

월간

재정포럼 8

월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2012년 8월호 제194호

- 현안분석** • 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향/ 안종석
• 농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고 / 박명호

- 특집** • 2012 세법개정안

- 정책토론포트** • 고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향

CONTENTS

권두칼럼

가계부채 문제의 해법과 재정의 역할 · 전성인 02

현안분석

지방교육재정교부금 현황과 발전 방향 · 안종석 06

농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고 · 박명호 24

특집 · 2012년 세법개정안

2012년 세법개정(안) 추진배경 및 주요 내용 · 조규범 43

2012년 세법개정(안)에 대한 평가 · 전병목 48

정책토론포럼

고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향 55

공공정책포럼

Global Trends of Governance in SOEs 66

정책흐름

2012년 세법개정안 73

조세지출 성과관리 제고방안 마련 92

공정과세 구현과 내수활성화 지원을 위한 지방세제 개편 95

이슈 & 포커스

“기초노령연금 대상 줄이되 빈곤층 급여 늘려야”

조세연구 “현 재정규모 안에서 구조 개선해야” 외 99



가계부채 문제의 해법과 재정의 역할



전성인
홍익대 경제학과 교수

이번 런던 올림픽은 우리에게 큰 감동을 주었다. ‘사상 최초’의 기록들도 많이 나왔다. 양궁 7연패, 펜싱과 체조의 금메달, 축구의 동메달 등 일일이 다 열거하기도 어렵다.

그러나 ‘사상 최초’가 달갑지 않은 경우도 있다. 가계부채 문제가 그 대표적 예다. 우리나라의 가계부채는 지금 ‘사상 최초’로 1천조원 시대를 열고 있고, 또한 거대한 문제를 일으키고 있다. 신용대출 쪽이야 2003년 카드 사태 때 예고편을 한번 경험했다. 그런데 주택담보대출은 완전한 ‘첫경험’이다. 성숙해지기 위해 얼마나 아파야 하는지, 덜컥 겁이 난다.

우선 쉬운 것부터 생각해 보자. 가계부채 문제 해결의 핵심 목표는 ‘채무자의 생산능력 보존’이다. 일단 부실이 발생하고 난 뒤 그 손실을 누가 부담할 것인가는, 개별 경제주체의 입장에서는 죽고 사는 문제일지 몰라도 국민경제 전체로 보면 단순한 소득이전의 문제일 뿐이다.

국민경제의 입장에서 보다 중요한 것은 사회적 생산력의 크기가 부당하게 감소되지 않도록 관심을 기울이는 것이다. 왜냐하면 부채 문제의 근본적 해결은 성장 또는 소득의 증가에 있고, 이를 위해서는 채무자 본인 또는 국가경제의 생산활동 증가를 장려해야 하기 때문이다. 그래야 개인 차원에서는 소득이 늘어서 변제능력이 증가하고, 국가적으로도 가치분소득 대비 부채의 비율이 하락해서 문제 해결의 실마리를 만들 수 있기 때문이다.

그렇다면 어떤 방식으로 채무자의 생산력을 보존할 것인가? 먼저 부채의 높에서 그를 빨리 구출하여야 한다. 이를 위한 가장 쉬운 방법은 개인파산을 용이하게 만들어 부채를 탕감하고 면책하는 것이다. 이 방식은 부채의 높에서 채무자를 완전하게 구출한다는 장점이 있지만, 다음과 같은 몇 가지 단점이 있다.

개인파산을 용이하게 하는 것만으로는 가계부채 해결 어려워

그 하나는 모든 잔존 손해를 전적으로 채권자에게 부담시키기 때문에 사회

정의상 부당한 부분이 있을 수 있다는 것(물론 채무자의 상환능력을 제대로 심사하지 않은 채권자의 잘못이 있으므로 채권자에게 손실을 부담시키더라도 전적으로 부당하다고 할 수는 없다)이다. 또 다른 단점은 채권자의 사회적 복수이다. 채권자는 채무자의 도덕적 해이를 방지한다는 명목으로 파산면책자에 대해 다양한 방식으로 복수의 담합을 한다. 그 중 대표적인 것이 그들을 블랙리스트에 올려 금융서비스의 공급을 제한하는 공동행위를 하는 것이다. 이것이 채무자의 도덕적 해이를 방지하기 위한 불가피한 선택인지, 법원의 면책 판결에도 불구하고 추가 처벌을 시도하는 공급자들의 부당한 담합인지는 앞으로 우리 사회가 판단해야 할 부분이다.

문제는 파산면책자에 대한 사회적 처벌이 이 제도의 참뜻인 생산능력의 보존이라는 목적을 중대하게 훼손한다는 점이다. 농경사회의 경우 면책만 해주면(그리고 그 다음해 파종할 수 있는 종자를 압류대상에서 제외해 주면) 생산능력을 어느 정도 보존시킬 수 있었다. 그러나 현대 사회에서 금융거래 기회를 봉쇄당한 상태에서 정상적인 경제활동을 영위하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 현재의 사회적 처벌 구조를 변경하지 않는 한 개인파산은 가계부채 문제의 해결책이 되기 어렵다.

채무자가 개인회생을 선호하도록 별도의 혜택 약속해야

생산능력을 보존하면서 채권자에게 어느 정도의 변제가 돌아갈 수 있는 가장 좋은 방식은, 기존 부채 중 갚을 수 있는 부분부터 채무자가 일하면서 천천히 갚아 나가도록 유도하는 것이다. 이 방식을 개인회생절차라고 한다. 이 방식에서는 채무자가 생산활동을 유지하기 때문에 국가적으로 당연히 이익일 뿐만 아니라, 채권자 입장에서도 더 많은 돈을 회수할 수 있다. 왜냐하면 개인회생계획이 인가되려면 회생계획의 변제액이 파산 시 변제액보다 많아야 한다는 조건을 충족해야 하기 때문이다. 그런데 채무자의 인센티브라는 문제가 있다. 개인회생은 현재의 자산뿐만 아니라 미래의 노동까지 변제의 재원으로 사용하는 것이기 때문에 채무자의 입장에서는 이를 특별히 선호할 이유가 없다. 따라서 채무자가 개인회생을 선호하도록 만들기 위해서는 별도의 혜택을 약속해야 한다. 예를 들어 채무자의 실물자산, 특히 주택을 채권자가 맘대로 뺏지 못하도록 지켜주는 것이다. 미국과 일본 등 선진국에서는 개인회생계획이 정상적으로 집행되는 한, 채권자가 주택에 설사 담보권을 설정한 경우라도 주택을 경매에 넘길 수 없다.

.....
 개인회생은 현재의 자산뿐만 아니라 미래의 노동까지 변제의 재원으로 사용하는 것이기 때문에 채무자의 입장에서는 이를 특별히 선호할 이유가 없다.

.....
 주택금융공사의
 현재 자본금을 증액하여
 이를 재원으로
 주택을 인수한 후
 임대로 활용하여,
 장기적으로 수지균형을
 맞추는 방법이 있다.

바로 여기에 우리나라 가계부채 문제 해결의 핵심 고리가 있다. 현재 우리나라에서는 담보채권자 마음대로 주택을 경매에 넘길 수 있다. 따라서 채무자는 개인회생절차를 굳이 신청할 유인이 없게 된다. 이런 구조의 국민경제적 함의는 대단히 불안정하고 비효율적이다. 불안정한 이유는 가뜩이나 취약한 주택시장에 대규모의 매물 폭탄을 투하하기 때문이고, 비효율적인 이유는 채무자가 생산활동에 의한 채무변제를 포기하고 손쉬운 파산을 선택하기 때문이다.

이런 모순에 대한 해결책은 개인회생절차가 개시된 개인 채무자의 주택을 담보채권자가 임의변제하지 못하도록 하는 것이다. 이런 특례 규정을 통합도산법에 도입하면 경매로 쏟아져 나오는 주택의 규모를 현저하게 줄일 수 있다.

물론 그렇다고 모든 주택이 경매로 넘어오는 것을 막을 수는 없다. 어떤 채무자는 개인회생절차의 요건(예를 들어 정기적인 소득이 있는 자)을 충족시키지 못할 수도 있다. 이 경우 담보권의 실행에 의해, 채무자가 보유한 주택은 어쩔 수 없이 경매로 넘어가게 된다. 그리고 이는 가뜩이나 취약한 주택시장에 매우 중대한 영향력을 미치게 될 것이다.

가계부채 문제의 처리와 관련한 재정의 역할은 바로 여기에 있다. 누군가는 이 경매물건을 받아주어야 하는데, 약세장에서 매물을 받아줄 경제주체를 찾기란 현실적으로 쉽지 않다. 이는 곧 국가가 적절한 장치를 마련해서 어느 한도까지는 매물을 처리해줄 수밖에 없다는 것을 의미한다. 한 가지 방법으로 주택금융공사의 현재 자본금을 증액하여 이를 재원으로 주택을 인수한 후 임대로 활용하여, 장기적으로 수지균형을 맞추는 방식이 있다. 그렇게 하려면 이와 관련한 정밀한 분석을 당장 시작하여야 한다. **KIF**

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



| 현안분석 |

- 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향
안종석 · 한국조세연구원 선임연구위원
- 농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고
박명호 · 한국조세연구원 연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

지방교육재정교부금 현황과 발전 방향



안종석
한국조세연구원
선임연구위원
(jsan@kipf.re.kr)

지방교육재정에 대해 학생 수 변화와 그에 따른 재정규모 조정이 중요한 관심사가 되고 있다. 2011년에 총 693만명이었던 초·중·고등학교 학생이 2020년에는 524만명으로 24.4% 줄어들 것으로 전망되며, 2030년에는 2011년 대비 36.5% 감소한 440만명이 될 것으로 예상된다. 이와 같이 학생 수가 줄어들 것으로 예상되는데 비해 지방교육재정교부금(이하 ‘교부금’)을 중심으로 하는 지방교육재정 규모는 세금이 증가하면 계속 증가하게 되어 있다. 그러므로 시간이 지나면서 수입과 지출 수요의 격차가 커질 것으로 예상되는데, 이 문제를 어떻게 해결할 것인가가 중요한 이슈가 된다. 본고에서는 이 문제에 초점을 맞춰 교부금의 규모 설정 방식에 대해 논의하고, 그와 관련된 문제로 교부금 배분 방식, 교육재정교부금과 지방교부세와의 관계에 대해 문제를 제기하고 그 개편방안을 논의한다.

I. 지방교육재정의 구조와 특징

지방교육재정 세입은 크게 국가지원금과 지방자치단체 지원금, 그리고 자체수입으로 구성된다. 국가지원금은 교부금과 국고보조금으로 구성되는데, 거의 대부분(99% 이상)이 교부금이며 국고보조금이 차지하는 비중은 매우 작다. 지방자치단체 지원금은 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계로 전입되는 것을 말하는데, 지방교육세전입금과 담배소비세전입금, 시도세전입금, 학교용지부담금, 기타 전입금으로 구성된다. 이 중 기타전입금을 제외한 모든 전입금은 재원의 종류와 규모가 법률로 정해진 법정전입금이며, 기타전입금만 지방자치단체가 자율적으로 지원하는 비법정전입금이다. 자체수입은 학생이 납부한 납입금과 재산수입 등 지방교육자

1) 본고는 국가재정운용계획 교육분야 작업반에서 작성한 『2012~2016 국가재정운용계획(교육분야)』의 관련 내용을 수정·보완한 것이다.

치단체가 자체적으로 징수·확보하는 수입을 말한다.

〈표 1〉에서는 2011년과 2012년 지방교육재정 예산에서 수입을 각 재원별로 구분하여 구성을 살펴본다. 2012년의 경우를 보면 총예산이 47조 7,034억원인데, 그 중 77%인 36조 7,134억원이 국가에서 지원되는 것이고, 국가지원금의 거의 대부분은 교부금

지방교육재정 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비로서 2012년 예산에서 총지출의 63.4%를 차지하였다. 그 외에 자산취득비가 7.3%를 차지하였으며, 학교지원비가 22.2%를 차지하였다.

〈표 1〉 교육비특별회계 세입예산

(단위: 억원, %)

| 재원별 | 2012회계연도(A) | | 2011회계연도(B) | | 증감(A-B) | |
|-------------------|-------------|-------|-------------|-------|---------|-------|
| | 구성비 | 비율 | 구성비 | 비율 | 증감 | 비율 |
| 합계 | 477,034 | 100.0 | 439,215 | 100.0 | 37,819 | 8.6 |
| 중앙정부이전수입 | 367,134 | 77.0 | 333,786 | 76.0 | 33,348 | 10.0 |
| 지방교육재정교부금 | 367,015 | 76.9 | 333,436 | 75.9 | 33,579 | 10.1 |
| 국고보조금 | 119 | 0.02 | 350 | 0.1 | △231 | △66.0 |
| 지방자치단체이전수입 | 83,834 | 17.6 | 79,155 | 18.0 | 4,679 | 5.9 |
| 지방교육세전입금 | 51,635 | 10.8 | 50,346 | 11.5 | 1,289 | 2.6 |
| 담배소비세전입금 | 5,261 | 1.1 | 5,988 | 1.4 | △727 | △12.1 |
| 시도세전입금 | 18,307 | 3.8 | 16,106 | 3.7 | 2,201 | 13.7 |
| 학교용지일반회계부담금 | 3,768 | 0.8 | 3,693 | 0.8 | 75 | 2.0 |
| 비법정이전수입 | 4,863 | 1.0 | 3,022 | 0.7 | 1,841 | 60.9 |
| 지방자치단체교육비특별회계부담수입 | 25,553 | 5.4 | 26,127 | 5.9 | △574 | △2.2 |
| 교수-학습활동수입 | 11,048 | 2.3 | 11,110 | 2.5 | △62 | △0.6 |
| 행정활동수입 | 187 | 0.04 | 192 | 0.04 | △5 | △2.6 |
| 자산수입 | 455 | 0.1 | 531 | 0.1 | △76 | △14.3 |
| 이자수입 | 1,403 | 0.3 | 1,341 | 0.3 | 62 | 4.6 |
| 잡수입 등 | 174 | 0.04 | 124 | 0.03 | 50 | 40.3 |
| 이월금 등 | 12,286 | 2.6 | 12,829 | 2.9 | △543 | △4.2 |
| 지방교육채 | - | - | - | - | - | - |
| 주인(기관)부담금 등 기타 | 513 | 0.1 | 147 | 0.03 | 366 | 249.0 |

자료: 교육과학기술부(2012)

이다. 국고보조금은 119억원으로 교육비특별회계 세입의 0.02%에 불과하다. 지방자치단체로부터 전입되는 수입금액과 교육비특별회계 자체수입은 각각 8조 3,834억원과 2조 5,553억원으로 각 17.6%와 5.4%를 차지하였다. 2011년과 비교해보면, 교부금의 비중이 1%p 상승하였고 자치단체 이전수입과 자체수입의 비중은 각각 0.4%p, 0.5%p 하락하였다.

〈표 2〉에서는 지방교육재정의 세출예산을 정리하였다. 지방교육재정 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비로서 2012년 예산에서 총지출의 63.4%를 차지하였다. 그 외에 자산취득비가 7.3%를 차지하였으며, 학교지원비가 22.2%를 차지하였다. 〈표〉에는 나타나지 않았지만 2010년 예산에서 인건비가 차지하는 비중은 67.6%였는데, 2011년에는 65.6%, 2012년에는 63.4%로 계속 하락하는 추세를 보여주었다. 자산취득비의 비중도 2010년 9.8%, 2011년 7.8%, 2012년 7.3%로 하락하였다. 한편 학교지원비의 비중은 2010년 17.1%에서 2011년 20.1%, 2012년 22.2%로 크게 상승하였다.

비록 짧은 기간 동안의 자료만 간략하게 살펴보았지만 지금까지 살펴본 것만으로도 학생 수 변화와 내국세 수입에 의존하는 교부금 총액 규모 결정 방식의 영향을 파악할 수 있다. 내국세 수입이 증가함에 따라 교부금 규모가 결정되므로 교부금은 계속 증가하는 경향을 보여준다. 한편 자체수입이 계속 증가하지 않고 정체되는 것은 학생 수 감소의 영향을 받은 것으로

앞으로 학생 수가 계속 빠른 속도로 감소됨에 따라 교육재정 수입액과 인건비·시설비 등 주요 지출의 괴리는 더욱 커져갈 것으로 예상되며, 이는 실제로 교육재정 규모를 결정하는 역할을 하는 교부금제도의 개혁이 필요함을 시사한다.

〈표 2〉 교육비특별회계 세출예산

(단위: 억원 %)

| 성 질 별 | 2012년(A) | | 2011년(B) | | 증감(A-B) | |
|----------|----------|-------|----------|-------|---------|-------|
| | 구성비 | 구성비 | 구성비 | 구성비 | 비율 | 비율 |
| 합 계 | 477,034 | 100.0 | 439,215 | 100.0 | 37,819 | 8.6 |
| 인건비 | 302,674 | 63.4 | 288,211 | 65.6 | 14,463 | 5.0 |
| 교육 | 184,395 | 38.7 | 178,167 | 40.6 | 6,228 | 3.5 |
| 행정직 | 27,644 | 5.8 | 26,350 | 6.0 | 1,294 | 4.9 |
| 기타직 | 12,482 | 2.6 | 10,729 | 2.4 | 1,753 | 16.3 |
| 복지후생지원 | 35,061 | 7.3 | 32,925 | 7.5 | 2,136 | 6.5 |
| 사립학교 교직원 | 43,092 | 9.0 | 40,040 | 9.1 | 3,052 | 7.6 |
| 물건비 | 13,566 | 2.8 | 12,678 | 2.9 | 888 | 7.0 |
| 이전지출 | 8,120 | 1.7 | 3,514 | 0.8 | 4,606 | 131.1 |
| 자산취득 | 34,626 | 7.3 | 33,266 | 7.6 | 1,360 | 4.1 |
| 토지매입비 | 6,119 | 1.3 | 5,546 | 1.3 | 573 | 10.3 |
| 시설비 | 25,954 | 5.4 | 25,015 | 5.7 | 939 | 3.8 |
| 자산취득비 | 2,270 | 0.5 | 1,545 | 0.4 | 725 | 46.9 |
| 기타자산 취득비 | 283 | 0.1 | 1,160 | 0.3 | △877 | △75.6 |
| 상환지출 | 9,026 | 1.9 | 8,606 | 2.0 | 420 | 4.9 |
| 지방교육채 | 1,151 | 0.2 | 1,266 | 0.3 | △115 | △9.1 |
| 민자사업 지급금 | 7,875 | 1.7 | 7,340 | 1.7 | 535 | 7.3 |
| 학교지원 | 105,672 | 22.2 | 88,421 | 20.1 | 17,251 | 19.5 |
| 공립학교 | 81,241 | 17.0 | 70,232 | 16.0 | 11,009 | 15.7 |
| 사립학교 | 23,776 | 5.0 | 17,551 | 4.0 | 6,225 | 35.5 |
| 기타 | 655 | 0.1 | 638 | 0.1 | 17 | 2.7 |
| 예비및기타 | 3,350 | 0.7 | 4,519 | 1.0 | △1,169 | △25.9 |

자료: 교육과학기술부(2012)

보인다. 세출의 구성에서도 학생 수 감소에 비례하여 인건비가 줄어든 것은 아니지만 그 증가율이 2011년 3.8%, 2012년 5%로 교부금 증가율 2011년 14.5%, 2012년 10%에 비해 크게 낮다. 그 결과 지방교육재정 지출에서 인건비가 차지하는 비중은 빠른 속도로 하락하는 경향을 보여주었다. 교부금 수입과 인건비의 괴리는 학교지원금의 증가에 의해 상쇄된 것으로 판단된다.

이와 같은 지방교육재정의 특성은 앞으로 학생 수가 계속 빠른 속도로 감소됨에 따라 교육재정 수입액과 인건비·시설비 등 주요 지출의 괴리는 더욱 커져갈 것으로 예상된다는 점을 보여주며, 교육재정 수입의 4분의 3을 차지하여 실제로 교육재정 규모를 결정하는 역할을 하는 교부금제도의 개혁이 필요함을 시사한다.

II. 지방교육재정교부금제도 및 배분 현황

교부금 재원은 내국세 수입의 20.27%와 지방교육세 수입 전액으로 구성된다. 이 금액은 보통교부금과 특별교부금으로 구분하여 배분되는데, 보통교부금은 지방교육세 수입 전액과 내국세분 교부금의 96%로 구성되며, 내국세분 교부금의 4%가 특별교부금으로 배분된다. 보통교부금은 특정한 용도를 지정하지 않고 교직원 인건비 지급을 포함하여 교육청의 일반적인 재정활동에 사용하도록 지원하는 것이며, 특별교부금은 보통교부금 산정에 포함되지 않은 특별한 재정수요에 대하여 사용하도록 용도를 지정하여 지원하는 것이다.

보통교부금은 교육청별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정한 후 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 차액을 배분한다. 기준재정수요액은 교직원 인건비 등 교육재정 수요 항목별로 교육청

의 기본적인 재정수요를 산정한 것이고 기준재정수입액은 지방교육세와 법정전입금 등 교부금 외의 주요 세입항목의 수입금액을 합산한 것이다. 예외적으로 제주도교육청의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제101조에 의거하여 기준재정수요액과 수입액을 산정하지 않고 보통교부금 총액의 1.57%가 배분된다.

기준재정수요액은 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비, 교육행정비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비로 구분하여 각 항목별 측정 단위와 단위비용을 산정 공식에 반영하여 수요액을 산출하여 합산하고, 거기에 재정결함 보전수요와 자체노력수요 등을 합산한다. 자체노력수요 등에는 학교기본운영비 확대, 학교·학급 통·폐합 지원, 학교신설 민·관협력 확대 등 11개 항목이 포함된다. 기준재정수입액은 지방세를 재원으로 하는 전입금 즉, 지방교육세와 시·도세전입금, 담배소비세전입금 전액과 수업료 및 입학금 수입액의 85%(읍·면 지역 및 도서벽지 학교와 전문계는 70%), 시·도의 일반회계에서 부담하도록 되어 있는 학교용지방부담금 전액으로 구성된다. 2012년 지방교육재정 교부금 산정 내역을 보면 기준재정수요액이 45조 1,103억원이고 기준재정수입액은 8조 5,926억원으로 수요액과 수입액의 차이가 36조 5,177억원이고 이 금액이 제주도를 제외한 시·도에 보통교부금으로 배분되었다.

기준재정수요액의 구성을 <표 3>에 정리하였는데, 이 표를 자세히 살펴보면 몇 가지 특징적인 현상을 발견할 수 있다. 그 중 첫 번째는 인건비 비중이 계속 하락하는 추세를 보여주고 있다는 점이다. 2010년에는 교직원 인건비가 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 67.2%였는데, 2011년에는 67%, 2012년에는 65.1%로 하락하였다. 학교시설비의 비중은 2010년 4.2%, 2011년 4.3%, 2012년 3.8%로 대체로 안정적이거나 약간 하락하는 추세라고 할 수 있다.

2012년 지방교육재정교부금 산정 내역을 보면 기준재정수요액이 45조 1,103억원이고 기준재정수입액은 8조 5,926억원으로 수요액과 수입액의 차이가 36조 5,177억원이고 이 금액이 제주도를 제외한 시·도에 보통교부금으로 배분되었다.

<표 3> 보통교부금 기준재정수요액 산정내역

(단위: 억원, %)

| | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 금액 | 구성비 | 금액 | 구성비 | 금액 | 구성비 |
| 기준재정수요 총계 | 410,462 | 100.0 | 424,609 | 100.0 | 451,103 | 100.0 |
| 교직원 인건비 | 275,751 | 67.2 | 284,365 | 67.0 | 293,457 | 65.1 |
| 학교·교육과정운영비 | 63,010 | 15.4 | 68,343 | 16.1 | 72,992 | 16.2 |
| 교육행정비 | 36,724 | 8.9 | 25,102 | 5.9 | 22,175 | 4.9 |
| 학교시설비 | 17,139 | 4.2 | 18,420 | 4.3 | 17,227 | 3.8 |
| 유아교육비 | 8,592 | 2.1 | 10,481 | 2.5 | 20,608 | 4.6 |
| 방과후학교 사업비 | 3,069 | 0.7 | 4,219 | 1.0 | 6,248 | 1.4 |
| 재정결함보전 | 4,397 | 1.1 | 8,045 | 1.9 | 6,804 | 1.5 |
| 자체노력수요 등 | 1,780 | 0.4 | 5,634 | 1.3 | 11,133 | 2.6 |

자료: 교육인적자원부, 「2012년도 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고」, 각년도

한편, 학교·교육과정운영비와 교육행정비, 유아교육사업비, 방과후학교사업비, 자체노력수요 등은 3년이라는 짧은 기간 동안에도 그 비중이 크게 변화되었다. 교육행정비의 비중은 줄어든 데 비해 학교·교육과정운영비의 비중은 증가하였고, 유아교육비와 방과후학교사업비가 차지하는 비중은 2년 사이에 두 배 이상이 되었다. 특히, 자체노력수요 등의 비중은 2010년 0.4%이고 지급항목도 3개뿐이었던 것이 2012년에는 2.6%, 11개 항목으로 확대되었다.

이러한 변화는 <표 4>에 나타난 기준재정수요 항목

세수입을 기반으로 확대되는
교부금 총액과 실비를 기반으로 하고 있어
증가율이 낮은 인건비와의 격차는
기준재정수요액 산정항목 중 총액의 변화에
유연하게 대처할 수 있는 항목을 통해
흡수한 것으로 보인다.

별 증가율을 보면 더욱 명확하게 드러난다. 내국세의 일정 비율과 교육세 수입으로 구성되는 보통교부금 총액은 2010년에는 2009년에 비해 감소하였으나 2011년과 2012년에는 각각 전년 대비 9.21%와 8.93% 증가하였다. 그런데 기준재정수요액의 3분의 2 정도를 차지하는 교직원 인건비는 2010년 2.39%, 2011년 3.12%, 2012년 3.2%로 비교적 안정적인 증가세를 보여주었다.

세수입을 기반으로 확대되는 교부금 총액과 실비를 기반으로 하고 있어 증가율이 낮은 인건비와의 격차는 기준재정수요액 산정항목 중 총액의 변화에 유연하게 대처할 수 있는 항목을 통해 흡수한 것으로 보인다. 즉, 일부 항목에 대해 기존 항목의 단위비용을 조정하거나, 새로운 항목을 도입하여 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 보통교부금 총액과 일치되도록 조정하는 버퍼(Buffer) 역할을 하도록 한 것이다. 학교·교육과정운영비와 유아교육사업비, 방과후학교사업비, 자체노력수요 등이 그러한 역할을 한 것으로 보이는데, 학교·교육과정운영비가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 2010년 15.4%에서 2012년 16.4%로 증가하였으며, 주요 시책사업이 확대됨에 따라 수요가 증대된 유아교육사업비와 방과후학교사업비는 매년 21~97%의 증가율을 보여주었다. 그리고 자체노력수요 등은 2011년에 전년 대비 216% 증가하였고, 2012년에도 105% 증가하였다.

〈표 4〉 보통교부세 산정항목별 증가율

(단위: %)

| | | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|------------|--------|--------|--------|
| 기준재정수요 | 교직원인건비 | 2.39 | 3.12 | 3.20 |
| | 학교·교육과정운영비 | 21.33 | 8.46 | 6.80 |
| | 교육행정비 | -17.64 | -31.65 | -11.66 |
| | 학교시설비 | -36.11 | 7.47 | -6.48 |
| | 유아교육사업비 | 29.11 | 21.99 | 96.62 |
| | 방과후학교사업비 | 21.74 | 37.47 | 48.09 |
| | 재정결함보전 | -40.82 | 82.97 | -15.43 |
| | 자체노력수요 등 | 9.47 | 216.52 | 105.27 |
| | 소계 | -0.11 | 3.45 | 6.24 |
| 기준재정수입 | | 2.97 | -13.57 | -4.10 |
| 보통교부금교부액(제주도 포함) | | -1.04 | 9.21 | 8.93 |

자료: 교육인적자원부, 『2012년도 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고』, 각 연도

III. 정책이슈 1- 학생 수와 교부금 규모의 연계

본절과 이어지는 두 개의 절에서는 각각 교부금제도와 관련된 정책이슈에 대해 논의한다. 교부금제도 관련 정책이슈 중 가장 중요한 것은 교부금 규모와 학생 수의 연계 문제이다. 교육비는 학생 수와 매우 밀접한 관계를 보일 것으로 예상되는데, 교부금 규모는 학생 수와는 무관하게 내국세 수입규모에 의해서 결정되며, 내국세 수입이 증가하면 계속 증가하게 되어 있다. 이러한 이유로 인해 최근 교육비의 3분의 2 이상을 차지하는 교직원 인건비는 3% 내외의 비교적 안정적인 증가세를 보였음에도 불구하고 교부금은 2011년과 2012년에 각각 9% 내외의 증가율을 보여주었다. 교부금 총액과 인건비의 증가율 격차는 유아교육사업비 등 다른 시책사업의 사업비를 교부금에서 사용하도

록 함으로써 부분적으로 보충하기도 하였으나 자체 노력수요 등의 항목과 금액이 크게 증가하는 등 다소 인위적인 교육비 지출 증대로 나타난 부분도 보인다. 앞으로 학생 수가 계속 감소함에 따라 이런 문제는 더욱 심화될 것으로 보이므로 이 문제를 개선하고 지방교육재정의 효율화, 나아가서는 국가재정의 효율화를 도모하기 위해서는 학생 수와 교부금·지방교육재정 규모의 연계를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

학생 수와 교부금 규모를 연계시키기 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 주어진 학생 수에 대해 교육비의 적정 규모를 산정하는 것이다. 교육재정이 절대적으로 매우 열악한 상황이어서 오랜 시간에 걸쳐 지속적으로 교육 여건을 개선해야 할 필요가 있을 때는 교육비의 적정 규모에 대한 판단에 의존하기보다는 국가 세수입의 일정부분을 무조건 따로 떼어 교육에 투자하는 방식이 불가피할 수도 있다. 그러나 이미 상당한 수준의 지출이 이루어지고 있으며, 교육비 지출의 축소 또는 다른 부문으로의 전환을 검토할 필요가 있을 때는 교육여건을 나타내는 지표를 근거로 적정한 교육비 수준을 산정하고 국가는 그것을 기준으로 교육청에 교육비를 지원하는 것이 타당할 것이다.

교육여건을 나타내는 지표를 근거로 적정 교육비 규모를 산정하려고 할 때 가장 쉽게 생각할 수 있는 방법은 학생 수 등 여건 변화에 따라 필요한 교원 수를 산정하고, 그 교원 수에 대응한 인건비를 산출하며, 그 외에 학교와 학급 수를 전망하여 시설비 등 필요한 경비를 산출하는 방식이다. 이 방법은 현행 기준재정수요액 산정방법과 유사한 방법이라고 할 수 있다. 본절의 첫 번째 소절에서는 이와 같이 항목별로 재정수요를 추정하여 합산하는 방식의 특징과 문제점을 검토한다. 그리고 이어지는 두 번째 소절에서는 항목별 추정방식이 가진 문제점을 개선하는 좀 더 근본적인 개혁 방안에 대해 논의한다.

학생 수와 교부금 규모를 연계시키기 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 주어진 학생 수에 대해 교육비의 적정 규모를 산정하는 것이다.

가. 항목별 지출수요 산정 방식의 특징과 문제점

2012년도 기준재정수요액의 구성을 보면 인건비가 65%를 차지하고, 학교·교육과정운영비와 교육행정비가 각각 16.2%와 3.8%, 시설비가 4.2%를 차지한다. 이들 항목이 차지하는 비중이 전체의 90% 정도이고, 그 외 항목은 주로 정부의 특정 정책목표와 관련된 것으로 변동이 크다. 그러므로 교육비 수요를 항목별로 산정할 때는 이들 네 가지 항목을 중심으로 교육비를 산정하고 그 외 항목은 기타 항목으로 묶어서 처리해도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

이와 같이 항목별로 구분하여 학생 수나 기타 합리적인 지표를 근거로 각 항목의 재정수요를 추정하고 그것을 바탕으로 교부금 규모를 산출하는 방법은 매우 중요한 장점을 가지고 있는데, 그 중 하나는 일반 대중이 쉽게 이해할 수 있을 만큼 논지가 명확하다는 점이다. 또한 현재의 기준재정수요액 산정방법과 크게 다르지 않아 변화의 폭이 크지 않을 것으로 예상되며, 따라서 변화에 대한 저항도 크지 않을 것으로 예상된다. 이는 점도 중요한 장점이다.

그러나 이 방식은 다른 측면에서 중요한 문제점을 가지고 있다. 교부금 규모의 산정 방식을 개편하는 목적이 학생 수의 변화와 교부금 규모의 연계성을 강화하는 데 있는데, 항목별 수요 산정 방식을 적용하는 경우 학생 수 감소와 관계없이 교부금 규모가 계속 증가할 가능성이 있기 때문이다. 교육비 지출 수요를 결정하는 요인으로는 학생 수와 같은 양적인 요인 외에도 학급당 학생 수, 교원의 급여와 같이 교육의 질적인 측

양적인 지표가 주어진 상태에서도 질적인 측면에서의 목표 또는 적정수준이 달라지면 교육비가 달라질 수 있으며, 경우에 따라서는 질적인 측면에서의 변화가 양적인 측면에서의 변화를 압도할 수도 있다.

면에서 중요하게 고려되는 요인들이 포함되어 있다. 그러므로 양적인 지표가 주어진 상태에서도 질적인 측면에서의 목표 또는 적정수준이 달라지면 교육비가 달라질 수 있으며, 경우에 따라서는 질적인 측면에서의 변화가 양적인 측면에서의 변화를 압도할 수도 있다.

인건비의 경우를 예로 들어보면 가장 상식적인 방법이 현행 기준재정수요액 산정 시와 마찬가지로 필요한 교원 수에 교원 1인당 평균 급여를 곱하는 방법일 것이다. 이 경우 필요 교원 수와 적정한 교원 1인당 급여 수준이 핵심적인 지표가 된다.

〈표 5〉에서는 이영 외(2011)에서 추정한 교원 1인당 학생 수와 필요 교원 수 전망치를 정리하였다. 표는 두 부분으로 구성되는데, 위쪽의 행들은 교원 정원을

현행대로 유지하는 경우 교원 1인당 학생 수가 얼마나 줄어드는지를 보여주며, 아래 부분에서는 보다 적극적인 목표를 가지고 교원 1인당 학생 수를 축소하는 경우에 필요한 교원 수를 정리하였다. 2011년의 교원 정원은 초등학교 13만 9,448명, 중등학교 13만 5,764 명이고 교원 1인당 학생 수는 각각 22.1명과 19.27명이다. 이 정원을 그대로 유지하면 교원 1인당 학생 수는 초등학교가 2016년 19.68명, 2020년 18.27명으로 줄어들고 중등학교는 2016년 18.51명, 2020년 16.40 명이 된다. 2011년과 비교해 보면 교원 1인당 학생 수가 상당히 줄어들지만, 아직도 OECD 회원국 평균치와는 차이가 있다. 2008년 기준 OECD 회원국 평균치는 초등학교 16.4명, 중등학교 13.6명이었다. 만약 2020년까지 OECD 회원국의 2008년 평균치와 유사한 수준의 교원 1인당 학생 수에 도달하도록 한다는 목표를 설정한다면, 초등학교는 2012년부터 매년 교원 수를 1,764명씩 증가시켜야 하고 중등학교는 매년 717명씩 증가시켜야 한다. 이와 같이 필요 교원 수는 교원 1인당 학생 수에 대한 목표를 어떻게 설정하는지에 따라 크게 달라진다.

급여 수준을 보면 문제가 더욱 복잡해진다. [그림 1]은 중학교 교사의 급여를 초임, 10년 경력자, 15년

〈표 5〉 교원 1인당 학생 수 및 교원 수 변화 전망

(단위: %)

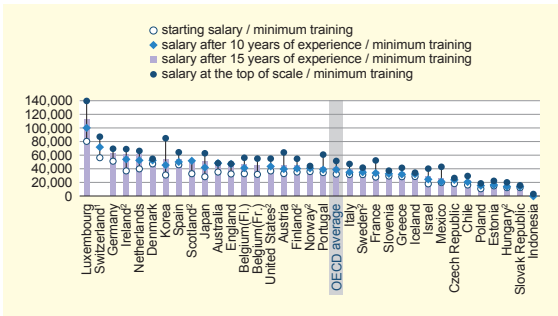
| 연 도 | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 현 정원 유지 시 교원 1인당 학생 수 | | | | | | | | | | | |
| 초등학교 | | 22.10 | 20.73 | 20.25 | 20.04 | 19.70 | 19.68 | 19.59 | 19.36 | 18.75 | 18.27 |
| 중등학교(공립) | | 19.27 | 19.04 | 18.42 | 17.53 | 16.64 | 15.91 | 15.15 | 14.37 | 14.23 | 14.25 |
| 1인당 학생 수 감소(2020년에 OECD 회원국의 2008년 평균치(초등 16.4명, 중등 13.6명)달성) | | | | | | | | | | | |
| 초등 | 1인당 학생 수 | 22.10 | 20.47 | 19.75 | 19.31 | 18.75 | 18.51 | 18.21 | 17.78 | 17.02 | 16.40 |
| | 교원 수 증가분 | - | 1,764 | 1,765 | 1,764 | 1,764 | 1,764 | 1,765 | 1,764 | 1,764 | 1,764 |
| 중등(공립) | 1인당 학생 수 | 19.27 | 18.94 | 18.23 | 17.26 | 16.30 | 15.50 | 14.68 | 13.86 | 13.65 | 13.60 |
| | 교원 수 증가분 | - | 717 | 716 | 717 | 717 | 716 | 717 | 717 | 716 | 717 |

자료: 이영 외(2011)

[그림 1] 중학교 교사의 급여(2009년)

공립학교 교사 연봉(초임, 10년 후, 15년 후, 최고 호봉)

(단위: 미달러(PPP 환산))



자료: OECD, Education at a Glance 2011, 2011.

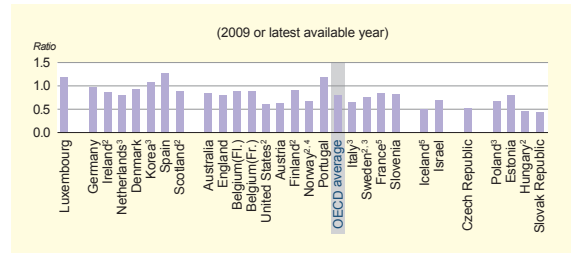
경력자 그리고 최고 급여를 받는 자로 구분하여 다른 국가들과 비교한 것이다. 먼저 최고 호봉을 보면 우리나라가 룩셈부르크, 스위스에 이어 OECD 회원국 중 세 번째로 높다. 15년 경력자의 경우에는 룩셈부르크와 스위스에 이어 독일, 아일랜드, 네덜란드, 덴마크가 높고 우리나라는 그 다음으로 7번째이다. 10년 경력자와 초임자의 경우에도 그와 대체로 유사한 수준이다. 미국, 영국, 일본, 오스트리아, 핀란드, 노르웨이 등 우리나라보다 소득 수준이 높은 국가들 중에도 교사 급여의 절대 수준이 우리나라보다 낮아 그림에서 오른쪽에 위치한 국가들이 상당히 많다.

[그림 2]에서는 국가별 경력 15년차 교사의 급여를 해당 국가의 25~65세 대졸 근로자 평균 급여와 비교하였다. OECD 회원국 평균치를 보면 초·중·고등학교의 경력 15년차 교사 급여는 대졸 근로자 평균임금의 80% 수준이다. 구체적으로 보면 초등학교는 77%, 중학교는 81%, 고등학교는 85%이다. 한편 우리나라는 초등학교와 중학교, 고등학교가 모두 108%로 대졸 근로자 평균 임금보다 높으며, 초등학교와 중학교, 고등학교가 차이가 없다. OECD 회원국 중 교사 급여가 대졸 근로자 평균 급여보다 많은 경우는 매우 드물어서 우리나라 외에 포르투갈, 스페인, 룩셈부르크뿐이

일반적으로 교사의 급여가 대졸 평균임금보다 낮게 책정되는 이유는 교사가 다른 직업에 비해 직업의 안정성이 높고 연금 등 복지조건이 양호하기 때문인 것으로 판단된다.

다. 일반적으로 교사의 급여가 대졸 평균임금보다 낮게 책정되는 이유는 교사가 다른 직업에 비해 직업의 안정성이 높고 연금 등 복지조건이 양호하기 때문인 것으로 판단된다. 교원 1인당 급여를 1인당 GDP와 비교해 보아도 유사한 경향이 나타난다.

[그림 2] 교사 급여(경력 15년) / 대졸 근로자 평균 임금(중학교)



자료: OECD, Education at a Glance 2011, 2011.

OECD(2011)에서는 국가별로 교사 급여 수준에 차이가 나는 이유를 분석하였는데, 그 결과를 정리한 것이 [그림 3]과 <표 6>이다. 이 그림과 표에서는 학생 1인당 교사 급여를 국가별로 비교하고 평균치와 차이가 나타나는 이유를 교사의 급여 수준과 학생의 교육받는 시간, 교사의 강의 시간, 학급당 학생 수로 구분하여 정리하였다. 먼저 우리나라의 고등학교의 경우를 보면 학생 1인당 교원 급여는 3,305달러로 OECD 평균치 3,398달러보다 93달러 적은 것으로 나타나는데, 이는 OECD 회원국 중에서 평균치와 가장 근접한 것이다. 룩셈부르크가 1만 847달러로 가장 높고 덴마크,

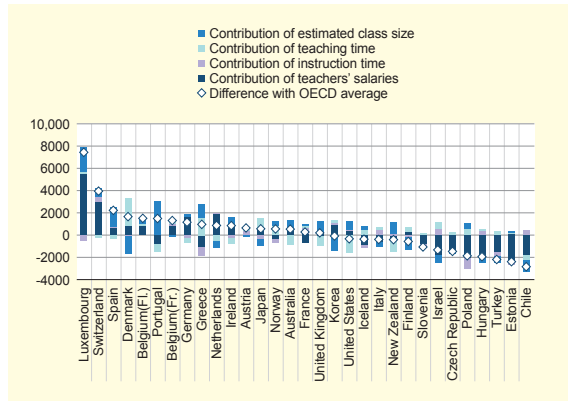
우리나라는 교사의 인건비 수준이 높으며, 교육 시간이 상대적으로 적은 것도 학생 1인당 인건비를 높이는 효과가 있으나 이는 대부분 학급당 학생 수가 많은 데 대한 보상이라고 할 수 있으므로, 결과적으로 학생 1인당 인건비는 OECD 평균과 거의 같은 수준이 된다.

스위스, 스페인에서도 5천달러가 넘는다.

학생 1인당 교육비의 격차를 설명하는 요인을 보면, 우리나라는 교사 1인당 급여가 OECD 회원국 평균치보다 893달러 높으며, 학생이 교육을 받는 시간, 교사의 강의 시간이 각각 213달러와 249달러씩 학생 1인당 인건비를 올리는 효과가 있다. 이는 OECD 평균에 비해 우리나라가 학생 1인당 수업시간과 교사 1인당 수업시간이 짧다는 것을 의미한다. 한편 학급당 학생 수는 우리나라가 OECD 회원국 평균치보다 많아 학생 1인당 인건비를 1,448달러 낮추는 효과를 가져온다. 즉, 우리나라는 교사의 인건비 수준이 높으며, 교육 시간이 상대적으로 적은 것도 학생 1인당 인건비를 높이는 효과가 있으나 이는 대부분 학급당 학생 수가 많은 데 대한 보상이라고 할 수 있으므로, 결과적으로 고등학교의 교원 1인당 인건비는 상당히 높으나 학생 1인당 인건비는 OECD 평균과 거의 같은 수준이 된다.

초등학교와 중학교의 경우에도 이와 유사하다. 초등학교의 학생 1인당 교사 급여는 2,262달러로 OECD 회원국 평균치 2,309달러보다 47달러 적은데, 이는 전체 회원국 중 평균치에 가장 근접한 것이다. 교사 급여에 영향을 주는 요인들을 살펴보면 교사 1인당 급여 수준이 평균치에 비해 956달러 높으며, 교사 1인당 수업시수와 학생이 수업받는 시간, 그리고 학급당 학생

[그림 3] 학생 1인당 교원 급여의 결정요인 분석(2008년)



자료: OECD, Education at a Glance 2011, 2011.

수는 모두 학생 1인당 급여 수준을 낮추는 요인이 된다. 즉, 교사가 급여를 많이 받는 대신 많은 시간을 교육하며, 학생들이 교육받는 시간도 많고 교사 1인이 담당하는 학생 수도 많다는 것이다. 이 효과를 모두 상쇄하면 학생 1인당 지불하는 급여는 평균치와 유사한 수준이 된다. 중학교의 경우에는 교사 1인당 급여 수준과 교사의 교육시간이 학생 1인당 급여를 높이는 요인이 되고 학생의 교육받는 시간과 교사 1인당 학생 수는 급여를 낮추는 역할을 하여 전체적으로 학생 1인당 급여 수준이 평균보다 약간 낮은 수준으로 형성되고 있다.

〈표 6〉 학생 1인당 교사급여에 영향을 미치는 요인 분석 (2008년)

| | 학생 1인당 교사급여 (1) | OECD 평균과의 차이 (2)=(3)+(4)+(5)+(6) | OECD 평균과의 차이가 발생하는 요인 | | | |
|-------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| | | | 교사 임금의 영향력 (3) | 학생 학습시수의 영향력 (4) | 교사 수업시수의 영향력 (5) | 학급 규모의 영향력 (6) |
| 초등학교 | | | | | | |
| OECD 평균 | | US\$ 2,309 | US\$ 36,228 | 797시간 | 782시간 | 16명 |
| 한국 | 2,262 | -47 | 956 | -616 | -169 | -218 |
| 중학교 | | | | | | |
| OECD 평균 | | US\$ 2,991 | US\$ 39,146 | 933시간 | 707시간 | 17.3명 |
| 한국 | 2,689 | -302 | 969 | -214 | 400 | -1,457 |
| 고등학교 | | | | | | |
| OECD 평균 | | US\$ 3,398 | US\$ 41,944 | 958시간 | 648시간 | 18.2명 |
| 한국 | 3,305 | -93 | 893 | 213 | 249 | -1,448 |

자료: OECD, *Education at a Glance 2011*, 2011.

이상의 교원 급여에 대한 논의는 향후 우리가 교사의 급여에 대한 정책을 어떻게 설정하는지에 따라 교육비 규모가 크게 달라질 수 있음을 보여준다. 적정 급여 수준이 얼마인지에 대해 명확하게 이야기할 수는 없지만 앞서 검토한 자료들은 우리나라의 현행 교원 급여 수준이 적정 수준보다 많을 가능성이 크다는 점을 시사한다. 또한 교원 1인당 담당하는 학생 수가 많다는 점이 교원의 급여가 많은 것의 상당 부분을 설명한다. 이는 교원 1인당 학생 수를 OECD의 평균 수준에 맞춰 조정할 목표를 가지고 있다면 그에 맞춰 교원 급여 수준을 낮추는 것이 타당하다는 점을 시사한다.

이와 같이 항목별로 적정 교육비 규모를 산출하기 위해서는 교육의 질에 영향을 주는 지표들의 목표치를 먼저 산출해야 한다. 그런데 그러한 질적인 목표는 주관적인 성격이 매우 강하다. 예산을 최대한으로 배

항목별로 적정 교육비 규모를 산출하기 위해서는 교육의 질에 영향을 주는 지표들의 목표치를 먼저 산출해야 한다. 그런데 그러한 질적인 목표는 주관적인 성격이 매우 강하다.

정방기 위해서 교육을 담당하는 부처는 교육의 질적인 목표치를 높게 설정하려고 노력할 것이며, 그렇게 설정된 목표치에 따라 산정된 교육비 지출 수요는 적정 수준을 초과할 가능성이 크다. 이러한 문제를 개선하는 방안으로 다음 소절에서는 학생 1인당 교육비를 기준으로 적정교육비 규모를 산정하는 방법에 대해 검토한다.

나. 학생 1인당 교육비 규모 기준으로 교육비를 산정하는 방법

〈표 7〉은 2008년 기준 학생 1인당 연간 소요되는 공교육비 규모를 학교급별로 비교한 것이다. 우리나라의 자료를 보면 초등교육은 5,420달러로 OECD 평균치인 7,153달러의 75.8% 수준이며, 중등교육은 전체적으로 7,931달러로 OECD 평균치의 88.4%였다. 중등교육을 중학교(전기중등교육)와 고등학교(후기중등교육)로 구분해 보면 중학교는 학생 1인당 교육비가 OECD 평균치의 74.2%이고 고등학교는 102.9%로 OECD 평균치보다 우리나라가 높다. 한편, 유아교육과 고등교육은 학생 1인당 교육비가 각각 OECD 회원국 평균치의 68.9%와 66.2%이다.

이 표에서는 두 가지 시사점을 찾을 수 있다. 첫 번째는 OECD 회원국의 평균치에 도달하는 것을 목표로 한다면 우리나라는 유아교육부터 고등교육까지 모든 교육부문에 걸쳐 학생 1인당 교육비를 더욱 확대하여

우리나라가 다른 국가에 비해 유아교육에 적게 투자하고 있는 것으로 나타났으며, 고등교육의 경우에도 1인당 GDP 대비 우리나라 34%, OECD 평균치 42%로 우리나라가 상대적으로 적게 투자하는 것으로 나타났다.

야 한다는 점이고, 두 번째는 부문별로 우선 순위를 설정하자면 초·중등교육보다는 유아교육과 고등교육 투자를 우선해야 한다는 점이다.

그러나 OECD 평균치가 목표라는 점에 동의하더라도 <표 7>에 나타난 학생 1인당 교육비를 기준으로 교육투자 확대 여부를 결정해야 하는지에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다. 학생 1인당 교육비는 소득수준의 차이에 따른 교육비 격차를 반영하지 못하기 때문이다. 교육비는 대부분 인건비로서 그 국가의 1인당 소득수준과 밀접한 관계를 가지며, 그 외에 시설비·행정비 등도 마찬가지로 포함된다. 고등교육의 경우 국제경쟁력이 매우 중요한 의미를 가지고, 교수와 학생들의 국가간 이동도 비교적 많은 편이므로 학생 1인당 교육비의 절대 규모 비교도 어느 정도 의미가 있다고 할 수 있으나, 초·중등교육과 유아교육의 경우에는 절대

규모의 국제 비교는 큰 의미를 가지지 못한다. 그보다는 GDP 대비 비율을 비교하는 것이 타당할 것이다.

이러한 관점에서 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 비율을 OECD 회원국과 비교해 보면 <표 8>과 같다. 먼저 초등학교를 보면 우리나라의 학생 1인당 교육비는 GDP의 20%로 OECD 회원국 평균치 21%와 유사한 수준이다. 중등교육의 경우에는 중학교가 23%로 OECD 평균치 24%와 유사한 수준이며, 고등학교는 36%로 OECD 평균치 27%보다 상당히 높다. 중등교육 전체를 보면 우리나라가 30%로 OECD 회원국 26%보다 높은 것으로 나타났다. 한편 다른 부문을 보면 유아교육은 우리나라가 16%인 데 비해 OECD 평균치는 19%로 우리나라가 다른 국가에 비해 유아교육에 적게 투자하고 있는 것으로 나타났으며, 고등교육의 경우에도 우리나라 34%, OECD 평균치 42%로 우리나라가 상대적으로 적게 투자하는 것으로 나타났다.

<표 8>은 학생 1인당 교육비 절대 규모를 비교한 <표 7>과 달리 우리나라가 학생 1인당 교육비 규모로 파악한 교육의 질적인 투자에 있어 초·중등교육 부문에서 다른 국가에 비해 많이 앞서 나가고 있는 것은 아니지만 크게 뒤지지도 않는다는 점을 보여준다. 이는 우리가 교육의 질적 개선 목표를 높게 잡는다면 앞으로 교육비를 증가시켜야 할 수도 있으나 학생 1인당 교육비 규모의 확대가 앞의 <표 7>에서 보여주는 것만

<표 7> 연간 학생 1인당 공교육비(2008년)

(단위: 미국달러 PPP, %)

| | 유아 교육 (3세 이상) | 초등교육 | 중등교육 | | | 고등교육(연구개발활동 포함) | | |
|------------|------------------|-------|------------|------------|------------|-----------------|-----------------------|------------|
| | | | 전기 중등교육 | 후기 중등교육 | 전체 중등교육 | B유형 | A유형 및 전문연구 프로그램 | 전체 고등교육 |
| OECD 평균(A) | 6,210 | 7,153 | 8,498 | 9,396 | 8,972 | - | - | 13,717 |
| 한국(B) | 4,281 | 5,420 | 6,307 | 9,666 | 7,931 | 5,742 | 10,109 | 9,081 |
| B/A | 68.9 | 75.8 | 74.2 | 102.9 | 88.4 | | | 66.2 |

자료: OECD, Education at a Glance 2011, 2011.

큼 절실한 것은 아니라는 점을 시사한다. 한편 유아교육과 고등교육에 있어서는 우리나라의 교육투자가 적은 편에 속하므로 앞으로 교육투자를 확대할 때 초·중등교육보다는 유아교육과 고등교육에 우선 순위를 두어야 한다는 시사점은 <표 7>에서 검토한 바와 같다.

앞서 '가' 절에서는 학생 수 변화에 따라 필요한 교원 수를 산정하고, 그것을 근거로 교육비를 산출하는 방식을 검토하였다. 그런데 검토 결과 그러한 방식으로 적정 교육비 규모를 산정하는 것은 매우 어렵다는 점을 파악하게 되었으며, 바람직한지에 대해서도 의문을 갖게 되었다. 필요한 교원 수 산정에는 '필요성'을 판단함에 있어 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없고, 교원 급여의 적정성에 대해서도 주관적 판단이 불가피하기 때문이다.

이러한 문제들로부터 자유로운 방법은 학생 1인당 교육비 규모를 근거로 교육비 총액을 산정하는 방식이다. 초·중등교육의 경우 우리나라의 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비는 OECD 평균과 유사하거나 약간 더 높은 수준이다. 또한 인건비는 학생 1인당 인건비 수준이 OECD 회원국 평균치와 거의 같은 수준이다. 교원 1인당 인건비는 높은 수준이나 교육 시간, 교사 1인이 담당하는 학생 수 등을 고려하면 학생 1인당 인건비가 평균치에 근접하게 되는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 현재의 학생 1인당 교육비는 교육비 총액을 결정하는 매우 중요한 지표가 된다고 할 수 있다. 그러

**학생 1인당 교육비 규모를 근거로
교육비 총액을 산정한다면,
초·중등교육의 경우 우리나라의
1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비는
OECD 평균과 유사하거나
약간 더 높은 수준이다.**

므로 다음에서는 이 지표를 바탕으로 학생 수의 변화를 적용하여 총액을 결정하는 방식을 검토한다. 그런 방식으로 총액이 정해진 다음에 학생 수가 줄어드는 데도 불구하고 교원 수를 현행대로 유지한다면 교원 1인당 급여 수준을 조정하여 총액에 맞춰야 할 것이며, 만약 교원 1인당 급여를 현 수준으로 유지하고자 한다면 교원 수를 조정하여야 할 것이다.

GDP 변화를 고려하지 않을 경우 학생 1인당 교육비를 일정 수준으로 유지한다면 학생 수 변화에 비례하여 초등학교는 교육비 총액을 2016년까지 2011년 대비 10.8%, 중학교와 고등학교는 각각 24.5%, 13.8% 축소해야 할 것이다. 2020년까지는 초등학교 28.1%, 중학교 41.6%, 고등학교 44.4%의 교육비 감축이 필요하다. 그러나 학생 수 감소에 비례한 교육비 감축이 장기적인 목표는 될 수 있겠지만 실제 정책을 집행하는 데 있어 적절한 지표가 될지는 의문이다. 학

<표 8> 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비(2008년)

(단위: %)

| | 유아교육 (3세 이상) | 초등교육 | 중등교육 | | | 고등교육(R&D 포함) | | |
|---------|-----------------|------|------------|------------|------------|--------------|-----------------------|------------|
| | | | 전기 중등교육 | 후기 중등교육 | 전체 중등교육 | B유형 고등교육 | A유형 및 전문연구 프로그램 | 전체 고등교육 |
| OECD 평균 | 19 | 21 | 24 | 27 | 26 | 23 | 42 | 41 |
| 한국 | 16 | 20 | 23 | 36 | 30 | 21 | 38 | 34 |

자료: OECD, Education at a Glance 2011, 2011.

장기적인 목표와 단기적인 실현 가능성을 모두 고려한 방안을 모색하여야 한다. 그 방법으로 장기적인 목표를 기준으로 교육비 총액을 산정하되 갑작스런 변화에 따른 충격을 완화하기 위하여 단기적인 변화의 한도를 설정하는 방안을 생각할 수 있다.

생 수에 비례하여 교육비를 축소하기 위해서는 그에 대응한 교원 수의 감축, 학교 수 감축이 병행되어야 하는데, 정년이 보장된 교원 수를 조정하는 데는 어느 정도의 시간이 필요하며, 소규모 학교 통폐합을 통한 학교 수 조정도 상당한 시간이 걸리는 작업으로서, 무리하게 추진하면 오히려 큰 부작용을 초래할 수 있기 때문이다.

그러므로 장기적인 목표와 단기적인 실현 가능성을 모두 고려한 방안을 모색하여야 한다. 그 방법으로 장기적인 목표를 기준으로 교육비 총액을 산정하되 갑작스런 변화에 따른 충격을 완화하기 위하여 단기적인 변화의 한도를 설정하는 방안을 생각할 수 있다. 예를 들면, 교육전문가와 재정전문가로 구성된 위원회에서 학생 1인당 교육비의 적정액을 설정하는 방법이 있다. 이때 교육비 적정액은 현행 교육비 수준과 교육환경 개선의 필요성 등을 고려하여 결정하는데, 그렇게 결정된 금액이 단기적인 변화의 한도액 내에 있으면 그 금액을 해당 연도의 교육비 총액으로 설정하고, 그것을 근거로 국가의 교육재정 지원 규모를 결정한다. 학생 1인당 교육비의 적정액은 한번 설정되면 물가인상률, 1인당 GDP 등 꼭 필요한 경제 환경의 변화에 대한 대응 조정만 하면서 일정 기간(3~5년) 동안 같은 수준으로 유지한다. 그리고 그 기간이 지나면 다시 교육환경 및 질적인 개선 목표와 교육비 현황을 검토하여 학생 1인당 교육비의 목표치를 조정한다. 단기적인 변화

의 한도액은 전년과 유사한 수준의 교육이 이루어질 수 있도록 설정한다.

이와 같은 결정 방식을 수식을 통해 좀 더 명확하게 설명하면 다음과 같다. 학생 1인당 교육비의 1인당 GDP에 대한 비율을 a 라고 하고 교육비 총액을 E , 학생 수를 N , 1인당 GDP를 G 라고 하면 학생 1인당 교육비는 (E/N) 이 되며, a 는 다음 식과 같이 표현할 수 있다.

$$a = \frac{E}{N} \times \frac{1}{G} \tag{1}$$

앞의 <표 8>에서 본 바와 같이 우리나라의 a 는 초등학교 20%, 중학교 23%로 OECD 회원국 평균치와 유사하며, 고등학교의 경우 36%로 OECD 평균치보다 높다.

식 (1)을 미분하여 증가율 형태로 표현하고, 좌변과 우변의 항목을 이동하여 교육비 총액에 대한 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\frac{\Delta E}{E} = \frac{\Delta a}{a} + \frac{\Delta N}{N} + \frac{\Delta G}{G} \tag{2}$$

이 식은 교육비 총액(E)의 증가율이 학생 1인당 교육비의 1인당 GDP에 대한 비율(a) 증가율과 학생 수(N) 증가율, 1인당 GDP(G) 증가율의 합계와 일치한다는 것을 의미한다.

지금까지 우리나라의 교육비 총액(E)의 증가율은 N 의 변화를 고려하지 않고 외부적인 요인에 의해서만 결정되어 왔으며, 실제 증가율은 대체로 G 의 증가율보다 높은 수준이었다. 실질적으로 교육비 규모를 결정하는 교육재정교부금이 조세수입의 일정 비율로 결정되었으며, 조세수입의 GDP 대비 비율은 시간이 지나면서 증가하는 경향을 보여주었다. 그리고 때때로 교육재정교부금의 교부율을 인상하여 조세수입에서

교육비가 차지하는 비중을 증가시켰다. 그러므로 학생 수는 감소함에도 불구하고 교육비가 증가하였으며, G보다도 빠른 속도로 증가하였다. 결과적으로 시간이 지나면서 a가 상승하여 OECD 회원국과 유사한 수준에 도달하게 된 것이다.

본 소절에서 소개한 학생 수 변화에 연동한 교육비 규모 결정 방식은 위 식 (2)의 우변에 나타난 세 가지 지표를 모두 활용하여 교육비를 결정하는 것을 의미한다. 앞서 언급한 위원회에서 정책변수로서 a의 적정 증가율을 결정하면 거기에 학생 수 변화율과 1인당 GDP의 변화율을 적용하여 교육비 증가율을 산정할 수 있기 때문이다. 예를 들어 학생 수 증가율이 -6%, 명목가격 기준의 1인당 GDP 증가율이 5%인 경우를 가정해 보자(2012년 초등학교 학생 수 증가율 -6.2%, 2006~2010 경상 1인당 GDP 증가율 평균 5.1%임). 이 경우에 이미 OECD 평균치에 도달한 a가 현 수준을 유지하도록 한다면 교육비 총액을 1% 감소시키는 것이 장기적인 목표에 부응하는 것이다. 그런데 1%가 숫자로는 크지 않지만 물가상승률을 3%라고 가정하는 경우에 실질가치가 4% 감소하는 것으로 교육계에는 큰 충격이 될 수도 있다. 이러한 충격을 완화하기 위하여 단기적인 변화의 한도를 그보다 좁게 설정할 수 있으며, 그 경우에는 허용된 한도액만큼만 변화시키면 된다.

만약 정부가 교육여건 개선에 상당히 적극적이어서 a를 상향조정하고자 한다면 교육비 총액의 규모를 결정할 때 그 목표도 반영되어야 할 것이다. 앞의 예에서와 같이 학생 수와 1인당 GDP의 증가율이 각각 -6%와 5%인 경우에 장기적으로 학생 1인당 교육비의 1인당 GDP에 대한 비율을 3% 상향 조정하고자 한다면 교육비 총액을 2% 상향 조정했을 때 정부의 목표를 달성할 수 있다. 이 때 물가상승률이 3%라면 교육비 총액의 실질가치는 1% 감소하는 것이 된다.

이와 같은 방법은 앞서 제기한 몇 가지 중요한 문제

교육전문가와 재정전문가가 참여하는 위원회에서 학생 1인당 교육비의 적정 규모를 조정하는 과정을 통해서 교육정책 및 목표의 변화와 재정상황의 변화를 적시에 반영할 수 있다.

점을 해결하는데, 그 중 가장 중요한 것은 교육비 규모가 학생 수 변화와 무관하게 지속적으로 증가하는 현상을 방지할 수 있다는 점이다. 학생 수가 감소하면 교육비 규모도 줄어들게 되어 있기 때문이다. 한편 학생 수 감소에 따라 무조건 비례적으로 교육비 규모를 조정하는 것이 아니라 소득수준의 변화를 고려하므로 교육의 질적인 수준을 유지할 수 있고, 또한 단기적으로 감내할 수 있는 한도 내에서 점진적으로 조정을 하므로 급격한 변화에 따른 부작용을 최소화할 수 있다. 그리고 일정 기간에 한 번씩 교육전문가와 재정전문가가 참여하는 위원회에서 학생 1인당 교육비의 적정 규모를 조정하는 과정을 통해서 교육정책 및 목표의 변화와 재정상황의 변화를 적시에 반영할 수 있다는 장점도 있다.

학생 수와 학생 1인당 교육비 규모, 그리고 경제성장률을 기준으로 교육비 규모를 결정하는 데 대해서는 교육계의 강한 반발이 예상되는데, 논리적 관점에서 주목할 만한 반론은 교육비가 학생 수뿐만 아니라 학급 수, 학교 수에 의해서도 영향을 받는다는 주장이다(윤홍주(2012)). 즉, 학생 수가 동일하더라도, 인구밀도가 낮아 부득이하게 학교 수와 학급 수가 많은 경우 그에 상응하는 비용이 필요하다는 것이다. 이에 대해서는 학생 1인당 교육비의 목표치인 a를 설정하는 데서 충분히 고려할 수 있다. a를 현 수준으로 유지한다는 것은 현재의 학생 수 대비 학급 수와 학교 수 비율을 그대로 인정한다는 것을 의미한다. 학생 수가 급격

지방교육재정의 자율성을 실질적으로 개선함과 동시에 지방재정운영의 효율성을 저해하는 요소들을 제거하고 지역별 학생 수 변화와 교부금 배분액 간의 관계를 명확하게 설정할 수 있도록 배분 방식을 개선할 필요가 있다.

히 감소함에도 불구하고 학교 수와 학급 수가 빠른 속도로 조정되지 않는 경우에는 a를 상향조정하거나 교육비 총액의 변화에 대한 한계치를 설정하여 그 한도 내에서만 조정이 이루어지도록 함으로써 현실에서 발생하는 문제를 해결할 수 있을 것이다.

IV. 정책이슈 2 - 교부금 배분 방식의 개선

2012년 기준재정수요액 산정 방식을 보면 산정 항목이 교직원 인건비 등 7개의 기본 항목과 11개의 자체노력 등 수요 항목으로 되어 있다. 이와 같은 배분 방식에 대해서는 몇 가지 문제점이 제기되는데, 그 중 하나는 배분 방식이 복잡하다는 점이다. 총 18개 항목의 수요가 산정되며, 각 수요 항목별로 측정 단위가 다르고 측정 방식이 복잡하여 쉽게 이해하기 어렵다.

또한 세부항목별로 구분하여 비용을 측정하기 때문에 총액배분방식임에도 불구하고 마치 국고보조금과 같은 역할을 할 가능성이 있다는 점도 문제로 지적된다. 교부금은 시·도별 배분액이 결정되면 그 결정된 총액을 배분하고 어떤 용도로 사용되는지는 구체적으로 추적하지 않고 교육청의 자율에 맡긴다. 그러나 지나치게 세분화된 항목에 대해 구체적인 측정 단위와 단가를 적용하여 수요액을 산출하다 보니 교육청의 입장에서는 그 산출기준 자체가 지출에 대한 지침으로 작용할 수 있다는 것이다.(최준렬(2011))

그리고 배분산식에 사용되는 측정 단위 중에는 교육청의 자의적 조정이 가능한 변수들이 포함되어 있어 교부금 배분액에 영향을 줄 수 있다는 점도 문제로 지적된다. 예를 들면 학생 수 외에 학교 수와 학급 수 등이 측정 단위에 포함되는데, 이는 학생 수가 줄어드는 데도 불구하고 교육청은 학교와 학급을 유지함으로써 교부금을 더 배분받으려는 유인을 가질 수 있음을 시사한다.

이러한 복잡하고 세분된 기준재정수요액 산정 방식이 교부금 총액의 변화에 대한 수요 측면에서의 탄력적인 대응을 용이하게 하여 재정운영의 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수 있다. 앞서 검토한 바와 같이 교부금 규모가 내국세 수입에 연동되어 빠른 속도로 증가함에도 불구하고 실비를 명확하게 계산할 수 없으며, 그에 따라 학생 수 변화를 고려하지 않을 수 없는 인건비와 시설비는 그 증가 속도를 따라가지 못하였다. 그러므로 양자간 격차가 커졌고 그 격차는 다른 항목들의 조정을 통해서 흡수되었다. 그 중에는 유아 교육사업비와 같이 국가의 새로운 시책사업을 흡수한 부분도 있으나 일부는 인위적인 조정인 것처럼 보이는 부분도 있다. 특히 자체노력수요 등은 2009년에 2개 항목으로 기준재정수입액에서 차지하는 비중이 0.4%였던 것이 2012년에는 11개 항목, 2.6%가 되었다.

그러므로 지방교육재정의 자율성을 실질적으로 개선함과 동시에 지방재정운영의 효율성을 저해하는 요소들을 제거하고 지역별 학생 수 변화와 교부금 배분액 간의 관계를 명확하게 설정할 수 있도록 배분 방식을 개선할 필요가 있다. 그 방안으로는 먼저 측정 항목과 측정 단위를 축소하여 단순화할 필요가 있다. 시설비, 교육복지 관련 비용 등 부득이 실비를 지원해야만 하는 항목을 제외하고 대부분의 경비는 통·폐합하여 학생 수를 기준으로 기준재정수요액을 추정하는 것이 바람직하다. 학교 수와 학급 수, 교직원수를 측정단위에 포함하는 경우에는 학생 수 변화에 따른 신속한 대

응이 저해되므로 이들 변수는 측정 단위에서 제외하는 것이 좋다.

이러한 개선 방향을 모두 충족시키는 것이 앞의 식 (2)를 기준으로 배분하는 것이다. 즉, 경제성장률은 모든 지역에 동등하게 적용하고 지역별 학생 1인당 교육비(a_i)와 학생 수(N_i)를 적용하여 배분하는 것이다. 이에 대해 윤홍주(2012)는 교육비는 학교와 학급을 단위로 발생하는 것이므로 학교 수와 학급 수를 교육비 산정 시 고려해야 한다고 주장한다. 그러나 학생 수와는 달리 학교 수와 학급 수는 교육당국에 의한 조정이 가능한 것임에 유의할 필요가 있다. 학교와 학급의 적정 규모에 대해서는 많은 논의가 있지만 실제로 어느 수준이 적정한 것인지에 대해 합의된 결론이 있는 것으로 보이지 않으며, 해당 지역의 사회경제적 상황에 따라 적정 규모도 달라질 것이다. 그러므로 학교 수와 학급 수를 배분 산식에 포함하면 적정 학교 수와 학급 수에 대한 주관적인 판단으로 인해 또다른 왜곡이 나타날 것으로 판단된다.

이러한 문제를 해결하고 지역별 학생당 학교 수와 학급 수 격차를 인정하는 방법은 현행 지역별 학생 1인당 교육비 격차를 활용하는 것이다. 즉, 현행 지역별 학생 1인당 교육비 규모(a_i)의 차이가 지역별 학생당 학급 수와 학교 수 격차를 반영한 것이라고 보고 그것을 기준으로 지역별 배분액을 산정하는 것이다. 지역별 학생 1인당 교육비(a_i)를 일정기간(3~5년) 동안 고정시켜 놓고 거기다 학생 수 변화를 반영하여 지역별 배분액을 산정하면 각 지방 교육청은 현행 수준으로 학교 수와 학급 수를 유지하는 데 어려움이 없을 것이며, 학급 수와 학교 수를 변동하는 데 대해서는 전적으로 책임을 지게 될 것이다. 즉, 학교 수와 학급 수를 축소함에 따른 비용 절감액은 다른 목적으로 사용하여 교육의 질을 더 개선할 수도 있을 것이며, 학교 수와 학급 수를 증대시키는 데 따른 비용은 스스로 마련하여야 할 것이다. 다른 지출을 절감하는 것도 하나의

**주관적인 판단 문제를 해결하고
지역별 학생당 학교 수와 학급 수 격차를
인정하는 방법은 현행 지역별 학생 1인당
교육비 격차를 활용하는 것이다.**

방법이 될 수 있으며 지방자치단체의 지원을 받는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 일정 기간이 지난 후에는 지역별 사회경제 환경의 변화를 고려하여 a_i 를 수정하는 방법으로 환경변화에 따라 부득이하게 발생하는 비용을 고려할 수 있을 것이다.

V. 지방교부세와의 연계 강화

교부금 관련 세 번째 정책이슈는 지방교육재정교부금과 지방교부세의 관계이다. 현재는 교육재정을 지방자치단체 재정과 완전히 분리하여 교육재정에는 교육재정교부금을 배분하고 일반 자치단체에는 지방교부세를 배분하고 있다. 이러한 방식에 대해서는 여러 각도에서 문제가 제기되고 있는데, 그 중 하나는 지방교육자치단체인 시·도 교육청과 일반 자치단체인 시·도와의 협력 강화 필요성이다.

지방교육재정은 수입 중 94.6%(2012년 예산 기준)를 국가와 지자체의 지원에 의존하고 있는데, 그 중 1%p만 지방자치단체의 자율적 지원금이고 나머지는 모두 중앙정부 차원에서 결정된 것이며, 거의 대부분 법정지원금이다. 짧은 시간 내의 급속한 양적 팽창, 최저한의 질적 수준 유지를 위해서는 이러한 방식의 재원 조달이 바람직한 측면이 있다. 그러나 어느 정도의 양적인 팽창이 이루어졌고, 중앙정부의 획일적 정책을 통한 교육의 질적인 개선도 이루어진 상황에서는 다양성을 통한 교육의 질적 개선이 중요한 과제가

국가와 교육자치단체 간의 파트너십을 기반으로 꼭 필요한 경우에만 지방자치단체의 재정출연을 일방적으로 강요하는 방식의 관계를 탈피하여 국가·지방자치단체·교육자치단체 간 새로운 관계를 형성할 필요가 있다.


된다(김병윤·조성만(2008)). 이를 위해서는 교육재정을 내에서의 분권화만으로는 부족하며, 시·도의 적극적인 지원과 협력이 필요하다.

그 외에도 안종석(2000)은 정치경제학적인 측면에서 교육청에 과세권이 없어 교육정책의 결정에서 납세자의 고통이 소홀히 취급되고 결과적으로 방만한 재정 운영을 초래할 가능성이 크다는 점에서, 임성일·손희준(2011)은 정부간 재정조정제도의 통폐합을 통한 단순화 및 효율성 제고를 위하여, 교육재정교부금과 지방교부세의 통합을 주장하였다.

2010년에 지방교육위원회와 시·도 의회의 교육상임위원회가 통합되었는데, 이는 지방교육재정의 운영과 일반 지방자치단체의 교육재원 운영에 대한 심의를 동일한 의회에서 함을 의미하며, 동시에 지방교육재정을 지방재정에 통합하여 운영할 수 있는 여건이 상당히 성숙되었음을 시사한다.

그러나 교육재정교부금을 지방교부세에 통합하여 배분하는 것을 어렵게 만드는 중요한 요인이 있다. 가장 중요한 요인은 지방자치단체를 통하여 교육재원을 배분할 때 교육재원이 충분히 확보될 수 있을지에 대한 교육계의 우려이며, 또 다른 요인은 지방자치단체의 교육에 대한 간섭이 강화되는 데 대한 우려이다. 이러한 문제에 대해서는 중앙정부와 지방정부, 교육자치단체 차원에서 각각 적절한 대응 방안을 제시하고 합의된 발전 방향을 모색하기 위해 노력할 필요가 있다. 안종석(2009)은 국가와 교육자치단체 간의 파트너

십을 기반으로 꼭 필요한 경우에만 지방자치단체의 재정출연을 일방적으로 강요하는 방식의 관계를 탈피하여 국가·지방자치단체·교육자치단체 간 새로운 관계를 형성할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 즉, 국가는 전국적으로 통일된 최소한의 교육서비스 공급에 필요한 의무적인 지출을 담당하고 그 이상을 넘어서는 부문, 특히 지역별로 차별화된 교육정책 또는 지역별로 선택한 교육정책에 대해서는 지자체와 교육자치단체가 파트너십을 형성하여 지자체가 재원을 마련하고 교육단체가 정책을 수립·집행하는 방향으로 관계를 전환해야 한다는 것이다.

앞서 검토한 식 (2)에 따라 교부금 규모를 산정하고 각 지역에 배분하는 경우를 가정하여 보면 국가는 현재의 지역별 배분액을 기준으로 각 지역의 학생 1인당 교육비(a_i)를 산정하고 그것과 학생 수 변화를 고려하여 교부금을 지역별로 배분한다. 지방교육자치단체는 그 배분된 교부금을 바탕으로 교육재정을 운영하되, 학교 수 및 학급 수의 증대 또는 다른 측면에서 교육의 질을 개선하기 위한 투자가 필요한 경우에는 지방자치단체와 협의하여 적극적인 지원을 받음으로써 해당 지역의 학생 1인당 교육비를 국가에서 현행 교육비를 기준으로 산정한 a_i 보다 높은 수준으로 끌어올릴 수 있을 것이다. 즉, 국가에서는 현행 수준의 안정적인 교육재정 운영을 보장하고, 추가되는 질적인 개선은 지방교육자치단체에 대한 지자체의 적극적인 지원으로 해결하는 것이 앞으로 지방교육재정이 나가야 할 방향이라고 할 수 있을 것이다. 

〈참고문헌〉

- 공은배, 『지방교육재정제도 발전방안 연구』, 연구보고 RR 2008-02, 한국교육개발원, 2008. 12.
- 교육과학기술부, 『예산 및 기금개요』, 2012.
- 교육과학기술부, 『2012회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과』, 2012(c). 3.
- _____, 『2012년 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고』, 2012(b). 3.
- _____, 『초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모 학교 육성 종합대책』, 2012(a). 1.
- _____, 『2011회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과』, 2011. 4.
- _____, 『2011년 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고』, 2011. 3.
- _____, 『2010년 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고』, 2010. 3.
- 국가재정운용계획 교육분야 작업반, 『2011-2015 국가재정운용계획 교육 분야 보고서』, 2011. 8.
- 김병운·조성만, 「지방교육재정교부금 인건비 배분에 관한 연구」, 학술논문, 충남대학교 교육연구소, 2010.
- 김병주·박정수, 「지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안」, 『교육재정경제연구』, 제15권, 제1호, 한국교육재정경제학회, 2006. 6, pp. 217~241
- 송기창, 「지방교육재정교부금법의 운용성과와 개정 방향」, 『교육재정경제연구』, 제15권, 제2호, 한국교육재정경제학회, 2006. 12, pp. 119~152
- 안중석 외, 『교육재정의 효율성 제고방안 연구』, 연구보고서 06-09, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 안중석, 「세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 문제점」, 『고등교육재정의 현안과 과제』, 2009년도 연차학술대회 자료집, 한국교육재정경제학회, 2009. 7.
- _____, 「교육재정의 개편방안」, 『지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000. 4. 20.
- 우명숙, 『지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점』, *The Journal of Educational Administration*, vol. 24, no. 1, pp. 247~266
- 윤홍주, 「지방교육재정 규모의 변화 및 결정요인 분석」, 『교육재정경제연구』, 제20권, 제1호, 한국교육재정경제학회, 2011. 3, pp. 75~102
- _____, 「지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제」, 『지방교육재정 제도의 성과와 과제』, 2012년도 한국교육재정경제학회 하계학술대회 발표자료집, 2012. 7, pp. 3~32
- 이 영 외, 『2011-2020 중장기 교원 수급계획 수립 및 교원양성기관 규모 적정화·내실화 방안 마련을 위한 정책연구』, 산림청, 2011.
- 임성일·손희준, 「지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립」, 『지방행정연구』, 제25권, 제3호, 한국지방행정연구원, 2011. 9, pp. 59~92
- 최준렬, 「초·중등교육의 변화 전망과 지방교육재정 운용 방향」, 『국가 교육재정 정책의 전망과 과제』, 제49차 KEDI 교육정책포럼, 한국교육개발원, 2011.
- OECD, *Education at a Glance 2011*, 2011.

농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고

I. 서론



박명호
한국조세연구원
연구위원
(ecpmh@kipf.re.kr)

우리나라는 1977년 부가가치세를 도입·시행할 때부터 농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도를 규정하였으며 지금까지 운영하고 있다. 농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도는 부가가치세가 면제되는 농산물·축산물·수산물 또는 임산물을 구입하여 제조 또는 가공한 후 이를 공급하는 과세 사업자가 농어민 등으로부터 전가되어 간접적으로 부담한 부가가치세 상당액을 매입세액으로 의제하여 공제해주는 제도를 말한다.

최근 들어 농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 재정수요는 증가하고 있지만 세입을 충분히 확보하기 어려운 상황 아래서 동 제도로 인한 세수손실 규모가 무시할 수 없는 수준으로 크게 증가하였기 때문이다. 2000년 2,567억원이었던 의제매입세액 공제액이 2010년에는 1조 7,482억원으로 11년 동안 약 6.81배나 증가하였다. 또한 부당공제의 가능성으로 세수손실 규모가 더욱 커진 것으로 예측됨에 따라 동 제도에 대한 개선이 요구되고 있다.

하지만 이러한 관심에도 불구하고 농수산물에 대한 의제매입세액공제제도의 정책 목적이 불분명하다는 지적이 있다. 관련 법령의 개정 시 언급되었거나 기존 연구에서 제시하고 있는 의제매입세액공제제도의 정책 목적을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 유통과정의 중간단계에서 면세로 인한 중복과세를 배제하기 위한 목적이다(누적효과 제거). 둘째, 농산물 등에 대한 면세효과를 최종소비자의 부담까지 그대로 유지시키고자 도입된 제도이다(환수효과 제거). 셋째, 농산물 등을 공급받아 이를 원재료로 하여 제조 또는 가공한 재화를 공급하는 사업자(주로 음식점업 사업자)에 대한 조세 보조금을 지급하기 위한 목적이다(조세 보조금). 이 중에서 앞의 두 가지 목적은 궁극적으로 최종 소비자가격의 하향 안정으로 귀결된다.

이에 본고에서는 농산물 등의 의제매입세액공제제도의 개선방안을 모색하고자 한다. 특히, 공제율의 적정성을 정책 목적별로 구분하여 검토하고, 부당공제로 인한 세수손실을 방어할 수 있는 방안 등을 살펴보고자 한다.

II. 농산물 등의 의제매입세액공제제도 개관

1. 의의 및 정책목적

우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서는 부가가치세 계산방식으로 세금계산서를 활용한 전단계세액공제방식을 채택하고 있다. 동 방식 아래에서 매입세액을 공제받기 위해서는 발급받은 세금계산서에 근거해야 한다. 따라서 면세사업자나 비사업자로부터 재화나 용역을 공급받은 과세사업자는 세금계산서를 발급받을 수 없기 때문에 매입세액 공제를 환급받을 자격이 없다.

농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도는 세금계산서를 활용한 전단계세액공제방식의 예외적인 조치라는 데 의의가 있다. 즉, 부가가치세가 면제되는 농·축·수산물 또는 임산물을 공급받아 이를 원재료로 하여 제조 또는 가공한 재화의 공급이 과세되는 경우에는 비록 그 농산물 등을 매입할 때에 거래 상대방에 의하여 부가가치세를 별도로 거래징수당하고 세금계산서를 발급받지 못하더라도 그 공급받은 농산물 등의 가액의 일부를 매입세액으로 보아 매출세액에서 공제할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 농산물 등의 의제매입세액공제제도가 달성하고자 하는 정책 목적에 대해서는 다음과 같은 여러 가지 견해가 존재한다. 첫째, 동 제도는 중간생산단계에서 부가가치세가 면세됨에 따라 발생하는 누적효과를 제거하기 위한 제도라는 견해이다. 생산·유통과정의 중간단계에서 면세가 발생하는 경우 그 면세사업자가 구입 시 징수당한 부가가치세(매입세액)는 매입액에 흡수되어 판매금액에 포함된 상태로 거래상대자에게 전가된다. 이에 면세사업자 이전 단계에서 축적된 부가가치는 면세사업자로부터 공급받는 거래상대자의 원가에 포함되어 과세되지만 그 거래상대자가 매입세액 공제를 받지 못하기 때문에 동 부가가치는 이

우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서는 부가가치세 계산방식으로 세금계산서를 활용한 전단계세액공제방식을 채택하고 있다. 농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도는 세금계산서를 활용한 전단계세액공제방식의 예외적인 조치라는 데 의의가 있다.

미 과세(면세사업자가 부담)되었음에도 다시 부가가치세가 과세된다. 또한 면세사업자가 전가시킨 매입세액도 면세사업자로부터 공급받는 거래상대자의 원가에 포함되므로 매입세액에 대하여 다시 부가가치세를 과세하는 등 중복과세 문제가 발생한다.

따라서 생산·유통과정의 중간단계에 대하여는 면세로 하지 아니하는 것이 바람직하므로 법 제12조 제4항에서 면세포기에 관한 규정을 두고 있다. 하지만 농·축·수산물 또는 임산물이 생산·유통과정의 중간단계에서 공급된다고 하여 이를 공급하는 농어민에게 면세를 포기하고 일반사업자로서 부가가치세의 납세의무를 이행하도록 하는 것은 현실적으로 곤란한 측면이 있다.

이에 농어민에게 납세의무를 지우지 아니하는 대신 농어민으로부터 구입한 과세사업자에는 그 원가에 포함되어 있다고 추정되는 부가가치세 상당액을 매입세액으로 의제하여 매출세액에서 공제하도록 함으로써 중복과세의 문제를 해소하고자 한다는 견해이다.

둘째, 농산물 등에 대한 면세의 취지를 살려서 면세효과가 궁극적으로 최종소비자에게 전달시키기 위한 것이라는 견해가 있다. 즉, 중간 생산단계의 면세로 인해 발생하는 누적효과뿐만 아니라 환수효과도 동 제도를 통해 제거한다는 견해이다. 면세단계에서 창출된 부가가치는 면세된 재화 및 용역을 원료로 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 원가에 포함되어 과

**부가가치세법 제17조 제3항에 따르면
사업자가 부가가치세의 면제를 받아
공급받은 농·축·수·임산물을 원재료로 하여
제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의
공급이 과세되는 경우에 의제매입세액공제를
신청할 수 있다고 규정하고 있다.**

세된다. 때문에 전단계에서 면제된 부가가치세를 궁극적으로 과세재화 및 용역의 공급자로부터 일시에 환수하는 결과가 발생한다. 따라서 면세 농산물을 원료로 하여 재화 및 용역을 공급할 때 발생하는 매출세액에서 의제된 매입세액을 공제함으로써 과세재화 및 용역의 공급자로부터 이전에 면세되었던 부가가치세를 한꺼번에 회수하는 환수효과를 제거하고 의제된 매입세액만큼의 소비자부담을 떨어뜨림으로써 당초 면세효과를 최종소비자에게까지 유지시키고자 하는 목적을 지녔다고 보는 것이다.

셋째, 농산물 등의 의제매입세액공제제도는 일종의 가격보조금제도로써 정부의 시혜적 조세 경감조치로 보는 견해이다.¹⁾ 이 견해는 1977년 7월 부가가치세법 시행규칙 개정 시 정부가 밝힌 개정이유에 근거한다. 정부는 실제 농수산물의 생산을 위해 물품을 구입하는 매입세액은 농수산물 등의 판매액 대비 약 5% 정도로 파악하였다. 따라서 당시 의제매입세액 공제율(10/110=약 9.1%)과 5%의 차액인 4.1% 정도를 정부에서 농어민에게 보조금을 지급하는 것과 같은 성격으로 보았다.²⁾ 또한 1984년 5월 부가가치세법 시행령

개정 시 의제매입세액공제는 일종의 가격보조금제도이므로 기호식품과 인삼제품에 대하여는 특별소비세과세유무에 관계없이 공제를 배제한다고 밝힌 바 있다.³⁾

2. 의제매입세액공제 적용요건 및 공제액 산출방식

부가가치세법 제17조 제3항에 따르면 사업자가 부가가치세의 면제를 받아 공급받은 농·축·수·임산물을 원재료로 하여 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 공급이 과세되는 경우에 의제매입세액공제를 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 다음의 요건을 충족하는 경우에 의제매입세액공제를 받을 수 있는 것이다.⁴⁾

첫째, 의제매입세액공제를 적용받기 위해서는 사업자이어야 한다. 이때 사업자란, 부가가치세법 제5조의 규정에 의하여 사업자등록을 하고 사업을 영위하는 일반과세자를 의미하며, 면세사업자는 제외된다. 그러므로 사업자등록을 하지 않았거나 간이과세자(음식업 제외)일 경우에는 공제대상에서 제외된다. 일반과세자에는 영세율을 적용받는 사업자를 포함한다(다만, 면세포기에 의해 영세율이 적용되는 사업자는 제외된다).⁵⁾

두 번째 요건으로 “농산물·축산물·수산물 또는 임산물”을 “면세로 공급받은 경우”에 의제매입세액 공제가 적용된다. 의제매입세액 공제가 적용되는 “농산물·축산물·수산물 및 임산물”의 범위는 부가가치세법 시행령 제62조 제1항에 의거하여 원생산물 또는 원생산물의 본래의 성상이 변하지 아니하는 정도의 원

1) 장보원(2011), p. 14

2) 채상병(2005), p. 20

3) 재무부, 『84 간추린 개정세법』, 1985, pp. 85~86

4) 삼일아이닷컴, 『세법조문별 해설』, 의제매입세액(부가가치세법 제17조 제3항) 해설을 참고하여 정리함.

5) 기존에는 공제대상 사업자를 제조업을 영위하는 사업자로 한정하였다. 하지만 1993년 12월 31일 법 개정 시 업종 간의 과세형평을 도모한다는 취지 아래 이러한 제한을 폐지하여 모든 업종에 대해 적용을 확대하였다.

시가공을 거친 것으로 판단한다. 즉, 가공되지 아니하거나 탈곡·정미·정맥·제분·정육·건조·냉동·염장·포장 기타 원생산물의 본래의 성질이 변하지 아니하는 정도의 1차 가공을 거쳐 식용에 공하는 것으로 인정되는 미가공식품의 경우에는 의제매입세액공제가 적용되는 “농산물·축산물·수산물 및 임산물”의 범위에 포함되는 것이다. 또한 부가가치세법 시행령 제28조 제1항에 규정하는 미가공식품에 해당되지 않는 재화는 당연히 의제매입세액 공제대상에서 제외된다(예: 무연탄).

그리고 “면세로 공급받은”의 의미는 농산물 등을 면세로 공급받은 경우와 당해 농산물 등의 공급에 필수적으로 부수되는 재화(농·축·수·임산물에 해당하지 아니하는 재화 포함)를 면세로 공급받은 경우, 그리고 농산물 등을 면세로 수입한 경우를 의미하는 것으로 해석된다.

세 번째 요건은 “농산물 등을 원재료로 하여 재화를 제조·가공 또는 용역을 창출해야 한다”는 것이다. 면세로 공급받은 농산물 등을 “원재료로 하여”란 면세농산물 등을 재화의 생산 및 용역의 창출에 직접 사용·소비하는 경우를 의미한다. 또한 “사용·소비하는 경우”란 직접 사용·소비만을 의미하고 사업을 위하여 타인에게 면세농산물 등을 사용·소비하게 하는 사업상 증여 등은 제외된다.

“제조·가공”의 의미는 특별히 법령에서 정의되지 않았지만 다음과 같이 유추·해석된다. 먼저, 제조란 유기 또는 무기물질에 기계적·화학적 작용을 가하여 새로운 재화로 전환시키는 작업을 의미한다. 그리고 가공이란 사업자 본인이 주요 자재의 전부 또는 일부를 부담하고 상대방으로부터 인도받은 재화에 공작을 가하여 새로운 재화를 만드는 가공계약에 의하여 재화

현재 의제매입세액을 계산하는 데 적용되는 공제율은 업종에 따라 다르게 규정되어 있다. 음식점을 제외한 일반 업종을 영위하는 사업자에는 102분의 2의 공제율이 적용된다. 그리고 음식점업의 경우에는 3가지 공제율이 각각 적용된다.

를 인도 또는 양도하는 것을 의미한다.

마지막으로 의제매입세액공제를 적용하기 위해서는 면세로 공급받은 농산물 등을 원재료로 하여 제조·가공된 재화 또는 용역의 공급이 과세가 되어야 한다(면세포기에 의해 영세율이 적용되는 경우는 과세되는 것으로 보지 않는다). 여기서 재화 및 용역의 공급이 “과세된다”라는 의미는 부가가치세법 제12조의 규정에 의한 부가가치세의 면제가 되는 경우를 제외하는 것으로서 10%의 일반세율이 적용되는 경우뿐만 아니라 영세율이 적용되는 경우를 포함한다. 다만, 면세를 포기한 자가 면세농산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 공급에 대해 영세율이 적용되는 경우는 과세되는 것으로 보지 않는다.⁶⁾

위의 요건을 모두 충족하는 경우 공제받을 의제매입세액은 다음 산식에 따라 도출된다.

$$\text{의제매입세액} = \text{의제매입세액이 공제되는 농산물 등의 가액} \times \text{공제율}$$

현재 의제매입세액을 계산하는 데 적용되는 공제율은 업종에 따라 다르게 규정되어 있다. 음식점을 제외

6) 이는 면세단계 이후에 과세단계를 거치게 되면 면세단계에서 과세되지 아니한 부가가치세가 다시 환수되는 효과 등이 발생하나, 이를 완화하기 위한 취지로 의제매입세액공제제도가 도입되었는데, 면세단계 이후에 영세율이 적용되는 경우에는 환수효과 등이 발생하지 아니할 뿐만 아니라 실제 부담하지도 않은 부가가치세액을 환급하게 되는 결과가 초래되기 때문이다.

의제매입세액 공제액의 규모는 2004년부터 그 규모가 급속도로 팽창하여 2010년에는 약 1조 7,482억원 수준에 도달하였다. 연간 증가율을 살펴보면, 2004년 이후 연평균 30.7%씩 증가하였고, 2006~07년간에는 38.6%나 증가하였다.

한 일반 업종을 영위하는 사업자에는 102분의 2의 공제율이 적용된다. 그리고 음식점업의 경우에는 아래와 같이 3가지 공제율이 각각 적용된다. 먼저, 과세유흥장소의 경영자가 공급받는 경우에는 4/104의 공제율을 적용하며, 과세유흥장소의 경영자 외의 음식점업자가 법인사업자인 경우 6/106, 개인사업자인 경우 8/108의 공제율을 적용한다.

〈표 1〉 현행 농수산물 의제매입세액 공제율

| 업종 | | 공제율 | |
|------|---------|-------|-------|
| 일반업종 | | 2/102 | |
| 음식점업 | 과세유흥장소 | 4/104 | |
| | 기타 음식점업 | 법인사업자 | 6/106 |
| | | 개인사업자 | 8/108 |

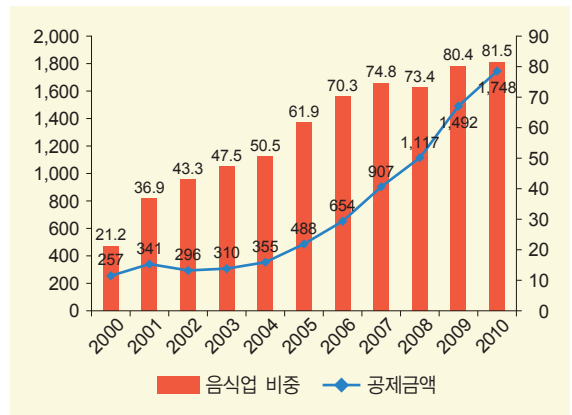
3. 농산물 등의 의제매입세액공제 규모

의제매입세액 공제액의 규모는 2000년 이후부터 국제통계연보를 통해 업종별로 그 규모를 파악할 수 있다. 2000년대 초반에는 2,500억~3,500억원대를 유지하였고, 2004년부터 그 규모가 급속도로 팽창하여 2010년에는 약 1조 7,482억원 수준에 도달하였다. 연간 증가율을 살펴보면, 2004년 이후 연평균 30.7%씩 증가하였고, 2006~07년간에는 38.6%나 증가하였다.

이 중 음식점업의 비중이 급속도로 증가하여 2000년 21.2%의 비중을 차지하던 것이 2010년에는 81.5%에 달하여 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 제조업의 비중은 2000년 63.2%에서 계속 하락하여 2010년 12.1%에 도달하였고, 음식점업에 이어 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈그림 1〉 의제매입세액공제 규모 및 음식점 비중 추이

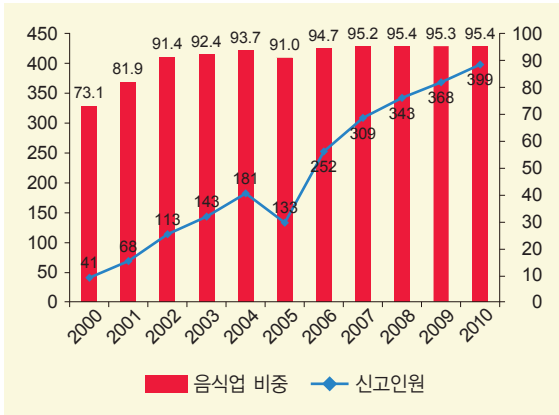
(단위: 십억원, %)



의제매입세액공제 신고건수는 2005년을 제외하고 2000년 이후 매년 증가하는 추세를 보인다. 특히 2005년 이후 연간 증가율이 평균 27.8%에 달할 정도로 높은 증가를 보이고 있다. 업종별로 살펴보면 음식점업의 신고건수 비중이 높게 나타나고 있으며, 2000년 73.1%에서 2010년 95.4%로 증가하는 추세를 보인다. 2000년 이후 매년도 농산물 등의 의제매입세액공제제도의 신고인원과 금액에 대한 정보는 〈부표 1〉을 참조하기 바란다.

[그림 2] 의제매입세액공제 신고인원 및 음식업 비중 추이

(단위: 1천건, %)



4. 농산물 등의 의제매입세액공제제도 연혁⁷⁾

농산물 등의 의제매입세액공제제도의 정책 목적을 이해하기 위해서는 동 제도의 변천과정 및 그 이유를 살펴볼 필요가 있다. 서론에서 언급한 바와 같이 동 제도는 1976년 부가가치세제의 도입과 함께 시행되었다.⁸⁾ 제도 도입 당시 최초에는 부가가치세 기본세율을 13%로 예정했기 때문에 의제매입세액공제율을 113분의 13으로 규정하였다(부가가치세법 시행규칙 1977.3.11. 제정).⁹⁾ 하지만 이후 1977년 6월 부가가

제도 도입 초기에 수입재화에 대해 의제매입세액공제의 적용을 배제한 이유는 농수산물의 생산을 장려하고 농수산물을 이용한 생산업자 보호·육성, 소득재분배 달성 등의 제도 입법취지에 부합하지 않는다고 판단하였기 때문이다.

치세법시행령 개정 시 부가가치세를 탄력세율 10%로 적용하기로 하면서 1977년 7월 부가가치세법 시행규칙을 개정하여 의제매입세액공제율을 10/110으로 규정하였다(1977.7.1. 부가가치세법 시행규칙 개정).¹⁰⁾

공제 대상에 있어서도 제도 도입 초기에는 수입재화에 대하여는 의제매입세액공제를 적용하지 않았다(부가가치세법시행규칙 제19조 ②). 이처럼 수입재화에 대해 의제매입세액공제의 적용을 배제한 이유는 수입재화의 경우에는 농수산물의 생산을 장려하고 농수산물을 이용한 생산업자 보호·육성, 소득재분배 달성 등 의제매입세액공제제도의 입법취지에 부합하지 않는다고 판단하였기 때문이다.¹¹⁾ 한편 1977년 7월 시행규칙 개정 시 수입재화 중 밀, 밀가루, 옥수수, 대두를 의제매입세액공제 대상에 포함하였다. 이처럼

7) 장보원(2011), pp. 23~28을 바탕으로 부가가치세 개정사항을 조사하여 정리한 것이다.

8) 부가가치세법(1976.12.22~2934호) 제정

제17조 【납부세액】

③ 제조업을 영위하는 사업자가 부가가치세의 면제를 받아 공급받은 농산물·축산물·수산물 또는 임산물을 원재료로 하여 제조 또는 가공한 재화의 공급이 과세되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 계산한 금액을 매입세액으로서 공제할 수 있다.

9) 부가가치세법시행규칙 [1977.03.11~1246호]제정

제19조 【의제매입세액계산】

① 영 제62조에 규정하는 재무부령이 정하는 율은 113분의 13으로 한다. 다만, 별표 3(생략별표3) 의제매입세액이 공제되지 아니하는 주류 및 과자류의 제조업에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

② 법 제17조 제3항에 규정하는 부가가치세의 면제를 받아 공급받은 농산물·축산물·수산물 또는 임산물에는 부가가치세를 면제받고 수입한 미가공식품은 포함하지 아니한다.

③ 제1항의 규정을 적용받고자 하는 자는 국세청장이 정하는 바에 의하여 면세로 공급받은 농산물·축산물·수산물 및 임산물의 명세서를 법 제18조 및 제19조의 규정에 의한 신고와 함께 제출하여야 한다.

10) 이는 동 제도가 누적효과뿐만 아니라 환수효과도 제거하기 위함임을 시사한다. 보다 자세한 논의는 제Ⅲ 장을 참고하기 바란다.

11) 채상병(2005), p. 18

동 제도의 적용대상자는 점차 확대되는 방향으로 개정되어 왔다. 최초 제정 시에는 제조업자에게만 의제매입세액공제를 허용하였으나 1994년부터 모든 업종을 영위하는 사업자에게 적용을 확대하였다. 그리고 면세포기로 영세율로 전환된 사업자에 대해서는 공제대상에서 배제하도록 하였다.

일부 수입재화에 대해 의제매입세액공제를 허용하도록 개정한 이유는 다음과 같다. 정부 당국은 실제 농수산물의 생산을 위해 물품을 구입하는 매입세액의 비율을 농수산물 등의 판매액 대비 약 5% 정도로 파악하였다. 그리고 매입세액공제율(약 9.1%)과 5%의 차액인 4.1% 정도를 정부에서 농어민에게 보조금을 지급하는 것과 같은 성격으로 파악하였다. 따라서 과세형평 차원에서 수입재화의 사용에 대해서도 국내의 경우와 마찬가지로 보조금을 지급해야 한다는 취지로 개정이 이루어졌다.

동 제도 시행 초기에는 내수용과 수출용에 대해 공제율을 달리 적용하였다. 1977년 9월부터 수출재화의 의제매입세액공제율을 기존 10/110에서 5/105로 인하하였다. 수출재화에 대해 공제율을 인하하여 적용한 이유 또한 의제매입세액공제를 일종의 보조금으로 파악한 결과이다. 즉, 의제매입세액공제율이 10/110(약 9.1%)일 경우 농수산물 등의 생산에 투입된 원재료 구입 시 농수산물 생산업자인 농어민이 부담한 매입부가가치세액이 농수산물의 판매가격 대비 5/105(약 4.8%) 정도이고 나머지 4.3%는 보조금 지급 효과로 파악하였다. 때문에 수출재화에 대해서는 의제매입세액공제율인 9.1%에서 농어민이 부담한 매입

부가가치세액 4.8%를 차감한 4.3% 정도를 보조금 지급효과로 보았고 공제율을 5/105로 인하함으로써 이러한 보조금 효과를 제거하고자 한 것이다.

이후 1984년 5월부터는 내수용 재화에 대해서도 공제율을 수출재화와 동일하게 5/105로 인하하였다.¹²⁾ 면세 농·축·수·임산물가액에 실제로 포함되어 있는 부가가치세의 비율을 감안하여 내수용재화의 공제율을 수출재화와 같은 수준으로 인하한 것이다. 뿐만 아니라 기호식품에 사용되는 원재료에 대하여는 의제매입세액공제를 받을 수 없도록 축소하는 한편 국제수지의 개선 및 관련재화의 가격안정화를 유도하기 위하여 일부 배합사료의 원재료인 수입곡물에 대하여도 추가로 의제매입세액이 공제되도록 조정하였다.

종전에는 수입되는 농·축·수산물 또는 임산물에 대해 실제수입가격을 정하기 위하여 그 부대비용, 즉 운임·보험료(수입조건에 따라 FOBC & F·CIF 등), 통관수수료를 감안하여 비교적 복잡하게 계산토록 하였다. 하지만 1989년 2월 20일 시행규칙의 개정으로 수입되는 농산물 등에 대한 수입가액의 계산을 단순화하여 일률적으로 관세의 과세가격을 수입가액으로 하도록 하였다.

한편 동 제도의 적용대상자는 점차 확대되는 방향으로 개정되어 왔다. 최초 제정 시에는 제조업자에게만 의제매입세액공제를 허용하였으나 1994년부터 모든 업종을 영위하는 사업자에게 적용을 확대하였다(1993.12.31. 부가가치세법 개정). 2000년부터는 의제매입세액공제 대상을 음식업을 운영하는 간이과세자로 확대하였다(1999.12.28. 부가가치세법 개정, 제26조의 3 신설). 그리고 면세포기로 영세율로 전환된 사업자에 대해서는 공제대상에서 배제하도록 하였다(2003.12.30 부가가치세법 개정).

또한 동 제도의 적용대상자가 확대되는 과정에서

12) 이는 동 제도의 정책목적이 누적효과만을 제거하기 위한 것임을 시사한다. 그 이유에 대한 보다 자세한 논의는 제3장을 참조하기 바란다.

적용되는 공제율도 변화를 경험하게 되었다. 동 제도의 시행 초기에는 제조업이라는 단일 업종에 대하여 단일 공제율(10/110)만이 존재하였다. 특히 1994년 모든 업종에 동 제도가 적용되면서 1994~1999년까지 모든 업종에 대해 3/103이라는 동일한 공제율을 적용하였다(1993.12.31. 부가가치세법시행령 및 시행규칙 개정).

2000년 이후에는 음식업자에 대하여 다른 업종과 구분하여 우대공제율이 적용되었다. 농수산물 등의 원재료 수요가 많은 음식점업에 대하여 예외적으로 의제매입세액공제율을 5/105로 인상하여 적용한 것이다(2000.3.31 부가가치세법 시행규칙 개정). 2002년부터는 일반 업종에 대한 의제매입세액공제율이 2/102로 인하되면서 음식점업에 대해서도 기존 5/105에서 3/103으로 공제율을 인하하였다(2001.12.31. 부가가치세법 시행규칙 개정). 그 후 2005년 3월, 음식업자에 대한 의제매입세액공제율을 다시 5/105로 상향조정하고 2006년 12월 31일까지 적용하도록 하여 일몰기한을 설정하였다.

음식업자에 대한 과세우대조치는 그 후에도 계속되었다. 2007년 4월 개정 시에는 음식업자에 대한 우대공제율의 일몰기한을 다시 2008.12.31까지 연장하였고 공제율도 6/106으로 상향 조정하였다. 그리고 2009년 3월 개정을 통해 일몰기한을 다시 2010년 12월 31일까지로 연장하였다. 동시에 음식점업을 영위하는 개인사업자의 의제매입세액공제율을 기존 6/106에서 8/108로 인상하여 어려움을 겪고 있는 영세음식점업자의 세부담을 경감해 주고자 하였다. 2010년 3월 개정 시에는 영세자영업자 지원이라는 음식점업에 대한 의제매입세액공제제도의 취지를 감안하여 유흥주점·나이트클럽 등은 일반음식점업보다 낮은 4/104의 공제율을 적용하도록 하였다. 그 결과 현재는 음식업자 내에서도 사업자와 사업유형별로 공제율 적용을 달리하여 개인사업자에 대해서는 8/108,

현재는 음식업자 내에서도 사업자와 사업유형별로 공제율 적용을 달리하여 개인사업자에 대해서는 8/108, 법인은 그보다 낮은 6/106의 공제율을 적용하고, 유흥주점·나이트클럽 등은 4/104의 공제율이 적용되고 있다.

법인은 그보다 낮은 6/106의 공제율을 적용하고, 유흥주점·나이트클럽 등은 4/104의 공제율이 적용되고 있다. 그리고 2010년까지였던 우대공제율의 일몰기한을 2011년에 다시 2년 연장하여 2012년 12월 31일까지 적용되도록 하였다. 이러한 일몰기한 규정은 2012년 2월 개정 시 폐지되어 현재는 음식업자에 대한 의제매입세액 우대공제율 적용이 상시화되었다. 동 제도의 연혁과 공제율의 추이에 대해서는 각각 <부표 2>와 <부표 3>을 참조하기 바란다.

III. 농수산물 등의 의제매입세액 공제제도 정비 방향

1. 정책목적별 적정 공제율 수준

우리나라의 농수산물 의제매입세액공제제도의 공제율의 적정성에 대한 판단은 사실상 제도의 정책 목적에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 때문에 이를 고려하여 아래에서는 정책 목적별로 나누어 적정 공제율 수준을 파악하고자 한다.

공제율의 적정성에 대한 판단을 위해서는 먼저 중간 생산·유통단계에서 면세가 적용되는 경우의 세수 효과를 이해하는 것이 필수적이다. 일반적으로 부가가치세 과세체계에서는 과세거래 → 면세거래 → 과세

중간 생산·유통단계에서 면세가 이루어지는 경우 최종소비자 가격이 모든 생산·유통단계에서 정상 과세되는 경우보다 높아지는 것을 알 수 있다. 이런 문제를 교정하기 위해서는 궁극적으로 최종소비자 가격을 낮춰주는 별도의 조치가 필요함을 알 수 있다.

거래의 흐름이 이루어지면 소위 '환수효과(catching-up effect)'와 '누적효과(cascading effect)'가 발생한다 (아래의 <표 2>를 참조하기 바람).

여기서 누적효과란 면세 이전의 생산단계에서 창출된 부가가치와 이에 대한 세액에 대하여 후속단계에서 다시 추가적으로 중복하여 과세하는 것을 말한다. 환수효과는 중간 생산단계에서 면세를 적용하고 후속단계에서 정상과세된다면 면세의 효과, 즉 중간 생산단계에서 창출된 부가가치에 대한 비과세 효과가 사라지고 국고로 다시 회수되는 효과를 뜻한다.

아래의 <표 2>에서는 예제를 통해 누적효과와 환수 효과에 대해 살펴보고자 한다. 동 예제에서는 채소를 비닐하우스에서 재배하여 채소 가공회사에 납품하는 농민의 경우를 상정하고 있다. 비닐제조사와 채소 가공회사는 일반과세자이며, 농민의 경우만 비교를 위해 첫 번째 패널에서는 일반과세자, 두 번째 패널에서는 면세사업자로 가정하였다.

농민이 일반과세자일 것을 가정한 첫 번째 패널에서는 모든 생산·유통단계에서 정상적으로 과세가 이루어진다. 이런 경우 최종소비자가 지불하는 최종가격은 33만원이 된다. 이와 달리 두 번째 패널에서는 특정 정책목적(예: 부가가치세의 역진성 보완 및 저소득층 지원)을 위해 미가공식품인 채소에 대해 면세되는 경우를 가정하였다. 이때 최종소비자가 지불하

는 최종가격은 34.1만원이 된다.

두 번째 패널의 경우에는 특히, 면세단계 이후의 정상 과세단계에서 부과징수된 부가가치세액은 3.1만원으로 나타나는데, 여기에는 환수효과 및 누적효과로 인한 세금이 포함되어 있음을 알 수 있다. 즉, 부담한 총부가가치세액 3.1만원은 채소 생산단계에서 면제된 부가가치세액 1만원(환수효과)과 비닐 제조단계에서 생산된 부가가치(10만원)와 그 부가가치세액(1만원)에 각각 중복 과세된 1.1만원(10만원×10%+1만원×10%, 누적효과), 그리고 채소 가공단계에서 창출된 부가가치(10만원)에 대한 부가가치세액 1만원으로 구성되어 있는 것이다.

이와 같이 중간 생산·유통단계에서 면세가 이루어지는 경우 최종소비자 가격이 모든 생산·유통단계에서 정상 과세되는 경우보다 높아지는 것을 알 수 있다. 따라서 이런 문제를 교정하기 위해서는 궁극적으로 최종소비자 가격을 낮춰주는 별도의 조치가 필요함을 알 수 있다.

<표 2> 중간생산 단계가 면세인 경우의 세수효과

1. 모든 생산자가 일반사업자인 경우

(단위: 천원)

| 거래단계 | 매입액 ① | 부가 가치 ② | 매출액 ③= ①+② | 명목 세율 ④ | 매출세액 ⑤= ③×④ | 매입 세액 ⑥ | 납부세액 ⑦= ⑤-⑥ | 공급대가 ⑧= ③+⑤ |
|--------|----------|---------------|------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 비닐제조사 | 0 | 100 | 100 | 10% | 10 | 0 | 10 | 110 |
| 농민(채소) | 100 | 100 | 200 | 10% | 20 | 10 | 10 | 220 |
| 채소가공사 | 200 | 100 | 310 | 10% | 30 | 20 | 10 | 330 |
| 계 | - | 300 | - | - | - | - | 30 | - |

2. 농민만 면세사업자이며 의제매입세액공제제도 등 특별한 조치가 없는 경우

(단위: 천원)

| 거래단계 | 매입액 ① | 부가 가치 ② | 매출액 ③= ①+② | 명목 세율 ④ | 매출세액 ⑤= ③×④ | 매입 세액 ⑥ | 납부세액 ⑦= ⑤-⑥ | 공급대가 ⑧= ③+⑤ |
|--------|----------|---------------|------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 비닐제조사 | 0 | 100 | 100 | 10% | 10 | 0 | 10 | 110 |
| 농민(채소) | 110 | 100 | 210 | 면세 | 0 | 0 | 0 | 210 |
| 채소가공사 | 210 | 100 | 310 | 10% | 31 | 0 | 31 | 341 |
| 계 | - | 300 | - | - | - | - | 41 | - |

주: 매입액은 원칙적으로 세발가격이나 면세단계와 그 후속단계에서는 매입세액공제를 받을 수 없으므로 세합가격이다.

중간 생산·유통단계에서 면세가 적용되는 경우의 세수효과에 대한 이해는 정책 목적에 따라 적정 공제율의 크기가 결정됨을 시사한다. 아래에서는 정책 목적별로 적정 공제율의 크기가 작은 순서부터 차례대로 살펴보고자 한다. 첫 번째 정책 목표는 부가가치세에 부가가치세가 과세되는 효과 및 면세 이전단계의 부가가치가 중복과세되는 효과인 누적효과를 제거하기 위한 것이라고 보는 경우이다. 즉, 중간 생산단계에서 면세가 이루어짐에 따라 발생하는 자원배분의 왜곡을 교정하는 것이 주된 정책 목표일 경우 적정 공제율을 살펴보자.

누적효과는 면세사업자인 농어민이 부담한 매입세액이 과세사업자에게 전가되어 과세사업자의 원가에 포함되기 때문에 발생하는 것이다. 그러므로 농어민이 부담한 매입세액만을 매입세액으로 의제하여 공제하도록 공제율을 설정한다면 누적효과는 제거될 수 있다.

따라서 누적효과를 제거하기 위한 적정 공제율(d^*)은 개념적으로 “면세 농산물 등을 공급하는 자가 환급 받지 못한 매입세액(tI) / 부가가치세를 면제받아 공

누적효과는 면세사업자인 농어민이 부담한 매입세액이 과세사업자에게 전가되어 과세사업자의 원가에 포함되기 때문에 발생하는 것이다. 그러므로 농어민이 부담한 매입세액만을 매입세액으로 의제하여 공제하도록 공제율을 설정한다면 누적효과는 제거될 수 있다.

급받은 농산물 등의 매입가액($P_A=(1+t)I+V$)”으로 정의할 수 있다.¹³⁾

$$d^* = \frac{tI}{P_A} = \frac{tI}{(1+t)I+V}$$

$$= \frac{(1+t)I}{(1+t)I+V} \times \frac{t}{1+t} \left(< \frac{10}{110} \right)$$

$$= (1-\tilde{v}) \times \frac{t}{1+t}, \tilde{v} = \frac{V}{P_A}$$

여기서 적정 공제율의 크기는 110분의 10보다 작음을 알 수 있고, 특히 농어민의 과세분 매입액(I)의 규모가 농어민이 창출하는 부가가치 등(V)¹⁴⁾에 비해 작을수록(즉, \tilde{v} 가 1에 근접할수록) 110분의 10보다 더욱 더 작아지게 될 것이다.

한편, 농산물 등의 의제매입세액공제제도의 정책 목표가 누적효과의 제거에 있다면 수입산 미가공식품에 대하여는 동 제도를 배제하는 것이 바람직할 것이다. 수입산 미가공식품의 경우에는 수입지국과세 원칙에 의거하여 본국에서 수출될 때 영세율을 적용받고, 미가공식품의 수입에 대하여 부가가치세를 면제하는 면세가 적용되어 사실상 부가가치세가 완전히

13) 여기서 V 는 면세 농산물 등을 공급하는 자의 공급가액에서 과세분 매입액(세합가격)을 제외한 금액임. 즉, 면세 농산물 등을 공급하는 자에게 면세분 매입액이 존재한다면 동 금액과 공급하는 자의 부가가치의 합계액임.
14) 여기서 부가가치 등이라 함은 농어민의 공급가액에서 과세 매입분을 차감한 것을 의미한다.

농산물 등에 대한 의제매입세액 부당공제를 축소하기 위해서는 세정 측면에서 부당 공제자에 대한 세무조사의 빈도를 높여 세무행정의 사각지대를 축소하는 노력이 있어야 할 것이다.

면제된 상태로 국내 과세사업자가 이미 구입할 수 있기 때문이다. 따라서 수입산 미가공식료품에 대해 의제매입세액공제제도를 허용하는 것은 국내산 미가공식료품에 대한 역차별을 낳는 결과가 될 것이다. 또한 수입산을 공제대상에서 배제하더라도 국내산 미가공식료품에 대해 누적효과를 제거할 수 있을 만큼의 공제율을 적용하지 않는다면 역차별은 완전히 해소되지 않을 것이다.

두 번째 가능한 정책 목표는 누적효과뿐만 아니라 환수효과도 제거하기를 원하는 경우이다. 즉, 면세 농산물 등의 생산단계 및 그 이전에 이루어졌던 부가가치세 면제 효력을 최종소비자 단계까지 유지시키고자 하는 것이다.¹⁵⁾ 즉, 최종소비자는 면세 농산물 등의 생산단계 및 그 이전 단계에서 창출된 부가가치 중 부가가치세가 면제되었던 부가가치에 대해서는 부가가치세를 부담하지 않게 하는 것이다. 이때의 적정 공제율(d^*)은 다음과 같고, 현행 세율 아래서 110분의 10이 될 것이다.

$$d^* = \frac{t}{1+t}$$

공제액은 부가가치세를 면제받아 공급받은 농수산물 등의 매입가액($P_A = (1+t)I + V$)에 적정 공제율(d^*)을 곱한 금액이 된다.

이러한 정책목표에서는 수입산에 대한 공제율을 아래와 같이 조정해야 국내산에 대한 역차별이 해소될 것이다. 여기서 α 는 수입산 미가공식료품의 부가가치율을 의미한다.

$$\text{수입산에 대한 적정 공제율}(d^{*f}) = \alpha \left(\frac{t}{1+t} \right)$$

그리고 수입산에 대한 적정 공제율(d^{*f})은 아래의 식으로부터 도출이 가능하다. 이때, I 는 국내 수입업자의 매입가액, 즉 외국 수출업자의 공급가액을 의미하고, V 는 국내 수입업자의 부가가치를 의미한다.

$$[(1-d^{*f})I + V](1+t) = (I + V) + t[V + (1-\alpha)I]$$

아래의 <부표 4>에서는 예제를 통해 정책목적별 적정 공제율을 제시하고 있다.

2. 부당공제 축소 등 제도개선 방안

농산물 등에 대한 의제매입세액 부당공제를 축소하기 위해서는 세정 측면에서 부당 공제자에 대한 세무조사의 빈도를 높여 세무행정의 사각지대를 축소하는 노력이 있어야 할 것이다. 이와 더불어서 세제 측면에서 부당공제가 무시할 수 없다고 판단되면, 음식업자 등 부당 공제의 혐의가 있는 업종에 대해서는 중고품 등의 의제매입세액공제제도처럼 의제매입세액공제의 한도를 단기적으로 설정하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편 농산물 등의 의제매입세액공제 규모를 분석한 연구에 따르면 음식업과 제조업에서 대부분의 의제매입세액공제가 발생하고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 음식업의 공제규모가 최근에 매우 크게 증가하고 있는

15) 오로지 면세 농산물 등의 생산단계에서 창출된 부가가치와 관련된 환수효과만을 추가적으로 제거하는 것도 가능하다. 이 경우의 적정 공제율은 면세 농산물 등의 생산단계에서의 부가가치율이 낮으면 낮을수록 본문에서 제시된 적정 공제율(10/110)보다 더욱 더 작아질 것이다.

것으로 나타나고 있다. 이는 음식업에 적용되는 공제율이 기타 업종의 공제율보다 훨씬 높고, 음식업의 경우 간이과세자도 동 제도를 적용받아 대상인원도 많기 때문이다. 이와 같이 음식업에 상대적인 특혜를 제공하는 것은 음식업의 영세성 및 경제적 어려움에 기인한다. 그러나 상대적으로 규모가 큰 법인사업자나 유흥주점에도 상대적으로 많은 혜택을 주는 것은 형평성 측면에서 바람직하지 않다. 또한 간이과세자제도의 취지가 납세편의에 있다는 점과 실제 부가가치율보다 낮은 업종별 부가가치율을 통해 세액을 계산한다는 점에 비추어 봤을 때 간이과세자에 대해서는 의제매입세액공제를 허용하지 않는 것이 바람직하다.

IV. 결론

농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도는 그 규모가 상당한 수준에 도달하였다. 그에 따라 재정건전화의 필요성이 더욱 증가하면서 동 제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 현행 농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도는 부가가치세법에 규정되어 조세지출예산서의 작성대상 조세지출 목록에서 빠져 있고, 그 결과 조세지출의 사전·사후 관리대상에서 제외된 상태이다. 하지만 현재 과세당국이 의제매입세액공제제도의 상대적으로 높은 공제율이 보조금 성격을 지닌 것으로 인식하고 있다면 조세지출 목록에 포함시켜 관리하는 것이 바람직하다고 본다.

현행 농산물 등에 대한 의제매입세액공제제도의 문제점으로 지적되는 부분은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 동 제도의 정책 목표가 명확하게 드러나지 않는다는 것이다. 둘째는 부당공제의 가능성이 높다는

현재 과세당국이 의제매입세액공제제도의 상대적으로 높은 공제율이 보조금 성격을 지닌 것으로 인식하고 있다면 조세지출 목록에 포함시켜 관리하는 것이 바람직하다고 본다.

점이다. 의제매입세액공제제도의 정책 목표는 크게 중간 생산단계가 면세됨에 따라 발생하는 누적효과와 환수효과의 제거 범위에 따라 구분될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 정책 목적에 따라 적정 공제율 수준을 산출하는 것이 적어도 이론적으로 가능하게 된다.


중간 생산단계의 면세로 인한 자원배분의 왜곡을 최소화하기 위하여 누적효과만을 제거하려는 경우 적정 공제율은 $(1-\tilde{v}) \times \left(\frac{t}{1+t}\right)$ 이 된다. 여기서 \tilde{v} 는 면세

농산물 등을 공급하는 자의 조정된 부가가치율(즉, 공급가액에서 과세분 매입액(세금 포함)을 차감한 금액을 공급가액으로 나눈 값)이다. 한편 의제매입세액공제제도의 정책목표가 누적효과뿐만 아니라 농산물 등의 생산단계 및 그 이전 단계의 부가가치세 면제 조치에 대한 환수효과도 모두 제거하는 데 있는 경우라면 적정 공제율은 $\left(\frac{t}{1+t}\right)$ 이 될 것이다. 즉, 현행 10% 부가가치세율 체계에서 10/110의 값이 된다.¹⁶⁾

현행 공제율 수준과 공제율 설정 방식을 살펴보면, 현행 공제율 수준은 앞의 두 가지 정책 목표와 부합하지 않으며, 단순히 정책적으로 설정된 것으로 판단된다. 왜냐하면 현행 공제율 수준은 모두 10/110보다 작아 누적효과와 환수효과를 모두 제거하려는 의도는 없는 것으로 판단되기 때문이다. 또한 사업자 유형(개

16) 만약 농산물 등의 생산 및 그 이전단계에서 취해진 모든 부가가치세 면제 조치가 아닌 농산물 등의 생산단계에서 창출된 부가가치에 대한 부가가치세 면제 조치의 환수효과를 제거하려는 경우 적정 공제율은 10/110보다 낮은 수준일 것이다.

인, 법인) 및 사업유형(과세유형중주점 여부, 음식점 여부)별 공제율을 달리 적용하는 경우에도 각 유형별 부가가치율을 고려하지 않았기 때문에 누적효과를 제거하려는 목적을 지니지도 않은 것으로 보인다.

향후 동 제도를 정비할 때에는 정책목표를 분명하게 설정하고 공제율도 그에 부합하도록 설정해야 할 것이다. 특히 수입산 미가공식품의 경우 이론적으로 국내산의 역차별 가능성을 해소하기 위해 국내산에 적용되는 공제율보다 낮게 설정할 필요가 있는 것으로 보인다. 이에 더불어 농산물 등의 의제매입세액공제 제도의 경우 부당공제 가능성이 제기됨에 따라 세무조사 확대 등 엄정한 과세행정 집행이 요구된다. 더불어서 동 제도의 정비 시 공제 상한선을 한시적으로 도입하는 것도 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 업종별로 차등화된 공제율 및 적용사업자 범위의 합리적 조정이 필요하다고 본다. 만약 영세 음식점에 대한 지원이 필요하다면 부가가치세 측면보다는 소득세 측면 또는 직접지원 측면을 고려하는 것이 보다 합리적인 방향으로 판단된다. 

〈참고문헌〉

- 국세청, 『간추린 개정세법』, 각 연도
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- 삼일아이닷컴, 『세법조문별 해설』, (<http://www.samili.com>)
- 재무부, 『84 간추린 개정세법』, 1985년
- 김영수, 「부가가치세법상 의제매입세액공제제도」, 『산업경영연구』, 제29권, 제5호(제51집), 2006.
- 김종민·김인식, 「부가가치세 환수효과와 누적효과 개선에 관한 연구」, 『세무회계연구』, 제27권, 2010.
- 서희열, 「의제매입세액공제제도의 현황과 개선방안」, 『세무학연구』, 제7호, 한국 세무학회, 1996, pp. 185~213
- 옥무석, 『부가가치세 면세·공제제도 개선방안 : 의제매입세액공제, 재활용폐자원매입세액 공제제도, 금지금에 대한 과세제도 개선방안을 중심으로』, 한국국제조세 협회, 2001.
- 이준규, 채상병, 「의제매입세액공제제도의 적정성」, 『조세법연구』, 제12-1호, 2006.
- 장보원, 「우리나라 부가가치세법상 의제매입세액공제에 관한 소고-농어민 및 미가공 농산물 등의 취급을 중심으로」, 서울시립대학교 세무전문대학원 석사학위논문, 2011.
- 채상병, 「의제매입세액공제제도에 관한 연구」, 경희대 경영대학원, 석사학위논문, 2005.
- 허대정, 「부가가치세법상 의제매입세액공제에 대한 연구」, 『재정정책논집』, 제6권, 한국재정정책학회, 2004, 02.
- 홍성경·박성배, 「신용카드 활성화가 부가가치세과세표준과 의제매입세액공제에 미치는 영향」, 『세무학연구』, 제21권, 제1호, 2004.
- 홍성경, 「신용카드 활성화가 세부담 증가 및 의제매입세액공제에 미치는 영향-음식업 부가가치세 증가를 중심으로」, 경원대학교 박사학위논문, 2002.

〈부표 1〉 의제매입세액공제 추이

(단위: 건, 백만원)

| 구 분 | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|-------------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 인원 | 세액 | 인원 | 세액 | 인원 | 세액 | 인원 | 세액 | 인원 | 세액 |
| 합 계 | 40,507 | 256,677 | 68,158 | 340,947 | 113,459 | 296,411 | 142,565 | 309,551 | 181,418 | 354,623 |
| 농업·수렵·임업·어업 | 40 | 1,116 | 53 | 1,034 | 38 | 807 | 49 | 1,161 | 57 | 397 |
| 광업 | 4 | 18 | 4 | 18 | 2 | 3 | 1 | 11 | 1 | 10 |
| 제조업 | 7,399 | 162,288 | 8,186 | 176,152 | 6,430 | 143,432 | 6,760 | 135,339 | 6,976 | 146,628 |
| 전기·가스·수도업 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 도매업 | 690 | 19,756 | 878 | 16,169 | 699 | 8,181 | 812 | 7,634 | 825 | 7,858 |
| 소매업 | 640 | 2,191 | 679 | 2,550 | 587 | 1,611 | 692 | 1,744 | 781 | 1,651 |
| 부동산매매업 | 1 | 0 | 6 | 32 | 4 | 8 | 8 | 27 | 17 | 87 |
| 건설업 | 603 | 2,378 | 762 | 2,938 | 623 | 2,261 | 778 | 2,449 | 913 | 3,459 |
| 음식업 | 29,609 | 54,383 | 55,819 | 125,959 | 103,661 | 128,201 | 131,745 | 147,170 | 170,056 | 179,132 |
| 숙박업 | 497 | 8,072 | 600 | 8,627 | 399 | 6,310 | 408 | 7,275 | 412 | 7,500 |
| 운수·창고·통신업 | 55 | 271 | 18 | 337 | 18 | 266 | 19 | 241 | 18 | 221 |
| 부동산임대업 | 148 | 623 | 181 | 574 | 237 | 530 | 331 | 633 | 392 | 902 |
| 대리·중개·도급업 | 217 | 2,286 | 146 | 2,278 | 114 | 1,488 | 140 | 1,793 | 146 | 1,990 |
| 서비스업 | 603 | 3,295 | 826 | 4,279 | 647 | 3,313 | 821 | 4,069 | 824 | 4,788 |

| 구 분 | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|
| | 신고건수 | 공제세액 | 신고건수 | 공제세액 | 신고건수 | 공제세액 | 신고건수 | 공제세액 | 신고건수 | 공제세액 | 신고건수 | 공제세액 |
| 합 계 | 132,735 | 488,160 | 252,269 | 653,883 | 308,660 | 906,511 | 342,557 | 1,116,805 | 368,210 | 1,492,231 | 398,706 | 1,748,176 |
| 농업·수렵·임업·어업 | 55 | 369 | 66 | 374 | 69 | 333 | 74 | 468 | 91 | 604 | 98 | 776 |
| 광업 | 1 | 11 | 1 | 13 | 2 | 9 | 2 | 9 | 2 | 14 | 3 | 23 |
| 제조업 | 7,084 | 137,514 | 7,421 | 135,332 | 7,804 | 152,561 | 8,182 | 213,658 | 8,833 | 202,551 | 9,324 | 211,895 |
| 전기·가스·수도업 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 도매업 | 907 | 13,534 | 1,089 | 14,193 | 1,272 | 19,317 | 1,453 | 23,847 | 1,585 | 28,423 | 1,473 | 30,757 |
| 소매업 | 642 | 2,355 | 1,070 | 2,944 | 1,304 | 3,744 | 1,518 | 4,455 | 1,828 | 5,901 | 1,798 | 7,670 |
| 부동산매매업 | 17 | 219 | 28 | 117 | 29 | 166 | 40 | 291 | 30 | 284 | 31 | 354 |
| 건설업 | 976 | 3,891 | 1,120 | 4,413 | 1,269 | 5,618 | 1,404 | 6,808 | 1,610 | 8,342 | 1,700 | 8,044 |
| 음식업 | 120,747 | 302,157 | 238,797 | 459,754 | 293,848 | 677,891 | 326,685 | 819,421 | 350,793 | 1,199,130 | 380,392 | 1,424,104 |
| 숙박업 | 442 | 13,062 | 489 | 14,304 | 516 | 17,966 | 549 | 18,213 | 566 | 16,544 | 583 | 21,695 |
| 운수·창고·통신업 | 13 | 167 | 24 | 228 | 31 | 292 | 33 | 431 | 28 | 1,114 | 30 | 1,361 |
| 부동산임대업 | 763 | 3,064 | 893 | 3,871 | 996 | 4,626 | 909 | 5,007 | 921 | 5,571 | 1,045 | 8,195 |
| 대리·중개·도급업 | 133 | 3,106 | 187 | 3,409 | 196 | 4,005 | 273 | 5,242 | 261 | 5,950 | 267 | 6,815 |
| 서비스업 | 955 | 8,711 | 1,084 | 14,931 | 1,324 | 19,983 | 1,435 | 18,955 | 1,662 | 17,803 | 1,962 | 26,487 |

주: 연도별 신고건수는 각 연도 제2기 신고 건수임
 자료: 『국세통계연보』 각 연도

〈부표 2〉 의제매입세액공제 개정연혁

| | 적용기간 | 개정내용 | 개정 이유 |
|----------------------|--|--|--|
| 1977.3.11 시행규칙 제정 | 미적용 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 : 13/113(탄력세율) ■ 공제배제품목: 주류, 과자류, 커피, 차, 수입농·축·수산물 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부가가치세의 기본세율 13%를 전제로 공제율 설정 ■ 수입재화는 농수산물의 생산을 장려하고 농수산물을 이용한 생산업자 보호 육성과 소득재분배 등의 입법취지에 맞지 아니하기 때문에 공제 배제함 |
| 1977.7.1 시행규칙 개정 | 1977.7.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 인하 10/110 ■ 수입농산물 공제허용: 밀, 밀가루, 옥수수, 옥수수가루, 대두 등 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부가가치세를 탄력세율 10%를 적용하기로 결정함에 따라 공제율을 10/110으로 인하함 ■ 의제매입세액공제는 보조금의 성격이므로 수입재화에 대해서도 과세형평을 고려하여 공제대상에 포함함 |
| 1977.9.14 시행규칙 개정 | 1977.9.14 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 차등적용: 내수재화 10/110, 수출재화 5/105 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 실제농수산물의 생산을 위해 물품을 구입하는 매입세액의 비율이 판매액 대비 약 5%라고 파악하고 이를 초과하는 부분은 보조금으로 봄 |
| 1983.7.1 | 1983.7.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 수입품 중 공제배제품목 추가: 스낵과자, 아이스크림, 포장과자, 특별소비세 과세되는 가구, 모피, 코코아, 카카오마스, 청정음료, 빙과류, 발효유 및 산성음료, 자양강장품, 천연과실음료, 사탕, 전당분 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 의제매입세액공제는 가격보조금의 성격을 띠므로 주세과세대상이나 과자류 등과 같은 재화에 대하여는 의제매입세액이 공제되지 아니하는 재화로 분류함 |
| 1984.5.1 | 1986.1.1 ~ 1984.5.1 ~ 1984.5.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 내수용 및 수출용 원재료 공제율 단일화: 내수용 10/110, 수출용 5/105 → 5/105 단일화 ■ 공제대상 수입곡물 추가: 보리, 호밀, 귀리, 강피류 ■ 국산품 중 공제배제품목 추가: 다류제품, 인삼제품 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 농수산물 등의 생산단계에서 투입되는 비료 등에 관련된 실제 부가가치세액을 감안하여 내수용재화의 공제율을 수출재화와 같은 수준으로 인하 조정 ■ 배합사료의 원재료로 수입하는 곡물을 다양화를 위해 곡물수입에 따른 외화부담 절감 및 배합사료 등 관련 재화의 가격안정화 유도 ■ 의제매입세액공제는 일종의 가격보조금 제도이므로 기호식품과 인삼제품에 대하여는 특별소비세 과세유무에 관계없이 의제매입세액공제 재화에서 배제 |
| 1987.12.31 | 1987.1.1. ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 천연과실음료를 공제허용품목으로 변경 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 조세감면규제법에 의해 특별소비세가 면제되는 천연과실음료에 대하여 과실재배농가의 소득증대 등을 감안하여 의제매입세액 공제배제품목서 제외함 |
| 1988.7.12 시행규칙 개정 | 1988.7.12 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제배제품목 삭제 → 3/103의 공제율 적용 ■ 종전의 공제배제품목과 수입원재료에 대하여 공제허용 및 공제율 단일화(3/103) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제배제대상범위를 시행규칙에서 규정한 것은 모법의 위임근거 없는 무효의 규정이므로 삭제함 ■ 수입원재료와 국산원재료의 차別に 따른 무역마찰소지 제거 |
| 1993.12.31 | 1994.1.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 제조업에서 모든 업종으로 적용 확대 ■ 공제율 단일화: 3/103 (제조업의 경우 1996.12.31까지 5/105 또는 3/103 적용) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업 등 비제조업과의 형평 감안 |
| 1999.12.28 | 2000.7.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업을 영위하는 간이과세자까지 적용 대상 확대 (공제율 5/105) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 세금계산서 수취가 어려운 음식업의 과표양성화 유도 |
| 2000.3.31 시행규칙 | 2000.1.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업을 영위하는 개인사업자에 대한 공제율 인상: 3/103 → 일반 : 3/103, 음식업 5/105(차등적용) ■ 제출증빙서류요건 강화 - 매입처별계산서합계표, 신용카드매출전표(영수증 삭제) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업은 현실적으로 세금계산서 수취가 어려운 경우가 많아 공제율을 상향조정(3/103 → 5/105) ■ 면세사업자의 과표양성화 도모 및 허위영수증에 의한 공제를 배제하기 위하여 공제요건을 강화함 |

〈부표 2〉 의제매입세액공제 개정연혁 〈계속〉

| | 적용기간 | 개정내용 | 개정 이유 |
|--------------------|--------------------------|---|--|
| 2001.12.31 시행규칙 | 2002.1.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 축소: 3/103(음식업 5/105) → 2/102(음식업 3/103) ■ 공제대상 확대: - 면세 단순가공식품인 김치, 두부 등과 광물인 소금 포함 - 농수산물 등의 1차 가공과정에서 발생하는 부산물 포함 ■ 의제매입세액공제 증빙서류 변경 등: 신용카드매출전표수취명세서로 변경 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 농·어업용기자재에 대해 영세율 적용 확대 및 수입 농산물 비중 확대 등으로 인해 면세농산물을 구입하는 사업자가 부담하는 실제 VAT부담율보다 종전의 공제율이 너무 높아 이를 조정함 ■ 의제매입세액이 공제되는 면세농산물과의 형평 고려 및 농산물의 부산물도 부가가치세가 면제되고 있으므로 면세농산물과 동일하게 공제대상에 포함 ■ 신용카드 등에 의해 면세농산물을 구입 시 증빙서류는 신용카드매출전표수취명세서를 제출하도록 변경 |
| 2005.3.11 시행규칙 | 2005.1.1 ~ 2006.12.31 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업에 대한 공제율 상향조정 3/103 → 5/105 (2006.12.31까지) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 내수부진으로 어려움을 겪고 있는 음식점업자를 지원 |
| 2007.4.2 시행규칙 | 2004.1.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업에 대한 우대공제율 일몰연장(2008.12.31까지) ■ 음식업에 대한 공제율 상향조정(5/105 → 6/106) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업계의 경영난을 감안하여 음식업자에 대한 세제지원을 위하여 의제매입세액공제를 상향 조정 |
| 2009.3.26 시행규칙 | 2009.1.1 ~ 2010.12.31 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업에 대한 우대공제율 일몰연장(2010.12.31까지) ■ 개인음식점 공제율 인상(6/106 → 8/108) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 영세 자영업자의 의제매입세액공제 확대 |
| 2010.3.31 시행규칙 | 2010.4.1 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 과세유흥주점의 공제율 축소 8/108(법인 6/106) → 4/104 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개별소비세법상의 과세유흥주점에 대해 공제율 축소 |
| 2010.12.30 시행령 | 2011.1.1 ~ 2012.12.31 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 규정 상위 법령화(시행규칙 → 시행령 규정) ■ 음식업 우대공제율 일몰연장(2012.12.31까지) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율을 시행령에서 정하도록 한 법률 취지에 맞춰 시행령에서 공제율을 직접 규정하도록 함 ■ 체감경기가 어려운 음식업계의 부가가치세 부담완화를 위해 적용되는 우대공제율을 2년 연장함 |
| 2012.2.2 시행령 | 2012.2.2 ~ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업 공제율 일몰폐지 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 음식업자의 경영상 어려움 지원 |

주: 1) 의제매입세액공제 대상 원재료를 기존에는 국내산 농·축·수·임산물과 수입되는 농산물의 일부로 한정하여 5/105의 공제율을 적용하였으나, 이를 수입되는 농·축·수·임산물 모두를 포함시키되, 새로이 포함되는 원재료에 대한 공제율은 3/103으로 차등 적용하도록 개정함

2) 물가의 영향을 고려하여 인하된 공제율은 1986년부터 적용

3) 다만, 사료관리법에 의한 배합사료의 제조업자가 면세농산물 등을 공급받아 배합사료를 제조하는 경우의 의제매입세액 공제율은 2002.12.31.까지 3/103을 적용함

자료: 『간추린 개정세법』 각 연도 및 채병상(2005, pp. 18~20)

〈부표 3〉 의제매입세액공제 공제율 변천

| 적용기간 | | 1977.07.01 ~ | 1977.09.14 ~ | 1986.01.01 ~ | 1988.07.12 ~ | 1994.01.01 ~ | 2000.01.01 ~ | 2002.01.01 ~ | 2005.01.01 ~ | 2004.01.01 ~ | 2009.01.01 ~ | 2010.04.01 ~ |
|------|----------|-----------------|---------------------------------|-----------------|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 일반 | 제조업 | 10/110 | 10/110 (5/105) ¹⁾ | 5/105 | 5/105 (3/103) ²⁾ | 3/103 ³⁾ | 3/103 | 2/102 | 2/102 | 2/102 | 2/102 | 2/102 |
| | 기타 | | | | | | | | | | | |
| 음식업 | 개인 | | | | | 3/103 ³⁾ | 5/105 ⁴⁾ | 3/103 ⁵⁾ | 5/105 | 6/106 | 8/108 | 8/108 |
| | 법인 | - | - | - | - | | | | | | 6/106 | 6/106 |
| | 유흥 주점 | | | | | | | | | | - | 4/104 |

주: 1) 수출제하는 5/105의 공제율을 적용하였으며, 1986년부터는 내수재화와 동일하게 모두 5/105의 공제율을 적용함
 2) 기존에는 공제를 허용하지 않았던 수입 농·축·수·임산물과 공제배제품목 모두를 포함시키되, 새로이 포함되는 원재료에 대한 공제율은 3/103로 함
 3) 공제율을 단일화하고 제조업까지 적용을 확대함. 단, 제조업의 경우에는 1996.12.31까지 공제율을 5/105 또는 3/103을 적용함
 4) 2000년 이후부터 음식업에 대해 공제율을 달리 설정함
 5) 2012년 법개정 직전에는 음식업의 공제율을 3/103으로 하고 2012년 말까지 한시적으로 현행의 공제율을 적용하기로 하였음

〈부표 4〉 정책목적별 의제매입세액 적정 공제율 예시

1. 농민만 면세사업자이며 의제매입세액공제제도가 없는 경우

(단위: 천원)

| 거래단계 | 매입액 ① | 부가가치 ② | 매출액 ③=①+② | 명목세율 ④ | 매출세액 ⑤=③×④ | 매입세액 ⑥ | 납부세액 ⑦=⑤-⑥ | 공급대가 ⑧=③+⑤ |
|--------|----------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|---------------|---------------|
| 비닐제조사 | 0 | 100 | 100 | 10% | 10 | 0 | 10 | 110 |
| 농민(채소) | 110 | 200 | 310 | 0% | 0 | - | 0 | 310 |
| 음식점 | 310 | 300 | 610 | 10% | 61 | - | 61 | 671 |
| 계 | - | 600 | - | - | - | - | 71 | - |

2. 누적효과 제거용 의제매입세액공제제도의 도입: 공제율(110/310)×(10/110)

(단위: 천원)

| 거래단계 | 매입액 ① | 부가가치 ② | 매출액 ③=①+② | 명목세율 ④ | 매출세액 ⑤=③×④ | 매입세액 ⑥ | 납부세액 ⑦=⑤-⑥ | 공급대가 ⑧=③+⑤ |
|--------|----------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|---------------|---------------|
| 비닐제조사 | 0 | 100 | 100 | 10% | 10 | 0 | 10 | 110 |
| 농민(채소) | 110 | 200 | 310 | 0% | 0 | - | 0 | 310 |
| 음식점 | 300 | 300 | 600 | 10% | 60 | 10 | 50 | 660 |
| 계 | - | 600 | - | - | - | - | 60 | - |

3. 누적효과 · 환수효과 제거용 의제매입세액공제제도의 도입: 공제율 10/110

(단위: 천원)

| 거래단계 | 매입액 ① | 부가가치 ② | 매출액 ③=①+② | 명목세율 ④ | 매출세액 ⑤=③×④ | 매입세액 ⑥ | 납부세액 ⑦=⑤-⑥ | 공급대가 ⑧=③+⑤ |
|--------|----------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|---------------|---------------|
| 비닐제조사 | 0 | 100 | 100 | 10% | 10 | 0 | 10 | 110 |
| 농민(채소) | 110 | 200 | 310 | 0% | 0 | - | 0 | 310 |
| 음식점 | 281.8 | 300 | 581.8 | 10% | 58.2 | 28.2 | 30 | 640 |
| 계 | - | 600 | - | - | - | - | 40 | - |

2012 세법개정안

- 2012년 세법개정(안) 추진배경 및 주요 내용
조규범 / 기획재정부 조세정책과장
- 2012년 세법개정(안)에 대한 평가
전병목 / 한국조세연구원 연구위원

* '활력있는 경제·튼튼한 재정·안정된 미래'를 위한 2012년도 세법개정안이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 정책담당자의 2012년 세법개정안의 추진배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. (편집자 주)

2012년 세법개정(안) 추진배경 및 주요 내용



조규범
기획재정부 조세정책과장

I. 2012년 세법개정(안) 추진배경 및 기본 방향

올해 들어 완만한 회복세를 보이던 세계경제는 유럽 재정위기가 재부각되면서 여건이 악화되고 있다. 미국과 일본 등을 중심으로 부분적으로 회복되고 있으나 유로지역 부진이 지속되고 있으며, 중국 등 신흥국은 글로벌 경기약화에 따라 수출을 중심으로 성장세가 둔화되는 양상이다.

우리경제는 경기둔화에도 불구하고 서비스업을 중심으로 높은 취업자 증가세를 지속하면서 상반기 중 취업자가 45만명 증가하였다. 그러나 청년층이 체감하는 고용여건이 여전히 미흡하고 중소기업은 구인난을 겪고 있는 실정이며, 지난해 하반기 부진에서 다소 회복한 수출 및 내수시장 여건도 유럽 재정위기 여파 등으로 회복세가 지연되고 있다. 이러한 경제여건에 대응하여 경제활력 제고 및 내수 활성화, 서민·중산층에 대한 지속적인 지원 등을 위한 정책적 노력이 필요한 시점이다.

「2012년 세법개정(안)」은 “활력있는 경제·튼튼

한 재정·안정된 미래” 구현에 중점을 두고, 당면한 현안과제로서 유럽재정위기와 세계경제의 동반부진에 대응하여 일자리 창출 및 내수활성화 지원을 통해 경제활력을 높이며 경제위기에 취약한 서민·중산층을 지원하도록 하였다. 동시에, 긴 호흡을 가지고 조세지출에 대한 성과관리 강화 등 재정건전성을 제고해 나가며, 금융세제 선진화 및 100세시대를 대비한 연금·퇴직소득세제 개편 등도 함께 추진하도록 하였다.



II. 2012년 세법개정(안) 주요 내용

1. 일자리 창출 및 성장동력 확충

가. 고용창출 투자세액 공제제도 개선

기업의 일자리 창출효과를 높이기 위해 고용과 연계된 추가공제율은 확대(2% → 3%)하고 고용과 관계가 적은 기본공제율은 축소(3~4% → 2~3%)하였다(중소기업은 현행 기본공제 4%, 추가공제 3% 유지). 다만, 기본공제율에 대해서는 고용이 줄더라도 설비투자에 대한 세액공제를 받을 수 있도록 하되, 고용이 감소한 경우 감소인원에 비례하여 공제액을 차감하도록 하여 기업의 부담을 합리화하였다.

나. 특성화고 등 육성을 위한 세제지원 확대

특성화고·마이스터고 졸업생을 군 복무 후 복직시키는 중소기업에 대해 복직 후 2년간 지급한 총급여액의 10%를 세액공제하고(2015년 말까지), 직업교육시설 확충을 위해 기업이 특성화고·마이스터고에 연구시험용·직업훈련용 시설 기부 시 기부금액의 10%를 세액공제하도록 하였다.

다. 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 확대

외국에서 2년 이상 운영하던 사업을 국내로 이전 시(이전 후 2년 내 외국에서 운영하던 사업장을 양도·폐쇄해야 함) 소득세·법인세를 5년간 100%, 2년간 50%를 감면하는 제도의 적용기한을 3년간 연장(2015년 말까지)하면서, 해외 사업장 철수에 장기간이 소요되는 점을 감안하여 해외 생산 시설 양도·폐쇄 기한을 2년에서 4년으로 확대하

고, 국내로 복귀하는 중소기업의 생산시설 수입에 대해 관세를 면제하는 등 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원을 확대하였다. 또한, 국내생산시설이 없는 해외진출 중소기업의 해외사업장 부분매각, 생산물량 감축 등에 대해 소득세·법인세 3년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면 및 자본재 수입에 대한 관세 5년간 50% 감면을 신설하였다.

라. 창업중소기업에 대한 세제지원 확대

창업중소기업 등에 대한 세액감면 기간을 4년에서 5년으로 확대하고, 적용기한도 3년간 연장(2015년 말까지)하여 일자리 창출을 지원하고, 징수유예기한 특례(일반 9개월, 특례 18개월) 적용대상을 확대하여 재창업 중소기업인을 지원하도록 하였다.

마. 녹색성장 등 성장동력 확충 지원

환경보전·에너지절약시설 투자세액공제 대상에 각각 온실가스 감축시설과 전력저장장치·자동절전 제어장치를 추가하고, 중견기업의 R&D지원을 위해 별도의 R&D비용 세액공제 구간(8%)을 신설하였다. 또한 기업의 연구개발역량과 성장잠재력 확충을 지원하기 위해 R&D관련 설비투자·출연금·기술취득에 대한 세제지원 적용기한을 3년간(2015년 말까지) 연장하였다.

2. 내수활성화 및 서민생활 안정

가. 소비·주택거래 등 활성화 지원

대용량 가전제품에 대한 개별소비세 과세 적용기한을 3년간 연장하되 내수 진작 및 고효율제품 구매 인센티브 확대를 위해 1등급 이상 고효율제품은 과세대상에서 제외하고, 복리후생비 범위에 직원회식비가 포함됨을 명확히 하고 파견받은 근로자

에 지급한 복리후생비도 포함시키도록 하였다. 해외골프수요의 국내 전환 등을 위해 회원제 골프장에 대한 개별소비세를 한시적으로 2년간(2014년 말까지) 면제하도록 하였다. 주택 등 거래 정상화를 위해서는 부동산시장 과열 시 도입된 다주택자 양도소득세 중과제도 및 비사업용 토지 중과제도를 폐지하고 단기양도에 대한 세율을 내렸으며, 임대주택 활성화를 위한 리츠·펀드 지원도 확대하도록 하였다.

나. 근로자·자영업자 지원 및 물가안정

서민·중산층 재산형성을 지원하기 위해 비과세 재형저축 및 장기펀드 소득공제를 신설하고, 주거비 경감을 위해 무주택 근로자에 대한 월세 소득공제율을 40%에서 50%로 확대하고, 한부모 가족에 대한 지원 강화를 위해 한부모 근로자 공제를 신설하였다. 한편 물가안정 지원을 위해서 설탕, 새끼뱀장어 등 7개 품목의 기본관세율을 인하하고, 알뜰주유소 및 석유제품 전자상거래에 대한 세제지원을 확대하였다.

다. EITC 확대 등 취약계층 지원

배우자 사별 등으로 혼자 사는 노인 1인가구를 근로장려금 지급대상에 포함시키고, 기초수급자가 근로를 통해 차상위계층으로 전환되는 것을 지원하기 위해 기초수급제도와 EITC 간 연계를 강화하였다. 역모기지 활성화를 위해 주택담보노후연금(역모기지) 소득공제 대상을 확대하는 한편, 압류가 제한되는 급여기준을 종전 120만원에서 150만원으로 인상하여 체납자의 생활안정을 지원하도록 하였다.

3. 재정건전성 제고

가. 세원투명성 제고

성실공익법인 지정제도를 도입하여 성실공익법인에 대한 사후관리를 강화해나가고, 해외금융계좌 신고대상 계좌를 모든 계좌로 확대하고 연중 최고잔액 계산기준을 종전 계좌별 '1일 보유계좌 잔액 합산'에서 '분기말 계좌잔액 합산'으로 변경하는 등 해외금융계좌 신고제도를 개선하고, 탈세죄보포상금 지급한도 인상(1억원 → 5억원) 및 고액체납자에 대한 재독촉·소멸시효 중단 제도 도입, 차명계좌에 대한 증여추정 적용 명확화, 면세유 관리제도 개선 등을 통해서 세원투명성을 제고하도록 하였다.

나. 비과세·감면 정비

대기업의 과도한 조세감면 방지를 위해 대기업(과표 1천억원 초과)에 대한 최저한세율을 14%에서 15%로 상향조정하고, 장기저축성보험 보험차익 비과세제도 개선을 통해 장기저축성 보험 납입보험료 등을 중도인출 시 세제지원을 배제, 보험계약자 명의 변경 시 명의자별로 계약기간을 계산하도록 하였다. 또한 채권추심업 수수료의 부가가치세 면제를 예정대로 종료하고, 직불형카드 사용 유도를 위해 신용카드 공제율을 인하(20%→15%)하고 현금영수증은 직불형카드와 같이 소득공제율을 인상(20%→30%)하였다.

다. 과세형평성 제고 및 과세기반 확충

증여재산의 범위에 "경제적 이익"을 추가하여 거래를 통한 이익까지 포함됨을 명확화 하는 등 증여세 완전포괄주의 과세제도를 개선하고, 부담부증여에 대한 양도세 부과제척기간 연장, 고가가방에

대한 개별소비세 과세 등을 통해 과세형평 제고 및 과세기반 확충을 추진하였다.

4. 조세제도 선진화

가. 금융세제 선진화

금융소득 종합과세 기준금액 인하(4천만원 → 3천만원), 주식양도차익 과세범위 확대, 파생상품에 대한 거래세 과세 등 자본소득에 대한 과세를 정상화 하는 한편, 외화의 안정적 조달을 위해서 비거주자의 만기 1년 이상 장기 외화예금에 대해 이자소득세를 면제하는 등의 조치도 병행 추진하였다.

나. 100세시대 대비 연금·퇴직소득세제 개편

사적연금 활성화, 연금재원 확충 및 연금의 장기수령 유도 등을 위해 분리과세 대상금액을 확대하고 세율은 인하, 납입요건은 완화하고 수령요건은 강화하는 등 연금소득에 대한 세제지원을 강화하는 한편, 퇴직금에 대한 소득세 부담을 조정하는 등 퇴직소득에 대한 과세는 정상화하였다.

다. 법인세 및 국제조세 분야

일반법인과 과세형평성을 위해 조합법인에 대한 당기순이익 과세제도를 3년간 연장(15년 말까지)하되 최고세율구간을 신설(과표 2억원 초과, 15%)하고, 기업의 접대비 제도를 합리적으로 개선하는 한편, 국제조세분야에서도 지급보증 용역거래의 정상가격 산출 기준 마련, 국외 공동사업체에 대한 과세제도 개선 등을 추진하도록 하였다.

라. 부가가치세 분야 및 주세분야

2011년부터 추진해온 “조세법령 새로쓰기”의 첫 걸음으로서 금년에는 부가가치세법을 납세자가 이

용하기 편하도록 명확하고 알기쉽게 전면 개편하고, 자영업자의 세부담 경감 등을 위해 간이과세 업종별 부가가치율을 현실에 맞게 조정하였다. 또한 주세분야에서도 시설기준 완화 및 납세자편의 제고, 주류유통 등 납세자의 권리·의무 관련사항의 법령화 등을 추진하도록 하였다.

마. 관세분야

합리적인 과세가격 결정을 위해 세관장과 납세자 간 정보제공 등 협력의무를 규정하는 등 관세평가제도 전반을 개선하고, 마약류 불법반입 등 우범관리에 취약한 탁송품 통관관리를 강화하도록 하며, FTA 체약상대국의 협정 미이행 시 대항조치 근거를 마련하는 등 관세제도 개선을 추진하도록 하였다.

바. 납세편의 제고

간이과세자의 신고부담을 경감하기 위해 부가가치세 신고횟수를 축소(연간 2회 → 연간 1회), 외국인 관광객이 국내에서 구입한 물품에 포함된 부가가치세를 시내에서도 환급받을 수 있도록 시내 환급창구를 개설하고, 영세사업자인 음료품 배달원에 대해서도 연말정산을 허용하는 등 납세자 편의를 제고토록 하였다.

III. 세법개정 효과 및 향후 추진일정


1. 세법개정 세수효과

금년 세법개정으로 인한 총세수효과는 1,66조원 증가로서 주요 증가요인은 고용창출 투자세액공제 개선(0.28조원), 금융소득 종합과세 기준금액 인하

(0.12조원), 파생상품 거래세 과세(0.10조원) 등이며, 주요감소요인은 재형저축·장기펀드 세제지원(△0.20조원), 대중교통비 소득공제 확대(△0.09조원), 근로장려세제 적용 확대(△0.09조원) 등이다.

이를 세부담 귀착 측면에서 분석해 보면, '고소득자·대기업'의 세부담이 1.65조원 증가하는 반면 서민중산층·중소기업의 세부담은 0.24조원 감소하는바, 재정건전성 강화를 위해 노력하되 서민·중산층에 대한 생활지원도 함께 감안하여 금번 세법개정안을 마련하였다.

2. 향후 추진일정

소득세법, 법인세법 등 총 17개 세법 개정법률안에 대해 8~9월중 입법예고, 부처협의 및 차관회의, 국무회의를 거쳐 정부안을 확정된 후, 9월말 금년도 정기국회에 세법개정안을 제출할 예정이며 제출된 세법개정안은 국회 법안심의를 통해 최종 확정될 예정이다. 

2012년 세법개정(안)에 대한 평가



전병목
한국조세연구원 연구위원

I. 주요 내용

2012년 8월 초 정부가 발표한 2012년 세법개정안은 유럽 재정위기와 중국경제 둔화 등 어려운 글로벌 경제환경 속에서 일자리 창출과 함께 서민지원, 재정건전화 등 다양한 목적을 추구하고 있다. 전반적으로 세수중립에 가까운 기초 속에서 금융소득에 대한 과세를 강화하였고 서민생활 지원을 위해 공제제도를 조정하고 있다. 기업부문의 경우는 경기회복을 위한 조세지원보다는 과세 정상화에 초점을 두고 있다. 비과세·감면제도도 2012년 말 일몰이 도래하는 103개 중 24개를 폐지하고 5개를 신설하는 방안을 제시하였다.¹⁾

2012년 주요 세법개정안 내용

| 부문 | 정기 개편(12월 예정) |
|-----|--|
| 소득세 | <ul style="list-style-type: none"> - 다주택자 양도세 중과 인하(1년 내), 기본세율 전환(2년 내) - 비사업용 토지 중과(60%) 폐지 및 장기보유공제 허용 - 금융소득 종합과세 기준금액 인하(4천만원 → 3천만원) - 주식양도차익 과세범위 확대 - 파생상품 거래세 부과(0.001%, 0.01%; 2016년부터) - 연금소득 분리과세 대상금액 확대, 세율 인하 - 한부모 소득공제 신설 - 비과세 재형저축, 장기펀드 소득공제 신설 - 대중교통비 신용카드 소득공제 확대(20% → 30%, 400만원) - 신용카드 등 소득공제 공제를 조정(20%, 30% → 15%, 30%) - 노인 1인가구 근로장려세제 적용(1,300만원 미만, 70만원) - 장기주택마련 저축 소득공제·비과세 종료 |
| 법인세 | <ul style="list-style-type: none"> - 고용창출투자세액공제 제도 조정(기본공제 대상 확대) - 고소득기업 최저한세 인상(14% → 15%) - R&D비용 세액공제 방식전환(4년평균 → 전년) - 기업상속공제 대상 확대(매출 1,500억원 → 2,000억원) - 조합법인 세율 인상(9% → 9%, 15%) - 업종별 감가상각 기준내용연수 조정(세법 v.s. 회계) - 금융회사 대손충당금 설절을 인하(2% → 1%) |
| 소비세 | <ul style="list-style-type: none"> - 대용량 가전제품 개별소비세 과세 연장(~2015년) - 회원제 골프장 개별소비세 면제(~2014년) - 택시용 LPG부탄 개별소비세 면제 연장(~2014년) - 교통·에너지·환경세법 적용기간 연장(~2013년) |
| 기 타 | <ul style="list-style-type: none"> - 고액채납자 재독촉 시 소멸시효 중단제도 도입 - 면세유 관리제도 개선(통합관리시스템) - 조세지출 성과관리제도 도입 |

1) 조세일보 인터넷기사 "말로만 정비 비과세·감면제도 대거 생명연장", 2012년 8월 8일

구체적으로 법인세 부문의 제도 변화는 고용창출투자세액공제제도 조정, 기업상속공제 기준 확대, 고소득기업 최저한세율 인상, 조합법인에 대한 세율 인상 등이다. 우선 고용창출투자세액공제제도는 기본공제 적용대상을 확대하되 지원 상한금액은 낮추는 방안을 제시하였다. 현재 고용을 유지(투자액의 3~4% 기본공제를 적용) 내지 증가(투자액의 2~3% 한도로 추가고용 1인당 정액의 추가공제)하였을 경우에만 세액공제를 허용하는 방식에서 고용이 감소하는 경우에도 허용하는 것으로 확대하였다. 즉, 기본공제에 대해 공제율을 2~3%(일반기업)로 낮추는 대신 고용유지 조건을 폐지하여 시설투자 시 일정액(고용감소 시 기본공제액에서 정액차감)의 세액공제를 받도록 하였다. 시설투자자 고용과의 연계성을 약화시킨 것으로 볼 수 있다.

10년 이상 경영한 기업(매출 1,500억원 이하)을 상속인이 승계하여 10년 이상 유지(10년간 고용평균 1.0배, 중견기업 1.2배 유지)하여야 기업상속공제가 허용되는데 그 기업범위를 확대한 것이다. 기업상속공제는 상속재산의 70%를 최대 300억원까지 허용하고 있다. 이는 상속과정에서 발생할 수 있는 기업의 영속성 단절을 완화하기 위한 것이다.

추가적인 재원마련을 위해 고소득기업에 대한 최저한세율도 인상하였다. 고소득기업의 절세전략에 따른 과도한 조세감면을 방지하기 위해 과표 1천억원 초과기업에 대한 최저한세율을 기존 14%에서 15%로 상향 조정하였다.

법인세 최저한세율 개정안

(현행)

(개정)

| 과세표준 규모별 | | | ⇒ | 과세표준 규모별 | | |
|----------|--------------|---------|---|----------|--------------|---------|
| 100억원 이하 | 100억원 ~ 1천억원 | 1천억원 초과 | | 100억원 이하 | 100억원 ~ 1천억원 | 1천억원 초과 |
| 10% | 11% | 14% | | 10% | 11% | 15% |

고용창출투자세액공제 개정안

(현행)

(개정안)

| 구분 | 일반기업 | | 중소기업 | ⇒ | 구분 | 일반기업 | | 중소기업 |
|------------------------------|-------|-------|------|---|------------------------------|-------|-------|------|
| | 수도권 내 | 수도권 밖 | | | | 수도권 내 | 수도권 밖 | |
| 기본공제 (고용감소 시 배제) | 3% | 4% | 4% | | 기본공제 (고용감소 시 축소) | 2% | 3% | 4% |
| 추가공제 ¹⁾ (고용증가 비례) | 2% | 2% | 3% | | 추가공제 ¹⁾ (고용증가 비례) | 3% | 3% | 3% |
| 합계 | 5% | 6% | 7% | | 합계 | 5% | 6% | 7% |

주: 1) 한도: 고용증가인원×1천만~2천만원(마이스터고 등 2천만원, 청년 1,500만원, 기타 1천만원)

기업상속공제의 대상도 확대하였는데 중견기업을 포함시키기 위해 기업매출 기준을 2천억원(기존 1,500억원)으로 상향조정하였다. 현재 피상속인이

세제에서 우대받고 있던 조합법인에 대한 세율도 소폭 인상하였다. 조합법인은 일반법인과 달리 당기순이익 과세제도를 채택하고 있는데 이는 기존의 다양한 세무조정을 적용하지 않는 제도이다. 최소한의 요건으로 복식장부 기장을 의무화하고 기부금과 접대비에 대한 세무조정을 시행하고 있다. 2012년 세법개정(안)에서는 세무조정 항목에 과다 인건비를 추가하였으며 세율을 9% 단일세율에서 9%, 15% 2단계 체제로 전환하였다. 이러한 제도변화와 함께 동 조항의 적용기한을 2015년 말까지 연장하였다.

조합법인의 법인세율 개정안

| 현행 | 개정 | |
|---------|-------------------|-----|
| 9% 단일세율 | 과표 2억원 이하(비중 53%) | 9% |
| | 과표 2억원 초과(비중 47%) | 15% |

그 외에도 R&D 비용 세액공제²⁾중 증가분 방식 기준을 직전 4년에서 1년으로 조정하면서 직전연도 R&D 비용이 직전 4년 R&D 비용 연평균보다 적은 경우 증가분방식 적용을 배제하였다. 이러한 조정을 통해 증가분방식에 따른 세액공제액은 감소하게 된다. 감가상각 내용연수도 세무회계와 기업회계 간의 격차를 조정하였는데 전반적으로 내용연수가 길어지도록 하였다.

개인소득세 분야 정책으로 부동산 다주택자 및 단기보유 양도세 중과폐지, 비과세 재형저축신설, 한부모 소득공제 신설, 노인 1인가구에 대한 근로장려세제 적용 등을 포함하고 있다. 침체된 부동산시장의 활성화를 위해 다주택자에 대한 양도세 중과(3주택 이상자 60%, 2주택자 50%)를 특례에 의한 일반세율 과세에서 항구적인 일반세율(6%~38%)

과세로 전환하였다. 또한 단기보유 양도에 대한 양도소득세도 1년 내 단기양도는 40%(현재 50%), 2년 내 양도는 현재 40%에서 기본세율(6~38%)로 과세하도록 하였다. 또한 현 시장여건을 감안하여 2014년 말까지 취득한 주택에 대해서는 1년 내 단기양도도 한시적으로 기본세율(6~38%)을 적용하도록 하였다.

서민지원을 위해 이자 및 배당소득이 비과세되는 재형저축과 배우자 없이 자녀를 부양하는 소득자에 대한 소득공제를 신설하고 대중교통비에 대한 소득공제, 근로장려세제의 노인 1인가구 확대 등을 추진한다. 서민 재산형성 지원을 위해 이자·배당소득이 비과세되는 재형저축을 신설하고 총급여 5천만원 이하 근로자, 소득금액 3,500만원 이하 사업자에게 적용한다. 또한 한부모 자녀(20세 이하)부양 가족에 대한 지원을 강화하기 위해 한부모 소득공제를 신설(연 100만원 소득공제)하고 대중교통비(버스, 지하철, 철도)를 신용카드 등 소득공제 대상에 포함하였다.

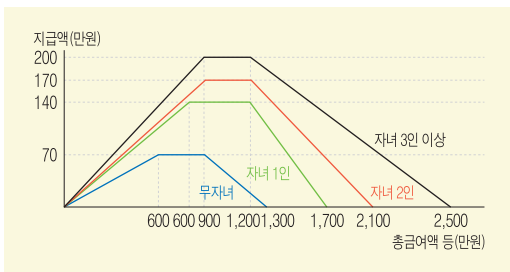
직접적 소득지원제도인 근로장려세제(ETC)³⁾를 추가적으로 확대하여 60세 이상 노인 1인가구에 대

2) R&D 비용 세액공제 방식

- 증가분방식 (당해연도 R&D 비용 - 직전 4년 평균 R&D 비용) × 공제율(일반 40%, 중소 50%)
- 당기분방식: 당해연도 R&D 비용 × 공제율(일반 3~6%, 중소 25%)

3) 유배우자(혹은 유자녀) 가구에 대해서만 지원

근로장려세제 모형



해서도 총소득 1,300만원 미만일 경우 최대 70만원 /년까지 지급되도록 하였다. 그 외 연금소득에 대한 세제지원을 강화하여 사적연금 중심의 노후소득 형성을 지원하고자 하였다. 분리과세되는 연금소득의 기준을 현행 600만원(공적연금 포함)에서 1,200만원(공적연금 제외)으로 높이고 연금 수급연령에 따라 차등화하였다.

재정건전성 확보를 위해 금융소득종합과세 강화, 주식양도차익과세 범위 확대, 파생상품 거래세 부과, 비과세·감면축소 등 세원투명화 정책을 제시하였다. 금융소득(이자 및 배당소득)에 대한 과세를 강화하기 위해 금융소득 종합과세⁴⁾ 기준금액을 하향조정(4천만원 → 3천만원)하였으며 주식양도차익 과세대상 대주주 범위를 유가증권시장에 대해 확대하였다.

주식양도차익 과세 적용범위 개정안

| 구 분 | 유가증권시장 | | 코스닥시장 | |
|-----|--------|----------|-------|---------|
| | 지분을 | 시가총액 | 지분을 | 시가총액 |
| 현 행 | 3% 이상 | 100억원 이상 | 5% 이상 | 50억원 이상 |
| 개 정 | 2% 이상 | 70억원 이상 | 현행 유지 | |

파생상품거래에 대해서는 2016년부터 거래세를 부과하도록 하였는데 전체 거래량의 96%를 점하는 KOSPI 200선물·옵션에 대해 0.001%(선물), 0.01%(옵션) 세율을 적용기로 하였다. 비과세·감면 축소를 위해 신용카드 소득공제의 공제율을 기존 20%에서 15%로 하향조정하였으며 현금영수증에 대해서는 세원투명화를 위해 30%로 높였다.

II. 세법개정안의 세수효과

2012년 세법개정에 따라 세수는 향후 1.66조원이 증가할 것으로 추정된다. 증가요인은 고용창출 투자세액공제 개선(0.28조원)⁵⁾, 금융소득 종합과세 기준금액 인하(0.12조원), 파생상품 거래세 과세(0.10조원) 등으로 약 +2.57조원 수준이다. 감소요인은 재형저축·장기펀드 세제지원(△0.20조원), 대중교통비 소득공제 확대(△0.09조원), 근로장려세제 적용 확대(△0.09조원) 등으로 △0.91조원이다. 전반적으로 세수 중립적인 방안으로 평가할 수 있다. 다만 세수 계산방식이 전년 대비 변화방식이 라 각 제도 변화 내역에 따라 경제주체가 느끼는 세 부담 변화와 차이가 있을 수 있다. 즉, 전년 대비 변화방식에서 기존 감면을 연장하면 세수 변화는 없으며, 기존 감면을 종료하면 다음해에 세수가 증가하고, 새로운 감면을 신설하고 다시 일몰을 적용하면 세수 변화가 없는 것으로 간주되기 때문이다.

2012년 세법개정에 따른 세수효과

(단위: 전년 대비 기준, 조원)

| | 계 | '13년 | '14년 | '15년 | '16년 | '17년 이후 |
|-------|------|-------|------|------|------|---------|
| 소득세 | 0.09 | △0.09 | 0.14 | - | 0.03 | 0.01 |
| 법인세 | 1.12 | 0.39 | 0.60 | 0.02 | 0.02 | 0.09 |
| 부가가치세 | 0.03 | 0.03 | - | - | - | - |
| 상속증여세 | 0.24 | 0.23 | 0.01 | - | - | - |
| 기타 | 0.17 | △0.39 | 0.16 | 0.21 | 0.17 | 0.01 |
| 계 | 1.66 | 0.19 | 0.90 | 0.23 | 0.23 | 0.11 |

자료: 정부 보도자료

4) 금융소득 종합과세제도는 납세자의 이자·배당소득 금액이 4천만원을 초과할 때 다른 근로, 사업소득 등과 합산하여 누진과세하는 제도. 금융소득(이자 및 배당소득)이 4천만원 이하일 때는 14%세율로 과세
 5) 고용창출투자세액공제제도의 기본공제 적용범위를 확대하였는데도 정부는 세입이 증가할 것으로 추산하였는데 적용범위 확대 효과보다 기본공제를 인하 효과가 클 것으로 보고 있음. 그러나 많은 시설투자가 고용절약적 효과가 있음을 감안할 때 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 세법개정안의 평가

2012년 정부 세법개정안은 세수중립적 개편안으로 그간 과세노력이 미비하였던 금융관련 소득과세를 확대하였고 서민층을 대상으로 한 지원제도를 포함한 것은 긍정적인 변화로 평가할 수 있다. 고소득층의 수입원으로 기능하고 있는 이자·배당소득, 파생상품 소득, 주식양도차익에 대한 과세를 강화함으로써 재정건전성 회복과 과세형평성 제고에 기여할 것으로 판단된다. 최고 소득세율이 높아진 상황에서 고소득층의 종합과세망에서 제외되거나 비과세되는 부문으로의 소득이동 유인이 높아지고 있음을 반영한 것이다. 또한 비과세 재형저축과 한부모 소득공제 신설, 근로장려세제 적용범위 확대, 대중교통비 소득공제 등은 서민들의 생활안정에 도움이 될 것이다. 특히 소득수준 혹은 연령 등의 기준을 이용하여 지원대상을 특정화함으로써 제도 효과성이 높아지도록 한 것은 긍정적인 정책발전이다. 다주택자 양도소득세 증과제도 일반세율화와 단기보유 양도소득세율 인하도 상대적으로 높은 세금이 부과되던 부동산 부문과 다른 투자자산 간 과세형평성을 회복하고 부동산 시장을 안정화한다는 측면에서 긍정적인 역할을 할 것이다.

반면 기업부문에 대한 고려는 상대적으로 미약한 것으로 보인다. 구체적으로 고용창출 투자세액공제, 중견기업 지원 등 투자활성화 정책 등은 효과성에 의문이 있으며 부작용 가능성도 존재한다. 우선 고용창출투자세액공제제도의 경우 정부가 세수 증가 요인으로 분류하고 있어 기업부담을 늘리는 조치라 할 수 있다. 기본공제의 고용유지 조건을 폐

지한 것도 과거 상시적 세부담 감면제도 역할을 수행하다가 종료된 임시투자세액공제제도를 사실상 부활시킨 것으로 볼 수 있다. 동 방식은 과거 경험을 고려할 때 상시적 지원제도로 운영될 가능성이 높아 비과세·감면 축소라는 장기적 방향과 맞지 않다. 더구나 불황기 투자확대가 목표라면 일반적 세액공제제도보다는 단기간 감가상각비 즉시상각제도⁶⁾를 허용하는 것이 바람직하다.

기업상속공제 대상을 매출액 2천억원 이하(현 1,500억원)로 확대하는 것도 기업을 통한 광범위한 부의 상속을 유발할 수 있어 바람직하지 않다. 자본이 부족한 중소기업의 경우 상속세 부담이 기업의 영속성을 해칠 수 있어 동 제도가 필요하나 전문경영인의 역할이 커지는 중견기업의 경우 소유주와 기업 영속성과의 관계는 크지 않을 수 있기 때문이다.

최근 여야에서 주장하고 있는 소득세 및 법인세 세율-과표구간 조정방안이 제외된 점도 아쉽다. 2011년 말 소득세 최고세율 신설 및 법인세율 구조 조정이 이루어져 개편의 시급성이 크지 않을 수 있으나 국회를 중심으로 다양한 방안이 제시되고 있다는 점을 감안할 필요가 있었다.


정치권의 소득세율·법인세율 개정논의

| | 현행 | 새누리당 | 민주당 |
|-----|---------------|--------------------|---------------|
| 소득세 | 6%(~1,200만원) | 고소득자 과표구간 변동 또는 신설 | 6%(~1,200만원) |
| | 15%(~4,600만원) | | 15%(~4,600만원) |
| | 24%(~8,800만원) | | 24%(~8,800만원) |
| | 35%(~3억원) | | 35%(~1.5억원) |
| | 38%(3억원 초과) | | 38%(1.5억원 초과) |
| 법인세 | 10%(~2억원) | 현행 유지 | 10%(~2억원) |
| | 20%(~200억원) | | 22%(~500억원) |
| | 22%(200억원 초과) | | 25%(500억원 초과) |

6) 감가상각비 즉시상각제도는 투자 당시 투자비에 대해 100% 감가상각을 허용함으로써 경기불황 시 위축된 투자를 확대하기 위해 많이 이용되는 제도로서 단기적인 경기대응에 효과적이다.

서민생활지원을 위한 한부모 공제제도 도입은 형평성 및 효과성 측면에서 개선의 필요성이 높다. 가구에 대한 정부지원 필요성은 부모의 존재 여부도 고려될 수 있으나 보다 근본적으로는 소득에 의해 결정되는 것이 맞기 때문이다. 정부지원의 주된 필요성이 고려되지 않은 제도설계라 할 수 있다.

구체적인 조세지원제도의 변화에 있어서 정책목적이 모호한 사례도 있다. 장기주택마련저축 비과세를 종료하고 장기펀드 소득공제를 신설하였으나 그 목적이 뚜렷하지 않다. 투자대상의 차이만 있을 뿐 어떠한 요인이 정책변화를 초래하였는지 구분하기 어려운 한계가 있다.

비과세·감면 정비를 위한 조세지출 성과관리 강화는 바람직하나 그 실행가능성을 위해 기존 재정지출 관리정책과 차별화된 접근이 필요하다. 정부는 재정지출 성과관리 제도(성과목표관리, 자율평가, 심층평가)의 세제부문 도입방향을 밝혔으나 재정지출과 조세지출의 특성 차이를 반드시 고려하여야 한다. 재정지출은 부처가 직접 집행·관리할 수 있으나 조세지출은 민간행위에 의해 결정되어 부처의 조절·관리기능이 거의 없기 때문이다. 조세지출 관련 자료도 대부분 국세청을 통해서 집계될 수 있어 재정지출과 같이 부처의 관리 기능수행에 한계가 있음도 고려되어야 한다. 



정책토론투리포트

■ 연금소득세제 개편방향에 관한 공청회

* 본 원고는 2012년 7월 17일 코엑스 컨퍼런스룸(남) 402호에서 한국조세연구원이 개최한 「고령사회에 대비한 연금소득세제 개편 방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아닙니다. (편집자 주)



고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향

공청회 개요

- 주제 **주제** 고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향
- 일정 **일정** 시 2012년 7월 17일(화), 15:00~17:00
- 장소 **장소** 코엑스 컨퍼런스룸(남) 402호
- 진행 **진행** 순서
 - 15:00~15:10 **개회사**
 - ▶ **개회사** 조원동 한국조세연구원 원장
 - 15:10~16:50 **주제발표 및 토론**
 - ▶ **사회자** 김원식 건국대학교 경제학과 교수
 - ▶ **발표자** 김진수 한국조세연구원 선임연구위원
『고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향』
 - ▶ **토론자** 김동섭 조선일보 전문기자
김재진 한국조세연구원 선임연구위원
김재현 상명대학교 금융보험학부 교수
류건식 보험연구원 선임연구위원
박홍민 삼성생명 퇴직연금연구소장
임병인 충북대학교 경제학과 교수

(가나다 순)

- 16:50~17:00 **객석토론 및 종합 정리**
- 17:00 **폐회**



주제발표 요약

고령사회에 대비한 연금소득세제 개편방향



김진수
한국조세연구원 선임연구위원

1. 배경

- 우리나라의 심각한 저출산과 급격한 고령화의 진행은 우리 경제·사회에 큰 파급효과를 미칠 것으로 예상됨
 - 노동인력의 감소와 근로인력의 고령화로 인해 경제성장의 둔화 및 이에 따른 재정수입의 위축이 우려되고 있으며, 노년층의 연금급여 및 의료비 지출의 증가가 불가피할 것임
 - 또한 국민연금은 낮은 기금수익률과 늘어나는 연금수령자로 인해 기금 소진이 예상되므로 소득대체율을 장기적으로 인하할 수밖에 없음
- 이와 같이 국민연금의 역할이 장기적으로 축소될 수밖에 없는 상황이므로 노년층의 빈곤을 방지하기 위해서는 공적연금의 역할을 보완해 줄 수 있는 사적연금의 역할이 중요해짐
 - 국민연금 및 개인연금과의 연계로 적절한 노후소득 보장이 이루어지기 위해서는 2005년에 도입된 퇴직연금이 활성화될 필요가 있음
- 퇴직금제도의 시행에도 불구하고 퇴직연금제도를 도입한 목적이 퇴직금의 수급권을 보호하고 근로

자의 안정적인 노후생활을 보장하려는 것임을 감안할 때, 현행 퇴직연금제도는 아직도 다음과 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 파악됨

- 연금소득이 퇴직소득보다 세부담 측면에서 유리하지 않아 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환하는 데 장애요인으로 작용하고 있음
- 연금수급 기간이 장기일수록 세제혜택을 강화해야 할 것이나 현행 제도는 그렇지 못하므로 연금가입자는 연금수급 기간이 장기인 것을 선호하지 않아 퇴직연금이 연금으로서 기능을 하기가 어려움

- 이러한 관점에서 본 연구에서는 고령사회를 대비하여 퇴직연금이 활성화될 수 있도록 하는 조세정책 방향을 모색해 보았음

2. 개편방향

- 본 연구에서는 퇴직연금의 활성화를 위해 연금소득 과세체계의 개편방향을 다음과 같이 제시하였음
 - 은퇴기에 접어든 경제적 약자인 퇴직자가 일시금을 택함으로써 노후소득 보장이 불안해지는 것을 방지하기 위해 연금을 택하도록 제도적인 유인장치를 마련할 필요가 있음
 - 퇴직연금과 개인연금저축 불입금은 자기부담금이라는 측면에서 본질적으로 동일하므로 현행과 같이 퇴직연금과 개인연금저축의 통산 공제한도를 그대로 두되, 현행 한도 내에서 최대한 불입하도록 유도하는 데 정책적 역량을 집중할 필요가 있을 것임
 - 퇴직자의 세부담을 상당 폭 경감하고 납세자들의 종합소득세 신고부담을 완화하기 위해 연금소득 분리과세 한도를 상향 조정하는 방안을 고려해

불 필요가 있을 것임

- 연금 형태의 수령을 유인하기 위해 장기연금수령 특별공제제도를 신설할 필요는 없겠지만, 단기간의 과도한 연금수령을 방지하기 위해서 연금세제 자체에서 원천징수세율을 수령 기간에 따라 차등화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임
- 연금 형태의 수령을 유도하기 위해 연금수급액 한도 규정을 두고, 연금가입 기간 10년을 하향 조정하며, 최소 연금수령기간 5년을 상향 조정하는 등 연금수령 요건을 개선하는 방안을 마련할 필요가 있을 것임



토론 요약

균일한 세제혜택 등 연금소득세제 개편은 원칙 있게



김재현

상명대학교 금융보험학부 교수

고령화가 우리 사회의 커다란 이슈가 된 지금, 연금의 중요성이 날로 높아지고 있으며, 연금은 고령화를 해결하는 데 가장 중요한 수단임에도 불구하고 아직 우리 사회에서 보편화되지 못하고 있다. 한편 장기 재정 불안 문제를 안고 있는 국민연금의 한계를 퇴직연금과 개인연금 등으로 보완·극복하는 노력이 필요하다.

따라서 민영연금의 활성화를 위한 연금소득세제의 개편을 논의하는 것은 매우 바람직하다. 그런데 연금소득세제를 개편하는 데 있어서는 몇 가지 원칙이 지켜져야 한다.

첫째, 동일한 목적을 위한 제도라면 세제도 동일하게 적용되어야 할 것이다. 퇴직연금제도는 수급권이 취약한 퇴직금제도를 대체할 목적으로 도입되었다. 그런데 퇴직금에 대한 근로자의 선호가 강하여 세제로 이를 억제해야 함에도 불구하고, 오히려 그마저 유리하여 퇴직연금제도의 확산에 적지 않은 장애요인이 되고 있다. 이 점에서 발표자의 관련 발표 내용에 동의한다.

둘째, 장기연금 수령을 촉진하는 세제정책이 이루어져야 할 것이다. 연금의 본질은 장기간의 적립(accumulation)과 분배(decumulation)에 있는데,

적립은 반드시 장기로 할 필요는 없으나, 분배만은 장기에 걸쳐 이루어져야 장수리스크에 대응할 적절한 수단이 될 것이다. 이 점에서 퇴직연금의 연금수급 요건을 10년 이상 장기로 확대할 필요가 있다는 주장은 매우 적절하다고 볼 수 있다.

셋째, 세제정책이 질적으로 노후저축을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 그동안 연금세제는 언제(EET), 그리고 얼마나(연 400만원) 등 시기와 금액에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 소위 세제적격개인연금이 의도한 역할을 충분히 다해 왔는데 커다란 의구심을 가질 수밖에 없다. 따라서 세제적격 요건을 강화할 필요가 있다. 적격연금은 1994년 금융실명제의 부작용 완화 수단으로 등장하였고, 중간에 제도가 적지 않게 바뀌었지만 도입된 지 20년이 가까워오고 있음에도 불구하고 가입률이 10%대에 머무르고 있는 현실이 무엇을 의미하는지를 살펴보아야 한다.

우선 애초의 도입 목적이 노후소득 보장이 아닌 타인인지 모르나, 오랜 세월 정부의 무관심과 감독 부재는 지나치게 낮은 수익률을 초래하였다. 심지어 물가상승률의 절반조차 안 되는 1~2%대의 수익률을 거두는 금융기관도 있었다. 적격연금이 가입자에게 보험료에 대한 소득공제 혜택을 주는 대신 10년간 계약유지의 책임을 지웠으나, 사후적으로는 그 혜택이 굴레가 되어 가입자에게 상당한 기회비용을 강요한 셈이다. 그러다 보니 수익률은 낮으나 세제혜택을 고려하면 가입자에게 이익이라는 다소 황당한 연구까지 나오게 되었다.

그럴 바에는 굳이 적격연금을 만들 이유가 없었을 것이다. 원래 생보사의 영역이었던 연금을 전 세계에 유례가 없을 정도로 손보사를 비롯한 은행과 증권사에게까지 확대하여 획기적으로 보급정책을 폈으나, 정부의 방치 속에서 많은 금융기관은 자산운용의 최하단을 차지하는 상품으로 홀대하였던 것이다. 따라서 세제적격 요건에 최소한의 수익률을 가미하여 세제로

써 적격연금의 질을 제고하는 강력한 정책이 필요하다.

다음으로는 세제혜택이 중산층 이상에 의미가 있을 뿐 저소득층에는 그림의 떡이란 점이다. 세제혜택은 다양한 소득계층에 비교적 균일하게 돌아가야 할 것이다. 이 점에서 발표자의 고민이 큰 것으로 사료되며, 발표 내용에 일정 부분 동의한다.

다만, 저소득층의 노후소득 보장 저축을 촉진하기 위해서는 아예 적극적인 정부 보조가 필요할 것으로 판단된다. 예컨대, 저소득층이 적격연금에 가입할 경우 그에게 소득이 있었다라면 받았을 소득공제만큼 보험료를 지원해 주는 방안이 있다. 이 방법은 영국에서 이미 도입하였는데, 국세청에서 적격연금에 가입한 저소득층의 보험료에 기본소득세율 10% 만큼의 세제혜택을 얹어주고 있다.

소득계층 간 세제혜택의 차별성도 개선해야 하나, 그렇다고 중산층 이상의 연금저축 의지를 꺾을 수는 없다. 평균적인 가입 금액이 200만원대이므로 400만원인 소득공제한도를 당장 올릴 필요가 없다고 하나, 이는 저축 여력이 부족한 연유도 있겠지만, 앞서 지적한 대로 연금상품에 매력 없이 때문이다. 국민이 개인연금과 퇴직연금이 노후준비에 진정한 도움이 된다는 믿음을 갖는다면, 가입률과 가입금액은 상당히 증가할 것이다. 더욱이 국민연금의 역할 비중은 2028년까지 소득대체율 40%로 체감하고 있어, 이를 보완하기 위해서 민영연금에 대한 지원이 전폭적으로 이루어져야 한다. 우리의 연금소득공제액 400만원은 1인당 GDP의 17% 수준인데, 공적연금의 역할 비중이 비교적 낮은(그래도 우리보다 높은) 미국이 34%, 심지어 영국이 200%가 넘는다는 점은 시사하는 바가 크다.

끝으로 과거 우리의 저축 패러다임이 주택 구입이었다면, 이제는 노후 대비로 바뀌고 있다. 이제 3% 미만으로 떨어진 가계저축을 끌어올리기 위해서도 전폭적인 세제지원이 필요하다 할 것이다.

퇴직연금 성격에 맞춘 세제개편 필요



임병인

충북대학교 경제학과 교수

논제로서 제시된 연금소득세제의 개편방향과 이론적인 근거 제시에 대하여 전체적으로 공감한다. 다만 좀 더 고려할 필요가 있다고 사료되는 개편방향을 퇴직연금에 초점을 맞추어 4가지 정도 제시해 보고자 한다. 첫째, 퇴직연금이 법률적으로 정해진 55세 이후부터 국민연금을 수령할 때까지의 노후생활을 영위해야 하는 가교연금(Bridge Pension)의 성격을 가지므로 이를 염두에 둔 소득세제 방향이 결정되어야 한다. 둘째, 퇴직일시금과 퇴직연금 관련 세제 중 어느 것을 개편하는 것이 사회적 비용을 줄일 수 있을 것인지 고민해야 하고, 셋째, 세제 개편 시 중산층 이하의 하위 소득계층에 대해 고려해야 하며, 넷째는 DB형 가입자의 가입 비율이 74.7%를 차지하는 현실을 반영한 개편방향이라야 한다.

퇴직연금의 가교연금적인 성격을 먼저 고민하면, 장기연금수령 특별공제제도의 도입이 행정적으로는 다소 문제가 있다 하더라도, 퇴직 후 국민연금을 탈 때까지의 bridge 기간 동안 연금을 수령하겠다고 약속한 근로자에 대해서는 세제적인 혜택을 분명히 주는 것이, 국가복지라는 큰 틀의 차원에 부합하는 정책이다.

퇴직일시금과 연금에 대한 개편방향은, 퇴직일시금 및 퇴직금에 대한 과세제도가 좀 더 강화되어야 하는 기본방향 설정과 이를 뒷받침하는 개편이 더 효과적이다. 즉, 노후생활의 안정을 위한 연금의 기능이 좀

더 강화되어야 한다는 것이다. 다만, 근로자의 조세저항, 소급입법의 문제제기가 있을 수 있으나, 이는 기술적으로 해결 방안을 찾을 수 있을 것이고, 퇴직연금과 퇴직일시금에 대한 세제도 통합되는 쪽으로 개편해야 한다.

퇴직연금제도 세제개편은 주로 중·상위 소득계층에 대한 정책이라는 지적이 많으므로, 하위 소득계층에 실질적인 이익이 돌아갈 수 있는, 일종의 negative income tax라는 근로장려금세제의 적용과 같은 현실적인 대안이 필요하다. 하위 소득계층을 대상으로 일정 요건을 충족한 개인연금상품 가입 시 국가에서 매년 일정 금액을 보조하여 자발적인 노후 준비를 유도하면, 보다 많은 저소득층이 연금상품으로 유입되어 이를 통해 노후생활 보장이라는 기본적인 복지준비가 가능하고, 정부의 잠재적인 재정부담 또한 줄일 수 있다. 물론 몇 년 이상의 가입을 유지해야 하는 최소요건 등은 필요하다.

퇴직연금과 관련하여 DB형이 많다는 것은, 근로자가 위험을 감수하지 않으려는 경향과 현재의 공제한도 400만원의 실효성이 전혀 없다는 것을 시사한다. DB형을 선호하는 근로자들의 성향상 개인연금에 별도로 더 많은 혜택을 주는 것이 연금재원 고갈 대비와 근로자들의 노후 지출에 대한 책임의식 부여에는 더 나은 방법이라고 판단된다. 현행 약간 불완전한 EET 방식을 개인연금에 한해서는 완전한 EET 방식으로 변경하도록 제안한다.

마지막으로, 4가지 개편방향과 별도로, 발표 자료에 “장기연금수령 특별공제제도 대신에 장기연금 수령 유인을 위한 수령 요건을 개선하기 위해 가입 기간을 하향조정하자”고 제안이 되었는데, 실제로 10년도 안 되는 기간 동안 얼마나 적립이 가능할 것이며, 실질적으로 연금이라는 기능을 수행할 수 있을까 우려가 되므로, 가입기간 하향 조정은 다시 고민해 보아야 할 사항이다.

저소득층 노후 대비에 충실한 개편 되어야



류건식
보험연구원 선임연구위원

고령화에 따른 장수 리스크 증대로 개인의 노후대비를 위한 연금제도, 특히 퇴직연금제도의 역할이 중요시되고 있다.

우리나라의 노후보장 관련 제도의 경우, 퇴직연금제도는 1960년, 퇴직연금은 2005년에 도입되었으나, 미국·호주 등의 선진국과 비교할 때, 종업원 5인 이상 사업장의 가입률이 30%, 5인 이하 사업장의 가입률은 거의 미미하여, 상대적인 수준이 매우 낮다.

아울러 퇴직연금제도의 국민경제적 역할을 지표로 살펴보면, GDP 대비 연기금에서 차지하는 비중이 11.9%에 불과하며(그리스 120% 이상), 노후보장적 기능을 나타내는 퇴직금에 의한 소득대체율은 12.5%, 사적연금까지 포함하여 추정한 대체율은 20%로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

현재 개인연금 평균 금액으로 산정하면 7.5%, 즉, 사적연금을 가지고 대체율을 추정하면 20%의 매우 낮은 수준이다.

이런 점에서 퇴직연금 활성화를 위한 논의는 시의 적절하며, 논의의 방향은 세계개편의 목표를 우선적으로 퇴직연금제도 정착에 두되, 가능한 한 저소득층의 노후 대비가 보다 이루어질 수 있도록 개편방향을 설정하여야 한다.

오늘 발제자께서 퇴직연금 활성화를 위해 제시한 4가지 개편방향에 대해 대체로 공감한다. 다만 일부 본인의 생각과 다른 부분에 대해서 몇 가지 제언하고자

한다.

첫째, 미국 등 선진국과 소득공제 수준을 비교해 볼 경우 우리나라의 소득공제 수준은 상대적으로 매우 낮다. 1인당 GDP 대비 소득공제 비율이 한국은 19.5%인 데 비해, 미국은 50세 이상 대상자의 소득공제율이 47.4%이다. 따라서 우리나라는 연금 가입을 유인할 만한 소득공제 수준이 아니기 때문에 평균 납입금액 자체가 낮게 나타날 수 있다는 점을 감안할 때 소득공제의 상향조정이 바람직하다고 판단된다. 아울러 연구원에서 900명을 대상으로 설문 조사를 통해 연금과 일시불 지급의 선호를 조사했을 때, 응답자의 80% 이상이 연금 방식을 선호하였으며, 현행 세제를 조정하여 소득공제 혜택을 적절히 올린다면 가입할 생각이 있느냐는 질문에 거의 대부분이 가입할 의사를 표명하였다. 이러한 사실로 미루어 보건대 단순히 현재의 소득공제 수준만 판단하여 소득공제 수준을 상향 조정할 필요가 없다는 논리는 다소 무리가 있어 보인다.

둘째, 퇴직연금과 개인연금의 추가 부담금은 질적으로 동일하여 통산 규제하는 것이 바람직하다고 주장하고 있는데, 본인은 퇴직연금제도(2층)와 개인연금제도(3층) 간의 노후소득 보장 체계상 역할이 근본적으로 다르다는 점, 그리고, 퇴직연금가입자와 개인연금가입자의 가입 동기가 상이할 수밖에 없다는 점, 일반적으로 외국의 경우 합산하여 과세하는 경우가 거의 존재하지 않는다는 점 등을 고려할 때 기본적으로는 분리체계를 지향하는 것이 바람직하다고 판단한다.

셋째, 연금분리과세 한도 인상은 연금가입 유인 효과로 작용할 것으로 기대되기 때문에 연금분리과세 한도 인상은 바람직하다고 생각된다. 다만 분리과세 조정 등을 통해 고소득 연금소득자에 대한 컨트롤이 어느 정도 가능하다는 점을 고려하여 장기연금수령 특별공제제도의 신설을 전향적으로 검토해 볼 필요가

있다.

넷째, 장기연금 수령 유인을 위한 근로자 퇴직급여 보장법의 연금수급요건 개선이 이루어져야 한다는 데 공감하나, 이 주장은 세제개편에 있어 미세한 조정 방식에 불과하며 근본적인 조정은 아니라고 생각된다. 아울러 저소득계층의 연금 가입을 유인하기 위해 연금저축 세제혜택 방식의 검토 등이 필요하며 소득 수준이 낮아 개인연금의 사각지대에 있는 소득계층을 위해 독일식 리스터 연금 도입과 저소득 50세 이상 베이비부머에 대한 추가소득공제 인정제도 도입 등도 고령화 리스크 대응 차원에서 검토해 볼 필요성이 있다.

실제 연금 수급자를 위해 실효성 있는 정책이 되어야



박흥민
삼성생명 퇴직연금연구소장

오늘 뉴스에서 ‘근로자 퇴직급여보장법’이 국무회의를 통과하여 7월말 시행을 앞두고 있으며, 세계 쪽에서는 이와 관련한 소득세제개편이 진행 중이라는 보도를 보았다. 이러한 시기에 본 공청회의 발표는 매우 시의적절하다고 생각된다. 발표자께서 지적하였듯이 근로자의 노후보장을 위해서는 연금과 같은 안정적인 소득흐름의 확보가 필요하다. 하지만 근로자가 퇴직금을 연금으로 전환하여 수령하게 하는 유인은 부족한 실정이다. 지난 해에 본인이 속해 있는 퇴직연금연구소에서 퇴직자 1,570명을 대상으로 분석해 본

결과, 퇴직금을 연금으로 수령하고 있는 비중은 0.2%에 불과하였다. 이처럼 낮은 전환율은 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등 모든 연금소득을 합친 금액이 연간 600만원만 초과하여도 종합과세되는, 즉 퇴직일시금에 비해 불리한 세율이 적용되는 현실이 하나의 원인으로 작용한다고 생각된다. 따라서 불합리한 세제를 개선하고 연금 수령에 대한 세제혜택을 확대하여 근로자의 연금 수령을 활성화하려는 본 연구의 방향에 대해 전적으로 동의한다. 특히 분리과세의 기준 완화나 장기연금수령 특별공제제도 신설 등의 조치는 단기적으로 세수를 감소시킬 수는 있겠지만 장기적으로는 세제혜택을 활용해 노후안정화의 기반을 스스로 마련하게 되면 국가의 재정 부담을 크게 줄일 수 있다는 생각이다.

더 나아가 연금세제와 관련해 몇 가지 정책적 제안을 하고자 한다. 우선 장기수령 특별공제제도에 대해 고소득자에 대해서만 세제혜택이 주어지는 게 아닌가 하는 우려가 있는데, 다른 소득 없이 연금소득으로만 살아가는 노인가구가 실제 혜택을 볼 수 있을 정도로 공제혜택을 설정하면 이런 문제는 사라지지 않을까 생각한다. 다음으로 퇴직금의 연금 수령이라는 퇴직연금제도 본연의 취지를 살려 개인형 연금을 중도에 해지하거나, 퇴직금을 일시금으로 받는 것에 대한 과세를 강화할 필요가 있다. 현재 중도 해지나 일시금 수령에 대해 저율의 퇴직소득세를 부과하고 있지만, 앞으로는 중도 해지 시에는 해지가산세 등을 부과하여야 할 필요가 있다. 미국의 경우, IRA 가입자가 일정 연령 이전에 가입연금을 조기 해지하는 경우에는 10%의 가산세를 부과하고 있다. 이와 더불어 세제와는 별도로 근로자가 노후소득 보장의 실효성 확보를 위해서 퇴직금의 연금수령 의무화에 대해 고민할 필요도 있다. 영국의 경우 과거 퇴직연금제도가 성숙화 될 때까지 75% 이상을 연금으로 수령하도록 의무화하였고, 이렇게 함으로써 근로자의 안정적인 노후화

를 도모한 바가 있다. 우리나라 역시 이러한 제도적 장치를 도입할 필요가 있다.

연금별 역할을 보다 명확히 구분해야



김재진
한국조세연구원 선임연구위원

1948년 12월 10일 파리 유엔총회에서 결의한 「세계 인권선언문」 제25조 제1항은 “모든 사람은 식량·의복·주택·의료·필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업·질병·불구·배우자와의 사별·노령·그 밖에 자신이 통제할 수 없는 상황에서 다른 생계 결핍의 경우 사회보장(social security)을 누릴 권리를 가진다.”라고 하였다. 즉, 모든 인류는 노후의 어려움에서 보호받을 권리가 있으며, 여기에서 연금은 노후보장의 가장 중요한 역할을 하고 있다.

우리나라에서 노후의 기본적인 생활을 보장하는 연금은 공적연금인 국민연금이 1988년, 1994년 개인연금을, 2005년 퇴직연금 도입으로 연금의 3층 구조를 갖추기는 하였지만, 아직까지 커버리지가 낮기 때문에 사회적으로 안정된 노후 보장이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 특히 통계청 자료에 의하면 국민연금 가입률이 정규직 78.4%, 비정규직은 38.1% 정도이며, 비정규직 중에서도 취약계층인 시간제근로자는 9.3%에 불과하다. 자영업자 중에서도 고용자가 있는 자영업자의 평균 국민연금 사업장(직장) 가입률은 41.3%, 고용

자가 없는 영세자영업자의 사업장(직장) 가입률은 8.0% 수준이다.

한편, 2012년 OECD가 발표한 연금전망 자료에 의하면 우리나라의 경우 연금에 의한 소득대체율이 47.5%에 불과하며, OECD 34개국 중 28위로 낮은 수준을 보여주고 있는 것으로 나타나서 연금의 노후보장 기능이 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 오늘 공청회에 참석한 분들 중에 퇴직연금 활성화를 위한 조세지출의 증가를 기대하는 분들이 많을 텐데 발표 자료를 보고 미흡하다는 생각을 하는 분들이 있을 것 같다.

그러나 정부 입장에서는 전체 정부부처의 예산(GDP의 34%인 402조원, 조세지출은 31조원)은 한정된 반면 복지수요가 늘어나고 있는 현 시점에서 재정을 어떻게 충당할지에 대한 고민이 매우 크다. 또한 연금세제와 관련하여 저 많은 세제상 혜택을 제공하는 것은 현재 조세지출 비중을 점진적으로 줄여나가야 한다는 세제상 큰 흐름과도 맞지 않을 뿐만 아니라, 연금활성화를 위한 조세지출 증가가 다른 분야의 조세지출 증가의 요구로 이어지는 계기가 되지 않을까 하는 우려도 있다. 조세지출항목의 상당 부분이 금년도 일몰기한이 이미 도래하였음에도 불구하고, 연장을 요구하고 있기 때문이다.

결론적으로 연금에 의한 소득대체율을 높이기 위해 정부는 단순히 퇴직연금소득세제의 방향성을 논하기에 앞서, 보다 큰 틀에서 공적연금·개인연금·기업연금에 대해 기대하는 역할을 더욱 명확히 할 필요가 있다. 즉, 연금 포트폴리오를 어떻게 구성할지를 먼저 결정할 후 각 연금의 세제혜택 규모를 결정하는 것이 순서라 생각된다. 조세지출을 통하여 기존 공적연금·기업연금·개인연금 가입자에 대한 혜택을 확대하는 것이 우선인지, 아니면 연금의 사각지대에 놓인 빈곤층에 대한 가입 확대나 지원을 우선할 것인지도 정해야 할 것이다. 물론 재정이 충분하면 양자 모두

동시에 추구하면 좋을 것이지만, 현재 우리가 처한 재정 여건상 한계가 있다. 그리고 기존 퇴직연금제도에 대한 조세지출이 소득분위별로 혜택이 어떻게 돌아가는지, 그리고 만일 퇴직연금에 대한 조세지출을 확대할 시, 어느 계층에 대한 혜택을 확대할 것인지에 대한 고민도 있어야 할 것이다.

퇴직일시금 세제혜택까지 줄이지는 말아야



김동섭
조선일보 전문기자

우리 사회는 아직까지 은퇴를 경험해 보지 못한 사회이다. 곧 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직을 맞이하게 된다. 통계청의 장래 인구추계 기준으로 50대가 은퇴 이후 90세까지 살게 될 확률을 추론해 본 결과, 약 21%가 90대까지 생존하게 됨을 알 수 있었다. 이 경우 직장생활은 대략 25년인 반면, 은퇴 이후 생존 기간은 약 40년이며, 이 기간 동안의 생계 유지를 위한 소득은 근로자의 경우 대개 국민연금밖에 없는 게 현실이다. 퇴직연금제도는 이런 국민연금 관점에서 탈피해야 할 몇 가지 시각이 있다.

우선 공무원적 시각에서 벗어나야 한다. 지난번 개혁 결과로 이뤄진 현재의 국민연금 실상을 보면 솔직히 주변에 연금 가입을 권유하고 싶지 않은 심정이다. 최고 등급으로 30년을 가입해도 월 수령액이 110만원 수준에 불과한 반면, 공무원의 경우 현재 월평균 210만원을 수령하고 있다.

국민연금과 공무원연금의 격차가 벌어지게 된 데는 여러 문제가 있지만, 국민연금은 애초 ‘사회정의’라는 거대담론 차원에서 저소득자에 대한 소득재분배 효과가 상당히 반영되어 설계되었던 이유가 있다. 따라서 많이 버는 사람은 적게 타고, 적게 버는 사람은 낸 돈에 비해 많이 타게 되어 있다. 그러나 국민연금에서는 많이 버는 사람이라는 말 자체가 ‘상한액’이란 굴레에 묶여 연봉 5천만원인 경우를 말하는데, 연봉 5천만원이 우리나라 고소득자여서 다른 저소득층을 위해 희생해야 하느냐고 물어보면 대부분 고개를 흔든다. 지난번 국민연금 개혁에서 이를 해결하고자 소득재분배 효과 반영률을 다소 낮추게 되었다. 소득재분배 효과를 더 줄이면 저소득층을 외면한 정책이라는 비판을 받음을 정책당국자들이 의식한 탓이다.

그리고 30년 근무 은퇴자의 수령액이 100만~120만원 정도 수준에 불과하게 된 이유는 연금보험료를 충분히 올리지 않은 데 있다. 만일 보험료를 인상하게 되면 국민적 저항이 있을까봐 연금 개혁을 담당할 공무원들이 인상시킬 노력을 충분히 하지 않았기 때문이다.

또한 기초노령연금 지급을 전제로 국민연금 수령액을 크게 낮춘 것도 역시 그 한 원인으로 작용하고 있다.

이와 같은 국민연금의 문제를 인식하고 있는 상황에서 현 퇴직연금제도 개혁에 대한 주무부처의 인식도 역시 별반 다를 것이 없다. 퇴직연금에 대한 개혁이 직장 있는 사람들에게 특혜를 주는 것 아니냐는 식의 반발에 직면할까 봐 퇴직연금에 대한 유인 효과를 주는 제도 개혁에 소극적일 수밖에 없다.

아울러 주제발표 자료에서는 ‘일시금 수령자는 줄이고 연금 수령자를 늘리자’고 하는데, 이 명제는 다소 설득력이 떨어진다. 왜냐하면 일시금과 연금은 완전히 차원이 다른 문제이기 때문이다. 즉 퇴직일시금의 수요와 연금 수요가 기본적으로 다르다는 것이다. 우리 사회는 직장인이 퇴직하면 자녀들의 학비나 결

혼자금 등으로 목돈 쓸 일이 많아져 노후에 안정적으로 연금만 받도록 허락하지 않는다.

결론적으로 일시금과 연금에 대한 수요가 근본적으로 다르기 때문에 세제 측면에서 연금소득 공제한도액을 늘리되, 퇴직일시금에 대한 세제혜택을 줄여서는 안 된다. 왜냐하면 베이비붐 세대에서 필요로 하는 퇴직일시금은 대개 자녀의 대학자금 및 결혼자금을 마련하기 위함이기 때문이다. 이러한 상황은 공무원 연금의 경우 80~90%가 연금으로 수령하고 있으나, 대부분 '일시금+연금'의 복합 형태로 지급받는 경우가 많이 있음을 통해 알 수 있다.

언젠가는 베이비붐 세대가 '자녀에 대한 이전'의 필요성을 점차 느끼지 못하면 일시금 제도는 포기하고 연금으로 전환하게 될 것이므로, 일시금 수령 시에도 좀 더 효과적으로 전환할 수 있는 방안으로 일시금+연금의 전이적 형태로 수령할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있지 않나 생각한다.

또한 연금소득은 세금 외에 건강보험 가입과도 관련한 문제가 있다. 연금소득이 얼마이든지 상관없이 자녀가 직장보험 가입자라면 '부양의무자'로 등록하여 건강보험료를 별도 납부할 필요가 없다. 그러나 올 9월부터는 연금소득이 4천만원 이상이면 자동적으로 지역보험 가입자로 가입하게 되어 많은 건강보험료를 매월 납부하여야 한다. 일반적으로 건강보험료의 납부 금액이 국민연금 보험료보다 높은 게 우리 현실이다. 일시금이 아니라 연금을 택했을 경우, 그것이 건강보험 지역보험 가입자로 전환되어 건강보험료를 납부하는 것보다 좀 더 유리한 조건이 되어야만 일시금이 아닌 연금으로의 전환을 촉진할 수 있다고 본다. KIPF

공공정책포럼



■ 제27회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

공공정책분야의 전문가, 공공기관 종사자 및 정부 정책담당자로 구성된 본 포럼은 공공기관정책의 현안 이슈를 발굴하고 정책연구의 방향을 설정하는 데 목적이 있다. 격월로 개최하며, 주제발표 및 자유토론을 통해 정책수요를 청취하고 연구와 관련한 네트워크를 강화하고자 한다.





Global Trends of Governance in SOEs

제27회 공공정책포럼 개요

- 주 제 Global Trends of Governance in SOEs
- 일 시 2012년 7월 18일(수) 07:30~09:30
- 장 소 서울 팔레스호텔 별관 그랜드볼룸(B1)
- 진행순서
 - 07:30~08:00 조찬
 - 08:00~08:05 인사 말씀
송대희 좌장
 - 08:05~08:40 주제 발표
이상철 공공기관운영위원회 위원
 - 08:40~09:00 지정 토론
임해종 KDB산업은행 감사
윤영진 계명대 교수
박영범 한국직업능력개발원장
 - 09:00~09:30 자유 토론
Robert Dickey 계명대 교수 외
 - 09:30 폐회

* 본 원고는 2012년 7월 18일 서울 팔레스호텔 별관 그랜드볼룸(B1)에서 「Global Trends of Governance in SOEs」를 주제로 공공기관정책연구센터가 개최한 제27회 공공정책포럼의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사 말씀

송대희/좌장

이상철 교수를 모시고 공기업의 글로벌 트렌드에 대해 들어보는 시간을 가질까 함. 우리나라 공기업이 물론 문제점도 있고 고쳐야 할 개선점도 있지만, 무엇보다 성과부문은 개선이 두드러지고 모범이 되고 있다고 생각함. 그러므로 공공기관이 더 발전해 가야할 길을 만들어야 하는 상황이 아닌가 생각함.

주제발표 요약

Global Trends of Governance in SOEs

이상철/공운위 민간위원

공기업의 해석과 정의를 내리는 방법은 나라마다 다르지만, 우리나라의 공기업은 공운법에서 지정하고 있는 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나눌 수 있음. 넓은 범위에서 볼 때 공공기관은 너무 다양해서 정의하기 힘든 점도 있으나 공기업(SOE)은 공공기관(Public Institution) 범주에 포함된다고 할 수 있음. 통상적으로 공공기관은 공공서비스를 제공하는 데 있어서 정부가 설립하거나 허가해서 발전시키는 모든 기관이라고 표현한다면, Enterprise가 되기 위해서는 별도로 몇 가지 요소가 필요함. 우선은 기업성이 있어야 하고, 두 번째는 어떤 형태로든 자체적으로 비즈니스 유닛(business unit)이어야 하며, 마지막으로 상업적인 활동(commercial activities)을 수행해야 함.

지배구조(governance) 문제도 행정학적 접근과 기업의 지배구조(corporate governance)가 다르고, 핵심적인 정의를 보면 어떻게 의사결정(decision-making)을 하느냐와 지배(control)를 하느냐의 문제로도 이야기할 수 있음. 주주권의 보호를 기본적인 목적으로 하는 모델(Anglo-Saxon Model)과 노조 등 이해관계 조정 모델(German-Japanese Model), 두 가지로 나눌 수 있음.

Government는 이론적으로 이분화시키기 위해 수평적 모델(dual model)과 수직적 모델(three-tier ownership structure)로 나눌 수 있음. 수평적 모델은 통상적으로 재정기획부서(Ministry of Finance)에서는 가능하면 비용을 줄여 국가적인 균형을 맞추려고 하는 데 반해, 주무부처(Sector Ministry)에서는 정책적 목표를 강조하는 것임. 이 때문에 OECD에서는 2005년 권고안을 통해 가능하면 한 부서의 ownership을 실행하도록 하였는데, 이는 주무부처와 공기업들 간의 관계를 국민의 입장에서 보면 자기목적 달성을 위한 자기 식구 감싸기의 모습으로 보이기 때문임.

수직적 모델의 예는 뉴질랜드의 경우를 볼 수 있음. 수직적 모델은 정부부처가 제일 위에 존재하고 그 다음 정부소유의 지주회사(state holding company)가 있고 제일 아래쪽에 공기업의 형태가 있음. 주로 정부 소유 지주회사의 역할이 강화된 모습으로 대표적으로 중국과 싱가포르가 있음.

2005년 OECD가이드라인 이후 글로벌 트렌드는 정부소유 공기업의 기업지배구조에 관리적 책임성(managerial accountability)을 강화하는 것임. 우리는 이미 소유권 집중화를 시행하고 있어 관리는 기획재정부, 기본 업무는 주무부처, 민주성과 자문기능을 넣기 위해서 공공기관운영위원회와 경영평가를 진행하고 있음. 이에 반해, 염두에 두고 정책수립을 해야 할 부분은 첫째, 투명성(Transparency)으로 해외에

서 모범사례로 많이 발표했지만, 아직까지는 완벽하지 못함. 둘째, 경쟁중립성 틀(Competitive neutrality frameworks)로 중국과 유럽연합의 사례와 비교해 봤을 때 상당히 심각한 문제임. 마지막은 소액주주권한 문제임.

경영평가 부분에서 시장성이 강한 공기업의 경우는 민영화 논리로 국민들에게 통제권을 반납해야 한다는 의견이 있으며, 또한 공기업의 발전으로 상업화와 민영화 논의가 나오면서 의견이 분분함. 그러나 민영화는 완전경쟁시장을 기본으로 상정하고 있어 기관들이 민영화된다고 하더라도 결국 독점적인 포지션을 유지하게 된다는 어려움이 있음. 즉 시장에서 하고 있는 경쟁만큼 인위적으로 경쟁환경을 조성하자는 것이 경영평가임. 공기업 조직이론의 변화로 전통적 조직이론(human relation)에서 대리인이론(agent theory)이 성장하고 있음. 현재 선진국에서는 principal agent가 각광을 받고 있으며, 경영평가보다는 계약에 초점을 두고 있음. 공기업 대리인 문제는 국민(주인)의 입장에서는 정보의 비대칭성 문제, 기관(대리인)의 입장에서는 복합적 조직구조의 문제 등이 나타난다는 점이 있으므로 경영평가를 더욱 강력하게 도입하자는 게 핵심적인 논의임.

우리나라는 알리오시스템을 통해 5개 대항목, 34개 항목의 340여개의 경영정보를 공개하고 있어, 상당히 모범적인 편임. 한 예로 미국의 PANYNJ(뉴욕·뉴저지 항만공사)는 홈페이지를 통해 누구나 자료에 접근 가능한 월 급여, 분기별 총월급 등 세세한 사항까지도 공시하고 있음. 물론 우리는 통합공시의 효과가 있어 비교가 가능하다는 장점도 있지만 내용상 부족한 점이 있음.

마지막으로 몇 가지 현안을 말씀드리고자 함. 우선은 공공기관운영위원회(공운위) 문제로 공운위는 다른 행정자문위원회와는 달리 산업은행 공공기관 지정 해제, 장학재단 금융공기업지정, 경영평가에 국민체

감도 평가의 필요성 안건 등 열띤 토론과정을 거쳐 진행되는 회의체에도 불구하고 잘 알려지지 않고 있음. 그러므로 우선은 공운위 모습을 공개하는 것이 필요하고, 공운위에 노동계가 참여하고 있지 않아 어떻게 하면 노조를 수용할 수 있을지 고민해 봐야 함. 두 번째는 공기업의 투명성과 중립성, 소액주주 권한에 대한 지속적인 관심이 필요하고, 세 번째는 공기업과 사기업의 형평성 문제 및 해외진출 공기업의 형평성 문제가 있음. 무엇보다 경영진의 소신이 거버넌스에서 영향력이 크기 때문에 정부는 가능한 한 자율성과 권한을 많이 줄 수 있도록 노력하고, 공공기관의 경영진 입장에서는 제한 없는 책임성을 지겠다는 자세가 무엇보다 중요함.

■ 지정 토론

임해중 / 산업은행 감사

박영범 / 한국직업능력개발원장

우리나라의 현실에서 공공기관 지배구조에 대한 현안은 첫째는 노동조합 문제임. 공공기관 직원들이 대부분 노조원이기 때문에 실질적으로 공공기관 운영에 알게 모르게 노동자의 역할과 힘이 작용되고 있음. 공운위에 노동계가 없다고 하셨는데, 노무현 정부 당시 산하기관을 합쳐서 만들 때 국회에서 반대하는 것을 방어하기 위한 조건으로 노동계의 대표가 포함되었으나 그 이후에 문제가 생겨서 배제된 것임. 공공기관 운영에 있어서 노조의 영향력이 상당하기 때문에 이를 어떻게 관리할 수 있느냐가 중요하지만, MB정부 들어와서 노조와의 갈등이 심각한 수준임.

둘째는 왜 공기업 경영평가를 하느냐의 측면으로, 특히 우리나라는 기획재정부의 경영평가보다 실제로 감사원의 지적사항에 영향을 받고 있음. 최근에 와서는 경영평가도 감사원의 지적사항에 어떻게 운영되느냐에 영향을 받음.

셋째는 경영자율성 문제로, 인천공항공사의 경우 성과를 많이 냈음에도 성과보상을 하는 것에 있어서 자율성이 없고, 보상해 주는 것이 문제가 되는 상황이며, 한전도 원가 이하의 판매를 몇 년간 지속하고 있다는 점에서 경영자율성 보장이 안 되고 있음.

넷째, 경영공시는 매우 좋은 제도지만 평균급여의 경우 근속, 나이, 성별에 따라 다른 것임에도 불구하고 일차적인 접근에만 그치고 있어 이보다는 가치정보를 줘야할 필요가 있으며 세세한 부분까지 보완해야 할 필요가 있음.

마지막으로 공공기관의 임기와 정부의 임기의 연동이 중요한데 2-1-2 시스템 도입이 필요하다고 생각함.

공공기관 의사결정 구조에서 인적교체가 2~3년에 한 번씩 발생하므로 정책의 연속성 부재가 발생함. 노조와 관련해서는 공공기관을 운영하는 데 한 축을 담당하고 있지만 어느 선까지 한계를 두어야 할 것인지는 의문임. 특히 인사나 경영에 관여하는 것은 문제로, 기관장이나 감사의 취임을 둘러싸고 노조가 반대하면 처음부터 제대로 된 의사결정을 하기 어렵다는 점이 있음. 산업은행의 경우 야당과 금융노조 간 협약으로 민영화를 반대하는 등 공공기관 정책에 관여하는 부분이 커지고 있음. 공공기관 민영화 문제도 정권 초기에만 실적이 있을 뿐 계획 수립부터 제대로 된 것인지, 사회전반적인 동의 없이 진행되는 않았는지 살펴봐야 함. 정원감축이나 임금삭감 등도 효과가 크지 않고 정치적 지지가 약화됨에 따라 원상 복구되는 등 5년 단임제 정부에서 공공기관과 관련해서는 정권 초와 후반의 평가가 갈라지는 경우가 많이 나타남.

윤영진 / 계명대 교수(전 공운위 위원)

공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)에 보면 공운위 위원은 중립적 인사로 구성되게 되어 있으나, 중립의 의미가 애매모호하고 해석이 어려운 용어라고 보임. 공운법을 만들 당시에 △공기업 방만경영과 도덕적 해이, △낙하산 인사로 인한 비전문가들에 대한 우려와 비난 등, △노조에서는 공공가치 및 사회적 가치에 대한 강조와 요구가 많은 반면 공기업에서는 자율 경영을 강조하는 분위기였음. 이런 분위기 속에서 중립이라고 하는 의미를 개인적으로는 국민들 입장 즉, 소비자 입장에서 판단하려고 노력했음. 그리고 가능하면 정부보다는 공기업(공공기관) 쪽 입장에서 비판적으로 보려고 했음. 공운위의 성격은 법적으로는 심

의·의결기구이기 때문에 비판적 기능을 강조해야 한다고 생각함. 박영범 원장은 참여정부 때 노조가 대표로 들어와 있다고 얘기했는데, 공운위원 9명 중에서 노조대표는 없었고 유보상태였음. 이상철 교수도 끝까지 노조를 참여시키지 않은 채로 운영되는 점에 대해 의문을 제기하고 있는데, 차기정부는 어떤 입장을 취할지 모르겠으나 한 번쯤은 고민해 보아야 할 문제라고 생각함. 노조를 공운위에 참여시킨다고 해서 공운위 운영이나 공공정책에 상당한 영향을 미치거나 부정적인 방향으로 흐른다고는 생각하지 않기 때문에 한번쯤은 고려해야 할 시점이 되지 않았나 생각함.

낙하산 인사는 지금도 문제가 제기되고 있고 차기 정부에서도 정치적 인사를 임명할 가능성이 있다고 봄. 이에 대해 공운위에서는 그나마 비전문가가 자리를 차지하는 것만은 막자라는 소극적 입장인긴 하지만 나름대로의 거름장치 역할을 하고 있음. 제도보다는 운영을 어떻게 하느냐가 중요하므로 의식이나 문화적인 발전이 필요함. 기관장 임기 문제는 2-1-2 임기제도 제안이 흥미롭다고 생각함.

■ 자유 토론

Robert Dickey /계명대 교수

거버넌스(governance)의 독립성에서 이사회는 독립성이 중요함. 또한 모든 이사회 회의가 공개되어 투명성을 유지하는 것이 필요함. 이사 중 한명은 노조에서 위임하는 것이 전 직원들에게 신뢰를 줄 수 있기 때문에 다양한 목소리를 반영하는 대표들이 존재하는 것이야말로 지배구조에서 중요함. 미국 PANYNJ(뉴욕·뉴저지 항만공사)가 홈페이지에 임금을 공개한 것은 이제 6개월밖에 안 된 새로운 이야기이기 때문에 시작에 불과하지만 기업공시의 투명함을 보여 주는 것은 아주 중요하다고 생각함. 마지막으로 소액주주를 보호하는 것은 기업이 가져야 할 중요한 책무 중 하나라고 생각함.

이영근 /인천국제공항공사 부사장

발표자는 인천공항 민영화가 상업화이지 민영화가 아니라고 말씀했는데, 민영화가 일종의 상업화로 들어가 있어 사실은 공공기관 선진화의 민영화라는 아 이템으로 들어가 있기 때문에 국민들에게 잘못 인식되고 있음. 분명히 공기업이 운영권을 가지고 있는데 마치 운영권이 민간에 넘어가는 것으로 오해되어 있음. 정책을 실행할 때는 전문적이고 시대의 요구에 맞춰서 해야 하는데, 무조건 민영화를 전제로 만들어진 공기업이기 때문에 전 정권에서 하려고 했던 것을 이어서 한다는 주장은 부정적으로 작용함. 분명한 것은 하긴 하는데 어떤 때 하는 것이 국민들이나 국회를 설득할 때 적절한지 정부에서 잘 판단해줘야 한다고 생각. 재투자를 하기 위해서 지분매각을 한다고 하면 인식이 조금 좋아질 것 같음. 집행업무를 공기업이 많이

하기 때문에 경영평가가 중요하지만 각 공기업의 특성에 맞는 평가기준이 필요하고, 리딩그룹(leading group)이 되기 위해서는 제도개선 건의가 있을 때에 정부에서 적극적으로 수용할 필요가 있음.

이상철/발표자

정부는 최대한으로 공기업 경영진의 의견을 경청해야 하고 받아줘야 함. 임원 선출, 노조의 역할, 소액주주의 보호, 이를 위해 공기업이 자율적인 경영을 할 수 있도록 해야 함. 이것이 오늘의 핵심적인 요청이자 의견임.

송대희/좌장

이제 우리나라는 글로벌 트렌드를 만들어 가는 단계에 접어들었다고 볼 수 있으며, 이를 위한 선두적인 임무를 맡고 있는 공기업들이 어떤 역할을 하느냐에 따라 향후의 모습들이 달라질 것임. 중국, 인도 등 아시아 국가들이 우리도 모르는 사이에 우리의 공기업 시스템을 벤치마크하고 주목을 하고 있다고 생각함. KIPF



| 정책 흐름 |

- 2012년 세법개정안
- 조세지출 성과관리 제고방안 마련
- 공정과세 구현과 내수활성화 지원을 위한 지방세제 개편

2012년 세법개정안

- 활력 있는 경제 · 튼튼한 재정 · 안정된 미래 -

* 본 자료는 2012년 8월 8일 기획재정부 조세정책과에서 발표한 「2012년 세법개정안」의 요약입니다. (편집자 주)

I. 세법개정 여건

1 대외 경제여건

- ◇ 올해 들어 완만한 회복세를 보이던 세계경제는 유럽 재정위기가 재부각되면서 불확실성이 증대
- 위기대응, 체질개선, 경제활력 제고를 위한 지속적 정책대응 필요

- ① **(세계경제 일반)** 전반적으로 예상보다 부진한 흐름이 지속되고 유로존 불안이 심화되면서 하방위험이 확대
 - 미국은 고용개선 지연 등으로 회복세가 제약되는 가운데 유로지역은 재정위기에 따른 금융시장 불안이 장기화되면서 실물경제가 침체
 - 중국 등 신흥국은 글로벌 경기약화에 따라 수출을 중심으로 성장세 둔화

- ② **(국제금융시장)** 그리스 · 스페인 등을 중심으로 유럽 재정위기가 지속되는 양상을 보이면서 변동성이 확대

2 국내 경제여건

- ◇ 우리 경제는 고용개선 추세가 지속되고 물가가 안정되고 있으나 대외여건 악화 등으로 경기회복세가 지연
- 내수활성화 및 서민 · 중산층에 대한 지속적인 지원이 필요

- ① **(고용)** 경기둔화에도 불구하고 서비스업을 중심으로 높은 취업자 증가세를 지속하면서 상반기 중 45만명 증가
 - 다만, 청년층이 체감하는 고용여건이 여전히 미흡하고 중소기업은 구인난을 겪고 있는 실정
- ② **(경기)** 올해 초 다소 회복되었으나 유럽 재정위기 등 불확실성이 커지면서 수출이 부진한 가운데 내수증가도 제약되는 모습

II. 세법개정 추진방향

- 유럽 재정위기에 대응하여 일자리 창출, 내수활성화, 서민생활 안정을 지원하면서 성장동력 확충, 조세제도 선진화 등 미래준비도 착실히 추진

2012년 세법개정 기초

- ◆ 고용창출 세제를 개선하는 등 일자리 창출 노력을 강화하고, 지속발전을 위한 성장동력 확충을 지원
- ◆ 유럽 재정위기 여파를 최소화하기 위해 내수활성화 및 서민생활 안정을 지원
- ◆ 복지수요 증가, 대외 불확실성 등에 대비하여 재정건전성을 확보하기 위해 세원투명성 제고, 비과세·감면 축소 등 추진
- ◆ 100세시대 대비 연금세제 개편을 추진하는 등 경제·사회환경 변화를 반영하고 조세의 효율성·공평성 제고 등 조세제도 선진화가 필요

비전 활력 있는 경제, 튼튼한 재정, 안정된 미래

| 기본 방향 | 일자리 창출 및 성장동력 확충 | 내수활성화 및 서민생활 안정 | 재정건전성 제고 | 조세제도 선진화 |
|-------|---|---|--|--|
| 추진 전략 | <ul style="list-style-type: none"> 고용창출 지원 강화 성장동력 확충 지원 중소·벤처 기업 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 소비·주택 거래 등 활성화 지원 근로자·자영업자 지원 및 물가 안정 EITC 확대 등 취약계층 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 세원투명성 제고 비과세·감면 정비 과세기반 확충 | <ul style="list-style-type: none"> 금융세제 선진화 연금·퇴직 세제 개편 기타 과세제도 개선 납세편의 제고 |

III. 주요 개정내용

1. 일자리 창출 및 성장동력 확충

1 고용창출 지원 강화

① 고용창출 투자세액 공제제도 개선

- 기업의 일자리 창출효과를 높이기 위해 고용과 연계된 추가공제율은 확대하고 고용과 관계가 적은 기본공제율은 축소
- 다만, 기본공제율에 대해서는 고용이 줄더라도 설비투자에 대한 세액공제를 받을 수 있도록 하되, 고용이 감소한 경우 감소인원에 비례하여 공제액을 차감(감소인원 1인당 △1,000만원)

(현행)

(개정안)

| 구분 | 일반기업 | | | 중소기업 | ⇒ | 구분 | 일반기업 | | | 중소기업 |
|-----------------|-------|-------|----|------|---|-----------------|-------|-------|----|------|
| | 수도권 내 | 수도권 밖 | | | | | 수도권 내 | 수도권 밖 | | |
| 기본공제 (고용감소시 배제) | 3% | 4% | 4% | | | 기본공제 (고용감소시 축소) | 2% | 3% | 4% | |
| 추가공제* (고용증가 비례) | 2% | 2% | 3% | | | 추가공제* (고용증가 비례) | 3% | 3% | 3% | |
| 합계 | 5% | 6% | 7% | | | 합계 | 5% | 6% | 7% | |

* 한도: 고용증가인원 × 1천만~2천만원(마이스터고 등 2,000만원, 청년 1,500만원, 기타 1,000만원)

- 군 복무에 따른 불이익이 없도록 추가공제시 우대되는 청년 근로자의 연령기준에 군 복무기간을 합산

* (현행) 15세 이상 29세 이하인 자

(개정) 15세 이상 29세+군 복무기간(최대 6년) 이하인 자

- 서비스산업 분야의 고용창출, 지역주민 부담경감 등을 위해 고용창출 투자세액공제 대상 업종범위를 확대*

* 전시 및 행사 대행업, 인력공급 및 고용알선업, 일반도시가스사업(소매) 등 추가

② 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원* 확대

* 외국에서 2년 이상 운영하던 사업을 국내로 이전시(이전 후 2년 내 외국에서 운영하던 사업장을 양도·폐쇄) 소득세·법인세를 5년간 100%, 2년간 50% 감면

- 해외진출기업의 국내복귀를 유도하기 위해 세제 지원 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)
- 해외의 법률·노사문제 등으로 사업장 철수에 장기간이 소요되는 점을 감안하여 해외 생산시설의 양도·폐쇄 기한을 2년 → 4년으로 확대
- 국내 생산시설이 없는 해외진출 중소기업이 해외 생산시설의 철수 없이 국내에 투자하는 경우에도 국내복귀기업으로 인정
- 해외진출 후 국내복귀하는 중소기업이 생산설비를 수입하는 경우 관세를 감면

③ 고용효과가 큰 서비스업에 대한 세제지원 확대

- 현재는 사회복지사업 중 「노인복지사업법」에 따른 노인복지시설 운영사업만 중소기업 특별세액감면 등*을 지원받으나 앞으로는 노인·장애인·부녀자 등을 위한 모든 사회복지 서비스업까지 지원 확대
- * 중소기업 특별세액감면, 창업중소기업 세액감면, 중소기업 투자세액공제 등

- 글로벌 IT기업 유치를 지원하기 위해 외국인투자 지역(개별형) 조세감면* 대상에 IT관련 서비스업** 추가
- * 개별형 외투자지역은 외국투자자의 투자 희망 지역을 외국인 투자위원회의 심의를 거쳐 지정하며, 법인세 등을 5년간 100%, 2년간 50% 감면
- ** 고용과 시설투자가 수반되는 (i)컴퓨터 프로그래밍·시스템 통합 및 관리업, (ii)자료처리, 호스팅 및 관련서비스업(3천만 달러 이상 투자)

④ 사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 세제지원* 확대

* 소득세·법인세 4년간 50% 감면(13년말까지)

- 사회적기업 : 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 수행하는 기업(「사회적기업 육성법」에 따라 인증)
- 장애인 표준사업장 : 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」에 따라 장애인 10인 이상(고용비율 30% 이상), 중증장애인 고용 등의 기준을 갖춘 사업장

- 장애인 등 고용기업을 지원하기 위해 감면기간을 4년 → 5년으로 확대

⑤ 고용유지 중소기업 과세특례* 적용기한 연장

* 매출액·생산량 감소, 재고량이 증가하는 중소기업이 임금을 삭감하면서 고용을 유지(Job-sharing)하는 경우, 해당 중소기업과 소속 근로자에게 임금감소액의 50% 소득공제

- 경영상 어려움에도 고용을 지속하는 고용유지 중소기업과 소속 근로자에 대한 과세특례 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)

⑥ 특성화고 등 육성을 위한 세제지원 확대

- 특성화고·마이스터고 졸업생을 군 복무 후 복직시키는 중소기업에 대해 복직자에게 지급한 급여액의 10%를 2년간 세액공제(15. 12. 31.까지)
- 직업교육시설 확충을 위해 기업이 특성화고·마이스터고에 연구시험용·직업훈련용 시설 기부시 기부금액의 10%를 세액공제

- ⑦ 원양·외항선원 해외근로소득 비과세 한도 인상
 - 근무여건이 열악한 원양·외항선원의 해외근로소득 비과세 한도를 월 200만원 → 월 300만원으로 확대

- ⑧ 가업상속공제* 대상 확대
 - * 피상속인이 10년 이상 경영한 기업을 상속인이 승계하여 10년 이상 유지(10년간 고용평균 1.0배, 중견기업 1.2배 유지)하는 경우 가업상속재산의 70%를 최대 300억원까지 공제
 - 중견기업의 투자와 고용창출을 활성화하기 위해 가업상속공제 대상 기업을 매출액 1,500억원 → 2,000억원 이하 중견기업까지 확대

2 성장동력 확충 지원

가. 녹색성장 지원

- ① 환경보전·에너지절약시설 투자세액공제* 대상 확대
 - * 환경보전·에너지절약시설에 투자하는 경우 투자금액의 10% 세액공제
 - 온실가스 감축을 유도하기 위해 환경보전시설 투자세액공제 대상에 온실가스 감축시설* 추가
 - * 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O) 등의 감축시설
 - 에너지절약을 유도하기 위해 에너지절약시설 투자세액공제 대상에 전력저장장치 및 자동절전 제어장치 추가

- ② 녹색저축 과세특례* 적용기한 연장 및 의무투자비율 완화
 - * 녹색전문기업 등 녹색자산에 자산총액의 60% 이상 투자하는 녹색예금(1인당 2천만원), 녹색펀드·채권(1인당 3천만원)에 '12년말까지 가입한 경우 이자·배당소득 비과세

- 녹색자산에 대한 투자활성화를 위해 녹색저축 과세특례 적용기한을 2년간 연장('14. 12. 31.까지)하고, 녹색자산 의무투자비율(60%)을 40%로 완화

- ③ 친환경 차량에 대한 개별소비세 등 면제 적용기한 연장
 - 에너지절약 유도와 대기오염 방지를 위해 하이브리드차량에 대한 개별소비세 면제* 및 천연가스버스(시내·마을버스)에 대한 부가가치세 면제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)
 - * 하이브리드차량에 대해 승용차 개별소비세(1천~2천cc: 5%, 2천cc 초과: 8%)를 100만원(교육세 포함시 130만원) 한도로 면제('09. 7~'12. 12월)

- ④ 경차에 대한 유류세 환급* 적용기한 연장
 - * 1,000cc 미만 경차에 대해 휘발유·경유 250원/ℓ, LPG부탄 161원/ℓ 환급 (환급한도: 연간 10만원)

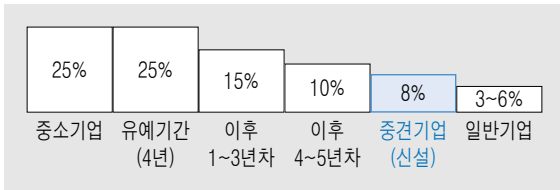
- 에너지절약 유도 및 서민층 유류비 경감을 위해 경차에 대한 유류세 환급 적용기한을 2년간 연장('14. 12. 31.까지)

나. R&D 및 시설투자 활성화

- ① R&D 세제지원 적용기한 연장
 - 기업의 연구개발 역량과 성장잠재력 확충을 위해 R&D관련 설비투자·출연금·기술취득에 대한 세제지원 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

- ② 중견기업에 대한 R&D비용 세액공제율* 우대
 - * 연구·인력개발비 지출금액의 3~6%(중소기업 25%)
 - 중견기업*을 지원하기 위해 별도의 R&D비용 세액공제 구간(8%) 신설
 - * 중소기업을 벗어난 기업으로 상호출자제한기업집단 소속기업이 아닌 기업(「산업발전법」§10의2) 중 최근 3년간 매출액 평균이 3천억원 미만인 기업

R&D비용 세액공제율



③ 사립대학 민자 기숙사 신축 지원

- 대학생의 주거안정을 지원하기 위해 BTL*방식으로 기숙사를 신축하여 사립대학교에 공급하는 경우, 국·공립대학과 같이 영세율을 적용하여 부가가치세 완전 면제('15. 12. 31.까지)

* BTL(Build-Transfer-Lease) : 기숙사 건설 → 준공 후 소유권 학교에 귀속 → 사업시행자에 기숙사에 대한 시설관리운영권 부여 → 학교가 기숙사를 임차하여 사업시행자에 사용료 지급

④ 근로자 복지증진시설 투자에 대한 세액공제* 적용기한 연장

* 무주택종업원임대용 국민주택, 종업원용 기숙사, 직장어린이집 등 종업원 복지증진을 위한 시설을 취득하는 경우 취득금액의 7~10% 세액공제

- 근로자 주거안정과 복지증진을 지원하기 위해 근로자 복지증진시설투자에 대한 세액공제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

⑤ 신성장동력 R&D비용 세액공제* 대상에 신약연구개발 추가 등

* 신성장동력 등의 R&D비용에 대해 당해연도 지출액의 20%(중소기업 30%) 세액공제

- 기업의 성장동력 투자를 지원하기 위해 신성장동력·원천기술분야 R&D비용 세액공제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

- 제약기업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 세액공제 대상 기술에 혁신형 제약기업의 신약연구개발(백신·임상평가 기술) 추가

- 임상시험 유치를 지원하기 위해 임상시험용 의약품 관세면제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

⑥ 생산성 향상시설 투자세액공제* 적용기한 연장

* 생산성 향상을 위하여 공정을 개선하거나 시설의 자동화 및 정보화를 위한 시설에 투자하는 경우 투자금액의 3%(중소기업 7%) 세액공제

- 기업의 생산성 향상시설 투자를 유도하기 위해 세액공제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

⑦ 제3자 물류비용 세액공제* 적용기한 연장

* 제3자 물류비가 전체 물류비의 30% 이상일 경우 전년 대비 증가한 제3자 물류비의 3%를 소득세·법인세에서 공제

- 전문물류기업 육성을 통한 물류비 절감을 위해 제3자 물류비용에 대한 세액공제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

3 중소·벤처기업 지원

① 엔젤투자에 대한 세제지원 확대

- 엔젤투자 활성화를 위해 개인이 벤처기업에 직접 투자하는 경우 투자금액에 대한 소득공제율을 20% → 30%로 인상

- 벤처기업 등의 창업활성화를 위한 세제지원제도 적용기한을 2년간 연장('14. 12. 31.까지)

- 중소기업창업투자회사 등이 벤처기업 등에 출자함으로써 취득한 주식 등의 양도차익 및 배당소득에 대한 법인세 비과세
- 개인이 벤처기업 등에 직접 또는 중소기업창업투자조합 등을 통해 출자하여 취득한 주식 등의 양도차익에 대한 양도소득세 비과세
- 개인이 중소기업창업투자조합 등에 출자시 출자금액의 10%(벤처기업 직접투자는 20% → 30%) 소득공제

2 창업중소기업에 대한 세제지원 확대

- 일자리 창출을 지원하기 위해 창업중소기업 등에 대한 세액감면* 기간을 4년 → 5년으로 확대하고, 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)
- * 수도권과밀억제권역의 지역에서 창업한 중소기업, 창업 후 3년 이내에 벤처기업으로 확인받은 기업, 창업보육센터사업자 등에 대해 4년간 50% 세액감면

- 재창업 지원자금(중소기업진흥공단 지급)을 받은 기업인을 지원하기 위해 징수유예기한 특례(일반 9개월, 특례 18개월) 적용대상 확대*
- * 직전사업연도 수입금액 기준 : (현행) 6억원 이하 → (개정) 10억원 이하
 체납액·결손처분액 기준 : (현행) 5백만원 미만 → (개정) 1천만원 미만

3 중소기업의 기술유출 방지시설 투자에 대한 세액공제율

- * 기술유출 방지시설은 안전설비 투자금액의 3% 세액공제
- 산업기술 유출로 인한 중소기업의 피해를 방지하기 위해 중소기업의 기술유출 방지시설 투자에 대한 세액공제율을 3% → 7%로 인상

4 중소기업 구조조정을 위한 조세특례 항구화

- 중소기업간 통합으로 소멸하는 기업이 통합법인*에 양도하는 사업용고정자산에 대한 양도소득세 이월과세제도 항구화
- * 통합 후 법인은 통합 전 주된 사업용 자산을 모두 보유(승계)하여야 하고 기존 사업주가 통합 후 법인의 주요 주주가 되어야 함
- 개인사업자가 법인으로 전환하면서, 신설되는 법인에 양도한 사업용 고정자산에 대한 양도소득세 이월과세제도 항구화

5 중소기업 투자세액공제* 적용기한 연장

- * 중소기업이 기계장치 등 사업용 자산에 투자하는 경우 투자금액의 3% 세액공제
- 중소기업의 투자활성화를 지원하기 위해 중소기업 투자세액공제 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)

6 지역발전 조세지원제도* 적용기한 연장

- * 농공단지 입주기업에 4년간 50% 세액감면, 연구개발특구, 제주 첨단·투자진흥지구, 기업도시, 신발전지역, 아시아문화중심도시, 금융중심지 입주기업에 3년간 100%, 2년간 50% 세액감면 등
- 지역경제 활성화를 통한 고용창출을 지원하기 위해 농공단지 입주기업 등에 대한 조세지원제도의 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)
- 다만, 기업도시에 한해 적용되고 있는 이전기업에 대한 세액감면은 주변지역의 공동화 우려 등을 고려하여 적용기한 종료

2. 내수활성화 및 서민생활 안정

1 소비·주택거래 등 활성화 지원

① 에너지 고효율 가전제품 개별소비세 과세* 면제

* 에어컨·냉장고·세탁기·TV 중 소비전력량이 많은 제품에 5%세율로 과세('10. 4~'12. 12월)

- 에너지절약을 유도하기 위해 대용량 가전제품에 대한 개별소비세 과세의 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)하되
- 내수진작 및 고효율제품 구매 인센티브 확대를 위해 에너지효율 1등급 이상 제품은 과세대상에서 제외

② 복리후생비 범위* 확대 및 명확화

* 직장체육비, 직장연예비, 우리사주조합운영비, 직장어린이집 운영비, 기타 사회통념상 타당하다고 인정되는 경조사비 등

- 내수활성화 지원 및 근로자 복리후생 증진을 위해 비용인정되는 복리후생비 범위에 파견 근로자에 지급한 복리후생비를 포함
- 직원회식비는 비용인정되는 복리후생비(직장연예비)에 포함됨을 명확화

③ 원제 골프장에 대한 개별소비세* 감면

* 개별소비세 12,000원(교육세·농특세 등 포함시 21,120원) 과세, 대중골프장은 비과세 중

- 해외골프수요의 국내 전환 등을 위해 회원제 골프장에 대한 개별소비세 등을 '14년말까지 한시적으로 면제

④ 주택 등 부동산 거래 정상화를 위한 양도소득세 중과제도 개선

- 부동산시장 과열시 도입된 다주택자 양도소득세 중과제도*를 폐지하여 기본세율(6~38%)로 과세
 - * '12년말까지 취득·양도하는 주택은 중과(3주택 이상자 60%, 2주택자 50%) 유예중
 - * 투기지역 내 3주택 이상 다주택자에 대한 10%p 추가과세는 유지

- 주택시장 거래활성화를 위해 1년 내 단기양도는 50% → 40%로, 2년 내 단기양도는 40% → 기본세율(6~38%)로 과세
- 다만, 시장여건을 감안하여 '14년말까지 취득한 주택에 대해서는 1년 내 단기양도도 한시적으로 기본세율(6~38%)로 과세

- 거래동결을 야기하는 비사업용 토지 중과제도(60%)를 폐지하여 기본세율(6~38%)로 과세하고 장기보유특별공제(최대 30%)도 적용
 - * 투기지역 내 비사업용 토지에 대한 10%p 추가과세는 유지

⑤ 임대주택 활성화를 위한 리츠·펀드 지원 확대

- 임대주택 활성화를 위해 리츠(실체형)*의 임대소득에 대한 소득공제율을 50% → 100%로 인상하고, 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)
 - * 「부동산투자회사법」에 따라 부동산에 투자하는 것을 주된 목적으로 설립된 회사로서 자산의 투자·운용을 직접 수행하는 회사
- 임대주택 리츠·펀드 투자자의 배당소득에 대한 5% 저율분리과세* 기준금액을 액면가액 1억원 → 3억원으로 확대
 - * 주식 등 액면가액 1억원 이하 배당소득 5% 저율분리과세, 1억원 초과분 14% 분리과세

2 근로자·자영업자 지원 및 물가안정

1 비과세 재형저축 신설

- 서민·중산층 재산형성 지원을 위해 이자·배당 소득이 비과세되는 재형저축* 신설

* 총급여 5,000만원 이하 근로자, 소득금액 3,500만원 이하 사업자 대상, 만기 10년 이상 최장 15년간 비과세(불입한도 분기별 300만원)

2 장기펀드 소득공제 신설

- 서민·중산층의 장기투자를 통한 재산형성을 지원하기 위해 장기펀드 소득공제* 신설

* 총급여 5,000만원 이하 근로자, 소득금액 3,500만원 이하 사업자 대상, 만기 10년 이상 최장 10년간 납입액의 40% 소득공제(연 240만원 한도)

3 한부모 소득공제 신설

- 한부모 가족*에 대한 지원을 강화하기 위해 한부모 소득공제 신설(연 100만원 소득공제)

* 배우자 없이 자녀(20세 이하)를 부양하는 자

- 단, 부녀자공제*와 중복지원은 배제

* 배우자 또는 부양가족이 있는 여성에게 연 50만원 소득공제

4 무주택 근로자에 대한 월세 소득공제율 인상

- 서민·중산층의 주거비 부담을 경감하기 위해 무주택 근로자*에 대한 월세 소득공제율을 40% → 50%로 인상

* 총급여 5,000만원 이하인 무주택 세대주로서 국민주택규모 이하 주택을 임차하는 경우

5 교육비 소득공제* 대상 확대

* 수업료·입학금, 급식비, 교과서 대금, 교복구입비용, 방과후 학교 수업료 등 취학 전 아동 및 초·중·고등학교 자녀 교육비에 대해 연 300만원 한도 소득공제

- 초·중·고등학교 방과후 학교 수업 교재구입비, 어린이집·유치원 급식비·방과후 수업료(특별활

동비)·교재구입비를 공제대상에 포함

6 대중교통비 신용카드 등 소득공제 확대

- 에너지절약을 유도하기 위해 대중교통비*를 신용카드 등으로 지불하는 경우, 신용카드 공제율을 상향조정하고 공제한도를 확대

* 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 따른 대중교통수단(버스, 지하철, 철도)

• 공제율 : 20% → 30%

• 공제한도 : 400만원(일반 신용카드 등 300만원 포함)

7 구내식당 음식용역 부가가치세 면제 적용기한 연장

- 근로자·학생의 부담경감을 위해 공장·학교의 구내식당 음식용역 제공에 대한 부가가치세 면제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

8 물가안정

- 국내시장의 경쟁촉진과 물가안정을 위해 설탕(30% → 5%), 새끼 뱀장어(10% → 5%) 등 7개 품목의 기본관세율 인하

- 유류가격 안정을 위해 일반주유소가 알뜰주유소로 전환할 경우 2년간('12~'13년 귀속분) 중소기업 특별세액 감면율을 20%로 인상*

* (현행) 소기업 10%, 지방 중기업 5%, 수도권 중기업 배제 → (개정) 모든 중소기업 20%

- 석유제품 경쟁촉진 및 거래투명성 제고를 위해 석유제품 전자상거래에 대한 소득·법인세 공제율을 공급가액의 0.3% → 0.5%로 인상

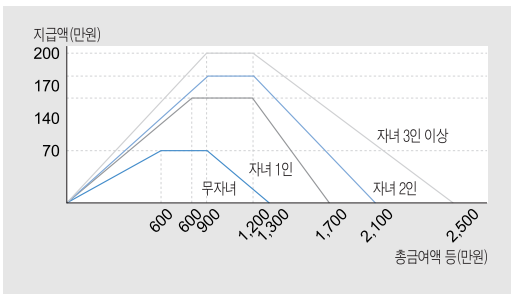
* 전자상거래용 석유제품 수입에 대해 할당관세(0%) 운용 중 ('12. 7. 1~'12. 31)

3 EITC 확대 등 취약계층 지원

1 EITC(근로장려세제) 의의

- 저소득 근로가구의 소득지원과 근로활동을 장려하기 위해 세금을 환급하는 방식으로 근로장려금을 지급('06년 도입하여 '09년 첫 지급)

근로장려세제 모형



2 근로장려금 지급실적

| 구분 | '06년 도입 | '08년 개정 | '11년 개정 | |
|----------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------|
| 적용 대상 | 근로소득자 | <좌 동> | 근로소득자 보험모집인 · 방문판매원 추가 | |
| 부양 자녀 | 2인(18세 미만) (4인가족 기준) | 1인(18세 미만) (3인가족 기준) | 무자녀가구 추가 (단, 배우자 필요) | |
| 소득 요건 · 최대 지급액 | 부부합산 1,700만원 미만 최대 연 80만원 지급 | 부부합산 1,700만원 미만 최대 연 120만원 지급 | 부양자녀 수 | 없음 |
| | | | 총소득기준 (만원) | 1,300 |
| | | | 최대지급액 (만원) | 70 |
| | | | 1인 | 1,700 |
| | | | 2인 | 2,100 |
| 3인 이상 | 2,500 | | | |
| 재산 요건 | 토지, 건물 등 합계 1억원 미만 | <좌 동> | <좌 동> | |
| 주택 요건 | 무주택 | 무주택(5천만원 이하 1주택 포함) | 무주택(6천만원 이하 1주택 포함) | |

3 근로장려금 지급실적

| 구분 | '09년 | '10년 | '11년 |
|------------|-------|-------|-------|
| 지급가구(만 가구) | 59.1 | 56.6 | 52.2 |
| 지급금액(억원) | 4,537 | 4,369 | 4,020 |

1 노인 1인가구에 대해 근로장려세제 적용

* 현재 배우자 또는 부양자녀가 있는 가구에 한해 근로장려금 지급

- 배우자 사별, 자녀 장성 등으로 혼자 사는 노인 1인가구 지원을 위해 노인(60세 이상)에 한해 가족이 없어도 근로장려금 지급(소득 1,300만원 미만자, 최대 연 70만원)

2 탈기초수급자에 대한 근로장려세제 확대 적용

- 기초수급자가 근로를 통해 차상위계층으로 전환되는 것을 지원하기 위해 기초수급제도와 EITC간 연계를 강화
 - (현행) 신청 직전연도에 3개월 이상 기초수급자는 EITC 배제
 - (개정) 신청 당해연도 3월 현재 기초수급자가 아니면 EITC 적용

3 주택담보노후연금(역모기지) 소득공제 대상 확대

- 역모기지* 활성화를 위해 민간은행의 역모기지에 대해서도 주택금융공사와 동일하게 이자비용 연금소득공제 적용(연 200만원 한도)
 - * 금융회사가 고령자 소유의 주택을 담보로 제공받고 고령자에게 매월 연금방식으로 노후생활자금을 지급하는 대출

4 압류가 제한되는 급여기준 인상

- 채납자의 생활안정을 지원하기 위해 압류가 제한되는 급여기준을 월 120만원 → 150만원*으로 인상
 - * '12년 4인가구 최저생계비 월 150만원

5 개인의 장기요양사업에 대한 소득세 비과세*

* 현재 법인이 장기요양사업을 운영하는 경우에는 법인세 비과세

- 취약계층 노인(65세 이상) 등 지원을 위해 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양사업(요양 · 방문간호 · 목욕 등)의 발생소득에 대해 비과세

⑥ 어업용 면세유 공급대상 확대

- 어민의 비용 경감을 위해 어업용 면세유 공급 대상에 어업용 화물자동차(1톤 이하), 경운기 및 트랙터 추가

* 농업용에 대해서는 면세유 기공급

⑦ 도서지역* 자가발전 석유류 면세 적용기한 연장

* 면세유 공급대상 도서: 마라도, 소매물도(통영), 삼마도(해남) 등 40여개 도서

- 도서지역 주민지원을 위해 자가발전시설에 사용되는 석유류의 개별소비세·부가가치세 등 면제 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31.까지)

⑧ 영농조합법인 등 배당소득 과세특례* 적용기한 연장

* 영농조합법인 등으로부터 조합원이 지급받는 배당소득 중 농업소득에서의 발생분과 농업외소득에서의 발생분 중 1,200만원까지 비과세, 기타 배당은 5% 분리과세

- 농·어민 지원을 위해 영농조합법인 등 배당소득 과세특례 적용기한을 3년간 연장('15. 12. 31까지)

⑨ 택시용 LPG부탄 개별소비세 면제 적용기한 연장

- 택시업계 지원을 위해 LPG부탄 개별소비세(23원/ℓ) 면제 적용기한을 2년간 연장('14. 12. 31.까지)

3. 재정건전성 제고

1 세원투명성 제고

① 성실공익법인* 지정제도 도입

* 성실공익법인은 일반공익법인에 비해 주식보유한도가 완화(일반: 개별법인 주식의 5%, 성실: 10%)되는 등 혜택이 있으나, 신고만으로 성실공익법인이 되고 사후관리가 미흡

- 기획재정부장관이 주무관청의 추천을 받아 성실공익법인을 지정하고, 해당 공익법인의 성실 여부

를 평가하여 매 5년마다 재지정

② 해외금융계좌 신고제도* 개선

* 거주자·내국법인 보유 해외금융계좌 잔액이 연중 최고 10억원 초과시 계좌내역을 다음 해 6월 중 신고하는 제도

- 탈세 유인을 줄이고 제도의 실효성을 높이기 위해 신고대상을 예금·주식계좌에서 채권·파생상품 등 모든 금융계좌로 확대

- 납세자의 신고편의 제고를 위해 보유계좌잔액 계산 기준을 '일별 잔액'에서 '분기말 잔액'으로 변경

③ 탈세제보 등 포상금* 지급한도 확대

* 탈루세액, 부당 환급·공제세액, 은닉재산 신고시 신고자에게 1억원 내의 포상금 지급

- 탈세제보 활성화를 위해 포상금 지급한도를 1억원 → 5억원으로 확대

④ 고액체납자*에 대한 재독촉·소멸시효 중단 제도 도입

* 명단공개 대상자(1년 이상 국세체납액 5억원 이상)

- 재산은닉 등을 통한 조세채권 소멸을 방지하기 위해 고액체납자에 대해 재독촉(1회)시에도 조세채권의 소멸시효가 중단되도록 함

* 현재 납부기한 경과 후 10일 이내에 하는 최초 독촉시만 소멸시효 중단

⑤ 차명계좌에 대한 증여추정 적용 명확화

- 차명계좌에 대해서는 명의자의 재산으로 추정(명의자가 실소유자를 입증하는 경우 추정 배제)

* 대법원 판례 반영

⑥ 차명계좌의 증여세 부과제척기간 연장

- 차명계좌를 통한 증여세 포탈을 방지하기 위해 수

증자 명의의 차명계좌(50억원 초과)*도 증여사실을 안 날로부터 1년 내에 과세 허용

* 현재 제3자 명의의 증여자 재산(50억원 초과)은 증여사실을 안 날로부터 1년 내에 증여세를 과세할 수 있음

7 수출입 물품가격 허위신고에 대한 처벌 강화

- 법인세 등 내국세 포탈, 납품가격 조작, 부의 해외 이전 등을 방지하기 위해 수출입 물품의 가격을 허위로 신고하는 경우 처벌 강화*

* (현행) 물품원가 또는 2천만원 이하의 벌금 → (개정) 물품원가 또는 5천만원 이하의 벌금

8 면세유 관리제도 개선

- 농협·수협 등 유관기관의 면세유 관련정보를 연계하여 면세유 통합관리시스템을 국세청에 구축

* 현재 농업용, 외항선박용 등 용도별로 다른 기관(농협·수협 등)이 별도로 관리

- 농업용 화물자동차 등의 보유현황을 매년 지역농협에 신고하도록 하고, 사후관리기관을 통해 보유 여부 등을 연 2회 이상 점검

- 외항선박용 등의 면세유 공급명세서 제출, 어선 입출항 자동신고시스템 구축, 선박위치정보 모니터링 등 면세유 수급관리 강화

- 면세유 부정 유통시 선박용 유류 급유업체 등에 대한 업무정지·등록취소 및 주유소의 면세유 취급 제한기간 연장(3년 → 5년)

2 비과세·감면 정비

1 조세지출에 대한 성과관리 강화

- 조세지출(비과세·감면)의 합리적 운영을 위해 성과관리제도(성과목표관리, 자율평가, 심층평가)를 도입하고, 재정지출과 연계* 강화

* 조세지출과 재정지출 편성시 상호 정보활용 강화, 부처 예산한도 또는 세부사업 예산 편성시 조세지출 사항 고려 등

2 대기업 최저한세* 상향 조정

* 조세감면을 받더라도 최소한 납부하여야 할 세액

- 대기업의 과도한 조세감면을 방지하기 위해 과표 1,000억원 초과기업에 대한 최저한세율을 14% → 15%로 상향 조정

* 과세표준 1,000억원 이하 기업은 현행 유지

(현행)

(개정)

| 과세표준 규모별 | | | 과세표준 규모별 | | | |
|----------|-----------------|------------|----------|----------|-----------------|------------|
| 100억원 이하 | 100억원 ~ 1,000억원 | 1,000억원 초과 | ⇒ | 100억원 이하 | 100억원 ~ 1,000억원 | 1,000억원 초과 |
| 10% | 11% | 14% | | 10% | 11% | 15% |

3 R&D비용 세액공제*의 합리적 조정

* R&D비용 세액공제 방식

- 증가분방식: (당해연도 R&D비용 - 직전 4년 평균 R&D비용) × 공제율(일반 40%, 중소 50%)
- 당기분방식: 당해연도 R&D비용 × 공제율(일반 3~6%, 중소 25%)

- R&D비용 증가분방식의 세액공제 취지가 합리적으로 반영될 수 있도록 증가분방식의 적용기준 연도를 직전 4년평균 → 직전연도로 조정
- 다만, 조세회피를 방지하기 위해 직전연도 R&D비용이 직전 4년 R&D비용 연평균보다 적은 경우 증가분방식 적용 배제

4 금융소득 비과세·감면제도 정비

- 장기주택마련저축 소득공제·비과세* 적용 종료

* (소득공제) '09년말까지 저축가입자(총급여 8,800만원 이하 근로자)로서 '12년말까지 납입액의 40% 소득공제 (비과세) '12년말까지 저축 가입자 이자·배당소득 비과세

■ 조합 등 출자금* 배당소득 비과세는 종료하고, 3년간('15. 12. 31.까지) 5% 저율 분리과세 적용

* 농협, 수협, 산림조합, 신협, 새마을금고 출자금(1인당 1천만 원 한도)

■ 조합 등 예탁금 이자소득에 대해 현행 규정대로 '13년부터 저율 분리과세*

* 대상 농협, 수협, 산림조합, 신협, 새마을금고 예탁금(1인당 3천만원 한도)

* 현행규정: ('12년말까지) 비과세, ('13년) 5% 분리과세, ('14년 이후) 9% 분리과세

⑤ 채권 과세제도 정비

■ 10년 이상 장기채권 이자소득 분리과세(30%)* 개선

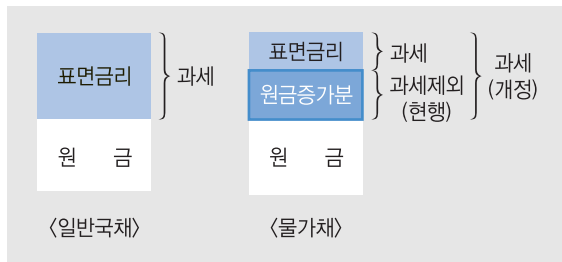
* 만기 10년 이상 채권이면 투자자의 채권 보유기간과 관계없이 30% 분리과세 선택 가능

• 장기투자를 유도하기 위해 3년 이상 보유한 후 발생하는 이자소득에 대해서만 30% 분리과세 허용

■ 물가연동국채* 원금증가분 이자소득 과세

* 원금과 이자지급액을 물가에 연동시켜 물가변동위험을 제거한 국채

☞ 현재 이자는 과세, 물가연동에 따른 원금증가분은 과세 대상에서 제외



• 물가연동에 따른 원금증가분도 그 실질은 이자이

므로, 채권과세의 실효성 제고를 위해 과세하되, 시행을 2년간 유예('15. 1. 1.부터 시행)

* 물가연동채권을 발행하는 미국·캐나다 등도 이자소득세 과세

⑥ 장기저축성보험 보험차익 비과세* 제도 개선

* 저축성보험 보험차익(보험금-납입보험료)은 이자소득으로 과세 (단, 계약기간이 10년 이상인 장기저축성보험은 비과세)

■ 장기저축성보험 납입보험료 등을 중도 인출시 비과세 배제

* 10년 이상 계약만 유지하면 중도 인출시 비과세 → 즉시연금 등 다양한 조세회피 사례 발생

• 저축성보험의 납입보험료 또는 그 수익을 10년 이내에 중도 인출하는 경우 보험차익에 대해 이자소득세 과세*

* 연 200만원 이하, 사망·해외이주 등 불가피한 사유로 인한 인출은 예외 인정

• 다만, 55세 이상으로서 보험차익 등을 종신형 연금방식으로 수령하는 경우에는 이자소득이 아닌 연금소득으로 과세

■ 증여를 통한 보험차익 과세회피를 방지하기 위해 보험계약자 명의 변경시 명의자별로 계약기간을 계산하여 10년 이상 판단*

* 현재는 계약명의를 변경하더라도 최초 보험료 납입일부터 계약기간 계산

⑦ 신용카드 등 소득공제* 공제율 조정

* 총급여의 25% 초과금액의 20%(신용카드·현금영수증)·30%(직불·선불카드·전통시장 사용분) 공제(한도 : 300만원, 전통시장 사용분 추가 100만원)

■ 직불형카드 사용 유도를 위해 신용카드 공제율을 20% → 15%로 인하

• 현금영수증은 직불형카드와 같이 소득공제율을 20% → 30%로 인상

8 신용카드 매출사업자에 대한 부가가치세 세액공제 우대 조정

- 영세개인사업자의 어려움을 감안하여 우대공제율 (2.6%, 1.3%)* 적용기한은 2년간 연장('14. 12. 31 까지)하되

* 기본공제율 : 간이음식·숙박업 2%, 기타 1%

- 신용카드 사용이 생활화된 점 등을 감안하여 세액 공제 우대한도(700만원)* 적용은 종료

* 기본 공제한도 : 500만원

9 채권추심 대행용역 수수료의 부가가치세 면제 적용 종료

- 채권추심 대행용역은 금융 본래의 기능과 다르고 국제적 과세관행*과도 맞지 않아 예정대로 부가가치세 면제 적용 종료

* 대부분의 EU국가 등에서 과세

10 8년 자경농지 양도세 감면대상에 출국 후 2년을 경과한 비거주자 제외

- 8년 자경요건을 갖춘 비거주자가 출국 후 2년을 경과한 경우에는 8년 자경농지 양도세 감면특례 배제*

* 출국일부터 2년 이내 양도하는 경우에는 감면 허용

11 외국인근로자에 대한 과세특례 적용기한 연장 및 세율 조정

- 외국 우수인력 유치 및 외국인투자 활성화를 위해 외국인근로자에 대한 소득세 단일세율 특례 적용기한을 2년간 연장('14. 12. 31.까지)

- 다만, 국내근로자와 특례대상 외국인근로자 간 과세형평을 고려*하여 특례세율을 15% → 17%로 조정

* '08년 세법개정시 17% → 15%로 인하하였으나, 이후 38% 세율 신설 등에 따라 국내근로자와의 세부담 격차가 커진 점을 고려

12 서울불균형 물품에 대한 관세 감면* 단계적 정비

* 완제품보다 중간재의 관세율이 높은 문제를 해소하기 위해 공기·반도체 제조용 장비의 부품품 및 원재료에 대해 관세율 감면

- FTA확대 등으로 관세감면 실효성이 감소된 점을 반영하되, 중소기업에 대한 지원은 유지

- 일부 물품이 FTA 미체결 국가로부터 수입되고 있고, 국내기업의 충격 완화 등을 고려하여 감면을 단계적으로 축소·폐지*

* 연도별 정비계획(감면율) : '13년(80%) → '14년(50%) → '15년(30%) → '16년(폐지)

3 과세형평성 제고 및 과세기반 확충

1 증여세 완전포괄주의* 과세제도 개선

* "포괄적인 증여" 개념('03. 12월 「상속·증여세법」 개정시 신설) : 경제적 가치가 있는 유·무형자산의 이전행위와 기여에 의해 타인의 재산가치를 증가시키는 행위

- 증여재산의 범위에 물건 및 권리뿐 아니라 "경제적 이익"을 추가하여 거래를 통한 이익까지 포함됨을 명확화

- 새로운 증여행위에 대한 포괄적인 증여가액 산정 기준* 신설

* 증여가액: (재산이전) 시가-대가, (기여이익) 증여 전·후 평가가액의 차이

2 비거주자의 증여세 과세범위 확대

- 비거주자의 증여세 과세대상에 국내소재 재산뿐 아니라 거주자로부터 증여받은 해외금융계좌자산과 국내재산을 50% 이상 보유한 해외법인의 주식도 포함

3 부담부증여에 대한 양도세 부과제척기간* 연장

* 증여세(일반 10년, 무신고 등 15년), 양도세(일반 5년, 무신고 7

년, 사기 기타 부정행위 10년)

- 조세회피를 방지하기 위해 부담부증여*의 경우 채무인수분에 대한 양도소득세 부과제척기간을 증여세 부과제척기간과 일치

* 수증자가 증여자의 일정채무를 부담하는 것을 전제로 하는 증여계약

4 고가가방에 대한 개별소비세 과세*

* 현재 모피·시계·귀금속 등의 수입신고·출고가격이 200만원을 초과하는 경우 그 초과금액에 대해 20% 세율로 과세

- 과세중인 고급모피·시계 등과의 과세형평 및 고가사치재 과세의 필요성 등을 감안하여 고가가방(수입신고·출고가격 200만원 초과)에 대해 과세

4. 조세제도 선진화

1 금융세제 선진화

1 금융소득 종합과세 기준금액 인하

- 금융소득 종합과세 실효성 및 다른 소득과의 형평성 제고를 위해 금융소득 종합과세 기준금액을 4천만원 → 3천만원으로 인하

2 주식양도차익 과세범위 확대

- 과세의 실효성을 제고하기 위해 과세되는 대주주 범위를 확대
- 다만, 코스닥시장은 어려운 시장여건을 감안하여 현행 유지

| 구 분 | 유가증권시장 | | 코스닥시장 | |
|-----|--------|----------|-------|---------|
| | 지분율 | 시가총액 | 지분율 | 시가총액 |
| 현 행 | 3% 이상 | 100억원 이상 | 5% 이상 | 50억원 이상 |
| 개 정 | 2% 이상 | 70억원 이상 | 현행 유지 | |

3 파생상품에 대한 거래세 과세

- 다른 금융상품과의 과세형평 등을 감안하여 파생상품에 대해 낮은 세율의 거래세를 과세하되, 시행을 3년간 유예('16. 1. 1.부터 과세)
- 과세대상 : 주가지수를 기초자산으로 하는 장내파생상품(KOSPI 200 선물·옵션)
- 세율 : 시행 초기임을 감안하여 낮은 세율로 과세
 - ☞ 선물(약정금액) 0.001%, 옵션(거래금액) 0.01%

4 해외펀드 손실상계* 기간 연장

* '10. 1. 1.부터 해외펀드 비과세('07. 6.~'09. 12.)를 폐지하면서 펀드투자자가 실제 펀드이익보다 과도하게 과세되지 않도록 해외펀드 비과세 기간 중 발생한 손실을 '10. 1. 1.~'12. 12. 31. 중 발생한 해외펀드 이익으로 상계

- 과거 해외펀드 손실분이 충분히 회복되지 못한 점을 감안하여 과거 손실분과 상계할 수 있는 펀드이익 발생기간을 1년간 연장('13. 12. 31.까지)

5 비거주자의 장기 외화정기예금에 대한 세제지원

- 외화의 장기 안정적 조달을 위해 비거주자의 만기 1년 이상 외화정기예금에 대해 이자소득세 면제

6 과세특례 대상 금융상품설명서 등 사전제출 의무화

* 현재 「소득세법」상 과세대상이 아닌 경우 원칙적으로 지급명세서 제출의무가 없고, 금융회사의 자체판단에 따라 지급명세서 제출 여부 등이 결정되고 있어 금융상품에 대한 정보수집에 어려움

- 과세특례 대상 금융상품을 판매하려는 자는 상품 출시 전에 상품설명서·과세구분 등을 과세관청에 제출하도록 의무화

7 개인간 주식 장외거래 내역 제출 의무화

* 개인간의 주식 장외거래시 양도자 개인(납세의무자)이 증권거래세 및 양도세를 신고·납부하나 과세관청이 개인의 신고누락 및 정확성 여부를 검증하는 데 한계

- 과세자료 확보를 위해 증권회사가 개인간 장외거래 내역을 과세관청에 제출하도록 의무화

2 100세시대 대비 연금·퇴직소득세제 개편

① 연금소득에 대한 세제지원 강화

- 사적연금 활성화를 위해 분리과세 대상금액 확대 및 세율 인하
 - 공적연금 포함 600만원 이내 → 공적연금 제외 1,200만원 이내 분리과세
 - 분리과세 세율(현행 5%)을 수령연령 및 유형에 따라 차등(3~5%)
 - * 55세 이후 수령 5%, 70세 이후 4%, 80세 이후 3%, 종신행 4%, 퇴직금 전환분 3%

- 연금재원 확충 및 연금의 장기수령을 유도하기 위해 연금지축의 납입요건은 완화하고 수령요건은 강화
 - 10년 이상 납입(연 1,200만원 한도) → 5년 이상 납입(연 1,800만원 한도)
 - 5년 이상 수령 → 15년 이상 수령

② 퇴직소득에 대한 과세 정상화

- 퇴직금의 연금 전환을 유도하기 위해 퇴직금에 대한 소득세 부담을 연금소득(3%)보다 높게 조정(3~7%)
- 퇴직연금의 일시금 인출을 방지하기 위해 일시금 수령시 회사불입분은 퇴직소득으로 나머지(자기불입금·운용수익)는 기타소득(20%)으로 과세
 - * 현재는 일시금 수령시, 수령금 전부(퇴직금, 자기불입금, 운용수익)를 퇴직소득으로 과세

3 기타 과세제도 개선

가. 법인세 및 국제조세 분야

① 조합법인에 대한 당기순이익 과세제도* 개선

* 조합법인의 재무제표상 당기순이익에 세무조정 없이(단, 접대비·기부금은 세무조정) 단일세율(9%)로 법인세 과세

- 일반법인과 과세형평을 위해 당기순이익 과세제도의 적용기한을 3년간 연장(15. 12. 31.까지)하되, 세율조정

| 현행 | 개정 | |
|---------|-------------------|-----|
| 9% 단일세율 | 과표 2억원 이하(비중 53%) | 9% |
| | 과표 2억원 초과(비중 47%) | 15% |

- 당기순이익 산정을 위한 최소한의 요건인 복식부기 기장을 의무화하고, 기부금·접대비 외에 과다인건비 등을 세무조정 사항에 추가

② 불합리한 접대비 제도 개선

- 특수관계기업간 거래에 대한 접대비 한도* 축소
 - * 일반기업 접대비 한도액=1,200만원+(매출액×설정률)
 - 기업경영 투명성 제고를 위해 접대비 한도 계산시, 20%만 반영(매출액×설정률×20%)하던 특수관계기업간 매출액을 10%만 반영
- 금융공기업 접대비 특례* 조정
 - * 일반기업 접대비 한도액=1,200만원+매출액×설정률
 - * 금융공기업 접대비 한도특례 : 매출액 → 매출액+(수수료의 6~9배)
 - 일반법인 및 신보·기보 등 여타 금융공기업과의 과세형평을 위해 한국투자공사·수출입은행·자산관리공사의 접대비한도 산정을 위한 수입금액 계산시 매출액에 가산하는 수수료 배율을 9배 → 6배로 조정

③ 업종별 감가상각 기준내용연수* 합리적 조정

* 사업용 고정자산 가액을 세법상 감가상각비로 인정하는 기준이 되는 기간(기업은 기준내용연수의 ±25% 범위 내에서 실제 내용연수를 선택)

- 업종별 감가상각 기준내용연수를 기업들이 실제 적용하는 회계상 내용연수 등을 고려하여 현실에 맞게 조정*

* (기준내용연수 구간 4개 신설) 현행 5개 → 9개

* (기준내용연수 조정) 기업들이 실제 적용하는 회계상 내용연수와 세법상 기준내용연수의 격차가 큰(±20% 초과) 11개 업종의 기준내용연수 조정

④ 금융회사 등 대손충당금 설정률* 인하

* 대손충당금 설정률(상대방의 부도 등으로 인한 채권의 미래손실을 감안하여 당기비용으로 인정되는 채권잔액의 일정비율): 일반기업 Max[1%, 대손실적률], 금융회사 등 Max[2%, 대손실적률, 금융감독규정상 적립률]

- 일반법인과의 과세형평 제고를 위해 금융회사 등의 대손충당금 기본설정률을 2% → 1%로 인하
- 금융회사별 · 업종별 특성은 금융감독규정상 적립률을 통해 반영 가능

⑤ 지급보증 용역거래의 정상가격 산출 기준 마련

- 거주자와 국외특수관계인간 지급보증시 합리적인 과세를 위해 지급보증수수료에 대한 정상가격 산출기준 신설

⑥ 국외 공동사업체*에 대한 과세제도 개선**

* 2인 이상의 비거주자 등이 공동으로 사업을 영위하기 위하여 외국에 설립한 단체

** 「법인세법」이 적용되는 '법인' 인지, 「소득세법」이 적용되는 '단체' 인지 분류기준 불명확

- 국외 공동사업체의 법인 해당 여부 판정기준 명확화

- 일정요건*을 갖춘 국외 공동사업체에 대해서는 공동사업체에 과세하지 않고 공동사업자 각각에 소득을 배분하여 과세하는 특례 허용

* 동 특례(동업기업과세특례)를 적용받는 국내 사업체와 성격이 유사하고, 국내사업장이 있으며, 설립지국에서 유사한 특례를 적용받는 단체

나. 부가가치세 분야

① 부가가치세법을 명확하고 알기 쉽게 개편

- '11년부터 추진해온 "조세법령 새로 쓰기"에 따라 부가가치세법을 납세자가 이용하기 편하도록 명확하고 알기 쉽게 전면 개편

- 편제 개편과 시행령 내용의 상위 법령화를 통해 현행 46개조문을 73개 조문으로 정비
- 납세자의 이해를 도울 수 있도록 표와 산식 도입 및 상하위 법령간 조문번호 통일 등도 추진(예: 법 제10조 관련 하위 시행령 제10-1조)

② 간이과세 업종별 부가가치율* 조정

* 간이과세자 납부세액=과세표준(VAT포함 공급대가)×업종별 부가가치율(15%~40%)×10%

- 간이과세 업종별 부가가치율을 3단계 → 4단계로 세분화하고 부가가치율도 현실에 맞게 조정

(현행) (개선안)

| 업종 | 부가가치율 | 업종 | 부가가치율 |
|----------------|----------------------------------|----------------|-------|
| 제조업 | 20% (단, 소매업은 '14까지 15%) | 전기·가스·증기·수도 | 5% |
| 전기·가스·증기·수도 | | 소매업 | 10% |
| 소매업 | | 재생용 재료수집 및 판매업 | |
| 재생용 재료수집 및 판매업 | 30% ⇒ | 음식점업 | 20% |
| 농·임·어업 | | 제조업 | |
| 건설업 | | 농·임·어업 | |
| 부동산임대업 | | 숙박업 | |
| 기타 서비스업 | | 운수 및 통신업 | |
| 음식점업 | 40% (단, 음식점업 숙박업은 '14.까지 30%) | 건설업 | 30% |
| 숙박업 | | 부동산 임대업 | |
| 운수 및 통신업 | | 기타 서비스업 | |

③ 교통세법 적용기한 연장

- 교통·에너지·환경세법 적용기한을 3년간 연장 ('15. 12. 31.까지)

다. 주세 분야

① 시설기준 완화 및 납세편의 제고

- 브랜드·위스키 제조시설* 및 주류 제조업자의 직매장 기준** 완화
 - * (현행) 저장조 50kℓ, 나무통 85kℓ, 담금조 7kℓ → (개정) 저장조 25kℓ, 나무통 50kℓ, 담금조 5kℓ
 - ** (현행) 대지 500㎡ 이상, 창고 300㎡ 이상 → (개정) 대지 200㎡ 이상, 창고 100㎡ 이상
- 수출입업자의 경쟁촉진을 위해 주류수출입업 면허요건 완화
 - * (현행) 자본금 5천만원 이상, 창고 66㎡ 이상 → (개정) 자본금 삭제, 창고 22㎡ 이상
- 납세자 편의제고를 위해 '월별 신고·납부'를 '분기별 신고·납부'로 전환

② 주류유통 등 납세자의 권리·의무 관련사항 법령화

- 국제청 훈령으로 운영되는 주류의 용도구분, 운반방법 등을 법령에 규정하여 납세자의 권리·의무 명확화
 - * 훈령·고시사례 : "가정용", "면세용" 등 용도에 따라 판매하도록 규정, 주류 제조업자 등은 본인 소유 및 임차차량에 검인스티커를 부착하여 주류 운반 등

③ 주류 표시사항 등 업무의 소관 조정

- 주류의 표시사항(원료, 제조일자 등) 및 첨가재료(아스파탐, 당분 등)는 주세와 관련성이 낮으므로 보건복지부·식약청으로 이관
 - * 주류의 위생안전관리업무는 '10. 6월 식약청으로 이관한 바 있음

라. 관세 분야

① 관세평가 제도* 개선

* 수입물품의 거래가격을 바탕으로 관세의 과세가격을 결정하는 것

- 합리적인 과세가격 결정을 위해 세관장과 납세자간 정보제공 등 협력의무를 규정
- 납세자 권익보호 및 법적 안정성 강화를 위해 납세자가 거래가격의 적정성을 입증하면 정상가격으로 인정하는 제도 신설
 - * 현행 법령은 납세자의 서면의견 제출만 규정

② 탁송품* 통관관리 강화

* 특송업체(DHL, UPS 등)를 통해 우리나라에 반입되는 물품

- FTA 확대 등 탁송품 통관물량 증가로 민간업체 시설을 활용하여 통관하고 있으나 마약류 불법반입 등 우범관리에 취약
- 자체시설을 이용하여 통관할 수 있는 민간업체 승

인요건*을 강화하는 등 탁송품 통관관리를 강화
 * 현행 승인요건: 자본금(5억원 이상), 시설(X-ray 검색기 설치 등) 등

3 품목분류 제도 개선

- 국내 수출기업의 FTA 활용을 제고하기 위해 수출 물품 제조자에게도 품목분류 사전심사 신청을 허용
 * 현재 품목분류 사전심사 신청은 수출입자 및 관세사 등에게만 허용

4 채권추심 대행용역 수수료의 부가가치세 면제 적용 종료

* 보상협의, 협정상의 관세혜택 부여 중단 등

- 상대국이 협정 미이행시, 협정상 분쟁해결제도와 병행하여 협정에 따른 대항조치를 하기 위한 근거를 마련

4 납세편의 제고

1 부가가치세 간이과세자 신고횟수 축소

- 간이과세자의 신고부담을 경감하기 위해 부가가치세 신고횟수를 연간 2회 → 1회로 축소(익년 1.25.까지 신고)

2 부가가치세 매입세액공제 인정범위 확대

- 세금계산서 기재사항에 경미한 잘못이 있더라도 매출세액 납부 등으로 탈세의도가 없었음이 증명된 경우*에는 매입세액공제를 허용
 * 탈세의도 없는 매입세액 불공제 사례
 - ☞ 면세대상 재화나 용역에 대하여 착오로 세금계산서 발급·수취
 - ☞ 지점이 공급한 재화에 대하여 본점을 공급하는 자로 기재 등

3 외국인 관광객 부가가치세 환급제도 개선

- 외국인관광객이 국내에서 구입한 물품에 포함된

부가가치세를 시내에서도 환급받을 수 있도록 시내에 환급창구 개설

* 현재는 공항, 항만 등 출국항 내 보세구역에서만 환급창구 운영

4 연말정산 사업소득자 범위 확대

- 종합소득신고 없이 연말정산만으로 납세의무가 종결될 수 있도록 영세 사업자인 음료품 배달원에 대해서도 연말정산을 허용
 * 현재는 사업소득자 중 보험모집인, 방문판매원에 대해 연말정산 허용

5 면세사업자 전자계산서 국세청 전송 근거 마련

* 일부 면세사업자도 계산서를 전자발급하고 있으나 국세청 전송 규정이 없어 납세자 불편 초래

- 납세편의 제고 및 과세기반 확대를 위해 면세사업자의 전자계산서 발급분을 국세청으로 전송하는 근거규정 마련

IV. 세법개정 세수효과

1. 세수효과 : 총 +1.66조원

- 금년 세법개정에 따른 세수효과는 +1.66조원
 - (증가요인) 고용창출 투자세액공제 개선(0.28조원), 금융소득 종합과세 기준금액 인하(0.12조원), 파생상품 거래세 과세(0.10조원) 등 +2.57조원
 - (감소요인) 재형저축·장기펀드 세제지원(△0.20조원), 대중교통비 소득공제 확대(△0.09조원), 근로장려세제 적용 확대(△0.09조원) 등 △0.91조원

'12년 세법개정에 따른 연도별 세수효과

(단위: 전년 대비 기준, 조원)

| | 계 | '13년 | '14년 | '15년 | '16년 | '17년 이후 |
|-------|------|-------|------|------|------|---------|
| 소득세 | 0.09 | △0.09 | 0.14 | - | 0.03 | 0.01 |
| 법인세 | 1.12 | 0.39 | 0.60 | 0.02 | 0.02 | 0.09 |
| 부가가치세 | 0.03 | 0.03 | - | - | - | - |
| 상속증여세 | 0.24 | 0.23 | 0.01 | - | - | - |
| 기타 | 0.17 | △0.39 | 0.16 | 0.21 | 0.17 | 0.01 |
| 계 | 1.66 | 0.19 | 0.90 | 0.23 | 0.23 | 0.11 |

2. 세부담 귀착효과

| 서민·중산층*/중소기업 | 고소득자/대기업 | 기타** | 계 |
|--------------|----------|---------|---------|
| △0.24조원 | +1.65조원 | +0.25조원 | +1.66조원 |
| (△14.5%) | (99.8%) | (14.7%) | (100%) |

* OECD의 서민·중산층 기준(총급여 5,500만원 이하)

** 비거주자·공약법인 등

V. 향후 추진 일정

1. 개정대상 법률 : 총 17개

- 내국세(14개)
 - 소득세법, 법인세법, 상속세 및 증여세법, 부가가치세법, 개별소비세법, 교통·에너지·환경세법, 증권거래세법, 주세법, 조세특례제한법, 국세기본법, 국세징수법, 교육세법, 국제조세조정에 관한 법률, 세무사법
- 관세(3개)
 - 관세법, 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률, 관세사법

2. 추진 일정

- 8~9월 중 입법예고, 부처협의 거쳐 국무회의 의결

- 9월말 금년도 정기국회에 세법개정안 제출

조세지출 성과관리 제고방안 마련

* 본 자료는 2012년 7월 27일 기획재정부 조세특례제도과 및 재정제도과에서 발표한 「조세지출 성과관리 제고방안 마련」의 전문입니다. <편집자 주>

I. 추진배경

- 일반 재정사업(세출예산)에 대해서는 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운영)에 따라 다양한 성과관리* 제도를 운영 중
 - * 성과목표관리(03~) → 재정사업 자율평가(05~) → 재정사업 심층평가(05~)
- 그러나, 재정지원 수단 중 하나인 비과세·감면 등 세입 측면의 조세지출(조세특례)에 대한 성과관리 체계는 미흡한 상황
- 「구재정위험관리위원회」(제5차 회의, '12. 1. 10)에서 조세지출에 대한 체계적인 「조세지출 성과관리 필요성 및 도입방안」 논의
- 이에 따라, 해외 사례조사 등을 거쳐 성과관리 방법 및 절차 등에 관한 세부 추진방안 마련

II. 조세지출 관리제도 및 평가

1 조세지출 관리제도

- 조세지출예산서
 - (개요) 직전·당해·다음 회계연도의 국세감면 실적 및 추정액을 기능·세목·감면방법별로 분석한 보고서

- (연혁) '96년 OECD 가입을 계기로 '99년부터 「조세지출보고서」를 작성하였으며, '10년부터 「조세지출예산서」로 강화하여 국회 제출
- 조세감면건의서
 - (개요) 중앙행정기관에서 효율적 정책수행을 위하여 조세감면이 필요하다고 인정되는 사항에 대해 조세감면건의서를 기획재정부에 제출(매년 5.31.까지)
 - (작성내용) 조세감면의 목적, 정책효과 등
- 조세감면평가서
 - (개요) 중앙행정기관에서 적용기한이 종료되는 조세특례사항 등에 대하여 조세감면으로 인한 효과 분석 및 존치 여부에 대한 의견서를 기획재정부장관에 제출(매년 5. 31.까지)
 - (작성내용) 조세제도 지원에 대한 총괄적 평가, 조세지원 실적 등

- 국세감면율 한도제
 - (개요) 기획재정부장관은 당해연도 국세감면율*이 직전 3개 연도 평균 국세감면율에 0.5%p를 더한 비율 이하가 되도록 노력하여야 함
 - * 국세감면액/(국세감면액+국세수입총액)

2 현행제도의 평가

- 긍정적 측면
 - **(조세지출관리)** 조세지출제도를 보수적으로 운영하여 국제 비교 시 조세지출 비율이 낮은 수준
 - **(조세감면평가서·건의서)** 조세지출의 적용기한 연장 여부 결정 및 신규 감면제도 도입을 위한 체계적 관리 절차 마련
 - **(국세감면을 한도제)** 조세지출에 대한 총량관리 개념을 도입함으로써 조세지출 관리에 대한 토대 구축
- 미흡한 측면
 - **(조세지출예산서)** 기획재정부에서만 작성함에 따라 각 담당부처에서는 조세지출 관리 및 성과분석에 대하여 관심 저조
 - **(조세감면평가서·건의서)**
 - 성과가 양호한 것으로 평가하여 대부분 지속필요성을 건의하는 등 형식적으로 운영
 - 신규 조세감면을 위한 대체 재원조달 방안 등에 대한 검토가 부족하고 조세지출의 체계적 정책목표 제시도 미흡
 - **(국세감면을 한도제)** 선언적 규정으로 활용도 미흡

III. 개선방안

1 기본 방향

- 재정사업의 단계별 성과관리제도(성과목표관리 → 자율평가 → 심층평가)를 벤치마킹하여 체계적 조세지출 성과관리 체계 수립
- 기존 조세지출 관리제도를 확대·보완
 - 조세지출예산서 등 기존 제도에 성과관리 요소를 도입하고 조세지출 종합평가를 신설

■ 법적·제도적 기반 마련

- 조세지출관리 전담기구 신설, 조세지출 산출 정보 확대, 조세지출의 편성 절차 등에 대한 법적 근거 마련

■ 정책기능 적극 활용

- 조세특례 기본계획에 부처별 감면한도를 포함

2 세부 방안

1. 조세지출예산서 관리기능 확대

- **(방향)** 성과관리 요소를 도입하여 조세지출 관리의 기본제도로 확대
- 구체적 방안
 - ① **(소관부처 지정)** 개별 항목별로 소관부처를 지정하여 부처 책임성 강화
 - ② **(재정지출과 연결)** 정책목표·수혜대상의 유사성을 고려하여 조세지출과 재정지출을 연결
 - ③ **(정책목표 설정)** 조세지출을 통해 달성하려는 정책목표 수립
 - ④ **(성과평가 수행)** 계량화된 지표를 사용하여 정책목표 달성도 평가
 - ⑤ **(관련정보 추가)** 관련 재정지출, 수혜자 범위, 연혁 등 수록 정보 추가
 - ⑥ **(전담기관 선정)** 조세지출예산서 작성을 담당하도록 하고 예산 등 지원

2. 조세감면건의서 내실화

- **(방향)** 조세지출의 정책기능을 강화하기 위하여 조세감면 건의를 예산편성과 유사하게 운영
- 구체적 방안
 - ① **(부처별 한도액 설정)** 부처별 감면 한도액을 매

년 설정하여 조세지출에 대한 사전적 통제기능 강화

- ② (편성 절차 명확화) 「조세특례 기본계획」을 국무회의 심의사항으로 법정화하고 작성내용 확대
- 각 부처는 신규 감면 건의 시 부처별 한도액을 고려하여 조세감면건의서 제출
- ③ (예산편성 시 활용) 부처별 지출한도 설정 시 소관별 조세지출액 고려
- 개별사업별 조세지출 규모를 고려하여 사업별 적정수요 판단

3. 조세감면평가(Review) 강화

- (방향) 조세지출 연장 여부 결정 등에 활용하기 위하여 조세감면 평가 강화
- 구체적 방안
 - ① (기본계획에 평가지침 포함) 조세지출 연장 여부에 관한 평가 지침을 포함하여 기본계획 수립
 - ② (체크리스트 방식 평가) 체크리스트 방식 활용하여 자율평가 결과 제출
 - ③ (전담기관 확인) 전담기관의 확인을 받은 부처 평가 결과를 종합하여 전체 부처의 우선순위 선정
 - ④ (축소·폐지 시 활용) 평가 점수가 낮은 항목(미흡 이하 등급)에 대하여 우선적으로 축소·폐지 검토

4. 조세지출 종합평가(Evaluation) 신설

- (방향) 조세지출 정비에 활용하기 위하여 조세지출 항목군에 대한 객관적이고 종합적인 분석·평가
- 구체적 방안
 - ① (대상 선정) 정책방향, 조세지출의 성격 등을 감안하여 평가대상 선정
 - ② (평가 수행) 전문연구기관 등을 활용하여 조세

지출 항목군에 대하여 계량적 데이터 중심으로 실증 분석·평가

- 각 부처에서는 자료제출 협력
- ③ (제도개선 활용) 평가 결과를 토대로 구체적 제도개선방안 수립

3 재정·조세지출 간 최적 활용방안 모색

- 재정사업 심층평가 시 관련 조세지출을 평가대상에 포함
- 재정사업 평가 시 관련된 조세지출을 포함하여, 지원수단간 효과 비교, 정책수단의 적정성 등 통합 평가 추진
 - 재정사업·조세지출 간 효과성 비교, 행정비용·납세협력비용·부정행위(납용, 거짓보고 등) 가능성 비교 등 계량 분석
 - 특정 정책목표 달성을 위한 재정사업·조세지출 수단의 최적 조합 여부 및 개선방안 도출

공정과세 구현과 내수활성화 지원을 위한 지방세제 개편

- 「지방세기본법」 및 「지방세특례제한법」개정안 입법예고 -

* 본 자료는 2012년 8월 10일 행정안전부 지방세정책과 및 지방세운영과에서 발표한 「공정과세 구현과 내수활성화 지원을 위한 지방세제 개편」의 전문입니다. (편집자 주)

- 행정안전부는 과세 공정성 제고를 위한 제도 개선 과제를 담은 「지방세기본법개정안」과 내수활성화 지원을 감안하여 '12년 일몰 예정 지방세 감면을 검토한 결과 등을 반영한 「지방세특례제한법개정안」을 입법예고(8. 10~9. 19, 40일간)했다.

【지방세기본법 일부개정안 주요 내용】

- 지방세 과세 공정성 제고와 체납 감소를 위한 제도 개선 과제를 담았으며 주요 내용은 아래와 같다.
 - ① 성실한 지방세 신고를 장려하기 위하여 지방세 종류에 따라 일몰적으로 부과되고 있는 현행 가산세*를 국세와 같이 납세자의 의무 불이행 정도를 고려하여 차등·세분화**하였다.
 - * 가산세 : 성실한 세금신고·납부의무를 위반한 자에 대해 세법에 따라 산출한 세액에 일정 비율을 가산하여 징수하는 금액
 - * 10% : 레저세, 담배소비세 20% : 취득세, 등록면허세, 지방소득세, 주민세(재산분), 지역자원시설세
 - ** (현행) 세목에 따라 10% 또는 20% → (변경) 의무불이행 정도에 따라 10 ~ 40%
 - 납세자가 단순착오로 적게 신고하는 경우는 낮은 세율을, 허위신고 등 부정 신고한 경우*는 높은 세율을 적용받도록 하였다.
 - * 예) 이중장부 작성 등 장부의 거짓 기재, 징부와 기록의 파기, 거래의 조작 등
 - ② 지방세 체납 징수를 강화하기 위한 제도적 보완

책도 마련하였다.

- 명단 공개 대상이 되는 고액·상습 체납자의 체납 경과기간을 단축(2년 경과 → 1년 경과)하였다.
 - * (현행) 3,000만원 이상, 2년이상 체납 → (변경) 3,000만원 이상, 1년이상 체납
- 또한, 지방세 평균체납액(79,600원)을 감안하여 체납자의 관허사업 제한기준을 강화(체납액 100만원 이상 → 30만원이상)하였다.
 - ③ 이 외에도 국세에 준하여 지방세 징수포상금의 지급대상, 금액 및 지급방법 등에 관한 사항을 명확히 규정하는 등 제도 운영상 미비점도 보완했다.

【지방세특례제한법 일부개정안 주요 내용】

- '12년말 일몰이 도래하는 감면과 각 부처의 감면 신설·확대 요청에 대해 지방세 감면의 필요성 및 현재 경제상황, 부동산 경기, 지방재정 여건 등을 고려하여 개정안을 마련하였다.
 - ① 주택거래와 부동산 경기 활성화를 위해 주택 거래 및 부동산 투자와 관련된 감면을 연장한다.
 - 1억원 미만·40㎡ 이하의 서민주택을 취득하는 경우 적용되는 취득세 면제(100% 감면) 규정을 '15년말까지 연장하고,
 - 9억원 이하 1주택(일시적 2주택자 포함)을 취득하는 경우 적용되는 취득세 50% 감면*을 '13년말까

지 연장하며, 취득세 감면을 받을 수 있는 일시적 2주택자 기준을 현행 2년에서 3년으로 완화하는 한편,

* 주택유상거래 관련 세율 : 9억원 이하·1주택 4% → 2%(50% 감면), 9억원 초과 또는 다주택 4%

- 임대주택에 대한 감면(규모에 따라 취득세 등 25~100% 감면)과 부동산투자회사, 프로젝트금융투자회사* 등에 대한 감면(취득세 30~50%)도 연장한다.

* 부동산투자회사(REITs: Real Estate Investment Trusts) 프로젝트금융투자회사(PFV: Project Financing Vehicle)

② 민간 기업의 투자 유도를 위해 기업의 투자 및 친환경 녹색성장과 관련된 감면도 연장한다.

- 산업·물류단지 입주기업에 대한 감면(취득세 100%, 재산세:수도권 50%, 지방 100%)을 연장하고,
- 친환경 녹색성장 산업 육성과 소비 촉진을 위해 하이브리드차(취득세 140만원 한), 경차(취득세 면제) 등에 대한 감면도 유지한다.

③ 한편, 국가공기업에 대한 감면은 '11년 지방공기업에 대한 감면 축소 선례 등을 고려하여 감면비율을 일부 조정하되, 물가와 밀접한 관련이 있는 경우는 연장*한다.

* (조정) 내공사 제3자 공급용 일시취득 부동산 감면(취득세 100% → 75%) 등(연장) 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국농수산식품유통공사 등

④ 농·어업인, 소상공인 등이 부담하지 않는 협동조합의 용자 담보물에 대한 등록면허세 감면(100% → 75%) 등을 축소하고, 감면 목적을 달성한 연구목적용 수입자동차에 대한 취득세 면제(100% 감면)를 종료한다.

⑤ 소방재원으로 활용되는 지역자원시설세의 경우, 교육과 사회복지 분야를 제외하고 10개 분야의 감면을 종료*한다.

* (종료) 의료기관, 국민운동단체 등에 대한 감면 중 지역자원시설세 감면

⑥ 슈퍼마켓 협동조합에 대해 감면을 확대(취득세

50% → 75%)하고, 알뜰주유소 관련된 감면(재산세 25% 감면)을 신설하는 등 서민생활 및 물가 관련 일부 감면을 신설·확대한다.

* 현재 상점 밀집지역의 슈퍼마켓 협동조합(32개, '12. 5월 기준)에 대해서만 75% 적용, 기타(50개) 50% 적용 중

- 행정안전부 노병찬 지방재정세제국장은 “금번 법률 개정안이 경기 활성화에 도움이 되고, 지방세수 확충과 성실한 납세문화 확산에 기여할 수 있기를 기대한다”고 밝혔다.

참고 1 지방세기본법 개정안 주요 내용

- 공정과세 구현을 위한 지방세 가산세 제도 개선(법 제53조 등)
 - 단순 착오납부 가산세 인하, 부정한 의무해태 가산세율 인상 등 납세자 의무 불이행정도에 따른 가산세율 차등화로 공정과세 구현

| 구 분 | | 현 행 | | 개 정 | |
|-------|-----------------------|----------------------|------------|-------------------------------------|-------------|
| | | 종 류 | 가산세율 | 종 류 | 가산세율 |
| 납세의무자 | 일반 공통 | 신고 불성실 ¹⁾ | 10% 또는 20% | 과소신고 | 일반 과소신고 10% |
| | | | | 부정 과소신고 | 40% |
| | 납부 불성실 | 1일 0.03% | 무신고 | 일반 무신고 20% | |
| | | | 부정 무신고 | 40% | |
| 세 목 | 취득세 | - | - | 장부 기록·비치의무 위반 가산세(신설) ²⁾ | 10% |
| | 지방 교육세 | 신고 불성실 | 10% | 폐지 ³⁾ | |
| | 특별징수의무자 ⁴⁾ | 신고납부 또는 납부 불성실 | 10% | 납부불성실(기본) | 5% |
| | | | | 납부불성실(추가) | 1일 0.03% |

1) 현행 신고불성실가산세율(10%, 20%)의 적용대상 세목간에는 이를 달리 취급할 차별성이 모호하여 구별실익이 없음
 2) 법인의 취득가액 입증을 위한 장부 및 관련 증빙서류 기록·비치의무 위반시 가산세
 3) 부가세(Sur-tax)에 대한 가산세의 이중과세 문제를 해소하기 위해 지방교육세의 신고불성실가산세를 폐지(‘12. 1. 1)한 국세와 균형을 맞추어 가산세를 정비할 필요
 4) 납부불성실가산세 5%를 기본으로 납부지연일수에 비례하는 납부불성실가산세를 부과하되 합계가 10%를 넘지 않게 하고 특별징수의무자가 국가, 지방자치단체 등인 경우에는 가산세 부과대상에서 제외(국세기본법 제47조의5 : 기본(3%)에 1일 1만분의 3을 합하여 부과하되 한도 10%)

- 국외이주 등 출국 시 납세증명서 제출시기 조정(법 제63조)
 - 현행 규정상 납세증명서를 제출받는 기관과 시기가 불명확하여 종전 ‘출국할 때’에서 ‘외교부장관에게 여권을 신청하는 경우’로 개정, 납세증명서를 제출받는 기관과 시기를 명확히 함

- 관허사업 제한요건 강화(법 제65조)
 - 평균 체납액이 79,600원임을 감안, 관허사업 제한요건을 하향조정(100만원 → 30만원이상), 체납액 징수 위한 제도의 실효성 제고
- 지방세 환급금 총당에 소급효 부여(법 제76조)
 - 지방세 환급금에 대한 총당결정 전에 제3자가 환급금을 압류하는 경우 체납세 징수 곤란, 체납 지방세 법정납부기한과 지방세환급금 발생일 중 늦은 때에 소급하여 총당될 지방세에 납부된 것으로 간주
- 체납세 징수를 위한 금융정보(이자·배당소득)자료 활용 근거 마련(법 제98조의2)
 - 국세의 경우와 같이 이자·배당소득에 대한 지급조서자료 등 금융거래정보를 체납자의 재산조회나 체납처분 등 지방세 체납액 징수목적으로 사용할 수 있는 근거규정을 마련
- 지방세 징수포상금 지급기준 마련 (법 제138조)
 - 지방세 ‘징수’에 특별한 공적이 있는 자에 대한 징수포상금의 지급대상, 금액 및 방법 등 그 기준을 명확히 함
- 고액상습체납자 명단 공개범위 확대(법 제140조)
 - 지방세 체납자 인적사항 등의 공개대상 요건 중 체납경과연수를 현행 2년에서 국세와 같이 1년으로 단축(3,000만원 이상 체납)
- 알기 쉬운 법령 만들기 기준에 따른 지방세 용어 정비(법 제19조 등)
 - 한자어 쉽게 풀어쓰기[부기(附記)하여야 → 덧붙여 적어야]등 지방세 용어 정비(5건)

참고 2 지방세특례제한법 개정안 주요 내용

| 구 분 | 주요 내용 |
|---------------|---|
| 주택 유상거래 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 9억원 이하 · 1주택자 감면 1건(1년) * 일시적 2주택자 기준 완화(2년 → 3년) |
| 국가공단 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 철도시설공단 · 국민건강보험심사평가원 · 한국장애인공단 · 대한법률구조공단 · 중소기업진흥공단 등 11건 • (축소) 산업인력공단 · 산업안전보건공단 · 근로복지공단 · 해양환경관리공단 · 국립공원관리공단 · 교통안전공단 · 환경공단 등 7건 |
| 국가공사 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 한국가스공사 · 지역난방공사 등 서민물가 관련, LH의 보증자리 · 소규모임대 · 소규모분양용 부동산 등 9건 • (축소) LH · 수자원 · 농어촌공사 제3차 공급용 부동산 감면 등 4건 |
| 비영리 단체 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 사회복지법인, 적십자사, 직업능력개발훈련시설, 인구보건복지협회, 문화예술단체 · 체육진흥단체 등 15건 |
| 협동조합 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 농 · 수협 등 구판사업, 신용사업 등 10건 • (확대) 슈퍼마켓협동조합 감면 확대 1건 • (축소) 농 · 수협 등 용자담보물 등록면허세 축소 1건 |
| 의료기관 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 보훈병원, 공공의료기관, 의료법인 등 3건 |
| 학교 등 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 학교, 기숙사, 산학협력단, 장학법인 등 7건 • (신설) 국립대학법인 국 · 공유재산 양도관련 등록면허세 면제 1건 |
| 취약산업 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 농어업법인, 중고자동차매매업자 감면 2건 • (신설) 알뜰주유소 재산세 감면 1건(2년) |
| 산업 · 물류단지 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 산업 · 물류단지, 벤처기업집적시설 등 10건 |
| 부동산 투자 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 리츠 · 펀드, PFV 감면 등 3건(2년) * 조세특례제한법 개정사항 |
| 서민주택 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 임대주택, 주택연금담보주택, 재개발사업 등 8건 • (신설) 민간 역모기지 가입주택 재산세 감면 1건 |
| 균형발전 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 지방이전 공공기관, 법인 · 공장 지방이전 등 11건 |
| 수송 · 대중 교통 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 여객자동차운송사업자, 항공기, 국제선박 등 5건 • (축소) 여객자동차 할부구입 저당권 등록면허세 1건 |
| 친환경 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 하이브리드차, 친환경건축물, 경형자동차 취득세 감면 3건 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 기업부설연구소, 다자녀가구지원, 시장정비사업 등 4건 • (신설) 한국지역정보개발원에 대한 감면 1건 • (종료) 연구목적용 수입자동차 취득세 감면 1건 |
| 지역자원 시설세 | <ul style="list-style-type: none"> • (연장) 사회복지법인, 학교, 임대주택 등 11건 • (종료) 산학협력단, 한국법무보호복지공단 등 10건 |
| 제도개선 | <ul style="list-style-type: none"> • (개선) 다자녀가구 자동차 대체취득 관련 종전차량 처분기한 확대, 학교 · 산단 · 임대주택 감면 추정요건 명확화 등 10건 |



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

“기초노령연금 대상 줄이되 빈곤층 급여 늘려야” 조세연구원 “현 재정규모 안에서 구조 개선해야”

기초노령연금제도의 수혜대상을 축소해 저소득층 노인에게 더 많은 급여를 주는 방향으로 개선해야 한다는 지적이 나왔다.

한국조세연구원 윤성주 연구위원은 5일 ‘기초노령연금제도 개선방안에 대한 소고’(『재정포럼』 2012년 7월호)에서 노령연금 지급 대상을 저소득층 위주로 축소하고, 급여액은 늘려 현 재정규모 안에서 구조개선을 해야 한다고 주장했다. 저소득층은 연금에 따른 추가소득이 소비지출로 이어질 수 있지만, 고소득층은 소비지출보다는 저축과 투자 등에 이용될 가능성이 크기 때문이다.

윤 위원은 “저소득층은 기초노령연금 급여와 같은 이 전소득이 발생하면 추가소득 대부분을 의식주 관련 생필품 등에 지출할 가능성이 크다”며 “이는 저소득층의 후생 수준을 많이 증가시킬 것으로 예상할 수 있다”고 말했다.

그는 “상대적으로 고소득층은 이미 기본적 생활이 영위되므로 추가소득은 저축 투자 또는 여가 등 생필품 외의 재화에 지출될 가능성이 크다”면서 “이에 따른 후생증가의 크기는 저소득층이 같은 추가소득으로 얻는 후생증가의 크기보다 작을 것”이라고 지적했다.

상대적으로 부유한 고령층의 후생은 조금 줄이고 가난한 사람들의 후생을 큰 폭으로 늘려 전반적인 사회적 후생의 크기를 늘린다는 취지다.

문제는 현재 기초노령연금을 받는 상대적 고소득층의

반발 가능성에 있다. 기초노령연금은 만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%까지 지급되고 있다.

윤 위원은 “이미 받고 있는 고소득 고령자들에 대한 수급의 중지 또는 감소는 정치적으로 큰 부담일 것”이라며 “정치적 부담은 시간이 지체될수록 수혜자의 증가 탓에 더 커질 것”이라고 우려했다.

정치권의 노령연금 개편안이 재정을 고려하지 않은 측면이 크다는 비판도 했다. 그는 “기초노령연금제도와 관련해 정치권에서 나오는 개선안들은 제도의 큰 틀에서의 수정보다는 대상자 확대와 연금액 증가에 편중돼 있다”고 지적했다.

윤 위원은 제도 개선이 이뤄지지 않으면 기초노령연금제도가 지자체와 중앙정부 모두에게 재정적으로 큰 부담으로 작용할 것이라며 “대상자 확대와 급여 증액은 재정 확충이 선행되지 않으면 현실적으로 도입하기 어렵다”고 평가했다.

그는 “기초노령연금의 제도 개선은 현재 빈곤을 겪는 고령층을 위해 현 제도 아래서 급여배분을 재구조화하는 것을 먼저 고려해야 한다”고 강조했다.

(연합뉴스 2012-8-5일자)

“공기업 배당결정방식 바뀌 정부배당 늘려야” 조세연 “일부는 배당가능이익 있어도 無배당”

일부 공기업이 배당이 가능한 이익이 있어도 정부에 배당을 제대로 하지 않는다는 지적이 나왔다.

한국조세연구원 김지영 부연구위원은 5일 ‘공기업과 민간기업의 배당성향 비교분석’ 보고서(『재정포럼』 2012년 7월호)에서 기업별 재무지표 수준과 경영상황을 충분히 반영하도록 공기업의 배당결정방식을 바꿔야 한다고 주장했다.

공공기관이 수익을 재정에 환원하지 않고 낮은 배당성향을 통해 내부 유보금을 지나치게 보유하지 않도록 배당결정방식을 바꿔야 한다는 지적이다. 배당성향은 배당금을 당기순이익으로 나눈 값을 백분율로 나타낸 것이다.

김 위원은 “한국전력, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국조폐공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 한국무역진흥공사, 한국광물자원공사, 한국공항공사, 한국정책금융공사 등 13개 기관의 실제 배당성향이 예상 배당성향보다 낮다”고 밝혔다.

예상 배당성향은 민간의 배당결정방식에 따라 공공기관의 배당성향을 계산해 예측한 것이다.

이에 반해 중소기업은행, 수출입은행, 한국가스공사, 한국관광공사, 한국감정원, 농수산물유통공사, 농어촌공사, 자산관리공사, 산은금융지주는 실제 배당성향이 예상 배당성향보다 높았다. 토지주택공사는 실제치와 예상치가 같았다.

2010년 정부배당 대상기업에 속하는 24개 공공기관의 배당성향은 평균 16.33%이다. 비금융업에 종사하며 당기순이익이 흑자였던 민간기업 878곳의 배당성향(25.27%)과 예상배당성향(18.46%)보다 낮다.

자산규모, 자본규모, 총자산수익률, 자기자본비율이 비슷한 민간기업과 공공기관을 비교하면 민간의 배당성향이 공공기관보다 대부분 높다.

공공기관은 자체수입비중, 수익성, 과거 배당실적 등

계량지표와 정부재정지원, 투자계획 등 비계량지표를 통해 배당을 결정하고 있다.

김 위원은 “현행 배당기준에 따라 무배당이 결정된 기관도 민간 기준에 따르면 유배당인 경우가 있다”면서 “배당결정방식이 합리적인가에 대해서는 논란의 여지가 있다”고 지적했다.

김 위원은 “공공기관은 성장보단 안정”을 위주로 하는 만큼 일정 수준 이상의 내부 유보는 불필요하다”면서 “내부 유보금이 사내 복지 등으로 전환되면 공공기관의 비효율성을 가중시킬 수 있다”고 우려했다.

그는 “정부 예산이 투입되는 공공기관이 수익을 재정 수입으로 환원하지 않고 내부 유보금을 과다하게 보유하면 재정건전성 측면에서도 바람직하지 않다”고 강조했다.

(연합뉴스 2012-8-5일자)

[시론] 일본 소비세 인상의 교훈

조원동 한국조세연구원 원장

우리의 부가가치세에 해당하는 일본의 소비세 인상법이 지난 6월 하원격인 중의원을 통과했다. 현재 상원인 참의원 논의가 진행 중이지만 야당인 자민당의 지지를 얻고 있어 이달 중 가결이 유력해 보인다.

소비세는 일본 정치사에서 계륵과 같은 존재다. 국내총생산(GDP)의 235%에 이르는 국가 총부채 문제 해결을 위해 소비세 인상이 불가피하다는 점에 많은 사람들이 동의하지만 총대를 멘 정치인들에게는 정치적 무덤이다. 1978년 처음 도입이 논의된 이후 두 번에 걸친 정권교체와 여덟 차례의 내각붕괴도 소비세 때문에 초래됐다. 이번에도 현 집권당인 민주당이 치른 정치적 비용은 엄청나다. 이미 한 차례 내각붕괴를 경험했고 당도 쪼개졌다. 차기 선거에

서 재집권 가능성은 이미 물 건너간 듯하다.

늘어난 세수 사회보장에 써 저항 극복

이를 감수하면서까지 소신을 관철한 노다 요시히코 총리의 정치적 결단은 일단 높이 평가할 만하다. 특히 '표(標) 풀리즘'을 걱정해야 하는 우리 현실을 감안하면 그렇다. 그러나 내용만 보면 이번 소비세 인상은 호랑이를 그리려 다 고양이를 그리고 만 격이다. 현재의 세율 5%를 15%까지 올리려고 했지만 10%에 그쳤다. 그것도 상황이 여의치 않으면 되물릴 수 있다는 단서가 붙었다. 당초 소득세·상속세 등 다른 세목을 포함한 '일체 개혁'을 의도했지만 야당과의 정치적 타협과정에서 무산됐다. 이러다 보니 이번 소비세 인상이 부채 문제 해결에는 전혀 도움이 되지 않을 것 같다. 일본 정부 스스로도 최상의 시나리오를 가상해도 오는 2020년 재정수지 균형 목표달성이 불가능하다는 자체분석을 내놓고 있다.

그럼에도 이번 소비세 인상은 정치적 난제해결의 실타래를 풀었다는 점에서 의미가 크다. 소비세 인상은 특히 고령층에게 인기가 없다. 젊었을 때 축적한 저축이나 연금 외에는 별반 소득이 없는 노인들이 생활비 부담을 주는 소비세 인상을 좋아할 리 없다. 실제로 소비세 인상 가능성에 자극 받아 그런지 일본에서 고령층의 정치참여는 매우 활발하다. 60세 이상 고령자는 유권자의 37%를 차지하는데 투표참여율은 이보다 높다고 한다. 집권당이 참패했던 2년 전 참의원 선거에서 총투표자 중 60세 이상 고령자의 비중은 45%에 달했다.

그러나 이번만은 다른 듯하다. 일본의 최근 여론조사에 따르면 오히려 고령층이 이번 소비세 인상에 찬성하고 있다고 한다. 소비세 인상에 따른 세수증가분을 연금·의료·노인요양 등 사회보장비 지출에 한정시켰기 때문이다. 경제논리로는 최선이 아니지만 일본보다 빠른 고령화로 일본보다 빠르게 늘어날 수밖에 없는 복지지출 재원을 걱정해야 하는 우리 입장에서는 생각해보야 할 대목이다.

복지지출 급증 우리도 적극 검토를

부가가치세는 경제에 부작용이 가장 작은 세목이다. 경기변동에도 불구하고 가장 안정되게 세수를 확보해준다는 장점 또한 있다. 따라서 증세가 불가피하다면 부가가치세가 대안이 될 수 있다. 독일·영국·스페인·이탈리아 등 많은 유럽 국가들도 재정위기 극복을 위해 다른 세목을 손대기 전에 부가가치세를 인상했거나 인상을 고려하고 있다.

이번 일본 사례는 소득역진적인 부가가치세 인상도 제대로 설계된 맞춤형 지출 프로그램과 동시에 제시한다면 국민을 설득할 수 있다는 것을 보여준다. 부가가치세 인상이 필요하다면 시기를 놓치지 말아야 한다는 점도 눈여겨 봐야 할 대목이다. 우리도 일본처럼 고령층이 정치판도를 가르는 세력이 될 수 있는 날이 곧 도래할 것이기 때문이다.

(서울경제 2012-8-2일자)

일본 국채위기 올까?... 1인당 국가빚 554만엔 달해

일본의 국가부채가 지속적으로 증가하고 국내 국채 소화여력이 줄어들면서 국채위기 가능성에 대한 불안감이 점차 증가하고 있다는 분석이 나왔다.

25일 조세연구원이 발표한 '일본 국가부채의 최근 현황과 평가' 자료에 따르면 일본의 국채발행액은 재정적자로 인해 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 2009년 이후 4년 연속 국채발행액이 연간 조세수입 규모를 초과했다. 올해는 약 44조 2,000엔의 국채가 발행됐다.

공채 잔고 역시 급증해 올해 공채잔고가 709조원에 달할 것으로 전망됐다. 이는 일반회계세입(2012년 약 42조 엔)의 약 17년분에 해당되는 수치다.

국민 1인당 채무로 환산하면 약 5,54만엔, 4인 가족 기준으로 환산할 경우 약 2,214만엔 수준이다. 일본 근로자 가구의 연평균 가처분 소득이 약 516만엔임을 감안할 때

매우 높은 수준이다.

일본 공채잔고 증가의 주된 원인은 최근 고령화로 인한 사회보장 관계비 증가, 경기침체로 인한 세수감소라는 것이 조세연의 분석이다.

일본의 국가부채가 급증하면서 국가 신용등급도 계속 하향조정되고 있는 추세다.

국제 신용평가사인 S&P는 대규모 부채, 고령화 사회의 구조적 문제, 부채 감축을 위한 정치권의 일관된 전략 부족 등을 이유로 지난해 1월 일본의 신용등급을 기존 AA에서 AA-로 강등했다.

피치 역시 지난 5월 높은 공공부채, 느슨한 재정건전화 계획, 정책이행과정에서의 정치적 위험 등을 이유로 일본의 신용등급을 기존 AA에서 A+로 두단계 하향조정했고, 무디스는 지난해 8월 국가채무 및 재정적자 증가, 정치권의 정책이행 여부에 대한 불안 등을 이유로 신용등급을 기존 Aa2에서 Aa3으로 하향 조정했다.

조세연은 “일본 국채의 대부분을 국내 투자자가 보유하고 있고 저금리로 인해 이자부담도 낮아, 높은 국가채무가 당장 위기로 번질 가능성은 희박하다는 의견이 대다수”라면서도 “최근 일본국채에 대한 국내 소화여력이 감소하면서 국채위기 가능성에 대한 불안감이 점차 증가하고 있다”고 분석했다.

조세연에 따르면 일본의 신규 국채발행액에서 공공부문과 가계가 소화하는 비중이 점차 낮아지고 있으며, 일본 국채의 외국인 보유비중이 증가하고 있는 상황이다.

가계과 공공부문의 신규 국채발행액 소화비중이 2006년 25.3%에서 2012년 11.3%로 절반 이상 줄었다. 반면 해외 투자자의 국채보유비중은 2004년 4.1%에서 2011년 6.7%로 증가했다.

외국인의 단기채 보유 비중도 크게 높아졌다. 해외 투자자의 단기채 보유비중은 16.8%로 중장기채 보다 높는데, 위기가 발생할 경우 단기채에 투자한 외국인 자금은 상당부분 빠르게 유출될 수 있다.

빠른 속도의 고령화에 따른 가계저축률 감소도 건전성

약화 요인이다.

조세연에 따르면 일본의 가계저축률은 2000년 7.3% 수준에서 올해 1.9%까지 하락할 전망이다. 때문에 금융기관의 국채매입 자금으로 활용되고 있는 가계금융자산도 감소세를 보이고 있다.

조세연은 “일본의 총부채와 가계금융 순자산의 차이는 점점 감소하고 있어, 향후 총부채가 가계금융 순자산을 넘어설 가능성이 높아졌다”며 “현재 상황에서 일본의 국채의 금리가 급변할 가능성은 낮지만, 높은 국채비율로 인해 금리가 상승할 경우 막대한 이자비용 급증이 우려된다”고 밝혔다.

조세연은 “국제통화기금(IMF)의 지난해 일본 보고서에 따르면 소비세 인상과 세출조정 등 정책조정이 있을 경우에만 국가채무가 안정화될 수 있는 것으로 분석됐다”며 “소비세율을 2011년 5.0%에서 7.5%로 인상 후 동결할 경우 일본 국가채무는 지속가능하지 않다는 분석이 있다”고 밝혔다.

(뉴시스 2012-7-26일자)

[특별기고] 새 시대로 접어든 정부 결산

박형수 한국조세연구원 연구기획본부장

정부가 감사원의 검사를 거친 ‘2011회계연도 국가결산’을 지난 5월 국회에 제출했는데 올해부터는 발생주의 국가회계기준에 따라 작성된 국가통합 재무제표가 처음으로 국회에 제출됐다. 종전과 같이 현금주의 회계기준에 따라 작성된 ‘세입·세출 결산’에 더해 일반 기업의 대차대조표와 손익계산서와 같은 ‘재무제표’가 추가로 발표된 것이다.

현행 정부 회계는 예산 과목별로 결산하는 단식부기

방식이면서 수입과 지출만을 기록하는 현금주의 방식을 채택하고 있다. 이러한 단식부기·현금주의 방식은 차변과 대변에 이증으로 기록하는 복식부기·발생주의 방식에 비해 오류 가능성 등 정부 결산에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고 국가사업에 투입되는 원가나 부채 규모를 정확히 파악할 수 없는 문제가 있다. 이에 정부는 외환위기 직후부터 복식부기·발생주의 방식의 회계제도 도입을 지속적으로 추진해 지방자치단체는 2007회계연도 결산부터, 중앙정부는 2009회계연도 결산부터 복식부기·발생주의 방식을 도입·시행해 왔다.

특히 이번에 처음으로 발표된 국가통합 재무제표는 모든 중앙관서의 재무제표를 통합한 후 중앙관서 간 내부거래를 제거함으로써 중앙정부 전체의 재정상태 및 재정운영 내역을 정확하게 알 수 있게 해준다. '재정상태표'는 전반적인 재정상태 및 자산과 부채에 대한 정보를 제공하며 '재정운영표'는 현금의 수취 또는 지급 시점과는 다를 수 있는 수익과 비용의 발생에 대한 정보를 제공한다. 특히 발생주의 회계제도 시행에 맞춰 도로·철도·항만·댐·공항·상수도·하천 등 사회기반시설에 대한 실사 및 평가를 최초로 추진해 재정상태표에 반영하고 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채도 계상돼 연기금에 대한 정부의 미래 부담을 명확히 알 수 있게 된다.

이처럼 발생주의 재무제표가 작성되면 결산의 신뢰성이 높아지는 것은 물론이고 각 중앙관서 및 국가 전체의 실질적인 자산·부채 현황이나 사업의 비용과 편익을 보다 정확하게 파악할 수 있게 돼 정부회계제도가 통제 위주에서 정보제공 위주로 전환될 것으로 기대된다. 그런데 이러한 발생주의 재무제표의 장점을 충분히 누리기 위해서는 필연적으로 비용과 노력이 지불되어야 한다.

우선 이미 일부 지방의회에서 나타났듯이 입법부에서 재무제표를 제대로 이해하지 못해 정부결산에 대한 통제가 약화될 우려가 있다. 발생주의 정부회계 도입은 결산정보를 어렵고 복잡하게 하는데 국회가 예산에만 집중하고 결산을 통한 재정통제를 강력하게 하지 못하고 있는 상황

에서 향후 발생주의에 의한 결산심의회보다 현금주의에 의한 예산심의회에 더 치중할 가능성이 있다. 국가재정운용 시스템이 업그레이드되기 위해서는 어렵더라도 입법부 관계자들이 지금부터라도 관련 전문가의 도움을 받아 결산심의를 충실하게 준비해야 할 것이다. 마치 민간기업의 주주나 이사가 기업 재무제표도 이해하지 못한 채 결산 주주총회나 이사회에 참석하는 우를 범해서는 안 된다.

한편, 그동안 발생주의 회계제도의 도입이나 회계기준 설정에 대한 연구는 많았지만 새로운 정부 회계제도 하에서 생산되는 다양한 정보를 정부와 국회의 재정운용에 어떻게 활용해야 하는지에 대한 연구는 많지 않았다. 현금주의 회계정보와 발생주의 회계정보를 적절히 조화시켜 활용하는 방안이나 각종 지표들을 개발해 재정 운용에 활용하는 방안, 관리자가 사업 또는 프로그램에 수반되는 총비용이나 원가를 정확하게 인식해 재정성과 관리에 활용하는 방안 등에 대한 추가 연구가 필요하다.

이제 발생주의 정부결산의 새로운 시대는 시작됐다. 정부관료 이외에 정치인, 전문가의 더욱 많은 관심과 노력이 필요한 시점이다. 언론도 국민이 보다 쉽게 결산정보를 이해할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

(파이낸셜뉴스 2012-7-24일자)

재정포럼

2012년 8월호 통권 제194호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 조원동 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 노영훈 (한국조세연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세연구원 선임연구위원)
김현아 (한국조세연구원 연구위원)
송헌재 (한국조세연구원 부연구위원)
유정숙 (한국조세연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)
최윤용 (한국조세연구원 전문연구위원)
박산유 (한국조세연구원 전문위원)

■ 월간 재정포럼

2012년 8월 16일 발행 / 제16권 제8호(통권 제194호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
TEL : (02) 2186-2130~3 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

- 편집디자인 / 선 디자인 (02) 2269-2234
- 인쇄 / 고려문화사 (02) 2277-1509

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02) 2186-2132
- FAX : (02) 2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소 : 138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
한국조세연구원 연구출판팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행 가락중앙지점
· 계좌번호 : 441-05-000011
· 예금주 : 한국조세연구원