

조세
재정

BRIEF

2017 조세 · 재정 브리프 (Vol. 2)



2017 조세·재정 브리프 (Vol. 2)

BRIEF

목 차

- Taxing Wages 2017의 주요내용과 시사점 1
- 상속·증여세제 주요 쟁점 및 이슈 16
- 수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 검토 31
- 근로소득자 면세자 축소방안 47
- 트럼프 정부 FY2018 예산안 분석 62
- 중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안 74
- 2018년 예산안 및 2017-2021 국가재정운용 계획 평가 92
- 우리나라 재정사업평가제도 현황과 제도개선을 위한 정책과제 114
- 소득수준별 근로소득 세부담 평가와 정책방향 132
- 최근 OECD 회원국의 조세동향 - 『Tax Policy Reforms 2017』을 중심으로 - ... 150
- 비효율적 보건 의료 지출의 현황과 과제 172
- 공익법인회계기준 제정방향 191





BRIEF

*Taxing Wages 2017*의 주요내용과 시사점

김빛마로 부연구위원 (044-414-2339)

홍민옥 공인회계사 (044-414-2484)



I 서론

- OECD는 2017년 4월 11일 OECD 35개 회원국의 임금소득 과세에 대한 상세 내용을 담고 있는 *Taxing Wages 2017* 보고서를 출간¹⁾
 - 동 보고서는 OECD가 매년 발행하는 보고서로서, OECD 회원국의 임금소득에 대한 과세 현황을 비교·분석
 - 임금소득에 대한 조세부담 산출을 위해 근로자²⁾에 부과되는 개인소득세와 사회보장기여금, 가계현금급여와 더불어 고용주가 부담하는 사회보장기여금과 지불급여세³⁾ 등을 모두 고려
 - 특히, 동 보고서는 OECD 회원국의 가구형태 및 소득수준별로 세분화하여 임금소득 과세 현황을 제시하고 있음
- 본고에서는 *Taxing Wages 2017*의 주요 내용을 정리하고, 우리나라의 임금소득 과세 현황을 OECD 회원국과 비교하여 살펴보고자 함
 - 구체적으로, 2016년 OECD 회원국과 우리나라 개인 근로자의 세부담 및 세부담 구성 비중 현황을 정리
 - 또한, 2016년 OECD 회원국과 우리나라의 가구형태와 소득수준에 따른 세부담 현황 및 2000년부터 2016년까지의 가구형태별 세부담 추이를 살펴보고, 우리나라 임금소득 과세에 대한 시사점을 제시
- 본고에서는 세부담 수준을 측정하기 위한 다양한 지표 중 조세격차(tax wedge)를 사용
 - 조세격차는 고용주의 노동사용비용(labour costs) 중 개인소득세와 사회보장기여금의 합에서 근로자에 대한 가계현금급여를 뺀 값이 차지하는 비율로 정의되며 구체적인 산식은 다음과 같음

$$\text{조세격차(\%)} = \frac{\text{개인소득세} + \text{근로자부담사회보험료} + \text{고용주부담사회보험료} - \text{가계현금급여}}{\text{임금} + \text{고용주부담지불급여세} + \text{고용주부담사회보험료}} \times 100$$

1) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-201725124.htm>, 접속일자: 2017.05.25.)

2) '성인 정규 근로자(adult full-time worker)'가 그 대상이며, 육체노동을 하는 생산직 근로자뿐 아니라 사무직 등 비육체 노동 근로자도 포함함

3) 고용주가 근로자를 고용할 때 납부해야 하는 세금으로, 호주·오스트리아·헝가리·스웨덴 등 일부 국가의 통계에 포함됨

- 고용주의 총노동사용비용과 근로자의 실질임금 간의 차이를 보여주는 지표로서, 실효세율(effective tax rate)로 표현되기도 함
- 조세격차의 값이 클수록 세부담 수준이 크다고 할 수 있으며, *Taxing Wages 2017*에서 주로 사용되고 있는 지표

II OECD 회원국의 조세격차

1. 2016년 OECD 회원국의 조세격차 현황

가. 조세격차 현황

- 2016년 현재 OECD 회원국들의 독신가구평균임금 근로자 기준 평균 조세격차는 36.0%로, 최대 54.0%(벨기에)에서 최소 7.0%(칠레)에 이르기까지 폭넓게 분포(〈표 II-1〉 참조)⁴⁾
 - 조세격차가 OECD 평균인 36.0%를 상회하는 국가는 총 21개국이며, OECD 평균보다 작은 국가는 우리나라를 포함하여 총 14개국
- OECD 평균 조세격차가 전년 대비 평균 0.07%p 감소한 가운데, 전년 대비 조세격차가 증가한 국가는 20개국, 감소한 국가는 14개국이며, 칠레의 경우 조세격차 변화가 없는 것으로 나타남
 - OECD 회원국들에서 조세격차가 감소한 주된 요인은 소득세의 감소(-0.09%p)였으며, 사회보장기여금은 전년 대비 오히려 증가(0.02%p)
- 우리나라의 2016년 조세격차는 22.2%로 전년 대비 0.18%p 상승하였지만 여전히 OECD 회원국 중 최하위권
 - 우리나라의 조세격차는 35개 OECD 회원국 중 30위로 세부담 수준이 가장 낮은 국가 중 하나

4) 본고에는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 캐나다 등 G7국가와 우리나라의 현황만을 제시함. OECD 35개 회원국에 대한 자료는 OECD의 *Taxing Wages 2017*, p. 16 참조.

〈표 II-1〉 2016년 주요국의 조세격차 현황 (독신가구·평균임금 기준)

(단위: %, %P)

국 가	조세격차	전년 대비 증감			
		조세격차	개인소득세	근로자 SSC	고용주 SSC ¹⁾
독일	49.4	0.05	-0.12	0.17	0.00
프랑스	48.1	-0.34	0.19	0.17	-0.70
이탈리아	47.8	-0.08	0.02	0.01	-0.11
일본	32.4	0.12	0.01	0.06	0.06
미국	31.7	0.15	0.19	0.00	-0.05
캐나다	31.4	-0.13	-0.17	0.01	0.02
영국	30.8	-0.03	-0.11	0.04	0.04
한국	22.2	0.18	0.13	0.02	0.02
OECD 평균	36.0	-0.07	-0.09	0.04	-0.01

주: 1) 지불급여세(payroll taxes)가 있는 국가의 경우 지불급여세 포함.
 자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 16.

나. 조세격차 구성요소 비중 현황

- 2016년 독신가구·평균임금 근로자 기준 OECD 회원국의 평균 총노동사용비용⁵⁾은 50,214달러이며, 노동사용비용 중 소득세 비중은 13.4%, 근로자 및 고용주 부담 사회보장기여금(지불급여세 포함)의 비중은 22.6%(〈표 II-2〉 및 [그림 II-1] 참조)⁶⁾
 - 사회보장기여금 고용주 부담 비중은 평균 14.4%, 근로자 부담 비중은 평균 8.2%로 고용주 부담이 더 큰 것으로 조사됨
- 우리나라의 노동사용비용은 OECD 평균보다 높은 54,053달러이며(18위), 노동사용비용 대비 소득세 비중은 5.2%, 근로자 및 고용주 부담 사회보장기여금 비중은 17.0%로, 소득세와 사회보장기여금 모두 상당히 낮은 수준
 - 소득세의 경우 OECD 평균인 13.4%보다 8.2%p 낮았으며, 이는 칠레(0%)에 이어 OECD 국가 중 두 번째로 낮은 수치
 - 사회보장기여금의 근로자 부담분과 고용주 부담분 모두 OECD 평균보다 낮았으나, 상대적 차이를 감안하면 근로자 부담이 비교적 큰 것으로 볼 수 있음
 - 근로자 부담 사회보장기여금은 7.6%로 OECD 평균인 8.2%와 비슷한 수준

5) 구매력 기준 미국달러(US dollars with equal purchasing power)로 표시

6) 본 보고서에는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 캐나다 등 G7국가와 우리나라의 현황만을 제시함. OECD 35개 회원국에 대한 자료는 OECD의 *Taxing Wages 2017*, pp. 17-18 참조.

- 고용주 부담 사회보장기여금은 9.4%로 OECD 평균 14.4%보다 5.0%p 낮았음
- 우리나라의 조세격차 구성요소별 OECD 회원국 내 순위는 모든 항목에 걸쳐 낮은 편 (<표 II-3> 참조)
 - 조세격차는 OECD 회원국 중 30위로 가장 낮은 편이었으며, 특히 개인소득세 항목의 순위가 매우 낮은 반면, 근로자 부담 사회보장기여금은 OECD 평균 수준
 - 개인소득세는 칠레에 이어 OECD 회원국 중 두 번째로 낮은 34위
 - 근로자 부담 사회보장기여금은 OECD 회원국 중 18위

<표 II-2> 2016년 주요국의 조세격차 구성요소 비중 현황(독신가구·평균임금 기준)

(단위: %, USD)

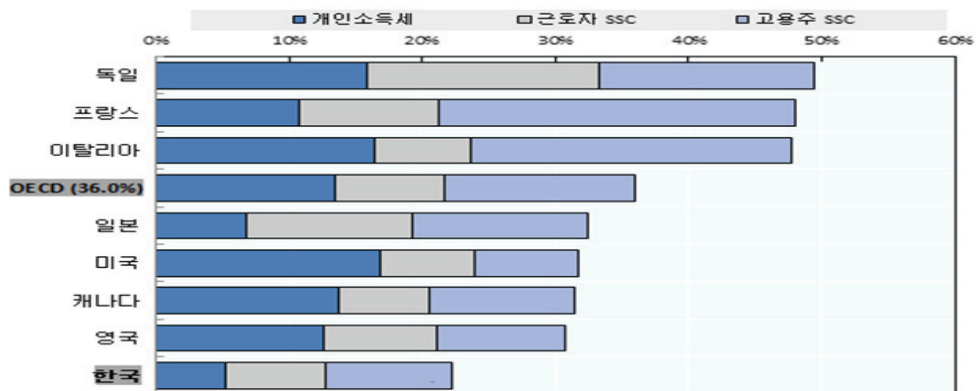
국 가	조세격차	개인소득세	근로자 SSC	고용주 SSC ¹⁾	노동사용비용 ²⁾
독일	49.4	15.9	17.3	16.2	73,683
프랑스	48.1	10.8	10.5	26.8	65,294
이탈리아	47.8	16.4	7.2	24.2	55,609
일본	32.4	6.8	12.5	13.1	57,882
미국	31.7	16.9	7.1	7.7	56,956
캐나다	31.4	13.8	6.8	10.8	45,998
영국	30.8	12.6	8.4	9.7	58,714
한국	22.2	5.2	7.6	9.4	54,053
OECD 평균	36.0	13.4	8.2	14.4	50,214

주: 1) 지불급여세(payroll taxes)가 있는 국가의 경우 지불급여세 포함.

2) 구매력 기준 미국달러(US dollars with equivalent purchasing power)

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 17.

[그림 II-1] 2016년 주요국의 조세격차 구성요소 비중 현황(독신가구·평균임금 기준, 노동사용비용 대비 %)



자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 18.

<표 II-3> 2016년 조세격차 구성요소 비중 현황: 한국 vs. OECD 평균(독신가구평균임금 기준)

(단위: %, USD)

국 가	조세격차	개인소득세	근로자 SSC	고용주 SSC	노동사용비용
한 국(A)	22.2	5.2	7.6	9.4	54,053
OECD 평균(B)	36.0	13.4	8.2	14.4	50,214
한국과 OECD 평균 격차(B-A)	13.8	8.2	0.6	5.0	-3,839
OECD 회원국 중 순위	30	34	18	27	18

2. 2016년 OECD 회원국의 가구형태별 조세격차 현황

가. 가구형태별 조세격차 현황

- ● OECD 회원국의 가구구성 형태⁷⁾ 별 조세격차 수준을 비교한 결과, 부양가족이 많고 소득수준이 낮을수록 세부담이 낮은 것으로 나타남(<표 II-4> 참조)⁸⁾
 - 평균 임금수준의 “독신·무자녀 가구”가 “기혼·2자녀 가구”보다 더 많은 세금을 부담
 - 평균 임금수준의 “독신·무자녀 가구”의 조세격차는 36.0%, 평균 임금수준의 외벌이 “기혼·2자녀 가구”의 조세격차는 26.6%
 - 같은 독신 가구 중에서도 자녀가 있는 가구가 더 많은 세금을 부담
 - “임금수준 67%의 독신·2자녀 가구”의 조세격차(16.6%)는 “임금수준 67%의 독신·무자녀 가구”의 조세격차(32.3%)의 절반 수준
 - 이는 부양가족 기본공제, 자녀세액공제 등 부양가족에 따른 세제혜택과 정부의 가계현금급여 지급 등의 요인에 의한 것으로 보임
- ● 우리나라의 세부담은 대부분의 가구형태에서 OECD 평균보다 상당히 낮은 수준인 것으로 나타남([그림 II-2] 참조)

7) OECD(2017)에서는 다음의 8가지 가구 유형을 선정하여 세부담 현황을 제시하고 있음:

1. 독신·무자녀로 해당 국가 평균의 67% 임금수준
2. 독신·무자녀로 해당 국가 평균의 100% 임금수준
3. 독신·무자녀로 해당 국가 평균의 167% 임금수준
4. 독신·2자녀로 해당 국가 평균의 67% 임금수준
5. 기혼·2자녀로 해당 국가 평균의 100% 임금수준(외벌이)
6. 기혼·2자녀로 해당 국가 평균의 133% 임금수준(1차 근로자 100%, 2차 근로자 33% 임금수준)
7. 기혼·2자녀로 해당 국가 평균의 167% 임금수준(1차 근로자 100%, 2차 근로자 67% 임금수준)
8. 기혼·무자녀로 해당 국가 평균의 133% 임금수준(1차 근로자 100%, 2차 근로자 33% 임금수준)

8) 본고에는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 캐나다 등 G7국가와 우리나라의 현황만을 제시함. OECD 35개 회원국에 대한 자료는 OECD의 *Taxing Wages 2017*, p. 54 참조.

- “독신·무자녀 가구”에서는 모두 OECD 평균과 10%p 이상의 차이를 나타낸 가운데, 소득 수준이 높아질수록 OECD 평균과 조세격차 차이가 증가
 - 기혼 가구를 살펴보면 자녀유무, 소득수준에 상관없이 우리나라의 세부담 수준이 OECD 평균보다 낮은 것으로 조사됨
 - 기혼 가구 역시 소득수준이 높아질수록 OECD 평균과 조세격차 차이가 확대되는 패턴이 나타남
 - 예외적으로, 가장 취약한 가구로 분류할 수 있는 임금수준이 낮은 한부모 가구의 경우에만 OECD 평균보다 높은 세부담을 보임
 - “임금수준 67%의 독신·2자녀 가구”의 조세격차는 17.0%로 OECD 평균(16.6%)을 상회
- 우리나라 역시 부양가족이 많을수록 세부담이 낮아지는 경향은 나타나지만, 부양가족에 따른 세제혜택의 정도는 OECD 평균에 크게 못 미치는 것으로 나타남([그림 II-2] 참조)
- 우리나라의 맞벌이 기혼·2자녀 가구의 조세격차는 19.6%, 맞벌이 기혼·무자녀 가구는 20.9%로 1.3%p 차이를 보이는 데 그침
 - 반면 OECD 평균의 경우 맞벌이 기혼·2자녀 가구 28.2%, 맞벌이 기혼·무자녀 가구 32.8%로 4.6%p 차이를 보여 우리나라보다 그 차이가 큰 것으로 조사됨

〈표 II-4〉 2016년 주요국의 가구형태별 조세격차 현황

(단위: %)

국 가	독신· 무자녀 67% 임금수준	독신· 무자녀 100% 임금수준	독신· 무자녀 167% 임금수준	독신· 2자녀 67% 임금수준	기혼· 2자녀 100% 임금수준 ¹⁾	기혼· 2자녀 100-33% 임금수준 ²⁾	기혼· 2자녀 100-67% 임금수준 ³⁾	기혼· 무자녀 100-33% 임금수준 ⁴⁾
캐나다	26.5	31.4	32.7	-14.9	11.9	20.5	24.7	28.3
프랑스	43.0	48.1	54.4	24.5	40.0	37.5	42.6	42.7
독일	45.3	49.4	51.4	31.0	34.0	38.8	42.4	45.2
이탈리아	40.8	47.8	54.1	25.3	38.6	38.4	41.5	42.7
일본	31.0	32.4	35.0	24.9	27.1	28.5	29.4	31.6
한국	19.0	22.2	24.5	17.0	20.0	19.6	19.8	20.9
영국	25.9	30.8	37.3	6.2	25.8	22.4	26.2	25.8
미국	29.3	31.7	36.5	12.7	20.8	24.5	26.5	29.2
OECD 평균	32.3	36.0	40.4	16.6	26.6	28.2	30.9	32.8

주: 1) 외벌이 가정

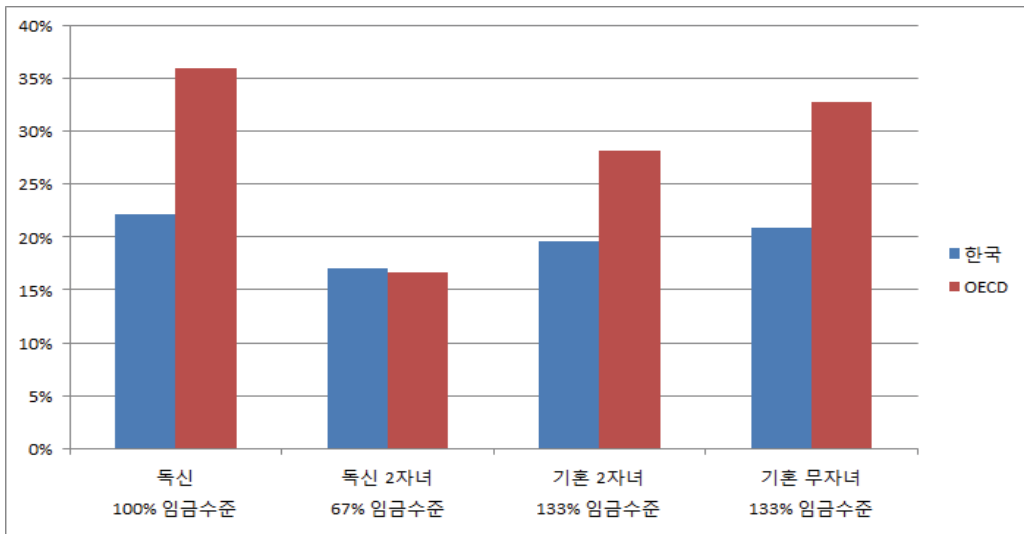
2) 1차 근로자 임금수준 100%, 2차 근로자 임금수준 33%

3) 1차 근로자 임금수준 100%, 2차 근로자 임금수준 67%

4) 1차 근로자 임금수준 100%, 2차 근로자 임금수준 33%

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 54.

[그림 11-2] 2016년 우리나라와 OECD의 가구형태별 조세격차 현황



주: 자료의 제한으로 독신·2자녀의 경우 67% 임금수준, 기혼·2자녀와 기혼·무자녀의 경우 133% 임금수준을 기준으로 OECD 평균과 비교함

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 54.를 참고하여 저자 작성.

나. 가구형태별 소득수준에 따른 조세격차 현황

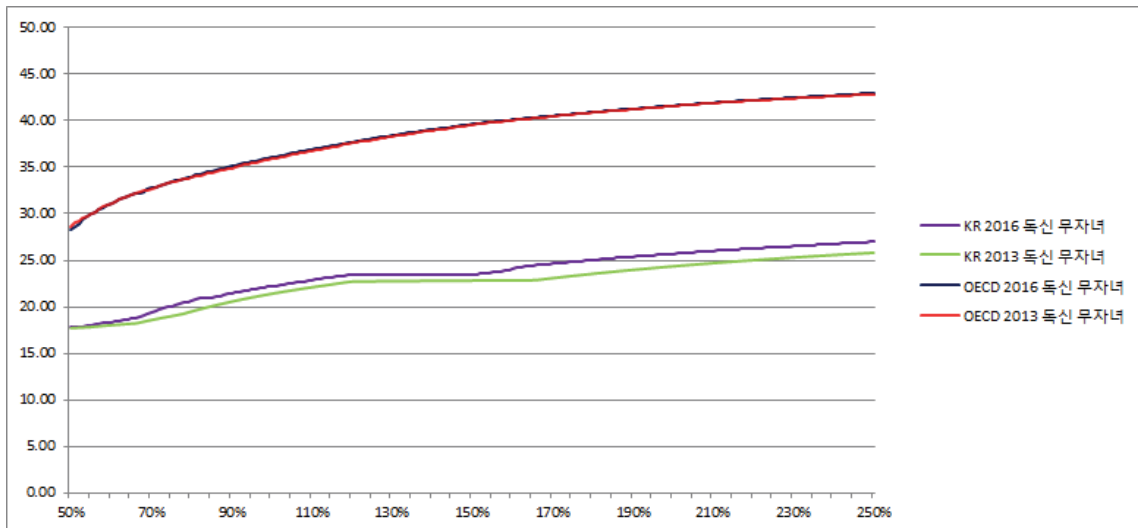
- ● 우리나라는 대부분의 가구형태 및 소득구간에서 세부담 수준이 OECD 평균보다 현저히 낮은 것으로 나타남([그림 11-3, 4, 5] 참조)
 - “독신·무자녀 가구” 및 “기혼·무자녀 가구”의 경우 모든 임금소득 구간에서 OECD 평균이 우리나라 수치를 상회함
 - 다만 “기혼·2자녀 가구” 저소득 구간에서는 우리나라의 세부담 수준이 OECD 평균보다 높았음
 - 평균 임금의 50~70% 구간에서 세부담 수준이 높았으며, 이는 가족수당 등 가구 구성원 수에 따른 정부의 가계현금급여가 낮기 때문인 것으로 보임⁹⁾
- ● 또한 OECD는 각 가구형태별 소득수준에 따른 세부담이 2013년과 2016년에 거의 동일하게 나타난 반면, 우리나라의 경우 동 기간 전반적으로 상승

9) 안종석, 「소득수준별 근로소득 세부담과 가족수당 혜택」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2015. 4. p. 44.

- 근로소득공제 축소와 소득공제제도의 상당부분을 세액공제로 전환하는 2014년 세법개정에 따른 것으로 추정
- 우리나라는 임금소득 수준에 따른 세부담의 누진성이 상대적으로 약하게 나타났으며, 특히 저소득 구간에서의 누진성이 OECD 평균과 큰 차이를 보임
 - 이에 따라 소득이 증가할수록 OECD 평균과 우리나라의 조세격차 차이는 점차 확대되는 경향을 보임
 - 다만, 2016년 기준 우리나라의 임금소득 과세 누진성은 2013년 대비 다소나마 개선
 - 누진성에 있어 OECD 평균과 가장 큰 차이를 보이는 가구형태는 “기혼·2자녀 가구”로 나타났으며, 이를 통해 OECD 국가들은 평균적으로 부양가족이 많은 저소득 가구에 많은 세제혜택을 주고 있음을 확인할 수 있음

[그림 II-3] 독신·무자녀 가구의 소득별 조세격차 현황

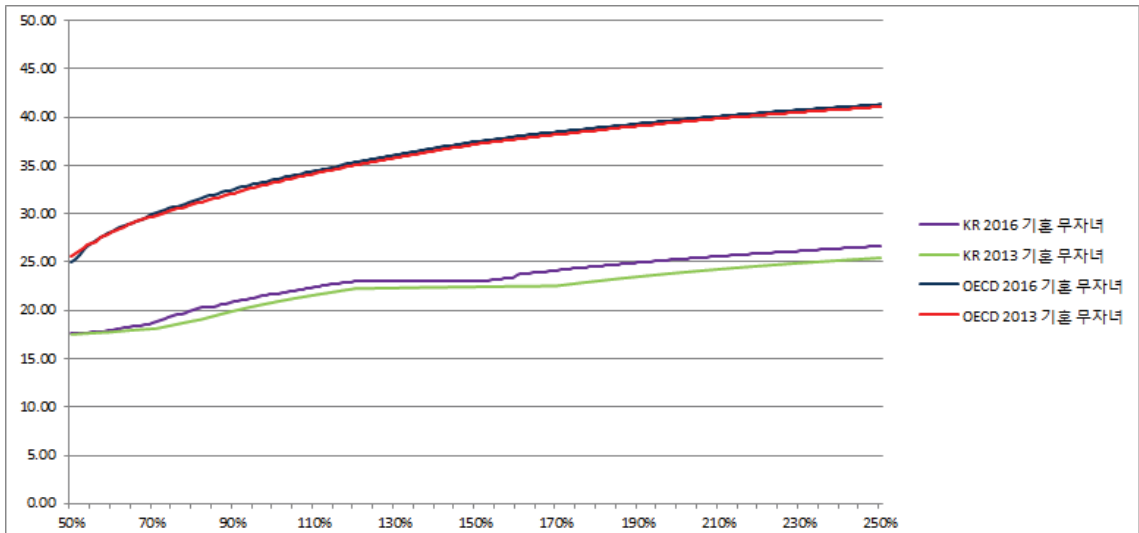
(단위: %)



자료: OECD, Tax wedge decomposition(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>, 접속일자: 2017.5.28.)을 참고하여 저자 작성

[그림 II-4] 기혼·무자녀 가구의 소득별 조세격차 현황

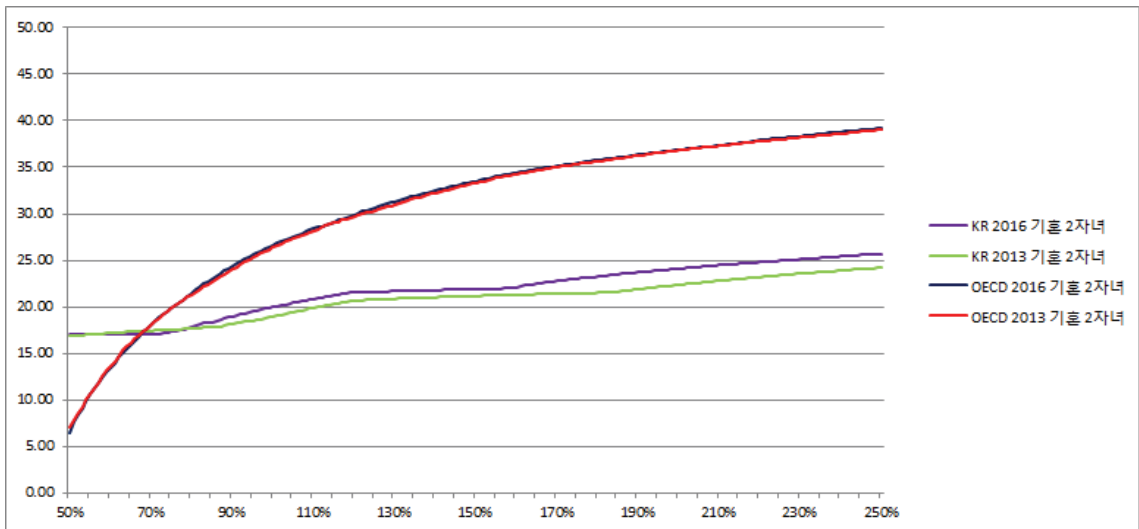
(단위: %)



자료: OECD, Tax wedge decomposition(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>, 접속일자: 2017.5.28.)을 참고하여 저자 작성.

[그림 II-5] 기혼·2자녀 가구의 소득별 조세격차 현황

(단위: %)



자료: OECD, Tax wedge decomposition(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>, 접속일자: 2017.5.28.)을 참고하여 저자 작성.

다. 가구형태별 조세격차 추이

- 2000년부터 2016년까지의 가구형태별 세부담 추이를 살펴보면 OECD의 경우 2000년 대비 2016년 조세격차가 하락한 반면, 우리나라의 경우 조사기간 동안 지속적으로 상승 (<표 II-5, 6, 7> 참조)¹⁰⁾
 - OECD의 평균 조세격차는 모든 가구형태에서 글로벌 금융위기 직후인 2009년 최저치를 기록한 이후 완만한 증가 추이를 보였으나, 2000년 대비 2016년 평균 조세격차는 여전히 1%p 이상 낮은 것으로 조사됨
 - 반면, 우리나라는 조사기간 동안 매년 조세격차가 상승하여 모든 가구형태에서 2000년 대비 2016년 조세격차가 4~5%p 이상 상승
 - 독신·무자녀 가구의 경우 2016년 기준 22.2%로 2000년(16.4%) 대비 5.8%p 상승하여 OECD 회원국 중 멕시코(7.4%p) 다음으로 높은 상승 폭을 보임
 - 기혼·2자녀 가구 및 기혼·무자녀 가구의 조세격차 역시 동 기간 각각 4.3%p와 5.1%p 상승하여 OECD 회원국 중 세 번째로 높은 상승폭을 기록

<표 II-5> 주요국의 독신·무자녀 가구 조세격차 추이(100% 임금수준, 2000-2016년)

(단위: %)

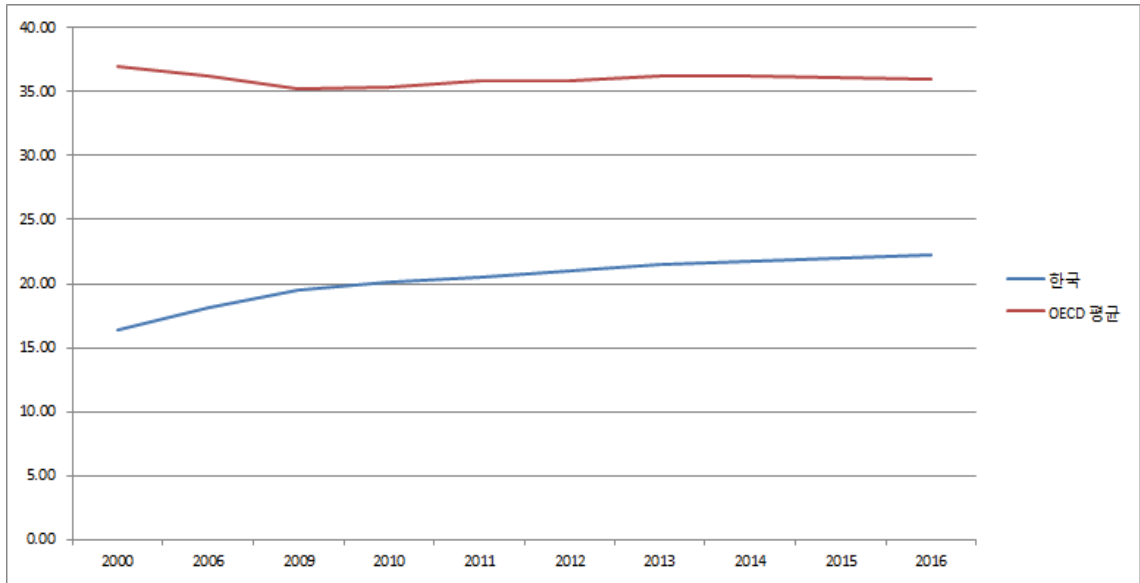
국 가	2000	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	32.9	31.8	30.5	30.4	30.7	30.8	31.0	31.6	31.5	31.4
프랑스	50.4	49.7	49.8	49.9	50.0	50.1	48.8	48.4	48.4	48.1
독일	52.9	52.3	50.8	49.0	49.7	49.6	49.2	49.3	49.4	49.4
이탈리아	47.1	46.1	46.8	47.2	47.6	47.7	47.8	47.8	47.9	47.8
일본	29.8	28.8	29.2	30.2	30.8	31.3	31.6	32.0	32.3	32.4
한국	16.4	18.2	19.5	20.1	20.5	21.0	21.5	21.7	22.0	22.2
영국	32.6	34.0	32.4	32.6	32.5	32.1	31.4	31.0	30.8	30.8
미국	30.8	30.6	30.3	30.7	29.9	29.8	31.5	31.6	31.6	31.7
OECD 평균	37.0	36.2	35.2	35.3	35.8	35.9	36.2	36.2	36.1	36.0

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 144.

10) 본 보고서에는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 캐나다 등 G7국가와 우리나라의 독신·무자녀 가구(100% 임금수준), 기혼·2자녀 가구(133% 임금수준), 기혼·무자녀 가구(133% 임금수준)의 현황만을 제시함. OECD 35개 회원국에 대한 전체 가구형태 별 자료는 OECD의 *Taxing Wages 2017*, pp. 144, 156, 162 참조

[그림 II-6] OECD와 우리나라의 독신·무자녀 가구 조세격차 추이(100% 임금수준, 2000-2016년)

(단위: %)



자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 144.를 참고하여 저자 작성.

[표 II-6] 주요국의 기혼·2자녀 가구 조세격차 추이(133% 임금수준, 2000-2016년)

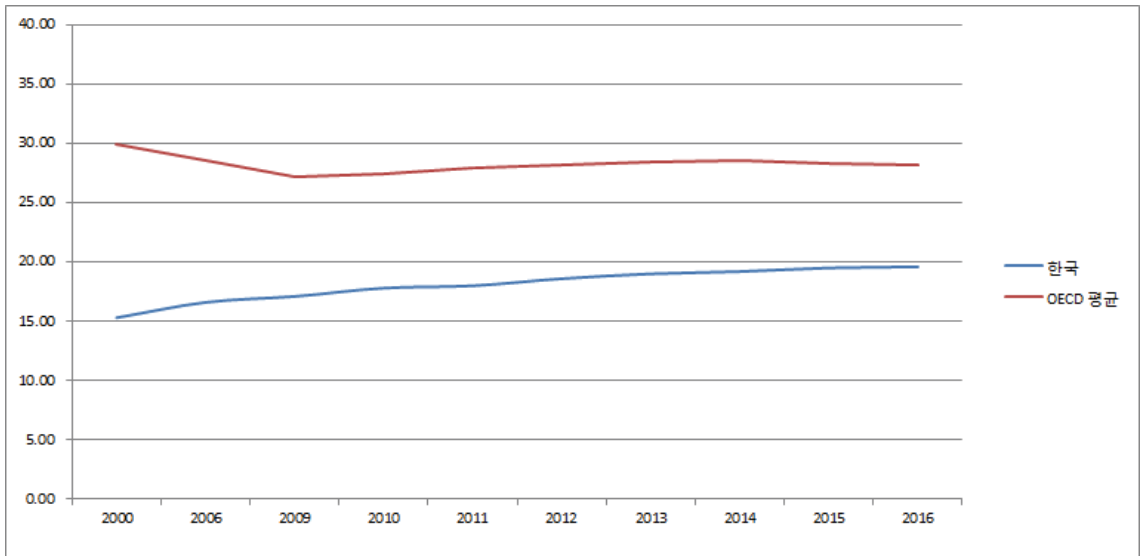
(단위: %)

국 가	2000	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	26.9	25.4	23	23.2	23.4	23.7	24	24.2	19.9	20.5
프랑스	40.5	40	40.4	40.6	40.7	41	39.4	37.5	37.8	37.5
독일	41.2	41	38.9	37.7	38.6	38.7	38.3	38.5	38.6	38.8
이탈리아	41.1	39.1	38.9	39.6	40.2	40.5	40.3	38.9	38.5	38.4
일본	27.7	24.8	24.9	24	25.1	27.2	27.5	28	28.4	28.5
한국	15.3	16.6	17.1	17.8	18	18.6	19	19.2	19.5	19.6
영국	25.5	26	24.4	24.7	24.8	24.4	23.3	22.6	22.4	22.4
미국	25	23	22.6	23	22.6	22.7	24.3	24.6	24.4	24.5
OECD 평균	29.9	28.6	27.2	27.4	27.9	28.2	28.5	28.6	28.3	28.2

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 156.

[그림 II-7] OECD와 우리나라의 기혼·2자녀 가구 조세격차 추이(133% 임금수준, 2000-2016년)

(단위: %)

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 156.를 참고하여 저자 작성.

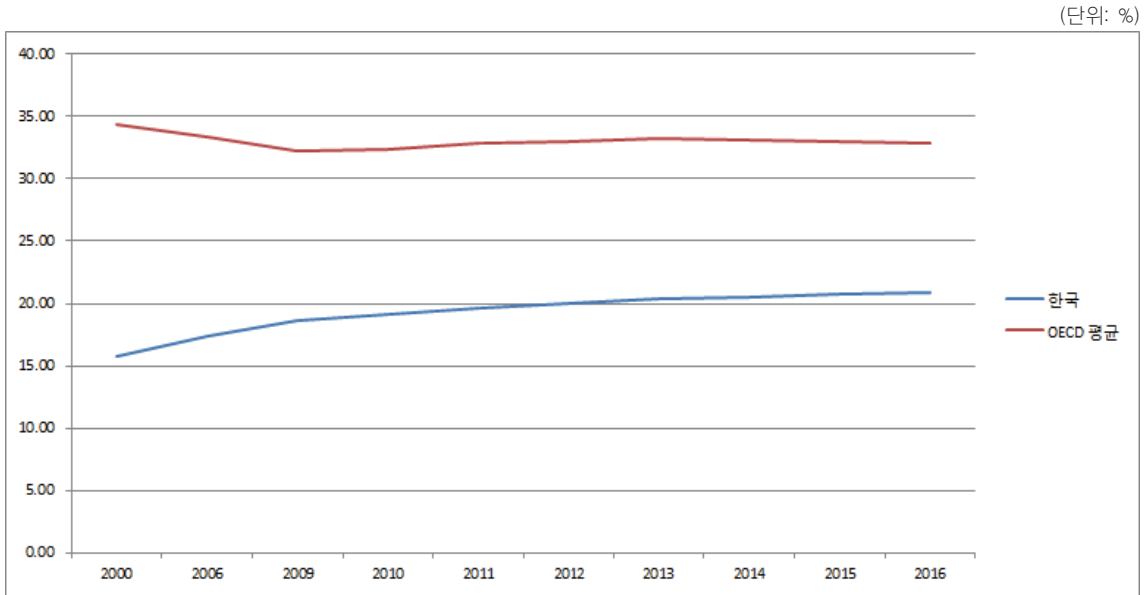
[표 II-7] 주요국의 기혼·무자녀 가구 조세격차 추이(133% 임금수준, 2000-2016년)

(단위: %)

국 가	2000	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	30	28.7	27.3	27.2	27.5	27.7	27.8	28.4	28.4	28.3
프랑스	45.3	44.4	46.1	46.1	46.2	46.4	44.9	44.4	43.7	42.7
독일	47.5	47.4	45.9	44.8	45.5	45.4	45	45	45.1	45.2
이탈리아	44	42.7	43.4	43.9	44.4	44.6	44.8	43.3	42.8	42.7
일본	29.1	28	28.3	29.4	30	30.4	30.7	31.1	31.5	31.6
한국	15.8	17.4	18.6	19.2	19.6	20	20.4	20.5	20.8	20.9
영국	29.1	30.6	29.1	29.3	28.4	27.8	26.7	26.1	25.8	25.8
미국	29.5	28.8	28	28.3	27.8	27.7	29.3	29.5	29.2	29.2
OECD 평균	34.3	33.3	32.2	32.3	32.8	33	33.2	33.1	33	32.8

자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 162.

[그림 II-8] OECD와 우리나라의 기혼무자녀 가구 조세격차 추이(133% 임금수준, 2000-2016년)



자료: OECD, *Taxing Wages 2017*, p. 162를 참고하여 저자 작성.

III 요약 및 시사점

- 우리나라의 임금소득에 대한 세부담은 꾸준히 증가하여 왔으나 여전히 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준
 - 2016년 기준 우리나라의 조세격차는 OECD 35개국 중 30위에 해당
 - 우리나라의 GDP 대비 개인소득세수 비중은 2014년 기준 4.0%로 OECD 평균인 8.4%와 비교할 때 매우 낮은 수준¹¹⁾
 - 우리나라의 전체 세수 중 개인소득세가 차지하는 비중 역시 2014년 기준 16.3%로 OECD 평균(24.0%)에 못 미치는 것으로 나타남¹²⁾
- 또한 전반적인 세부담의 누진성이 상대적으로 약한 것으로 조사되었으며, 특히 저소득 구간에서의 누진성이 OECD 평균과 큰 차이를 보임

11) OECD Database, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart> (접속일: 2017. 6. 13)

12) OECD Database, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart> (접속일: 2017. 6. 13)

- 이러한 현상은 모든 가구형태에서 공통적으로 나타났으며, 기혼·2자녀 가구의 저소득 구간의 경우 우리나라의 세부담 수준이 OECD를 상회
- 2014년 세법개정에 따라 상대적 고소득 구간에서의 세부담이 소폭 증가하였으나 저소득 구간에서의 세부담은 유의미한 변화가 없었음
- 마지막으로, 우리나라의 경우 자녀를 포함한 부양가족에 따른 세제혜택이 OECD 평균에 비해 매우 약한 것으로 나타남
 - OECD의 경우 자녀가 있는 가구의 세부담이 자녀가 없는 가구에 비해 크게 낮았으나 우리나라의 경우 그 차이가 매우 작음
- 우리나라의 임금소득 과세현황을 종합적으로 고려할 때, 저소득 구간에서의 누진성을 강화하고 부양가족에 대한 지원을 확대하는 방향으로 세제개편이 이루어져야 할 것으로 보임
 - OECD 국가들의 현황을 참고할 때, 소득수준에 따른 세부담 누진성 강화를 고소득 구간에만 한정하여 추진하는 것은 바람직하지 않음
 - 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편만으로는 세수 증대 및 소득재분배 기능 강화라는 정책목표를 달성하는 데 한계가 있다는 안종석(2016)의 지적을 참고할 필요¹³⁾
 - 또한 부양가족에 대한 세제지원 확대는 저출산 문제 해결을 위한 대안의 성격도 가지고 있음

| 참고문헌 |

- 안종석, 「소득수준별 근로소득 세부담과 가족수당 혜택」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2015. 4.
- _____, 「소득수준별 세부담 평가와 발전방향」, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- OECD, *Taxing Wages*, 2017.

13) 안종석, 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2016., p. 159.

조세
재정
BRIEF

상속·증여세제 주요 쟁점 및 이슈*

강성훈 부연구위원(044-414-2207)

kipf

* 본고는 강성훈(2017)을 토대로 재작성한 것임

I 연구배경 및 목적

- 일반적으로 상속·증여세제는 자산이전에 대한 의사결정에 영향을 미침
 - 무상으로 이루어지는 자산이전에 대해서는 상속·증여세를 납부해야 함
 - 지나치게 높은 상속·증여세 부담은 경제주체의 조세회피행위 등을 초래할 수 있음
 - 동일한 금액의 자산을 이전할 때 상속세 부담이 증여세보다 높은 경우 경제주체는 증여하려는 유인을 더 가지며 증여세 부담이 상속세보다 더 높은 경우 상속하려는 유인을 더 가짐
 - 다만 경제주체별로 자산이전 동기가 다양할 수 있기 있기 때문에 상속·증여세제가 자산이전에 대한 의사결정에 미치는 영향 역시 경제주체별로 다르게 나타날 수 있음

- 상속·증여세 부담은 과세표준 구간 및 세율, 과세방식, 그리고 공제제도에 의해 결정되며, 우리나라의 경우 상속세와 증여세 부담의 차이는 과세방식과 공제제도의 차이로 인해 발생함
 - 상속세와 증여세는 과세표준 구간 및 세율구조가 동일함
 - 상속세는 유산세 방식을 적용하여 과세하고 증여세는 유산취득세 방식을 적용하여 과세하고 있어 과세방식의 특성으로 인해 세부담의 차이가 발생함
 - 상속에 대한 유산세 방식은 피상속인이 남긴 상속재산을 토대로 상속세액이 산출되는 반면 증여에 대한 유산취득세 방식은 수증인이 받은 증여재산을 토대로 증여세액이 산출됨
 - 상속공제는 세부담 측면에서 증여공제보다 더 유리하게 설계됨
 - 일괄공제제도로 인해 일반적으로 최소 면세점이 5억원이고 배우자가 있는 경우에는 10억원임
 - 하지만 증여세는 일괄공제제도와 같은 기초공제(또는 기본공제)가 없음

- 상속·증여세제를 합리적으로 개편하기 위해서는 크게 (1) 우리나라 상속·증여세 부담 수준과 (2) 상속세와 증여세 부담 간의 격차에 대한 분석이 필요하며, 이를 위해 본 연구는 상속·증여세 부담에 대한 시나리오 분석을 수행함

- 상속·증여에 대한 높은 세부담과 상속세와 증여세 부담 간의 격차는 자산이전에 대한 경제 주체의 의사결정을 왜곡시키고 조세회피행위 등을 초래할 수 있기 때문에 현행 제도하에서 우리나라의 상속세 부담 수준과 상속세와 증여세 부담 간의 격차 수준을 파악하는 것이 중요함
 - 이를 위해 본 연구는 자산이전에 대한 상황을 시나리오로 구성하고 각 시나리오별로 우리나라와 주요국의 상속·증여세 부담을 추정한 후 이를 비교분석함
- 한편, 정부는 중소기업 등이 원활하게 기업승계를 할 수 있는 정책환경을 조성하기 위해 기업승계 과정에서 발생한 세부담을 완화시켜주고 있음
 - 기업상속공제제도의 주된 목적은 원활한 기업승계를 통해 중소기업 등이 지속적으로 성장할 수 있도록 하는 것임
 - 높은 상속세 부담은 단기적으로 기업의 고용, 투자 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 또한 상속세 부담이 지나치게 높을 경우 상속세 납부를 위해 사업용 자산을 매각해야 하는 등의 상황이 발생할 수 있어 상속세가 기업의 영속성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음
- 우리나라의 기업상속공제제도는 2007년 이후 지속적으로 확대되는 방향으로 개편됨
 - 기업상속공제한도액은 2007년 이후 지속적으로 확대되었으며, 2017년에는 그 금액이 최대 500억원임
 - 정책대상은 2011년에 중소기업에서 연간 매출액 1,500억원 미만 중견기업까지 확대되었으며, 그 이후 정책대상 중견기업 규모가 계속 확대되어 2017년에는 연간 매출액 3천억원 미만 중견기업까지 기업상속공제 혜택을 받을 수 있게 됨
- 현 상황에서 기업상속공제제도의 타당성 등을 재검토하여 향후 동 제도의 개편방향에 대해 논의하는 것이 필요하며 이를 위해 본 연구는 해외사례 분석을 수행함
 - 우리나라와 주요국의 공제혜택 대상자와 공제규모, 그리고 사후관리제도를 비교분석함

II 우리나라 및 주요국의 상속·증여세제 특징

1. 우리나라 상속·증여세제 특징

- 상속세와 증여세는 동일한 과세표준 구간 및 세율을 가지고 있기 때문에 상속세 부담과 증여세 부담의 차이는 과세방식과 공제제도에 의해 발생함
 - 상속·증여세는 5단계 초과누진세율을 적용함
 - 최고법정세율은 50%이며, 최고법정세율에 대한 과세표준 임계점은 30억원임
- 우리나라의 상속·증여세제는 서로 상이한 과세방식과 공제제도를 가짐
 - 상속세는 피상속인을 중심으로 세부담이 산출되는 유산세 방식을 사용하여 과세하는 것이고 증여세는 수증인을 중심으로 세부담이 산출되는 유산취득세 방식을 사용하여 과세하는 것임
 - 상속세에는 배우자공제, 일괄공제, 자녀공제 등이 있고 증여세에는 배우자공제, 직계존비속 공제 등이 있음
 - 상속세는 일괄공제제도를 운영하고 있어 상속가액 5억원에 대해서는 기본적으로 세부담이 없으나, 증여세는 일괄공제제도 또는 이와 유사한 제도를 가지고 있지 않음
 - 상속의 경우 자산이전 주체를 구분하여 공제제도를 운영하는 한편, 증여의 경우 특정 친족 범위(예: 직계존속 등) 내의 자산이전 주체는 동일인으로 간주하여 운영함
- 상속세와 증여세는 동일한 과세체계를 가지고 있지만 과세방식과 공제제도의 차이로 인해 세부담의 차이가 발생함
- 일반적으로 상속·증여세는 누진구조이기 때문에 동일한 자산을 이전한다고 할 때 유산세 방식으로 산출한 세액이 유산취득세 방식으로 산출한 세액보다 더 큰 경향이 있음
 - 유산세 방식은 피상속인의 총자산을 토대로 세액을 산출하는 것이고 유산취득세 방식은 상속인이 실제로 받은 자산을 토대로 세액을 산출하는 것임

- 유산세 방식의 경우, 상속인 수가 총상속세 부담에 영향을 미치지 않지만 유산취득세 방식의 경우, 상속인 수가 많을수록 상속세 부담이 낮아짐
 - 다만, 증여공제는 직계존속, 직계비속, 기타친족 등에 대해 각 집단의 증여자들을 하나의 동일인으로 간주하여 공제제도를 적용하기 때문에 상황에 따라서 유산취득세 방식이 유산세 방식보다 세부담이 더 큰 경우도 존재할 수 있음
- 우리나라는 일괄공제, 배우자공제, 자녀공제 등을 고려해볼 때 상속세가 증여세보다 세부담 측면에서 더 유리하게 설계됨
- 상속세는 증여세와 달리 상속가액이 5억원 이하에 대해서는 일괄공제를 적용하여 세부담이 없고 5억원을 초과하는 경우에는 기초공제와 인적공제를 합한 금액을 공제받음
 - 상속세와 증여세는 모두 배우자공제가 있으나 상속세의 배우자공제 한도가 증여세의 경우보다 더 큼
 - 상속공제의 경우 배우자가 실제 상속받은 금액이 5억원 이하인 경우에는 5억원을 공제해주고 5억원을 초과하는 경우에는 30억원을 한도로 법정상속지분 내에서 실제 상속받은 금액을 공제해줌
 - 증여공제의 경우 10년 이내에 공제받은 금액 중 6억원을 공제해줌
 - 일반적으로 유산세 방식이 유산취득세 방식보다 세부담 관점에서 더 불리하지만 우리나라의 경우에는 상황에 따라 동일한 자산을 이전한다 하더라도 증여세 부담이 상속세 부담보다 더 클 수 있음
 - 예컨대 아버지와 어머니가 한 자녀에게 자산을 이전할 경우 증여에 대해서는 아버지와 어머니를 동일인으로 보고 총이전자산에 대해 5천만원의 자녀공제를 적용하지만 상속에 대해서는 아버지와 어머니가 이전한 각각의 자산에 대해 5천만원의 자녀공제를 적용함
 - 일괄공제 등으로 상속세 부담이 발생하지 않는 경우 사전에 납부한 증여세액에 대해 환급이 이루어지지 않음
 - 상속세액은 사망시점을 기준으로 10년 이내 총증여재산과 총상속재산의 합산 금액을 토대로 산출됨

2. 주요국의 상속·증여세제 특징

- 미국, 독일, 프랑스, 일본은 상속세와 증여세가 동일한 과세방식을 가짐
 - 국가에 따라 유산취득세 방식과 유산세 방식 둘 중 하나를 채택하여 운영하지만 상속세와 증여세 간의 차이는 존재하지 않음
 - 미국과 영국을 제외한 다른 국가들은 유산취득세 방식을 과세방식으로 사용함
 - 미국은 자산을 이전하는 사람을 기준으로 통합세액공제제도를 운영하고 있어 유산세 방식을 과세방식으로 사용하는 것으로 보임
 - 다만, 일본은 총상속재산가액에 기본공제를 먼저 제외한 후 법정상속비율대로 과세표준을 산출하여 각 상속인의 상속세액을 산출하기 때문에 유산세 방식과 유산취득세 방식이 다소 혼합되어 있다고 볼 수 있음

- 주요 국가들의 상속세와 증여세의 공제제도는 일반적으로 서로 동일하며, 미국과 일본 등은 증여세의 경우 기본공제제도(또는 기초공제제도)를 추가적으로 운영하여 매년 일정 금액 이하에 대해서는 증여세를 부과하지 않음
 - 미국은 기본공제제도와 통합세액공제제도를 운영하고 있어 기본공제를 초과하는 생애증여는 역시 상속으로 간주하여 상속세를 산출함
 - 독일과 프랑스는 상속세와 증여세가 동일한 인적공제를 가짐
 - 인적공제는 친족관계가 가까울수록 인적공제 규모가 크도록 설계되어 있음
 - 일본은 상속세 과세체계(과세표준 구간, 법정한계세율)가 증여세의 경우보다 유리하게 설계되어 있으나, 부의 원활한 이전을 유도하는 다양한 증여세 공제제도를 가짐
 - 일본은 증여에 대해 매년 110만엔을 기초공제해주고 주택취득, 교육지원 등을 목적으로 증여가 발생한 경우 추가적으로 공제해줌
 - 일본은 60세 이상이 된 부모 또는 조부모가 자녀 또는 손주에게 증여를 한 경우에 납세자가 기초공제제도와 과세이연제도 중 하나를 선택할 수 있게 함

Ⅲ 분석결과

1. 세부담 비교분석 방법

- 본 장에서는 가족 간의 상속 및 증여에 대하여 우리나라, 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요국의 세부담을 비교하고자 함
 - 상속과 증여가 반드시 가족 간에만 이루어지는 것은 아니며, 공익법인에 대한 기부 등 가족 외의 단체나 사람을 대상으로 한 자산이전도 존재함
 - 하지만 자산이전 중 가족 간의 이전이 가장 일반적이기 때문에 이에 대해 분석하는 것이 상속·증여세제의 전반적인 세부담을 비교하기에 적합함
 - 또한 공익법인 등에 대한 자산이전에 대해서는 우리나라의 경우 과세특례를 통한 혜택이 주어지는 등 상속·증여세제에서는 예외적인 상황에 해당됨

- 본 연구에서 상속과 증여에 대한 주요국의 세부담을 비교하기 위한 방법으로 동일한 상황을 가정한 후 각국의 상속·증여세제를 적용하여 산출한 세부담을 비교하고자 함
 - 주요국의 과세자료 등을 수집하여 실효세율 등을 비교할 수도 있으나, 실효세율 산출에 적합한 자료가 존재하지 않음
 - 주요국의 과세자료가 확보되더라도 과세자료에는 상속 및 증여가액이 낮아 신고의무가 없는 자산이전은 대부분 포함되어 있지 않기 때문에 과세자료상 실효세율이 상속과 증여에 대한 전체 실효세율을 대변한다고 할 수 없음
 - 또한 자료를 통해 계산된 실효세율은 세제뿐만 아니라 자산이전 규모에 대한 분포 등 세제 이외의 요인들에 의해서도 영향을 받기 때문에 세제의 차이로 인한 세부담을 비교하는 데는 한계가 존재함
 - 과세자료가 아닌 명목 GDP 대비 상속세수 및 증여세수를 비교할 수도 있으나, 명목 GDP가 상속·증여세의 과세기반이 아니기 때문에 국가 간 세부담 비교에 적합하지 않음
 - 이에 가상적인 상황에 대하여 각국의 세제를 직접적으로 적용하여 산출한 상속·증여세를 비교하여 상속 및 증여가액 대비 결정세액을 비교함

- 세부담 비교를 위한 상황은 크게 일시적 자산이전과 지속적 자산이전으로 구분하여 분석함
 - 일시적 자산이전은 일정 규모의 자산이 한 번에 이전된 것을 의미함
 - 피상속자의 사망으로 인한 자산이전은 일시적인 자산이전에 해당됨
 - 주택구입자금을 위한 증여와 같이 비교적 큰 규모의 자산이전은 주로 일시적인 자산이전임
 - 지속적 자산이전은 일정 규모의 자산이 일정 기간에 걸쳐 주기적으로 증여된 경우를 의미함
 - 생활비 등의 명목으로 부모가 자녀에게 정기적으로 지원해 주는 자금은 지속적 자산이전에 해당함
 - 지속적 자산이전이라도 실제로는 자산이전 규모와 주기가 변동될 수는 있으나 분석의 단순화를 위해 일정하다고 가정함
 - 일시적 자산이전과 지속적 자산이전을 구분하는 이유는 동일한 규모의 증여라 하더라도 증여기간에 따라 세부담이 달라질 수 있는데, 일시적 자산이전만 고려할 경우 증여기간에 따른 세부담의 차이를 분석할 수 없기 때문임
 - 우리나라와 프랑스는 일정기간의 증여에 대해서는 합산하여 증여세를 부과하거나 상속과 합산하여 상속세로 과세함
 - 미국과 일본의 경우 매년 일정 규모의 증여에 대하여 공제혜택을 부여하기 때문에 동일한 규모의 자산이전이라도 증여기간에 따라 세부담이 달라짐

2. 세부담 비교분석 결과

- 우리나라는 상속세에 대한 과세시작점이 주요국 중 중간수준에 속하지만 상속재산가액이 일정규모 이상인 경우 일본 다음으로 세부담 수준이 높음
 - 우리나라의 상속세 과세방식은 유산세 과세방식으로 다른 주요 국가(미국 제외)와 달리 자녀수에 영향을 받지 않음
 - 미국을 제외한 다른 국가들은 자녀 수가 많을수록 세부담이 낮아짐
- 우리나라는 세부담 측면에서 상속보다 증여가 더 불리하게 설계되어 있고, 증여세 부담이 다른 주요국에 비해 높은 편임

- 미국은 기본적으로 증여를 상속과 동일하게 보며, 매년 14,000달러의 증여재산가액을 기본적으로 공제해주고 있어 상속세 부담보다 증여세 부담이 더 낮다고 볼 수 있음
- 독일은 상속과 증여에 대해 세제상의 차이가 없으며 거주주택의 경우 일정조건을 만족할 경우 상속·증여세를 부과하지 않기 때문에 상속보다 증여가 다소 유리한 측면이 있음
- 프랑스는 상속과 증여에 대해 유사한 공제제도를 가지지만 현금 증여에 대해 추가적으로 31,865유로(약 4천만원)을 공제해주고 있어 증여가 다소 유리한 측면이 있음
 - 다만, 프랑스는 배우자에게 자산을 이전하는 경우 상속이 증여보다 세부담이 낮음
 - 상속의 경우, 배우자는 상속가액 전액을 공제받고 증여의 경우 80,724유로(약 9천만원)를 공제받음
- 일본은 일반적으로 증여세 부담이 상속세 부담보다 더 크지만 상속세와 증여세 부담 격차를 최소화할 수 있는 제도적 장치가 있음
 - 60세 이상의 부모가 20세 이상의 자녀에게 자산을 이전하는 경우 증여자는 과세이연제도를 선택할 수 있음
 - 매년 110만엔(약 1천만원)의 증여재산가액을 기본적으로 공제해주고, 주택취득자금, 교육자금 등을 공제해줌

3. 가업상속공제제도 비교분석 결과

- 주요국과 비교하여 우리나라의 가업상속공제제도 적용대상 기업 범위가 광범위한 것으로 보임
 - 우리나라는 연간 매출액 3천억원 미만 중견기업까지 가업상속공제혜택을 받을 수 있음
 - 일본은 상장기업, 자산관리기업 등이 아닌 중소기업에 한정함
 - 프랑스는 적용대상 기업의 범위에 대한 기준은 없지만 수공업, 농업, 공업 등 특정 업종에 대해서만 상속세 특례제도를 운영함
 - 독일은 자산 규모가 9,000만유로(약 1,145억 5천만원) 미만까지 공제혜택을 제공하고 있으나 2,600만유로(약 330억 9천만원)를 초과하는 경우에는 상속세 등으로 가업승계가 어려운 경우에만 세제혜택을 제공함
- 우리나라 공제규모는 다른 주요국에 비해 높은 수준임

- 미국은 기업상속공제제도를 폐지하였으나, 동 제도를 운영할 당시의 한도금액은 67만 5천달러(약 7억 7천만원) 수준임
 - 일본은 상속 또는 증여받은 비상장주식의 3분의 2를 한도로 납부유예를 해줌
 - 독일의 기업상속공제제도는 자산 규모가 일정 규모 이상인 경우 공제규모가 축소되는 방향으로 개편됨
 - 자산 규모가 2,600만유로 이상인 경우 기업상속공제를 받기 위해서는 상속세 등으로 인해 기업승계가 어렵다는 것을 입증해야 함
 - 이를 입증한 경우 수동자산 등의 매각을 통해 납부할 수 없는 상속세분을 공제받거나 기업상속공제율 100% 또는 85%에서 자산 규모에 따라 일정 %포인트를 차감한 공제율을 적용받아야 함
 - 프랑스는 사업용 자산 및 주식의 75%를 비과세함
- 사후관리제도는 크게 지분요건, 경영요건(또는 대표이사 재직요건), 고용요건으로 구분할 수 있으며, 이 요건들을 고려할 때 우리나라의 사후관리는 주요국에 비해 까다롭고 엄격한 편인 것으로 보임
- 독일은 지분요건이나 경영요건은 없음
 - 프랑스는 지분요건이 있으나 지분 유지기간이 우리나라(10년)보다 짧고 상속개시 후 유지해야 할 지분율도 낮으며, 경영요건은 없음
 - 프랑스의 경우 2년임
 - 일본은 비상장주식에 대해서만 기업상속공제혜택이 제공되며, 지분 유지기간 및 대표이사로 재직해야 하는 기간이 우리나라보다 짧음
 - 일본의 경우 5년임
 - 프랑스는 고용요건이 없음
 - 우리나라와 다른 주요국 간의 고용요건의 차이는 우리나라의 중견기업은 매년 일정 규모의 고용을 유지해야 할 뿐만 아니라 상속개시 후 10년간 정규직 근로자 수가 120% 이상 되어야 하는 등 고용확대 의무가 있다는 것임

IV 주요 쟁점 및 이슈

1. 상속·증여세 공제수준

- 상속·증여의 세부담 완화 및 과세수준 차이를 해소하기 위한 방안으로 증여공제 등을 확대하자는 주장이 있으며 이에 대한 논거는 다음과 같음
 - 상속세와 증여세 부담의 차이가 발생하는 이유 중 하나는 증여의 경우, 일괄공제제도와 유사한 성격을 가진 기초공제제도나 매년 일정 금액의 증여에 대해 비과세하는 제도가 없다는 것임
 - 일본과 프랑스는 공제제도 등을 고려할 때 우리나라와 같이 상속이 증여보다 유리하게 설계되어 있으나, 우리나라와 달리 상속과 증여의 세부담 격차를 완화하는 제도적 장치가 마련되어 있음
 - 미국, 프랑스 등은 상속시 배우자공제의 한도가 없음
- 반면에, 공제수준의 확대 및 증여에 대한 세부담 완화는 고액재산가에 대한 과세형평 등을 고려할 때 신중할 필요가 있다는 반론도 있음
 - 상속은 일시적으로 세부담이 한번 발생하나, 증여의 공제는 10년 단위로 적용되므로, 증여와 상속공제를 단순비교하는 것은 적절하지 않은 측면이 있음
 - 증여에 대한 세부담 완화는 경제·사회적 상황 및 사회적 합의 등에 따라 결정될 사안으로 일률적인 잣대로 평가하는 것은 곤란함
 - 우리나라의 배우자 공제한도는 최대 30억원으로 가구별 순자산 분포 등을 감안할 때 낮지 않은 수준임

2. 과세방식

- 유산세 방식의 상속세와 유산취득세 방식의 증여세 과세체계를 유산취득세 방식으로 일원화하자는 주장이 있으며 이에 대한 논거는 다음과 같음

- 고액재산가가 재산을 미리 나누어서 사전증여하면 수증자가 취득한 재산에 대해 증여세로만 과세되지만 상속개시 이전 10년 이내 증여받거나 상속되는 경우 유산총액 기준으로 과세되는 문제가 있어 상속세와 증여세의 과세체계를 유산취득세 방식으로 일원화하는 것이 필요함
 - 유산취득세 방식은 개별 상속인이 취득한 재산을 기준으로 과세하므로 응능부담의 원칙에 충실함
- ● 반면에, 현행 상속세의 유산세 방식을 유지하자는 주장도 있으며, 이에 대한 주요 논거는 다음과 같음
- 유산세 방식은 피상속인의 생애 기간 중 형성한 재산을 결산하는 점이 있으며, 상속인별 취득분을 확인할 필요가 없어 집행도 용이함
 - 유산취득세 방식의 경우 상속재산 분할이 지연되면 세액 확정이 늦어지는 문제가 발생할 수 있음
 - 유류분 청구소송 등 분쟁으로 인해 상속재산이 미분할될 수 있음

3. 기업상속공제제도

- ● 기업상속공제에 대한 과세형평성 문제가 제기되고 있는 점을 감안할 때 합리적인 지원 방안을 모색할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음
 - 이와 관련하여, 기업상속공제를 적용받기 위한 요건을 강화하거나, 일본의 경우처럼 상속세 납부유예제도를 확대하는 것도 검토 가능할 것임
- ● 반면에, 기업승계시 고용안정 등을 위하여 기업상속공제를 유지하거나 실효성을 높여야 한다는 견해도 존재함
 - 중소기업 및 중견기업의 기업승계 지원을 현재의 공제수준을 유지하거나 혜택을 확대할 필요가 있음
 - 우리나라의 기업상속공제의 사후관리가 까다로워 공제제도의 실효성이 떨어지므로 사후관리 부담 완화가 필요함

4. 기타 검토과제

- 신고세액공제의 경우 현재 7%를 적용하고 있는데, 그동안 금융실명제, 부동산실명제 등으로 과세인프라가 확충된 점 등을 감안할 때 축소하는 방향으로 검토할 필요가 있다는 의견이 있음
 - 여타 세목은 신고세액공제제도를 두고 있지 않으므로 상속·증여세의 신고납부세액공제도를 유지할 필요성이 낮음
 - 상속세는 2015년 기준으로 전체 피상속인의 2%만 납세의무를 부담하고 있으므로 신고세액공제 축소 시 세부담은 주로 고액재산가에게 귀속됨
- 반면에, 신고세액공제를 존치할 필요가 있다는 주장도 있음
 - 우리나라의 상속·증여세율이 외국에 비해 높은 상황에서, 신고세액공제는 세부담을 일부 완화하는 역할을 하고 있음
 - 상속·증여재산 파악에 한계가 있는 점을 고려할 때 납세자의 자발적 신고에 대한 인센티브로서의 역할을 감안할 필요가 있음
- 증여세의 경우 대기업 일감몰아주기와 같은 편법 증여에 대해서는 과세형평성 차원에서 과세를 강화하는 정책적 노력이 필요하다는 의견이 제기되고 있음
 - 2011년 일감몰아주기 과세 도입 이후 배당소득 이중과세 조정 등 보완이 이루어져 왔는데, 일감몰아주기 과세의 실효성 제고를 위한 제도 개선을 검토할 필요가 있음
- 최근 이슈가 된 바 있는 공익법인에 대해서도 세제지원을 지원하되, 투명성을 높이는 방안과 세부담 회피와 관계없는 공익법인에 대한 규제는 완화해 나가는 것에 대한 검토가 필요함
 - 공익법인이 세제지원을 통해 받은 재원을 가지고 공익사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 정책 환경을 조성하되, 투명성을 제고하는 것이 필요함

V 결론

- 우리나라는 다른 주요국에 비해 상속·증여세 부담이 높고 상속세와 증여세 부담 격차도 큰 편임
 - 높은 세부담은 조세회피행위 등을 초래할 수 있음
 - 세부담 측면에서 상속세제가 증여세제보다 더 유리하게 설계되어 있기 때문에 우리나라 상속·증여세제는 경제주체의 자산이전 시점에 영향을 줄 가능성이 높음
 - 다른 주요국과 달리 우리나라는 상속세와 증여세 부담 간의 격차를 완화시켜 줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음

- 향후 상속·증여세제는 상속세와 증여세 부담 격차를 완화시킬 수 있는 방향으로 개선 방안이 모색될 필요성이 있음
 - 이를 위해서는 상속세와 증여세의 과세방식과 공제제도가 일관되게 설계되는 것이 필요함
 - 이때, 상속·증여세제의 중요한 기능 중 하나가 부의 집중을 막고 기회의 형평성을 제고하는 것이기 때문에 상속·증여세의 누진성이 약화되지 않도록 하는 것은 중요함
 - 다만, 상속·증여세의 과세방식 및 공제제도의 개편은 고자산가의 세부담에 직접적인 영향을 주기 때문에 사회적 합의 등에 따라 결정될 사안임
 - 상속·증여세제에 대한 바람직한 개선방안이 모색되기 위해서는 앞서 언급된 주요 쟁점 및 이슈들에 대한 전문가들의 활발한 논의 및 의견 수렴이 필요할 것으로 판단됨

- 한편, 우리나라의 기업상속공제제도의 특징은 다른 주요국에 비해 공제규모는 높은 수준이지만 사후관리가 까다롭다는 것임
 - 우리나라의 기업상속공제제도는 2007년 이후 지속적으로 확대되는 방향으로 개편됨
 - 한편으로 사후관리가 까다로울수록 기업상속공제제도의 실효성이 저해될 가능성이 있음
 - 하지만 다른 한편으로 기업 유지와 고용 유지 및 확대요건은 결과적으로 경제발전에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음

- 예컨대, 중견기업의 경우 고용확대의무가 있어 기업 유지와 함께 일자리 창출을 유도할 수 있다는 점에서는 의미가 있음
- 가업상속공제는 상속과정에서 기업의 계속성과 고용안정 유지를 위해 지속적으로 운영되어야 할 필요성이 있으나 현행 제도를 정확히 분석·평가하여 동 제도의 실효성을 보다 높이고 과세형평성을 제고할 수 있는 방향으로 향후 개편방안이 논의되어야 할 것임
 - 동 제도를 정확히 분석하기 위해서는 가업상속대상 기업 중 가업상속을 신청한 기업의 비중이 어느 정도인지, 그리고 가업상속공제혜택을 받은 기업들의 실제 공제금액 등의 정보가 필요함

| 참고문헌 |

- 강성훈, 「상속·증여세제 개선방향에 관한 공청회」, 한국조세재정연구원, 2017.



수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 검토*

이동규 부연구위원(044-414-2212)



* 본고는 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국조세재정연구원, 한국환경정책평가연구원 등 4개 연구기관에서 2017년 7월 4일에 개최한 『수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 검토에 관한 공청회』의 내용(이동규 외, 2017)을 요약·정리한 것임

I 연구배경 및 주요 내용

- ● 최근 미세먼지의 심각성에 대한 인식이 폭넓게 확산되면서 미세먼지의 저감이 우리 사회에서 중요한 이슈가 되고 있음
 - 다양한 연구들에서 일반먼지에 비해 미세먼지의 인체 위해성이 더 크다는 점이 밝혀졌으며, 이러한 내용이 대중적으로도 널리 알려지게 됨
 - 겨울과 봄에 걸쳐 미세먼지가 극심한 날이 자주 발생하면서 국민적인 불안과 우려가 깊어짐
- ● 정부는 「미세먼지관리 특별대책」의 일환으로 에너지 상대가격의 조정 필요성을 검토하기로 결정함
 - 2016년 5월 10일, 국무회의에서 대통령 지시사항으로 미세먼지에 대한 대책마련을 진행함
 - 2016년 6월 3일, 총리 주재 관계장관회의에서 친환경차 보급 확대, 경유차 배기가스 관리 강화, 경유버스 단계적 대체, 석탄발전소 미세먼지 저감, 신산업 육성을 골자로 한 특별대책을 확정함
 - 향후 10년 내 유럽 주요 도시들의 현재 수준으로 미세먼지 개선을 목표로 함
- ● 이에 따라, 본 연구는 현행의 수송용 에너지 상대가격 수준을 평가하고 다양한 상대가격 체계 및 상대가격별 미세먼지 등 오염물질의 감축효과와 이에 따른 사회적 비용 등을 제시하고자 함
 - 환경 · 산업 · 교통 등 각 부문에 미치는 영향과 국민부담, 국제수준 등을 종합적으로 고려하여 상대가격 조정에 따른 효과를 분석함
 - 현재의 수송용 에너지 상대가격 체계의 적정성을 평가하기 위해 해당 에너지 소비에 따른 사회적 비용과 국제비교 등의 분석을 진행함
 - 상대가격별 미세먼지 감축효과와 이에 따른 사회적 비용 변화 등을 제시하기 위해 부문별 상대가격 변동효과를 시나리오 분석으로 병행함

II 환경피해비용 분석

- 수송부문 환경피해비용은 수송용 에너지 사용으로 인하여 발생하는 오염물질별 피해비용의 합을 의미하며, 해당 비용에는 건강 위해, 수명 단축, 농작물 손실, 건물 피해 등이 고려됨
 - 본 연구에서 수송용 에너지로는 휘발유, 경유, LPG를, 오염물질로는 CO, NO_x, SO_x, PM_{2.5}, VOC 등의 대기오염물질과 온실가스(CO₂eq.)를 고려함
 - PM_{2.5}의 경우는 피해비용이 인구밀도에 따라 상이하기 때문에 17개 지자체별로 산정한 후 집계함

가. 유종별·차종별 오염물질 배출량

- 오염물질 총배출량에서 유종별·차종별 비중을 보면, 휘발유는 승용차와 이륜차, 경유는 화물차와 RV, LPG는 승용차와 택시, RV의 배출 비중이 상대적으로 높음

〈표 1〉 도로이동오염원 유종별·차종별 대기오염물질 배출량(2014년 기준)

(단위: kg, %)

구 분		CO	NOX	SOX	PM2.5	VOC
전체		277,019,467	351,492,077	183,476	9,217,724	37,740,941
휘발유	승용차	121,837,012	19,902,953	52,318	26,498	17,362,441
	승합차	46,779	10,359	7	0	9,160
	화물차	90,517	12,585	16	0	5,982
	RV	1,098,492	115,420	0	790	125,915
	이륜차	52,190,172	2,919,479	7,981	0	4,255,283
	합계	175,262,972 (63.3)	20,960,795 (6.5)	60,322 (32.9)	27,288 (0.3)	21,758,781 (57.7)
경유	승용차	446,463	11,355,359	3,174	48,294	231,511
	승합차	2,475,353	15,206,484	4,393	400,084	574,723
	버스	5,352,939	21,805,302	8,531	205,061	569,976
	화물차	46,276,954	203,323,303	68,460	6,292,030	11,110,817
	특수차	1,035,213	2,482,364	1,586	67,821	266,075
	RV	11,900,303	67,559,106	20,163	2,177,145	1,997,717
	합계	67,487,224 (24.4)	321,731,919 (91.5)	106,306 (57.9)	9,190,436 (99.7)	14,750,818 (39.1)

구 분		CO	NOX	SOX	PM2.5	VOC
LPG	승용차	14,167,979	2,777,262	7,952	0	450,975
	택시	1,757,118	487,134	4,967	0	88,870
	승합차	1,208,302	128,916	291	0	48,458
	화물차	3,500,904	571,437	869	0	156,368
	RV	13,634,969	2,834,613	2,769	0	486,671
	합계	34,269,271 (12.4)	6,799,363 (1.9)	16,848 (9.2)	0 (-)	1,231,342 (3.3)

주: () 안은 개별오염물질별 각 유종의 비중임
 자료: 국립환경과학원(<http://airemiss.nier.go.kr>)

- ● 대당 배출량으로 보면, 전반적으로 경유차의 오염물질 배출량이 많은 편이며 휘발유에서는 승합차, 경유에서는 버스와 화물·특수차, LPG에서는 화물차와 RV에서 배출량이 상대적으로 높게 나옴

〈표 2〉 도로이동오염원 대당 대기오염물질 배출량(2014년 기준)

(단위: kg/대)

구 분		CO	NOX	SOX	PM2.5	VOC
전 체		12.505	15.866	0.008	0.416	1.704
휘발유	승용차	12.623	2.062	0.005	0.003	1.799
	승합차	20.454	4.529	0.003	0.000	4.005
	화물차	15.861	2.205	0.003	0.000	1.048
	RV	9.178	0.964	0.000	0.007	1.052
	이륜차	24.433	1.367	0.004	0.000	1.992
경유	승용차	0.774	19.677	0.005	0.084	0.401
	승합차	4.760	29.241	0.008	0.769	1.105
	버스	145.031	590.786	0.231	5.556	15.443
	화물차	14.396	63.251	0.021	1.957	3.456
	특수차	39.738	95.289	0.061	2.603	10.214
	RV	3.288	18.668	0.006	0.602	0.552
LPG	승용차	11.317	2.218	0.006	0.000	0.360
	택시	7.059	1.957	0.020	0.000	0.357
	승합차	21.945	2.341	0.005	0.000	0.880
	화물차	22.711	3.707	0.006	0.000	1.014
	RV	25.519	5.305	0.005	0.000	0.911

자료: 국립환경과학원(<http://airemiss.nier.go.kr>)

- ● 온실가스의 경우, 국내 도로이동오염원에 의한 배출량은 총 8,176만톤 CO₂eq.이며, 이 중 56.3%가 경유차에서 발생함

〈표 3〉 도로이동오염원 유종별 온실가스 배출량(2014년 기준)

(단위: 천톤 CO₂eq., %)

구분	휘발유	경유	LPG	합계
배출량	24,612(30.1)	46,025(56.3)	11,124(13.6)	81,760(100.0)

주: () 안은 비중임
 자료: 국가 온실가스 인벤토리 자료를 바탕으로 배출량 산정

나. 환경피해비용

- 본 연구에서는 EC(Ricardo-AEA, 2014)의 오염물질별 단위당 피해비용 결과를 활용하여 국내 오염물질별 단위당 피해비용을 추정하는 환경부(2015) 결과를 준용함
 - 대기오염물질의 피해비용은 유럽연합 집행위원회(EC; European Commission)의 ExternE (Externality of Energy) project에서 추정한 비용이 널리 활용되고 있음
 - ExternE에서는 배출원별 대기오염물질 배출, 대기 중 확산, 노출에 따른 피해비용 산정 등을 순차적으로 추정하는 영향경로분석(IPA: Impact Pathway Analysis)을 개발하여 대기오염물질별 피해비용을 산정함
 - 국내 여건으로는 자동차대수, 인구 수, GDP를 고려하였으며, 해당 요인을 독립변수로 설정한 회귀식(선형함수, 로그함수, 지수함수)을 추정하는 후, 통계적 유의수준이 가장 높은 회귀식을 선택하여 국내 오염물질별 피해비용을 추정함
- CO₂의 사회적 비용은 US EPA(Environmental Protection Agency)에서 제시하는 연구 결과(EPA, 2016)를 활용함
 - US EPA에서는 온실가스 주요 구성물질인 CO₂에 대한 사회적 비용을 2007년 기준으로 추정하였으며, 2015년부터 2050년까지는 할인율(5%, 3%, 2.5%)을 적용하여 예측함
 - 국내 여건을 반영하기 위해 GDP, PPP, 환율, 소비자물가지수 등을 고려하여 편익이전(benefit transfer)을 실시함
- 수송부문의 유종별 환경피해비용을 산정한 결과, 휘발유차에서는 약 6.7조원, 경유차에서는 약 20조원, LPG차에서는 약 1.6조원의 환경피해비용이 각각 발생하는 것으로 나타남
 - 유종별 단위당 환경피해비용은 리터당 휘발유 601원, 경유 1,126원, LPG 246원으로 나타남

〈표 4〉 유종별 환경피해비용 산정 결과

(단위: 억원, 원/ℓ)

구 분		휘발유	경유	LPG
CAPSS 2014	CO	48,581	18,707	9,499
	NOX	10,555	147,903	3,126
	SOX	23	40	6
	VOC	615	417	35
	PM2.5	64	19,148	0
	CO ₂ eq.	7,430	13,895	3,358
	합계	67,268	200,109	16,024
	단위당 비용	601	1,126	246

- ● 한편, 「여객자동차 운수사업법」상 여객자동차운송사업 면허를 받거나 등록된 노선버스 및 택시와, 「화물자동차 운수사업법」상의 사업용 차량이 사용하는 경유 및 LPG에 대하여 2001년 대비 유류세 인상분을 보조하고 있음
 - 유가보조금 대상자는 서울조정을 통한 연료가격 변화에 소비행태를 바꿀 유인이 없기 때문에 해당 차종을 제외한 유종별 환경피해비용을 개략적으로 검토해 볼 필요가 있음
 - 유가보조금 대상 차량을 제외할 경우, 경유 사용에 따른 환경피해비용은 기존보다 약 7조원 감소한 13.3조원, LPG는 기존보다 약 2천억원이 감소한 1.4조원이 발생하는 것으로 추산됨
 - 이때, 단위당 환경피해비용은 휘발유 601원, 경유 1,072원, LPG 360원으로 기존 결과 대비 경유는 54원 감소하고 LPG는 114원 증가하는 것으로 나타남

III 혼잡비용 분석

- ● 교통부문의 주요 외부비용인 혼잡비용은 한국교통연구원에서 국가통계로 발표하는 교통혼잡비용의 가장 최근 수치(2012년)를 근거로 계산함
 - 2003년부터 2012년까지 연평균 증가율은 약 3.23%로 나타났으며, 2012년 기준 30.3조원의 혼잡비용이 발생한 것으로 추정됨
 - 교통혼잡비용은 2012년 이후 산정되지 않아 OECD 소비자 물가지수를 적용하여 기준시점(2015년)으로 조정하였으며, 그 결과 31.3조원의 혼잡비용이 추산됨

- 유종별 혼잡비용을 산출하기 위해, 교통안전공단에서 제공하는 주행거리 및 승용차환산계수와 재차인원을 적용하여 국가 총교통혼잡비용을 배분함
 - 총교통혼잡비용을 유종별 총주행거리에 따른 기여율로 유종별로 배분한 뒤, 승용차환산계수와 재차인원을 추가로 반영하여 최종적인 수치를 도출함
 - 승용차환산계수는 차량의 크기에 따라 혼잡을 유발하는 정도가 다르기 때문에 차종별 차량등록대수(혹은 소비량)에 승용차환산계수를 적용함
 - 재차인원은 승차인원에 따른 혼잡에 대한 기여 수준 차이를 반영하기 위함
- 교통혼잡비용을 배분한 결과, 리터당 휘발유는 950.5원, 경유는 857.1원, LPG는 731.2원의 혼잡비용이 발생하는 것으로 추정됨
 - 유종별 혼잡비용의 상대비율은 휘발유:경유:LPG에 대해 100:90:77로 나타남

〈표 5〉 유종별 혼잡비용 배분 결과

(단위: 원/ℓ)

유종별 혼잡비용			상대비율		
휘발유	경유	LPG	휘발유	경유	LPG
950.49	857.13	731.15	100	90	77

IV 유종별 수요 추정

- 수송용 유류 소비량과 유류가격 및 소득변수 간의 장기 균형 관계식을 추정함
 - 비정상(non-stationary) 시계열 변수들 간에 존재하는 장기 공적분 관계식을 추정함으로써 수송용 유류의 상대가격 및 절대가격의 변화에 따른 균형 소비량 변화를 추정함
 - 각 유종별 수요의 공적분 관계식은 다양한 방법으로 추정할 수 있으나 본 연구에서는 최근 개발된 Integrated Modified OLS(IM-OLS) 방법을 적용함
 - 추정된 관계식을 이용하여 가격, 교차 및 소득탄력성 등을 계산함

가. 휘발유 소비함수 추정

- ● 종속변수는 각 월의 1인당 일평균 휘발유 소비량(단위:리터)이며, 설명변수는 가계 소득변수, 휘발유차량과 경유차량 간의 연비를 고려한 단위거리당(1km) 연료비용 상대비율, 그리고 휘발유차량의 실질 유류비용임
 - 가계 소득변수(x_{1t})는 KOSIS에서 제공하는 ‘2인 이상 도시가구 월평균 실질 처분가능소득’을 사용함
 - 휘발유차량과 경유차량 간의 상대 유류비용(x_{2t})은 휘발유차 1km 주행 시 평균 연료 비용을 경유차 1km 주행 시 평균 연료비용으로 나누어 계산함
 - 휘발유차량 실질 유류비용(x_{3t}^g)은 휘발유차량의 1km 주행을 위한 평균 소모 연료량에 단위당 유류가격을 곱한 후 CPI로 나누어 계산함
- ● 추정된 휘발유 소비의 공적분 관계식은 다음과 같음

$$\hat{y}_t = 0.1735 + 0.1887x_{1t} - 0.0839x_{2t} - 0.0481x_{3t}^g \quad (1)$$

- 추정식을 이용하여 계산한 장기 탄력성 값은 아래와 같음
 - 가격탄력성 0.251, 경유 가격 교차탄력성 0.165, 소득탄력성 0.976

〈표 6〉 휘발유 소비 공적분 관계식 추정 결과

	상수항	x_{1t}	x_{2t}	x_{3t}^g
계수 추정치	0.1735	0.1887	-0.0839	-0.0481
t-값	1.5713	5.7431*****	-2.2527*	-2.7537**

주: t-값의 별표는 단측검정에서의 유의수준을 나타내며, *: 10%, **: 5%, ***: 2.5%, ****: 1%, *****: 0.5%를 각각 의미함

나. 경유(도로여객 부문) 소비함수 추정

- ● 종속변수는 각 월의 1인당 일평균 경유 소비량이며, 설명변수는 가계 소득변수, 휘발유 차량과 경유차량 간의 상대 유류비용, 경유차량의 실질 유류비용임

- 유가보조금 지급대상인 버스 경유 소비량은 제외됨
- 가계 소득변수(x_{1t})는 휘발유 소비식 추정에서 사용한 변수와 동일함
- 휘발유차량의 경유차량 대비 상대 유류비용(x_{2t})도 휘발유 소비식 추정에서 사용한 변수와 동일함
- 경유차량 실질 유류비용(x_{3t}^d)은 경유차량의 1km 주행을 위한 평균소모 연료량에 단위당 유류가격을 곱한 후 CPI로 나누어 계산함

●● 추정된 경유 소비 공적분 관계식은 다음과 같음

$$\hat{y}_t = -0.3062 + 0.1865x_{1t} + 0.1041x_{2t} - 0.1063x_{3t}^d \quad (2)$$

- 추정식을 이용하여 계산한 장기 탄력성 값은 아래와 같음
 - 가격탄력성 0.672, 휘발유 가격 교차탄력성 0.332, 소득탄력성 1.815임

〈표 7〉 경유 소비(도로여객) 공적분 관계식 추정 결과

	상수항	x_{1t}	x_{2t}	x_{3t}^g
계수 추정치	-0.3062	0.1865	0.1041	-0.1063
t-값	-2.9897	5.5296****	2.4568*	-6.9300****

다. 경유(도로화물 부문) 소비함수 추정

- 종속변수는 각 월의 일평균 총 경유 소비량(단위:1,000kl)이며, 설명변수는 GDP(z_{1t} ; 단위는 십조원), 경유 화물차의 실질 유류비용(z_{2t})임
 - 유가보조금 대상 화물차에 의한 경유 소비량은 제외함
- 추정된 경유 소비 공적분 관계식은 다음과 같음

$$\hat{y}_t = 22.7051 + 0.3475z_{1t} - 5.6115z_{2t} \quad (3)$$

- 위 추정식을 이용하여 계산한 장기 가격탄력성은 0.336으로 나옴

〈표 8〉 경유 소비(도로화물) 공적분 관계식 추정 결과

	상수항	x_{1t}	x_{2t}
계수 추정치	22.7051	0.3475	-5.6115
t-값	2.7841	0.7437	-3.0034***

라. LPG(도로여객 부문) 소비함수 추정

- 종속변수는 각월 일평균 총 LPG 소비량(단위:1,000kl)이며, 설명변수는 GDP와 단위 거리당 실질 연료비용을 이용함
 - 유가보조금 지급 대상(LPG화물차 및 택시)의 소비량을 제외함
 - ‘LPG 차량 사용제한’으로 인해 LPG 차량과 타 유종차량 간의 대체는 일어나지 않았다고 가정하여 상대 연료비용 변수는 포함시키지 않음
- 추정된 LPG(도로여객) 소비 공적분 관계식은 다음과 같음

$$\hat{y}_t = 33.3871 - 1.6057z_{1t} - 2.2786z_{2t} \quad (4)$$

- 장기 탄력성 값은 가격탄력성이 0.206, 소득탄력성이 0.546으로 계산됨

〈표 9〉 LPG 소비(도로여객) 공적분 관계식 추정 결과

	상수항	x_{1t}	x_{2t}
계수 추정치	33.3871	-1.6057	-2.2786
t-값	6.2071	-5.1899*****	-1.3506

V 수송용 연료 과세 수준 국제비교

- 2016년 기준, 연료별 세후가격 비율의 평균은 대략 100:89.1:47.6 (휘발유:경유:LPG)의 수준으로 나타났으며, 이에 비하면 우리나라는 휘발유 대비 경유 가격은 더 저렴하고 LPG는 상대가격이 높은 것으로 확인됨(IEA, 2017)

- 우리나라는 휘발유:경유:LPG의 상대가격 비율이 100:84.3:52.3으로 나와 제2차 에너지세제 개편에서 목표하였던 100:85:50에 근사하게 유지하고 있음
 - 최근 10년간(2007~2016년) OECD 회원국의 휘발유 대비 평균 상대가격은, 경유의 경우 89.2~99.8 범위에서, LPG의 경우 47.3~53.2 범위에서 변화함
- 우리나라의 휘발유 가격은 2016년 4/4분기 평균기준 1,238 USD/liter로 기록됨
 - OECD 국가들과 비교한다면, 34개국 가운데 가격기준으로는 13번째로, 세율기준으로는 16번째로 낮은 수준임
 - 우리나라도 고급휘발유(95 RON)의 가격으로 비교하면, 1,536 USD/liter로 가격이 다소 높은 편이 됨
 - 우리나라에서 휘발유에 부과되는 세율을 구매력평가(PPP; Purchase Power Parity)로 변환시키면 1.01 USD/liter로, OECD 33개 회원국 가운데 14번째로 낮은 수준임
 - 우리나라의 경유 가격은 2016년 4/4분기 평균기준으로 1,061 USD/liter로 기록됨
 - OECD 국가들과 비교하면, 34개국 가운데 가격기준, 세율기준 모두 9번째로 낮은 수준임
 - 우리나라에서 경유에 부과되는 세율을 PPP로 변환시키면 0.76 USD/liter로, OECD 32개국 가운데 10번째로 낮은 수준임

Ⅵ 시나리오 분석 결과

가. 시나리오 설정

- 수송용 에너지의 가격 시나리오는 상대가격비율과 기준가격(휘발유)을 조정해 가며 총 10가지를 설정함
 - 상대가격비율은 추정된 사회적 비용의 상대가격 근사치(100:120:70), OECD 평균 상대가격 근사치(100:90:50), 해외 연구를 적용한 근사치(100:100:65) 등 세 가지를 고려함
 - 기준이 되는 휘발유 가격은 2015년 현재 휘발유 판매가(1,510.4원), 현재 휘발유 판매가에서 10%가량 높은 가격(1,660.4원), 세수중립 과세 적용(유가보조금을 고려한 순세수 기준) 등 세 가지의 경우를 고려함

- 세 가지 상대가격비율과 세 가지 기준가격을 결합하여 9가지의 시나리오를 설정함
 - 마지막으로, 본 연구에서 추정된 사회적 비용 총액(휘발유 2,178.6원, 경유 2,636.0원, LPG 1,489.6원)을 있는 그대로 적용한 시나리오를 함께 고려함
- 이 10개의 시나리오 중 6가지 시나리오(시나리오 14-1, 14-2, 14-3, 14-7, 14-8, 14-9)에 대하여 경제적 파급효과까지 모두 고려하여 분석을 실시함
- 기준 휘발유 가격도 150원 인상한 시나리오(14-4, 14-5, 14-6)와 사회적 비용 총액을 적용한 시나리오(14-10)의 경우, 경유의 상대가격 인상뿐 아니라 휘발유의 인상도 포함하고 있으며 세율 인상폭도 높아 나머지 6개 시나리오를 중심으로 분석을 진행함
 - 경제적 파급효과는 에너지경제연구원의 연산가능일반균형모형(CGЕ; Computable General Equilibrium)인 KEЕI-NCGE를 이용하여 분석함
 - 원유가 전망치를 기초로 시나리오 분석이 진행되며 세율은 2018년 초에 조정하는 것으로 가정함
 - 우리나라의 산업연관표를 연구의 목적 및 분석의 정확성을 고려하여 산업을 전체 57개로 분류하고 있음

〈표 10〉 6개 주요 시나리오(2014년 CAPSS 기준)

	가격(원/리터)			가격 변화율(%)			세율 증감분(원/리터)		
	휘발유	경유	LPG	휘발유	경유	LPG	휘발유	경유	LPG
'15년 기준	1,510.4	1,299.6	806.4	-	-	-	-	-	-
시나리오14-1	1,510.4	1,812.5	1,057.3	0.0	39.5	31.1	0.0	512.9	250.9
시나리오14-2	1,510.4	1,359.4	755.2	0.0	4.6	-6.3	0.0	59.8	-51.2
시나리오14-3	1,510.4	1,510.4	981.8	0.0	16.2	21.8	0.0	210.8	175.4
시나리오14-7	1,251.1	1,501.4	875.8	-17.2	15.5	8.6	-259.3	201.8	69.4
시나리오14-8	1,486.6	1,337.9	743.3	-1.6	2.9	-7.8	-23.8	38.3	-63.1
시나리오14-9	1,382.5	1,382.5	898.6	-8.5	6.4	11.4	-127.9	83.0	92.3

나. 시나리오별 효과 분석결과 요약

●● 6개 시나리오에서 시나리오별 장기 균형에서의 유종별 연료 소비량 변화

- 휘발유 소비량은 현재 가격을 유지한 균형점(기준점)에 비해 0.73(시나리오 14-2) ~ 6.15% (시나리오 14-7) 변화 예상
- 경유 소비량은 기준점 대비 -12.21(시나리오 14-1) ~ -1.20%(시나리오 14-8) 변화 예상
- LPG 소비량은 기준점 대비 -3.77(시나리오 14-1) ~ 0.95%(시나리오 14-8) 변화 예상

●● 시나리오별 PM2.5 배출량 변화(1차 생성 기준)

- 2014년 CAPSS 도로이동오염원 배출량 대비 최소 1.3%(시나리오 14-8)에서 최대 12.8% (시나리오 14-1)까지 감소하는 것으로 추정
- 2014년 CAPSS 국내 총배출량 대비 최소 0.1%(시나리오 14-8)에서 최대 1.3%(시나리오 14-1)까지 감소하는 것으로 추정

〈표 11〉 시나리오별 도로이동오염원 초미세먼지(PM2.5) 배출량 변화

(단위: 톤/년)

구 분	예상 초미세먼지 배출량	기준점 도로이동오염원 배출량 대비 변화율	현재 도로이동오염원 배출량 대비 변화율	현재 국내 총배출량 대비 변화율
기준점	10,166 (42,415)	-	-	-
시나리오 14-1	8,983 (37,955)	-11.6% (-10.5%)	-12.8% (-11.2%)	-1.3% (-1.4%)
시나리오 14-2	10,015 (41,859)	-1.5% (-1.3%)	-1.6% (-1.4%)	-0.2% (-0.2%)
시나리오 14-3	9,652 (40,475)	-5.1% (-4.6%)	-5.6% (-4.9%)	-0.6% (-0.6%)
시나리오 14-7	9,495 (39,980)	-6.6% (-5.7%)	-7.3% (-6.1%)	-0.7% (-0.8%)
시나리오 14-8	10,050 (41,999)	-1.1% (-1.0%)	-1.3% (-1.0%)	-0.1% (-0.1%)
시나리오 14-9	9,862 (41,312)	-3.0% (-2.6%)	-3.3% (-2.8%)	-0.3% (-0.3%)

주: 괄호 안의 값은 1차 배출과 2차 생성을 모두 고려한 값이며, 괄호 없는 값은 1차 배출만을 고려한 것임. 2차 생성은 NOX, SOX, VOC의 초미세먼지 생성계수를 이용하여 산출함(PM2.5 2차 생성계수: NOX=0.081, SOX=0.334, VOC=0.024).

● ● 시나리오별 NO_x 배출량 변화

- 2014년 CAPSS 도로이동오염원 배출량 대비 최소 1.0%(시나리오 14-8)에서 최대 11.1% (시나리오 14-1)까지 감소하는 것으로 추정
- 2014년 CAPSS 국내 총배출량 대비 최소 0.3%(시나리오 14-8)에서 최대 3.5%(시나리오 14-1)까지 감소하는 것으로 추정

● ● 시나리오별 환경피해비용 변화

- 장기균형에서의 기준점 대비 시나리오별로 최소 1,695억원(시나리오 14-8)부터 최대 2조 3,135억원(시나리오 14-1)까지 절감되는 것으로 추정

● ● 시나리오별 교통 관련 항목 및 세수 변화

- 총통행거리는 유가변화 근거로는 기준 대비 -9.32(시나리오 14-1) ~ 0.16%(시나리오 14-8), 장기 균형 수요량 변화율 근거로는 기준 대비 -8.28(시나리오 14-1) ~ -0.23%(시나리오 14-8) 변화 추정
- 가계 운송기구연료비는 기준 대비 -3.3(시나리오 14-7) ~ 11.1%(시나리오 14-1) 변화 추정
- 국가물류비는 기준 대비 1.64(시나리오 14-8) ~ 21.90%(시나리오 14-1) 변화 추정
- 총세수는 장기균형 기준점 대비 -7,732억원(시나리오 14-7) ~ 5조 5,494억원(시나리오 14-1) 변화 추정

● ● 시나리오별 경제적 파급효과

- 6개 시나리오 모두 유류세 조정으로 실질국내총생산이 하락하는 것으로 예상됨
 - 실질국내총생산 하락의 주요 원인은 민간소비지출 감소로 보이며, 원유 및 석유제품 수입이 감소하여 무역수지는 개선될 것으로 전망됨
- 민간소비지출의 감소는 유류세 조정에 의한 소비자물가의 상승에 기인하며, 유류세 인상폭이 가장 큰 시나리오 14-1의 경우에 소비자물가지수는 세율 조정 1년차와 8년차에 BAU 대비 각각 0.07%와 0.18% 상승할 것으로 전망됨
- 이러한 결과는 세수를 재활용을 하지 않는다는 것을 전제하고 있어, 세수를 적절히 재활용할 경우 부정적인 효과는 일정 수준 상쇄될 수 있음

- 조세중립을 가정하지 않는 시나리오 14-1~3에서 정부의 총세수는 유류세 인상으로 BAU 대비 세율 조정 1년차에는 약 0.02~0.26%, 세율 조정 8년차에는 0.03~0.34% 증가할 것으로 추정됨

〈표 12〉 주요 경제지표의 BAU 대비 % 변화(2014년 CAPSS 기준)

시나리오	세율 조정 1년차 말						세율 조정 8년차 말					
	14-1	14-2	14-3	14-7	14-8	14-9	14-1	14-2	14-3	14-7	14-8	14-9
실질국내총생산	-0.17	-0.02	-0.07	-0.06	-0.01	-0.03	-0.21	-0.02	-0.09	-0.08	-0.01	-0.03
민간소비	-1.06	-0.09	-0.45	-0.13	-0.03	-0.05	-0.77	-0.06	-0.32	-0.10	-0.02	-0.04
투자	-0.37	-0.03	-0.15	-0.12	-0.02	-0.05	-0.35	-0.03	-0.15	-0.12	-0.02	-0.05
수출	0.58	0.05	0.25	-0.04	0.00	-0.02	0.16	0.01	0.07	-0.11	-0.01	-0.05
수입	-0.69	-0.06	-0.29	-0.18	-0.03	-0.08	-0.72	-0.06	-0.30	-0.18	-0.03	-0.08
소비자물가지수	0.07	0.00	0.03	-0.08	-0.01	-0.04	0.18	0.01	0.08	-0.06	-0.01	-0.03
실질임금	-0.84	-0.07	-0.36	-0.10	-0.02	-0.04	-0.83	-0.07	-0.35	-0.11	-0.02	-0.05
GDP디플레이터	-0.14	-0.01	-0.06	-0.05	-0.01	-0.02	-0.01	-0.00	-0.00	-0.03	-0.00	-0.01
총세수입	0.26	0.02	0.11	-0.03	-0.00	-0.01	0.34	0.03	0.15	-0.03	-0.00	-0.02

- 산업별로는 유류세 조정으로 인해 농축수산업, 광업, 제조업 및 건설업을 포함한 전체 산업부문에서 생산활동이 위축될 것으로 전망됨
 - 제조업 중에서 유류세 조정의 직접적인 대상인 정유업종의 생산량 감소가 가장 크게 나타나서, 전체 제조업의 생산량 감소세를 주도할 것으로 전망됨
 - 또한 수송용 석유제품 사용 비중이 높은 수송업의 경우에도 생산량이 상대적으로 크게 감소할 것으로 전망됨
 - 반면, 수송용 석유제품의 사용 비중이 상대적으로 낮은 반도체, 디스플레이, 조선업 등에서는 수송용 석유제품 가격인상으로 인한 생산요소의 업종 간 이동으로 생산량이 증가하는 결과가 예상됨
 - 수송용 석유제품과 연계되어 있는 자동차업종의 경우에는 중장기적으로 생산량에는 큰 변화가 없을 것으로 전망됨

| 참고문헌 |

- 이동규 외, 『수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 검토에 관한 공청회』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 환경부, 『대기오염물질 사회적 비용 재평가 연구』, 2015.
- EPA, Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order 12866, 2016.
- IEA, *Energy Prices and Taxes – first quarter 2017*, 2017.
- Ricardo-AEA, “Update of the Handbook on External Costs of Transport,” 2014.



수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 검토

2017. 7. 31(통권 제53호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-



근로소득자 면세자 축소방안

전병목 선임연구위원(044-414-2200)



* 본고는 전병목·홍우형(2016)을 발췌·요약한 것임.

I 배경 및 문제점

- 소득세는 누진구조로 운영되어 세입 측면에서 소득재분배 기능을 담당하는 중요 세목
 - 우리나라의 소득세 부담수준은 다른 OECD 국가들에 비해 낮고, 전체 세입에서도 차지하는 비중도 낮아 소득재분배 개선 정도가 크지 않음
 - 낮은 소득세 부담은 폭넓게 허용되는 각종 비과세 · 감면제도와 상대적으로 세원 투명성이 낮은 자영업사업부문에 기인
 - 중앙정부 소득세 최고세율(38%, 2015)은 OECD 국가 평균(35.5%)을 웃도는 수준이며 2017년부터 40%로 인상

- 높은 면세자 비중, 과세자에 대한 낮은 실효세율 등의 문제 내포
 - 높은 면세자 비중은 국민개세주의에 위반되며, 소득세 관련 정책의사 결정의 왜곡을 초래할 위험 야기
 - 높은 면세자 비중에 대한 정책적 접근은 그 원인에 따라 달라져야 함
 - 많은 저소득자의 존재로 인한 것이라면 세제문제가 아닌 노동시장 및 재정지원정책의 문제가 되지만 과도한 공제허용으로 인한 것이라면 세제 측면의 개선 필요
 - 낮은 실효세율의 문제는 자영업자와의 과세 형평성, 세부담의 누진성, 국민들의 수용성 등 다양한 요인들과 함께 검토해야 할 중장기적 사항

- 높은 면세자 비중에 대한 개선요구는 2015년 본격 제시
 - 국회 기획재정위원회 조세소위(2015.5.4.)는 부대의견을 통해 과도한 면세자 비율 감소대책 보고를 정부에 요청
 - 국회 예산결산특별위원회(2016)도 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고」에서 면세자 비중 축소 필요성 제기
 - 2015년 이후 정부 세제개편과정에서 면세자 비중에 대한 많은 언론들의 관심과 논의 진행

- 높은 소득세 면세자 비중은 전반적인 세부담에 대한 국민적 수용성을 낮추므로 그 원인과 개선방안에 대한 검토가 필요

- 향후 소득세의 역할 증대가 예상되는 가운데 세입 및 소득재분배에서 큰 역할을 수행할 소득세 구조 정상화는 먼저 검토되어야 할 과제

II 조사 및 분석결과

가. 현황과 원인

- 개인소득세제에서 과세기반의 충실성은 다양한 지표들을 통해 살펴볼 수 있는데, 전체 과세대상 소득 중 과세표준의 비율, 산출세액 대비 결정세액의 비중, 면세자 비중 등을 많이 활용
 - 과세대상 소득 중 과세표준의 비율은 비과세소득, 각종 소득공제 등으로 인한 세원누수를 측정하기 위한 것으로 실제 개인소득세 부과대상 소득의 비중을 나타내는 지표
 - 이 지표에는 세액산출 이후 부담을 경감하는 세액공제 효과는 포괄하지 못함
 - 산출세액 대비 결정세액의 비중은 과세표준 결정 이후 세부담 결정과정에서 경감되는 세액, 즉 세액공제의 크기를 측정하는 지표
 - 역시 세액경감 제도의 크기만을 측정한다는 점에서 부분적인 지표
 - 면세자 비중은 세부담의 수평적 형평성을 보여주는 직관적인 지표로 각종 소득공제, 세액공제 등으로 인해 소득자 중에서 소득세 부담이 없는 자의 비중으로 측정
 - 면세자 비중은 조세정책뿐만 아니라 시장의 소득분포 변화 등에도 영향을 받고, 세부담에 영향을 미치는 공제·감면 등을 면세자, 과세자로만 구분하는 단순한 지표
- 먼저 과세대상 소득 대비 과세표준의 비율은 2005년까지 37.6%에서 2013년까지 소폭 증가추세를 보이다가 2014년 전년 대비 11.6%p 증가한 58.5%를 나타냈으며, 2015년 59.6%로 상승(〈표 1〉 참조)
 - 종합소득자의 경우 지속적으로 75~80% 수준을 유지하고 있다가, 소득공제 축소로 2014년 82.4%로 크게 증가하였으며 2015년 83.2%로 나타남
 - 이는 종합소득 신고에 포함된 근로소득의 과세표준 비율 상승 등의 영향

- 근로소득세의 과세표준 비율은 2005년 29.9%에서 점진적인 상승세를 보이다 2014년 소득공제의 세액공제 전환으로 전년 대비 12.8%p 증가한 52.0%, 2015년 52.9%로 상승 추세
 - 특별소득공제와 다자녀추가공제 등을 세액공제 형태로 전환하였기 때문에 소득공제 규모는 축소되어 과세표준 비율이 상승
 - 근로소득과 달리 사업을 위한 물리적 장소, 원료 등이 필요한 종합소득의 경우 경비율(필요경비/총수입금액)은 2015년 83.3% 수준(소득률은 16.7%)
 - 총수입금액 944.5조원 중 필요경비로 786.4조원을 신고하여 필요경비 비중은 83.3%

〈표 1〉 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이

(단위: 십억원, %)

	종합소득세			근로소득세			(총소+근소) 과표비율
	과세소득	과세표준	과표비율	급여 총계	과세표준	과표비율	
2005	54,103	41,739	77.1	279,372	83,520	29.9	37.6
2006	65,001	50,179	77.2	317,872	95,466	30.0	38.0
2007	77,124	59,938	77.7	336,480	112,032	33.3	41.6
2008	85,083	64,665	76.0	361,879	118,048	32.6	40.9
2009	90,226	66,667	73.9	369,571	121,318	32.8	40.9
2010	100,267	75,259	75.1	401,086	144,657	36.1	43.9
2011	111,446	84,109	75.5	437,838	161,840	37.0	44.8
2012	126,023	93,668	74.3	470,772	179,225	38.1	45.7
2013	134,370	101,448	75.5	502,944	197,276	39.2	46.9
2014	144,783	119,311	82.4	533,727	277,643	52.0	58.5
2015	162,034	134,760	83.2	566,729	299,607	52.9	59.6

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도 자료를 바탕으로 저자 계산

- ● 산출세액 중 공제되는 세액공제액의 비중을 나타내는 세액공제율((산출세액 - 결정세액)/산출세액)은 근로소득세의 경우 2005년 16.8%에서 지속적으로 하락하여 2013년 13.7%까지 낮아졌다가 특별공제의 세액공제 전환과 기타 세액공제 확대에 따라 2014년 귀속소득의 경우 31.2%까지 상승하였다가 2015년 30.1%로 하락(〈표 2〉 참조)
 - 종합소득세의 세액공제율은 근로소득세에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이지만 유사한 추세를 보임

- 2005년 13.0%에서 2013년 9.6%까지 하락하였다가 2014년에는 15.2%로 크게 반등하였고 2015년에도 15.4%로 증가
- 제도 변화가 없다면 시간의 흐름에 따른 세액공제율 하락은 누진세율 체계하에서 자연스러운 현상이므로 적극적 세원확보를 위해서는 별도의 관리 대책이 필요할 수 있음
- 산출세액 자체는 누진세율 체계하에서 소득증가에 따라 누진적으로 증가하는 반면 세액공제는 일정금액 기준으로 공제하기 때문

〈표 2〉 소득유형별 세액공제율 변화 추이

(단위: 십억원, %)

연도	종합소득세			근로소득세		
	산출세액	결정세액	세액공제율	산출세액	결정세액	세액공제율
2005	8,635	7,510	13.0	11,757	9,778	16.8
2006	10,463	9,320	10.9	13,747	11,566	15.9
2007	12,685	11,389	10.2	16,586	14,114	14.9
2008	13,258	11,839	10.7	16,715	14,182	15.2
2009	13,090	11,804	9.8	15,263	12,852	15.8
2010	14,844	13,292	10.5	18,294	15,586	14.8
2011	17,037	15,310	10.1	20,757	17,802	14.2
2012	18,900	17,038	9.9	23,203	19,971	13.9
2013	20,686	18,693	9.6	25,825	22,287	13.7
2014	24,768	20,994	15.2	36,919	25,398	31.2
2015	28,109	23,787	15.4	40,418	28,253	30.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도를 바탕으로 저자 계산

- 한편 세원 충실성의 직관적 지표인 면세자 비중은 근로소득자의 경우 꾸준히 감소하다가 2014년 큰 폭으로 증가(〈표 3〉 참조)
 - 근로소득에 대한 특별공제제도를 소득공제에서 세액공제로 전환함에 따라 상대적으로 공제율이 높아진 중·저소득층에서 면세자 비중이 증가하였기 때문
 - 면세자 비중은 2005년 48.9%에서 2013년 32.2%까지 낮아졌다가 2014년 귀속소득의 경우 47.9%로 증가하였고 2015년에는 46.5%로 소폭 감소

- 반면 종합소득세 신고자중 면세자 비중은 2005년 55.5%로 근로소득자에 비해 높은 수준을 유지하였으나 점차 감소하다가 2014년 귀속소득의 경우 29.3%, 2015년 24.1%까지 하락해 근로소득자보다 낮은 수준
- 근로소득자의 면세자 비중에 영향을 미친 특별공제가 종합소득자에게는 큰 영향을 미치지 못하였기 때문

〈표 3〉 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율

(단위: %)

	종합소득세		근로소득세
	확정신고자 비율	면세자 비율	면세자 비율
2005	52.2	55.5	48.9
2006	59.7	49.3	47.6
2007	62.6	47.0	42.2
2008	68.6	44.1	43.3
2009	71.8	43.8	40.4
2010	72.4	43.8	39.2
2011	73.0	43.2	35.9
2012	77.9	38.7	33.0
2013	80.5	36.3	32.2
2014	86.4	29.3	47.9
2015	88.6	24.1	46.5

주: 확정신고자 비율은 (확정신고자/납세인원 합계)×100이며 면세자 비율은 (1-결정세액 있는 신고자/납세인원 합계)×100, 근로소득세 면세자 비율은 (1-결정세액 있는 근로자/연말정산신고 인원)×100
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도를 바탕으로 저자 계산

- 총급여 수준별 면세자 비중을 살펴보면, 2015년 평균 면세자 비중 46.5%를 초과하는 소득구간은 총급여 1,500만원 이하로 1천만원 이하자는 거의 100%, 1천만원~1,500만원의 경우 86.3%가 면세자
 - 2015년 귀속소득 기준 1인가구의 근로소득 면세점은 약 1,490만원, 2인가구의 경우 1,687만원 수준
 - 근로소득공제, 기본공제, 연금보험료공제, 근로소득세액공제, 표준공제 적용
 - 즉 1,500만원 이하자 534만명(전체의 66.5%)이 면세자로 남는 것은 소득세제의 문제라기 보다는 노동시장의 문제로 보는 것이 타당
 - 면세자비중 대응 정책의 관심에서 제외

- 소득수준별 면세자 변동효과를 살펴보면 가장 큰 면세자 비중 증가가 나타난 소득구간은 1,000만원~1,500만원 구간
 - 동 구간의 면세자 비중은 2013년 37.6%에서 2015년 86.3%로 48.7%p 증가
 - 면세점과 유사한 소득구간이므로 면세자 비중의 증가는 중요한 정책적 관심이 아님
- 반면 총급여 3,000만원~4,000만원 구간 소득자의 경우, 면세자 비중이 4.6%(2013)에서 30.3%(2015)로 25.7%p 급격히 증가
 - 국민개세주의 입장에서 면세점보다 높은 소득구간에서의 면세자 비중 급증은 중요한 정책적 관심의 대상
 - 2013년에는 총급여 3천만원을 초과하면 면세자 비중이 5% 이하로 유지되었으나, 2015년에는 5천만원을 초과하여야 면세자 비중이 5% 수준 이하로 유지

〈표 4〉 근로소득자 면세자 비중 변화

(단위: 천명, %, %p)

총급여	2013(A)		2015(B)		변화 폭(B-A)	
	면세자 수	면세자비중	면세자 수	면세자비중	면세자 수	면세자비중
1천만 이하	3,430	92.1	3,540	100.0	109	7.9
1.5천만 이하	819	37.6	1,799	86.3	980	48.7
2천만 이하	404	22.4	809	41.2	405	18.9
3천만 이하	299	11.5	1,010	34.5	711	22.9
4천만 이하	82	4.6	584	30.3	502	25.7
4.5천만 이하	13	1.9	144	19.5	131	17.6
5천만 이하	6	1.0	80	12.8	74	11.8
6천만 이하	4	0.4	53	5.3	49	5.0
8천만 이하	1	0.1	13	1.0	12	0.9
1억 이하	0	0.0	1	0.2	1	0.2
1억 초과	0	0.0	1	0.2	1	0.2
합계	5,056	31.0	8,034	46.5	2,978	15.5

주: 근로소득자는 총급여 기준이며, 면세자는 결정세액이 0인 소득자
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2014, 2016. 바탕으로 저자 계산

나. 외국의 사례

- ● 주요 선진국들도 각 국가의 개인소득세 포괄범위 및 과세방식 등에 따라 다양한 수준에서 면세자 규모를 유지
 - 우리나라의 경우 총면세자 비중은 2015년 기준 40.6%로 전년(43.1%)에 비해 2.5%p 하락한 수준
 - 우리나라 개인소득세 면세자 비중은 2005년 50.6%에서 지속적으로 감소하여 2010년 40.4%, 2013년 33.2%로 감소하였다가 2014년 43.1%로 크게 증가하였다가 2015년 40.6%로 하락
 - 주요 선진국들의 개인소득세 면세자 비중은 우리나라보다 낮은 편으로, 그 중에서도 미국, 캐나다는 35% 내외로 높은 편이며 영국은 낮은 편임
 - 영국의 경우, 다른 선진국들에 비해 매우 낮은 면세자 비중을 보여주고 있는데 2013 ~ 2014 과세연도 기준 비중은 5.9% 수준에 불과

〈표 5〉 주요국의 면세자 비율

(단위: 천명, %)

국가		총납세자 수	면세자 수	면세자 비율
한국(2015)	전체	23,450	9,525	40.6
	근로자	17,263	8,034	46.5
미국(2013)		147,351	52,819	35.8
캐나다(2013)		27,131	9,102	33.5
호주(2013-2014)		12,964	3,252	25.1
영국(2013-2014)		29,700	1,758	5.9

자료: 전병목·홍우형(2016)을 수정

다. 정책대안의 검토

- ● 면세자 축소를 위한 4가지 대안들을 검토하고, 연말정산 신고자 샘플자료를 활용하여 면세자 비중과 세부담 변화를 분석
 - 4가지 대안은 소극적 대안 1개와 적극적 대안 3개로 구성
 - 소극적 대안은 상대적으로 긴 시계에서 면세자 비중을 조정하는 대안이며

- 적극적 대안은 단기간에 면세자 비중을 축소하는 대안
 - 구체적으로 소극적 대안은 현재 소득세 공제제도를 고정하여 향후 임금상승에 따라 면세자 비중의 자연감소를 기다리는 방안이며
 - 적극적 대안으로는 ① 표준세액공제 축소, ② 근로소득공제 축소, ③ 세액공제 종합한도 설정이라는 세 가지 대안에 대하여 분석
- 3가지 적극적 대안은 현재 근로소득세제에서 개선과제로 제시되고 있는 적절한 과세기반 확보를 위한 공제제도 축소, 가구규모를 반영한 세부담 구조 형성요구에 부합하는 대안
 - 표준세액공제 축소대안은 가구규모간 세부담격차 확대를 위해 기본공제 이외 소득기반 공제 조정정책에 부합
 - 특별세액공제를 신청하지 않은 소득자가 신청하는 제도로 근로관련 비용을 지출하지 않은 경우 일괄공제로 주로 1인 가구 활용
 - 근로소득공제 축소 대안은 근로소득 관련 전반적 공제규모 축소정책에 부합
 - 가장 큰 공제제도로 2015년기준 총급여 562.5조원 중 공제금액은 149.5조원으로 26.6%에 이르며 지속적 조정 필요성 제기
 - 세액공제 종합한도 설정대안은 과도한 공제제도 활용을 방지하여 적절한 과세기반을 확보하기 위한 대안
 - 감면제도별 관리의 어려움을 반영하여 개별제도가 아닌 총괄적 한도를 관리하는 방안

1) 소득세 공제제도 명목금액 고정 대안

- 소득세 공제제도를 고정하고 임금상승률을 1~5%로 가정할 때, 면세자 비중은 향후 5년간 연평균 0.93, 1.70, 2.34, 2.95, 3.47%p씩 감소할 것으로 추정
 - 분석에 고려하지 않은 신규 근로자 진입효과, 물가상승, 공제신고누락 효과 등을 감안하면, 실제 면세자 비중 감소 폭은 추정치보다 낮을 전망
- 급여구간별로 보았을 때, 명목임금 상승에 따른 면세자 비중 감소는 상당히 광범위한 소득 구간에 걸쳐 나타남

- 대체로 1천만원 초과 8천만원 이하의 소득구간에서 면세자 비중이 활발하게 감소하고 있으며,
 - 특히, 1천만원 초과 4천만원 이하의 소득구간에서 면세자 비중에 매우 가파르게 감소
- 가구규모별로는 1인가구의 면세자 비중 감소폭(0.8~3.1%)은 가장 작은 편이며, 2인 가구 이상의 면세자 비중 감소폭(1~4%)은 상당히 유사

2) 표준세액공제 대안

● ● 현행 13만원인 표준세액공제를 1만원씩 축소하는 방안을 검토

- 분석결과 면세자 비중은 표준세액공제를 1만원씩 축소할 때 평균 약 0.9%p 감소
 - 급여구간별로는 총급여 2천만원 이하인 근로자들이 대거 과세자로 전환
 - 가구형태별로는 1인과 2인 가구에서 면세자 비중이 큰 폭으로 감소
- 추가 세부담 또한 면세자 비중과 유사한 결과
 - 표준세액공제를 1만원씩 축소할 때 1인당 추가 세부담은 평균적으로 약 1,412원가량 증가하며, 표준세액공제 1만원 축소에 따른 평균적인 총세수 증가액은 약 234.8억원으로 추정
 - 급여구간별로는 총급여 1천만원 초과 3천만원 이하인 근로자가 대부분의 추가 세부담을 부담하며 가구형태별로는 1인, 2인가구가 높은 추가 부담

3) 근로소득공제 축소 대안

● ● 면세자 비중 개선을 위해 낮은 소득구간의 근로소득공제율 조정 대안을 검토

〈표 6〉 근로소득공제 축소 대안

(단위: %)

대안	근로소득공제 공제율				
	총급여액 50만원 이하	총급여액 500~1,500만원	총급여액 1,500~4,500만원	총급여액 4,500만원~1억원	총급여액 1억원초과
현행	70	40	15	5	2
1	65	40	15	5	2
2	60	40	15	5	2
3	65	35	15	5	2
4	60	35	15	5	2
5	60	35	15	5	1

- 분석 결과 면세자 비중은 근로소득공제 각 대안별로 약 2.0~5.7%p 감소할 것으로 예상
 - 급여구간별로는 전 소득구간에 걸쳐 면세자 비중이 감소하며, 주로 5천만원 이하의 소득그룹에 속하는 근로자들이 과세자로 전환
 - 1천만원 초과 2천만원 이하인 소득 그룹에서 면세자 비중 감소 폭이 상대적으로 크게 나타나나 다른 대안들에 비해서는 상대적으로 작은 편
 - 가구형태별로는 모든 가구형태에서 유사한 비율로 면세자가 감소하나, 상대적으로 1인 가구 면세자 비중 감소폭이 높음
 - 추가 세부담은 각 대안별로 상당히 큰 변화를 보이며, 급여구간과 가구형태에 비해 상당히 누진적인 효과가 있는 것으로 나타남
 - 현행 대비 1인당 평균 추가 세부담은 각 시나리오별로 최소 1.6만원에서 최대 7.3만원에 이룸
 - 이를 2014년 근로자수 기준 총세수액으로 환산하면, 최소 0.3조원에서 최대 1.2조원가량 세수가 증가할 것으로 예상

4) 세액공제 종합한도 설정 대안

- 현행 세액공제제도를 활용한 과도한 세부담 축소를 방지하기 위해 산출세액의 85~95% 수준의 종합한도를 설정

〈표 7〉 세액공제 종합한도 설정 대안

대안	대상자	공제한도	공제한도 적용대상
1	총급여액 2,000만원 이상	산출세액의 95%	세액공제 중 다음 항목 제외 · 연금계좌공제 · 기부금공제 · 외국납부세액공제
2		산출세액의 90%	
3		산출세액의 85%	
4	총급여액 2,500만원 이상	산출세액의 95%	
5		산출세액의 90%	
6		산출세액의 85%	
7	총급여액 3,000만원 이상	산출세액의 95%	
8		산출세액의 90%	
9		산출세액의 85%	

자료: 저자 작성

- ● 분석결과 세액공제 종합한도 대안별 면세자 비중은 적용 대상자의 소득구간 설정 범위에 따라 상당히 큰 차이를 보이나, 대체적으로 공제한도 5%p 변화의 영향은 0.4%p 내외
 - 적용대상 소득자 급여수준이 3,000만원 이상인 경우 5%p 내외, 2,500만원 이상인 경우 7%p 내외, 2,000만원 이상인 경우는 10%p 내외로 면세자 비중이 감소
 - 동일한 급여구간 대상자 중에서 공제한도가 5% 감소할 때에는 면세자 비중이 평균적으로 약 0.4%p가량 차이가 존재
 - 급여구간별로 보았을 때, 면세자 비중은 2천만원 초과 6천만원 이하의 소득구간에서 가장 뚜렷하게 감소하는 추세를 보이며,
 - 가구형태별로는 가구원 수가 증가할수록 면세자 비중이 더욱 뚜렷하게 감소하는 것으로 나타남
 - 추가 세부담은 적용 대상자의 급여 수준별로 차이가 적으나, 공제한도 설정수준에 따라서는 비교적 큰 세부담 차이 존재
 - 현행 대비 1인당 평균 추가 세부담은 공제한도가 95%인 경우 약 2.5천~3.7천원 수준이며, 90%인 경우에는 5.9천~8.5천원, 85%의 경우 9.9천~13.9천원 수준
 - 반면, 동일한 공제한도일 경우 적용대상자별 변동시 세부담 차이는 약 1.2천~3천원 수준에 불과
 - 이러한 세부담을 2014년 기준 총세수액으로 환산하면, 세액공제 종합한도 설정으로 인해 최소 425억원에서 최대 2,318억원가량 증가할 것으로 추정

〈표 8〉 대안별 효과비교

구분	자연임금상승	표준세액공제	근로소득공제	세액공제한도
면세자 비중 감소 폭	3% 인상시 연간 1.5%p 내외	1만원 축소당 평균 0.9%p	~1,500만 구간 공제율 축소시 2.0~5.7%p	2천~3천 이상 85~95% 한도 5~10%p
급여구간별 면세자감소	1천~8천 구간 (1천~4천 큰 감소)	2천 이하 구간 크게 감소	광범위 구간 감소 (1천~4천 큰 감소)	2천~6천 구간 크게 감소
가구형태별 면세자감소	균등하게 감소	가구규모 반비례 (1, 2인 증가)	균등하게 감소	다인가구 크게 감소
급여구간별 세부담	소득비례적 증가	1천~3천 구간 크게 증가	소득비례적 증가	2천~6천 구간 크게 증가
가구규모별 세부담	거의 균등 (규모 비례적)	가구규모반비례 (1, 2인 증가)	가구규모 비례 증가	가구규모 비례 증가
세입효과	-	235억/1만원	0.3조~1.2조원	425억~2,318억원

자료: 저자 작성

Ⅲ 정책 제언

- 면세자 축소정책은 본질적으로 근로소득자 중 누군가의 세부담 증가를 전제로 달성 가능하기 때문에, 정책입안자들의 뚜렷한 정책목표하에 추진하는 것이 바람직
 - 각 정책대안들도 장·단점이 뚜렷하게 존재하기 때문에, 정책대안을 선택하기 이전에 정책 목표를 명확하게 설정하는 것이 필요
- (소극적 대안) 2015년 기준 면세자 803만명 중 낮은 소득으로 인한, 즉 1,500만원 이하자가 524만명(65.3%)으로 대부분을 차지하므로 공제제도 고정을 통한 자연적인 면세자 축소 추진가능
 - 세부담 증가에 따른 납세자 저항을 피할 수 있는 장점이 있으나 상대적으로 점진적으로 면세자 비중 감소
- (적극적 대안) 정책의 목표가 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻는 것이라면, 세액공제 종합한도 설정안과 표준세액공제 축소안을 정책으로 입안하는 것이 합리적
 - 단 표준세액공제 축소의 경우 저소득 1인, 2인 가구에 세부담이 집중되기 때문에, 일종의 싱글세(single tax)로 작용할 수 있으므로, 이에 대한 고려가 필요할 수 있음
 - 세액공제 종합한도 설정은 과거 세제개편으로 면세자 비중이 크게 증가하였던 중간소득계층의 면세자 비중을 낮추는 효과
 - 면세자 비중 증가를 야기한 소득계층에 집중된 정책대안
- 저소득 근로자들에게 영향을 주지 않으면서 중·상위 소득자들을 타깃팅(최상위 제외)하여 면세자 축소를 도모한다면, 세액공제 종합한도 설정대안이 효과적
 - 소득 약 2,000만원 이하인 경우, 낮은 소득수준으로 인해 높은 면세자 비중은 당연하므로 조세정책이 아닌 소득증대 정책이 중요하기 때문
 - 이 경우 중상위 소득계층 중에서 상대적으로 공제를 많이 이용하던 가구가 과세자로 전환되는 효과

- ● 면세자 비중 축소와 함께 소득세 구조 정상화에 기여하는 방안으로는 근로소득공제 축소대안이 바람직
 - 전병목 · 원종학(2003), 전병목(2008), 안종석(2015) 등에서 지적하는 바와 같이, 우리나라 소득세제는 저 · 중소득 구간에서 유효세율이 매우 낮아 소득세제의 개편이 필요한 상황
 - 우리나라의 경우, 4천만원 이하의 소득구간에 속한 근로소득자의 유효세율이 1% 내외 정도로 매우 작은 수준
 - 장기적인 면세자 축소는 소득세율 구조 정상화와 함께 이루어지는 것도 바람직
 - 이러한 측면에서 근로소득공제 축소대안은 소득세율 구조의 정상화와 면세자 축소에 기여할 수 있을 것으로 사료
 - 단, 근로소득공제는 전체 근로소득자의 세액에 영향을 미치기 때문에 공제율 수준에 대해서는 적절한 검토가 필요

IV 기대효과

- ● 근로소득자 면세자 비중 축소는 소득세의 과세기반 확대 및 재분배기능 강화에 기여할 것임
 - 현재 높은 비과세 · 감면 비중으로 소득세 세입수준이 상대적으로 낮아 재분배기능 강화에 어려움이 존재하기 때문
- ● 또한 면세자 비중 축소를 유도하는 정책은 과도한 소득기반 공제의 축소, 가구규모간 세부담 격차 확대 등의 소득세 구조개선에도 기여
 - 높은 감면비중에도 불구하고 가구규모간 세부담 격차가 크지 않아 필수적 생계비용을 고려하지 못하는 문제점 개선
- ● 향후 전반적인 소득세 부담 증대 과정에서 국민적 수용성 제고에 기여
 - 넓은 소득세 부과 기반 구축으로 향후 추가적인 재원조달시, 납세자들의 수용성을 높일 수 있으며 소득기반 공제 축소로 자연스러운 세부담 누진도 증가와 재분배 기능 강화 가능

| 참고문헌 |

- 김재진, 「연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들」, 『재정포럼』 제241호, 한국조세재정연구원, 2016.07.
- 성명재·우석진, 『소득세 공제제도 개선방안 연구』, 연구보고서, 한국재정학회, 2013.
- 안종석, 「소득세 부담수준의 결정요인분석」, 『재정포럼』, 통권 제243호, 한국조세재정연구원, 2015.
- 전병목, 『소득세 세율체계 및 공제제도의 합리적 개편방안』, 한국조세연구원, 2008.
- 전병목·원종학, 『근로소득세 공제제도 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 전병목·홍우형, 『근로소득 공제제도 연구』, 용역보고서, 한국조세재정연구원, 2016.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 고용노동부 고용노동통계(<http://laborstat.moel.go.kr/>)
- 미국 국세청, <https://www.irs.gov>
- 영국 국세청, <http://www.cra-arc.gc.ca>
- 캐나다 국세청, <https://data.gov.au>
- 호주 국세청, <https://www.gov.uk>
- OECD database, [https://www.oecd.int/olis.\(OECD.stat, OECD's Statistical Data Warehouse\)](https://www.oecd.int/olis.(OECD.stat, OECD's Statistical Data Warehouse))



BRIEF

트럼프 정부 FY2018 예산안 분석

김문정 재정연구본부 부연구위원(044-414-2342)



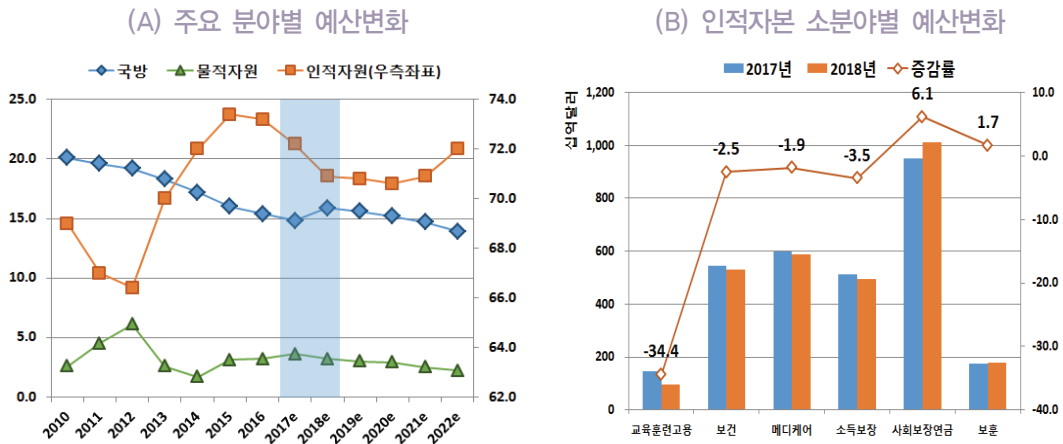
I 들어가며

- 지난 5월 23일 발표된 2018 회계연도 예산안에서 트럼프 행정부는 예산지출의 중점을 “미국인들의 안전과 안보를 최우선”으로 하는 미국 우선주의(America First)를 명시
 - 실질적인 예산안 내용을 검토해 보면 미국 우선주의란 경제적·물리적 보호대상을 자국민으로 한정하고 그 외 집단은 배제하는 것으로 이해 가능
- 본고에서는 미국의 조세·재정 정책 중심으로 트럼프 행정부의 FY2018 예산안의 주요 내용을 검토하고 오바마 前행정부의 FY2017 예산안과의 차이점을 분석하고자 함
- 미국정부뿐만 아니라 우리나라 정부 역시 경제성장, 일자리 창출, 재정건전성이라는 복합적인 국정 과제를 맞닥뜨리고 있기에, 이러한 과제들을 해결하기 위해 오바마 前행정부와 트럼프 행정부가 시도했던 정책방향을 살펴보는 것은 의미가 있다고 판단됨

II 트럼프 정부 예산안의 주요 내용

- 트럼프 행정부는 미국 우선주의 기조하에 자국민을 보호한다는 명목으로 국방비 예산을 증대할 것을 요청
 - 총재정지출에서 국방비 비중은 2010년~2017년까지 평균 2.9%씩 매년 감소해왔음. 반면, 트럼프 행정부의 예산안을 적용하면, FY2018 국방비 비중은 전년도 대비 7.4% 갑작스럽게 증가하는 셈임([그림 1-A]에서 빗금친 영역 참조)
- 국방비 증대를 위한 자금은 비국방비 분야 예산삭감을 통해 충당할 것을 제안
 - 총재정지출 중 인적자본(human resources)의 FY2018 재정비중은 (FY2017 대비) 72.2%에서 70.9%로 감소, 물적자본(physical resources) 재정비중은 3.6%에서 3.2%로 감소
 - 인적자본 분야의 교육·훈련·고용 예산을 전년도 대비 34% 감축하고([그림 1-B] 참조), 물적자본 분야의 에너지 예산을 전년도 대비 50% 감축할 것을 제안

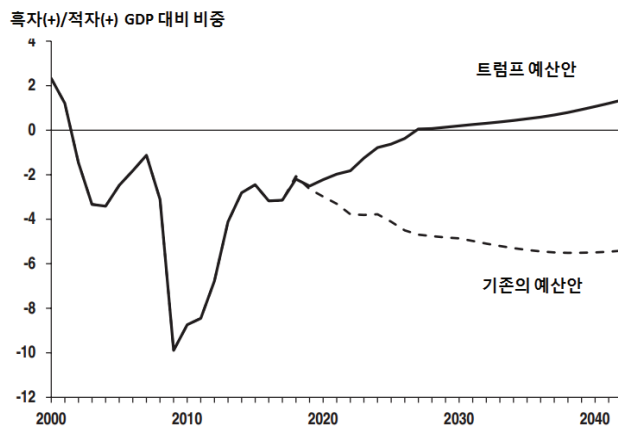
[그림 1] 트럼프 행정부의 FY2018 예산안: 국방비 vs 비국방비



자료: OMB(2017d), Table 3.1 Outlays by superfunction and function: 1940-2022

- 국방비를 늘리는 만큼 비국방비를 줄이는 제안은 정부재정규모를 통제하여 장기적으로 국가채무를 줄이고자 하는 트럼프 행정부의 의지를 보여주고 있음
 - 트럼프 행정부는 FY2018 예산안에 따라 정책 추진시 미국의 재정적자가 지속적으로 줄어들어 2027년에 이르러서는 재정수지 균형을 이룰 것으로 예상하고 있음(그림 2 참조)

[그림 2] 트럼프 행정부의 재정수지 장기전망



주: 그림에서 실선은 FY2018 트럼프 행정부의 예산안의 정책기조를 반영하고, 점선은 오바마 前행정부의 정책기조를 반영하는 재정수지 장기전망
 자료: OMB(2017c), Chart 3-2. Comparison of Annual Surplus/Deficit 인용

- 그러나 트럼프 행정부의 이러한 재정수지 전망에는 경제성장률 및 세입증가율에 낙관적인 예상치가 바탕에 깔려 있음(〈표 1〉 참조)
 - 트럼프 행정부는 2017년 GDP 성장률은 1.6%로 예상한 반면, 2018년에는 2.3%, 그 이후에는 매년 0.1~0.3%p씩 증가하여 2023년에는 3.0% 성장률을 보일 것으로 예상
 - 2018년~2023년 동안 재정수입은 매년 4.92% 증가하는 반면 재정지출은 3.30%로 증가할 것으로 기대하여, 결과적으로 재정적자는 동기간 매년 8.69% 감소율을 보일 것으로 예상

〈표 1〉 트럼프 행정부의 재정수지 전망

(단위: %)

성장률	2016 ¹⁾	전망치						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
GDP	1.60	1.6	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	3.0
재정수입	0.52	5.91	5.61	4.38	4.40	4.50	5.50	5.13
재정지출	4.50	5.40	0.79	6.01	3.00	3.29	4.66	2.09
재정적자	34.02	2.73	-27.03	19.55	-7.22	-6.56	-3.07	-27.83

주: 1) 2016 회계연도의 재정수입, 재정지출 증가율은 오바마 前행정부의 FY2017 예산안의 Table S-1. Budget Totals에서 2015년 관련 수치를 이용

자료: (i) 경제성장률: OMB(2017c), Table 2-1. Economic Assumptions
 (ii) 재정수입 · 지출: OMB(2017a), Table S-1. Budget Totals

- 트럼프 행정부의 세입·세출 전망에 따르면, 2018~2023년 기간 동안 세입은 매년 1,925억달러씩 증가하고, 세출은 매년 1,452억달러씩 증가할 것으로 예측됨(〈표 2〉 참조)
 - 세입항목을 고려하면 개인소득세, 사회보험 및 퇴직연금 수입, 법인세 순으로 세수 증대에 기여할 것으로 예상
 - 재량지출은 연간 140억달러 감소하고 법정지출은 1,107억달러 증가할 것으로 예상하며, 특히 국방분야 예산삭감 및 오바마케어 폐지로 연간 516억달러씩 세출이 절감될 것으로 기대
- 트럼프 행정부가 예산 삭감 조치한 프로그램에는 저소득층 지원, 교육기회균등, 지역사회 발전, 기후변화 대응 정책이 다수 포함되어 있음
 - 예를 들어, 재량지출 분야에서 저소득층을 위한 에너지 보조금, 지역사회 발전을 위한 포괄보조금(Block Grant), 국제개발처(State and USAID) 예산을 전체 삭감

- 의무지출의 경우에도 급여수혜조건을 강화하거나 정책 규모를 줄여 지출 감소 시도
 - 예를 들어, 2018~2022년 동안 영양보충지원프로그램(SNAP) 제도를 변경하여 6,543억 달러, 기존 학자금대출제도 폐지 후 소득기반 학자금지원제를 도입하여 2,530억달러의 재정지출을 줄일 것을 제안

〈표 2〉 2018-2023년 평균 세입 및 세출 증감분

(단위: 십억달러)

세입		세출	
항목	증감분 ¹⁾	항목	증감분 ¹⁾
개인소득세	128.0	재량지출	-14.0
사회보험 및 퇴직연금 수입	63.8	국방	11.8
법인세	16.8	비국방	-25.8
소비세	2.8	법정지출	110.7
관세	2.7	사회보장	69.0
유산세 및 증여세	1.7	메디케어	48.2
기타수입	-4.2	메디케이드	16.5
오바마케어 폐지·대체총당금	-19.2	기타법정지출	-0.5
총세입 ²⁾	192.5	오바마케어 폐지·대체총당금	-25.8
		인프라 이니셔티브	3.3
		총세출 ²⁾	145.2

주: 1) 2018~2023년 기간 동안 각 연도에서 전년도 예산 차액에 대한 평균값을 의미

2) 2018~2023년 기간 동안의 총세출, 총세입의 평균치를 계산하였기에 항목당 증감분의 합과 일치하지 않을 수 있음

자료: OMB(2017a), Table S-4. 참고하여 저자 작성

Ⅲ 오바마 정부 예산안과의 비교

- ● 트럼프 행정부 FY2018 예산안을 보다 심도있게 이해하기 위하여 i) 문제인식과 접근방법, ii) 재정건전성 확보수단 측면에서 오바마 정부의 FY2017 예산안과 비교

1. 문제인식과 접근방법

- ● 오바마 前행정부는 정치·경제·환경 전반에서 국정과제를 선정하고 이를 위한 중장기적 전략을 구상한 반면, 트럼프 행정부는 국가 채무를 줄이고 자국민 안전을 높이는 것을 최우선 국정 과제로 선정하여 이와 관련한 즉각적인 정책조치를 시도(〈표 3〉 참조)

- FY2017 예산안에 따르면 오바마 前행정부는 재정적자 및 정부채무 감소, 일자리 창출과 고용증대, 경제적 불평등성 완화, 기후변화 대응, 질병퇴치 등을 연방정부가 해결해야 할 주요과제로 인식¹⁾
- 이와 같은 과제 해결을 위해 오바마 前행정부는 혁신·기회평등·국가안보·리더십을 강조
 - 경제적 불평등 경험과 기후변화로 인한 피해가 세대 간 대물림되는 것을 방지하기 위해 교육, 보건, 지역 등 다양한 측면에서의 기회균등 정책을 도입하고 국제적 리더십을 통한 기후변화 대응 노력
 - 거의 모든 분야에서 ‘혁신’을 강조하여 더 나은 정책 제안·실행을 위한 연구지원비
 - 기후변화에 대응하는 과정에서 국제적 리더십을 유지하면서 新에너지 산업에서의 미국의 비교 우위를 유지하면서 일자리를 창출하려는 전략 구상
- 반면, FY2018 예산에 따르면 트럼프 행정부는 높은 국가채무 부담 및 저성장을 “위험한 결합(dangerous combination)”이라고 간주하며, 외부위협에 대한 자국민 보호를 국가의 최우선 과제로 선정
 - 오바마 前행정부의 재정정책과 규제로 미국의 성장잠재력이 약화되었다고 비판
 - 관대한 이민정책, 불공정 무역으로 안보수준 및 자국민 후생이 저하되었다고 주장
 - 트럼프 행정부는 국가의 규제 완화, 국방비 증대, 이민 집행국 역량 강화 시도
 - 정부의 복지비용 가중 등 이민자들로 인한 부정적 효과를 강조하는 트럼프 행정부의 입장은 이민자들을 적극 수용함으로써 장기적으로 경제성장을 이룰 수 있다고 판단한 오바마 정부와 큰 차이를 보임

〈표 3〉 오바마 前행정부 vs 트럼프 행정부 예산안 비교: 문제인식과 접근 방법

분야	문제의 해결방향	
	오바마 前행정부	트럼프 행정부
기후변화	초점: 기후변화대응 위한 리더십 강조 방안: 기후 변화 대응과 더불어 혁신 및 일자리 창출 기회 모색	기후변화 대응을 위한 미국의 기여 필요성 인식 없음

1) OMB(2016) 참고하여 작성함. 본 예산안에서 오바마 前대통령은 2009년 1월 오바마 정부 출범 이후부터 FY2017 예산안 작성시기까지 성취한 여러 정책성과를 바탕으로 기존에 인식한 문제점을 지속적으로 해결하려는 의지를 피력

분야	문제의 해결방향	
	오바마 前행정부	트럼프 행정부
질병퇴치	질병퇴치를 위한 자원, 기술 등 협력체계 구축	질병퇴치를 위한 특별한 정책적 조치 취하지 않음
경제불평등	초점: 전반적인 경제불평등 방안: 보육·교육기회 확대, 경제안전망 확대 위한 일가정 양립 가능성 제고, 빈곤 탈피 및 지역간 이동 지원	초점: 자국민의 경제적 어려움, 무역적자 방안: 자국민 중심의 복지서비스 지원, 이민자 단속법 강화, 무역보호주의 강조
국가안보	초점: 테러집단 방안: 테러집단 공격성 약화 위한 조치, 사적 영역 및 연방정부 사이버보안 강화	초점: 테러집단과 이민자 방안: 군사적 역량 및 국경안보 강화, 이민자 관련법 단속법 강화, 사이버보안 강화
정부역할	초점: 효율적인 정책 집행 방안: 실험경제학 등의 연구결과 바탕으로 거 래비용을 줄이려는 정책적 노력	초점: 정부의 규제, 연방정부 중심의 정책, 세 제정책, 정부서비스 범위 방안: 오바마케어 폐지, 정부의 규제수준 완화, 주정부의 자율성 강화, 소득세 감소, 대체최소 세금 폐지, 복지서비스 자격요건 강화

자료: OMB(2016), OMB(2017a) 참고하여 저자 작성

- 또한 오바마 前행정부와 달리 트럼프 행정부는 기후변화와 질병퇴치를 위한 정책적 조치를 별도로 취하지 않고, 오히려 이에 대한 기존의 재정지원을 삭감할 것을 제안
 - 트럼프 행정부는 해외주둔 미국의 외교 및 군사인력에 대한 지원이 중심이 되도록 해외원조 정책을 개편할 것을 제안
 - 미국의 실리에 명확히 부합하지 않는 해외 정책 및 기관에 대한 지원 삭감을 계획
- 한편, 사이버보안에 대해서는 오바마 前행정부 및 트럼프 행정부 모두 중요한 연방정부 정책 대상으로 간주
 - 오바마 前행정부는 국가사이버안보보호법(National Cybersecurity Protection Act), 연방정보보안현대화법(Federal Information Security Modernization Act) 등의 법률을 의회에서 통과시켜 사이버보안 강화를 위한 정부 차원의 노력 의지를 피력
 - 트럼프 행정부도 국토부의 국가사이버보안정보통합센터(National Cybersecurity and Communications Integration Center)에 대해 정부지원을 제안

2. 재정건전성 확보 위한 수단

- ● 연방정부의 국가채무 규모는 2009년도 11.8조달러에서 2017년 20.3조달러로 8년 동안 8.47조달러 증가하였고, GDP 대비 채무비중은 2009년 82.4%에서 2017년 106.2%로 23.8%p 증가
 - 오바마 前행정부 집권 기간, FY2010-FY2014년 동안 국가채무규모는 지속적으로 증가하되 GDP 대비 채무비중은 감소하였음. FY2015에 채무비중이 크게 감소했다가 이후 다시 기존 추세로 회귀
- ● 재정건전성 확보문제는 오바마 前행정부와 트럼프 행정부 모두에게 해결해야 할 과제였는데, 재정건전성 확보를 위한 수단 측면에서도 두 행정부 간 상당한 차이를 보임
 - 오바마 前행정부는 재정건전성 확보, 경제불평등 완화, 국가경쟁력 제고라는 상충되어 보이는 목표를 달성하기 위해 정부의 적극적인 역할 및 중장기 성장전략 선택
 - 트럼프 행정부의 경우 높은 재정건전성 확보와 국가안보 강화를 최우선 목표로 간주, 국방비는 증대하면서도 비국방비 재량지출은 줄여 재정건전성 유지하려는 계획
- ● FY2017 예산안에 따르면 오바마 행정부는 조세·재정정책으로 가중되는 재정부담을 다음의 세 가지 채널로 해결하고자 노력한 것으로 해석 가능
 - 취약계층 지원, 불평등도 완화, 교육기회 확대 → 경제성장 기여 → 조세수입 증대
 - 혁신, 연구개발 등으로 비교우위 선점 → 국부/일자리 창출 → 조세수입 증대
 - 고소득자에 대한 세율 증대, 고소득자들 대상 조세제도 정비 → 조세수입 증대
- ● 반면 트럼프 행정부의 경우 재정수입을 증대하는 방안으로는 혁신, 저소득층 지원보다는 법인세제 개정, 생산비용 절감을 통한 투자 제고 등 기업가 중심 정책을 제안
- ● 또한 오바마 前행정부가 고소득자에 대한 법적 허점(loop-hole)을 차단하여 세수를 증대하고자 노력한 반면, 트럼프 행정부는 저소득자에 대한 법적 허점을 차단하여 세출을 줄이고자 했다는 점도 비교 대상²⁾

2) "The Budget proposes a series of reforms to SNAP that close eligibility loopholes, target benefits to the neediest households,

- 트럼프 행정부는 영양보충지원프로그램(SNAP)뿐만이 아니라, 일시적 경제소득을 보전하는 TANF 제도, 장애인 급여 제도 등 다수의 복지서비스/급여제도 등에서 자격요건을 강화하여 관련 재정지원을 줄이고자 계획

〈표 4〉 오바마 前행정부 vs 트럼프 행정부 예산안 비교: 재정건전성 확보 수단

	오바마 前행정부 (FY2017 예산안)	트럼프 행정부 (FY2018 예산안)
세수 증대 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신, 연구개발 지원 → 일자리 창출 → 세수증대 · 취약계층 지원 통한 기회균등, 이민자 수용 → 성장잠재력 확대 → 세수증대 · 고소득자 법적 허점 차단 · 오바마케어 통한 고소득자 세율 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 법인세제 개편 → 투자 활성화 → 일자리창출 → 세수증대
세출 축소 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 몇몇 프로그램에 대해서는 예산 삭감을 제안했으나, 전반적으로는 장기적인 세수 증대를 위한 재정지출 규모 확대 시도 	<ul style="list-style-type: none"> · 오바마케어 폐지 통한 재정지출 절감 · 취약계층 법적 허점 차단, 학자금지원 제도 개편, 복지수혜 자격요건 강화 → 정부서비스 재정지출 절감 · 연방정부 규모 축소

자료: OMB(2016), OMB(2017a) 참고하여 저자 작성

IV 검토 및 결론

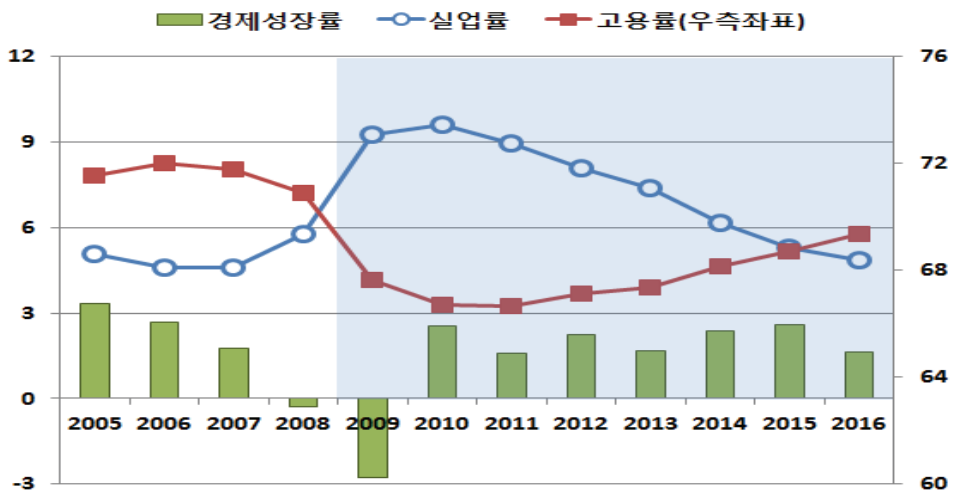
- 트럼프 행정부의 FY2018 예산안은 국방비 증액, 무역·이민 정책을 수정하여 자국민을 물리적·경제적으로 보호하겠다는 취지를 보여주고 있으나, 문제 해결 방안을 제시하는 과정에서 논리적 개연성이 부족하고 지나치게 낙관적인 경제전망을 제시
 - 전문가들은 트럼프 행정부의 예산안이 의회에서 받아들여지기 어려울 것으로 예상
- 트럼프 행정부는 세계화와 연방정부의 규제가 미국 경제침체를 야기했다고 주장하나 이에 대한 근거는 부족
 - 일자리 부족 문제는 단순한 무역정책 때문이 아닌 기술발전으로 인한 불가피한 현상일 수 있는데, 트럼프 행정부 예산안은 이에 대한 고민은 보여주지 않음
 - 주간지 *The Economist*는 미국 정부가 정작 걱정을 해야 할 대상은 새로운 기술(온라인 쇼핑 등)로 일자리가 잠식되고 있는 유통업에 종사하는 근로자들이라고 지적³⁾

and require able-bodied adults to work,” OMB(2017a), p.10

3) 주간지 *The Economist*는 미국 소비자들이 더 이상 전통적인 방식으로 쇼핑을 하지 않아 유통업 폐업률이 증가하는 있는 추세. 2.5조 달러에

- 트럼프 행정부는 오바마 前행정부의 과도한 시장개입 및 정부 규제가 미국 경기 침체를 낳았다고 비판하면서, 정작 통계치는 세계 금융위기 시기인 2007년 전후 수치를 인용
 - 오바마 행정부 집권 기간 동안 줄곧 고용률은 증가하고 실업률은 낮아졌기에 ‘정부 시장개입 및 규제 → 경제침체’ 주장에 대한 근거 부족⁴⁾(그림 3 참조)
- FY2018 예산안에서 트럼프 행정부는 “소외되고 불이익을 당한 자국민”(undeserved and disadvantaged citizens)을 위한 정책을 펼치겠다고 명시하지만, 실질적으로 저소득층을 위한 복지정책에 대해서는 ‘효율화’ 명목으로 관련 예산을 삭감할 것을 제안
 - EITC, 가족급여, Food Stamp 등 소득안전망(income security) 관련 자격요건 강화하여 이에 대한 재정지원을 낮출 것을 제안
 - 소득세 인하, 오바마케어 폐지, 대체최소세제(Alternative Minimum Tax)⁵⁾ 폐지로 인해 고소득자들이 새로운 예산안의 주요 수혜자가 될 전망⁶⁾

[그림 3] 미국의 경제지표 (2005-2016년)



주: 음영처리된 부분이 오바마 행정부 집권 시기를 나타냄
 자료: OECD database, <https://data.oecd.org/> (2017년 8월 16일 접속)

육박하는 미국 유통업 산업이 흔들릴 경우 미국 경제가 상당한 타격을 받을 것이라고 예측함(2017년 5월 13일자)
 4) 오바마 前행정부 집권 기간에 보인 경기 회복은 정부의 정책 때문이 아니라, 금융 위기로부터의 자연스러운 경기회복일 수 있음. 그러나 오바마 前행정부 때 경제가 회복된 것은 사실이기 때문에 정부의 시장개입 및 규제로 경제가 침체되었다는 주장은 설득력이 낮음
 5) 고소득 납세자가 여러 공제 혜택을 통해 연방정부 세금을 거의 내지 않거나 아예 내지 않는 것을 방지하기 위해 만들어진 제도
 6) *New York Times*는 트럼프 대통령이 자신이 제안한 예산안으로 한해에 수천만 달러의 이익을 볼 것이라고 예측함("Trump Could Save Tens of Millions of Dollars in One Year Under His Proposed Tax Plan," 2017. 4. 28.)

- 트럼프 행정부는 에너지 개발을 통해서 생산비용을 낮추어 기업 투자를 높여야 한다고 강조하나, 비용 감소로 인해 기업 투자가 증가하고 일자리가 창출될 지는 불투명
 - 자본과 노동이 상호 보완적(complementary)인 경우, 에너지 개발이 성공적으로 이루어진다고 해도 트럼프 정부의 배타적 이민정책으로 기업 투자유인 하락 가능
 - ※ 고숙련 해외 인재 공급 감소 → 노동시장 미스매치 → 자본 수익률 감소 → 투자유인 감소
 - 자본과 노동의 대체탄력성이 높은 경우(substitutable), 기업 투자의 효과가 고용증대가 아닌 기술 개발 및 자동화로 나타날 수 있음

- 요컨대, 트럼프 정부는 기업중심 정책을 펼치고 정부 규제를 완화하여 경제성장을 꾀하고, 비국방비 예산을 삭감하면 국방비 늘리면서도 재정건전성을 도모할 수 있다고 주장하지만, 현재 제시된 정책으로는 더 큰 재정적자 문제를 야기할 수 있음
 - 기업, 고소득자 위주의 세제개편 → 경제성장에 기여할 지 불투명하며, 경제성장에 기여한다 해도 애초의 세수감소분 상쇄할 수 있을지 미지수
 - 오바마케어 폐지, 취약계층 정부지원 감소 → 향후 정부의 복지지출 수요 → 재정부담 가중
 - 국방비 증대로 정부지출 역시 증가할 것이기에, 세수 성장률이 낮으면 적자폭 심화

- 이상의 미국 행정부 예산안 검토를 통해, 경제성장·일자리 창출·재정건전성을 동시에 충족하고자 하는 정부가 검토해 보아야 할 질문들을 생각해볼 수 있음
 - 재정건전성을 도모하기 위한 기본적인 방향을 설정할 때에 세수 증대와 세출 감소 중에서 어느 쪽에 더 초점을 맞출 것인가?
 - 지속적인 재정건전성을 추구할 것인가, 아니면 경제성장과 일자리창출을 위하여 단기적인 (혹은 중장기적인) 재정적자를 감수할 것인가?

- 기본 정책방향만 보면 특정분야에서의 예산 삭감으로 재정건전성을 도모하려는 트럼프 행정부보다 장기적인 세수증대를 통해 재정건전성을 다지려고 노력한 오바마 前행정부의 접근방식이 더 적합하다고 판단됨
 - 장기적인 안목을 가지고 국가경쟁력 유지 및 기업혁신을 위한 적극적인 정부 지원을 감행하면서도, 법적 허점(loophole)을 차단하여 세수를 확보하고, 정보기술 인프라를 개선·확충하여 재정지출을 효율적으로 집행하고 관리하려는 노력이 필요

| 참고문헌 |

- “Sorry, we’re closed – The decline of established American retailing threatens jobs,” The Economist, 2017. 5. 13.
- “Trump Could Save Tens of Millions of Dollars in One Year Under His Proposed Tax Plan,” The New York Times, 2017. 4. 28.
- OECD database, <https://data.oecd.org/> (접속일자: 2017. 8. 16.)
- United States Office of Management and Budget(OMB), “Budget of the U.S. Government – Fiscal Year 2017,” 2016, <https://www.govinfo.gov/features/featured-content/Budget-FY2017> (접속일자: 2017. 7. 30.)
- United States Office of Management and Budget(OMB), “A New Foundation for American Greatness – President’s Budget FY2018,” 2017a, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget> (접속일자: 2017. 7. 30.)
- United States Office of Management and Budget(OMB), “American First – A Budget Blueprint to Make America Great Again,” 2017b, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget> (접속일자: 2017. 7. 30.)
- United States Office of Management and Budget(OMB), “Analytical Perspectives – Budget of The U.S. Government Fiscal Year 2018,” 2017c, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget> (접속일자: 2017. 7. 30.)
- United States Office of Management and Budget(OMB), “Budget – Historical Tables,” 2017d, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget> (접속일자: 2017. 7. 30.)



BRIEF

중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안*

김학수 선임연구위원 (044-414-2481)



* 본 조세재정 Brief는 저자가 2016년도에 수행한 연구인 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선 방안』(연구보고서 16-03, 한국조세재정연구원, 2016)을 요약·정리한 것으로 저자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힘

I 배경 및 문제점

- ● 우리 경제에서 중요한 위상을 차지하고 있는 중소기업에 대한 지원은 조세·재정·금융 등 여러 정책수단을 통해 오랜 기간 이루어져 왔으나 중소기업 부문의 혁신성향과 생산성 향상은 충분한 개선이 이루어지지 않고 있는 것으로 평가되고 있음
 - 중소기업의 왕성한 성장은 우리 경제 활력 회복의 근원이며 추세적으로 낮아지고 있는 우리 경제의 성장잠재력을 회복하는 데 필요한 원동력이라는 점에는 의심의 여지가 없음
 - 세제를 비롯한 다양한 지원제도의 혜택을 누리기 위해서 중견기업을 넘어 대기업으로 성장하기보다는 중소기업의 지위를 유지하려는 기업들의 행태, 이른바 피터팬 신드롬의 문제가 지적되고 있는 것이 현실임
- ● 금융시장에 대한 접근성 제약, 상품시장 진입장벽, 불공정 거래, 작은 규모 자체에서 발생하는 비효율성으로 인해 정부의 중소기업에 대한 지원에 타당성을 부여하던 전통적인 시각의 중소기업 정책에서 벗어나야 한다는 논의가 여러 연구에서 제기되고 있음
 - Autio and Holz(2008)은 고성장기업의 전형적인 특성을 파악하면서 고성장기업은 다양성을 갖고 있어서 전통적인 산업정책 측면의 규모 기준에 따른 지원보다는 다양한 단계별 지원 방식이 필요하며 기존 중소기업 정책을 고성장 기업 중심의 지원정책으로 개편해야 한다고 주장
 - Freedman(2009)을 비롯한 최근 연구결과들은 중소기업에 대한 지원의 대상을 매우 작은 소기업, 신설된 지 얼마 안 된 기업, 혁신적인 기업으로 한정하는 것이 바람직하다는 점을 강조
 - Gale and Brown(2013)은 미국경제의 고용창출과 혁신성향을 제고하는 데 중소기업이 중요한 역할을 담당한다는 믿음으로 다양한 조세지원제도를 운영하고 있지만 이러한 믿음에 대한 회의적인 실증분석 결과를 제시
 - 혁신성향을 제고하고 고용을 창출하는 기업은 ‘소기업’이 아니라 ‘신생기업’이라고 강조
- ● 본 연구는 우리나라의 기업규모 의존적 정책방향에 대한 검토와 함께 조세정책 분야에서 중소기업에 대한 조세지원이 보다 효과적으로 중소기업의 혁신성과 성장성을 제고할 수 있는 정책방향을 제시하고자 함

- 우리나라 세법상 중소기업의 범위는 「중소기업기본법」의 업종별 중소기업의 기준을 원용하고 있으며 최근 매출액 기준으로 중소기업의 범위기준이 변경됐으나 이러한 규모 의존적 범위 기준은 중소기업 성장에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 검토 필요
- 중소기업에 대한 조세지원제도가 다양한 형태로 시행되고 있으나 이들의 효과성 제고를 위한 기본 정책방향에 대해 검토하고 새로운 정책방향에 대한 시사점을 찾고자 함

II 조사 및 분석결과

1. 중소기업 범위 기준의 결집효과

- 자본금, 상시 근로자 수, 매출액을 이용하여 업종별로 달리 설정하던 중소기업 범위 기준은 2015년부터 매출액 기준으로 단일화됐지만 업종별 차이는 유지하고 있음
 - 이러한 개편은 자본금이나 상시 근로자 수의 경우 기업의 선택에 따라 조절될 가능성이 크기 때문에 여러 지원제도의 기준을 충족하기 위해 중소기업 지위를 유지하면서 기업의 성장을 억제하는 부정적 기업행태를 축소하기 위한 것임
 - 제조업의 일부 세부업종의 경우 매출액 1,500억원까지를 중소기업으로 인정하는 반면 일부 서비스업의 경우 매출액 400억원 이하인 기업들만을 중소기업으로 인정하고 있음
- 중소기업 범위 기준 변수들의 결집효과(bunching effect)를 평가한 결과, 과거에 준용하던 상시 근로자 수와 매출액의 기준 규모 직전에 기업들의 분포가 집중되는 결집효과가 발생하는 실증적 근거를 찾을 수 있었으며 기업의 지속적 성장에 기업규모 의존적 정책이 도움이 되지 않을 수 있음을 시사함
 - 통계청에서 발표한 2010~2014년 '기업활동조사'의 5만여 개 기업자료를 McCrary(2008)의 분석방법에 적용하여 연속적인 변수들의 분포함수가 기업의 인위적 결정에 의해 해당 변수 분포함수의 특정 구간에 불연속성이 발생하게 되고 이 불연속성이 통계적으로 유의한지를 검정
 - 결집효과가 발생할 것으로 예상되는 기준 규모 이전 구간과 이후 구간에 대한 분포함수를 추정하고 실제분포를 기준으로 해당 불연속점에서 추정된 두 분포함수 값의 차이가 통계적으로 유의한지를 검정

- 제조업, 건설업, 출판·영상·방송·통신업, 전문과학기술서비스업, 도소매업, 교육서비스업, 수리 및 기타 개인서비스업, 부동산임대업 등의 상시 근로자 수 기준 규모 전후로 기업 분포 함수에 불연속성이 발생하고 해당 기준 규모 직전에 더 많은 기업들이 분포하는 것으로 추정
- 상시 근로자 수 기준 규모 전후의 분포함수에 통계적으로 유의한 결집현상이 관찰되지 않은 사업시설관리·사업서비스업과 숙박음식업의 경우 매출액 기준 규모 전후의 분포함수에 통계적으로 유의한 결집현상이 발생한 것으로 분석됨

〈표 1〉 중소기업 범위 기준 변수별 결집효과 분석결과

구분기준		업종 구분	불연속 점	추정치	표준오차	t-검정량	관측수
상시 근로자 수 기준	상시근로자 수 300명 미만 또는 자본금 80억원 이하	제조업	300명	-0.406	0.089	-4.591*	26,182
	상시근로자 수 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하	광업	300명	-	-	-	26
		건설업	300명	-0.860	0.369	-2.329*	2,544
		운수업	300명	-0.049	0.188	-0.260	3,078
	상시근로자 수 300명 미만 또는 매출액 300억원 이하	출판영상방송통신	300명	-1.020	0.311	-3.281*	3,356
		사업시설관리·사업서비스	300명	-0.119	0.131	-0.908	2,334
		전문과학기술서비스	300명	-1.078	0.299	-3.608*	1,909
		보건사회복지서비스	300명	-	-	-	14
	상시근로자 수 200명	농림어업	200명	-	-	-	68
		전기가스증기수도업	200명	-	-	-	74
		도소매업	200명	-2.965	0.570	-5.206*	2,886
		숙박음식업	200명	0.170	0.375	0.453	560
		금융보험업	200명	-0.103	1.708	-0.060	344
		예술스포츠여가 관련 서비스	200명	-2.506	1.228	-2.041	510
	상시근로자 수 100명	하수폐기물처리 등	100명	0.217	0.572	0.378	165
		교육서비스업	100명	-0.954	0.548	-1.740**	113
수리 및 기타 개인서비스		100명	-1.406	0.661	-2.126**	93	
상시근로자 수 50명	부동산임대업	50명	-1.578	0.280	-5.629*	362	

구분기준	업종 구분	불연속 점	추정치	표준오차	t-검정량	관측수
매출액 기준	사업시설관리·사업서비스	300억원	-1.150	0.406	-2.834*	2,307
	숙박음식업	200억원	-0.927	0.445	-2.085**	752
	금융보험업	200억원	0.297	0.474	0.628	256
	하수폐기물처리 등	100억원	-0.190	0.244	-0.779	290

주: *, **는 각각 1%, 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미함
 자료: 2010~2014년 기업활동조사 기업자료를 활용하여 저자 작성, 김학수(2016)에서 재인용

- 이러한 분석결과는 과거 우리나라 기업규모에 따라 차등적 지원에 활용되던 중소기업 범위 기준변수들이 다음과 같은 정책적 한계를 보여주고 있음을 시사함
 - 과거 우리가 추진해온 중소기업 지원정책이 뜻하지 않게 부정적인 효과를 갖고 있었으며 최근 새로이 도입된 중견기업 범위 설정과 그에 따른 정부지원의 정책방향은 정부의 취지와 달리 기업들의 성장경로에 또 다른 부정적 요인이 제도화됐을 가능성이 있음
 - 중소기업의 피터팬신드롬에 대한 정책적 대응의 일환으로 중소기업 범위 기준 설정 기준변수를 매출액으로 통일한 것은 기업들이 매출액 규모를 자의적으로 조절할 수 없을 것이라는 선형적 판단에 기초하지만 여전히 문제점을 내포하고 있음
 - 상시 근로자 수나 자본금 규모 등의 기준변수보다는 상대적으로 조절할 수 있는 여지가 적은 변수가 매출액 규모라는 점은 최근 기준 변수 단일화 정책에 대해 긍정적으로 평가할 수 있음
 - 그러나 매출액 규모가 법이 정한 중소기업 범위를 초과하는 경우 필요에 따라 기업들은 기업 쪼개기라는 수단을 이용할 수 있으며 이를 통해 지속적으로 중소기업 지위를 유지하며 각종 정부 정책지원의 적격 대상으로 남을 수 있음

2. 세법상 중소기업 범위 비교

- 미국, 영국, 캐나다, 독일의 경우에는 세법상 중소기업의 범위를 규정하지 않고 조세지원 제도별로 달리 설정하고 있으며 일본, 호주, 프랑스의 세법상 중소기업의 범위는 우리나라보다 매우 작은 수준으로 규정되어 있고 업종별 차등도 찾아보기 어려움

- 「중소기업기본법」상 우리나라 중소기업의 범위는 업종별로 달리 설정된 매출액 기준에 의해 규정되어 있으며 세법상 중소기업 범위는 기본적으로 「중소기업기본법」상 중소기업 범위를 준용하고 있음
 - 제조업의 경우 중소기업의 범위는 매출액 800억~1,500억원으로 규정되어 있음
 - 음료제조업, 인쇄 및 기록매체 복제업, 의료용 물질 및 의약품 제조업 등은 매출액 800억원까지의 기업을 중소기업으로 인정함
 - 식료품 제조업, 담배제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업 등의 중소기업 범위는 매출액 1,000억원으로 설정
 - 한편 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업, 펄프, 종이 및 종이제품 제조업, 전기장비 제조업, 가구 제조업 등을 영위하는 중소기업의 매출액 상한은 1,500억원으로 규정
 - 반면 서비스업종의 경우 400억~800억원이 중소기업 매출액 상한으로 설정되어 있고 전기가스증기 및 수도업, 건설업, 그리고 도소매업의 중소기업 매출액 상한은 1,000억원으로 설정되어 있음
- 세법상 중소기업의 범위를 업종별로 차등하여 설정하고 있는 국가들은 찾아볼 수 없고 세법상 중소기업 규정을 두고 있는 일본, 호주, 프랑스의 경우에도 그 범위가 매우 좁게 설정되어 있어서 중소기업에 대한 세제상 우대조항들이 매우 작은 규모의 소기업에 국한되고 있음
 - 일본의 경우 법인세 경감세율이 적용되는 중소법인의 범위를 자본금 또는 출자금 1억엔(원화 기준 약 10억원)이하로 규정하고 있음
 - 호주의 경우 법인세 경감세율이 적용되는 중소법인의 범위를 매출액 200만호주달러(원화기준 약 17.5억원)이하로 규정하고 있음
 - 프랑스의 경우에도 중소기업의 매출액 상한을 763만유로(원화기준 약 99.4억원) 이하로 설정하고 있으며 추가적으로 개인주주 지분이 75% 이상이라는 지분 요건도 충족되어야 함
 - 프랑스의 경우 투자촉진을 위한 조세지원에 대한 중소기업의 범위는 일반적인 중소기업범위보다 폭 넓게 규정하고 있지만 매출액 5천만유로(원화기준 약 652억원) 이하로 설정하고 있어서 우리나라의 최대 1,500억원보다 현저히 낮은 수준임
- 미국, 영국, 캐나다, 독일의 경우 세법상 중소기업 범위를 규정하는 일반적인 조항은 찾아보기 어렵고 일부 조세지원 조항에서 차등지원받을 수 있는 기업규모를 별도로 설정하고 있음
 - 이는 해당 조세지원 제도의 효과성을 제고하기 위해 지원이 필요한 납세자 계층을 조세지원 제도별로 설정하고 있는 것으로 판단됨

- 예를 들어, 독일의 경우 순자산이 23.5만유로(원화기준 3.6억원) 또는 과세소득 10만유로(원화기준 약 1.3억원) 이하인 기업들에게만 투자촉진을 위한 조세지원제도를 허용하고 있으며 연구개발에 대한 조세지원은 중소기업과 대기업 모두 시행하지 않고 있음

〈표 2〉 주요 국가의 세법상 중소기업 범위

국 가	세법상 중소기업 규정 유무	세법상 중소기업 규정	
미국	×	-	
영국	×	-	
캐나다	×	-	
일본	○	· 법인세법 제66조	· 자본금 총액이나 출자금이 1억엔 이하인 중소기업은 경감세율 적용
호주	○	· 소득세법(Income Tax Assessment Act 1997), Section 328-110	· 연간매출액 200만호주달러 미만
프랑스	○	매출액 763만유로 미만(개인주주 지분 75% 이상)	
독일	×	-	

자료: 1. 일본 재무성(http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/215.htm), 2016.7.13. 접속

2. 호주 소득세법(Income Tax Assessment Act 1997), Section 328-110, 김학수(2016)에서 재인용

- 주요 국가들의 조세지원제도 중 중소기업 우대조항을 활발히 활용하고 있는 제도는 연구개발에 대한 조세지원제도인데 다른 국가들과 달리 우리나라의 경우에만 업종별 제한을 두고 있으며 중소기업과 대기업 사이의 조세지원제도의 격차가 비교대상 국가들 중 가장 크게 나타남
 - 비교대상 국가들 중에서 연구개발 조세지원제도의 정책대상 업종을 제한하는 국가는 찾아볼 수 없었으나 우리나라는 중소기업 범주기준인 매출액 규모를 업종별로 차등적으로 적용하고 있음
 - 매출액 기준을 적용하여 중소기업에 보다 많은 제도상 혜택을 지원하고 있는 국가들로는 영국, 프랑스, 호주가 있으며 영국을 제외한 프랑스와 호주의 중소기업 매출액 상한은 우리나라의 매출액 상한보다 훨씬 낮은 수준

- 프랑스의 경우 5천만유로(원화 기준 652억원), 호주의 경우 200만호주달러(원화 기준 17.5억원) 이하의 기업들을 중소기업 연구개발 조세지원제도의 정책대상자로 설정하고 있어서 최고 1,500억원 이하로 규정하고 있는 우리나라의 중소기업 매출액 상한과 큰 차이를 보이고 있음
- 우리나라, 호주, 캐나다의 경우 근로자 수와 관련된 중소기업 기준은 없는 것으로 파악되는 한편 미국과 영국은 500명 이하, 일본 1,000명 이하, 프랑스 250명 이하의 규정을 적용
 - 과거 최대 300명 기준을 적용했던 우리나라와 달리 미국, 영국, 일본은 근로자 수 기준의 경우 보다 폭 넓은 중소기업 범위를 설정하고 있으며 프랑스는 과거 우리나라 기준과 유사하지만 소폭 작은 규모의 기업들만을 중소기업으로 인정
 - 미국의 경우 업종별뿐만 기업규모별 차등지원은 없지만 고용인 500명 이하인 기업이 에너지연구 관련 위탁계약연구비용을 지출한 경우 전액을 연구비용으로 인정하는 반면 이외의 일반기업은 해당 위탁계약연구비의 65%만 적격 연구비로 인정하며 차등지원
- ● 이상의 세법상 중소기업의 범위를 주요 국가들과 비교한 결과에 따르면, 우리나라의 세법상 중소기업의 범위는 여타 국가들에 비해 상당히 넓게 설정되어 있으며 우리나라의 조세정책은 제조업종을 우대하던 과거의 정책기조를 유지하고 있는 것으로 판단됨
 - 이러한 우리나라의 조세정책 기조는 과거 제조업 중심의 수출확대를 통한 경제발전을 도모하던 개발연대에 정착된 것으로서 신산업의 생성·성장 및 기존 산업과의 융복합이 필요한 현 시점에는 적절한 것으로 보기 어려움
 - 지원이 필요한 시기에 제도적 보완이 시의적절히 뒤따르지 못할 경우 업종간 과세형평성뿐만 아니라 지원제도의 효과성을 떨어트리는 결과를 초래할 수 있으므로 업종에 대한 제한은 향후 점진적으로 축소될 필요
 - 특히 세법상 중소기업의 범위 규정에 있어서 업종을 기준으로 일부 업종의 작은 규모의 기업은 배제되고 특정 업종의 큰 규모의 기업은 중소기업 지위를 유지하며 다양한 혜택을 받을 수 있다면 새로운 산업의 생성과 성장을 지연시킬 수 있으며, 이는 결과적으로 우리 경제구조의 발전을 저해할 가능성이 큼

〈표 3〉 R&D 조세지원의 중소기업 요건 비교

	공제방식	업종	매출액	고용인	기타
한국	세액공제	없음	400억~1,500억원 업종별 상이	없음	-
미국	세액공제	없음	없음	500명 이하	기본적으로 차등지원 없으나 에너지 연구 관련 위탁계약연구비용에 한해서 기업규모별 차등 적용
영국	추가소득 공제	없음	1억파운드	500명 이하	매출액 조건 대신 대차대조표상 총 자산 8,600만파운드 미만과 고용 조건 동시 충족시 적격 R&D의 230%를 소득공제
	세액공제	소득공제 지원과 중소기업 요건 동일(손실 발생기업의 경우 종업원 원천징수 및 국가보험부담금 납부액을 한도로 손실의 14.5%를 환급형 세액공제로 전환 신청 가능)			
캐나다	세액공제	없음	없음	없음	캐나다인 지배 비상장법인(CCPC)으로 전년도 소득 50만캐나다달러 이하인 경우 일반 세액공제율보다 20%포인트 높은 35%의 세액공제율 적용하고 환급형 세액공제 가능
일본	세액공제	없음	없음	1,000명 이하	자본금 1억엔 이하 및 대기업 지분을 50% 미만과 고용인 수 조건 모두 충족
프랑스	세액공제	없음	5,000만유로	250명	매출액 및 고용조건을 갖춘 중소기업의 새로운 프로토 타입과 파일럿 설비에 대해 40만유로 한도로 20% 세액공제
호주	세액공제	없음	200만호주달러	없음	중소기업 요건을 갖춘 경우 일반 세액공제율보다 5%포인트 높은 45%를 적용하고 환급형 세액공제 가능

자료: 김학수(2016)에서 재인용

3. 중소기업 유형별 세부담 격차

- ● 개인사업자와 법인사업자의 평균 실효세율이 수입금액 규모별로 어떠한 양상을 보이는지 살펴봄으로써 사업자 유형별 세부담의 차이에 대해 검토함
 - 국세통계연보에는 개인사업자만을 별도로 분리하여 종합소득세 신고현황이 발표되고 있지 않아서 엄밀한 비교검토에는 한계가 있다는 점에 유념할 필요
 - 국세통계연보에서 찾을 수 있는 수입금액규모별 종합소득세 신고현황은 비사업자의 종합소득세 신고현황을 별도로 구분하여 제시하지 않고 있어서 사업소득이나 부동산임대소득이 없는 비사업자의 신고현황이 포함된 자료만을 이용할 수밖에 없음¹⁾
 - 또한 종합소득세 신고자의 수입금액규모별 구간은 법인세 신고기업의 수입금액 규모별 구간과 일치하지 않아서 5억원 이하, 5억~10억원 이하, 10억~50억원 이하의 세 개 구간에 대한 비교만이 가능한 상황
 - 종합소득세 신고자의 경우 수입금액 최고 구간은 10억원 초과이어서 그 이상의 구간에 대한 상세정보는 찾을 수 없으나 2014년 귀속 수입금액 10억원 초과 구간의 14만 516명의 종합소득세 신고자의 평균 수입금액은 21억 7천만원으로 나타났음
 - 수입금액 10억~50억원 이하 구간의 12만 4,207개의 법인세 신고법인의 평균 수입금액은 23억 8,500만원으로 수입금액 10억원 초과 종합소득세 신고자의 평균 수입금액과 유사하게 나타나서 이 구간의 종합소득세 신고자와 법인사업자의 평균 실효세율을 비교함²⁾
- ● 개인사업자의 평균 실효세율이 법인사업자의 평균 실효세율보다 낮은 구간의 기업규모는 수입금액 5억원 이하 구간으로 나타났음
 - 과세표준을 기준으로 계산한 평균 실효세율의 경우 2013년 귀속을 제외하고 2010년부터 지속적으로 개인사업자의 평균 실효세율보다 법인사업자의 평균 실효세율이 더 높았던 것으로 나타났음
 - 2013년 귀속의 경우에는 두 유형의 사업자 사이의 실효세율의 차이는 0.1%포인트 수준으로 축소됐으나 2014년에는 다시 법인의 평균 실효세율이 0.6%포인트 높게 나타나며 이전 연도와 같은 양상을 보였음

1) 2014년 귀속 기준 비사업자의 신고건수 비중은 9.9%이나 총수입금액 비중은 3.3%에 불과한 것으로 나타나서 종합소득세 신고자 전체의 수입금액구간별 평균실효세율을 크게 왜곡하지 않는 것으로 판단됨

2) 법인의 경우 수입금액 50억~100억원 이하 구간에 속하는 31,579개 기업들의 평균 수입금액은 69억 6,900만원으로 10억원 초과 종합소득세 신고자의 평균 수입금액이나 10억~50억원 구간의 법인사업자 평균 수입금액과 큰 차이를 보이므로 직접 비교하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨

〈표 4〉 기업 유형별·수입금액 규모별 평균 실효세율 추이

(단위: %, %p)

과세 표준 기준	수입금액 구간	2010			2011			2012			2013			2014		
		개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)
과세 표준 기준	5억 이하	12.8	13.2	-0.4	13.1	13.6	-0.5	12.9	15.1	-2.2	13.4	13.3	0.1	12.1	12.7	-0.6
	5억 ~ 10억	20.2	10.3	9.9	20.5	10.5	10.0	21.0	9.9	11.1	21.4	10.4	11.0	21.4	9.9	11.5
	10억 ~ 50억	24.6	10.7	13.9	25.0	10.9	14.1	26.5	10.3	16.2	26.7	10.9	15.8	27.0	11.1	15.9
소득 금액 기준	5억 이하	8.4	7.7	0.7	8.5	7.9	0.6	8.4	9.4	-1.0	9.0	8.3	0.7	9.1	7.5	1.6
	5억 ~ 10억	17.3	7.4	9.9	17.5	8.0	9.5	17.9	7.6	10.3	18.3	7.9	10.4	19.4	7.6	11.8
	10억 ~ 50억	22.9	8.8	14.1	23.2	9.2	14.0	24.5	8.8	15.7	24.7	9.2	15.5	25.8	9.5	16.3

주: 1. 평균 실효세율

- 종합소득자: 총결정세액/과세표준(종합소득금액)

- 법인: 총부담세액/과세표준(후자법인소득금액)

2. 종합소득자는 비사업자를 제외한 수입금액 규모별 통계가 가용하지 않아 비사업자(사업소득 또는 부동산소득 없이 종합소득세를 신고한 자) 포함

3. 2014년 귀속 수입금액 10억원 초과 개인 종합소득신고자의 평균 수입금액은 21억 7천만원이고 수입금액 10억원 초과~50억원 이하 구간의 법인사업자 평균 수입금액은 23억 8,500만원으로 나타남. 여기서 수입금액 10억원 초과 종합소득신고자의 평균실효세율과 수입금액 10억원 초과~50억원 이하 법인사업자의 평균 실효세율을 비교함.

자료: 국세청, (종합소득자) 3-2-1 주요항목 신고 현황, (근로소득자) 4-2-4 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅳ(과세대상근로소득), 2015, (국세통계 조기통계) 8-1-3 법인세 신고 현황Ⅲ(수입금액, 자산, 자본금), 2016, 김학수(2016)에서 재인용

4. 중소기업 비과세감면제도와 혁신성향

- ● 중소기업이 주로 활용하는 비과세감면제도는 중소기업특별세액감면제도와 연구개발 세액공제제도이나 이 제도들이 중소기업의 혁신성향이나 성장성을 제고하는지에 대해서는 회의적임
- ● 중소기업특별세액감면제도는 수익성을 확보한 중소기업들에만 주어지는 세액감면제도로써 기업규모, 업종, 소재지에 따라 5~30%의 세액을 감면해주지만 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 제도가 아닌 단순 보조금 지급 성격의 지원제도임

- 비수도권에 위치한 제조업 영위 소기업의 경우 최대 30%까지 세액감면을 받을 수 있고 다수의 서비스업 영위 중소기업이 정책대상자에서 배제되어 있음
 - 동 제도에 의해 2015년 발생한 조세지출 규모는 1.6조원 수준이고 2016년과 2017년 각각 1.8조원과 1.9조원 수준으로 추정됨
- 수익성을 확보한 제조업 중심의 일부 업종의 중소기업에 투자, 고용 등 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 특정 요건을 갖추지 않아도 감면혜택을 받을 수 있어서 기업 입장에서는 매우 손쉬운 절세수단임
 - 그러나 기업에 대한 비과세감면제도는 긍정적 외부효과가 발생하는 특정한 경제행위를 유도하는 형태이어야 함
- 중소기업에 대한 정부의 연구개발지원은 조세지원과 재정사업을 통해 이루어지고 있으며 지속적으로 정부 지원은 확대되는 양상이나 중소기업의 혁신성향에 미치는 영향은 크게 개선되지 못한 것으로 분석됨
 - 중소기업에 대한 지원은 조세지원보다는 재정사업을 통해 이루어지고 있으며 전체에서 차지하는 중소기업 수혜 비중은 2014년 52.5%로 대기업보다 더 많이 지원되고 있음
 - 중소기업과 벤처기업이 전체 기업 연구개발비의 22% 정도를 수행하는 것에 비해 정부 지원은 매우 관대한 수준인 것으로 판단됨
 - 전체 기업 연구개발비의 78% 수준을 부담하는 대기업에 대한 정부의 연구개발 지원 비중은 47.5% 수준임
 - 대기업에 대한 재정사업 지원 비중은 33.9%에 불과하고 조세지원을 통한 대기업 지원 비중이 65.6%으로 크게 나타난 것은 자체 연구개발의 필요성과 여력이 큰 대기업에는 국가연구개발사업을 통한 지원보다는 조세지원의 형태로 수행하는 것이 바람직하다는 정책의지가 반영된 결과로 판단됨
 - 2010년 정부의 연구개발에 대한 지원은 조세지원을 통해 1.8조원, 재정사업을 통해 2.9조원, 합계 4.7조원 수준이나 연평균 8% 내외의 증가세를 보이며 2014년 조세지원 2.7조원, 재정지원 3.7조원, 합계 6.4조원으로 증가
 - 이러한 정부지원의 양적 증가를 통해 민간 연구개발의 활성화는 결과적으로 기업들의 특허 보유 건수와 같은 1차적 연구개발 결과물의 양적 증가를 가져왔으나 매출액 대비 세전 수익률을 개선하지는 못한 것으로 평가됨
 - 결과적으로 정부의 연구개발지원의 패러다임을 연구개발 투입에 대한 지원 확대에서 투입에 대한 지원과 성과에 대한 지원을 모두 고려해야 함을 시사

〈표 5〉 기업규모별 정부 R&D 지원 현황 비교

(단위: 억원, %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
세액공제 (조특법 제10조)	중소기업	7,729.9 (42.0)	9,192.8 (39.8)	9,701.6 (38.4)	9,170.9 (32.2)	9,433.0 (34.4)
	대기업	10,686.9 (58.0)	13,920.3 (60.2)	15,555.5 (61.6)	19,322.9 (67.8)	18,003.8 (65.6)
	합계	18,416.8	23,113.0	25,257.1	28,493.8	27,436.8
국가연구 개발사업	중소기업	16,353.0 (57.0)	18,469.0 (57.1)	20,956.0 (59.3)	21,926.0 (59.0)	24,150.0 (66.1)
	대기업	12,330.0 (43.0)	13,861.0 (42.9)	14,397.0 (40.7)	15,216.0 (41.0)	12,360.0 (33.9)
	합계	28,683.0	32,330.0	35,353.0	37,142.0	36,510.0
정부지원 합계	중소기업	24,082.9 (51.1)	27,661.8 (49.9)	30,657.6 (50.6)	31,096.9 (47.4)	33,583.0 (52.5)
	대기업	23,016.9 (48.9)	27,781.3 (50.1)	29,952.5 (49.4)	34,538.9 (52.6)	30,363.8 (47.5)
	합계	47,099.8	55,443.1	60,610.1	65,635.8	63,946.8

자료: 1. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
 2. 한국과학기술기획평가원, 『2015년도 국가연구개발사업 조사·분석보고서』, 2016. 7.
 3. 김학수(2016)에서 재인용 및 재편가공

〈표 6〉 자체연구개발, 특허보유건수, 매출액 대비 세전수익률 사이의 관계

	$Patent_t$		$EBT_t/Sales_t$			
	추정계수	p-value	추정계수	p-value	추정계수	p-value
RD_t	0.021	0.010	-	-	0.398	0.566
RD_{t-1}	0.032	0.000	-	-	1.878	0.018
RD_{t-2}	0.014	0.011	-	-	2.308	0.262
$Patent_t$	-	-	20.436	0.405	-	-
$Patent_{t-1}$	-	-	34.668	0.297	-	-
$Patent_{t-2}$	-	-	21.247	0.254	-	-
관측 수	6,995		7,531		8,744	
기업 수	3,987		4,183		4,961	
$within - R^2$	0.008		0.002		0.001	

주: 1. 연도더미와 기업더미를 포함한 고정효과모형으로 추정된 결과임
 자료: 통계청, 『기업활동조사』, 2011~2014; 김학수(2016)에서 재인용

Ⅲ 정책제언

제안 1) 새로이 생성되거나 기존 산업과 융복합하여 생성된 산업을 제때에 지원할 수 있도록 세법상 중소기업 범위 기준에 적용되고 있는 업종 규정을 네거티브 방식으로 개편

●● 세법상 중소기업 범위는 「중소기업기본법」상의 범위를 그대로 원용하거나 주요 조세 지원제도마다 개별적으로 특정 업종을 배제하는 형태로 규정되어 있으나 이는 새로운 산업의 생성과 발전에 따라 필요한 적기에 지원될 수 있도록 네거티브 방식으로 개편할 필요

- 조세지원 대상 업종을 열거주의 방식으로 설정하고 특정 업종을 추가하는 현행의 방식은 신생 및 융복합 산업이 어느 업종에 속하는지 여부를 판단하고 지원의 필요성이 있는지를 논의하고 입법하는 데 많은 시간이 소요되고 결과적으로 산업 생성 및 융복합 초기에 지원이 적절히 이루어지지 못할 수 있음
- 국민 정서상 육성지원 대상으로 보기 어려운 유희주점업과 같은 일부 업종만을 제외하는 방식인 네거티브 방식으로 중소기업 범위에 관련된 업종제한을 개편함으로써 해당 배제 업종 이외에 모든 업종은 기본적으로 지원대상으로 포괄할 필요

제안 2) 「중소기업기본법」상의 중소기업 범위는 세법상 중소기업 범위 기준으로 적용하기에는 지나치게 넓게 설정되어 있으므로 세법상 기업규모에 따른 지원 대상은 현재 소기업 범위 기준 수준 이하로 축소

●● 기업이 신설되어 성장함에 따라 지속적으로 포기해야 할 조세지원제도가 있을 경우 피터팬 신드롬의 원인으로 작용할 수 있으므로 세법상 기업규모에 따른 지원대상은 매우 작은 영세 소규모 기업으로 한정할 필요

- 우리나라 세법상 중소기업의 범위는 업종을 제한하는 반면 기업규모를 매우 크게 설정하고 있으나 주요 선진 국가들의 세법상 중소기업의 규모기준은 우리보다 작게 설정되어 있으며 업종 제한이 없음
- 어떤 업종을 영위하든 영리를 목적으로 설립된 기업들이 보다 왕성한 투자와 일자리 창출을

통해 성장할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 조세지원 정책대상 업종에서 일부 국민정서상 육성 대상으로 받아들일 수 없는 업종을 제외한 모든 업종을 포괄한다면 현행 중소기업 범위보다 훨씬 작은 규모의 기업들만을 지원대상으로 삼는 것이 필요

- 세법상 중소기업의 범위를 「중소기업기본법」상 소기업으로 한정하더라도 여타 국가들의 조세지원을 위해 제도별로 설정한 중소기업의 범위에서 크게 벗어나지 않을 것으로 판단

제안 3) 중소기업 유형별 세부담 격차 축소를 통해 사업자 유형(개인 vs. 법인) 선택의 왜곡을 축소할 필요

- ● 수입금액 5억~50억원 구간에서 개인사업자와 법인사업자 사이에 약 10~15% 수준의 실효세율 격차가 발생하고 있는 상황을 개선하기 위해서는 수입금액 5억~50억원 구간에 속하는 법인사업자의 실효세율을 높일 필요가 있음
 - 수입금액 5억~10억원 구간의 법인 평균 과세표준은 6,100만원, 10억~20억원 구간의 경우 1억 900만원, 20억~50억원 구간의 경우 2억 400만원으로 평균적으로 10%의 최저세율이 적용되므로 22%의 단일세율로 과세될 경우 평균 실효세율이 상승하여 개인사업자와의 실효세율 격차를 상당부분 축소할 수 있음
 - 현재의 3단계 초과누진 구조의 법인세율 체계는 대부분의 선진국가들이 단일세율 체계로 과세하고 있는 국제적 추이와도 부합하지 않음
 - 법인은 여러 경제주체들이 영리의 목적으로 결합된 소득창출 도관으로서 소득재분배 효과를 기대할 수 없기 때문에 법인세를 초과누진구조로 과세할 논리적 근거는 미약하고 기업규모가 커짐에 따라 직면하게 될 높은 한계세율을 회피하기 위해 기업 쪼개기와 같은 비정상적 행태를 유발할 가능성도 있음

제안 4) 중소기업 비과세감면제도의 효과성 및 효율성 제고를 위한 정비 노력 필요

- ● 중소기업 조세지원제도 중 정책목표가 명확하지 않거나 긍정적 외부효과를 기대하기 어렵거나 또는 오남용의 여지가 큰 제도들에 대한 과감한 정비가 필요하며, 이러한 정비의 궁극적인 목표는 현행 중소기업 우대 지원제도들이 중소기업들을 보다 혁신적이고 성장지향적인 기업으로 변화시키는 데 있음

- 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 수혜요건을 명시하지 않은 중소기업특별세액감면제도는 원칙적으로 폐지하는 것이 바람직하고, 지속 유지하더라도 수혜요건을 명시하는 등 전면적 개편이 필요
- 연구개발지원제도의 경우 중소기업의 혁신성향과 성장성을 제고하는 데 중요한 제도이나 그 효과성을 보다 제고할 수 있도록 적격 연구개발비에 대한 검토 및 성과연계형 지원제도 마련과 오남용 방지를 위한 세무행정 차원의 제도적 보완이 필요함

IV 기대효과

- 새로운 산업의 생성 및 기존산업과의 융복합을 저해하지 않고 산업구조의 변화를 선제적으로 포괄할 수 있는 보다 성장지향적인 형태의 기업과세체계를 구축할 수 있음
 - 중소기업 지원제도의 정책대상 업종을 정부가 열거할 경우 수반되는 정책실패의 가능성을 축소할 수 있음
- 세법상 중소기업의 범위를 결정하는 매출액 수준을 현행 소기업 수준으로 낮춤으로써 이후 기업들이 성장함에 따라 포기해야 할 조세지원제도의 혜택을 기업성장 초기단계에 축소
 - 피터팬 신드롬의 세제상 원인을 축소함으로써 세제상의 혜택을 목적으로 성장 회피, 기업 쪼개기 등 비 정상적 기업경영행태의 가능성을 축소할 수 있음
- 개인사업자와 법인사업자 선택에 대한 조세제도의 왜곡을 축소함으로써 조세혜택을 목적으로 법인 전환하는 세원 이동을 축소하고 효율적인 기업유형 선택을 유도
 - 법인세율 체계를 단일세율 체계로 전환함에 따라 법인세율체계의 국제적 추이에 부합
- 중소기업 우대 조세지원제도들의 효과성 및 효율성 제고를 통해 중소기업 혁신성 및 성장성 제고를 유도하고 우리 경제의 전반적 활력을 제고

| 참고문헌 |

- 김학수, 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- 통계청, 『기업활동조사』, 각 연도.
- Autio, E. and W. Holzl, “Addressing Challenges for High-Growth Companies: Summary and Conclusions of the Europe Innova Gazelles Innovation Panel,” Europe Innova Paper No. 6, 2008.
- Freedman, J., “Reforming the Business Tax System: Does Size Matter? Fundamental Issues in Small Business Taxation,” in Evans, C. and R. Krever (eds.), *Australian Business Tax Reform in Retrospect and Prospect*, Thomson Reuters, Australia, 1989.
- Gale, W. and S. Brown, “Small Business, Innovation and Tax Policy: A Review,” Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution, 2013.
- McCrary, J., “Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test,” *Journal of Econometrics*, 142, 2008, pp.698-714.



BRIEF

2018년 예산안 및 2017-2021 국가재정운용 계획 평가

한종석 부연구위원(044-414-2415)



I 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 개요

- ● 정부(기획재정부)는 「2018년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」을 9월 1일(금) 국회에 제출
- ● 이번 예산안과 국가재정운용계획은 새 정부가 실질적으로 처음 편성한 예산과 국가재정운용계획이라는 의미를 가짐

1. 2018년 예산안 개요

가. 기본방향

- ● '18년 예산안은 새 정부의 정책과제 수행을 통해 사람중심 지속성장을 구현하는 과정에서 재정의 적극적인 역할을 강조하는 방향으로 재정기조 설정
 - 일자리 창출 · 소득기반 확대 · 혁신성장 지원을 위한 선제적이고 적극적인 재정의 역할 강조
 - 새 정부 정책과제와 경제정책을 충실히 뒷받침하여 중기적으로 '사람중심 지속성장 경제'로의 패러다임 전환에 재정이 기여
- ● 물적 중심 투자에서 사람 중심 투자로 경제·사회구조 전환을 위해 다음과 같은 다섯 가지 중점 투자 방향을 제시
 - (일자리 창출과 질 개선) 한국 고용안정 · 유연모델을 정립, 민간 일자리 창출과 일자리 개선을 지원, 국민생활안전분야의 공공서비스인력을 확충하는 등 공공부문 일자리 창출 병행
 - (소득주도 성장 지원) 저소득층과 취약계층의 소득증대 지원, 서민 주거비 경감, 소상공인 · 사회적기업 지원, 지역 간 격차해소 등을 통한 소득주도 성장 지원
 - (혁신성장 동력 확충) 4차 산업혁명을 위한 혁신 생태계 지원과 혁신자본 공급 등을 규제혁신과 병행하여 혁신을 경제 전방위로 확산
 - (국민이 안전한 나라) 미세먼지 등 환경위해 극복, 먹거리 안전 강화, 재해 · 재난 예방, 자주국방 역량 확보, 통일 지원 확대

- (인적자원 개발) 저출산 극복을 위한 생애주기별 투자, 교육 희망사다리 마련, 고등교육 질 제고
- 강력한 지출 구조조정과 국민 참여예산과 같은 재정운용 시스템 혁신을 통한 재정개혁 실시
 - 적극적인 재정의 역할뿐만 아니라 양적·질적 구조조정을 통해 재정건전성도 안정적으로 관리
 - 국민 참여예산 시범 실시나 실시간 재정정보 공개 시스템 마련 등과 같은 재정운용 시스템 혁신 마련

나. 재정총량

〈표 1〉 2018년 예산안 재정총량

(단위: 조원, %)

	재정 수입	국세 수입	세외 수입	기금 수입	재정 지출	예산	기금	의무 지출	재량 지출	
'17년 확정예산	414.3	242.3	26.4	145.6	400.5	274.7	125.9	197.0	203.5	
'17년 추경	423.1	251.1	26.4	145.6	410.1	280.3	129.8	201.1	209.0	
'18년 예산안	447.1	268.2	26.7	152.2	429.0	295.0	133.9	217.9	211.0	
'17년 대비 증가율	예산	7.9	10.7	1.1	4.5	7.1	7.4	6.4	10.6	3.7
	추경	5.7	6.8	1.1	4.5	4.6	5.2	3.2	8.4	1.0

자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

〈표 1〉의 계속

(단위: 조원, %)

	조세 부담률	국민 부담률	관리재정수지		통합재정수지		국가채무	
			수준	GDP 대비	수준	GDP 대비	수준	GDP 대비
'17년 확정예산	18.8	25.1	△28.3	△1.7	13.7	0.8	682.4	40.4
'17년 추경	19.3	25.7	△28.9	△1.7	13.0	0.8	669.9	39.7
'18년 예산안	19.6	26.1	△28.6	△1.6	18.1	1.0	708.9	39.6

자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

- ● 2018년도 재정수입 전망은 447.1조원으로 2017년 본예산(414.3조원) 대비 7.9%, 추경(423.1조원) 대비 5.7% 증가
 - 2018년도 국세수입은 268.2조원으로 2017년 본예산(242.3조원) 대비 10.7%, 추경(251.1조원) 대비 6.8% 증가하여 재정수입 증가를 견인
 - 2018년도 세외수입은 26.7조원, 기금수입은 152.2조원으로 국세수입 증가율에 비해 변화가 크지 않음

- ● 2018년 재정지출은 새 정부 정책과제를 적극적이고 선제적으로 이행하기 위해서 429.0조원을 편성, 2017년 본예산(400.5조원) 대비 7.1%, 추경(410.1조원) 대비 4.6% 증가
 - '18년도 총지출 증가율을 경상성장률 전망 4.5%보다 2.6%p 높은 수준으로 편성하는 등 적극적으로 재정을 운용

- ● 2018년 총수입 증가로 인해 조세부담률은 19.6%, 국민부담률은 26.1%로 전망
 - 조세부담률은 '17년 본예산(18.8%) 대비 0.8%p, 추경(19.3%) 대비 0.3%p 증가
 - 국민부담률은 '17년 본예산(25.1%) 대비 1.0%p, 추경(25.7%) 대비 0.4%p 증가

- ● 2018년 관리재정수지는 28.6조원 적자로 GDP 대비 Δ 1.6% 수준으로 전망되며, '17년 본예산이나 추경에 비해 소폭 개선
 - 국세수입 개선으로 인해 관리재정수지 적자 소폭 개선
 - 통합재정수지도 국세수입 개선에 따라 18.1조원, GDP 대비 1.0%로 소폭 개선
 - 재정수입 개선으로 인해 재정수지 측면에서 확장적 기조가 완화된 것으로 나타남
 - 재정지출 감소로 인한 재정기조 완화와는 상황이 다름

- ● 2017년 국가채무는 708.9조원, GDP 대비 39.6%로 전망되어 '17년 본예산(GDP 대비 40.4%)보다 0.8%p, 추경(GDP 대비 39.7%)보다 0.1%p 개선
 - 국세수입 증가로 인해 관리재정수지 적자가 감소되면서 국가채무도 개선되는 것으로 전망

- 지출규모의 통제 가능성 정도에 따른 재량지출과 의무지출로 구분하여 살펴보면, 2018년 예산안의 재량지출은 211.0조원, 의무지출은 217.9조원으로 편성

* 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 의해 단가, 대상 등이 결정되므로 지출규모를 축소할 수 있는 여력이 제한적인 지출

〈표 2〉 2018년 예산안 재량지출, 의무지출 현황

(단위: 조원, %)

	총지출	재량지출	의무지출				
			전체	지방이전 재원	복지분야 법정지출	이자지출	기타 의무지출
'17년 예산(A)	400.5	203.5	197.0	87.6	87.2	16.1	6
'18년 예산(B)	429.0	211.0	217.9	99.4	95.7	16.7	6.1
차이(B-A)	28.5	7.5	20.9	11.8	8.5	0.6	0.1
증가율(B/A)	7.1%	3.7%	10.6%	13.5%	9.7%	3.7%	1.7%

자료: 기획재정부, 『2017년-2021년 국가재정운용계획』

- 재량지출은 '17년 예산(203.5조원) 대비 7.5조원(3.7%) 증가, 의무지출은 '17년 예산(197.0조원) 대비 20.9조원(10.6%) 증가
- 재량지출 증가율은 총지출 증가율보다 낮게 편성된 반면, 의무지출 증가율은 총지출 증가율을 큰 폭으로 상회하는 수준으로 편성
- 의무지출의 높은 증가율은 지방이전재원 부문(13.5%)과 복지분야 법정지출(9.7%)에 기인

다. 분야별 자원 배분

- 2018년 예산의 분야별 자원 배분은 중점 투자 방향과 지출구조조정 내용을 반영하여 구성
 - 중점 투자 방향은 (1) 일자리 창출 (2) 소득주도성장 (3) 혁신성장 (4) 안전한 국가 (5) 인적자원 개발 등 5가지 방향으로 설정

[그림 1] 2018년 예산안 분야별 지출 증가율



자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

2. 2017-2021년 국가재정운용계획 개요

가. 기본방향

- 새 정부 국정과제의 차질없는 이행을 위해 재정을 적극적으로 운용하는 방향으로 편성
 - 저성장이 고착되고 양극화가 심화되는 구조적·복합적 위기를 해결하기 위해 과거 물적 자본 중심의 투자전략과 모방·추격형 성장 전략에서 벗어나 ‘사람중심 지속성장 경제’로 패러다임 전환을 추진하기 위한 방향으로 재정을 적극적으로 운용
 - 일자리, 복지, 교육 등 사람에 대한 투자 확대에서 재정의 역할 강조
 - 일자리 창출에 역점을 두고 재정정책을 재설계하고, 적극적 노동시장에 대한 재정투자를 총지출 증가율 이상으로 지속 확대
 - 악화된 분배를 개선하고 삶의 질 향상을 위한 재정의 재분배 역할 강조
 - 누리과정 어린이집 국고지원, 대학 등록금 부담완화 등 사람에 대한 투자 확대
 - 우리 경제의 신성장동력을 창출하기 위한 재정의 역할도 지속적으로 강조
 - 4차 산업혁명 지원, 혁신 클러스터 조성, 혁신형 인재 양성 등과 같은 혁신 성장동력 확충

- 기초연구 R&D를 적극 지원하는 한편 기존 R&D 투자 효율화 병행
- 차질 없는 국정과제 수행을 위한 재원 마련을 위해 zero-base에서 강력한 양적 · 질적 지출 구조조정 추진
 - 양적 구조조정뿐만 아니라 보상체계 혁신, 전달체계 개선, 정기적 존치평가 등을 통한 질적 구조조정 병행
 - 상대적으로 여력 있는 일부 고소득층 · 대기업에 대한 제한적 세율 조정 등과 같은 고소득층 · 대기업에 대한 과세 강화
- 국민 참여를 확대하여 예산과정의 민주성 · 투명성 제고
 - 국민이 예산과정에서 제안 · 심사 · 결정을 하는 직접 참여하는 국가 단위의 국민참여예산제도 도입
 - 국민 눈높이에 맞는 재정정보 공개

나. 재정총량

〈표 4〉 2017-2021년 국가재정운용계획 재정총량

(단위: 조원, %)

	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	연평균 증가율
총수입	414.3	447.1	471.4	492.0	513.5	5.5
국세	242.3	268.2	287.6	301.0	315.0	6.8
세외	26.4	26.7	28.1	27.4	26.7	0.3
기금	145.6	152.2	155.7	163.6	171.8	4.2
총지출	400.5	429.0	453.3	476.7	500.9	5.8
예산	274.7	295.0	313.3	328.1	343.4	5.7
기금	125.9	133.9	140.0	148.5	157.5	5.8
의무	197.0	217.9	233.3	246.5	260.1	7.2
재량	203.5	211.0	220.0	230.2	240.9	4.3
조세부담률	18.8	19.6	19.9	19.9	19.9	-
국민부담률	25.1	26.1	26.2	26.4	26.4	-
관리재정수지 (GDP 대비)	△28.3 (△1.7)	△28.6 (△1.6)	△33.0 (△1.8)	△38.4 (△2.0)	△44.3 (△2.1)	-
통합재정수지 (GDP 대비)	13.7 (0.8)	18.1 (1.0)	18.0 (1.0)	15.3 (0.8)	12.5 (0.6)	-
국가채무 (GDP 대비)	682.4 (40.4)	708.9 (39.6)	749.1 (39.9)	793.0 (40.3)	835.2 (40.4)	-
명목 성장률	4.6(17.7.25)	4.5	4.9	4.9	4.9	-

자료: 기획재정부, 『2017-2021년 국가재정운용계획 주요내용』

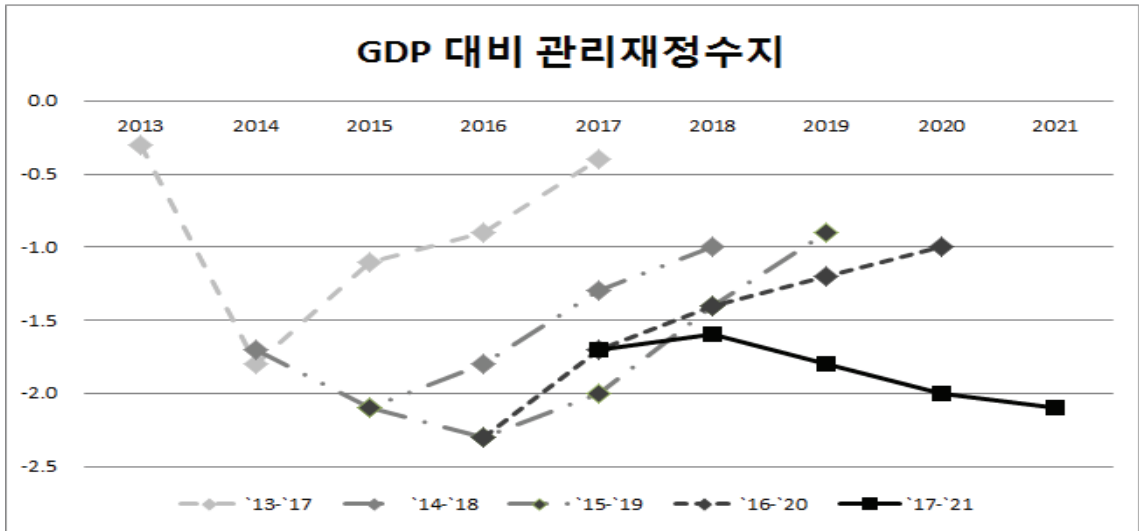
- '17-'21년 국가재정운용계획의 연평균 총수입 증가율은 '16-'20년 계획보다 0.5%p 증가한 5.5%, '21년 총수입은 513.5조원으로 전망
 - '17-'21년 중기계획상 국세수입은 연평균 증가율이 6.8%로 총수입 증가율보다 1.3%p 높고, '16-'20 중기계획의 국세수입 연평균 증가율보다 1.2%p 높을 것으로 전망
 - '17-'21년 중기계획상 기금수입은 연평균 증가율이 4.2%로 '16-'20년 중기계획 연평균 증가율보다 1.0%p 낮을 것으로 전망

- '17-'21년 국가재정운용계획의 연평균 총지출 증가율은 '16-'20년 계획보다 2.3%p 증가한 5.8%, '21년 총지출은 500.9조원으로 전망
 - 재량지출 연평균 증가율은 '16-'20년 연평균 증가율보다 2.7%p 높게 설정된 4.3%로 '13-'17 중기계획 이후 가장 높은 증가율
 - 의무지출 연평균 증가율도 '16-'20년 연평균 증가율보다 1.7%p 높은 7.2%로 '14-'18 중기계획 이후 지속적으로 하락하던 연평균 증가율 추세가 급격히 상승
 - '17-'21년 중기계획의 높은 의무지출 연평균 증가율 역시 지방이전 자원(7.6%)과 복지 분야 법정지출(8.0%)의 높은 연평균 증가율에 의해 견인

- '17-'21년 국가재정운용계획의 GDP 대비 관리재정수지는 '17년 Δ 1.7%에서 '21년 Δ 2.1%까지 점진적으로 증가하는 것으로 전망
 - '16년-'20년 중기 계획은 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지해 관리재정수지가 개선되는 것으로 계획했으나, '17-'21년 중기계획에서는 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하는 것으로 계획함에 따라 관리재정수지 적자가 소폭 증가하는 것으로 나타남
 - '13-'17년 국가재정운용계획부터 '16-'20년 국가재정운용계획까지는 관리재정수지 적자가 점진적으로 개선되는 방향으로 계획했으나 '17-'21년 국가재정운용계획에서는 관리재정수지 적자가 소폭 증가하는 것으로 계획한 것이 특징

[그림 2] 국가재정운용계획별 GDP 대비 관리재정수지 추세

(단위: %)



- ● '17-'21년 국가재정운용계획의 GDP 대비 국가채무는 '17년 40.4%에서 소폭 개선되었다가 '21년 40.4% 수준을 회복하는 것으로 전망
 - '16-'20년 중기계획에서는 GDP 대비 국가채무가 '18년 40.9%까지 증가한 후 '20년까지 40.7%로 소폭 감소할 것을 전망하였으나, '17-'21년 중기계획에서는 40.4%를 유지하는 것으로 전망
 - '13-'17년 국가재정운용계획부터 '16-'20년 국가재정운용계획까지는 GDP 대비 국가채무가 점진적으로 개선되는 방향으로 계획했으나 '17-'21년 국가재정운용계획에서는 '17년 수준을 유지하는 것으로 계획

다. 분야별 자원 배분

- ● '17-'21년 국가재정운용계획에 따르면 12개 분야 중 보건·복지·노동이나 교육 등과 같은 7개 분야는 향후 증가세를 유지하는 반면, SOC나 산업·중소기업·에너지 등과 같은 5개 분야는 감소 추세를 나타냄
 - 보건·복지·노동(9.8%)이나 교육(7.0%), 일반·지방행정(6.5%)과 국방(5.8%) 등이 총지출 증가율(5.8%)을 상회

- SOC($\Delta 7.5\%$), 환경($\Delta 1.6\%$), 산업·중소기업·에너지($\Delta 1.5\%$), 문화·체육·관광($\Delta 1.0\%$) 등은 지출을 감축하는 방향으로 설정

〈표 5〉 2017~2021년 국가재정운용계획의 분야별 배분

(단위: 조원, %)

구 분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	연평균 증가율
◆ 총지출	400.5	429.0	471.4	492.0	513.5	5.5
1. 보건·복지·노동	129.5	146.2	159.4	172.7	188.4	9.8
2. 교육	57.4	64.1	68.1	72.7	75.3	7.0
3. 문화·체육·관광	6.9	6.3	6.4	6.5	6.6	$\Delta 1.0$
4. 환경	6.9	6.8	6.7	6.6	6.5	$\Delta 1.6$
5. R&D	19.5	19.6	19.7	19.8	20.0	0.7
6. 산업·중소기업·에너지	16	15.9	15.7	15.4	15.1	$\Delta 1.5$
7. SOC	22.1	17.7	17	16.5	16.2	$\Delta 7.5$
8. 농림·수산·식품	19.6	19.6	19.5	19.4	19.2	$\Delta 0.5$
9. 국방	40.3	43.1	45.3	47.7	50.4	5.8
10. 외교·통일	4.6	4.8	4.9	5.0	5.0	2.3
11. 공공질서·안전	18.1	18.9	19	19.2	19.5	1.9
12. 일반·지방행정	63.3	69.6	74.2	77.9	81.3	6.5

자료: 기획재정부, 『2017~2021년 국가재정운용계획 주요내용』

- 분야별 지출 증감률을 살펴보면 2018년 예산안에 집중적으로 반영한 후 중기적으로는 일정 수준을 유지하는 방향으로 편성
 - 보건·복지·노동 분야와 교육 분야는 '18년도 증가율이 연평균 증가율을 상회하도록 편성
 - SOC와 문화·체육·관광 분야도 '18년 큰 폭으로 감축시켜 지출 수준을 조정한 후 연평균 감축률을 각각 $\Delta 7.5\%$ 와 $\Delta 1.0\%$ 수준에서 유지
 - 다른 분야들은 '18년 증가율과 연평균 증가율을 유사한 수준으로 유지

II 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 평가

1. 역대 정부의 재정운용 방향과의 비교

- ● 「2018년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」은 새 정부 정책 방향에 따라 재정 운용에 대한 구체적인 방향을 담고 있음
 - 분야별 자원 배분 방향에서 새 정부의 특징과 정책 기조가 구체적으로 나타남
 - 새 정부의 재정운용 방향에 대한 이해를 높이기 위해 역대 정부들의 국가재정운용계획의 재정 운용 방향과 재정총량, 분야별 자원 배분을 비교

가. 재정운용 기본 방향

〈표 6〉 2017-2021년 국가재정운용계획의 분야별 배분

정부	중점 투자 분야	자원 배분 방향
노무현 정부	(1) 성장잠재력 확충	기술 인력 양성, 인적 자원 개발을 위한 R&D, 교육 투자 초점
	(2) 국민기본생활 안정	성장과 분배 선순환을 위한 사회복지 지원, 최소한의 기본 생활보장
	(3) 공공서비스 강화	자주 국방 중점 지원, 국가 안전·위기 관리 등에 대한 공공서비스 확대
이명박 정부	(1) 성장잠재력 확충	녹색성장, 소재·환경·에너지 분야에 대한 집중 투자
	(2) 서민생활 안정화	서민·취약계층을 위한 맞춤형 복지 제공 및 일자리 창출
	(3) 국가 위상 제고	G20 정상회의를 비롯한 각종 국제회의 개최, ODA 사업을 통한 국가 위상 제고
박근혜 정부	(1) 성장잠재력 확충	창조경제와 문화 융성을 통한 성장 동력 확충
	(2) 맞춤형 복지	생애주기별·수혜대상별 맞춤형 복지안전망을 구축, 일자리 창출에 초점
	(3) 안전 분야 자원 배분	-
문재인 정부	(1) 일자리 중심 경제	일자리 창출, 적극적 노동시장 정책
	(2) 소득주도 성장	아동수당 도입, 기초연금 인상, 기초생활보장 부양의무자 기준 완화
	(3) 혁신 성장 분야 자원 배분	기초연구에 대한 투자 적극 지원, R&D 투자 효율화

자료: 저자 작성

- ● (노무현 정부) 국가적 우선순위를 감안하여 전략적 자원 배분을 하고, 기본 방향은 (1) 성장잠재력 확충 (2) 국민기본생활 안정 (3) 공공서비스 강화에 초점
 - 세출구조조정을 통한 전략적 배분과 핵심과제 중점 지원을 통한 효율성 추구

- (이명박 정부) 경제 위기 대응과 재정건전성 확보가 중요한 문제로 제기되고 기본방향은 (1) 성장잠재력 확충 (2) 서민생활 안정화 (3) 국가 위상 제고에 초점
 - '09년 경기에 대응하는 적극적 재정운용을 강조, 경기 회복 이후 재정건전성 확보를 위해 국가채무 중점 관리
- (박근혜 정부) 경제 활력 제고와 구조개혁 중장기 재정건전성 확보, 재정 개혁을 기본 방향으로 (1) 성장잠재력 확충 (2) 맞춤형 복지 (3) 안전 분야에 자원 배분
 - 중장기 재정건전성 확보를 위해 재정누수 방지, 지출효율화, 재정운용 틀 마련과 같은 구조개혁 실시
- (문재인 정부) 사람중심 지속성장 경제로 패러다임 전환을 추진하기 위해 (1) 일자리 중심 경제 (2) 소득주도 성장 (3) 혁신 성장 분야에 자원 배분
 - 강력한 양적·질적 구조조정을 추진하고, 국민 참여 예산제도를 도입하는 등 재정시스템 혁신을 병행 추진

나. 재정 총량

〈표 7〉 과거 정부별 재정총량 증가율

(단위: %)

	예산년도 증가율 ¹⁾				중기 연평균 증가율 ²⁾			
	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
재정수입	5.9	7.5	△0.5	7.9	7.4	7.5	4.1	5.5
국세수입	7.0	8.5	1.0	10.7	8.3	6.4	5.8	6.8
재정지출	6.0	6.5	4.6	7.1	6.3	6.2	4.0	5.8
관리재정수지	13.9	△5.5	451.1	1.1	△48.7	△100	12.0	11.9
(GDP 대비)	(11.1)	(△9.1)	(500.0)	(△5.9)	(△100)	(△100)	(7.5)	(5.4)
통합재정수지	69.7	24.0	△57.2	32.1	77.6	23.8	5.3	△2.3
(GDP 대비)	(75.0)	(16.7)	(△60.9)	(25.0)	(66.8)	(14.6)	(△1.1)	(△6.9)
국가채무	19.0	5.3	10.9	3.9	9.7	6.5	7.0	5.2
(GDP 대비)	(10.3)	(△1.2)	(6.4)	(△2.0)	(1.6)	(△1.4)	(0.9)	(0.0)

주 : 1) 예산년도 증가율은 국가재정운용계획상 1차년도 대비 2차년도 증가율

2) 중기 평균 증가율은 국가재정운용계획상 5년 연평균 증가율

자료 : 기획재정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2008~2013년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2013~2017년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2017~2021년 국가재정운용계획 주요내용』

- (재정수입) 새 정부의 예산년도 재정수입 증가율은 과거 정부보다 높고, 중기 연평균 증가율도 낮은 수준이 아니기 때문에 적극적 재정운용을 위한 자원 확보가 상대적으로 용이
 - '16년과 '17년 급격히 호전된 국세수입 여건으로 인해 재정수입 중기적으로도 양호
 - 중기 연평균 증가율이 노무현 정부나 이명박 정부보다 낮지만 성장률 하락을 고려하면 연평균 증가율이 낮은 수준은 아님
 - 갑작스런 경기 침체가 발생하고 '17년 세법 개정으로 인한 세수효과가 '19년 이후 실현될 경우 '17-'21년 중기 재정수입 전망을 크게 벗어나지 않을 가능성이 높음

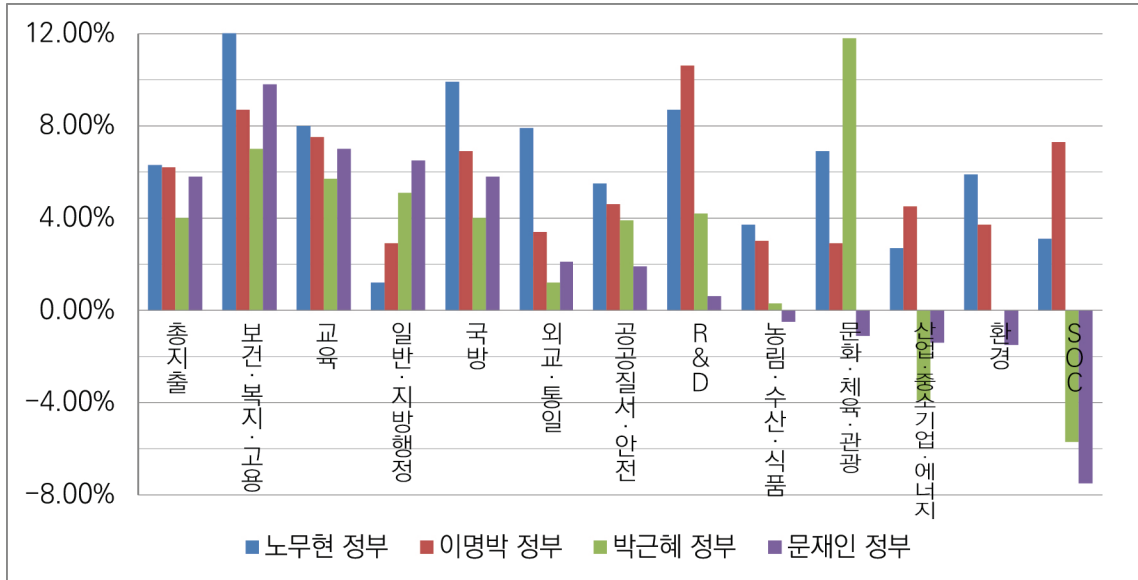
- (재정지출) 새 정부는 적극적인 재정운용을 위해 예산년도 재정지출을 과거 어느 정부보다 높은 수준으로 설정하였으며, 중기적으로 적극적인 재정운용을 지속하는 것으로 설정
 - 과거 정부와는 달리 중기 재정지출 증가율을 재정수입 증가율보다 소폭 높게 유지

- (관리재정수지) 관리재정수지 증가율을 박근혜 정부보다 낮은 수준으로 유지함으로써 재정건전성을 훼손하지 않는 재정운용 의지를 보임
 - 재정건전성 훼손 여부는 중기 재정수입 전망 달성 여부에 영향을 크게 받을 것으로 전망
 - 노무현 정부와 이명박 정부는 관리재정수지 적자를 개선하는 방향으로 중기계획을 편성했으나 새 정부는 현재 적자 수준을 유지하는 방향으로 편성

- (국가채무) GDP 대비 국가채무를 중기적으로도 현재 수준을 유지하는 방향으로 편성함으로써 재정지출 확대에도 불구하고 재정건전성을 훼손하지 않도록 관리하는 방향으로 편성
 - 예산년도는 재정수입 증가로 GDP 대비 국가채무가 소폭 개선될 것으로 전망
 - 높은 재정수입 증가율로 인해 과거 정부와는 달리 GDP 대비 국가채무를 악화시키지 않는 방향으로 편성 가능
 - 과거 정부 역시 적극적인 재정운용과 재정건전성 확보라는 상반된 정책목표를 동시에 달성하기 위해 계획을 설정했으나, 이를 달성하지 못해 매년 중기계획을 불가피하게 수정했던 점을 상기할 필요가 있음

다. 분야별 자원 배분

[그림 3] 과거 정부별 분야별 자원 배분 - 중기 연평균 증가율



- 모든 정부에서 보건·복지·고용 분야와 교육 분야에서 공통적으로 높은 지출 증가율을 보이는 반면, 나머지 분야는 중점 투자 방향에 따라 정부별 특색이 나타남
 - (노무현 정부) 보건·복지·고용 분야(12.1%), 국방 분야(9.9%), R&D 분야(8.7%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, 일반·지방행정 분야(1.2%)와 산업·중소기업·에너지 분야(2.7%)의 증가율이 낮음
 - (이명박 정부) R&D 분야(10.6%), 보건·복지·고용 분야(8.7%), 교육 분야(7.5%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, 일반·지방행정 분야(2.9%)와 문화·체육·관광 분야(2.9%)의 증가율이 가장 낮음
 - (박근혜 정부) 문화·체육·관광 분야(11.8%), 보건·복지·고용 분야(7.0%), 교육 분야 5.7%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, SOC 분야(△5.7%)와 산업·중소기업·에너지 분야(△3.9%)는 지출이 감소
 - (문재인 정부) 보건·복지·고용 분야(9.8%), 교육 분야(7.0%), 일반·지방행정 분야(6.5%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, SOC 분야(△7.5%), 환경 분야(△1.5%), 산업·중소기업·에너지 분야(△1.4%), 문화·체육·관광 분야(△1.0%) 등은 지출 감소

- 새 정부는 “사람중심 지속성장 경제”로 패러다임 전환 추진을 위해 분야별 자원 배분에서도 기존의 경제 분야에 대한 지출을 삭감하고, 보건·복지·고용이나 교육 분야 등과 같은 복지 분야에 대한 지출을 대폭 증가시킴
 - SOC뿐만 아니라 산업 · 중소기업 · 에너지, 농림 · 수산 · 식품, 환경 등 경제 분야 지출에 대한 구조조정 실시
 - SOC 분야는 첫째 20%를 삭감하나 이후에는 삭감 폭을 완화하여 중기에서 7.5% 수준을 유지

2. 재정운용 방향에 대한 국민의견

- 새 정부는 재정운용 시스템 혁신을 위해 국민이 예산과정에서 직접 참여하여 제안·심사·결정하는 국민참여예산제도를 도입
 - '18년 예산안에 시범 도입하여 6개 사업에 422억원 지원
 - * '17년 나라살림 아이디어(368개) 및 광화문 1번가 제안사업을 토대로 대국민 온라인 설문조사를 실시하여 선정
 - 중앙정부 예산의 경우 참여국민의 대표성과 전문성의 부족 등과 같은 현실적 한계로 인해 국가예산 과정에 참여예산제도 도입은 어려운 과제
 - 제한적이기는 하지만 「국가재정법」에서는 중기재정계획 수립 과정에서 민간 전문가를 참여시키고, 재정사업 대상자에 대한 설문조사와 인터뷰를 시행하여 예산편성에서 국민의견을 수렴하는 과정을 마련
- 한국조세재정연구원은 기획재정부와 공동으로 2012년부터 2017년까지 정책계층별 Focus Group Interview(FGI)를 진행
 - 정부 주요 예산사업들의 수혜자를 대상으로 사업에 대한 효과 및 만족도를 평가하고, 사각지대 등 제도개선 사항을 탐색하여 향후 예산 편성의 기초자료를 마련하고자 정책고객을 대상으로 심층인터뷰를 매년 실시

〈표 8〉 2012-2017 정책고객 FGI 보고서 내용

연도	부 문	그 룹
2012	보육	미취학 아동을 보육시설에 보내면서 보육료를 지원받는 여성 미취학 아동을 가정에서 양육하는 주부
	아동	취학 아동이면서 지역아동센터를 이용하는 아동의 학부모 드림스타트센터 사례관리자(담당직원)
	장애인고용	직업훈련을 받고 있거나 훈련 후 채용을 경험한 경증 장애인 직업훈련을 받고 있거나 훈련 후 채용을 경험한 중증 장애인 장애인을 고용한 사업체 담당자
	소상공인	정부 지원을 받은 소상공인 중 경쟁력이 있는 업종 정부 지원을 받은 소상공인 중 경쟁력이 없는 업종
	중소·중견기업 지원	중견기업 전환을 앞둔 중소기업의 대표 혹은 임원 중견기업으로 전환한지 얼마 되지 않은 기업 대표 혹은 임원
2013	임대주택 사업	임대주택을 신청 후 현재 세입자 임대주택을 신청했으나 현재 대기자 또는 비대상자
	취업성공패키지	취업성공패키지에 참여 후 취업 성공자 취업성공패키지에 참여했으나 중도포기자 또는 취업실패자
	국가장학금	국가장학금을 수혜받은 학생 국가장학금을 신청했으나 수혜받지 못한 학생
	병영생활 개선	전방부대 현역사병
2014	장애인 거주시설	장애인 거주시설 이용자의 보호자 장애인 거주시설 관리자 장애인 거주시설 종사자
	가사간병서비스	가사간병서비스 이용자(보호자) 가사간병서비스 간병인
	문화바우처 (통합문화 이용권)	문화바우처 이용자 지자체 문화바우처 사업 담당자
	나들가게 지원사업	나들가게 점주 나들가게 탈락 점주/ 일반 골목슈퍼 점주
2015	R&D 인력양성 및 인력지원 사업	R&D 인력양성사업 관리자 R&D 인력양성사업 참여자 R&D 인력양성사업/인력지원사업 참여자를 채용한 중소기업 R&D 인력지원사업을 통해 채용된 취업자 / 출연연 소속 파견기업 근무자
	장애인 지원 체계	장애인 및 보호자 국민연금공단 장애인 등급심사 담당자 지자체 장애수당 및 복지 담당 공무원
	고용노동부 중소기업청년인턴	청년인턴사업을 통해 근무하고 있는 인턴 청년인턴 채용 중소기업 인사 담당자 청년인턴 구직자

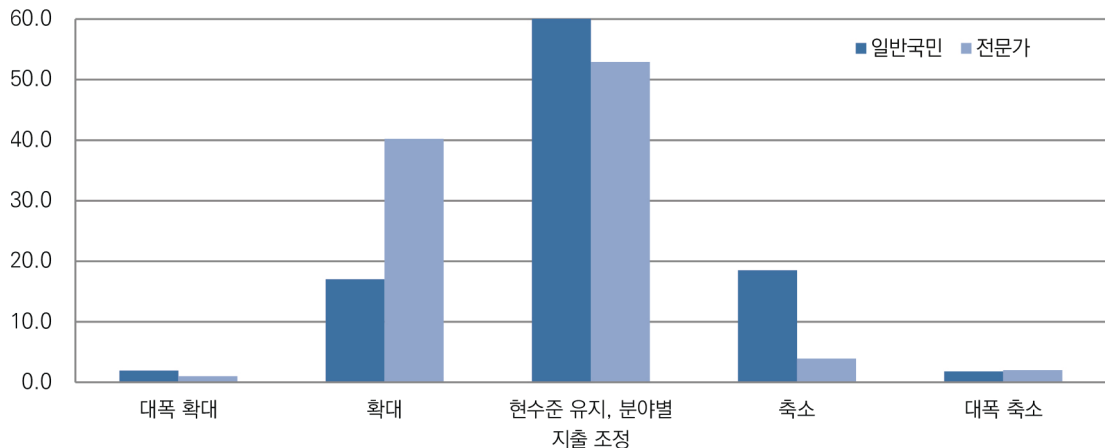
연도	부 문	그 룹
2016	취업성공패키지 지원	위탁기관 종사자 및 고용센터 직원
		구직희망자
		취업성공자 및 중도포기자
	R&D 바우처	중소기업청 R&D 바우처 사업 수혜자(중소기업)
		산업통상자원부 R&D 바우처 사업 참여자(정부출연연구기관, 대학, 중소기업)
	중소기업 정책자금 용자	중소기업 정책자금 용자를 받은 중소기업
		중소기업 정책자금 용자를 지원받지 못한 중소기업
중소기업진흥공단 담당자 및 관련 전문가		
농업의 6차 산업 활성화	농업 6차 산업 창업자 인증 사업자	
2017	창업선도대학 육성	창업선도대학 사업 담당자 및 관계자
		창업선도대학의 지원을 받은 창업기업
	SW교육 선도학교 지정	SW교육 선도학교 교원
		농업인 및 농업법인 대표
		취약지 병원 종사자(간호사)
	분만 취약지 지원정책	취약지 산모 및 산부인과 환자(산모)
		취약지 산모 및 산부인과 환자(산모)
취약지 병원 종사자(의사)		

- ● 2017년에는 정책고객을 대상으로 한 FGI뿐만 아니라 ‘국가재정운용’에 관해 대국민 여론조사를 실시
 - 정부정책에 대한 기존의 국민 설문조사와는 달리 동일한 설문내용을 일반국민과 전문가 그룹을 대상으로 함께 실시
 - 정부 재정운용에 대한 일반국민과 전문가 그룹 간의 공통적 의견과 상반된 시각을 비교할 수 있다는데 의의가 있음
- ● 「'18년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」의 내용을 이번 설문조사 결과를 바탕으로 평가

가. 국가재정운용에 관한 대국민 설문 결과

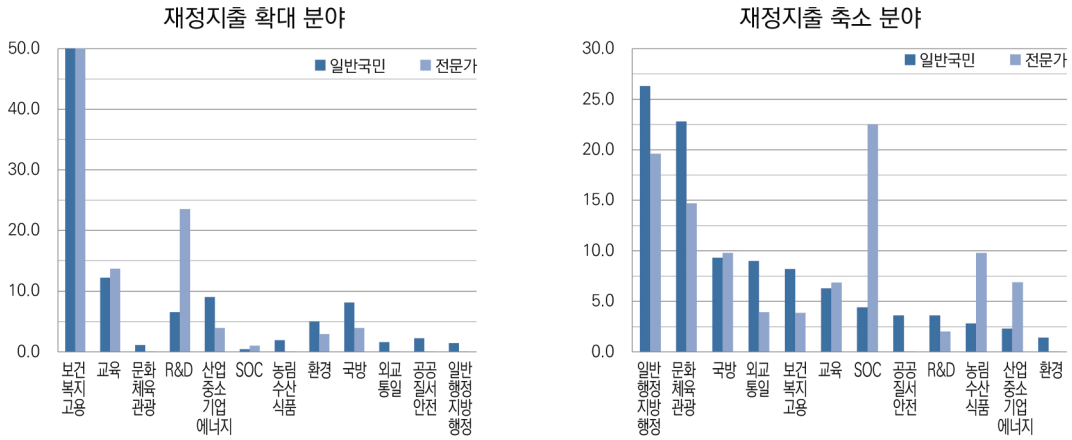
- (재정지출 규모) 향후 5년간 정부 재정지출 규모에 대해 일반국민의 20%는 총지출 확대를 찬성한 반면, 전문가는 41%가 찬성
 - 일반국민 60%는 총지출 규모를 현재 수준으로 유지하는 상황에서 분야별 지출 조정 선호
 - 전문가 53%는 총지출 규모의 현 수준 유지를 찬성하는 반면 40%는 총지출 확대 선호

[그림 4] 향후 5년간 정부 재정지출 규모에 대한 의견



- (분야별 지출 조정) 일반국민과 전문가는 공통적으로 보건·복지·고용 분야의 지출 확대를 선호하고 일반·지방행정 부문은 지출 감소를 선호
 - 재정지출 확대 분야에 대해 보건·복지·고용 부문을 제외하고 일반국민은 교육 - 산업 - 중소기업 - 에너지 - 국방 순으로 선호하는 반면, 전문가는 R&D - 교육 - 산업 - 중소기업 - 에너지 - 국방 순으로 선호
 - 재정지출 감축 분야에 대해 일반국민은 일반·지방행정 - 문화·체육·관광 - 국방 - 외교·통일 순으로 나타나는 반면, 전문가는 SOC - 일반·지방행정 - 문화·체육·관광 - 농림·수산·식품 순으로 나타남
 - 지출 확대와 감소 분야의 최우선 순위에서는 일반국민과 전문가 그룹의 의견이 유사하나 이후 순위에 대해서는 차이가 존재하는 것을 확인

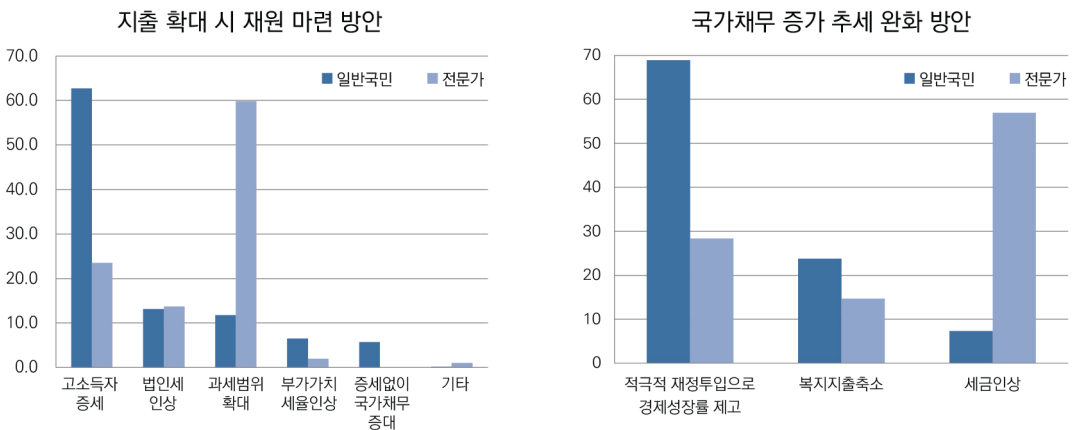
[그림 5] 지출 확대 및 축소 분야에 대한 우선순위



●● (재정건전성) 재정건전성과 관련된 내용은 지출 확대 시 자원 확보 방안과 국가채무 증가 추세 완화 방안에 대해 설문

- 자원 확보 방안에 대해서 일반국민은 고소득자 증세와 법인세 인상을 선호하는 반면, 전문가는 과세범위 확대와 고소득자 증세를 선호
- 국가채무 증가 추세 완화 방안에 대해 일반국민은 적극적 재정투입을 통한 경제성장률 제고를 최선의 방안으로 선택한 반면, 전문가는 증세를 선택

[그림 6] 재정건전성 관련 설문 결과



나. 설문결과를 바탕으로 한 '18년 예산안과 2017-2021년 국가재정운용계획 평가

- 2018년 예산안은 재정의 적극적이고 선도적인 역할을 위해 재정지출을 큰 폭으로 증가시켰으나, 설문조사 결과에 따르면 일반국민들은 재정지출은 현재 규모를 유지하는 것을 선호
 - 전문가는 40%가 재정지출 증가 필요성에 공감
- 국가재정운용계획의 중점투자 분야나 향후 5년간 지출 증대 분야에 대해서는 일반국민과 전문가가 모두 보건·복지·노동 분야를 선호하는 것으로 나타나면서 분야별 자원 배분 방향과 일치
 - 2순위 분야로 일반국민은 교육, 전문가는 R&D와 교육 분야로 나타나면서 2018년 예산안의 분야별 자원 배분 방향은 큰 틀에서 일반국민과 유사
 - 전문가들은 중장기적인 성장잠재력 확충을 위해 R&D 분야에 대한 지출 확보 필요성 제시
- 재정지출 축소 시 모든 분야보다는 특정 분야에 대한 축소를 선호하고 축소 분야는 일반국민과 전문가가 다르게 나타남
 - 일반국민은 일반·지방행정 분야와 문화·체육·관광 분야에 대한 지출 감축을 선호하는 반면, 전문가들은 SOC와 일반·지방행정, 문화·체육·관광 분야의 지출 감축을 선호
 - 일반국민과 전문가들은 공통적으로 일반·지방행정 분야에 대한 지출 감소를 선호하는 반면 2018년 예산안에서는 해당 분야 증가율이 높게 편성
 - SOC 분야에 대해서는 일반국민은 큰 문제의식을 갖지 않는 반면 전문가들은 감축을 선호하면서 현재 예산안의 SOC 분야 대폭 삭감과 맥락을 같이함
 - 문화·체육·관광 분야는 지난 정부의 실정으로 일반 국민과 전문가 공히 구조조정을 요구하고 있으며, 2018년 예산안에도 적극 반영되어 있음
 - 지출 삭감은 상징적인 측면에서 의미를 가지나 규모가 작기 때문에 자원 마련 측면에서는 효과가 크지 않음
- 재정지출 확대에 따른 자원 마련 방안에 대해서 일반국민과 전문가의 견해 차가 크게 나타나기 때문에 앞으로도 많은 논의가 필요

- 현재 세법개정 방향은 일반국민이 선호하는 고소득자 과세와 유사한 반면 전문가들의 견해와는 차이가 존재
 - 이는 고소득자 과세가 재원확보에 실질적으로 얼마나 기여하는지 정도에 대한 인식차이로 발생하는 것으로 판단
 - 현재 재원마련 방안이 중장기적으로도 가능한지 여부를 점검할 필요
- 국가채무 증가 추세를 완화시키는 방안 역시 일반국민과 전문가의 견해차가 큼
- 일반국민이 선호하는 경제성장률 제고 방안은 중장기적인 정책일 뿐만 아니라, 성장률 제고 정도에 대해서도 불확실성이 존재
 - 국가채무관리 방안으로서의 증세 역시 두 그룹 간의 견해 차가 크기 때문에 지속적인 논의가 필요
- 2018년 예산안과 2017-2021년 국가재정운용계획은 전반적인 측면에서 일반 국민의 선호가 반영된 것으로 판단되나, 중장기적으로 이와 같은 재정운용방향이 지속가능한 지에 대해서는 검토할 필요가 있음
- 전문가들이 일반 국민들과 인식 차이를 보이는 부분들이 중장기적인 지속성과 관련된 부분들임을 인식할 필요가 있음

조세
재정
BRIEF

우리나라 재정사업평가제도 현황과 제도개선을 위한 정책과제*

오영민 부연구위원(044-414-2435)

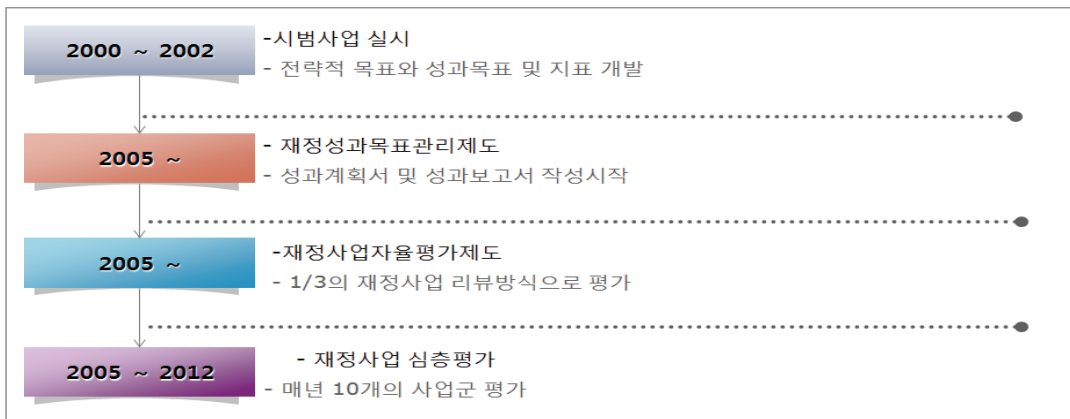


* 본고는 2017년 8월 25일에 개최한 『우리나라 정부성과평가제도 현황과 정책과제에 관한 공청회』의 내용(오영민, 2017)을 요약·정리한 것임

I 재정사업평가제도 도입배경 및 연혁

- ● 재정사업평가제도는 2000년대 중반 재정사업의 효율성과 효과성 제고를 위해 노무현 정부의 4대 재정개혁제도로 도입
 - 4대 재정개혁은 중기재정계획, 튼튼한 예산제도, 재정성과평가제, 재정정보 및 회계 시스템으로 구성됨
 - 중기재정계획은 2005년, Top Down 예산제도는 2004년, 재정성과평가제도는 2003년, 재정정보 및 회계시스템은 2006년 각각 시작됨
 - 재정정보시스템의 구성요소로서 재정정보시스템 (D-brain)은 2007년, 발생주의 예산제도는 2010년에 각각 도입됨
 - 재정성과평가제도는 재정성과목표관리제, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도로 구성
 - 재정성과목표관리제도는 2000 ~ 2002년 시범사업을 거쳐 2005년 시작되었으며 재정사업자율평가제도와 재정사업심층평가제도는 각각 2005년과 2006년도에 도입

[그림 1] 재정사업평가제도의 도입연혁



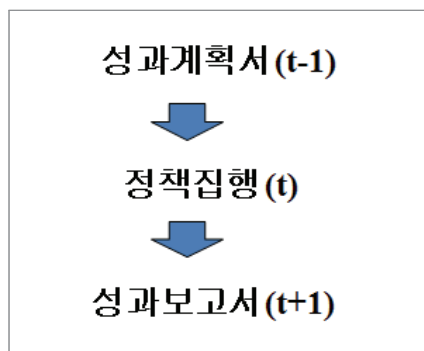
- ● 특히, 2006년 「국가재정법」의 도입으로 재정사업평가제도는 법적인 근거를 가지게 되어 제도적 안정성이 높아짐
 - 제도 도입 이후에도 재정사업평가제도는 세부내용은 지속적으로 개선되어 왔으며 2016년 재정사업자율평가제도가 재정사업 통합평가제도로 변화

II 재정사업평가제도 현황과 변화

1. 재정사업목표관리제도

- 재정사업목표관리제도는 재정성과평가제도의 기본적인 골격에 해당하는 제도로써 매년 중앙부처는 재정사업의 성과목표관리체계를 구축하고 사업의 성과지표를 설정하여 관리하는 제도
 - 모든 중앙부처는 매년 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 기획재정부의 확인 점검을 거친 후 국회에 제출하여 재정사업의 성과관리 활동을 국민에게 공개하고 보고
 - 한국조세재정연구원은 기획재정부의 의뢰를 받아 성과계획서와 성과보고서의 적정성을 점검하여 부처에 개선을 권고
 - 성과계획서에는 ‘비전-미션-전략목표-프로그램목표-단위사업’으로 이어지는 성과관리체계를 제시하고 성과보고서를 통해 재정사업의 성과를 보고
 - 프로그램의 목표와 단위사업에는 성과지표와 성과목표치를 설정

[그림 2] 재정사업성과목표관리제도의 체계



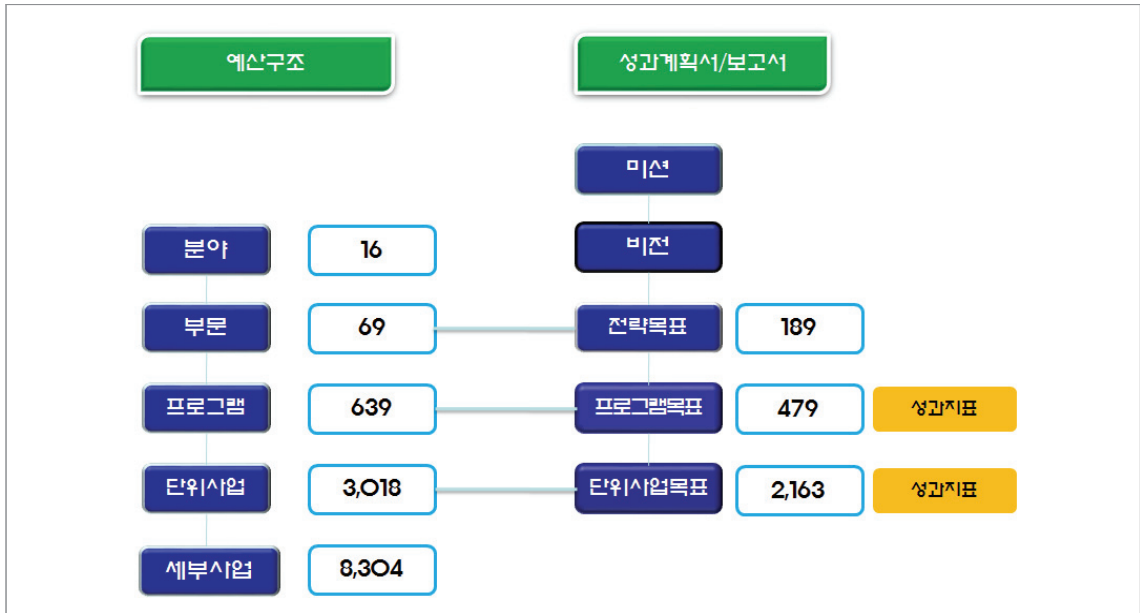
- 재정성과목표관리제도의 도입으로 부처의 성과관리체계가 정착되고 재정사업의 결과 지향성이 향상된 것으로 보고되고 있음
 - 2007년 결과지표가 35.8%에서 2015년 58.6%로 상승(오영민, 2014, p.11)

● ● 재정사업목표관리제도의 제도개선

- 재정사업목표관리제도는 예산체계와의 불일치 및 부처의 보고서 작성부담이 높다는 지적을 수용하여 성과목표관리체계와 예산체계를 일치시키고 부처의 보고서 작성부담을 줄이는 개선을 시행
- 예산분류체계와 성과관리체계의 일치
 - 2014년 성과계획서의 성과목표와 관리 과제를 예산분류체계인 프로그램과 단위 사업에 각각 일대일로 매칭시켜 형식적으로 예산체계와 성과관리체계를 일원화

[그림 3] 예산체계와 성과목표관리체계의 일치

(단위: 개)



- 성과관리 대상사업의 간소화
 - 2016년 성과관리의 실익이 적은 신규사업, 행정지원 사업, 소규모 사업, 평가 중복사업 등을 성과관리 대상사업에서 제외하여 1,636개 성과관리 대상사업 수를 1,372개로 축소
- 성과보고서와 재정사업통합평가보고서 통합
 - 2016년 부처의 평가부담 완화를 위하여 재정사업통합평가서를 성과보고서로 통합하여 성과보고서의 작성항목을 재정사업통합평가지표의 내용으로 전환

2. 재정사업자율평가

- 재정사업자율평가제도는 부시행정부의 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)를 참고하여 도입
 - 재정사업자율평가제도하에서 매년 성과계획서에 표기되는 성과관리대상사업의 1/3을 체크리스트 지표로 점검하는 리뷰방식으로 평가
 - 재정사업자율평가는 일선부처가 12개의 평가항목에 대하여 스스로 체크리스트 방식으로 점수를 부여하면 기획재정부는 부처의 평가결과를 확인 점검한 후 최종 점수를 확정하는 방식으로 진행
 - 한국조세재정연구원은 기획재정부와 함께 부처의 평가결과를 확인하고 점검
 - 점수등급은 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡으로 구분되며 미흡, 매우 미흡 사업의 경우 차년도 예산에서 10%를 자동적으로 삭감
- 재정사업평가제도 도입 이후, 성과가 부진한 재정사업 예산 약 3조원이 삭감되어 왔고 매년 10~20%의 미흡 이하 사업의 예산이 감액

〈표 1〉 재정사업자율평가 결과의 예산환류

(단위: 개, 억원, %)

평가연도	미흡 이하 사업 수	t예산	t+1 예산		예산증감률	
			정부안	국회 확정	정부안 기준	국회 확정 기준
2005	87	34,206	29,911	30,435	-12.6	-11.0
2006	65	11,463	5,428	5,408	-52.6	-52.8
2007	31	3,949	3,451	3,597	-12.6	-8.9
2008	104	56,855	46,610	45,896	-18.0	-19.3
2009	70	28,245	26,134	26,311	-7.5	-6.8
2010	116	38,232	33,104	33,445	-13.4	-12.5
2011	117	42,539	37,108	38,121	-12.8	-10.4
2012	97	18,161	14,695	14,704	-19.1	-19.0
2013	126	104,905	93,806	95,413	-10.6	-9.0
2014	75	37,905	34,266	34,331	-9.6	-9.4

자료: 박노욱 외(2015), p. 50

● ● 재정사업자율평가제도의 제도개선

- 재정사업자율평가제도는 기획재정부의 확인점검, 일률적인 예산삭감, 평가중복으로 인한 비효율성을 개선하기 위해 제도개편
- 평가수행체계의 분권화
 - 2015년 부처의 평가를 기획재정부가 확인 후 점수를 확정하는 방식에서 개별 사업평가는 부처에 위임하고 부처 평가과정 전반의 적정성을 평가하는 메타평가 방식 도입

〈표 2〉 재정사업통합평가 메타평가 지표

평가항목	평가지표
1. 평가과정의 충실도	1-1. 자체평가위원회 구성의 적절성
	1-2. 자체평가위원회 운영의 충실성
2. 평가결과의 적정성	2-1. 평가기준 적용의 적정성
	2-2. 상대평가 준수 여부
3. 지출구조조정 적정성	3-1. 지출구조조정 규모의 적정성 등
	3-2. 전략적 왜곡 여부
(가점)	성과지표 최우수 부처
(감점)	평가보고서 제출기한 미준수

자료: 「2017년 재정사업 통합평가지침」, p. 9

- 평가결과의 예산 환류 개선
 - 2015년 미흡 이하 사업의 10% 자동예산 삭감방식에서 평가대상 사업예산 1% 내에서 부처가 자율로 지출구조조정안을 제출하는 방식으로 전환
 - 단, 지출구조조정이 어려운 사업의 경우 예산삭감 대신, 제도개선계획서 또는 성과개선계획서 제출
- 평가체계 통합
 - 2016년 분리되어 실시되어 오던 R&D 평가와 지역발전사업 평가수행체계를 통합하여 재정사업 통합평가 실시
 - 평가수행체계가 일원화되었으나 R&D 평가와 지역발전사업 평가는 미래창조과학부(현, 과학기술정보통신부)와 지역발전위원회에서 수행

- 평가대상 확대

- 2017년 평가에서 기존 1/3의 단위사업 평가에서 전체 단위사업 평가로 확대하였으나 성과관리 대상사업 수의 축소로 전체 평가대상 사업 수 축소

3. 재정사업 심층평가

- 재정사업 심층평가는 매년 성과가 미흡하거나 제도개선이 요구되는 재정사업(군)에 대하여 심층적이고 과학적인 평가방법을 적용하여 평가

- 기획재정부, 부처 관련 재정사업 외부 전문가로 구성된 평가단을 구성하여 평가

- 심층적이고 정량적인 평가방법론을 적용하여 구체적인 제도개선안과 지출효율화 방안 도출

- 재정사업 심층평가를 기초로 사업 폐지, 변경, 예산삭감, 제도개선에 대한 권고가 이루어짐

- 현재까지 74개 사업 및 사업군에 대한 심층평가를 통하여 1.3조원의 예산이 감액되었으며 329개 제도개선안이 제시되어 166개 제안이 정책에 반영(박노욱 외, 2015, p.61)

〈표 3〉 재정사업 심층평가 분야 및 연도별 시행횟수 변화추이

(단위: 회)

연도	고용·노동	보건·복지	교육	농림·수산	SOC	산업·경제	기타	합계
2005	1					2		3
2006	1	1		3	2	2	1	10
2007	1		1	3		2	2	9
2008	1	2	2	2	1	2	1	12
2009	1	2	1	1	-	3	2	10
2010	5	-	-	-	-	2	-	7
2011	-	1	1	1	1	1	-	5
2012	2	1	-	1	1	3	2	10
2013	1	1	1	1	1	1	2	8
2014	-	2	-	-	-	2	3	7
소계	9	10	5	10	7	11	22	74

자료: 박노욱 외(2015), p. 59

● ● 재정사업 심층평가 제도개선

- 재정사업 심층평가는 범부처 사업과 재정제도에 대한 평가 필요성, 평가 선정의 임의성 및 일정 지연으로 인한 품질 저하, 평가수행 지침 및 기준의 재정비에 대응하여 제도를 개선하고 평가대상을 확대
 - 개별 사업 평가에서 2010년 범부처에 사업군에 대한 평가와 2017년 제도에 대한 평가를 실시하여 평가대상 범위를 확대
- 평가 선정과정의 체계화
 - 2015년 임의로 선정되어 왔던 평가대상 사업 선정과정을 체계화하여 평가대상 선정 전 예비과제의 평가가능성과 필요성을 점검하는 심층평가 예비평가 보고서를 작성함으로써 평가대상 선정과정의 합리성을 제고
- 평가수행체계 정비
 - 평가단의 보안, 연구윤리, 일정준수 의무 지침명시
 - 이론 위주의 평가수행지침에서 사례 및 매뉴얼 중심의 실무형 평가지침으로 개정
- 평가기준 개정
 - 사업의 성과와 적절성으로 평가기준 이원화
 - 사업성과: 효과성, 효율성, 형평성, 지속가능성
 - 사업 적절성: 사업설계의 적절성, 사업운영방식의 적절성

Ⅲ 재정사업평가제도 진단과 문제점

- 그간의 제도개선에도 불구하고 재정사업평가제도의 문제점이 일선 정부부처와 학계로부터 꾸준히 제기
- 본고에서는 정부 중앙부처 재정사업평가제도 담당자에 대한 설문을 실시하여 현 재정사업평가제도의 문제점 진단과 개선방향에 대한 정책적 시사점을 도출
 - 설문조사는 (주) 리서치앤 리서치에 의해 7~8월에 걸쳐 이루어 졌으며 약 50개 중앙부처 190명의 재정사업평가 담당자들이 설문에 응답
- 설문조사 결과, 현 재정사업평가제도는 (1) 평가중복으로 인한 효율성 저하 (2) 포괄적 평가로 인한 평가부담의 심화 (3) 평가 형식화에 따른 낮은 평가 수용성 (3) 낮은 평가 역량과 전문성 부족 (5) 성과에 대한 국민과의 소통 부족 등에 있어 문제점이 있다고 진단
- 평가중복으로 인한 평가 효율성 저하
 - 현재 재정사업평가를 포함한 전체 정부 성과평가제도에 대해 중복이 발생하여 평가에 대한 비용이 증가하고 효율성이 떨어지는 문제 발생
 - 국무조정실의 정부업무평가, 기획재정부의 재정사업평가, 행정자치부의 행정역량평가 등 평가제도가 중복적으로 운영되고 일정 부분 비효율 발생
 - 재정사업평가제도 내에서도 재정사업통합평가, 보조사업평가, 복권기금사업 평가, 기금 준차 평가 등 평가중복 발생
 - 재정사업평가제도 담당공무원을 대상으로 한 설문조사에서도 평가지표와 평가목적이 유사한 평가가 중복적으로 실시된다고 응답
 - 평가지표 중복에는 긍정이 32.1%, 부정이 22.1%로 응답하여 지표가 중복적인 것으로 인식
 - 평가목적 중복에는 동일한 긍정이 36.3%, 부정이 17.9%로 응답하여 평가목적이 유사한 평가들이 중복적으로 실시되고 있는 것으로 인식

〈표 4〉 중앙부처 재정사업담당자 평가중복에 대한 인식

(단위: %)

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	*부정*	*보통*	*긍정*
평가항목이나 지표에 중복이 존재한다.	4.2	17.9	45.8	26.8	5.3	22.1	45.8	32.1
평가목적이 동일한 평가가 중복적으로 실시된다.	3.2	14.7	45.8	28.4	7.9	17.9	45.8	36.3

주: 190명 설문 응답

● ● 포괄적 평가로 인한 평가부담의 심화

- 재정사업 성과목표관리제도 및 재정사업 통합평가의 경우 전체사업에 대하여 성과지표 및 평가를 진행함으로써 부처의 평가부담이 가중되고 있음
 - 부처 전체 재정사업에 대한 포괄적 평가로 평가 필요성과 실효성이 낮은 사업이 평가대상 사업에 포함되고 평가과정에 시간과 비용이 많이 발생되어 부처의 평가부담 가중
 - 평가부담의 가중으로 부처의 현업 업무수행에 지장을 주고 그 결과 실제사업의 성과달성에 어려움을 겪는 모순 발생
- 부처 재정사업평가 담당자의 경우도 평가준비, 평가 필요성, 평가에 대한 시간과 비용 측면에서 평가부담을 인식
 - 평가준비로 현업 수행에 방해가 된다고 응답한 비율이 63.1%로 매우 높음
 - 평가 필요성이 높지 않는 사업에 대한 평가에 대한 불만도 66.3%에 이름
 - 약 71.1%의 응답자가 평가과정에 많은 시간과 비용에 발생한다고 응답하여 평가에 대한 부담이 심화되고 있음

〈표 5〉 중앙부처 재정사업 평가담당자들의 평가부담에 대한 인식

(단위: %)

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	*부정*	*보통*	*긍정*
평가준비로 현업 수행에 방해가 된다	2.1	10.5	24.2	44.2	18.9	12.6	24.2	63.2
평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있다	2.1	6.8	24.7	49.5	16.8	8.9	24.7	66.3
평가과정에 많은 시간과 비용이 발생한다	1.1	6.3	21.6	45.8	25.3	7.4	21.6	71.1

●● 평가 형식화에 따른 낮은 평가 수용성

- 재정사업 통합평가의 경우 체크리스트 방식의 평가로 개별 사업에 대한 심층적인 평가정보 생산이 어려움
 - 부처 자체평가위원의 경우 현장에 대한 이해가 낮은 상태로 사업의 성과를 평가하여 평가 타당성이 높지 않음
 - 부처 및 사업부서가 제출하는 평가보고서에 의한 형식적 평가로 사업 수행과정에서 발생하는 문제점에 대한 관리 및 컨설팅을 통해 사업의 성과를 실질적으로 개선하는 데 한계 발생
- 설문조사의 경우에서도 재정사업평가 담당자들은 평가결과, 평가지표, 평가방법의 신뢰성과 타당성에 대하여 부정적인 인식이 긍정적인 인식보다 높게 나타남
 - 약 47.9%의 평가담당자들은 평가결과가 사업의 성과를 정확하게 반영하지 못한다고 인식
 - 평가지표의 신뢰성과 타당성에 대한 부정적인 인식이 44.7%에 이룸
 - 평가방법의 신뢰성과 타당성에 대한 부정적인 인식도 43.2%에 달함

〈표 6〉 중앙부처 재정사업 평가담당자들의 평가 타당성에 대한 인식

(단위: %)

질문	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	*부정*	*보통*	*긍정*
평가결과가 사업의 성과를 정확하게 반영하고 있다	7.9	40.0	35.8	14.2	2.1	47.9	38	16.3
평가지표는 사업의 성과를 정확하게 판단할 수 있도록 구성된다	7.9	36.8	40.5	13.2	1.6	44.7	40.5	14.7
평가방법은 사업의 성과를 정확히 판단할 수 있도록 설계된다	7.9	35.3	43.2	11.6	2.1	43.2	43.2	13.7

● ● 낮은 평가역량으로 인한 전문성 부족

- 우리나라의 경우 계급제 원칙에 기반한 공무원의 순환보직 원칙에 따라 평가담당자가 1~2년마다 보직이 변경되어 성과관리 및 정책평가 관련 전문성 축적이 어려운 상태임
 - 성과관리 및 평가기법에 대한 교육훈련 과목이 적고 사례 중심의 실습교육이 아닌 강의 중심의 직무교육이 이루어짐
- 재정사업 담당자들의 관련 교육훈련 참가실태를 조사한 결과 대부분의 응답자들이 0회에서 1회의 교육훈련에 참가한 것으로 응답하여 전문성 축적이 시급한 과제로 나타남

〈표 7〉 중앙부처 재정사업평가 담당자 교육훈련 참가횟수

(단위: %)

교육참가횟수 및 교육내용	0회	1회	2회	3회	4회	5회 이상
성과지표 설정 및 측정방법 교육훈련	56.6	29.3	10.2	3.4	0.5	0.0
사업평가 기법 및 활용 교육훈련	72.6	21.6	5.3	0.5	0.0	0.0
전략목표, 프로그램, 단위사업 목표 설정 및 관리 교육훈련	61.6	30.5	6.8	0.5	0.5	0.0
사업 및 과제 성과 관리 교육훈련 (위험관리, 수요조사, 모니터링 등)	74.2	17.9	6.3	1.1	0.0	0.5

●● 평가에 대한 국민과의 소통 부족

- 재정사업 성과평가 결과가 공개되고 있으나 사업 위주의 원본보고서 형태로 공개되어 국민이 체감하는 상위단계의 재정성과정보 제공에 한계
 - 주요 재정통계는 ‘열린재정’을 통해 공개되고 있으며 미국은 ‘Performance Dashboard’에 주요 성과정보 분기별 공개
- 재정사업평가 진행과정에 국민 참여의 기회의 제한
 - 재정사업통합평가의 자체평가에 외부전문가가 참여하고 주요 성과지표로 정책수혜자 만족도를 측정하고 있으나 참여의 범위와 강도가 체계적이지 않고 부처마다 상이
 - 공공기관의 평가에는 기관에 대한 중립적인 기관에 의해 측정된 정책수혜자 만족도가 주요 평가지표로 활용되고 있음

IV 재정사업평가제도 개편방향과 정책과제

- ● 현 재정사업 평가제도의 문제점에 대한 설문조사 진단을 토대로 다음과 같은 방향에서 재정사업평가제도의 개선을 고려할 필요가 있음

1. 통합평가제도 구축: 통합형 재정사업평가

- ● 단기적으로 재정사업평가 간 중복을 줄이기 위하여 현 재정사업통합평가, 기금평가, 보조금평가, 부담금평가 재정사업 내 평가들을 통합·운영하여 평가 효율성 제고
 - 기금 및 부담금 평가의 통합, 보조금 사전적격심사와 예산편성심사 통합
 - 물리적으로 통합이 어려운 경우 통합평가단을 구성하여 평가절차를 일원화하고 평가결과 간 비교를 통해 평가결과의 정합성 제고
- ● 장기적으로 정부업무평가와 재정사업평가의 자체평가제도를 통합하여 효율성 제고
 - 성과계획서와 성과관리시행계획, 성과보고서와 자체평가보고서를 통합하여 단일 자체평가 실시
 - 자체평가계획서와 보고서에는 재정사업과 주요 정책에 대한 성과목표체계와 성과지표를 수록
 - 자체평가의 확인 및 관리는 재정과 제도에 대한 해외사례를 참조하여 기획재정부나 국무조정실에서 전담

2. 전략적 평가제도 도입: 전략형 재정사업평가

- ● 일선부처와 담당자의 평가부담을 고려하여 평가의 선택과 집중을 통한 전략적 평가제도 도입
 - 한정된 자원을 고려하여 전체 사업에 대한 포괄적 평가에서 부처의 핵심사업 및 장기 문제사업에 대한 선택적이고 집중적인 평가실시

- 재정사업평가 담당자에 대한 설문조사에서도 선택과 집중을 통한 기관 대표성과 평가에 대한 의견이 높게 나타남

※ 질문: 기관 대표성과에 대한 평가가 이루어져야 한다

(부정 10.1%, 보통 39.0%, 긍정 50.9%)

●● 자체평가 대상사업 수를 축소하여 부처의 평가부담을 줄이고 책임성 제고

■ 평가의 실익이 작은 소규모사업, 건설사업, 지원사업, 의무지출사업 등을 평가대상에서 제외하고 성과관리 및 평가를 통해 사업성과 개선이 가능한 사업에 선택과 집중

■ 단위사업 수준의 자체평가단위를 프로그램 수준으로 상향하여 미시적 사업의 성과에 대한 책임은 부처에 위임하여 책임성을 제고하고, 거시적 차원에서 평가당국은 상위단계의 성과관리와 평가에 집중

■ 재정사업평가 담당자에 대한 설문조사도 상위단계의 평가에 찬성

※ 질문: 전략목표 또는 프로그램목표를 중심으로 자체평가가 이루어져야 한다.

(부정 12.7%, 보통 38.0%, 긍정 49.3%)

3. 문제해결 지향적 평가 추진: 문제해결형 재정사업평가

●● 연 단위의 체크리스트 방식의 획일적 평가에서 중장기 시계에서 사업에 대한 심층적인 분석과 컨설팅을 통하여 문제를 해결할 수 있는 문제해결 지향적 평가(Problem-Solving Oriented Evaluation)로 전환

■ 부처 핵심사업에 대한 심층적 현장조사, 미시적 자료 분석, 전문가 컨설팅을 통해 부처의 애로사항을 해소하고 실효성 있는 지출조정방안 및 성과관리 개선대책을 제시

■ 주기적인 모니터링 및 심층적인 데이터 체계를 구축하여 평가정보 활용성 및 부처의 수용도 제고

- 단선적 일회성 평가를 지양하고 사업집행과정에 대한 분기별 모니터링과 미시적 데이터 축적과 분석을 통해 문제점을 파악하여 현장에서 활용 가능한 개선안 제시

■ 미시적이고 심층적인 평가정보를 기초로 최종평가를 진행하고 평가보고서를 발간하여 부처의 성과개선에 대한 환류 지속적 지원

- 문제 해결형 평가제도에 대한 재정사업평가 담당자 인식도 긍정적임
 - ※ 질문: 자체평가는 일상적인 점검 위주로 수행하고 문제 사업에 대한 심층적이고 집중적인 평가를 실시해야 한다
(부정 7.6%, 보통 36.7%, 긍정 55.7%)

4. 전문 평가인프라 기반 조성: 전문형 재정사업평가

- ● 성과역량 및 전문성 제고를 위해 지금보다 교육훈련 기회를 확대하고 교육의 내용과 방법을 개선할 필요가 있음
 - 성과담당자의 교육훈련 기회 확대를 위해 성과관리 및 평가관련 교육훈련 참가 의무화
 - 실질적 교육을 위해 현장문제 해결을 위한 사례실습 중심의 ‘Action Learning’ 방식의 교육훈련 커리큘럼 개발 및 보급
 - 성과관리와 평가에 대한 지식교류와 전문성 제고를 위해 일선부처, 해외정부 및 기관, 국책연구기관, 국내외 학계와 성과관리 및 평가네트워크 제도화
- ● 장기적으로 부처 성과관리 및 평가담당업무를 전문직제화
 - 성과관리 및 평가담당업무를 전문직제화하여 순환보직을 제한하고 성과평가 담당자의 전문성 제고
 - 설문조사에서도 성과관리 및 평가업무의 전문직제화에 대하여 긍정적인 의견이 부정적인 의견보다 높게 나타남
 - ※ 질문: 성과관리 및 평가 업무의 전문성을 키우기 위해 장기근무를 위한 전문직제화가 필요하다고 생각하십니까?
(부정 27.4%, 보통 36.7%, 긍정 35.9%)

5. 국민소통 평가시스템 구축: 소통형 재정사업평가

- ● 국민이 체감하는 개방형 성과포털을 구축하여 재정성과정보를 공개하여 대국민 책임 제고

- 주요 사회적 성과지표에 대한 분기별 성과현황 포털에 제시
 - 주요 사회적 성과지표 달성에 기여하는 재정사업 성과지표와 지표 연관 관계망을 제시하여 정부성과에 대한 대국민 이해도 및 신뢰 제고
 - ※ Performance Indicator Chain
 - 출산율 - 보건복지부 기저귀지원사업, 여성가족부 여성취업지원사업, 국토교통부 신혼부부 주택지원사업, 교육부 방과후 학교 사업 등

- 주요 재정사업 성과관리 및 평가과정에 국민참여 확대
 - 주요 재정사업에 대한 국민 만족도의 측정 표준 모델 개발
 - 공인된 기관에 의한 주요 재정사업 표준 국민 만족도 측정
 - 주요 재정사업성과에 대한 국민의견 수렴 채널을 구축하여 국민과의 소통 확대

| 참고문헌 |

- 기획재정부, 「2017 재정사업통합평가지침」.
- 박노옥·오영민·원종학, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 오영민, 「공공부문의 성공적인 개혁을 위한 정책과제」, 『재정포럼』 5월호, 한국조세재정연구원, 2014.
- 오영민, 「재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』 12월호, 한국조세재정연구원, 2014.



BRIEF

소득수준별 근로소득 세부담 평가와 정책방향*

안종석 선임연구위원 (044-414-2210)



* 본 조세재정 Brief는 안종석선임연구위원이 2016년도에 수행한 연구인 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』 (연구보고서 16-08, 한국조세재정연구원, 2016)을 요약·정리한 것으로 저자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힘

I 연구목적

- ● 소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있음
 - 장기적으로 현행 조세수입으로 고령화 사회에서 요구되는 재정지출을 감당할 수 없으므로 세 수입을 증대시켜야 한다는 요구가 있으며, 소득세가 세수 증대의 중요한 정책수단으로 인식됨
 - 소득재분배 기능에 대해, 현행 세제가 소득재분배 기능이 약하므로 이를 제고하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다는 지적이 있음
 - 면세자 비율에 대해서는, 2014년 세제개편 이후 근로소득세 면세자 비율이 48% 수준으로 높아졌는데, 이를 축소할 필요가 있음
- ● 이와 같은 정책이슈를 모두 포괄하는 개편안을 마련하기 위해서는 모든 소득구간에 대해 실효세율 분포를 파악하고, 실효세부담을 어떻게 개편해나가는 것이 바람직한지에 대해 논의할 필요가 있음
 - 그 후에 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있도록 실효세부담에 영향을 주는 제도적 요소들의 개편안을 모색해야 할 것임
- ● 이러한 개편방안 모색 과정의 일환으로 본 연구에서는 근로소득세 소득수준별 세부담 구조와 분포를 파악하고, 그 결과를 바탕으로 소득세제 개편에 대한 정책시사점을 도출함

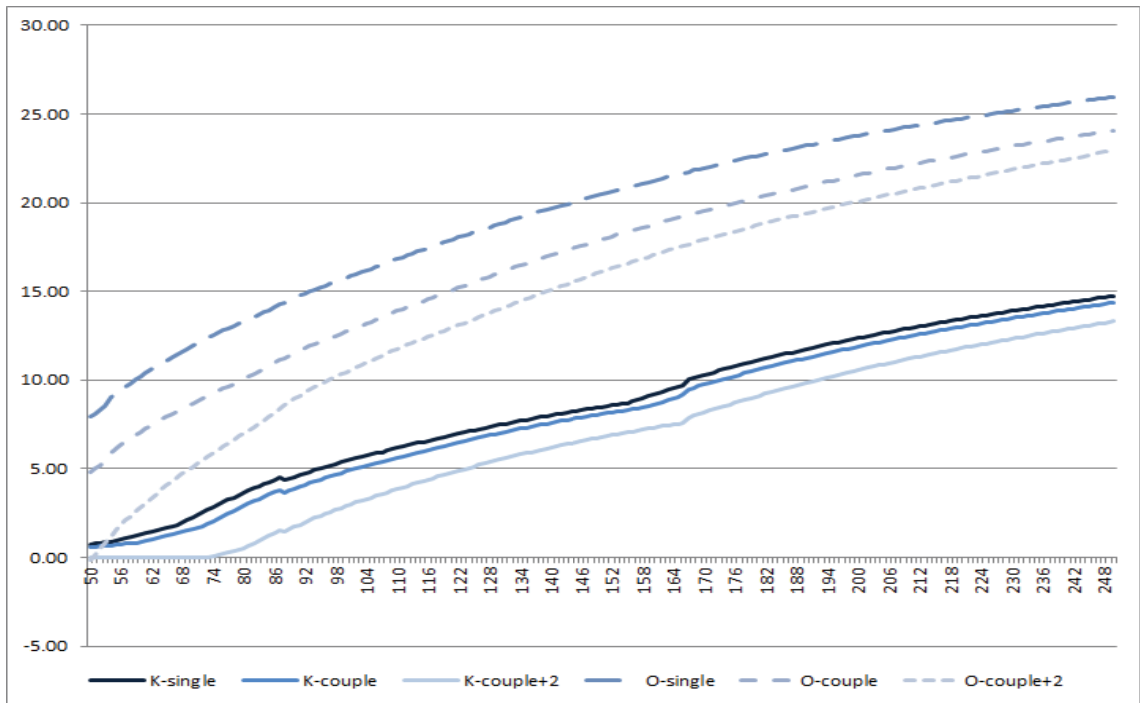
II 소득수준별 세부담의 국제비교

- ● 소득수준별 실효세부담이 적절한지 아닌지를 평가하는 절대적 기준은 없음
 - 본 연구에서는 다른 국가와의 비교를 통해서 상대적인 수준을 살펴보았음
- ● 다른 국가와의 비교는 OECD 자료를 주로 사용하였음
 - 먼저 OECD에서 발간한 *Taxing Wages* 보고서의 자료를 사용하여 평균임금의 50~250% 구간의 세부담 수준을 살펴보았음

- 그리고 평균임금의 50% 이하에 해당하는 최저소득구간에 대해서는 각국의 저소득층에 대한 조세제도를 조사하여 정리하고, 그 제도를 적용하여 실효세부담을 산출하여 비교하였음
 - 또한 최고세율과 최고세율 적용구간에 대해서도 검토하였음
- 분석 결과 나타난 우리나라 소득세제의 특징을 정리하면 첫째, 우리나라는 거의 전 소득구간에 걸쳐 실효세율이 OECD 회원국 중 가장 낮은 편에 속함
 - 둘째, 가족 구성원이 증가하면 부양가족 공제 등으로 인하여 실효세율이 낮아지는데, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 부양가족 증가에 따른 세부담 절감 혜택이 적은 편임

[그림 1] 소득세 실효세율의 비교(2014년) - OECD 평균 vs 한국¹⁾

(단위: %)



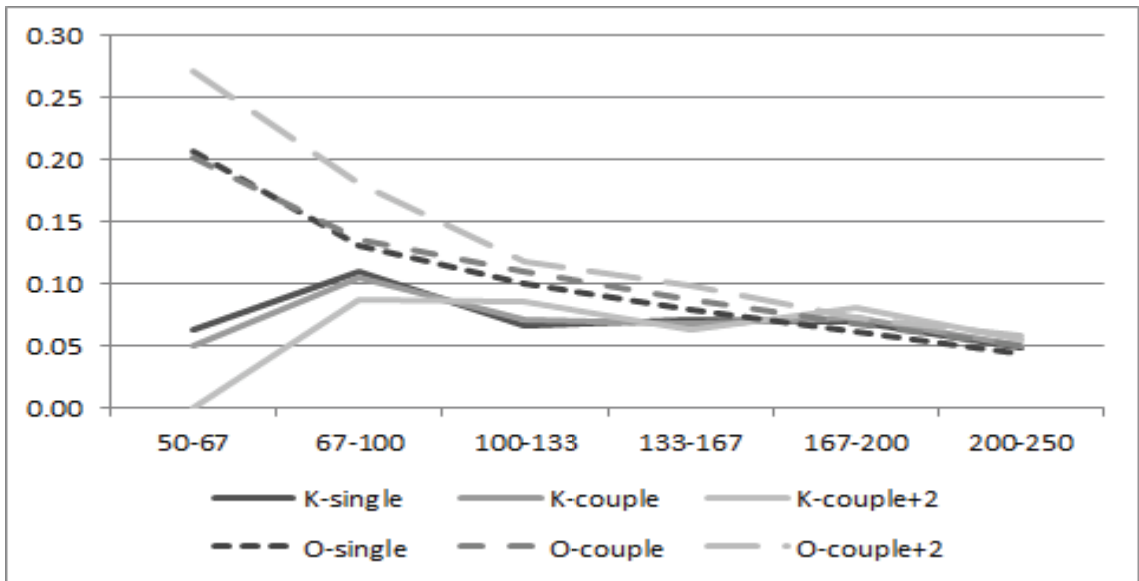
주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균
 자료: OECD(2016), pp.71~107의 자료를 사용하여 저자 재구성

- 셋째, 평균임금 50~250% 구간에서의 소득세 실효세율의 누진도를 살펴보면, 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유를 몇 가지 찾을 수 있는데, 그 중 하나는 전반적으로 소득세 부담률이 낮다는 점임
 - 소득 Y_1 이 Y_0 보다 크고, Y_1 과 Y_0 에서의 실효세율이 각각 t_1 , t_0 라고 하면, Y_1 과 Y_0 구간에서의 실효세율 누진도는 다음과 같이 표현할 수 있음

$$\text{실효세율누진도} = \frac{t_1 - t_0}{Y_1 - Y_0}$$

[그림 2] 소득수준별 소득세 실효세율 누진도 변화(2015년) - 한국 vs OECD 평균¹⁾

(단위: %p)

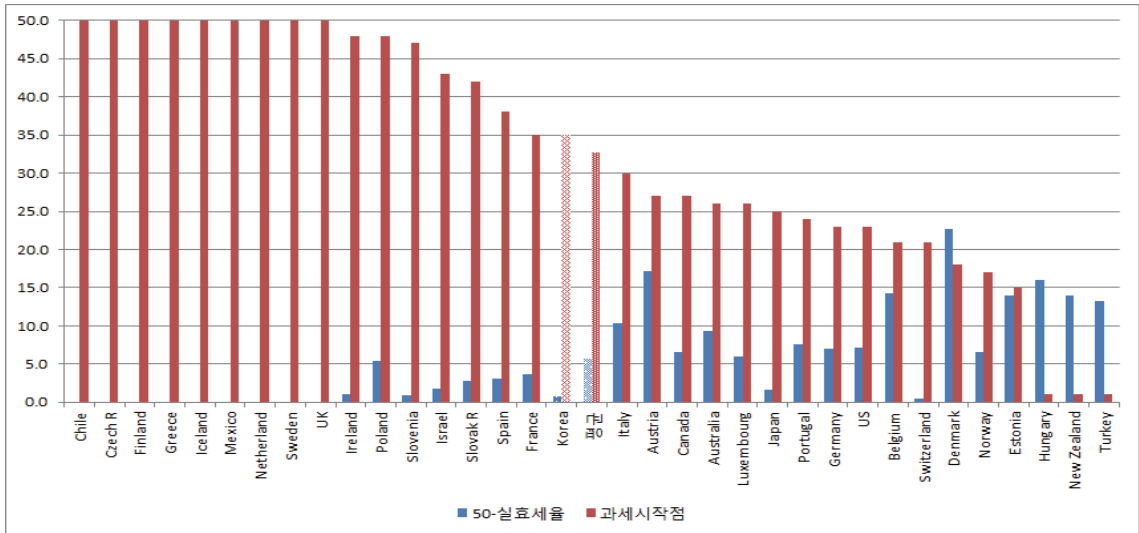


주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, k는 한국, o는 OECD 평균
 자료: OECD(2016), pp.71~107의 자료를 사용하여 저자 계산

- 넷째, 면세점과 최저 소득구간에서의 세부담을 결정하는 제도들을 살펴보면, 우리나라는 다른 국가들에 비해 다양한 공제제도를 적용하고 있으며, 소득이 증가함에 따라 공제규모가 점감하는 속도가 느린 편임
- 다섯째, 평균임금 50% 이하인 저소득층에서의 우리나라 세부담은 대체로 낮은 편임

[그림 3] 과세시작점과 평균소득 50%에서의 실효세율(2015년) - 독신자¹⁾

(단위: %)



주: 1) 50-실효세율: 평균임금 50%에서의 실효세율

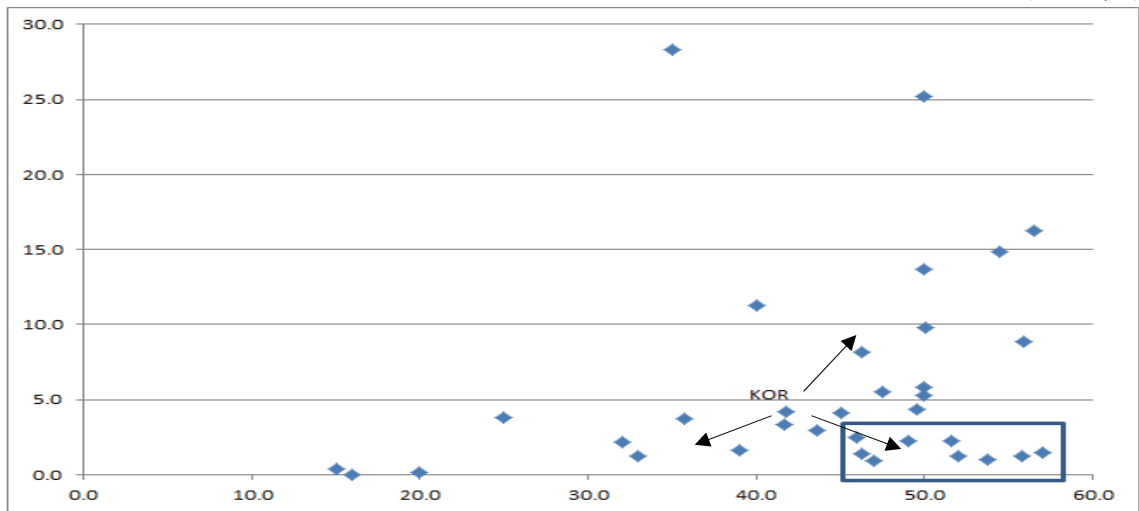
과세시작점: 실효세율이 0%를 넘는 최저소득의 평균임금 대비 비율

자료: 저자 계산

- 마지막으로 최고 소득층에 대한 세부담을 보면, 우리나라는 최고세율과 최고세율 적용 기준이 모두 중간 정도의 수준이라고 할 수 있음

[그림 4] 소득세(국세+지방세) 최고세율과 적용기준 소득(2015년)

(단위: 배, %)



자료: 저자 작성

Ⅲ 우리나라의 소득세 부담 분포

- ● 본 연구에서는 한국조세재정연구원에서 조사하여 발표하는 재정패널 자료를 사용하여 납세자의 소득수준별 세부담 구조를 살펴보았음
 - 재정패널 자료는 국내에서 연구자들이 자유롭게 사용할 수 있는 미시자료 중에서 납세자별 세부담과 각종 공제내역을 직접적으로 파악할 수 있는 유일한 자료임
 - 재정패널 조사에서는 조사대상자에게 근로소득세 원천징수영수증 등 증빙자료를 제출하도록 하여 조사의 정확성을 기하고자 노력하고 있음
 - 본 연구에서는 증빙자료가 있는 표본을 사용하여 근로소득세 실효세부담 분포를 분석하였음

- ● 재정패널 조사자료가 가지고 있는 문제점은, 표본조사로서 최저소득계층과 최고소득계층이 과소표집되었다는 점인데, 이 문제는 표본조사 자료가 가지고 있는 근본적인 문제점이기도 함
 - 그러므로 재정패널 자료 분석만으로 구체적인 정책대안을 제시하는 데는 한계가 있으며, 실제로 적용할 수 있는 구체적인 정책대안을 마련하는 단계에서는 국세청의 신고자료를 사용하여 정확한 분석을 하여야 할 것임

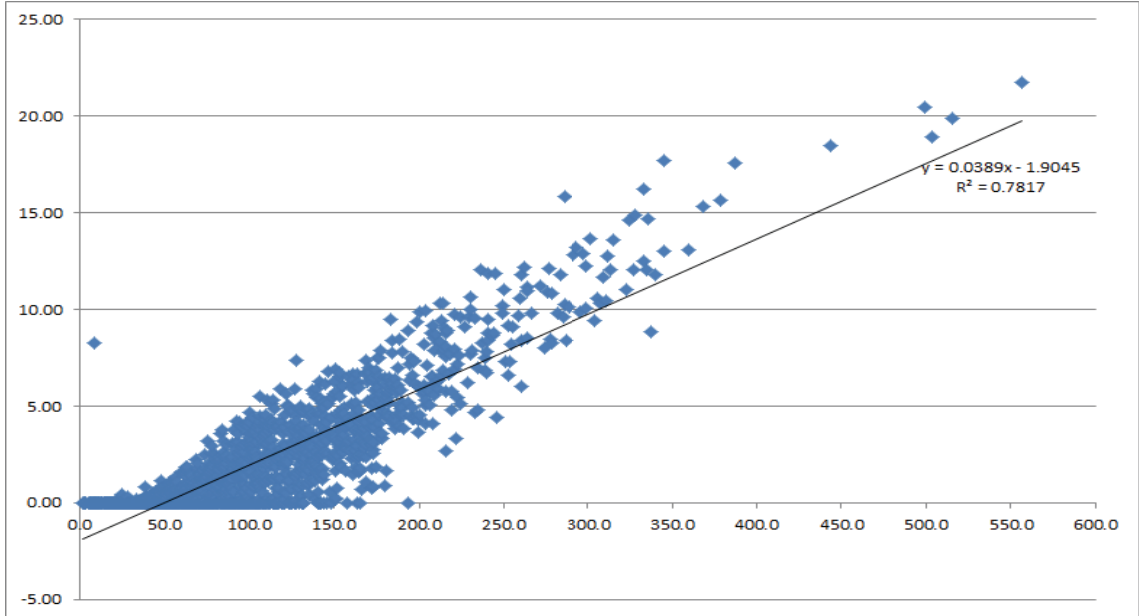
- ● 우리나라의 소득수준별 실효세부담 분석 결과를 정리하면 첫째, 면세점은 가구 구성에 따라 달라지는데, 독신자의 경우 대체로 평균임금의 35% 이하이면 대부분 면세가 되는 것으로 판단됨
 - 그리고 4인 가구의 경우에는 소득이 평균임금의 75% 이하이면 대부분 면세가 됨 (평균임금의 35%는 대략 1,400만원, 평균임금의 75%는 대략 3천만원 수준임)

- ● 둘째, 소득수준이 같더라도 실효세율 수준의 격차가 클 수 있음
 - 전체 표본을 보면 평균임금의 150% 수준에서 실효세율이 0~7%에 걸쳐 분포되어 최대 7%포인트의 실효세율 격차가 있는데, 이러한 격차가 발생하는 가장 중요한 원인은 가족 구성의 차이임

- 전체적으로 보면, 가족 구성에 따른 실효세율 격차가 2~4%포인트, 가족 구성 외의 공제항목으로 인해 발생하는 실효세율 격차가 2~4%포인트 정도 되는 것으로 판단됨

[그림 5] 소득수준별 소득세 실효세율 분포 (2014년)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료를 사용하여 저자가 작성

〈표 1〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율

(단위: %)

연소득	평균임금 대비 비율 ¹⁾	근로자수 비중		실효세율 ¹⁾		
		재정패널	국세청	전체표본	독신자	4인 가구
2천만원 이하	50	27.9	44.9	0~2	0~2	0
4천만원 이하	100	31.2	28.0	0~5	0~5	0~2
6천만원 이하	150	21.2	13.7	0~7	5~7	2~5
8천만원 이하	200	11.8	7.2	4~10	6~10	4~8
1억원 이하	250	4.4	3.0	7~12	10 이상	10 내외
1억원 초과	250 초과	3.5	3.2	12 이상		10 이상
		100.0	100.0			

주: 1) 평균임금 대비 비율은 소득구간 경계점이 되는 소득의 평균임금 대비 비율을 나타내며, 실효세율은 그 경계점에서의 실효세율 범위를 나타냄

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료를 사용하여 저자가 작성

- ● 셋째, 실효세율 수준을 보면, 독신자의 경우 평균임금의 35%, 4인 가구의 경우 평균임금의 75% 수준에서 과세되기 시작하여 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때마다 평균적으로 0.057%포인트 정도 실효세율이 상승하는 것으로 나타남
 - 평균임금의 100% 수준에서 실효세율이 독신자는 5% 이내이고, 4인 가구는 2% 이내임. 독신자는 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율이 10%를 넘고, 4인 가구의 경우에는 평균임금의 250%를 넘으면 실효세율이 10%를 상회함

- ● 넷째, 소득세의 재분배효과는 매우 낮은 것으로 나타남
 - 전체 표본에서 세전소득의 지니계수는 0.366이고, 세후소득의 지니계수는 0.350으로 0.016의 격차가 있음
 - 그 격차를 세전소득으로 나눈 것을 지니계수 개선율이라고 하면, 소득세의 지니계수 개선율은 4.4% 수준이라고 할 수 있음
 - OECD 통계자료에 따르면 우리나라의 조세 및 공공부조의 지니계수 개선율이 8.8%인 것으로 나타나는데, 이 수치와 비교해 보면, 우리나라의 조세 및 공공부조의 재분배 효과 중 절반 정도는 소득세가 설명하고 있다고 할 수 있음

〈표 2〉 소득세의 지니계수 개선효과(2014년)

	세전소득	세후소득	개선율
전체표본	0.366	0.350	0.044
독신자	0.351	0.339	0.032
4인 가구	0.281	0.263	0.065

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료를 사용하여 저자가 작성

IV 주요 공제항목과 명목세율이 실효세부담에 미치는 영향

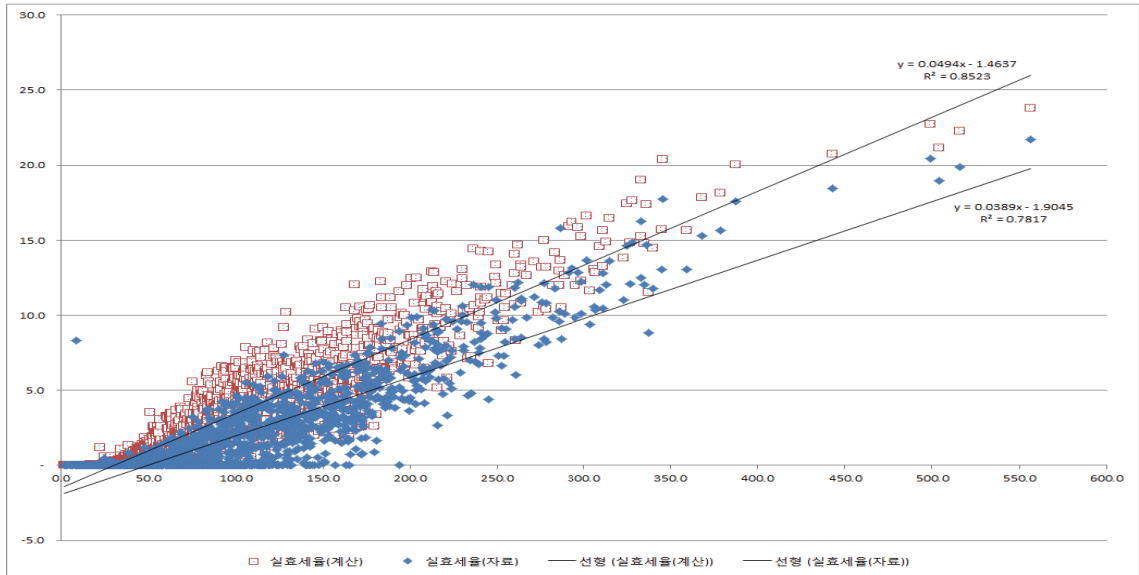
1. 근로소득공제제도

- ● 각종 공제제도 중 실효세율에 미치는 영향의 관점에서 가장 중요한 것은 근로소득공제 제도인 것으로 판단됨

- 근로소득공제제도는 전 소득 구간에 걸쳐 실효세율을 1.6~3.9%포인트 낮추는 효과가 있는 것으로 판단됨
- 그리고 세수효과도 상당히 크고, 근로소득공제제도가 없다면 면세자는 대폭 축소될 것으로 전망됨
 - 현행 제도하에서는 평균임금의 150% 수준에서도 면세자가 발생하는데, 근로소득공제제도가 없다면 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 보임
- 근로소득공제제도의 현행 공제율을 유지하면서 공제 상한액을 1천만원 또는 500만원으로 제한하는 경우에 대해서도 검토하였음
 - 1천만원으로 제한하는 경우에는 세수입이 17.7%포인트 증가할 것으로 전망되며, 평균임금의 250%를 초과하는 구간에서 실효세율이 1.2%포인트 상승할 것으로 전망됨
 - 이경우 소득이 낮아지면서 실효세율 상승폭이 축소되어 평균임금 50~100% 구간에서는 0.1%포인트 상승하는 데 그칠 것으로 보임
 - 한편 500만원으로 상한을 설정하는 경우에는 평균임금의 100%를 넘으면 실효세율이 2.3~2.4%포인트 상승할 것으로 전망됨
 - 이 때는 소득이 증가하면서 실효세율 상승효과가 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 상승 폭이 2.5%포인트가 되었다가, 소득이 더 증가하면 약간씩 상승 폭이 축소될 것으로 보임
 - 세후소득 지니계수는 0.3461로 근로소득공제제도가 없는 경우보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타남
- 면세점의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하는 경우에는 면세점에 중요한 영향을 주지 못할 것으로 판단되지만 평균임금의 150%를 넘는 고소득층의 세금이 면제되는 것을 방지하는 데는 중요한 역할을 할 것으로 판단됨
 - 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 30% 이하가 거의 면세되던 것에서 평균임금의 20% 이하면 거의 대부분 면세가 되도록 면세점이 낮아질 것으로 전망됨
 - 그리고 평균임금의 70%를 초과하면 면세가 될 가능성이 희박해짐

[그림 6] 근로소득공제 상한이 500만원인 경우와 상한이 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) I

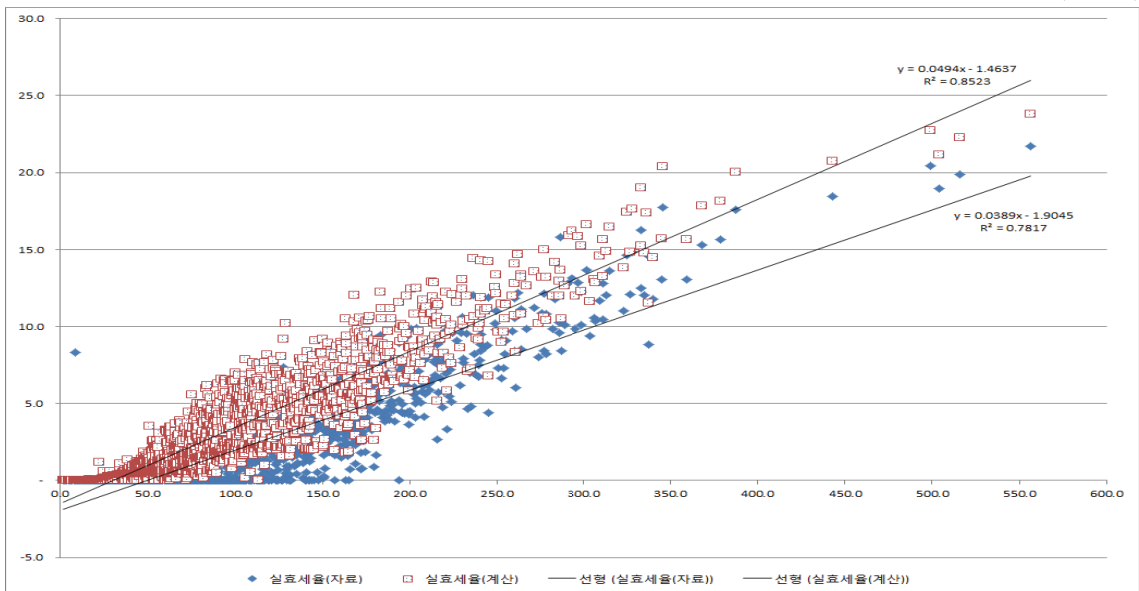
(단위: %)



주: 500만원 상한이 있는 경우의 실효세율 위에 상한이 없는 경우의 실효세율(진하게 칠한 부분)을 덮어씀
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료를 사용하여 저자가 작성

[그림 7] 근로소득공제 상한이 500만원인 경우와 상한이 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II

(단위: %)



주: 진하게 칠한 부분이 상한 제한이 없는 경우, 그 위에 덮어쓴 부분이 500만원 상한이 있는 경우
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료를 사용하여 저자가 작성

〈표 3〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율 - 근로소득공제제도의 영향

(단위: 명, %)

소득의 평균임금 대비 비율	인원수	인원수 비중	실효세율 평균 (현행)	근로소득공제제도의 영향 ³⁾		
				제도가 없는 경우	상한 500만	상한 1천만
50 이하	513	27.6	0.1	1.6	0.3	0.0
100 이하	578	31.1	0.6	3.4	1.4	0.1
150 이하	397	21.4	2.2	3.8	2.3	0.7
200 이하	220	11.8	4.4	3.9	2.3	0.9
250 이하	84	4.5	7.5	3.9	2.5	1.1
250 초과	66	3.6	11.9	3.8	2.4	1.2
합계	1,858	100.0				
지니계수 ¹⁾ (개선율)			0.3498 4.4	0.3464 5.3	0.3461 5.4	0.3475 5.1
세수효과 ²⁾				93.5	51.6	17.7

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

2) 세수효과는 현행 대비 세수증가율을 나타냄

3) 현행 대비 구간별 실효세율 평균치 변화

자료: 저자 계산

2. 특별공제제도

- 특별공제제도의 경우, 먼저 세수효과를 보면 보장성 보험료 세액공제제도의 세수효과가 현행 세수입의 6.7%로 추정되고, 교육비 세액공제제도의 세수효과는 9.5%, 신용카드 사용액 소득공제제도는 16.2%로 신용카드 사용액 소득공제의 세수효과가 가장 큰 것으로 나타남
- 소득수준별 실효세율에 미치는 영향을 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도는 평균임금의 100~200%에서 실효세율을 0.8%포인트 낮추는 효과가 있고, 소득이 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율 인하 효과가 축소되는 것으로 나타남
 - 보장성 보험료 세액공제의 경우에는 평균임금의 50~200% 구간에서 실효세율을 0.3%포인트 낮추는 효과가 있어 중간소득 계층을 중심으로 광범위하게 혜택을 받고 있는 것으로 나타남

- 한편 교육비 세액공제제도의 경우에는 평균임금 50% 이하 계층에서는 실효세율 인하 효과가 없는 것으로 나타났으며, 소득이 증가하면서 실효세율 인하 효과가 커져서 평균임금의 150%를 넘는 경우에는 0.5~0.6%포인트 정도 실효세율 인하효과가 나타나 는 것으로 추정됨

- 이는 교육비 세액공제제도가 역진적인 성격이 있음을 시사하는 것임

〈표 4〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년) - 주요 특별공제제도의 영향

(단위: 명, %)

소득의 평균임금 대비 비율	인원수	인원수 비중	실효세율 평균(현행)	특별공제제도의 영향 ³⁾		
				신용카드	교육비	보장성 보험
50 이하	513	27.6	0.1	0.1	0.0	0.1
100 이하	578	31.1	0.6	0.5	0.2	0.3
150 이하	397	21.4	2.2	0.8	0.4	0.3
200 이하	220	11.8	4.4	0.8	0.6	0.3
250 이하	84	4.5	7.5	0.7	0.5	0.1
250 초과	66	3.6	11.9	0.4	0.6	0.0
합계	1,858	100.0				
지니계수 ¹⁾ (개선율)			0.3498 4.43	0.3489 4.47	0.3488 4.47	0.3499 4.40
세수효과 ²⁾				16.2	9.5	6.7

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

2) 세수효과는 현행 대비 특별공제제도가 없는 경우의 세수증가율을 나타냄

3) 현행 대비 특별공제제도가 없는 경우의 구간별 실효세율 평균치 변화

자료: 저자 계산

3. 명목세율체계

- 명목세율체계의 변화에 따른 실효세부담 변화 효과를 보면, 24%와 35%의 세율을 동시에 3%포인트 인상하는 제1안의 경우에 평균임금보다 소득이 적은 계층에서는 실효세율에 변화가 없고, 100~150% 구간에서 실효세율이 평균적으로 0.1%포인트 상승함

- 소득이 증가하면서 실효세율 증가폭이 커져서 평균임금의 250%를 상회하는 구간에서는 실효세율이 0.9%포인트 상승함
- 전체적으로 세수입은 6.3% 증가할 것으로 예상되며, 세후소득의 지니계수는 0.3487로 소득세의 지니계수 개선율이 4.43%에서 4.71%로 높아질 것으로 전망됨

〈표 5〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년) - 세율체계 개편시

(단위: 명, %)

소득의 평균임금 대비 비율	인원수	인원수 비중	실효세율 평균 (현행)	세율체계 개편 효과 ³⁾		
				1안	2안	3안
50 이하	513	27.6	0.1	0.0	0.0	0.3
100 이하	578	31.1	0.6	0.0	0.2	0.9
150 이하	397	21.4	2.2	0.1	0.8	1.5
200 이하	220	11.8	4.4	0.2	1.4	1.9
250 이하	84	4.5	7.5	0.4	1.6	2.0
250 초과	66	3.6	11.9	0.9	1.8	2.1
합계	1858	100.0				
지니계수 ¹⁾ (개선율)			0.3498 4.43	0.3487 4.71	0.3464 5.33	0.3466 5.30
세수효과 ²⁾				6.3	23.68	38.58

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

2) 세수효과는 개편에 따른 세수증가율을 나타냄

3) 개편 이후의 구간별 실효세율 평균치 변화

제1안:현행 세율 중 24%와 35%를 각각 3%포인트 인상, 세율구간은 그대로 유지

제2안:현행 세율 중 15%, 24%, 35%를 각각 3%포인트 인상, 세율구간 유지

제3안:모든 구간의 세율을 3%포인트 인상, 세율구간 유지

자료: 저자 계산

- 15%와 24%, 35%의 세율을 동시에 3%포인트 인상하는 제2안은 평균임금의 50~100% 구간부터 실효세율을 인상시킴
 - 그리고 소득이 증가하면서 실효세율 인상폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 1.6%포인트 상승하고, 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 1.9%포인트 상승할 것으로 전망됨

- 세후소득의 지니계수는 0.3464로 소득세의 지니계수 개선율이 5.33%인 것으로 추정됨
- ● 제1안과 제2안을 비교해 보면, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 소득세율 인상은 세수효과도 크지 않고, 최고세율이 인상되는 계층의 명목세율 인상 폭에 비해 실효세율 인상 폭은 상당히 낮아 소득세의 재분배 효과도 제한적이 됨
 - 한편 최저소득계층을 제외하고 중저소득계층부터 널리 적용되는 명목세율 인상은 세수효과도 적지 않고, 소득재분배효과도 비교적 큰 편임
- ● 최저세율인 6%의 세율을 포함하여 모든 세율을 3%포인트 인상하는 방안은 평균임금의 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율을 0.3%포인트 상승시키고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭이 커져서 평균임금 250% 초과구간에서는 실효세율 2.1%포인트 상승효과가 나타날 것으로 전망됨
 - 세후소득의 지니계수는 0.3466으로 제1안에 비해서는 다소 높을 것으로 보임. 제2안과 제3안을 비교해 보면 제3안이 더 보편적인 세율 인상임에도 불구하고, 제1안과 제2안의 차이보다 세수 증대 효과가 적으며, 소득세의 재분배 효과도 제2안보다 낮아지는 것을 알 수 있음

V 정책시사점

- 근로소득세제 개편에 대한 정책시사점으로서 제일 먼저 면세점과 면세자 비율의 축소를 분리하여 정책대안을 모색할 것을 제안함
 - 면세점과 관련해서는 저소득층에 대한 면세가 왜 필요한지, 필요하다면 어느 수준까지 면세하는 것이 타당한지에 대해 사회적 합의를 도출하고, 그 원칙을 지키는 방향으로 조세정책을 유지하는 것이 바람직함
 - 예를 들면, 최저생계비 또는 평균임금 대비 일정 비율을 설정하여, 소득이 그 이하인 경우에는 예외 없이 면세를 하는 방안을 생각할 수 있음
 - 한편 면세점을 초과하는 소득에 대해서는 면세가 될 가능성을 대폭 축소하는 방향으로 제도를 개편하여 면세자 비율을 축소해야 할 것임
- 본 연구의 분석에 따르면 우리나라는 면세점보다는 면세자 비율의 더 문제가 크다고 할 수 있음
 - 면세점을 지난 이후의 실효세율 누진도가 낮아서, 소득이 면세점보다 높은 근로자들도 한 두 가지 특별공제를 적용하면 쉽게 면세가 됨
 - 재정패널 자료에 따르면 소득이 평균임금의 150~170%가 되는 경우 즉, 소득이 6천만~7천만원이 되는 경우에도 면세자가 다수 있는 것으로 나타났음
- 두 번째로 제시한 정책방향은 근로소득공제제도의 개편임
 - 본 연구에서는 근로소득공제제도가 없는 경우, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우, 500만원으로 제한하는 경우에 대해 모의실험을 하였음
 - 물론 제도가 없는 경우에 세수 증대효과가 가장 크고, 면세자 비율 축소효과도 가장 크지만, 소득재분배 기능은 500만원으로 제한하는 경우에 가장 큰 것으로 나타났음
 - 면세자 비율의 경우에 현행 제도하에서는 평균임금의 150%까지 면세자가 발생하는 데 비해 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하면 평균임금의 70%를 초과하는 소득구간에서는 면세가 거의 발생하지 않는 것으로 나타남

- ● 세율체계 개편과 관련해서는 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편은 소기의 목적 즉, 세수의 증대와 소득재분배 기능 강화를 달성하는 데 한계가 있다는 점을 지적하였음
 - 세율을 인상하므로 세수입이 증대되고 고소득층의 세부담만 증대되므로 소득재분배 기능이 강화되기는 하지만 그 효과는 상당히 작을 가능성이 큼
- ● 한편 세율 인상이 적용되는 대상을 확대하면 세수효과도 증대되고, 소득세의 재분배 기능도 강화될 것임
 - 그리고 면세점을 축소하지 않고 면세자 비율을 축소하는 효과를 얻을 수도 있을 것으로 판단됨
- ● 그러나 실효세율 인상의 대상을 모든 소득계층을 포괄하도록 확대하는 경우에는 세수 증대 효과는 계속되지만 포괄범위가 일정 수준을 넘어서면 재분배 효과는 약화될 것으로 보임
- ● 특별공제제도 중에서는 교육비 세액공제제도의 문제점을 지적하였음
 - 교육비 세액공제제도는 소득이 평균임금의 150% 이상인 고소득층에서 세부담을 절감하는 효과가 비교적 커서 역진적인 성격이 있으므로 제도의 합리성 즉, 필요성 등 논리적 근거를 다시 검토하고 개편방안을 모색할 필요가 있음
- ● 마지막으로 소득세제를 하나의 시스템으로 보아 포괄적인 개편안을 마련하여 추진할 것을 제안하였음
 - 본 연구에서 검토한 다양한 개편방안은 각각 실효세율에 영향을 준다는 점에서 공통점이 있지만, 각각의 방안은 나름대로의 독특한 효과가 있음
 - 그러므로 소득세제 개편은 전체를 종합하여 실효세율 구조에 미치는 영향과 세수효과, 재분배 효과, 면세자 비율 및 면세점에 미치는 영향을 파악하고, 개편안을 마련하여야 함

- 특히 현 단계에서 소득세 개편 요구는, 정도의 차이는 있으나 모든 소득구간에서의 실효세율 증대를 요구한다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 저소득층의 세부담을 증대시켜 면세자 비율을 축소해야 하며, 중간소득계층과 고소득계층의 세부담을 더 많이 증대시켜 소득세의 재분배기능도 강화해야 함
 - 그러므로 모든 소득계층에 대한 실효세부담 구조를 분석하여 바람직한 정책방향을 논의하고, 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있도록 세율체계와 공제체계를 마련해야 할 것임

| 참고문헌 |

- 국세청, 『국세통계연보』, 2015 및 각 년도.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『중장기 조세정책운용계획 연구 제1편 총괄편 - 조세부담률, 세수입 구조』, 2015a.
- _____, 『중장기 조세정책운용계획 연구 제2편 - 세목별 발전방향』, 2015b.
- 김우철, 「소득세의 수평적 형평성에 관한 분석」, 『제4회 재정패널 학술대회 발표자료집』, 한국조세재정연구원, 2012, pp. 5~30.
- 성명재, 「인구·가구 특성의 변화가 소득분배구조에 미치는 영향 분석 연구」, KERI Insight, KERI 정책제언 15-06, 2015.
- _____, 「소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석」, 『재정학연구』, 제9권 제2호, 2016, pp. 47~77.
- OECD, *Revenue Statistics 2015*, 2015.
- _____, *Taxing Wages 2014-2015*, 2016.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, translated by Arthur Goldhammer, Harvard University, 2014.

<신문기사>

- 한국경제신문, 「표에 밀리는 면세자 축소」, 2016. 7. 13.
- 매일경제신문, 「작년 연말정산 파동에 면세자 급증」, 2016. 7. 12.

<홈페이지>

- OECD, Income Distribution Database, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- _____, Revenue Statistics Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- _____, Tax Database, http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1
- 통계청 홈페이지, <http://meta.narastat.kr/metasvc/index.do?confmNo=101006&inputYear=2016>



BRIEF

최근 OECD 회원국의 조세동향

- 「Tax Policy Reforms 2017」을 중심으로 -

김빛마로 부연구위원 (044-414-2339)



I 서론

- ● OECD에서는 지난 9월 13일 OECD 회원국 등 37개국의 주요 세제개편 내용과 조세정책 동향을 소개 및 분석한 『Tax Policy Reforms 2017』 보고서를 출간함¹⁾
 - 동 보고서에서는 먼저 분석대상 국가가 직면한 경제여건에 대해 살펴보고, 세수입(tax revenue) 규모 및 구성비 등의 최근추이를 소개하고 있음
 - 또한 2016년에 공포, 입법, 시행된 주요 세제개편 내용을 세목별로 정리하여 소개하고 있음
- ● 본고에서는 『Tax Policy Reforms 2017』의 주요 내용을 정리하고, 해외 주요국의 전반적인 조세개편 방향에 대해 소개하고자 함

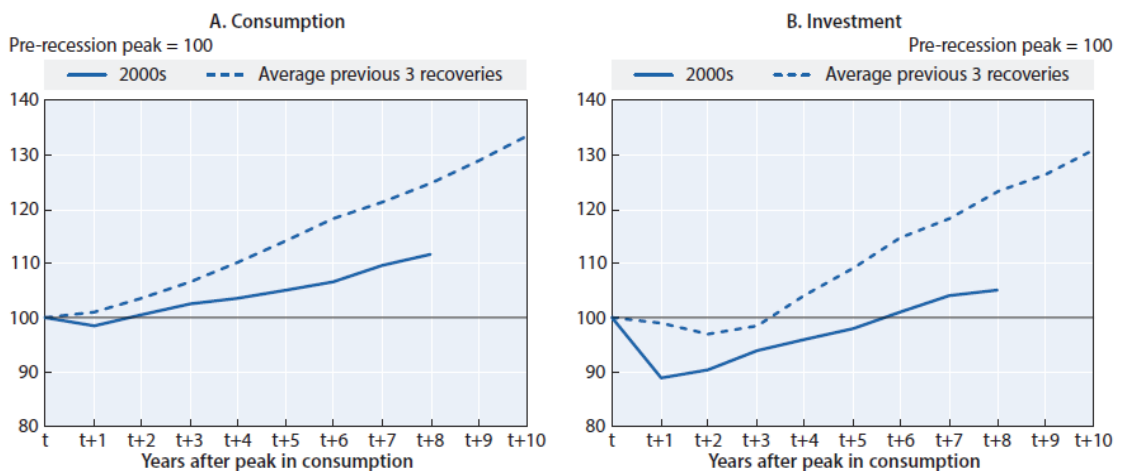
II 거시경제적 여건

- ● 주요국의 조세동향 및 정책변화에 대해 논의하기에 앞서 주요국의 거시경제적 여건에 대해 살펴보는 것이 필요함
 - 조세정책의 변화는 경제적 여건에 대응하기 위해 이루어짐
 - 세수입 등 조세 관련 주요 통계는 경제적 상황에 의해 직접적인 영향을 받음
- ● 본 보고서에서는 OECD 회원국의 경제성장, 노동시장 여건, 생산성, 공공부채, 불평등도(inequality)에 대해 소개함
- ● (경제성장) 최근 5년간의 전 세계 경제성장률은 3% 수준으로 2008년 금융위기 이전에 비해 성장이 둔화되었음
 - 금융위기 이전 20년간의 경제성장률은 4% 내외임

1) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-2017-9789264279919-en.htm>, 접속일: 2017.10.10.)

- 특히 OECD 회원국의 2008년 금융위기 이후 소비와 투자의 회복속도는 과거 경제위기의 경우보다 느린 것으로 나타남 ([그림 II-1] 참조)
 - 1973년, 1980년, 1990년의 경제위기 이후 소비 및 투자추이를 보면 2008년 금융위기 이후에 비해 회복 속도가 빠르고 증가치도 더 큰 것을 확인할 수 있음

[그림 II-1] OECD 회원국의 경제위기 이후 소비와 투자 추이

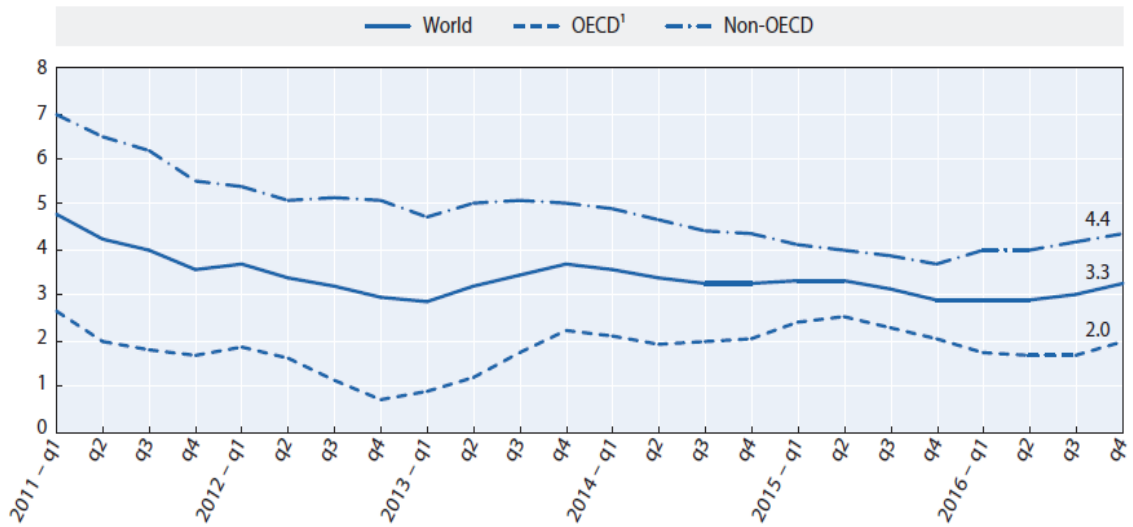


주: 점선은 1973년 4분기, 1980년 1분기, 1990년 3분기 이후의 소비 및 투자 추이를, 실선은 2008년 1분기 이후의 소비 및 투자 추이를 나타냄

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 15

- 다만, 2016년 말에 들어서면서 경기가 다소나마 회복 국면에 들어선 것으로 보임
 - 2016년 3분기와 4분기의 실질 경제성장률이 OECD 회원국과 비회원국 모두에서 회복됨 ([그림 II-2] 참조)
 - 속도가 느리긴 하지만 소비와 투자 수준도 꾸준히 상승 추세를 유지하고 있음

[그림 11-2] 분기별 실질 경제성장률 (2011~2016)

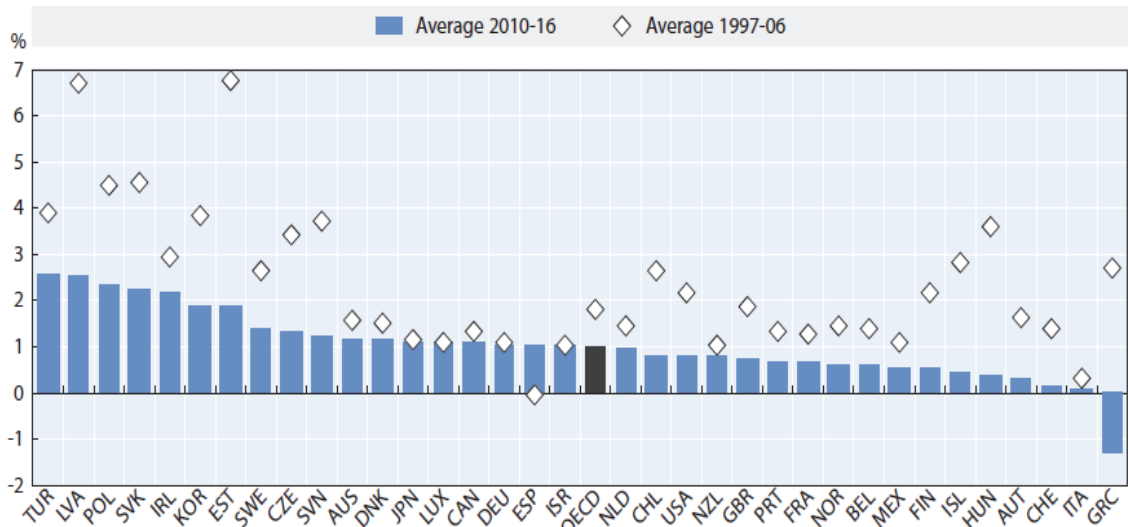


자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 14

- (노동시장 여건) 실업률의 경우 금융위기 이후 대체로 개선되고 있으나 일부 국가의 경우 여전히 높은 실업률을 기록하고 있으며, 실질 노동소득 증가율은 둔화되고 있음
 - 2017년 1분기 기준 OECD 회원국의 평균 실업률은 5.8%로 2009년 말의 8.5%보다 개선되었음
 - 다만 그리스, 스페인 등 일부 국가들의 경우 여전히 20% 내외의 높은 실업률을 보이고 있음
 - 실질 노동소득 증가율은 2016년 들어 하락하는 추세이며, 특히 미국의 경우 2016년 4분기에 마이너스 성장률을 기록함

- (생산성) 대부분의 OECD 회원국의 노동생산성 증가율이 금융위기 이전 수준에 크게 못 미치고 있음 ([그림 11-3] 참조)
 - 금융위기를 겪으면서 크게 하락한 투자수준의 회복속도가 더딘 것이 그 원인 중 하나로 지적되고 있음

[그림 II-3] OECD 회원국의 경제위기 전후 노동생산성 증가율 비교



주: 흰색 마름모 표시는 금융위기 이전인 1997~2006년의 평균 노동생산성 증가율을, 파란색 막대 표시는 금융위기 이후인 2010~2016년의 평균 노동생산성 증가율을 나타냄

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 19

- (공공부채) 공공부채 수준은 금융위기 이후 많은 국가에서 안정화되는 추세이며, 재정 적자 수준은 하락함
 - 2016년 OECD 회원국의 GDP 대비 정부 총부채는 113% 수준으로 2010년의 97% 비해 상승하였으나 그 속도는 최근 둔화되는 추세임
 - 2016년 OECD 회원국의 GDP 대비 재정적자 수준은 3%로 2009년의 8.4%에 비해 크게 하락함

- (불평등도) 지니계수를 통해 살펴본 소득 불평등도는 여전히 높은 수준을 유지하고 있음
 - 조사대상 33개국 중 금융위기 이후 시장소득 지니계수가 악화된 국가는 20개 국가였으며, OECD 평균 지니계수는 2010년 대비 0.7% 증가함
 - 조세와 이전지출 등의 효과가 반영된 가처분소득 기준 OECD 평균 지니계수는 0.318로 2010년에 비해 약 1% 상승해 소득 불평등도가 악화된 것으로 나타남

Ⅲ 세수 및 세수구성비 추이

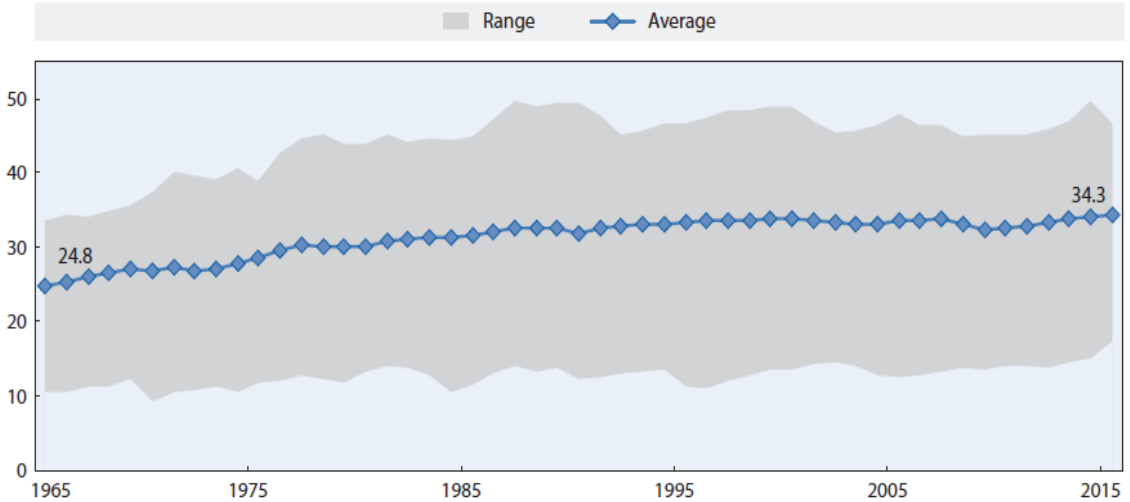
- 다음으로는 OECD 회원국 등 37개국의 세수입 규모 및 세수입 구성비의 추이에 대해 소개함
 - 세수입 규모는 GDP 대비 총세수입²⁾의 비중³⁾을 통해 측정하며, 전체 세수입에서 주요 세목이 차지하는 비중에 대해서도 살펴봄
- OECD 회원국의 세수입 규모는 최근 50년 사이에 가장 높은 수준을 기록하고 있는 것으로 조사됨 ([그림 III-1] 참조)
 - 금융위기 직후인 2009년 32.4%까지 하락했던 GDP 대비 세수입 비중은 이후 꾸준히 증가하여 2015년 기준 34.3%까지 상승함
 - 금융위기 이후 재정건전화(fiscal consolidation)를 위한 조치에 의한 결과로서, 대부분의 국가에서 세수 증가와 함께 재정지출 효율화가 동시에 이루어지며 재정적자 규모가 감소함
 - 2015년 수치는 OECD에서 자료를 모으기 시작한 1960년대 중반 이래 가장 높은 수치임
- 또한 GDP 대비 세수입 비중은 국가별로 큰 차이를 보이는 것으로 조사됨 ([그림 III-2] 참조)
 - 덴마크(46.6%), 프랑스(45.5%)가 GDP 대비 세수입 비중이 가장 높은 국가였으며, 멕시코(17.4%)와 칠레(20.7%)는 가장 낮은 세수입 비중을 보임
 - 우리나라의 경우 25.3%로 조사대상 국가 37개국 중 34위에 해당하여, 세수입 비중이 낮은 국가로 분류됨
- 최근의 세수입 규모 흐름을 국가별로 살펴본 결과 대부분의 국가에서 GDP 대비 세수입 비중이 증가한 것으로 나타남
 - 우리나라를 포함한 25개국에서 2015년의 GDP 대비 세수입 비중이 2014년 보다 증가하였음

2) 총세수입에는 사회보장기여금을 포함한 개념임

3) 이 지표는 “국민부담률”로 불리기도 함

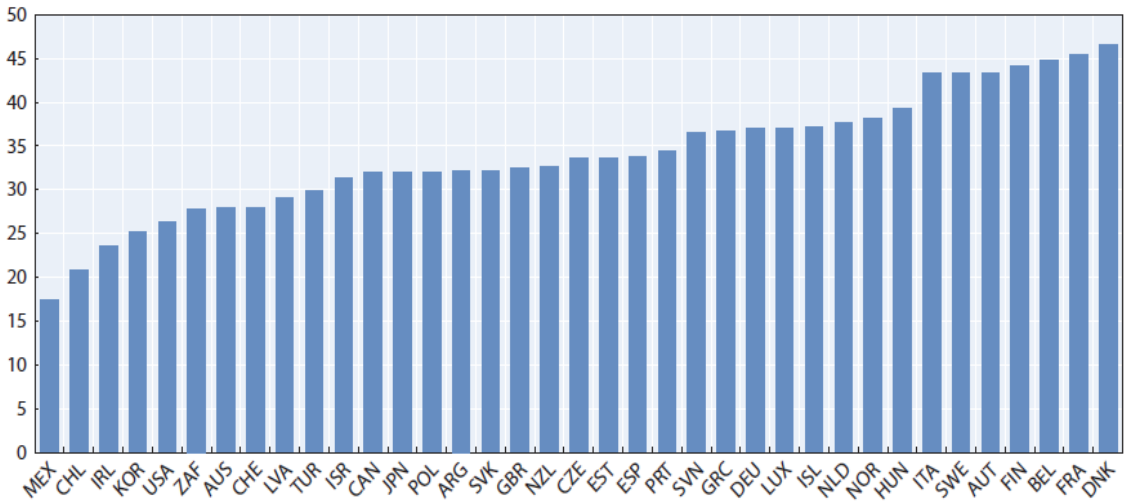
- 세수입과 정부 재정지출 사이에 강한 양의 상관관계가 있기 때문에, 이들 국가들이 적극적인 정부의 역할을 강조하고 있는 것으로 해석할 수 있음

[그림 III-1] OECD 평균 GDP 대비 세수입 비중 추이



주: 2015년은 자료가 가용한 32개국의 평균임
 자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 28

[그림 III-2] 국가별 GDP 대비 세수입 비중 (2015년)



주: 남아프리카공화국, 일본, 폴란드, 호주는 2014년 자료임
 자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 26

- ● OECD 회원국의 세수입 구성비 추이를 분석한 결과, 사회보장기여금과 부가가치세의 비중이 증가하고, 법인세의 비중이 감소한 것으로 나타남 ([그림 III-3] 참조)
 - 전체 세수입에서 사회보장기여금이 차지하는 비중은 2000년과 2007년 각각 24.7%와 24.8%였으나, 2014년에는 26.2%까지 상승함
 - 반면 법인세의 경우 금융위기 직전인 2007년에는 11.2%까지 상승하였다가 2014년에는 8.8%로 큰 폭으로 하락한 것으로 나타남
 - 2014년 부가가치세 비중은 2000년 대비 0.9%p 상승한 20.1%로 조사됨

- ● 즉, OECD 회원국의 전체 세수입 중 노동과 소비에 대한 세금의 비중은 확대되고 기업에 대한 세금 비중은 축소되었음
 - 노동에 대한 세금 중 개인소득세의 비중은 안정적으로 유지되면서 사회보장기여금의 비중이 상승한 반면, 법인세의 비중은 하락함
 - 또한 부가가치세와 기타 소비세의 합이 전체 세수입에서 차지하는 비중이 증가하였음

[그림 III-3] 세목별 세수입 비중 추이 (OECD 평균)



주: 왼쪽부터 개인소득세, 법인세, 사회보장기여금, 재산세, 부가가치세, 부가가치세를 제외한 소비세, 기타세금 순임
 자료: OECD, Tax Policy Reforms 2017, p. 31

- 이러한 결과는 경제 상황 등 여러 요인들에 의해 나타났으며, 각국의 조세정책 변화도 주요인 중 하나로 추정됨
 - 실제로 2015년 기준 OECD 회원국의 평균 부가가치세 기본세율은 19.2%로 관측 이래 가장 높은 수치를 기록했음
 - 2008년 기준 4개국이었던 부가가치세 기본세율 22% 이상 국가의 수도 2015년에는 10개국으로 증가함
 - 다만 전체 세수에서 법인세가 차지하는 비중이 감소한 것은 최근의 경제상황이 반영된 것이라는 해석도 있음
 - 법인세수의 경우 다른 세목보다 경기변동이나 경제상황에 큰 영향을 받는 것으로 알려져 있음

IV 주요국의 2016년 세제개편 내용

- ● 본 장에서는 2016년 한 해 동안 주요국에서 공포, 입법, 시행된 세제개편 내용을 세목 별로 소개함
 - 조사대상 국가는 OECD 회원국 35개국과 아르헨티나와 남아프리카공화국 등 37개국임
 - 세목은 개인소득세 및 사회보장기여금, 법인세, 부가가치세 및 기타 소비세, 환경세, 재산세 등 5가지 항목으로 나누어 살펴봄

1. 개인소득세 및 사회보장기여금

- ● 개인소득세 및 사회보장기여금 관련 주요 세제개편 방향을 요약하면 다음과 같음
 - 저소득층과 중간소득계층에 적용되는 개인소득세율은 인하하고 개인소득세 최고세율은 인상함
 - 많은 국가들이 개인소득세의 과세기반(tax base)을 축소함
 - 다수의 국가가 사회보장기여금의 관련 세제개편을 시행 또는 예고했지만 뚜렷한 경향성은 발견되지 않음
- ● 조사대상 37개국 중 9개국이 개인소득세 최고세율 인상을, 15개국이 저소득 및 중간소득 계층에 적용되는 세율 인하를 시행 또는 시행 예고함 (〈표 IV-1〉 참조)
 - 이러한 조치는 전체적인 개인소득세로부터의 세수입을 감소시킬 것으로 예측됨
 - 저소득층 및 중간소득 계층의 개인소득세율 인하는 이들 계층의 소득을 증대시키기 위한 목적으로 도입된 경우가 많았음
 - 오스트리아, 캐나다, 룩셈부르크, 이스라엘 등 4개국의 경우 최고세율 인상과 기타 세율 인하가 함께 이루어지며 개인소득세의 누진구조를 강화함

〈표 IV-1〉 주요국의 개인소득세율 세제개편

시행시기	세율인상		세율인하	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
최고세율	오스트리아, 캐나다, 그리스, 노르웨이	덴마크, 이스라엘, 한국, 룩셈부르크, 노르웨이	헝가리, 노르웨이	핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈
기타구간 세율	그리스, 노르웨이	호주, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 아이슬란드, 네덜란드, 포르투갈	아르헨티나, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 아이슬란드, 이스라엘, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로베니아

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 44. Table. 3.2를 바탕으로 저자 재작성

- 공제제도 등 개인소득세 관련 기타제도는 과세기반을 축소하는 방향으로 개편된 국가가 많았음 (〈표 IV-2〉 참조)
 - 개인소득세의 기본 공제, 세액공제 등을 확대한 국가가 다수 관측됨
 - 많은 국가에서 자녀 및 부양가족 관련 정책변화가 있었으며, 이들 중 스페인을 제외한 모든 국가에서 자녀 및 부양가족이 있는 가구의 세부담을 완화하는 방향으로 개정이 이루어짐
 - 또한 오스트리아, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드 등은 저소득층 지원을 위해 근로장려세제를 확대함

〈표 IV-2〉 주요국의 개인소득세 과세기반 관련 세제개편

시행시기	과세기반 확대		과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
인적공제, 세액공제, 세율구간	호주, 캐나다, 핀란드, 영국, 그리스, 네덜란드, 스웨덴	호주, 룩셈부르크, 스웨덴	아르헨티나, 벨기에, 독일, 스페인, 아일랜드, 아이슬란드, 네덜란드, 슬로바키아, 터키	아르헨티나, 독일, 스페인, 벨기에, 핀란드, 영국, 아일랜드, 룩셈부르크, 라트비아, 노르웨이,

시행시기	과세기반 확대		과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
				네덜란드, 슬로베니아
특정 저소득층 및 근로장려세제	스페인, 스웨덴	네덜란드	오스트리아, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드	핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 폴란드
자녀 및 부양가족	스페인		오스트리아, 체코, 독일, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈	호주, (체코), 독일, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크
노인 및 장애인			네덜란드, 스웨덴	네덜란드
기타경비 및 공제	오스트리아, 스위스, 스페인, 그리스, 스웨덴	호주, 캐나다, (체코), 스페인, 영국, 룩셈부르크, 스웨덴	아르헨티나, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 아일랜드, 멕시코, 스웨덴, 터키	벨기에, 스페인, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴

주: 괄호 안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임.

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 46. Table. 3.3을 바탕으로 저자 재작성

● ● 사회보장기여금 효율, 사회보장기여금 과세기반 관련 세제개편은 활발히 이루어지지 않았으며, 세제개편의 방향성도 일관된 흐름은 관측되지 않음

- 사회보장기여금 효율의 경우 인하하는 국가가 다수였으나, 기타 정책변화는 오히려 과세기반을 확대하는 국가가 많았음
- 당분간은 OECD 회원국의 전체 세수에서 사회보장기여금이 차지하는 비중이 높은 수준을 유지할 것으로 예상됨

2. 법인세

● ● 법인세 관련 주요 세제개편 방향을 요약하면 다음과 같음

- 최근의 법인세율 인하 추세가 지속됨

- 기업의 투자, R&D 등을 독려하기 위한 세제 혜택을 강화함
 - 과세기반 확대를 위해 결손금 이월공제제도를 축소하고, 국제적 조세회피를 막기 위한 조치가 지속적으로 시행됨
- 법인세율을 변경한 국가 중 대다수가 법인세율을 인하하면서, 최근의 법인세율 인하 추세가 지속됨 (〈표 IV-3〉 참조)
- 총 8개국이 2017년부터 인하된 표준세율을 적용하고 있으며, 이들 국가는 평균 2.7%p 세율을 인하함
 - 또한 중소기업 적용세율을 인정한 국가도 다수 존재함
 - 법인세율 인하의 흐름은 2000년대 이후 꾸준히 지속된 현상으로, OECD 회원국의 평균 법인세율은 2000년 32.2%에서 2016년 24.7%로 하락함
 - 실효세율을 통해 살펴보아도 법인세 부담은 완화되는 추세임 (〈참고〉 참조)

〈표 IV-3〉 주요국의 법인세율 세제개편

시행시기:	세율인상		세율인하	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
표준세율	칠레	슬로베니아	스페인, 이스라엘, 일본, 노르웨이	(호주), (스페인), (프랑스), 영국, 헝가리, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 슬로바키아
중소기업 세율			(호주) ¹⁾ , 캐나다	(호주), 프랑스, 헝가리, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈

주: 괄호 안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임

1) 호주의 중소기업 법인세율은 아직 입법되지 않았으며, 입법될 경우 2016년 7월 1일 이후 법인소득에 소급해서 적용될 예정임

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 56. Table. 3.8을 바탕으로 저자 재작성

- 몇몇 국가에서 기업의 투자 및 R&D를 촉진하기 위한 조세지원이 확대된 한편, 일부 국가에서는 결손금 이월공제제도를 축소하며 과세기반을 확대하였으며 조세회피 방지를 위한 규정이 강화됨 (〈표 IV-4〉 참조)

- 프랑스, 룩셈부르크 등은 일반적인 투자에 대한 조세지원을 확대하였고, 이탈리아, 터키, 오스트리아 등은 R&D에 대한 조세지원제도를 도입 또는 강화함
- 스페인, 일본, 한국, 라트비아 등은 결손금 이월공제를 축소하였으며, 이를 통해 상당한 세수가 확보될 것으로 예상됨
- 또한 많은 국가들이 국제적인 조세회피를 방지하기 위한 규정을 도입 또는 강화하였음
 - 이들 중 다수는 BEPS 프로젝트의 권고사항을 이행하기 위한 조치들임

〈표 IV-4〉 주요국의 법인세 과세기반 관련 세제개편

시행시기	과세기반 확대		과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
감가상각총당금 공제	일본	노르웨이		이탈리아
결손금 이월공제	스페인, 일본	스페인, 일본, 한국, 라트비아, 룩셈부르크, (영국)		
조세회피 방지규정	호주, 아일랜드, 네덜란드, 남아프리카공화국	(스페인), (영국), 네덜란드, 폴란드, 스웨덴		
일반 투자 지원			터키	프랑스, 룩셈부르크
R&D 조세지원			오스트리아, 터키	헝가리, 이스라엘, 이탈리아, 멕시코, 폴란드
환경관련 조세지원				헝가리, 멕시코, (영국)
중소기업 조세지원				폴란드, 포르투갈

주: 괄호 안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 59. Table. 3.9를 바탕으로 저자 재작성

〈참고〉 주요국 법인세 실효세율 추이(과세표준 기준)

- 과세표준 기준 실효세율은 (총납부세액/과세표준)이며, 국세를 기준으로 산출함
 - 각종 공제가 적용된 과세표준 대비 납부세액이므로 국가별 공제의 차이는 실효세율에 반영되지 않음

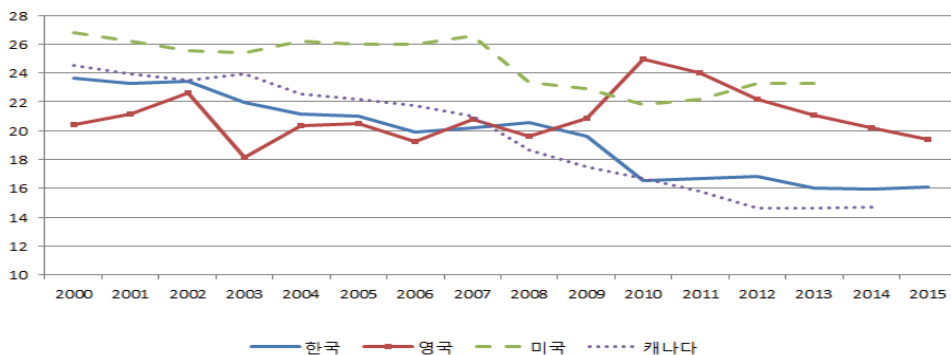
주요국의 과세표준 기준 국세분 법인세 실효세율 추이 (2000~2015년)

(단위: %)

연도	한국	영국	미국	캐나다
2000	23.66	20.44	26.83	24.55
2001	23.26	21.13	26.24	23.91
2002	23.43	22.63	25.58	23.50
2003	21.97	18.12	25.38	23.97
2004	21.17	20.34	26.18	22.51
2005	21.04	20.47	25.98	22.18
2006	19.94	19.21	25.98	21.76
2007	20.22	20.77	26.55	20.99
2008	20.55	19.58	23.36	18.65
2009	19.59	20.84	22.91	17.50
2010	16.56	24.95	21.81	16.70
2011	16.65	24.04	22.21	15.78
2012	16.80	22.21	23.30	14.63
2013	15.99	21.08	23.31	14.59
2014	15.98	20.18	-	14.71 ¹⁾
2015	16.08	19.39	-	-

주 : 1) 연방법인세액과 지방법인세액 합산 시 법인세 실효세율은 2014년 기준 약 24%임
 자료 : 각국 국세청(한국 : <http://www.nts.go.kr/>, 미국 : <https://www.irs.gov/>,
 영국 : <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>,
 캐나다 : <https://www.canada.ca/en/revenue-agency.html>)

(단위 : %)



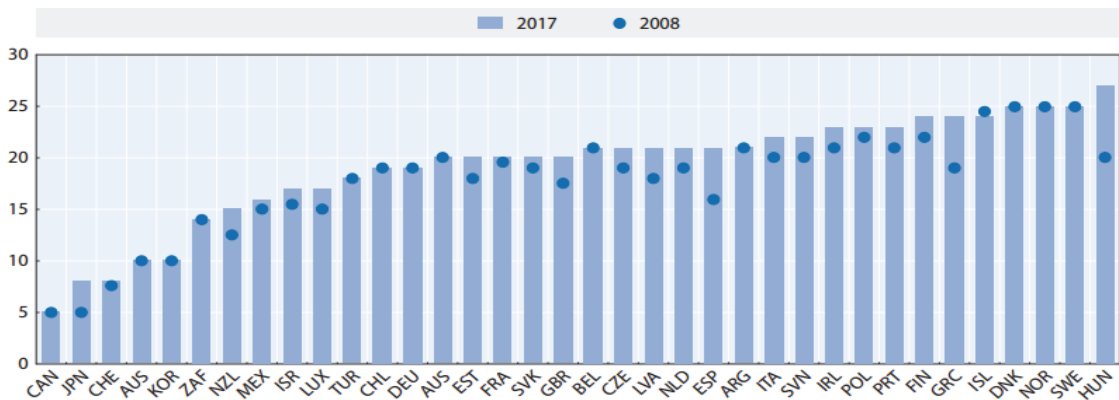
3. 부가가치세 및 기타 소비세

- ● 부가가치세 및 기타 소비세 관련 주요 세제개편 방향을 요약하면 다음과 같음
 - 최근의 부가가치세 표준세율 인상 움직임이 완화되면서 세율을 변경한 국가는 거의 없었음
 - 반면 부가가치세 경감세율 적용은 확대됨
 - 많은 국가들이 주류, 담배, 탄산음료 등에 대한 소비세율을 인상하거나 새롭게 도입함

- ● 2016년에 부가가치세 표준세율 변경을 시행한 국가는 그리스가 유일했으며, 일본의 경우 소비세율을 인상할 예정이지만 시행시기를 연기함
 - 그리스는 부가가치세 표준세율을 23%에서 24%로 인상함
 - 일본은 2017년부터 소비세율을 8%에서 10%로 인상할 예정이었으나, 시행시기를 2019년 10월로 연기함

- ● 부가가치세율 표준세율을 변경한 국가가 많지 않은 것은 많은 국가들이 이미 세율인상을 한 데 따른 것으로 추정됨 ([그림 IV-1 참조])
 - 2008년 17.6%였던 OECD 평균 부가가치세율은 2015년 17.6%로 상승하였으며, 이는 관측 이래 가장 높은 수치임
 - 실제로 2008년 이후 21개국에 최소 한 번 이상 부가가치세율을 인상한 바 있음

[그림 IV-1] 국가별 표준 부가가치세율 비교 (2008년 vs. 2017년)



자료: OECD, Tax Policy Reforms 2017, p. 67

●● 많은 국가들이 부가가치세 경감세율 적용 범위를 확대하거나, 경감세율을 인하함 (<표 IV-5> 참조)

- 이러한 조치는 특정 산업 또는 사회적 가치를 지원하기 위해 시행됨
 - 스웨덴에서는 자전거, 신발, 가죽의류 등의 수리비용에 대해 새롭게 경감세율을 적용하였는데 이는 재활용을 촉진하기 위한 조치임
 - 헝가리, 포르투갈, 체코의 경우 음식점 서비스에 대해서, 체코는 최근 판매 부진을 겪고 있는 신문업을 지원하기 위해 신문 및 잡지에 대해 경감세율을 적용을 새롭게 도입함

<표 IV-5> 부가가치세 경감세율 관련 세제개편

	일반	식품류	호텔/음식점	신문/ 전자도서	문화	기타
세율 인상 또는 적용범위 축소	노르웨이		오스트리아		오스트리아, 스웨덴 ¹⁾	오스트리아, 벨기에, 그리스
세율 인하 또는 적용범위 확대		헝가리, 포르투갈, 슬로바키아, 터키	체코, 헝가리, 포르투갈	체코, 칠레, 노르웨이		헝가리, 스웨덴, 터키

주: 1) 스웨덴에서는 영화표에 대한 세율인상안이 2015년 입법되었으나, 2017년부터 적용될 예정임
 자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 69. Table. 3.11을 바탕으로 저자 재작성

●● 많은 국가들이 세수확보 및 국민건강 증진을 위해 주류 및 담배에 대한 소비세부담을 강화하는 조치를 시행 또는 예고함 (<표 IV-6> 참조)

- 16개국이 2016년에 주류/담배에 대한 강화된 소비세율을 적용하였으며, 11개국은 2017년 이후 시행을 예고함
- 특히 담배에 대한 과세강화 조치가 많았음
 - 이는 담배에 대한 수요가 비탄력적이고 담배시장이 소수의 기업에 의한 독과점의 성격을 띠고 있는 경우가 많기 때문인 것으로 보임
 - 또한 담배세 인상이 흡연율에 유의미한 효과를 준다는 연구결과들이 발표되기도 함

〈표 IV-6〉 주요국의 주류 및 담배에 대한 소비세율 세제개편

시행시기	세율 인상 또는 과세기반 확대	
	2016년	2017년 이후
주류	스페인, 에스토니아, 그리스, 네덜란드, 터키, 남아프리카공화국	스페인, 이스라엘, 포르투갈, 스웨덴
담배	아르헨티나, 호주, 벨기에, 체코, 스페인, 에스토니아, 핀란드, 영국, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 슬로바키아, 터키, 남아프리카공화국	호주, 스페인, 그리스, 헝가리, 이스라엘, 룩셈부르크, 라트비아, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 73. Table. 3.13을 바탕으로 저자 재작성

● ● 추가적으로, 다수의 국가들이 탄산음료 등에 대한 소비세율을 인상함

- 탄산음료 등 설탕이 함유된 재화에 대한 추가적인 소비세 부과 문제는 최근 급격한 관심의 대상이 되고 있음
- 벨기에와 네덜란드는 2016년부터 설탕 등이 들어간 음료수에 대한 소비세율을 인상하였으며 포르투갈, 영국 등은 2017년 이후 이들 제품에 대한 세율을 인상할 예정임

4. 환경세

● ● 환경세의 주요 세제개편 방향을 요약하면 다음과 같음

- 많은 국가들이 에너지 사용 관련 세금을 중심으로 세법개정을 진행함
- 일부 국가는 자동차 및 교통 관련 세금을 변경하였으며, 기타 환경 관련 세금을 변경한 국가는 거의 없었음

● ● 에너지 사용 관련 세제개편 내용을 살펴보면, 세율을 인상하거나 과세기반을 확대하는 조치들이 주를 이루었으며 특히 교통 관련 연료에 대한 세금이 강화됨 (〈표 IV-7〉 참조)

- 대부분의 국가들이 교통 관련 연료사용에 대해 기타 연료사용 보다 높은 세율로 과세하고 있다는 점을 고려할 때, 이와 같은 조치는 이들 사이의 세부담 격차를 더욱 강화한 것으로 평가됨

〈표 IV-7〉 주요국의 에너지사용 관련 세제개편

시행시기	세율 인상/과세기반 확대		세율 인하/과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
특정 산업용 연료:				
전기 생산	한국	한국, 라트비아, (영국[탄])	그리스, 네덜란드	그리스
난방	핀란드[탄], 그리스, 네덜란드	핀란드, 핀란드[탄]	스웨덴	그리스
교통	호주[바], 스페인, 멕시코, 포르투갈, 스웨덴	벨기에, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 아이슬란드[탄], 멕시코, 포르투갈, 노르웨이[탄], (스페인)	스웨덴[바]	
일반 연료	스페인, 프랑스, 남아프리카공화국	스페인, (에스토니아)	영국	영국
탄소세		캐나다 ¹⁾ , (영국)		
전기 소비	노르웨이, 스웨덴	스웨덴	네덜란드	덴마크, 스웨덴 ²⁾

주: 괄호안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임

1) 캐나다 알버타 주에 도입

2) 총 세수는 늘어날 것으로 예측함

[바]: 바이오연료 관련 세금

[탄]: 연료의 탄소성분에 기반한 세금

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 77. Table. 3.15를 바탕으로 저자 재작성

- 자동차 및 교통관련 세금변화를 살펴보면, 전반적인 세부담은 강화하는 한편 대체연료를 사용하는 차량에 대한 세제지원은 확대됨 (〈표 IV-8〉 참조)
 - 자동차세 중 보유세에 대한 변화가 주를 이뤘으며 보유세를 강화한 국가가 다수로 조사됨
 - 전기자동차, 수소자동차, 하이브리드 차량 등에 대한 세제지원의 연장이 결정되거나 새로 도입된 국가는 헝가리 등 5개국이었으며, 2016년 기준 총 19개국에서 이와 유사한 제도를 시행중임

〈표 IV-8〉 주요국의 자동차 및 기타 교통관련 세제개편

시행시기	세율 인상/과세기반 확대		세율 인하/과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
자동차세	핀란드 ¹⁾ , 이스라엘, 터키, 남아프리카공화국	라트비아 ¹⁾ , 포르투갈	헝가리, 터키	라트비아 ¹⁾ , 노르웨이 ²⁾
등록세	그리스, 포르투갈	(에스토니아), (영국)	헝가리, 핀란드 ¹⁾	덴마크, 네덜란드 ¹⁾
대체연료 자동차 관련세금			덴마크, 헝가리, 터키	룩셈부르크, 스웨덴
법인차량		룩셈부르크	헝가리	네덜란드 ¹⁾
기타 (고급차, 폐기기준, 구입지원 등)	그리스	라트비아	그리스, 헝가리, 터키	호주

주: 괄호 안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임

1) 총 세수에는 영향이 없을 것으로 예측함

2) 자동차 연료에 대한 세금은 강화되고, 자동차세는 인하됨 (〈표 IV-7〉 참조)

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 81. Table. 3.16을 바탕으로 저자 재작성

5. 재산세

● ● 재산세의 경우 세부담을 강화하는 방향으로 변경이 이루어진 국가들이 많았음 (〈표 IV-9〉 참조)

- 일부 국가는 부동산 보유세를 강화하였으며, 동산 및 부동산 거래세를 강화한 국가도 다수 관측됨
- 이스라엘과 영국의 경우 부동산 시장 안정을 위해 다주택 보유자와 임대주택에 대한 과세를 강화함
- 일부 국가는 상속·증여세율을 인하하거나 공제한도를 확대하는 등의 조치를 통해 세부담을 완화함
 - 핀란드는 세율을 인하하였으며 아일랜드, 네덜란드 등은 공제한도를 확대함

〈표 IV-9〉 주요국의 재산세 세제개편

시행시기	세율 인상/과세기반 확대		세율 인하/과세기반 축소	
	2016년	2017년 이후	2016년	2017년 이후
상속·증여세		독일, 남아프리카공화국	덴마크, 아일랜드	덴마크, 핀란드, 영국, 네덜란드 ²⁾
동산 및 부동산 거래세	오스트리아, 칠레, 영국, 남아프리카공화국	벨기에, 프랑스		
부동산 보유세	핀란드	핀란드, 이스라엘, 포르투갈	이탈리아, 터키	
(순)자산에 대한 보유세	스페인 ¹⁾ , 룩셈부르크	스페인 ¹⁾ , 룩셈부르크	노르웨이	노르웨이

주: 괄호 안의 국가는 세제개편 내용 발표만을 한 국가임

1) 스페인에서는 부유세 일몰이 연장됨

2) 네덜란드의 세제개편은 2015년 입법되었고 2017년부터 시행됨

자료: OECD, *Tax Policy Reforms 2017*, p. 84. Table. 3.18을 바탕으로 저자 재작성

| 참고문헌 |

- OECD, *Tax Policy Reforms*, 2017.
- 각국 국세청 :
 - 한국 : <http://www.nts.go.kr/>
 - 미국 : <https://www.irs.gov/>
 - 영국 : <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>
 - 캐나다 : <https://www.canada.ca/en/revenue-agency.html>



BRIEF

비효율적 보건 의료 지출의 현황과 과제

김우현 부연구위원 (044-414-2338)



I 논의의 배경

- ● 정부의 건강보험 보장성 강화 대책 발표 이후, 건강보험 급여 범위 확대 및 의료비 부담 완화에 대한 기대와 더불어 건강보험 재정 건전성에 대한 우려가 공존하고 있음
 - 개인 의료비 부담의 주요 원인이 되어 왔던 3대 비급여 개선 및 기타 비급여 항목의 급여 체계로의 편입, 치매 환자·어린이·장애인·저소득층 등 취약 계층의 의료비 부담을 줄이는 것이 목적임
 - 건강보험 보장성 확대를 위해 2022년까지 총 30.6조원을 투입할 예정임
 - 2017년 3월에 발표된 건강보험 재정 추계¹⁾와 비교 시 향후 건보 재정의 추이를 바라보는 관점이 상이하여 재정 건전성에 대한 우려가 지속되고 있음

〈표 1〉 요양기관 종별 요양급여비용 심사실적

(단위: 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율	
총계	350,366	394,296	436,570	460,760	482,349	507,426	545,275	580,170	7.47	
의료기관	소계	254,755	287,224	321,623	339,950	364,094	388,738	420,270	449,220	8.44
	상급종합병원	53,289	62,624	71,091	72,397	76,225	80,642	85,649	91,596	8.05
	종합병원	53,242	56,616	65,194	68,543	71,509	77,171	83,378	88,644	7.55
	병원	39,165	48,176	57,428	64,827	74,301	82,022	89,411	97,376	13.90
	의원	82,469	89,900	95,547	99,646	104,855	106,742	113,134	117,916	5.24
	치과	11,423	12,402	13,790	14,718	16,029	19,392	24,267	28,782	14.11
	한방	13,618	15,784	16,827	18,069	19,410	21,090	22,724	23,210	7.91
	보건기관 등	1,549	1,722	1,745	1,749	1,766	1,679	1,707	1,695	1.30
약국	95,610	107,071	114,948	120,810	118,255	118,688	125,005	130,950	4.60	

출처: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 『국민건강보험통계연보』, 심사결정 기준

1) '16-'25 8대 사회보험 중기재정추계

- 의료 지출 효율화는 보장성 확대와 건보 재정 건전화의 목표를 동시에 달성하기 위해 선결되어야 하는 과제임
 - 2008~2015년 우리나라의 건강보험 요양급여비용은 연평균 7.47% 증가했음
 - 향후 인구 고령화, 보장성 확대 등 다양한 요인들이 건강보험 지출 증가를 견인할 것으로 예상됨
 - 보건복지부는 이번 보장성 강화 대책에 급여지출 효율화를 위한 방안들이 고려되었고, 이러한 요인들이 재정 추계에 포함되었다고 밝히고 있음²⁾

- 미국 오바마케어 정책 역시 의료 지출 효율화를 위한 다양한 정책을 동시에 추진함으로써 의료 재정 건전성에 대한 우려를 불식시키려고 했음
 - 미국은 오바마케어 정책을 통해 약 2천만명의 의료보험 미가입자(2016년 2월 기준)를 보험 체계에 편입시키는 의료 보험 보장 확대를 달성함
 - 대표적으로 퇴원 후 30일 내 재입원 사례가 빈번한 병원의 의료비 하향 지급(Hospital Readmissions Reduction Program), 묶음 수가(bundle payments) 도입, 책임 의료 기구(Accountable Care Organization) 도입 등의 정책이 시행되고 있음

- 임상의 각 분야 및 의료 서비스 체계 전반에 걸쳐 지출의 비효율적 요소들을 개선해야 한다는 정책 목표에는 정부, 의료계, 국민 모두 이견이 없음
 - 어떤 방식으로 비효율적 의료 지출(medical waste)을 정의하고, 어떤 정책 수단으로 이를 제어할 것인가에 대한 논의가 지속되어야 함

- 이 글에서는 2017년 1월 경제협력개발기구(OECD)에서 발간한 『보건 의료 분야의 비효율적 지출 방지 방안(*Tackling Wasteful Spending on Health*)』 (이하 OECD 연구)을 기반으로 비효율적 의료 지출의 정의, 국제 비교를 통한 한국의 의료 지출 현황, 급여 지출의 효율화를 위한 시사점을 제시하고자 함

2) 보건복지부 홈페이지, 건강보험 보장성 강화대책, FAQ 참고

II 비효율적 보건 의료 지출의 분류

- ● OECD 연구에서는 비효율적 의료 지출(wasteful spending on health)을 (1) 환자에게 어떠한 편익을 주지 않거나 오히려 해로운 의료 서비스를 제공하는 경우 (2) 동일하거나 더 나은 편익을 제공하면서 더 저렴한 다른 의료 서비스가 존재함에도 이용하지 않는 경우로 정의하고 있음
- ● 위와 같은 정의를 기반으로 비효율적 보건 의료 지출은 임상적 비효율 지출(clinical waste), 운영 측면의 비효율 지출(operational waste), 거버넌스 관련 비효율 지출(governance-related waste)로 세분화될 수 있음

〈표 2〉 비효율적 보건 의료 지출(medical waste)의 분류

구분	내용	예
임상적 비효율 지출 (clinical waste)	· 환자가 필요로 하지 않는 의료 서비스가 제공된 경우	· 예방 가능한 의료 부작용(adverse event) · 저가치 의료(low-value care) · 불필요하게 반복되는 의료 서비스
운영 측면의 비효율 지출 (operational waste)	· 환자가 필요로 하는 적절한 서비스를 제공받지만, 이 과정에서 지나치게 가격이 높은 재화 및 서비스가 이용되거나, 낮은 가격의 대체재로 동일한 효과를 낼 수 있는 경우임에도 불구하고 사용되지 못하는 경우	· 복제 의약품(generic drug) 과소이용 · 불필요한 병원 서비스 이용
거버넌스 관련 비효율 지출 (governance-related waste)	· 자원이 환자의 의료 서비스 제공에 직접적으로 기여하지 못하는 경우	· 과도한 의료 행정비용(administrative waste) 증가 · 의료 서비스 제공 관련 사기, 남용, 부패

출처: OECD, *Tackling Wasteful Spending on Health*, OECD Publishing, Paris, 2017를 바탕으로 저자가 작성

- ● **임상적 비효율 지출(clinical waste)**은 여러 원인으로 인해 환자가 필요로 하지 않는 의료 서비스를 제공받는 상황을 의미하며, 의료 부작용(adverse event)과 저가치 의료(low-value care)가 대표적인 경우임

- 의료 부작용은 해당 질병이 원인이 아니라 의료 서비스 제공 과정에서 의도치 않은 신체적 상해를 입어 입원 기간의 연장, 장애, 사망 등 원하지 않는 결과를 가져오는 모든 경우를 지칭함
 - 잘못된 부위의 외과 수술(예: 건강한 신장의 제거), 외과 수술 이후 수술 장비 및 이물질 제거의 실패 등 발생해서는 안 될 의료 사고뿐 아니라, 수술 후 감염으로 인한 패혈증, 수술 후 폐색전증 등 비교적 빈번하게 일어나며 많은 경우 사전 예방이 가능한 의료 부작용 사례가 이에 해당함
 - 미국의 경우 전체 사망 원인 중 3위가 의료 부작용으로 알려져 있으며(Makary and Daniel, 2016), 전 세계적으로 의료 부작용으로 인한 의료 지출 규모는 전체 병원 진료 지출의 13~16%에 이르는 것으로 보고됨(Jackson, 2009)

- 저가치 의료는 임상적 효과가 없거나 임상적 효과가 임상적 위험(치료 과정에서 발생할 수 있는 부작용 및 기타 위험한 상황) 정도를 넘지 못하는 의료 서비스가 제공되는 경우, 혹은 비용 측면에서 비효율적인 의료 서비스가 제공되는 경우를 의미함
 - 효과가 검증되지 않은 과잉검사(overtesting)가 과잉진단(overdiagnosis)을 야기하는 상황이 대표적인 예이며, 다양한 임상적 상황에서 빈번하게 발생하고 있음³⁾
 - 부적절한 제왕절개 분만술, 퇴행성 관절염 치료를 위한 슬관절 관절경 등 불필요하다고 판단되는 상황에서의 외과적 수술이 시행되는 경우도 있음⁴⁾

- 의학의 본질적 불확실성으로 인해 많은 경우 임상적 비효율 지출을 식별하고 적절하게 규제하기가 어려움
 - 일부 의료 서비스는 서비스 제공에 대한 과학적인 임상 기준이 존재하거나 이상적인 이용 규모에 대한 기준이 존재해서 임상적 비효율 지출에 대한 식별이 상대적으로 용이하지만,⁵⁾ 대부분의 경우 이러한 절대적인 기준이 부재함
 - 절대적 기준의 미비함을 극복하고자 미국을 비롯한 OECD 9개국은 의료 이용규모의 지역 간 상대적 비교를 통해 의료 이용 수준의 이상치(outlier)를 파악하고, 이를 기준으로 임상적 비효

3) 요통 및 두통 진단을 위한 촬영, 일부 암의 과도한 검사 등

4) 호주의 병원들을 대상으로 한 연구에서 임상적 근거가 희박한 5가지 대표적 저가치 진료(골다공증 관련 척추 골절 치료를 위한 척추성형술, 퇴행성 관절염 치료를 위한 슬관절 관절경, 만성 골반 통증 치료를 위한 복강경하 자궁신경 소작술, 자궁적출술 중 건강한 난소 제거, 암·크론병·뇌혈관 질환 환자를 위한 고압산소요법)를 선정하고 실제의 시술 현황을 분석한 결과, 매주 100회 이상 해당 진료들이 실시된 것으로 나타남 (Duckett et al., 2015)

5) 예를 들어 한 국가의 이상적인 제왕절개 출산율은 10~15%로 알려짐(WHO, 2015). 신경 안정제인 벤조디아제핀(benzodiazepine)은 여러 부작용의 위험으로 고령층의 처방이 금지됨

을 지출 규모와 결정 요인을 밝혀냄⁶⁾

- ● **운영 측면의 비효율 지출(operational waste)**은 더 적은 의료 자원을 이용하여 동일한 효과를 거둘 수 있는 대체 의료 서비스가 존재함에도 이를 이용하지 않는 경우임
 - 복제 의약품 과소 이용, 과도한 병원 입원 의료 서비스 이용 등이 대표적인 예임
 - 특허가 만료된 오리지널 의약품과 효과가 유사한 복제 의약품(generic drug)은 동일한 의료 서비스를 저렴한 비용으로 제공할 수 있는 기회임에도 불구하고 그 활용에 있어 국가 간 큰 차이를 나타내고 있음
 - 병원 입원 의료 서비스는 집중적인 의료 자원의 투입 및 지속적인 관찰이 필요한 환자에게 제공되어야 함. 이러한 서비스를 필요로 하지 않거나 사전에 더 저렴한 비용의 의료 서비스를 통해 입원 서비스를 대체할 수 있는 경우임에도 입원을 하는 경우, 운영 측면의 비효율 지출이 발생되었다고 판단할 수 있음
 - 만성질환으로 인한 병원 입원, 사전 예방 가능한 응급 서비스 이용, 경증 수술의 입원 치료, 병원의 행정적 이유 혹은 환자의 선호에 의한 퇴원 시기의 연기 등 다양한 사례가 이에 해당됨
 - 운영 측면의 비효율 지출 해결 방안은 의료 전달 체계의 전면적인 개편, 1차 의료 · 예방 의료의 활성화, 이를 효과적으로 뒷받침하는 합리적인 의료 수가 체계 정비 등 한국 보건 의료 분야의 주요 난제들과 맞물려 있음
- ● **거버넌스 관련 비효율 지출(governance-related waste)**은 지출되는 의료비 중 환자 진료에 직접적으로 기여하지 않는 모든 비효율적 지출을 지칭함
 - 보건 의료 시스템 운영을 위해 소요되는 과도한 행정비용, 의료비 처리 과정의 사기, 남용, 시스템의 부패 등이 이에 해당됨

6) Gawande (2009)의 The New Yorker 기사에는 1인당 의료비 지출이 과도하게 높은 텍사스의 소도시 McAllen을 직접 방문하여, 지역 내 의료 공급자들의 경쟁적인 이윤 추구 문화가 의료비 과다 지출의 주요인임을 밝혀냄 <https://www.newyorker.com/magazine/2009/06/01/the-cost-conundrum> 참고.(접속일자: 2017.11.13)

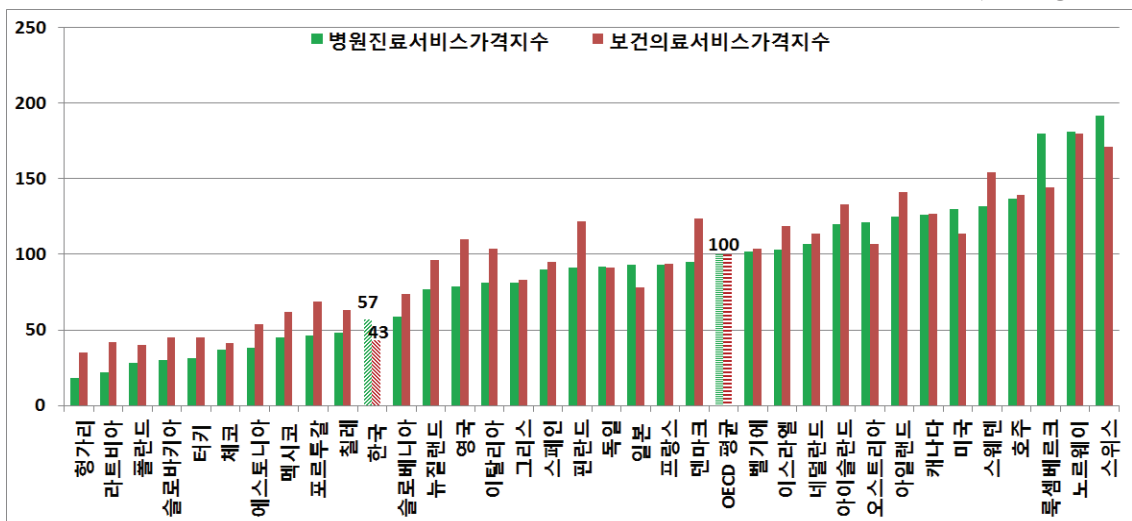
Ⅲ 한국의 현황

1. 한국의 의료비 지출 규모 현황

- 한 국가의 의료비 지출 규모는 의료 서비스의 가격 수준과 이용량에 의해 결정되므로, 가격 수준과 이용량 수준을 각각 분리하여 관찰할 필요가 있음
- 한국의 의료비 지출은 2016년 GDP 대비 7.7%로, OECD 국가 평균인 9.0% 수준에 비해 양호한 편이지만(OECD Health Statistics, 2017), 의료 관련 가격 지수를 보정한 후의 지출 수준은 OECD 국가 평균 이상인 것으로 나타남
 - 보건 분야 전체 및 병원 진료의 가격 수준을 구매력 평가 기준으로 국제 비교한 Lorenzoni and Koechlin(2017)에 따르면, OECD 평균 가격 지수를 100으로 가정할 경우 한국의 보건 분야 가격 수준은 43, 병원 진료 가격 수준은 57로 분석됨 (그림 1) 참조
 - 많은 전문가들이 지적하고 있는 한국의 의료 서비스 저수가 구조가 국제 비교를 통해서 간접적으로 확인됨

[그림 1] OECD 회원국 의료 서비스 가격 비교

(구매력 평가 기준)



주: OECD 평균 가격 지수를 100으로 정함. 2014년 기준

출처: Lorenzoni and Koechlin (2017), OECD의 자료를 바탕으로 저자가 재작성

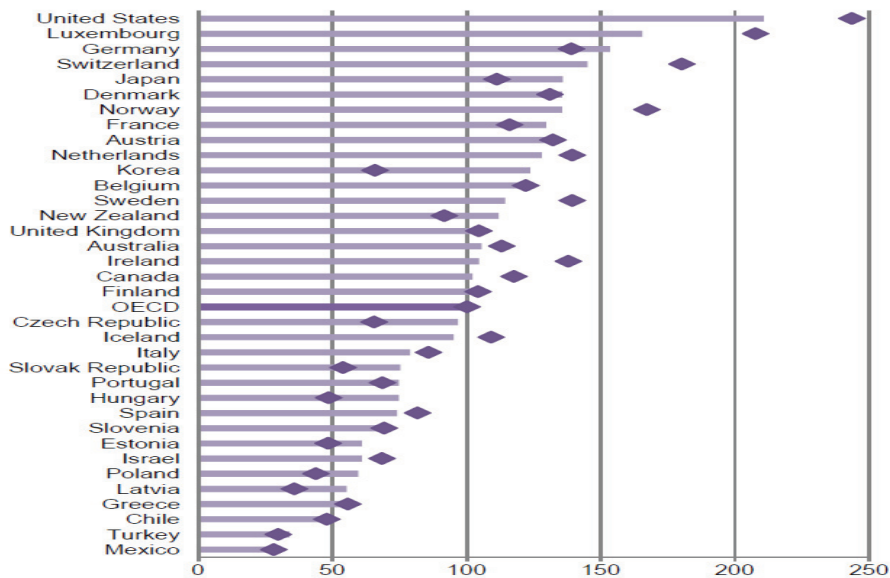
원출처: OECD-Eurostat Purchasing Power Parities Survey, 2016

- 보건 관련 가격 지수를 보정하여 1인당 의료비 지출 수준을 국제 비교할 경우, 한국의 의료비 지출은 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타남 ([그림 2] 참조)
- ● 이처럼 OECD 국가 평균에 비해 양호해 보이는 한국의 의료비 지출 규모는 저수가 구조로 인한 착시 현상이며, 이용량 규모를 통제하기 위한 세부적인 연구와 정책이 마련되어야 할 시점임을 알 수 있음

2. 한국의 비효율적 보건 의료 지출

- ● 한국의 비효율적 보건 의료 지출에 대한 체계적이고 객관적인 통계 자료는 부족함⁷⁾

[그림 2] OECD 회원국 1인당 의료비 지출 비교



주: 막대 그래프 (보건 의료 서비스 가격 보정), ◆ (GDP 보정)

OECD 평균 1인당 의료비 지출을 100으로 정함. 구매력 평가 기준, 2015년 기준

출처: Lorenzoni and Koechlin (2017), OECD

원출처: OECD-Eurostat Purchasing Power Parities Survey, 2016

7) 2017년 6월 '건강보험 40주년 기념 국제심포지엄'에서 OECD 보건국장인 프란체스카 콜롬보(Francesca Colombo)는 한국의 비효율적 보건 의료 지출의 규모가 전체 의료비의 20%에 이른다고 주장했다는 언론보도가 있었으나, 이는 한국을 중심으로 한 특정 연구 결과를 기반으로 한 것이 아니라 OECD 국가의 평균적인 비효율적 보건 의료 지출의 현황을 기반으로 한 일반적인 언급으로 생각됨

- 일부 OECD 국가의 경우처럼 지역 간 상대적인 의료 이용의 격차를 이용해 비효율적 보건 의료 지출 규모 및 의료 재정 손실을 추정하는 연구도 부족한 상황임
- OECD 연구에서는 다양한 의료 서비스 이용량의 국제 비교 자료를 제공하고 있으며, 이를 통해 간접적으로 한국의 비효율적 보건 의료 지출 규모의 상대적 수준을 가늠할 수 있음

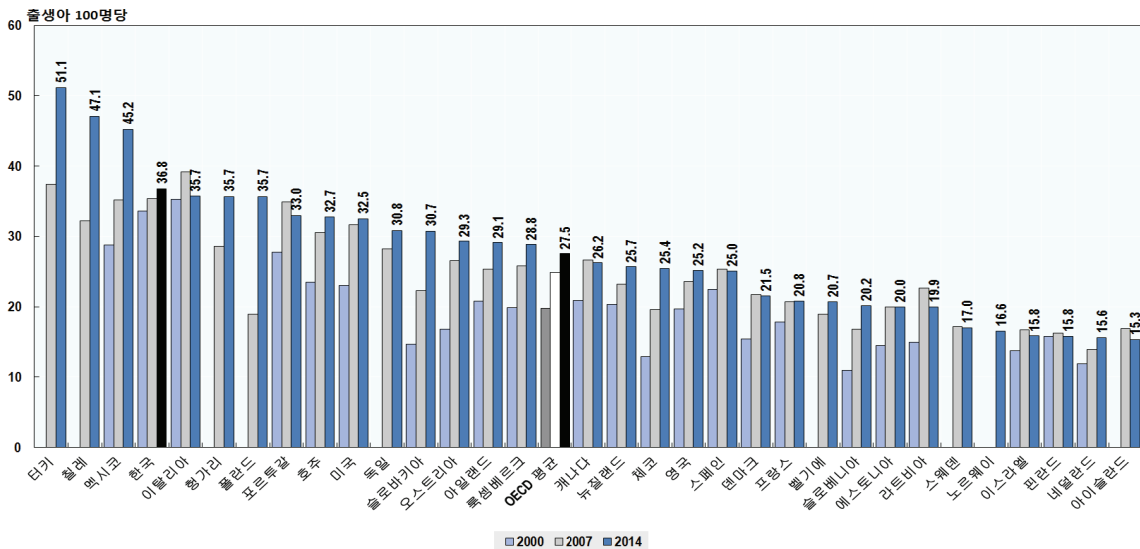
1) 임상적 비효율 지출

가) 제왕절개 출산율

- 높은 제왕절개 출산율은 임상적 비효율 지출의 대표적인 예임

[그림 3] 제왕절개 출산율 국제 비교

(단위: 출생아 100명당 제왕절개 출생아 수)



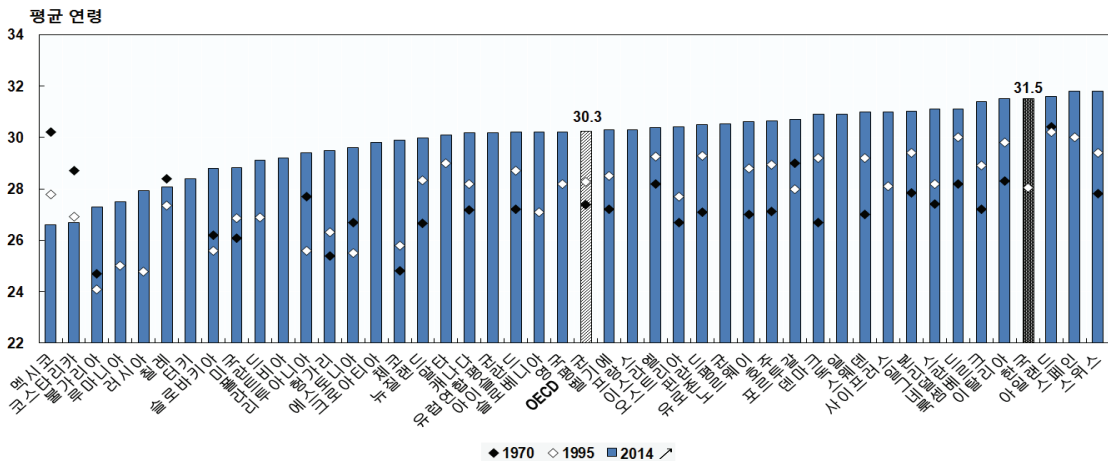
출처: OECD Health Statistics (2016)

- OECD 국가 평균 제왕절개 출산율은 27.5%이며, 한국은 36.8%로 높은 수준의 제왕절개 출산율을 나타내고 있음
- 이는 세계보건기구에서 이상적인 시술 비율로 제시한 15%를 넘어서는 수치임

- 2015년 제왕절개 분만으로 건강보험공단이 지출한 요양급여비용은 총 2,382억원임
- 한국의 만혼 현상과 산모의 출산 연령이 늘어나는 요인 등이 제왕절개 출산을 필요로 하는 임상적 위험을 증가시키고 있음
 - 하지만, 한국과 비슷한 평균 출산 연령을 보이는 스페인, 룩셈베르크, 덴마크, 스웨덴 등의 국가는 상대적으로 낮은 제왕절개 출산율을 나타내고 있음 ([그림 4] 참조)
- 분만 의료 사고 시 제왕절개의 조기 시행 여부가 의사의 과실 판정에 영향을 미치는 의료 현실, 현 포괄수가 체계하에서 자연분만 유도 실패 이후 제왕절개를 시행할 경우 자연분만 유도를 위한 의료 공급자의 노력을 보상해주지 않는 점 등이 제왕절개 시술 선택에 영향을 미치는 것으로 보임⁸⁾
- 한편, 2016년 한국 제왕절개 출산의 환자 본인 부담이 낮아지며(20% → 5%) 이용량의 증가가 예상되고 있음

[그림 4] 산모의 평균 출산 연령 (1970년, 1995년, 2014년)

(단위: 세)



출처: OECD Family Database

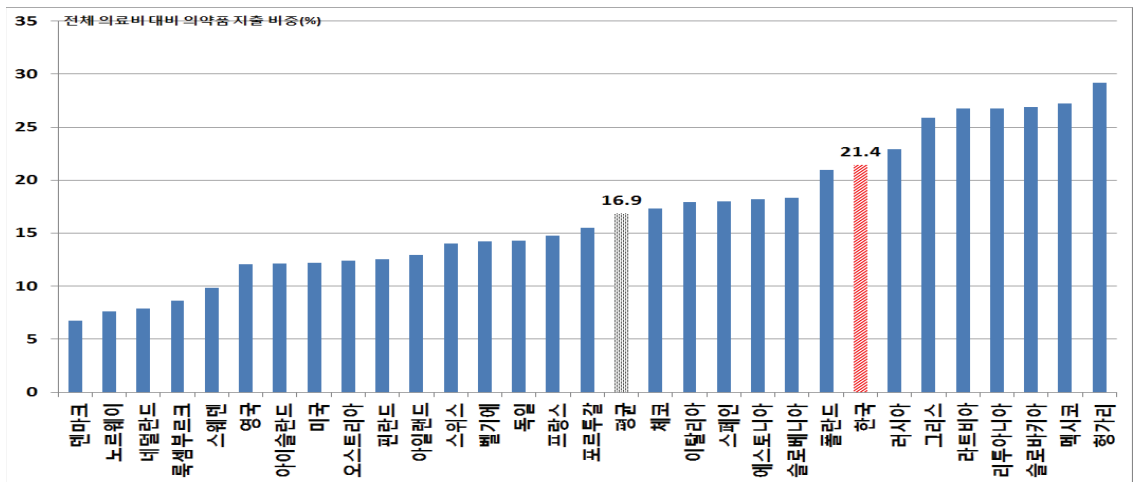
8) '실패로 끝난 제왕절개분만 평가, 누구도 책임지지 않는다' (라포르시안, 2016.7.11.) 참조 (<http://www.rapportian.com/news/articleView.html?idxno=27737>) (접속일자: 2017.11.13)

나) 의약품 이용

- 한국의 의약품 관련 지출은 전체 의료비 대비 21.4%(2015년 기준 OECD 평균 16.9%)로 보고되고 있음

[그림 5] 전체 의료비 중 의약품 지출 비중

(전체 의료비 대비 의약품 지출 비중, %)



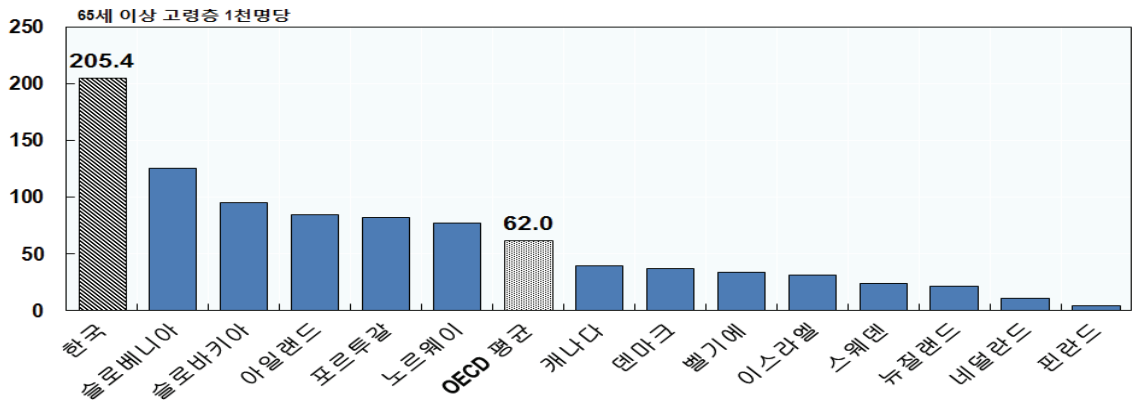
출처: OECD (2017), Pharmaceutical spending 자료를 바탕으로 저자 작성, 2015년 기준

- 의약품 이용은 병원 입원 등 고가의 의료 서비스를 대체할 수 있지만, 이에 대한 과도한 지출은 임상적 비효율 지출의 신호일 수 있음
- 특정 계층에 처방이 장려되지 않은 의약품의 처방이 빈번하게 이뤄지는 사례도 있음
 - 예를 들어 65세 이상 고령층의 처방을 금지한 지속작용 벤조디아제핀(long-acting benzodiazepines)의 경우, OECD 14개국 평균 1,000명당 62명이 처방을 받고 있는 데 비해 한국은 평균 205.4명으로 1위를 차지하고 있음 ([그림 6] 참조)
- 항생제(antibiotics) 및 항균제(antimicrobial drug)의 과도하고 부적절한 처방은 내성으로 인한 부작용으로 인해 국제적으로 우려의 목소리가 높음

- 한국은 전체 의약품 판매 중 5.6%가 항균제이며, 이는 OECD 국가 평균인 3.0%를 넘어서는 수치임 ([그림 7] 참조)
- 한국의 전신성 항감염약⁹⁾의 2014년 전체 판매액은 2조 8,402억원, 그 중 전신성 항균물질¹⁰⁾ 판매액은 1조 3,282억원에 이룸¹¹⁾

[그림 6] 지속작용 벤조디아제핀 이용량 국제 비교

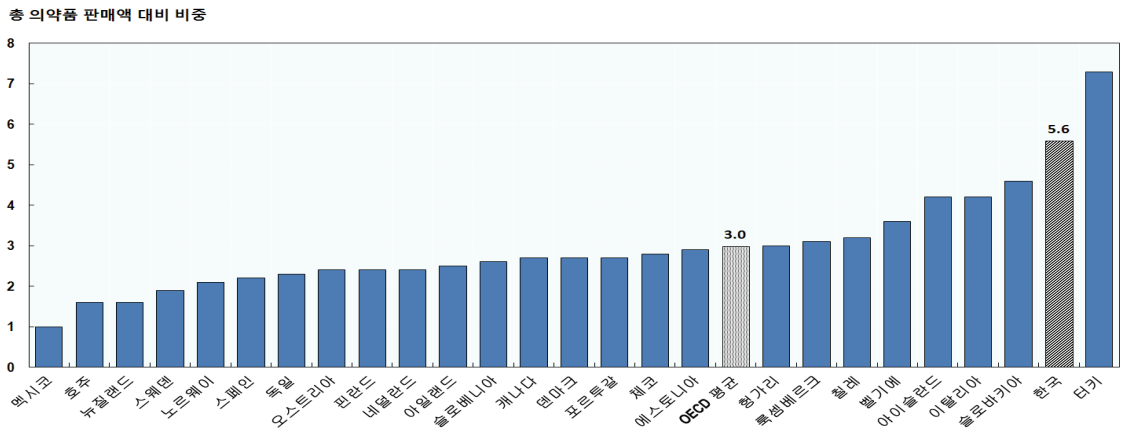
(단위: 명)



출처: OECD Health Statistics (2016), 2013년 기준

[그림 7] 항균제(antimicrobial drug) 시장 점유율 국제 비교

(단위: %)



출처: OECD Health Statistics (2016), 2014년 기준

9) 의약품 분류 코드인 ATC 코드(Anatomical Therapeutic Chemical Classification System) 중 J코드

10) ATC J01코드

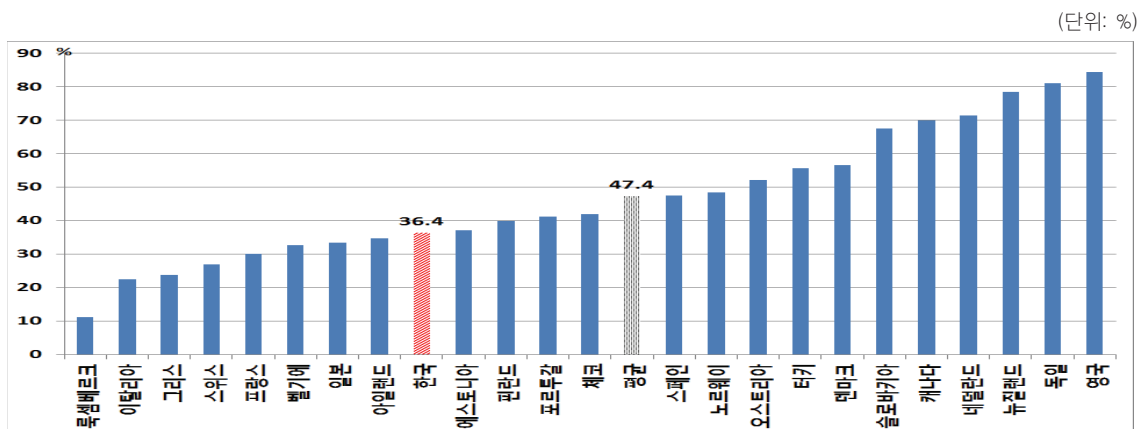
11) 「2014년 의약품 소비량 및 판매액 통계 생산 보고서」, 보건복지부

2) 운영 측면의 비효율 지출

가) 복제 의약품 지출

- 복제 의약품의 과소 사용은 운영 측면의 비효율 지출의 대표적인 예로, OECD 주요국의 복제 의약품 시장 점유율은 평균 47.4%(2015년 기준)이며, 한국은 이보다 낮은 36.4%로 나타나고 있음 ([그림 8] 참조)
- 오리지널 의약품의 시장 선점 효과가 복제 의약품의 가격 유인을 능가하거나, 복제 의약품 허가를 위한 생물학적 동등성 시험 과정에서의 기준 오차 범위의 설정, 시험의 오류, 시험 결과 조작 등 여러 부정적인 요인들이 복제 의약품 선호를 저해할 수 있음
 - 복제 의약품의 약효 및 부작용에 대한 높은 수준의 검증 과정이 마련되어 있는지 점검해야 함
- 또한 오리지널 의약품과 복제 의약품이 각각의 강점을 가지고 시장에서 공정하게 경쟁하고¹²⁾, 특히 만료 후 복제 의약품이 빠르게 시장에 진입할 수 있도록 다양한 정책 수단을 고려할 필요가 있음

[그림 8] 복제 의약품 시장 점유율 국제 비교



출처: OECD Health Statistics (2016)(2015년 기준)과 IMS Health 분석(2015년 상반기 기준)¹³⁾한국 자료를 바탕으로 저자가 작성

12) 예를 들어 특허 만료 후 복제 의약품이 시장 진입 시, 경쟁을 위해 오리지널 의약품의 가격도 하락할 수 있음. 경쟁을 통한 가격의 하락 및 제품 성능의 개선 등 환자의 후생을 증가시키는 긍정적 경쟁 효과가 충분히 발생하고 있는지 점검해야 함

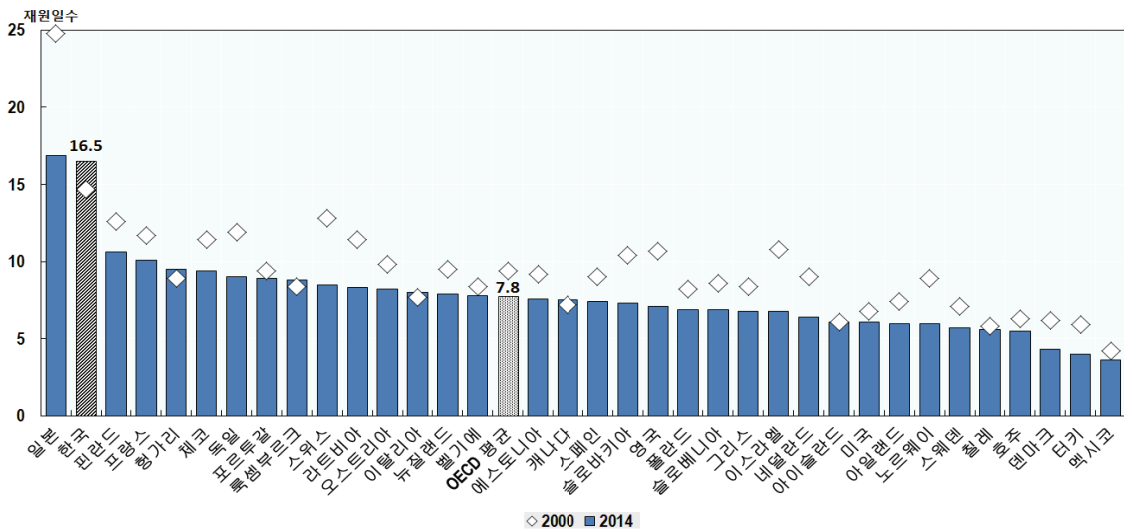
13) 데일리팜 2015.9.2. “국내시장 제네릭 비중 36.4%...오리지널 49.3%” 기사 참조. (<http://www.dreamdrug.com/News/202167>), (접속일자: 2017.9.24.)

- 오리지널 의약품의 특허 만료 전 복제 의약품 판매의 모든 행정 절차가 마무리될 수 있도록 하는 조기 시장 진입책(early entry legislation), 특허 만료 후 첫번째로 진입한 복제 의약품에 단기 시장 독점 지위(market exclusivity) 부여 등이 고려될 수 있음

나) 병원 입원 서비스 이용

- ● 병원 입원은 의료 자원의 집중적인 투입으로 인해 가격이 높은 의료 서비스이며, 치료 과정과 입·퇴원 전후 의료 전달 체계의 개선, 만성 중증질환의 예방 관리를 통해 효율적으로 이용되어야 함
- ● 한국의 평균 병원 자원 일수는 2014년 기준 16.5일이며 OECD 36개국 중 2위 수준임 ([그림 9] 참조)
 - 특히 주목할 점은 2000년 대비, 대부분 국가의 병원 자원 일수가 감소하는 추세를 보이고 있지만, 한국은 오히려 1.8%의 증가세를 보이고 있다는 점임
 - 한국의 병원 입원 관련 요양 급여 실적은 2015년 기준 16조 9,420억원으로 지난 8년간 연평균 9.78%의 높은 증가세를 보이고 있음 (<표 3> 참조)

[그림 9] 평균 병원 자원 일수 국제 비교



주: 일본의 경우 급성기 병원 입원만 고려함
출처: OECD Health Statistics (2016)

〈표 3〉 병원 입원 관련 요양 급여 실적

(단위: 억원)

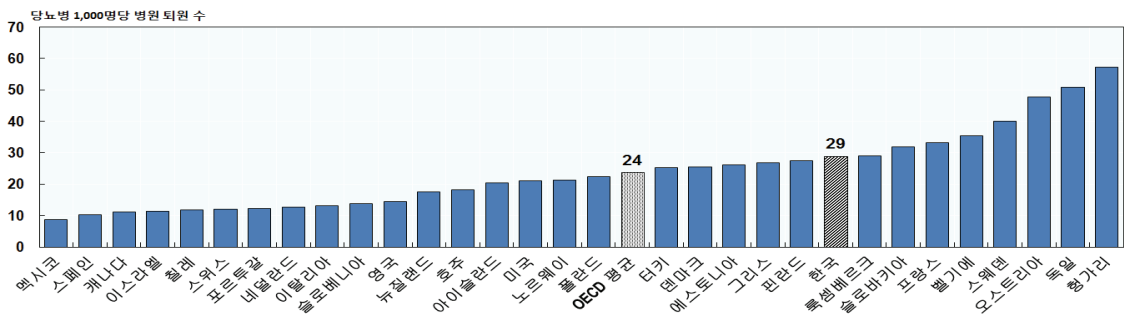
연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
입원 급여비	80,777	88,270	99,727	118,654	125,736	134,480	145,019	156,039	169,420

출처: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 『국민건강보험통계연보』

- 만성 중증질환의 효율적 관리 체계가 부족해서 만성 중증질환 관련 입원의 사전 예방이 효과적이지 못함
 - 한국의 당뇨병 관련 병원 입원율은 당뇨병 환자 1,000명당 29명(2011년 기준)으로 OECD의 평균 수준을 넘어선 상황임 (그림 10) 참조
- 또한, 시한부 환자 간호를 위한 호스피스 서비스 활성화, 고령층 간호를 위한 의료기관과 사회 서비스기관과의 연계¹⁴⁾가 필요함
 - 한국에서 사망이 발생하는 장소는 의료기관이 가장 높으며 (2015년 74.6%) 그 비중은 해마다 지속적으로 상승하는 추세임. 상대적으로 가정과 사회복지시설에서의 사망 비중이 낮음 (그림 11) 참조
- 의료기관의 종별 기능 분리 및 수가 정비, 예방 진료 활성화, 시한부 환자의 호스피스 시설 유도 등 보건 의료 전달 체계의 근본적인 개편 없이 비효율적 병원 입원 서비스 이용을 개선하기 어려움

[그림 10] 당뇨병 관련 병원 입원율 국제 비교(2011년 기준)

(단위: 명)

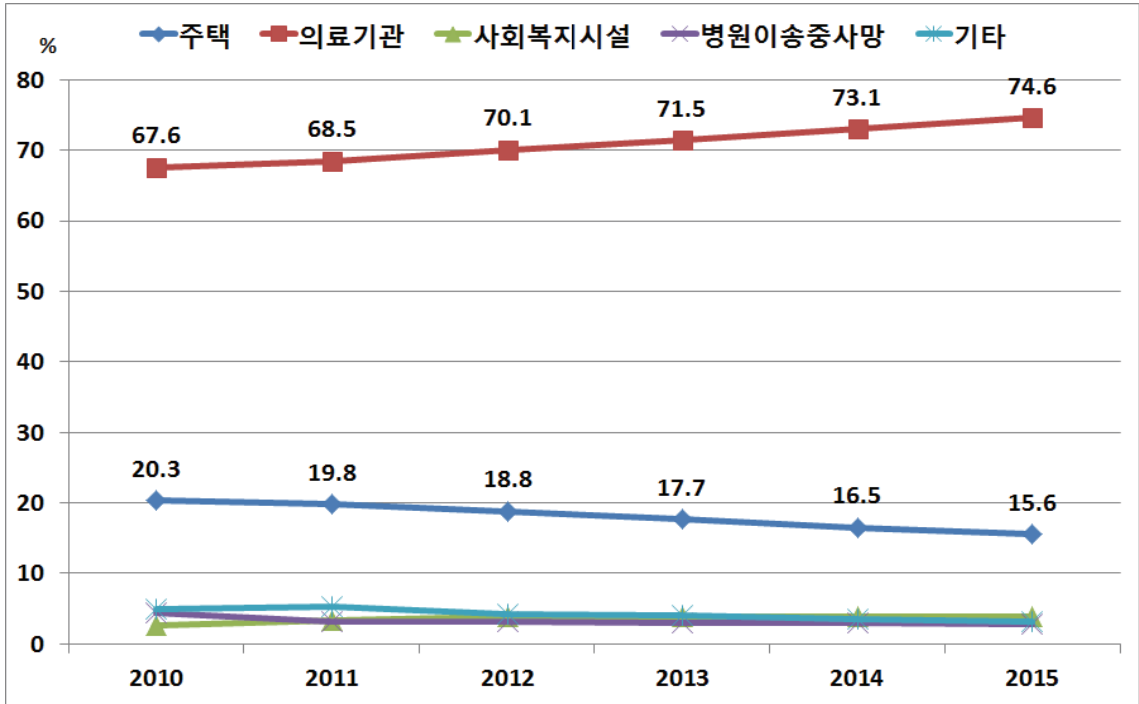


출처: OECD (2015), "Improved Control of Cardiovascular Disease Risk Factors and Diabetes: The Central Role of Primary Care," Cardiovascular Disease and Diabetes: Policies for Better Health and Quality of Care, OECD Publishing, Paris

14) 예를 들어, 프랑스의 PAERPA(Personnes Âgées En Risque de Perte d'Autonomie) 프로그램은 의료기관과 사회 서비스기관의 협조 체계를 구축하여 75세 이상 고령층이 병원에 입원하지 않고 최대한 자택에서 필요한 의료 및 사회 서비스를 받을 수 있도록 함으로써, 고령층의 병원 이용 감소에 기여함

[그림 11] 한국의 사망 장소 통계(2010~2015)

(단위: %)



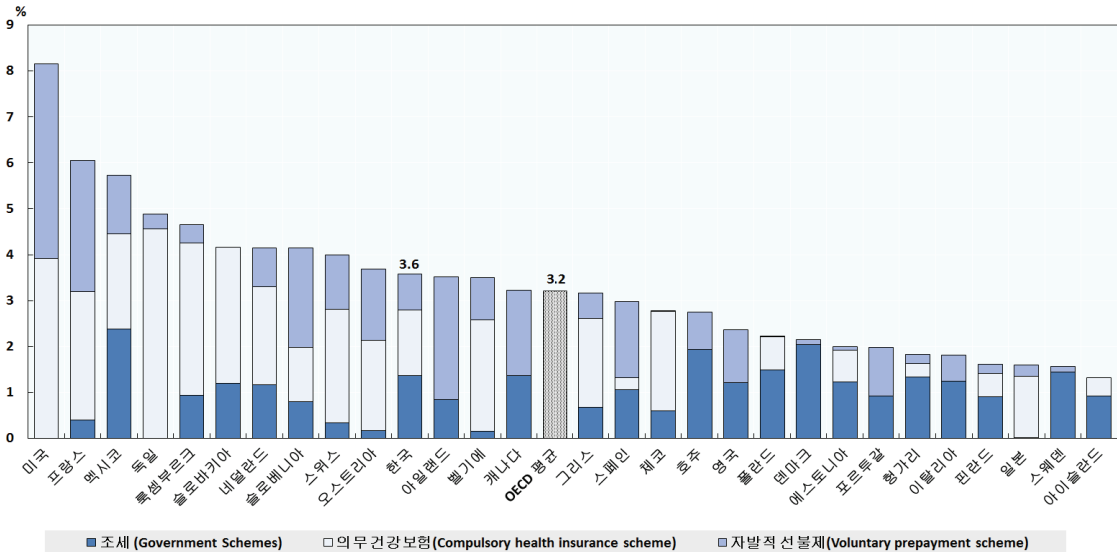
출처: 통계청, 사망원인 통계(2010~2015)를 바탕으로 저자가 작성

3) 거버넌스 관련 비효율 지출

- ● 한국의 보건 의료 관련 행정비용은 2014년 기준 전체 의료비의 3.6% 수준으로 OECD 국가 평균(3.2%)과 비슷한 수준임
- ● 의무 건강보험 체계의 한국은 행정비용이 증가할 위험 요소가 존재하며, 보건 의료 행정의 효율화에 지속적인 관심을 기울여야 함
 - 일반적으로 의무 건강보험이나 민간 건강보험이 활성화되어 있는 국가의 경우, 조세 기반의 국가 의료 서비스를 실시하는 국가보다 상대적으로 보건 의료 행정비용이 높은 경향이 있음 (그림 12) 참조

[그림 12] OECD 국가의 의료 재정 조달 방법 및 전체 의료비 대비 의료 행정비용 비율

(단위: %)



출처: OECD Health Statistics 2016

- 향후 행위별 수가제를 벗어나 의료 질 기반 수가 체계가 도입된다면, 이러한 행정비용은 더욱 증가할 가능성이 있음
 - 한국의 강점인 ICT 기술을 이용한 보건 의료 행정 시스템의 간소화 및 효율화를 위한 정책이 필요함

IV 결론

- 의학적 불확실성과 분석 자료의 미비 등 여러 요인들로 인해 보건 의료 분야의 비효율적 지출을 각국의 사정에 맞게 정의하고 규모를 측정하며 원인을 밝혀내는 연구는 다양하게 이뤄지지 못했음
 - 지속가능한 보건 의료 시스템 구축을 위해 보건 의료 전문가와 재정 담당자가 함께 논의하며 자료를 공유하는 환경이 마련되어야 함

- ● 미시적인 비효율적 지출이 발견 시, 적극적인 규제책은 자칫 건강에 필수적인 의료 서비스로의 접근성을 제한할 우려가 있음¹⁵⁾
 - 낮은 가치의 의료 서비스에 대한 본인 부담을 높이는 ‘채찍’ 방식보다 높은 가치의 의료 서비스에 대해 본인 부담을 줄이고 다른 형태의 금전적 인센티브를 제공하는 ‘당근’을 주는 방식의 보수적인 접근법이 필요함

- ● 미시적인 각 임상적 상황에서의 비효율적 지출 개선과 더불어, 효율적 의료 전달 체계의 전면적 개편 필요성에 대한 많은 지적이 있어 왔음
 - 1차 의료의 활성화, 종별 의료기관의 역할 분리 등 의료 전달 체계 개편을 위한 적극적인 정책이 필요함

- ● 전체 의료비 총량의 추이에 대한 면밀한 감시와 더불어, 각 임상 상황에 대한 미시적인 목표 설정과 관리 및 이와 연계된 수가 체계 정비가 동시에 이뤄져야 함
 - 이번 건강보험 보장성 강화 대책은 심사체계 개편 방안으로서 건별 심사 방식에서 기관 총량 심사 방식으로의 전환을 예고하고 있음
 - 의료 공급자의 전문성을 보장함과 동시에 평균적인 경향에서 통계적으로 벗어나는 이상치의 실적을 가진 의료기관들을 대상으로 의료비 심사를 강화하겠다는 방향성을 가지고 있음
 - 이와 같은 총량 관리와 더불어, 각 임상 상황에 대한 의료의 질 관련 지표가 임상 현장에 맞게 전문적으로 개발되어 평가되고 적절하게 보상되는 미시적인 관리도 함께 시행되어야 함
 - 이를 위해서는 전문적인 의료 지식이 적극 활용되어야 하므로, 의료 공급자들의 적극적인 참여와 기여가 필수적임¹⁶⁾

15) Tambllyn et al. (2001)에 따르면 의약품의 자기부담 도입 시, 건강 유지에 필수적인 약품 사용이 고령층과 저소득층에서 각각 9.12%, 14.42% 감소한 것으로 나타났음. 필수 의약품 사용 감소로 인한 부작용 비율은 고령층 및 저소득층에서 각각 6.8%, 12.9% 증가했으며, 응급실 방문도 1만명-개월(person-months) 기준으로 각각 14.2, 54.2 증가했음

16) 미국의 가치 기반 의료비 지불 제도(Value-based Payment System)는 각 의료 관련 학회 및 관련 단체가 중심이 되어 의료 행위의 적합성을 판단하기 위한 지표를 개발하고 있음(김우현, 2017)

| 참고문헌 |

- 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 『건강보험통계연보』, 각 연도
- 김우현, 「미국의 가치 기반 의료비 지불 제도와 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2017. 8.
- Duckett, S. J., Breadon, P., & Romanes, D., “Identifying and acting on potentially inappropriate care,” *The Medical journal of Australia*, 203(4), 2015. p.183.
- Gawande, A., “The cost conundrum,” *The New Yorker*, 1, 2009. pp.36-44.
- Jackson, T., “One dollar in seven: Scoping the Economics of Patient Safety,” The Canadian Safety Institute, 2009.
- Lorenzoni, L., & Koechlin, F., *International Comparisons of Health Prices and Volumes: New Findings*, 2017.
- Makary, M. A., & Daniel, M., “Medical error—the third leading cause of death in the US,” *BMJ: British Medical Journal(Online)*, 2016, p.353.
- OECD, Health Statistics, 2017, 2016.
- OECD, Family Database.
- OECD, Pharmaceutical Spending(indicator), 2017.
- OECD, “Tackling Wasteful Spending on Health,” OECD Publishing, 2017, Paris.
- OECD, “Improved Control of Cardiovascular Disease Risk Factors and Diabetes: The Central Role of Primary Care, Cardiovascular Disease and Diabetes: Policies for Better Health and Quality of Care,” OECD Publishing, 2015, Paris.
- Tamblyn, R., Laprise, R., Hanley, J. A., Abrahamowicz, M., Scott, S., Mayo, N., ... & McLeod, P., “Adverse events associated with prescription drug cost-sharing among poor and elderly persons,” *Jama*, 285(4), 2001, pp.421-429.
- WHO, “WHO Statement on Caesarean Section Rates,” World Health Organization, 2015. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/161442/1/WHO_RHR_15.02_eng.pdf?ua=1

조세
재정
BRIEF

공익법인회계기준 제정방향

정도진 소장
박윤진 재정통계팀장 (044-414-2569)
정수진 전문연구원 (044-414-2573)
최종갑 공인회계사 (044-414-2582)

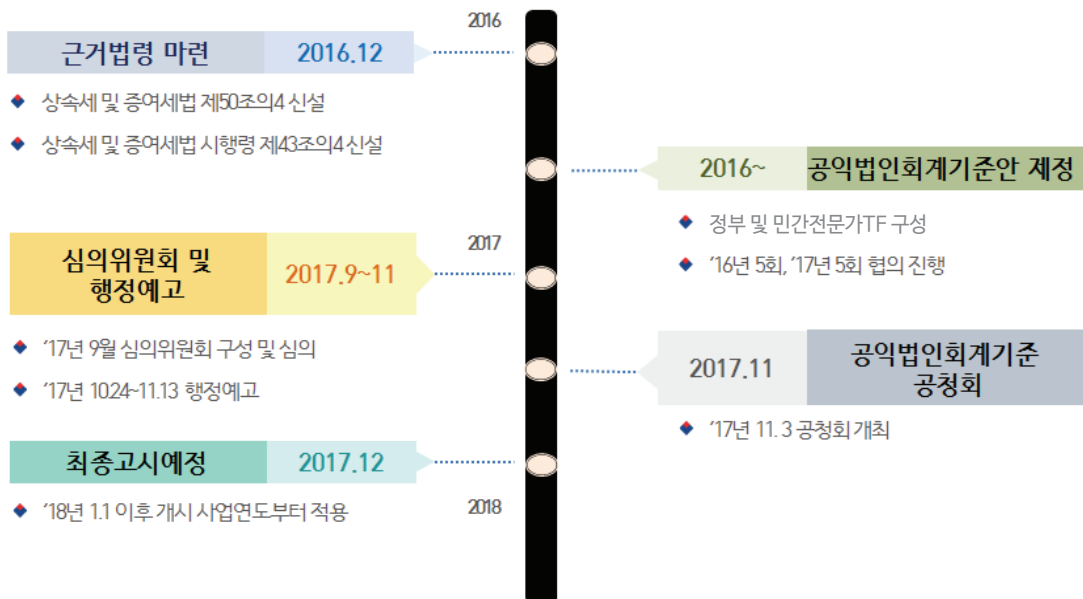


* 본고는 2017년 11월 3일에 개최한 『공익법인회계기준 마련을 위한 공청회』의 내용을 요약·정리한 것임

I 공익법인회계기준 제정배경 및 추진과정

- ● 공익법인의 사회적 역할이 중요해질수록 공익법인의 투명한 운영에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 정부는 외부전문가의 세무확인, 결산서류 등의 의무공시, 외부회계감사 등 투명성 제고를 위한 제도 마련
- ● 하지만 결산서류 작성의 기준이 되는 회계기준이 없어 공익법인에 공통으로 적용할 수 있는 회계기준을 마련하기로 하였고, 이에 따른 추진과정은 다음과 같음
 - 「상속세 및 증여세법」 제50조의4 및 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조의4를 신설하여 공익법인회계기준 제정 근거 마련
 - '16년 정부와 민간전문가(조세재정연, 회계기준원, 회계법인, 학계 등)로 구성된 전문가TF 운영·개최를 통해 공익법인회계기준 제정안 초안을 마련하였고, '17년 9월 27일 「공익법인회계기준 심의위원회」 심의를 거침
 - '17년 10월 24일 공익법인회계기준 제정안을 행정예고(10.24일~11.13일) 하였고, 11월 3일 공청회를 통해 각계 의견을 수렴 후 12월 중 고시될 예정임

[그림 1] 공익법인회계기준 제정과정

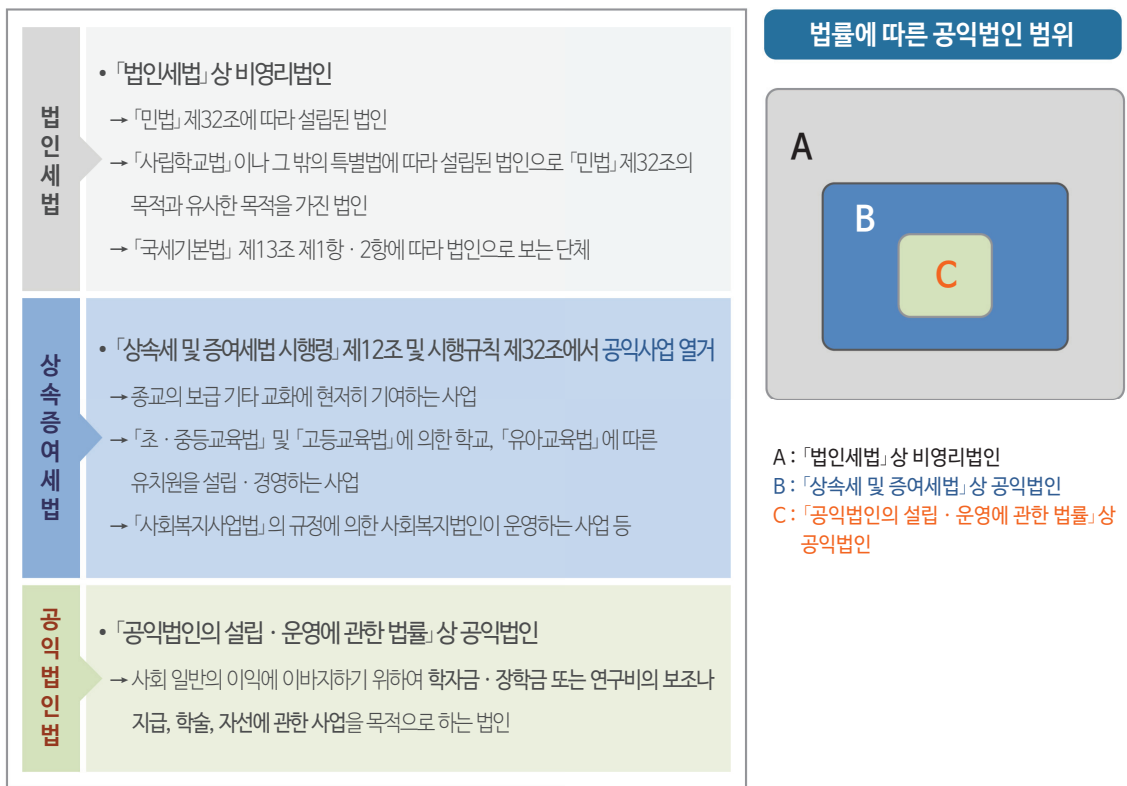


II 공익법인회계기준 적용대상

1. 공익법인의 개념 및 범위

- 공익법인이란 「법인세법」상 비영리법인으로 「상속세 및 증여세법」 제16조 1항의 법인을 말하며, 각 법률에 따라 정의되는 비영리법인 및 공익법인의 범위는 [그림 2]와 같음

[그림 2] 법률에 따른 공익법인 범위 비교



- 「법인세법」상 비영리법인의 경우 공익을 목적으로 한정하지 않는 반면, 「상속 및 증여세법」상 공익법인은 공익을 목적으로 하는 사업으로 한정하고 있음
- 「공익법인법」상 공익법인은 「상속 및 증여세법」상 공익법인에 포함되는 개념임

2. 공익법인 현황 및 회계기준 적용대상

● ● 공익법인 현황

- 『국세통계연보』에 따르면 2015년말 기준 34,743개의 법인이 공익법인으로 등록됨

〈표 1〉 공익법인 현황

(단위: 개)

연도	종교	사회복지	교육사업	학술·장학	예술문화	의료목적	기타	합계
2011	17,753	3,028	1,681	3,229	658	700	2,121	29,170
2012	17,708	3,093	1,702	3,394	743	759	2,110	29,509
2013	17,629	3,135	1,704	3,510	783	817	2,271	29,849
2014	17,542	3,119	1,697	3,499	786	813	2,276	29,732
2015	18,360	3,537	1,770	4,455	1,367	1,001	4,253	34,743

출처: 국세청, 『2016 국세통계연보』, 2017

● ● 공익법인회계기준 적용대상

- 공익법인회계기준 적용대상은 「상속세 및 증여세법」 제50조 제3항에 따라 회계감사를 받는 공익법인¹⁾ 및 같은 법 제50조의3에 따라 결산서류 등을 공시하는 공익법인²⁾임

1) 총자산가액이 100억원 이상인 공익법인

2) 자산총액 5억원 이상 또는 수입총액이 3억원 이상인 공익법인

〈표 2〉 결산서류 등 공시대상 공익법인 현황

(단위: 개)

구 분	2015년	2014년
총 공익법인 수	34,743	29,732
공시대상 공익법인 수	8,585	8,132

출처: 한국가이드스타, 『2016 한국공익법인 연감』, 2017

● ● 공익법인회계기준 적용예외

- 「의료법」에 따른 의료법인 또는 「사립학교법」에 따른 학교법인 등은 해당 근거법령에 따른 별도의 회계기준이 있고, 그 특수성을 감안하여 공익법인회계기준 적용대상에서 제외
- 또한, 발생주의 회계원칙에 따른 복식부기방식에 대해 다른 법령에서 특별한 규정이 있는 경우 해당 회계기준을 우선적으로 적용할 수 있도록 예외 규정을 둠

Ⅲ 공익법인회계기준 주요 내용

1. 총칙

●● 기준적용대상

- 「법인세법」상 비영리법인으로 「상속세 및 증여세법」 제16조 1항*의 법인 중 공익법인의 외부 회계감사와 결산서류 등을 공시하는 경우에 적용

* 종교·자선·학술 관련 사업 등 공익성을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업

●● 재무제표의 종류

- 재무상태표, 운영성과표와 이에 대한 주석으로 구성

●● 재무제표의 구분·통합 표시

- 재무제표의 작성은 공익법인을 하나의 작성단위로 보아 통합하여 작성하되, 공익목적사업부문과 기타사업부문으로 각각 구분하여 표시

[그림 3] 재무제표의 구분·통합 표시



- 공익법인은 공익목적사업을 위해 설립되고 이윤의 배분을 목적으로 하지 않아, 공익목적사업의 결과 발생한 이윤과 재산을 임의로 다른 목적사업에 전용·배분 못함
- 따라서 공익목적사업과 기타사업을 구분하여 관리할 필요가 있어, 재무제표는 통합하여 작성하되 사업별로 구분하여 공시
- 공익법인회계기준의 구분 기준은 법인의 정관상 공익목적사업과 기타사업으로 구분
 - 「법인세법」에 따라 수익사업을 구분하는 기준과는 상이할 수 있음
 - 내부관리목적으로 복수의 구분된 단위로 회계를 하는 경우 각 회계단위별로 작성된 재무제표의 전부 또는 일부를 주석으로 기재할 수 있음

2. 재무상태표

● ● 재무상태표 양식

- 재무상태표는 공익목적사업과 기타사업으로 구분하여 표시하고, 자산과 부채를 유동성이 높은 항목부터 배열함

〈표 3〉 공익법인 재무상태표 예시

재무상태표
제 X기 20xx년 x월 x일 현재

(단위: 원)

공익법인명			
과목	통합	공익목적사업	기타사업
자산			
유동자산	300	100	200
비유동자산	1,000	500	500
투자자산	300	150	150
유형자산	300	150	150
무형자산	300	150	150
기타비유동자산	100	50	50
자산총계	1,300	600	700
부채			
유동부채	100	50	50
비유동부채	300	150	150
고유목적사업준비금	100	-	100
부채총계	500	200	300
순자산			
기본순자산	200	100	100
보통순자산	500	200	300
순자산조정	100	100	-
순자산총계	800	400	400
부채 및 순자산 총계	1,300	600	700

● ● 고유목적사업준비금

- 「법인세법」 제29조에 따라 고유목적사업이나 지정기부금에 사용하기 위해 미리 비용으로 계상하면서 동일한 금액으로 부채를 인식할 수 있도록 함
 - 고유목적사업준비금은 유동부채와 비유동부채로 구분하지 않고 별도 표시

- 공익법인이 「법인세법」에 따라 수익사업부문에서 발생한 소득 중 일부를 고유목적사업부문이나 지정기부금에 지출하기 위하여 적립한 금액을 고유목적사업준비금전입액으로 비용인식하며 동일한 금액을 고유목적사업준비금(부채)으로 인식 가능

[그림 4] 고유목적사업준비금의 표시

<재무상태표 표시 예시>		<운영성과표 표시 예시>	
고유목적사업부문	수익사업부문	고유목적사업부문	수익사업부문
자산	자산	사업수익	사업수익
부채	부채	사업비용	사업비용
-	고유목적사업준비금	사업외수익	사업외수익
순자산	순자산	사업외비용	사업외비용
		-	고유목적사업준비금전입액
		고유목적사업준비금환입액	고유목적사업준비금환입액
		당기운영이익(손실)	당기운영이익(손실)

●● 순자산의 구분

- 순자산은 자산에서 부채를 차감한 금액으로, 기본순자산, 보통순자산, 순자산조정으로 구분
 - 일반영리법인의 자본은 자본금, 자본잉여금, 기타포괄손익누계액, 이익잉여금 등으로 구성되지만, 공익법인은 비영리법인으로 주주의 개념이 없으므로 순자산으로 구분함

<표 4> 순자산의 구분

구분		설명
순자산	기본순자산	(정의) 사용이나 처분에 영구적 제약이 있는 순자산 영구적 제약이란 법령, 정관 등에 의해 사용이나 처분 시 주무관청 등의 허가가 필요한 경우
	보통순자산	(정의) 기본순자산이나 순자산조정이 아닌 순자산 (구분) 잉여금과 적립금으로 구분되며, 적립금이란 미래 특정 용도로 사용하기 위하여 적립해두는 준비금이나 임의적립금 등이 해당
순자산조정		(정의) 순자산의 가감성격
		(구분) 매도가능증권평가손익, 유형자산재평가이익 등이 포함

- 기본순자산은 사용이나 처분 시 주무관청 등의 허가가 필요하므로 공익사업 수행결과 축적된 잉여금과는 별도로 구분 관리해야 하며, 통상 공익법인에서 기본재산 등으로 분류된 항목이 기본순자산에 해당함
- 보통순자산에는 공익법인이 공익목적사업 및 기타사업을 수행하면서 당기운영이익이 발생하면 잉여금으로 쌓이게 되고, 잉여금을 특정 목적에 사용하기 위해 별도로 적립하는 경우 적립금 계정을 사용하여 구분함

3. 운영성과표

● ● 운영성과표 양식

- 운영성과표는 공익목적사업과 기타사업으로 구분표시함으로써 공익목적사업을 위한 비용을 얼마나 효율적으로 사용했는지 파악할 수 있음

〈표 5〉 공익법인 운영성과표 예시

운영성과표
제X기 20xx년 x월 x일부터 20xx년 x월 x일까지
(단위: 원)

공익법인명	운영성과표			
	과목	통합	공익목적사업	기타사업
사업수익		1,200	700	500
사업비용		500	300	200
사업수행비용		200	100	100
일반관리비용		200	100	100
모금비용		100	100	-
사업이익		700	400	300
사업외수익		300	100	200
사업외비용		200	100	100
고유목적사업준비금전입액		200	200	-
고유목적사업준비금환입액		-	-	-
법인세비용차감전 당기운영이익		600	200	400
법인세비용		100	-	100
당기운영이익		500	200	300

●● 사업수익(비용)과 사업외수익(비용)의 구분

- 사업수익은 공익목적사업과 기타사업의 결과 경상적으로 발생하는 자산의 증가 또는 부채의 감소를 의미함
 - 공익목적사업상 사업수익은 기부금수익, 보조금수익, 회비수익 등으로 구분
 - 이자수익, 배당수익 등이 공익목적사업 활동의 주된 원천인 경우 사업수익으로 분류
- 사업외수익은 사업수익이 아닌 수익 또는 차익으로서 유형·무형자산처분이익, 유형·무형자산손상차손환입, 전기오류수정이익 등으로 구성

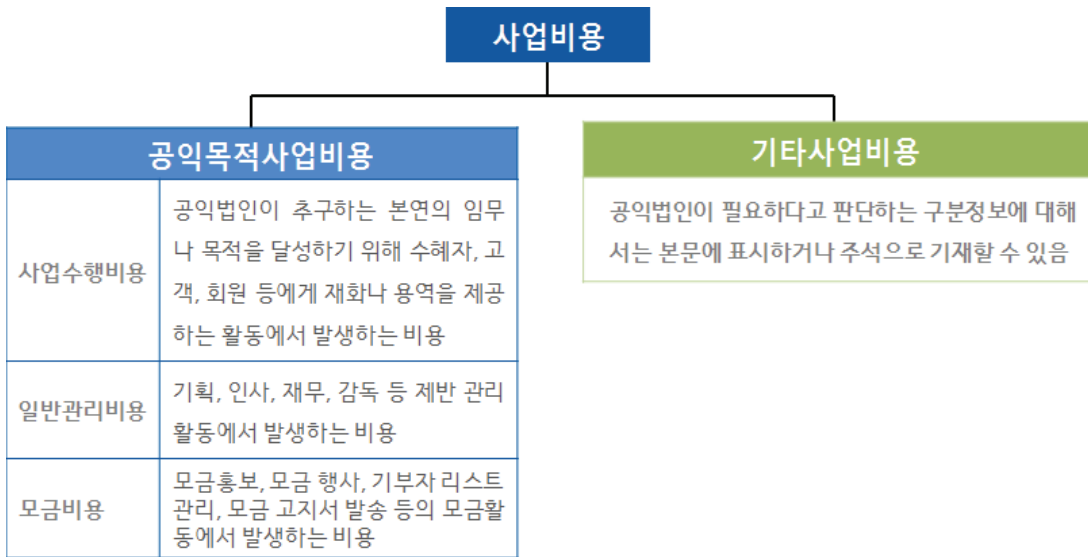
●● 수익인식 기준

- 현금이나 현물을 기부받을 때에는 실제 기부를 받는 시점에 수익으로 인식
 - 기부금 수익은 일반적인 재화의 판매나 용역의 제공 등에 따라 받는 대가가 아니기 때문에 실제 기부를 받는 시점에 수익인식
- 납부가 강제되는 회비 등에 대해서는 회수가 확실해지는 시점에 수익인식
- 기부금 등이 기본순자산에 해당하는 경우 사업수익으로 인식하지 않고 기본순자산의 증가로 인식

●● 비용의 분류

- 사업비용은 공익목적사업비용과 기타사업비용으로 구분
- 공익목적사업비용은 사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용으로 구분하고, 다시 분배비용, 인력비용, 시설비용, 기타비용으로 분류한 정보를 운영성과표 본문에 표시하거나 주석으로 기재

[그림 5] 공익법인 비용의 분류



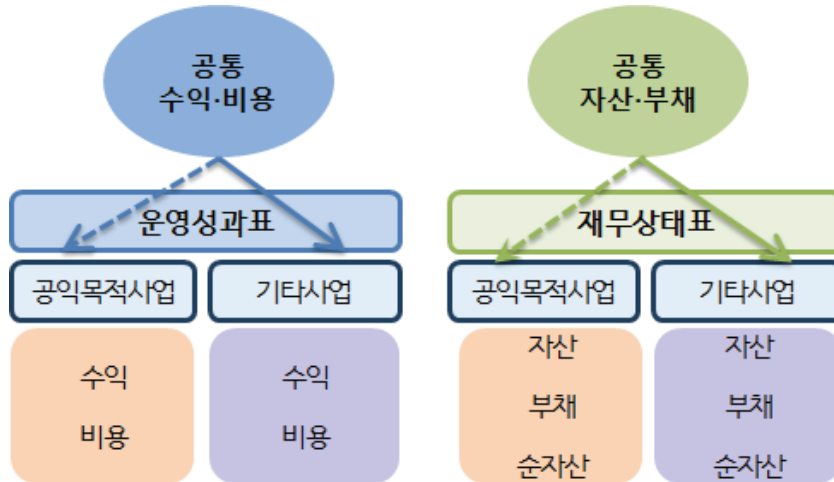
- 기능별(사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용), 성격별(분배비용, 인력비용, 시설비용, 기타비용 등)로 비용을 구분하여 기부금 사용내용을 쉽게 이해하고 비교할 수 있음
- 특히, 기능별 비용 구분을 통해 효율적이고 효과적으로 공익목적사업을 수행하는지 평가하는데 유용한 정보가 제공될 것으로 기대됨

● ● 법인세비용

- 일반기업회계기준의 법인세회계와 중소기업회계처리 특례에서 규정하고 있는 법인세 회계처리 방법을 고려하여 선택 적용
 - 공익법인이 법인세를 부담하게 되는 경우 일반기업과 다르지 않으므로 일반기업회계기준의 법인세회계를 적용함
 - 다만, 중소기업 규모의 공익법인의 경우 부담 경감을 위해 중소기업회계처리 특례에서 규정하는 법인세 회계처리 방법 적용 가능

●● 공통수익·비용, 공통자산·부채의 배분

[그림 6] 공통수익·비용 및 공통자산·부채의 배분



- 수익과 비용항목이 복수의 활동에 관련되는 경우에는 해당 수익과 비용의 성격에 따라 투입한 업무시간, 관련 시설면적, 사용빈도 등 합리적인 배분기준에 따라 활동 간에 배분하며, 그 배분기준은 일관되게 적용하여야 함
- 자산 또는 부채 항목이 복수의 활동에 관련되는 경우에는 관련 시설면적, 사용빈도 등 합리적인 배분기준에 따라 활동 간에 배분하고, 그 배분기준은 일관되게 적용하여야 함

4. 자산·부채의 평가

●● 자산 평가

- 자산은 최초에 취득원가로 인식하며, 교환·현물출자·증여 및 무상으로 취득한 자산은 공정가치를 취득원가로 함
- 자산의 진부화 및 시장가치가 급격하게 하락 등이 있는 경우 장부금액을 회수가능가액으로 조정하고 그 차액을 손상차손으로 처리

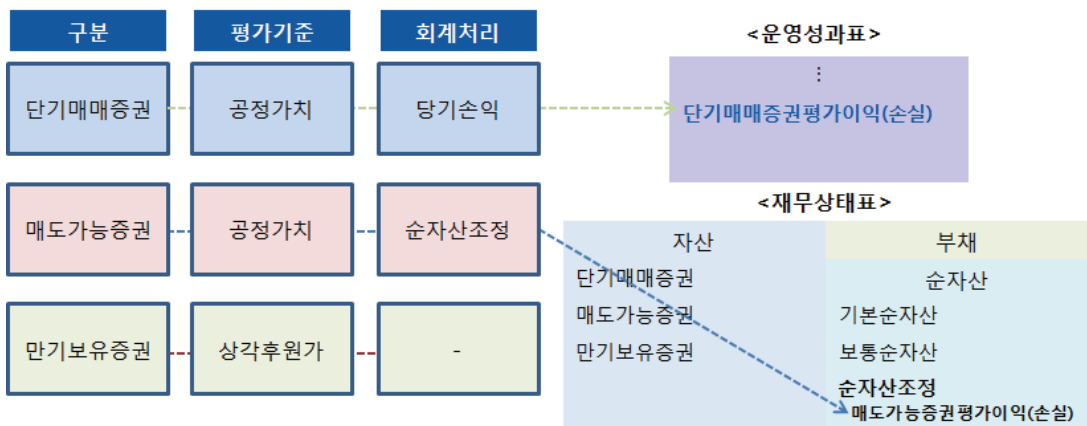
● ● 유형자산의 재평가

- 최초 인식 후에 공정가치를 신뢰성 있게 측정할 수 있는 유형자산은 재평가를 할 수 있음
- 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 증가된 경우에는 그 증가액을 순자산조정(유형자산재평가이익)으로 인식
- 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 감소된 경우에 그 감소액은 운영성과표에 사업외비용(유형자산재평가손실)으로 인식

● ● 유가증권의 평가

- 유가증권은 취득한 후 만기보유증권, 단기매매증권, 매도가능증권 중의 하나로 분류하고 일반기업회계기준에 따라 평가함
- 다만, 매도가능증권 평가에 따른 미실현보유손익은 순자산조정으로 인식

[그림 7] 유가증권 분류 및 평가



5. 주식

● ● 공익법인의 필수적 주식기재사항

- 공익법인회계기준의 필수적 주식기재사항에서 일반적인 항목 외에 공익법인의 특성에 따라 정보이용자 관점에서 유용한 정보라고 여겨지는 항목들을 추가로 공시하도록 규정하고 있음

- 현물기부의 내용
 - 기본순자산의 취득원가와 공정가치를 비교하는 정보에 관한 사항
 - 총자산 또는 사업수익금액의 10% 이상 거래 내역
 - 순자산의 변동에 관한 사항 등
- 특히, 순자산의 변동에 관한 사항은 일반기업회계기준 재무제표 중 자본변동표를 대신하여 작성하는 사항으로 작성 양식은 <표 6>과 같음

<표 6> 순자산변동내역의 공시

과 목	통합			순자산조정
	기본순자산	보통순자산		
		적립금	잉여금	
당기초	×××	×××	×××	×××
회계정책변경누적효과	(×××	(×××	(×××	(×××
전기오류수정	(×××	(×××	(×××	(×××
수정후 순자산	×××	×××	×××	×××
기본순자산증감	×××		(×××	
당기운영이익(손실)			×××	
매도가능증권평가이익				×××
유형자산재평가이익				×××
적립금 전입		×××	(×××	
당기말	×××	×××	×××	×××

●● 비교표시

- 재무제표의 기간별 비교가능성을 제고하기 위하여 전기 재무제표를 당기와 비교하는 형식으로 표시
 - 재무제표는 비교표시를 원칙으로 하나 최초 적용 시 부담을 완화하기 위해 공익법인회계기준을 처음 적용하는 2018회계연도는 비교표시를 생략할 수 있음

IV 회계기준 비교

1. 일반기업회계기준과의 비교

- ● 「상속세 및 증여세법」상 공익법인회계기준과 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」상 일반기업회계기준을 비교한 결과는 <표 7>과 같음

<표 7> 공익법인회계기준과 일반기업회계기준 비교

구 분	공익법인회계기준	일반기업회계기준
목적	<ul style="list-style-type: none"> 「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항에 따른 공익법인 등의 회계처리 및 재무제표를 작성하는 데 적용되는 기준 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」의 적용 대상기업 중 한국채택국제회계기준에 따라 회계처리하지 아니하는 기업의 회계와 감사인의 감사에 통일성과 객관성을 부여하기 위하여 동 기업의 회계처리 및 보고에 관한 기준을 정함
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> 「상속세 및 증여세법」 제50조의4 및 동법 시행령 제43조의4 	<ul style="list-style-type: none"> 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조 제1항 2호 및 동법 시행령 제7조의3
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> 「상속세 및 증여세법」 제50조 제3항에 따라 회계감사를 받는 경우 및 결산서류 등을 공시하는 공익법인 	<ul style="list-style-type: none"> 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」의 적용 대상기업 중 한국채택국제회계기준에 따라 회계처리하지 아니하는 기업
적용제외	<ul style="list-style-type: none"> 발생주의와 복식부기에 따른 공익법인의 회계처리 및 재무제표 작성에 관하여 다른 법령에서 특별한 규정이 있는 경우에는 이 기준 적용대상에서 제외 	-
재무제표 구성요소	<ol style="list-style-type: none"> 재무상태표 운영성과표 주석 	<ol style="list-style-type: none"> 재무상태표 손익계산서 현금흐름표 자본변동표 주석
재무제표 구분경리	<ul style="list-style-type: none"> 공익법인을 하나의 작성단위로 보아 통합하여 작성하되, 공익목적사업부문과 기타사업부문으로 각각 구분하여 표시 	-
사업비용 (영업비용) 표시방법	<ul style="list-style-type: none"> 사업비용은 공익목적사업비용과 기타사업비용으로 구분표시 공익목적사업비용은 사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용으로 구분표시 	<ul style="list-style-type: none"> 영업비용을 매출원가와 판매관리비로 구분표시

〈표 7〉의 계속

구 분	공익법인회계기준	일반기업회계기준
자본의 분류	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기본순자산 2. 보통순자산 <ul style="list-style-type: none"> - 적립금 - 잉여금 3. 순자산조정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자본금 2. 자본잉여금 3. 자본조정 4. 기타포괄손익누계액 5. 이익잉여금(결손금)
고유목적사업 준비금	<ul style="list-style-type: none"> • 「법인세법」 제29조에 따라 고유목적사업이나 지정기부금에 사용하기 위해 미리 비용으로 계상하면서 동일한 금액을 부채로 계상 가능하며, 유동부채와 비유동부채로 구분하지 않고 별도표시 	<ul style="list-style-type: none"> • 고유목적사업준비금은 개념체계상 부채의 정의를 충족하지 못하므로 부채 인식 불가
기부금 수익	<ul style="list-style-type: none"> • 현금이나 현물을 기부받을 때에는 실제 기부를 받는 시점에 수익으로 인식 • 기부금 등이 기본순자산에 해당하는 경우 사업수익으로 인식하지 않고 기본순자산의 증가로 인식 	-
법인세비용	<ul style="list-style-type: none"> • 일반기업회계기준 법인세회계와 중소기업회계 처리특례의 법인세 회계처리를 고려하여 회계처리 	<ul style="list-style-type: none"> • 「법인세법」 등 법령에 의하여 각 회계연도에 부담할 법인세에 이연법인세 변동액을 가감하여 산출
유형자산 감가상각 제외	<ul style="list-style-type: none"> • 전시·교육·연구 등의 목적으로 보유중인 예술작품 및 유물과 같은 역사적 가치가 있는 유형자산은 일반적으로 시간이 경과하더라도 가치가 감소하지 않으므로 감가상각을 적용하지 않음 	-
유형자산 재평가	<ul style="list-style-type: none"> • 최초 인식 후에 공정가치를 신뢰성 있게 측정할 수 있는 유형자산은 재평가를 할 수 있음 • 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 증가된 경우에 그 증가액은 순자산조정으로 인식 • 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 감소된 경우에 그 감소액은 운영성과표에 사업외비용으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 인식시점 이후에는 원가모형이나 재평가모형 중 하나를 회계정책으로 선택하여 적용 • 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 증가된 경우에 그 증가액은 기타포괄손익으로 인식 • 유형자산의 장부금액이 재평가로 인하여 감소된 경우에 그 감소액은 당기손익으로 인식
유가증권평가	<ul style="list-style-type: none"> • 만기보유증권은 상각후원가로 평가 • 단기매매증권은 공정가치로 평가하여 당기손익으로 인식 • 매도가능증권은 공정가치로 평가하여 순자산조정으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 만기보유증권은 상각후원가로 평가 • 단기매매증권은 공정가치로 평가하여 당기손익으로 인식 • 매도가능증권은 공정가치로 평가하여 기타포괄손익으로 인식

2. 사립학교 · 의료기관 회계기준과의 비교

- ● 「상속세 및 증여세법」상 공익법인회계기준과 사립학교 및 의료기관 회계기준과 비교한 결과는 <표 8>과 같음

<표 8> 공익법인회계기준과 사립학교 및 의료기관 회계기준 비교

구 분	공익법인회계기준	사립기관 재무·회계규칙에 대한 특례규칙	의료기관 회계기준 규칙 대한 특례규칙
목적	「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항에 따른 공익법인 등의 회계처리 및 재무제표를 작성하는데 적용되는 기준 제시	사립학교 및 이를 설치·경영하는 학교법인의 특성에 맞는 예산·회계 및 결산에 관한 사항을 정함	「의료법」 제62조에 따라 의료기관의 개설자가 준수하여야 하는 의료기관 회계기준 정함
법적근거	「상속세 및 증여세법」 제50조의4 및 동법 시행령 제43조의4	「사립학교법」 제33조	「의료법」 제62조
적용대상	「상속세 및 증여세법」 제50조 제3항에 따라 회계감사를 받는 경우 및 결산서류 등을 공시하는 공익법인	사립의 대학·산업대학·전문대학·사이버대학 및 이에 준하는 각종 학교와 이를 설치·경영하는 학교법인	100병상 이상의 종합병원 개설자
적용제외	발생주의와 복식부기에 따른 회계처리 및 재무제표 작성에 관하여 다른 법령에서 특별한 규정이 있는 경우에는 이 기준 적용대상에서 제외	-	-
재무제표 구성요소	1. 재무상태표 2. 운영성과표 3. 주식	1. 자금계산서 2. 대차대조표 3. 운영계산서	재무상태표 손익계산서 기본금변동계산서 현금흐름표
자본의 분류	1. 기본순자산 2. 보통순자산 3. 순자산조정	1. 출연기본금 2. 적립금 3. 기본금조정 4. 운영차액	1. 기본금 2. 자본잉여금 3. 기타포괄손익누계액 4. 이익잉여금(결손금)
고유목적 사업준비금	「법인세법」 제29조에 따라 고유목적사업이나 지정기부금에 사용하기 위해 미리 비용으로 계상하면서 동일한 금액을 부채로 계상 가능 유동부채와 비유동부채로 구분하지 않고 별도표시	-	결산서에 인식하는 경우 유동부채 및 비유동부채와 별도로 구분하여 표시

V 공익법인회계기준 제정에 따른 기대효과

- 공익법인회계기준 마련을 통한 공익법인 재무제표의 신뢰성 및 통일성 확보
 - 공익법인회계기준을 적용하여 자체 회계규정 등 자의적인 회계처리에서 벗어나 신뢰성 있는 재무제표 작성이 가능함
 - 공익법인의 선택에 따라 각기 다른 회계기준 적용으로 공익법인 간에 통일성이 확보되지 못했던 문제가 해소

- 동일한 회계기준 적용으로 공익법인 재무정보의 비교가능성 향상
 - 동일한 양식으로 작성된 재무제표를 통해 공익법인 간 비교가능성 제고
 - 비슷한 사업을 수행하는 공익법인 간 재무정보 비교분석을 통해 효율적 사업운영에 대한 정보로 활용 가능

- 공익법인 회계투명성 제고에 따른 유용한 정보를 바탕으로 공익법인 기부문화 활성화 기여
 - 공익목적사업과 기타사업의 구분표시를 통해 공익법인의 사업운영에 대한 유용한 재무정보 제공
 - 공익법인 비용에 대한 상세 정보 제공(비용의 기능별, 성격별 교차분류 등)으로 공익법인 간 비교를 통해 기부자의 의사결정에 유용한 정보가 많아짐
 - 일반재무보고목적에 따른 공익법인 재무현황에 대한 투명한 공개로 기부자가 기부금 사용내용에 대해 쉽게 이해할 수 있게 되어 기부문화 활성화에 기여할 것으로 기대

| 참고문헌 |

- 기획재정부, 「공익법인회계기준」
- 국세청, 『2016 국세통계연보』, 2017.
- 한국가이드스타, 『2016 한국 공익법인 연감』, 2017.



BRIEF

2017 조세·재정 브리프 (Vol. 2)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-