

월간  
**재정포럼 7** 7월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2013년 7월호 제205호

- 현안분석** • 다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플·구글의 사례를 중심으로/ 안종석
- 건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 재정당국의 역할/ 이은경

- 정책토론포트** • 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언
- 공공부문 재정통계 산출방안

## CONTENTS

### 권두칼럼

창조경제와 조세정책 · 현진권 ..... 02

### 현안분석

다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플 · 구글의 사례를  
중심으로 · 안종석 ..... 06

건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 재정당국의 역할  
· 이은경 ..... 20

### 정책토론티포트

과세형평 제고를 위한 2013년 비과세 · 감면제도 정비에 대한  
제언 ..... 36

공공부문 재정통계 산출방안 ..... 51

### 공공정책포럼

고용률 70% 달성을 위한 과제 및 공공기관의 역할 ..... 62

### 주요국의 조세 · 재정동향

독일의 파트너십에 대한 출국세 등의 개정안 발표 ..... 71

### 정책흐름

공공기관 합리화 정책 방향 ..... 76

2014년도 예산요구 현황 및 예산편성 방향 ..... 94

조세특례제한법 · 소득세법 시행령 일부개정령안 입법예고 .. 97

민간투자사업 활성화 방안 ..... 99

국세청, 7월부터 납세자 권익보호 한층 더 강화 ..... 103

지방재정의 발전과 중앙 · 지방간 합리적 관계 모색 ..... 106

### 이슈&포커스

비과세 · 감면 44개 올해 일몰 맞는다... 대수술 불가피 외  
..... 107

## 창조경제와 조세정책



현진권  
한국경제연구원 소장

현 정부의 경제철학은 ‘창조경제’라는 함축적인 용어로 표현된다. 창조경제는 그리 어려운 개념이 아니라 시장경제의 또 다른 표현이다. 시장경제는 본질적으로 창조를 수반하는 개념이다. 경제학자로서 유일하게 창조라는 용어를 직접 언급한 슈페터는 이를 ‘창조적 파괴(creative destruction)’라고 했다. 시장경제를 진화론적 관점에서 접근하면 ‘창조적 파괴’란 진화 과정에서 자연스럽게 나타나는 현상으로 새로운 경제환경에 적응하지 못하는 업종은 도태된다는 표현일 뿐이다.

‘창조경제’는 ‘시장경제’이며, 시장 과정을 통해 창조라는 결과를 얻는다. 그러나 시장경제 기반을 가진 국가들의 창조 수준이 각기 다른 이유는 무엇일까? 창조 수준은 시장 수준이 결정하는데 시장 수준이란 시장을 이루는 경제주체들의 역동성에 의해 결정된다. 경제주체들이 끊임없이 새로운 경제적 도전을 하고, 그러한 행위에 대한 사회적 존경이 뒤따르면 창조 수준도 높아지는 것이다. 경제주체들의 이러한 도전정신을 우리는 ‘기업가 정신(entrepreneurship)’이라고 한다. 그러나 우리 사회에서 ‘기업’이나 ‘기업가’는 부정적인 어감을 가지고 있어 이를 ‘경제 도전정신’으로 번역하는 것이 나올 것으로 보인다. 즉, 한 나라의 창조 수준은 경제주체들의 ‘경제 도전정신’ 수준에 의해 결정되는데 새로운 위험을 무릅쓰고 새로운 경제영역을 개발하려는 분위기가 강할수록, 그 나라의 경제 수준은 높아질 수밖에 없다.

전통경제학 체계에서는 창조 수준을 결정하는 경제 도전정신을 전혀 다루지 않는다. 기업을 단지 투입요소에 의해서 결과물을 산출하는 블랙박스로 보기 때문이다. 경제 도전정신이란 양적인 측면보다 질적인 측면을 설명하는 데 필요한 개념이기 때문에 전통경제학에서는 이와 같은 개념이 필요하지 않았던 것이다. 기업은 양적인 팽창을 위해 존재함과 동시에 질적으로 새로운 상품을 개발함으로써 창조의 과정을 거친다. 이를 통해 창조적 파괴가 자연스럽게 발생하고 진화한다. 파괴는 경쟁을 통한 경제 과정의 자연스러운 현상이다.


정부의 정책은 기업의 경제 도전정신을 높이는 방향으로 가야 한다. 현 정

부는 공약으로 내세운 복지정책의 재원 마련을 위해 여러 가지 정책 방안을 제시하였다. 조세정책의 기본 기능이 세수확보인 만큼, 여러 조세정책안을 강구할 수 있지만, 개별 정책안이 경제주체들의 경제 도전정신에 미치는 영향도 고려해야 한다. 세금 1조원을 거두기 위해 경제주체들의 경제 도전정신을 낮추고 그 결과 창조 수준이 1조원의 가치 이상 낮아지면 그 정책은 잘못된 것이다. 결국 경제 도전정신의 희생을 극소화하면서 필요한 세수를 어떻게 확보할 것인지 고민해야 한다.

**경제정책, 경제주체들의 ‘경제 도전정신’ 높여야**

정부는 비과세 및 감면 폐지 정책을 중요한 정책수단으로 제시하였다. 비과세 및 감면 폐지 정책은 과세기반을 넓히는 정책이므로 바람직하다. 재정학 교과서에서는 ‘넓은 세원과 낮은 세율’ 정책이 효율적이라고 설명한다. 즉 세수 1조원을 확보하는 데 세원을 넓히는 정책이 세율을 올리는 정책보다 효율적이라는 의미이다. 그러나 정부에서 추진하는, 세율의 변화 없이 세원을 넓히는 비과세 및 감면 폐지 정책도 결국 증세로 귀결된다.

비과세 및 감면 폐지 정책은 세목마다 다른 효과를 가지며 각 세목들이 경제주체들의 경제 도전정신에 미치는 영향도 다르다. 현재의 정책 방향은 세수 확보와 형평성에 치우친 경향이 있다. 세수와 형평성 역시 중요한 정책목표이지만 여러 가지 목표 간에 조화로운 선택을 통해 정책을 결정해야 한다. 정부가 창조경제를 주된 경제철학으로 내세웠으니, 비과세 및 감면 폐지 정책이 창조에 미치는 영향도 고려해야 한다. 세금은 본질적으로 경제주체들이 일할 의욕을 저하시킬 수 있다. 세수확보 및 형평성과 함께, 창조를 가능하게 하는 경제 도전정신이 희생되는 수준을 극소화해야 한다.

창조경제는 결코 어려운 개념이 아니다. 지금까지 한국의 경제발전 과정에서 우리가 끊임없이 밟아온 과정이지만 단지 창조라는 용어를 사용하지 않았을 뿐이다. 창조를 위한 조세정책도 새로운 개념이 아니다. 이미 우리 경제가 압축적인 성장과정을 거치면서 성장을 위한 중요한 정책수단으로 조세정책을 활용하였고, 이는 곧 창조경제를 위한 정책이었다. 결국 과거 우리 경제가 이룬 성과의 인과관계를 잘 분석해 보면, 창조경제를 위한 조세정책 방향은 그리 생소한 것이 아니다. 

.....  
**창조경제는 결코 어려운 개념이 아니다.**  
**지금까지 한국의 경제발전 과정에서 우리가 끊임없이 밟아온 과정이지만 단지 창조라는 용어를 사용하지 않았을 뿐이다.**  
 .....

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



# | 현안분석 |

## ■ 다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점:

애플 · 구글의 사례를 중심으로

안종석 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

## ■ 건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 재정당국의 역할

이은경 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

# 다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플·구글의 사례를 중심으로

## I. 서론



**안종석**  
한국조세재정연구원  
선임연구위원  
(jsan@kipf.re.kr)

세계적으로 거대한 다국적 IT 기업들의 조세회피가 중요한 이슈가 되고 있다. 미국에서는 의회에서 특별조사소위원회를 구성하여 애플의 조세회피에 대한 조사를 진행하였으며, 지난 5월 21일에는 애플의 팀 쿡 회장을 참석시켜 질의·응답을 하였다. 여기서 팀 쿡 회장은 애플이 세금을 회피한 적이 없으며, 미국에서 세금을 가장 많이 납부한 기업으로서 미국 경제에 중요한 공헌을 하고 있다는 점을 강조하였다. 또한 아일랜드 자회사에 잠겨 있는 1천억달러가 넘는 자산을 미국으로 환수하는 문제에 대해서 35%인 현행 법인세율하에서는 아일랜드에 누적된 이익을 미국으로 가져올 의사가 없다는 답변을 하였다.

유럽에서도 이들 다국적기업의 조세회피가 중요한 문제가 되고 있다. 영국 정부는 구글에 대해 영국에서의 매출액이 32억파운드인 데 비해 납부한 법인세는 600만파운드(매출액의 0.19%)에 불과하여 더 많은 세금을 납부해야 한다고 주장하였다. 프랑스 정부도 구글이 프랑스 정부에 더 많은 세금을 납부해야 한다는 의견을 개진하였다. 이에 대해 구글의 슈미트 회장은 언론을 통해 세금은 매출액이 아니라 이익에 대해 납부하는 것이며, 구글은 법을 어기고 세금을 적게 납부한 적이 없다고 주장하였다. 5월 23일 개최된 EU 서밋(summit)에서는 원래 의제에 포함되지 않았던 다국적기업의 조세회피 문제에 대해 4시간에 걸쳐 토의하고 EU 차원에서 공동 대처방안을 모색하였다.

본고에서는 이 문제에 대해 좀 더 자세하게 검토하고 시사점을 도출해 본다. 우리나라에서는 아직 정책당국자나, 연구자, 언론에서 큰 관심을 기울이지 않고 외국에서 날아온 뉴스가 간간히 보도되는 데 그치고 있다. 본고에서는 이보다 한 걸음 더 나아가 애플과 구글의 사례를 중심으로 조세회피 규모는 어느 정도나 되는지, 어떤 방법으로 세부담을 회피하였는지 자세히 살펴본다. 특히 각국이 운영하고 있는 이전가격제도, CFC(Controlled Foreign Corporation)제도 등 조세회피 장치를 어

떻게 피해가며 세부담을 회피하였는지에 대해 살펴보고, 이러한 조세회피 전략을 사용한 기업들의 특징과 향후 정책에 대한 시사점을 검토한다. 애플과 구글은 대표적인 다국적 IT 기업으로서 같은 방법으로 조세회피를 하였으며, 최근 다국적기업 조세회피 논의의 핵심이 되고 있다.

## II. 애플·구글의 조세회피 전략 개요

애플과 구글의 조세회피에 대한 논의는 이미 수년 전부터 알려졌으며, 조세회피 전략에 대해서는 다른 IT 기업들의 대다수가 따라할 정도이지만 실제 조세회피 규모가 얼마나 되는지는 알려진 것이 거의 없다. 단지 실효세부담이 상당히 낮다는 점만 알려져 있을 뿐이다.

좀 더 구체적으로 보면 애플과 구글은 모두 미국에 베이스를 두고 전 세계를 대상으로 영업을 하는 다국적 IT 기업인데, 미국을 제외한 다른 지역에서 발생한 수익에 대해서는 거의 세금을 납부하지 않은 것으로 알려져 있다. 구글의 경우 전 세계 매출에서 미국 매출이 차지하는 비중이 20% 정도이고, 미국 외 지역에서의 매출이 80% 정도를 차지한다. 이 중 미국 외 매출이 문제가 되는데, 이 부분에 대해 납부한 세금의 실효세율은 2.4% 수준으로 매우 낮다는 것이다. 이와 관련하여 영국 정부는 2011년 구글의 자국 내 매출이 32억 파운드인 데 비해 납부세금이 600만파운드에 불과하여 지나치게 적다고 주장하였다. 프랑스 정부도 구글이 프랑스에서만 13억달러의 세금을 회피했다고 주장하였다. 애플의 경우 아일랜드 자회사에 유보된 이익이 1,020억달러인 것으로 알려져 있으며, 이 유보이익을 배당하여 미국으로 환수하는 경우에는 그 중

“  
**현재로서는 더 이상 정확하게 파악할 수는 없지만 언론에 공개된 내용만 봐도 애플과 구글의 실효세부담이 일반적인 기업이 기대하기 어려운 정도의 낮은 수준임은 부인하기 어렵다.**  
 ”

35%를 미국 정부에 법인세로 납부해야 한다.<sup>1)</sup>

현재로서는 더 이상 정확하게 파악할 수는 없지만 언론에 공개된 내용만 봐도 애플과 구글의 실효세부담이 일반적인 기업이 기대하기 어려운 정도의 낮은 수준임은 부인하기 어렵다. 그러면 이 두 개의 거대 다국적 기업은 어떤 방법을 통해서 세금을 회피하고 자신들은 법을 어긴 적이 없다고 당당하게 주장할 수 있는가? 다음에서는 이 질문에 대해 먼저 간략하게 이들의 조세회피 전략의 개요를 설명하고 이어지는 제Ⅲ장에서 세부 내용에 대해 자세하게 설명한다. 본장과 제Ⅲ장의 설명에는 다소 중복되는 내용이 있을 수 있다. 그러나 조세회피 전략의 자세한 내용을 파악하려면 국제조세제도에 대해 상당한 정도의 이해가 필요하므로 자세한 내용에 깊이 들어가기보다는 개략적인 조세회피 구조와 시사점만 파악하고자 하는 독자는 제Ⅲ장을 건너뛰고 제Ⅳ장으로 바로 가도 큰 무리가 없도록 하기 위해서 본장에서도 적지 않은 지면을 할애하여 조세회피 전략의 개괄을 설명한다.

다음에서는 구글의 조세회피 사례를 중심으로 핵심이 되는 ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략을 설명한다(그림 1 참조). 이 전략은 원래 애플이 미국 외 매출에 대한 원천지 과세를 회피하기 위해 개발하여 사용한 것으로 지금은 다른 IT 기업들도 대부분 이 전략을 적용하고 있는 것으로 알려져 있다.

1) Bloomberg.com 2010. 5. 21, 2012. 12. 10; 서울경제신문 2013. 5. 20; 연합뉴스 2013. 5. 22.

“  
**미국에서 수행한 연구개발에 대해  
 아일랜드 자회사가 어느 정도의 비용을  
 부담하고 성과물인 지적재산권에 대해  
 미국 내 사용권리는 미국의 모기업이,  
 외부는 아일랜드 자회사가 가지는  
 방식으로 계약을 체결하면  
 지적재산권을 아일랜드 자회사로  
 이전하는 것이 가능하다.**  
 ”

(1) 미국의 캘리포니아에 본거지를 두고 연구개발을 수행하는 구글은 아일랜드에 자회사를 만들어 지적재산권을 그 아일랜드 자회사에 이전한다. 편의상 그 자회사를 SI1이라고 하자. 미국에서 수행한 연구개발에 대해 SI1이 어느 정도의 비용을 부담하고 연구개발의 성과물인 지적재산권에 대해 미국 내 사용권리는 미국의 모기업이, 미국 외 지역의 사용권리는 SI1이 가지는 방식으로 계약을 체결하면 지적재산권을 SI1으로 이전하는 것이 가능하다.

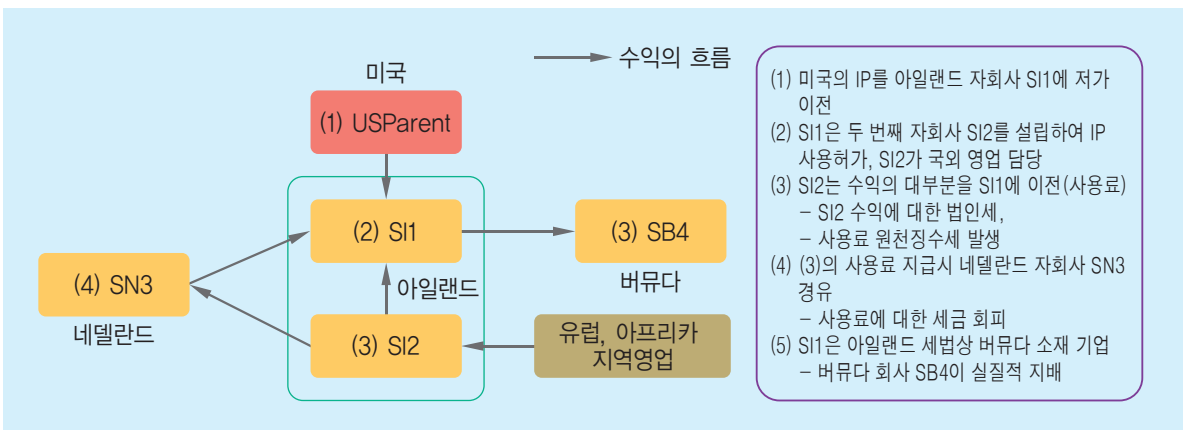
이때 SI1이 부담하는 비용을 최소화하고, 배분되는

이익은 최대화함으로써 미국 내 발생 이익을 축소하고 SI1의 이익을 증대시킬 수 있다. 미국에 귀속된 소득에 대해서는 미국에서 정상적으로 세금을 납부한다.

(2) SI1은 직접 영업을 하지 않고 100% 자금을 출자하여 아일랜드 내에 자회사 SI2를 설립하고 SI1이 보유한 지적재산권을 사용하여 영업을 하도록 허가한다. SI2는 SI1으로부터 사용 허가를 받은 지적재산권을 활용하여 유럽과 아프리카 등지에서 영업을 수행하고 SI1에는 사용료를 지급한다. 상품의 제조활동이 필요할 경우에는 중국 등에 제조회사를 만들어 상품을 제조하고 판매하는 것도 가능하지만 본고에서는 이 부분을 생략하고 지적재산권과 사용료의 흐름에만 초점을 맞춘다. SI1이 직접 영업을 수행하지 않고 다른 자회사 SI2를 설립하여 영업하도록 하기 때문에 두 개의 아일랜드 회사가 개입되므로 ‘Double Irish’라고 부른다. 두 개의 아일랜드 회사가 필요한 이유에 대해서는 뒤의 (5)항에서 설명한다.

(3) 다음은 SI2가 미국 외 지역에서 영업을 하여 발생한 이익에 대한 과세문제이다. SI2가 SI1에 지급

[그림 1] Double Irish with Dutch Sandwich



한 사용료를 제외하고 SI2에 귀속되는 소득에 대해서는 아일랜드에서 법인세를 납부해야 한다. 이때 SI2가 SI1에 지급하는 사용료를 높게 책정하면 수익의 대부분을 SI1으로 이전하고 SI2에 남겨져 아일랜드 법인세 과세대상이 되는 소득을 최소화할 수 있다. SI2의 소득에 적용되는 아일랜드 법인세 세율은 12.5%이다.

(4) 위 (3)의 과정에서 SI2가 SI1에 지급하는 사용료에 대해서 원천징수세 과세 문제가 발생할 수 있다. 뒤의 (5)항에서 좀 더 자세하게 논의하겠지만 아일랜드 세법상 SI1은 비거주자로 취급되며, 비거주자에게 지급한 사용료에 대해서는 원천징수세가 발생할 수 있기 때문이다. 이 문제를 피하기 위해서 네덜란드에 자회사 SN3를 설립하고 SI1은 SN3를 통해서 SI2에 지적재산권의 사용을 허가하고 사용료를 받는다. SN3는 단순히 SI1과 SI2 사이의 지적재산권과 사용료 흐름에 중개 역할을 하는 페이퍼 컴퍼니이다. SN3는 SN2로부터 받은 수입 사용료의 대부분(99% 이상)을 SI1에 역시 사용료로 지급하고 남은 아주 소액의 수익에 대해서만 네덜란드에서 법인세를 납부한다.

아일랜드 세법에 의하면 EU 역내에 거주하는 모회사나 자회사에 지급한 사용료에 대해서는 아일랜드에서 원천징수세를 과세하지 않는다. 또한 조세조약 정책에서도 아일랜드가 체결한 많은 조약에서 계약국 거주자에 지급한 사용료에 대해 원천지 과세를 하지 않는데, 네덜란드와의 조약에서도 그러하다. 그러므로 SI2에서 SN3에 지급한 사용료에 대해서는 아일랜드에서 원천징수세를 과세하지 않는다. 같은 조세조약을 적용하면 네덜란드의 SN3에서 아일랜드의 SI1에 지급한 사용료에 대해서도 네덜란드에서 원천징수세를 부과하지 않는다. 그러므로 네덜란드의 자회사 SN3를 통과함으로써 SI2는 원천징수세 부담 없이 사용료를 SI1으로 이전할 수 있다. 이와 같이 두 개의 아일랜드 기업 사이에 하나의 네덜란드 기업이 개입하게

“  
**네덜란드의 자회사를 통과함으로써  
 아일랜드 자회사(SI2)는  
 원천징수세 부담 없이 사용료를  
 아일랜드 자회사(SI1)로 이전할 수 있다.  
 이와 같이 두 개의 아일랜드 기업 사이에  
 하나의 네덜란드 기업이 개입하게 되어  
 이 전략을 ‘Double Irish with Dutch  
 Sandwich’ 전략이라고 한다.**  
 ”

되어 이 전략을 ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략이라고 한다.

(5) 이상의 모든 과정을 통해서 대부분의 국외 영업 이익이 SI1에 누적된다. 그러므로 다음 문제는 SI1에 누적된 국외원천소득에 대해 아일랜드에 법인세를 납부하는 문제이다. 미국 세법상 SI1은 아일랜드에서 설립한 기업이므로 아일랜드 거주자이다. 그러므로 아일랜드에서 법인세를 납부하고, 세후소득을 미국의 모기업에 배당하면 배당된 부분에 대해서 미국에서 법인세를 납부해야 한다.

그러나 아일랜드 세법에 의하면 이 기업은 아일랜드 거주자가 아니어서 아일랜드에서 법인세를 신고할 의무가 없다. 아일랜드 세법에 의하면 한 기업이 ①다른 아일랜드 기업을 지배하고, ②아일랜드와 조세조약을 체결한 국가의 거주자에 의해 지배되는 경우 그 기업은 비거주자이다. 이 기업의 거주지는 실질적 경영활동이 발생하는 지역이 된다.

SI1은 다른 아일랜드 기업 SI2를 지배하고 아일랜드와 조세조약을 체결한 미국의 모회사에 의해 지배되므로 위 규정에 의하면 아일랜드 거주자가 아니다. 아일랜드에 설립한 자회사가 아일랜드 거주자가 아닌 상황을 만들기 위해서는 두 개의 아일랜드 자회사

“  
**전체적으로 구글의 수익에서  
 80% 정도를 차지하는 국외원천소득에  
 대해서는 아일랜드와 네덜란드에서  
 아주 조금의 세금을 납부한 것 외에는  
 거의 세금을 납부하지 않게 된다.  
 애플은 이러한 조세피난처로  
 영국령 버진 아일랜드를 활용하였다.**  
 ”

(Double Irish)가 필요한 것이다.

그러면 미국이 SI1의 거주자인가? 앞서 언급한 바와 같이 SI1은 아일랜드에서 설립된 기업이므로 미국 세법상 아일랜드 거주자이고 미국 거주자가 아니다. 그러므로 SI1이 미국 거주자도 아니고 아일랜드 거주자도 아니다. 그러면 이 기업의 거주지는 어디인가? 구글의 경우 버뮤다가 SI1의 거주지이다. 구글이 버뮤다에 자회사 SB4를 설립하고 소수의 경영진을 고용하여 SI1의 경영에 관한 의사결정을 하도록 하였기 때문이다. 결과적으로 아일랜드 세법상 SI1은 아일랜드가 아닌 버뮤다에 법인세를 납부해야 하는데, 버뮤다에는 법인세가 없다. 그러므로 전체적으로 구글의 수익에서 80% 정도를 차지하는 국외원천소득에 대해서는 아일랜드와 네덜란드에서 아주 조금의 세금을 납부한 것 외에는 거의 세금을 납부하지 않게 된다. 애플은 이러한 조세피난처로 영국령 버진 아일랜드를 활용하였다.

(6) 마지막으로 아일랜드의 SI1에 누적된 소득에 대한 미국의 과세문제이다. 미국은 해외 직접투자 소득에 대해 거주지주의 과세원칙을 실제로 적용하는 몇 개 안되는 국가 중의 하나이다. 그러므로 미국법상 아일랜드 기업인 자회사 SI1의 소득이 미국의 모기업에 배당되면 그 배당은 모기업의 과세소득이 되어 법인세

를 납부하게 된다. 미국의 법인세율은 35%이다. 그러나 배당이 되지 않고 아일랜드에 유보된다면 미국은 과세권을 행사할 수 없다. 애플은 아일랜드에 1,020억 달러의 이익을 유보하고 있으면서 35%의 미국 세율이 적용되는 한 그 소득을 미국으로 환수할 의사가 없다고 밝혔다. 애플은 자사주 매입 과정에서 미국 내에서 자금이 필요한 상황에 직면하자 해외 유보 소득을 환수하는 대신 회사채를 발행하여 자금을 조달하였다.

요약하면 애플이나 구글은 미국 기업이지만 전 세계를 대상으로 영업을 하며, 총이익에서 국외원천소득이 차지하는 비중이 70~80%로 상당히 높다. 미국 원천소득에 대해서는 당연히 미국에서 세금을 납부해야 하겠지만 미국은 거주지주의 과세원칙을 실제로 적용하는 몇 개 되지 않는 국가 중의 하나로 국외원천소득에 대해서도 미국에서 납세의무가 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같은 조세회피 전략을 통해서 다음과 같은 세부담 절감이 가능하다. 첫째, 미국의 지적재산권을 아일랜드의 자회사로 이전하는 과정에서 이전가격 조작을 통해 미국 원천소득을 최소화할 수 있다. 둘째, 국외 중 아일랜드 원천소득에 대해서는 아일랜드에서 저율의 법인세를 납부한다. 셋째, ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략을 통해 아일랜드 외의 다른 지역에서 발생한 국외원천소득에 대해서는 원천지 과세를 회피한다. 마지막으로 아일랜드를 포함한 미국 외 지역에서 발생한 국외원천소득을 미국으로 환수하지 않음으로써 모기업 거주지인 미국의 과세를 회피한다. 이와 같은 조세회피 과정에서 세법상의 다양한 특례 규정들이 적극적으로 활용되며, 조세조약도 이용된다. 불법적인 과정이 있는지는 지금으로서는 확인할 수 없으나 전체적인 구조상 불법 사항이 눈에 띄게 드러나지 않는다.

### III. 다양한 조세회피 방지 장치와 조세회피 전략

제 II 장에서 전체적인 조세회피 전략의 개요를 파악하고 난 다음에 드는 의문이 있다. 이전가격과세제도, 조세피난처 대응 세제라고도 불리는 CFC제도 등 다양한 조세회피 방지 제도가 있는데, 이러한 제도적 장치들을 어떻게 피해갈 수 있는지가 그것이다. 다음에서는 이 문제들에 대해 좀 더 자세하게 살펴본다.

(1) 첫 번째로 검토해야 할 사항은 CFC제도이다. CFC제도는 다국적기업이 저세율국의 자회사에 해외 영업활동에서 발생한 소득을 쌓아 놓고 모기업 거주지로 환수하지 않아 모기업이 거주하는 국가에서 거주지 과세를 하지 못하게 되는 것을 방지하기 위한 제도이다. 이 제도가 적용되면 자국 기업이 지배하는 저세율국 자회사에서 발생한 소득을 배당할 때까지 기다리지 않고 발생한 시점에 자국의 모회사 소득에 합산하여 과세한다. 단, 국제투자를 저해하는 효과를 방지하기 위해서 적극적으로 사업을 수행하는 경우에는 이 제도를 적용하지 않고 대체로 수동적 투자활동에 대해서만 이 제도를 적용하는 게 일반적이다. 미국의 경우에도 CFC제도가 있으며, 해외 자회사가 미국 모기업의 지적재산권을 활용하여 단순한 판매행위만 하는 경우에는 CFC제도가 적용된다. CFC제도의 적용대상이 되지 않도록 하기 위해서 구글은 미국에서 형성한 지적재산에 대한 소유권의 일부를 아일랜드의 자회사로 이전하는 방식을 사용하였다.

(2) 두 번째로 문제가 되는 것은 이전가격과세이다. 전적으로 미국에서 연구개발을 수행한 결과로 나타난 지적재산권을 자회사에 이전할 수 있는지가 한 가지 의문이며, 이전가격이 적절한지가 두 번째 의문이다. 첫 번째 의문에 대해서는 두 가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 미국에서 수행한 연구개발의 결과를

“  
아일랜드 과세당국과의 충돌을 피하기 위해 구글은 아일랜드 내에서의 경제적 활동에 부응하는 수준의 이익은 아일랜드 자회사에 남겨 놓아 아일랜드에 법인세를 납부하였다. 아일랜드의 법인세율은 12.5%로 비교적 낮은 편이다.  
”

아일랜드의 자회사에서 자금을 지불하여 구매(buy-in)하는 것이며, 다른 하나는 CSA(Cost Sharing Agreement)를 통해 모기업과 자회사가 연구개발의 비용을 공동으로 부담하고 그에 상응하여 수익을 배분하는 계약을 체결하는 방법이다. 즉, 일정부분의 비용을 자회사가 부담하는 대신 미국에서 판매하여 발생하는 수익은 미국의 모기업에, 미국 외에서 판매하여 발생하는 수익은 자회사에 귀속된다는 내용의 계약을 체결할 수 있다는 것이다. 이 계약에 나타난 비용분담과 이익의 배분에 대해서는 이전가격 관점에서 적정성을 검토하여야 하는데, 언론에 보도된 바에 따르면 미국 측에서 매우 저렴하게 지적재산권을 이전하여 미국에 귀속되는 소득을 최소화하였다. 이와 관련하여 구글은 이전가격 사전합의(Advanced Pricing Agreement: APA)제도를 활용하여 미국 과세당국과 3년에 걸친 협상 끝에 이전가격에 대해 사전 합의를 도출해 냈다.

자회사들 간의 사용료 지급에 대해서도 이전가격 문제가 발생한다. 즉, SI2 → SN3 → SI1으로의 사용료 지급에 대해 단계마다 사용료 지급액의 적정성이 문제가 될 수 있는데, SI2 → SN3의 경우 아일랜드 과세당국은 이전가격 과세에 대해 비교적 소극적이어서 큰 문제가 되지 않는다. 아일랜드 과세당국과의 충돌을 피하기 위해 구글은 아일랜드 내에서의 경제적 활

“ 조세조약을 체결한 국가들 사이에서는 거주지 과세를 보장하고, 비체약국에 대해서는 징별적인 높은 세율로 과세하려는 것인데, 결과적으로는 비체약국인 버뮤다 기업으로 지급하는 사용료에 원천징수세를 과세하지 않은 결과로 나타났다. ”

동에 부응하는 수준의 이익은 SI2에 남겨 놓아 아일랜드에 법인세를 납부하였다. 구글은 아일랜드에서 2천명 정도의 직원을 고용하고 있으며, 이들은 주로 전화상담 등의 업무를 수행한다. 아일랜드의 법인세율은 12.5%로 비교적 낮은 편이다. SN3 → SI1의 경우 SN3가 페이퍼 컴퍼니여서 별다른 경제적 역할이 없으므로 역시 소득을 거의 다 이전하여도 이전가격 문제가 발생하지 않는다.

(3) 다음으로 중요한 것은, 앞서 제Ⅱ장에서도 설명하였지만, 사용료에 대한 원천징수세를 회피하는 문제이다. 조세피난처를 이용한 조세회피를 방지하기 위해 많은 국가들이 조약을 체결하지 않은 국가의 거주자에게 사용료 등을 지급할 때 비교적 높은 세율로 원천징수세를 과세한다. 아일랜드의 경우에 이 세율은 20%이다. 그러나 조세조약 체결 국가 간에는 낮은 세율이 적용되며, 아일랜드와 네덜란드가 체결한 조약의 경우에는 0%이다. 아일랜드에서는 이에 더해 내국법에 EU 역내에서의 사용료 지급에 대해서는 원천징수세를 비과세하도록 되어 있다. 이러한 제도들의 본래 목적은 조세조약을 체결한 국가들 사이에서는 거주지 과세를 보장하고, 비체약국에 대해서는 징별적인 높은 세율로 과세하려는 것인데, 결과적으로는 비체약국인 버뮤다 기업으로 지급하는 사용료에 원천

징수세를 과세하지 않은 결과로 나타났다.

(4) 마지막으로 검토해야 할 사항은 각국의 과세제도 차이에 따라 발생하는 혼성체(hybrid entity)이다. 구글의 ‘Double Irish with Dutch Sandwich’에는 두 가지 혼성체가 활용된다. 하나는 SI1이고 다른 하나는 SI2인데, 다음에서는 먼저 SI2에 대해 설명하고 다음에 SI1에 대해 설명한다.

SI2는 SI1이 아일랜드에서 설립한 자회사이므로 SI1과 SI2는 아일랜드법상 독립된 회사이다. 이러한 전제하에 ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략이 성립된다. 한편, 미국에서 볼 때 SI2는 독립된 기업이 아니고 법인격이 인정되지 않는 독립된 단체(disregarded separate entity)이다. 따라서 SI1의 지점과 같다고 할 수 있다. 이는 미국에서 ‘check the box rule’이라고 하여 과세신고 시 해외 자회사의 지위를 자율적으로 체크하여 신고하도록 하고 있는데, 그 제도를 활용하여 SI2를 법인격이 인정되지 않는 독립된 단체라고 신고하였기 때문이다. 결과적으로 미국 세법상 SI1과 SI2는 통합하여 하나의 아일랜드 기업이므로 이 두 기업 간의 사용료 지급 등 거래는 미국의 과세에 아무런 영향을 주지 않는다.

SI1의 경우 앞서 설명한 바와 같이 미국의 세법에 의하면 아일랜드 기업이고, 아일랜드 세법에 의하면 버뮤다 거주자가 된다는 점에서 혼성체라고 할 수 있다. SI1의 혼성체적 성격은 SI1에 누적된 소득에 대해 아일랜드에서 12.5%의 세율을 적용하여 세금을 납부하여야 하는지를 결정하는 것으로서 이 조세회피 전략에서 매우 중요한 역할을 한다. 이와 같은 혼성체가 가능한 이유는 아일랜드에서 자국을 본거지로 투자 활동을 하는 지주회사를 유치하기 위해 거주지 결정의 혜택을 제공하기 때문이라고 할 수 있다. 또 한 가지 주목할 필요가 있는 것은 구글이 아일랜드에 SI1을 설립할 때 아일랜드법상의 무한회사(unlimited company)

로 설립하여 SI1에 대한 정보공개 의무가 없다는 점이다.

#### IV. 관련 기업 및 국가의 특성과 반응

‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략은 특히 소수의 기업이 세계 시장을 지배하는 거대 다국적기업의 경우에 세부담 절감 효과가 크다. 세금을 제대로 납부해야 하는 국내 원천소득에 비해 거주지 세금은 물론 원천지 세금도 회피할 수 있는 국외원천소득의 비중이 클수록 조세회피 효과도 크기 때문이다. 또한 해외 자회사의 배당에 대해 거주지 과세를 유지하는 국가의 다국적기업이 자회사 배당에 대해 거주지 과세를 하지 않는 국가의 기업에 비해 조세회피 효과를 크게 볼 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 주요 선진국 중에서는 미국만 해외 자회사 배당에 대해 거주지 과세를 유지하고 있다. 애플과 구글 외에도 아마존, 스타벅스 등 최근에 세계적으로 조세회피 문제가 불거지고 있는 사례들은 대체로 이와 같은 두 가지 조건 즉, 국외원천소득이 많고 미국을 본거지로 하는 다국적기업이라는 조건을 만족시킨다.

“  
**관련 기업의 반응을 보면 애플과 구글은 세법을 위반한 적이 없음을 강조한다. 발생한 이익에 대해 법이 요구하는 세금을 정당하게 납부하였으며, 특히 미국 정부에 대해서 애플은 미국에서 세금을 가장 많이 납부한 기업이라는 점을 역설하였다.**  
 ”

<표 1> 주요국의 해외투자 소득에 대한 과세제도

국가	과세원칙	해외 자회사 배당 과세	수동적 투자 소득 과세
호주	거주지주의	- 적극적 사업소득 면제 • 지분소유기준:10%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
프랑스	원천지주의	- 비과세	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액 소득 공제
독일	거주지주의	- 95% 면제 • 지분소유기준:10%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
일본	거주지주의	- 95% 면제 • 지분소유기준:25%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
영국	거주지주의	- 100% 면제 • 소규모 기업은 조약체결국에만 적용	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
미국	거주지주의	- 거주지 소득세 과세, 외국납부세액공제	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제

자료: 안종석·전영준(2011)

또 한 가지 특징은 IT 기업이 상대적으로 조세회피 효과가 크다는 점이다. ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략은 미국의 애플이 처음 사용한 이후 구글을 비롯하여 대부분의 IT 기업이 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략은 지적재산권의 이전과 사용료 지급을 통해서 소득을 이전하고 세부담을 절감하는 방법이다. 그러므로 지적재산권에서 발생하는 소득이 많은 기업의 조세·회피 효과가 크다. 그렇다고 제조 등의

“  
**관련 기업의 반응을 보면  
 애플과 구글은 세법을 위반한 적이  
 없음을 강조한다. 발생한 이익에 대해  
 법이 요구하는 세금을 정당하게 납부하였으며,  
 특히 미국 정부에 대해서  
 애플은 미국에서 세금을 가장 많이 납부한  
 기업이라는 점을 역설하였다.**  
 ”

과정이 완전히 배제되어야 하는 것은 아니다. 예를 들어 지적재산권을 활용하여 상품을 제조·판매하는 경우에 앞서 언급한 사례의 SI2가 상품의 제조 및 판매를 담당할 수 있다. 이때 상품의 제조를 아일랜드에서 모두 수행할 필요는 없으며, 중국 등 다른 지역을 생산 기지로 활용할 수도 있다. 단, 이 경우 제조와 관련한 원천지 과세를 회피하기는 어렵고 그 중 지적재산권에 귀속되는 부분만 이 전략이 적용될 수 있다. 즉, 아일랜드에서 제조과정이 진행되는 경우에는 총이익 중 그 제조로 인해 발생한 이익에 해당하는 부분에 대해서는 아일랜드에서 세금을 납부하고 지적재산권으로 인해 발생한 이익만 사용료를 통해 SI1으로 이전되고 원천지 세부담을 피할 수 있게 된다.

관련 기업의 반응을 보면 애플과 구글은 세법을 위반한 적이 없음을 강조한다. 발생한 이익에 대해 법이 요구하는 세금을 정당하게 납부하였으며, 특히 미국 정부에 대해서 애플은 미국에서 세금을 가장 많이 납부한 기업이라는 점을 역설하였다. 그 외에도 이들 기업은 고용 등을 통해 미국 경제는 물론 세계 경제에 중요한 기여를 하고 있다는 점을 강조한다.

또한 애플은 해외 현지 유보를 통한 거주지국 과세 회피에 대해서는 35%인 현재의 미국 세율이 유지되는 한 해외 유보소득을 미국으로 환수할 의사가 없음을 분명히 하였다. 미국 내에서 자금이 필요한 경우에는

자금을 차입하면 매년 2~3% 수준의 이자만 지급하면 되는 데 비해 해외 유보이익을 환수하면 일시에 35%의 세금을 납부해야 한다. 이와 관련하여 관련 기업들은 2009년에 해외 유보자금의 환수를 위한 임시적 거주지 과세 유보조치를 미국 정부에 건의한 바 있다. 미국에서는 2004년에 이와 같은 임시적 조치를 한 번 시행한 적이 있다.

관련 국가 중에서 사실상 조세회피 수단이 되는 제도적 장치를 제공하고 있는 아일랜드는 특별한 이면계약 등을 통해 이들 기업에 특혜를 제공하는 것은 없으며, 투명하게 법과 제도를 운영하고 있다는 점을 강조하였다. 아일랜드 정부는 이들 기업이 아일랜드 내에서의 경제활동에 상응하는 수준의 세금을 납부하고 있다며, 앞으로도 세율인상을 포함해 아일랜드 세법을 개정할 의사가 없다고 하였다.

자국의 세금을 회피하였다는 점에서 불만을 가지고 있는 미국과 다른 국가들의 반응을 보면 미국은 의회 차원에서 조세회피를 조사하는 노력을 하였으나 아직 불법 상황을 발견하지는 못한 것으로 보인다. 그 외 영국과 프랑스는 자국 내에서의 매출이 상당한 수준임에도 불구하고 그에 상응하는 세금을 납부하지 않았다는 불만을 제기하고 세무조사 등을 통해 정당한 세금을 징수할 의사를 표명하였다.

EU에서는 다국적기업의 조세회피 규모가 EU 전체적으로 1조유로에 달한다고 평가하고 공동 대응 방안을 마련하고자 노력하고 있다. 2012년 9월에는 EU 의회에서 CCCTB(Common Consolidated Corporate Tax Base)를 추진하기로 의결하였다. CCCTB는 EU 역내에서 사업활동을 하는 기업에는 모두 동일한 규정을 적용하여 과세표준을 결정하고, EU 내에서 사업활동을 하는 계열사들에 대해서는 연결납세가 가능하도록 하는 제도이다. 연결납세를 하는 경우에는 일정한 공식을 적용하여 세액을 관련 국가에 배분하게 된다. 이 방법은 실현된다면 매우 효과적인 방법이 될 수

있지만 개별 국가가 모두 법인세법을 개정해야 하므로 실현 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다.

OECD에서는 2012년에 Hybrid Mismatch Arrangements에 대한 보고서를 발표하였으며, 2013년 2월 재무장관·중앙은행장 회의에 과표 잠식과 이익의 이전(Base Erosion and Profit Shifting: BEPS)에 관한 보고를 하고, BEPS의 규모 및 대응방안에 대한 논의를 계속하고 있다.

## V. 시사점

### 1. 과세베이스 경쟁

지금까지 검토한 거대 다국적기업의 조세회피 사례가 주는 가장 중요한 시사점은 세계 각국이 세법의 차별화를 통해 과세베이스 경쟁을 한다는 점이다. 1980년대 경제활동의 세계화가 급속하게 진전되면서 세계 각국은 기업에 대한 과세에서 세율인하 경쟁을 벌였다. 약 20년에 걸친 세율인하 경쟁을 통해서 세계 각국의 법인세율은 주요 선진국의 30% 내외, 20~25% 수준, 20% 미만의 세 그룹으로 수렴하는 결과가 나타났다.

앞에서 검토한 조세회피 사례는 세율 인하 경쟁과 더불어 과세베이스 경쟁이 적극적으로 진행되고 있음을 보여준다. 특히 규모가 작은 개방형 국가들은 지주회사나 다국적기업의 지역본부를 유지하여 관련된 경제활동이 자국에서 발생하도록 하고, 그에 대해 비교적 낮은 세율로 세금을 징수한다. 그리고 그 대가로 거주지 세금을 회피하는 수단을 기업에 제공함은 물론 다른 국가 원천소득에 대해 원천지 과세를 회피할 수 있는 기회도 제공한다.

〈표 2〉는 OECD 회원국을 경제 규모에 따라 대규모 국가와 중규모 국가, 그리고 소규모 국가로 나뉘

“  
**자국의 세금을 회피하였다**는 점에서  
**불만을 가지고 있는 미국과 다른 국가들의**  
**반응을 보면 미국은 의회 차원에서**  
**조세회피를 조사하는 노력을 하였으나**  
**아직 불법 상황을 발견하지는**  
**못한 것으로 보인다.**  
 ”

서 1981년 이후 세율 변화를 정리한 것이다. 1981년에는 경제 규모와 세율 간에 큰 상관관계가 없는 것으로 보이는데, 그 후 시간이 지나면서 세율인하 속도에 차이가 발생하여 2011년에는 대규모 국가의 세율이 32.8%인 데 비해 중규모 국가는 27.4%, 소규모 국가는 24.6%로 국가 규모가 작을수록 세율인하 경쟁에서 더 적극적인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 OECD 회원국의 법인세율 변화 추이

(단위: %)

	1981	1991	2001	2011
Larger economies	49.6	44.7	36.9	32.8
Medium-size	44.0	37.7	34.3	27.4
Smaller economies	48.1	37.7	31.0	24.6

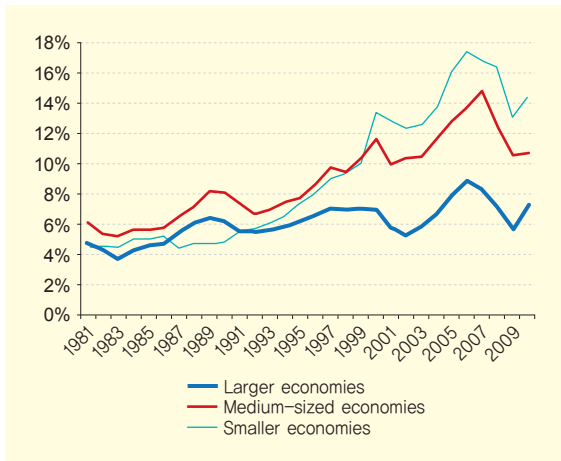
자료: OECD(2013a)

이와 같은 세율 격차는 당연히 과세베이스를 세율이 낮은 국가로 이전하는 효과를 가져온다. 그런데 앞서 검토한 조세회피 사례에 의하면 소규모 국가들은 세율을 인하하여 법인세 과세베이스를 자국으로 유도하는 것을 넘어서 조세회피 유인을 제공하여 더욱 많은 과세베이스를 유인하는 것으로 보인다. 아래 [그림 2]는 법인세 수입을 법인세율로 나눠서 법인세 과세표준을 구하고 그 법인세 과세표준이 GDP와 비교하여 얼마나 되는지를 정리한 것이다. 소규모 국가들이 법인세율을 인하하여 기업활동을 자국으로 유도하면 그

“ GDP 대비 과세표준의 비율이 소규모 국가에서 가장 큰 것으로 나타날 뿐만 아니라 소규모 국가가 대규모 국가의 두 배를 넘을 정도로 격차가 크다. ”

로 인해 발생하는 과세베이스의 증대는 GDP에 반영되므로 GDP 대비 과세표준의 비율은 세율에 따른 차이를 보이지 않을 것이다. 그러나 이 그림에 나타난 결과를 보면 GDP 대비 과세표준의 비율이 소규모 국가에서 가장 큰 것으로 나타날 뿐만 아니라 소규모 국가가 대규모 국가의 두 배를 넘을 정도로 격차가 크다. 이는 세율 인하에 따른 과세베이스의 이전에 비해 상당히 많은 과세베이스 이전이 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 과세베이스 경쟁에서 적극적으로 활용된 것은 국가 간 거주지 결정 방식의 차이와 과세표준 결정방식의 차이이다.

[그림 2] 법인세 과세표준 추정치의 GDP 대비 비율



자료: OECD(2013a)

이러한 과세베이스 경쟁에 대응한 각국의 반응을

보면, 상당히 많은 국가들이 거주지 과세를 포기함으로써 자국에 본거지를 둔 다국적기업의 경쟁력을 강화하고 국외 이탈을 방지하기 위해 노력하고 있다. 앞서 <표 1>에서 검토한 바와 같이 주요 선진국 중에서는 거주지 과세를 유지하는 국가는 미국뿐이다. 우리나라는 미국과 같이 아직 거주지주의 과세원칙을 고수하고 있다.

그러나 본고에서 검토한 사례는 거주지 과세뿐만 아니라 원천지 과세를 회피하는 문제가 빈번하게 발생한다는 점을 보여주며, 이러한 문제에 대해서는 아직 적절한 해결책이 나오지 않고 있다. 특히 이러한 조세 회피가 국가간 조세제도의 차이를 적극적으로 활용한 결과 나타나는 것이라는 점에 비춰 볼 때, 개별 국가의 노력만으로는 해결되기 어려우며, 국제적 공조를 통해 세제를 조화시키는 공동 대응방안을 모색할 필요가 있다고 하겠다. 그러나 이와 관련하여 아직은 뚜렷한 진전이 보이지 않는다. EU에서 회원국의 과세표준 결정방식을 통일하고 공식을 통해 과세소득을 국가별로 배분하는 방안(COCTB)이 제시되었으나 이의 시행은 개별 국가들에 달려 있어 시행이 될 가능성은 낮은 것으로 평가된다.

## 2. 조세회피 방지제도

본고에서 검토한 사례가 주는 또 하나의 중요한 시사점은 이전가격 과세제도, CFC제도와 같이 조세회피를 방지하기 위한 제도가 하나하나 많은 논의를 거쳐 형성된 국제 규범에 따른 것이지만 조세회피를 방지하는 데 힘을 발휘하지 못하였다는 점이다. 이전가격 과세제도는 국가 간 이익의 이전을 억제하기 위한 목적으로 도입된 제도이고, OECD를 통해 많은 논의를 거쳐 국제 규범을 마련하였다. 그리고 그 집행을 용이하게 하기 위해 사전승인제도(APA)가 도입되었다. 그러나 세계적으로 선도적인 역할을 하는 미국의 이전가

격 과세제도가 미국의 지적재산권을 아일랜드의 자회사에 저가로 이전하는 데 영향력을 발휘하지 못하였으며, APA제도는 오히려 이전가격을 통한 소득의 이전을 합리화하는 수단으로 활용되었다. 아일랜드에서는 이전가격제도가 아일랜드 내에서의 경제활동에 부응하는 수준의 과세를 할 수 있도록 하는 정도의 역할을 하는 데 그치고 다른 국가에서 발생한 소득을 조세피난처로 이전하는 것을 방지하는 역할은 하지 못하였다.

CFC제도 역시 지적재산권 자체를 아일랜드로 이전하여 국외원천소득을 아일랜드에 누적시키는 데는 힘을 발휘하지 못하였다. 조세조약은 오히려 아일랜드에서 비체약국에 적용되는 높은 원천징수세율 적용을 회피하는 수단으로 활용되었다. 체약국인 네덜란드를 통과함으로써 아일랜드에서의 원천징수세 과세를 피할 수 있었기 때문이다.

이러한 문제에 대응하여 OECD는 BEPS에 대한 논의에서 기존 제도의 문제점을 보완하여 효과성을 제고하는 방향으로 개선한다는 입장이다. 특히 일반적 조세회피 방지 규정(General Anti-avoidance Rule)의 강화, CFC제도 및 이전가격과세제도의 개선, 조세조약 혜택의 제한(Limitation on Benefit) 조항 확산 및 효과성 제도 등이 중요한 과제이다. 그 외에도 거주지 개념의 정비를 통한 조세회피 기회의 축소, 관계회사 간 금융거래에 대한 원천징수세 과세 등의 방안이 언급되고 있다. 이러한 노력이 얼마나 효과적인 결실을 가져올지는 두고 봐야 할 일이다. 유해조세제도에 대해서도 긴 시간 동안 논의를 하고 실제로 제도 개선이 많이 이루어졌음에도 불구하고 본 사례에서 드러난 바와 같이 회원국의 조세제도 차이가 조세회피에 적극적으로 활용되고 있다. 이런 관점에서 볼 때 기존 제도의 틀을 유지하면서 부분적인 개선을 하기보다는 법인세와 국제조세제도의 기본적인 틀에 대해 다시 고민하고 근본적인 개혁을 할 필요가 있다고 할 수 있을 것이다.

“  
**이전가격 과세제도, CFC제도와 같이  
 조세회피를 방지하기 위한  
 제도가 하나하나 많은 논의를 거쳐 형성된  
 국제 규범에 따른 것이지만 조세회피를  
 방지하는 데 힘을 발휘하지 못하였다.**  
 ”

### 3. 우리나라에 대한 시사점

우리나라에 대한 시사점은 크게 두 가지 방향에서 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 우리나라 기업들도 이와 같은 방식의 조세회피를 하고 있거나 할 가능성이 있는지, 그렇다면 우리 정부는 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 것이다.

본고에서 검토한 사례와 완전히 같은 방식은 아닐 수도 있으나 기본적으로 다국적기업의 조세회피를 조세피난처를 활용하여 국외원천소득에 대한 거주지 과세를 회피하는 것과 아일랜드 등 특정 국가의 제도를 활용하여 원천지 과세를 회피하는 것으로 나뉘어서 생각해 볼 수 있다. 애플과 구글의 조세회피 전략은 이 두 가지를 결합한 것인데, 아일랜드에 지적재산권을 이전하여 국외원천소득을 아일랜드에 유보하고 미국의 법인세 부담을 회피하는 것이 전자이고, ‘Double Irish with Dutch Sandwich’ 전략은 후자에 해당한다.

먼저 전자 즉, 거주지 과세의 회피는 언제든지 발생할 수 있으므로 그 문제점을 파악하고 대응방안을 마련할 필요가 있다. 우리나라의 법인세 최고세율이 현재 지방세를 포함하여 24.2%로 미국의 35%보다는 상당히 낮아 미국보다는 거주지 과세를 회피할 유인이 적다고 할 수는 있다. 만약 원천지에서 20% 수준 또는 그 이상의 세금을 납부한다면 국외원천소득을 거주지로 환수하는 데 따른 부담이 크지 않다고 할 수 있다. 그러나 애플, 구글의 사례에서 나타난 바와 같이

“  
**거주지 과세는 국외의 자회사에 유보된  
 자산을 국내로 환수하는 것을  
 저해하는 장애요인으로서의 역할 외에  
 다른 역할은 하지 못한다.  
 특히 거주지 국가의 세수입을 증대시키는  
 역할은 하지 못한다.**  
 ”

조세피난처를 활용하여 원천지 과세를 회피할 수 있다면 국외유보소득을 국내로 환수할 때 납부해야 하는 24.2%의 세부담은 적지않은 것이다. 그러므로 이 문제에 대해 신중하게 검토하고 대응방안을 마련할 필요가 있다.

일본은 자국 기업의 해외 유보소득이 증가함에 따라 국내 투자에 부정적인 영향이 나타난다고 보아 거주지 과세를 포기함으로써 해외 유보소득을 국내로 환수하는 데 있어 장애요인을 제거하였다. 영국도 마찬가지이다. 그러나 아직 미국은 거주지 과세를 포기하지 않고 있는데, 애플과 구글의 대응을 보면 미국이 실제로 거주지 과세를 통해 세금을 징수할 수 있을지는 의문이다. 그 기업들이 35%의 세율하에서는 해외에 유보된 자산을 국내로 환수하지 않겠다는 의지를 보이고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 거주지 과세는 국외의 자회사에 유보된 자산을 국내로 환수하는 것을 저해하는 장애요인으로서의 역할 외에 다른 역할은 하지 못한다. 특히 거주지 국가의 세수입을 증대시키는 역할은 하지 못한다. 이러한 점들을 고려할 때 우리나라도 해외투자 소득에 대한 거주지 과세를 폐지하거나 대폭 완화하는 방안을 모색할 필요가 있다(안중석, 2009).

원천지 과세 회피 문제에 대해서는 실제로 개별 국가가 취할 수 있는 방법이 별로 없다. 이전가격 과세제도와 CFC제도를 정비하고 엄정하게 운영할 필요가 있

으며, 일반적 조세회피 규정의 역할을 강화하여 다양한 조세회피에 대응할 필요가 있으나 실제로 개별 국가의 조치가 어느 정도의 효과를 발휘할 수 있을지는 의문이다. OECD에서 BEPS라는 주제로 이러한 제도 및 규정의 개편·강화 방안을 포함하여 다양한 논의가 진행되고 있으므로 그 논의에 참여하고 보조를 맞춰 국제적으로 공동의 노력을 기울이는 것이 보다 중요할 것으로 판단된다. 특히 거주지 판단 기준 등에 있어 국제적 조화를 모색할 필요가 있다.

두 번째로 생각할 수 있는 시사점은 법인세제의 발전방향에 대한 것이다. 지난 30여 년에 걸친 세율 인하 경쟁과 다국적기업의 조세회피 사례를 통해 인식하게 된 과세베이스 경쟁은 앞으로 법인세를 통해서 세수입을 확보하는 데 상당한 어려움이 있을 것임을 시사한다. 아일랜드나 네덜란드와 같이 자국의 과세베이스를 확대하는 한편 조세회피 전략을 통해 다른 국가의 원천지 과세를 회피하는 데 사용되는 제도적 장치를 갖추고 있는 국가들이 과세베이스 경쟁을 주도하며, 조세피난처를 활용한 조세회피의 기회를 제공한다. 과세베이스 경쟁이 장기적으로 계속되면 세계적으로 법인세 과세기반이 와해될 가능성도 있다고 할 수 있다. 이러한 문제에 대응하여 법인세 과세체계의 근본적 개혁방안에 대해 논의할 필요가 있다. 뿐만 아니라 재정수요가 빠른 속도로 확대되는 상황에서 세수입 구조의 발전방향을 모색할 때도 법인세를 통한 세수입 확보의 한계점이 신중하게 고려되어야 할 것이다. KIF

〈참고문헌〉

안중석·전영준, 『미래 환경 변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 11-01, 2011.

- 안종석·정재호, 『해외직접투자소득에 관한 과세제도의 재검토: 거주지주의 대 원천지주의』, 한국조세연구원, 연구보고서 09-04, 2009.
- CNBC.Com, “In Europe’s Tax Race, Its the Base, Not the rate, That Counts,” 2013.
- Baker, Luke, “Apple, Google Tax Avoidance Looms Over UpComing EU Summit,” *Huffs Post Business*, May 23, 2013.
- Darby III, Joseph B, “Double Irish More than Doubles the tax savings: Hybrid Structure Reduces Irish, U.S., and Worldwide Taxation,” *Practical US/International Tax Strategies*, Volume 11, Number 9, May 15, 2007. pp. 2~16.
- Drucker, Jesse, “Google Revenues Sheltered in No-Tax Bermuda Soar to \$10 Billion,” *Broomberg.com*, December 10, 2012.
- \_\_\_\_\_, “Google 2.4% Rate Shows How \$60 Billion Lost to Tax Loopholes,” *Broomberg.com*, October 21, 2009.
- Duhigg, Charles and David Kocieniewski, “How Apple Sidesteps Billions in Taxes,” *The New York Times*, April 28, 2012.
- Macalister, Terry, “Google is Accused of UK tax Avoidance,” *The Guardian*, April 20, 2009.
- Schmidt, Eric, “At Google We Aspire to Do the Right Thing. So We Welcome a Dabate on International Tax Reform,” *The Guardian*, May 18, 2013.
- OECD, “WP2 Analysis of Base Erosion and Profit Shifting,” CTPA/CFA/ WP2(2013)3, May 10, 2013a.
- \_\_\_\_\_, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, 2013b.
- \_\_\_\_\_, *Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues*, March 2012.
- Reuters, “Apple, Google’s tax Avoidance Strategies to be Scrutinised at European Leaders Meet,” May 23, 2013.

# 건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 재정당국의 역할

## I. 서론

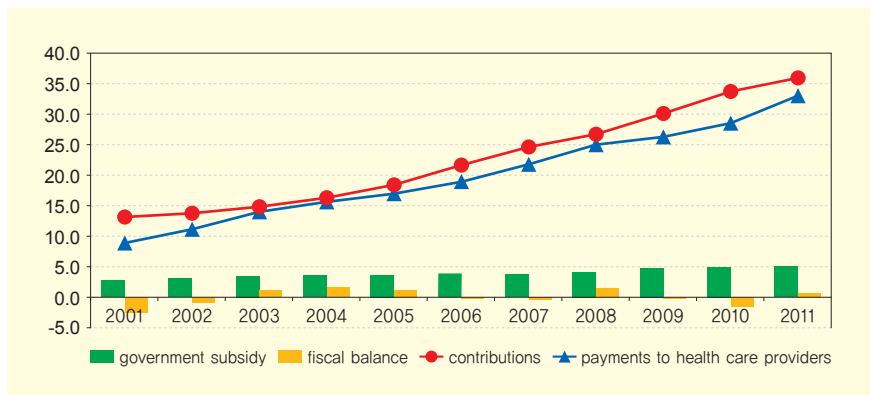


**이은경**  
한국조세재정연구원  
부연구위원  
(eklee@kipf.re.kr)

우리나라 건강보험 재정의 문제는 총지출 규모가 크다는 것과 함께, 지출 증가속도가 매우 빠르다는 것이다. 2012년 건강보험 총지출은 42조 1,401억원으로, 2013년 예산안에서 제시한 정부 총지출 342조원의 약 12%에 해당한다. 만약 건강보험이 정부 예산에 포함된다면, 보건·복지·노동(97.4조원), 일반공공행정(55.8조원), 교육(49.8조원) 다음으로 큰 규모를 차지할 것이다. [그림 1]에서 보듯이 지난 10년간 우리나라 건강보험 지출은 약 10%씩 빠른 속도로 증가해 왔다. 수가 인상, 보장성 확대와 같은 정책적 요인은 차치하고서라도 향후 고령화, 소득증대, 신의료기술 발달 등은 건강보험 지출을 증가시키는 주요인으로 작용할 것이다. 아울러 보험료 수입의 20%에 해당하는 금액을 국고에서 보조하는데, 이러한 국고지원금은 국민부담을 증가시키고 타 부문에 사용가능한 재원을 구축하는 등 재정의 부담 요인으로 작용할 것이다.

[그림 1] 건강보험 재정 추이

(단위: 조원)



자료: 건강보험공단

〈표 1〉 공공의료비 지출 전망 시나리오

	Percentage point deviations from starting period in 2030					Percentage point deviations from starting period in 2060			
	Average 2006–2010	Contributions of demographic and income effects		Total increase in spending ratio		Contributions of demographic and income effects		Total increase in spending ratio	
		Demographic effect	Income effect	Cost– pressure	Cost– containment	Demographic effect	Income effect	Cost– pressure	Cost– containment
Australia	5.6	0.4	-0.4	2.0	1.5	0.8	-0.8	6.3	2.5
Austria	6.6	0.4	-0.2	2.1	1.7	0.6	-0.6	6.3	2.4
Belgium	5.8	0.2	-0.3	1.8	1.4	0.2	-0.7	5.8	1.9
Canada	5.8	0.6	-0.3	2.2	1.8	0.7	-0.7	6.3	2.5
Chile	3.1	0.9	-0.6	2.3	1.8	1.8	-1.1	7.1	3.2
Czech Republic	5.5	0.4	-0.5	1.9	1.4	0.7	-0.9	6.1	2.2
Denmark	6.3	0.4	-0.2	2.1	1.6	0.3	-0.7	5.9	2.0
Estonia	4.3	0.2	-0.5	1.6	1.1	0.6	-1.1	5.8	2.0
Finland	5.2	0.4	-0.3	2.0	1.5	0.3	-0.7	5.9	2.0
France	7.4	0.3	-0.3	1.9	1.4	0.3	-0.6	6.1	2.2
Germany	7.3	0.5	-0.3	2.1	1.6	0.6	-0.7	6.2	2.3
Greece	5.4	0.3	-0.3	1.9	1.4	0.7	-0.6	6.4	2.5
Hungary	4.8	0.2	-0.5	1.6	1.2	0.4	-1.0	5.8	1.9
Iceland	5.8	0.3	-0.2	2.0	1.5	0.2	-0.7	5.9	2.0
Israel	4.0	0.3	-0.2	2.0	1.5	0.7	-0.7	6.4	2.5
Ireland	5.5	0.3	-0.2	2.1	1.6	0.5	-0.5	6.4	2.5
Italy	6.1	0.3	-0.2	2.1	1.6	0.7	-0.6	6.4	2.6
Japan	6.1	0.6	-0.3	2.3	1.8	0.8	-0.8	6.3	2.5
Korea	3.3	1.1	-0.5	2.6	2.1	2.0	-0.8	7.6	3.7
Luxembourg	4.4	0.4	-0.1	2.2	1.7	0.7	-0.2	6.9	3.0
Mexico	2.5	0.6	-0.5	2.1	1.6	1.6	-1.1	6.9	3.0
Netherlands	6.4	0.6	-0.3	2.2	1.8	0.7	-0.7	6.3	2.4
New Zealand	6.4	0.5	-0.3	2.1	1.6	0.8	-0.9	6.3	2.4
Norway	5.1	0.3	-0.4	1.9	1.4	0.5	-0.7	6.1	2.2
Poland	4.1	0.4	-0.5	1.9	1.4	1.0	-0.9	6.4	2.6
Portugal	6.5	0.4	-0.2	2.0	1.6	0.8	-0.7	6.5	2.6
Slovak Republic	5.4	0.5	-0.5	1.9	1.5	1.1	-0.9	6.5	2.6
Slovenia	5.2	0.5	-0.3	2.1	1.7	1.0	-0.8	6.6	2.7
Spain	5.6	0.4	-0.3	2.0	1.6	1.0	-0.6	6.7	2.8
Sweden	6.6	0.2	-0.3	1.8	1.3	0.3	-0.7	5.9	2.0
Switzerland	5.7	0.4	-0.3	2.1	1.6	0.9	-0.8	6.5	2.6
Turkey	3.8	0.7	-0.6	2.0	1.5	1.8	-1.1	7.0	3.1
United Kingdom	6.5	0.2	-0.2	1.9	1.4	0.2	-0.7	5.9	2.0
United States	7.1	0.4	-0.3	2.0	1.5	0.5	-0.7	6.1	2.2
OECD average <sup>1</sup>	5.5	0.4	-0.3	2.0	1.6	0.8	-0.8	6.3	2.5
Brazil	3.7	0.8	-0.6	2.1	1.6	1.7	-1.1	7.0	3.1
China	1.9	0.9	-1.1	1.7	1.3	1.7	-1.7	6.4	2.5
India	1.2	0.3	-1.0	1.3	0.8	0.9	-1.7	5.5	1.6
Indonesia	1.2	0.6	-0.8	1.7	1.3	1.3	-1.5	6.2	2.3
Russian	3.1	0.1	-0.6	1.5	1.0	0.2	-1.0	5.5	1.6
South Africa	3.2	0.0	-0.6	1.4	0.9	0.0	-1.2	5.2	1.3
Non-OECD average <sup>1</sup>	2.4	0.5	-0.8	1.6	1.2	1.0	-1.4	5.9	2.1
Total average <sup>1</sup>	5.0	0.4	-0.4	2.0	1.5	0.8	-0.8	6.3	2.4

출처: OECD(2012)

“  
**지금까지 건강보험 지출의 규모와 빠른 증가 속도는 지속적인 문제로 제기되어 왔고 향후에도 재정의 지속가능성에 대한 심각한 우려가 있음에도 불구하고, 건강보험 재정을 감독하는 기관이 없다.**  
 ”

OECD(2012)에 따르면 2060년 한국의 건강보험 지출증가율은 GDP 대비 3.7~7.6%p로 OECD 국가들 중 가장 높을 것으로 전망하고 있다. 2006~2010년 평균 GDP 대비 공공의료비 지출은 3.3%였고, 비용절감 정책을 취하면 2060년까지 7.6%p, 취하지 않으면 3.7%p 증가할 전망이다. 한국 다음으로 칠레, 터키에서 공공의료보험 지출증가율이 높은 반면 벨기에, 에스토니아, 스웨덴, 영국 등은 지출증가율이 낮은 그룹에 속한다.

우리나라는 건강보험 사업 전체를 보건복지부에서 담당하고 있다. 건강보험 사업을 관장하는 「국민건강보험법」에 따르면 건강보험 사업은 보건복지부 장관이 맡아 주관하고(국민건강보험법 제2조), 요양급여 기준 및 비용, 보험료 조정, 기타 건강보험 관련 주요 사항은 보건복지부 장관 소속 건강보험정책심의위원회(건정심)에서 결정한다(국민건강보험법 제4조). 건정심 심위 위원은 보건복지부 차관, 건강보험 가입자 대표 8인, 의약계 대표 8인, 공익 대표<sup>1)</sup> 8인, 이렇게 25명으로 복지부 장관이 임명 또는 위촉하며 임기는 3년이다. 건정심에서는 건강보험의 장기적 재정 문제보다는 매년 결정되는 보험료, 수가, 보장성 등을 협

의하는 것이 주요 업무이다. 최근(3/29) 개최된 건정심에서는 박근혜 정부의 공약인 4대 중증질환 보장성 강화 및 3대 비급여 제도개선 추진 계획, 건강보험 수가 계약 및 보험료율 조정 추진계획, 일차의료 진료환경 개선방안 등이 논의되었다.

건강보험 보험자로서 실제로 건강보험을 운영하는 곳은 국민건강보험공단이다. 건보공단은 가입자 및 피부양자 자격관리, 보험료 부과징수, 보험급여 관리, 보험급여 지급, 재정관리 등을 담당한다(국민건강보험법 제13조~14조). 건강보험 예산 편성, 집행, 결산까지 모두 건강보험공단에서 담당하며 이는 보건복지부 장관의 승인 혹은 보고로만 이루어진다. 공단 내에 재정운영위원회<sup>2)</sup>를 두어 요양급여비용의 계약, 결손 처분 등 보험재정 관련 사항을 심의·의결하지만(국민건강보험법 제33조), 이들 역시 보험자와 의약공급자단체간 요양급여비용(수가) 계약을 심의·의결하는 등 역할에 국한되고, 건강보험 재정 전반을 살펴보고 재정건전성 감독과 같은 역할은 담당하지 않는다.

지금까지 건강보험 지출의 규모와 빠른 증가 속도는 지속적인 문제로 제기되어 왔고 향후에도 재정의 지속가능성에 대한 심각한 우려가 있음에도 불구하고, 건강보험 재정을 감독하는 기관이 없다. 국가 재정의 책임자인 재정당국 입장에서는 정부 재정에 포함되지 않는 건강보험에 관여할 인센티브가 없고 그러한 제도적 장치도 마련되어 있지 않다. 따라서 기재부는 국고보조금을 건강보험 재정으로 이전하는 역할에 그치고 있다. 국고보조금은 익년도 보험료 수입 예상액의 20%로, 그 중 14%는 일반회계에서, 6%는 담배부담금(건강보험증진부담금 수입의 65% 이내)에서 보조

1) 공익대표는 복지부 건강보험정책국, 기재부 정책조정국장, 공단, 심평원, 보시연, 대학교수로 구성된다.  
 2) 재정운영위원회는 직장가입자 대표 10명, 지역가입자 대표 10명, 공익 대표 10명으로 구성되며, 2년 임기로 복지부 장관의 임명 및 위촉으로 구성된다(국민건강보험법 제34조). 직장가입자 대표는 노조와 사용자 단체에서 추천하는 각 5명으로 구성되며, 지역가입자 대표는 농어업인 단체, 도시지역업자단체 및 시민단체 추천으로, 공익대표는 관계 공무원 및 건강보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 2010년 위원을 살펴보면 복지부 건강보험정책관, 기재부 사회예산심의관, 보시연, 한국보건산업진흥원, 공단, 심평원, 한국은행 경제통계국장, 대학교수로 구성되었다.

〈표 2〉 건강보험 재정현황

(단위: 억원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
수입	143,053	174,667	194,084	210,911	232,631	260,498	297,871	315,004	339,489	387,611
보험료	109,277	137,409	155,788	169,277	188,106	217,287	249,730	261,661	284,577	329,221
국고	30,139	34,238	34,830	36,948	38,362	36,718	40,262	46,828	48,561	50,283
일반정부	25,747	27,792	28,567	27,695	28,698	27,042	30,023	36,566	37,930	40,715
담배부담금	4,392	6,446	6,263	9,253	9,664	9,676	10,239	10,262	10,631	9,568
지출	147,985	159,724	173,305	199,800	228,178	258,885	282,733	311,892	349,263	372,587
재정수지	-7,607	10,794	15,679	11,788	-747	-2,847	13,667	-32	-12,994	6,008

출처: 건강보험공단

하고 있다. 2011년 기준, 건강보험 총수입은 38.8조 원 국고지원은 5조원(일반회계 4조원, 담배부담금 1조원)이다. 건강보험 재정 전체는 물론이고, 총재정의 13%를 구성하는 국고지원에 대해서도 국회의 심의·의결을 받지 않는다.

## II. 건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 재정당국의 역할

건강보험 재정의 지속가능성을 위해서는 재정당국과 해당 부처가 함께 노력해야 한다. 이를 위해 두 부처 간에 대화채널을 만들고 건강보험 재원조달, 지출효율화 방안을 함께 강구해야 할 것이다. 국제적으로도 이러한 인식을 같이 하여 OECD에서 2011년 Joint SBO/Health Network on Fiscal Sustainability of Health Care를 출범시켰다. 이는 각국 재무부와 보건부의 고위 실무진 회의인 SBO(Senior Budget Officials)와 Health Committee에서 공동운영하는 네트워크로서, 건강보험 지속가능성 제고를 위해 재무부와 보건부가 공동으로 관심을 갖는 4가지 이슈를 발굴하였다. 본문에서는 이 4가지 이슈를 중심으로 재무부 입장에서 건강보험 재정건전화를 위해 어떠한 역할

“  
**건강보험 재정의 지속가능성을 위해서는  
 재정당국과 해당 부처가 함께 노력해야 한다.  
 이를 위해 두 부처 간에 대화채널을 만들고  
 건강보험 재원조달, 지출효율화 방안을 함께  
 강구해야 할 것이다.**  
 ”

을 할 수 있는지 해외 사례를 중심으로 기술하기로 한다. 주요 내용은 2013년 3월, 2차 OECD 회의 자료에서 발췌하였다.

- ① 보건지출의 이해: 보건지출 전망, 보건지출 증가 요인
- ② 보건지출의 거버넌스: 보건지출 통제 방식, 보건부문 관리 주체들간의 역할분담(보건부, 재무부, 건강보험기금, 중앙정부, 지방정부 등), 보건예산 결정방식, 보건부문의 재정건전성 제고를 위한 인센티브 시스템 마련과 동시에 고려해야 하는 질, 접근성, 형평성과의 조화 방식
- ③ 보건지출 관리 방안: 초과지출에 대한 감시와 비용절감방안, 성과평가, 보건부문 주체들 간 공조를 위한 규제 방안

“  
**최근 한국도 건강보험 중장기 재정전망을  
 기재부와 복지부가 함께  
 5년 주기로 시행하기로 하였다.  
 건강보험 재정 장기전망을 통해  
 지출규모를 예측하고 급속한 지출증가를  
 억제할 수 있는 정책적 방안들을  
 모색해야 할 것이다.**  
 ”

- ④ 보건부문 재원조달 방안: 새로운 재원조달 방안, 목적세의 역할

### 가. 보건지출의 이해

보건지출 전망은 해당 부처인 보건부와 재정당국인 재무부가 공동으로 진행하는 것이 효과적이다. 전망 방법은 미시데이터를 가지고 시뮬레이션하는 방식, 코호트 모델을 가지고 컴포넌트별로 분석하는 방식(조성법), 거시데이터를 가지고 일반균형 모형을 이용하는 방식 등 다양하다. 그러나 전망 기간, 전망 변수, 측정단위, 지출 결정 요인 등 모형에 있어서 정책적으로 결정해야 하는 변수들이 있는데, 이는 보건부와 재무부가 상호 협의하에 결정해야 할 것이다. 예를 들어 독일의 경우, 보건부와 재무부가 건강보험 기금의 수입과 지출을 전망하고 보험료율을 함께 결정한다. 프랑스, 네덜란드, 에스토니아는 보건지출 전망을 바탕으로 4~5년 단위의 건강보험 중기계획을 세운다. 최근 한국도 건강보험 중장기 재정전망을 기재부와 복지부가 함께 5년 주기로 시행하기로 하였다. 건강보험 재정 장기전망을 통해 지출규모를 예측하고 급속한 지출 증가를 억제할 수 있는 정책적 방안들을 모색해야 할 것이다.

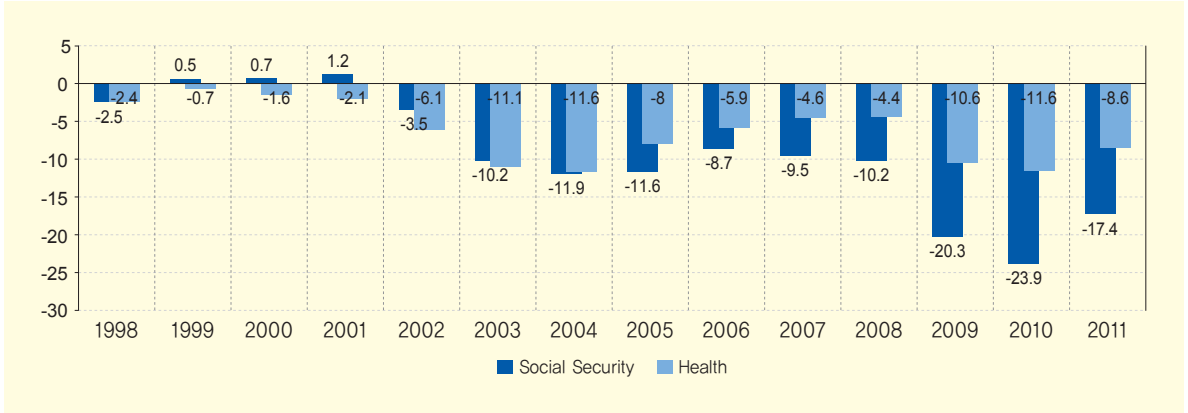
### 나. 보건지출의 거버넌스

보건부문의 거버넌스는 주로 보건부를 중심으로 돌아가지만 재무부 내에도 충분한 보건 관련 전문가 인력을 보유하여 관련 내용을 파악할 수 있어야 한다. 영국의 경우, Treasury에서 NHS 예산을 배분하여 조세 방식으로 운영하기 때문에 Treasury에 단기와 중기에 걸친 의료비 지출 상한을 정하고 관리할 수 있는 여러 가지 방안들을 개발하여 왔다. 또한 보건예산 배분에 있어 과학적 근거에 기반한(evidence based) 분석적 틀을 사용하여 NHS 제도의 효율성을 제고할 것을 제안하고 있다. 네덜란드의 경우에는 재무부와 보건부가 보건지출 억제를 위해 위원회(taskforce)를 운영하고 있다. 두 부처의 공동 관심사인 고령화, 저성장을 함께 고민하고 건강보험 지출 적자가 3% 한도를 초과할지 등에 대해 논의하고 대책을 세운다.

건강보험 지출을 통제하고 재정건전성을 제고하기 위해 재정당국이 가장 적극적으로 참여하고 있는 예로는 프랑스를 들 수 있다. 프랑스의 건강보험은 비스마르크 형식으로 노동자에 대한 보험료 부과로 시작하여 전 국민에게 의료보험을 확대한 사회보험 방식으로 운영하고 있다. 건강보험(1,800억유로)은 연금, 산재보험, 가족수당(family benefits)과 더불어 4대 사회보험(4,410억유로)에 속하며 연금(2,020억유로) 다음으로 지출이 크다. 국민의 80%(직장가입자와 가족, 무직자, 저소득자)가 가입한 CNAMTS는 가장 큰 보험기금이고, 자영업 및 농민, 공무원 등은 각각 20여개의 작은 보험기금에 속해 있다. 또한 특이한 점은 국민의 96%가 보충적 의료보험(complementary health insurance)에 가입한다는 것이다(직장에서 단체가입, 정부보조를 받아 개인 가입). 그러나 의료비 지출이 GDP 대비 11.6%(그 중 공공의료비 지출은 77%)로 높고 건강보험 적자가 지속적으로 발생하자 건강보험 재정의 지속가능성을 위한 정부의 역할이 증가하였다.

[그림 2] 사회보장 및 건강보험 적자(CNAMTS)

(단위: 십억유로)



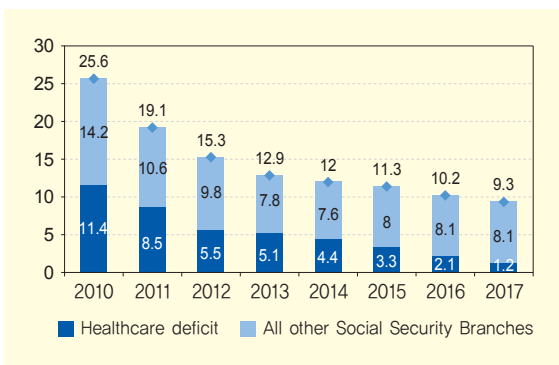
Source: Social Security Accounts reports  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

지난 10년간 프랑스 건강보험 재정은 지속적으로 적자를 보이고 있고 2011년에는 86억유로 적자를 기록하였다. 이는 사회보험 적자 총액(174억유로)의 절반에 해당하는 수준이다. 따라서 의료비 지출의 다년도 상한을 정하고 2012년 55억유로인 건강보험 적자를 2017년까지 12억유로로 감축할 것을 목표로 하고 있다.

“  
프랑스의 보건예산 배분은 사회보장재정법에 의거하며, 다른 나라와 달리 총의료비 지출을 통제하는 등 건강보험 재정에 대한 정부 개입이 강한 편이다.  
”

[그림 3] 2017년까지 사회보장 및 건강보험 적자 추계

(단위: 십억유로)



Source: Social Security Financial Act for 2013  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

프랑스의 보건예산 배분은 사회보장재정법(Social Security Financing Act)에 의거하며, 다른 나라와 달리 총의료비 지출을 통제하는 등 건강보험 재정에 대한 정부 개입이 강한 편이다. 1996년 주페 개혁 이후 매년 사회보장 예산(LFSS)을 따로 구분하는 사회보장재정법이 만들어졌다. 전통적으로 프랑스는 환자의 병원 선택 자유를 허용하고 의사의 치료방법 선택의 자유를 허용하는 등 정부의 의료부문 개입이 적은데 1996년 이후 의료비 지출목표(ONDAM)가 생기면서 정부가 총의료비 지출에 개입하게 된 것이다. 매년 사회보장재정법(LFSS)을 발표하고 이에 의거하여 사회보장 지출과 재원이 정해지므로, 재무부, 보건부, 사

“  
**사회보장재정법에서는**  
**매년 건강보험 지출목표를 설정하고**  
**경고위원회를 통해 이 지출목표가**  
**잘 지켜지도록 감독한다.**  
 ”

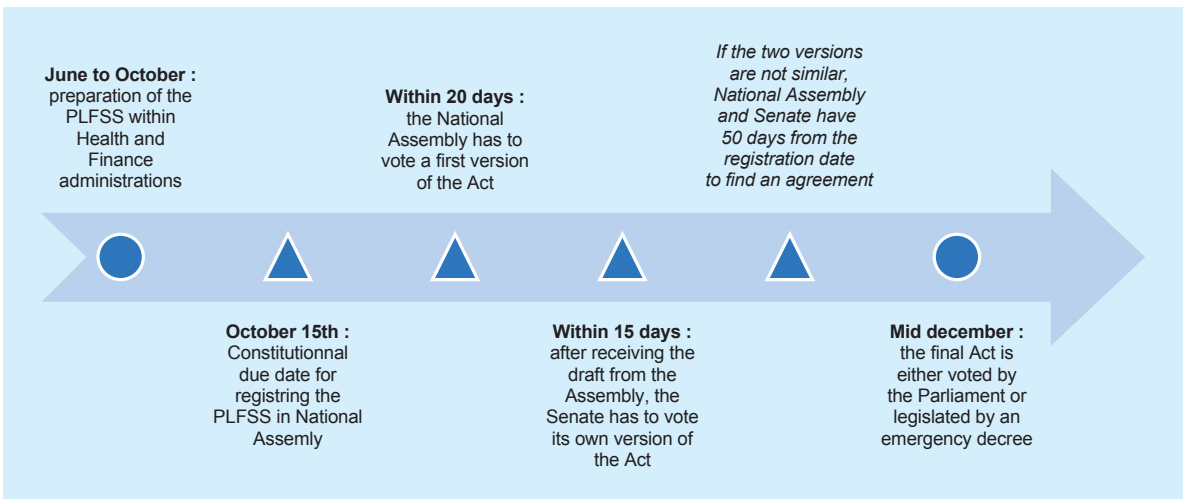
회보장기금의 공무원들이 사회보장 지출을 통제하기 위해 함께 작업해야 하는 구조이다.

사회보장 예산(LFSS)이 수립되는 과정은 다음과 같다. 매년 6~10월에 재무부는 보건부, 노동부, 다른 사회보장기금과 작업하여 사회보장재정법 초안(PLFSS)을 만들어 국회에 제출한다. 이 초안에는 사회보장 재정 상태, 향후 4년간 재정추계 등이 담겨 있으며, 사회보장 항목별로 총 지출목표를 정한다. 초안을 발행하는 기관은 Social security direction으로 원래는 보건복지부 산하에 있었는데 재정적자가 증가하자 재무부 산하로 옮겨졌다가 현재는 재무부와 보건부

의 공동 산하에 있다. PLFSS는 10월 15일부터 국회와 상원의원이 각각 논의하고 이 둘 사이에 이견이 존재하는 경우, 50일 이내에 협의를 이끌어내야 한다. 그리고 12월 중순까지 국회에서 통과되거나, 통과가 안되더라도 긴급조치에 의해 국회승인을 거치지 않고 LFSS로 법문화된다.

사회보장재정법(LFSS)에서는 매년 건강보험 지출목표(ONDAM)를 설정하고 경고위원회(Alert Committee)를 통해 이 지출목표가 잘 지켜지도록 감독한다. LFSS를 통해 의회에서 설정하는 ONDAM(national objective for healthcare spending)은 정부가 허용하는 의료비 지출증가율로 해석될 수도 있다. ONDAM의 총의료비지출 목표는 의료서비스 공급자 종류에 따라서 크게 3가지로 나눌 수 있고(외래진료, 병원진료, 의료사회복지센터), 외래와 병원 부문 지출이 총지출의 90% 이상 차지한다. 2012년 ONDAM은 1,710억유로(사회보장 지출 4,540억유로의 38%), 2013년 ONDAM은 1,745억유

[그림 4] 사회보장법 제정 스케줄



Source: Article L0111-6 and following, Code of Social Security.  
 출처: OECD 회의 자료 (2013)

〈표 3〉 ONDAM, 하위항목, 보건지출 목표, 실적치와 전망치(2010~2013년)

	2010	2011	2012 Predictions	2013 Targets	Growth rates
Ambulatory care	75.2	77.3	78.5	80.5	2.6%
Hospitals	70.9	72.9	74.6	76.5	2.6%
<i>DRG based establishments</i>	52.6		55.4	56.7	2.4%
<i>Other</i>	18.4		19.2	19.8	3.1%
Medico-social	15.2	15.8	16.5	17.1	4.0%
<i>Elderly care centres</i>	7.3	7.6	8	8.4	4.6%
<i>Handicap centres</i>	7.9	8.3	8.4	8.7	3.3%
Other	1	1.1	1.2	1.3	5.9%
<b>TOTAL</b>	<b>162.4</b>	<b>167.1</b>	<b>170.8</b>	<b>175.4</b>	<b>2.7%</b>

Source: Data from PLFSS 2012, 2013, Amexe 7  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

로로 지출증가율을 2.7%로 한정하였다.

ONDAM을 정하기 위해 재무부는 보건부와 함께 의료비의 자연증가분을 감안한 natural ONDAM을 계산한다 (전년도 의료비지출×예상 성장률). natural ONDAM과 고위 각료들이 제시한 정치적 목표를 비교한 후, 그 차이에 대해 정부의 지출절감 정책과 함께 ONDAM의 최종목표가 설정된다. 2013년 natural ONDAM은 4.1%의 의료비 증가율을 예측하였는데, 최종 ONDAM 목표는 2.7% 증가율로 결정되면서 지출감소를 위한 여러가지 정책들이 제안되었다. 외래의 경우 natural ONDAM은 4.8%, 최종 ONDAM은 2.6%로 하향조정되었고, 이를 달성하기 위해 약가 인하와 처방약 감소를 제시하였다. 병원부문에 있어 natural ONDAM은 3.6%인데 최종 ONDAM은 2.6%로 조정되었고, 이를 위해 병원서비스의 생산성 향상 방안을 제시하였다.

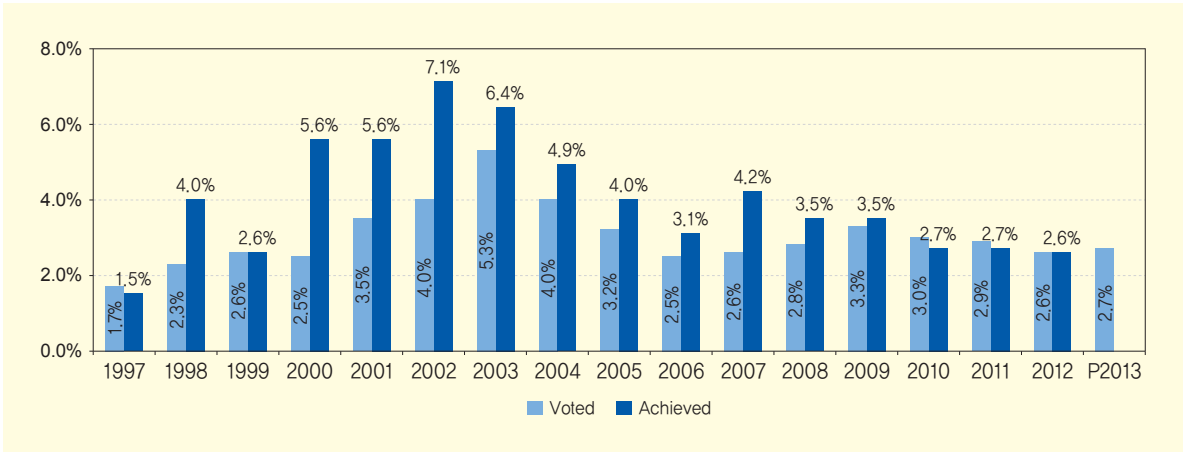
그러나 ONDAM은 강제적이지 않기 때문에 지켜지는 경우가 많지 않았고 결국 의료비 지출 억제에 성공적이지 못하였다. 지난 10년간 실제 의료비 지출은 늘 목표치(ONDAM)를 초과하였지만 경기호황으로 건강보험 수입이 증가했기 때문에 재정적자가 큰 문제가

되지 않았다. 그러나 2001~02년 경기불황으로 건강보험 수입이 감소하며 건강보험 적자 문제가 심각해지자 2004년 경고위원회(alert committee)를 설치하였다.

경고위원회는 ONDAM 목표 이행 여부를 감시하고 실제 지출이 목표치를 초과하면 지출감축 방안을 요구할 수 있다. 동 위원회를 구성하기 위해 재무부와 보건부에서 각 3명씩 위원을 선임한다(사회보장감독위원회 위원장, 통계청장, 경제·사회·환경위원회 위원장 포함). 매년 4월 15일까지 전년도 의료비 지출 평가, 당해연도 ONDAM이 적절한지 판단하고, 6월 1일 전까지 당해 ONDAM의 실현 가능성에 대해 평가한다. 의료비 초과지출은 0.5%만 허용된다. 만약 그 이상의 초과지출이 예상되면 즉시 정부, 의회, 건강보험 기금에 경고하고 이들은 한달 이내에 지출감축 방안을 제시해야 한다. 그러면 위원회에서는 이 방안의 효과에 대해 평가한다. 10월 15일 전(내년도 PLFSS가 의회에서 논의되기 전)까지 당해연도 ONDAM이 지켜질지에 대한 평가와 향후 ONDAM에 대한 시나리오도 제시해야 한다. 그러나 2007년 이후 겨우 단 한 번만 경고만 발생하여 실제적인 비용 억제 기구라기보다는

[그림 5] 목표 의료비 vs. 실제 의료비

(단위: % 증가율)



Source: PLFSS, Social Security Accounts  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

“  
2010년 경고위원회의 권한을 강화하면서  
사회보장재정법이 의회에 제출되기 전에  
ONDAM에 대한 사전평가 권한을 부여하고,  
동 위원회의 경고가 자동적인  
효력을 갖도록 하였다.  
”

지출을 전망하는 역할에 그치고 있었다.

2010년 경고위원회의 권한을 강화하면서 사회보장재정법이 의회에 제출되기 전에 ONDAM에 대한 사전평가 권한을 부여하고, 동 위원회의 경고가 자동적인 효력을 갖도록 하였다. 만약 외래부문에서 초과 지출이 발생하면 일정 기간 동안 수가 인상분을 모두 동결하고, 병원부문에서 초과 지출이 발생하면 부처와 건보기금에게 연중 남은 기간 동안 DRG를 삭감할 권한을 부여하였다. 또한 Steering Committee와 Statistical Committee를 설치하여 ONDAM의 하위 항목에 대한 의료비 지출을 감독하기 시작하였다. 이

들 위원회는 재무부, 보건부, 사회보장기금에서 위원을 구성하며 매월 회의를 열고 경고위원회로부터 경고를 받지 않는 것을 목표로 한다. 그 덕분인지 2010년부터 ONDAM이 지켜지기 시작하고 의료비 지출증가율이 3%까지 낮아졌다. 그러나 건강보험 균형재정 달성을 위해서는 향후 ONDAM 증가율이 2.5%까지 하락해야 할 것이라고 전망하고 있다.

프랑스 재무부가 건강보험 재정에 관여하는 또 다른 채널은 사회보장부채관리기구(CADES)를 통해서이다. 프랑스는 1996년 정부 부채와 별도로 사회보장부채를 관리하는 CADES를 출범시켰다. 이는 재무부와 보건부에서 공동 운영하는 정부 조직으로 금융시장에서 채권을 발행할 수 있으며 사회보장에서 발생된 부채를 상환하기 위해 독립적으로 설치된 공공기관이다. 원래는 13년만 존속하는 임시조직으로 설립되었으나 사회보장 부채가 지속적으로 증가하자 영구조직으로 변경되었다. 관련 부처의 승인하에서만 부채 구조를 변화시킬 수 있고 사회보장 적자를 CADES로 이전할 수 있다. 사회보장 부채를 상환하기 위해 정부는

CRDS라는 신규 세목을 도입하여 모든 소득에 0.5%의 세율로 추가 과세하였고, 이로도 부족하자 2005년 연금에 할당된 CSG 수입의 0.2%를 CADES로 이전하였고 2007년에는 CADES로 이전하는 비율을 0.48%까지 인상시켰다. 그러나 사회보장 부채가 끊임없이 미래 세대로 이전되는 것을 막기 위해, 2005년 사회보장법 개정시 국회에서는 CADES로 이전되는 모든 부채는 반드시 재원조달 방안, 부채 상환 기간 등을 명시하도록 하는 조항을 삽입하였다(WHO, 2010).

물론 CADES에 대한 비판도 존재한다. 사회보장 부채도 어차피 사회보장 적자에서 비롯된 것이므로 결국 CRDS라는, 이름만 다른, 사회보장 재원을 추가적으로 징수하는 것일 뿐 오히려 사회보장 예산 과정을 복잡하게만 만들었다는 의견이다. 또한 정책입안자들은 사회보장 적자를 피하기 위한 노력을 우선하기보다는 부채 수준을 적정화하는 노력만 기울일 수도 있다는 지적도 있다. 그리고 정부가 사회보장 적자 중 얼마만큼을 CADES로 이전할지, 부채 상환을 위한 재원을 어떤 식으로 마련할지 등 직접적으로 관여하는데 굳이 사회보장 부채를 정부 부채와 별도로 관리할 필요가 있는지에 대한 문제 제기도 하고 있다. 게다가 CADES는 정부의 보증을 받고 있고 유사시 정부 자금을 쓸 수 있으나 정부의 명시적이고 공식적인 개런티가 없기 때문에 정부 부채보다 0.1~0.2%p 높은 이자율을 적용받는다. 따라서 정부가 불필요하게 국민의 세금을 낭비한다는 지적이 있으며 CADES를 통하지 않고 정부부채로 이전하여 상환해야 한다는 지적이 있다. 결국 건강보험 등 사회보험에서 부채가 발생하면 정부가 별도의 부채관리기구로 이전하여 부채 상환 노력을 한다는 측면에서 프랑스 정부가 건강보험 재정의 최종 책임자로 볼 수 있다.

우리나라 건강보험은 국민이 납부하는 보험료와 세금으로 40조원에 육박하는 재원을 마련하고 있음에도 불구하고 국가 재정에 포함시키지 않으며, 따라서 국

“  
프랑스는 1996년 정부 부채와 별도로 사회보장 부채를 관리하는 CADES를 출범시켰다. 이는 재무부와 보건부에서 공동 운영하는 정부 조직으로 금융시장에서 채권을 발행할 수 있으며 사회보장에서 발생한 부채를 상환하기 위해 독립적으로 설치된 공공기관이다.  
”

회의 심의나 의결을 받지 않는다. 그러나 IMF의 GFS 등 국제적으로 널리 통용되는 재정통계에서는 건강보험을 사회보장기금으로서 국가 재정에 포함시키고 있다. 우리나라에서도 건강보험을 국가통합재정에 포함시키자는 의견도 제기되어 왔으나, 건강보험 재정을 국가 재정에 포함시키는 것이 건강보험 재정의 건전한 운영을 위한 최선의 방안인지에 대해서는 보다 포괄적인 검토가 필요할 것이다. 다만, 현 제도하에서는 건강보험 지출의 급속한 증가를 막는 것이 불가능하므로 건강보험을 재정지출의 주요 항목으로 인식하고 적절한 감독과 통제가 가능하도록 제도를 보완할 필요가 있음은 분명히 주지해야 할 사실이다.

#### 다. 보건지출 관리 방안

보건지출의 관리방안으로는 에스토니아의 건강보험 적립금(health care reserve fund) 제도를 소개하고자 한다. 경기변동에 따라 건강보험 수입이 크게 변동하면 건강보험 재정에 문제를 초래하므로 적립금은 일종의 외환보유고 같이 smoothing의 역할을 한다. 에스토니아는 적립금 제도를 통해 재무부가 건강보험 재정 운영 및 감독에 참여한다.

건강보험 적립금은 3가지 종류가 있다. 법정 적립금(legal reserve or solvency reserve)은 잠재적 거시

“  
**에스토니아의 재무부는  
 건강보험 재정에 문제가 발생했을 때  
 적립금 사용을 승인하고,  
 정기적으로 재정 상황을 모니터링 하는 등  
 건강보험 재정 운영 및 감독에  
 실질적으로 관여하고 있다.**  
 ”

경제 충격에 대비하여 건강보험 재정의 6%를 보유(매년 보건예산의 2%씩 이전)해야 하고, 이례적인 상황에서 보건복지부가 요청하면 재정감독위원회와 상의하고 정부의 승인을 받아야 사용가능하다. 위험 적립금(risk reserve)은 건강보험 제도 유지(진료비 지불 등)를 위해 발생하는 위험에 대비하기 위해 건보 재정의 2%를 보유하며 건보공단 재정감독위원회의 승인 시에만 사용가능하다. 현금 적립금(cash reserve)은 전년도 재정흑자를 보유하여 유동성에 문제가 생겼을 때 사용하는데, 역시 건보 감독위원회의 승인 시에만 집행 가능하다.

재무부는 보건복지부 예산 배분 과정을 통해 그리고 건보공단의 재정감독기구의 일원으로서 보건지출 감독 및 관리에 관여한다. 재무부는 건강보험 재정 감독기구인 감독위원회(supervisory board)의 일원으로 법정 보유하고 운용에 관여하며, 건보재정의 4년 운용계획이 정부예산 원칙에서 벗어나지 않도록 하며, 보건복지부 예산의 상한을 정한다. 건보공단 감독위원회는 15명의 위원으로 이루어지며, 보건복지부, 재무부, 사회보장 위원회의 의장을 포함된다(의장은 보건복지부). 건보공단 감독위원회는 필요시 언제든지 만날 수 있으며 최소한 3달에 한번은 의무적으로 회의를 개최하는 등 건강보험 재정에 대한 정기적인 점검을 시행한다. 따라서 에스토니아의 재무부는 건강보험 재정에 문제가 발생했을 때 적립금 사용을 승인하고, 정기

적으로 재정 상황을 모니터링 하는 등 건강보험 재정 운영 및 감독에 실질적으로 관여하고 있다.

만약 우리나라에서 재정당국이 건강보험 재정상황을 모니터링하고 일종의 감독 기능을 담당하고자 한다면 건강보험공단 재정운영위원회 역할 확대를 통해 가능할 것이다. 현재 동 위원회는 직역 가입자 대표뿐만 아니라 보건복지부 및 기획재정부를 공익대표로 포함하여 구성하고 있다. 만약 재정운영위원회가 지금처럼 보험재정 관련 사항을 심의·의결하는 데 그치지 않고, 건강보험 재정의 전반적인 모니터링, 감독과 통제 기능까지 할 수 있다면, 에스토니아처럼 재정의 실질적인 감독 및 통제를 위해 보건부와 재정당국이 협조하는 체제를 구축할 수도 있을 것이다.

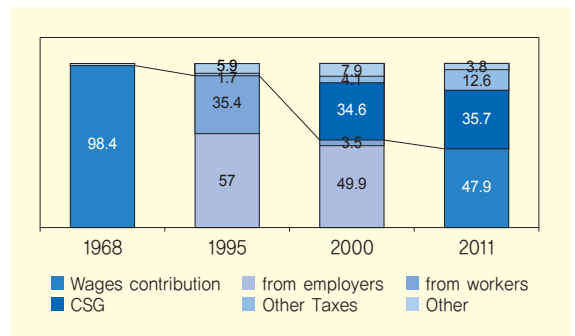
**라. 보건부문 자원조달 방안**

보건지출의 자원조달 방식을 다양화한 사례로는 프랑스를 들 수 있다. 프랑스의 건강보험 재원은 임금 보험료에 의존하였다가 1990년대 들어 다양한 소득(자본소득, 도박, 연금, 실업 및 장애수당 등)에 대한 CSG 및 목적세로 충당하여 자원구성의 다양성을 꾀하였다. 2011년 기준, 건강보험 재정은 임금 기반 보험료 48%, CSG 수입 36%, 기타 목적세 수입 13%로 구성된다. 보험료 이외 수입이 건강보험 재원의 거의 절반 정도를 구성하지만, 임금 보험료 및 임금이 부과하는 CSG가 재원의 65%를 차지하여 여전히 임금이 기반한 자원 의존도가 높은 편이다. 다만 임금 보험료는 직장근로자보다는 고용주에게 부과한다는 특징이 있다. 1992~1997년 임금보험료율은 고용주 12.8%, 근로자 6.8%였는데, 2010년 근로자에 대한 임금보험료율은 0.85%까지 감소하였다(WHO, 2010). 대신 근로자 임금에 대한 CSG 요율은 7.5%로, 근로자 임금에 대한 기여금은 보험료 형태보다는 거의 CSG를 통해 조달된다.

CSG는 가족수당의 자원 구조변화를 위해 1991년 도입되었다. 도입 당시 가족수당 재원으로 임금 보험료만으로는 부족하므로 보험료 부과기반을 넓히는 것에 대해 사회적 합의가 도출되었다. 다양한 소득원에 CSG를 부과하되, 조세저항을 줄이기 위해 1991년에는 1.1%의 아주 낮은 세율로 시작하였으나 1993년부터 연금에도 재원을 투입하면서 요율을 2.4%로 인상하였다. 1997년에 건강보험에도 CSG 세입이 투입되면서 요율은 3.4%까지 인상되었다. 이때 보험료 부과기반을 넓히면서 임금에 대한 CSG를 1%p 인상하는 대신, 직장근로자의 임금보험료를 1.3%p 인하하였다. 또한 1998년에는 근로자의 임금보험료를 4.75%p 낮추고, 대신 임금과 금융소득에 대한 CSG 요율을 4.1%p, 연금 및 기타 정부수당에 대한 CSG 요율을 2%p 인상하였다. 이후 2005년에 다시 한번 요율이 인상되어 현재에는 임금소득에 7.5%, 연금에 6.6%, 금융자산과 투자에 8.2%, 도박이익에 9.5%의 요율이 적용된다.

“  
CSG는 가족수당의  
자원 구조변화를 위해 1991년 도입되었다.  
도입 당시 가족수당 재원으로  
임금 보험료만으로는 부족하므로  
보험료 부과기반을 넓히는 것에 대해  
사회적 합의가 도출되었다.  
”

[그림 6] CNAMTS 자원의 변화 (% of total resources by origin)



Source: CNAMTS, CCSS(in *Traité d'économie et de gestion de la santé*)  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

<표 4> CSG 요율 변화 추이

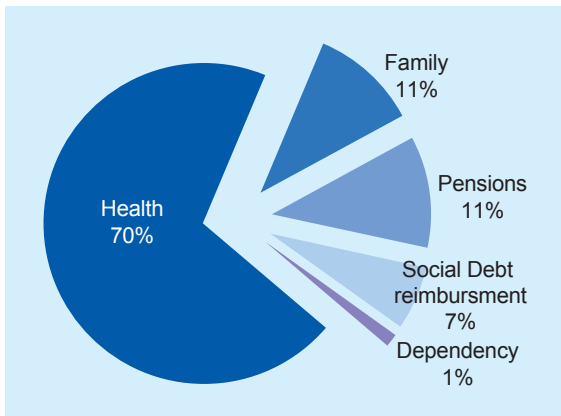
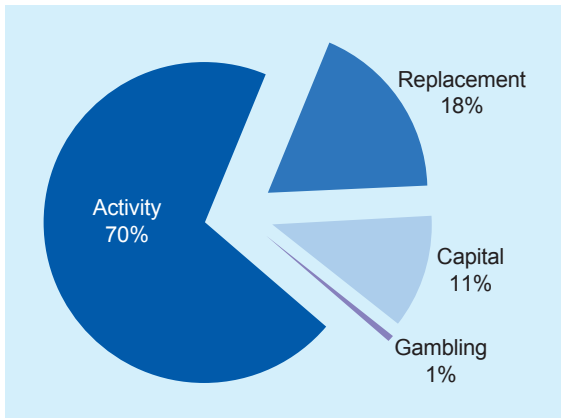
Evolution of CSG rates according to income revenues

Time of introduction	Earned Income	Unemployment Benefits (low income people)	Financial assets and investments	Pensions, disability and pre-retirement (low income people)	Gambling (1) depending on the gambling revenue source
1991	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	-
1993	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	-
1997	3.4%	3.4%(1%)	3.4%	3.4%(1%)	3.4%
1998	7.5%	6.2%(3.8%)	7.5%	6.2%(3.8%)	7.5%
2005	7.5%	6.2%(3.8%)	8.2%	6.6%(3.8%)	9.5%/12%
2010	7.5%	6.2%(3.8%)	8.2%	6.2%(3.8%)	9.5%/12%/6.9%(1)
<i>Earmarked to Health Insurance</i>	5.29%	4.0%	5.9%	4.4%	n.a

Source: Social Security Accounts Commission Report 2012 and previous  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

2011년 기준, CSG 수입 중 70%가 건강보험으로 배분되어 건강보험은 CSG 제도의 가장 큰 수혜자이다.

[그림 7] 2011년 CSG 수입원 구성과 배분



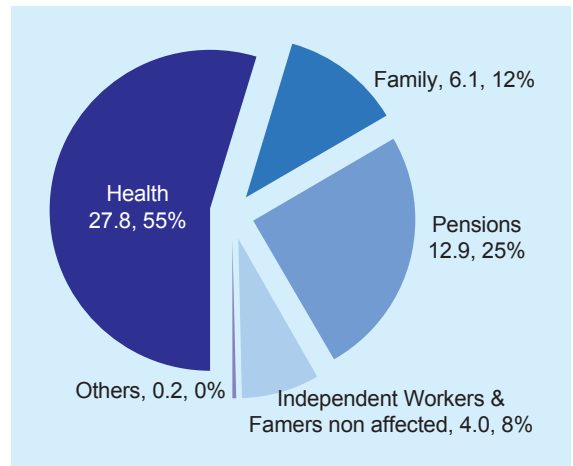
Source: Social Security Accounts Commission Report 2012  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

목적세의 경우, 주로 기업에 대한 과세 및 개인 소비에 대한 과세 수입으로 재원이 조달되며 이 중 55%가 건강보험으로 투입된다. 개인의 소비에 부과하는 목적세로는 부가가치세, 죄약세(담배세, 주세, 게임세), 보험세(보충의료보험, 자동차보험), 석유세가 있다. 기업에 부과하는 목적세로는 제약회사(수입의 1%

과세, 광고세, 약품 판매 소매마진세, 수입이 일정 수준 이상인 경우 추가세), 순매출이 76만유로 이상인 기업(회사 수익의 0.03%), 법인차량(배출하는 이산화탄소의 양)에 대한 과세가 있다.

[그림 8] 2012년 사회보장 목적세 배분 구조

(단위: 십억유로)



Source: High Council for Social Security Financing report, October 2012  
출처: OECD 회의 자료 (2013)

최근 우리나라에서도 보험료 부과체계 개편과 함께 보험료 부과기반을 근로소득에서 모든 소득으로 확대 하자는 안이 논의되고 있다. 실제로 작년 9월부터 고소득 직장가입자의 경우 근로소득 외 종합소득(이자, 배당, 사업소득 등)에 보험료를 부과하기 시작하였다. 지금은 고소득자를 중심으로 부과기반을 일부 확대하였지만, 향후 직역 구분을 없애고 형평성을 제고하는 부과체계를 정립하게 되면, 프랑스처럼 모든 소득에 대해 보험료를 부과하는 형태로 확대해 나갈 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 우리나라에의 시사점

건강보험의 재정이 확보되지 않고서는 보장성 확대도 수가 인상도 할 수 없고, 환자들은 의료 접근성에 제약을 받을 수 있다. 현재 우리나라는 복지부에서 보험료부터 급여, 수가까지 건강보험 지출에 영향을 미칠 수 있는 모든 정책을 관할하는 반면 재정 운영에 대한 감독 혹은 관리하는 제도가 마련되어 있지 않다. 기재부 역시 정해진 공식에 따라 국고지원금을 이전하는 것 이외에는 재정활동 감시, 지출통제 등의 역할은 담당하지 않는다. 현실적으로 건강보험 재정이 국가재정법의 영향을 받지 않는 한 재정당국은 건보 재정에 관여할 방법이나 인센티브가 없다. 이렇게 건강보험 재정의 최종 책임자가 존재하지 않는다는 것은 건강보험 지출 감축을 위한 노력이 최적 수준보다 낮을 가능성이 존재함을 의미한다. 그러나 향후 고령화 등 건강보험 지출이 막대하게 증가하여 건보 재정에 큰 문제가 발생하면 결국 보험료 및 세금이 인상되고 국민 부담률은 상승할 것이다. 따라서 건강보험 재정 상황을 모니터링하고 지출이 급속히 증가하지 않도록 감독하는 제도적 장치가 필요하다. 건강보험 재정을 감독하는 기구는 여러 가지 형태를 생각해 볼 수 있다. 건강보험 재정을 국가통합재정의 일부로 편입시켜 재정당국이 관리하는 방법이 있고, 기재부와 복지부에서 공동으로 참여하는 독립적인 재정감독기구를 설치하는 방법도 있겠다. 첫 번째 안과 같은 대대적인 개혁이 너무 급진적이라면, 건강보험의 운영주체인 보건부와 재정 감시자인 재정부가 공동으로 감독기구를 운영하는 두 번째 안은 좀 더 중립적인 방안이 될 수 있다. 이러한 감독기구는 건강보험 재정의 지속가능성이라는 공동 목표를 달성할 수 있도록 부처간 공조체제로 운영되어야 할 것이다.

본문에서 언급한 것처럼 재정부와 보건부가 공동으로 작업할 수 있는 아이템들은 여러 가지가 있다. 먼저


“  
**각 국 재무부는 건보 재정건전화 및  
 지속가능성 제고를 위해  
 다양한 방법으로 역할을 수행하고 있다.**  
 ”

프랑스, 네덜란드, 에스토니아 모두 재정부와 보건부가 공동으로 건강보험 재정을 중장기인 4~5년 단위로 예측하고 계획하는 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라 건강보험은 1년 단위 단기보험으로 취급하지만, 다른 국가들처럼 중장기적으로 계획하고 대비하는 과정은 필요하다고 본다. 연간 건강보험 재정지출 한도 혹은 지출증가율 목표 설정(프랑스), 건강보험 재정지출이 과도하게 증가하지 못하도록 감독(프랑스, 네덜란드), 건강보험 적립금 제도 운영(에스토니아) 등 각 국 재무부는 건보 재정건전화 및 지속가능성 제고를 위해 다양한 방법으로 역할을 수행하고 있다.

건강보험 재정안정을 위해 정부가 가장 적극적으로 개입하는 프랑스의 경우, 재무부는 복지부와 함께 사회보장 예산 준비 과정에 참여한다. 매년 두 부처가 함께 보건예산을 세우고 지출목표(ONDAM)를 설정하며 그 목표가 지켜질 수 있도록 정책적 수단을 제시한다. 또한 건강보험에 관련하여 힘이 어느 한 부처나 공단에 쏠리지 않고 공동으로 협력할 수 있도록 대화의 창을 제공하고 공동의 목표를 설정하며, 의회가 승인함으로써 목표와 정책적 수단이 정치적 정당성을 갖게 된다. 아울러 경고위원회처럼 지출삭감 정책을 요구할 수 있는 위원회를 설립하는 그 자체가 정부의 건강보험 재정건전성 달성을 위한 강력한 의지(commitment)를 보여준다.

건강보험 재정의 지속가능성과 같은 장기적인 목표와 단기적으로 효용 극대화를 하려는 정책입안자들의 행동 사이에는 간극이 발생할 수밖에 없다. 따라서 건강보험 재정안정 및 지속가능성 제고를 위한 제도적

“  
**건강보험 재정안정 및 지속가능성  
 제고를 위한 제도적 장치를 마련하여  
 단기적으로는 비용이 발생할지라도  
 장기적 관점에서 사회에 이익이 될 수  
 있도록 해야 한다.**  
 ”

장치를 마련하여 단기적으로는 비용이 발생할지라도 장기적 관점에서 사회에 이익이 될 수 있도록 해야 한다. 그동안 국민연금에서 5년마다 장기재정추계를 시행하여 왔는데, 정부는 앞으로 국가재정운용계획 발표시 사회보험에 대해서도 5년 주기로 장기재정 소요를 추계·발표하기로 하였다. 따라서 기재부와 복지부가 건강보험 장기 재정전망을 하는 공동작업이 시작되었다. 이는 건강보험 재정의 지속가능성 제고를 위한 공조의 시작으로 볼 수 있다. 이러한 노력을 시발점으로 하여 건강보험 재정의 지속가능성이라는 장기적 목표 달성을 위해 부처간 협력이 활발해지고 적극적인 노력이 투입되길 기대해본다. 

expenditure reserve funds,” 에스토니아 재무부 발표자료, March 2013.

Christine de la Maisonneuve and Joaquim Oliverira Martins, “Public Spending on Health and Long-Term Care: A New Set of Projections,” OECD WP, 2012.

WHO, France, *Health System Review*, European Observatory on Health Systems and Policies, 2010.

〈참고문헌〉

Institutions and Policies for Financing Health Care, “A Case Study of France,” 2nd meeting of the joint network on fiscal sustainability of health systems 발표자료, March 2013.

Jeurissen, Patrick and Gijs van der Vlugt, “From high-value, high-cost to high-value, low cost healthcare,” 네덜란드 보건복지부와 재무부의 발표자료, March 2013.

Sikk, Ivar, “Estonian experience on using health

# 정책토론회

- 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언
- 공공부문 재정통계 산출방안





## 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언

### 개요

- 주 제 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언
  - 일 시 2013년 6월 26일(수) 15:00~17:30
  - 장 소 한국조세재정연구원 10층 대강당
  - 진행순서
    - 15:00~15:10 개회사
      - ▶ 개 회 사 옥동석 한국조세재정연구원 원장
    - 15:10~17:10 주제발표 및 토론
      - ▶ 사 회 자 안종석 한국조세재정연구원 선임연구위원
      - ▶ 발 표 자 김학수 한국조세재정연구원 연구위원  
『과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언』  
박노옥 한국조세재정연구원 성과관리센터 센터장  
『비과세·감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성』
      - ▶ 토 론 자 김우철 서울시립대학교 교수  
문창용 기획재정부 재산소비세정책관  
배상근 전국경제인연합회 경제본부장  
성명재 홍익대학교 교수  
안현실 한국경제신문 논설위원  
조유현 중소기업중앙회 정책개발본부장  
흥기용 한국납세자연합회 회장
- (가나다 순)
- 17:10~17:30 객석토론 및 종합정리
  - 17:30 폐회

\* 본 원고는 2013년 6월 26일 한국조세재정연구원이 한국조세재정연구원 10층 대강당에서 개최한 「과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

## 제 1 주제

과세형평 제고를 위한 2013년  
비과세·감면제도 정비에 대한 제언

- 비과세·감면제도는 일정한 요건을 갖춘 납세자들의 세부담 경감을 통해 특정한 경제행위를 촉진하거나, 특정한 산업의 육성 및 특정한 계층을 보호하는 데 활용되는 정책수단
  - 비과세·감면제도들은 정책목표 달성을 위해 활용되는 정책수단이지만, 긍정적 외부효과가 없는 경우 결과적으로 효율적 자원배분을 저해
  - 특정한 정책목표를 위해 도입된 비과세·감면제도들이 항구화·기득권화
  - 연간 30조원 수준의 감면액은 재정건전성 유지 및 확보에 부담으로 작용
- 비과세·감면제도들의 정비는 일차적으로 세입기반을 확대하여 재정건전성 개선에 기여하며 궁극적으로 자원배분의 효율성과 과세형평성을 개선하는 데 기여
  - 비과세·감면제도의 합리적인 정비는 조세제도의 선진화에 필수적 요인

## 〈기본방향〉

- 아래의 정비가준과 분야별 정비방안에 기초한 비과세·감면제도 개편은 다음을 달성할 것으로 기대
  - 확대되는 재정수요에 대응하기 위해서 조세형평성을 저해하며 항구화·기득권화로 세수기반을 잠식하는 비과세·감면제도들의 합리화를 통한 세제 정상화
  - 대기업·고소득자에 집중된 세제혜택을 적정화하고 불요불급한 제도의 정비를 통해 중소기

업·서민중산층의 부담을 최소화함으로써 세부담 형평성 제고

- 세출예산과 중복되거나 대체가능한 세제지원의 우선정비를 통한 재정의 합리적 배분

## I. 비과세·감면제도 정비가준

- ① “일몰 도래시 원칙적 폐지, 필요시 엄격한 검토를 통해 재설계 후 도입”하겠다는 새 정부의 정비 원칙 준수
- ② 새로운 비과세·감면제도의 신설 또는 기존 제도의 확대는 최대한 억제
- ③ 기존 제도 폐지 또는 개편시 수직적·수평적 형평성을 제고하고 제도의 정책목표가 잘 달성될 수 있도록 제도의 설계부터 검토하여 정비
- ④ 세출예산과의 연계 강화를 통해 중복 지원되거나 세출예산으로 대체가능한 경우 우선정비 대상에 포함시켜 재정의 효율성 및 효과성 제고에 기여

## II. 비과세·감면제도 분야별 정비방안

## 1. 투자 및 고용

- 투자의욕을 감소시키지 않고 고용창출과 고용의 질 개선에 대한 조세지원은 유지·강화
- 투자의 고용유발효과가 낮아지면서 일반 설비투자에 대한 세액공제제도를 고용 친화적으로 개편한 정책기조를 보다 강화하는 방향으로 개편
  - 긍정적 외부효과를 유발하는 특정 설비(환경보전, 에너지절약, 안전 등)는 고용 친화적 개편 대상에서 제외
  - 법령상 설치가 의무화된 시설, 세출예산으로

지원하는 시설은 세제지원을 축소·폐지

## 2. 연구개발

- R&D활동은 창조경제 구현에 필수적이며 긍정적인 외부효과를 유발하는 대표적 투자이므로 현행 제도를 유지·확대하며 국가경쟁력 제고에 중추적 역할을 하는 기초·원천연구 및 지식기반 연구개발 역량 강화
  - 다만, 기업규모별로 차등 적용되고 있는 연구개발 전담 인력 인정 기준에 대한 면밀한 검토 후 조정
  - 연구개발활동과 관련이 적은 일반직원의 인력 개발비에 대한 인정범위는 다소 조정할 필요
- R&D 관련 조세지원제도 중 준비금 손금산입제도는 유사한 해외사례를 찾기 어려우므로 제도를 단순화하여 국제기준에 부합하도록 개편
- R&D 결과물의 사업화를 촉진하기 위한 다양한 제도가 있으나 활용도가 낮고 실효성이 없으므로 제도의 폐지 또는 재설계 필요

## 3. 근로자(소득공제)

- 소득세 기능을 정상화하는 방향으로 개편
  - 우리나라 소득세수의 GDP 대비 비중은 OECD 국가들의 평균보다 크게 낮은 상황이지만 소득세 관련 비과세·감면은 법인세나 부가가치세보다 훨씬 커서 세수손실뿐만 아니라 소득재분배 기능도 저하된 상황
    - ※ 세목별 비과세·감면 비중: 소득세 47.8%, 법인세 27.1%, 부가가치세 17.8%
    - ※ 2000년대 평균 소득세수의 GDP 대비 비중: 한국 3.5%, OECD 평균 8.9%

- 국정과제 이행과정에서 저소득층 지원 강화를 위한 근로장려세제(EITC)를 확대하고 자녀양육지원을 통한 저출산 문제 완화에 기여할 자녀장려세제(CTC)를 도입할 계획이므로, 이를 감안하여 중복지원 성격의 소득공제 항목들의 조정 필요
- 소득공제 항목 중 역진성이 강하게 나타나는 항목들은 보험료, 의료비, 교육비, 기부금 등 특별공제 항목들이므로 이를 교정할 수 있는 세액공제방식으로 개편할 필요
- 특정한 정책목표를 위해 도입된 조특법상 공제 항목들 중 정책목표를 상당 수준 달성한 경우 축소 또는 폐지

## 4. 중소기업

- 중소기업은 새 정부가 구현하고자 하는 창조경제의 핵심 주체이므로 혁신성향을 배가하고 고용창출의 원동력이 될 수 있도록 중소기업 관련 비과세·감면제도를 고용 친화적이고 혁신 지향적으로 정비할 필요
  - 다양한 중소기업 관련 조세지원제도를 고용 친화적이고 혁신 지향적으로 개편할 필요
  - 창업·엔젤투자 관련 조세지원제도의 실효성 제고 차원의 개편 필요
- 흑자 중소기업들에 대한 조세지원은 유지하되, 정책목적이 달성되었거나 과세형평성을 저해할 정도로 특정 업종 또는 고소득 개인사업자에게 혜택이 집중되는 제도들은 우선적으로 정비
- 중소기업 보호 및 배려 차원의 지원은 세제지원보다는 금융 및 예산지원과 공정거래 강화 등 여타 지원제도를 활용하는 것이 바람직

- 수익성이 확보된 흑자 중소기업에는 세제지원의 긍정적 효과를 기대할 수 있으나 수익성이 확보되지 않아서 보호 및 배려가 필요한 적자 중소기업에는 세제지원 이외의 다른 형태의 지원이 보다 효과적

## 5. 저축지원

- 금융소득에 대한 비과세·감면제도들은 고액 금융자산가들에게 보다 큰 혜택을 주는 문제점이 있으므로, 이를 시정하여 취약계층의 저축을 지원하고 서민중산층의 재산형성을 지원하는 방향으로 개편 또는 폐지
- 소득요건이나 자산보유 요건을 강화하여 고소득자나 고액자산가들이 취약계층 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도(생계형저축, 조합 출자금·예탁금에 대한 저율과세)의 혜택을 받을 수 없도록 제도를 개편
- 금융소득종합과세 기준 금액을 2,000만원으로 인하하며 금융소득 과세 강화의 정책기조를 훼손하지 않도록 분리과세·비과세 대상 금융상품에 대한 후속조치 필요
- 세제혜택을 받을 수 있는 적격 투자의 한도가 설정되어 있지 않은 분리과세 대상 금융상품(부동산투자펀드, 선박투자펀드, 해외자원개발펀드)과 비과세 대상 장기저축성 보험 상품에 대한 과세 정상화 방안 검토 필요

## 6. 기타

- 농어민 등 취약계층에 대한 비과세·감면제도들도 단계적으로 축소하며 추가적으로 확대되는 세입으로 세출예산사업을 통한 지원을 확대할 필요

- 특정 계층, 특정 산업, 특정 경제행위에 대해 세제혜택을 과도하게 주는 경우 과세형평성을 악화시키고 시장의 가격구조 변화를 초래하여 효율적 자원배분에 저해되므로 이러한 제도들의 개편 필요

- 도입목적은 달성했거나 도입목적에 부합하지 않는 조세지원제도들은 폐지 또는 재설계하여 도입

- 과세형평성 제고를 위해 내국인 근로자 또는 법인에 대한 역차별적 조세제도에 대한 정비 필요

## III. 추가적 고려사항

- 명목세율 인상이나 새로운 세목의 신설과 같은 직접적인 증세방안을 고려하지 않고 비과세·감면제도의 정비를 통해 세입기반을 확대하겠다는 정부의 정책의지는 “넓은 세원, 낮은 세율”의 조세원칙을 준수하는 바람직한 정책방향으로 평가
- 다만, 세계적 경기침체 및 국내경기 부진 등 대내외 여건이 우호적이지 않은 상황에서 이해관계자들이 크게 저항할 가능성

- 무엇보다 우선되어야 할 사항은 비과세·감면제도 정비의 필요성에 대한 인식을 국회와 정부가 공유하고 비과세·감면제도의 중장기 정비방안에 대한 합의를 빠른 시일 내에 도출하고 입법화함으로써 비과세·감면제도 정비에 관한 불확실성을 제거하는 것임

- 제도적 변화에 대한 불확실성은 경제주체들의 의사결정을 지연시키고 경제활동을 위축시킴
- 따라서 빠른 시일 내에 중장기 정비방안을 명확히 발표할 필요

제 2 주제

비과세 · 감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성

I. 비과세 · 감면제도와 세출예산의 연계 강화 논의의 배경

- 비과세 · 감면제도가 정책 수단으로서의 장점을 일부만 가지고 있지만, 정보의 불투명성과 실효성 있는 관리가 이루어지지 않는 문제를 안고 있으므로, 이를 개선하기 위한 정책적 노력 필요
- 비과세 · 감면제도의 문제는 근본적으로 투명성이 낮다는 사실에 근거하고 있으므로 투명성 제고를 위한 노력을 경주할 필요 있음
  - 투명성 제고의 첫걸음은, 비과세 · 감면으로 인해 감소되는 조세 수입의 크기를 객관적으로 추정하고 공개하는 것임
  - 동시에 개별 비과세 · 감면의 정책적 목적과 수혜 대상을 명확히 공개하고 명시적으로 설정해서, 사후적인 점검이나 평가가 가능하도록 해야 함
- 비과세 · 감면제도를 정부 예산과 유사한 수준의 관리를 받도록 하기 위해서는 주기적인 모니터링 및 평가체제 수립과 예산 지출과의 연계성을 강화하는 것이 필요함
  - 우리나라의 비과세 · 감면 관리제도는 비과세 · 감면 자체에만 초점을 두고 운영되었음
  - 개별 비과세 · 감면제도 자체만을 점검하는 것이 아니라, 비과세 · 감면이 국가재정에 미치는 영향을 고려하면서, 예산지출이라는 대안과 비교 분석하는 체제의 강화가 필요함

- 개별 비과세 · 감면제도의 기회비용을 분명히 하고, 동시에 유사한 정책목적 달성을 위한 예산지출이라는 수단이 존재함을 명시적으로 연계시킴으로써, 정책수단 선택의 합리성을 제고할 수 있음

- 비과세 · 감면제도와 세출예산의 유사 · 중복 가능성을 일차적으로 진단한 현황은 다음과 같음
  - 181개의 조세지출을 20개 정책 분야로 분류하여 점검한 결과임
    - \* 주의: 일차적으로 점검한 결과이므로, 예시적인 수치로만 활용
  - 세출예산사업과 유사 중복 가능성이 있는 비과세 · 감면제도가 181개 점검 대상 중 42개로 파악됨
  - 2013년 전망치 기준으로 보면, 총조세지출액 185,722억원 중 74,978억원에 해당되며 금액 비중으로는 40.3%를 차지함
  - 유사 중복성이 있는 세출예산사업의 2013년 예산액은 131,043.4억원임
- 본고에서는 비과세 · 감면제도를 세출예산과 어떻게 연계시킬 수 있을지를 논하고자 함
  - **(총량적 연계)** 유사 정책분야의 세출예산 총량과 연계하여, 조세지출 예산총량을 관리하는 방안
  - **(미시적 비교 분석을 통한 연계)** 개별 비과세 · 감면제도와 유사한 정책 목적을 추구하는 예산 사업을 미시적으로 비교 분석하는 방안

## II. 비과세·감면제도와 세출예산의 연계 강화 방안

- 비과세·감면제도와 세출예산의 연계는 두 단계로 진행 가능
  - 비과세·감면 총액과 세출예산 총액을 통합한 정책분야별 지출한도 총액 설정을 통해, 정책분야별로 비과세·감면액을 포함한 총량 통제
  - 정책 분야별 유사 중복 가능성이 있는 비과세·감면제도와 세출예산사업의 미시적 비교 분석을 통해, 비과세·감면제도와 세출예산사업의 구조조정 추진
- 조세지출을 세출예산과 연계하여 총량 관리는 다음과 같이 추진 가능
  - 정책 분야별로 총량관리 단위 설정
  - 총량관리 단위 내에, 세출예산과 조세지출을 모두 포함하여 한도 설정
  - 조세지출액은 추정치이고 예측 불가능한 부분이 있으므로, 세출예산에 대한 한도는 구속력 있게 설정하고, 조세지출액은 어느 정도 오차범위를 인정하여 시사적인 한도(indicative ceiling)를 설정
  - 해당 정책 영역에서의 예산편성이나 조세지출 승인시, 이러한 시사적인 총지출한도(indicative ceiling)의 크기를 고려
  - 시사적인 총지출한도와 실제 조세지출과 세출예산 금액의 합의 비교를 통해, 해당 정책 분야의 총량적 재정여건 제시
  - 이러한 총량적 재정여건을 고려하여, 해당 정책 영역에서 유사한 세출예산 사업과 조세지출의 미시적인 비교 분석을 통해 양자 간의 조정 실행
- 미시적 비교 분석을 통한 연계 강화를 위해서,

다음의 두 단계로 분석 추진

- 비과세·감면제도와 세출예산 간의 유사 중복성 여부 판단
  - 정책목적의 유사성과 수혜 대상의 유사성 검토
  - 유사·중복성이 있을 경우, 비과세·감면제도와 세출예산사업의 정책적 수단으로서의 적합성을 비교 분석하여, 양자 간의 구조조정 추진
  - 정책적 수단으로서의 적합성이 미약한 비과세·감면제도나 세출예산사업은 축소 또는 폐지 추진
  - 비과세·감면제도나 세출예산사업이 모두 정책수단으로서 적절할 수 있으나, 총량적 재정여건이 여의치 않은 경우는, 조세지출을 우선적으로 축소 또는 폐지 검토
- 비과세·감면제도의 세출예산과의 연계성 강화를 위한 방안을 본고에서는 예시적으로 제시하고 있으며, 이를 실효성 있게 운영하기 위한 정책과제는 아래와 같음
    - 총량 관리 차원에서의 예산과의 연계를 위해서는, 예산편성 과정 자체도 총량관리 방식을 실효성 있게 운영해야 함
    - 조세지출의 세출예산과 비교하기 위해서는 조세지출 판단 기준과 조세지출액 추정 방식에 대해서도 근본적인 재검증을 통해, 가능한 한 의미 있는 추정치를 도출할 필요 있음
    - 제도 운영 여건과 관련하여서는, 기획재정부 내의 세제실, 예산실, 그리고 재정관리국 사이의 적절한 역할 분담을 통하여, 원활한 협업을 이루어지도록 해야 할 것임

**토론 요약**

**비과세·감면, 정책효과 거두었지만 불합리한 요소 걸러내야**

문창용 / 기획재정부 재산소비세정책관

총론적인 측면에서 문제점을 잘 지적했고, 각론은 견해 차이가 있을 수도 있지만 전반적으로 잘 정리된 것 같다.

비과세·감면은 30조원 정도 되는데, 급격히 늘어난 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 이것이 재정정책의 중요한 수단이기 때문에 활용한다. 세제실에서는 가급적 방어하려고 하지만 다른 부처에서는 세제 감면 없이는 정책의 완성도가 떨어진다는 차원에서 세제지원을 항상 넣으려고 노력한다. 299명의 의원 중 상당수가 조세관련 발의를 많이 하는데, 합리적인 개선에 대한 것도 있지만 조세감면에 관한 것이 대부분이다. 모두 통과되지는 않지만 일부분이 계속 통과되다 보면 꾸준히 비과세·감면액이 늘어나는 것이다.

예산사업과 비과세·감면사업은 성격상 상당한 차이가 있다. 예산사업이 1,000억원이면 몇 년에 걸쳐 1,000억원 사용으로 끝나지만, 비과세·감면은 일몰을 연장하면 기존 목표금액보다 몇 배 늘어나는 재정사업이 되는 것이다. 비과세·감면은 눈으로 확 드러나지 않기 때문에 사후관리 측면에서 블랙홀이 있다.

그러한 차원에서 최근 조세지출성과관리제도를 도입하고 국세 감면의 총량치를 국가재정법에 포함하는 등 사후관리적 측면을 계속 도입하고 관리하고 있지만, 새로운 비과세·감면제도가 생겨나다 보니 감면액을 눈에 띄게 줄이지 못하는 한계가 있다.

관련된 단체, 협회, 부처 등에서 반대하여 계속 일몰연장이 되다 보니 정부는 본의 아니게 거짓말을 한

셈이 되었다. 그러나 비과세·감면은 정비할 경우 윈-윈 게임이 아니라, 한쪽은 혜택이 줄어드는 것이기 때문에 정비가 쉽지 않다.

정부에서 비과세·감면제도를 통해 정책적 효과를 아예 거두지 않은 것은 아니다. 신용카드 공제제도를 통해서 과표양성화되고 기업의 투자를 유도하여 경제 성장에 기여한 점 등 긍정적 성과가 있었다. 그러나 성과가 있었던 것은 정비 원칙을 세워서 합리적인 출구전략을 찾아야 한다. 또, R&D 투자의 경우 전체적으로 줄인다는 게 아니라, 상당히 지원을 많이 하고 있다. 필요하지만 불합리한 요소를 걸러내자는 취지이다.

직제개편을 하면서 예산실과 세제실이 함께 있도록 하여 전체적인 그림을 볼 수 있게 했는데, 연계가 되면 재정지출이 효율적·합리적으로 될 것이다.

**고용창출 세액공제, 오히려 확대해야**

배상근 / 전국경제인연합회 경제본부장

오늘의 주제는 굉장히 중요하며, 특히 ‘넓은 세원 낮은 세율’이라는 큰 대명제 아래에서 비과세제도의 정비 필요성에 대해서는 공감할 수밖에 없다. 다만, 비과세·감면제도는 각각의 이유, 목적, 이해관계자가 다양하므로 실질적으로 개별 안건이 정비되기 어려운 점이 있다. 또한 이제껏 공제를 받아왔으며 일몰이 도래했더라도 반복적으로 연장되어 왔던 비과세·감면제도 범위를 갑자기 축소할 경우 상실감은 클 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 조세체계 쪽에 조금이라도 관심을 갖고 연구한 사람이거나 생각해 본 사람의 입장에

서는 비과세·감면제도는 정비되어야 마땅하다고 볼 것이며, 특히 정비 방향의 하나인 '일몰 도래시 원칙 폐지이고 필요시 엄격히 고려·검토해서 필요하다면 재설계한다'는 부분에 대해서도 크게 공감한다. 문제는 '필요하다면'이라는 부분에서 과연 어디에 방점을 두었느냐는 것이다. 개인적으로는 첫째, 국가 경쟁력 측면, 둘째, 박근혜정부의 대표적인 국정과제이자 목표의 하나인 고용률 70%가 아닐까 생각한다.

이 두 가지 측면에서 오늘 발표된 안은 이렇지도 저렇지도 않은 측면이 있다. 특히 투자와 연결시켜서 고용과 연계를 강화하는 방향, 이른바 고용창출 세액공제 같은 경우가 단순히 투자만으로는 안 되고 고용과 연계되어야만 될 수 있다는 내용을 담고 있는 부분이 대표적인데, 이미 지난번에 대기업 쪽에서는 이 부분에 대한 정비가 일차적으로 있었다. 추가적인 비과세·감면제도를 없애는 부분에 대해서는 논의를 안 하겠다는 내용이지만, 그럴지라도 고용률을 높인다는 측면에서 엄격하게 재검토하고, 필요성을 생각해 보면 이 부분은 오히려 범위나 공제율을 확대하는 방향으로 생각해봐야 되지 않나 하는 생각이고 그 내용 면에서도 큰 기업이라고 기본 공제율을 낮추는 부분에 대해서는 재검토가 필요하다고 본다.

그 이유는 다음과 같다. 첫째, 대기업의 세액공제 부분이다. 청년층을 조사해 보면 주로 다섯 곳 정도를 취직하고 싶어 하는데, 공무원, 공기업, 외국계기업, 금융계, 대기업이다. 그러나 청년층이 가고자 하는 다섯 군데 중에 이미 대기업을 제외한 네 군데는 새로운 고용창출은커녕 유지조차도 어려운 상황이다.

그런데 청년층이 가기를 희망하는 대기업 쪽의 고용창출 세액공제의 대상범위나 세율을 조정한다면 청년층의 고용을 높이겠다는 의지를 담은 안이라고 보기가 좀 어렵다는 측면이 있다. 특히 중소기업에는 고용과 관련된 지속적인 지원이 있긴 하지만, 중소기업의 일자리의 25만개 이상이 항상 남고, 외국인의 쿼터

를 늘려달라는 주장이 많을 정도로 청년층이 잘 가지 않는다는 문제가 있다. 이런 측면에서 실제 청년들이 원하는 일자리를 만들기 위한 청년층 고용과 연계된 세액공제라는 부분을 생각해 보면, 이번엔 안은 어느 정도 한계가 있지 않나 생각한다.

두 번째로, R&D투자 세액공제 부분이다. 이 부분이 왜 중요하냐면, 우리나라뿐만 아니라 세계 각국에서 R&D투자에 대한 세제지원이나 다른 금융지원은 광범위하게 이루어지고 확대되는 추세가 대부분이며, 특히 R&D투자는 한 개 기업의 성장동력뿐만 아니라 미래 우리 경제를 짊어갈 나날 산업의 경쟁력이나 기업의 경쟁력을 담보하기 때문이다.

특히 주요 선진국들이 R&D투자나 기술개발을 적극 지원하고 있는 상황에서 개방경제인 우리나라에서 기업이 글로벌 경쟁력을 유지해야 우리 국민의 일자리 유지 및 보다 많은 일자리의 창출을 위해서도 도움이 될 뿐만 아니라 지속적인 기업과 국가 경제의 발전을 기대해 볼 수 있다. 이런 점에서 볼 때, 원칙적으로는 폐지지만 필요시 엄격 검토해서 재설계한다는 측면, 다시 한 번 제1원칙을 떠올려본다면 R&D투자 세액공제 부분에 대해서는 보다 과감하게 국가경쟁력 차원에서, 우리 기업경쟁력 차원에서, 미래의 성장동력을 확보한다는 측면에서 보다 전향적인 재검토가 필요하지 않나 생각한다.

## 효율성·형평성 측면 고려해 존폐 여부 판단해야

성명재/홍익대학교 교수

비과세·감면제도는 본래의 목적과 취지가 있으므로 부합하는 효과가 없다면 당연히 철폐하는 것이 마

땅하다. 그러나 만약 비과세·감면의 존재 이유가 분명하고 타당성이 인정되며 소기의 효과가 있다면, 얼마나 정책효과가 유효한지의 여부를 기준으로 적정성을 판단하는 것이 바람직하다.

일반적으로 비과세·감면은 도입하기는 어렵지만 일단 도입되면 그 자체가 생명력을 얻어서 계속 생존하고 성장하는 것이 특징 중 하나라서 비효율성이 많을 가능성이 높다. 그러나 계속 비과세·감면 축소에 대한 논의도 많으므로 ‘축소를 위한 축소’ 논의가 되지 않을까 조심스러운 것이 사실이다. 새정부가 출범하면서 비과세·감면의 축소를 통한 재원마련을 약속하였는데, 적정성을 검증하기 전에 감축을 통한 재원마련 규모를 미리 설정하는 것은 비과세·감면 축소라는 정책목표를 달성하는 데 있어 도움이 될 수 있지만, 동시에 위험성도 높다는 점에 유의할 필요가 있다.

비과세·감면의 존재 여부를 판단하기 위해서는 존재 이유, 예를 들면 외부성, 공공성(비배제성 등), 문턱효과 해소·완화를 위한 지원 등의 필요성·적정성 등을 검증할 필요가 있다. 또한 만약 비과세·감면의 목적이 효율성이 아닌 형평성의 측면에서 강조되는 경우가 아니라 경제적 효율성이나 지원을 통한 성장동력 배양 등을 도모하는 것이라면, 비과세·감면제도의 적정성 등의 검증을 위해서는 탄력성 분석 등을 포함한 심층 연구가 동반될 필요가 있다. 만약 탄력성 검증 결과 탄력적이라면 지원이 필요하지만, 탄력성이 저하되어 지원 없이도 지속적 생존이 가능한 상태라면 지원을 중지해야 한다. 그러나 만약 그런 경우에도 지원을 철폐하지 않으며 기득권화하여 자원배분의 낭비 가능성이 높은 것이 현실이다.

지원의 목적이 형평성 제고에 있다고 할 때 과연 정책목적에 부합하게 작용하고 있는지 검증이 필요하다. 예를 들어, 이자소득 저율과세 상품 같은 경우는 저소득층의 저축 여력이 매우 낮으므로 실익이 낮을

것이다. 만약 중산층의 재산형성이 목적이라면 어느 정도 허용하는 것이 바람직하다.

소득세의 특별공제에서는, 비과세·감면 축소 차원에서 축소를 기정사실화하거나 바람직하다고 일반적으로 논의하는 것은 위험에 빠질 가능성이 있다. 특별공제가 인적자본에 대한 유지·보수 비용의 의미를 지닌다면 형평성 측면에서의 축소·폐지 논의는 원칙적으로 불합리하다. 비과세·감면(또는 소득공제)의 목적이나 존재 이유 등에 따라 해석이 180도 달라질 수 있다. 현재 특별공제가 소득재분배 효과를 떨어뜨리는 것은 사실이나, 항목 자체의 문제라기보다는 소득세의 면세점이 지나치게 높고 세부담 집중도가 매우 높게 설정되어 있는 현행 소득세의 부담구조에 기인하는 것이지, 항목 자체의 문제점은 아니다. 형평성의 관점에서 보면 100% 축소·폐지가 바람직하지만 특정 목적을 가진 보험료, 의료비, 교육비 특별공제 등은 해당 비용을 무엇으로 볼 것인지에 따라 비과세·감면의 정당성을 제대로 판단할 수 있다.

주로 소득공제 등과 관련하여 중복 지원의 성격이 짙은 것은 축소·폐지가 바람직하다. 신용카드 사용액 소득공제 등은 세경감 제도가 아니라 과표양성화를 도모하기 위한 잠정적·일시적인 정책도구일 뿐이므로 우선 철폐해야 한다.

차라리 부가가치세 면세범위 조정 방안에 대한 검토가 더 바람직할 것이다. 통계분류상의 차이에 의해 비과세·감면으로 볼 것인지 제도의 뿌리로 볼 것인지는 학문의 편의상 분류하는 것일 뿐, 실제 납세자와 국민의 입장에서는 그런 구분이 무의미할 수도 있다. 그 밖에 부가가치세 세율인상 문제도 전향적으로 같이 살펴봐야 한다. 비과세·감면이 따로 노는 것이 아니라 여타의 과세체계와의 결합을 통한 세부담 경감·지원의 의미가 있는 만큼 단순히 비과세·감면 자체만 보는 것도 문제를 너무 협소하게 보는 것이라고 할 수 있다.

## 정책목적에 맞는 현실적 개편 논의 아쉬워

안현실/한국경제신문 논설위원

오늘 발표된 자료를 보면서 느낀 점은, 총론은 사실 흠잡을 데 없는데 막상 각론에 들어가서는 철학과 원칙도 없이 뒤죽박죽이 되어 총론과 각론이 따로 놀고 있다는 것이다. 조세연구원에서 밝힌 비과세·감면제도의 문제점을 지적한 부분들, 예를 들어 항구화 및 기득권화 경향에 따른 세수기반 약화, 정책목표에 부합하지 않거나 실효성이 없는 제도 정비, 조세부담의 수직적 형평성을 저해하는 공제방식의 문제, 세제의 중립성 및 수평적 형평성 저해 가능성의 문제, 소득세 비과세·감면제도의 편중 현상 등은 모두 문제점으로 지적된다.

특히 새 정부 국정과제 지원을 위한 기존 비과세·감면제도의 개편이라는 문제점에 대해 지적한 부분에서, “중소기업이라고 마구 퍼주어서는 안 된다. 중소기업도 고용과 혁신적인 측면에서 성장하려는 중소기업 쪽으로 세제를 개편해야 한다”거나 “대기업에 대해서 ‘편중’이라고 하는 부분들을 개선하려 들다 보면 중소기업에서 대기업으로 성장하려고 했을 때 혜택이 줄어들어 성장 인센티브가 약해질 것” 등의 진보적인 문제점도 지적하고 있다. 그래서 총론 부분에서 밝힌 방향이라든지 문제점에 대해서는 사실 하나도 나무랄 데가 없다.

그런데 막상 분야별, 항목별로 이야기해 놓은 부분들을 보면 박근혜정부 5년 동안 그냥 비과세·감면제도를 통해서 18조원이나 되는 액수를 채우기에 급급하다는 인상, 그러다보니 원칙과 철학이 모두 무너진 듯한 인상을 받게 된다.

투자 및 고용 항목을 보면, 총론에서 밝힌 것과는 달리 일단 대기업과 중소기업을 구분해서 접근하려는 기초가 역력하다. 내용적으로도 환경이라든지 예나

지, 안전 부분에 대한 세액공제율을 일반 생산성 투자 수준에 비추어 내리는 방안을 강구하겠다는 주장인데, 이는 현재 시대 흐름을 고려하지 않은 것이다. 일단 대기업을 중심으로 좀 축소해서 거두어 들이겠다는 데 급급해 하는 것 같다.

연구개발 항목을 보면, 중소기업의 연구전담 인력의 학력기준을 높이겠다는 부분은 현실을 도외시한 측면이 있다. 이는 어떻게 보면 학력 인플레이를 더 조장하는, 현실에 전혀 맞지 않는 접근을 하고 있는 것이다. 고등학교를 졸업하였다고 해서 연구인력이 될 수 없는 것이 아니다. 예컨대 특성화고를 졸업하고 4년간 연구를 한 사람과 막 대학을 졸업한 사람 중 누가 더 연구인력으로 적합한지는 생각해 볼 점이 있다.

다음으로 기술개발준비금, 연구개발준비금은 우리나라에만 있고 해외에는 없으니까 없애겠다는 논리인데 타당하지 않다. 준비금 제도는, 지금은 물론 이자율이 낮아서 실효성이 좀 떨어졌는지는 모르겠으나, 기업들이 실제로 활용하고 있다. 그 활용이 제대로 되었느냐, 안 되었느냐라는 부분을 보고 판단을 해야지, 선진국에 없고 한국에만 있다는 식의 논리를 가지고 폐지 여부를 논한다는 것은 타당하지 않다.

또한 사업화 관련 세제를 손보겠다는 것도 그렇다. 기술 취득과 관련된 부분이 별로 활용성이 없다고 하나 오히려 창조경제를 생각한다면 폐지됐던 기술이전 세제를 부활해, 기술이전과 취득이 선순환되도록 사업화 세제를 다시 설계해서 활성화하는 방안을 강구하는 게 옳은 방향이라고 생각한다.

다만, 연구개발세제와 관련해서 전향적이라고 평가하고 싶은 부분은 있다. ‘중소기업과 대기업 간의 세액공제율 차이가 굉장히 크다, 그 갭을 축소하는 방안을 강구하겠다’고 한 부분이 그렇다, 사실 대기업이 연구개발투자를 많이 하기 때문에 세액공제나 혜택을 더 많이 받는, 극히 상식적인 부분이 있음에도 불구하고, 연구개발투자가 대기업에 편중되어 있다고 정치

권에서는 문제를 삼고 있다. 이 상황에서 조세연구원이 극단적인 경우이지만 중소기업과 대기업 간의 연구개발투자에 대해 단일세액 공제율을 밀어붙일 용기가 있을지는 의문이다.

또 한 가지, 중소기업과 관련된 항목에 대해 말하고 싶은 게 있다. 고용과 혁신 성향이 높은 중소기업이 좀 더 많은 세제혜택을 받고, 정체되어 있거나, 단지 중소기업이라는 이유로 세제혜택을 받는 경우는 바람직하지 않다고 총론에서 분명히 적시했음에도 불구하고 정작 그걸 상징할 수 있는 대표적인 항목의 손질은 보이지 않는다. 열거된 것들은 거의 겹가지에 해당되는 것들이다. 좀 더 본질적인 부분을 건드렸으면 좋겠다. 이 부분은 조세연구원이 정치적으로 너무 뜨거운 논쟁일 될 것 같아 피해간 느낌조차 든다. 결론적으로 총론의 방향과 문제점에 맞춰서 용기 있는 개편이 됐으면 좋겠다.

## 중소기업에 대한 조세지원 더 늘려야

유효중 / 중소기업중앙회 정책총괄실 전문위원

현재 중소기업에 대한 지원제도는 창업, 자금조달, 투자 및 연구개발, 사업운영 등 거의 모든 단계에 걸쳐 광범위한 우대지원제도를 운용중에 있다.

조세지원으로 인하여 중소기업의 안정적 성장에 미약하나마 도움이 되고 있다는 것을 더 잘 알겠지만 여러 가지 연구자료 등에서 실증을 통하여 검증되었다. 차후로도 현행 중소기업에 대한 조세지원은 조세지출 예산제도와 연계하여 조세혜택을 줄일 것이 아니라 더욱 강화해야 한다는 게 중소기업중앙회 입장이다. 또한 조세지원제도를 일몰이나 아니냐의 이분법적으로

로 따질 것이 아니라 여러 가지를 고려하여야 할 것이다.

의제매입세액공제와 관련하여 작년 2/102에서 중소기업조업체 같은 경우 4/104로 오른 것과 관련하여 정부 쪽에서 불만이 많았다. 그러나 의제매입세액공제도는 면세로 인한 비효율, 즉 누적효과와 환수효과를 제거하거나 완화하기 위한 제도인 데 반해, 예전에 음식점업의 경우 8/108로 오른 경우 등 세제개편 때마다 국가에서 보조금이라는 의미로 의제매입세액공제율을 인상한다는 코멘트를 했다. 결국 이론적으로 접근해야 하는 제도에 대하여 국가에서 자초한 면이 있지 않나 생각된다.

비과세·감면의 정비라는 논의에 대해 전적으로 동의하지만, 정책목적은 평가하는 사후관리가 잘 되고 있느냐를 먼저 따져봐야 할 것이다.

조특법에 따라 비과세·감면 운영방향 및 정비계획 수립과 관련해서 전문가들의 자문을 받고, 감면평가위원회에서는 매년도 조세감면제도 운용방향 및 정비계획을 심의하게 된다. 부처별로 '조세감면평가서'를 기획재정부 세제실에 제출하여 이에 대해서도 심의·평가한다. 그런데 부처별 '조세감면평가서'의 심의·평가기준이 외부에 알려진 바가 없다. 조세감면평가서를 국회에 제출할 의무도 없다. 사후관리는 정부의 자체평가수단일 뿐이다.

그 결과 정책목적은 달성하거나 그 효과가 의심스러운 경우에도 비과세·감면이 지속되는 사례가 나타난다. 예를 들어 임투자세액공제의 경우 2010년 조세감면평가서에 따르면 지식경제부는 임투자세액공제를 포함한 비과세·감면에 대한 것을 기획재정부에 제출했다. 그런데 조세감면 효과에 대해 부정적인 평가가 있음에도 불구하고, 조특법시행령 제135조에 해당하지 않아 법령상 조세감면평가서 제출대상 감면항목이 아니라는 이유로 평가에서조차 누락되기도 했다. 이런 이유 등으로 정책목적은 달성하거나 그 효과

가 의심스러운 경우에도 비과세·감면이 지속되고 있다.

다시 임시투자세액공제를 예로 들어보면 35년 동안 20여 차례 개정을 거쳐서 고용창출투자세액공제로 바뀌었고 시행이 2년 정도 되었는데, 중소기업보다는 대기업에 혜택이 많이 돌아갈 뿐 아니라 투자와 고용의 불일치로 효과가 없을 것으로 중소기업중앙회와 국회예산정책처에서 예측한 바 있는데, 이를 점검하여 유지할 것인지 개편을 할 것인지 선택하는 것이 매우 중요할 것이다.

정부는 2010년 이래로 「국가재정법」에 따라 직전·당해·다음연도의 국제감면 실적 및 추정금액을 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출한다. 조세지출과 재정지출의 통합관리를 통해 재정건전성을 꾀할 수 있다고 보는 것으로서 납세의무자에 대한 보조금 지급 방식을 비과세·감면을 통한 조세지출로 할 것인지 예산배분을 통한 재정지출로 할 것인지를 사후관리와 연관지어 관리하는 것인데 이는 매우 바람직하다고 생각한다.

또한 주제발표시 중소기업에 대한 공제규모가 3위(13.6%)라고 했는데, 세수부족을 이유로 중소기업을 포함한 모든 기업에 대한 조세지원을 축소하려는 정부 정책은, 더 잘 아시다시피 중소기업이 국가 전체 산업 중에서 사업체 수, 종업원의 고용효과, 기업의 생산성, 부가가치 등 모든 부분에서 높은 비중을 차지하고 있어 국가산업의 근간이 되고 있는 만큼 중소기업에 대한 조세지원을 축소할 것이 아니라 더욱 더 강화하고 조세정책에 국한하지 않고 저리자금 지원 등 다방면에서 시행하고 있는 중소기업에 대한 지원책을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

## 근로자들이 받을 충격 고려 완급 조절해야

홍기용 / 한국납세자연합회 회장, 인천대 경영대 교수

우선 오늘 발표의 비과세·감면과 관련하여 비효율적인 면을 정비하고 보완하겠다는 큰 틀은 누가 봐도 잘 되었고, 또 그런 방향으로 진행이 되어야 할 것으로 보인다. 그런 측면에서 이것은 오늘 당장, 올해 당장 해결할 일은 아니고 계속해서 끊임없이 검토해 나가야 할 사안이라고 할 것이다.

그러나 비과세·감면이 올해 들어 대폭적으로 나오게 된 것은, 여러 가지 시기적으로 상당히 어려운 점도 없지 않는 것으로 보인다. 거시경제 측면에서 보았을 때 상당히 어려운 측면도 있어, 비과세·감면이 제대로 시행될 수 있는지에 대해 상당히 우려된다.

특히 박근혜정부가 들어서면서 여러 가지 복지재원 이야기를 하면서 지하경제 양성화와 비과세·감면 축소에 대한 논의와 관련해서 이 논의가 나왔기 때문에, 많은 사람들이 기존의 수십 년간 해 왔던 비과세·감면의 비효율을 제거하기 위한 목적이라기보다는 복지재원의 목표세수를 맞추기 위한 일환으로 갑자기 대폭적으로 이번 안을 마련하지 않았나 하는 의심도 가질 만하다. 전체적으로 보았을 때 그런 측면이 없든 비효율적인 측면은 제거를 해야 하기 때문에 계속해서 정비해 나가야 할 것으로 보인다.

그러나 몇 가지 생각해 보아야 할 것은 첫째, 근로소득자와 자영업자 간의 소득세 격차를 고려할 필요가 있다. 비과세·감면이 제대로 수행되려면 국민의 마음을 읽어야 되는데, 우리 국민 중 2011년에 원천징수대상 1,500만명의 근로자 중 실제로 세금을 낸 990만명의 세금부담 가중은 부담되는 정책이다. 2011년에 근로자들이 낸 세금이 18조 3천억원인데, 상당한 인원인 자영업자들이 낸 세금은 약 13조원이다.

이번 발표문에서 비과세 축소의 여러 가지 전제 중

하나, 우리나라가 OECD국가에 비해서 GDP 대비 소득세 비중이 아주 낮은 이유는(즉 OECD는 지금 8.9%인데 우리는 3.5%) 우리나라가 비과세·감면이 크기 때문에 발생한 것으로 보인다. 그러나 우리나라가 GDP 대비 소득세 비중이 낮은 것은, GDP에 비하여 실제로 자영업자 등이 소득세 신고단계에서 필요 경비(기준경비율, 단순경비율 등도 포함) 과소 등을 통한 소득세 축소에 기인한 것으로 본다. 이는 필요경비 등을 제대로 확인할 수 없는 지하경제가 형성되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 자영업자에 대한 세금이 제대로 거치지 않는 상황에서 근로소득자의 비과세·감면 축소는 무리가 있다. 실제로 국세청에서 2011년에 세무조사를 한 결과 개인사업자의 경우, 소득탈루율이 수입금액 50억원 초과에서는 29.8%이고, 50억원 이하는 평균 41.7%였으며, 법인사업자의 경우에는 수입금액 5,000억원 초과시에는 3%였으나, 100억원 이하에서는 67%였다. 이런 이유로 국민의 대다수에 해당하는 1,000만명의 근로자들은 자영업자의 지하경제도 제대로 양성화되지 않은 상태에서 근로자들에게 집중적으로 비과세·감면 축소를 하는 것에 쉽게 동조할지 염려스러운 부분이 있다.

두 번째로, 발표문에는 고소득자일수록 소득공제는 저소득자보다 큰 혜택을 받기 때문에 조세부담의 수직적 형평성을 저해한다고 지적하고 있다. 100만원이 건힐 때 한계세율이 6%의 세금구간에 있는 사람은 6만원만 세금을 줄이는데, 고소득자는 38%, 38만원의 혜택을 보니 고소득자들이 소득공제를 통해서 엄청난 혜택을 보고 있다고 언급하고 있는데, 이를 소득공제에 적용하는 경우 일반인에게 오해의 소지를 줄 수도 있다. 그 이유는 소득공제의 대부분은 근로자의 최소경비에 해당되는 것이기 때문에, 대부분의 나라에서는 최소경비에 해당하는 소득공제 부분은 과세소득에서 제외하고, 그 이상의 소득에 대해서만 초과누진세를 부과하고 있는 것이 일반적이기 때문이다.

소득공제의 대부분은 인적공제와 특별공제가 차지하고 있는데, 이는 인간이 살아가는 데 최소한도로 필요로 하는 경비이다. 특별공제의 대표적인 것이 교육비, 의료비, 보험료이며, 이것은 다른 나라, 예를 들어 미국도 마찬가지로 소득공제에 포함되어 있다. 근로소득세를 계산함에 있어서 사람이 살아가는 데 필요한 최소경비는 일단 제외한 이후에 나머지 금액에 대해서만 초과누진세를 적용해서 부과되는 것이 원칙이고, 대부분의 나라에서도 이와 같이 적용되고 있다.

그러나 고소득자에 대한 소득공제를 줄이려면, 대폭적인 비과세·감면의 세액공제 전환보다는 올해부터 적용되는 소득공제한도(현재, 특별공제 2,500만원 한도)를 조정하는 것이 더 바람직할 수 있다. 또한 근로자의 재산형성을 위한 세금우대저축 등도 일정한도 내까지는 계속해서 세제혜택을 부여하는 것이 좋을 것이다.

셋째, 경제활성화 및 고용창출 등 거시경제에 큰 영향을 미치는 기업에 대한 비과세·감면의 경우에는 개인과 다른 시각에서 볼 필요가 있다. 대기업은 조세비용이 증가하는 경우 부가가 조정 등으로 중소기업 등에 전가할 수 있고, 상당한 소액주주가 존재하며, 외국투자자가 많이 참여하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 기업에 대한 비과세·감면조정 등 조세정책은 어느 정도 비효율이 있다고 하더라도 수출에 대부분을 의존하는 국내기업의 국제경쟁력 약화 등 여러 가지를 고려하여 급격한 변화보다는 시기적으로 완급을 조절하며 추진할 필요가 있다고 본다.

결론적으로, 발표문의 비과세·감면에 대한 대책의 전반적인 것은 상당히 옳은 방향이고 바람직한 측면이 있다. 그러나 현재 우리나라가 겪고 있는 어려운 거시경제지표 등을 고려하고, 또한 근로자들이 받을 충격 등도 배려하여, 급격한 조정보다는 완급을 조절하면서 해 나가야 효과적일 것으로 보인다.

## 전체 감면에 대한 동시 종합정비방안 마련 필요

김우철/서울시립대 교수

비과세·감면 정비의 실행가능성을 제고하는 것이 가장 중요하고, 이와 관련하여 감면정비의 방법과 시기를 설정함에 있어 세심한 주의가 요구된다.

과거 매년 일몰 도래 시기에 각 감면에 대해서 폐지 또는 연장의 이분법적 논의를 통해 개별적인 정비가 이루어졌다. 이러한 개별적 정비 방식은 사실상 실패로 판명되었으며 정치적 저항과 로비에 매우 취약하다. 이번 경우에는 226개 전체 감면에 대해 동시에 종합적인 검토를 해서 패키지식 정비방안을 도출해야 한다.

올해 안으로 종합정비방안을 반드시 도출하고 입법화 노력을 해야 한다. 일몰 도래 연도로 논의나 입법화를 연기해서는 안 된다. 정부 계획 중 2013년 정비 비중이 5.7조원 중 3.4조원으로 가장 높은 반면 올해 일몰 도래하는 감면 중 자체평가 “미흡”이하는 총 1,900억원에 불과하다. 따라서 일몰 없는 비과세·감면(1.1조+4.5조원) 정비방안이 올해 중으로 도출되어야 하고, 가능하다면 2014, 2015년 일몰분에 대해서도 기본 정비계획을 마련해야 한다.

운영추진 주체와 관련하여 새로운 전담 조직의 필요성을 언급하였는데, 세제실이 운영주체로 적합하다. 기획재정부 내의 의견 및 정책조정엔 부처 내 자료 및 정보공유와 협의 기능 복원을 통해서 해결이 가능하며 정비과정에서 가장 중요한 것은 법안제출과 국회승인인데, 이를 담당할 수 있는 곳은 세제실뿐이다.

금융소득에 대한 비과세, 저율과세, 각종 감면에 대한 정비가 우선적으로 이루어질 필요가 있으며, 저소득층 저축장려 기능이 확인된 것들 이외에는 모두 축소하거나 폐지하는 것이 바람직하다.

소득수준에 따른 공제액의 변화 모습에 따라 개별

소득공제 항목을 증가형(소득증가에 따라 소득공제가 지속적으로 증가)과 평탄형 방식(소득이 증가함에 따라 소득공제액이 증가하다가 일정 소득구간 이후에는 일정한 수준이 유지되거나 약간 하락)으로 분류할 수 있다. 소득공제의 본래 취지는 소득을 획득하는 과정에서 공통적으로 요구되는 최소한의 필수적인 경비를 공제해 주기 위함이며, 일정한 한도 내에서만 허용되는 평탄형 공제가 본래의 취지에 더 잘 부합한다. 근로소득 관련 소득공제의 합리화 방안으로 다음의 몇 가지를 고려할 수 있다.

예를 들어, 근로소득공제의 경우 현재의 증가형 방식을 평탄형으로 전환하고 동시에 공제율도 축소하는 것이 필요하다. 1단계 조치로 현행 제도에 1,275만원의 상한선을 도입하여 4,500만원 초과분에 대한 추가 공제를 배제(5% → 0%)하고, 2단계 조치로 3,000만원 초과분에 대한 공제율을 현행 10%에서 5%로 인하하고, 1,200만원의 상한선을 도입할 수 있을 것이다.

인적공제는 필요경비성 성격을 가장 많이 갖고 있으므로 기본공제 중심으로 확대 개편하는 것이 바람직하다. 단기적으로 기본공제의 공제수준을 1인당 150만원에서 300만원으로 두 배 이상 증가시키는 것이 일차적으로 필요하며, 장기적으로 추가공제와 자녀추가공제를 폐지하여 보조금 지원제도로 전환하고, 기본공제의 공제수준을 1인당 500만원까지 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

교육비공제 대상을 축소하여 대학생 자녀 교육비공제(900만원)를 폐지해야 한다. 교육비공제는 기본적으로 근로자 본인의 비용만 허용하는 것이 필요경비의 원칙에 부합한다. 자녀의 교육비용공제는 국가가 지정하는 의무교육의 범위에 한정하여 매우 제한적으로 운용되어야 한다. 필요경비의 개념 측면에서는 교육투자 비용의 일부를 미래시점에 자녀가 얻게 되는 근로소득에서 공제하는 것이 적절하며, 이를 위해 ‘대학학자금 대출의 원리금 상환비용공제’를 도입하는



것이 타당할 것이다.

신용카드공제의 경우 공제혜택의 귀착효과를 살펴 보면 서민보다는 고소득층에게 대부분의 혜택이 돌아가므로 현금영수증 또는 체크카드에 대한 공제는 그대로 두더라도 신용카드에 대한 공제는 축소하거나 폐지하는 것이 필요하다. **KIPF**



## 공공부문 재정통계 산출방안

### 개요

- 주 제            공공부문 재정통계 산출방안
- 일 시            2013년 7월 4일(목) 15:00~18:00
- 장 소            aT센터 세계로룸(3층)
- 진행순서
- 15:00~15:20    개회사
  - ▶ 개 회 사    옥동석    한국조세재정연구원 원장
- 15:20~17:50    주제발표 및 토론
  - ▶ 사 회 자    김동건    서울대 행정대학원 명예교수
  - ▶ 발 표 자    홍승현    한국조세재정연구원 재정지출분석센터장  
『공공부문 재정통계 산출방안』
  - ▶ 토 론 자    박기백    서울시립대학교 세무학과 교수
  - 박성동    통계청 경제통계국장
  - 백웅기    상명대학교 금융경제학과 교수
  - 심충진    경실련 재정세계위원
  - 안현실    한국경제신문 논설위원
  - 이태성    기획재정부 재정관리국장
  - 장경덕    매일경제신문 논설위원
  - 정영택    한국은행 경제통계국 국민계정부장
  - 정정순    안전행정부 지방재정정책관

(가나다 순)

17:50~18:00    객석토론 및 종합정리

18:00            폐회

\* 본 원고는 2013년 7월 4일 한국조세재정연구원이 aT센터 세계로룸(3층)에서 개최한 「공공부문 재정통계 산출방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>



주제발표 요약

공공부문 재정통계 산출방안

1. 산출 배경

첫째, 지난 글로벌 금융위기로 전통적 재정관리에 있어서의 한계가 드러남으로 인해 보다 폭넓은 범위의 재정정보를 산출할 필요성이 증가했다. 둘째, 최근 WB, IMF 등 국제기구들이 연합하여 공공부문 부채 작성에 관한 국제지침을 발표하면서 국제비교가 가능한 재정통계 산출의 필요성이 높아졌다. 셋째, 재정투명성 제고를 통한 공공부문 위험에 있어서의 체계적 관리에 대한 필요성이 생겼고, 이는 박근혜정부의 국정과제 추진의 일환이기도 하다. 마지막으로 '12년 말 국제기준에 따른 일반정부 부채 발표를 하였으나 공기업들을 포함한 공공부문 부채에 대한 논란이 지속되어, 공기업까지 포함한 공공부문 부채를 국제기준에 따라 산출함으로써 불필요한 논란을 해소하고자 하는데 그 목적이 있다.

2. IMF의 『공공부문 부채통계 작성지침』 주요 내용

기존의 GFSM, SNA 등의 국제기준과 동일하게 발생주의 회계원칙을 적용하고 있으며, 포괄범위는 정부와 공기업이 직·간접적으로 지배하는 모든 제도단위로 일반정부부문을과 공기업부문을 모두 포함하게 된다. 또 하나의 원칙은 통합의 원칙으로, 공공부문을 하나의 단위로 보고 포괄범위 안에서 내부거래는 제거하게 된다.

이 지침에 나온 주요 산출 통계로는 총부채, 순부채 뿐만 아니라 요약표, 세부표, 비망향목표가 있으며, 다양한 기준으로 통계를 산출하여 재정위험을 여러 방면에서 파악하고 공표하고 있다.

3. 공공부문 재정통계 산출관련 주요 이슈

■ 공공부문 포괄범위

제일 큰 이슈가 포괄범위에 대한 것이다. 국제기준에서 공공부문은 지배성 기준을 만족하는 독립적인 제도적 단위이다. 우리나라는 '12년 말 통계개편을 통해 일반정부를 구분했기 때문에 이번 공공부문 확대에 있어 중요한 부분은 공기업들을 추가하는 것이다. 현재 우리나라에서 공기업 관련 기준은 세 가지로 공운법, 지방공기업법, 한국은행이 국민계정 통계작성기준에 의해 공공부문에 포함되는 공기업이 있다.

산출방안은 '08 SNA 지배성 기준에 따라 공운법과 지방공기업법의 적용을 받는 공공기관에 한국은행이 국민계정 통계작성기준에 따라 추가한 기관(7개)을 포괄하여 설정한다. 따라서 공공부문에 포함되는 공공기관은 '12년 기준 중앙 302개, 지방 137개로 총 439개로 구성한다.

■ 총당부채 및 우발부채 산출방안

연금총당부채는 국제기준, 해외사례 등을 감안하여 국민·사학연금 총당부채를 산출하되, 공공부문 부채에 합산하지 않고 별도로 부기하는 방식으로 공개하는 것이 바람직해 보인다. 다만, 총당부채의 구체적 산출방식이나 공표방식은 국제적으로 아직 논의 중인 이슈이므로, 향후 EU회원국들의 발표시기인 '17년 이후 점진적으로 산출·공표방향을 결정하고자 한다.

다음 이슈는 보증채무와 관련된 것이다. 국제기준은 일반적으로 보증채무를 비망향목에 포함시키고 있고 해외사례는 대부분 국가에서 보증채무를 우발부채로 처리하고 있으며, 국제비교용 부채총액에서는 제외하여 발표하고 있다. 우리나라의 경우 2010년 국가재정법 개정을 통해 '국가보증채무관리계획'에서 보증채무를 발표하고 있으나, 일반정부 부채를 산출함에 있어서 정부의 공기업에 대한 보증채무에 대한 논란이 있어 왔다. 이번 공기업들을 포함한 공공부문 확대

를 통해 이 같은 논란은 해소될 것이며, 다만 공공부문의 대민간부채는 국제기준에 따라 우발부채로 비망항목에 부기할 필요가 있다.

#### ■ 내부거래 제거

GFSM, PSDS 매뉴얼에 따르면 내부거래는 제거하는 것이 원칙이며, EU 또한 재정통계 산출시 내부거래를 제거하고 있다. 다만, '08 SNA는 원칙적으로는 통합하지 않지만 정부부문에 있어서는 통합이 유용할 수 있다고 설명하고 있다.

우리나라의 경우 2012년 재정통계 개편시 국민연금 등이 보유하는 국채를 내부거래로 보아 제외하되, 부기하여 공개하도록 개편하였다. 공공부문 통계에 있어서도 내부거래 원칙을 유지하되, 연금의 국채 보유분 등에 대해서는 부기하여 공개하는 것이 바람직해 보인다.

#### ■ 기타 고려사항

중앙정부와 지자체, 공공기관이 각각 다른 회계기준을 적용하고 있어 공공부문 통합시 문제가 발생할 수 있으므로, 부문별 회계기준의 면밀한 검토를 통해 공공부문 재정통계 산출에 필요한 문제점 파악 및 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

또한, 중앙정부와 한은, 통계청이 국가자산에 대한 통계를 개별적으로 집계하여 포괄범위, 평가방법 등의 차이로 국가자산의 규모가 상이하게 나타나고 있다. 기관마다 다르게 적용되고 있는 기준 및 평가방식 등의 통일을 추진하고, 직접적으로 조사되고 있는 정부의 재정통계를 기준으로 한은 및 통계청이 가공하여 사용하는 것이 바람직하다.

#### ■ 공공부문 재정통계 산출 관리방안

공공부문 범위 설정에 있어서 제도단위의 지배성 기준 충족 여부를 주기적으로 확인할 필요가 있으며

로 한은의 기준년 개편 주기 등을 감안하여 5년마다 재설정하도록 한다. 그리고 새로운 재정통계 산출로 인해 과거시계열로 소급하는 문제에 대해서는 많은 시간과 비용이 들 것으로 예상되지만, 통계의 일관성을 위해 꾸준히 추진해야 할 부분이라 생각한다.

통계 목적의 공공부문 부채통계는 적절한 관리의 대상으로 보기 어렵고, 향후 적절한 부채수준의 관리와 관련된 논란이 발생할 우려가 있으므로 공공부문 범주에서 '관리'의 대상으로 삼을 수 있는 부채의 개념을 제시할 필요가 있다. 이를 위해 총부채, 순부채, '일반정부+비금융공기업' 부채 등 다양한 범주의 통계를 산출하여 목적에 맞게 사용하는 방안을 고려해 보아야 한다.

채무·부채 지표에 있어서 포괄범위, 대상항목 등 상이한 여러 개념들이 동시에 사용됨에 따라 통계 사용자들이 개념상의 혼란을 겪고 있으며 일부에서는 이와 관련하여 재정의 개념과 포괄범위를 법제화하려는 의견도 제시하고 있다. 다양한 채무·부채 관련 개념에 대한 지속적인 홍보 및 교육을 통해 개별 통계의 사용목적과 함의에 대한 혼란을 불식시켜 나갈 필요가 있다. 그러나 부채 개념의 법제화 의견에 대해서는 법제화에 따른 경직성, 해외사례 등을 감안할 때, 법률을 통해 재정의 대상이나 범위에 대한 개념을 명확히 하는 방향은 부적절해 보인다.

#### 4. 기대효과 및 향후 추진계획

기대효과는 산출배경과 관련성이 높다. 공공부문 부채 산출은 향후 재정부담으로 발전할 수 있는 다양한 위험들을 공표함으로써 재정투명성을 제고하는 한편 효과적인 재정위험 관리가 이루어지는 기초자료로 활용될 수 있도록 하는 효과가 있다. 또한 중장기적으로 재정운영 주체들의 재정책임성 및 지속가능성을 제고하고, 국제기준에 따른 비교가 가능해지며 공공부문 부채에 대한 불필요한 논란을 감소시키는 효과

가 있을 것으로 기대한다.

향후 추진계획은 이번 공청회를 통해 제기되는 각계의 의견을 수렴하여 9월경 산출방안을 확정하고, '14년 3월경 2012 회계연도 공공부문 부채를 산출·공표할 계획이다.



## 토론 요약

### 국민연금이 넘긴 부채도 공공부문 부채로 인식해야

박기백 / 서울시립대학교 세무학과 교수

발표에서 언급된 바와 같이 통계목적과 관리목적이 달라야 한다는 점에 공감한다.

공공부문 부채통계가 국제지침을 완전히 따라갈 필요는 없으며 국가별 상황과 목적에 맞는 통계가 필요하다. 미국의 경우도 국가 특수성을 반영한 통계를 사용하고 있고 많은 국가들이 국제기준을 따르지 않고 있으므로 국제 비교의 유용성이 크지 않다. 따라서 통계의 국제기준 적용은 천천히 하자는 데에 동의한다. 국제기준을 적용하더라도 부채통계보다는 통합재정부터 다루는 것이 우선이다.

재정통계를 만들되, 공공부문을 하나의 단위로 보는 경우 정부와 기업이 하나로 섞이게 되어 통계의 유용성에 문제가 있을 수 있다. 공기업에 대한 별도 통계로도 충분하다고 본다.

국민연금 보유 부채는 내부거래 상쇄 전 부채규모로 보는 것이 바람직하다. 국민연금 부채를 통합할 때 정부 국채를 국민연금이 사주기만 하면 부채로 잡지 않겠다는 것은 사실상 분식회계라고 생각한다. 해외의 연금 부채와 우리나라 연금기금(적립식)의 부채는 성격이 다르다. 우리나라는 통합재정수지가 아닌 관리대상수지를 사용하므로 국민연금에 넘긴 부채도 공공부문 부채로 인식해야 한다. 즉 관리대상 부채와 통합재정 부채가 따로 있어야 한다.

## 국가자산통계의 일치성 제고를 위한 노력 필요

박성동 / 통계청 경제통계국장

국가재정법 제5장 재정건전화 내용은 현금주의·단식부기 회계제도하의 법령인바, 새로운 회계제도 도입에 따른 부채통계 관련 근거법 개정이 필요하다. 작성 및 공표에 관한 근거 등을 법령에 적시함으로써 관리 틀을 마련하고 새로운 국가회계제도의 조기 정착과 발전을 도모하는 것이 바람직하다.

재정통계는 핵심 통계 중 하나이다. 정책기관에서 통계를 생산할 경우 통계와 정책 간 충돌이 발생할 수 있다. 만약 정책기관에서 통계를 만들 경우, 독립적인 통계기관의 승인과정이 요구된다. 즉 국가통계법상 새로운 제도에 따른 재정통계는 통계청 변경승인과정이 필요하다는 뜻이다. 통계청은 새로운 방식의 '공공부문 재정통계'가 국가승인통계로서 유용하게 활용되도록 변경승인 등 관련 업무를 적극 지원할 계획이다.

통계청은 정부뿐 아니라 기업 및 개인의 자산까지 포함하여 국가자산통계를 만들어 오고 있다. 새로운 회계제도에 따른 통계 생성시, 기재부와 통계청 간 포괄범위와 기초자료 및 상각방법 등의 차이가 발생할 수 있다. 두 통계 간 불일치에 따른 이용자들의 혼선을 최소화하기 위하여 양 기관은 국가자산통계(일반정부부문)의 일치성 제고를 위해 적극 노력해야 할 것으로 보인다.

중앙, 지방, 공공기관의 회계체계기준 점검이 우선적으로 이루어져야 한다. 회계체계기준을 맞추어야 의미 있는 자산 및 부채 정보를 생성할 수 있다.

재정통계의 콘텐츠와 관련된 문제도 있다. 국가운영방법에 따라 국가순자산 규모가 달라진다. 재정건전성 관리에 있어 핵심적 역할을 한다는 측면에서 순자산 관련 통계가 중요하다.

현재 공무원연금과 군인연금은 총당부채로 계상하

고 있는데 이에 대한 공표시기가 중요하다. 작성 결과에 대한 면밀한 점검을 통한 정확성 제고의 노력이 중요하다. 그러므로 공표시기를 내부 시산 및 검토 이후 결정하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이러한 측면에서 국민·사학연금총당부채 공표시기를 '17년 이후로 설정해야 한다. 공표방법 역시 중요하다. 정보이용자의 판단이 왜곡되지 않도록 하는 공표방법을 선택해야 한다.

## 국민연금이 보유한 부채 등은 부채 규모에 포함돼야

백응기 / 상명대학교 금융경제학과 교수

발표 내용에 대체로 공감하지만 국민연금과 총당부채 관련 이슈는 추가적인 고려가 필요하다고 생각한다.

국가채무 연평균 증가율이 14.3%(97년 말 60.3조 → 12년 말 445.2조원)로 매우 높는데 국가채무에 포함되지 않는 광의의 부채 증가는 파악하지 못하고 있는 실정이다. 통계 정비 차원에서 정부의 대부분을 포괄하는 정확한 통계가 마련되어야 한다. 특히 통계에서 제외된 부분에서 발생하는 재정부담을 파악하기 어려우므로, 발생주의로 공공기관에 의해 미래에 발생할 가능성이 있는 채무까지 포괄해서 보는 것은 중요하다. 재정통계는 한 나라의 재정 상태를 보는 거울이라 할 수 있다. 큰 전신거울로 전체를 볼 수 있듯이 포괄 범위가 넓은 통계가 필요하다. 또한 손거울로 뒷모습을 보듯이 각종 부기와 같이 한국의 특수성을 반영하는 상세한 내용을 담아야 한다.

국제 비교의 경우 국가별 기준이 달라 국제 비교가

능성에 대한 의문이 있고 지속적 협의를 통해 수렴하려면 오랜 기간이 소요된다. 따라서 공공부문 재정통계의 국제 비교보다도 현 재정 상태를 정확히 파악하는 목적에 더 충실해야 한다.

한편 공공부문 재정통계의 회계적 목적과 관리목적이 다르면 국민 및 전문가들에게 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 통계를 만들 때 정확성 확보와 함께 사용자의 편익에 충실하도록 해야 할 것이다.

범위가 넓은 공공부문의 부채를 통합하면 부채의 성격도 다양해진다. 이를 단순 합산할 경우 부채 위험성 등을 정확하게 파악하기 어렵다. 따라서 공기업부채, 연금부채, BTL·민자사업 부채 등 유형별 부채의 구분과 관리방안도 검토되어야 한다. 또한 여러 공공부문 부채 기준별로 차이가 있는 세부항목에 대해서는 자세한 설명이 필요하다.

국민연금 보유 부채의 내부거래 상쇄는 회계상 문제가 없을 수 있으나 재정상태 파악이라는 목적에는 부합하지 않다. 따라서 고령화와 같은 한국의 특수성을 반영해 국민연금이 보유한 국채 등이 부채 규모에 포함되어야 할 것이다.

향후 한은 통화채, 산은 산금채 등도 부채 대상에 포함될 것이다. 다른 나라는 국채로 통화정책을 시행하나 우리나라는 통화채로 통화정책을 하므로 이 의견은 관련된 논란을 불식시키는 긍정적 효과가 있다.

또한 기업은행 등의 민영화와 관련해 민영화가 확정되고 매각 방침이 있는 공기업은 공공부문 통계에서 제외하는 것이 바람직하다고 생각한다.

마지막으로 공공부문 부채통계의 과거 시계열 소급은 참여정부 시절까지 포괄하도록 해 통계 사용자들이 정부별 재정운영을 분석할 수 있도록 해주기를 바란다.

## 통계자료 산출단위, 모든 공공부문 포함해야

심종진/경실련 재정세제위원

공공부문 재정통계 산출 및 공시목적은 명확히 해야 한다. 산출 및 공시목적에 따라 공공부문의 범위, 공공부문의 재정통계 산출방법, 공시 범위 및 단위 등이 달라져야 한다. 장기적으로는 국제기준에 맞추어야 한다. 국제기준으로 비교 가능할 경우 공공부문에 대한 투명성이 높아지며 정부에 대한 통제 가능성이 증진될 것이다.

현재 공공기관운영에 관한 법률에 따른 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 구분기준은 국제기준에 미흡하다. 결국, 중장기적으로 국제기준으로 수정해야 하는 문제점이 있다. 또한, 공공기관의 범위에 누락된 기관에 대한 논의가 필요하다. 2011년 삼일회계법인 용역보고서에 의하면 29개의 기관이 재무자료가 부족하고 현금주의 기준을 따르고 있어 국제기준으로 분류할 수가 없었다. 또한, 원가보상률 기준을 적용할 수 없는 공공기관은 일반정부로 편입해야 하며, 지역 연금은 당연히 부채로 편입해야 할 것이다.

통계자료 산출단위는 실질지배력 기준으로 측정해야 하며, 정부가 직·간접적으로 지배하고 있는 모든 공공부문을 포함해야 한다. 공공기관의 자회사도 공공부문 통계에 포함시킬지에 대한 논의가 이루어져야 한다. 공공부문 100% 미만 지배의 경우, 전체 부채를 공시하고 국제회계기준과 같이 비정부지분을 공시할 것인지 아니면 전체 부채 중 지배력 비율만 반영할지에 대한 논의 역시 이루어져야 한다. 또한, 실질지배력을 지분율로 환산하는 방법 등에 대해서도 고려해야 한다.

공시단위의 경우, 국제적 정합성에 따라 내부거래 제거시 비금융·금융 공기업 전체를 대상으로 제거하기 때문에 일반정부부문과 비금융공기업만을 통합한

공시단위는 내부거래가 100% 제거되지 못할 수 있다. 또한 공공부문이 포함된 재정통계를 공시한다는 입장에서 보면, 공공부문 전체를 통합하되, 비금융공기업과 금융공기업을 「구분표시」하는 것이 낫다고 본다.

정부가 부담해야 될 부채는 모두 통계를 작성하는 것이 타당하다. 직역연금(군인연금, 공무원연금) 총당부채를 포함시킬 필요가 있다. EU 국가들은 현재 국제회계기준을 채택하고 있기 때문에 직역연금 총당부채를 현재가치로 측정하여 포함시킬 것으로 예상되며, 현재가치 측정에 따른 비용도 크기 때문에 청산가치 개념으로 접근하다가 국가 간 통일이 이루어지면 그 때 현재가치 개념으로 접근할 필요가 있다. EU가 연금부채를 정부부채에 포함시키지 않는 것은 국가재정이 나쁘기 때문에 가급적 부채를 과소계상하려는 경향에서 비롯된 것이다. 또한 보증채무 중 총당부채에 해당되는 것은 부채의 범위에 포함시켜야 한다.

채무나 부채를 측정할 때 하나의 회계기준을 적용해야 한다. 국가채무, 재무제표상 부채, 일반정부 부채를 각각 다른 기준으로 적용할 필요가 없으며, 발생 기준으로 처리하는 것이 타당하다.

것은 과소계상이라는 언론의 비판이 있었다. 따라서 정부가 부채통계 기준을 발표하는 것은 바람직하다고 생각한다.

공공부문을 구분하는 지배성 기준으로 '정부의 직·간접적 통제'를 언급하는데 이 중 간접 통제에 해당하는 기관과 그 범위가 모호하다. 이를 포함할 경우 사실상 정부가 지배하는 기관(회색지대)들이 상당부분 나타날 수 있다. 비교를 위한 최소의 범위만 포괄한 국제기준은 국가별 특수성이 미반영되어 논란의 여지가 있는 사각지대가 상당히 존재할 가능성이 있다.

국가 부채는 다양한 관점에서 제시된 통계들을 바탕으로 다양한 분석을 시행해 정책적 시사점을 제공하면 되는 것이다. 다양한 기준에 의한 통계들로 발생하는 사용자들의 혼란을 걱정하는 것보다 다양한 부채통계를 내도록 하고 판단은 국민들이 할 수 있도록 해야 한다.

공공부문 재정통계가 통계목적인지 관리목적인지에 대해 논란이 있을 수 있으므로 지자체 및 공기업들과의 범위에 대한 내부적 조율이 필요하다.

## 국민들이 판단할 수 있도록 다양한 부채통계 제시해야

안현실 / 한국경제신문 논설위원

공공부문 부채통계 관련 논의는 통계 자체의 정확성을 떠나서 국민들이 부채에 대한 경각심을 갖게 하는 데 의미가 있는 적절한 노력이다. 작년, 일반 정부 부채가 발표되자, 정부가 부담할 부채를 공기업에 떠넘기고서 공기업을 빼고 일반정부 부채를 발표하는

## '정부 3.0'의 차원에서 부채공개 필요

이태성 / 기획재정부 재정관리국장

'측정할 수 없으면 관리할 수 없다.' 정확한 통계가 토대가 되어야 올바른 정책이 가능하다.

재정통계는 신뢰성과 유용성을 갖추어야 한다. 신뢰성 측면에서 객관적이고 중립적인 통계기관과 포괄 범위 확정이 중요한 사안이다. 통계작성 대상 기관과 관련해 가장 고민되는 부분은 국제기준에 부합해야

하는데, 국제기준이 명확하지 않고 추상적인 경향이 있다는 것이다. 따라서 국제기준을 지키는 동시에 우리나라 현실을 반영할 수 있도록 포괄범위를 확정하는 것이 남은 기간 동안 고민해야 할 과제이다.

이와 함께 부채항목에 대한 기준 통일이 필요하다. 한국은행의 통안증권 등 여타 일반적인 확정 부채와 다른 성격의 부채가 존재한다. 이런 부채를 포괄적으로 어떻게 표현할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 동일한 대상에 대해서 동일한 통계를 생성해야 한다. 부채 개념 법제화는 현재 진행되고 있는 다양한 논란을 종식시킬 수 있는 강력한 방법이 될 수도 있다. 하지만 해외사례, 경직성 문제 등 법제화에 따른 어려움 역시 존재한다. 따라서 조화로운 방안 모색이 필요하다.

국제회계기준에 따라 국민연금 등이 보유한 국채를 내부거래로 보아 제거하고 부기하여 공개하도록 개편했다. 이러한 성격의 부채는 '11년 기준으로 108.1조 원으로 부기를 명확히 했으며, 분식회계는 아니다. 단, 국민연금 등이 보유한 국채를 국가재정법상 국가채무인 최협의의 채무에는 포함시켜 관리할 예정이다.

'정부 3.0(개방·공유·소통·협력)'의 차원에서 적극적 정보공개 특히, 부채공개가 필요하다. 정책의 수립뿐 아니라 평가 역시 중요하며, 정확한 실상 공개가 정확한 평가의 초석이 될 것이다. 한편, 국제기준에 맞춰서 다른 나라에서는 하지 않는 방법을 너무 앞서나가 채택하여 불필요한 부작용이 발생하지 않도록 해야 한다. 이러한 측면에서 전문가들의 논의가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

## 우발부채 등 항목에 대한 적극적 대처 필요

장경덕/매일경제 논설위원

공공부문 부채통계의 신뢰도를 높이려면 통계의 투명성과 국제비교 가능성을 제고해야 함은 물론이다. 하지만 한국의 특수성을 충분히 고려하지 않고 국제기준을 기계적으로 적용하면 부채통계의 합목적성이 떨어질 수 있다는 점을 유념해야 한다. 공공부문 부채통계를 작성하는 가장 중요한 목적이 국가 경제와 공공부문의 장기적인 위험을 관리하는 데 있다고 볼 때 몇 가지 부채통계 작성의 기본 원칙을 도출할 수 있다.

첫째, 활용목적에 따라 회계기준과 포괄 범위를 달리하는 여러 통계를 동시에 제시해야 한다. 그 중 국제비교를 위한 통계 역시 기본 통계 외에 추가 정보를 충분히 제공함으로써 통계 기준을 달리하는 여러 기관들이 얼마든지 각자의 기준에 맞게 재작성해 활용할 수 있도록 해야 투명성과 신뢰도를 높일 수 있을 것이다.

둘째, 공공부문 위험 관리를 위한 통계의 합목적성을 높일 수 있도록 가장 보수적인 기준을 적용한 부채통계를 작성해야 한다. 보수주의 원칙은 일반적으로 회계의 신뢰도를 높일 수 있는 가장 중요한 원칙이며, 이 원칙을 견지할수록 외국인들과 신용평가사들에 신뢰를 형성하고 정부 재정을 포함한 공공부문 전체의 리스크 관리의 실패 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

궁극적으로 정부가 책임져야 할 공기업 부채, 각종 충당부채, 우발부채를 최대한 포괄하는 광의의 공공부문 부채통계를 만들고 포괄 범위를 한 단계씩 낮춰가면서 서로 다른 활용 목적에 맞는 협의의 부채통계를 작성하는 식의 통계 편제가 필요하다. 또한 기본 통계에 부기하는 비망항목과 여기에서도 빠진 부채항목을 별도로 작성해 위험관리에 활용하고 가능한

한 많은 정보를 공개할 필요가 있다.

국민연금기금 보유 국채의 실질을 잘 따져서 정부 내 거래인지, 부채통계에서 제외하는 것이 적절한지 등을 재검토해야 한다. 국민연금 가입자와 세금을 부담하는 일반 국민이 100% 일치하지 않으므로 국민연금이 보유한 부채를 공공부문 부채로 충분히 인식하지 않으면서 국민연금이 보유한 국채를 상계하는 것은 논리적으로 일치하지 않는 부분이 있다.

일반적으로 실물을 수반하는 내부거래는 같은 시점에서 재화·서비스와 현금이 오고 가며 효익을 주고 받는 것이지만 국민연금 보유 국채는 채권과 현금 거래의 시차가 매우 크다. 따라서 현대에 해당 부채가 통계에 반영되지 않고 다음 세대에서 국채를 팔아야 할 때 갑자기 막대한 부채가 신규 발생하는 문제가 생길 수 있다.

셋째, 미래 자원 유출로 이어질 가능성이 높지만 신뢰할 수 있게 측정하기 어려운 부채 항목들을 어떻게 인식할지 더 깊이 고민해야 한다. 연금부채나 확률적 예측만 가능한 파생상품 형태의 우발부채 등의 항목들은 단순히 비망항목으로 남겨두기에는 너무 중요한 문제들이다. 측정이 어려울수록 잠재적 위험도 크다고 본다면 이런 항목들을 적극적으로 공략하지 않는 통계는 핵심을 놓친 것이 될 수도 있다.

## 금융공기업에 대한 별도 통계 제시해야

정영택 / 한국은행 경제통계국 국민계정부장

국제기준은 general guide이며, 우리 현실을 충분히 반영한 통계 생성이 필요하다. 통계 생성에 있어 보수성과 완결성이 중요하긴 하나, 현실적 측면의 어

려움이 크다. 예를 들어 '08 SNA 자금순환 통계를 만들기 위해서는 약 9,600여개의 기관에 대해 최소 1개에서 최대 50개의 조사표 자료가 필요하다. 또한 '11년 기준 중앙 및 지방 공기업 현황을 보면 상위 70개가 99%를 차지하며 나머지 몇 백개 기관은 1%가 채 되지 않는다. 통계 생성시 실무적 관점에서의 비용과 편익을 고려해야 한다. 1%의 완결성 확보를 위해 몇 백개 기관을 조사해야 하는지에 대한 고민이 필요하다.

한국은행의 대차대조표는 다른 나라와 상당한 차이가 있다. 한국은행의 부채 중 37%가 통화채이며, 자산은 외환보유액이 대부분인 반면, 기축통화국의 경우 통화채가 없다. 이 통화채를 어떤 식으로 계상할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 영국의 ONS의 경우와 같이 일반정부, 비금융공기업, 중앙은행을 포함한 금융공기업 등으로 구분하여 gross debt이 아니라 net debt을 사용하여 표현하는 것이 하나의 방법일 수 있다.

공공부문 통계와 관련하여 금융공기업은 성격이 다르다. 금융공기업에 대해 별도의 통계를 제시하는 것이 필요하다.

한국은행은 내년에 잠재성장률 계산시 쓰이는 K(capital stock)를 공식적으로 발표할 예정이다. 기존 통계로 통계청의 국가자산통계가 있다. 한국은행은 국민DS 생성시 변화된 기준 및 경제현실을 반영하려고 노력 중이다. 기재부 재정통계를 볼 때 내용연수 등을 합리적 수준에서 조정할 경우 양 기관이 수용 가능한 통계를 만들 수 있을 것이라 생각한다.

## 지방정부 관련 통계 적극 공개할 터

정정순/안전행정부 지방재정정책관

박근혜정부 출범 이후 지방공공부문 채무에 대한 언론의 우려와 지적이 많았다. 이에, 정부의 국정 철학을 반영해 적극적으로 관련 정보를 공개할 예정이다.

최근 지방공기업의 결산 결과를 발표했다. 부채관리 목적은 재정관리 측면과 정확한 통계를 국민에 제공해 민선 자치단체장의 재정 투명성·건전성을 제고하고, 지역 살림살이를 주민들이 한눈에 알 수 있도록 하는 데 있다. 예산 대비 채무 비율이 40% 이상이면 위기자치단체로 지정하여 신규차입 금지, 채무관리 계획 보고 의무화 등을 적용하고, 공기업은 자본 대비 부채 비율을 600%에서 400%로 낮추는(도시개발 공사는 200%까지 낮춤) 목표를 세워 부채 관리를 하고 있다.

부채 규모와 관련해 일반자치단체, 공기업, 출자·출연기관의 부채를 정부통계기준에 맞추어 자치단체도 공개할 예정이다. 통계에 들어가지 않는 지급보증, BTL, MRG 등도 정부통계에 맞추어 갈 것이다.

대상 기관과 관련해 출자·출연 기관설립 및 운영에 관한 법률을 입법 예고했으며, 다양한 형태의 기관에 대한 통계는 정부와의 협의하에 관리할 계획이다.

지역단위의 재정통계의 경우 향후 교육재정까지 포괄해서 지역단위의 전체적 재정통계를 보기 위해 현재 교육부와 실무 협의중에 있다.

산출된 부채관련 정보는 지자체 홈페이지, 공기업 개별 홈페이지 및 클린아이 사이트, 동종·유사한 지자체간 비교 정보(10월말 예정) 등을 통해 제공할 예정이다. 재정통계와 함께 국민들이 많은 관심을 갖고 있는 행사·축제의 원가정보, 지자체 계약 건들에 대해서도 공개할 계획이다.

안전행정부는 지방정부 관련 통계가 정부의 정해진 기준에 따르되 모두 공개되어 지방재정 건전화·투명성 제고와 함께 지방자치단체의 무분별한 사업을 방지하도록 노력할 것이다. **KIPF**

# | 공공정책포럼 |



## ■ 제32회 공공정책포럼

### 공공정책포럼 소개

공공정책분야의 전문가, 공공기관 종사자 및 정부 정책담당자로 구성된 본 포럼은 공공기관정책의 현안 이슈를 발굴하고 정책연구의 방향을 설정하는 데 목적이 있습니다. 주제발표 및 자유토론을 통해 정책수요를 청취하고 연구와 관련한 네트워크를 강화하기 위해 격월 정기적으로 개최되고 있습니다.





## 고용률 70% 달성을 위한 과제 및 공공기관의 역할

### 제32회 공공정책포럼 개요

- 주 제            고용률 70% 달성을 위한 과제 및 공공기관의 역할
- 일 시            2013년 6월 27일(수), 07:30~09:30
- 장 소            서울 팔레스호텔 그랜드볼룸A(별관 B1)
- 진행순서
  - 07:30~08:00    조찬
  - 08:00~08:05    인사 말씀  
                  송대희   작장
  - 08:05~08:45    주제 발표  
                  방하남   고용노동부 장관
  - 08:45~09:25    질의응답
  - 09:25            폐회

\* 본 원고는 2013년 6월 27일 서울 팔레스호텔 그랜드볼룸A(별관 B1)에서 『고용률 70% 달성을 위한 과제 및 공공기관의 역할』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제32회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)

## ■ 인사 말씀

### 송대희/좌장

지난번 조윤선 여성가족부 장관의 여성인력의 활용에 이어 오늘 포럼에서는 방하남 고용노동부 장관을 모시고 고용에 관한 전반적인 내용을 듣고자 한다.

우리나라에서 고용문제는 가장 큰 문제이다. 실업, 정년퇴직 등 많은 사회문제들이 모두 고용과 관련되어 있다. 우리나라의 실업률은 OECD 국가 중 낮은 수준이지만 실제 고용은 매우 나쁜 상황이다. 이번 포럼은 이 문제를 어떻게 극복할 것인가에 대한 시간이 될 것이다.

## 주제발표 요약

### 고용률 70% 로드맵

#### 방하남/고용노동부 장관

이미 많은 분들이 고용과 관련된 내용을 이해하고 계실 것이라 생각한다. 그래서 이번 포럼에서는 중요한 내용과 앞으로의 과제 위주로 말씀드리려 한다.

#### 1. 왜 고용률 70%인가

고용률의 실천적인 의미는 얼마나 인적자원을 활용하고 있는가이다. 결국 고용률이란 인적자원의 효율적 활용 정도로 이는 곧 국가의 성장 잠재력으로 볼 수 있다.

박근혜정부는 다함께 참여하는 노동시장을 만들고

자 한다. 기존의 남성, 장시간, 풀타임 위주의 노동시장을 보다 다양화하여 서로 다른 수요를 가진 각계각층이 참여하는 선진국형 노동시장으로 만들자는 것이다. 여기에서 가장 중요한 정책대상은 아직 노동시장 참여율이 낮은 여성과 청년층이며, 고령화시대 진입에 따른 장년층의 오래 일하기 역시 목표로 정했다.

일자리는 삶의 기반으로 국민행복을 실현하기 위한 중요한 요소이다. OECD 국가들을 보면, GDP 3만달러 이상 국가들의 평균 고용률은 72%이다. 또한 고령화 시대의 지속가능한 복지·재정을 위해서는 보다 넓은 층의 국민이 노동시장에 참여하여 생산적인 활동에 기여를 할 수 있어야 한다. 즉, GDP 3만달러 달성 및 고령화시대 대응을 위해서는 고용률 70%를 이루는 것이 중요하다.

#### 2. 우리 노동시장의 현실

우리 노동시장을 살펴보면, 2003년 이후 지속적으로 고용률이 정체되어 왔다. 특히 여성과 청년층 고용률이 낮은 것을 확인해 볼 수 있다. 이는 대기업·제조업·수출 중심의 성장, 남성·전일제 중심의 장시간 근로, 여성이나 청년층 등의 취업애로요인 심화 때문으로 보인다.

그리고 OECD 국가들과 노동시장 현황을 비교해보아도 우리나라의 고용률은 34개국 중 21위, 근로자 1인당 연간 평균시간 29개국 중 3위, 시간제 고용 비중 29개국 중 22위, 근로시간당 노동생산성 34개국 중 28위, 일과 생활의 양립지수 36개국 중 33위인 현실이다.

#### 3. 추진여건

현재 우리나라의 고용률은 64.2%로, 2017년까지 70%를 달성하기 위해서는 향후 5년간 취업자 수가 약 240만명 정도, 연평균 47만 6천여 명이 증가해야

한다. 잠재성장률을 4%로 설정했을 때 2017년 고용률은 65.7%로 전망되는데, 우리 목표는 70%이다. 즉 고용률을 전망치보다 4.3% 이상 향상시켜야 한다.

이를 달성하기 위해서는 성장도 중요하지만 근로시간 단축을 통한 고용증가가 많은 기여를 할 것으로 보인다. 2000년대 이후 근로시간 단축과 고용증가의 상관관계가 뚜렷해졌다. 그리고 일과 가정의 조화, 평생경제활동이 가능한 여성들의 노동시장을 구축하기 위해서도 고용시간은 중요한 정책대상이 된다.

고용률 70% 달성을 위해서는 패러다임의 전환이 필요하다. 경제나 산업, 교육과 복지 등 모든 정책을 일자리 관점에서 재조명해야 한다. 국정운영의 중심도 기존의 국가발전과 성장률에서 미래에는 국민행복과 고용률로, 고용정책의 중심축도 先성장 後일자리, 수출·제조업·대기업, 추격형·모방형 기업에서 성장-고용-복지의 선순환 구조, 내수·서비스업·중소기업 중심의 선도형·창조형 기업으로 가려고 한다. 일하는 방식과 문화에 있어서도 여성-시간제, 일-가정 양립을 성장축으로 하고 있다.

‘고용률 70% 달성’ 또는 ‘45만개의 일자리 창출’에 조금 더 부연해서 설명을 드리면, 이런 정책목표의 이면에는 노동시장 개혁, 2020년 이후 선진 경제 진입을 위한 지속가능한 복지시스템 구축이 담겨 있다. 지금까지 굵고 짧게 일하는 노동시장이 아닌, 넓은 층이 참여하는 유연한 고용구조로 적어도 65세까지는 일할 수 있는 노동구조를 가져가야겠다는 사명감을 느끼고 있다.

#### 4. 정책과제

##### 1) 창조경제를 통한 일자리 창출

고용률 70% 달성을 위한 4대 전략 중 하나는 성장을 통한 일자리 창출이다. 새 정부에서는 창조경제를 통해 성장을 이루려 한다. 창조경제를 통한 일자리 창

출이란, 결국 창의적인 아이디어들이 산업과 연결될 수 있도록 정부가 지원하겠다는 것이다. 결국 벤처나 창업자금 생태계 선순환 체계 구축, 원활한 창업 여건 조성을 통해 창업활성화를 하겠다는 것이다. 그리고 신직업 발굴, 新산업 육성, 창의융합형 인재 양성을 통해 새로운 일자리를 창출하려 한다.

또 여기에서 중요한 것이 중소기업이다. 중소기업은 고용의 80% 이상을 차지하고 있는 만큼, 중소기업과의 파트너십을 활용할 수 있어야 한다. 제도적 측면에서는 ‘고용창출형으로 전면 개편’을, 성장촉진 측면에서는 ‘중견기업으로의 사다리 대책’을 중소기업청에서 올해 6월 발표한 바 있다. 혁신형 중소기업을 육성하여 비즈니스서비스나 문화콘텐츠, IT와 같은 생산성이 높은 서비스산업으로 고부가가치화하려고 한다.

그리고 사회적 기업 활동범위의 확대, 재정의존도는 낮추고 경영성과를 높일 수 있는 지원제도 재설계, 마을기업, 자활기업 등 체계적 육성을 하려 한다.

##### 2) 핵심인력의 고용가능성 제고

‘핵심인력 고용가능성의 제고’의 주요 내용은 일을 통한 자립과 자활, 그리고 고용서비스 선진화 등이다. 먼저 결혼이나 출산, 육아 부담으로 경력이 단절된 여성이 주요 대상이다. 그리고 2020년 이후 초고령화 사회 대비를 위해 장년층을 대상으로 60세 정년 정착 등을 하려 한다. 초고령화 사회 진입 이전에 정책 이니셔티브가 있어야 한다는 판단이 있어 얼마 전 국회에서 정년 60세법을 의결했다. 그리고 아까 말씀드린 청년층을 대상으로 스펙보다는 능력 위주의 채용과 중소기업 인력 미스매치 해소를 위한 노력을 하고자 한다.

청년층 관련해서는 능력 중심 사회 구축이 목표이다. 과도한 고학력, 스펙 쌓기에 수많은 시간과 재원을 낭비하는 청년층이 있는가 하면, 한편에서는 인력

이 부족한 중소기업이 상존한다. 이러한 현실들을 이번에는 심각하게 극복해 보자. 실제 대통령께서도 고용노동부 업무보고에서 고용과 관련해서 일-가정 양립과 함께 능력 중심 사회를 꼭 이루고 싶다는 말씀을 하신 적이 있다. 정부에서도 장시간 근로시간 문화에 대한 개선과 함께 청년층의 학벌과 학력에 의존하는 경직된 노동시장에서 능력 중심의 열린 노동시간으로 이행하고자 하는 정책과 제도들이 진행되고 있다.

### 3) 일하는 방식과 근로시간 개혁

여기에는 장시간 근로 개선, 양질의 시간제 일자리 창출과 확산, 유연근무의 확산이 포함된다. 일과 가정의 양립, 문화융성, 내수확대를 통해 다양한 일자리를 창출하려는 전략이다.

장시간 근로 개선을 위해서 먼저 공공부문이 선도하고 민간부문으로 확산하려 한다. 근로시간 단축, 일-가정의 양립, 시간제 일자리 인식개선 등의 범국민 캠페인을 추진할 것이다.

그리고 양질의 시간제 일자리 창출·확산이다. 공공부문이 시간제 일반직 공무원 채용 및 확대, 관련 적합직종 발굴 등을 통해 선도하고, 민간부문으로 확산시키고자 한다. 그리고 시간제 근로자에 대한 차별 시정과 권익보호를 강화할 것이다. 근로시간저축계좌제 도입 등을 통한 법과 제도의 개선, 유연근무·스마트워크의 확산이 핵심 내용이다.

### 4) 일자리를 위한 사회적 연대와 책임 강화

기업을 경영하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 고용정책에 있어서 우리 기업들의 역할이 조금 더 확대되기를 기대하고 있다. 그간 기업들이 일자리 창출에 많은 역할을 해오기는 했지만, 기업에 있어 가장 중요한 사회적 책임의식이 약해진 경향이 있다.

효율적인 인력운용을 위해 아웃소싱, 하도급 등이 많이 활용해 왔는데, 이렇게 신자유주의·노동시장의

유연화가 진행되면서 백래쉬(backlash, 반발)가 오고 있다. 그래서 이번 정부에서는 경제 민주화를 위해 노력하고 있다. 경제 민주화의 세 가지 원칙 중 하나가 '대기업의 장점은 살리되 잘못된 것은 반드시 고쳐 나가자'이다. 기업의 가장 큰 사회적 책임은 일자리 창출인데, 거기에는 노동조합의 책임도 있다. 일자리를 만드는 기업에 지나친 확대를 하지 말라는 것이다. 지난 5월 30일 노사정 일자리 협약을 발표했는데, 거기에 담은 정신도 우리가 기업을 지켜 나가야 이에 따르는 일자리가 보장된다는 것이다.

또한 정부는 차별해소를 통한 일자리의 질 제고를 위해 최선을 다하겠다. 이를 위해 비정규직 차별 해소, 불법파견의 근절, 특수형태업무종사자 보호, 최저임금의 준수 등을 추진할 것이다.

사회적 책임과 연대 강화와 관련해서는 5월 30일에 발표한 노사정 일자리 협약을 참조해 보셨으면 한다. 협약의 주요 내용은 노사협력과 정부의 노력이다. 과거에는 현안 해결을 위한 일회성 양도와 타협이었다면, 이번 협약에서는 앞으로의 고용을 위해 노사정이 노력해야 할 내용을 담고 있다.

## 5. 기대효과 및 추진체계

기대효과를 보시면, 2017년까지 고용률 70%, 일자리 283만개 달성이 목표이다. 신규 일자리 업종별로는 성장 서비스업 분야의 고용을 주로 창출할 것인데, 여기에는 보건업이나 사회복지, 전문·과학 및 기술과 같은 창조적 산업, 출판·영상·방송통신, 공공행정과 국방 등을 들 수 있다. 이 외에 제조업과 기타 부문에서도 일자리를 창출할 것이다.

추진체계는 정부와 기업부문으로 나눌 수 있다.

정부 차원에서는 범정부 프로젝트로, 국무조정실 중심의 TF를 만들어 고용영향평가를 통해 정부의 모든 중요 사업들이 고용에 어느 정도 기여하는지 모니

터링할 예정이다. 그리고 지방자치단체와의 파트너십이 중요하다. 중앙정부의 정책이 아무리 좋아도 지역의 수요에 맞는 일자리를 만들어 내지 못하면 실패할 가능성이 높다. 고용정책기본법 개정을 통한 지역일자리 공시제 의무화와 평가 강화, 부처별로 자치단체 재정지원 사업, 안행부의 합동평가와의 연계, 우수지자체 시상 확대 등 인센티브를 활용하려 한다. 이를 위해 고용노동부 장관으로서 지방의 산업단지를 방문하고 인력구조 관련 간담회를 통해 현장의 이야기를 듣고 있다. 현장의 소리를 통해 베스트 프랙티스를 발굴하고, 이를 정책에 반영하여 수정, 시행, 환류하는 시스템을 구축하려 한다. 현장 중심의 정책-수행-평가·피드백 시스템을 운영하려는 것이다.

기업에서는 고용형태 공시제를 통해 일정 규모 이상 기업은 고용형태별 근로자 수 공시를 의무화하도록 하고, 기업 일자리 창출지수를 공표하도록 할 것이다. 즉, 기업에 자율적 책임을 부여하고 우수기업에 대해서는 인센티브를 강화하려는 전략이다.

그리고 공공기관은 여기에서 선도적인 역할을 맡을 것이다. 여러 가지 일자리 창출, 일하는 방식과 근로시간의 개혁, 일자리 창출에 대한 사회적 책임과 관련해서는 공공부문이 선도해야 한다.

이상 새 정부의 고용률 70% 달성 의의와 목적 정책 과제를 설명드렸다.

■ 질의응답

송대희 / 좌장

오늘 포럼 내용은 참 방대하다. 단순한 고용노동부의 문제가 아니라 창조경제, 일자리 창출을 위한 성장동력을 어디서 찾아야 하느냐 하는 것이다. 결국 창조경제, 벤처를 통해 일자리를 만들고, 서비스산업 규제완화, 시간제 일자리를 통해 고용률을 높이는 것이다. 이런 것들은 사실 고용노동부를 넘어 우리나라 전체적인 산업구조를 넘나드는 일이다. 때문에 이러한 일들은 모두 장관이 발표했지만 여러 부처가 공동으로 추진하는 것이다.

여러분들의 질문을 받은 후 장관 답변을 듣도록 하겠다.

남효석 / 한국서부발전(주) 관리본부장

〈고용률 70% 달성〉이라는 주제에서 다소 벗어난 질문인데, 지금 사실 기업 입장에서는 교육훈련이 제대로 되지 않은 사람이 많다는 점을 지적하고 싶다. 또, 구직자가 가고자 하는 일자리가 적은 것이 문제이다. 이러한 구직자와 기업 간의 미스매칭을 장기적으로 풀어야 한다.

방하남 / 고용노동부 장관

방금 발표한 내용에도 언급했지만, 구직자와 기업 간 미스매칭은 고용정책에서 중요하게 풀어야 할 난제이다. 이를 해결하기 위해서 범부처적인 접근을 하려 한다.

문제를 살펴보면, 도시지역의 구직자와 도시를 벗

어난 지역에 위치한 산업단지 간의 미스매칭을 확인할 수 있다. 임금이나 출퇴근 여건, 복지시설의 부족, 출퇴근의 어려움 등 여러 근로조건이 구직자가 바라는 바와 간극이 있는 것이다.

정부가 이를 해결하기 위해 할 수 있는 것은 인프라를 제공하는 것이다. 정부와 지자체가 산업지역의 하나의 기업에서 하기 힘든 복지시설, 샤워장이나 육아보육시설 등을 산업지역에 만들어 공동으로 이용할 수 있게 해야 한다. 그리고 교통여건은 국토교통부와 함께 협업해서 문제를 해결해야 한다.

간단히 말씀드리면, 중소기업 인력 미스매칭을 위해 범부처 협의체를 국무조정실하에 두고 기존의 단발적인 중소기업 인력 정책을 하나로 엮어서 집중하자는 제안을 했다. 여기에는 중소기업청, 산업통상자원부, 여성가족부가 함께 협업을 해서 미스매치 해소를 하려 한다.

그리고 임금과 관련해서는 조금 더 경제학적 접근이 필요한 것으로 보인다.

#### 박영범 / 한국직업능력개발원 원장

향후 5년간 일자리 240만개 창출은 다소 벅찰 것으로 보인다.

#### 방하남 / 고용노동부 장관

벅찬 숫자로도 볼 수 있다. 때문에 정부에서는 규제 완화를 통한 투자 확대에 대해 노력하고 있다. 그리고 내년에는 미국 경제 활성화를 기대하고 있다. 현재로서는 경기가 매우 좋지 않은 상황이며, 경제상황을 이길 수 있는 정책은 없다.

그리고 새 정부에서는 주택시장 활성화 등과 같은

내수 활성화를 위해 엄청난 노력을 하고 있다. 고용노동부에서도 최선을 다할 것이고 직업능력개발원의 많은 연구를 기대한다.

#### 김학규 / 한국감정원 기획본부장

얼마 전 일본 방문에서 고속도로 통행료를 받는데 장년층을 활용하는 것을 볼 수 있었다. 중국에서도 한국에서 포크레인 하나로 해결할 일을 몇 십 명이 일을 하고 있었다. IT가 국가의 성장동력이 틀림없지만, 나이 드신 분들이나 여성이 할 수 있는 일을 제도적으로 만드는 것이 어떤가 한다. 국민 1인당 천원씩만 부담한다면 확충할 수 있는 일자리가 많다. 제도적 활성화가 필요하다.

#### 방하남 / 고용노동부 장관

옳은 지적이다. 나라의 경제 생산 시스템, 생산 담당 인력들을 어떻게 충원할 것이며, 또 인력을 어떻게 배치하고 얼마나 많은 사람들이 참여할 수 있게 하느냐 하는 문제는 노동시장에 다양한 형태의 고용구조와 관련해 중요한 문제이다. 효율성과 보다 많은 사람들이 참여할 수 있게 하는 것이 상반되는 것은 아니지만, 어쨌든 보다 많은 기회를 주는 노동시장을 위해서는 공공과 민간이 역할을 분담해야 한다. 그리고 다행인 것은 최근 대기업들이 보다 많은 일자리를 창출하려 하고 있는 점이다.

그리고 공공근로는 더 이상 하지 않으려 한다. 공공근로에 대해서는 비판이 많다.

특히 역점을 두고 있는 부분이 이제 700만명이 되는 베이비 붐 세대가 어떻게 생산적 활동에 머물 수 있게 하느냐이다. 이를 위해서 정부는 많은 노력을 기

올려야 하며 고용노동부에서도 실효성 있는 정책을 만들기 위해 노력하고 있다. 이 부분에 대해서는 중소기업이나 사회적 기업 등 다양한 기회들을 활용하여 최선을 다하려 한다.

**정인역** / 한국토지주택공사 부사장

발표를 듣다보니 고용률 70% 달성을 위한 방법이 일자리 수 자체에 중점을 둔 느낌이다. 발표 중에 '성장보다는 근로시간 감소가 취업자 수 증가에 점차 기여' 하고 있다는 말씀을 하셨다. 그런데 우리 경제가 성장이 둔감해져 있는 상황에서 뺄을 더 작게 나누어 취업자 수를 늘리는 것은 한계가 있지 않나 하는 생각이다. 고용노동부에서는 '양질의 일자리'를 창출하여 여성이나 장년층 등에 제공할 것인가를 위해 노력해야 한다고 본다.

장관께서 다른 부처와 공감할 수 있는 일자리 창출의 전략과 정책을 더 구현했으면 하는 부탁이다.

**방하남** / 고용노동부 장관

사실 고용률 70% 달성의 수단은 대부분 다른 부처에서 가지고 있다. 그리고 기획재정부, 산업통상자원부의 기업정책, 미래창조과학부의 창조경제, 중소기업청 등이 나눠서 역할분담을 하고 있다. 다만 고용정책과 관련해서는 노동시장 제도, 고용구조 개선, 일자리 지키기가 중요하다. 또 고용의 질 제고나 사회적 기업을 통한 따뜻한 성장, 취약계층 일자리 유지를 지속적으로 추진할 필요가 있다.

말씀하신 대로 일자리 창출과 우리 경제를 위해서는 성장과 투자를 통한 작업을 해야 한다. 그런데 한 사람이 12시간 일하지 말고, 한 사람이 8시간 일하고

4시간은 다른 사람 주자는 것이다. 이는 단지 숫자를 늘리는 것이 아니라, 그만큼 slot(구멍)이 많아지는 것이다. 오고 갈 수 있는 자리가 생겨나는 것이다. 기존의 풀타임 노동, 그런 경직된 노동시장을 벗어나자는 것이다. 실제 제조업에서는 너무 오래 일한다. 한 사람이 너무 오래 일하는데 이를 수학적으로 계산해 봐도 총근로시간을 100시간 줄이면 고용률은 1.8% 오른다. OECD 기준으로 400시간만 줄여도 고용률 70%를 갈 수 있다는 계산이다.

질문하신 부분도 투자를 통한 성장, 일자리 파이 늘리기, 기존의 너무 좁고 높은 일자리 구조를 넓고 평평하게 가는 것으로 이해하면 되겠다.


**송대희** / 좌장

이것으로 질의응답은 마치겠다.

과거 우리나라의 노동력이 부족했을 때는 장기간 근로, 연장근로가 있어 왔다. 그런데 지금은 청년 실업률이 높고 일하고자 하는 사람이 많다. 일자리를 가진 사람이 연장근로를 통해 돈을 더 받는 것은 개발연대의 관행이다. 이는 사회구조적으로 일하는 사람에게도 가정생활에 충실할 수 없게 한다. 이런 부분에 대해 한국 사람들은 열심히 일하는 아름다운 문화로만 보는데 이는 고쳐야 한다. 나눠서 일해서 생산성 향상은 물론 일자리 고용률 제고, 그리고 일을 통한 국민행복 달성이 필요하다.

고용률 목표치 70% 달성이 쉽지 않을 것으로 본다. 그러나 서비스산업이나 벤처 등 새로운 일자리를 무궁무진하게 만들 수 있다고 본다.

이미 한류가 세계적으로 퍼져 나가 있다. 문화수출도 작년에 처음 흑자로 돌아섰다. 새로운 창발적 문화가 전세계적으로 받아들여지고 있고 이는 일자리 창출과도 연관이 있다. 우리 젊은이들도 능력이 있다.

앞으로 가정과 일이 병행하도록 하는 데에 고용노동부가 앞장서고 이를 달성해야 한다고 본다. 



# 주요국의 조세 · 재정동향

---

\* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. <편집자 주>

주요국의 조세동향

동향 13-06

요약

- 독일의회는 6월 5일에 파트너십의 출국세, 합성금융상품에 대한 수입배당금 익금불산입 규정의 정비 등이 포함된 세법 개정안을 제출함
- 뉴질랜드는 2013년 5월 16일에 과소자본세제 개정 등이 포함된 2013-14 회계연도에 대한 뉴질랜드 예산안(2013-14 Budget)을 의회에 보고하였고, 2013년 5월 20일에는 외국 퇴직연금 과세제도 개정안이 포함된 세제 개정안(Taxation Bill)을 발표함
- 지난 5월 28일 중국의 국가세수총국(SAT)은 8월 1일부터 시행될 '용역의 공급에 대한 증치세(VAT) 적용에 관한 지침(지침 37호)'을 발표함

1. 독일의 파트너십에 대한 출국세 등의 개정안 발표

- 독일의회의 조정위원회(Mediation Committee)는 6월 5일에 파트너십의 출국세, 합성금융상품에 대한 수입배당금 익금불산입 규정의 정비 등이 포함된 세법 개정안을 제출함
  - 하원과 상원은 각각 6월 6일과 7일에 개정안을 승인할 예정임

• 주요한 세법 개정사항은 다음과 같음

가. 파트너십의 출국세

- 현행 세법에 따르면 실제로 사업을 영위하는 것으로 간주되는 파트너십에 주식을 이전하는 경우 출국세를 납부하지 않을 수 있음
  - 출국세: 본점을 국외로 이전하거나 이민할 때 자산에서 발생한 미실현이익이 실현되는 것으로 보아 징수하는 세금
    - 자본이득에 대한 과세제도의 하나임
  - 따라서 실제로 사업을 영위하지는 않으나 세법에 따라 사업을 영위하는 것으로 간주되는 경우에는 출국세를 회피할 수 있음
- 개정안에 따르면 납세자가 출국 전에 실제로 사업을 영위하지 않지만, 독일세법상 실제로 사업을 영위하는 것으로 간주되는 파트너십에 주식을 이전하여도 출국세를 납부하도록 개정됨

나. 수입배당금 익금불산입 개선

- 현행 세법에 따르면 합성금융상품이 외국과 독일에서 다르게 분류되는 경우가 발생할 수 있음
  - 결과적으로 합성금융상품에서 발생하는 자본비용에 대한 세무처리가 외국과 독일에서 다를 수 있음
  - 이를 방지하기 위하여 대응과세의 원칙(principle of corresponding taxation)을 합성금융상품에 확대하여 적용함
- 개정안에 따르면 자본비용이 독일에서 수입배당금으로 분류되는 경우, 그 자본비용을 지급하는 법인이 과세소득에서 그 자본비용을 공제받지 않는 금액만큼만



수입배당금 익금불산입을 적용함

### 다. 부동산취득세 개정

- 현행 부동산취득세법(RETT act) 제1조 제3a항에 따르면 부동산을 소유하는 실체의 경제적 지분을 직·간접적으로 95% 이상 보유하는 경우 부동산취득세를 부담함
  - 다만 파트너십을 통해 간접적으로 소유하는 경우에는 간접적으로 보유하는 것으로 보지 않음
- 개정안에 따르면 파트너십을 통해 간접적으로 소유하여도 부동산양도소득이 면제되지 않도록 개정됨

(자료 수집 및 정리: 김태훈 회계사)

## 2. 뉴질랜드의 2013-14 회계연도 예산안과 세제 개정안 발표

- 뉴질랜드는 2013년 5월 16일에 과소자본세제 개정이 포함된 2013-14 회계연도에 대한 뉴질랜드 예산안(2013-14 Budget)을 의회에 보고하였고, 2013년 5월 20일에는 외국 퇴직연금 과세제도 개정안이 포함된 세제 개정안(Taxation Bill)을 발표함
  - 2013-14 회계연도 예산의 주요 사항에는 과소자본세제의 확대, 사업소득에 대한 감면 확대 등이 포함됨

### 가. 2013-14 회계연도 뉴질랜드 예산안

#### 1) 과소자본세제

- 현행 세제에 따르면 비거주자가 단독으로 50% 이상의 지분율로 뉴질랜드에 투자하는 경우 과소자본세제를 적용함
  - 과소자본세제란 특수관계에 있는 기업으로부터 과

소한 차입을 방지하기 위하여 일정한 수준 이상의 특수관계에 있는 기업으로부터의 차입금에 대한 이자를 배당으로 간주하는 과세제도임

- 개정안에 따르면 비거주자들이 그룹으로 50% 이상의 지분율로 뉴질랜드에 투자하고 이들이 단체로 행동(acting together)하는 경우에도 과소자본세제를 적용함
  - 다만 단체 행동에 해당하는 요건은 명확하게 규정되지 않음
  - 개정안은 의회에 제출될 예정이고 2015-16 회계연도부터 적용됨

#### 2) 손금인정 항목 확대

- 개정안에 따르면 아래와 같이 손금으로 인정되지 않던 특허권 등의 신청 관련 법률 비용 등을 추가적으로 손금으로 인정함
  - 이들 비용의 손금인정은 2014-15 회계연도부터 가능함
- 세무상 감가상각 자산으로 인정되지 않는 특허권이나 품종보호권(plant variety right)의 신청과 관련하여 발생한 법률 및 행정 비용을 손금으로 인정함
  - 특허권 등의 등록이 종료된 과세연도에 손금에 산입함
- 폐자원의 사용을 위한 승인신청(consent applications)으로 발생한 비용을 손금으로 인정함
  - 신청절차가 종료된 시점에 손금에 산입함
- 배당금의 지급과 직접적으로 관련된 비용을 손금으로 인정함

- 주식시장 상장을 유지하기 위하여 매년 지급하는 수수료 손급으로 인정함
  - 다만 최초 상장이나 증자와 관련하여 지급하는 수수료는 해당되지 않음
- 정기주주총회 관련 비용을 손급으로 인정함
  - 특별주주총회 관련 비용은 해당되지 않음

3) R&D로 인한 손실에 대한 세액환급

- 개정안에 따르면 소기업, 연구개발 기반의 창업회사에 대해서는 R&D 비용의 지출로 인해 손실이 발생할 경우 세액을 환급받을 수 있는 제도가 도입됨
  - 세액환급과 관련한 구체적인 사항은 발행 예정인 자문보고서(consultation paper)에서 밝힐 예정

나. 세법개정안(Taxation Bill)

1) 일시금으로 수령하는 외국 퇴직연금 과세방법 변경

- 현행 제도에 따르면 일시금으로 수령하는 외국의 퇴직연금의 경우 역외투자펀드(FIF) 과세제도에 따라 과세함
  - FIF 과세제도: 해외투자펀드의 경우 배당금을 받기 전까지 해외투자펀드에서 발생한 소득에 대한 과세이연 문제를 해결하기 하기 위하여 법에서 인정된 방법으로 역외투자펀드에서 발생한 소득을 매년 계산하여 과세하는 제도
- 개정안에 따르면 일시금으로 수령하는 외국의 퇴직연금의 경우, 외국의 퇴직연금을 인출하거나 뉴질랜드나 호주의 퇴직연금으로 대체하는 시점에 과세함
  - 연금으로 수령하는 퇴직연금의 경우에는 현행 제도와 같이 수령하는 시점에 과세함

2) 국제적 이중과세 조정제도 개정

- 개정안에 따르면 호주 회사로부터 수령한 수입배당금이 FIF 과세제도에 따라 추정된 소득보다 큰 경우 수입배당금에 대한 간접외국납부세액은 FIF 과세제도에 따라 추정된 소득을 기초로 계산하는 제도가 도입됨

(자료 수집 및 정리: 김태훈 회계사)

3. 중국의 용역공급에 대한 증치세 적용 확대

- 지난 5월 28일에 중국의 국가세수총국(SAT)은 8월 1일부터 시행될 ‘용역의 공급에 대한 증치세(VAT) 적용에 관한 지침(지침 37호)’ 을 발표함
  - 이 지침은 현재 안휘, 베이징 등 9개 지역에서 시범적으로 실시 중인 부가가치세 프로그램(pilot program)의 전국적인 확대에 관한 것임
- 지침 37호에 따르면 8월 1일 이후 중국에서 과세 대상 용역을 제공하는 모든 개인과 사업체(entity)에 대한 증치세 적용을 규정함
  - 용역의 제공은 용역을 공급받는 자나 공급하는 자가 중국에 거주하는 경우에는 중국에서 발생한 거래로 간주됨
- 증치세를 부담하는 용역은 영업세(business tax)의 부담에서 제외됨
  - 영업세는 중국 내에서 과세용역의 제공, 무형자산 및 부동산을 양도하는 단체 또는 개인이 수취하는 수입금액에 대해 과세하는 조세임
    - 과세용역은 교통운수업, 건축업, 금융보험업, 우편전신업, 문화체육업, 오락 및 서비스업 중 과세항목의 범위에 드는 용역을 말함



- 영업세는 과세항목과 과세범위에 따라 3%나 5%의 세율을 적용함

- 지침 37호에 따르면 과세용역의 범위가 영업세의 범위보다 확대됨
  - 추가되는 과세용역에는 라디오, 영화, TV 관련 용역이 포함됨
    - 즉 라디오, 영화, TV 프로그램을 제작, 발행, 방송하는 용역이 포함됨
  - 또한 광고대행 용역은 과세용역에 포함됨

- 지침 37호에 따르면 증세율과 과세용역의 수출에 관한 규정은 변화가 없음
  - 현행 제도에 따르면 증치세율은 일반적으로 6%가 적용되고, 동산의 임대용역에 대해서는 17% 등의 세율이 적용됨
    - 또한 국가세수총국에서 특정한 과세용역에 대해서는 0의 세율이 적용됨
  - 현행 제도에 따르면 외국회사에 국제운송용역, R&D 용역, 디자인용역을 제공하는 국내의 납세자는 영세율을 적용받을 수 있음
    - 또한 외국회사에 기술자문용역, 소프트웨어 서비스와 같은 자문용역과 기술의 사용과 같은 용역은 면세를 적용받을 수 있음

- 지침 37호에 따르면 과세용역거래에 대해 영세율이나 면세를 모두 적용할 수 있는 경우 영세율을 우선적으로 적용할 수 있음
  - 하지만 이와 관련하여 지침 37호에는 세부적인 적용방법에 대한 규정이 없음

- 지침 37호에 따르면 납세자의 용역제공 가격이 매우

낮거나, 합리적인 사업상 목적 없이 너무 높은 경우 과세당국은 증치세의 과세목적에 맞도록 공급가액을 계산할 수 있는 권한을 가짐

- 공급가액은 다음의 순서에 따라 결정됨
  - 첫째, 해당 납세자가 최근에 공급한 동일하거나 유사한 용역의 평균적인 가격
  - 둘째, 다른 납세자가 최근에 공급한 동일하거나 유사한 용역의 평균적인 가격
  - 셋째, 원가에 국가세수총국이 결정한 수익률(일반적으로 10%임)을 가산한 가격

(자료 수집 및 정리: 김태훈 회계사)

# 정책 흐름



- 공공기관 합리화 정책 방향
- 2014년도 예산요구 현황 및 예산편성 방향
- 조세특례제한법 · 소득세법 시행령 일부개정령안 입법예고
- 민간투자사업 활성화 방안
- 국세청, 7월부터 납세자 권익보호 한층 더 강화
- 지방재정의 발전과 중앙 · 지방간 합리적 관계 모색

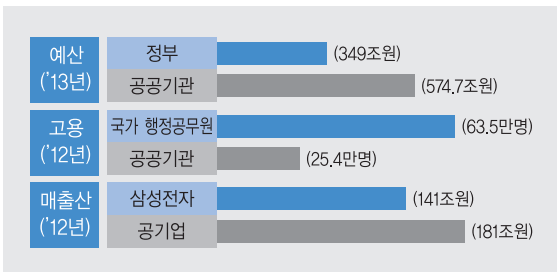
# 공공기관 합리화 정책 방향

\* 본 자료는 2013년 7월 8일 기획재정부 정책총괄과에서 발표한 「공공기관 합리화 정책 방향」의 전문입니다. (편집자 주)

## I. 공공기관의 역할

- ① 고용, 매출액 등 국민경제에서 차지하는 비중이 큼
  - (공공기관 지정현황) '13년 현재 공공기관은 총 295개
    - \* 공기업(30개), 준정부기관(87개), 기타공공기관(178개)
  - (예산) '13년 총예산은 574.7조원으로 정부예산(349.0조)의 1.7배
  - (고용) '12년말 총고용은 25.4만명으로 국가 행정 공무원의 40%
  - (매출액) '12년말 공기업 매출액은 181조원으로 삼성전자(141조원) 대비 128.3%

### 공공기관이 국민경제에서 차지하는 위치



- ② 기능적인 측면에서도 국민경제의 핵심적 역할을 수행
  - 에너지, SOC 등 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공

- \* 전력공사, 수자원공사, 석유공사, 도로공사, 인천공항공사 등
- 의료, 사회복지서비스 및 보증·보험 등의 연기금 관리·운영
  - \* 국립암센터, 대한적십자사/국민건강보험공단, 국민연금공단 등
- 국민생활 안전 확보를 위한 안전관련 공적 검사 실시
  - \* 한국시설안전공단, 선박안전기술공단, 한국철도시설공단 등
- 국가적으로 중요한 분야의 개발 및 진흥업무를 위탁받아 집행
  - \* 한국디자인진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국발명진흥회 등

## II. 그간의 공공기관 정책에 대한 평가와 요구

- ① 그간 공공기관에 대한 지속적 개혁정책 추진으로 공공기관의 효율성은 상당히 제고
  - 공운법 제정('07. 1월)으로 공공기관에 대한 통일적 관리체계가 도입
  - 상당수 공기업들이 글로벌 기업수준의 경쟁력 보유
    - \* 수자원공사의 수질관리는 WHO 및 OECD 대표국가(EU, 미국, 호주, 일본)들과 동일한 수준
    - \* 인천공항 전세계공항 서비스평가 8년 연속 1위 ('05~'12년)
  - 경영공시, 경영평가 등을 통해 방만경영을 견제
    - \* 통합공시(Aiio)를 통해 기관별 복리후생비, 임직원 보수수준 등 공개
    - \* 경영평가에서 총인건비인상을 위한 적발시 해당지표 최하점(E등급) 부여
  - 불합리한 노사관계도 상당히 개선

\* 노사관계 개선도: (‘07) 72.4 → (‘11) 81.6점 (‘11. 12. 한국노사 관계학회)

**② 그림에도 부채증가, 방만경영 등에 대한 국민의 비판은 여전**

- 공공기관 부채가 빠르게 증가하고 있어 전체 국민 경제로의 부담 전이 및 서비스 축소 가능성 등 우려 증가

\* 부채증가 규모(전년 대비, 조원): (09)46.8 → (10)60.2 → (11)62.0 → (12)34.4

- 과도한 성과급 등 매년 유사한 방만경영 사례\*가 반복되고, 원전 납품 비리\*\* 등으로 국민 불신 증가

\* 임차보증금을 직원에게 무상지급하거나, 결원인건비를 직원 성과급으로 부당 집행(‘13년 금융공기업, 출연연에 대한 감사원 감사결과)

\*\* 한수원, 원자력안전기술원 등의 원전 납품비리로 원전 고장 야기

⇒ 재무건전성 제고, 방만경영 방지 등을 위해 부채 관리 강화 및 상시적인 기능점검 체계 구축 필요

**③ 공공기관이 국정과제를 뒷받침할 필요**

- 新정부 140개 국정과제의 차질없는 수행을 위해 국민 생활의 최접점에서 정책을 집행하는 공공기관 역량이 중요

**국정과제와 관련 공공기관(예시)**

	국정과제	관련 공공기관
창조경제	재도전이 가능한 창업안전망 구축 중소·중견기업의 수출경쟁력 강화	중진공, 중소기업유통센터, 창업진흥원 등
	정보통신 최강국 건설	방송통신전파진흥원, 인터넷진흥원, 정보화진흥원 등
	교통체계·해운 선진화 및 건설·원전산업 해외진출	도로공사, 철도공사, 인천·부산·울산항만공사, 한전 등
	국가 과학기술 혁신역량 강화	정부 출연연 등
민생경제	주거안정 대책 강화 농어가 소득 증대, 농축수산물 유통구조 개선	NH, 농수산식품유통공사 등
국민행복	장애인의 권익보호 및 편의증진 의료보장성 강화 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화 비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장	장애인개발원, 장애인고용공단, 근로복지공단, 보육진흥원, 심사평가원, 보건복지인력개발원, 고용정보원, 산업인력공단 등

- 공공기관의 일하는 방식도 국민중심, 창조경제 건인, 사회적 책임 제고 등에 중점을 둘 필요

- 공공서비스에 대한 국민의 눈높이가 단순한 서비스가 아닌 국민중심의 융·복합형 서비스를 제공하는 수준으로 상승

\* 주거서비스 공급시 단순 주거 공급 물량 확대가 아닌 대학생, 신혼부부 등 수요자별 맞춤형 주거서비스 제공이 더 중요시되는 추세

- 공공서비스의 효율적인 제공뿐만 아니라 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 공공기관의 창조경제 지원 역할 기대

- ICT 등의 발달로 민간의 공공데이터에 대한 관심 및 활용 가능성이 높아져 공공데이터 공개 요구 증가

- 비정규직 차별, 청년·여성·지역인재 실업, 고령화 등 사회적 이슈에 공공기관이 적극 대응하고 이를 선도할 것을 기대

⇒ 4대 국정기조, 140개 국정과제의 차질없는 수행을 위해서 공공기관 역량 제고 및 일하는 방식의 패러다임 변화가 필요

**4** 이를 위해 '공공기관 관리 틀'을 근본적으로 혁신할 필요

- 공공기관 관리가 단기적, 개별적으로 이루어져 중장기적 접근 및 제도적 접근은 부족
  - 기존의 재무, 인력 등 분야별 중장기 계획\*이 각각 별도로 작성되어 활용되고 있어 계획간 연계가 부족

\* (사업목표)중장기 경영목표, (재무)중장기재무관리계획, (인력)중기인력운영계획

- 공운법의 기본정신이 공공기관의 자율·책임경영체제 구축이나, 자율경영은 다소 미흡했다는 지적
  - 주무부처의 실질적인 간섭\*, 방만경영 방지를 위한 예산·인력 통제\*\* 증가 등으로 실질적으로 경영자율은 위축

\* 투자확대, 일자리 창출 등 정책수요 발생시 자율적인 대응보다는 주무부처의 사업 및 목표제시 등으로 사업 수행

\*\* 감사원 감사 결과 및 국회 국정감사 결과에 대한 사후조치로서 통상관련 사항을 예산지출, 평가지표 등에 반영하여 통제 증가

- 기관장, 임원 등에 대한 인사제도가 절차 중심으로 운영되어 임원의 전문성 저하 및 절차상의 비용이 증가
- 공공기관 경영평가의 경우 그간의 제도개선에도 불구하고, 여전히 공공기관의 평가부담이 많고 평가의 실효성이 떨어진다는 비판

⇒ 공공기관 관리체계를 구조조정, 통제 위주에서 중장기적 시계의 성과중심의 효율적 관리체제로 전환하기 위해 공공기관 지정, 인사제도, 평가제도 등 공공기관 관리방식을 대폭 개편

**참고: 국민이 원하는 공공기관 (여론 조사)**

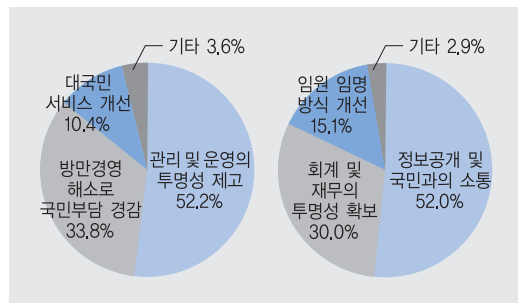
**1** 조사 개요

- 대상 및 기간: 국민 1,000명, '13. 4. 29~30일 (한국리서치)
- 조사내용
  - 향후 공공기관 정책방향 및 방향별 추진과제

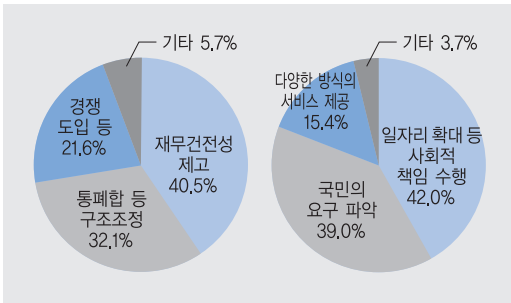
**2** 조사결과

- ① 국민들은 향후 공공기관 정책방향으로 '공공기관의 투명성 제고' (52.2%), '방만경영 방지' (33.8%), '대국민서비스 개선' (10.4%) 순으로 제시
- ② 투명성 제고를 위해 추진해야 하는 과제로 '정보공개 및 국민과의 소통' (52%), '재무 투명성 확보', '임원 임명 방식 개선' 순으로 제시
- ③ 방만경영 방지를 위해 추진해야 하는 과제로 '재무건전성 제고' (40.5%), '통폐합 등 구조조정', '경쟁도입' 등 순으로 제시
- ④ 대국민서비스 개선을 위해 추진해야 하는 과제로 '일자리 확대' (42.0%), '국민요구 파악', '다양한 방식의 서비스 제공' 순으로 제시

**(1) 중점 추진과제 (2) 투명성 제고과제**



(3) 방만경영 방지 (4) 서비스 개선과제



III. 향후 공공기관 정책의 방향과 원칙

- ① (비전) 국민의 신뢰를 받는 공공기관
- ② (정책목표) 국민과의 접점기관으로서 국정과제를 최일선에서 효과적으로 수행함으로써 국민행복, 경제부흥, 문화융성, 평화통일 기반 구축 등 4대 국정기조 달성에 기여
- ③ (3대 원칙) 효율성/책임성/투명성
  - (효율성) 보다 저렴한 가격으로 좋은 공공서비스를 기관의 설립 취지에 맞게 제공
    - 변화하는 사회에 대응할 수 있도록 상시적 모니터링·점검 등을 통해 공공기관의 역할 재정립 지속 추진
  - (책임성) 실질적인 자율·책임경영 체제가 확립될 수 있도록 경영환경 개선 및 기관의 경영 혁신 추진
    - 공공기관이 비영리 공익 활동이나 정부 정책 수행 등을 이유로 방만경영하는 것은 엄정하게 조치
  - (투명성) 공공기관의 경영정보 공개 확대를 통해 국민 알권리를 보장하고, 정부 3.0 전략 선도를 위해 공공기관의 데이터 개방 확대

- ④ (운영방식) 정책목표의 효율적 달성을 위해 공공기관의 일하는 방식을 국민·현장·협업 중심으로 개선
  - (국가 → 국민) 국가에서 공공서비스의 수요자인 국민 개개인으로 정책 중심 이동
  - (탁상 → 현장) 형식적인 합리성에서 현장 목소리를 바탕으로 정책을 수립하고 집행
  - (칸막이 → 협업) 공공서비스 제공시 공급자 중심에서 맞춤형 서비스 제공을 위한 협업 활성화에 중점

- ⑤ (전략 및 과제) 정책목표를 실천하고 추진할 수 있도록 3대 전략, 8대 주요 추진과제를 설정

- (1) 효율화 - 공공기관 경영효율화
  - ① 상시적 기능점검체계 확립
    - 상시적 기능점검, 시장화 테스트, 경영컨설팅 등을 통한 공공기관 효율성 강화
  - ② 부채관리 강화
    - 부채에 대한 정보공개 확대 및 부채관리 대책 마련
    - 중장기 재무관리계획 실효성 제고 및 사업관리 강화
  - ③ 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공
    - 공공기관의 칸막이 제거 등을 통해 공공기관간 협업·융합 활성화
- (2) 책임성 - 자율·책임경영체제 확립
  - ④ 실질적인 자율경영 기반 구축
    - 공공기관의 경영자율권 및 인사 자율성·전문성 확대
  - ⑤ 책임경영을 위한 제도적 기반 강화
    - 상시 경영모니터링·진단 시스템 구축 및 경영평가제도 개선
  - ⑥ 일자리 창출 등 창조경제 지원
    - 공공기관 일자리 확대 및 사회형평적 인력 운용
    - 공공기관과 중소기업간의 상생·협력 강화

- (3) 투명성 - 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화
  - ⑦ 공공기관의 공공데이터 공개 확대 및 활용 활성화
  - ⑧ 국민 직접 감시체제 구축
    - 공공기관 경영정보 시스템 개편 및 연차보고서 발간

### 공공기관 정책방향 체계도

비전	「국민의 신뢰를 받는 공공기관」
정책목표	국정과제를 차질없이 뒷받침하여 국민행복, 경제부흥, 문화융성 등에 기여
3대원칙	「효율성」「책임성」「투명성」
운영방식	국가 → 국민 / 탁상 → 현장 / 칸막이 → 협업

### 3대 전략, 8대 주요과제

#### 1. 효율성 - 공공기관 경영효율화

- ① 상시적 기능점검 및 시장화 테스트 체계 구축
- ② 공공기관 부채관리 강화
- ③ 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공

#### 2. 책임성 - 자율·책임경영 체제 확립

- ④ 실질적인 자율경영 기반 구축
- ⑤ 책임경영을 위한 제도적 기반 강화
- ⑥ 일자리 창출 등 창조경제 지원

#### 3. 투명성 - 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화

- ⑦ 공공기관의 공공데이터 공개·활용 확대
- ⑧ 국민 직접 감시체제 구축

### IV. 3대 전략 8대 주요과제

#### 1 효율성 - 공공기관 경영효율화

##### 1. 상시적 기능점검체계 확립

◇ 공공기관이 국민중심 서비스 증진에 기여하고, 미래 지향적으로 역할을 재정립하도록 지속적인 합리화를 추진

#### ① 기존 공공기관에 대한 상시적 기능점검체계 구축

- **(원칙)** 대국민 서비스 증진 및 공공기관 역할 재정립 등을 위해 점검대상을 선정하여 공공기관의 기능을 상시적으로 점검
  - 협업을 통한 시너지 효과 창출에 중점을 두되, 유사·중복기능 조정, 기관 통·폐합 등 구조조정을 병행
- **(점검대상)** 경영평가, 모니터링 등과 연계하여 점검대상 선정
  - \* 점검대상(예시): 국정과제의 핵심분야로 부각되는 분야 중 협업, 역할분담 등의 검토가 필요한 기관, 해외투자 증가 등으로 점검이 필요한 기관, 정부조직 개편으로 소속 또는 기능이 변경된 기관 등
  - 1단계로 국정과제의 원활한 수행을 위해 필요하다고 판단되는 4대 분야에 대해 우선 추진

#### 4대 기능점검 대상분야

- 중소기업에 대한 맞춤형 서비스 지원이 필요한 산업진흥분야 [국정과제 6, 19, 20, 21번 등]
- 개인정보보호, 방송콘텐츠 지원 등 협업이나 기능 조정이 필요한 정보화 분야 [국정과제 1, 2, 7, 11번 등]
- 맞춤형 서비스 제공 등 협업을 중요한 고용복지 분야 [국정과제 52, 53, 55, 64번 등]

- 그간 해외투자가 급속히 증가한 분야 [국정과제 18번, 136번 등]

- **(추진체계)** 관계부처, 전문가 등으로 분야별 TF를 구성하여 추진하되, 최종결과는 부처협의, 의견수렴 및 공운위 의결 등을 거쳐 확정
- **(추진일정)** 12월까지 우선점검 대상에 대한 기능점검을 실시하고, 협업 방안(안) 및 유사·중복 기능 조정(안) 마련

**② 공공기관 신설에 대한 점검장치 강화**

- 공공기관 설립시 신설 타당성 여부를 객관적으로 판단할 수 있도록 구체적인 심사기준을 마련
  - 특히, 민간과 경합 가능성이 있는 공공기관 자회사 신설시 시장화 테스트 도입

**시장화 테스트**

- **[개념]** 새로운 공공서비스 등에 대하여 공공기관, 자회사, 민간기업 중 가장 효율적인 공급자를 도출해내는 방법
- **[방식]** 누가 수행하는 것이 국민에게 보다 높은 편익을 제공할 것인지 등에 대한 기준을 마련하고 이를 토대로 공급자를 선정
- **[절차]** 민간전문가 등으로 TF를 구성 운영하되, B/C분석 등의 전문기술적인 사항은 KDI, 조세연 등 전문기관을 활용
- **[추진일정]** 공공기관 자회사 신설 소요 등에 대해 시범적으로 실시하고 그 결과를 토대로 대상 사업 범위, 기준, 절차 등을 구체화하는 지침 마련

- 향후 새로운 공공기관 신설시에도 시장화 테스트 적용 검토

- 신설된 공공기관의 경우, 설립 3년 이후 그 운영성

과를 평가하여 존치 여부를 검토

**③ 공기업의 새로운 역할 모색을 위한 컨설팅 체제 구축**

- **(필요성)** 경제·사회 변화에 따른 미래 대비, 재난 예방 등에 선도적 대응을 위해 공기업의 미래지향적 역할 재정립이 필요
- **(대상)** 에너지, SOC, 산업진흥 등을 업무로 하는 주요 공기업
- **(방식)** H/W적 기능조정이 아닌, 공기업별로 미래에 필요한 역할, 위기관리 방법 등에 대한 맞춤형 진단·컨설팅
- **(절차)** 민간전문가 등으로 컨설팅팀을 구성·운영하되, 자료조사 등은 조세연구원(공공기관연구센터) 등을 적극 활용

**2. 공공기관 부채관리 강화**

**① 공공기관 부채에 대한 정보공개 확대**

- 부채 증가항목, 내역, 증감원인 등을 알리오에 추가 공개

**② 공공기관 부채관리 대책 마련**

- '先자구노력-後정척지원' 원칙하에, 사업조정, 보유자산 매각, 원가절감 노력 등 강도 높은 자구노력 추진
- 상기내용을 반영한 '13~'17년 중장기 재무관리계획 마련·국회 제출('13. 9월)
  - 재무구조 개선이 필요한 공공기관은 기관별 별도의 대책 마련

**③ 중장기 재무관리계획의 실효성 제고**

- 중장기재무관리계획이 수립·제출된 대로 이행될 수 있도록 재무관리계획의 연간 재무전망 달성도 등 이행실적을 경영평가에 반영

\* '13년 이행실적을 '14년 경영평가부터 반영

- 자산 2조원 미만인 기관 중 재무관리계획 수립의 필요성이 높은 경우\*에도 재무관리계획의 작성대상에 포함
- \* 부채가 자산보다 큰 경우, 정부의 손실보전 조항이 있는 경우 등
- 공기업의 현금흐름 악화 등 단기적 재무위험 등에 선제 대응하기 위한 모니터링 시스템 구축

#### ④ 공공기관 사업관리 강화

- 공공기관이 추진하는 대규모 사업(500억원 이상)에 대한 예비타당성조사제도를 재정사업 예타제도 수준으로 내실화
- 공공기관 부채를 발생 원인별로 분석하여 부채의 책임성과 투명성을 강화하기 위해 구분회계제도 도입
- \* 구분회계제도: 사업·조직 등의 단위별 경영성과·재무상태를 파악하기 위하여 최소단위별 재무정보를 산출하는 체계로, 사업부문별 손익과 함께 자산·부채·자본(잉여금)을 산출하여 사업유형별 재무제표를 산출
- '13년 중 주무부처·공공기관 협의를 거쳐 도입 방안 마련
- \* 시범도입기관 선정, 사업구분기준 등을 포함한 방안 마련
- 낭비적·비효율적 사업 등에 대해 사후적으로 사업성적을 심층분석·점검하여 부실한 사업 추진을 방지하고 환류장치가 될 수 있는 사후 심층평가제도 도입
- '14년 중 사후 심층평가제 시범사업 추진을 통해 도입효과 등을 점검하고 확대 시행 검토

#### ⑤ 공공기관의 준재정활동에 대한 관리 강화

- 구분회계 등을 통해 공공기관의 준재정활동을 명확하게 구분하고, 그 적정성에 대한 평가 추진
- 정부가 공기업에 대가 없이 사업을 위탁하는 관행 자체 등 정부 사업 위탁방식 개선

### 3. 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공

◇ 공공기관간 칸막이를 제거하여 국민들에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 협업 활성화 및 평가·지원 시스템을 구축·운영

#### ① 공공기관간 협업과제의 상시 발굴·선정

- 국민제안\*, 공공기관, 민간전문가 자문 등을 통해 상시적으로 협업과제 발굴
- \* 국민제안을 접수하는 온라인 창구 개설(알리오 시스템 활용 등)
- 공공기관 제안과제를 대상으로 수혜대상, 국민편익, 기관간 협업 가능성 등을 고려하여 1단계로 30개 과제 선정
- \* 과제를 국정기조별로 분류하고, 관련기관과 협의하여 세부계획 마련

**협업과제 예시(30대 공공기관간 협업과제)**

		과제 내용
경제부흥	• 중소기업 지원	출연사의 중소기업 지원 통합 콜센터 구축 - 출연사의 중소기업 기술지원 상담 등을 일원화 (생산기술연구원, 출연사 등)
	• 일자리 창출	수요자 맞춤형 해외취업지원 시스템 구축 - 해외취업, 창업, 봉사정보 일괄 제공으로 정보편의성 제고 (산업인력공단, KOTRA, KOICA 등)
	• 창조경제 구현	국책연구기관간 기술상용화를 위한 협력 확대 - 특허 등 지적재산권과 사업화 전주기(기획, 상용화, 마케팅)를 공동관리
국민행복	• 안전/건강	철도인접공사 안전관리 강화 - 철도인접공사* 관련 공사 정보 등의 통합안전 관리시스템을 구축, 위험요인 등을 공유하여 사고 발생 억제(교통안전공단, 철도공사, 철도시설공단)
	• 국민의	온라인 전자상거래 피해상담 일원화 - 소비자 피해상담 DB 정보 공유, 온라인 전자상거래 피해 상담에 대한 상담-사후처리 등을 일원화 (소비자원, 콘텐츠진흥원, 법률구조공단 등)
	• 공공기관 효율화	공공기관 필요 전문인력 공동육성 - 한전 등 발전부문을 중심으로 교육프로그램 및 교수 인력 공유, 교육협의체 구성 등으로 필요 전문인력 공동육성 (발전5사, 한수원)
문화융성	문화-기술 융합 사업 추진 - 문화와 기술 분야 연구원간 인력 교육, 공동협력 프로그램 등을 통해 문화-기술 융합 촉진 (문화예술위원회, 산업기술진흥원 등)	

- 2 공공기관간 협업 촉진을 위한 지원·점검체계 마련**
- 1단계로 선정된 30개 과제에 대한 지원을 강화하여 가시적인 맞춤형 서비스 제공과 창조경제를 지원
    - 선정된 협업사업과 관련된 예산·인력은 공공기관 예산지침, 증원 심의시 우선 반영
  - 협업 촉진을 위해 분야별로 유관 공공기관간 '협업 플랫폼'을 구성
    - '협업 플랫폼'은 과제별 책임·협력기관 선정, 기관간 책임범위, 추진방식 등 추진체계를 마련하여 과제를 추진하고,
    - 부처·기관간 이견 등 애로사항 및 신규과제 등을 발굴
  - 제기된 애로사항의 해소 및 추진상황 점검을 위해

'협업조정회의'를 구성·운영

\* 협업조정회의는 분야별 협의체의 간사 공공기관, 조정 필요 공공기관, 민간전문가, 기재부, 소관부처 등으로 구성

**3 공공기관간 협업과제 평가**

- 공공기관간 협업의 성과를 평가하는 체계를 구축
  - \* 협업 평가체계는 연구용역 등을 통해 금년 내 평가지표 등 마련
  - 기존 경영평가에도 협업성과를 반영하고, 고객 만족도 조사도 협업과제 수혜자의 서비스 평가를 반영하도록 개선
- 협업과제에 대한 평가결과를 바탕으로 추진과제를 보완하고 새로운 협업과제의 선정·추진에 반영
  - 평가 결과 단순한 협업수준을 넘어 기능·조직의 융합이 더 효과적인 경우에는 기능점검 등을 통한 조정 추진

**2 책임성 - 자율·책임경영 체제 확립**

**4. 실질적인 자율경영 기반 구축**

- ◇ 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성
- ◇ 인사의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 선임절차를 대폭 간소화하고 주무부처의 인사권 확대

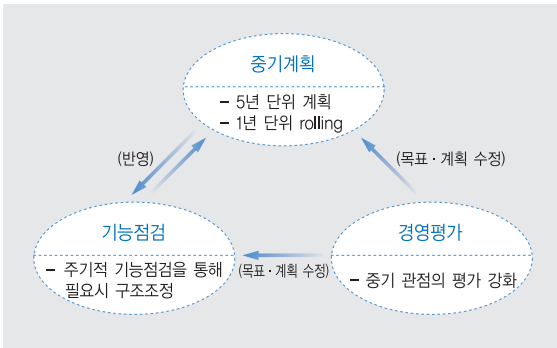
**4-1. 공공기관의 경영자율 확대**

- 1 공공기관 중기(5년) 운영계획 수립 등 중기운영체계 마련**
- 5년 단위의 '공공기관 중기 운영계획(재무, 인력 포함)'을 수립하고, 매년 여건변화를 반영하여 수정
    - 공공기관에 중기 시계의 경영 자율성을 보장하고, 국가재정운용계획과의 연계를 강화
    - \* 대상기관: 공기업·준정부기관

\* 수립절차: (3월) 지침 통보 → (4월) 계획(안) 제출 → (5월) 기재부 예비검토 → (6월) 결산을 반영한 최종 계획 제출 → (9월) 공운위 의결로 확정

- 수립된 중기계획의 실효성을 확보하기 위해 경영평가 및 기능점검과 연계

### 공공기관 중기운영체계(안)



#### ② 불필요한 경영상의 간섭·규제 정비

- 공공기관 예산·인사지침 정비
    - 방만경영의 소지가 있는 정원·보수 등 꼭 필요한 사항 위주로 지침을 정비
  - 주무부처 등의 불필요한 경영간섭 최소화
    - 공공기관이 참여하는 별도 제도개선TF를 구성·운영하여 정관, 직제, 인사, 회계 등에 존재하는 정부부처의 경영관여 근거조항 및 과도한 규제\* 등을 정비
- \* 예사: 공공기관이 시설물 임대時 중소기업 등으로 입찰제한을 하고자 하는 경우도 주무부처, 기재부의 승인 사항

#### ③ 경영자율권제도 개편

- 현재 도입되어 있는 경영자율권제도\*의 대상을 시장성 기준 등으로 유형화하고 유형별로 자율권 차등화
- \* 기관의 경영자율권을 확대하는 대신 도전적인 성과목표를 달성토록 하여 책임성을 담보하는 기관 맞춤형 관리방식(09. 12. 22. 공운위 확정) (대상기관(5개): 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방, 부산항만)

- 평가결과가 우수한 기관은 더 높은 수준의 자율권을 부여
  - 정부예산이 수반되지 않는 공공기관에 대해서는 최대한 인력운영의 자율성을 확대하고 사후적으로 엄정 평가

\* 예사: 시장형 공기업의 경우 총액인건비제 도입 검토

#### ④ 공공기관의 관리범위 적정화

- 공공기관을 시장성과 규모를 기준으로 재분류하여 관리의 효율성 및 공공기관의 경영 자율성을 제고
- 별도 T/F를 구성·운영하여 금년 말까지 공공기관 지정·분류 개편방안 마련

### 4-2. 인사 자율성·전문성 제고

#### ① 임원추천위원회의 운영 내실화를 통한 역할 강화

- 역량 있는 인사를 선임할 수 있도록 임추위의 독립성을 강화할 수 있는 방안을 마련

#### ② 임원의 전문성 제고

- 기관장, 감사 등의 임원 직위별 전문자격요건 구체화
  - \* 현재 기관장 자격요건은 "업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고 최고 경영자의 능력을 갖춘 사람"으로 포괄적 규정 → 구체화 추진
  - 공운법에서 자격요건 원칙을 제시하고, 인사운영지침에 따라 개별 기관이 직위별 특성과 여건을 반영하여 규정화
  - \* SOC, 에너지, 보건 등 기관의 특성을 고려한 자격요건을 마련
- 상임이사과 감사의 책임성을 강화하고 내부견제 기능을 활성화하기 위해 임기제 개선
  - 상임이사의 임기가 2년으로 우수인력 확보 곤란, 3년 연장 검토
- 신임 기관장·임원에 대한 교육 강화
  - 공공기관의 책무, 임원의 역할 등에 대한 교육을

통해 공공기관의 혁신과 선도적인 업무추진 자세를 유도

\* 종전 신입임원 간담회, 공공기관 워크숍 개최 등 비정기 교육 방식 → 전담기관을 지정하여 체계적이고 전문성 있는 교육으로 개선

**3** 임원 선임절차의 간소화

- 공공기관 임원 선임절차를 간소화하여 인사의 자율성과 책임성 제고

**공공기관 임원 선임절차**

현 행*	개 선
3단계 (임추위 → 공운위 → 임명) ■ 소요기간(평균 40일)	2단계 (임추위 → 임명) ■ 소요기간(평균 26일)

\* (공기업) 기관장, 감사, 비상임이사 / (준정부기관) 감사의 경우

\* 공운위는 임추위가 추천한 3~5배수 후보자를 2~3배수 후보자로 축소하는 방식으로 운영

- 공운위는 개별 인사 안전보다는 임추위 구성 등 임원 선임 절차의 적정성 확보 및 원활한 업무수행을 위한 제도적 장치의 보강에 중점
  - 공공기관의 일반적 인사운영지침을 심의·의결하는 한편, 감사 및 비상임이사의 업무에 관한 기준 마련

**4** 주무부처의 인사자율성 제고

- 주무부처의 공공기관 인사 자율성과 책임성을 제고하기 위해 주무부처의 비상임이사 임명권 확대
- 다만, 평가를 받고 있지 않은 비상임이사(비상임감사 포함)에 대한 업무실적 모니터링 시스템 도입

**공기업 · 준정부기관 비상임이사 임명권**

	현 행	개 선
■ 공기업	기재부장관	주무부처 장관
■ 준정부기관	주무부처 장관	주무부처 장관

※ 공운법 개정이 필요한 사항은 '13년 정기국회에 개정안 국회 제출

**참고** 공기업 · 준정부기관 임원 선임절차 및 임명권

	직 위	임원 선임절차		임명권	
		현 행	개 선	현 행	개 선
공기업	기관장	임추위 → 공운위 → 임명	임추위 → 임명	• 대통령 (대규모기관) • 주무부처 장관	좌동
	감사	임추위 → 공운위 → 임명	임추위 → 임명	• 대통령 (대규모기관) • 기재부장관	좌동
	상임이사	임명	좌동	기관장	좌동
	비상임이사	임추위 → 공운위 → 임명	임추위 → 임명	기재부장관	주무부처 장관
준정부기관	기관장	임추위 → 임명	좌동	• 대통령 (대규모기관) • 주무부처 장관	좌동
	감사	임추위 → 공운위 → 임명	임추위 → 임명	• 대통령 (대규모기관) • 기재부장관	좌동
	상임이사	임명	좌동	기관장	좌동
	비상임이사	임추위 → 임명	좌동	주무부처 장관	좌동

## 5. 책임경영을 위한 제도적 기반 강화

◇ 자율책임경영을 뒷받침할 수 있도록 상시 모니터링 시스템을 구축하여 문제기관에 대한 적시 해결을 추진하되, 일상적인 평가부담은 완화

### 1 상시 경영 모니터링 · 진단 시스템 구축

- 에너지, 고용 등 분야별 공공기관 협의체 등을 통해 상시 경영 모니터링 체계 마련
- 모니터링을 통해 인지된 부채 급증, 심각한 방만경영 등의 문제에 대해서는 경영진단 등을 통해 적시 문제 해결 추진

### 2 경영평가제도의 순기능이 제고되도록 평가시스템 재설계

- **(평가대상 조정)** 평가 실효성이 높은 대규모 공기업 · 준정부기관에 대해서만 경영평가
  - 소규모기관은 간이평가 또는 주무부처에 의한 성과관리로 전환
- **(평가방법)** 공공기관별 특성을 반영하여 평가방법을 차별화
  - 공기업의 경우 선진국과 비교하여 평가하는 글로벌 지표 확대
  - 새로운 사회적 수요를 반영하기 위한 평가방법 도입
    - \* 안전, 환경 등 국민 공공서비스 개선 목표 · 기한을 설정하고 이행 여부를 점검하는 평가방법 도입 및 협업평가 지표 개발 등
- **(평가지표)** 국정과제 등 핵심지표 중심으로 간소화하고 정부(주무부처) 평가와의 연계성 제고
  - \* 예시: 자주개발률의 평가지표화가 공기업의 무리한 투자를 야기
- **(평가단)** 전문기관을 적극 활용하고, 경영평가단 규모는 축소하는 등 평가단 운영을 개선

- **(기관장 평가)** 기존 기관장 평가는 기관 평가로 통합하되, '기관장 경영성과 협약제'를 도입하여 재임기간 중 1회만 평가

※ 민간전문가 등으로 T/F를 구성하여 금년 내 개선안 마련

## 6. 일자리 창출 등 창조경제 지원

- ◇ 통신보안, 복지 등 일자리 수요가 늘어나는 분야를 중심으로 일자리를 창출하고 스펙초월 채용 문화 정착을 추진
- ◇ 공공기관과 중소기업간 상생 · 협력 등을 통해 창조경제를 지원

### 6-1. 일자리 창출

- 1 공공기관에서 향후 4년간 7만여명을 채용, 고용률 70% 달성에 기여
  - 기능점검 등을 통한 인력재배치, 제도개선을 통해 채용여력을 확보하고 일자리 수요가 확대되는 분야를 중심으로 인력 증원
    - (인력재배치: 24.5천여명) 정년퇴직 등에 따른 채용수요 발생시, 유망분야 · 국정과제 분야를 중심으로 인력재배치
    - (제도개선: 15천여명) 임금피크제로 정년 의무화 영향 상쇄, 휴직 · 파견인력 별도정원 인정 등 대체인력 채용 활성화
    - (선택형 일자리: 4.5천여명) 적합직무 발굴, 인사운영지침 마련, 경영평가 강화, 기관별 시간제 근로 활용계획 수립 등 추진
    - (인력증원: 26천여명) 통신보안, 안전관리 · 보건복지 및 신규 부가가치 창출 분야 등을 중심으로

로 예년수준 인력 증원

- 제도개선, 기능점검 등을 포함, 기관별 중장기 인력운영계획 수립
  - 매년 실적점검 결과를 연동하여 중장기 계획을 수정·보완

### 향후 5년간 공공기관 신규채용 계획(안)

(단위: 백명)

	'13	'14	'15	'16	'17	계	
						'14~'17	총계
총 계	163	170	170	180	180	700	863
• 인력재배치	85	80	81	44	40	245	330
- 정년퇴직(+)	47	50	51	14	10	125	172
- 명퇴 등(+)	38	40	40	40	40	160	198
- 기능점검(-)	-	10	10	10	10	40	40
• 임금피크제(+)	-	-	-	48	52	100	100
• 대체인력채용(+)	4	25	20	5	-	50	54
• 선택형 일자리(+)	2	5	9	13	18	45	47
• 인력증원(+)	72	60	60	70	70	260	332

### ② 스펙초월 채용시스템 및 직무능력평가 도입 등 채용 방식 개선

- 지원자의 인·적성보다 스펙 중심의 평가가 이루어지는 서류전형과 직무능력이 아닌 단순 지식 위주의 필기시험을 개선

\* 남동발전(스토리텔링·오디션 방식, 인력수요부서 직원 전형 참가 등), 중소기업진흥공단 등의 시범운영 결과를 평가하여 확산방안을 마련

- 다양한 업무분야별 특성을 포괄할 수 있는 공공기관 공통 직무능력 평가방법을 마련

\* 예사: 공공기관 공통 인성·업무능력 평가 + 기관별 특성을 반영한 직무능력 평가

### ③ 다양한 사회형평적 인력 운용

- 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 위해 관련부처 및 전문가로 T/F를 운영하여 「정규직 전환 가이드라인」\*마련·시행

\* 가이드라인의 주요 내용은 정규직 전환 기준, 절차 등

- 시간제근로 활성화, 분야별로 여성인력 채용 목표 비율 제시 등을 통해 여성인력 활용도 제고
  - '공공기관 여성관리자 목표제 시행지침'을 시도하고, 여성관리자 목표 준수 여부 등을 경영실적 평가에 반영
- 기관별 맞춤형 지역인재 채용확대 정책으로 지역인재 채용 확대
  - \* 예사: 국립공원관리공단 등 지사 조직이 많은 기관의 경우 권역별 채용 권고
- 기관별로 중장기 고졸자 채용계획을 수립토록 하여 단계적 고졸채용 확대를 추진

### ④ 공공기관 지방이전에 따른 지역경제 활성화

- 공공기관 지방이전을 차질없이 추진하고, 지역 민간기업, 지자체와의 협업 및 소통 활성화를 통해 지역 핵심 산업 발전 견인 등 시너지 극대화
- 지방이전 기관의 해당 지역 인재 범위, 적정 채용 비율 등 가이드라인을 마련하고, 이전지역 인재채용 확대방안 수립 권고

## 6-2. 중소기업과의 상생·협력 강화

### ① 중소기업의 사업화 순과정에서 관련 공공기관과의 협업 강화

- **(기술개발)** 공동개발, 기술이전·전수, 신기술 test bed 제공 등

\* 수공, 중부·서부발전: 기술개발제품 성능시험을 위한 test-bed 제공

- **(시장진입)** 실적·인지도 저하로 인한 진입장벽 제거, 마케팅 지원

\* 내공사: '내 중소기업 신기술 마당'에 우수제품을 등재하여 판로 지원

- **(계약·사후관리)** 납품시 불공정 계약 근절\* 등 성과공유제 확대

\* 대·중소기업 동반발전방안회의(13. 5. 6일) VIP가 공공기관 솔루션법을 강조

- **(해외진출)** 공동 마케팅, 컨설팅 지원, 컨소시엄 구축 추진

\* 한진: 'KEPCO 브랜드'로 협력 중소기업과 함께 해외박람회를 개최하여 협력업체가 '10년~'12년까지 총 1조 2,442억원을 수출

**2 중소기업과의 상생·협력을 위한 제도적 기반 마련**

- 공공기관-중소기업간 '협의회'를 구성·운영하여, 중소기업들이 필요로 하는 다양한 상생협력 프로그램을 발굴하고 애로사항 제기

- 제기된 애로사항 등은 사업 단계별 중점기관\*, 민간 전문가, 기재부, 소관부처 등으로 구성된 '상생협의회'에서 조정 및 해소

\* (R&D: 출연연)+(판로: KOTRA 등)+(구매: LH공사, 발전사 등)  
- 우수사례 선정 및 확산·공유를 위해 사례집 발간, 우수사례 발표회, 워크숍 개최 등을 추진

**3 상생협력실적에 대한 평가 강화**

- 중소기업과의 상생협력 실적을 경영평가에 적극 반영하고, 혁신적 우수사례에 대해서는 홍보 등 인센티브 방안 마련

**3 투명성 - 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화**

**7. 공공기관의 공공데이터 공개·활용 확대**

◇ 공공기관의 공공데이터 개방 확대 및 민간 활용 활성화를 통해 민간 창업 지원, 일자리 창출 등 창조경제에 기여

**1 공공기관의 공공데이터 개방 확대**

- 공공데이터 개방 촉진을 위해 「정부 3.0 추진 기본계획」과 연계하여 '공공데이터 개방 가이드라인'을 마련

**정부 3.0 추진 기본계획 주요내용(13. 6. 20)**

- ① '개방 5개년 로드맵' 수립 등을 통해 공공데이터의 단계적 개방
- ② 공공데이터 제공창구인 공공데이터포털, 개방정책을 총괄조정하는 '공공데이터 전략위원회' 등 공공데이터 개방활용 인프라 구축

- 공공기관별 공공데이터 보유현황 조사, 민간의 수요분석 등을 통해 민간의 활용 가치가 높은 정보부터 단계적으로 공개

\* 교통·지리·기상 등 공공데이터 개방: (13) 2,260종 → (17) 6,150종

- 공공기관별 공공데이터 '개방 5개년 로드맵'을 수립·운영하여 체계적인 공공데이터 공개를 추진

- 공공데이터의 관리·제공·이용 관련 업무를 총괄하고 지원하는 전담관(CIO)을 지정·운영

• 공공데이터 개방시 애로사항을 해소하기 위해 관계부처 및 공공기관으로 구성된 협의회 운영

• 공공기관의 데이터 개방 및 활용 정도를 경영평가에 반영

**2 공공데이터의 민간 활용 활성화 등 창조경제 지원기반 구축**

• 공공기관이 공공데이터를 활용한 민간의 창업을 지원하도록 유도

- App, 콘텐츠 등을 개발하려는 창업자와 데이터를 개방한 공공기관이 함께 사업화를 진행하는 창업자금 지원체계 구축

\* 예사: 데이터를 활용한 사업 아이디어를 오디션 방식으로 심사 → 수요자 요구에 맞춘 데이터 제공(공공기관) → 사업화 자금 및 창업코칭(중진공)

※ 공공데이터가 민간의 창의적 아이디어와 결합시 연간 5조 2천억원 규모의 시장, 1인 창조기업 42만개 창출(KISDI, '12)

### 공공데이터 활용 기업창업 사례

기업명	정보제공기관	서비스 내용
SK Planet	한국관광공사	네비게이션에 관광정보 결합(T-map)
입찰1번지	한국자산관리공사	자산공매정보, 건설정보, 해외입찰정보 등
올댓컬처 (1인기업)	한국문화정보센터	공연 및 전시정보 제공

- 공공기관 데이터를 활용한 ‘App개발 경진대회’를 개최하고 수상자에 대해서는 창업지원 서비스 제공
  - \* 예시: 청년창업사관학교(중진공), 스마트벤처창업학교(창업진흥원) 입교 및 사업화 지원
- 개방된 공공데이터를 국민 누구나 창업 등에 활용할 수 있도록 공공기관과 민간간 협업을 통해 데이터 활용·지원 기반을 구축
  - 이용자의 시각에서 필요한 정보나 요구되는 품질 수준 등을 파악하고 지원하기 위한 민관 협력 센터를 운영
    - \* 예시: 공공기관과 민간전문가가 함께 참여하여 공개된 데이터 사용 경험을 공유함으로써 데이터의 품질 개선과 민간의 수요가 높은 데이터의 개방을 유도
  - 전문지식이 부족한 개인이나 소상공인 등도 공공데이터를 효과적으로 활용할 수 있도록 지원 체계 마련
    - \* 예시: 국민이 공공데이터 공유의 혜택을 체험하고 개방 문화를 확산시키기 위한 프로그램 제공
- 공공데이터의 개방 및 활용 우수사례를 발굴하고 확산

### 8. 국민 직접 감시체제 강화

◇ 공공기관 경영정보에 대한 통합공시 시스템 개편 및 연차보고서 발간 등을 통해 국민 감시체제 강화

- 1 공공기관 경영정보 시스템 개편 및 공개 확대
  - 공공기관에 대한 경영정보를 국민이 더 쉽게 이해할 수 있고 활용하기 편하도록 알리오(www.alio.go.kr)를 개편
    - 알리오 시스템에 대한 접근성과 정보 활용도 제고를 위해 메뉴·검색기능의 개선 및 모바일 서비스 신규 구축

#### 통합공시 및 알리오 현황

- 통합공시
  - ▶ 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 기획재정부 장관은 공공기관별 공시내용 중 중요 사항을 표준화하여 통합공시
- 알리오
  - ▶ 일반국민들이 전체 공공기관의 경영과 관련된 주요정보를 인터넷을 통해 종합적으로 비교하여 알 수 있도록 경영정보 공개시스템(6. 12월 구축)
    - \* 정원, 인건비, 복리후생비, 노동조합, 주요 재무정보 등 34개 항목을 공시

- 공공기관 경영관련 정보 중 추가 공개사항을 적극 발굴하여 통합공시(현재 34개 항목)를 확대
- 불성실 공시에 대한 점검 수준을 강화하여 공시 정확성 확보

② 공공기관에 대한 연차보고서 발간

- 공공기관 정책의 추진 및 집행 상황, 기관별 경영 실적 등에 대한 종합적인 백서를 매년 발간·배포

IV. 기대효과 및 추진계획

1 기대효과

① 공공기관, 정부, 공운위 등은 변화된 역할을 수행

- **(공공기관)** 실질적인 자율책임경영체계 구축으로 방만경영은 줄어들고 경제상황에 대응하는 능력은 제고
- **(정부)** 공공기관의 일상적인 경영에 대한 정부의 간섭은 최소화하되, 상시적 모니터링·진단 등을 통해 문제발생시 적시 해결하는 역할은 강화  
- 상시적 기능점검·컨설팅 등을 통해 공공기관의 미래 지향적 역할 재정립 등을 유도하는 역할 강화
- **(공공기관운영위원회)** 공공기관 관리 제도관련 사항에 보다 중점적으로 활동

② 국민들은 보다 나은 공공서비스를 향유

- 공공기관간 협업 등을 통한 다양한 맞춤형 공공서비스로 국민행복 증진
- 일자리 창출, 창업 지원, 지역경제 활성화 등 창조경제 기여 등을 통해 경제부흥 견인

2 추진계획

① 과제별로 구체적 실행계획(Action Plan)을 수립·추진

- **(협업과제)** 세부실행계획을 수립·추진 및 평가방안 마련
- **(기능점검)** 우선점검과제에 대해 분야별 TF를 구성하여 기능점검을 추진하고, 연말까지 분야별 기능조정안 마련

- **(제도개선)** 구분회계제도, 임금피크제 등은 연구용역 결과와 공공기관 실태조사 등을 통해 도입방안 마련
- **(공운법 개정)** 공공기관 지정, 인사제도, 평가제도 등 자율권 확대 관련 공운법 개정사항은 금년 정기국회에 상정 추진
- **(경영평가제도 개선)** 민간 전문가 TF를 구성하여 개선안을 마련하고 공운위의 심의·의결을 거쳐 확정
- **(컨설팅)** 공기업 역할 재정립을 위한 컨설팅은 전문가로 TF를 구성하여 주요 공기업들을 대상으로 금년 내 실시

② 추진상황 점검 추진

- 협업조정회의, 중소기업 상생협의회 등 과제별 점검회의를 통해 과제 추진시 애로사항 등을 해소하고 추진 독려

참고 1 실행계획

추진과제	추진일정
<b>1. 상시적 기능점검체계 확립</b>	
• 기능점검체계 구축 및 4대분야 기능점검 추진	'13년 4분기
• 시장화 테스트 도입	'13년 4분기
• 민간전문가 컨설팅팀 구성·추진	'14년 1분기
<b>2. 공공기관 부채관리 강화</b>	
• 공공기관 부채 감축 대책 마련	'13년 4분기
• 중장기 재무관리의 실효성 제고	'14년 2분기
• 공공기관 사업관리 강화	'13년 4분기
<b>3. 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공</b>	
• 공공기관간 협업과제 발굴·선정	'13년 3분기
• 협업과제 촉진을 위한 제도적 기반구축	'13년 4분기

추진과제	추진일정
<b>4. 실질적인 자율경영 기반 구축</b>	
4-1. 공공기관의 경영자율 확대	
• 공공기관의 중장기 관점의 경영을 촉진	'14년 2분기
• 불필요한 경영상의 간섭·규제 정비	'14년 1분기
• 경영자율권제도 개편	'13년 4분기
• 공공기관의 관리범위 적정화	'13년 4분기
4-2. 인사 자율성·전문성 제고	
• 임추위 독립성 강화 및 임원의 전문성 제고	'13년 4분기
• 임원선임절차 간소화 및 주무부처 임명권한 강화	'13년 4분기
<b>5. 책임경영 체제 확립</b>	
• 상시 경영 모니터링·진단 시스템 구축	'13년 4분기
• 기관 평가대상 조정 등 평가시스템 재설계	'13년 4분기
• 「경영성과 협약제」 기반의 기관장 성과평가제도 마련	'13년 4분기
<b>6. 일자리 창출 등 창조경제 지원</b>	
6-1. 일자리 창출	
• 향후 4년간('14~'17년) 7만여명을 채용하여 고용률 70% 달성	'17년까지 계속
• 스펙초월 채용시스템 및 직무능력평가 도입	'13년 4분기
• 사회형평적 인력 운용 및 지역경제 활성화 방안 마련	'13년 4분기
6-2. 중소기업과의 상생·협력 강화	
• 사업단계별 중소기업-공공기관간 협업 추진	계속
• 중소기업과의 상생협력 촉진을 위한 기반 마련	'13년 3분기
• 중소기업-공공기관간 협업 우수사례 발굴 및 확산	계속
• 상생협력실적 평가 강화방안 마련	'13년 4분기
<b>7. 공공기관의 공공데이터 공개 확대</b>	
• 공공기관의 공공데이터 개방 가이드라인 마련	'14년 1분기
• 공공데이터의 민간활용 활성화를 위한 민관협력센터 지원 운영안 마련	'14년 1분기
• 우수사례 발굴 및 확산	계속
<b>8. 국민 직접 감시체제 강화</b>	
• 공공기관 경영정보 시스템 개편 및 공개 확대	'14년 2분기
• 공공기관에 대한 연차보고서 발간	'14년 3분기

**참고 2 30대 공공기관간 협업과제**

**1. 경제 부흥**

구분	과제명
◎ 중소기업 지원	
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연연구 중소기업 지원 통합 콜센터 구축(생산기술연구원, 출연연)</li> <li>- '중소기업 기술지원 통합 콜센터'를 설치(생산기술연구소)하여 출연연구의 중소기업 기술지원 상담 등을 일원화·효율화</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>해외 부품·소재 수요와 R&amp;D 연계를 통한 수요 맞춤형 R&amp;D (KOTRA, 생산기술연구원)</li> <li>- KOTRA에서 해외기업의 납품수요를 발굴하고 생산기술 연구원에서 해당 기술수요에 대한 연구를 수행하여 수요 중소기업에 제공</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>국산 수력발전 기자재(수차, 밸브 등)에 대한 성능인증 지원 (수자원공사)</li> <li>- 수자원공사(수차 성능시험센터, '13. 9월 설치 예정)에서 국산 수차, 밸브 제품의 성능시험, 기술컨설팅 등을 수행하여 국산화 등을 지원</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>지식재산권 담보대출·보증 활성화(발명진흥회, 정책금융기관)</li> <li>- 특허권 등 지식재산권의 가치평가와 정책금융지원을 연계하여 지식재산권 담보대출·보증 활성화</li> <li>* 지식재산 가치평가·금융 정책협의회(미래부, 금융위 등)에서 구체적인 방안 마련</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소·중견기업 지원이력관리 시스템(중진공, KOTRA, 정책금융기관 등)</li> <li>- 중소기업에 대한 지원이력을 통합 관리할 수 있는 시스템을 구축하여 중복 지원, 성과관리 체계 등을 효율화</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>실패 중소기업의 재기 지원(캠코, 정책금융기관, 중진공 등)</li> <li>- 정책금융기관이 보유한 중소기업 부실채권을 캠코에서 인수하여 기술력, 사업성 등을 평가한 후 채무조정, 재지원* 등 재기 지원</li> <li>* 신규보증, 자금지원, 컨설팅, 기술지원, 법률·회계 서비스</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 수출 원스톱 서비스 지원(중진공, KOTRA, 정책금융기관 등)</li> <li>- 단순 정보제공, 바이어 매칭을 넘어 중소기업에 대한 기술·인력·금융 등 종합지원체계(원스톱서비스) 마련</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관과 중소기업의 동반 해외진출(KOTRA, 발전 5개사)</li> <li>- KOTRA가 해외 발전사의 기자재 수요를 발굴하고 남동발전이 협력 중소기업의 제품 수출을 대행하여 중소기업의 해외진출 기회 확대</li> <li>- 동반진출 모델을 발전 이외의 분야로 확산하는 방안 검토</li> </ul>
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 무역투자 포털사이트 구축(KOTRA, KIEP, 수은 등)</li> <li>- 부처별 및 기관별로 운영되고 있는 무역정보 사이트를 해외시장 지역별로 통합 포털사이트 구축하여 수출 기업의 정보 접근성 제고</li> </ul>
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>기자재 공급자관리시스템 통합 운영(발전 5개사)</li> <li>- 발전 5개사간 '통합 기자재 공급자 관리시스템'을 구축하여 각 발전사별로 등록하게 됨에 따른 부담을 완화하고 심사 객관성 제고</li> </ul>

구분	과제명
◎ 일자리 확충	
11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요자 맞춤형 해외취업지원 시스템 구축(산인공, KOTRA, 관광공사, 코이카)</li> <li>- 해외취업·창업·봉사 정보 등을 일괄제공하는 포털 사이트를 구축하여 해외 취업 등의 정보를 일괄 안내·매칭</li> </ul>
12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 수요 연계형 교육 지원(KOTRA, 산업인력공단, 중진공)</li> <li>- KOTRA에서 해외기업의 제품 수요를 발굴하고 중소기업 교육기관(산인공, 중진공)에서 해당 제품 납품을 위한 기술교육, 납품 방법 등을 교육</li> </ul>
13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년층 진로지도사업 체계화(직업능력개발원, 고용정보원 등)</li> <li>- 직업능력개발원과 고용정보원이 공동으로 대학생 진로지도 체계를 구축하고 진로검사 시스템 연계(직능원 커리어넷, 고용정보원 워크넷)</li> </ul>
14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업전문기관 연계를 통한 산재근로자 재취업 강화(근로복지공단, 노사발전재단)</li> <li>- 근로복지공단이 워크넷 등을 이용하여 산재근로자 취업 지원, 노사발전재단의 일자리 희망센터를 통해 취업 지원 서비스 제공</li> </ul>
◎ 창조경제 구현	
15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국책연구기관 간 기술상용화를 위한 협력 확대(출연연)</li> <li>- 출연연의 특허 등 지적재산권과 사업화를 위한 전주기(기획, 상용화, 마케팅)를 '기술협력 협의회(가칭)'를 통해 공동 관리</li> </ul>
16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 R&amp;D-사업화자금 연계 지원(산업기술평가관리원, 중진공)</li> <li>- 산기평으로부터 R&amp;D 성공판정을 받은 기업에 대해서는 중진공의 사업화자금 지원시 기술성 평가를 생략(사업성, 경영능력만 평가)</li> </ul>

## 2. 국민 행복

구분	과제명
◎ 국민 안전을 위한 시스템 구축과 국민 건강 증진	
17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도인접공사 안전관리 강화(교통안전공단, 철도공사, 철도시설공단)</li> <li>- 철도인접공사* 관련 공사 정보 등의 통합안전관리시스템을 구축, 위험요인 등을 공유하여 사고 발생 억제</li> <li>* 철도인접공사: 기존 철도노선과 인접하여 진행되는 유지·보수, 신규노선 공사</li> </ul>
18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통사고 감축을 위한 유관기관 협업(교통안전공단, 도로교통공단)</li> <li>- 유관기관이 보유한 교통사고 관련 통계와 차량충돌 실험 정보 등을 공유하여 사고원인 분석·예방에 활용</li> </ul>
19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 축산물 거래 증명 일원화(축산물품질평가원, HACCP인증원)</li> <li>- 소비자가 소이력(농장, 가공장 등) 정보와 함께 HACCP 지정 농장생산 제품인지를 알 수 있도록 소이력 정보와 HACCP 정보 연계</li> </ul>
20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 급식 축산물 유통안전망 구축(aT, 축산물품질평가원, HACCP인증원)</li> <li>- aT의 학교급식전자조달시스템에 축산물 등급판정과 소이력정보, HACCP 인증 정보를 제공하여 축산물 품질확인 체계 구축</li> <li>* 현재는 학교가 급식용 축산물 구매시 납품시마다 각종 품질 확인서 요구</li> </ul>
◎ 국민생활편의 제고	
21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 전자상거래 상담 일원화(한국소비자원, 한국콘텐츠진흥원, 정보통신산업진흥원, 대한법률구조공단)</li> <li>- 소비자 피해상담 DB 정보를 유관기관간 공유, 온라인 전자상거래 피해 상담에 대한 상담-사후처리 등을 일원화</li> </ul>
22	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공주택 공급시 서민금융상품 안내 연계(LH, 주택금융공사)</li> <li>- LH의 주택공급 공도시 이용가능한 서민금융상품을 함께 안내하여 서민들이 서민금융상품을 '몰라서 못 쓰는 사례' 방지</li> </ul>
23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경정보공개제도 신뢰 제고(환경산업기술원, 예경研, 환경과학원, 환경공단 등)</li> <li>- 환경산업기술원이 각 보유 기관으로부터 기업들의 오염물질 배출량 등 환경관련 정보를 제출받아 기업이 공개한 환경정보 검증</li> <li>* 12년 환경정보공개 대상 기업·기관 수: (본사)1,047개소, (사업장)3,877개소</li> </ul>
◎ 공공기관 비효율 제고, 시너지 창출 등을 통한 고객만족도 제고	
24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 필요 전문인력 공동육성(발전5사, 한수원)</li> <li>- 한전 등 발전부문을 중심으로 교육프로그램 및 교수 인력 공유, 교육협의체 구성 등으로 필요 전문인력을 공동육성</li> <li>- 향후 전문인력 공동육성 사업을 여타 부문까지 확산 유도</li> </ul>
25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신의료기술 평가 원스톱 서비스(보건료연구원, 심평원)</li> <li>- 신의료기기 식약처 인허가 신청시 관련정보가 공유되어 인허가 및 수가결정 등이 원스톱으로 진행되는 '신의료기술 평가 시스템' 구축</li> <li>* 현재는 인허가와 수가결정이 별개로 진행되어 인허가 심사 탈락시에도 수가결정 진행</li> </ul>
26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전부문 온실가스 감축사업 공동추진(에관공, 한전, 발전사)</li> <li>- 에너지관리공단 주관으로 발전부문 온실가스 감축을 위한 공동 기술개발, 정보 공유 등을 추진(온실가스 감축 추진단 구성)</li> </ul>

### 3. 문화 육성

구분	과제명
27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌마을 체험관광 활성화(농어촌공사, 관광공사, 공공기관)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌공사와 관광공사가 협업하여 지역별로 특색 있는 고유문화를 소재로 한 체험관광 프로그램 개발, 공공기관별로 '1사1체험마을' 실시</li> </ul> </li> </ul>
28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국어와 한국문화 교육·보급(세종학당재단, 코트라, 관광공사)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국문화 교육·보급을 위해 관련 기관 콘텐츠 활용 및 제작 자문 등 협조체계 구축</li> <li>- 세종학당을 중심으로 한국어/한국문화 보급 확산 체계 마련</li> </ul> </li> </ul>
29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화-기술 융합 사업 추진(문화예술위원회, 산업기술진흥원 등)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화-기술 융합을 위해 문화와 기술 분야 연구원간 인력 교육, 공동협력 프로그램을 운영하고 문화-기술 융합 아젠다 발굴 추진</li> </ul> </li> </ul>
30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외 저작권 보호 협력 체계 강화(저작권위원회, 콘텐츠진흥원 등)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영화, 음악 콘텐츠 관련 기관이 해외 저작권 침해 사례를 감시하고 저작권 위원회에서 침해사실에 대한 구제조치(경고장, 행정신고) 실시</li> </ul> </li> </ul>

# 2014년도 예산요구 현황 및 예산편성 방향

\* 본 자료는 2013년 7월 9일 기획재정부 예산총괄과에서 발표한 「2014년도 예산요구 현황 및 예산편성 방향」의 전문입니다. <편집자 주>

## 1 요구 규모

- 6월말 각 부처가 제출한 '14년도 예산·기금의 총지출 요구 규모는 364.7조원으로 '13년 대비 22.7조원(6.6%) 증가한 수준

\* 과거 요구 증가율(전년 대비, %): (11) 6.9, (12) 7.6, (13) 6.5

(단위: 조원)

	'13예산*(A)	'14요구(B)	증감(B-A)	%
총지출	342.0	364.7*	22.7	6.6
【예산】	243.6	260.0	16.3	6.7
【기금】	98.4	104.7	6.4	6.5

\* '13년 추경예산 기준으로 349.0조원

## 2 주요 요구 내용 및 특징

- 공약가계부 추진계획을 반영하여 국정과제 중심으로 요구
  - 기초노령연금 등 복지 의무지출, R&D 투자, 행복주택 신규공급(4.6만호), 반값등록금 소요 등
- 지방교부세, 4대연금 급여 등 의무지출 증액 요구

## 주요 요구 현황(예시)

요구 내용	요구 규모
• 기초노령연금 지원	+2.2조원 (3.2 → 5.4)
• 창조경제 기반조성 등 R&D 투자	+0.9조원 (16.9 → 17.8)
• 행복주택 신규 공급 지원	+1.2조원 (0 → 1.2)
• 국가장학금 지원	+1.6조원 (2.8 → 4.4)
• 교육교부금 소요* 지원 신규 요구 * 3~4세 누리과정지원(+1.6), 고교무상교육(+0.5) 등	+2.8조원 (0 → 2.8)
• 내국세 증가에 따른 지방교부세·교육재정교부금	+5.0조원
• 4대연금(국민, 사학, 공무원, 군인) 급여	+2.3조원 (27.0 → 29.3)

## 3 분야별 요구 현황

- ◇ 교육, 복지, R&D, 문화 등 7개 분야는 '13년 대비 증액 요구
  - SOC, 산업, 환경 등 5개 분야는 '13년 대비 감액 요구

- (복지) 기초노령연금, 4대연금 급여 등 의무지출 증가로 11.3% 증액
- (교육) 지방교육교부금 증가(+2.5조원), 지방교육

교부금 소요

국고지원 요구(3~4세 누리과정 지원 등) 등으로 17.1% 증액

③ **(문화)** 문화콘텐츠 산업(게임, 영화 등) 활성화 지원, 문화·관광·스포츠 인프라 지속확충 등으로 2.1% 증액

④ **(환경)** 4대강 사업 종료\*, 상하수도 시설·수질개선 투자 내실화(△0.4조원) 등으로 △3.6% 감액

\* 환경 투자규모 비교: (08년) 1.6조원 vs (09 i 3, 평균) 2.2조원

⑤ **(R&D)** 창조경제 기반조성, 미래 성장동력 확충 중심으로 5.7% 증액

⑥ **(SOC)** 그간 축적된 SOC 스톡, 지난 경제위기 극복과정에서의 집중투자 등을 감안한 SOC 투자 정상화로 △12.9% 감액

\* 투자규모 비교: (07년) 18.4조원 vs (08 i 13, 평균) 23.9조원

⑦ **(산업)** 유전개발사업 출자 감소(△0.3조원), 전력 부하관리 사업 제도개선(방식: 보조 → 규제) 등으로 △7.4% 감액

⑧ **(농림)** 농업 생산기반 지원 축소(△0.4조원), 용자 사업 제도개선(이차보전 전환) 등으로 △3.3% 감액

⑨ **(국방)** 방위력 및 장병 복무여건 개선 등을 위해 7.4% 증액

⑩ **(외교통일)** 의무분담률 하락에 따라 국제기구분담금 감소(△0.1조원) 등으로 △3.2% 감액

⑪ **(공공질서·안전)** 3대(학교, 여성, 아동) 폭력예방 지원, 재난안전 기반 구축, 해경 합정건조 소요 등으로 5.6% 증액

⑫ **(일반·지방행정)** 지방교부세 증가(+2.5조원) 등으로 7.4% 증액

### 3 예산편성 방향

■ 정부의 내년도 예산안 편성시 중점 추진방향으로는 첫째, 「국민행복, 희망의 새 시대」 실현을 위해 국정

과제 중심으로 재정구조를 재편할 계획

• 창조경제 기반조성을 뒷받침하고, 일자리 창출을 유도할 수 있는 재정사업을 적극 지원

- 중앙·지방의 상생발전을 위해 지역공약 사업을 절차에 따라 단계적으로 착실히 추진

• 비과세·감면 등 세입기반을 확충하고, 재정지원 방식 개선 등 세출구조조정 추진

- 다만, 주요 분야의 투자가 크게 위축되지 않도록 보완할 계획

\* (SOC) 민간투자 활성화·지역공약 등으로 건설투자 보완, (산업) 중소기업·소상공인 지원 지속확대, (농업) 농어업 직불금 등 농어가 소득·경영안정 직접지원 확대 등

■ 둘째, 경기여건에 대응하면서도, 중장기 건전재정 기반을 마련

• 경기회복세를 살릴 수 있도록 재정총량을 설정하고, 민간투자 활성화 등을 통해 재정투자를 보강

• 국가재정운용계획상 총지출 증가율을 적정수준으로 관리하여 균형재정 회복 추진

■ 셋째, 「국민-현장-협업」 중심으로 재정을 효율적으로 운용

• 중앙·지방의 소통을 강화하고, 집행현장 애로사항 발굴·개선 등 '수요자', '현장' 중심의 재정운용으로 정책 체감도 제고

• 협업 등을 통해 부처 및 사업간 연계를 강화

### 4 향후 일정

■ 기획재정부는 각 부처 요구안을 토대로 9월말까지 정부안을 마련하여 국회에 제출할 계획

• 2014년 예산요구안 협의·보완(7~9월)

• 재정정책자문회의 개최(9월 중순)

• 2014년 예산안 확정(9월말)

• 국회 제출(10. 2일까지)

참고 '14년 분야별 요구현황

(단위: 조원)

구 분	'13예산* (A)	'14요구 (B)	'13 대비 증감	
			(B-A)	%
1. 보건·복지·노동	97.4	108.4	11.0	(11.3)
2. 교육	49.8	58.3	8.5	(17.1)
3. 문화·체육·관광	5.0	5.1	0.1	(2.1)
4. 환경	6.3	6.1	△0.2	(△3.6)
5. R&D	16.9	17.8	1.0	(5.7)
6. 산업·중소기업·에너지	15.5	14.4	△1.1	(△7.4)
7. SOC	24.3	21.2	△3.1	(△12.9)
8. 농림수산식품	18.4	17.8	△0.6	(△3.3)
9. 국방	34.3	36.9	2.5	(7.4)
10. 외교·통일	4.1	4.0	△0.1	(△3.2)
11. 공공질서·안전	15.0	15.9	0.8	(5.6)
12. 일반·지방행정	55.8	59.9	4.1	(7.4)
◆ 총 지 출	342.0	364.7	22.7	(6.6)

\* '13년 추경예산 기준으로 349.0조원

# 조세특례제한법 · 소득세법 시행령 일부개정령안 입법예고

\* 본 자료는 2013년 7월 12일 기획재정부 세제실에서 발표한 「조세특례제한법 · 소득세법 시행령 일부개정령안 입법예고」의 전문입니다. <편집자 주>

■ 기획재정부는 6월 임시국회를 통과한 세법개정안의 후속조치로서 조세특례제한법과 소득세법 시행령 개정을 추진

① (조세특례제한법 시행령) 아래와 같은 대상 및 요건에 해당하는 재기중소기업인에 대하여 체납처분을 유예

- (지원 대상) 중소기업진흥공단 및 신용회복위원회에서 재창업자금을 융자받은 자, 신용회복위원회의 채무조정을 받은 자

- (신청 요건) i) 5년 이내 연평균 체납횟수 3회 미만, ii) 체납액 2천만원 미만, iii) 3개 과세연도 수입금액 평균 10억원 미만

\* 단, 신용회복위원회의 채무조정을 받은 자는 요건 iii)의 적용을 배제

- (체납처분 유예기간) 3년 이내

② (소득세법 시행령) 주택임차자금 차입금의 원리금 상환액 및 월세액 소득공제대상이 되는 오피스텔을 「주택법」에 따른 국민주택규모의 오피스텔로 규정

■ 입법예고(7. 12~8. 21), 부처협의(7. 12~7. 22) 및 차관회의(8. 23) · 국무회의(8. 27)를 거쳐 8월말 공포 예정

## 참고 시행령 개정 주요 내용

### 1. 재기중소기업인 과세특례기준 마련(조특령§99의6)

#### 법 개정내용(조특법§99의6)

◇ 재기중소기업인에 대하여 체납처분 유예 및 재창업시 세액감면

현행	개정
<신설>	<p>■ 재기중소기업인의 체납액 등에 대한 과세특례</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재기중소기업인 요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 중소기업진흥공단으로부터 재창업자금을 융자받은 자</li> <li>ii) 신용회복위원회 심의를 거쳐 신용보증기금, 기술신용보증기금으로부터 재창업자금을 융자받은 자</li> <li>iii) 신용회복위원회의 채무조정을 받은 자</li> </ul> </li> <li>• 압류 또는 압류재산의 매각 유예기간: 3년</li> <li>• 신청자격 요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 신청일 직전 5년 이내의 연평균체납횟수 3회 미만</li> <li>ii) 신청일 현재 체납액 2천만원 미만</li> <li>iii) 신청일 직전 3개 과세연도 수입금액 평균 10억원 미만</li> </ul> </li> </ul> <p>* 단, 신용회복위 채무조정을 받은 자는 요건iii)의 적용을 배제</p>

<개정이유> 과세특례를 적용받는 재기중소기업인의 요건 등 명확화

<적용시기> '13. 9. 1 이후 신청하는 분부터 적용

2. 전·월세 소득공제대상 오피스텔 범위 규정(소득령§112)

법 개정내용(소득세법§524)

◇ 전·월세 소득공제대상에 주거용 오피스텔을 포함

현 행	개 정
■ 전·월세 소득공제대상 • 국민주택규모의 주택 <추 가>	• 국민주택규모의 오피스텔

<개정이유> 법률 개정에 따라 전·월세 공제대상 오피스텔 범위 규정

<적용시기> 법 시행일 이후 지급하는 분부터 적용

# 민간투자사업 활성화 방안

\* 본 자료는 2013년 7월 5일 기획재정부 민간투자정책과에서 발표한 「민간투자사업 활성화 방안」의 전문입니다. (편집자 주)

## I. 추진배경

- 민간투자사업의 위축, 국정과제 이행 등을 고려하여 민간투자사업 활성화 방안을 마련할 필요
  - 수익성 저하 등에 따라 '07년 이후 민자사업 규모 감소세 지속
    - BTL 한도는 ('07)9.9조원 → ('13)0.7조원 수준, BTO 협약 체결은 ('07)5.1조원 → ('12)2.3조원 수준으로 축소
    - 민자도로 민간제안 사업도 '08년 이후 2건에 불과
      - \* 민간제안 사업의 경우 통상 5~6년 이후 착공 가능하므로 침체 지속 예상
  - 국정과제 및 지역공약의 원활한 추진을 위해서는 재정투자뿐만 아니라 민간자본의 적극적 활용방안 모색할 필요
- 이와 함께 기존 민자사업에 대한 부정적 여론\* 해소 등을 통한 민자사업의 내실화 방안도 강구할 필요
  - \* 기존 민자사업의 막대한 MRG 부담 및 높은 사용료 문제 등에 기인한 부정적인 여론은 민자활성화 추진에 가장 큰 장애요소로 작용

☞ 민자활성화 방안 마련을 위해 민관합동 T/F 운영

- 구성: 기재부 성과관리심의관(팀장), 국토교통 예산과장, 민간투자정책과장, 국토부 등 관계 부처 담당과장, PIMAC 소장, 건설협회 민자실장 등
- 추진경위: '13. 5월 이후 4차례 회의\*를 개최, 민자사업 추진방향 및 제도개선 사항 등을 논의

\* Kick-Off(5. 20, KDI 등), 제2차(5. 27, 국토부·해수부 등), 제3차(6. 3, 건설협회, 금융권 등), 제4차(6. 10, 복지부, 환경부, 산림청 등)

## II. 추진방안

- ◇ 지역공약 사업 등에 대한 민간투자 추진 가능성을 검토하여 대상사업 발굴
- ◇ BTL 민간제안을 허용하는 등 민간자본의 참여 유인 강화
- ◇ 사업 재구조화 등 민자사업의 내실화도 병행 추진

**1** 민간투자사업 발굴 ⇨ “민간의 창의와 효율 활용”

■ 검토 기준

- ① 민자대상 시설 여부(민간투자법상 대상 시설)
- ② 민자추진 가능 여부(사용료 부과 가능성 및 수익성)
- ③ 사업타당성 존재 여부\* (예타 결과 등)

\* 예타 등 선행절차 미수행시 타당성이 있다는 전제하에 검토

■ 추진방향

- **(원칙)** 신규사업은 물론 재정으로 추진 예정인 사업의 민간투자 추진 가능성을 우선 검토
  - **(지역공약 사업)** 사업내용 검토 및 부처협의 등을 거쳐 민자추진 가능성이 높은 사업에 대한 타당성 분석 등 우선 추진
  - **(지역공약 외 사업)** 주무관청 및 민간업체의 의견 수렴 등을 거쳐 민자추진 가능성이 높은 사업은 타당성 분석 등 우선 추진
    - 이와 함께 대도시권 혼잡도로 사업 등 추가 검토가 필요한 사업\*도 주무관청과 지속적 협의 추진
- \* (예시) 대도시권 혼잡도로, 보육·요양시설, 수목원·휴양림 등

**2** 제도 개선 ⇨ “민간참여 제약 해소”

**1** BTL 민간제안 허용

- **(현황)** BTO 방식과 달리 민간의 사업제안 남용이 우려되는 BTL 방식에 대한 민간제안 불허 (민간투자법)
- **(추진방향)** 민간제안을 원칙적으로 허용하되, 적격성 확보 및 국회 승인 사업에 대하여 추진 여부 검토
  - 7월까지 공청회 등을 거쳐 방안을 마련하여 국회 협의 후 필요시 법 개정 추진

**2** 혼합형(BTO+BTL) 사업 활성화

- **(현황)** 수익성이 낮은 일부 철도사업의 경우 BTO 방식으로는 추진이 곤란하며, 혼합형\* 추진시에도 민간제안은 어려움
  - \* (예시) 철도사업의 경우 수익성이 있는 역사 등 상부시설은 BTO 방식, 궤도·노반 등 하부시설은 BTL 방식으로 추진
- **(추진방향)** 혼합형 사업 세부요령을 마련하여 정부고시 사업은 우선 추진하고, 민간제안 사업은 BTL 민간제안 허용과 연계 추진
  - 8월 중 혼합형 방식의 타당성 판단(B/C, AHP)과 적격성 판단을 위한 세부요령 제정·공표

**3** 부대·부속사업 활성화

- **(현황)** 추정순이익 초과시 주무관청과 초과순이익을 50% 공유하도록 실시협약을 체결함에 따라 부대사업 활성화 미흡
  - \* 부대사업 손실은 전적으로 민간책임인데 초과순이익만을 환수하는 것은 불합리하다는 지적
- **(추진방향)** 향후 민자사업 실시협약 체결시 사업의 특성을 고려하여 부대사업별 이익공유 수준의 차등화 유도
  - 운영 중인 사업에 대해 광고유치, 숙박시설 개발 등 다양한 부대·부속 사업을 지속적으로 발굴

**3** 정부지원 확대 ⇨ “원활한 사업 추진”

**1** 사업시행자의 토지 선보상 지원

- **(현황)** 토지보상비 지급이 늦어져 사업이 지연되고 이에 따른 보상비 증가로 재정부담이 증가되는 사례\* 발생
  - \* 구리-포천, 제2영동고속도로 등
- **(추진방향)** 토지보상비 대출을 위한 보증상품\* 개발 등을 통해 토지보상 지연 및 보상비 증가 최소화
  - \* 사업시행자가 신보의 ‘재정지원보증’을 통한 보증부 대출로 토지보상비 선 지급하고 재정지원금으로 후 상환정부의 이

자비용 일부 지원 검토)

- 9월까지 보증상품 개발 등 제도개선, 10월부터 시행

② 해외 민간투자시장 진출기반 확대

- **(현황)** 일본·인니·브라질 등 6개국과 민자협력 MOU 체결, 해외 IR 추진 등을 통해 해외시장 진출 및 투자자 모집 지원
- **(추진방향)** MOU 체결 및 IR 추진 확대, 주무관 청·금융·건설 등 관계자 공동참여 등을 통한 국제협력 실효성 강화

③ 건설관련 부담금 통합징수 추진

- ※ '2013년 부담금 제도개선 방안'에 포함('13. 6. 18, 부담금운용심의위원회)
- **(현황)** 건설사업 인허가시 8개의 부담금을 별도 고지서로 부과하고 있어 납부자의 불편 초래
- **(추진방향)** '14년말까지 인허가시 부과하는 8개 부담금을 통합고지서로 부과할 수 있는 법적·시스템적 기반 마련
  - '14년 중 통합고지서를 발부하는 시범사업 추진 검토

4 민자사업 내실화 ⇨ “정부 신뢰 회복”

■ 기존 민자사업에 대한 사업 재구조화 추진

☞ (개념) 기존 주주가 신규 주주에 관리운영권을 매각하면서 기존 수입보장방식(MRG)을 비용보전방식(CC)으로 변경

- MRG 있는 사업을 高위험\* · 高수익(기존 주주) → 低위험\*\* · 低수익(신규 주주)으로 변경하여 사업수익률 하향 조정

\* MRG기간이 운영기간보다 짧은 사업은 MRG 없는 기간 동안 사업자가 수요위험을 전적으로 부담함(국토부 운영

중 사업 10개 중 8개)

\*\* 사업시행자는 원리금 균등 상환방식으로 매년 일정한 규모의 수입을 보장받음(금리변동으로 수익률 변동시 지급금 규모 변동 가능)

MRG 방식과 CC 방식의 비교 (예시)

비교	연도별 보장내용 및 예시(재구조화 시행 10년 후(2023년))	
MRG	보장내용	협약수입×최소보장률-실제수입
	예시(A)	3,800억×69.4%-1,182억=1,454억
CC	보장내용	(매입원금잔액×이자)+원금 상각액+운영비 등 -실제수입
	예시(B)	(15,188억×6.28%)+400억 294억-1,182억 = 465억
절감효과	A-B	1,454억원-465억원=989억원 (경상가)

- **(현황)** 초기에 지자체가 사업 재구조화 논의를 시작한 후 현재 국토부 등에서도 적극 검토 중
  - \* 대구시 범안로 사업이 사업재구조화 방식으로 실시협약 변경, 부산·경남도는 거가대교 사업에 대해 협상 중
- **(추진방향)** 도로, 철도 사업 등을 대상으로 재구조화 적극 추진
  - 기존 사업의 MRG 부담 축소를 통해 정부 신뢰 회복에 기여

### Ⅲ. 향후 추진일정

추진과제	주관부처	추진기한
<b>【민간투자사업 발굴】</b>		
① 우선 검토사업의 민자적격성 조사 추진 - '14년 예산편성에 반영	기재부, 주무부처	'13. 10월
② 민자추진 가능사업 지속 검토	기재부, 주무부처	계속
<b>【규제 완화】</b>		
① BTL 민간제한 허용(허용시 법 개정 필요)	기재부	'13. 9월 (*'13년말)
② 혼합형(BTO+BTL) 사업 세부요령 제정·공표	기재부	'13. 8월
③ 부대·부속 사업 활성화	기재부, 주무부처	계속
<b>【정부지원 확대】</b>		
① 사업시행자의 선보상 지원 - 보증상품 개발 및 이자비용 지원기준 마련	기재부	'13. 10월
② 해외 민간투자 시장 진출기반 확대 - MOU 체결국 확대 및 주무관청·민간 참여	기재부	계속
③ 건설관련 부담금 통합징수 추진	기재부	'14년말
<b>【민자사업 내실화】</b>		
① 기존사업 재구조화 추진	기재부, 주무부처	계속

# 국세청, 7월부터 납세자 권익보호 한층 더 강화

- 세무조사 현장의견 청취 및 조사기간 연장 심사 강화하기로 -

\* 본 자료는 2013년 6월 30일 국세청 납세자보호담당관실에서 발표한 「국세청, 7월부터 납세자 권익보호 한층 더 강화」 중 일부를 발췌한 것입니다. <편집자 주>

■ 국세청은 납세자의 권익을 존중하기 위한 방안으로 납세자보호관을 본청 국장급 직위로 외부인사를 임명하고, 2010년 1월 국세기본법에 법제화하여 독립성을 보장하고 있음

- 2009년 10월 권리보호요청제도를 도입하여 세무조사 등 국세행정 집행과정에서 납세자의 권익이 침해되지 않도록 최선을 다하고 있음(참고1)
- 2013년 3월 현재까지 권리보호요청 총 3,175건 중 2,905건을 시정조치하여 91.4%의 높은 성과를 거두고 있음

연 도	요청건수	시 정*(시정률)	시정 불가
'09. 10월~'13. 3월	3,175	2,905(91.4%)	270

\* 시정유형: 조사중지, 압류해제, 결정취소 지연 등

## 납세자보호관, 납세자 권익보호 사례

◆ 중복조사로 보아 조사중지 시정명령('13. 6월) (참고2)

- 국세청 납세자보호관은 당초 조사한 법인세 부분조사에 대한 내용\*을 검토한 결과, 부분조사가 아닌 통합조사로 보기에 충분하므로 이후 실시하는 법인세통합조사는 중복조사라고 하여 조사중지할 것을 시정명령

\* 부분조사와 관련하여 조사관서로부터 제출을 요구받은

서류, 세무조사 적출 내용, 조사 관련인 범위 등을 종합적으로 검토

■ 그러나 세무조사에 대한 납세자의 대응 여건은 아직도 미흡한 상황이므로 납세자의 권익보호를 한층 더 강화하기 위해

- 이번 7월부터 세무조사 결과에 대한 「현장방문 모니터링제도」, 세무조사 기간 연장 심사시 「납세자의견청취제도」 및 「과세전적부심사청구」 대상 범위 확대 등을 실시함

## 1 세무조사에 대한 「현장방문 모니터링제도」 실시

- 납세자보호담당관이 세무조사 종결 후 중소기업\* 개인·법인납세자 및 「고객평가 체크리스트」 미제출자를 대상으로 현장방문하여 의견을 청취함으로써 조사에 대한 불평·불만 등 현장의 생생한 목소리를 청취하여 시정조치할 예정임

\* 국세기본법 제81조의 8 제2항 수입금액 또는 양도가액이 100억원 미만 등

- 현장방문시 조사절차 준수 여부 점검, 조사에 대한 납세자의 애로사항 및 불복청구 안내, 징수유예 등에 대한 상담도 병행하여 납세자의 만족도를 높일 것으로 기대하고 있음
- 다만, 납세자와 사전에 방문일정 등을 협의 후

수락한 경우에 현장방문하여 납세자가 부담을 느끼지 않도록 하겠음

## 2 세무조사 기간 연장 심사시 「납세자 의견청취제도」

- 조사기간 연장을 신청하는 경우, 불필요한 세무조사를 방지하기 위해서 기간 연장 심리시 납세자의 의견을 전화(또는 FAX)로 청취\*하여 승인심사를 엄격히 관리할 예정임

\* 국세청장 인사청문회 모두 발언

- 의견청취 대상자는 납세자권익중중위원회 심의 대상이 아닌 개인 일반조사 중 '거래처조사, 거래처현지확인 또는 금융거래 현지확인이 필요한 경우'에 해당되는 중소기업 납세자이며
- 조사비밀이 유출되지 않는 범위 내에서 의견표명 기회 제공을 통해 조사기간 연장 승인 여부 및 적정기간 판단 심리에 반영하여 납세자의 권익침해를 예방할 것임

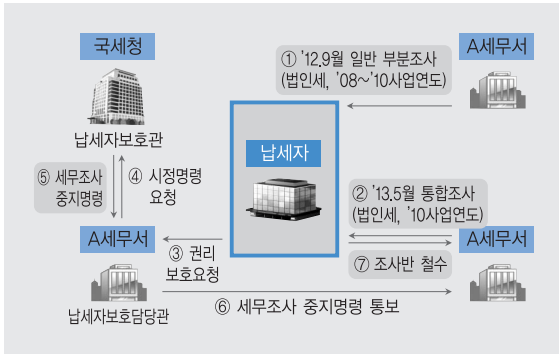
## 3 과세전적부심사 청구 대상 확대

- 과세자료 처리 결과 등으로 납세고지하려는 세액이 '3백만원 이상'에서 '1백만원 이상'으로 과세전적부심사 청구대상을 확대함으로써
  - 영세납세자에 대한 사전권리구제를 강화할 예정임
- 앞으로도, 납세자보호관은 세무조사 등 국세행정 집행과정에서 납세자들의 권익 침해를 사전에 예방하고 불만을 해소할 수 있도록 납세자 입장에서 권익보호를 위해 최선을 다하겠음

## 참고 1 권리보호요청제도

- 납세자 권리보호요청제도는 세무조사, 세원관리 및 체납처분 등 국세행정(예정) 과정에서 국세공무원의 재량 남용 등으로 납세자의 권리가 부당하게 침해되고 있거나 권리침해가 현저히 예상되는 경우 납세자(세무대리인)가 납세자보호담당관에게 권리구제를 요청하는 제도임
  - 권리보호요청제도와 관련하여 납세자보호(담당)관의 주요 권한으로 세무조사일시중지권<sup>1)</sup>, 시정요구(명령)권<sup>2)</sup>, 징계요구권<sup>3)</sup> 등이 있음
    - 1) 세무조사와 관련된 권리보호요청에 대해 사실관계를 확인하기 위하여 세무조사를 일시 중지하는 권한
    - 2) 위법·부당한 세무조사, 과세처분 등에 세무조사 중지(조사계획 철회, 조사반 철수) 또는 조사반(담당자) 교체 등을 요구할 수 있는 권한, 단, 세무조사 중지와 관련하여는 국세청 납세자보호관만이 권한을 행사할 수 있음(일선·지방청 납세자보호담당관이 시정명령을 요청)
    - 3) 금품·향응 등을 요구하는 권리침해가 발생한 것이 확인되는 경우 납세자보호담당관은 분청 또는 지방청 감사관에게 징계 등을 요구할 수 있으며, 해당 감사관은 감찰조사 등 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 통보해야 함
- 국세청 납세자보호관은 권리보호요청제도를 통해 세무조사를 비롯한 과세부서에 대해 공정하고 실질적인 견제기능을 수행할 것임
  - 권리보호요청대상에 해당된다고 판단되는 경우, 납세자는 각 세무서 납세자보호담당관(국번없이 ☎ 126-5)에게 권리보호를 요청할 수 있음

**참고 2** (사례) 권리보호요청에 따른 중복조사 중지명령



로 당초조사시 A세무서로부터 제출을 요구받은 서류, 적출 내용, 조사 관련인 범위 등을 전반적으로 검토함

- 국세청 납세자보호관은 법인세통합조사는 중복조사로 판단하여 2013년 6월 세무조사의 진행을 중지하고 조사반을 철수할 것을 시정명령함

**납세자의 권리보호요청 내용**

- 납세자는 2012. 9월경 A세무서로부터 부분조사(법인세, '08~'10 사업연도)(이하 “당초조사”)를 받았고
  - 2013. 5월경 같은 A세무서로부터 통합조사(법인세, '10사업연도)를 받기 시작함
  - 납세자는 당초조사를 받으면서 법인세 등과 관련된 서류제출을 요구받아 제출한 사실이 있고, 세금이 추정됨에 따라 법인세통합조사를 받은 것으로 인식함
  - \* 실제 2012년 세무조사 실시 결과 법인세·부가가치세 등 총 〇〇〇백만원 추정
  - 이에 납세자는 이미 조사받은 '10사업연도 법인세 통합조사는 부당하다는 취지로 A세무서 납세자보호담당관에게 권리보호요청서를 제출

- A세무서 납세자보호담당관은 그 내용을 검토한바, 중복조사로 판단하여 국세청 납세자보호관에게 세무조사 중지명령 요청

**국세청 납세자보호관의 판단 및 조치내용**

- 이 건이 중복조사에 해당하는지 여부는 당초조사의 실질내용에 따라 개별적으로 판단하여야 하는 것으

# 지방재정의 발전과 중앙·지방간 합리적 관계 모색

— 안행부, 2013년 지방재정 전략회의 개최 —

\* 본 자료는 2013년 7월 13일 안전행정부 재정정책과에서 발표한 「지방재정의 발전과 중앙·지방간 합리적 관계 모색」 중 일부를 발췌한 것입니다. <편집자 주>

- 안전행정부(장관 유정복)는 7월 12일(금) 오전 10:30 정부 서울청사 별관에서 「2013년 지방재정전략회의 및 토론회」를 개최했다.
  - 이번 지방재정전략회의와 토론회는 박근혜정부 공약가계부 마련을 위해 개최된 지난 5월 16일 국가재정전략회의와 연계된 것으로
    - 중앙과 지방, 그리고 민간의 전문가들이 함께 모여 박근혜정부의 지방재정 운용방향에 대한 공감대를 형성하기 위해 마련한 것이다.
  - 이날 회의에는 유정복 안전행정부 장관을 비롯해 시·도 부단체장과 기획관리실장, 자치단체장, 지방공기업 CEO, 지방세연구원 등 주요 연구기관의 전문가, 관련 분야 교수, 시민단체 등 총 200여명이 참석했다.
- 이날 지방자치단체 및 관련 전문가들은 영유아보육과 같이 전국 공통의 최소수준을 보장하는 국가시책 사업은 국가가 담당해야 한다고 입을 모았다.
  - 아울러, 지방자치단체가 부담하고 있는 노인·장애인 정신요양시설운영 등 복지사업이 지방에 이양된 이후 자치단체의 재정부담이 눈덩이처럼 커지고 있으며 국고보조사업으로 되돌려야 한다는 주장이 제기되었다.
  - 발제를 맡은 지방행정연구원 서정섭 박사는 “2004년 149개 국고보조사업을 지방자치단체에

이양하는 과정에서 사업이양에 상응하는 재원보다 훨씬 못 미치는 부족한 재원 이양으로 이양사업 추진에 따르는 지방비 부담이 가중되고 있어 추가적인 재원보전 또는 국가사업으로 환원 등 대책이 시급하다.”고 주장했다.

- 자주재원 확충 및 세입기반 정비방안을 발제한 한 국지방세연구원의 이영희 박사는 부동산시장 침체 등에 의한 지방세입기반 취약과 부동산 선호도가 낮아지는 경제 패러다임이 전환됨에 따른 세입기반정비가 필요하다고며, 지방소비세 및 지방소득세 확대, 부동산 세원관리 강화, 세외수입 증대, 지방세 감면 축소, 신세원 발굴 등을 강조했다.
- 지방재정 투명성 제고방안을 발제한 지방행정연구원의 이창균 박사는 지자체·지방공기업 부채 공개 등 재정공시제도와 재정분석지표를 개선하고 위기관리제도와 연계 운영이 필요하다고 하면서, 지방의회의 행정사무 감사·조사와 재정관련 보고·승인권 확대, 주민참여예산제 활성화, 외부전문가 감사 참여 등을 강조했다.



각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

## 비과세·감면 44개 올해 일몰 맞는다.. 대수술 불가피

### 최대 규모 재활용 폐자원 세액공제도 도마위에

개인택시가 아닌 일반택시 운송사업자에 대해 부가가치세 납부 세액을 경감해주는 제도가 올해 안에 폐지될 것으로 보인다. 일몰 기간이 설정된 비과세·감면 중 최대 규모인 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례도 존폐의 갈림길에 서 있다.

21일 국회 기획재정위원회 안민석 민주당 의원과 기획재정부, 조세재정연구원에 따르면 226개 비과세·감면 중 올해로 일몰이 도래하는 제도는 44개(지난해 기준 1조7천 173억원 상당)에 달하는 것으로 나타났다. 정부는 이 중 타당성 평가 결과 ‘아주 미흡’ 판정이 내려진 2건, ‘미흡’ 3건, 부처가 의견을 내지 않은 ‘미제출’ 8건 등 13건에 대해 일몰 종료 후 폐지를 적극 검토하고 있다. ‘보통’ 의견이 내려진 17건은 축소나 재설계를 추진하고 있다.

조세재정연구원은 앞서 비과세·감면제도 정비 공청회에서 기존 제도는 일몰 도래 시 폐지 또는 축소한다는 원칙을 제시하면서 ‘아주 미흡’과 ‘미흡’은 폐지, ‘보통’은 축소나 재설계해야 한다는 방침을 정부에 건의했다.

올해 일몰 도래 비과세·감면 중 ‘아주 미흡’ 의견을 받은 건은 ▲일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액경감 ▲환경보전시설 투자에 대한 세액공제 등 2건이다. 일반택시 운전자의 복지를 위해 설계된 부가가치세 납부

세액 경감의 경우 지난해에만 1,591억원이 투입됐지만 이 돈이 실제로 운송사업자에서 운전자에게 전달되지 않아 비과세·감면 보다 세출을 통한 방식이 적절하다는 의견을 토대로 폐지 검토 대상이 돼 있다.

‘미흡’ 판정이 나온 ▲자가물류시설의 양도차익에 대한 법인세 과세특례 ▲구조개선적립금에 대한 과세특례 등 3건에 대해서도 정부는 폐지를 적극 검토 중이다. 자가물류시설의 양도차익에 대한 법인세 과세특례나 구조개선적립금에 대한 과세특례는 논리적인 문제도 있었지만 실제 감면세액이 1억원에도 미치지 못해 올해 말 일몰을 기해 폐지될 가능성이 크다.

정부는 ▲현금영수증 사업자 및 가맹점에 대한 과세특례 ▲전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 특례 등 주무부처가 평가과정에서 의견을 내지 않은 8개 ‘미제출’ 항목도 폐지하는 방안을 검토 중이다. ‘미제출’에 포함된 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 양도세 중과유예는 정부의 양도세 중과 폐지 정책과 맞물려 추후에 결정될 것으로 보인다.

정부는 ▲재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례 ▲에너지절약시설 투자에 대한 세액공제 ▲연구인력개발준비금 손금산입 ▲기업의 어음제도개선을 위한 세액공제 ▲해외자원개발투자에 대한 과세특례 등 ‘보통’ 평가를 받은 17개 비과세·감면 역시 폐지나 축소·재설계를 검토 중이다.

재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례 규모는 지난해 8,351억원으로 일몰제도 중 최대이지만

재활용 촉진 목적에 어느 정도 기여하는지 측정이 불가능해 수술 대상에 올랐다. 신용카드 소득공제는 정책 목표를 달성했다는 점에서 폐지나 대폭 축소를 최종적으로 저울질하고 있다. 기재부는 이런 내용 등을 검토·확정해 내달 초 세법 개정안 발표에 답을 예정이다.

〈연합뉴스, 2013-07-21〉

## 정부, 5년 중장기 세수계획 만든다

### 23일 공청회서 공식 논의

박근혜정부 5년간의 세수 계획이 나온다. 정부가 긴 안목에서 세출을 조율하기 위해 5년 단위의 국가재정운용계획을 세우듯이, 세입 측면에서도 중장기 가이드라인을 만들어 좀 더 균형감 있게 나라 살림을 해보자는 취지다. 올해 상반기에만 10조원 가까이 세수부족이 예상되는 상황에서 이러한 중장기 계획은 향후 재정운용에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

기획재정부 관계자는 17일 “비과세·감면제도 운영방안과 세입 증대방안 등을 담은 ‘중장기 조세정책 기본계획’을 마련해 내달 초 2014년 세법 개정안과 함께 발표할 것”이라고 말했다. 이 관계자는 “2014년 세법 개정안과 함께 비과세·감면, 지하경제 양성화 등 세입 전반에 대한 중장기 조세정책 기본 계획을 만들어 조세정책을 근시안(近視眼)적으로 운영하지 않고 예측 가능하게 디자인하자는 취지”라고 설명했다. 한국조세재정연구원은 오는 23일 ‘중장기 조세정책 방향’을 주제로 공청회를 열어 한명진 기재부 조세기획관, 안종석 조세연 선임연구위원 등 전문가들이 참석한 가운데 중장기 조세정책 기본계획에 관한 의견을 모을 예정이다.

정부는 그간 돈을 어떻게 ‘쓰느냐’, 즉 세출에 대한 계

획에 초점을 맞춰왔다. 1982년 제5차 경제개발계획을 수립한 이후 ‘중기재정운용계획’이란 이름의 세출계획이 비정기적으로 예산 당국의 내부 참고자료로 활용됐다. 노무현 정부는 이를 대폭 보강해 2004년 ‘국가재정운용계획’을 처음 세우고, 국가재정의 중기 계획을 공개하며 매년 예산편성의 기준을 제시했다. 2006년에는 「국가재정법」을 제정해 국가재정운용계획의 수립과 국회 제출을 의무화했다.

그러나 돈을 어떻게 ‘건느냐’에 대한 장기계획은 제대로 마련된 적이 없다. 박근혜 대통령은 2011년 의원 시절에 국정감사에서 “재정지출은 5년 시계의 국가재정운용계획을 매년 수립하는 데 비해 조세정책은 제도적 장치가 없다”면서 “조세정책의 방향을 제시하는 3~5년 시계의 가칭 ‘조세정책 기본계획’을 수립할 필요가 있다”고 제안한 바 있다. 새누리당 이한구 의원도 지난해 국정감사에서 “기재부가 2007~2011년 발표한 세법 개정안의 항목 수는 총 2,222개로 연평균 444개나 된다”며 “장관도 정신 못 차릴 정도로 잦은 세법 개정 때문에 외국계 기업과 중소기업의 불만이 폭발할 지경”이라고 지적하기도 했다.

이에 기재부는 올해 1월부터 조세개혁추진위원회를 구성해 총괄·소득세·법인세·재산세·부가가치세 등 분야별 분과위원회를 가동, 새 정부의 조세정책방향을 논의해왔다. 박훈 서울시립대 교수는 “세출은 세입을 전제로 이뤄지므로 세입·세출 계획은 서로 짝이 맞아야 한다. 영국 등 선진국에선 이미 이런 제도를 도입하고 있다”며 “세수 감소가 우려되는 상황에서 이제라도 중장기 세입 계획을 마련키로 한 것은 바람직한 일”이라고 말했다.

〈연합뉴스, 2012-07-17〉

## 내년 공공부문 부채 1,000兆 넘을 듯

### 통계에 LH 등 206곳 추가

중앙·지방 정부와 439개 공공기관을 포괄하는 공공부문의 부채 통계가 내년에 처음 만들어진다. 여기에는 그동안 정부가 나랏빚 통계에 포함하지 않았던 LH, 한국수자원공사, 한국은행, 금융감독원, 산업은행, 기업은행 등 금융·비금융 200여 개 공공기관이 추가된다. 이렇게 되면 공공부문 전체 부채 총액은 1,000조원을 넘을 것으로 전망된다.

한국조세연구원은 4일 서울 강남대로 dT센터에서 ‘공공부문 재정통계 산출방안’ 공청회를 열고, 이런 내용의 기획재정부 연구용역 결과를 발표했다. 용역 결과는 의견수렴을 거쳐 9월에 최종 확정할 예정이다. 방안에 따르면 공공부문의 포괄 범위는 50% 이상의 지분율, 주요 임원의 임명권 보유 등 정부의 지배성을 기준으로 정했다. 「공공기관 운영에 관한 법률」과 「지방공기업법」의 적용을 받는 공공기관에 한은, 금감원, 산은지주, 산은, 기은, KBS, EBS 등 7개 기관이 포함됐다.

이로써 공공기관에 포함되는 공공기관은 작년 기준 총 439개(중앙 295개, 지방 137개)로 산출됐다. 정부가 작년 말 일반정부 233개 기관의 채무(468조 5,000억원)를 발표한 점을 고려하면 앞으로 206개 공기업이 공공부문 부채 통계 산출 대상에 새로 들어간 것이다.

연구원은 부채 통계 산출 시 특별인출권(SDR)과 현금, 예금, 채무증권 등 채무상품을 포괄한 모든 종류의 부채를 담은 ‘총부채’와 채무상품에 상응하는 금융자산을 차감한 ‘순부채’, ‘일반정부 및 비금융 공기업 부채’ 등 다양한 기준으로 세분화해야 한다고 권고했다.

(파이낸셜뉴스, 2013-07-05)

## “대한민국 0.06%만 해당” 특별공제한도 ‘유명무실’

‘캡’ 높아 연 1억~5억원 고소득자도 해당 안돼...

유명무실 제도도 전체의 38%

과도한 소득공제를 막기 위해 도입한 특별공제한도 제도가 사실상 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 한도(2,500만원)가 너무 높아 이를 넘는 근로자가 4,700명에 불과할 정도로 실효성이 없기 때문. 이에 따라 정부는 한도 하향 조정 등 정비 방안을 마련키로 했다. 또 감면 규모가 100억원 미만이어서 있으나마나 한 제도 등도 대대적으로 정비할 방침이다.

◇의미없는 한도 2,500만원=정부는 지난 2월 특별공제 한도 2,500만원을 설정했다. 고소득자에게 소득공제액을 많이 돌려줄 수밖에 없는 현행 구조상 어쩔 수 없이 발생하는 역진성을 해소하기 위한 조치였다. 그러나 한도가 너무 높아 극소수 초고소득 계층에만 적용되고 있다.

한국조세연구원에 따르면 지난 2011년 과세 대상자 729만명 중 특별공제 합계가 개인별 한도(2,500만원)를 넘는 근로자는 4,705명(0.06%)에 불과했다. 모두 연 소득 5억원 이상의 초고소득 월급쟁이다. 통상 고소득자로 인식되는 1억원 이상~5억원 미만 소득자들은 공제한도 제한에 걸리지 않는다. 이로 인해 역진성 해소는커녕 소득공제가 오히려 고소득자들에게 더 큰 혜택을 주고 있다는 지적이 끊이지 않고 있다.

소득이 1,000만원 이하인 사람의 특별공제 합계 평균은 170만 2,000원. 반면 소득이 3억원 초과 5억원 미만인 경우 평균 특별공제액은 2,332만원이다. 고소득자가 교육비·보험료·의료비 등을 더 쓰고 그 돈을 다시 돌려받는 셈이다. 고소득자 세 부담을 늘리고 중산층·저소득층 부담을 줄인다는 박근혜정부의 과세원칙에 배치된다.

정부는 이에 따라 역진성이 가장 강하게 나타나는 보험료, 의료비, 교육비, 기부금 등 특별공제 항목을 세액공제 방식으로 개편하는 방안을 추진하고 있다. 역진성을 누

진성으로 바뀌 궁극적인 소득재분배 기능을 높이겠다는 것이다.

한도의 하향 조정도 대안이다. 김학수 조세연구원 연구위원은 “세액공제 한도(캡)를 설정했다는 것 자체로도 고소득자 과세의지를 보였다든 점에서 의미가 크다”며 “다만 실효성을 높이기 위해서는 한도를 밑으로 더 내려 줘야 할 것”이라고 말했다.

### 소득규모별 1인당 평균 공제금액(2011년 기준)

(단위: 만원)

소득규모	특별공제 합계	보험료	의료비	교육비	기부금
1천만 이하	170.2	137.4	68.0	125.7	33.5
2천만 이하	264.9	168.1	117.3	213.1	50.3
4천만 이하	489.6	222.2	195.0	276.9	82.2
6천만 이하	808.8	296.4	278.8	383.4	138.7
8천만 이하	979.9	373.9	323.9	387.8	189.4
1억 이하	1143.9	441.3	356.2	449.7	235.1
2억 이하	1325.1	553.7	404.9	541.8	318.2
3억 이하	1762.7	900.8	578.9	611.7	573.1
5억 이하	2332.0	1,314.1	879.3	635.5	818.2
10억 이하	3470.6	2,134.0	1,731.1	676.7	1,270.9
10억 초과	6630.0	3,217.4	7,137.5	701.9	4,092.8

자료: 한국조세연구원

◇실효성 없는 제도 정비 필요성도=실제 실적이 미미하거나 활용도가 낮은 비과세·감면 제도도 적잖다. 지난해 기준 비과세·감면 항목은 총 226개다. 이 중 지출규모가 100억원 미만인 제도는 50개로 전체의 22.1%에 이른다. 국가양도산지에 대한 양도소득세 감면, 중기지원 위한 증권거래세 면제, 가업상속공제 등은 이름만 있을 뿐 실제 효과가 없다.

올해 조세지출 기본계획을 보면 226개 비과세·감면 제도로 인한 조세지출은 작년 29조 7,000억원으로, 제도당 평균 1,328억원 가량의 비과세·감면 효과가 발생했다. 평균에 턱없이 모자라는 제도가 20% 이상이라는 것이다.

심지어 감면규모가 채 10억원도 안되는 항목도 14개(6.2%)나 있었다. 중기 창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제, 중기 공장이전에 대한 과세특례, 고용유지 중기 과세특례 등 대부분 중소기업에 대한 직접지원을 위해 마련된 제도들이다. 중기정책이 실질적인 혜택으로 이어지지 않고 있다는 것이다.

이와 별도로 신설된 지 2년 이상 된 제도 중 활용실적이 없는 제도도 35개(15.5%)나 된다. 소득공제 규모가 100억원 미만으로 작거나 거의 활용되지 않는 경우가 전체의 37.6%에 달한다는 것이다.

기획재정부 관계자는 “비과세·감면 정비 과정에서 실적이 중요한 잣대”라며 “불필요한 제도는 과감히 정리할 것”이라고 말했다.

(머니투데이, 2013-07-02)



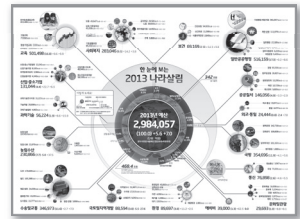
# 〈한국조세연구원〉이 〈한국조세재정연구원〉으로 새롭게 출범합니다.

한국조세연구원은 조세·재정·금융 분야의 연구를 위해 1992년에 설립되어 올해로 21주년을 맞이하는 조세·재정 분야 국내 최고의 정부출연 연구기관으로, 현재 조세정책뿐만 아니라 공공지출, 공공기관의 운영관련 정책에 대해 총체적으로 연구를 수행하고 있습니다.

이에 한국조세연구원이 이미 수행하고 있는 재정연구 분야를 기관 명칭에 포함시켜 명실상부한 조세·재정 정책관련 전문연구기관으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있도록, 기관 명칭이 〈한국조세연구원〉에서 〈한국조세재정연구원〉으로 변경되었습니다.

※ 관련법령 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」  
[법률 제11934호, 2013년 7월 16일, 일부개정], 「시행 2013년 7월 16일」

이번 기관 명칭 변경을 도약의 발판으로 삼아  
저희 임직원 일동은 나라경제의 발전을 위해 더욱 헌신,  
노력하겠습니다.



# 재정포럼

2013년 7월호 통권 제205호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 옥동석 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 노영훈 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
김학수 (한국조세재정연구원 연구위원)  
김지영 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
박한준 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
이혜원 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 담당연구원 / 박주희 (한국조세재정연구원 연구원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)  
최윤용 (한국조세재정연구원 전문연구위원)  
장은정 (한국조세재정연구원 전문위원)  
위서연 (한국조세재정연구원 인턴연구위원)

## ■ 월간 재정포럼

2013년 7월 16일 발행 / 제17권 제7호(통권 제205호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035  
발행처 / 한국조세재정연구원 / 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 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / 선 디자인 TEL: (02) 2269-2234

■ 인쇄 / 상일인쇄 TEL: (02) 2269-6770

## 『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 이용해서서 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  
한국조세재정연구원 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 : 한국조세재정연구원