4.6	4.5	4.4	4.4
정부부문간 주요 지출	3.2	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3
직접프로그램비용	5.8	6.1	6.6	6.6	6.3	6.1	6.0
총 프로그램지출	12.9	13.6	14.6	14.6	14.2	13.8	13.6

출처: 캐나다재무부, 캐나다재무부, Budget 2016(2016.3.22), Table A1.4

나. 주요 정책

●● 중산층 성장, 경제 활성화 등을 위한 정책을 발표,

- FY2016 예산정책으로 인해 FY2016-17 실질 GDP가 0.5% 상승하고 FY2017-18까지 100,000개의 고용이 창출 또는 유지될 것으로 기대

●● (중산층 강화) 청년 성공 지원, 고용보험 개선, 인프라 투자 등을 통한 중산층 지원

- (청년 성공 지원) 저소득 및 중위소득 학생 대상 고등교육 지원 확대, 학생 채무부담 완화, 캐나다 여름 직업 프로그램(Canada Summer Jobs program) 규모 두 배 확대, 청년 고용 전략(Youth Employment Strategy) 개선, 실무 직업교육 기회 강화 등

- (고용보험 개선) 2017년 1월부터 고용보험 대기 기간을 2주에서 1주로 단축, 상품가격 하락으로 인해 실업률이 급격히 증가한 지역에 대해 일시적으로 고용보험 혜택 확대

- (인프라 투자) 중산층을 위한 고용 창출 및 캐나다 경제 발전을 위해 10년 동안 1,200억캐나다 달러 이상의 인프라 투자계획 시행

●● (혁신적이고 환경을 고려한 경제) 고등교육기관 전략 투자 기금(Post-Secondary Institutions Strategic Investment Fund), 저탄소 경제기금(Low Carbon Economy Fund) 설립, 이노베이션 네트워크 및 클러스터 지원 등에 대한 투자

- 고등교육기관 전략 투자 기금 : 3년간 20억캐나다달러 투자
- 저탄소 경제기금설립 : 2년간 20억캐나다달러
- 이노베이션 네트워크 및 클러스터 지원 : 4년간 8억캐나다달러
- 해양 및 민물 연구 지원 : 5년간 약 2억캐나다달러 투자

●● (포괄적이고 공정한 캐나다) 퇴역군인 및 노년층 지원, 원주민 지원 확대, 의료시스템 강화, 문화 부문 투자 등

- (퇴역군인 지원) 상이군인(disabled veterans)에 대해 장기적인 재정적 안정 보장 등 지원 확대
- (노년층 지원) 소득보장보조금(Guaranteed Income Suppleme)[9] 확대, 노령연금 수급연령을 하향 조정(67세→65세) 등 노년층 지원 확대
- (원주민 지원 확대) 원주민 사회경제적 조건 개선 및 변화를 위해 5년간 84억캐나다달러 투자
- (기타) 식품안전 보장, 백신 활용 및 보급 개선 등 각종 보건 정책 등을 포함한 의료 시스템 강화, 예술 및 문화 관련 부문에 5년간 19억캐나다달러 투자

●● (세계 속의 캐나다) 캐나다 이민자 지원, 평화 · 안보에 대한 국제적 지원

- 캐나다 이민 시스템 처리기간을 단축하고 정착 프로그램 기금 증가
- 평화 · 안보 및 빈곤 퇴치를 위한 국제적 지원을 통해 세계에서의 캐나다 입지 강화
- 캐나다 군인 편의시설 개선 등을 통한 캐나다 국민 안전 보장 등

●● (개방적이고 투명한 정부) 정부 업무 방식 및 서비스 개선, 세법의 보다 효과적인 관리와 집행 보장 및 조세 시스템 개선을 위한 조치 제안

9) 캐나다에 거주하고 노령연금을 수급하는 저소득층 노년층에게 매월 추가로 제공되는 비과세 보조금

Ⅳ 요약 및 평가

●● 주요 세입 정책 내용

- (개인소득세) 고소득층 세부담 강화를 위한 소득분할규정 폐지, 중산층에 대한 자녀장려금 확대, 교육관련 세액공제 제도 정비,개인투자 관련 세액공제제도 정비
- (법인세) 소규모 사업자에 대한 경감세율과 공제제도 정비, 클린에너지 관련 자산의 가속상각 허용, 생명보험금 수령액의 자본배당계정 및 조정취득원가 포함 금지, 무형자산 구입비용 공제 제도 단순화
- (국제조세) 다국적기업 국가별 보고서 규정 도입 및 OECD BEPS 프로젝트 중 일부 액션플랜 이행 계획 발표, 외국법인 주식처분 시 배당간주금액에 대한 비과세 요건 명확화
- (소비세) 영세율이 적용되는 의료물품 확대 및 규정 명확화, 영세율이 적용되는 콜센터 수출용역 범위 축소

●● 주요 지출 정책 내용

- (중산층 강화) 청년 성공 지원, 고용보험 개선, 인프라 투자 등을 통한 중산층 지원
- (혁신적이고 환경을 고려한 경제) 고등교육기관 전략 투자기금(Post-Secondary Institutions Strategic Investment Fund), 저탄소 경제기금(Low Carbon Economy Fund) 설립, 이노베이션 네트워크 및 클러스터 지원 등에 대한 투자
- (포괄적이고 공정한 캐나다) 퇴역군인 및 노년층 지원, 원주민 지원 확대, 의료시스템 강화, 문화 부문 투자 등
- (세계 속의 캐나다) 캐나다 이민자 지원, 평화·안보에 대한 국제적 지원
- (개방적이고 투명한 정부) 정부 업무 방식 및 서비스 개선, 세법의 보다 효과적인 관리와 집행 보장 및 조세 시스템 개선을 위한 조치 제안

●● (평가) FY2016 예산안은 「중산층의 성장(Growing the Middle Class)」을 주제로 캐나다 경제를 활성화하고, 중산층 및 중산층 진입을 위해 노력하는 이들을 위해 변화를 추구하는 방향으로 편성한 것으로 평가할 수 있음

- 세입 측면에서는 고소득층의 세부담을 강화하고, 소규모 기업을 통한 조세회피를 차단하는 제도 등의 도입을 통해 세원을 확보하고, 법인세와 소비세 관련 적용 대상과 범위 등에 대한 규정을 명확하게 정비

- 세출 측면에서는 청년 지원을 강화하고 고용보험을 개선 등을 통한 중산층을 지원하고, 성장 잠재력 확충을 위해 교육과 친환경 분야에 대한 지출을 중심으로 지출 구조를 편성

| 참고문헌 |

- 캐나다 재무부, Growing the Middle Class, 2016.
- 캐나다 재무부, Tax Measures: Supplementary Information, 2016.
- 캐나다 재무부, Budget 2016, 2016. 4.

조세재정 BRIEF

설계변경에 의한 계약금액 조정제도에 관한 소고

강희우 부연구위원 (044-414-2224)

Ⅰ 배경 및 문제점

1. 설계변경에 의한 계약금액 조정과 관련한 논쟁

●● 정부는 공공부문의 공사계약에서 계약체결 이후 설계서를 수정할 필요가 있는 경우에 관련 법령에 따라 계약금액을 조정해 주고 있음

●● 하지만 이러한 설계변경에 따른 계약금액 조정 규모에 대한 논쟁이 계속되고 있음

- 특히, 최근 국회 국토교통위원회의 국정감사에서 설계변경에 따른 추가공사비 규모가 지나치게 크다는 주장이 매년 제기되고 있음 (〈표 1〉 참고)
- 반면 정부가 설계변경을 제대로 해주지 않아, 혹은 설계변경 이후 계약금액을 적절히 조정해 주지 않아 건설업체의 운영을 어렵게 한다는 지적도 있음

〈표 1〉 국회 국토교통위원회 국정감사에서 설계변경 관련 지적사항 (2013~2015년)

연도	위원	피감사기관	지적사항
2015	이헌승 위원	한국철도시설공단	- 설계 변경으로 인한 공사비 증액이 지난 5년간 2조 3,860억원임
2015	함진규 위원	한국토지주택공사	- 2010년 이후 100억 원 이상 공사에서 총 1,552건의 설계변경이 있었고, 이로 인해 1조 506억원의 추가공사비가 발생함
2015	이완영 위원	한국수자원공사	- 지난 5년간 121회 설계변경이 있었고 이로 인해 940억원의 추가 공사비가 발생함
2014	이우현 위원	한국토지주택공사	- 지난 5년간 설계변경으로 인해 공사비 약 1조 3,395억원이 증가함 (또한 지난 5년간의 설계변경 건수는 단지의 경우 365건, 주택의 경우 784건으로 전체 1,149건임. 이에 따라 단지의 경우는 20개월, 주택의 경우 2개월의 공사기간이 늘어났음)
2014	함진규 위원	한국토지주택공사	- 지난 5년간 공사 개시 이후 100억원 이상 공사 중 설계변경으로 인한 공사비 증액은 7,990억원이었고, 설계변경 횟수는 1,149회였음
2014	이헌승 위원	한국철도시설공단	- 최근 5년간 100억원 이상 철도건설공사 중에서 계획변경 및 물가변동으로 1조 7,231억원의 공사비 증액 발생 (부적절한 설계변경 456건을 적발하여 3,233억원 공사비 삭감 조치)

연도	위원	피감사기관	지적사항
2013	문병호 위원	한국토지주택공사	- 2012년 설계변경으로 인해 2조 4,000억원이 낭비되었음. 공사 1건 당 평균 4.1회 설계변경을 하였고 1건당 사업비가 46억원이 증가하였음
2013	심재철 위원	한국수자원공사	- 한국수자원공사의 100억원 이상 건설공사에서 452건의 설계변경이 있었고, 이로 인해 384억원이 추가로 지급됨
2013	함진규 위원	경기도	- 지난 5년간 설계변경으로 인해 경기도에서 증액한 공사비는 1,266억원임
2013	문병호 위원	국토교통부	- 2008년 이후에 국토부가 직접 발주한 30억원 이상 도로 공사비에서, 도로공사에서만 설계 변경으로 4,892억원의 공사비가 증가하였고, 공사 지연으로 2,451억원이 증가하여 총 7,343억원의 공사비가 증가함 - 국토부가 직접 발주한 4대강 공사에서 설계변경으로 인해 총 공사비 6,820억원이 추가됨
2013	강석호 위원	국토교통부	- 공공건설사업 설계변경 등으로 인해 지난 12년간 14조원을 낭비함

자료: 제19대 국회 국정감사 회의록 홈페이지(http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do)에서 국토교통위원회 국정감사 회의록 중 일부를 저자가 정리

2. 논쟁의 원인

●● 이러한 논쟁이 발생하는 가장 근본적인 이유는 설계변경을 수행하기 위한 계약상대자의 공사비용이 발주기관이 관측할 수 없는 사적정보(private information)로서 발주기관과 계약상대자 사이에 비대칭정보(asymmetric information)가 존재하기 때문임

■ 만약 발주기관뿐만 아니라 제3자가 추가공사를 위한 계약상대자의 비용을 정확하게 관측할 수 있고, 그 비용을 건설업체에 보상해 준다면 추가공사비 규모에 대한 논쟁은 사라질 것임

●● 두 번째 이유는 설계변경의 필요 여부, 또는 설계변경의 책임소재 관계를 제3자가 객관적으로 판단해 줄 수 없기 때문임

●● 본고에서는 이 중 첫 번째 원인인 발주기관과 계약상대자 사이의 비대칭정보를 고려한 경제학의 최적계약 관련 연구를 소개하고 이를 바탕으로 설계변경으로 인한 계약금액 조정제도의 개선방안을 도출하고자 함

■ 계약금액 조정제도는 추가공사비 규모뿐만 아니라 정부계약제도 전체의 효율성에도 영향을 미치기 때문에 제도 전반을 고려해 개선방안을 도출해야 함

Ⅱ 조사 및 분석결과

1. 설계변경으로 인한 계약금액 조정제도 현황

●● 본 장에서는 장훈기(2015)와 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하, 국가계약법) 및 관계 법령을 바탕으로 우리나라의 설계변경으로 인한 계약금액 조정제도를 소개함

가. 공사계약의 개요

●● 공사계약의 입찰방식은 크게 설계시공 분리방식과 설계시공 일괄방식으로 나누어짐

●● 설계시공 분리방식은 설계와 시공을 따로 발주하는 방식으로 가장 기본적인 공사계약 입찰방식임

■ 이 방식에 따르면 발주기관은 시공업무 입찰공고 시에 미리 준비한 설계서와 물량내역서를 교부하고 계약상대자는 제공받은 설계서에 따라 공사를 수행해야 함

- 단, 추정가격 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상 공사나 문화재 수리공사의 경우 입찰자에게 물량내역서를 작성하게 할 수 있음

●● 설계시공 일괄방식은 발주기관이 설계와 시공을 함께 발주하는 방식으로 일괄입찰(턴키입찰), 대안입찰, 기본설계 또는 실시설계 기술제안입찰로 구분할 수 있음

■ 일괄입찰과 대안입찰은 모두 대형공사에 적용할 수 있는 입찰방식임[1)]

1) 대형공사란 총공사비 추정가격이 300억원 이상의 신규복합 공종공사나, 총공사비 추정가격 300억원 미만인 신규복합 공종공사 중 발주기관이 대안입찰 또는 설계시공일괄입찰로 집행함이 유리하다고 인정하는 공사를 의미함(「국가계약법 시행령」 제79조)

- 일괄입찰방식에 따르면 발주기관은 공사기본계획 및 지침만 교부하고 입찰자로 하여금 설계서를 직접 작성하게 함
- 대안입찰방식은 발주기관이 실시설계서를 제시하고 그 중 대체가 가능한 공종에 대해서 입찰자로 하여금 대안을 제시하게 하는 입찰방식임

●● 기본설계 또는 실시설계 기술제안입찰방식은 상징성, 기념성, 예술성 등이 필요하다고 인정되거나 난이도가 높은 기술이 필요한 시설물 공사에 적용하는 입찰방식으로, 입찰자는 발주기관이 교부한 입찰안내서와 기본설계서 또는 실시설계서에 근거해 기술제안서를 제출해야 함

〈표 2〉 우리나라 공공부문 공사계약의 입찰방식

입찰방식		특징
설계시공 분리방식		- 발주기관이 설계와 시공을 따로 발주 - 시공업무 입찰 시 발주기관은 미리 준비한 설계서와 물량내역서를 교부하고 입찰자는 이에 근거해 시공업무 수행 - 종합심사낙찰제 대상 공사나 문화재수리 공사의 경우 입찰자가 물량내역서를 직접 작성하게 할 수 있음
설계시공 일괄방식	일괄입찰 (턴키입찰)	- 대형공사에 적용 - 발주기관은 공사기본계획 및 지침만 교부하고, 설계서는 입찰자가 직접 작성
	대안입찰	- 대형공사에 적용 - 발주기관이 실시설계서를 교부하고 그 중 대체가 가능한 공종에 대해 입찰자가 대안을 제시
	기본설계 또는 실시설계 기술제안입찰	- 상징성, 기념성, 예술성이 요구되거나 난이도가 높은 기술이 필요한 시설물 공사에 적용 - 입찰자는 발주기관이 교부한 입찰안내서와 기본설계서(실시설계서)에 근거해 기술제안서 제출

자료: 장훈기(2015)와 「국가계약법 시행령」을 참고해 저자 작성

●● 한편 우리나라 정부계약은 기본적으로 확정계약으로 계약내용 이행의 대가인 계약금액이 계약 체결 시에 확정됨

■ 다만, 「국가계약법」 제23조에 따라 개발시제품의 제조계약이나, 시험·조사·연구 용역계약, 공공기관과의 관계 법령에 따른 위탁 또는 대행 계약, 시간적 여유가 없는 긴급 재해복구를 위한 계약의 경우에는 계약이행 이후 정산하는 개산계약을 체결할 수 있음

나. 설계변경으로 인한 계약금액 조정제도[2)]

●● 「국가계약법」 제19조에 따르면 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 시행령에 따라 이를 조정하도록 명시하고 있음

●● 계약예규 「공사계약일반조건」(이하 계약예규)에 따르면 「국가계약법」상의 설계서는 공사시방서, 설계도면, 현장설명서 및 공종별 목적물 물량내역서를 의미함(「계약예규」 제2조)[3)]

■ 「계약예규」 제19조에 따르면 설계변경은 ① 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우, ② 지질, 용수 등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우, ③ 새로운 기술·공법 사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등의 효과가 현저할 경우, 또는 ④ 기타 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우 등을 의미함

●● 「국가계약법 시행령」 제65조 제1항에 따르면 계약담당공무원은 설계변경으로 인해 공사량의 증감이 발생했을 경우 계약금액을 조정해야 함[4)]

■ 만약 예정가격 대비 낙찰률이 86% 미만인 경우 증액조정금액이 당초 계약서상 계약금액의 10% 이상일 때에는 계약심의위원회, 예산집행심의회 또는 기술자문위원회의 심의를 거쳐 소속 중앙관서 장의 승인을 얻어야 함

●● 계약금액 조정을 위한 품목별 단가는 입찰방식 및 신규비목 여부, 책임소재에 따라 달라짐(〈표 3〉 참고)

■ 계약상대자가 설계서 작성에 참여하는 설계시공 일괄방식에서는 발주기관의 책임 있는 사유나 불가항력의 사건이 발생한 경우에만 계약금액 증액을 허용하고 있음

---

2) 더 자세한 내용은 국가계약법 시행령과 계약예규 「공사계약일반조건」을 참고

3) 공사시방서와 설계도면, 현장설명서, 물량내역서의 자세한 정의는 계약예규를 참고

4) 추정가격 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상 공사나 문화재 수리공사에서 입찰자에게 물량내역서를 직접 작성하도록 한 경우, 물량내역서의 누락 사항이나 오류로 인한 설계변경은 계약금액 조정 사유로 인정하지 않고 있음

- 여기서 발주기관의 책임 있는 사유나 불가항력의 사유라 함은「계약예규」에서 ① 사업계획 변경 등 발주기관의 필요에 의한 경우, ② 발주기관 외에 해당 공사와 관련된 인허가기관 등의 요구를 발주기관이 수용하는 경우, ③ 공사 관련 법령의 제·개정으로 인한 경우, ④ 공사 관련 법령에 따라 시공하였음에도 불구하고 발생하는 민원에 의한 경우, ⑤ 발주기관 또는 공사 관련 기관이 교부한 지하매설 지장물 도면과 현장 상태가 상이하거나 계약 이후 신규로 매설된 지장물에 의한 경우, ⑥ 토지·건물 소유자의 반대 등 지질 조사가 불가능했던 부분의 경우, ⑦ 태풍, 홍수 등 기상 악천후, 전쟁, 지진, 화재, 전염병, 폭동 등 계약당사자의 통제범위를 벗어난 사태의 발생의 경우로 한정하고 있음

●● 설계시공 분리방식에서는 그 외의 경우에도 공사비 증액을 허용하고 있지만 증가된 공사량의 품목 단가를 명확하게 제한하고 있음

〈표 3〉 설계변경 시 증가된 공사량에 대한 단가 책정에 관한 규정

구분	발주기관의 책임 있는 사유 또는 불가항력의 사유		그 외의 사유	
	신규 비목	기존 품목의 공사량 증가	신규 비목	기존 품목의 공사량 증가
설계시공 분리방식	- 설계변경 당시 산정한 단가와 이 단가에 낙찰률을 곱한 금액 사이에서 협의 - 합의가 도출되지 않을 경우 위 두 금액의 산술평균	- 설계변경 당시 산정한 단가와 이 단가에 낙찰률을 곱한 금액 사이에서 협의 - 합의가 도출되지 않을 경우 위 두 금액의 산술평균	설계변경 당시 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액	산출내역서상의 계약단가와 예정가격단가 중 작은 값
일괄입찰	설계변경 당시 산정한 단가	- 설계변경 당시 산정한 단가와 산출내역서상의 단가 사이에서 협의 - 합의가 도출되지 않을 경우 위 두 금액의 산술평균	계약금액 증액 불가	
대안입찰	상동	상동	계약금액 증액 불가	
기본설계 기술제안입찰	상동	상동	계약금액 증액 불가	

구분	발주기관의 책임 있는 사유 또는 불가항력의 사유		그 외의 사유	
	신규 비목	기존 품목의 공사량 증가	신규 비목	기존 품목의 공사량 증가
실시설계 기술제안 입찰	- 설계변경 당시 산정한 단가와 이 단가에 낙찰률을 곱한 금액 사이에서 협의 - 합의가 도출되지 않을 경우 위 두 금액의 산술평균	- 설계변경 당시 산정한 단가와 이 단가에 낙찰률을 곱한 금액 사이에서 협의 - 합의가 도출되지 않을 경우 위 두 금액의 산술 평균	계약금액 증액 불가	

주: 1. 감소된 공사량의 단가는 산출내역서상의 계약단가로 함

2. 설계시공 분리방식에서 입찰자가 물량내역서를 작성한 경우 물량내역서의 누락 사항이나 오류로 인한 설계변경은 계약금액 조정 사유로 인정하지 않고 있음

자료: 「국가계약법 시행령」과 「계약예규」 「공사계약일반조건」을 참고해 저자가 정리

다. 추가공사비의 규모 증가의 원인

●● 앞서 언급했듯이 본고에서는 추가공사비 논쟁의 원인을 발주기관과 계약상대자 사이에 존재하는 비대칭정보로 한정해 논의하고자 함

●● 이러한 가정하에서 위의 제도 현황을 바탕으로 추가공사비가 커질 수 있는 보다 구체적인 원인을 아래와 같이 몇 가지로 정리할 수 있음

- 첫째, 설계시공 분리방식에서 발주기관이 제공한 설계서가 부실한 경우 공사량이 지나치게 증가해 계약금액 증액 규모가 커진 경우

- 둘째, 협상력 차이 또는 제도적 장애로 인해 추가공사비 협의 과정에서의 경제학적 비용(economic costs)이 크다면, 이를 반영해 예상보다 추가공사비 규모가 커진 경우[5)]

●● 첫 번째 원인에 대한 해결책으로는 더욱 철저하게 설계서를 작성하는 방법을 생각할 수 있음

5) 발주기관의 비리에 의해서도 증액 조정이 이루어질 수 있지만 본고에서는 계약금액 조정제도의 개선 방안을 제시하고자 하기 때문에 이 문제는 다루지 않음

- 이는 설계변경 사유를 줄여준다는 이점이 있지만, 더욱 완벽한 설계서를 작성하는 것은 또 다른 비용을 요구하는 작업이기 때문에 신중한 접근이 필요함

- 또한 이 경우 대가 산정의 방식도 고려해야 함

  - 완성도 있는 설계서를 제공했기 때문에 설계변경에 따른 계약금액의 조정을 까다롭게 하는 것이 합리적인지 살펴볼 필요가 있음

●● 두 번째 원인에 대한 해결책으로는 법적으로 계약당사자 간 협상력의 차이를 조정하거나 제도적 장애를 제거하는 방법을 생각할 수 있음

- 하지만 이 또한 발주기관에 협상력의 우위를 보장하는 것이 최선인지는 철저히 따져봐야 함

  - 예를 들어, 발주기관에 협상력의 절대 우위를 보장하게 되면 추가공사비 자체는 줄어들 수 있지만 이를 예상한 계약상대자가 계약금액을 높여 추가공사비 감소의 효과를 상쇄시킬 수 있음

●● 다음 장에서는 이와 관련한 경제학 연구인 Bajari and Tadelis(2001) 논문을 소개하고 위에서 살펴본 추가공사비 증가의 원인과 적합한 제도 설계방안을 살펴봄

2. 설계변경으로 인한 계약금액 조정제도 관련 경제학 연구 소개

●● 경제학에서 조달계약의 대가 산정 방식에 관한 대표적인 연구로 McAfee and McMillan(1986)을 들 수 있음

- 이 논문에서 입찰자는 입찰 참여 전에 공사 프로젝트에 관한 기대비용을 알고 있으며 이는 사적 정보로서 다른 입찰자나 발주기관은 알지 못한다고 가정했음

- 이를 바탕으로 발주기관의 효용을 극대화하는 대가 산정 방식은 계약상대자의 비용최소화 노력, 입찰경쟁 강화, 계약상대자와의 위험 분담을 고려해야 한다고 주장했음

- 하지만 계약 체결 이후 발생하는 계약금액 변경 사유는 외부적인 충격으로 간주해 설계변경을 수행하기 위한 업체의 비용을 사적정보로 해석하지 않았으며, 따라서 추가공사비를 둘러싼 발주기관과 계약상대자의 협상 과정도 생략했음

가. Bajari and Tadelis(2001)

●● Bajari and Tadelis(2001)(이하, BT)는 McAfee and Millan(1986)과는 달리 설계변경 이후 발주기관과 계약상대자 사이의 비대칭정보를 가정했으며, 설계변경으로 인한 추가공사비를 결정하기 위해 계약당사자 간 협상의 과정을 모형화했음

●● 이를 이용해 BT는 발주기관의 효용을 극대화하는 설계서의 완성도(completeness)와 대가 산정 방식을 공사 프로젝트의 복잡도(complexity)에 따라 제시했음

■ 특히 이들은 대가 산정 방식으로 정액계약(fixed-price contracts)과 원가가산계약(cost-plus contracts)만을 고려했음

- 이 논문에서 정의한 정액계약은 계약내용 이행을 조건으로 미리 정해 놓은 금액을 지불하는 계약임
- 원가가산계약은 계약상대자의 모든 공사비용을 보전해 주고 일정한 추가금액을 지불하는 것으로, 계약이행 이후 비용에 따라 정산해주는 계약방식임

●● (주의사항) 정액계약은 계약변경을 허용하지 않는 계약이 아닌, 계약 당시 설계서에서 제시한 업무를 수행하는 조건으로 미리 정해놓은 일정 금액을 지불하기로 약속하는 계약임

1) BT 모형 소개

●● 발주기관은 공사업무의 복잡도가 주어진 상황에서 설계서의 완성도를 결정해 계약상대자에게 설계서를 제공하고 공사계약을 체결하고자 함

■ 만약 완성도가 높은 설계서를 제공하게 되면 계약 체결 이후 설계변경을 할 가능성이 줄어들게 되지만 설계서의 완성도를 높이기 위해 발주기관은 추가적인 비용을 감수해야 함

●● 계약상대자는 설계서에 따른 공사업무 수행을 위해 필요한 노력의 정도(effort)를 결정할 수 있다고 가정해 계약상대자의 도덕적 해이의 가능성을 고려하고 있음[6)]

6) 계약상대자의 노력은 처음 계약서에 명시된 내용을 이행하기 위한 것으로, 설계변경 이후 추가공사를 위한 노력은 모형에서 고려하고 있지 않음

● ● 공사업체의 수는 충분히 많아 완전경쟁이 이루어지고 있어 사전적으로 기대수익을 0으로 하는 계약의 제안이 가능함

● ● 설계변경 시 협상과정

■ 계약서에 명시되지 않은 사건이 발생했을 때 발주기관은 먼저 설계서를 변경해야 하고 추가공사비는 양자 간 협상을 통해 결정함

■ 협상 과정은 단판 협상(take-it-or-leave-it) 모형을 사용해 협상안을 제시하는 자는 확률로 정해짐

- 협상안을 상대방이 수용하면 협상이 타결되고 그렇지 않으면 결렬되는 것으로 가정함
- 단판 협상에서는 협상안을 제시하는 자가 유리하기 때문에, 협상안을 제시할 수 있는 확률을 협상력으로 해석할 수 있음

■ 협상결렬 시 공사는 설계서 원안대로 수행되고 이 경우 발주기관에 계약목적물의 가치는 0이라고 가정함

● ● BT의 주요 가정

■ BT에서는 계약체결 이전에 계약상대자가 공사비용에 대해 발주기관보다 더 많은 정보를 갖고 있다고 가정하지 않고 있음

■ 다만, 설계변경이 필요한 경우에 계약상대자는 발주기관보다 설계변경을 이행하기 위한 비용에 대해 더 정확한 정보를 갖고 있으며, 발주기관은 계약상대자의 추가공사를 위한 비용은 알지 못하지만 그 확률분포는 알고 있다고 가정함

- 예를 들어, 시공 이후 예상치 못한 사건에 대응하기 위해 계약상대자는 함께 일하고 있는 하청업자나 공사자재 공급업자와의 업무 조율을 어떻게 해야 하는지 등에 대해 발주기관보다 더 정확한 정보를 갖고 있음

■ 또 다른 중요한 가정은 추가공사를 위한 업체의 비용은 사적정보이지만 계약상대자의 총공사비용은 입증가능(verifiable)하다는 것임

- 이는 현실에서 발주기관이 감리업체를 고용해 공사업무의 수행을 감독·검사하고, 각 품목별 시장단가를 조사하고 있기 때문에 충분히 수용할 수 있는 가정임

- 이 가정을 바탕으로 발주기관은 총공사비용에 근거해 대가를 산정할 수 있음
- 하지만 설계변경을 이행하기 위해 필요한 비용은 계약상대자의 사적정보이기 때문에 이를 바탕으로 계약금액이나 추가공사비를 산정할 수는 없음[7)]

2) BT 모형 분석 결과 정리

●● 정액계약의 장단점

■ 정액계약은 처음 계약서에 명시된 계약내용의 수행을 조건으로 미리 정해진 금액을 지불하기로 하는 계약이기 때문에 계약상대자로 하여금 비용 최소화를 위해 최적 수준의 노력을 기울이도록 유도할 수 있음

■ 계약상대자의 공사비용이 곧 사회적 비용이기 때문에 이는 사회적으로도 최적 수준의 노력임

■ 하지만 설계변경 사유가 발생한 경우에 추가공사비 결정을 위한 협상에서 계약상대자의 사적정보로 인해 발주기관은 추가적인 비용을 지불해야 함

- 원가가산계약과 비교했을 때 정액계약하에서 발주기관이 설계변경 시 추가적으로 지불해야 하는 비용은 아래에서 더 자세히 소개함

●● 원가가산계약의 장단점

■ 원가가산계약은 총공사비용을 그대로 보전해주기 때문에 계약상대자로 하여금 최적 수준의 노력을 기울이도록 유도할 수는 없음

■ 하지만 설계변경 사유가 발생한 경우에 발주기관은 추가공사비를 반영한 총공사비용을 보전해주기 때문에 협상 과정을 거치지 않고 설계변경의 이행을 요구할 수 있음

- 이는 계약상대자가 갖고 있는 사적 정보를 고려하지 않아도 되는 장점으로 이어짐
- 따라서 정액계약에서 협상 시 발생하는 비대칭정보로 인한 추가적인 비용이 원가가산계약에는 존재하지 않음

---

7) 여기서 추가공사비는 발주기관이 계약상대자에게 지불하는 금액으로 설계변경을 이행하기 위한 계약상대자의 비용과는 구분해 사용함

●● 정액계약하에서 설계변경 시 발생하는 추가비용

■ 계약상대자가 절대적인 협상력을 갖고 있을 때(즉, 발주기관이 전혀 협상력이 없을 때) 발주기관이 계약상대자의 모든 추가 비용을 지불함

- 원가가산계약에서도 설계변경 시 추가공사를 위한 비용은 총공사비용에 포함되기 때문에 발주기관이 계약상대자의 모든 추가 비용을 지불함

■ 하지만 발주기관이 조금이라도 협상력을 갖고 있다면 다른 결론을 얻게 됨

■ 이해를 위해 발주기관이 모든 협상력을 지니고 있다고 가정

- 이 경우 발주기관은 독점기업과 같은 행위를 함
- 발주기관은 설계변경의 수행을 위한 비용의 분포를 알고 있기 때문에 가장 높은 금액을 협상에서 제시하게 되면 설계변경 협상을 체결할 수 있음
- 하지만 여기서 협상 제시액을 조금 낮춘다면 협상 결렬의 위험이 따르지만 동시에 협상 체결 시 지불해야 하는 금액도 줄어들게 됨
- 이는 독점기업의 가격 책정 상황과 정확히 일치함
- 따라서 정액계약에서 설계변경 시 발주기관은 가장 높은 금액을 협상에서 제시하지 않고 자신의 기대효용을 극대화하는 금액을 제시함

■ 이는 정액계약에서 추가공사비 자체는 줄어들게 되지만 협상결렬 가능성이 높아짐으로써 지불해야 하는 경제학적 비용을 증가시키는 결과로 이어짐

■ 이러한 협상결렬 가능성으로 인해 발생하는 경제학적 비용은 발주기관의 협상력이 커질수록, 또는 협상 과정에서 제도적 장애의 영향이 클수록 증가함

나. 시사점

●● 위의 내용을 정리하자면, 정액계약이나 원가가산계약의 사용 여부를 결정할 때 발주기관은 계약상대자의 비용최소화 노력과 협상 과정에서 협상결렬 가능성으로 인한 비효율성을 함께 고려해야 함

●● 설계서의 완성도와 대가 산정 방식의 관계

■ 만약 설계서가 모든 가능성을 고려해 가장 좋은 완성도를 갖고 있다면 원가가산계약보다는 정액계약을 사용하는 것이 더 효율적임

- 왜냐하면 설계서가 가장 완벽한 완성도를 지니고 있기 때문에 추가 협상의 여지는 없어지게 되고, 따라서 계약상대자가 최선의 노력을 기울이도록 유도하는 것이 가장 효율적이기 때문임

■ 반면 설계서의 완성도가 떨어져 추후 설계변경이 반드시 일어난다면, 두 계약 사이의 우월관계는 정액계약(또는 원가가산계약)의 비용편익 분석을 통해 판단해야 함

- 위에서 논의했듯이 정액계약의 비용은 협상결렬의 위험으로 인해 발생하는 추가적인 비용이고, 편익은 계약상대자의 노력으로 인한 공사비용 감소와 발주기관이 협상력을 갖고 있을 때 절약할 수 있는 추가공사비 규모임
- 이 둘을 비교했을 때 만약 정액계약의 비용이 편익보다 크다면, 다시 말해 협상결렬의 위험으로 인해 지불해야 하는 비용이 충분히 크다면, 원가가산계약을 사용하는 것이 합리적임

●● 따라서 만약 주어진 공사업무의 복잡도가 크다면, 완성도 있는 설계서를 제공하는 것은 많은 비용을 수반하기 때문에, 설계비용을 줄이는 대신 협상 과정을 원활히 하는 것이 합리적임

■ 즉, 공사업무의 복잡도가 크다면 설계서의 완성도는 다소 줄이는 대신 원가가산계약 방법을 이용해 일어날 가능성이 높은 설계변경을 대비하는 것이 바람직함

■ 반대로, 만약 공사업무가 다소 단순하다면, 설계서를 완성도 있게 제시해 설계변경 가능성을 줄이고 정액계약을 통해 계약상대자의 비용최소화 노력을 유도해야 함

●● 또한 BT 모형은 협상 과정에서 제도적 장애에 따라 적합한 설계서의 완성도와 대가 산정 방식이 무엇인지 시사점을 제시하고 있음

■ 만약 협상 과정에서 제도적 장애 수준이 높다면, 정액계약 방식을 이용하는 것은 협상결렬의 가능성을 높이기 때문에 전체 공사비용을 증가시킬 수 있음

■ 그럼에도 불구하고 정액계약 방식을 이용해야만 한다면 설계서의 완성도를 높여 설계변경의 가능성을 줄이는 것을 대안으로 생각할 수 있음

●● 이러한 분석 결과를 이용해 BT는 협상 과정에서 제도적 장애를 줄이는 방안의 장점을 세 가지로 제시하고 있음

- 첫째, 협상 과정에서 장애요인이 줄어든다면, 협상결렬로 인해 발생하는 경제학적 비용이 줄어들게 됨
- 둘째, 이로 인해 발주기관은 설계서의 완성도를 높이기 위해 지출해야 하는 비용을 절약할 수 있음
- 셋째, 제도적 장애 요인의 감소는 정액계약의 사용을 촉진해 계약상대자의 비용최소화 노력을 유도할 수 있음

Ⅲ 정책제언

1. (제안1) 계약금액 조정제도 개선안은 추가공사비 규모 절감이 아닌 전체 공사계약 제도의 효율성 향상에 초점을 맞추어야 함

●● 국정감사에서 설계변경으로 인한 추가공사비의 규모가 이슈가 되면서 자칫 추가공사비 규모만을 줄이는 데 초점을 맞춘다면 이는 오히려 제도의 효율성을 해칠 수 있음

- 우리나라의 대가 산정 방식은 기본적으로 확정계약으로 계약내용의 이행을 조건으로 정해진 금액을 지불한다는 면에서 정액계약과 유사하다고 할 수 있음
- 그렇다면 설계서의 완성도나 대가 산정 방식의 변경 없이 추가공사비 규모를 줄이기 위해 협상 과정의 제도적 장애 요인을 추가한다면, 이는 추가공사비 규모의 축소로 이어지더라도 오히려 협상결렬의 위험으로 인한 경제학적 비용의 증가로 계약금액이 증가하는 등 부작용을 불러올 가능성이 있음
- BT 모형에서는 명시적으로 고려하지 않았지만 이로 인해 입찰경쟁이 약해져 제도 효율성을 악화시킬 수도 있음

■ 따라서 단순히 추가공사비 규모에만 초점을 맞추는 것보다 공사의 복잡도에 따라 설계서의 완성도와 대가 산정 방식을 함께 고려해 제도를 개선하는 것이 필요함

■ 특히, 추가공사비 결정을 위한 협상 과정에 존재할 수 있는 제도적 장애요인을 제거하는 것이 전체 제도의 효율성을 높일 수 있고, 정액계약의 사용을 촉진해 계약상대자의 비용최소화 노력을 유도할 수도 있음

2. (제안2) 공사복잡도에 따라 설계서의 완성도와 대가 산정 방식을 다르게 규정하는 방식을 검토해야 함

●● 현재 설계시공 분리방식에서는 기본적으로 발주기관이 물량내역서를 제공함으로써 설계시공 일괄방식보다는 자세한 설계서를 계약상대자에게 제시하고 있음

■ 상대적으로 복잡한 공사에서 설계시공 일괄방식이 이용되고 있는 현실을 고려했을 때 이는 BT의 결과와 일맥상통한다고 할 수 있음

●● 하지만 보다 자세히 복잡도에 따라 공사를 구분하고 이를 기준으로 계약상대자에게 제시할 설계서의 완성도와 대가 산정 방식을 함께 규정한다면 제도의 효율성을 높일 수 있을 것으로 사료됨

■ 참고로 국토교통부고시 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」의 별표2에 따르면 토목공사와 건축공사를 아래 〈표 4〉와 같이 구분하고 있음

- 이와 같은 구분이 공사계약제도의 효율성을 위한 목적과 정확히 부합하지 않을 수도 있지만, 적어도 공종의 복잡도에 따라 공사를 구분할 수 있다는 점에서 설계변경에 의한 계약금액 조정제도를 개선할 수 있는 여지가 있다고 볼 수 있음

〈표 4〉「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」에서 토목공사와 건축공사의 공종 복잡도별 분류

구분	단순한 공종	보통의 공종	복잡한 공종
토목공사			
해당공종	- 구조물이 없는 일반부지 조성 - 하천제방, 호안, 하도 - 도로(국도, 지방도, 고속도로를 제외) - 상·하수관거 - 우수구거 - 포장보수 - 준설 및 매립 - 보통 조경	- 장대교량(200m이상)이나 터널이 없는 도로(도시가로, 국도, 지방도 또는 고속도로), 철도, 지하철 - 600㎜이상 하수관거 - 400㎜이상 상수관거 - 단순구조의 방파제, 접안시설 - 하수도 및 수로터널 - 공동구, 교량 등 구조물이 있는 부지조성 - 공항활주로 - 하천수문 및 통문 - 대형 조경구조물 - 기타 단순한 공종, 복잡한 공종에 해당하지 아니한 시설	- 비대칭으로 구조가 복잡한 교량 - 장대교량이나 터널이 있는 도로, 철도, 지하철 - 대구경 터널공사, 입체교차로 - 하구언, 갑문, 댐 - 정수장, 하수 및 오·폐수 처리장 - 배수 및 양수펌프장 - 복잡한 구조의 방파제, 접안시설 - 대형구조물 기초공사 - 대형구조물 개축 - 수중 구조물
건축공사			
해당공종·용도	- 공장 - 창고시설 - 자동차 관련시설 - 동물 및 식물 관련시설	- 공동주택 - 제1,2종 근린생활시설 - 교육연구시설 - 노유자시설 - 수련시설 - 업무시설 - 숙박시설 - 교정 및 군사시설 - 판매시설 - 관광휴게시설 - 방송통신시설 - 발전시설 - 묘지관련시설 - 기타 단순한 공종, 복잡한 공종에 해당하지 아니한 시설	- 운동시설 - 문화 및 집회시설 - 의료시설 - 자원순환 관련시설 - 관광휴게시설(관망탑에 한함) - 운수시설

자료:「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」별표2

| 참고문헌 |

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 동법 시행령.
- 계약예규 「공사계약일반조건」.
- 국토교통부고시 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」.
- 장훈기, 『공공계약제도 해설』, 도서출판 삼일, 2015.
- Bajari, P. and Tadelis, S., “Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 32, No. 3, 2001, pp. 387-407.
- McAfee, R.P. and McMillan, J.,“Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 17, No. 3, 1986, pp. 326-338.

조세재정 BRIEF

고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안

안종석 선임연구위원 (044-414-2210)

Ⅰ 배경 및 문제점

●● 「조세특례제한법」 제121조의2~제121조의7에 규정된 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면에 대해서 몇 가지 중요한 비판이 제기됨

■ 이 감면제도는 고도기술사업분야 및 산업지원서비스업분야에 대한 투자, 대규모 외국인투자, 특정 지역에의 투자 등 외국인 투자를 촉진함으로써 국가경제 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는데, 실질적인 효과가 있는지 의문임

■ 내·외국인을 구분하여 외국인의 투자에 대해서만 지원하는 것으로서 내국인을 역차별하는 효과가 있음

- 투자에 있어 국경의 의미가 크게 퇴색된 세계화 사회에서 내국인을 배제하고 외국인에게만 특혜를 주는 것이 타당한지 의문임
- 경제자유구역에 대한 지원 등과 관련하여 내국기업에도 지원을 해야 한다는 주장이 있음
- 다른 국가에서 내국인과 외국인을 차별하여 외국인에게만 제공하는 투자지원제도를 운영하는 경우를 찾을 수 없음

■ 투자규모에 초점을 맞춘 지원으로서 고용 등 사회적으로 보다 시급하게 지원이 필요한 요소가 소홀히 취급되고 있음

●● 이와 관련하여 한국조세재정연구원은 2014년에 기획재정부의 용역사업으로 외국인투자 조세지원제도에 대한 심층평가를 수행하였음(안종석·정재호·최기호, 2014)

■ 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면제도가 지원목적에 따른 외국인투자의 유치에 실질적인 효과가 있는지 검토하고, 국가경제에 도움이 되는 제도 발전방향을 제시함

●● 2015년에는 2014년의 심층평가에서 제시된 장기발전방향을 토대로 단기적인 개편방안을 모색하였으며, 그 중 일부가 입법화됨(안종석, 2015)

■ 고용친화적 외국인투자 유도를 위해 조세감면 한도에서 고용기준 한도를 확대하였으며,

- 내국인이 우회투자를 통해 조세지원을 받을 가능성을 축소하기 위해 조세지원대상 외투기업의 내국인 지분율 요건을 강화하였음

●● 본 연구에서는 외국인투자 조세지원제도 개편을 위한 일련의 노력의 일환으로, 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업을 영위하는 외국인투자기업에 대한 조세지원제도(이하 '고도기술 등 외투감면제도')의 문제점을 분석하고 개선방안을 모색함

- 고도기술 등 외투감면은 외국인투자에 대한 조세감면액의 68.5%(2014년, 증자감면 제외)를 차지하는바, 외국인투자에 대한 조세지원제도의 실효성 제고 측면에서 이 제도의 개편이 중요한 의미를 가짐

- 이 제도는 1984년에 외국인투자에 대한 조세지원 대상을 대폭 축소하면서, 국가경제 발전에 꼭 필요한 부문에 대한 외국인투자를 지원할 목적으로 도입하였음
  - 이후 산업지원서비스업 등으로 지원대상이 확대되었으며, 그 외에 큰 변화 없이 제도가 유지되었음

Ⅱ 고도기술 등 외투감면제도

1. 지원 조건과 지원 내용, 절차 등

●● 고도기술 등 외투감면제도는 「조세특례제한법」 제121조의2에 규정된 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업 분야의 외국인투자에 대한 조세감면제도를 의미함

- 고도기술수반사업 또는 산업지원서비스업에 해당하는 외국인투자는 최초로 소득이 발생한 과세연도부터 5년간 법인세 또는 소득세 100%, 그 후 2년간 50% 감면받음
  - 설립 이후 5년 동안 소득이 발생하지 않은 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 5년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면받음

- 그 외에 지방세인 취득세와 재산세에 대해서도 유사한 수준으로 지원됨

- 감면대상이 되는 사업을 수행하기 위해 자본재 등을 수입하는 경우에, 관세, 부가가치세, 개별소비세도 5년간 감면됨

●● 지원대상이 되는 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업은 국내산업의 국제경쟁력 강화에 긴요한 사업으로서 「외국인투자 촉진법」 제27조에 따른 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 정하는 다음 사업을 의미함(「조세특례제한법」 제121조의2 제1항)

- 고도기술수반사업: 국내에서의 개발수준이 낮거나 개발이 되지 아니한 기술을 수반하는 사업
- 산업지원서비스업: 부가가치가 높고 제조업 지원 등 다른 산업의 발전을 지원하는 효과가 큰 서비스업

●● 고도기술수반사업과 산업지원서비스업은 기획재정부 고시인 「외국인투자 조세감면규정」의 〈별표 1〉에 고시됨

- 2016년 6월 현재 고도기술사업은 9개 분야 117개 부문의 497개 사업이 고시되고, 산업지원서비스업은 10개 분야 48개 부문의 153개 사업이 고시되어 있음

●● 고도기술 등에 대한 외투감면 혜택을 받기 위해서는 앞서 언급한 고시된 사업을 영위하기 위하여 국내에 공장시설 또는 사업장을 설치하여 운영하여야 하며, 다음 조건을 만족하여야 함(「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제2항)

- 국민경제에 대한 경제적 또는 기술적 파급효과가 크고 산업구조의 고도화와 산업경쟁력 강화에 긴요한 기술
- 외국에서 국내로 최초로 도입된 날부터 3년이 경과되지 아니한 기술이거나 3년이 경과한 기술로서 이미 도입된 기술보다 경제적 효과 또는 기술적 성능이 뛰어난 기술
- 해당 기술이 소요되는 공정이 주로 국내에서 이루어지는 기술

●● 감면결정 절차를 보면, 고도기술 등에 대한 외투감면 신청을 하는 경우 신청서는 기획재정부 대외경제총괄과에 접수되며, 대외경제총괄과에서는 「외국인투자 조세감면규정」 〈별표 1〉에

명시된 해당 기술의 소관부처에 검토를 요청함

- 해당 부처에서는 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제2항에 규정된 산업파급효과, 기술의 진부화 정도 등을 검토하여 검토의견을 제시하고, 기획재정부는 그 검토의견을 토대로 감면 여부를 결정하여 신청자에게 통지함
  - 소관부처에서는 기획재정부의 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견서를 기획재정부 장관에게 제출하여야 함

●● 외국인투자기업이 감면대상 사업과 그 외 사업을 겸영하는 경우, 감면사업과 비감면사업을 구분 경리하여 감면대상 소득을 산정하여야 함(「조세특례제한법」 제143조)

- 고도기술수반사업에서 생산된 제품이 비감면사업에서 생산되는 최종재의 중간재가 되는 경우에는 공정별로 감면대상 공정과 비감면 공정에 귀속되는 소득을 구분하여 계산하여야 함

2. 지원대상 사업의 고시

●● 2016년 6월 현재 고도기술사업은 9개 분야 117개 부문의 497개 사업이 고시되고, 산업지원서비스업은 10개 분야 48개 부문의 153개 사업이 고시되어 있음(〈표 1〉 참조)

- 고도기술수반사업의 경우 '전자, 정보 및 전기분야' 17개 부문 92개 기술, '정밀기계, 신공정분야' 26개 부문 71개 기술, '재료, 소재분야' 15개 부문 77개 기술, '항공, 우주, 수송분야' 14개 부문 55개 기술, '환경, 에너지 및 자원분야' 15개 부문 95개 기술 등이 고시됨

- 산업지원서비스업의 경우에는 '디지털 콘텐츠 사업분야'가 12개 부문 37개 사업이 고시되어 가장 많고, 그 다음이 '건설, 사회기반시설분야' 2개 부문 28개 사업, '기타 산업지원서비스업' 9개 부문 22개 사업 등이 고시됨

〈표 1〉 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업의 분야별 고시된 기술 수

(단위: 개)

고도기술수반사업			산업지원서비스업		
분야	부문	기술	분야	부문	기술
1. 전자, 정보 및 전기분야	17	92	1. 전자, 정보 및 전기분야	4	17
2. 정밀기계, 신공정분야	26	71	2. 엔지니어링 서비스	1	11
3. 재료, 소재분야	15	77	3. 어업 관련 분야	2	3
4. 신물질, 정밀화학, 생물	19	47	4. 신물질, 정밀화학, 생물	5	12
5. 광학, 의료기기 분야	4	15	5. 광학, 의료기기 분야	1	2
6. 항공, 우주, 수송분야	14	55	6. 수송분야	2	3
7. 환경 에너지 및 자원	15	95	7. 환경 에너지 및 자원	8	18
8. 건설, 사회기반시설분야	3	25	8. 건설, 사회기반시설분야	2	28
9. 식품분야	4	20	9. 디지털 콘텐츠 사업분야	12	37
			10. 기타 산업지원서비스업	9	22
전체	117	497	전체	48	153

자료: 「외국인투자 조세감면규정」, 〈별표 1〉

●● 현재 고시된 목록은 2015년 1월에 목록이 정비되어 고시된 것이며, 그 이전에는 2012년 12월에 목록이 정비되었음

■ 〈표 2〉에서는 2008년 이후 「외국인투자 조세감면규정」을 개정하여 고시 목록을 정비한 내역을 정리하였음

■ 대체로 2년을 주기로 목록의 정비가 진행되었으며, 개정 시마다 일부 기술은 삭제되고, 일부 기술은 추가되거나 명칭이 수정됨

- 2008년 개정 이후, 2010년 10월, 2012년 12월, 2014년 1월에 개정됨

■ 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2에 따르면 기획재정부장관이 연 1회 이상 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 지원대상 사업을 고시하도록 되어 있음

●● 최근에는 추가되는 기술보다 삭제되는 기술이 더 많음

■ 2012년 12월의 개정에서는 86개 기술이 삭제되고, 33개 기술이 추가되었으며, 2015년 1월에는 78개 기술이 삭제되고 52개 기술이 추가되었음

■ 한편, 2010년에는 추가된 기술이 더 많았고, 2008년에는 추가된 기술과 삭제된 기술이 각각 8개와 9개로 유사한 수준이었음

〈표 2〉 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업의 고시 목록 개정 연혁

개정시기	주요 내용	
2015. 1	52개 기술 추가	항공우주, 재료소재, 전자·정보, 의료기기, 식품분야 등
	78개 기술 삭제	재료소재, 식품, 자원개발 분야 등
	일부기술 명칭 수정	
2012. 12	33개 기술 추가	의료용 로봇, Big data 처리기술, 클라우드 기반 모바일 게임 기술 등
	86개 기술 삭제	기술발전을 고려하여 고도기술로 보기 힘든 기술
2010. 10	49개 기술 추가	연료전지 보조장치, 리튬이온 전지 셀 소재 및 응용, 식품소재 기술 등
	9개 기술 삭제	
2008. 8	8개 기술 추가	나노섬유, 대체물질 개발 및 응용기술, 생물학적 동등성 시험기술 등
	9개 기술 삭제	

자료: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr/), 「외국인투자 조세감면규정 개정연혁」, 2016. 6. 3 접속

●● 2015년 1월에 고시된 기술목록 개정 내용을 좀 더 자세히 보면 다음과 같음

■ 지원이 필요한 52개 첨단기술을 추가함

- 고도기술수반사업: 항공·우주, 재료소재, 전자·정보, 의료기기, 식품분야 등에서 51개 기술 추가
- 산업지원서비스업: 국제석유거래업 1건 추가

■ 기술발전에 따라 보편화·진부화된 79개 기술을 삭제함(고시일로부터 3개월 후부터 적용)

- 고도기술수반사업: 재료소재, 식품, 자원개발 분야 등에서 78개 기술 삭제
- 산업지원서비스업: 자원개발분야의 1개 기술 삭제

■ 현재 기술 환경 등을 반영하여 기술명칭 등 수정

Ⅲ 고도기술 등 외투감면 실적과 주요 지원분야

1. 고도기술 등 외투감면 실적

●● 〈표 3〉에서는 외국인투자기업의 산출세액과, 외투법인에 대한 조세감면 실적, 고도기술 등 감면실적을 정리하였음

- A행은 법인세를 신고한 외국인투자기업 전체 기업 수와 전체 기업을 대상으로 산출한 산출세액을 정리한 것이며,
- B행은 외국인투자기업에 대한 조세감면을 받은 기업 수와 감면액을 정리한 것임
- C행은 B행의 조세감면을 받은 외국인투자기업 중 증자 감면을 받은 경우를 제외한 것임
  - 증자 감면의 경우 감면 항목이 구분되지 않으므로 증자 감면을 제외한 감면을 기준으로 고도기술 등 감면의 비중을 살펴보는 데 이 행의 목적이 있음
  - 기업 수의 경우 단순하게 감면기업 수에서 증자 감면 기업 수를 차감한 것으로 신규투자 감면과 증자 감면에 중복이 있는 경우에는 표에 나타난 수치보다 기업 수가 더 많을 수 있음
- D행은 고도기술 등 외투감면의 적용을 받은 기업 수와 감면세액을 정리한 것임
- B/A는 외국인투자기업 전체에서 외투기업에 대한 조세감면을 받은 기업이 차지하는 비중(기업수)과 외국인투자기업이 납부하는 세액에서 외국인투자기업에 대한 감면세액이 차지하는 비중(산출, 감면세액)을 백분율로 표시한 것임
- D/C는 외국인투자기업에 대한 조세감면(증자 감면 제외) 중에서 고도기술 등 외투감면이 차지하는 비중을 백분율로 정리한 것임

●● 외투법인 중에서 외투법인에 대한 조세감면을 받은 기업이 차지하는 비중(B/A)은 1.5% 내외임

- 2012년 1.8%, 2013년 1.7%, 2014년 1.4%로 감면을 받은 기업의 비중이 축소되는 추세를 보임
- 외투기업 중 감면을 받은 기업의 수가 적어서, 아주 소수의 기업만 혜택을 받고 있음을 알 수 있음

●● 감면규모는 외국인투자기업 전체 산출세액의 5% 내외 규모임

■ 2012년 5%, 2013년 5.9%, 2014년 4.3%

■ 감면액의 산출세액 대비 비율이 감면기업이 차지하는 비중에 비해 상당히 큰데, 이는 소수의 기업이 비교적 많은 혜택을 받고 있음을 시사함

〈표 3〉 외투기업 산출세액과 감면세액

(단위: 개, 백만원, %)

	2012		2013		2014	
	기업수	산출, 감면 세액[1)]	기업수	산출, 감면 세액[1)]	기업수	산출, 감면 세액[1)]
외투기업 전체 (A)	7,699	8,755,200	7,931	6,087,794	8,002	5,561,935
감면기업(전체) (B)	141	438,378	134	361,605	116	236,499
증자 감면	28	217,570	27	202,296	18	56,496
감면(증자 제외)(C)	113	220,808	107	159,309	98	180,003
고도기술 등 (D)	75	140,827	71	115,629	63	123,318
B/A	1.8	5.0	1.7	5.9	1.4	4.3
D/C	66.4	63.8	66.4	72.6	64.3	68.5

주: 1) 외투기업 전체의 경우에는 산출세액, 그 외의 경우에는 감면세액임
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 표 12-2-1~3.

●● 외국인투자기업에 대한 조세감면 중 고도기술 등 외투감면이 차지하는 비중(D/C)은 기업수를 기준으로 65% 내외이며, 감면액 기준으로는 70% 내외임

■ 기업 수 기준 2012년 66.4%, 2013년 66.4%, 2014년 64.3%

■ 감면액 기준 2012년 63.8%, 2013년 72.6%, 3024년 68.5%

●● 외투기업에 대한 조세감면 규모는 2012년 4,384억원에서 2013년 3,616억원, 2014년 2,365억원으로 2013년과 2014년에 전년 대비 17.5%, 34.6% 축소됨

■ 고도기술 등 외투감면도 2013년에는 1,156억원으로 2012년의 1,408억원 대비 17.9% 축소되었으나, 2014년에는 1,233억원으로 2013년에 비해 6.7% 증가하였음

2. 주요 지원분야

●● 안종석 · 정재호 · 최기호(2014)에서는 고도기술 등 외투감면 대상 기업의 주요 지원분야에 대해 살펴보았는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같음[1)]

●● 〈표 4〉에서는 고도기술수반사업과 산업지원서비스업으로 감면승인을 받은 기업의 업종별 구성을 정리하였음

■ 2005~2013년의 기간 동안 총 246개의 기업이 고도기술수반사업과 산업지원서비스업으로 감면승인을 받았는데, 그 중 87%인 214개가 고도기술수반사업이고, 13%인 32개가 산업지원서비스업임

- 고시된 사업의 목록은 고도기술수반사업 497개 사업, 산업지원서비스업 153개 사업으로 합하여 650개 사업임

●● 고도기술수반사업 9개 분야 중 1개 분야와 산업지원서비스업 10개 분야 중 5개 분야에서는 2005~2013년의 8년 동안 감면승인을 받은 기업이 없음

■ 고도기술수반사업의 식품분야

■ 산업지원서비스업의 어업 관련 분야, 광학 · 의료기기 분야, 수송분야, 환경 · 에너지 및 자원분야, 건설 · 사회기반시설 분야

●● 고도기술수반사업 9개 분야 중 2개 분야와 산업지원서비스업 10개 분야 중 3개 분야에서 이 기간에 감면승인을 받은 기업은 각각 1~4개로 감면승인을 받은 기업에서 차지하는 비중이 각각 0.4~1.6%임

■ 고도기술수반사업의 광학 · 의료기기 분야, 건설 · 사회기반시설 분야

■ 산업지원서비스업의 엔지니어링 서비스, 신물질 · 정밀화학 · 생물산업, 디지털 콘텐츠 사업

1) 안종석 · 정재호 · 최기호(2014), pp.92~96.

〈표 4〉 고도기술수반사업 · 산업지원서비스업 감면기업 업종별 구분(2005~2013년)

(단위: 개, %)

고도기술수반사업			산업지원서비스업		
업종구분	업체수	비중	업종구분	업체수	비중
전자, 정보 및 전기분야	85	34.6	전자, 정보 및 전기분야	10	4.1
			디지털 콘텐츠 사업	4	1.6
정밀기계, 신공정	21	8.5			
재료, 소재	34	13.8			
신물질, 정밀화학, 생물산업	17	6.9	신물질, 정밀화학, 생물산업	4	1.6
광학, 의료기기 분야	2	0.8			
항공, 수송분야	33	13.4			
환경, 에너지, 자원	19	7.7			
건설, 사회기반시설	1	0.4			
			엔지니어링 서비스	4	1.6
			기타 산업지원서비스	10	4.1
미분류	2	0.8			
소계	214	87.0	소계	32	13.0
합계				246	100.0

자료: 안종석 · 정재호 · 최기호(2014), p.93

- 고도기술수반사업 중에서는 전자, 정보 및 전기분야가 85개로 총 246개의 34.6%를 차지하였음
  - 그 외에 재료 · 소재분야가 34개로 13.8%, 항공 · 수송분야가 33개로 13.4%를 차지하였음
  - 그 다음은 정밀기계 · 신공정분야, 환경 · 에너지 · 자원분야, 신물질 · 정밀화학 · 생물산업의 순임

- 산업지원서비스업 중에서는 전자, 정보 및 전기분야와 기타 산업지원서비스분야가 각각 10개로 4.1%씩을 차지함

■ 기타 산업지원서비스 분야에서는 주로 연구개발업과 교육훈련업을 영위하는 기업이 감면승인을 받았음

■ 산업지원서비스업에서 감면승인을 받은 기업의 대부분은 고도기술수반사업과 관련된 서비스업임

- 예, 관련 시설의 임대·유지·보수, 관련 종사자 교육, 관련 기술의 제공, 연구개발, 엔지니어링 서비스 등

Ⅳ 첨단기술에 대한 국내 다른 조세지원제도

●● 국내 조세지원제도 중 첨단기술에 대한 조세지원제도로서 신성장동력산업과 원천기술에 대한 연구·인력개발비 지원이 있음(「조세특례제한법」 제10조)

■ 대통령령으로 정한 신성장동력산업 기술의 연구·인력개발비와 원천기술 연구·인력개발비는 당해연도에 지불한 비용의 20%를 세액공제함

●● 신성장동력산업 분야의 연구·인력개발비 지원대상 기술과 원천기술 연구·인력개발비 지원대상 기술은 각각 「조세특례제한법 시행령」의 〈별표 7〉과 〈별표 8〉에서 규정함

●● 〈표 5〉에서는 신성장동력산업의 지원대상기술 지정내용을 요약하여 정리하였는데, 12개 신성장동력산업에 76개의 기술이 연구·인력개발비 세액공제 대상 기술로 고시되었음

■ 신성장동력산업에는 LED 응용, 그린수송시스템, 로봇응용, 바이오제약의료기기, 신소재나노융합, 신재생에너지, 콘텐츠 소프트웨어, 탄소저감에너지, 고부가가치식품산업, 고도물처리산업, IT 융합, 첨단소재가공시스템이 포함됨

■ 각 산업분야별로 2~16개의 기술이 지원대상으로 지정됨

- IT융합 부문이 16개로 지원대상 기술이 가장 많고, 콘텐츠 소프트웨어산업 11개, 신재생에너지 산업 10개, LED 응용산업 9개, 바이오제약·의료기기산업 8개, 로봇 응용산업 6개, 신소재·나노융합산업 5개 등임

〈표 5〉 신성장동력산업 분야별 지원대상기술 요약

(단위: 개)

구 분	분 야	기술수
1. LED 응용	가. 에코 LED	7
	나. 삭제 〈2016.2.5.〉	
	다. LED 감성/웰빙 조명	2
2. 그린수송시스템	그린카	2
3. 로봇응용	가. 청정생산용 첨단제조 로봇시스템	2
	나. 지속가능 사회안전 로봇시스템	2
	다. 라이프케어 로봇	1
	라. 에듀테인먼트 로봇	1
4. 바이오제약·의료기기	가. 바이오 의약품	5
	나. 첨단 의료기기	2
	다. 스마트 헬스케어	1
5. 신소재나노융합	가. 초경량 마그네슘 소재	1
	나. 기능성 나노필름	2
	다. 신소재	2
6. 신재생에너지	가. 태양전지	3
	나. 연료전지	1
	다. 청정석탄에너지	1
	라. 폐기물 에너지	1
	마. 풍력에너지	2
	바. 지열에너지	2
7. 콘텐츠 소프트웨어	가. 임베디드·시스템 소프트웨어	4
	나. 지능형 인터페이스	2
	다. 입체 영상·홀로그래피	3
	라. 문화콘텐츠	2
8. 탄소저감에너지	CCS (Carbon Capture & Storage, 탄소포집 저장)	4

구 분	분 야	기술수
9. 고부가식품산업	가. 친환경 안심식품	1
	나. 기능성 식품	1
10. 고도물처리산업	상수관리 최적화	1
11. IT융합	가. 스마트 자동차	5
	나. 디지털 선박/조선	2
	다. 지능형 그린건설	2
	라. 지식기반 생산시스템	1
	마. 공통 핵심부품	1
	바. 착용형 스마트 기기	2
	사. 지능형 사물인터넷	1
	아. 지능형 무인항공기	1
	자. 스마트팜	1
12. 첨단소재가공시스템	가.복합재 가공시스템	1
	나. 메탈 가공시스템	1
전체		76

자료: 「조세특례제한법 시행령」, 〈별표 7〉

●● 〈표 6〉에서는 원천기술 중 지원대상 기술을 정리하였는데, 17개 산업분야에 50개 기술이 지원대상으로 고시됨

- 금속, 생산기반, 섬유, 에너지효율 향상 등 광범위한 분야에 대해 각 분야별로 1~5개의 기술이 고시됨

- 금속분야와 원자력분야, 디스플레이 분야에 고시된 기술이 각각 5개씩으로 가장 많으며, 섬유, 화학공정, 화합물 · 의약품 분야에는 각각 4개의 기술이 지원대상으로 고시됨

〈표 6〉 원천기술 분야별 대상기술 요약

(단위: 개)

구 분	분 야	기술수
1. 금속	가. Smart Metal (스마트 금속)	1
	나. Green Process (친환경 공정)	2
	다. Energy Metal (에너지 금속)	2
2. 생산기반	가. 임계성능 생산기반	1
	나. 그린에너지 생산기반	2
3. 섬유	가. 건강복지 섬유	1
	나. 녹색환경 섬유	1
	다. 생각하는 섬유	1
	라. 융복합섬유	1
4. 에너지효율향상	가. 연료전지소재	1
	나. 이차전지	1
5. 삭제 〈2016.2.5.〉		
6. 자원	가스 하이드레이트	2
7. 전력	가. 지능형전력계통 (Smart Grid)	1
	나. 지능형 배전기술	1
8. 원자력	가. 원자로 냉각재펌프(RCP, Reactor Coolant Pump)기술	1
	나. 원자력 재료	1
	다. 방사선 이용	1
	라. 신형원전(Advanced Power Reactor)	1
	마. 가압경수형 원전(Pressurized Water Reactor)	1
9. 지식정보보안	공통기반 보호	2
10. 청정기반	가. 유니소재	1
	나. 그린프린팅 제품	1
	다. 자원순환	1
11. 화학공정	가. 녹색 화학공정	3
	나. 인간친화성 소재	1
12. RFID-USN[1)]	가. Smart(지능형) 에너지관리	1
	나. Smart(지능형) Supply Chain(공급망 관리)	1
13. U(유비쿼터스)-컴퓨팅	가. 휴먼컴퓨팅	1
	나. 클라우드 컴퓨팅	1

구 분	분 야	기술수
14. 화합물 의약품	가. 혁신형 신약후보 물질	3
	나. 혁신형 개량신약	1
15. 우주	인공위성	2
	우주발사체	1
16. 디스플레이	가. AMOLED(Active Matrix Organic Light Emitting Diode, 능동형 유기발광 다이오드)	1
	나. 차세대 신공정 핵심장비 개발	1
	다. 신공정 핵심소재 개발	2
	라. 플렉서블 디스플레이	1
17. 반도체	반도체 소재	1
18. 조선	고부가가치선박	1
전체		50

주: 1) RFID(Radio Frequency Identification)-USN(Ubiquotous Sensor Network)
자료: 「조세특례제한법 시행령」, 〈별표 8〉

Ⅴ 고도기술 등 외투감면제도의 문제점

●● 고도기술 등 외투감면제도의 문제점을 정리하면 첫째, 내국인을 역차별하는 제도임

- 내국인을 역차별하는 문제는 외국인투자에 대한 조세지원제도 전반의 문제이지만, 그 조세지원의 2/3 이상을 차지하는 고도기술 등 외투감면제도에서 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있음
- 내국인이 많은 비용을 들여서 고시된 사업의 기술을 개발하여 사업을 영위하더라도 혜택을 받지 못하며, 내국인과 외국인 공동투자의 경우에도 외국인 지분에 대해서만 혜택이 있음
- 그러므로 내국인의 기술개발 및 고도기술 등에 대한 투자를 저해하는 결과를 가져올 수 있음

●● 둘째, 제도의 운영과 관련하여 새로운 기술의 발전을 적시에 반영하지 못하며, 지나치게 구체적으로 대상 기술 · 업종을 고시하여 새로운 기술에 대해 탄력적으로 대응하는 데 한계가 있음(이성봉, 2010)

■ 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제1항에 의하면 매년 1회 이상 고시를 개정하도록 되어 있으나 실제 개정 연혁을 보면 2008년 이후 예외 없이 2년에 한 번씩 개정됨

- 개정할 때마다 일부 기술이 추가되고, 또 일부 기술이 삭제되긴 하지만 600개가 넘는 모든 기술에 대해 포괄적인 검토가 이루어지는지, 새로운 기술은 적절히 추가되고 있는지 확인할 수 없음
- 매우 좁은 범위의 특정한 사업·기술을 고시하고 있어 새로 생성된 기술에 대해 지원하는 데 어려움이 있음

■ 고시된 기술을 수반하는 사업에 대해 경제적·기술적 파급효과, 산업구조 고도화 및 산업경쟁력 강화에 미치는 영향 등을 검토하여 조세감면 여부를 결정하는데, 그 과정에서 많은 시간을 투입하지 못하여 거의 고시된 기술·업종에 포함되는지 여부가 조세지원을 결정하는 것으로 판단됨

- 신청기술 소관부처의 검토절차가 규정되어 있지 않아 체계적인 검토가 어렵고, 규정상 신청일로부터 20일 이내에 처리하도록 되어 있으나 실무적으로는 장시간이 소요됨[2)]

●● 참고로 고도기술 등으로 지정된 기술의 변화를 보면, 1999년에는 533개 기술이 지정되었는데, 2015년에 650개로 늘어남

■ 2년에 한 번 정도 기술에 대한 고시를 개정하는데, 고시된 기술 전체에 대해 포괄적인 검토를 하지 못하여 지원의 필요성이 없어진 기술도 계속해서 감면대상에 잔류하는 경향이 있음

- 좀 더 구체적으로 보면, 1999년에 고시된 기술 중 2015년까지 잔류하고 있는 기술이 392건임
- 즉, 2015년에 고시된 기술 중 60% 정도가 16년 동안 변화 없이 목록에 포함되어 있음

●● 셋째, 산업정책적인 관점에서의 특별한 전략이 없이 업종을 불문하고 고도기술에 초점을 맞춰 지정하여, 분야가 광범위하고 지정된 기술의 수가 많으며, 다른 정책과의 시너지효과를 기대하기 어려운 형편임

■ 2005~2013년의 기간 동안 총 246개의 업체(연평균 31개)가 감면 승인을 받았으며, 감면 혜택을 받는 업체가 매년 70개 내외인 데 비해 총 19개 분야(고도기술수반사업 9개 분야, 산업지원서비스업 10개 분야)의 650개 사업·기술이 지정됨[3)]

---

2) 「조세특례제한법 시행령」 제116조의3 제1항

3) 앞의 〈표 1〉, 〈표 3〉, 〈표 4〉 참조

- 지원실적은 '전자, 정보 및 전기분야', '재료, 소재분야', '항공, 수송분야', '정밀기계, 신공정분야', '환경, 에너지, 자원분야', '신물질, 정밀화학, 생물산업분야', '기타 산업지원서비스업'에 집중되고, 다른 분야에는 지원 실적이 없거나 아주 소수의 업체만 감면 혜택을 받았음
- 조세지원의 효과를 제고하기 위해서는 선택과 집중이 필요하다는 점에서 과도하게 광범위한 지원대상 설정은 바람직하지 않음

●● 고도기술 등에 대한 외투감면 대상 기술과 국내 기업의 연구·인력개발비 조세지원 대상이 되는 신성장동력산업 및 원천기술 지원대상 기술 지정분야를 비교하면 〈표 7〉과 같음

- 신성장산업과 원천기술의 지원대상은 고도기술 중 지원실적이 많은 소수의 분야에 집중되는 데 비해, 외투감면 대상이 되는 고도기술의 범위는 상당히 광범위함

●● 한편 지원규모를 보면, 연구·인력개발비 지원의 경우 해당 기술에 대한 연구·인력개발 투자 비용의 20%를 세액에서 공제하는 데 비해 외국인투자에 대한 감면은 5년간 세액 전액, 그 후 2년간 20%이며, 감면한도는 투자액의 90%로서 감면규모가 상당히 큼[4)]

●● 넷째, 고도기술 등에 대한 외투감면의 경우 다른 조세지원과 달리 고도기술수반사업 또는 산업지원서비스업을 영위한다는 것 외에 투자규모나 고용조건, 투자지역에 대한 조건이 없음

- 단, 조세감면 한도는 감면기간 모두 합해서 외국인투자 규모의 90%인데, 그 중 40% 포인트는 고용 조건을 만족시켜야 받을 수 있음
  - 고용기준 한도는 상시근로자 수와, 상시근로자 중 장애인 근로자, 청년근로자, 60세 이상 근로자, 산업수요맞춤형 고등학교 등을 졸업한 근로자 수에 의해 결정됨
- 한편 다른 외국인투자 조세지원제도는 투자지역, 업종, 투자규모 등에 제약이 있음
  - 외국인투자지역 제도, 경제자유구역 등 특정 지역의 외국인투자 지원제도

4) 「조세특례제한법」 제121조의2, 제14항

〈표 7〉 첨단기술 고시 내용의 비교 – 분야와 기술 수

(단위: 개)

고도기술수반사업 등		신성장동력산업		원천기술	
1. 전자, 정보 및 전기	92+17	1. LED 응용	7	2. 생산기반	2
2. 디지털 콘텐츠 사업	37	7. 콘텐츠 소프트웨어	11	9. 지식정보보안	2
		11. IT융합	16	10. 청정기반	1
				12. RFID-USN	2
				13. U-컴퓨팅	2
				16. 디스플레이	5
				17. 반도체	1
3. 정밀기계, 신공정	71	3. 로봇응용	6		
4. 재료, 소재	77	5. 신소재나노융합	5	1. 금속	5
		12. 첨단소재가공시스템	2	3. 섬유	4
				10. 청정기반	2
5. 신물질, 정밀화학, 생물산업	47+12	4. 바이오제약·의료기기	8	11. 화학공정	4
				14. 화합물의약품	4
6. 광학, 의료기기	15+2				
7. 항공, 우주, 수송	55+3	2. 그린수송시스템	2	15. 우주	3
				18. 조선	1
8. 환경 에너지 및 자원	95+18	6. 신재생에너지	10	2. 생산기반	1
		8. 탄소저감에너지	4	4. 에너지효율향상	2
		10. 고도물처리산업	1	6. 자원	2
				7. 전력	2
				8. 원자력	5
9. 건설, 사회기반시설	25+28				
10. 식품	20	9. 고부가식품산업	2		
11. 엔지니어링 서비스	11				
12. 어업 관련 분야	3				
14.기타 산업지원서비스업	22				
전체 (497+153)	650	전체	76	전체	50

주: 1. 고도기술수반사업과 산업지원서비스업, (a)+(b)의 형태로 표시된 것은 앞의 것은 고도기술수반사업, 뒤의 것은 산업지원서비스업, 음영표시한 부분은 산업지원서비스업을 나타냄

자료: 〈표 1〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉

●● 다섯째, 감면소득을 고도기술 등을 수반한 사업의 소득으로 제한하고 있는데, 이를 산정하기 위한 계산방법이 복잡하고 명확하지 않아 납세협력비용이 과다한 것으로 평가됨

■ 중간재 생산단계에서 고도기술이 사용되는 경우, 중간재의 최종재에 대한 기여도 계산방법이 구체적으로 규정되어 있지 않아 자의적인 판단에 따른 불확실성이 큼

- 실무상 최종재의 소득을 중간재와 최종재의 원가를 기준으로 안분하는 것이 일반적이나, 중간재가 별도로 판매되는 경우에는 중간재의 시장가격을 기준으로 안분계산하기도 함

Ⅵ 고도기술 등 외투감면제도의 개선방안

●● 앞서 정리한 문제점을 개선하는 방법으로 첫째, 특별한 원칙 없이 광범위하게 지원되는 고도기술 등 외투감면을 '선택과 집중'의 원칙을 적용하여 정비할 필요가 있음

■ 산업정책적인 측면, 다른 조세지원제도와의 조화 등을 고려하여 지원대상을 선택적으로 선정하고 선정된 지원대상에 대해 집중적으로 지원하는 방식으로 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음

■ 예를 들면, 연구·인력개발비 세액공제의 경우와 같이 신성장동력산업의 첨단기술을 수반하는 사업을 영위하는 외국인투자기업에 대해 조세감면을 하는 방안을 생각할 수 있음

●● 이 경우 국가의 전반적인 산업정책과 일관성을 가지고 외국인투자에 대한 조세지원 정책이 운영될 수 있을 것임

■ 신성장동력산업에 대해서는 국내 어떤 기업이든 연구·인력개발비 세액공제를 받으므로 내국인에 대한 역차별 문제가 다소 완화될 수 있을 것임

- 외국인투자기업의 경우 연구·인력개발비 세액공제를 적용하고 남은 세액에 대해서는 추가적으로 법인세 감면 혜택을 받을 수 있음

■ 또한 국내 기업에 대한 조세지원 조건과 외국인투자기업에 대한 조세지원 조건을 연계함으로써 지원대상이 되는 기술 선정의 역량이 제고되어 일관성 있고 신속한 판정이 가능할 것으로 판단됨

●● 둘째, 이러한 개편과 함께 지원대상이 되는 소득을 신성장동력산업의 사업을 영위하여 발생한 소득으로 정의하면 특정 기술과 연계된 사업을 분리 산정하는 어려움을 피할 수 있을 것임

●● 셋째, 기술에 대한 조건 외에 투자규모, 고용효과 등을 고려하여 지원하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음

■ ① 외국인투자지역제도나 다른 외투법인 지원제도와 같이 업종별 투자규모, 고용규모 등을 명시적으로 규정할 수도 있고,

■ ② 기술 조건을 만족시키는 기업을 대상으로 고용효과 등 경제적 효과를 심의하여 그때그때 지원 여부를 결정하는 방법도 있음

●● 위 두 가지 방법은 각각 장단점이 있음

■ 제도의 투명성, 간편성 등의 관점에서는 투자규모, 고용규모 등을 명시적으로 규정하는 ①번이 우월함

■ 한편, ①의 문제점은 투자규모 등의 조건을 결정하기에 따라 지원대상을 과도하게 제한하거나 무의미한 제한이 될 가능성이 있다는 점임

- 기술 등에 대한 조건을 강하게 부여한 상태에서 투자규모, 고용규모 등에 대해 강하게 제약을 하면, 외국의 선진기술을 국내에 들여와 시너지효과를 통해 국내 기업의 기술수준을 향상시킨다는 본래의 목적에 배치되는 결과가 나타날 수 있음
- 이러한 문제를 완화하기 위해서는 투자요건, 고용요건을 비교적 낮은 수준으로 규정하여 최소한의 요건으로서의 의미를 갖도록 해야 하는데, 이 경우 크게 의미 있는 제한은 되지 못할 것임

■ ②번과 같이 심의하여 선정하는 방안은 현행 제도와 큰 차이가 없는 것으로서, 자칫하면 형식적인 심의에 그치게 될 가능성이 있고, 심의에서 임의적인 판단을 배제할 수 없다는 문제가 있음

- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 심의 요건과 절차를 명확하게 규정하고, 심의회 운영규정 등을 정비하여 제도의 실효성을 제고하는 방안을 모색하여야 할 것임

●● 투자규모에 제약을 가하는 경우에는 다음과 같은 점들을 유의할 필요가 있음

■ 고도기술 등 외투감면제도와 동등하게 7년형 감면이 적용되는 개별형 외국인투자지역제도를 비교해 보면, 고도기술 등 외투감면제도의 적용대상이 더 제한적임

- 개별형 외국인투자지역제도는 투자규모가 대규모여야 한다는 데 초점을 맞추고 있으며, 대상업종은 광범위하게 규정됨
- 한편 고도기술 등 외투기업은, 앞에서 언급한 바와 같은 방향으로 개편하면, 신성장동력산업을 수반하는 사업에 대한 지원이므로 적용대상이 상당히 제한됨

■ 그러므로 고도기술 등 외투감면에 대한 투자규모를 제한할 때, 개별형 외국인투자지역에 적용되는 투자규모 제한보다 더 많은 투자를 요구하는 것은 타당하지 않음

■ 한편 감면기간을 고려하여, 감면기간이 짧은 5년형 감면제도에서 일반적으로 요구되는 투자규모보다는 높은 수준으로 투자규모를 제한해도 큰 무리는 없을 것으로 판단됨

| 참고문헌 |

- 강성태 · 전병욱, 「우리나라의 외국인 직접투자에 미치는 비조세변수의 영향」, 『회계저널』, 제21권, 제6호, 2012, pp.163~182.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 안종석, 「외국인투자기업에 대한 조세감면제도 개편방안」, 한국조세재정연구원 정책토론회 발표자료, 2015.
- 안종석 · 정재호 · 최기호, 『외국인투자에 대한 법인세 등의 감면제도 평가 및 정비방안』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 안종석 · 최준욱, 『외국인 직접투자에 대한 조세지원제도의 성과 및 향후 운용방안』, 한국조세연구원, 2003. 8.
- 이성봉, 「외국인투자 인센티브제도의 문제점과 개선방안」, 『경상논총』, 제28권 1호, 2010, pp.97~119.
- 전태영 · 변용환, 「외국인직접투자에 영향을 미치는 요인」, 『세무학연구』, 제27권 제4호, 2010, pp.115~136.
- 최기호, 『외국인투자 지원을 위한 조세감면의 실효성 평가』, 국회예산정책처, 2014.
- Zao, James and Victor Chang, "Transfer Pricing and 'High and New Technology Enterprises' in China: What you need to know," Tax Analysis Issue P193/2014, Deloitte, 10 July 2014.
- OECD/G20 BEPS Project, *Executive Summaries:* 2015 Final Reports, OECD, 2015.

조세재정 BRIEF

BEPS 프로젝트의 특징과 정책대응*

안종석 선임연구위원 (044-414-2210)

* 본 보고서는 저자의 『재정포럼』 2016년 5월호 「BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점」 내용을 요약·정리한 것임

I 배 경

- OECD는 디지털 경제하에서 새롭게 드러난 국제조세회피 문제인 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)에 대해 회원국의 공동 대응방안을 모색함
  - 2012년 6월, G20 정상회의에서 BEPS (방지) 프로젝트 추진을 의결하고, OECD 주도하에 15가지 세부 과제에 대해 보고서를 작성하여, 2015년 11월에 G20 정상회의에 최종보고서를 제출하여 승인됨[1)]
  - 최종보고서 발간으로 BEPS 프로젝트에 대한 논의는 일차적으로 정리되었으며, 이후 Action 별로 더 논의가 필요한 부분이나, 권고사항에 대한 합의는 끝났으나 이행을 지켜봐야 하는 등 논의가 계속되고 있음

- 본고에서는 BEPS 프로젝트의 내용을 살펴보고, 향후 정책 시사점을 도출함
  - 본원에서는 2016년 3월에 BEPS 프로젝트의 주요 내용을 소개하는 짧은 보고서를 발간하였음[2)]
  - 본고에서는 BEPS 프로젝트의 내용을 소개하는 부분을 최소화하고, 기존 연구에서 다루어지지 않았던 부분 즉, 15개 Action의 영향과 정책적 대응방향에 대해 중점적으로 검토함

1) 60개국 이상이 BEPS 프로젝트의 테크니컬 그룹에 직접 참여하였으며, 그 외 많은 국가가 지역별 대화에 참여하여 최종 결과를 형성하는 데 기여함(OECD(2015b), p.4)

2) 한국조세재정연구원(2016)

Ⅱ BEPS의 개념과 특징: 새로운 도전

1. BEPS의 개념과 기존의 국제조세체계

가. BEPS의 개념

●● BEPS의 개념을 이해하기 위해 BEPS 구조를 단순화하여 R국의 r사가 제품을 만들어 S국에서 판매하고, 그 수익이 H국에 누적되는 구조를 가정함([그림 1])

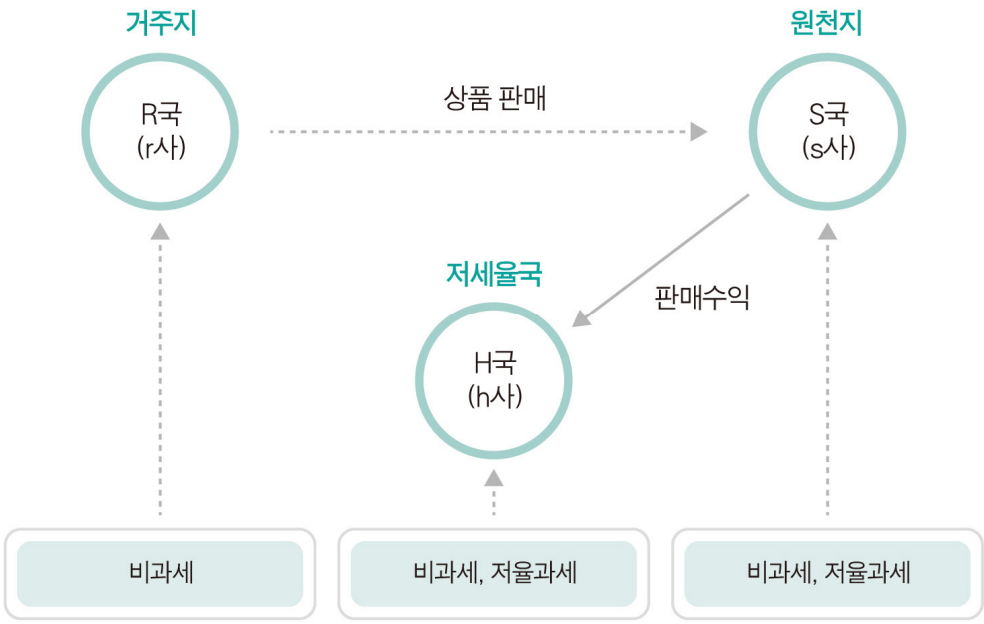
- R(Resident)국이 r사의 거주지이며, S(Source)국은 r사의 수익의 원천이 되는 상품 판매 수익이 발생한다는 점에서 원천지국으로 표현함
- 이 거래에 대해 S국에서 법인세를 정상적으로 납부하거나, S국에서 지불한 상품구매 대금이 R국의 r사 계좌로 송금되어 r사의 수익이 되고, 그 수익에 대해 R국에서 세금을 납부하면 세원의 잠식(Base Erosion)이 발생하지 않음
- 그러나 그 수익이 S국에서 과세가 되지 않은 채 r사가 아닌 H(Haven)국의 h사로 이전되어 거기서 축적될 경우 세원의 잠식(Base Erosion)이 발생할 수 있음
  - H국이 조세회피처(tax haven)로서 사업소득에 대해 과세를 하지 않으며, h사로 이전된 소득이 r사로 환수되지 않고 H국에 축적된다면 R국에서도 세금을 납부하지 않는 상황이 발생함
- 세원의 잠식(Base Erosion)은 어떤 국제 거래에서 발생한 소득이 거주지, 원천지, 최종적으로 소득이 귀속되는 국가, 그밖에 중간에 개입된 다른 국가들 중 어느 곳에서도 제대로 과세되지 않고 아주 낮은 세율로 과세되거나 비과세되어 세계적으로 과세기반이 잠식되는 현상을 의미함

●● R국과 H국이 같은 국가이고, 저세율국인 경우에는 세원의 잠식은 발생하지 않음

- 모든 생산 관련 경제활동이 H국(또는 R국)에서 발생하고, S국에서 상품을 판매하여 발생한 판매수입이 모두 H국(또는 R국)으로 환수되었지만 H국(또는 R국)이 저세율국이어서 매우 낮은 세율로 과세되거나 비과세되었기 때문임

- 이는 정상적인 경제활동에 부응하여 각국의 과세제도가 적용되고, 그 결과로 세부담이 낮아졌기 때문에 세원의 잠식이라고 할 수 없음

[그림 1] BEPS 구조의 기본 틀



- BEPS는 경제활동이 발생하지 않은 저세율국으로 소득이 이전되어 전 세계적으로 과세기반이 잠식되어버리는 현상을 의미함
  - [그림 1]의 사례와 같이 R국 또는 S국에서 수행한 경제활동에 따른 소득이 제3의 저세율국으로 이전(Profit Shifting)되어 누적됨으로써 세계적으로 과세기반이 사라지는 현상이 발생함
  - 이러한 과세기반의 잠식문제는 디지털 경제에서 더욱 심각하게 부각되고 있음

나. 기존의 국제조세체계

- 국제거래를 통한 조세회피에 대해 과거에는 주로 국제투자와 유형재화의 국제거래를 기반으로 발생하는 소득에 대한 조세회피를 억제하는 데 중점을 두었음

- 기업활동의 세계화가 진전된 1980년대 이후 OECD를 중심으로 국제거래를 통한 조세회피를 완화하기 위해 많은 노력을 기울임
- 기존 국제조세체계하에서 유형재화의 거래에 대한 과세는 [그림 2]와 같음

●● R국에서 생산한 유형재화를 S국의 소비자에게 판매하기 위하여 S국에 판매를 대행하는 자회사나 사업장(s사)을 설치하고, S국은 이를 자국의 사업체로 보아 사업소득에 대해 세금을 부과함([그림 2]의 ①)

- s사는 S국에서의 세금을 최소화하기 위해 수입가격이나 모회사로 지급하는 사용료, 그 외 금융비용을 높게 설정하여 s사에 귀속되는 소득을 최소화하고, 이 경우 이전가격과세제도를 적용하여 지급하는 금액의 정당성을 평가함([그림 2]의 ②)
- r사가 저세율국인 H국에 페이퍼컴퍼니 h사를 설립하여 h사를 통해서 S국에 상품을 판매하고 r사가 보유한 지적재산권도 h사로 이전하여 s사의 수익을 배당이나 사용료의 형태로 h사로 이전할 경우 S국은 h사로 지급하는 지급액에 대해 조세조약에 따라 낮은 세율 또는 비과세 적용 여부를 판단함
  - 대체로 저세율국과는 조세조약을 체결하지 않으며, 조약을 체결하더라도 일반적으로 페이퍼컴퍼니는 조약 혜택을 받을 수 없으므로 H국으로 이전하는 사용료, 배당 등에 대해서는 S국에서 조세조약을 적용받지 못하고 상당한 수준의 원천징수세를 납부하게 됨([그림 2]의 ③)

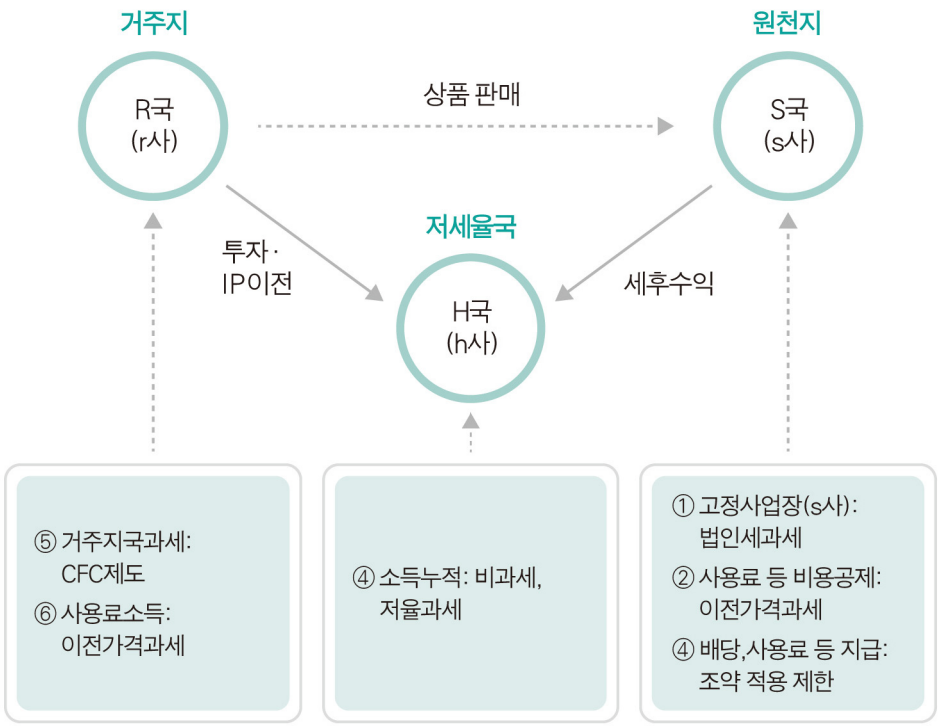
●● R국의 r사가 H국 h사의 모회사인 경우에도 h사로 이전된 소득이 r사로 이전되지 않고 h사에 누적된다면 R국에서는 직접적으로 과세할 권한이 없으며, H국의 저세율로 과세되거나 비과세됨([그림 2]의 ④)

●● CFC(Controlled Foreign Company)제도는 저세율국에 누적된 자국 거주자의 소득에 대해 과세할 수 있도록 하기 위한 제도임

- 우리나라를 포함한 일부 국가에서 자국인이 지배하는 특정 외국법인의 소득에 대해 거주지국에서 과세할 수 있도록 하는 CFC제도를 도입함
- CFC제도에 따라 우리나라 거주자가 지배하는 외국법인이 저세율국에 있으며, 현지에서 실질적인 경제활동을 하지 않은 경우, 그 외국법인에 귀속되는 소득을 그 회사에 투자한 우리나라 거주자에게 귀속되는 소득으로 보아 과세함

- [그림 2] 사례에서 h사가 페이퍼컴퍼니라면 CFC제도가 적용되고 h사에 누적된 소득이 r사로 배당되지 않더라도 R국에서 과세됨([그림 2]의 ⑤)
- h사가 s사로 받은 소득 중 일부를 사용료 등의 명목으로 r사로 지급할 때, 가격을 낮게 책정하여 실제 소득 중 일부만 r사로 이전할 경우 이전가격과세제도를 적용하여 정상가격을 적용하여 산정한 소득을 r사에 귀속시킴([그림 2]의 ⑥)

[그림 2] BEPS에 대한 전통적인 접근 : 유형재화의 경우



●● 각 소득의 이전단계별로 마련된 국제조세제도가 정확하게 적용되어 실효성을 발휘한다면 국제거래를 통한 조세회피 문제는 발생하지 않을 것임

- R국 상품을 S국에 판매하여 얻은 소득에 대해서는 1차적으로 S국에서 과세하고, 그다음에는 R국에서 과세함
- 그 과정에서 이중과세가 발생한다면 이중과세방지를 목적으로 하는 조세조약에 규정된 방법대로 제거할 수 있음

2. 디지털 경제에서의 국제조세회피: 새로운 도전

●● 디지털 경제는 기존의 국제조세체계에 심각한 도전을 제기함

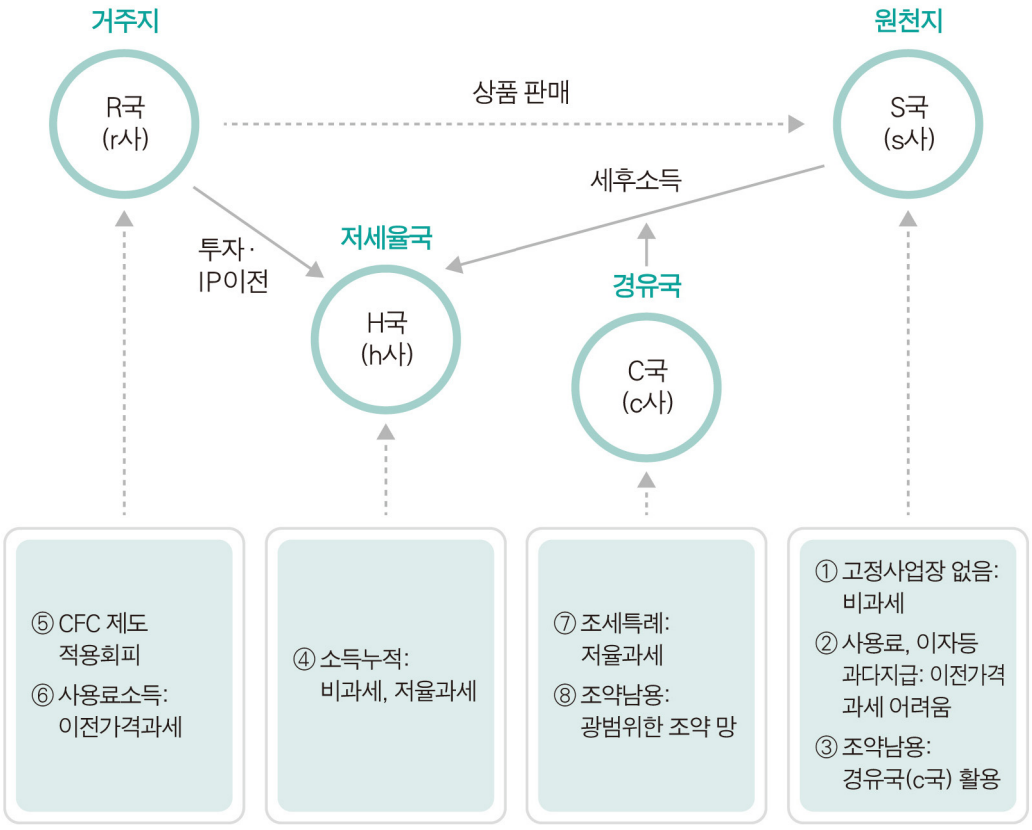
- 디지털 경제란 정보통신기술(information and communication technology : ICT)에 의해서 형성된 경제를 의미하는 것으로, 경제가 점점 디지털화되어 가고 있어 디지털 경제와 그 외 경제를 구분하기는 매우 어려운 상황임
  - 전자상거래(e-commerce), 앱스토어, 온라인 광고, 클라우드 컴퓨팅, 네트워크 플랫폼, 고속거래(high speed trading), 온라인 지불시스템 등이 디지털 경제의 전형임[3)]
- 디지털 경제의 특징은 재화나 자산에 형태가 없는 경우도 있으며, 막대한 R&D를 기반으로 하고, 매우 신속하고 다양한 국제거래가 용이하다는 점임
- 디지털 경제하에서 국제조세회피가 더욱 용이하게 되어 BEPS에 대한 우려가 커졌으며, 기존의 국제조세체계에서는 이러한 문제들에 효과적으로 대응하지 못하고 있음
- [그림 3]을 통해 디지털 경제가 어떻게 BEPS에 대한 대응을 더 어렵게 만드는지를 살펴봄

●● 디지털 경제의 경우에는 현행 고정사업장 개념에 따른 고정사업장이 없이도 상품을 판매하거나 거래를 하는 것이 가능함

- 예를 들어, S국에 단순히 상품 배달을 위한 창고만 두는 경우에, 그 창고는 부수적 활동을 하는 것으로 보아 고정사업장으로 보지 않음
- 그러나 R국에서 온라인으로 주문을 받고 S국 소비자에게 상품을 배송하는 경우에는 S국에 설치한 창고·물류센터가 S국에서의 사업활동에 핵심적인 역할을 할 수 있음
- 현행 규정은 창고·물류센터를 고정사업장으로 보지 않음([그림 3]의 ①)

3) OECD(2015a), p.5.

[그림 3] 디지털 경제에서의 BEPS 문제: 새로운 도전



●● 고정사업장이 있는 경우에도 사용료, 이자 등으로 비용을 많이 지불하여 S국 내의 고정사업장에 귀속되는 소득을 최소화할 수 있음

- 사용료를 과다하게 지급한 경우 이전가격과세제도를 적용하여 가격을 조정하여 S국에서 정당한 세금을 납부하도록 하여야 할 것임
- 정보통신기술을 기반으로 하는 디지털 경제에서는 특히 사용료가 중요한 역할을 하는데, 장기간의 연구개발을 통해서 만들어낸 새로운 기술에 대한 사용료는 비교대상 거래가 없고, 과세당국이 연구개발에 대한 위험성, 관련된 주체들의 기여도 등을 판단하는 데 어려움이 있기 때문에 정상가격을 판단하기가 매우 어려움([그림 3]의 ②)

●● S국에서 h국으로 소득을 이전할 때는 광범위한 조약망을 가진 특정 국가가 조세혜택을 제공하여 조약혜택을 적용받는 경유지로서 역할을 할 수 있음

- 예를 들면, C(Conduit)국이 지적재산권 소득에 대해서 매우 낮은 세율로 세금을 부과하며, S국과 조세조약을 체결하였고, 그 조약에 따르면 사용료 소득은 원천지에서 과세하지 않고 거주지에서만 과세하도록 되는 경우가 이에 해당됨
- r사가 지적재산권의 소유권을 H국 h사를 경유하여 C국의 자회사인 c사로 이전하고 s사로부터 c사에 사용료를 지불하도록 하면, S국에서 사용료에 대한 원천지 세금을 납부하지 않고, C국에서 제공한 특례에 따라 낮은 세율을 적용하여 C국에 세금을 납부함
- 유럽의 네덜란드 등 일부 국가가 지적재산소득 등 특정 소득에 대해 특례를 제공하며, 동시에 다양한 조약망을 갖추고 있어 이러한 경유국으로서의 역할을 하고 있음([그림 3]의 ③, ⑦, ⑧)

●● C국을 거쳐 H국에 누적된 소득에 대해 CFC제도를 적용하여 거주지인 R국에서 과세하기도 용이하지 않음

- 비용분담계약 등 다양한 방법으로 지적재산권을 행사할 수 있는 권한을 H국의 h사로 이전하거나,
- r사와 c사, h사를 포괄하는 다국적기업 그룹의 모회사를 아예 저세율국에 소재한 h사로 전환하기도 함([그림 3]의 ⑤, ⑥)

●● 이처럼 디지털 경제하에서는 기존의 국제조세체계가 제대로 작동하지 않을 수 있으며, 이러한 문제를 해소하기 위해 BEPS 프로젝트를 수행함

- BEPS 프로젝트는 디지털 경제를 전제로 BEPS가 발생하는 단계별로 적용되는 기존의 국제조세제도를 점검하여 디지털 경제에서도 작동 가능하도록 개선하고, 필요한 경우에는 새로운 제도의 도입을 권고하는 것을 목적으로 함

Ⅲ BEPS 프로젝트의 특징과 정책방향

1. BEPS 프로젝트의 특징

●● 〈표 1〉은 BEPS 프로젝트의 Action들을 이행의무 수준에 따라 정리하고, 각 Action이 어느 부분에서의 과세를 강화하는지 보여주고 있는데, 이행의무가 강한 최소기준과 기존 지침의 개정, 공통접근 부분은 원천지 국가인 S국의 과세를 강화하는 개편안이 지배적임[4)]

- 예외적으로 Action 8~10(이전가격과세지침), Action 13(국별 보고서 제출)에서는 거주지국인 R국의 과세 강화가 포함됨
  - 이전가격과세는 계열 기업 간 거래가격을 시장가격에 따라 책정해야 한다는 원칙을 실현하는 데 목적을 둔 것으로 원천지든 거주지든 경제활동이 발생한 지역에서 그 경제활동에 비례하여 세금을 납부하도록 하는 데 중점을 둠
  - Action 13의 국별 보고서는 이전가격 관련 정보를 문서화하는 것을 의미하므로 이 또한 이전가격과세 강화를 위한 것이라 할 수 있음
- 또 다른 예외로 Action 5(유해조세제도에 대한 대응)에서는 경유국에서의 과세 강화를 도모하며, 이는 결과적으로 원천지 과세를 강화할 것으로 판단됨
  - Action 5는 앞서 [그림 3]에 나타난 경유국 즉, 원천지와 저세율국의 중간에서 조세조약 남용의 경로로 이용되는 국가의 조세특례 제도를 정비하는 것이 목적임
  - 경유국의 조세특례제도를 정비하여 조약남용의 경로로 활용되지 않게 된다면, 다국적기업은 원천지에서 소득에 관한 세금을 납부하거나 저세율국으로의 소득이전에 대해 높은 세율을 적용하여 원천징수세를 납부하여야 함
  - 이는 결과적으로 원천지의 과세를 강화하는 결과를 가져올 것으로 기대됨

4) BEPS 프로젝트의 15개 Action 목록과 각 Action의 주요 내용은 한국조세재정연구원(2016) 참조

〈표 1〉 BEPS 15개 Action의 강제성 정도에 따른 구분

이행의무 수준		권고내용(Action 번호)	예상 효과
강함	최소기준 (minimum standard)	- 유해조세제도에 대한 대응(5) - 조세조약 혜택의 제한(6): 주목적 심사 규정(PPT) - 국가별 보고서 제출(13) - 분쟁해결장치의 개선(14) - 조약의 상호합의조항 개정	C국 과세 강화 S국 과세 강화 S, R국 과세 강화 납세자 권익 보호
	기존 지침의 개정	- 모델조약 고정사업장 개념(7) - 이전가격과세지침(8~10)	S국 과세 강화 S, R국 과세 강화
중간	공통접근 (common approach)	- 혼성불일치 해소(2) - 이자비용 공제 제한(4)	S국 과세 강화 S국 과세 강화
약함	권고 (best practices)	- CFC 규정(3) - 조세조약 혜택의 제한(6): 혜택의 제한 규정(LOB) - 보고의무 규정(12) - 분쟁해결장치의 개선(14): 강제중재	R국 과세 강화 S국 과세 강화 R국 과세 강화 납세자 권익 보호
기타	분석 등	- 디지털 경제에서의 조세문제(1) - BEPS 측정과 모니터링(11) - 다자간 협약 개발(15)	

●● 이행의 강제성이 있는 Action이 주로 원천지 과세를 강화하는 것인 데 비해, 강제성이 약한 권고 부분에서는 주로 거주지 과세 강화에 초점을 맞추고 있음

■ 피지배외국법인에 대한 과세규정(Action 3)과 공격적 조세회피 거래에 대한 보고의무(Action 12)는 거주지 과세를 강화함

■ 그 외에 조세조약 혜택의 제한(LOB)이 권고 규정으로 되어 있는데, 이는 같은 목적의 제도 개편안 중 기본적인 것을 최소기준에 포함시키고 좀 더 강한 제한규정을 권고 사항으로 제시한 것임

●● BEPS 프로젝트의 또 다른 중요한 특징은 이전가격과세제도의 정비 및 국가별 보고서 작성을 의무화하였다는 점임

■ 이전가격과세제도의 정비는 연구개발을 통해 형성한 지적재산권 등 가치를 측정하기 어려운 자산에서 발생한 소득을 가치 창출에 대한 기여 정도에 따라 배분하도록 하는 데 초점을 맞춤

- 이전에는 이익분할법보다는 비교대상 거래를 근거로 정상가격을 책정하는 거래기준법에 중점을 두었는데, 개편안에서는 이익분할법에 대해 적극적인 태도를 보여줌
- 이는 디지털 경제하에서 무형재화에 대해 거래접근법만을 고집하기는 어렵다는 판단에 따른 것으로 판단됨
- 이러한 변화로 인해 다국적기업은 이전가격 조작을 통한 이익의 이전이 어려워지고, 전체적으로 세부담이 증가될 것으로 전망됨

■ Action 13에서 제시한 국가별 보고서 작성 의무는 다국적기업의 납세협력 비용을 증대시킬 것으로 전망됨

- 하지만 과세당국이 비교적 명확한 기준을 적용하여 이전가격과세제도를 집행할 수 있으므로 이전가격과세에 대한 납세자와 과세당국 간의 분쟁은 축소될 것으로 전망됨

●● BEPS 프로젝트는 디지털 경제에서 드러난 BEPS 문제에서 시작하여, 주로 디지털 경제에서의 조세회피를 억제하는 데 초점을 맞춤

■ 고정사업장 개념에 대한 논의는 디지털 경제에 적용하는 데 어려움이 있는 고정사업장 개념을 디지털 경제에 적용할 수 있도록 개편하는 방안에 대해 논의함

■ 이전가격과세지침의 개편안은 지적재산권에 대한 사용료, 가치를 측정하기 어려운 무형재화 등에 초점을 맞춤

■ 유해조세제도에 대한 대응은 지적재산권 관련 조세특례제도를 정비하는 데 중점을 둠

●● 한편, BEPS 프로젝트는 디지털 경제 외에도 광범위하게 국제조세 회피를 방지하는 데 역할을 할 것으로 기대됨

■ 디지털 경제와 그 외 경제가 명확하게 구분되는 것이 아니기 때문에 일부 규정은 일반적인 다국적기업의 경제활동에 중요한 영향을 줄 것임

- 예를 들면, 국가별 보고서 작성 의무와 이자비용 공제 제한은 다국적기업에 일반적으로 적용됨
- 조세조약 혜택의 제한, 혼성불일치 해소, 공격적 조세회피에 거래에 대한 보고의무도 일반적인 다국적기업에 영향을 미칠 것임

2. BEPS 프로젝트에 대한 정책대응

- 〈표 2〉에서는 BEPS 프로젝트에 대한 정책대응 방향을 이행에 대한 이행의무의 수준과 국가 정책적 차원에서의 시급성으로 구분하여 정리함
  - 국가 정책적인 측면에서의 시급성은 ①이미 도입·운영하고 있으므로 기존의 정책을 유지하면 되는 것, ②신속하게 추진할 필요가 있는 것, 그리고 ③다른 국가의 동향을 보아가며 신중하게 추진하는 것이 바람직한 것으로 구분함

- 이미 우리나라에서 도입하여 시행하고 있는 제도의 경우 기존의 정책방향을 유지하고 추진하면 BEPS 프로젝트에서 요구하는 이행수준이나 권고사항에 부합함

- Action 5의 유해조세제도의 평가 및 대응의 경우, 우리나라에는 유해조세제도가 없기 때문에 기존 정책을 유지하면서, 앞으로 새로운 유해조세제도를 도입하지 않도록 유의하여야 함
  - 넥서스 접근법을 적용하여, 실질적인 경제활동이 없음에도 불구하고 조세특례 혜택을 제공하는 것은 피해야 할 것임
  - 다른 국가들과 관련 정보를 적극적으로 교환하고, 다른 국가들의 유해성 있는 제도를 제거하도록 하는 데 적극적으로 동참할 필요가 있음 하도록 함

- Action 6에서는 조약남용 방지를 위해 조세조약에 주목적 심사(PPT) 규정을 포함(최소기준)하거나 혜택의 제한(LOB) 규정을 넣을 것(권고 사항)을 제안함
  - 우리나라는 현재 조세조약에 주목적 심사 규정을 넣는 것을 원칙으로 조세조약을 체결·개정하고 있으므로 이를 그대로 유지하면 최소기준을 충족함

- Action 3의 CFC 제도는 강한 권고사항은 아니지만 이미 우리나라는 유사한 제도를 운영하고 있음

■ 현행 제도를 유지하면서, 모범 사례로 제시된 세부적인 내용과 우리나라의 현행 제도 사이에 차이가 있는 부분에 대해, 그 의미와 효과를 분석하여 개선 여부를 검토하면 될 것으로 판단됨

〈표 2〉 BEPS 권고안의 구분 – 이행의무의 수준, 정책 시급성

		정책적 시급성		
		기존 정책 유지	신속하게 추진	다른 국가와 보조를 맞춰 신중하게 추진
이행 의무의 수준	강함	유해조세제도 평가 및 대응(5) 조약남용 방지(6)-주목적심사	국가별 보고서(13) 분쟁해결장치(14)-상호합의조항 개편 고정사업장(7) 이전가격(8~10)	이전가격(8~10)
	중간			혼성불일치 해소(2) 이자비용 공제(4)
	약함	CFC제도 개편(3)		조약남용 방지(6)-혜택의 제한조항 분쟁해결장치(14)-강제중재 ATP 보고제도(12)

●● 다음과 같은 특징을 가진 것들은 가능하면 빨리 시행하는 것이 바람직한 Action으로 분류함

■ 국내 제도를 크게 변화시키지 않고 BEPS 프로젝트의 요구에 부응할 수 있는 것

■ 다국적기업의 국내 활동에 주는 부정적인 영향이 적으면서 조세회피를 축소하는 결과를 얻을 것으로 예상되는 것

■ 제도 변화 폭이 크지만 이행의무가 강하고, 다른 국가들도 적극적으로 대응하고 있으며, 개편의 긍정적 효과가 클 것으로 예상되는 것

●● Action 13의 국가별 보고서 작성 및 제출 의무화는 최소기준으로 제시되었으며 위의 기준 중 세 번째 특징에 해당하여 신속하게 추진하는 것이 바람직함

■ 국가별 보고서 작성 및 제출 의무화는 기업의 납세협력 비용을 증대시킬 수 있으나, BEPS 프로젝트에서 가장 강력하게 추진하는 것으로서 대부분의 참여국이 적극적으로 이행할 것을 약속하였음

- 모든 국가에서 국가별 보고서 작성을 의무화하고, 그 정보를 공유한다면 이전가격과세제도의 운영 및 국제소득에 대한 과세의 투명성 제고에 큰 효과가 있을 것임

●● Action 14의 분쟁해결장치 중 상호합의조항 개선사항은 최소기준으로 제시되었으며 위의 기준 중 첫 번째 특징에 해당됨

- 분쟁해결장치 개선방안은 납세자의 권익을 보호하는 데 초점을 두고 있음
- 납세자가 상호합의를 신청할 때, 거주지 국가에서만 할 수 있도록 되어 있는 현행 규정과 달리 원천지 국가에서도 신청할 수 있도록 허용하고 있으며,
- 양국 간 상호합의 결과는 각국 세법상 부과제척기간과 관계없이 이행해야 한다고 조세조약에 규정하도록 함

●● Action 7의 모델조약 고정사업장 개념의 개정은 OECD 모델조약에 반영되면 우리나라도 적용 여부를 결정해야 하며, 적용할 수 없다고 판단되는 경우 모델조약의 예외를 인정받아야 할 것임

- 제시된 고정사업장 개념 개정안은 다국적기업의 국경을 초월한 사업활동에 대해 상품의 대금을 지불하는 원천지에서의 과세권을 강화하는 데 초점을 맞춘 것으로서, 국가별로 입장이 다를 수 있음
- 추측컨대 전자상거래와 디지털 재화의 거래를 주도하는 미국을 제외한 대부분의 국가는 이 개편에 대해 적극적인 입장을 보일 것으로 판단됨
- 우리나라의 경우에도, OECD가 모델조약을 개정하는 경우 특별히 이에 대해 유보를 하거나 시행을 늦출 이유가 없는 것으로 판단됨
- 부분적으로 우리나라의 다국적기업이 해외에서 사업활동을 하는 데 있어 세부담이 증가하는 결과가 나타날 수도 있으나 이 규정의 개정으로 인해 다른 거대 기업의 세부담 증가가 더 클 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있음
- Action 15에서 논의하는 다자간 협약이 추진되는 경우에는 Action 7의 개정안이 다자간 협약에 포함될 것으로 판단됨

- Action 8~10에서 논의된 이전가격과세지침의 개정안은 아직 논의 중인 사항이지만 이미 논의가 완료된 부분에 대해 국내 관련 규정을 개정하여 신속하게 실시하는 것이 바람직함
  - 이전가격 과세지침 개정안은 2018년 중엽에 완성될 것으로 예정되었으나 이미 논의가 끝나서 확정된 개편안이 만들어진 부분에 대해서는 지침 개정안이 완성되기 전에라도 국내 관련 규정을 개정하여 실시하는 것이 바람직함
  - 이전가격과세지침 개정과 관련하여 논의된 내용은 무형자산 이전거래, 위험·자본의 이전, 경영지원 성격의 용역 등에 대한 것으로 개정에 따라 우리 기업의 세부담을 증대시키는 결과를 가져올 수 있음
  - 그러나 모든 국가가 동시에 같은 방향으로 이전가격과세제도를 개편하는 경우에 다른 국가의 거대 다국적기업의 세부담에도 영향을 줄 것임
  - 뿐만 아니라 이전가격과세제도의 개편을 통해서 과세당국이 비교적 명확한 기준을 적용하여 집행할 수 있게 되면 납세자와 과세당국 간의 분쟁이 축소될 수 있을 것으로 기대함

- 다음과 같은 특징을 가진 것들은 다른 국가와 보조를 맞춰 신중하게 추진하는 게 바람직한 것으로 분류함
  - 제도를 도입하는 것이 바람직하지만, 다국적기업의 국내 활동에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 다른 국가와 보조를 맞출 필요가 있는 것
  - 도입 필요성은 있지만, 국내 제도 개편을 위해서 경제적 효과에 대한 연구검토, 국내 제도와 조화를 이룰 수 있는 제도 도입 또는 개편안 마련에 어느 정도의 시간이 필요한 이슈도 포함됨

- 혼성불일치 해소(Action 2)는 도입의 필요성은 크지만 우리나라에서 효과적으로 제도화하는 방안을 모색하는 데 시간이 필요한 것으로 판단됨
  - 우리나라의 경우 혼성불일치의 문제는 주로 외국인에게 지급한 소득에 대해 국내에서 과세하지 않는 경우에 발생하는데, 이에 대한 공통접근안은 원천지에서의 과세를 강조하므로 우리나라에 불리한 안은 아닌 것으로 판단됨

- 다만, 다른 국가들보다 많이 앞서 나갈 경우에 외국계 다국적기업이나 외국인 투자자의 국내 경제활동을 억제하는 효과가 나타날 가능성이 있음
- 또한 제시된 안을 구체적으로 조문화 하는 방안을 연구하는 데도 어느 정도의 시간이 필요하므로 시간을 두고 추진해야 하는 항목으로 분류함

●● 이자비용 공제 제한(Action 4)은 제도 도입의 경제적 효과와 이중과세 방지 방안에 대해 시간을 두고 연구할 필요가 있음

- 이자비용 공제 제한은 기업의 부채비율을 간접적으로 규제하는 것과 같은 성격을 가지며, 이중과세가 발생할 가능성이 있음

●● 조약남용 방지를 위한 혜택의 제한(LOB) 규정(Action 6)은 미국을 제외한 다른 국가들이 이를 도입하는 데 소극적인 상황으로 다른 국가들과 보조를 맞추어 신중하게 도입할 필요가 있음

- 조세조약 혜택의 제한 규정은 미국이 주도하여 조세조약에 포함시키려고 노력하고 있으며, 아직까지 미국과 체결한 조약 외에 다른 국가들끼리 체결한 조약에서는 이 조항이 포함되지 않고 있음
- 이런 상황에서 우리나라가 다른 국가보다 앞서 가는 경우에는 다국적기업의 우리나라에서의 경제활동을 제약하는 결과를 가져올 수도 있으므로 다른 국가와 보조를 맞출 필요가 있음

●● 분쟁해결 장치로서 강제중재를 의무화하는 규정(Action 14)은 다른 국가의 동향, 중재 절차와 관련된 구체적인 내용 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 입장을 정리하여야 할 것으로 판단됨

- 아직까지 우리나라에서 중재의 경험이 많지 않고 준비가 되어 있지 않은 상태지만, 상당히 많은 국가들이 이에 대해 동의하고 있으므로 우리나라도 언제까지 강제중재를 피할 수는 없는 형편임
- 때문에 강제중재 의무화에 대비하여 적극적으로 준비하는 노력이 필요함

- 공격적 조세회피 거래의 보고 의무화(Action 12)는 도입 필요성이 있으나 우리나라에서는 생소한 제도이므로, 제도의 도입 방안을 모색하는 데 시간이 필요함
  - 다른 국가에서 제도를 시행하는 과정을 지켜보면서 효과성 있는 제도를 모색할 필요가 있음

- 이전가격지침 개정 문제(Action 8~10)는 아직 논의가 진행되고 있는 것으로, 이미 논의가 완료된 부분은 신속하게 반영하더라도, 그 외 부분에 대해서는 논의의 진행을 지켜보면서 국제적으로 보조를 맞춰서 제도를 개편하는 것이 바람직함

참고문헌

- 안종석, 「BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점」, 『재정포럼』, 제239호, 한국조세재정연구원, 2016. 5. pp. 6~29.
- _____, 「다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플·구글의 사례를 중심으로」, 『재정포럼』, 제205호, 한국조세재정연구원, 2013. 7. pp. 6~19.
- 안종석·안경봉·오윤, 『공격적 조세회피(ATP)에 대한 대응방안 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 07-05, 2007.
- 한국조세재정연구원, 「국제적 조세규범의 변화와 우리의 대응전략」, 『조세재정 Brief』, 통권 제25호, 2016. 3. 28.
- 한국조세재정연구원 세법연구센터, 「BEPS 프로젝트 경과요약」, 2016. 1.(미공개자료)
- 기획재정부 보도자료, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅰ) - 최소기준(minimum standard) 이행과제」, 2015. 11. 19.
- _____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅱ) - 기업과세의 일관성 확보」, 2015. 11. 23.
- _____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅲ) - 국제기준의 남용 방지」, 2015. 11. 30.
- _____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅳ) - 국제거래의 투명성 확보」, 2015. 12. 7.

- Deloitte, "Tax Insights : Final BEPS Report : An Overall Review," 6 October 2015.
- Hufbauer, Gary, Euijin Jung, Tyler Moron, and Martin Viero, "The OECD's "Action Plan" to raise Yaxes on Multinational Corporations," Perterson Institute for International Economics, Working Paper, WP 15-14, September 2015.
- OECD, *Executive Summaries, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD, 2005b.
- OECD, *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD, www.oecd.org/beps-explanatory-statement-2005.pdf, 2005b.

조세재정 BRIEF

2016 세법개정안 평가*

이동규 부연구위원 (044-414-2212)

* 본 보고서는 저자의 『재정포럼』 2016년 8월호 특집 「2016년 세법개정안 평가」 내용을 요약·정리한 것임

●● 본고는 정부의 2016년 세법개정안의 내용을 간략히 정리하고, 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 경제 활성화, 소득분배효과, 제도 합리화, 세수 효과의 측면에서 검토함

- 조세제도의 평가에 있어 가장 대표적인 기준으로 조세의 효율성과 형평성을 꼽게 되는데, '경제활성화'는 조세의 효율성과 직결되며 '소득분배효과'는 조세의 형평성에 대한 정책효과라 할 수 있음
- '제도 합리화'에서는 개정안이 세금 징수 대상이나 방법상의 불합리한 부분을 개선하고 납세편의를 제고하는지 검토함
- '세수 효과'에서는 세제의 가장 근본적인 목적이 되는 국가 재정의 재원확보 기능 측면에서 개정안에 대해 논의함

Ⅰ 2016 세법개정안의 주요 내용

●● 2016년 세법개정안은 '경제활력 제고', '민생안정', '공평과세', '조세제도 합리화'라는 기본방향 아래, 내국세 11개, 관세 2개 등 총 13개 법률을 대상으로 215개의 항목에 대해 개편안을 제시함

- '경제활력 제고'를 위한 전략으로 신성장산업 및 서비스업에 대한 지원과 고용 유도, 투자활성화, 수출 촉진, 해외 관광객 유치, 그리고 기업의 구조조정 지원안 등을 제시함
- '민생안정'을 위해서는 서민과 중산층, 농어민의 생활안정을 지원하는 방안과 중소기업 및 자영업자를 위한 세제지원안 등이 포함됨
- '공평과세' 측면에서는 과세기반 확충을 위해 과세체계를 정비하고 세원 투명성을 제고하며 지난해부터 시행된 「가계소득 증대세제 3대 패키지」를 조정하는 개편안들이 채택됨
- '조세제도 합리화'를 위해서는 납세자 권익을 보호하고 납세편의를 높이며, 목적에 적합하도록 과세대상과 세율을 조정하는 방안들이 포함됨

●● 이번 개정안은 특히, 신성장산업 육성과 일자리 확충 및 서민·중산층에 대한 생활부담 경감을 중점 목표로 삼고 있음

- 신성장산업 육성을 위해 11대 신산업을 선별하여 기존 세제지원제도를 각 산업의 필요에 맞게 확대·조정하거나 새로운 지원방안을 마련함
- 일자리 확충을 위해서는 고용·투자 세제지원 대상을 네거티브 방식으로 선정하도록 전환하고, 지역특구나 유턴기업 등에 대한 세제지원을 강화함
- 서민과 중산층의 생활부담을 줄이기 위한 조치로는 주거안정, 출산 및 육아비용 절감, 학자금 상환부담 경감 및 근로장려에 대한 세제지원을 확대함

Ⅱ 경제 활성화

●● 경제 활성화는 2016 세법개정안에서 가장 주안점을 둔 부분으로 판단됨

- 우리나라 GDP 성장률은 최근 2%대에 머물러 저성장 기조가 지속됨
- 대외적으로도 영국의 EU 탈퇴, 중국 경기 둔화 등 경제여건이 상당히 불확실함
- 이러한 전반적인 경제 상황을 고려할 때, 경제성장에 도움이 되도록 세제를 개편하는 것은 바람직함

●● 경제활력을 높이기 위한 대표적인 개정안으로 신성장산업의 R&D 지원 강화를 꼽을 수 있음

- 과거 우리 경제의 성장동력이 되었던 산업들의 국제 경쟁력이 약화되고 있는 상황에서 성장동력이 될 산업들을 발굴하고 육성하는 것은 적절한 전략임
- 특히, 친환경 차량 관련 세제혜택을 확대한 것은 신산업 육성과 함께 환경오염 저감에도 도움이 될 것임

●● 중소기업의 육성과 자영업자들의 영업부담을 줄이기 위한 세제 지원도 확대함

■ 초기 중소기업의 육성을 위해 벤처 출자에 대한 세액공제 신설, 벤처기업의 세제지원 대상 스톡옵션 범위 확대, 중소기업 인수·합병에 대한 세액공제 요건 완화 및 개인의 벤처투자에 대한 세제지원 강화 등을 계획함

■ 중소기업 및 자영업자들을 위한 기존의 우대제도들은 그 일몰을 연장함

- 농수산물 의제매입세액공제 우대한도, 신용카드 등 매출세액공제 우대공제율, 사회적 기업 및 장애인 표준사업장 세액감면 등의 제도 적용기한을 연장함

●● 벤처투자 활성화 방안들은 벤처·중소기업의 설립과 성장을 유도함을 목적으로 함

■ 벤처투자를 활성화하려는 것은 벤처기업의 초기자금조달을 돕고 벤처기업 투자자들의 투자자본회수를 지원코자 함

●● 그러나 벤처투자 활성화 방안의 긍정적인 정책목표에도 불구하고 시장 여건상 그 정책 실효성은 크지 않을 것으로 예상됨

■ 저금리의 추세 속에 벤처기업가들은 은행 대출이나 정부 정책지원자금을 이용하여도 자금조달 비용이 크지 않음

■ 또한, 벤처투자를 이용할 경우 경영권에 대한 투자자의 간섭이 기업인 입장에서 부담스러울 수 있으나 대출이나 정책자금을 이용하면 이러한 우려가 없음

■ 따라서 벤처투자 활성화 방안으로 벤처투자자금의 공급을 늘려도 벤처기업가들이 이러한 자금을 적극적으로 활용할 유인이 낮음

●● 고용증대를 위해 제시된 정책 중 고용·투자 등 세제지원 대상을 네거티브 방식으로 전환한 것은 합리적인 제도 정비로 평가됨

■ 기존의 포지티브 방식은 적용대상을 일일이 지정해야 하다 보니 새로 등장하는 다양한 업종을 적절하게 반영하기까지 시간이 길게 소요됨

■ 또한, 선택된 업종과 그렇지 않은 업종 간에 형평성이나 기준의 일관성 문제가 제기되기 쉬움

- 네거티브 방식의 채택으로 이러한 문제점들을 해소할 수 있게 되었다는 점에서 긍정적인 조치로 판단됨

●● 그러나 고용증대세제는 일회성 지원인 데 반해, 기업의 고용의사결정이 장기적인 영업활동을 고려한다는 점에서 제도의 실효성은 제한적일 것으로 예상됨

- 고용증대세제는 추가 고용된 인원에 대해 고용 후 일정 기간 동안 1인당 정액으로 공제해 주는 제도임
- 그러나 고용(특히, 정규직 채용)의 결과는 피고용자가 퇴직할 때까지 영업활동에 영향을 줌
- 즉, 세제지원기간과 고용기간의 미스매치로 세제로 인한 고용 유인효과는 크지 않을 것으로 보임

●● 지원효과의 지속성 측면에서 본다면 2016 세법개정안 중 지역특구기업들의 세금감면 고용인원기준 강화정책과 중소기업 근로자복지증진시설 취득에 대한 세액공제 확대정책이 보다 효과적임

- 이 두 제도는 지원효과가 장기적으로 지속되나 고용창출투자세액공제나 청년고용증대세제의 지원효과는 일회적으로 그침
- 다만, 지역특구 기업들에 대한 세금감면제도의 경우 지역특구에 입주한 기업의 수가 절대적으로 부족한 상황이기에 제도의 구조적인 장점에도 불구하고 효과는 크지 않을 것으로 판단됨

●● 고용창출투자세액공제나 청년고용증대세제는 계획에 없던 고용을 증대하는 것에는 효과적이지 않으나 이미 추가고용을 계획한 상태라면 그 고용시기를 앞당기는 유인은 가지고 있음

- 기왕 고용하기로 계획되어 있다면 세제혜택을 누릴 수 있을 때 고용하는 것이 기업에 이득이 되기 때문임
- 따라서 고용창출투자세액공제나 청년고용증대세제의 효과를 제고하기 위해서는 제도의 일몰을 연장하지 않고 한시적으로 운영함을 분명히 하여 기업들에 세제혜택을 받을 수 있는 시한이 정해져 있음을 인지시켜야 함

Ⅲ 소득분배효과

●● 조세의 형평성은 조세제도 평가 시, 가장 중요한 기준 중 하나이며 갈수록 강조되고 있음

- 조세제도의 평가에 있어 가장 중요한 기준으로 조세의 효율성과 형평성을 들 수 있음
- 우리나라의 경제규모나 소득수준이 북미나 유럽 선진국들과 비견될 정도로 성장하면서 이제는 성장일변도에서 벗어나 복지나 사회후생에 대한 관심이 고조되고 있음
- 이에 따라, 최근에는 조세제도의 효율성 못지 않게 소득분배효과가 강조되는 추세임

●● 이번 세법개정안의 정부 추산 세부담 귀착효과는, 서민·중산층 및 중소기업은 세부담이 3,805억원 감소되고 고소득자 및 대기업은 세부담이 7,252억원 증가하는 것으로 나타남

- 서민과 중산층은 2,442억원, 중소기업은 1,363억원 세부담이 감소되는 것으로 추산됨
- 고소득자는 1,009억원, 대기업은 6,243억원 세부담이 증가하는 것으로 예상됨

●● 2015년 세법개정안과 비교할 때, 전반적인 징수증가분은 줄어들었으나 계층별 징수증감의 방향성과 규모는 비슷한 것으로 나타남

- 서민·중산층 및 중소기업의 세부담 감소분은 늘어나고(△1,525억원 → △3,805억원), 고소득자 및 대기업의 세부담 증가분은 줄어듦(10,529억원 → 7,252억원)
- 결과적으로 세금 증가효과는 전년보다 크게 감소하였으나(10,892억원 → 3,171억원), 계층간 소득격차 해소효과는 2015년과 유사한 수준임(12,054억원 → 11,057억원)

●● 정부 추산 세부담 효과는 향후 전기요금이 변할 경우 소득분배효과가 과대추정되었을 소지가 있음

- 정부의 세부담 효과 추산과정에서는 발전용 유연탄에 대한 과세 강화효과는 모두 대기업에 귀착되는 것으로 가정함

- 발전용 유연탄의 세율 인상에도 불구하고 전기요금이 불변한다면, 세율 인상효과는 유연탄 공급업자들과 전기 공급자들에게 모두 귀착되어 타당한 가정이 됨
- 그러나 발전용 유연탄의 세율 인상으로 전기요금이 상승될 경우, 세부담의 일정 부분은 서민·중산층 및 중소기업에도 전가되기 때문에 실제 소득분배효과는 정부 추산치보다 작게 됨

●● 구체적인 개정안들의 소득분배효과를 살펴보면, 서민과 중산층의 생활부담 경감을 위한 정책들이 두드러짐

- 근로장려금 지급제도를 확대함
- 신용카드 소득공제제도는 분배효과가 강화되도록 그 내용을 조정함
- 월세 세액공제제도의 확대함

●● 근로장려금제도의 확대는 저소득층에 대한 직접지원뿐만 아니라 취약계층의 노동시장 참여를 유도하여 보다 근원적인 지원효과도 기대됨

- 저소득 가구의 근로장려금 지급액을 10% 증액하고 지급대상의 주택보유 기준을 완화하며 부녀자 소득공제분을 차감하지 않고 지급하기로 함
- 이로써 직접적인 지원규모도 증가하게 되었으며 동시에 저소득층의 근로의욕을 고취시켜 노동시장 참여도 보다 활발해질 것으로 예상됨

●● 신용카드 소득공제제도의 경우, 저소득층이나 중산층에는 변동사항이 없으나 고소득층의 혜택을 축소하여 작게나마 소득분배효과가 있을 것으로 보임

- 신용카드 소득공제의 적용기한은 연장하되, 총급여액이 1억 2천만원을 초과하는 고소득자들에 대해 그 한도를 기존 300만원에서 200만원으로 차등적용하기로 함

●● 월세 세액공제제도의 확대로 중산층 이하 월세 세입자들의 세금이 경감되어 소득분배효과가 존재함

- 총급여 7천만원 이하인 무주택자의 월세에 대한 세액공제율을 기존 10%에서 12%로 확대함

- 이로써 월세 세입자들은 최대 15만원까지의 세금 감면 혜택을 받을 수 있게 됨

농어민과 임업종사자, 장애인들을 위한 세제혜택도 확대함

- 부가가치세 환급 및 영세율 대상이 되는 농어업용 기자재와 농어민의 범위를 확대하고, 귀농·귀촌인의 지원을 위해 농어촌주택에 대한 1세대 1주택 과세특례 요건 중 주택연면적 제한을 폐지함
- 임업을 지원하기 위해 중소기업 특별세액감면 대상에 임업을 포함시키고, 입목 취득을 취득세 감면분에 대한 농어촌특별세 비과세 대상에 추가함
- 장애인을 지원하는 정책으로는 장애인 신탁을 통한 증여에 대하여 증여세 비과세 대상의 범위를 확대하고, 기업의 장애인 운동부 운영비에 대한 지원을 확대하였으며, 사회적 기업 및 장애인 표준사업장에 대한 세액감면 기한을 연장함

주식 양도소득세의 과세범위를 확대하여 계층별 소득격차를 감소시키는 효과가 기대됨

- 주식양도소득의 과세대상이 되는 상장법인 대주주에 대한 기준을 완화하여 과세범위를 확대시킴
  - 주식양도소득 과세대상 상장법인 대주주의 기준인 종목별 보유액을 코스피(기존 25억원), 코스닥(기존 20억원) 모두 15억원으로 낮춤
- 주식 양도소득과 관련된 고소득층의 과세를 강화함으로써 계층 간 소득격차가 줄어들 것으로 예상됨

이외에도 민생안정을 위한 여러 가지 제도들이 일몰 연장되거나 확대됨

- 일몰이 도래한 민생안정과 관련된 기존 제도들은 대부분 그 일몰이 연장됨
  - 경차 유류세 환급 특례, 각종 의제매입세액공제, 신용카드 등 매출세액공제 우대공제율 등의 적용기한이 연장됨
  - 해당 제도들의 일몰 연장은 제도의 합리성 기준에서 부정적인 측면도 있으나, 예정대로면 없어질 지원을 연장한다는 점에서 분배 기준에서는 효과가 있음

- 출산 및 육아, 교육비 등에 대한 세제지원이 확대됨
  - 둘째 이상에 대한 세액공제 확대, 분유의 부가가치세 면세대상 확대, 경력단절여성 재취업 관련 제도 강화, 교육비 세액공제 대상 확대 등이 포함됨
  - 해당 제도들은 저소득층에 국한되지 않고 전 국민이 대상이 되나, 정액지원이 고소득층보다 저소득층의 소득에서 차지하는 비중이 높다는 점에서 분배상의 격차 축소에 도움이 될 것으로 보임

●● 다만, 민생안정을 위한 출산 및 교육비, 월세 등과 관련된 세액공제제도들은 실효성 측면에서 부정적인 평가를 피할 수 없음

- 2014년 기준으로 근로자의 48% 이상이 기존 세액공제제도 아래에서 이미 소득세를 면제받고 있음
- 이러한 상황에서는 세액공제를 강화해도 추가적인 출산장려효과나 월세 및 교육세 보상효과를 기대하기 어려울 것으로 판단됨

Ⅳ 제도 합리화

●● 제도의 합리화에 대하여는 과세대상이나 세율을 합리적으로 조정한 경우와 납세자의 편의를 높이는 개편안을 중심으로 살펴봄

●● 가업상속공제제도에서 가업상속재산가액 선정 기준을 일관적으로 조정함

- 기존에는 가업상속재산가액을 개인은 자산 기준으로, 법인은 순자산(주식가액) 기준으로 하여 양자 간 적용 개념이 일관적이지 않았음
- 이번 개정안에서 개인도 사업용 순자산가액 기준으로 조정함으로써 개인과 법인 모두 일관되게 순자산 개념이 적용되도록 함

●● 발전용 유연탄의 세율을 높여 LNG와의 연료 간 발열 효율차이가 합리적으로 적용되도록 조정함

■ 발전용 LNG와 유연탄의 발열 효율 비율은 2:1임에 반해, 두 연료 간 세율은 60원:24원으로 유연탄이 발열 효율 대비 더 저렴하게 책정됨

■ 이에 발전용 유연탄의 개별소비세 세율을 6원 인상하여 세율과 발열 효율의 균형을 맞춤

■ 발열 효율을 기준으로 한다면 이번 개정안은 합리적인 조정이나, 에너지세의 기본취지인 외부비용의 내부화라는 기준에서 본다면 이번 세율 상승분은 충분하지 못함

- 유연탄이 LNG에 비해 훨씬 많은 오염물질을 배출하여 외부비용이 더 크지만 이번 개정안에서는 이러한 효과는 반영되지 않음

●● 비사업용토지의 양도세 장기보유특별공제에 대한 기산일 개정도 합리적 조정으로 평가됨

■ 원래 비사업용토지의 양도는 투기 내지 투자의 실현을 목적으로 하는 것으로 간주하여 중과세함

■ 그러나 장기보유는 투기성이 상대적으로 약하다는 점과 비사업용토지의 사업용 전환 유도 목적에서 장기보유특별공제제도를 도입하여 세부담을 경감시켜 줌

■ 2015년 개정세법에는 기산일을 일괄적으로 2016년 1월 1일로 정하여 기존 보유기간과 무관하게 2018년 말이 지나야 장기보유 혜택을 받게 함

■ 장기보유특별공제제도를 통해 장기보유 토지의 양도행위를 유도하기 위해서는 토지 취득일부터 보유기간을 기산하는 것이 더 합리적임

- 기산일을 2016년부터로 고정하면 아무리 오래 보유한 토지라도 세제혜택을 누리기 위해서 3년을 추가로 보유해야 하기에 정책목적과 부합하지 않음

●● 연 2천만원 이하의 주택임대소득에 대한 소득세 비과세 적용의 연장은 조세형평보다는 주택 임대차시장의 안정에 우선을 둔 결정으로 판단됨

■ 수평적 형평성을 기준으로 볼 때, 해당 제도는 일몰되어야 한다는 비판이 제기되고 있음

- 공평과세 측면에서 볼 때, 근로소득이든 임대소득이든 소득원에 무관하게 동일한 규모의 소득에는 동일한 규모로 과세되는 것이 바람직함

- 그러나 월세임대소득은 과세 시, 세금이 월세 가격 인상을 통해 임차인에게 일정 부분 전가될 우려가 있음

- 또한, 조세전가 수준에 따라, 월세임대소득에 대한 과세제도뿐만 아니라 월세세액공제제도도 실효를 거두기 어렵게 됨
  - 임차인은 월세임대소득세의 전가효과와 월세세액공제효과를 비교할 것임
  - 만약 전자가 더 크다면 월세세액공제를 위한 신고를 포기하고 월세임대소득세 전가를 막으려 할 것이기에 두 제도 모두 실효성이 떨어질 것으로 예상됨

●● 경제의 투명성 제고를 위한 제도들이 강화되어 세원확대 및 공평과세에 기여할 것으로 기대됨

- 신용카드 등 소득공제 적용항목에 중고차 거래를 추가하고, 현금영수증 의무발급 업종에 3개 업종(중고차 중개·소매업, 출장 음식 서비스업, 예술품·골동품 소매업)을 추가함
  - 세원의 투명성을 높이기 위한 조치로 평가됨

- 공익법인에 대한 외부회계감사 등 사후관리를 강화하여 공익법인의 투명성을 제고함
  - 공익법인이 기업 총수의 상속세 절감을 위한 편법적 수단으로 활용되는 사례를 줄이기 위한 노력으로 볼 수 있음

V 세수 효과

●● 최근 우리나라는 경제 활성화와 복지에 대한 지출을 중심으로 국가 재정지출이 증가하고 있으나 국세수입은 재정지출의 증가를 따라가지 못하고 있음

- 2015년에 11.6조원의 추경예산을 집행한 데 이어, 2016년에도 11조원의 추경예산이 국회를 통과함

●● 이에 따라, 국가채무의 규모가 가파르게 증가하고 있어 우려의 목소리가 커지고 있음

■ 2011년 대비 2015년의 국가채무/GDP 비율이 6.3%P 증가함

■ 2015년의 GDP 대비 국가채무 규모는 37.9%로 아직 OECD 회원국 평균(88.9%)과 대비한다면 크게 낮은 수준임

■ 그러나 그 증가속도가 예상보다 빠르다는 점이 우려됨

- 이러한 우려에 대비하기 위해 정부도 GDP 대비 국가채무의 상한선을 45%로 제한하는 「재정건전화법」을 입법예고함

〈표 1〉 국가재정 관련 주요 지표 추이

(단위 : 조원, %)

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
국세수입	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9
총지출	304.4	323.3	337.7	347.9	372.0
국가채무	420.5	443.1	489.8	533.2	590.5
국가채무/GDP	31.6	32.2	34.3	35.9	37.9

자료 : 이동규(2016), p.72 〈표 1〉 원출처 : 기획재정부 재정통계(www.openfiscaldata.go.kr 접속일 : 2016.8.15)

●● 국가 재정과 관련된 여건을 고려할 때, 세수증대가 필요한 상황임

■ 재정지출 수요는 향후 계속 증가할 것임에 반해, 지출재원 확보수단으로서 국채 활용은 재정건전성의 유지를 위해 갈수록 제약이 커질 것으로 예상됨

■ 결국 국채 활용의 제한 속에서 재정지출 수요를 충족시키려면 세수확대가 불가피한 상황이 도래함

●● 이번 세법개정안은 발전용 유연탄에 대한 과세 강화 조치를 제외하면 거의 세수중립적인 개편으로 볼 수 있음

■ 2016년 세법개정안의 정부 추산 세수증대효과는 연간 3,171억원 수준임

■ 이는 2015년 세법개정안 세수증대효과(연간 1조 892억원)의 약 30%에 불과함

- 이 중, 발전용 유연탄에 대한 세율 인상안이 연간 4천억원 이상의 세수효과가 있을 것으로 예상됨

●● 세원확보 및 세수증대 노력이 부족하다는 비판에도 적극적으로 세수 확대 방안을 마련하지 않은 것은 경제 활성화에 대한 문제의식이 더 컸기 때문으로 보임

- 정부에서 「재정건전화법」을 제정하려 한다는 점에서 정부 역시 세수증대에 대한 문제의식은 가지고 있었던 것으로 판단됨
- 세법개정안의 모토로 '신산업 투자와 일자리 증대'를 내세운 것을 볼 때, 정부는 경제 활성화에 대한 문제의식이 더 컸던 것으로 보임
- 또한, 정치적으로 법인세 인상 압력이 강하였음에도 별도의 세율 인상 없이 대부분의 비과세·감면정책을 유지하여 기업에 우호적인 정책기조를 견지함

●● 세입확충을 염두에 두었다면 당장의 세율 인상은 없더라도 각종 비과세·감면제도를 적극적으로 축소시키지 않은 것은 아쉬운 대목임

- 올해 말 일몰이 도래하는 25개 제도 중 이번 세법개정안에서 예정대로 일몰시킨 제도는 단 4개에 불과하며, 이 4개는 실질적으로 더 이상 적용의 여지가 없는 제도들뿐임
- 비과세·감면 위주의 정책은 조세지출을 늘려 재정건전성이 악화될 우려가 있고, 합리적이며 단순명료한 과세체계 구축을 저해하는 등의 단점이 있음

●● 그렇다고 세부담을 줄이는 정책을 무조건 포퓰리즘으로 몰아세우는 것 또한 지나친 비판임

- 비과세·감면 위주의 정책은 경제주체들의 세부담 경감을 통해 경제성장과 민생안정을 도모할 수 있음
- 세율이 낮아져도 경제성장으로 소득이 늘어나면 총세수는 오히려 증가할 수 있음
  - 래퍼곡선(Laffer Curve)이 보여주듯 세수극대화에 대한 최적 수준을 넘어서는 세율 구간에서는 세율이 낮아지면 국가 총세수가 증가함
  - 우리나라의 현재 세율 수준이 그와 같이 과도하게 높은 구간인지는 불분명함

●● 금년 세법개정안이 이러한 모든 것을 감안한 청사진 속에서 구상된 것이라면, 향후 정부의 세원확보에 대한 입장과 계획을 국민들에게 적극적으로 알릴 필요가 있음

■ 정부도 국가 재정의 안정과 세수 문제에 대해 고민하고 있으며 해결을 위한 확고한 의지가 있음을 명확히 보여야 국민들로부터 신뢰를 얻을 수 있을 것임

참고문헌

- 이동규, 「2016 세법개정안 평가」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, Vol.242, 2016.8.
- 기획재정부 열린 재정(http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do) 접속일 : 2016.8.15.

조세재정 BRIEF

2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 평가*

윤성주 부연구위원 (044-414-2220)

* 본고는 『재정포럼』 2016년 9월호(제243호) 특집 「2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 평가」의 내용을 요약·정리한 것임.

I 2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 개요

●● 정부(기획재정부)는 2017년 예산안*과 '16~'20년 국가재정운영계획을 9월 2일 국회에 제출**

* 추경안은 9월 2일 본회의 통과

** 2013년까지는 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하였으나, 2016년부터는 회계연도 120일 전까지 국회에 제출하도록 2013년에 「국가재정법」 개정 (경과연도인 '14년과 '15년은 각각 100일, 110일 전에 국회 제출)

●● 2017년 예산안은 일자리 중심의 국정운영 뒷받침, 경제활력 회복과 미래성장동력 확충, 민생안정과 국민안심 국가 구현을 기본방향으로 5개 투자중점 분야를 제시

■ 2015년 예산안에서는 경제회복을 위해 긴축재정의 축소균형에서 확대균형으로 재정기조를 전환하였으며, 2016년에 이어 2017년 예산안도 이와 같은 재정의 역할을 지속적으로 운용하는 방향으로 설정

– 즉, 전년도 예산과 유사한 기조에서 금년도 예산안 작성

■ 중점투자 분야는 전년과 유사하나 좀 더 구체화되었으며, 국민안심 분야의 국방력 강화 및 병영환경 개선이 새로이 부각

〈 투자중점 분야 〉

'15년 예산안	'16년 예산안	'17년 예산안
경제살리기 안전만들기 희망나누기	청년희망 경제혁신 문화융성 민생안정	일자리 창출 미래성장동력 확충 경제활력 회복 민생안정 국민안심

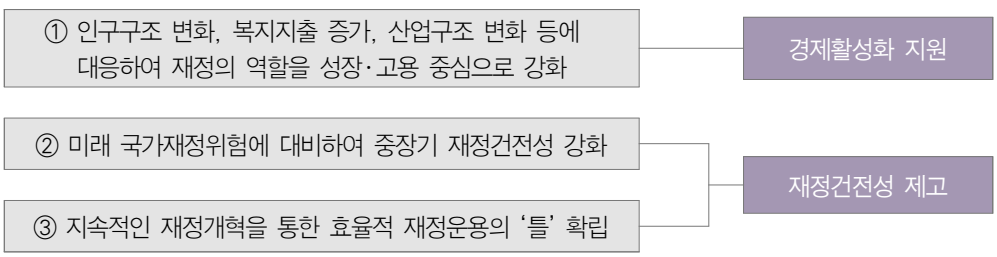
■ 재정개혁 부분은 전년과 같이 재정효율성(재량지출 구조조정, 유사·중복 통폐합)을 제고하는 동시에 중장기 재정건전성 관리 부분에 대한 구체적 방안 제시

– 부처 자율적으로 재량지출 10% 수준 구조조정→일자리 사업, 성장동력 확충 등에 재투자

- 채무준칙(GDP 대비 45% 이내로 국가채무 관리), 수지준칙(3% 이내로 관리재정수지 적자 유지·관리) 등 재정준칙 구체화, Pay-go제도 의무화 등→「재정건전화법」 제정안 입법예고, '16.8월

●● 정부는 '16~'20년 국가재정운용계획을 성장·고용 중심으로 재정의 역할 강화, 중장기 재정건전성 강화, 그리고 효율적 재정운용의 '틀'을 확립하는 방향으로 수립하였다고 제시

●● '15~'19년과 동일하게 이번에 제시한 중기 재정운용에서도 3가지 기본 방향 중에서 2가지가 재정건전성과 관련된 것으로 이는 증가하는 국가채무(사회보험) 수준에 대한 정부의 대응의지가 반영된 것으로 사료됨



■ '14~'18년 국가재정운용계획에서는 '중장기 확대균형으로 재정기조 전환'이 상대적으로 부각되었으나, '15~'19년과 '16~'20년 국가재정운용계획에서는 국가채무 수준을 고려하여 재정건전성 관련 부분을 강조

- '14~'18년 국가재정운용계획에서는 국가채무를 GDP 대비 30% 중반에서 안정적으로 관리할 계획을 명시하였으나, '15~'19년 국가재정운용계획에서는 이를 40%대 초반 수준으로 변경하였으며 '16~'20년 계획에서도 40% 초반 수준에서 관리가 가능할 것으로 전망

■ 특히 이번에는 재정건전성 제고를 위한 추진전략으로 「재정건전화법」 제정 추진을 포함하고 있어 기존의 중기계획에 나타난 총량관리 부분을 좀 더 구체화

- 사회보장보험의 지속가능성 문제를 고려하여 이번 계획에서는 '사회보험 재정 안정화' 부분을 포함

●● 2017년 재정수입 전망은 414.5조원으로, 2016년 본예산(391.2조원) 대비 23.3조원(6.0%) 증가한 수준, 추경(401.0조원) 대비 13.5조원(3.4%) 증가

■ '15~'19년 계획에서는 연평균 4.0% 재정수입을 증가를 전망하였으나, '16~'20년 계획에서는 이를 5.0% 증가로 상향조정

■ 국세수입은 241.8조원으로, 2016년 본예산(222.9조원) 대비 18.8조원(8.4%) 증가할 것으로 전망, 추경(232.7조원) 대비 9.1조원(3.9%) 증가

〈 예산안과 국가재정운용계획의 재정총량 추이 〉

(단위: 조원, %)

	'16년		'17년			국가재정운용계획			연평균 증가율
				증가율		'18년	'19년	'20년	
	본예산	추경		본예산	추경				
재 정 수 입	391.2	401.0	414.5	6.0	3.4	436.0	456.3	476.4	5.0
국 세	222.9	232.7	241.8	8.4	3.9	252.1	264.5	277.2	5.6
세 외	27.2	27.2	26.2	△3.7	△3.7	28.2	27.1	26.2	△0.9
기 금	141.1	141.1	146.6	3.9	3.9	155.8	164.7	173	5.2
재 정 지 출	386.4	398.5	400.7	3.7	0.6	414.3	428.4	443.0	3.5
예 산	263.9	271.3	273.4	3.6	0.8	281.3	289.2	298	3.1
기 금	122.5	127.3	127.3	3.9	0.0	133	139.2	145	4.3
의 무	182.6	186.7	195.6	7.1	4.8	204.8	215.1	226.2	5.5
재 량	203.8	211.9	205.1	0.6	△3.2	209.5	213.3	216.8	1.6
관리재정수지 (GDP 대비)	△39.0 (△2.4)		△28.1 (△1.7)			△25.0 (△1.4)	△23.2 (△1.2)	△20.4 (△1.0)	
통합재정수지 (GDP 대비)	2.4 (0.1)		13.8 (0.8)			21.7 (1.2)	27.9 (1.5)	33.4 (1.7)	
국가채무 (GDP 대비)	637.7 (39.3)		682.7 (40.4)			722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)	5.6

주: 1. 2016년 본예산의 경우 국회 확정예산 기준.
2. 재정수지 및 국가채무는 '16년은 추경 기준. 단, 국가채무는 전망치 기준.
3. 연평균 증가율은 본예산 기준.

자료: 기획재정부 『2016~2020년 국가재정운용계획 주요내용』, pp.9-10; 기획재정부, 『2017년도 예산안 개요』, p.4를 참조

- 최근 세입여건 호조 및 2017년 이후 경제성장 회복세를 반영하여 전망
- '15~'19년 계획에서는 국세수입이 연평균 3.7% 증가할 것으로 전망하였으나, '16~'20년 계획에서는 5.6% 증가로 변경

■ 기금수입 전망은 146.6조원으로 전년 141.1조원에서 5.5조원(3.9%) 증가 예상

●● 2017년 재정지출은 400.7조원으로 2016년 본예산(386.4조원) 대비 14.3조원(3.7%) 증가, 추경(398.5조원) 대비 2.2조원(0.6%) 증가

■ '15~'19년 계획에서는 연평균 2.6% 재정지출 증가를 계획하였으나, '16~'20년 계획에서는 이를 3.5% 증가로 상향조정

●● 재정수입의 연평균 증가율은 5.0% 수준으로, 재정지출 증가율은 이보다 낮은 수준인 연평균 3.5% 증가로 관리할 계획을 제시하고 있음

■ '16~'20년 동안 재정지출은 56.6조원 증가를 계획하고 있으며, 이 중 의무지출 43.6조원, 재량지출 13.0조원 증가 계획

●● 2017년 관리재정수지는 28.1조원 적자로 이는 GDP 대비 -1.7% 수준이며, '16~'20년 기간 중 단계적으로 회복되어 2020년에는 GDP 대비 -1.0% 전망

■ 2017년에는 세입여건 개선 등으로 2016년보다 개선될 것으로 전망

■ 통합재정수지는 사회보장성기금의 수지가 개선되면서 2016년부터 점진적으로 개선되어 2020년에는 GDP 대비 1.7% 수준 흑자 전망하고 있으나 기존의 계획과 비교 시 하향 조정 추세

●● 국가채무는 2016년 637.7조원(추경안 기준, GDP 대비 39.3%)에서 2020년 793.5조원(GDP 대비 40.7%)* 수준까지 증가할 것으로 전망

* 올해 추경에서 국가부채 일부를 상환하여 국가채무비율이 지난해 전망치보다 조금 개선

■ GDP 대비 국가채무비율이 2017년에 40%를 초과하고 2018년에는 40.9% 수준까지 증가한 후 2020년에 40.7% 수준으로 감소할 것으로 전망

■ '15~'19년 계획에서는 국가채무가 2018년 GDP 대비 41.1%까지 증가 후 2019년 40.5% 수준으로 감소할 것으로 전망

●● 2017년 예산안의 분야별 지출은, 일반·지방행정, 문화·체육·관광, 교육 및 보건·복지·노동 분야의 증가율이 전년 예산안 대비 5.0% 이상을 나타내고 있으며, 농림·수산·식품, 환경 분야의 증가율이 1% 이하, 그리고 SOC, 산업·중소기업·에너지 및 외교·통일 분야의 경우 (-) 증가율을 보이고 있음

■ 2017년 예산에서 가장 높은 증가율을 보이는 것은 일반·지방행정 분야로 7.4%, 다음은 문화·체육·관광 분야로 6.9%

- 보다 세부적으로 볼 경우, 일자리 분야가 10.7%로 가장 높음(지방교육재정교부금, 지방교부세 제외)
- 일반·지방행정 분야의 높은 증가율은 국세수입 상향조정에 따른 지방교부세 증가율에 기인

■ 가장 큰 감소율을 보이는 분야는 SOC 분야로 -8.2%, 다음으로는 산업·중소기업·에너지 분야 -2.0%

●● '16~'20년 계획에 의하면, 12개 분야 중 8개 분야는 향후 증가추세를 나타낼 것으로 나타나며(연평균 증가율 > 0), 4개 분야는 감소추세를 나타내고 있음(연평균 증가율 < 0)

■ '16~'20년 계획에서 가장 큰 증가세*를 보이는 것은 '15~'19년 계획과 동일하게 문화·체육·관광 분야로 연평균 6.8%로 계획하고 있으며, 다음으로는 일반·지방행정 분야(5.4%)와 보건·복지·고용 분야(4.6%)

* 일자리 분야(보건·복지·노동 분야에 포함)가 12대 분야 대비 최고수준(10.7%) 투자

■ 반면, 가장 큰 감소를 보이는 것은 SOC 분야로 연평균 6.0% 감소하며, 다음으로 산업·중소기업·에너지 분야로 연평균 1.7% 감소

- 그러나 행정자치부는 증가한 지방교부세 40.6조원(전년 대비 4.5조원 증가) 중 특별교부세를 일자리창출, 지역복지 및 SOC 사업에 집중 지원할 계획

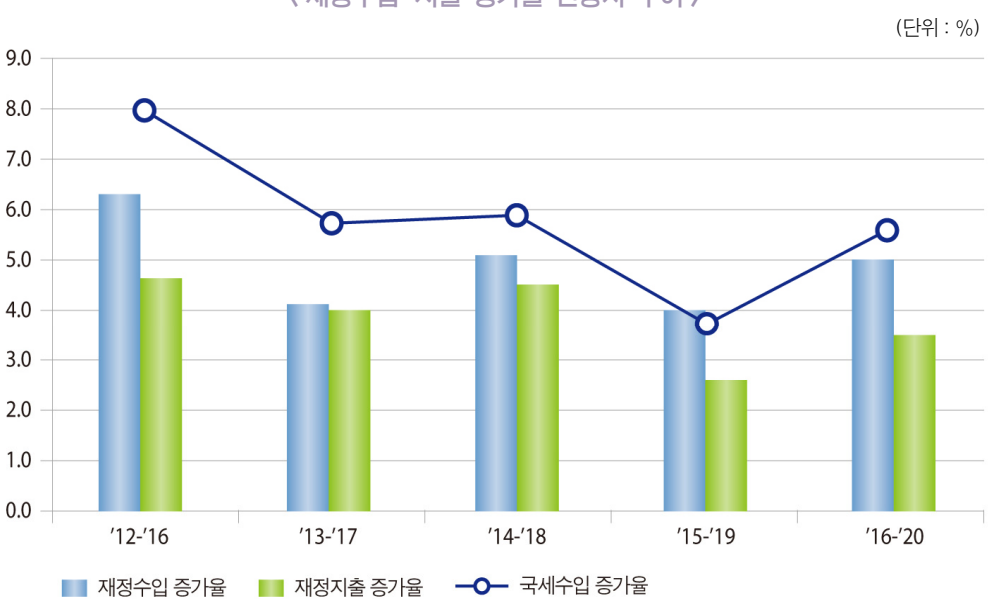
Ⅱ 2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 평가

1. 미래 경제·재정수입에 대한 전망

●● 정부는 예산편성과정에서 내년도 경제성장률을 4.1%로 전망하였으며, 2017년 이후의 성장률도 낙관적으로 전망한 측면 존재

- 작년에 발표된 '15~'19년 중기계획에서는 당시의 세입여건 악화 등을 고려하여 재정수입 증가율을 낮추었으나,
- 이번에 발표된 '16~'20년 중기계획에서는 최근의 세입여건 호조를 근거로 향후 경제상황에 대해 낙관적으로 전환(국세수입 3.7%→5.6%)
- 그러나 올해 세수여건 호조는 부동산 거래량 증가와 같은 단기적 요인이 작동한 측면이 존재하며, 미국의 금리인상, 브렉시트 여파 및 구조조정에 따른 단기적 충격 등이 나타날 경우 세입여건은 다시 악화될 가능성 존재

〈 재정수입·지출 증가율 전망치 추이 〉



- 또한 추경의 지연 통과로 인해 추경이 경제에 미치는 긍정적 영향이 제한적일 가능성을 배제하기 어려움

●● JP Morgan, Deutsche Bank 등 10개 투자은행은 올해 들어 우리나라의 내년도 경제성장률 전망치를 하향조정하는 추세

〈 경제성장률 전망: 10개 투자은행 평균 〉

(단위 : 실제 GDP %)

전망시점		2015	2016	2017
2016년	4월	2.6	2.5	2.7
	5월	2.6	2.5	2.7
	6월	2.6	2.5	2.6
	7월	2.6	2.5	2.5

자료 : 국제금융센터

●● 계획적이고 지속적인 재정운용을 위해서는 안정적이고 예측 가능한 재정수입이 전제되어야 하므로, 재정수입과 국세수입은 다소 보수적으로 전망할 필요

- 경제가 정부의 전망과 같이 개선되지 않을 경우, GDP 대비 국가채무비율과 재정수지비율 등은 조정이 불가피하며 이는 중기재정운용에 부정적 영향

2. 국가채무에 대한 견해

●● 정부는 2017년 국가채무가 682.7조원으로 GDP 대비 40.4% 수준으로 전망하며, 2020년에는 793.5조원(GDP 대비 40.7%) 수준까지 증가할 것으로 전망

- 2016년 이후 국가채무 증가속도가 감소하여 GDP 대비 국가채무비율을 40%대 초반 수준에서 관리할 수 있을 것으로 발표

  - 2016년 39.3%→2020년 40.7%(1.4%p 증가)

- 이는 '16~'20년 동안 재정수입 증가율 5.0%, 국세수입 증가율 5.6%, 재정지출 3.5% 전제하에서 산출된 수치
  - 즉, 세수 호황이 지속되고 지출억제 및 구조조정의 효과가 가시화된다는 전제하의 전망 수치

●● GDP 대비 비율의 경우, GDP에 의존하기에 불확실성이 높으나, 절대적 수준 또한 전망치보다 상회하는 추세

- 2년 전 발표되었던 '14~'18년 계획에서 2015년 국가부채 수준을 570.1조원으로 전망하였으나 실적치는 이보다 20.4조원을 초과한 590.5조원 수준
- 또한 기존과 다르게 중기계획상 국가채무의 절대적 수준이 전년도에 발표된 수준보다 낮게 전망되고 있음

〈 국가채무 전망치 vs. 실적치 〉

(단위 : 조원, %)

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	연평균 증가율
'12-'16	445.9	464.8	470.6	481.2	487.5					2.3
'13-'17		480.3	515.2	550.4	583.1	610.0				6.2
'14-'18			527.0	570.1	615.5	659.4	691.6			7.0
'15-'19				595.1	645.2	692.9	731.7	761.0		6.4
'16-'20					637.8	682.7	722.5	756.8	793.5	5.6
실적치	443.1	489.8	533.2	590.5						10.0

●● GDP 대비 국가채무비율이 2016년 39.3%에서 2020년 40.7%로 증가한다는 것은 4년간 1.4%p 증가를 의미하며, 이는 연간 0.35%p 증가를 의미하지만 최근 몇 년간의 증가는 이보다 높은 수준

〈 GDP 대비 국가채무비율 증가율 〉

(단위 : 전년 대비, %p)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
0.6	0.6	2.1	1.6	2.0	1.4	1.1	0.5	-0.2	0

●● 최근 들어 GDP와 국가채무의 연평균 증가율 차이가 줄어들고는 있으나, 여전히 국가채무의 증가율이 더 크게 나타나고 있음

〈 GDP·국가채무 연평균 증가율 추이 〉

(단위: %)

기간	~2002년	2003~2008년 (6년)	2009~2016년 (8년)	2017~2020년	2002~2020년
GDP 연평균 성장률	7.5	6.4	5.0	3.7	5.6
국가채무 연평균 증가율	17.3	13.3	8.5	4.5	11.3
GDP 대비 국가부채	10~20%	20~30%	30~40%	40%+	

●● 2017년 대선 및 2018년부터 들어설 새 정부에서 적극적인 재정확장정책을 시행하는 경우, 국가채무비율은 정부의 전망치를 상회할 가능성 높음

■ 금년에 발표된 중기계획상의 국가채무 전망이 세수호황이 지속되고 지출억제 및 구조조정의 효과가 가시화된다는 전제에서의 전망치라는 것 또한 정부의 중기계획 목표치가 매우 도전적이라는 것을 의미

3. 성장·고용을 뒷받침하기 위한 예산

●● 정부는 성장·고용 중심으로 재정의 역할을 강화하고, 건전재정의 틀을 확립하는 방향으로 '16~'20년 국가재정운용계획을 수립하였다고 발표

■ 우리나라는 인구구조 변화, 산업구조 개편 등 경제·사회구조의 중장기 변화에 대응하여야 하며, 이 과정에서 정부재정의 적극적 역할 필요

●● 그러나 '16~'20년 중기계획상 재정지출 증가율 수준은 재정수입 및 국세수입 수준과 비교 시 상대적으로 낮은 수준

■ 재정지출 연평균 증가율 3.5% 〈 재정(국세)수입 연평균 증가율 5.0% (5.6%)

- 2017년 예산안에 의하면 전년 본예산 대비 재정지출 증가규모는 14.3조원이나, 추경과 비교할 때에는 2.1조원 증가 수준
- 증가한 14.3조원 중 지방교부세와 지방교육재정교부금 9.2조원을 제외하면 실제 정부가 운용할 수 있는 예산 증액분은 5.1조원 수준

〈 재정지출 증가액 배정 〉

(단위 : 조원)

	재정지출 증가액 (A)	지방교육재정 교부금 (B)	지방교부세 (C)	기타	(B+C)/A
2017년	14.3	4.7	4.5	5.1	64.3%
2016년	11.3	1.9	1.3	8.1	28.3%

- 하지만, 재정수입의 목표달성이 불투명하다는 것을 염두에 둘 때, 재정건전성 측면에서는 어느 정도 의미를 찾을 수 있음

●● 또한 동 기간 의무지출은 43.6조원 증가(182.6→226.2조원) 하는 데 반해, 재량지출은 13.0조원 증가(203.8→216.8조원)

- 의무지출의 성격이 강한 복지와 교육 분야는 각각 연평균 4.6%, 4.5% 증가할 것으로 전망
- 성장관련 산업·중소기업·에너지와 SOC 분야는 각각 −1.7%, −6.0% 증가하고, R&D 분야는 1.5% 증가하는 것으로 계획
  - 단, SOC 분야 경우, 행정자치부가 증가한 지방교부세 40.6조원(전년 대비 4.5조원 증가) 중 특별교부세를 일자리창출, 지역복지 및 SOC 사업에 집중 지원할 계획이어서 실질적 예산배분 규모는 예산안 및 중기계획에 나타난 수치보다는 클 것으로 판단됨

●● 의무지출 증가 및 재정수입이 제한된 현실에서는 성장률 제고를 위한 재량지출 증가가 이루어지기 어려운 측면 존재

- 정부는 2016년의 추가경정예산이 내년도 성장에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있으나, 추경 11.0조원 중 구조조정 지원(1.9조원)과 일자리 창출·민생안정(1.9조원) 부분은 3.8조원 수준이어서 성장에 미치는 긍정적 영향은 제한적일 가능성이 존재하며,
- 추경 지연(9월 2일 국회 본회의 통과)의 효과 또한 긍정적 측면의 효과를 감소시킬 가능성 높음

●● 국가채무를 보수적으로 운용하더라도 효과적 재정운용 및 자원배분을 통해 성장률 제고를 위한 지속적인 정부의 노력 필요

4. 재정건전화법

●● '16~'20년 계획의 「IV. 재정건전성 제고를 위한 추진전략」 부분에는 「재정건전화법」 제정 추진이 포함되어 있음

■ 주요내용: ①재정준칙 도입 : 채무 및 수지준칙, ②Pay-go 제도 강화, ③장기재정전망 및 사회보험 재정안정화 관리체계 마련, ④재정건화계획의 수립·이행·평가, ⑤재정전략위원회 구성·운영

●● 정부는 재정총량에 대한 실효적 관리를 위해 「재정건전화법」을 추진하고 있으나, 국회의 입법권이 과도하게 제약되는 반면 기획재정부의 재정권한이 과도하게 확대될 수 있다는 지적이 존재

■ 또한 일부에서는 복지지출이 충분하지 않은 상황에서의 재정준칙 도입 및 Pay-go 제도 등의 도입은 복지지출 증가를 억제하여 저성장 및 양극화 문제를 더욱 악화시킬 것이라는 주장 존재

●● 그럼에도 불구하고 재정건전성에 대한 정부의 의지는 향후 우리나라가 직면하게 될 여러 재정위험에 대비한다는 측면에서 긍정적 측면 존재

■ 우리나라가 직면한 미래 재정수요를 염두에 둘 때 보수적으로 국가채무수준을 관리할 필요가 있음

- 우리나라의 국가채무 수준이 우려할 만한 수준이 아니라는 인식하에 GDP 규모를 증가시키기 위해 재정지출을 확대하여야 한다는 시각이 존재
- 그러나 우리나라의 경우 급변하는 인구구조 및 통일뿐 아니라 선진국들과는 달리 국채의 자국보유 비율이 낮고, 대외충격에 대한 대응력이 높지 못하며, 내수시장 또한 충분히 크지 않으므로 국가채무를 보수적으로 운용할 필요성이 존재

5. 추경요건 강화의 필요

●● 금번 추경은 다소 급속히 편성된 경향 존재

- 4월까지만 해도 기재부는 추경 편성에 부정적이었으나, 6월 들어 구조조정 및 일자리 창출을 근거로 추경검토 입장으로 전환
  - 구조조정과 일자리는 이미 사전적으로 예상되었던 문제점
- 7월 26일 추경안이 국회에 제출되었으나, 11조원 규모 중 구조조정 지원(1.9조원)과 일자리 창출 및 민생안정 부분(1.9조원)은 3.8조원(34.5%) 수준

●● 또한 7월 26일에 제출된 추경안은 9월 1일에서야 국회를 통과하여 추경의 효과가 극대화하기 어려운 측면 존재

- 정부안 대비 4,654억원 감액, 3,600억원 증액→전체규모 1,054억원 순감
- 순감된 규모는 국채상환에 활용할 계획

●● 금번 추경이 추경의 편성요건에 적합한 것인가에 대해서는 심도 있는 논의가 필요

- 구조조정에 따른 대량실업 등과 관련된 사항은 추경편성 요건에 적합

국가재정법 제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정 예산안을 편성할 수 있다. 〈개정 2009.2.6., 2015.12.15.〉
1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

②정부는 국회에서 추가경정 예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.
[제목개정 2009.2.6.]

- 그러나 국가채무 상환, 지역경제 활성화, 교육시설 개선, 지방재정 보강 등이 추경을 통해 편성하여야 할 것인가에 대해서는 고민 필요

- 추경에 지역민원을 추가하는 현상 발생: 예) 지하철 노후시설 개선사업, 지하철 무임수송 손실비용 지원, 지역 내 가로등 교체지원, 문화의 거리 조성, 야외 공연장 정비 등

●● 향후 국가채무 증가로 인해 예산을 보수적으로 편성할 경우, 지속적인 추경을 편성할 가능성 높음→추경의 요건·내용에 대한 제약을 구체화할 필요

6. 기타

●● '16~'20년 국가재정운용계획에서 재량지출의 전망추이를 기존의 계획에서 수정·발표한 것은 매우 긍정적으로 평가

■ '15~'19년 계획에서는 재정지출의 연평균 증가율을 −0.7%로 계획하였는데, 이는 재량지출 감축노력에 대한 정부의 의지가 반영된 것이기는 하나 현실적으로 달성하기 어려운 목표

■ 낙관적 재정수입 전망이 기여한 부분이 있기는 하지만 이전과 같은 비현실적 재량지출 계획을 현실화한 것은 긍정적으로 평가할 수 있는 부분

●● 지방재정 확대에도 불구하고 지방재정 책임성 제고를 위한 제도적 시스템의 미비는 우려되는 부분

■ 세수여건 호조로 인한 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 높은 증가율은 지역경제 활성화를 통한 경제회복의 측면에서 고무적

■ 그러나 지방재정의 책임성 제고 및 지방재정의 효율적 재정운용을 위한 제도적 장치를 우선적으로 마련할 필요

●● '16년 예산에서 강조되었던 구조개혁에 대한 부분이 '17년 예산안에서는 찾아보기 어려운 것은 아쉬운 부분

참고문헌

- 기획재정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획 주요내용」, 2016. 8.
- 기획재정부, 「2016년 추경예산안」, 2016. 7.
- 기획재정부, 「2017년 예산안」, 2016. 8.
- 윤성주, 「2017년 예산안 및 2016~2020년 국가재정운용계획 평가」, 『재정포럼』, Vol. 243, 한국조세재정연구원, 2016. 9.
- 국가통계포털(http://kosis.kr/)
- e-나라지표(http://www.index.go.kr)

조세재정 BRIEF

해외 주요국의 산업별 시장구조와 공공기관

허경선 연구위원 (044-414-2241)

Ⅰ. 배경 및 문제점 ····· 02
Ⅱ. 조사 및 분석결과 ····· 03
Ⅲ. 정책제언 ····· 12

Ⅰ 배경 및 문제점

●● 공공기관의 부채는 2010년부터 국가부채를 초월하여 2015년 말 기준 505.3조원에 이르고 있어 이에 대한 대응이 시급히 요청되고 있음

●● 2013년 12월에 정부에서 공공기관 정상화 대책을 발표하였으며 1차 정상화 대책은 공공기관 부채 감축과 방만경영 정상화, 2차 정상화 대책에서는 공공기관 기능점검을 중점적으로 추진

■ 부채 규모와 증가속도가 큰 18개의 공공기관을 부채중점관리기관으로 지정하여 부채 감축을 집중 추진 중임

– LH, 한국전력공사(6개 발전 자회사 포함), 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 예금보험공사, 한국장학재단이 포함됨

〈표 1〉 공공기관 부채 규모 순위(2015년 말 기준)

(단위: 억원, %)

순위	기관명	2014년	2015년	증감액	증감률
1	한국토지주택공사	1,378,808	1,341,885	△36,923	△2.7
2	한국전력공사	1,088,833	1,073,149	△15,684	△1.4
3	한국가스공사	370,476	323,284	△47,193	△12.7
4	한국도로공사	264,622	269,571	4,949	1.9
5	한국석유공사	185,196	190,096	4,900	2.6
6	한국철도공사	178,609	134,502	△44,107	△24.7
7	한국수자원공사	134,614	132,732	△1,883	△1.4
8	한국광물자원공사	40,202	46,206	6,003	14.9
9	한국지역난방공사	31,084	31,222	137	0.4
10	인천국제공항공사	22,089	28,622	6,533	29.6

출처 : 기획재정부 보도자료, 「2015년도 공공기관 경영정보 공사」, 2016.4.29, p.6

●● 본 연구에서는 부채중점관리기관의 산업분야를 중심으로, 해외 주요국의 산업별 시장구조와 공공기관의 참여 현황, 시장의 경쟁도입 여부와 효과에 대해 분석하고, 이를 통해 공공기관 관리방안에 대한 시사점을 도출하고자 함

Ⅱ 조사 및 분석결과

1. 주요 공공기관의 시장참여와 산업구조

가. 시장참여의 근거와 현황

●● 공공부문의 시장개입의 근거

- 시장실패의 교정: 공공재, 외부성, 불완전경쟁, 자연독점, 비대칭 정보
- 시장의 형성과 산업의 전략적 육성

●● 우리나라 주요 공공기관이 속한 산업의 시장참여 현황은 다음 표와 같음

〈표 Ⅱ-1〉 우리나라 공공기관의 시장구조

산업분야	해당 공공기관	소유구조	산업 및 기능	규제	
				경쟁여부	요금규제
공공주택	한국토지주택공사	정부 86.6%, 한국정책금융공사 13.4%	공공주택 건설 공공임대주택의 건설, 공공임대주택 운영	경쟁 (공기업, 지자체, 지방공기업, 민간)	분양가, 임대료 규제
수자원/상수도	한국수자원공사	정부 91.1%, 한국정책금융공사 8.8%, 지자체 0.1%	수도 공급 수자원관리	경쟁 (공기업, 준정부기관, 지자체)	공공요금 규제
고속도로 건설 및 운영	한국도로공사	정부 82.39%, 수출입은행 13.03%, 한국정책금융공사 3.67%	고속도로의 건설 고속도로의 유지보수 고속도로의 운영	경쟁 (공기업, 민간)	공공요금 규제
철도 건설 및 운영	한국철도시설공단		철도의 건설	독점	선로이용료 규제
	한국철도공사	정부 100%	철도의 운영	경쟁도입 (공기업)	공공요금 규제

산업분야	해당 공공기관	소유구조	산업 및 기능	규제	
				경쟁여부	요금규제
전력산업	6개 발전자회사	한전 100%	발전	경쟁 (공기업, 민간)	
	한국전력공사	한국정책금융공사 29.94%, 정부 21.17%, 국민연금공단 3.58%	송전 배전 판매	독점	공공요금 규제
석유탐사 및 개발	한국석유공사	정부 100%	석유비축	독점	
			해외자원개발 (석유)	경쟁 (민간)	
가스탐사 및 개발, 공급	한국가스공사	정부 26.86%, 한전 24.46%	가스공급	독점	공공요금 규제
			해외자원개발 (가스)	경쟁 (민간)	
광물자원 탐사 및 개발	한국광물 자원공사	정부 99.8%, 한국정책금융공사 0.2%	해외자원개발 (광물)	경쟁 (민간)	
석탄채굴 및 공급	대한석탄공사	정부 100%	석탄공급	경쟁 (민간)	발전용 탄가 규제

출처 : 허경선, 『해외 주요국의 산업별 시장구조와 경쟁연구』, 2016.

●● 우리나라 주요 공공기관이 참여하는 시장과 산업구조를 살펴보면 이전에는 독점적으로 운영되던 분야에 경쟁이 상당부분 도입되어 있고 최근 공공기관의 재무에는 건전성 이슈 등으로 인해 민간의 참여를 장려하는 분위기임

- 고속철도분야에 한국철도공사의 자회사 SR 설립으로 경쟁 도입(2016년 12월 예정)
- 정부는 에너지 공기업 기능조정의 일환으로 지분 상장 및 경쟁 도입 등을 추진
  - 2016년 6월, 한전이 사실상 독점하던 전력판매시장의 민간 개방을 확대하고 가스공사가 독점한 가스 도입 분야도 단계적 민간 개방 추진
  - 발전자회사를 포함한 8개 에너지 공공기관에 대해 혼합소유제 형태로 일부 지분의 상장 계획 발표(정부 지분 51% 이상 유지)

•• 현재 16개 공공기관이 참여하는 시장에서 독점으로 운영되는 것은 일부 분야에 한정됨

- 한국전력공사의 송배전, 판매
- 철도시설공단의 철도건설
- 한국석유공사의 석유비축
- 한국가스공사의 가스공급

•• 공공부문 시장참여의 이슈

- 공기업의 재무건전성 이슈
  - 원가에 못 미치는 가격/요금 규제
  - 과도한 품질과 과도한 공급
  - 비효율성 이슈
- 정부의 재정부담 가중

2. 산업별 해외 주요국의 시장구조와 경쟁 현황

•• 해외 주요국(영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 일본, 독일)의 주요 산업별 공공기관의 참여 현황을 아래 표에서 살펴보면 공공기관의 참여가 가장 많은 분야는 철도운영과 철도 건설(각 6개국), 수자원 개발과 택지개발 및 주택공급(5개국), 석유개발 및 공급, 가스개발 및 공급, 상수도 운영(3개국)의 순임

- 철도운영의 경우 공기업 간 또는 공기업과 민간의 경쟁 형태로 운영
- 철도건설의 경우 공기업이나 정부의 독점 운영이 주로 나타남

•• 반면 공공기관의 참여가 적은 분야는 석탄개발 및 공급, 해외광물자원개발(1개국), 도로 건설 및 운영, 전력서비스(2개국)임

•• 국가별로 공공기관의 참여분야가 가장 많은 국가는 프랑스(9개), 일본 (8개), 영국(7개)의 순임

〈표 II-2〉 공공 서비스 분야별 중앙 공공기관 참여 현황

(단위 : 개)

	구분	국내 유사기관	영국	프랑스	스웨덴	뉴질랜드	일본	독일	공기업 참여국가 수
SOC 분야	택지개발·주택 공급	한국 토지주택공사	○	○	○	○	○	×	5
	상수도 운영	한국 수자원공사	○	×	×	○	×	○	3
	수자원 개발		○	○	○	○	○	×	5
	도로 건설·운영	한국 도로공사	×	×	×	×	○	○	2
	철도운영	한국 철도공사	○	○	○	○	○	○	6
	철도건설	한국 철도시설공단	○	○	○	○	○	○	6
에너지 분야	전력서비스 (발전)	한국 전력공사	×	○	○	×	×	×	2
	석유개발·공급	한국 석유공사	○	○	×	×	○	×	3
	석유비축		×	○	×	×	○	○	3
	가스개발·공급	한국 가스공사	○	○	×	×	○	×	3
	석탄개발·공급	대한 석탄공사	×	×	×	○	×	×	1
	해외광물 자원개발	한국 광물자원공사	×	○	×	×	×	×	1
공기업 참여 분야			7분야	9분야	5분야	5분야	8분야	5분야	

출처 : 허경선, 『해외 주요국의 산업별 시장구조와 경쟁연구』, 2016.

가. 공공주택

●● 주요 선진국의 토지·주택정책은 주로 제2차 세계대전 이후 주택 부족을 해결하기 위해 공공부문이 개입하여 대량으로 주택·토지를 공급하였으나, 주택보급률이 안정되면서 공공의 역할 축소 및 민간의 역할을 강조하고 있음

●● 주요국의 공공주택산업은 전통적으로 주택이 절대적으로 부족하던 시절 공공이 주도적으로 빈곤층 및 사회취약계층을 대상으로 공공주택을 공급하다가, 주택 보급이 안정되고 공공임대주택 재고율이 상당부분 축적된 이후에는 관리·운영 및 개보수, 도시재생 등으로 정책기조가 변화하는 추세에 있음

●● 공공주택을 공급하는 방식은 과거의 재정 투입을 통한 건설 위주의 방식에서, 수요자 지원 및 운영비용 지원 등 재정 지원으로 변화하고 있음

- 주요 정책총괄은 중앙정부 혹은 중앙공기업에서 하지만, 토지·주택 공급의 실무는 지방자치단체에서 수행하는 경우가 다수임
- (영국) 공공임대주택의 소유 및 관리·운영을 공공이 하던 것에서 민간이나 지자체 산하 지방공사에 이양하는 경우가 증가
  - 공공임대 비율 31%(1981) ⇒ 18%(2010)
- (일본) 과거 주택공급을 수행하던 기관들은 민간이 수행하기 어려운 도시재생 및 노후건물 보수지원, 임대주택 유지관리 등을 수행하되, 민간과 지자체를 지원·조정하는 역할로 한정
  - 공공임대가 7%이나 주택보급률이 높아지면서 신규 주택공급 및 택지개발에서 정부의 역할 축소
  - 중앙공공기관과 지자체 주도 ⇒ 지자체와 민간의 역할 강화
- (미국) 직접 건설 대신 주택바우처 등을 통한 임대료 보조, 극빈곤층 자활프로그램 등 수요자 직접지원에 집중
  - 공공주택청(PHA)이 공공임대를 직접 건설하였으나 1974년 이후 주택바우처로 전환

나. 철도 건설 및 운영

●● 공공기관의 참여가 가장 많은 분야는 철도운영과 철도 건설

- 철도운영의 경우 핀란드에서만 공기업이 독점적으로 운영하고 있으며, 그 외의 국가에서는 공기업 간 또는 공기업과 민간의 경쟁형태로 운영
- EU에 속한 각국은 EU Directive를 통해 철도를 개방하게 되면서 자국 내 경쟁이 아닌 국가 간 경쟁체제로 돌입하였음
- 철도 건설의 경우 공기업이나 정부의 독점 운영이 주로 나타남

●● 각국의 철도 상하분리 및 민영화 등의 구조개혁의 국가별 비교를 보면 다음과 같음

〈표 II-3〉 주요국의 구조개혁 이후 철도 운영 현황

		스웨덴	영국	프랑스	일본
민영화/ 구조개혁 시작		1987	1997	1988	1987
주요조직		SJ(운영) BV(시설)	TOCs[1](운영) Railtrack(시설)	SNCF(운영) RFF(시설)	JR
소유구조		정부소유	민간매각	정부소유	정부소유였으나 일부 민간매각
투자결정시의 정부 영향력		낮음	중간	높음	낮음
가격규제	여객	없음	특정 서비스에 국한	모든 서비스	모든 서비스
	화물	없음	없음	없음	있음
철도 운영/시설 분리 여부		분리	분리	분리	운영자가 시설보유
시설관리		BV	외주발행	RFF의 위탁으로 SNCF가 관리	JR

주 : 1) Train operating companies, 철도운영사업자
자료 : 유럽교통의회, European Conference of Ministers of Transport 1998

●● 일부 유럽 국가에서 유럽통합이라는 특수한 목적 달성을 위해 선로를 개방하고 있으나 동일 노선에서 경쟁하는 경우는 많지 않으며 경쟁이 일어나는 부분은 국내의 지방노선에 국한된 경우가 많음

■ 대부분의 국가에서 장거리 여객철도는 국유철도 또는 공기업이 독점운영하는 형태이며, 일부 지방노선에서만 경쟁입찰이 적용되고 있음

■ 영국, 벨기에, 독일 등에서 국제열차를 상호노선에 투입하고 있으나, 이는 국가 간 상호협력에 의한 공동운행임

■ 국제선 열차를 포함, 유럽내 모든 고속철도는 국영 공기업이 운영 중

– TGV(프랑스 SNCF), ICE(독일 DB), AVE(스페인 Renfe), Thalys(프랑스 SNCF + 벨기에 SNCB + 독일 DB), EUROSTAR(프랑스 SNCF + 영국 LCR + 벨기에 SNCB) 등

●● 일본에서도 고속철도와 같은 주요 간선철도는 단일 운영자가 운영하며, 운영자 상호 간 경쟁은 하지 않음

■ 일본은 6개 여객회사가 지역분할 민영화되어, 각 회사별 관할지역에서만 운영중이며, 일부 고속열차만 운영사 간 협력을 통해 공동 운행되고 있음

다. 전력산업

●● 전력산업은 발전, 송전, 배전, 판매 부문으로 나누어 볼 수 있음. 전력산업의 구조개편은 민영화, 경쟁도입, 자유화 등 용어는 다양하지만 대체적으로 발전부문과 판매부문의 경쟁 도입, 시장개방으로 해석되고 있음

■ 국가별로 진행하는 수준과 의미는 다르지만 전력산업의 경쟁 도입을 의미하는 소매경쟁(판매부문)을 도입하여 시행하는 국가는 영국, 프랑스, 미국, 일본 등임

– 일본은 전력시스템 개혁(Electricity System Reform) 시행 단계에 따라 2016년 4월 소매 및 발전시장 전면 자유화 실시

– 프랑스는 소매경쟁을 도입한 상태지만 경쟁효과가 미흡(2014년 기준 대규모 6개 회사의 시장점유율 98%로 소매시장 과점 발생)하여 다양한 경쟁 활성화 정책을 추진중

■ 도매경쟁(발전부문)은 대다수의 국가에서 도입하고 있으며, 송전과 배전은 네트워크(망)이라는 특성상 규모의 경제와 시장실패 영역으로 각국의 접근이 달랐음

〈표 II-4〉 주요 국가들의 전력산업 관련 제도 비교

구 분	시장구조				시장변화 여부 (초기형태 대비)
	경쟁부문 (분할 여부)		소비자 선택 (소매개방)	공익부문 (독립 여부)	
	발전	판매		송전망	
영국	○	○	○ 완전개방	○	○ (규제기관 소매 확대 발전 판매 겸업 민영화)
프랑스	×	○	○ 완전개방	○	○ (소매 확대)
미국	○	○	○	○	○ (발전 판매 겸업 송전독립 소매 확대)
일본	○ 지역분할	○ 지역간개방	○ 완전개방	× 지역별독점	○ (소매 확대)
한국	○	×	×	×	×

자료 : 손양훈·김영산, 『경쟁과 선택 중심의 전력산업 구조개편방안』, 2011. p.6. 〈표 1〉 수정

●● 해외 전력산업의 경쟁도입을 포함한 구조개편은 초기의 형태와 후기와는 차이를 보이고 있음

■ 초기에는 수직, 수평적 분리와 도매시장의 개설 등 발전부문에서 판매부문에 이르는 방향으로 구조개편이 진행

■ 후기에는 주로 기존의 독점적 전력회사를 그대로 두고 소매시장의 개방을 중심으로 시장의 경쟁이 도입되는 방식으로 경쟁도입이 이루어져 왔음

■ 소매시장의 공정한 경쟁을 위해서는 도매시장의 구입조건, 송배전망 이용관련 규제 재정립 등이 요구되고 있음

라. 석유탐사 및 개발

●● 주요국의 석유산업 구조는 상류부문(탐사·생산), 하류부문(정제·판매) 및 중간부문(수송)의 수직통합형 석유회사들과 판매 위주의 회사들로 구성되었으며 대부분 민간 위주의 경쟁체제임

■ 주요국 소매판매(주유소)사업은 크게 석유회사, 정유회사, 독립계열로 분류되며 석유회사 또는 정유회사 주유소의 경우에는 고유상표를 갖는 브랜드주유소로 직영, 임대, 판매자소유 및 운영 등으로 소매단계의 주유소를 관리 및 운영하는 체제로 이루어짐

– 직영 및 임대주유소의 경우 석유회사, 정유회사가 결정하는 가격을 적용하며, 독립계열 주유소의 경우에는 판매자가 물량 공급처 및 소매시장가격을 결정할 수 있음

●● 석유사업의 메이저 기관은 대부분 민간에서 담당하고 있음

●● 국외의 민영화 사례를 살펴보면, 초기 정부투자에서 사업이 안정화되면서, 정부 투입 비용이 낮아지면서 민영화되는 경향이 보임

Ⅲ 정책제언

- 공공부문의 시장참여는 시장의 실패, 규모의 경제, 전략적 산업 육성 등의 목표를 가지고 시작되지만 공공기관 운영의 비효율성 문제와 정부의 재정부담 가중으로 인해 민영화나 민간투자제도의 도입, 경쟁도입 및 규제완화 도입 등을 통해 지속적으로 변동되고 있음

- 해외 주요국의 경우 공공기관이 독점적으로 수행하던 기능을 민영화하거나, 민간기업의 진입을 허용하여 경쟁을 도입한 사례를 다수 찾아 볼 수 있었음
  - 민영화 이후에는 기관의 수익성이 제고되거나 재무건전성이 개선되는 사례도 볼 수 있었지만 또한 재화의 가격이나 서비스의 요금이 급등하여 민영화에 대한 반발을 불러오기도 함
  - 가격과 요금의 급등은 정부의 규제를 통하여 이슈가 완화되기도 하였으나 지속적인 민영화의 이슈로 제기되고 있음
  - 가격/요금 이슈와 더불어 통제의 어려움, 충분한 공공서비스가 제공되지 않는다는 불만은 최근 재공영화의 현상으로 나타나고 있음

- 해외 주요국에서 공공기관이 참여하는 시장의 구조는 상당 부분 경쟁이 허용되어 민간기업의 진입이 이루어졌고, 국가별로 민영화가 많이 진행된 산업도 존재함. 공공성을 유지하면서 민간의 효율적 운영방식을 도입하기 위한 상장 및 지분매각도 대다수 국가에서 이루어지고 있음

- 산업이 발달하지 않았던 초기에 산업의 전략적 육성을 위해 공기업의 역할이 컸던 분야나 초기의 위험부담이 커서 공기업이 선도적으로 시장을 주도했던 경우에는 시간이 흐름에 따라 공기업의 역할이 감소하고 있음
  - 산업이 성숙해지고 다른 시장 참여자가 많아짐에 따라 공기업의 비중이 점차 줄어들고 지자체나 민간의 비중이 커짐
  - 초기 위험비용이 높은 분야에서는 시장이 안정된 이후에는 민간기업의 비중이 커지고 있음

•• 공공기관의 시장참여 목적이 이미 달성되었거나 더 이상 역할이 필요하지 않은 경우에는 공공기관의 해산, 축소 등을 고려해 볼 수 있음

■ 공공기관의 조직과 인력은 지속적으로 확대되는 경향이 있으며, 공공성 목표가 점차 줄어들더라도 다른 분야로 사업 분야를 확산해 가는 경향이 있음

•• 공공기관의 존치 필요성에 대해 정기적인 검토가 필요함. 이를 위해 해외 주요국의 유사 분야 시장구조의 변화에 대해 지속적인 조사를 실시하고 이를 벤치마킹 자료로 활용할 필요가 있음

참고문헌

- 기획재정부 보도자료, 「2015년도 공공기관 경영정보 공사」, 2016.4.29, p.6
- 국토교통부, 『2015년 도로업무편람』, 2015.
- 김상문 외, 「유럽 수도산업의 구조변화」, 『저널 물 정책 · 경제』 제11권, 2008, pp.125-136.
- 박용덕, 『일본 석유 유통시장 변화 연구』, 에너지경제연구원, 2009.
- 서정규, 『주요국 가스 산업 경쟁도입 관련 쟁점 및 성과분석 연구』, 에너지경제연구원, 2007.
- 이용상, 「영국과 일본의 철도민영화 비교 연구」, 『한국철도학회 논문집』 제11권 제1호, 2008.
- 진미윤, 「주택관련 해외 공공기관의 변화와 개혁」, 한국조세재정연구원 간담회 자료, 2014. 3.
- 허경선, 「공공기관 부채관리정책과 부채규모의 변동」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2015. 8.
- 허경선, 『해외 주요국의 산업별 시장구조와 경쟁연구: 공공기관을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2015. 12.
- 환경부, 『2014 상수도 통계』, 2015.
- 국토교통통계누리, http://stat.molit.go.kr/

조세재정 BRIEF

정부3.0시대 공공기관 협업과제 특징과 추진방향*

박한준 연구위원 (044-414-2353)

Ⅰ. 배경 ····· 02
Ⅱ. 정부3.0과 공공기관 협업과제 발굴 ····· 03
Ⅲ. 공공기관 협업담당자 대상 설문조사 분석결과 ····· 06
Ⅳ. 정책제언 ····· 14

* 본고는 『공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구』(한국조세재정연구원, 2016.12.)와 『재정포럼』 2016년 11월호(제245호) 「공공기관 협업현황과 향후 과제에 대한 소고」의 주요내용을 소개하기 위해 발췌·정리한 것임

I 배경

- 정부부처 간 정책현안에 대한 주도권 선점을 위해 조직단위 간 칸막이가 존재하여 왔고, 이로 인해 정보 단절과 분절적 정책결정으로 공공서비스의 품질이 저하
  - 관료제의 구조적 병폐인 부처 할거주의(割據主義, sectionalism)의 문제점은 지속적으로 지적되었으나, 협업을 위한 구체적인 정책적 고민은 미흡하였음
  - 일반적으로 공공부문 정책결정과정에서 부처 할거주의의 비효율은 협업이 아닌 타협이라는 미봉책으로 회피

- 공공서비스에 대한 사회적 수요가 상대적으로 단순하였던 농경·산업사회와 달리 정보화시대 진입 이후 다양하고 복합적인 수요가 증가함에 따라, 과거 단순한 사회수요에 대응하는 데 효율적이었던 관료제 형태의 조직운영방식이 더 이상 사회문제를 해소할 수 없는 상황에 이름(McGuire, 2006)

- 복합적 양상을 보이는 사회적 난제(wicked problem)들이 정책문제로 생산되고 있어, 과거 공급자 중심의 효율성 지향적인 해결방식으로 대응하기에는 한계
  - 고질적인 사회적 문제들이 결합되면서, 단편적 문제해결에 효과적인 공급자 중심의 공공서비스는 국민들의 수요를 온전하게 충족시키지 못하는 경우가 발생
  - 오히려 신공공관리론(new public management)에 기반한 성과주의 확산은 공공서비스 효율성 제고에 기여하여 왔으나, 반면 정책문제와 대응체계를 세분화하여 측정하려는 유인이 크게 작동하여, 공공서비스 생산주체들을 종합적인 문제해결보다는 근시안적(myopic) 접근에 매몰시키고 있는 부작용도 발생시킴
  - 경제적 효율성 우선주의의 선진적 행정시스템을 갖춘 것으로 평가되고 있는 미국에서도 9.11테러 및 허리케인 카트리나(Katrina) 대응사례가 연방정부 및 지방정부 산하 다수조직들 간 협업실패로 인해 더 큰 사회적 재난을 초래하였음을 인정

- 사회수요에 대응하는 공공서비스 전달체계의 실효성 제고를 위한 방안으로 협업에 대한 논의가 확대되고 있음

■ 재난관리뿐만 아니라, 공공의료 및 복지서비스, 교육부문 등 다양한 정책영역에서 협업을 통한 서비스 창출 및 전달에 대한 논의가 확대

Ⅱ 정부3.0과 공공기관 협업과제 발굴

●● 우리나라에서도 분절적 공공서비스 공급체계에 대한 문제의식은 정부부처뿐만 아니라 산하 공공기관에서의 일하는 방식의 개선을 추진하는 정부3.0 혁신노력으로 구체화

■ '공공정보를 적극적으로 개방하고, 부처 간 칸막이를 없애 국민의 삶을 편하게 하고 일자리 창출에 도움이 되도록 하는 국민 중심의 정부혁신'이라는 새로운 정부운영 패러다임으로 정부3.0 제시

■ 정부, 기관, 국민 상호간 소통과 협업을 활성화하여 고객중심의 맞춤형 서비스 플랫폼을 구축하는 것을 방법론으로 삼고 있음

〈 정부운영 패러다임의 변화 〉

구분	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
운영방향	정부 중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
운영주체	관 주도	제한된 참여	능동적 참여, 개방, 협력
서비스	일방향	양방향	양방향, 맞춤형
제공수단	직접방문	웹기반	모바일

출처: 정부 관계부처 합동(2013)

●● 기획재정부는 2013년부터 중앙정부 부처산하 공공기관 간 업무 칸막이를 제거하고 국민수요에 대응하는 서비스 제공을 위해 핵심협업과제[1]를 선정하여 추진해 오고 있으며, 그 성과를 평가하여 우수기관을 선정해오고 있음

■ 우리나라 정부가 공공서비스의 핵심 축을 담당하고 있는 공공기관의 협업을 정책적으로 유도하고 있는 것도 정부3.0의 주요 사례라고 할 수 있음

1) 2013~2015년 동안 공공기관 핵심협업과제로 선정되어 추진된 과제 리스트는 〈부표1〉 참고

■ 협업과제의 평가는 과제발굴단계에서 협업의 필요성, 실행가능성과 사업계획의 적절성을 평가하고, 과제명시화단계에서 목표설정의 적절성, 지원체계 구축수준, 기관 간 역할의 명확성 등을 평가

■ 과제추진단계에서 일정준수 여부, 이행상황 점검 및 이견조정의 원활성 등을 평가하고, 과제완료단계에서는 협업의 효과와 발전방안 수립의 적절성을 판단

●● 지난 3년간 핵심협업과제로 57개 과제들이 선정되었으며, 이들 과제의 일반적인 특징들을 다음과 같이 정리할 수 있음

■ 정부부처 17부(2013년 이후) 가운데 12개 부처의 산하기관이 지난 3년 동안 1회 이상 협업과제를 수행한 것으로 관찰

〈 산하 공공기관 규모와 핵심과제 주관기관 규모(연도별, 주무부처별) 〉

(단위: 개)

주무부처	2013		2014		2015	
	산하기관	주관기관	산하기관	주관기관	산하기관	주관기관
고 용 부	12	1	12	0	12	0
공 정 위	1	1	2	0	2	1
교 육 부	38	0	21	0	21	1
국 조 실	24	1	24	0	24	0
국 토 부	33	0	23	3	24	4
금 융 위	9	2	12	3	8	2
농 림 부	15	0	12	0	13	2
문 체 부	34	3	35	2	36	2
미 래 부	-	-	39	1	41	1
복 지 부	18	1	18	3	20	5
산 자 부	71	6	52	6	52	4
행 자 부	6	0	5	1	3	1
기타부처	34	0	49	0	60	0
소계	295	15	304	19	316	23

주: 1. 소속기관이 2013~2015년 동안 적어도 1번 이상 협업 핵심과제의 주관기관으로 선정되었던 부처 리스트임
2. 부서 외청(ex: 중기청, 특허청) 소속기관은 상위부서(ex: 산자부)의 소속기관으로 간주하여 카운트하였음
3. 2013년도 공공기관 지정 당시에는 미래부가 출범하기 전으로 현 미래부 소속기관들이 교육부(前 교과부), 산자부(前 지경부) 등에 산재해 있으며, 마찬가지로 2014년도는 현 행자부(前 행안부, 안행부)의 개편으로 현재 인사처, 안전처 소속기관들이 행자부 및 산하 외청에 포함되어 있음. 해당 부처의 경우 조직 개편 이전 주무 부처를 기준으로 공공기관을 카운트하였음

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

- 산업부, 문화부, 국토부, 복지부, 금융위의 산하기관들이 타 기관들에 비해 많은 것으로 관찰
- 지난 3년간 산업부 기관이 16개, 복지부 기관이 9개, 국토부 기관이 7개, 문화부 기관이 7개, 금융위원회 기관이 7개 과제를 수행

●● 주관기관의 지정유형별로 협업수준을 비교하면, 대체적으로 준정부기관(위탁집행형)이 주관기관으로 참여하는 과제들이 다수 선정되어 추진되어 온 것을 확인할 수 있음

- 첫 해인 2013년 178개 기타공공기관 중 5개 기관이 협업을 주관하였으나, 이후에는 기타공공기관으로 지정된 개수가 증가함에도 불구하고, 주관기관은 2014년 2개, 2015년 1개 기관만 참여 확인
- 이는 기획재정부가 추진하는 협업과제가 기타공공기관보다는 주로 공기업이나 준정부기관에만 인센티브로 작동하기 때문임[2)]

〈 핵심협업과제 주관기관 규모(유형별) 〉

(단위: 개)

구분		2013년		2014년		2015년	
		전체	주관기관	전체	주관기관	전체	주관기관
공기업	시장형	14	2	14	1	14	5
	준시장형	16	0	16	1	16	2
준정부기관	기금관리형	17	5	17	5	17	4
	위탁집행형	70	3	70	10	69	11
기타공공기관		178	5	187	2	200	1
소계		295	15	304	19	316	23

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

●● 협업과제의 복잡성을 참여한 기관의 특성에 따라, 동일한 주무부처 산하 공공기관들의 협업, 주무부처가 상이한 공공기관 간의 협업, 공공기관과 공공기관이 아닌 민간단체 또는 민간단체와의 협업 등으로 구분할 수 있음

- 57개 과제 중 주무부처가 동일한 기관 간 협업사례는 13건(22.8%)이었으며, 가장 많은 협업사례가 관찰되고 있는 주무부처가 상이한 기관들이 협업한 사례 26건(45.6%)의 절반 수준

2) 공공기관 핵심협업과제로 추진된 과제 중 우수과제로 선정된 경우 기획재정부 주관 경영평가에서 가점을 받을 수 있으나, 대상범위는 공기업과 준정부기관에 한정되고 있기 때문임

■ 동일한 주무부처 산하기관의 협업보다는 사업의 감독주체가 상이한 경우가 많다는 점은 부처별, 기관별 칸막이를 뛰어넘는 협업의 필요성이 있다는 점을 반증

■ 민간단체와의 협업도 주무부처가 동일한 공공기관 간 협업사례와 유수한 수준으로 수행되고 있는 것은 협업 참여기관의 다양성이 확대되고 있음을 시사

〈 참여기관 복잡성 유형에 따른 협업과제 규모 〉

(단위: 개)

구 분	기 관 단 위	2013	2014	2015	2013~2015
공공기관 간 협업	주무부처 동일	3	5	5	13
	주무부처 상이	10	10	6	26
공공기관 + 외부협업	공공기관 + 지자체	1	1	4	6
	공공기관 + 민간단체	1	3	7	11
	공공기관 + 지자체 + 민간단체	0	0	1	1
소 계		15	19	23	57

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

Ⅲ 공공기관 협업담당자 대상 설문조사 분석결과

●● (조사개요) 공공기관 협업과제의 수행실태와 환경에 대한 분석을 위해 기획재정부가 선정한 핵심협업과제 참여기관별 담당자를 대상으로 설문조사 실시

■ 지난 2016년 10월 5일부터 27일까지 『공공기관 협업과제 담당자 인식수준 조사』(한국조세재정연구원) 실시

■ 담당자 추적이 가능한 2014년도(19개), 2015년도(23개) 협업과제에 참여한 주관기관 및 협조기관 담당자 286명을 대상으로 설문조사

■ 설문대상자 286명 중 154명이 회신하였음(응답률: 53.8%)

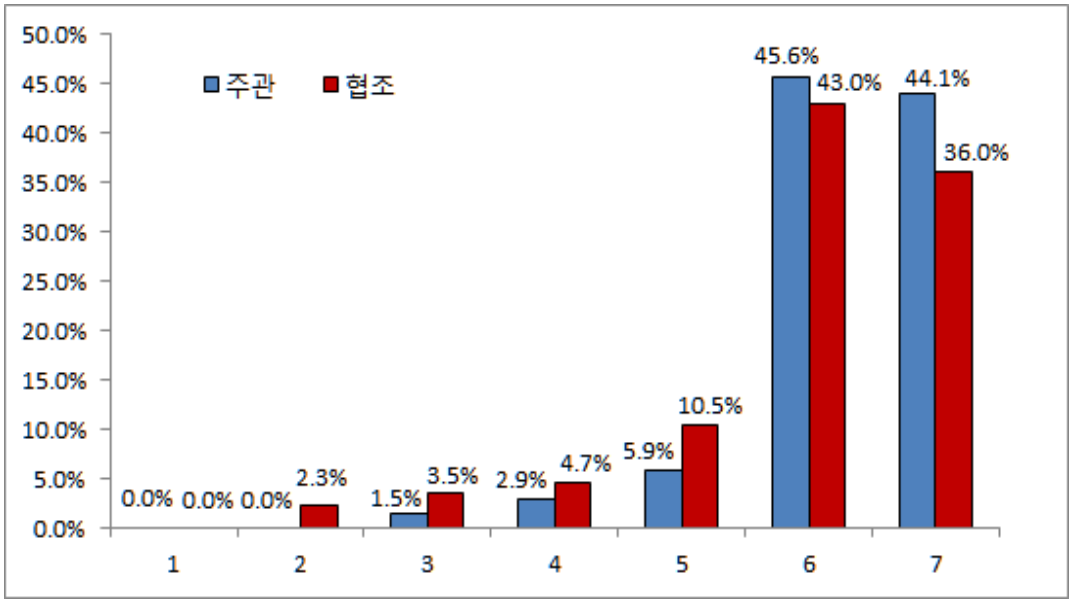
●● (기관목표 부합수준) 담당자들의 인식수준을 통해 협업목표와 기관목표의 동일성 여부를 관찰

■ 기획재정부가 선정한 협업과제에 참여한 설문응답자들은 참여과제의 목표가 기관의 핵심

목표와 상당히 부합하는 것으로 확인

- 주관기관의 경우 절대 다수가 협업과제가 기관목표에 매우 부합하는 것으로 응답하고 있으며, 협조기관 근무자들도 유사한 응답을 한 것으로 관찰

〈 협업과제의 기관목표 부합수준 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

●● (추진 원동력) 기획재정부가 공공기관 협업 활성화를 위해 별도로 심의를 거쳐 선정한 과제이기는 하지만, 협업의 필요성과 추진 원동력에 대한 질문에 대해 담당 참여자들은 다양하게 응답함

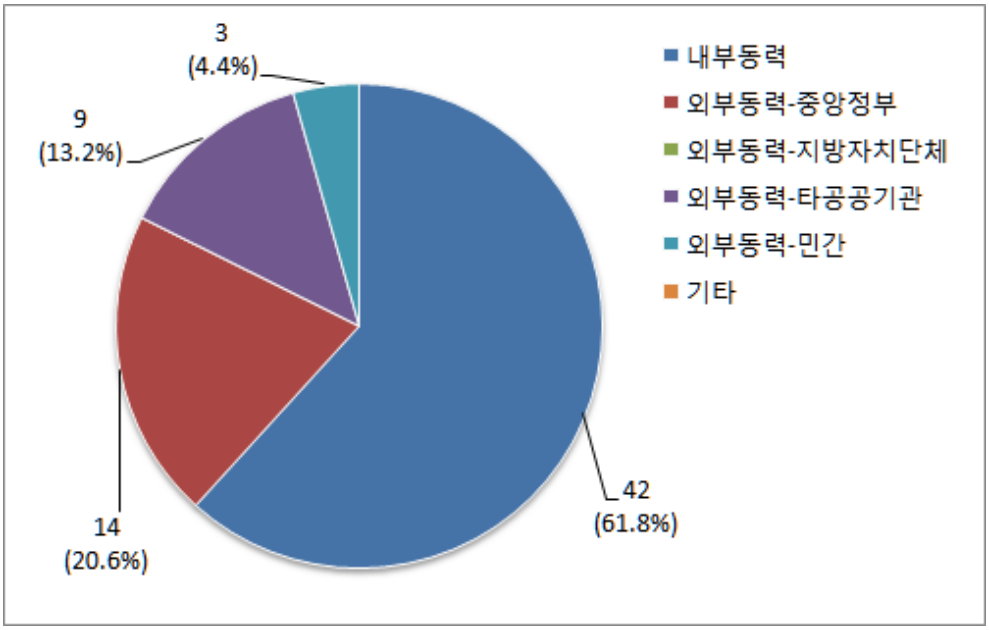
- 내부동력으로는 소속기관 기관장, 담당부서장, 부서내부의 의지 및 필요성 인식 등을 포함하고 있으며, 외부동력은 소유권부처인 기획재정부와 사업 감독기관인 주무부처 중심의 중앙정부에서 제공하는 경우, 지방자치단체의 수요 및 요청에 따라 발생하는 경우, 또는 민간에서 추진동력을 제공하는 경우 등으로 구분
- 주관기관이나 협조기관 모두 외부적 자극보다는 내부의 필요성으로 인해 추진된 과제들이 상당수에 이름

●● 주관기관의 경우에는 61.8%가 협업과제의 추진동력이 기관 내부에서 자발적으로 발생되었음을 밝히고 있는 반면, 협업 활성화를 권고하고 있는 기획재정부나 주무부처 등 중앙정부의 영향을 가장 핵심적인 동력으로 응답한 경우는 20.6%에 그치고 있음

●● 협조기관 근무자의 경우에는 39.5%가 협업과제의 핵심 추진동력이 기관 내부에서 자발적으로 발생되었음을 밝히고 있으며, 이와 비슷한 수준으로 33.7%의 응답자가 중앙정부의 영향이 협업 추진의 주요 요인이라고 답변

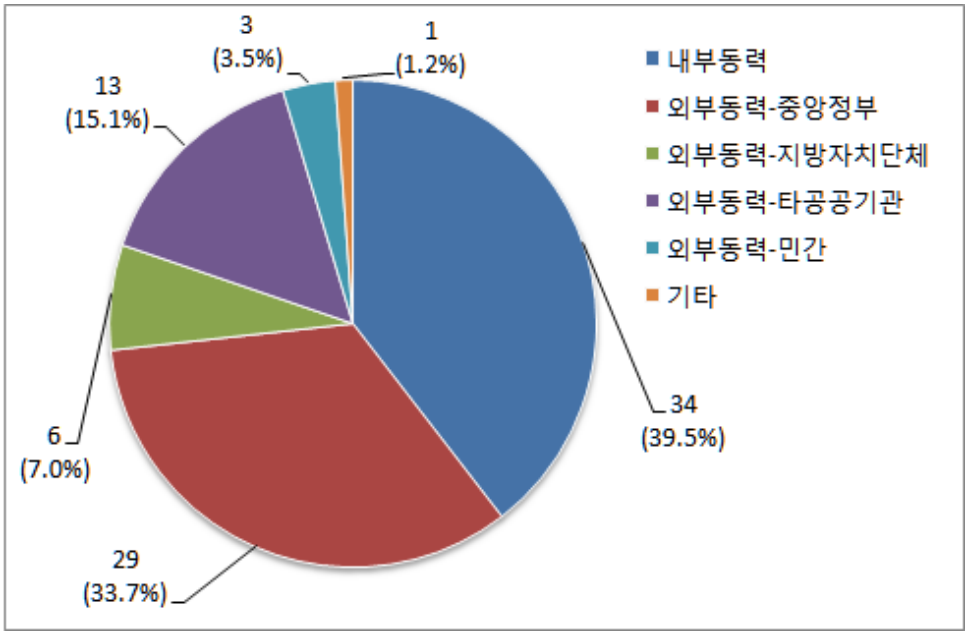
- 중앙정부의 영향력을 추진동력으로 평가한 담당자의 비중은 주관기관과 협조기관이 동일하나, 협조기관의 경우 내부동력을 중요하게 인식하고 있는 담당자들의 비중은 주관기관에 비해 낮았음
- 주관기관의 경우, 기관에 내재되어 있는 필요성이 주요 동기로 작용하고 있었으나, 협조기관의 경우에는 외부기관의 영향력도 상당히 작용하고 있다는 점을 확인

〈 주관기관 협업과제 추진동력 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

〈 협조기관 협업과제 추진동력 〉

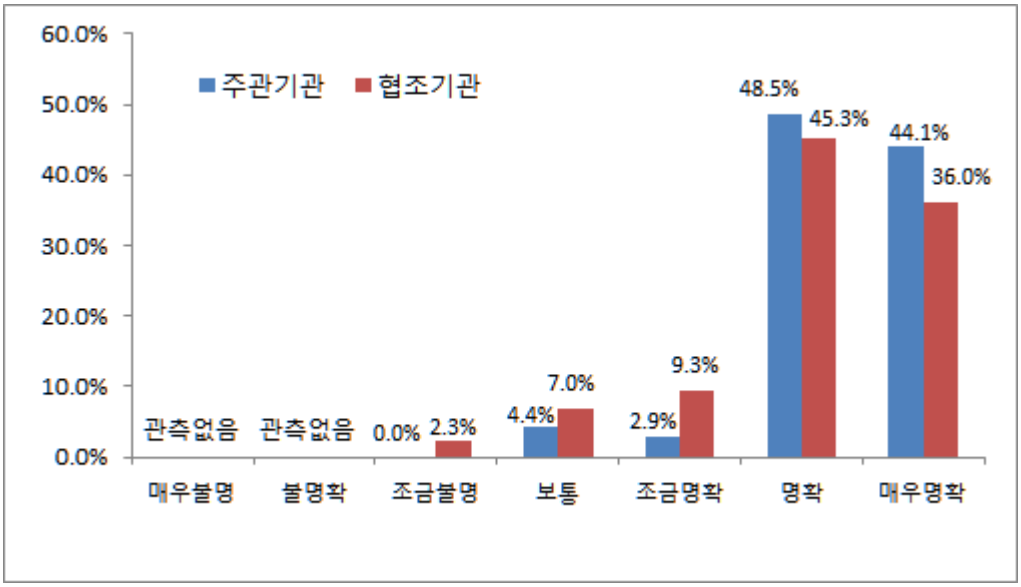


출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

●● (역할 명확성) 참여기관의 역할과 책임수준이 명확하게 정의되어 있는지 확인하기 위해 역할 구조화의 명확성 수준을 관찰

- 협업구조가 복잡할수록 역할과 책임소재를 정확하게 정의하는 것이 더욱 중요한 선행조건임
- 주관기관과 협조기관의 담당자들 대부분 참여하였던 협업과제에서 그들의 역할이 명확하게 정의되어 있는 것으로 응답하고 있으며, 의사소통의 원활도와 유사하게 주관기관이 협조기관에 비해 역할 구분이 좀 더 명확하게 구조화되어 있는 것으로 인식

〈 참여기관 역할구조화 명확성 인식수준 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

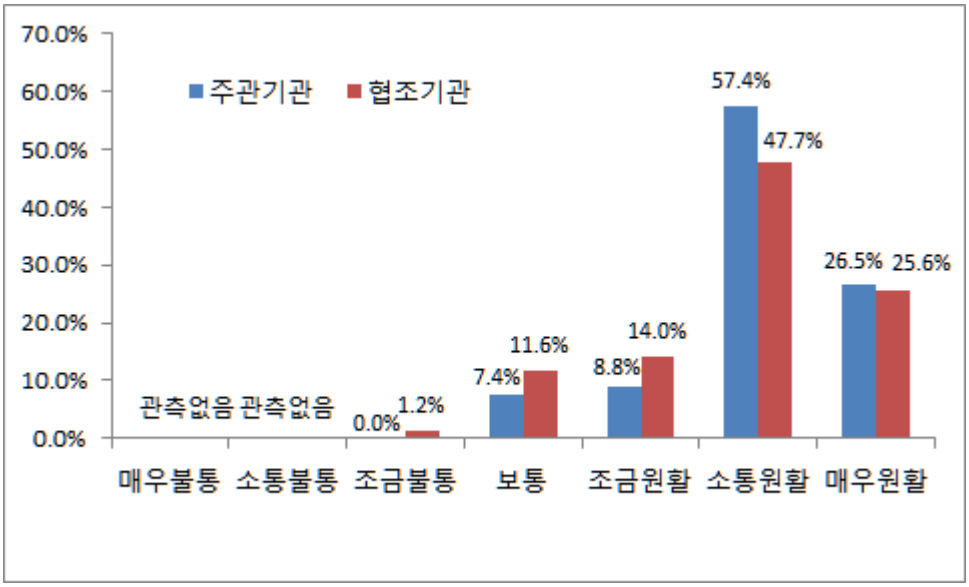
●● (소통 원활성) 참여기관 간 의사소통이 원활한지 여부도 주관기관과 협조기관 사이에 미미한 수준이나마 차이가 있는 것으로 확인

■ 경영혁신과 조직 관리에 대한 많은 연구에서 의사소통은 매우 중요한 관리변수로 측정

■ 주관기관, 협조기관 근무자 모두 협업과정에서 원활하게 소통하였던 것으로 파악되고 있으나, 협조기관에 비해서는 주관기관 근무자들이 좀 더 원활하게 의사소통을 하였던 것으로 인식

- 이러한 차이의 원인은 다양하게 존재할 수 있으나, 주관기관과 협조기관이라는 협업과정에서 주도적 지위를 담당하는지 여부에 따라 차별화되고 있는 결과일 수도 있음

〈 참여기관 간 의사소통 원활성 인식수준 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

●● 의사소통의 원활성 수준과 역할 구조화 명확성 수준 모두 주관기관이 협조기관에 비해 상대적으로 더 긍정적으로 인식하고 있으며, 이렇게 유사한 패턴을 보이는 차이들은 주관기관과 협조기관의 지위에 따라 일관적인 현상으로 관찰되고 있다는 점에 주목할 필요

- 수평적 관계에서 주관기관이 협조기관의 입장을 이해하는 균형적 시각으로 추진할 필요가 있다는 점을 시사

●● (협업 성공요인) 기존 연구결과에서 협업의 성공요인들로 평가받았던 실무자의 의지, 상호신뢰, 내부협업문화, 소통, 리더십, 재정지원, 비전공유 등의 중요성에 대해 주관기관과 협조기관 담당자 사이에 공통적인 인식과 함께 상대적 차이가 있는 것이 관찰됨

- 주관기관과 협조기관 여부에 상관없이 상당수 담당자들이 상호신뢰를 가장 핵심적인 요인으로 응답

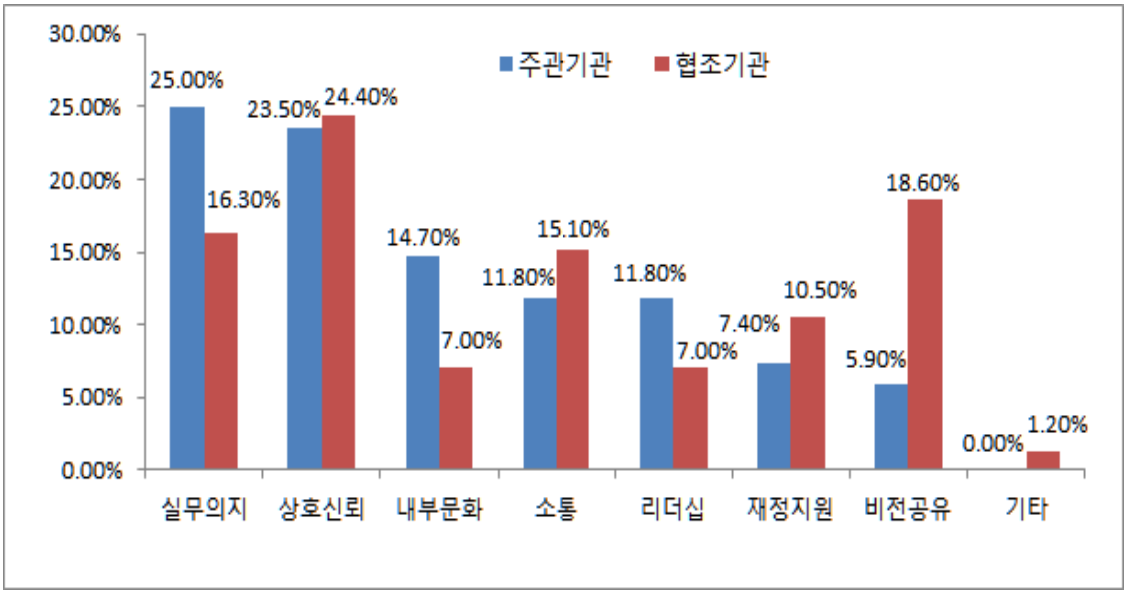
●● 양자 모두 상호신뢰의 중요성을 강조하고 있는 동안, 주관기관 협업담당자들의 인식수준에서 흥미로운 점이 관찰됨

■ 주관기관의 경우에는 실무자의 의지를 가장 핵심적인 성공요인으로 응답하고 있는 반면, 협조기관 담당자들이 중요한 요인으로 제시하고 있는 비전 공유에 대해서는 가장 낮은 응답률을 보이고 있음

■ 이러한 차이 역시 참여기관들의 위상 차이에서 나타난 것으로 보임

- 주관기관은 내부적인 추진동력을 강조하는 반면, 협조기관은 협업에 대한 비전 공유가 전제되어야 함을 강조
- 주관기관이 수평적 관계에서 협조기관과의 비전을 공유하는 노력에 관심을 가져야 함을 암시

〈 성공결정요인에 대한 인식비교(기관유형별) 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

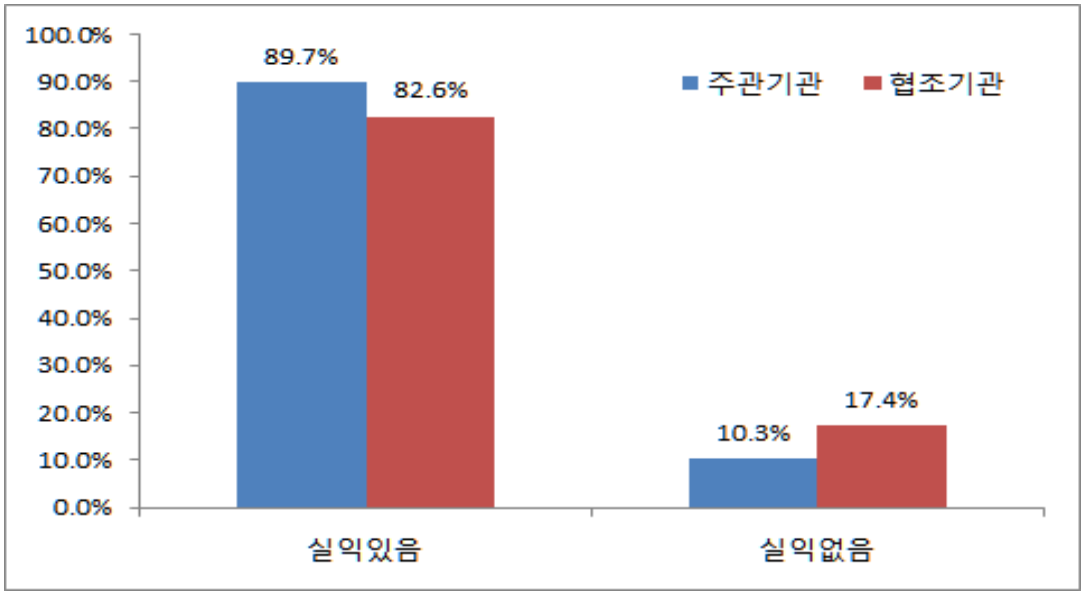
●● (협업실익) 협업참여자들은 주관기관과 협조기관 모두 내부 담당자의 80% 이상이 협업이 실질적인 이익을 생산했다는 점에 동의

■ 앞서 관찰한 다른 특성들을 고려하여 정리한다면, 정부 주도로 선정되어 추진된 과제임에도 불구하고 내부적 필요에 따라 추진되었기에, 그 성과와 실익에 대해서도 담당자들이 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보임

■ 다만, 협업의 실익은 주관기관 담당자들이 약 7.1%P 정도 더 긍정적으로 평가하고 있었으며, 이러한 차이도 앞서 관찰된 참여지위에 따른 상대적 인식수준의 차이와 일관된 패턴임

- 즉, 주관기관이 얼마나 수평적 관계를 유지하면서 협조기관과 원활한 협업을 위해 노력하는가에 따라 협업품질에 영향을 미칠 것으로 보임

〈 협업실익에 대한 인식 〉



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.)

Ⅳ 정책제언

- 공공부문에 경쟁이 도입·심화되면서 부처 등 단위조직 간 칸막이가 오히려 높아지는 현상들이 관찰되고 있는 시점에서 협업을 활성화하려는 정책방향은 바람직한 것으로 평가할 수 있음
  - 정부와 공공기관이 공급자적 입장에서 획일적인 서비스의 효율적 공급이라는 가치에 매몰되기보다는 다양한 서비스 수요를 파악하고, 새로운 서비스 창출 및 공급을 위해 다양한 기관들과 공동사업을 시도하는 것은 고객중심의 맞춤형 서비스 발굴이라는 사회적 지향점과 일맥상통하기 때문임
  - 참여기관 협업과제 담당자들의 인식수준 조사를 통해서 2013년 이후 정부 주도로 추진한 협업과제의 성과가 긍정적이라는 점도 확인
  - 다만, 협업과제를 통해 제공된 서비스의 최종 수혜자 입장에서의 평가가 아니라는 점에서 성과를 적극적으로 해석하기에는 무리가 있음

- 현재 기획재정부를 중심으로 정부 주도적인 협업추진체계가 성과를 내고 있으나, 중·장기적으로는 자율적인 과제발굴과 성과를 실현하는 시스템으로 전환하는 노력이 필요할 것으로 보임
  - 기획재정부가 시행하는 공기업·준정부기관 경영평가를 수검하지 않는 기타공공기관의 협업이 급격하게 감소하는 현상을 통해 인센티브 부재 시 협업의 동력을 잃을 가능성 확인
  - 단기적으로는 정부가 지향하는 정부3.0과 협업 활성화를 위해 정부 주도로 추진되고 있으나, 중장기적으로는 정책방향을 기관들이 자율적으로 협업할 수 있는 환경을 조성하는 데 초점을 두어야 함
  - 중장기적으로는 자율적 협업이 기관 내부의 필요와 외부 고객의 수요에 따라 유연하게 이루어지기 위해서는 기관 외부의 인센티브가 아니라, 협업 발굴과 성과실현에 대해 기관 내부적으로 인센티브를 제공할 수 있는 조직문화를 구축하는 것도 필요

- 협업의 성공을 위해서는 참여자 및 기관들이 공동목적에 대한 이해와 합의에서부터 출발하여야 하며, 협업을 통해 추구하는 비전이 왜곡되지 않고 명확하게 공유되어야 함

- 우선적으로 협업사업이 참여기관들의 고유의 목적과 부합하여야 함

●● 협업진행단계에서는 이의와 갈등 발생을 방지하고 조정할 수 있는 소통채널의 확보 역시 중요한 성공요인이라고 할 수 있음

- 소통의 빈도도 중요한 척도가 될 수 있으나, 그보다도 소통의 품질을 강화하여야 함
- 소통을 위한 공식적인 채널을 구축하고 의사소통에 대한 매뉴얼이나 가이드라인을 마련하는 것도 방안이 될 수 있으나, 상호 간의 신뢰를 확보하는 것이 우선될 필요가 있음

●● 명확한 역할구조가 협업 속에 분업을 순조롭게 진행할 수 있는 기반이 될 수 있으며, 이러한 구조적 명확성은 의사소통이나 의사결정을 더욱 원활하게 촉진시킬 수 있음

●● 주관기관은 협조기관의 입장에서, 협조기관은 공동협업자로서 상호신뢰를 구축하여 수행하는 것이 중요한 성공요인

- 주관기관과 협조기관 담당자들이 협업을 대하는 자세의 영향도 큼
  - 협조기관의 경우 공동 주관기관이라는 수평적 관계보다는 상대적으로 소극적인 지원기관이라는 인식에 따라 행동할 가능성이 큼
  - 협조기관도 공동 주관기관이라는 견지에서 협업에 참여하고, 주관기관들은 협조기관의 의견 및 입장을 이해하는 노력을 병행해야 함

- 수평적 상호신뢰관계를 구축하여야 참여지위에 따른 잠재적 갈등과 인식의 괴리를 방지할 수 있음

●● 자율적인 공공기관 협업 활성화가 실현된다면, 과거처럼 조직 이기주의에서 촉발된 무분별한 경쟁과 사업 확대로 기관 간 기능이 중복되고, 그로 인해 공공기관 생태계의 비효율성이 증가하는 현상을 해소할 수 있을 것임

- 협업이 복잡하고 풀기 어려운 사회적 난제(wicked problem)를 해결하는 대안이 될 수 있을 것으로 기대

참고문헌

- 박광국, 『공공기관 협업촉진을 위한 연구』, 한국행정학회, 2013.
- 박혜영·김정주, 「사회적자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향 분석」, 『한국거버넌스학회보』 제19권 제3호, 한국거버넌스학회, pp. 47-66.
- 박한준, 『공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2016
- 이광희, 『13년 완료 협업과제 분석』, 한국행정연구원, 2014.

- Agranoff, R., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004.
- Kilduff, Martin and Wenpin Tsai, *Social Networks and Organizations*, London: Sage Publications, 2003.
- Kaiser, F. M., "Interagency collaborative arrangements and activities: Types, rationales, considerations," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 2011.
- Mandell, M. & Keast, R., "Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures," *Public Performance & Management Review*, 30(4), 2007.
- Mattessich, P. W. et al., *Collaboration: What Makes It Work*, Fieldstone Alliance, St. Paul, 2007.
- Michael McGuire, "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," *Public Administration Review*, 66, 2006.
- Page, Stephen, "Measuring Accountability for Results Interagency Collaboratives," *Public Administration Review,* 64, September/October, 2004.
- Shuman & Twombly, "Collaborative Network Design Principles," *Collaborative Business*, 8, The Rhythm of Business, 2009.

〈 2013~2015 공공기관 협업과제 리스트 〉

연도	연번	과 제 명	주 관 기 관
2015	1	고속도로 ex-허브 추진	한국도로공사
	2	산학공 협업을 통한 자원재활용 기술개발 및 사업화	한국동서발전
	3	국민맞춤형 영유아 건강검진 정보공유	국민건강보험공단
	4	산학연관 2인3각 물산업 한류를 꿈꾸다	한국수자원공사
	5	대·중소 해외동반진출 및 바이어 정보 공유	대한무역투자진흥공사
	6	인천공항 사회적 일자리 창출	인천국제공항공사
	7	원스톱 기술상용화플랫폼 지원을 통한 해외 동반진출	한국남동발전
	8	지역특화산업 R&D기술의 맞춤형 이전 및 사업화 지원	기술보증기금
	9	스마트폰중독 예방을 위한 전문기관 협력모델 구성·운영	한국정보화진흥원
	10	2015년 식품컨설팅사업 '브랜드컨설팅'	농업기술실용화재단
	11	장애등급 적정성 확인을 위한 운전 적성검사 정보 공유	도로교통공단
	12	장애인활동지원서비스 부정사용방지 관리체계운영	사회보장정보원
	13	예술의전당 공연의 고화질 영상화사업	예술의전당
	14	지역특성 활용한 석유산업 발전연구 협력네트워크 구축	한국석유공사
	15	항공-관광 협력을 통한 지방공항 활성화	한국공항공사
	16	취업연계 신용회복지원제도(ICCRS) 추진	한국장학재단
	17	유동성 애로기업 재기를 위한 협력프로그램 마련	한국자산관리공사
	18	해외환자 의료분쟁 통합지원시스템 구축	한국보건산업진흥원
	19	위해공산품 신속 퇴출을 위한 사업연계	한국소비자원
	20	중소농식품수출업체 맞춤형 종합수출정보지 발간	한국농수산식품유통공사
	21	맞춤형 운동처방 서비스 제공	국민체육진흥공단
	22	이전지역 지자체와의 협업을 통한 전통시장 활성화	국민연금공단
	23	맞춤형 응급의료 서비스 제공	건강보험심사평가원
2014	1	4대 사회보험 체납사업장 자격정리 시스템 구축	국민건강보험공단
	2	스포츠강좌이용권 수급자격 원스톱 조회서비스 도입	국민체육진흥공단
	3	친수공간을 활용한 관광 및 문화레저 활성화	한국수자원공사
	4	발전분야중소기업 에너지진단 서비스제공	에너지관리공단
	5	중소기업에 대한 국가 R&D과제의 기술이전 및 사업화 지원체계 구축	기술보증기금
	6	지역중소기업 사업기반 마련을 위한 지방이전 공공기관 간 협력모델 구축	중소기업진흥공단
	7	찾아가는 벤처기업 주식업무교육·컨설팅	한국예탁결제원

연도	연번	과 제 명	주 관 기 관
	8	유망 콘텐츠 기업, 생존을 넘어 성공을 꿈꾸다	중소기업진흥공단
	9	사물인터넷 글로벌 파트너십 구축 추진사업 연계	한국인터넷진흥원
	10	내수·수출초보기업 수출지원 융·복합화	대한무역투자진흥공사
	11	희망사다리장학생과 우수중소기업 간 맞춤형 구인·구직 서비스 제공	한국장학재단
	12	의료관광 전문인력 고용 활성화를 위한 인력매칭 시스템 구축	한국보건산업진흥원
	13	전통시장 활성화를 위한 국악공연	소상공인시장진흥공단
	14	산업단지 미활용에너지 공동이용 확대 및 에너지쉐어링 확산	에너지관리공단
	15	민간주거건축물 그린리모델링 자금보증 프로그램 마련	한국시설안전공단
	16	학자금지원 부정수급사례 방지를 위한 소득·재산조사시스템 구축	한국보건복지정보개발원
	17	안전한 전통시장 만들기	한국시설안전공단
	18	승강기 안전부품 인증업무 협업 강화	한국승강기안전관리원
	19	가스터빈 정비예비품 공동운영을 통한 원가 절감	한국남부발전
2013	1	전자상거래피해 상담 일원화	한국소비자원
	2	지식재산권(IP) 담보대출·보증 활성화	한국발명진흥회
	3	문화와 기술의 융합사업	한국문화예술위원회
	4	취업전문기관 연계를 통한 산재근로자 재취업지원	근로복지공단
	5	지역별 무역투자 포털사이트 구축과 운영	대한무역투자진흥공사
	6	출연연의 중소기업지원 통합센터 구축	한국생산기술연구원
	7	실패 중소기업인 재기 지원	한국자산관리공사
	8	공공기관과 중소기업의 동반 해외진출	한국남동발전
	9	공공주택 공급시 서민금융상품안내 연계	한국주택금융공사
	10	공공기관 해외사업 전문인력 공동육성	한국전력공사
	11	한국어와 한국문화교육·보급	세종학당재단
	12	해외저작권 보호 협력체계 강화	한국저작권위원회
	13	글로벌 수요연계형 교육지원	대한무역투자진흥공사
	14	청년층 진로지도사업 체계화	한국직업능력개발원
	15	신의료기술평가 원스톱 서비스	한국보건의료연구원

조세재정 BRIEF

2016 조세 · 재정 브리프 (Vol. 2)

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