

월간

재정포럼

2014. July_ Vol.217

7
월호

MONTHLY
PUBLIC
FINANCE
FORUM

권두칼럼

IT산업 정책, 과거의 성공 경험은 미래의 걸림돌이 된다/ 조 신

현안분석

재정정책에 영향을 미치는 정치적 요인/ 최승문

포용적 성장을 통한 경제성장: 소득불평등을 중심으로/ 윤성주

정책토론포트

기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향

2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향

금융상품 과세체계 선진화 방안

역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안

CONTENTS

권두칼럼

IT산업 정책, 과거의 성공 경험은 미래의 걸림돌이 된다

· 조신 02

현안분석

재정정책에 영향을 미치는 정치적 요인 · 최승문 06

포용적 성장을 통한 경제성장: 소득불평등을 중심으로 · 윤성주 · 22

정책토론포럼

가업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향 36

2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향 51

금융상품 과세체계 선진화 방안 68

역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안 81

주요국의 조세·재정동향

미국-재무부 시행규칙 및 국세청 통칙 발표 외 94

정책흐름

2015년도 예산 요구 현황 119

2014년 7월 재정증권 발행계획 121

방만경영 중점기관 중 57% 정상화 이행 완료 122

지방공사 부채 2천억 감소! 경영정상화 정상 추진 123

이슈&포커스

“역외소득 무신고 가산세 대폭 인상해야” 외 126



IT산업 정책, 과거의 성공 경험은 미래의 걸림돌이 된다



조 신
연세대 교수/
글로벌융합기술원장

1970~80년대에 소위 백색전화, 청색전화라는 것이 있었다. 1960년대까지 보급된 전화는 개인의 소유권이 인정되어 매매가 가능했는데 비해, 1970년부터 설치된 전화는 소유권이 없어서 해지를 원할 경우 보증금을 되돌려주는 방식으로 바뀌었다. 이 둘을 각각 백색전화, 청색전화라고 불렀는데, 전화기 색깔이 아니라 가입자 원부의 색깔을 따라 그렇게 부르게 되었다고 한다. 경제개발이 되면서 전화 수요는 폭발적으로 증가하는 데 비해 투자가 제때 이루어지지 못하면서, 전화국에 전화를 신청하여도 2년 이상 기다려야 하는 경우가 비일비재하였다. 그러다 보니 백색전화의 값은 중소도시의 웬만한 집값 수준에 이를 정도였다.

1981년 정부는 국산 전자교환기(TDX)를 개발함으로써 전화 적체를 해소하고 관련 산업을 육성하겠다는 계획을 세웠다. ‘한국통신’(오늘의 KT)이 연구개발비를 대고, 전자통신연구소와 삼성, 엘지 등 4개의 교환기 업체들이 공동 개발에 착수하였다. 한국통신은 이렇게 개발된 교환기를 구매하여 통신망 투자를 크게 늘려감으로써 점차 전화 적체를 해소하였고, 1987년에는 신청만 하면 바로 전화를 설치해주는 ‘1가구 1전화’ 시대가 되었다. 이에 따라 백색전화의 프리미엄이 모두 사라진 것은 물론이다. 한편, 국내 교환기 업체들은 안정적인 공급기반을 확보함으로써 기술력이 한 단계 올라서는 계기가 되었다.

우리나라 IT산업의 성공적 발전, 정부와 민간의 합작품

정부는 유선전화에서의 성공 방정식을 1990년대 이동전화 시장에서 다시 적용하였다. 기존의 아날로그 전화로는 폭발적인 수요 증가를 충족할 수 없게 되자, CDMA 이동전화를 사실상의 국가 표준으로 정하고 정부 주도의 기술개발을 추진하였다. 1996년 CDMA 방식을 세계 최초로 상용화하는 데 성공하고 SK텔레콤과 신세기통신은 경쟁적으로 네트워크를 넓혀감으로써 수요를 촉발하였다. 그리고 이는 우리나라 IT산업 발전의 기폭제가 됐다. 이동통신 업체가 제시하는 요구조건에 맞춰 제조업체가 장비를 만들어내고, 이동통신 업체

가 다시 테스트를 통해 보완해가는 과정을 수없이 반복하면서 우리 기업들은 황무지에서 세계적 수준의 기술력을 쌓아갔다. 이 기술력이 휴대폰 산업의 경쟁력으로 이어졌음은 물론이다.

이처럼 우리나라 IT산업은 산업정책과 규제정책의 연계(coupling)를 주도한 정부와 민간의 공동 노력을 통해 선순환 구조를 그리며 크게 성장했다. 먼저 산업정책 측면에서 정부는 표준 결정 및 기술개발을 주도하였다. 국책연구소·제조업체·통신사업자의 컨소시엄을 구성하도록 하고 기술개발 자금을 지원함으로써, R&D 프로젝트의 기술적, 재무적 불확실성을 상당 부분 제거하는 데 기여하였다. 그리고 공기업의 대규모 투자가 뒤따랐다. 한편 규제정책은 산업정책을 성공하기 위한 충실한 수단으로 활용되었다. 기업들이 표준을 채택하도록 의무화하고, 경쟁 도입을 통해서 민간기업들의 투자를 유도함으로써 기술개발의 성과를 시장에서의 실제 수요로 연결시켰다.

하지만 과거의 성공 경험은 미래의 성공에 걸림돌이 되곤 한다. TDx나 CDMA의 경우에는 국내 수요가 폭발적으로 증가할 시점에 관련 제조업을 일으킬 수 있을 규모의 국내 시장이 있었기에, 이를 기반으로 관련 산업을 수출 산업화하는 데 성공하였다. 그 이후에도, 정부는 2000년대에 3세대 이동통신인 와이브로(WiBro)와 디지털 멀티미디어 방송(DMB)에서 유사한 방식으로 산업 육성을 시도하였지만 성공을 거두지 못했다. 이 둘의 경우, 이미 기존 서비스 시장이 포화된 상태였기에 국내 수요를 만들어내지 못했던 것이다. 그리고 한국이 주도한 와이브로와 DMB 표준을 외국이 채택하도록 유도하였지만 뚜렷한 한계를 보였고, 따라서 해외시장에 진출하는 데도 성공하지 못하였다.

성공 경험에 안주 말고 정책수단 재정비 필요

그러나 오늘날 정부의 IT정책을 보면, 1980년대 이래의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 여전히 (1) 정부주도의 산업정책에 의존하고 있으며, (2) 산업정책의 목표를 달성하기 위해 규제정책 수단을 사용하고 싶어 하고, (3) 특정 분야를 육성하기 위한 첫 번째 수단으로 재정 투입을 끔보는 경향이 있다.

우리나라 IT산업 발전은 정부와 시장이 힘을 합해 이루어 낸 결과이다. 앞으로도 IT산업의 발전을 위해서 정부가 해야 할 일은 많다. 그렇지만 여러 가지 측면을 고려할 때, 정부가 IT산업에 기여하는 방식은 지금까지와는 달라져야 한다.

첫째, 우리가 '추격자(Follower)' 였을 때는 어느 길로 가야 하는지를 미리

.....
**우리나라 IT산업은
 산업정책과 규제정책의
 연계를 주도한 정부와
 민간의 공동 노력을
 통해 선순환 구조를
 그리며 크게 성장했다.**

.....


**우리나라 IT산업
발전에 정부 정책은
큰 역할을 했다.
그러나 이제는
좀 더 긴 안목을 가지고,
정부와 시장의 역할,
그리고 정책 수단에 대해
근본적인 재정비가
필요한 시점이다.**

.....

알고 있기 때문에 정부를 중심으로 모든 자원을 효율적으로 묶어내는 것이 성공 확률을 높이는 길이었다. 그러나 이제는 우리가 ‘퍼스트 무버(First Mover)’로 나서야 하는 상황이다. 가장 선두에 섰을 때는, 일사분란하게 한 쪽으로 달려가기보다는 창의성과 자율성을 바탕으로 이것저것 시도해보는 것이 더 바람직하다. 따라서 정부가 맨 앞에 서서 기업들을 이끌고 가기보다는, 이들의 창의성과 자율성이 힘을 발휘할 수 있는 환경 조성에 좀 더 무게를 두어야 한다.

둘째, 산업정책과 규제정책의 지나친 연계는 정책을 왜곡시킬 가능성이 크다. 예컨대 지나치게 기술정책을 의식한 서비스 표준이나 서비스 도입 시기 결정은 서비스 산업 활성화에 장애요인이 될 수 있다. 그리고 글로벌 시장이 아닌 국내시장 수요 활용을 우선하는 산업정책은 지원 대상 선정에서 왜곡을 초래할 가능성도 있다. 요컨대 산업정책과 규제정책은 각각의 정책 목표와 수단을 갖고 있는데 이를 지나치게 혼용하면 목표와 수단의 부조화(mismatch)가 일어날 수밖에 없다.

셋째, 물론 여전히 재정 투입은 중요하지만, IT산업의 민간부문이 워낙 커졌기 때문에 그 효과가 제한적일 수밖에 없다. 예컨대 현재 우리나라 총연구·개발비 지출에서 정부 비중이 약 26%인데, IT산업에서는 그 비중이 약 10%에 불과하다. 그만큼 민간기업의 역할이 크다는 뜻이다. 따라서 정부는 생태계를 조성하고 법과 제도를 개선하는 것에 좀 더 관심을 가져야 한다. 흔히 규제정책은 기업들의 활동을 제약하는 것으로 치부하고, 산업 육성을 위해서는 기술개발 및 인력양성 지원, 세제혜택, 보조금과 같은 정책수단을 써야 한다는 잘못된 생각을 가지고 있다. 그러나 잘 만들어진 규제정책 패키지는 수 조원의 재정 투입보다 더 큰 효과를 보일 수 있다. 특히 빠른 속도로 발전하고 여러 산업에 큰 영향을 미치는 IT산업의 경우에는 규제개혁이 훨씬 더 중요하다. 그리고 재정 투입은 생태계와 제도를 개선한 효과를 극대화하기 위한 마중물 정도의 역할로 생각하는 것이 바람직하다.

우리나라 IT산업 발전에 정부 정책은 큰 역할을 했다. 그러나 이제는 좀 더 긴 안목을 가지고, 정부와 시장의 역할, 그리고 정책 수단에 대해 근본적인 재정비가 필요한 시점이다. 

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



| 현안분석 |

- 재정정책에 영향을 미치는 정치적 요인
최승문 · 한국조세재정연구원 부연구위원
- 포용적 성장을 통한 경제성장: 소득불평등을 중심으로
윤성주 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

재정정책에 영향을 미치는 정치적 요인

I. 서론



최승문
한국조세재정연구원
부연구위원
(sungmunc@kjpf.re.kr)

매번 선거철이 되면 정치인들은 다양한 정책들을 유권자들에게 약속한다. 정치인들은 국민의 대표로서 국민들이 원하는 것을 얻을 수 있도록 도와주는 것이 대의민주주의의 기본전제이기 때문에 선거를 통해 정치인들이 과거의 업적을 평가 받고, 미래에 무엇을 할 수 있는지 유권자들에게 제시하는 것은 전혀 잘못된 것이 아니다. 하지만 때때로 정치인들은 그들과 가까운 집단 또는 선거 승리에 결정적인 역할을 할 수 있는 집단만을 위한 정책을 약속하거나, 대부분의 유권자들에게 혜택이 돌아가더라도 엄청난 비용을 동반하여 미래세대에게 큰 부담을 줄 수 있는 정책을 약속하기도 한다. 물론 유권자들이 현명하다면 이런 공약을 내세우는 정치인을 뽑아주지 않을 것이다. 하지만 대부분의 경우 유권자들은 정치인들이 내세우는 공약에 얼마만큼의 비용이 드는지 판단하기가 어렵다. 특히 정치인들이 비용에 관한 정보를 명확하게 제공하지 않을 경우에는 비용을 알기가 더욱 어려워진다. 언제부턴가 선거 때마다 나타나는 ‘무상’ 시리즈가 대표적인 예이다. 일부 사람들에게는 비용을 들이지 않고 제공받을 수 있는 서비스라는 점에서 ‘무상’이라는 단어가 적절할 수도 있겠지만, 그 비용은 다른 누군가가 세금으로 지불하는 것이다. 모든 사람들이 당장 비용을 지불하지 않고 혜택을 누릴 수 있는 서비스가 있다고 해도 그 비용은 훗날 미래세대들이 부담하여야 한다. “공짜 점심은 없다(There is no free lunch)”라는 경제학의 기본원칙은 이 경우에도 적용된다.

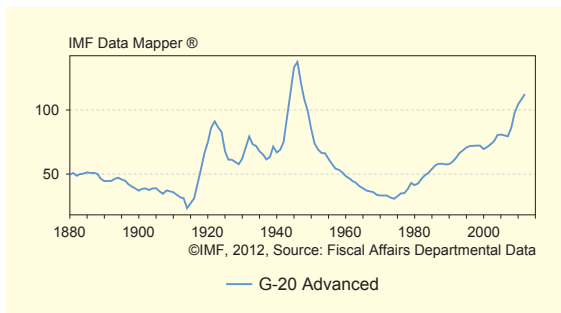
많은 경제학자들은 최근 빠른 속도로 증가하고 있는 국가채무의 원인으로 이러한 정치적인 요인을 꼽는다. 경제가 불황에 빠졌을 때 경기부양을 위해 정부가 지출을 늘리거나 세금을 줄이고, 경제가 호황일 때는 경기 과열을 막기 위해 정부가 지출을 줄이거나 세금을 늘리는 경기대응적 재정정책을 펼친다면 불황일 때 발생한 재정적자와 호황일 때 발생한 재정흑자가 대략적으로 상쇄되어 국가채무는 비교적 일정한 수준에서 유지될 것이다. 하지만 거의 모든 선진국에서 재정수지는

매년 적자를 기록하고 있으며, 재정적자가 누적되어 국가채무는 빠르게 증가하고 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 주요 선진국의 GDP 대비 국가채무비율은 1970년대 중반 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 우리나라의 경우도 다른 선진국에 비해 국가채무비율 자체는 낮지만 [그림 2]에서 보는 바와 같이 2000년대 이후 빠른 속도로 증가하고 있다. 현재 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 지방정부, 공기업 등의 부채가 빠른 속도로 늘고 있다는 점에서 우리나라도 결코 방심할 수 없는 상황이다. 이러한 현상은 경제적인 요인만으로는 설명하기 어려우며 정치적인 요인의 영향이 크다. 따라서 재정적자와 국가채무를 줄이기 위해서는 이들에 영향을 미치는 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요인도 함께 고려한 근본적인 대책을 마련해야 한다.

본고에서는 재정정책에 영향을 미치는 정치적인 요인을 분석한 연구를 소개하고자 한다. 구체적으로 제2장에서는 재정정책에 영향을 미치는 다양한 정치적 요인에 대한 연구를 소개하고, 제3장에서는 결론과 함께 정책적 시사점을 제시한다.

[그림 1] 주요 선진국의 GDP 대비 국가부채비율

(단위: PPP GDP-weighted averages, % of GDP)

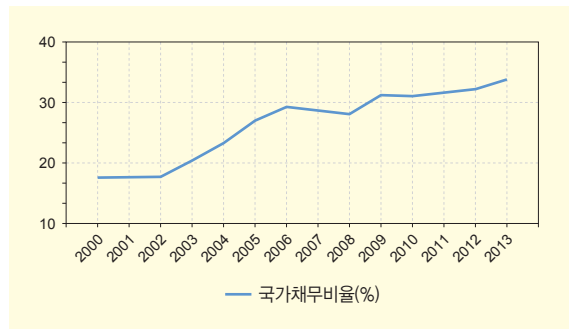


자료: IMF, G-20 국가 중 선진(Advanced) 국가로 분류된 9개국(호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 영국, 미국)의 평균치

“
재정적자와 국가채무를 줄이기 위해서는 이들에 영향을 미치는 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요인도 함께 고려한 근본적인 대책을 마련해야 한다.
 ”

[그림 2] 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율

(단위: %)



자료: 통계청

II. 재정정책에 관한 정치경제학적 연구

제2장에서는 재정정책에 영향을 미치는 정치적 요인을 분석한 이론연구와 함께 그 이론을 지지 또는 반박하는 실증연구도 함께 소개한다.

가. 정치적 경기순환(Political Business Cycle)

동양사람은 밥을 먹고 살고, 서양사람은 빵을 먹고 산다. 하지만 동서양 정치인들은 하나같이 표를 먹고 산다. 사람이 밥을 먹는 게 이상한 것도, 잘못된 것도 아니듯 정치인들이 표를 얻기 위한 행동을 하는 것도 이상하거나 잘못된 것이 아니다. 다만 사람이 밥을 통해 얻은 에너지로 무엇을 하느냐가 중요하듯 정치인들이 표를 얻어서 생긴 권력으로 무엇을 하느냐가 중

“
**선거 직전의 확장정책은
 물가를 상승시키고, 정부부채를 증가시켜
 정부지출에 제약을 가한다.
 따라서 선거 후에는
 경기가 악화될 확률이 크다.**
 ”

요한 것이다. 그리고 하루종일 밥만 생각하며 사는 사람을 칭찬할 수 없듯 오직 표를 얻기 위한 정치를 하는 정치인도 훌륭하다고 할 수 없는 것이다.

정치적 경기순환 이론¹⁾에서는 정치인들의 가장 중요한 목표가 표를 얻어 선거에서 이기는 것이라고 가정한다. 그리고 유권자들은 지금 현재의 경제상황을 바탕으로 현직 정치인들을 평가하고 선거에서 그들을 내쫓거나 다시 뽑는다고 가정한다. 그렇다면 정치인들은 선거 직전 확장정책을 통해 경제상황을 더 좋게, 또는 최소한 유권자들의 눈에 더 좋아 보이게 만들려고 할 것이다. 대표적인 예가 미국의 리처드 닉슨 대통령이다. 1968년 대선에서 승리하여 이듬해 초 대통령직에 취임한 닉슨은 1972년 재선 승리를 위해 1971년부터 정부지출을 대폭 확대하였다. 이에 따라 1970년 균형을 이뤘던 구조적 재정수지가 1971년과 1972년 각각 100억달러와 120억달러의 적자를 기록하였다. 1971년에 인상한 사회보장수혜금(social security benefit)을 1972년 선거 2주 전에 또다시 인상하였고, 사회보장수혜자 2,476만명에게 보낸 편지를 통해 이를 알렸다(Drazen, 2000).

당연한 듯 보이지만 정치적 경기순환 이론은 큰 약점을 가지고 있다. 유권자들의 이성적인 판단에 대한

고려가 없다는 점이다. 앞서 언급했듯이 정치적 경기순환 이론에서는 유권자들이 오직 현재 경제상황만을 기준으로 정치인을 평가한다고 가정한다. 즉 유권자들은 몇 년 전의 경제상황은 이미 잊어버렸고, 미래에 대한 예측조차 전혀 하지 못한다는 것이다. 선거 직전의 확장정책은 물가를 상승시키고, 정부부채를 증가시켜 정부지출에 제약을 가한다. 따라서 선거 후에는 경기가 악화될 확률이 크다.²⁾ 한 번 이상의 선거주기를 겪어본 사람이라면 선거를 앞둔 지금 현재의 확장정책이 향후 경제에 큰 부담이 될 것이라는 것을 알고, 그러한 정책을 지지하지 않을 것이다. 즉, 한 번은 속아도 두 번은 속지 않을 것이다. 하지만 유권자들이 현명하다고 해서 정치적 경기순환이 전혀 발생하지 않는 것은 아니다. Rogoff는 1990년 논문에서 유권자들이 정치인들의 능력을 평가할 충분한 정보를 가지지 못할 경우 정치인들은 확장적인 재정정책을 통해 자신의 능력을 보이고자 할 가능성이 있다고 주장하였다. 유능한 정치인들은 무능한 정치인에 비해 같은 일도 비용을 적게 들이고 수행할 수 있다. 유권자들이 정치인의 능력을 직접적으로 관찰할 수 없는 경우, 유능한 정치인들은 자신들을 무능한 정치인과 차별화시키기 위해 무능한 정치인들이 고비용 때문에 할 수 없는 일들을 수행하여 유권자들에게 자신의 능력을 보여주고자 한다. 따라서 경제부양과는 관련이 없는 선거를 위한 비효율적인 지출이 발생할 수 있다.

그렇다면 과연 현실에서는 정치적 경기순환이 존재하는가? 사실 정치적 경기순환은 정치인들이 혼자서 선택하는 문제가 아니다. 유권자들이 선거 직전의 재정지출을 좋아하지 않는다면 정치인 또한 그럴 동기가 없는 것이다. 따라서 정치인들은 선거 직전 재정

1) 정치인들이 선거 직전 정부지출을 늘린다는 것은 오래전부터 관찰되어 왔지만 Nordhaus(1975)와 Buchanan and Wagner(1977)에 의해 이론적으로 정립되었다.
 2) 정부의 재정지출 확대에 의해 발생한 물가상승 기대가 물가에 즉시 반영된다면 재정지출 확대에 의한 긍정적인 효과가 물가상승의 부정적인 효과로 상쇄되어 경제상황을 개선시키려는 정부의 노력 자체가 큰 성과를 거두지 못할 가능성도 있다.

지출을 늘리는지, 그리고 유권자들은 그런 정치인들의 행동에 표로써 보답하는지 동시에 살펴보겠다.

정치적 경기순환이 현실에서 존재하는지에 대한 연구는 현재까지도 끊임없이 행해지고 있다. 확실한 결론이 없다는 뜻이기도 하지만, 좀 더 정확히 말하면 나라별로, 상황별로 결과가 다르다는 것이다. 하지만 존재 여부가 우연으로 결정된다는 뜻은 아니다. 최근 연구의 공통적인 결론은 경제개발 정도, 정치제도, 예산의 투명성 등에 달려있다는 것이다. 예를 들어 Brender와 Drazen은 2005년 논문에서 정치적 경기순환은 민주주의가 도입된 지 오래되지 않은 신생 민주주의국가(new democracies)에서 주로 나타나며 민주주의가 도입된 지 오래된 선진국에서는 나타나지 않는다는 결과를 얻었다. 그리고 Shi와 Svensson은 2006년 논문에서 정치적 경기순환은 선진국보다 개발도상국에서 훨씬 크게 나타난다는 결과를 얻었다. 그리고 Alt와 Lassen은 2006년 논문에서 예산과정이 투명하지 못한 나라일수록 정치적 경기순환이 발견될 확률이 크다는 결과를 얻었다. 앞서 이론 부분에서 언급했듯이 정치적 경기순환은 유권자들이 현명하지 않거나 또는 유권자들이 정치인의 능력을 정확히 평가할 정보가 부족할 때 발생한다. 따라서 정치적 경기순환이 개발도상국 및 예산과정이 투명하지 못한 나라에서 더 자주 발견된다는 실증연구는 이런 이론을 뒷받침한다고 할 수 있다.

그렇다면 과연 유권자들은 선거 직전 재정지출을 늘린 정치인들을 지지하는가? 앞서 말했듯 정치적 경기순환은 정치인과 유권자의 합작이다. 따라서 정치적 경기순환이 자주 발견되는 나라는 유권자들이 선거 직전의 재정지출을 지지해주기 때문에 정치인들이 그렇게 하는 것이고, 반대로 정치적 경기순환이 자주

“
**정치적 경기순환은 유권자들이
 현명하지 않거나 또는 유권자들이 정치인의
 능력을 정확히 평가할
 정보가 부족할 때 발생한다.**
 ”

발견되지 않는 나라는 유권자들이 선거 직전의 재정지출을 지지하지 않기 때문, 즉 정치인들이 몇 번 시도해봤지만 유권자들이 별 반응이 없었거나 또는 오히려 그런 정치인들의 인기가 낮아졌기 때문일 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 그리고 최근의 연구는 그런 짐작을 뒷받침한다. 예를 들어 Brender와 Drazen은 2008년 논문에서 민주주의가 도입된 지 오래된 선진국에서는 정부지출 확대에 의한 재정적자 증가는 현직 정치인의 재선 확률을 떨어뜨린다는 결과를 얻었다.³⁾ Arvate 등은 브라질을 대상으로 연구한 2009년 논문에서 교육수준이 평균 이상인 지역에서는 지방정부의 재정적자 증가가 현직 정치인의 재선확률을 떨어뜨린다는 결과를 얻었다. 이러한 결과는 정치제도가 발달하고 유권자의 수준이 높아지면 정치적 경기순환이 나타날 가능성이 줄어들 것이라는 이론을 뒷받침한다고 할 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 정치적 경기순환은 모든 시기에 모든 나라에서 발견되는 현상은 아니다. 민주주의 제도가 성숙하지 못하여 정치인들이 개인의 목적을 위해 정책을 결정할 수 있는 여지가 큰 나라, 유권자들의 수준이 높지 못한 나라, 그리고 정치인들의 정책결정 과정 및 예산편성 과정이 투명하지 못한 나라일수록 정치적 경기순환이 발견될 확률이 크다. 따라서 이런 현상을 줄이기 위해서는 민주주의 제도를

3) 또한 개발도상국 유권자들은 경제성장률에, 선진국 유권자들은 물가상승률에 더 민감하게 반응한다는 결과도 얻었다.

“
**현실에서는 경기대응적 재정정책이나
 조세 평준화 이론으로 설명할 수 없는
 경기순응적 재정정책이 흔히 발견된다.
 즉, 경기가 호황일 때 정부지출이
 오히려 늘어나는 것이다.**
 ”

성숙시키고, 교육 등을 통해 유권자들의 수준을 높이며, 제도와 언론을 통해 정치인들의 정책결정 및 예산 편성 과정의 투명성을 높이는 방안이 필요하다.

나. 경기순응적(procyclical) 재정정책

잘 알려진 바와 같이 케인즈주의(Keynesian) 경제학자들에 따르면 경제가 불황에 빠졌을 때는 경제를 부양시키기 위해 정부지출을 늘리고, 세금을 낮춰 소비를 증가시켜야 한다. 경제가 호황일 때는 경기과열과 물가상승을 완화시키기 위해 정부지출을 줄이고 세금을 높여야 한다. 정부의 이러한 재정정책을 경기대응적(countercyclical) 재정정책이라고 한다. 즉, 경기가 좋을 때는 참고 아꼈다가 경기가 좋지 않을 때 쓰는 것이다.

재정정책의 또 다른 견해로는 Barro의 조세 평준화(tax smoothing) 이론이 있다(Barro, 1979). 간단히 말하면 세율 변화로 인한 비효율성을 줄이기 위해 세율을 그때그때 필요에 의해 변화시키는 것보다는 일정하게 유지하는 것이 더 효율적이라는 것이다.⁴⁾ 즉 예상보다 많은 정부지출이 필요할 때 세율을 높였

다가, 예상보다 적은 정부지출이 필요할 때 세율을 낮추는 것보다는 세율을 일정하게 유지하여 정부지출이 많을 때는 재정적자가 나도록 허용하고, 정부지출이 적을 때는 재정흑자가 나도록 하는 것이 더 효율적이라는 것이다. 이 경우 재정적자와 재정흑자가 예상치 못한 충격에 대한 완충제 역할을 하여 충격으로 인한 비효율성을 줄여준다. 그리고 재정적자와 재정흑자가 서로 대략적으로 상쇄되어 비교적 일정한 부채 수준이 유지될 것이다. 세율을 일정하게 유지하고 정부의 재량지출도 GDP 대비 일정규모를 유지하는 중립적 재정정책도 결과적으로는 경기대응적 재정정책의 효과를 가진다. 경제가 불황일 때는 경제활동 축소로 인해 세율이 일정하더라도 세입이 줄어들며 사회보장지출 등의 증가로 인해 정부지출이 증가하게 된다. 따라서 재정적자가 늘어나게 된다. 그리고 경제가 호황일 때는 정반대의 패턴이 나타난다.

하지만 현실에서는 위 두 가지 견해로 설명할 수 없는 경기순응적(procyclical) 재정정책이 흔히 발견된다. 즉, 경기가 호황일 때 정부지출이 오히려 늘어나는 것이다. 물론 이런 현상도 경제학적으로 설명이 불가능한 것은 아니다. 경제가 불황에 빠져 정부재정이 악화되면 국가의 신용 또한 악화되어 금융시장에서 자금을 충분히 빌릴 수 없기 때문에 어쩔 수 없이 정부지출을 줄여야 한다. 반대로 경제가 호황일 때는 신용이 좋아져서 낮은 금리로 많은 자금을 빌릴 수 있게 되어 정부지출 또한 늘게 된다. 다시 말하면 경제가 호황인 경우에는 불황인 경우에 비해 상대적으로 정부지출의 가격 또는 비용이 낮아지게 되므로 더 많이 지출하게 된다는 것이다. 하지만 이 가설 하나로

⁴⁾ 경제학에서 잘 알려진 바와 같이 조세로 인한 비효율성의 크기는 세율의 제곱에 비례한다. 즉 세율이 두 배가 되면 비효율성은 네 배가 되는 것이다. 세율을 t, 세율로 인한 비효율성을 c라고 하고 c는 t의 제곱이라고 간단히 가정하면(물론 실제 공식은 좀 더 복잡하다) 두 시기 동안 같은 세율인 2%를 유지하면 각각의 시기에 2의 제곱인 4만큼의 비효율성이 발생해 두 시기 비효율성의 합은 8이 된다. 하지만 한 시기에는 세율을 1%로 낮췄다가 다른 시기에는 3%로 올린 경우 평균세율은 2%로 앞의 경우와 같지만 조세로 인한 비효율성은 한 시기에는 1의 제곱인 1, 다른 시기에는 3의 제곱인 9가 되어서 두 시기 비효율성의 합은 10이 된다. 즉 세율을 일정하게 유지할 경우의 비효율성인 8보다 크게 된다.

경기순응적 재정정책을 모두 설명하기는 어려워 보인다. 경제가 어려워질 경우 자금을 마련하기가 어렵다는 것을 알기 때문에 정부는 경제가 좋을 때 지출을 줄여서 자금을 미리 확보해 놓을 동기가 있다. 이 경우 정부의 재정정책은 경기대응적이 된다. 그리고 재정이 악화되어 신용이 하락한 국가라고 하더라도 디폴트 위기에 빠진 나라가 아닌 한 금융시장에서 자금을 마련하는 것이 그렇게 어렵진 않을 것이다. 높은 이자만 지급하면 여전히 돈을 빌려줄 투자자가 존재할 것이며, 실제로 그리 높지 않은 금리로 돈을 빌릴 수 있는 몇몇 OECD 국가에서도 이러한 경기순응적 재정정책은 꾸준히 발견되어 왔다. 따라서 경제학자들은 경기순응적 재정정책을 설명하기 위해 경제적인 요소가 아닌 정치적 요소에 관심을 기울이게 되었다.

경기순응적 재정정책에 대한 정치경제학적 분석은 ‘폭식 효과(voracity effect)’에 대한 연구로부터 시작되었다(Tornell and Lane, 1999). 간단히 말하면 중앙정부, 지방정부, 정부기관, 공기업, 정치인, 이익집단 등의 다양한 이해당사자들이 경기불황으로 인해 정부재정이 부족할 때는 다들 눈치만 보고 있다가 경기호황으로 정부재정이 넉넉하게 되면 서로의 몫을 차지하기 위해 치열하게 다투다보니 오히려 호황일 때 지출이 더 늘어난다는 것이다. Tornell과 Lane은 이론모형을 통해 정부재정의 증가율보다 정부재정이 증가했을 때 다양한 집단들이 차지해가는 양의 증가율이 더 클 수 있다는 가능성을 제시하였다.

Talvi와 Vegh는 2005년 논문에서 경기변동이 심한 나라에서는 경기순응적 재정정책이 오히려 최선의 선택일 수 있다는 가능성을 제시했다. 경기변동이 심하면 세입변동도 심하게 되고 이 경우 세입이 많을 때 세입을 차지하려는 다양한 이해당사자들의 다툼 또한 심해지게 된다. 정부 입장에서 이러한 이해당사자들의 요구를 그대로 들어주는 것보다는 그러한 분쟁으로 인하여 야기되는 비효율성을 줄이기 위해 세

“
Tornell과 Lane은
이론모형을 통해 정부재정의 증가율보다
정부재정이 증가했을 때
다양한 집단들이 차지해가는
양의 증가율이 더 클 수 있다는
가능성을 제시하였다.
”

금을 낮추는 것이 더 합리적인 선택이 된다. 즉, 이해당사자들이 정부지출을 놓고 다투는게 아니라 낮아진 세금을 통해 서로 다투지 않고 각자 알아서 혜택을 누리도록 하는 것이다. 하지만 앞서 말했듯이 세율이 큰 폭으로 변화하면(나중에 경제상황이 바뀌면 세율 또한 다시 바뀌게 된다는 가정하에) 비효율성 또한 커지기 때문에 재정상황이 좋아졌을 때 더 많은 지출 없이 다양한 이해당사자들을 만족시킬 수 있을 만큼 세율을 크게 낮춰버리는 것은 더 큰 비효율성을 야기한다. 결국 정부는 이런 정치적 비효율성(지출 변화)과 경제적 비효율성(세율 변화)의 균형점을 찾게 되어 재정지출은 늘리게 되고 세금은 줄이게 된다. 물론 지출 증가는 세금 인하가 없는 경우보다는 적게 되고, 세금 인하는 지출 증가가 없는 경우보다는 적게 되지만 경제가 좋아졌을 때 정부지출이 늘고 세금이 줄어든다는 점에서 경기순응적 재정정책이 나타나게 된다. Talvi와 Vegh는 실증분석을 통해 실제로 경제와 세입의 변동이 심한 개발도상국에서 경기순응적 재정정책이 더 자주 나타난다는 사실을 발견하였다.

Talvi와 Vegh에 따르면 경기순응적 재정정책은 주어진 상황에서 정부가 선택할 수 있는 최선의 정책이다. 하지만 Alesina 등은 2008년 논문에서 경기순응적 재정정책은 정부를 견제하기 위한 유권자들의 선택이라고 주장한다. 정부가 부패했거나 이익집단 등과 결탁되어 있을 경우 정부재정은 유권자가 아닌 정

“
**정치인들은 선거에서 질 경우를 대비해
 전략적으로 재정정책을 이용할
 가능성도 존재한다.**
**즉 정치적 성향이 다른 정부가
 들어올 경우를 대비해 그들이 원하는
 정책을 펼치지 못하도록
 미리 손을 써놓는 것이다.**
 ”

치인과 이익집단을 위해 쓰여질 수 있다. 만약 유권자들이 정부의 재정활동을 완벽하게 관찰할 수 있다면 선거를 통해 이런 정치인들을 낙선시킬 수 있다. 하지만 정부의 재정활동이 일일이 다 공개되지 않는다면 유권자들 입장에서는 정부재정이 정치인이나 이익집단을 위해 쓰여지지 않을까 의심하게 된다. 따라서 경기호황 때 유권자들은 풍족해진 재정이 원하지 않는 곳에 낭비되지 않도록 그들을 위한 지출, 예를 들어 공공재와 재분배 또는 세금 인하를 요구하게 된다. 이 경우 경기호황 때 정부지출은 늘어나고 세금은 줄어들어 경기순응적 재정정책이 나타나게 된다. 이 증거로 Alesina 등은 부패가 심한 나라에서 경기순응적 재정정책이 더 자주 발견된다는 결과를 제시하였다. 그리고 이런 경기순응적 재정정책이 이론모형에서 제시하는 바와 같이 유권자들의 선택이라는 것을 주장하기 위해 부패가 심한 나라 중 주로 민주주의 국가에서만 경기순응적 재정정책이 발견된다는 증거도 제시하였다. Woo는 2009년 논문에서 사회적, 경제적 양극화가 심한 나라일수록 정부재정이 좋아졌을 때 이를 차지하려는 다름이 치열해져 정부지출이 증가할 수 있는 가능성을 제시하였고 실제로 소득불평등과 교육 불평등이 심한 나라일수록 경기순응적 재정정책이 자주 발견된다는 결과를 얻었다. 그리고 경기순응적 재정정책은 경제성장에 악영향을 준다는 실증적 증거도

제시하였다.

경제를 안정적으로 성장시키기 위해서는 경기대응적 재정정책이 필요하다. 하지만 위에서 살펴본 바와 같이 많은 나라들에서 경기순응적 재정정책이 발견되었다. 이런 나라들의 정치적인 특성으로는 정치인이 부패했다는 점, 이해관계가 상반되는 집단들이 많은 점, 이들의 이해관계 상반의 정도, 즉 양극화의 정도가 심하다는 점 등이 있다. 따라서 경기순응적 재정정책을 방지하기 위해서는 재정정책 입안과정의 투명성을 제고하고, 정치인들에게 책임성을 더욱더 부여할 제도를 만들고, 경제적·사회적 양극화를 완화시킬 방안을 마련할 필요가 있다.

다. 재정정책의 전략적 이용

앞서 언급한 정치적 경기순환 이론에 따르면 정치인들은 선거에서 이기기 위해 선거 직전 재정지출을 늘리고 따라서 재정적자와 부채가 높아지게 된다. 하지만 선거에서 질 경우를 대비해 전략적으로 재정정책을 이용할 가능성도 존재한다. 즉 정치적 성향이 다른 정부가 들어올 경우를 대비해 그들이 원하는 정책을 펼치지 못하도록 미리 손을 써놓는 것이다. Alesina와 Tabellini는 1990년 논문에서 현직 정치인과 후임으로 들어올 것이 유력한 정치인의 재정지출 항목에 대한 선호도가 크게 다를 경우 현직 정치인은 본인의 임기가 끝나기 전에 본인이 원하는 항목에 큰 지출을 해버려 후임 정치인이 그가 원하는 지출을 할 수 없도록 만들 수 있다는 것이다. 예를 들어 현 정부는 A라는 항목에 돈을 쓰고 싶어 하고, 그들의 정치적 경쟁자는 B라는 항목에 돈을 쓰고 싶어 한다고 가정하자. 현 정부 입장에서는 선거에서 패배해 정권이 교체될 확률이 높다고 생각된다면 후임 정부가 A항목을 소홀히 하고 B항목에 과도하게 지출할 것을 우려해 미리 임기가 끝나기 전 A항목에 지금 당장 필요한

수준 이상의 지출을 할 수 있다는 것이다. 이 경우 A 항목에 대한 지출로 재정적자가 증가하게 되고, 실제로 현 정부가 선거에서 패배해 경쟁자들이 집권하더라도 늘어난 재정적자로 인해 B항목에 큰 지출을 할 수 없게 된다. 이 이론대로라면 현 정부가 선거에서 질 확률이 높아질수록 재정적자가 커지게 된다. 그리고 현 정부와 그들의 경쟁자의 선호도가 상반될수록, 즉 현 정부는 A를 아주 선호하고, B를 아주 싫어하며, 그들의 경쟁자는 그 반대의 성향이 심할 경우 재정적자는 늘어나게 된다.

지출항목에 대한 갈등 외에 지출규모에 대한 갈등으로 인해 재정정책이 전략적으로 이용될 가능성도 존재한다. Persson과 Svensson은 1989년 논문에서 작은 정부를 원하는 정치인은 선거에서 패배해 큰 정부를 원하는 정치인이 집권할 것이 우려된다면 지금 현재 세금을 인하하여 재정을 악화시킴으로써 후에 큰 정부를 원하는 정치인이 집권하더라도 악화된 재정으로 인해 지출을 늘릴 수 없도록 만들 동기가 있다고 주장했다. 반대로 큰 정부를 원하는 정치인은 선거에서 패배해 작은 정부를 원하는 정치인이 집권할 것이 우려된다면 지금 현재 세금을 높여 재정을 풍족하게 만들어 놓음으로써 후에 작은 정부를 원하는 정치인이 집권하더라도 재정지출에 대한 사회적 요구로 지출을 늘릴 수밖에 없도록 만들 동기가 있다. 이 이론대로라면 작은 정부를 원하는 현직 정치인의 경우 선거에서 질 확률이 높아질수록 재정적자를 키우게 되고, 큰 정부를 원하는 현직 정치인의 경우 선거에서 질 확률이 높아질수록 재정흑자를 키우게 된다. 그리고 양쪽이 원하는 지출규모가 다르다면 다를수록 이런 패턴은 더욱더 뚜렷할 것이다.

이 두 이론을 테스트하는 실증연구들은 최근까지도 활발히 행해지고 있지만 확실한 결론은 없다. 한 나라의 지방정부들을 대상으로 한 연구와 실험실에서 피실험자를 대상으로 한 실험에서는 재정정책의 전략

“
**선거가 끝나기 전에 미리 선거를 포기하고
 아직 임기가 시작하지도 않은
 후임의 손을 묶어버리는 정책을 펴는
 정치인은 많지 않을 것이다.**
 ”

적 이용을 뒷받침하는 결과가 발견되기도 하였지만 중앙정부와 여러 국가를 대상으로 한 연구에서는 재정정책의 전략적 이용의 증거가 잘 발견되지는 않았다. 선거가 끝나기 전에 미리 선거를 포기하고 아직 임기가 시작하지도 않은 후임의 손을 묶어버리는 정책을 펴는 정치인은 많지 않다는 뜻이다. 이는 아마도 정치인은 마지막까지 최선을 다한다는 의미일 수도 있고, 또는 먼 미래까지 미리 내다보지 않는다는 의미일 수도 있다.

라. 정부예산과 재정에 관여하는 이해당사자

사공이 많으면 배가 산으로 가고, 집안에 드센 친척들이 많으면 명절에 싸움이 난다. 국가재정도 마찬가지다. 서로 다른 이해관계를 가진 당사자들의 숫자가 많아지면 정부재정을 놓고 벌이는 싸움 또한 치열해지며 결과적으로 재정지출이 커지게 된다. 재정지출의 규모가 크다고 해서 무조건 나쁜 것은 아니지만 재정지출이 국민 전체를 위해서가 아니라 특정 집단을 위해 쓰인다면 이는 바람직하지 못하다. 특정집단의 이익을 위한 지출이라 하더라도 그 비용은 전 국민에게 나누어 부과되므로 조금의 권력이라도 가진 집단들은 그 권력을 이용해 본인들을 위해 정부가 지출하도록 압력을 행사할 것이다. 여러 집단들이 그런 식으로 행동하다보면 자연스럽게 재정지출의 규모는 커지며 국가재정은 악화될 것이다.

최근까지 계속되고 있는 실증연구에서는 거의 공

“
**최근까지 계속되고 있는 실증연구에서는
 거의 공통적으로 예산편성 과정과
 정부의 재정에 관여하는
 이해당사자들의 수가 많아질수록
 정부의 지출도 많아진다는 결과를 얻었다.**
 ”

통적으로 예산편성 과정과 정부의 재정에 관여하는 이해당사자들, 즉 정당, 정부부처, 지방정부 등의 수가 많아질수록 정부의 지출도 많아진다는 결과를 얻었다. 물론 많은 정부지출을 요구하는 국가일수록 더 많은 수의 정당, 정부부처 등이 생길 수 있다는 역의 인과관계(reverse causality) 문제가 있을 수 있지만, 그런 점을 고려하더라도 재정정책에 관여하는 당사자들이 많을수록 지출이 커진다는 것이 거의 일치된 의견이다. 그리고 앞서 언급했듯이 다양한 이해당사자들의 이해관계가 상반될수록 경기순응적 재정정책과 재정정책의 전략적 이용이 나타날 확률이 높아진다. 또한 이해관계가 대립될수록 합의에 이르는 시간마저 지체되어서 경기부양 또는 안정을 위한 재정정책 조정의 속도 또한 느려질 수 있다.

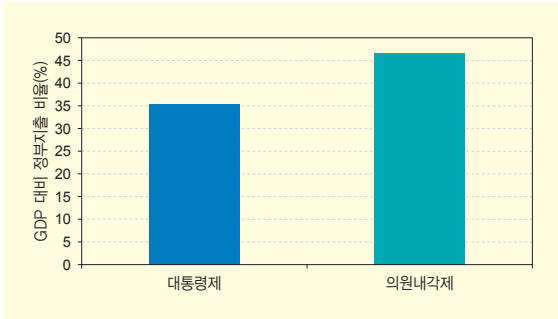
이 점과 관련하여 또 하나 살펴볼 것은 바로 정치 제도이다.⁵⁾ 특정 정치제도가 다양한 이해당사자들을 탄생시킬 수 있기 때문이다. 우선 대통령제와 의원내각제를 비교해볼 수 있다. 선거에서 승리한 하나의 정당이 집권하는 대통령제와 달리 의원내각제 국가에서는 제1당이 과반의석을 확보하지 못하면 다른 당과 함께 연립정부를 구성하게 된다. 이 경우 연립정부를 구성하는 제2당 또는 제3당도 자신들의 몫을 요구할

것이기 때문에 정부의 지출은 커질 확률이 크다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 OECD 국가 중 의원내각제를 실시하고 있는 국가는 대통령제를 실시하고 있는 국가에 비해 실제로 정부지출의 규모가 훨씬 더 크다. 또한 선거제도도 정부의 지출에 영향을 미친다. 미국처럼 의원의 100%를 지역구 선거를 통해 뽑는 국가도 있고, 유럽의 의원내각제 국가처럼 의원의 100%를 비례대표로 뽑는 국가도 있다. 물론 우리나라처럼 지역구 의원과 비례대표 의원을 혼합해 뽑는 국가도 있다. 일반적으로 지역구 선거를 통해 의원을 뽑는 국가보다 비례대표 제도를 통해 의원을 뽑는 경우 소수당이 의석을 차지할 확률이 높아져 의회에서 정당의 숫자가 많아지게 된다. 이 경우에도 재정정책에 목소리를 내는 당사자들이 많아지게 되어 정부의 지출이 커질 확률이 높아진다. [그림 4]에서 보는 바와 같이 OECD 국가 중 절반 이상의 의원을 비례대표제로 뽑는 국가에서는 절반 이상의 의원을 지역구 선거로 뽑는 나라에 비해 실제로 정부지출의 규모가 더 크다.⁶⁾ 따라서 다양한 집단들이 재정정책과 예산편성에 관여할 경우 다양한 집단의 의견, 특히 소수집단의 의견이 반영될 수 있다는 장점은 지출규모가 커진다는 단점과 함께 고려되어야 한다.

5) 헌법과 정치제도가 경제에 미치는 영향은 Persson과 Tabellini의 저서 『The Economic Effect of Constitutions』에서 상세히 다루고 있다.

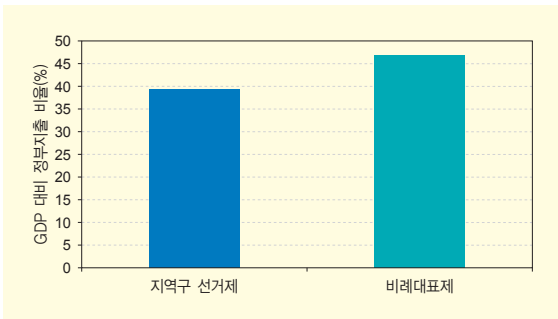
6) [그림 3]과 [그림 4]에서는 단순히 통계치를 비교하고 있지만, 여러 실증연구에서 대통령제보다는 의원내각제, 지역구제보다는 비례대표제의 경우 정부지출이 더 커진다는 사실을 발견하였다.

[그림 3] 대통령제 국가와 의원내각제 국가의 정부지출



주: 정부지출의 경우 OECD의 2012년 자료를 이용하였고, 정치체도의 경우 World Bank의 Database of Political Institutions를 이용하였음

[그림 4] 선거제도와 정부지출



주: 정부지출의 경우 OECD의 2012년 자료를 이용하였고, 선거제도의 경우 World Bank의 Database of Political Institutions를 이용하였음

마. 중위투표자 정리(Median Voter Theorem)

정치학 및 정치경제학에서 널리 쓰이는 개념인 중위투표자 정리는 간단히 말하면 다수결 투표에서 투표에 영향을 미치는 유권자의 성향을 기준으로 유권자를 일렬로 나열할 경우 중간에 위치한 유권자가 선

택하는 것이 최소 과반수를 얻어 채택된다는 것이다. 예를 들어 친구 세 명이 여행을 가서 끼니를 해결하려고 하는 상황을 생각해보자. 냄비가 하나밖에 없어서 짜장라면과 짬뽕라면 둘 중 하나만 요리할 수 있다. 이때 A는 짜장라면만 좋아하고, C는 짬뽕라면만 좋아하고, B는 둘 다 비슷하게 좋아한다. 둘 중 무엇을 먹을지 다수결로 정하게 된다면 A는 짜장라면을 선택할 것이고, C는 짬뽕라면을 선택할 것이다. 따라서 오늘의 메뉴는 B의 선택에 달렸다. B는 본인이 오늘 먹고 싶은 메뉴를 먹을 수 있는 것이다.⁷⁾

정치경제학에서 중위투표자 정리가 많이 적용되는 예가 유권자의 소득이다. 일반적으로 소득이 낮은 사람은 높은 세율과 함께 높은 수준의 재분배를 원하게 되고, 소득이 높은 사람은 낮은 세율과 함께 낮은 수준의 재분배를 원하게 된다. 두 집단의 의견 중 하나는 옳고 다른 하나는 그르다고 할 수 없다. 그런 판단을 위해서는 소득 불평등의 원인을 찾아야 한다. 만약 그 원인이 기회의 불평등, 타고난 능력의 불평등 등 개인의 노력으로 바꿀 수 없는 것이라면 높은 수준의 재분배가 더 설득력을 가질 것이며, 만약 그 원인이 개인의 노력 정도처럼 스스로 선택한 것이라면 낮은 수준의 재분배가 더 설득력을 가질 것이다. 하지만 노력 자체도 선천적으로 타고난 요소에 의해 결정될 수 있다고 주장하는 사람도 있을 것이며, 철없던 10대 시절의 게으름으로 인해 20대 또는 30대 이후의 인생을 가난하게 살아가야 하는 것이 정당하지 질문하는 사람도 있을 것이다. 보다 근본적으로 말하면 소득 불평등에 선천적인 요소와 후천적인 요소의 상대적 기여도를 정확하게 찾는 것은 불가능하다.⁸⁾ 따라서 조세와 재분배의 문제는 정치적 과정을 통한 사회적 합

7) 이런 상황에서 A와 친하고 C와도 친한 B가 없었더라면 A와 C는 친구 사이를 유지하기가 어려울 것이다. 이런 이유로 경제학자들은 소득의 양극화로 인한 중산층이 사라지는 것을 우려하고, 정치학자들은 정치적 이념의 양극화로 중도층이 사라지는 것을 우려한다. 중산층과 중도층이 사라지면 사회적 갈등이 증가하여 합의에 도달하는 시간이 오래 걸릴 수 있고, 비효율적인 재정지출이 늘어날 수 있다. 위의 사례에 비유하면 A와 C만 존재하는 경우 무엇을 먹을지 합의하는데 걸리는 시간과 비용이 증가하며, 결국 합의를 하지 못하고 냄비를 하나 더 사게 될 수도 있다.

“
Meltzer와 Richard의
1981년 논문의 결과를 간략히 말하면
다수결 민주주의 국가에서는 소득불평등이
심해질수록 재분배를 위한 정부의 지출,
그리고 그것을 위한
조세가 늘어난다는 것이다.
 ”

의에 의해 결정된다.

소득불평등이 정치적 의사결정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 Meltzer와 Richard의 1981년 논문에 의해 널리 알려졌다. 그 논문의 결과를 간략히 말하면 다수결 민주주의 국가에서는 소득불평등이 심해질수록 재분배를 위한 정부의 지출, 그리고 그것을 위한 조세가 늘어난다는 것이다. 그 결과를 도출하는 과정은 다음과 같다. 소득이 낮은 사람은 높은 세율을 원하고, 소득이 높은 사람은 낮은 세율을 원한다. 각자가 이상적으로 생각하는 세율이 있고, 서로 다른 두 세율 가운데서는 자신의 이상적인 세율에 좀 더 가까운 세율을 선호한다. 즉 10%를 이상적인 세율로 생각하는 사람은 20%보다는 15%를 선호하며, 5%보다는 7%를 선호한다. 유권자들을 소득 순서대로 나열했을 때 중간에 위치한 사람, 즉 중위투표자도 가장 선호하는 세율이 있을 것이다. 그리고 중위투표자가 가장 선호하는 세율은 다른 어떤 세율과 투표에서 대결해도 과반수를 획득해서 이기게 된다. 이 이유를 쉽게 설명하기 위해 5명의 유권자가 있고 그들을 소득이 많은 순서대로 나열하면 그들이 각각 가장 선호하는 세율은 5%, 10%, 15%, 20%, 25%라고 가정하자. 즉 중위투표자가 가장 선호하는 세율은 15%이다. 그 세율이 그보다 더 낮은 세율, 예를 들어 12%의 세율과 대

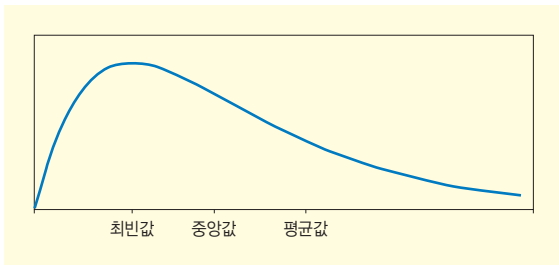
결하면 중위투표자는 당연히 자신이 가장 선호하는 15%를 선택할 것이며, 선호세율이 15%보다 더 높은 두 사람(즉 20%와 25%를 가장 선호하는 사람)도 15%와 12% 둘 중에서는 15%를 선택할 것이다. 따라서 15%는 5명 중 3명의 지지를 얻어 선택된다. 반대로 이번에는 15%와 그보다 더 높은 세율, 예를 들어 18%가 맞붙었다고 가정한다. 이 경우도 중위투표자는 당연히 자신이 가장 선호하는 15%를 선택할 것이며, 선호세율이 15%보다 낮은 두 사람(즉 5%와 10%를 가장 선호하는 사람)도 15%와 18% 둘 중에서는 15%를 선택할 것이다. 따라서 15%는 이번에도 5명 중 3명의 지지를 얻어 선택된다. 다시 말하면 15%는 다른 어떤 세율과 맞붙어도 다수결 대결에서 이기게 되며 이는 유권자 수가 5명보다 훨씬 많다고 해도 마찬가지다.

그럼 과연 중위투표자는 어떤 세율을 가장 선호하게 되는 것일까? 그것은 소득불평등과 관련이 있다. 거의 모든 나라의 소득분포를 살펴보면 아래 [그림 5]와 같이 오른쪽으로 꼬리가 긴 모양을 발견할 수 있다. 분포의 오른쪽 끝, 즉 고소득층으로 갈수록 얼마어마한 부자들이 존재하는 것이다. 최저소득에는 0이라는 뚜렷한 한계가 있지만 최고소득에는 한계가 있다고 하더라도 매우 큰 것이다. 음(minus)의 숫자를 가질 수 있는 재산을 놓고 보더라도 몇 조원의 재산을 가진 사람은 있지만 몇 조원의 빚을 가진 사람은 없다. 빚이 몇 억원만 되도 더 이상 그 사람에게 돈을 빌려줄 사람을 구하긴 어려울 것이다. 이렇게 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포의 특징은 중앙값(median)보다 평균값(mean 또는 average)이 더 크다는 것이다. 예를 들어 5명의 소득이 1천만원, 2천만원, 3천만원, 4천만원, 5천만원으로 대칭적 분포를 가지면 중간값도 3천만원이고, 평균값도 3천만원이다. 하지만 부자들이

8) 그것이 가능하다면 조세와 재분배는 경제학, 정치학 같은 사회과학이 아닌 유전학, 생물학 같은 자연과학이 결정하는 것이 더 공정할 수도 있다.

더 부자가 되어(그래프로 말하면 오른쪽 꼬리가 길어져서) 5명의 소득이 1천만원, 2천만원, 3천만원, 7천만원, 1억 2천만원이 된다면 중앙값은 여전히 3천만원이지만 평균값은 5천만원이 된다. 이 경우 소득불평등이 심화되었으며 중앙값의 소득을 가진 사람(즉 중위투표자)은 평균값에 비해 상대적으로 더 가난해지게 된다. 이 경우 중위투표자는 더 높은 세율을 통해 잃을 것(세액 증가)보다 얻을 것(재분배 증가)이 더 많기에 더 높은 세율과 더 많은 재분배를 요구하게 된다.⁹⁾ 따라서 이 논문의 결론은 소득불평등(중간소득과 평균소득의 비율로 측정)이 심화될수록 세율이 높아지고 재분배가 늘어난다는 것이다.

[그림 5] 오른쪽 꼬리 분포



이후 이 가설을 테스트하는 실증연구들이 많이 행해졌다. 모든 연구가 같은 결론을 낸 것은 아니지만, 대체로 소득불평등이 심한 나라에서 재분배가 더 많이 이루어진다는 결과를 얻었다(Milanovic, 2000). 그리고 전체 국민의 소득불평등 정도가 변하지 않더라도 유권자 집단의 소득불평등이 심화되었을 경우 재분배가 늘어났다는 결과도 있다. 예를 들어 투표권을 받기 위한 인두세(poll tax)와 문맹검사(literacy test)를 폐지하고, 유색인종에게 투표권을 부여함으로써 참정권이 확대되자 정부의 사회복지 지출이 증

“
인구가 고령화되면서 유권자를
나이순으로 나열할 경우 중위투표자의
나이 또한 점점 고령화된다.
최근 들어 정부의 지출 중
연금 및 의료 관련 지출이 늘어나는 것도
이와 무관하지는 않을 것이다.
”

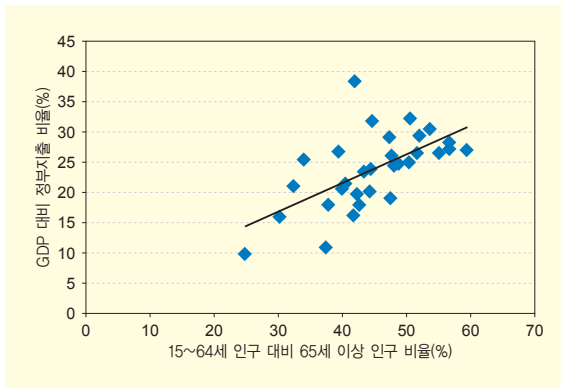
가되었다는 연구가 있다(Husted and Kenny, 1997). 이는 국민 전체의 소득분포는 변함이 없지만, 저소득층이 투표권을 가지게 됨으로써 유권자의 소득분포가 변하여 중위투표자가 평균에 비해 더 가난해졌기 때문이다.

이와 관련해 또 하나 생각해볼 수 있는 것은 인구가 고령화되면서 유권자를 나이순으로 나열할 경우 중위투표자의 나이 또한 점점 고령화된다는 점이다. 최근 들어 정부의 지출 중 연금 및 의료 관련 지출이 늘어나는 것도 이와 무관하지는 않을 것이다. [그림 6]에서 보는 바와 같이 OECD 국가 중 노령인구의 비율이 높은 나라에서는 대체로 정부지출의 규모 또한 커진다. 물론 이는 단순히 노령인구가 늘어나면서 연금과 의료비 지출도 같이 증가하는 경제적인 현상일 수도 있다. 그리고 경제적인 현상만으로 정부지출이 증가한다면 15세 이하 인구 비율이 높은 나라의 경우도 의료비와 교육비 등으로 인한 정부지출이 더 많을 거라고 예상할 수 있다. 하지만 [그림 7]에서 보는 바와 같이 영유아, 어린이 및 청소년의 비율이 높은 나라에서 정부지출은 더 많지 않다. 물론 이 두 그래프는 정밀한 통계분석이 아니라 단순한 상관관계만을 나타내고 있어 명확한 결론을 낼 수는 없다. 하지만 만약 두 그래프가 같은 패턴을 나타내지 않는 이유가

9) 높은 세율로 인한 비효율이 존재하기 때문에 불평등이 심화되었다고 하더라도 중위투표자가 100%의 세율을 원하지는 않는다.

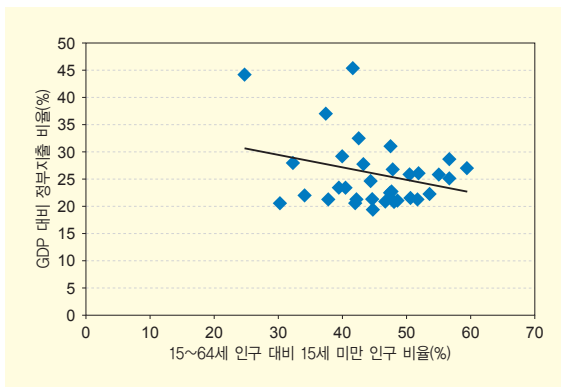
고령층은 투표권을 가진데 반해 저연령층은 투표권을 가지지 못 했기 때문이라면 앞으로 인구가 고령화 되면서 정부지출은 경제적인 요인으로 인한 증가에 정치적인 요인으로 인한 증가가 더해져 매우 빠른 속도로 증가할 것이라고 예상할 수 있다.

[그림 6] 65세 이상 인구비율과 정부지출



주: OECD의 2012년 자료를 이용하였음

[그림 7] 15세 미만 인구비율과 정부지출



주: OECD의 2012년 자료를 이용하였음

Ⅲ. 결론 및 정책적 시사점

제2장에서는 재정건전성에 영향을 미치는 다양한 정치적인 요소들을 살펴보았다. 재정정책에 영향을 미치는 정치적인 요인은 다양하지만 이런 현상이 자주 나타나는 나라들에서 공통점을 발견할 수 있다. 즉 민주주의가 성숙하지 못하여 정치인들이 사적인 목적을 달성하기 위한 정책을 펼칠 여지가 큰 나라, 정치인들의 정책결정 및 예산편성 과정이 투명하지 못한 나라, 유권자들의 수준이 높지 못한 나라, 서로 상반되는 이해관계를 가진 이해당사자들이 많은 나라, 소득 및 이념 등의 양극화가 심한 나라일수록 정치적인 요인이 경제에 개입할 가능성이 커지는 것이다. 따라서 이러한 정치적 왜곡을 줄이려면 민주주의를 성숙시키고, 정책결정 과정의 투명성을 높이고, 유권자들의 수준을 향상시키고, 양극화를 줄이며, 갈등을 해결할 수 있는 사회적 분위기를 조성하여야 한다. 하지만 이러한 노력은 장기적인 관점에서 나아가야 할 방향임은 분명하지만 지금 당장 문제를 해결하는 데 큰 도움을 주지 못할 수도 있다. 비유해서 말하자면, 꾸준한 운동과 식습관 개선이 장기적으로 건강을 위해 좋은 것은 분명하지만, 지금 당장 큰 병에 걸렸다면 이런 체질개선 노력만으로는 충분하지 않고, 병든 부분을 도려내는 수술이 필요할 수도 있다는 것이다. 최근 활발하게 논의되고 있는 재정준칙(fiscal rule)의 도입도 바로 이러한 관점이다. 민주주의의 성숙, 정책의 투명성 제고 등이 장기적으로 나아가야 할 방향이긴 하지만 지금 당장 효과를 발휘할 수 있는 해결책은 아니기에, 재정준칙이라는 칼을 들이대어 잘못된 관행을 고치고 없애는 것이 더 확실한 해결책이 될 수 있다.

재정준칙이란 재정수지, 국가채무, 정부지출 등에 수치적인 제약을 정하여 그것을 넘지 못하도록 제도화하는 것이다.¹⁰⁾ 예를 들어 유럽연합에서는 마스

트리히트 조약(Maastricht Treaty) 및 안정·성장 협약(Stability and Growth Pact)에 의해 회원국들에게 재정적자가 GDP의 3%를 초과하지 않을 것, 그리고 정부채무가 GDP의 60%를 넘지 않을 것을 요구한다. 이런 수치상의 준칙 외에도 최근 우리나라에서도 도입이 논의되고 있는 페이고(PAYGO)제도¹⁰⁾와 다년도 예산을 작성하여 다년도에 걸친 재정목표를 설정하는 다년도 예산제도 등 절차상의 준칙도 재정준칙의 범위에 포함시킬 수 있다. 이런 재정수지준칙들은 거시경제정책의 유연성을 저해하며 정부가 예산외 계정, 예산외 기금 등을 통해 규칙을 피할 수 있는 여지가 있다는 단점은 있지만, 대체로 재정적자의 증가를 억제하여 재정건전성 회복에 도움을 준다는 긍정적인 평가를 받고 있다(IMF, 2009).

재정준칙과 더불어 최근 IMF, OECD 등의 국제기구를 중심으로 재정위원회(fiscal council)¹²⁾의 도입과 역할에 관한 논의가 활발하게 벌어지고 있다.^{13) 14)} 예를 들어 재정위원회가 할 수 있는 역할 중 하나가 거시경제 및 예산과 관련된 객관적인 경기전망이다. 여러 실증연구에 따르면 정부는 지나치게 낙관적인 경기전망을 하는 경향이 있다. GDP 성장률을 지나치게 낙관적으로 전망할 경우 세입 또한 과다추계되며 이를 바탕으로 예산을 편성할 경우 예산 및 정부지출의 규모가 커지게 된다. 결국 GDP가 정부의 전망치만큼 성장하지 못할 경우 당초 예상보다 큰 재정적자가 발생하게 된다. 이런 점을 보완하기 위해 세계 여러 나라에서는 재정위원회에 경기전망 역할을 부여하고 있

“
재정준칙과 더불어 최근 IMF,
OECD 등의 국제기구를 중심으로
재정위원회의 도입과 역할에 관한
논의가 활발하게 벌어지고 있다.
”

으며 일부 국가에서는 정부가 재정위원회의 경기전망을 바탕으로 예산을 편성하도록 요구하고 있다. 재정위원회는 또한 정부의 재정정책 또는 정치인이 제안한 재정정책 관련 법안의 비용을 추산하는 역할을 할 수 있다. 일부 국가에서는 여기에서 한 발 더 나아가 재정위원회가 선거 전 정당의 선거공약에 대해서도 효과와 비용을 평가한다. 재정정책 및 선거공약의 비용에 대해서 정치인이 의도적으로 축소 발표할 수도 있고 또는 정치인 개인이 추진 중인 정책에 대해서는 그 정치인 혼자서 비용을 추산할 능력이 부족할 수도 있다. 이런 경우에 재정위원회가 정책에 소요되는 비용을 객관적으로 추산하여 이를 유권자들에게 알림으로써 유권자들의 현명한 선택을 도울 수 있다. 이 밖에도 재정위원회는 국가에 따라 다양한 역할을 수행하며, 성공적인 역할 수행을 위해 전문성과 동시에 정치적 독립성이 보장되어야 한다.

물론 재정준칙과 재정위원회가 궁극적인 해결책은 아니다. 근본적으로 정치인들에게 책임성을 부여하며, 예산과정의 투명성을 확보하고, 유권자들에게 객관적인 정보를 제공하여 현명한 판단을 하도록 도와

10) 재정준칙의 필요성, 도입방안, 효과 등에 관해서는 박형수·류덕현(2006), 홍승현(2012), 김정미·이강구(2013), 류덕현(2013) 참고

11) 정부나 의회가 의무지출을 늘리는 정책을 추진할 때 세입을 늘리거나 다른 지출을 줄이는 방법 등으로 재원확보 방안도 함께 마련해야 한다는 규칙

12) 재정위원회라는 명칭은 통일된 것이 아니며 보고서와 논문에 따라 독립적 재정기관(Independent Fiscal Institution), 재정위원회(Fiscal Council), 재정감시기구(Fiscal Watchdog) 등의 명칭들이 쓰이고 있다. 기능별로 명칭을 분류하기도 하지만 이 또한 통일된 것이 아니기에, 본 원고에서는 재정위원회라는 명칭으로 통일하여 사용한다.

13) 2013년 기준으로 27개국에서 29개의 재정위원회가 운영되고 있으며 이 중 17개는 2006년 이후 도입되었다(IMF, 2013). 재정위원회의 예로는 미국의 Congressional Budget Office, 영국의 Office for Budget Responsibility, 한국의 국회예산정책처(National Assembly Budget Office) 등이 있다.

14) 재정위원회의 조직과 역할에 관한 주요국의 구체적인 사례는 한국조세재정연구원(진행중) 참고

주는 방안이 필요하다. 재정준칙과 재정위원회가 이러한 방안의 일부가 될 수는 있지만 전부가 되기는 어려우며, 이 또한 외국의 사례를 그대로 모방하기보다는 우리나라의 현실에 맞게 도입 또는 운영되어야 한다. 건강은 건강할 때 지켜야 하듯이 우리나라의 경우에도 재정이 악화되기 전에 재정에 미치는 정치적인 요인을 파악하고, 그것을 완화시킬 수 있는 방안에 대한 고민을 이제 시작해야 한다. [KIPF](#)

〈참고문헌〉

김정미·이강구, 『해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점』, 국회예산정책처, 2013.
 류덕현, 「재정준칙의 재정건전화 효과 분석」, 『재정학 연구』, 6(1), 2013, pp. 1~25.
 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2006.
 한국조세재정연구원(진행중), 『재정위원회의 특징과 주요국 사례(가제)』.
 홍승현, 『글로벌 경제위기와 재정준칙』, 한국조세재정연구원, 2012.

Alesina, A. and Tabellini, G., "Voting on the budget deficit," *American Economic Review*, Vol. 80, 1990, pp. 37~49.
 Alesina, A., Campante, F. and Tabellini, G., "Why is fiscal policy so often procyclical?," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6, 2008, pp. 1006~1036.
 Alt, J. and Lassen, D., "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries," *European Economic Review*,

Vol. 50, 2006, pp. 1430~1439.
 Arvate, P., Avelino, G., and Tavares, J., "Fiscal conservatism in a new democracy: "Sophisticated" vs. "Naive" voters," *Economic Letters*, Vol. 102, 2009, pp. 125~127.
 Barro, R., "On the determination of the public debt," *Journal of Political Economy*, Vol. 87, 1979, pp. 940~947.
 Brender, A. and Drazen, A., "Political budget cycle in new versus established democracies," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, 2005, pp. 1271~1295.
 _____, "How do budget deficits and economic growth affect reelection prospect? Evidence from a large panel of countries," *American Economic Review*, Vol. 98, 2008, pp. 2203~2220.
 Buchanan, J. and Wagner, R., *Democracy in Deficit*, New York: Academic Press, 1977.
 Drazen, A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
 Husted, T. and Kenny, L., "The effect of the expansion of the voting franchise on the size of government," *Journal of Political Economy*, Vol. 105, 1997, pp. 54~82.
 International Monetary Fund, "Fiscal rules—Anchoring expectations for sustainable public finance," IMF Policy Paper, 2009.
 _____, "The functions and impact of fiscal councils," IMF Policy Paper, 2013.
 Meltzer, A. and Richard, S., "A rational theory of the size of government," *Journal of*

- Political Economy*, Vol. 89, 1981, pp. 914~927.
- Milanovic, B., "The median-voter hypothesis, income inequality, and income redistribution: an empirical test with the required data," *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, 2000, pp. 367~410.
- Nordhaus, W., "The political business cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, 1975, pp. 169~190.
- Persson, T. and Svensson, L., "Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, 1989, pp. 325~345.
- Persson, T. and Tabellini, G., *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge: MIT Press, 2003.
- Shi, M. and Svensson, J., "Political budget cycle: do they differ across countries and why?" *Journal of Public Economics*, Vol. 90, 2006, pp. 1367~1389.
- Talvi, E. and Vegh, C., "Tax base variability and procyclicality of fiscal policy," *Journal of Development Economics*, Vol. 78, 2005, pp. 156~190.
- Tornell, A. and Lane, P., "The voracity effect," *American Economic Review*, Vol. 89, 1999, pp. 22~46.
- Woo, J., "Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policy?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 91, 2009, pp. 850~870.

포용적 성장을 통한 경제성장: 소득불평등을 중심으로

I. 서론¹⁾

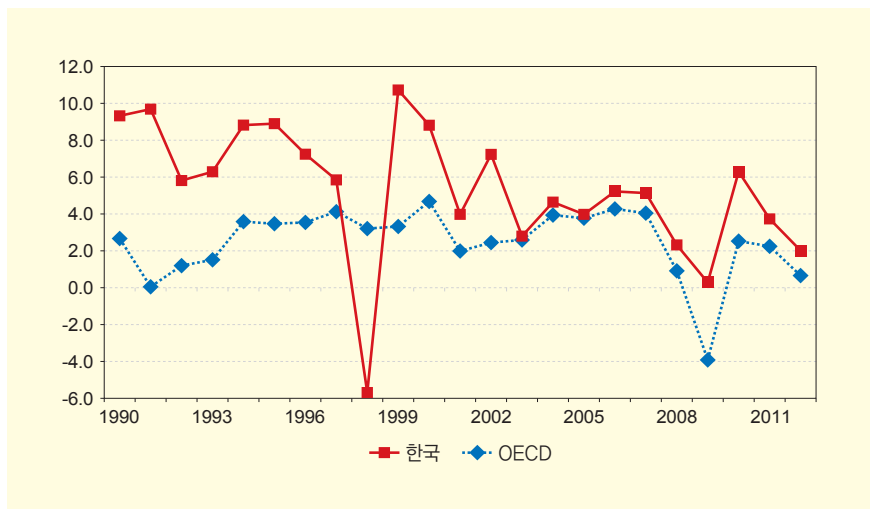
최근 정치권, 관계, 언론 등을 중심으로 포용적 성장이라는 용어가 자주 언급되고 있다.²⁾ 포용적 성장은 2000년대 후반 범국가적 경제위기 이후, 아시아 개발도상국가들을 중심으로 경제성장 회복 및 새로운 성장의 원천을 찾는 과정에서 본격적으로 언급되어 왔다. 즉, 지속가능한 성장을 위한 필요조건으로 포용적 성장의 개념이 대두되고 있다.



윤성주
한국조세재정연구원
부연구위원
(sjyoon@kipf.re.kr)

[그림 1] 경제성장률(기준년 기준 GDP 기준) 추이

(단위: %)



자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 이용 작성

1) 본 원고는 현재 저자가 공동연구로 진행 중인 연구보고서 「경제성장과 재정정책」(가제)의 일부를 편집·정리한 것이다.

포용적 성장에서는 소득불평등, 교육, 보건의료, 환경 등 경제성장에 영향을 미치는 여러 요인들을 고려하고 있는데, 그중에서 소득불평등이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 물론, 경제성장의 과정에서 소득불평등이 초래되기도 한다. 최근 사회적으로 많은 관심을 받고 있는 토마 피케티(Thomas Piketty)의 『21세기 자본론(Capital in the Twenty-First Century)』에서는 경제성장률을 상회하는 자본수익률을 불평등 심화의 원인으로 지목하고 있다.³⁾ 즉, 경제성장이 소득불평등에 영향을 미친다는 것이다.

반면, 소득불평등 또한 경제성장에 영향을 미친다. 소득불평등이 심화된 사회에서는 정치·경제적으로 불확실성이 높아 지속가능한 성장을 기대하기 어렵다. 결국 소득불평등과 경제성장은 상호 영향을 미친다고 할 수 있다. 본고에서는 이 중에서 소득불평등이 경제성장에 미치는 영향을 포용적 성장에 대한 기존 연구들을 바탕으로 살펴본다.

II. 포용적 성장의 배경과 개념

1. 포용적 성장의 배경

포용적 성장이 등장하게 된 배경을 알아보기에 앞서 시대별 경제성장에 대한 논의⁴⁾를 살펴볼 필요가 있다. 과거 수십 년 동안 경제성장과 빈곤감소의 문제는 학계와 정책입안자들의 주요 관심사항이었다.

1950년대~1970년대에는 경제성장과 소득분포 사이의 상충관계(trade-off)가 초점이었다. 즉, 정부의 개입으로 인한 소득불평등도의 완화가 경제성장에

“
2000년대 들어 경제위기를 겪으면서
다시 한번 경제성장이 국제사회에서
중요한 이슈로 대두되었는데,
이때부터 지속가능한 성장과
포용적 성장이 경제성장에 있어
주요 어젠다로 부각되고 있다.
”

부정적 영향을 미칠 가능성을 강조하였다. 1970년대에는 둘 사이의 상충관계를 고려하여 경제성장을 해치지 않는 범위 내에서 빈곤감소를 달성할 수 있는 소득재분배 방법(redistribution mechanism)이 주요 관심사항으로 부각되었다.

1980년대에는 자율적 시장경제체제하에서 경제성장의 성과가 별도의 제도적 장치 없이 낙수효과(trickle down)를 통해 저소득층의 소득증대로 이어질 수 있다는 논리가 대두되었다. 그러나 1990년대 여러 개발도상국들의 경험에 의하면 이와 같은 낙수효과가 명확히 나타나지 않았다. 이에 과거의 문제점들을 인식하면서, 인적자원에 대한 투자 등 경제성장과 관련하여 새로운 개념들이 등장하기 시작하였다. 또한 세계은행 등을 중심으로 shared growth, pro-poor growth 등의 개념이 나타나기 시작하였다.

2000년대 들어 경제위기를 겪으면서 다시 한번 경제성장이 국제사회에서 중요한 이슈로 대두되었는데, 이때부터 지속가능한 성장(sustainable growth)과 포용적 성장(inclusive growth)이 경제성장에 있어 주요 어젠다로 부각되고 있다.

2) 박근혜 대통령, 제44차 세계경제포럼 연차총회 개막 기조연설(2014.1); 새누리당 홍일표 의원, 국회 품앗이 포럼(2014.2); 민주당 문재인 의원, 사회적 가치 기본법 정책토론회(2014.2); 은성수 기획재정부 국제경제관리관, 아시아개발은행 총회 기조연설(2014.5); 제29차 국제통화금융위원회 공동선언문(2014.4) 등

3) 왜냐하면, 자본은 일반적으로 고소득층에 편중되어 있기 때문이다.

4) Stuart(2011) 참고하여 작성

“
**포용적 성장에서는
 모든 경제주체들에게 경제성장에
 기여할 수 있는 기회가 공평하게 주어지고,
 이와 같은 경제성장으로부터의
 물질적·비물질적 혜택이
 전 사회구성원에 걸쳐 공평하게 분배되어야
 한다는 것을 강조하고 있다.**
 ”

2. 포용적 성장의 개념

포용적 성장에 대한 연구와 언급이 정치·사회·경제 등의 분야에서 많이 나타나고 있지만, 포용적 성장에 대한 개념은 아직 명확하지 않다. 그러나 여러 연구들에서 포함하고 있는 공통적인 내용들을 고려하면 다음과 같이 설명할 수 있다.

포용적 성장에서는 모든 경제주체들에게 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 공평하게 주어지고(기회의 균등; equalizing opportunities), 이와 같은 경제성장으로부터의 물질적·비물질적 혜택이 전 사회구성원에 걸쳐 공평하게 분배되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 이를 위하여 정책당국은 시장에 개입하여 소득재분배, 노동시장, 보건의료, 교육, 환경 정책 등을 적절히 설계하여 지속적인 고용창출과 성장이 이루어질 수 있도록 지원하고, 경제성장으로부터의 혜택이 공평하게 분배되어 이것이 다시 새로운 성장을 위한 동력이 될 수 있도록 유도하는 역할을 할 것을 요구한다. 또한 정부는 제도적 지원에도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 자들에 대해서는 사회안전망(social safety net) 강화를 통하여 그들이 존엄성을 유지하며 살아갈 수 있도록 지원하여야 한다는 것이 포용적 성

장에 포함되어 있다.

Ⅲ. 포용적 성장에 대한 고찰 - 포용적 성장과 소득불평등

최근 들어 아시아 개발도상국들을 중심으로 경제발전의 초점이 빈곤감소에서 포용적 성장으로 이동하고 있다. 그러나 포용적 성장에 대한 우리나라의 연구는 아직 초기 단계에 있는 것으로 사료된다. 따라서 이번 장에서는 ADB, IMF, OECD 등 해외 주요 기관 및 연구자들의 연구를 바탕으로 포용적 성장에 대하여 살펴보도록 한다.

우선 경제성장의 중요성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 경제성장 자체가 반드시 빈곤감소로 연결되는 것은 아니지만, 중요한 필요조건으로 여겨지고 있다. 즉, 경제성장이 이루어지지 않으면 빈곤감소가 어렵다는 것으로, 빈곤감소를 위한 경제성장은 개발도상국가들에서 특히 중요한 관심사항이다. 또한 경제성장이 침체되면 실업률이 증가하게 되고 이로 인한 사회적 불안정이 야기될 수 있을 뿐만 아니라, 정부의 재정건전성에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 더불어 사회분야에 대한 정부지출의 감소는 사회구성원들의 생활수준(Living standards)에 부정적 영향을 미치게 된다. 따라서 경제성장이 지속적으로 이루어져야 하는데, 이를 위해 대두된 개념이 포용적 성장이다. 즉, 포용적 성장을 통해 지속가능한 성장을 달성하려는 것이다.

다른 성장론과 차별화되는 포용적 성장의 주요 핵심개념은 기회의 균등으로, 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 경제주체들에게 균등해야 한다는 것이다. 경제성장에 대한 개인의 참여기회를 결정하는

5) Roemer, "Economic Development as Opportunity Equalization," Cowles Foundation Discussion Paper No.1583, Yale University, 2006. AII(2007) 재인용

중요 요인으로는 노력, 개인의 환경, 그리고 사회정책 등을 고려할 수 있다.⁵⁾

이 가운데 개인의 노력은 개별 경제주체가 스스로 결정하는 것으로 기회와 관련하여 좋은 불평등(Good inequalities)⁶⁾으로 구분된다. 즉, 개인의 노력수준에 따라 성장에 기여할 수 있는 기회가 차등화되는 것으로 이와 같은 좋은 불평등은 경제성장을 위한 투자, 혁신 등에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 따라서 경제주체들의 노력을 제고시킬 수 있는 시장에서의 인센티브제도가 중요하다고 할 수 있다.

반면, 개인의 환경은 부모의 교육·경제수준, 지역, 종교 등으로 경제주체의 입장에서는 이미 주어졌던 것으로, 기회와 관련되어 나쁜 불평등(Bad inequalities)로 구분된다. 주어진 환경이 좋지 않은 이들에게 있어 나쁜 불평등은 그들이 생산성이 높은 직업에 종사하여 경제성장에 기여하는 것을 어렵게 한다. 따라서 그들은 경제성장으로 인한 혜택의 분배에 있어서도 소외될 가능성이 높다. 즉, 나쁜 불평등은 기회의 불평등을 고착화시키며, 기회를 가지지 못한 자들은 결과적으로 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 그 결과 나타날 수 있는 고소득층과 저소득층 간의 소득 및 지출에 있어서의 절대적 차이의 심화는 사회적·정치적 긴장감을 초래할 수 있고, 이것이 심화될 경우 극심한 사회적 혼란을 야기시킬 수도 있다. 즉, 나쁜 불평등에 의해 고착화되는 계층 간의 극심한 소득격차는 정치·사회적 불안정을 초래하여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

또한 나쁜 불평등의 고착화는 사회제도 및 정치와 연계되어 좋은 불평등을 악화시킬 개연성이 크다. 왜냐하면 나쁜 불평등으로 인한 수혜자들이 정책을 수

“
**기회의 불균등으로 인한
 노동시장 참여의 정도가
 소득불평등을 초래하기도 하며,
 소득불평등으로 인한 교육·보건 등에 대한
 투자의 차이가 기회의 균등에 영향을
 미칠 가능성이 높다.**
 ”

립·운영하게 될 경우, 공공정책, 공공투자, 공공서비스 등의 수혜가 그들에게 집중될 개연성이 크고, 이는 결과적으로 불평등의 덫(inequality traps)을 초래할 수 있기 때문이다. 즉, 정치, 경제, 사회구조에 의해 고착화된 계층 간의 나쁜 불평등은 부와 권력의 불평등을 고착화시킬 수 있다. 이와 같은 불평등의 덫은 개혁을 방해하여 기회의 불평등을 심화시키고, 결과적으로 지속가능한 성장에 부정적 영향을 미치게 된다.

요컨대, 포용적 성장에서는 기회의 균등을 통한 지속가능한 성장을 설명하고 있는데, 기회의 균등은 소득불평등과 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면, 기회의 균등은 소득불평등의 결과이자 원인이기 때문이다. 즉, 기회의 불균등으로 인한 노동시장 참여의 정도가 소득불평등을 초래하기도 하며, 소득불평등으로 인한 교육·보건 등에 대한 투자의 차이가 기회의 균등에 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 지속가능한 성장을 위한 포용적 성장에서 소득불평등이 중요한 역할을 한다고 볼 수 있으며, 이는 소득불평등이 경제성장에 중요한 영향을 미치는 요소로 해석이 가능하다.

6) Chaudhuri and Ravallion, "Partially Awakened Giants Uncover Growth in China and India," In L.A. Winters and S.Yusuf, eds., *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*, The World Bank, Washington, DC, 2007, AII(2007) 재인용

IV. 소득불평등과 경제성장

1. 경제성장과 빈곤감소

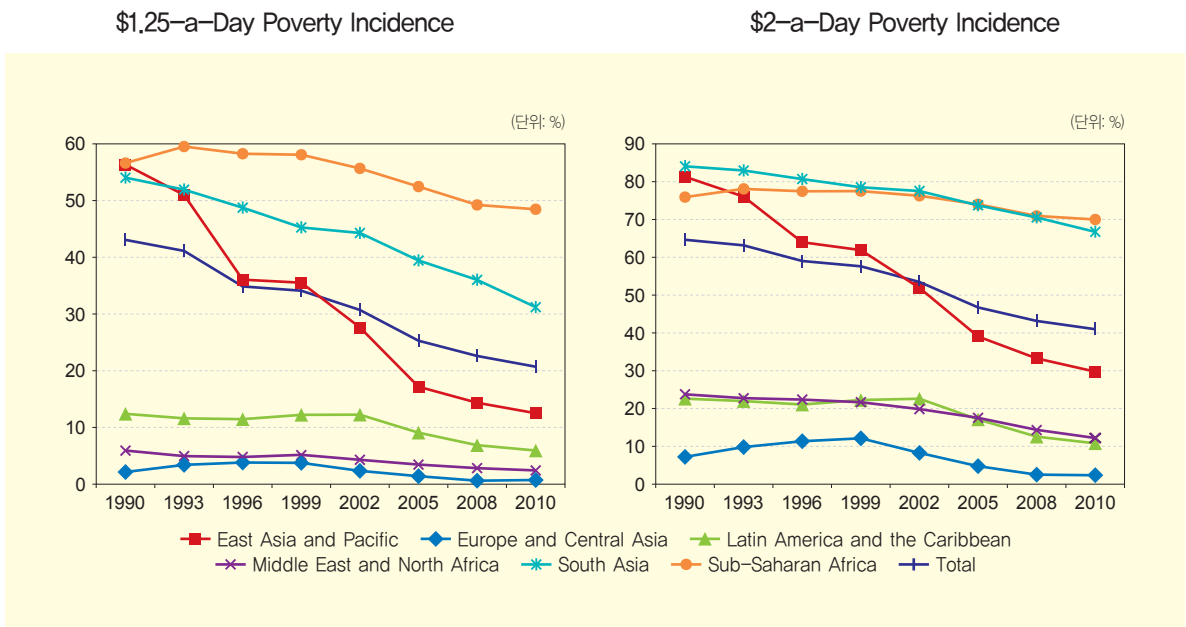
앞에서 언급한 바와 같이 경제성장 자체가 빈곤감소를 의미하지는 않는다. 하지만 경제성장이 없는 빈곤감소 또한 기대하기 어려운 것이 사실이다. 여기서는 소득불평등과 경제성장과의 관계를 살펴보기에 앞서 경제성장과 빈곤감소에 대해 먼저 살펴본다.

전 세계적으로 과거 몇 십년에 걸쳐 성장을 통해 절대적 빈곤율이 감소하였다. 1일 1.25달러 이하의 빈곤선 아래에 위치했던 인구의 비중이 1990년에는 43.05%이었으나 2010년에는 20.63%로 감소하였고, 하루 2달러 이하 빈곤선 아래에 있었던 인구의 비중

은 동기간 64.60%에서 40.67% 수준으로 감소하였다. 즉, 과거 경제성장 추이를 염두에 둘 때, 경제성장이 빈곤감소를 위한 중요한 전제조건임을 유추할 수 있다.

그러나 경제성장을 통한 절대적 빈곤의 감소 자체가 소득불평등도의 개선을 의미하는 것은 아니다. 실제로 일부 국가에서는 빈곤율이 감소한 기간 동안 소득불평등의 문제가 더욱 심화되었다.⁷⁾ 이와 같은 소득불평등 문제에 있어서는 선진국들도 예외가 아니다.

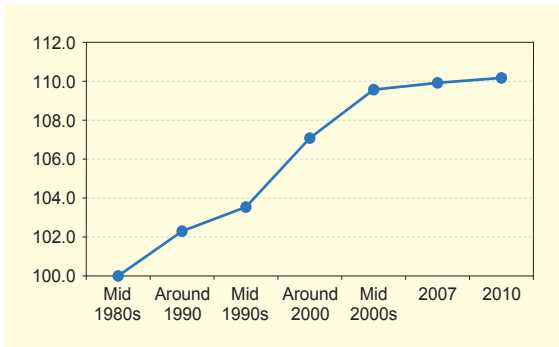
[그림 2] 지역별 빈곤선 이하 인구비율 추이



자료: World Bank 자료 이용해 작성

7) 중국, 인도 등의 경우 과거 20여 년간 절대적 빈곤율이 큰 폭으로 감소하였으나, 빈부격차는 심화된 것으로 알려져 있다.

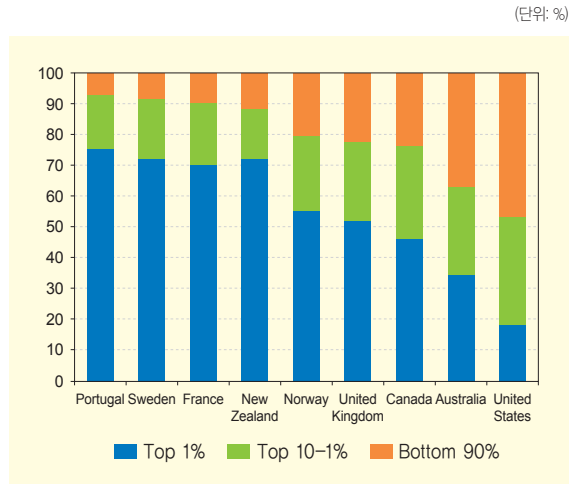
[그림 3] OECD 주요국들의 소득불평등도 추이
(지니계수 평균)



주: 1. 가처분소득 기준
2. mid-1980s=100
자료: OECD(2013b), 「Figure 0. Increase in Gini coefficient of income inequality」

OECD 자료에 의하면 회원국들의 소득불평등도는 1980년대 중반부터 경제위기 이전인 2000년대 중반까지 급속히 증가하였다. 즉, 1980년대 중반 100이었던 소득불평등도 지수⁸⁾가 2010년 110.2까지 증가한 것으로 보고되고 있다([그림 3]).

[그림 4] OECD 주요국 소득집단별 성장수혜
(1976~2007)



주: 프랑스(1976~2005), 포르투갈(1977~2005), 스페인(1981~2007)
자료: OECD(2013a), 「Figure 3. Who is coming on top?—Share of growth captured by income groups in selected OECD countries from 1976 to 2007」

또한 [그림 4]에 의하면 과거 30여 년 동안의 성장의 수혜 중 상당부분이 상위 1% 또는 상위 10%에게 돌아간 것으로 나타나고 있다. 즉, 미국, 캐나다, 영국 등에서는 소득분위 상위 10%가 경제성장 결과물의 50% 이상을 차지하였고, 미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서는 상위 1%가 성장결과의 20% 이상을 차지한 것으로 조사되었다.

이와 같이 과거 몇 십년에 걸친 절대적 빈곤율의 감소에도 불구하고 소득불평등도가 증가한 이유는 빈곤감소에 초점을 둔 정책들이 소득분포의 개선에 대해서는 심각한 고려를 하지 않았기 때문으로 사료된다.⁹⁾

8) 지니계수는 한 국가의 전체인구 및 총소득을 대상으로 하여 특정계층에 대한 분석이 어려우며, 동일한 지니계수인 경우에도 삶의 질, 경제적 기회, 절대적 소득 기준 등이 상이하여 각각의 구성원이 느끼는 불평등의 정도가 상이하다는 문제점 등이 존재한다. 그럼에도 불구하고 한 국가의 분배상태를 하나의 수치로 계산할 수 있어 국가별 비교에 많이 이용되고 있다.

9) 토마 피케티(Thomas Piketty)의 『21세기 자본론(Capital in the Twenty-First Century)』에서는 자본수익률이 경제성장률을 상회한 것을 이와 같이 심화된 불평등의 원인으로 지목하고 있다.

“
**시장불평등은 조세, 현금이전 등의
 소득재분배 정책을 통해 일부 완화되는데,
 이 과정에서 소득재분배 정책과
 이로 인해 완화된 불평등도는 경제성장에 대해
 각각 상이한 영향을 미치게 된다.**
 ”

2. 소득불평등과 경제성장

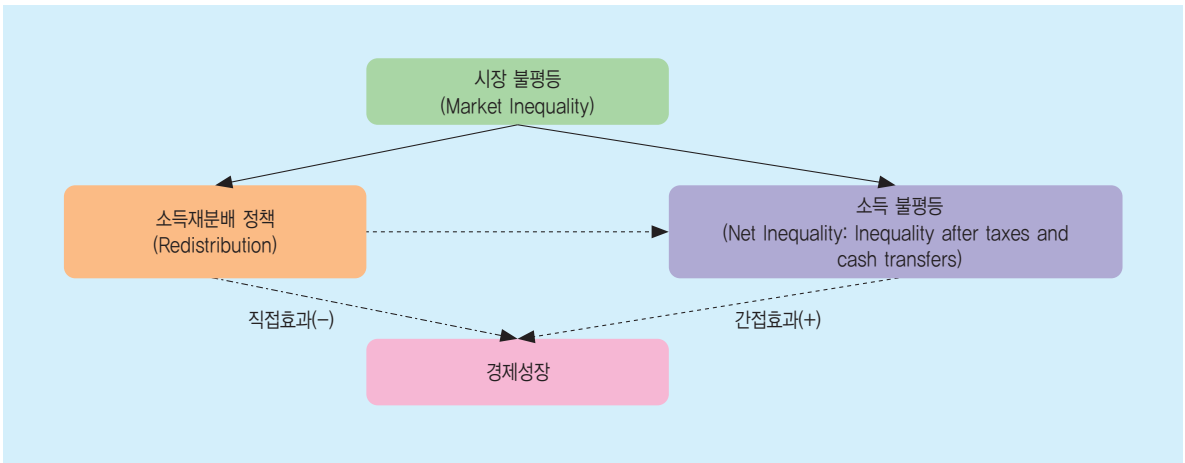
앞에서 언급한 바와 같이 경제성장 과정에서 불평등이 초래될 개연성이 존재한다. 반면, 소득불평등 또한 경제성장에 영향을 미칠 가능성이 높다. 즉, 소득불평등으로 인한 시장참여 기회의 감소, 정치·사회적 불안정 등은 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 정부는 이와 같은 문제점들을 해결하기 위해 소득재분배 정책을 이용하게 되는데, 이

와 같은 정책이 경제성장에 미치는 이론적 논리¹⁰⁾는 다음과 같다.

시장불평등(Market Inequality)은 일반적으로 소득재분배 정책(Redistribution)에 대한 정치적 압력으로 연결된다. 왜냐하면, 일반적으로 정치적 평등도가 경제적 평등도보다 우세하여, 다수의 사람들이 소득재분배를 위한 정책에 투표를 하기 때문이다.¹¹⁾ 즉, 시장불평등은 조세(taxes), 현금이전(cash transfers) 등의 소득재분배 정책을 통해 일부 완화되는데, 이 과정에서 소득재분배 정책과 이로 인해 완화된 불평등도는 경제성장에 대해 각각 상이한 영향을 미치게 된다.

먼저 소득재분배 정책 자체는 경제성장에 직접적으로 부정적 영향을 미친다. 왜냐하면, 높은 수준의 세금과 보조금은 투자에 대한 인센티브를 감소시킬 뿐만 아니라 고소득층과 저소득층 모두에게 있어 노동공급의 감소요인으로 작용할 개연성이 크기 때문이

[그림 5] 소득불평등이 경제성장에 미치는 영향



자료: Ostry et al.(2014), 「Figure 1. Interrelationships between inequality, redistribution, and growth」, 이용허여 작성

10) Ostry et al.(2014) 내용을 정리

11) 이것은 고소득층이 저소득층보다 더 큰 정치적 영향력을 가지지 않은 상태에서 유효하다.

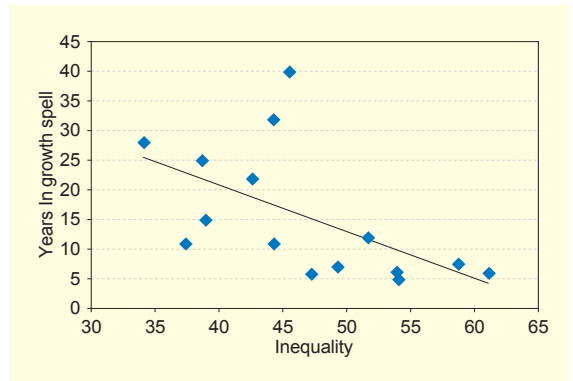
다.¹²⁾

반면, 소득재분배를 통한 불평등의 완화(간접적 효과)는 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 개연성이 크다. 불평등의 완화는 정치·사회적 불안전성을 감소시켜 투자에 긍정적 영향을 미칠 가능성이 높으며, 저소득층의 교육·건강 등에 대한 지출의 증가는 노동시장과 자본시장의 불완전성을 일부 상쇄시킬 수 있기 때문이다.¹³⁾ 또한 위기상황 발생 시 이를 극복하고 지속적인 성장을 위한 사회적 공감대를 형성하는 것이 용이해지는 것도 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 간주된다.

즉, 소득불평등의 완화는 경제성장에 긍정적이지만, 불평등 완화를 위한 정책수단인 소득재분배 정책은 경제성장에 부정적이기 때문에, 불평등이 경제성장에 미치는 총효과는 두 효과의 상대적 크기에 의존하게 된다.

소득불평등과 경제성장 간의 관계에 대한 최근의 실증분석 연구들은 소득불평등의 심화가 경제성장에 부정적이라는 견해를 지지하고 있다. Berg and Ostry(2011)에 의하면 경제성장의 지속기간과 소득불평등 사이에 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났는데, 이는 소득불평등의 정도가 심할수록 성장의 지속기간이 짧게 나타날 가능성이 높다는 것을 의미하는 것으로, 이것은 소득불평등도가 성장의 지속가능성에 부정적 영향을 미친다는 것을 시사한다.¹⁴⁾

[그림 6] 성장지속기간(growth spell)과 소득불균형(inequality)



주: 1. 소득불균형(inequality)은 지니계수(Gini coefficient)를 의미하며, 0은 모든 가구의 소득이 동일한 것을 나타내며, 100은 한 가구가 모든 소득을 차지하고 있는 상태를 의미함
2. 자료는 펜실베이니아 대학의 'Penn World Table'과 United Nations University의 'World Income Inequality Database' 이용해 작성
3. 최소 지속기간은 5년이며, 표본에서 성장기간이 끝난 것만 포함
자료: Berg and Ostry(2011), 「Figure 2. Duration of Growth Spells and Inequality」

또한 동일연구에서 수행한 다중회귀분석 결과에 의하면 다른 변수들과 비교할 때, 소득분포가 경제성장의 지속기간에 미치는 영향이 가장 강건할 뿐만 아니라 그 영향력 또한 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 즉, 소득불평등도 10 percentile의 감소가 경제성장기간의 기대치를 평균적으로 50% 증가시키는 것으로 추정되었는데, 이는 소득분포 또는 소득불평등도가 다른 변수의 대응변수가 아니라, 그 자체만으로도 경제성장의 지속가능성에 있어 중요한 결정요인이라는 것을 시사하고 있다.

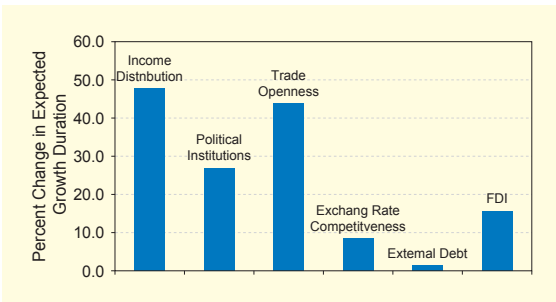
12) 따라서, 소득재분배에 대한 대응변수를 조세, 보조금 등으로 할 경우, 소득재분배의 증가는 성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

13) 즉, 소득재분배 대응변수를 교육 등으로 할 경우, 소득재분배의 증가는 성장에 긍정적 영향을 미칠 개연성이 높다.

14) 이와 같은 현상은 앞서 언급한 바와 같이 자본시장의 불완전성으로 인한 저소득층의 교육투자 기회 감소, 경제적 우세 계층의 정치적 장악, 소득불평등으로 인한 정치적 불안전성 및 투자감소 등과 관련이 있는 것으로 파악하고 있다(Berg and Ostry, 2011).

“ 소득불평등도를 나타내는 지표 S90/S10에서 우리나라의 수치는 10.5로 나타났다. 이는 OECD 평균값인 9.4보다 높은 수준으로, 우리나라와 소득분포가 유사한 다른 국가들에 비해 고소득과 저소득층의 격차가 상대적으로 크다는 것을 의미한다. ”

[그림 7] 개별변수의 변화가 성장지속가능기간에 미치는 영향

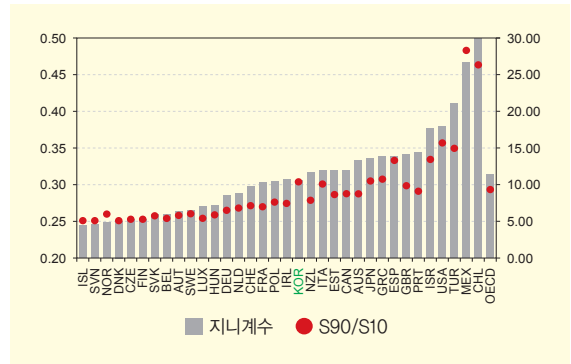


자료: Berg and Ostry(2011), 「Figure 3. Effect of Increase of Different Factors on Growth Spell Duration」

V. 우리나라 소득분포 현황

앞에서는 성장과 소득불평등 사이의 관계를 국제적 관점에서 살펴보았다. 이번 장에서는 국가통계포털자료를 이용하여 우리나라의 소득분포 추이 및 현황, 그리고 경제성장과의 관계를 간략히 살펴본다.

[그림 8] OECD 국가 소득불평등도 (2010년 기준)



주: 가처분소득 기준

자료: OECD(2013b), 「Figure 4. There are large differences in levels of income inequality across OECD countries」

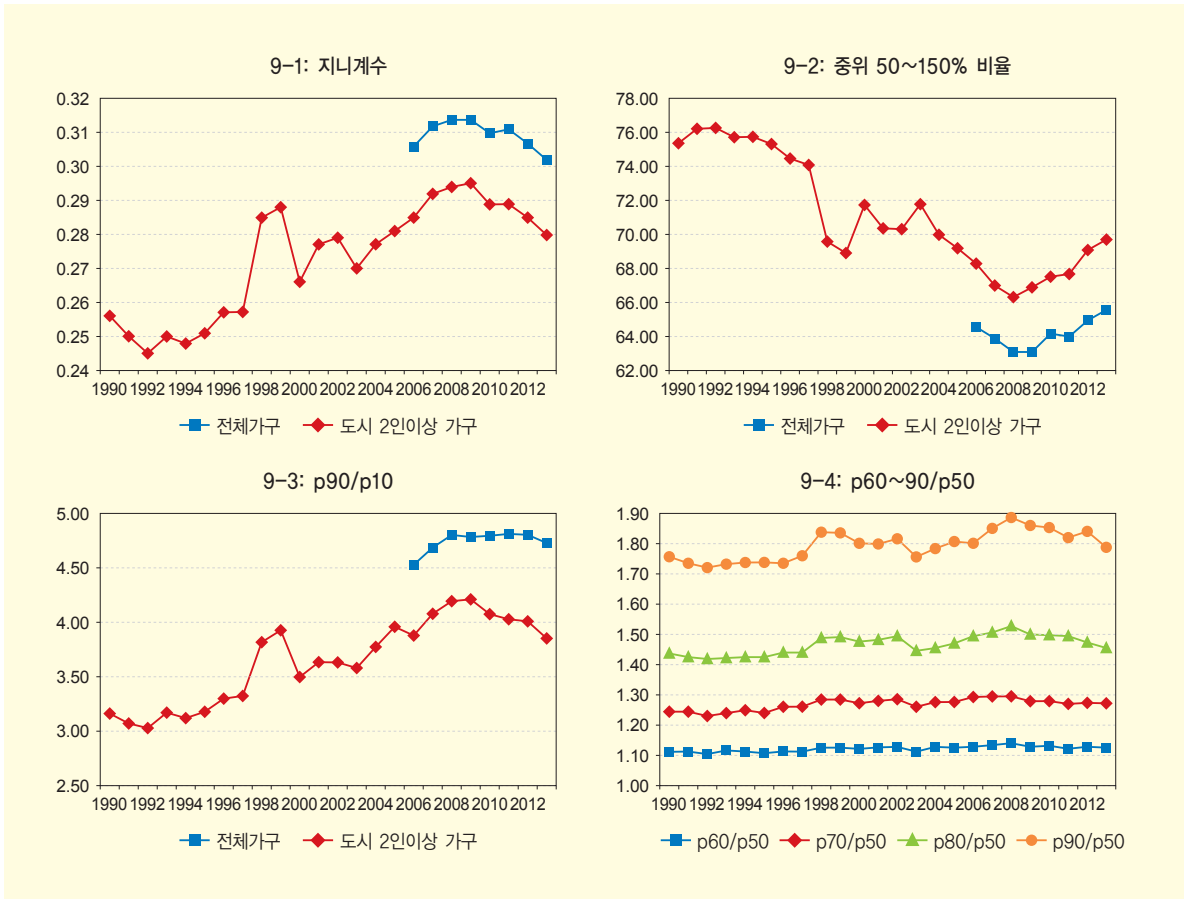
먼저 OECD 자료에 의하면 2010년 기준으로 소득 불평등도를 나타내는 지표인 지니계수¹⁵⁾의 경우, 34개 회원국들의 평균은 0.313 수준이고, 우리나라는 0.310 수준으로 회원국 가운데 19번째¹⁶⁾에 해당한다. 그러나 소득불평등도를 나타내는 또 다른 지표인 S90/S10(상위 10% 평균소득을 하위 10% 평균소득으로 나눈 값)의 경우, 우리나라 수치는 10.5 수준으로 34개 회원국 중 26번째에 해당한다. 이는 OECD의 평균값인 9.4보다 높은 수준이며 우리와 유사한 지니계수를 나타내는 국가들(프랑스, 폴란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 이탈리아, 에스토니아) 중에서도 가장 높은 수준이다. 이것은 소득분포가 유사¹⁷⁾한 다른 국가들에 비해서 우리나라가 고소득층과 저소득층의 격차가 상대적으로 더욱 크다는 것을 시사한다.

15) 소득불평등도를 나타내는 지표로 0에서 1사이 값을 가지며, 1에 가까울수록 불평등도가 높다.

16) 1번째에 해당하는 국가의 소득불평등도가 가장 낮다.

17) 지니계수 기준

[그림 9] 우리나라 소득불평등도 추이



주: 가처분소득 기준
 자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 이용 작성

다음으로 우리나라 소득불평등도를 나타내는 여러 지수들의 추이를 통계청의 가계동향조사 자료를 이용하여 살펴보면 다음과 같다.¹⁸⁾ 먼저 지니계수의 경우, 도시 2인 이상 가구를 대상으로 한 경우, 1992년 0.245 수준에서 지속적으로 증가하여 2009년 0.295 수준까지 증가하였고, 2013년 현재에는 0.280 수준으로 다소 감소하였다. 전체가구를 기준으

로 한 경우에는 소득불평등도가 도시 2인 이상 가구의 경우보다 높으며, 2006년 0.306 수준에서 증가하다가 2008·2009년 0.314 수준을 기점으로 감소하여 2013년 현재는 0.302 수준을 나타내고 있다.

중산층 개념을 포함하는 중위소득 50%~150% 비율을 살펴보면, 도시 2인 이상 가구의 경우 1992년 76.3%에서 하락하기 시작하여 2008년 66.3%가

18) 통계청의 가계동향조사는 표본조사에 기반한 것으로, 다른 표본으로 구성된 자료를 이용할 경우 상이한 결과를 얻게 된다.

“
**전체가구 대상 P90/P10 지수에 의하면,
 2008년 이후 소득불평등도가
 악화·유지되는 모습이 나타나고 있는데,
 이는 고소득층과 저소득층 사이의 격차가
 지속되고 있음을 시사한다.**
 ”

지 감소하고, 그 이후 다소 증가하여 2013년 현재 69.7%를 나타내고 있다. 전체가구를 기준으로 살펴보면 2006년 64.6%에서 감소하기 시작하여 2009년 63.1% 수준을 나타낸 이후 2013년 65.6% 수준을 나타내고 있다.

P90/P10 지수의 경우에는 도시 2인 이상 가구의 경우, 1992년 3.03 수준이었으나, 2009년에는 4.21 수준까지 증가하였고, 이후 다소 감소하여 2013년에는 3.85 수준을 나타내고 있다. 전체가구의 경우에는 2006년 4.53 수준에서 2008년 4.81 수준으로 급속히 증가한 이후 2013년까지 유사한 수준을 유지하고 있다.

끝으로 도시 2인가구 이상을 대상으로 한 p60/p50, p70/p50, p80/p50, p90/p50 지수를 살펴보면 1990~2013년 동안 각 지수에 있어 변동 폭이 크지 않음을 알 수 있다. 또한 p80/p50 지수 추세선과 p70/p50 지수 추세선의 차이가 p70/p50 지수 추세선과 p60/p50 지수 추세선의 차이보다 크며, p90/p50 지수 추세선과 p80/p50 지수 추세선의 차이가 p80/p50 지수 추세선과 p70/p50 지수 추세선의 차이보다 더 크게 나타나고 있다.

이상의 소득불평등 관련 지수들을 살펴보면, 우리나라의 소득불평등도는 1992년 이후 지속적으로 증

가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 1998년의 경우 IMF 외환위기로 인하여 소득불평등도가 급속히 악화되었으나 2년 후인 2000년경에 장기적 추세수준으로 회복된 것으로 보인다. 증가하던 소득불평등도는 2008·2009년을 기점으로 다소 감소하는 추세로 나타난다. 그러나 전체가구를 대상으로 한 P90/P10 지수의 경우 다른 지수들과 달리 2008년 이후 소득불평등도가 악화·유지되는 모습을 나타내고 있는데, 이는 고소득층과 저소득층 사이의 격차가 지속적으로 유지되고 있음을 시사한다. 또한 p50 대비 p60, p70, p80, p90의 비율이 장기간에 걸쳐 변동이 거의 나타나고 있지 않은 것은 소득격차가 감소되지 않고 있다는 것을 의미한다. 그리고 p50 대비 상대적으로 저소득 집단의 경제값에서보다 고소득 집단의 경제값에서 차이가 더 크게 나타나고 있는데,¹⁹⁾ 이는 고소득층으로 갈수록 소득격차가 더 크다는 것을 의미한다.

전반적으로 전체가구의 소득불평등도가 도시 2인 이상 가구의 소득불평등도보다 높게 나타나고 있는데, 이는 도시 이외의 지역 및 1인 가구에 있어 소득불평등도가 더욱 심하다는 것으로 해석될 수 있다.

[그림 10]은 1991년에서 2012년 동안 우리나라 t기의 경제성장률과 t-1기의 주요 소득불평등도 지수 사이의 관계를 보여주고 있다. 두 변수 간 상관관계의 절대적 크기는 0.20~0.28 수준으로 큰 편은 아니지만, 지니계수, P90/P80 지수, P80/P20 지수의 경우에는 경제성장률과 부(-)의 관계를 나타내는 반면, 중산층 비중을 나타내는 중위 50~150% 비율은 경제성장률과 정(+)의 관계를 보이고 있다. 이는 우리나라 자료에서도 소득불평등이 경제성장률에 부정적 영향을 미쳤을 개연성이 존재한다는 것을 의미한다.

19) 2013년 기준, p70/p50 지수와 p60/p50 지수의 차이 0.15, p80/p50 지수와 p70/p50 지수의 차이 0.18, 그리고 p90/p50 지수와 p80/p50 지수의 차이 0.33으로 그 격차가 증가하는 것으로 나타나며, 특히 p90/p50 지수와 p80/p50 지수의 차이가 크게 나타나고 있다.

[그림 10] 경제성장률(t)과 관련변수(t-1)의 상관관계



주: 가처분소득 기준
 자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 이용 작성

VI. 결론 및 정책적 시사점

본고에서는 경제성장에 있어 소득분포가 중요한 결정요인임을 살펴보았다. 즉, 지속가능한 성장을 위해서는 소득불평등도가 개선되어야 하는데, 현재 경제성장의 주요 기조인 포용적 성장에서는 기회의 균등과 이와 밀접한 관련이 있는 소득불평등의 개선을 강조하고 있다. 이를 위해서는 저소득계층이 성장에 기여할 수 있도록 정책당국의 물질적·비물질적 지원

이 중요하다.

먼저, 저소득층에 대한 교육 및 보건의료 서비스에 대한 접근성을 보장하여 그들이 경제성장에 기여하고, 그로부터 발생하는 성장의 혜택을 공정하게 누릴 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 또한 나쁜 불평등을 최소화하기 위한 사회정책이 함께 실시되어야 한다.

더불어 좋은 일자리 마련을 위한 정부의 지원이 필요하다. 기본적으로 고용창출은 기업에 의해 이루어

지는 것이다. 그러나 기업들의 투자 및 기업환경 등은 정부정책·공공투자 등에 의해 영향을 받는 것이 사실이다. 따라서 좋은 일자리 창출에 있어 정책당국의 역할이 중요하다고 하겠다.

정부는 기회균등을 통한 소득분포의 개선과 함께, 소득재분배 정책을 통한 소득불평등 완화를 위한 노력을 하여야 한다. 즉, 이미 발생한 소득격차를 완화하기 위한 정부의 직접적 개입·정책 또한 필요하다. 그러나 이와 같은 정부의 개입은 좋은 불평등, 즉 경제주체들의 인센티브를 해치지 않는 범위 내에서, 자산조사를 통한 저소득층 지원에 집중되어야 한다. 또한 여러 환경적 지원에도 불구하고 만성적 빈곤을 겪는 저소득층을 위해서는 사회안전망을 강화해야 한다. 이를 위한 재원은 과세표준 확대 및 근로의욕에 부정적 영향을 미치지 않도록 적절히 설계된 조세구조 등을 통해 마련되어야 할 것이다.

포용적 성장이 아시아 개발도상국들을 중심으로 등장한 개념이지만, 유럽 2020 전략²⁰⁾ 등에서도 포용적 성장, 소득불평등 개선 등이 주요 어젠다로 포함되어 있다. 따라서 우리는 우리나라의 경제발전 수준을 고려하여 포용적 성장개념의 적용을 고려할 필요가 있다. 실제로 우리나라에서는 비과세·감면제도 정비, 건강보험 확대, 보육 등을 포함한 교육지원 확대, 일자리 창출 등 포용적 성장 및 소득분포 개선을 위한 직·간접적 정책이 시행 중에 있다. 정책당국은 현재 시행 중인 관련 정책들이 실질적으로 경제주체들의 기회균등을 확대하여 소득분포 개선을 통한 포괄적이고 지속적이 성장이 이루어질 수 있도록 정책을 추진해 나아가야 할 것이다. **KIPF**

〈참고문헌〉

Ali, I., “Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescriptions,” ERD Policy brief, Series No.48, Asian Development Bank, 2007.5.

Berg, A. and Ostry, J., “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?,” IMF staff discussion note, IMF, 2011.4.

OECDa, “OECD Workshop on Inclusive Growth,” Session Notes,” 2013.4.

OECDb, “Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty,” 2013.5.

Ostry, J., Berg, A. and Tsangarides, C., “Redistribution, Inequality, and Growth,” IMF staff discussion note, 2014.2.

Stuart, E., “Making Growth Inclusive: Some lessons from countries and the literature,” Oxfam, 2011.4.

홍승현·유덕현·전병목·윤성주, 『경제성장과 재정정책』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 진행중.

20) Europe 2020: A European Strategy for Smart, sustainable, and Inclusive Growth.

정책토론포럼

- 기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향
- 2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향
- 금융상품 과세체계 선진화 방안
- 역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안



기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향에 관한 공청회

기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향

일시 : 2014. 6. 26. (목) 14:00~16:30

장소 : The-K서울호텔 거문고A홀

주최 : KIPF 한국조세재정연구원



기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향

개요

- 주 제 기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향
- 일 시 2014년 6월 26일(목) 14:00~16:30
- 장 소 The-K 서울호텔 본관 3층 거문고 A홀
- 진행순서
- 14:00~14:10 개회사
 옥동석 한국조세재정연구원 원장
- 14:10~16:20 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 이준규 경희대학교 경영학부 교수
 - ▶ 발 표 자 김재진 한국조세재정연구원 조세연구본부장
 「기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향」
 - ▶ 토 론 자 강병구 참여연대 조세재정개혁센터 소장
 - 김완일 한국세법학회 부회장
 - 신승묘 인하대학교 경영학과 교수
 - 전병득 매일경제 논설위원
 - 정미화 경제정의실천시민연합 상임집행위원
 - 조병선 숭실대학교 벤처중소기업학과 교수
 - 최영록 기획재정부 재산소비세정책관

(가나다 순)

16:20~16:30 객석토론 및 종합정리

16:30 폐회

* 본 원고는 2014년 6월 26일 The-K 서울호텔 본관 3층 거문고 A홀에서 한국조세재정연구원이 개최한 「기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>

주제발표 요약

기업승계지원을 위한 상속·증여세 운영방향

I. 서론

- 그간 국가경제의 발전에 기여한 창업세대 CEO들의 은퇴시기가 다가오면서 기업을 통해 쌓아온 경영 노하우나 기술력을 다음 세대로 이전하기 위한 기업승계를 고려하고 있는 시점임
 - 특히, 기업승계 시 높은 상속·증여세 부담 등으로 기업상속공제, 사전증여특례제도 등을 활용한 안정적인 기업승계를 해결할 수 있는 방안 마련에 관심이 증대되고 있으며
 - 성장률이 추세적으로 하락하고 있고, 기업의 국제적 경쟁이 심화되는 상황에서 기업하기 좋은 환경을 만들어 주기 위한 정부 차원의 적극적 지원이 필요한 시점임
- 이에 정부에서도 기업상속공제를 대폭 확대하고, 사전상속에 대한 저율의 특례세율로 증여세를 납부할 수 있도록 하는 한편 상속세 납부를 원활하게 지원하기 위하여 납부기한을 연장하는 등 기업용 재산의 승계에 대해 지원을 강화하고 있음
 - 하지만 이와 같은 정부의 적극적인 지원에도 불구하고 이를 적극적으로 활용하는 비중이 아직은 크지 않으며, 일부 시민단체 등에서는 부자에 대한 감세라는 비난도 있어 현행 기업승계지원에 대한 현황과 문제점에 대한 재검토가 필요함
- 일부에서는 기업승계에 한정된 세금 혜택보다는 우리나라의 전반적인 상속세에 대한 세부담을 완

화하는 방향으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다는 의견도 있음

- 우리나라의 상속·증여세 부담은 세계 최고 수준(50%)으로 개방경제에서 국부의 해외 유출 및 세대간 원활한 부의 이전 저해로 경제활력의 걸림돌로 작용한다는 지적도 있는 상황임

II. 기업승계제도 평가 및 개선방안

1. 기업승계지원에 대한 찬반론

〈찬성론〉

- 상속세 부담으로 인한 유동성 문제로 기업을 유지하지 못하게 되고, 고용에도 부정적 영향을 미침
- 가족 간에만 전수될 수 있는 특별한 기술이나 노하우(know-how)가 계속 전승되도록 지원할 필요가 있음
- 본인·대리인(principal-agent) 문제가 가족간에는 심각하지 않기 때문에, 기업이 가족 간에 계속 유지되도록 지원할 필요가 있음

〈반대론〉

- 경영권이 가족에 한정되는 경우 유능한 외부인재를 활용하지 못하게 됨
- 덴마크, 프랑스, 독일, 미국, 영국의 실제 사례를 분석한 결과 가족이나 자식이 경영하는 사업의 실적이 좋지 않은 것으로 나옴
- 기업승계에 대한 세제혜택으로 인한 비용절감보다 경영능력 저하로 인한 손실이 더 큰 것으로 나타남
- 기업승계에 대한 세제혜택을 관리하는 측면에서도 납세자나 과세당국 모두 상당한 비용을 지불해야 함

- 유동성 문제로 혜택을 주는 것이라면 장기간 연부 연납으로 충분

2. 현행 가업승계세제 평가 및 개선방안 토의

- 가업승계세제
 - (가업상속공제) 피상속인이 10년 이상 계속하여 경영한 중소기업(매출 3천억원 미만) 상속 시 상속재산가액의 100%(500억원 한도)를 공제
 - (사전증여특례) 가업 승계를 목적으로 주식 등을 사전증여받은 경우 10%의 증여세율 적용(30억원 한도, 5억원 공제) 후 상속 시 정산('08년 도입)
- (그간의 지원 내용) '08년 이후 가업상속공제는 적용대상 기업 및 공제율·공제한도를 대폭 확대, 사전 증여는 '08년 도입 이후 유지하고 있음
 - (적용대상) ('07) 매출액 1천억 이하 중소기업 → ('14) 3천억원 미만 중소기업
 - (공제율) ('08) 20% → ('09) 40% → ('12) 70% → ('14) 100%
 - (공제한도) ('07) 1억원 → ('08) 30억원 → ('09) 100억원 → ('12) 300억원 → ('14) 500억원
- 또한 경제여건 변화에 대응할 수 있도록 피상속인·상속인 요건 및 사후관리 요건 등을 지속적으로 완화
 - 피상속인의 대표재직 요건 완화(가업기간 중 60% → 50% 등), 동일업종 유지기준 완화(세세분류 내 변경 → 세분류 내 변경) 등
- 평가 및 개선에 대한 주요 토의내용
 - (가업상속공제) 대폭 확대된 적용대상(매출 3천억원 미만 중소기업), 공제율(100%), 공제한도(500억원)을 비롯하여 사전요건, 사후관리요건 각각에 관하여 이를 확대·완화할 필요가 있는지 또는 현행 수준을 유지하되 요건에 미달한

기업에 대하여 세금을 장기간 나누어 납부할 수 있도록 해야 하는지 등에 관한 사항을 가업상속 공제제도를 시행하는 외국사례와 비교하며 토의

• (사전증여특례) 가업상속공제제도(500억원)에 비하여 한도가 적은 사전증여특례제도(30억원)를 가업상속공제제도 수준으로 확대해야 하는지 또는 사전증여 과세특례는 생존자의 “선택 행위인 증여”에 대한 혜택인 점을 감안할 때, “불가피한 사망에 따른 상속”과 동일하게 취급하기 곤란한 점을 고려하여 현행 수준을 유지해야 하는지에 관하여 토의

〈표 1〉 우리나라 가업상속공제제도

구분	구체적 요건
가업상속대상	○ 중소기업 및 매출액 3천억원 미만의 중견기업
공제금액	○ 공제금액 : 가업상속재산의 100% ○ 공제한도 : 200억~500억원 * 피상속인이 10년 이상 경영한 기업 : 200억원 15년 이상 경영한 기업 : 300억원 20년 이상 경영한 기업 : 500억원
피상속인 요건	○ 피상속인이 10년 이상 계속하여 경영 * 가업영위기간 중 50% 이상, 상속개시일부터 소급하여 10년 중 5년 이상 대표이사로 재직, 가업기간 중 10년 이상 재직 후 상속인이 승계한 경우 ○ 비상장기업은 50%, 상장기업은 30% 이상 주식 보유
상속인 요건	○ 상속인 또는 그 배우자 중 1인이 해당 가업을 모두 상속 * 유류분 반환청구에 따라 다른 상속인이 상속받는 부분은 제외 ○ 상속개시 전 가업에 종사한 기간이 2년 이상 ○ 상속세 신고기한까지 임원 취임, 2년 내 대표이사 취임
사후관리	○ 상속 후 10년간 가업을 영위할 것 * 대표이사에 종사, 주된 업종 유지, 1년 이상 휴·폐업 금지 ○ 가업용 자산의 20%(상속개시일 5년 이내 10%) 이상 처분 금지 ○ 주식 등을 상속받은 상속인의 지분 유지 ○ 상속이 개시된 사업연도 말부터 10년간 정규직 근로자 수의 평균이 상속 개시 사업연도의 직전 2개 사업연도 평균의 100분의 80 이상을 매년 유지하면서, 전체 기간으로는 100분의 100(중견기업의 경우 100분의 120) 이상을 유지

〈표 2〉 우리나라의 사전증여특례제도

구분	구체적 요건
지원대상 (적용요건)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60세 이상의 부모가 10년 이상 영위한 중소기업 및 매출액 3천억원 미만의 중견기업의 주식 또는 출자지분 ○ 기업승계를 목적으로 주식 등을 증여받은 것으로서, 증여세 신고기한까지 가업에 종사하고 5년 이내에 대표이사 취임
과세특례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 30억원을 한도로 5억원을 공제한 잔액에 대해 10% 증여세를 적용(상속 시 정산)
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10년 이내에 정당한 사유 없이 가업에 종사하지 않거나 휴업 또는 폐업하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 5년 이내 대표이사로 취임하지 않거나, 10년까지 대표이사직을 유지하지 아니하는 경우 - 주된 업종을 변경하거나 1년 이상 휴업 또는 폐업하는 경우 ○ 10년 이내에 정당한 사유 없이 지분이 감소하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 주식 등을 처분하거나 유상증자 과정에서 지분이 감소하거나 주식 처분 등으로 수증자가 최대주주 등에 해당되지 아니하는 경우
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상속개시일까지의 기간에 상관없이 상속재산에 가산 <ul style="list-style-type: none"> - 상속 시 ① 가업에 해당하고, ② 수증자가 지분을 감소 없이 가업에 종사하며 대표이사로 재직 시 가업상속공제 허용

III. 중장기 상속·증여세제 운영방향

1. 현황 및 평가

- **현황**
 - 상속·증여세율은 OECD 국가들 중 최고수준(50%)으로 OECD 국가 상속세 최고세율 평균(26%)의 2배 수준
 - '75년 이후 상속세율과 증여세율 인하 등 모두 6차례 세부담 경감조치를 시행하였으며 '97년 상속·증여세의 이원체계를 통합해 운용
- **외국과의 비교 및 평가**
 - 일본을 제외하고 OECD 국가 중 최고세율 수준이며, 소득세와의 최고세율 비교에도 상대비중이

크게 나타남

- 또한, 세계적인 추세는 성장과 분배 중 분배 기능은 소득세제에 맡기고 성장을 중시하는 측면에서 낮은 세율로 상속세를 과세하든지 폐지하고 있음

〈표 3〉 OECD 34개국+7개국의 상속세율과 소득세율 비교


<ul style="list-style-type: none"> ■ 상속세율 > 소득세율: 3개국 <ul style="list-style-type: none"> - 일본(50%(15년 55%)>40%), 한국(50%>38%), 헝가리(18%>16%)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 상속세율 = 소득세율: 2개국 <ul style="list-style-type: none"> - 프랑스(45%), 미국(40%≒39.6%)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 상속세율 < 소득세율: 18개국+3개국 <ul style="list-style-type: none"> • 상속세율 10% 초과: 11개국+1개국 <ul style="list-style-type: none"> - 영국(40%<45%), 네덜란드(20%<52%), 스페인(34%<45%), 독일(30%<45%), 벨기에(30%<50%), 터키(10%<35%), 아일랜드(33%<41%), 칠레(25%<40%), 핀란드(19%<31.75%), 덴마크(15%<25%), 슬로베니아(14%<50%), 남아프리카(20%<40%) • 상속세율 10% 이하: 7개국+2개국 <ul style="list-style-type: none"> - 그리스(10%<42%), 터키(10%<35%), 아이슬란드(10%<31.8%), 노르웨이(10%<25.75%), 폴란드(7%<32%), 이탈리아(4%<43%), 스위스(칸톤별 <13.2%), 브라질(8%<27.5%), 대만(10%<40%)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 상속세 폐지(또는 미시행): 11개국+4개국 <ul style="list-style-type: none"> - 캐나다('72), 호주('79), 이스라엘('81), 뉴질랜드('92), 포르투갈('04), 슬로바키아('04), 멕시코('05), 스웨덴('05), 오스트리아('08), 체코('14), 에스토니아(미시행) 싱가포르('08), 인도('85), 러시아('06), 중국(미시행)

2. 중장기 정책방향 토의

- **(1안) 현행 유지**
 - 상속세를 불로소득에 대한 과세라고 보는 관점에서 소득세율의 수준과 달리 볼 필요가 있음
 - 소득불균형 등 구조적 문제를 해소해 나갈 필요가 있는바, 부의 분배 수단으로서 상속·증여과세를 주요 정책으로 활용할 필요가 있음
- **(2안) 소득세율 수준 등을 고려한 세율 수준 합리화**
 - 피상속인 단계에서 이미 과세된 재산에 대하여

다시 과세한다는 관점에서는 소득세율보다 낮아야 함

- ‘OECD 34개국+7개국’을 비교해 보면, 소득세율보다 높게 과세하는 나라는 3개국(일본, 한국, 헝가리)에 불과하고 대부분 소득세율보다 낮게 과세함
 - 36개국은 소득세율보다 낮은 세율로 과세하든지 아예 폐지하고 있고, 24개국은 상속세를 폐지하거나 10% 이하로 과세하고 있음

 토론 요약

기업승계지원은 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 대원칙에 위배

강병구 / 참여연대 조세재정개혁센터 소장

소득과 부의 양극화가 심화되는 현실에서 상속 및 증여세의 재분배 기능은 복지국가의 발전뿐만 아니라 지속가능한 성장의 관점에서도 중요하다. 1997년 헌법재판소의 선고는 상속세 및 증여세제도의 목적을 명확히 하고 있다.

“상속세제도는 국가의 재정수입 확보라는 일차적인 목적 이외에도, 자유시장경제에 수반되는 모순을 제거하고 사회정의와 경제민주화를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정들을 광범위하게 인정하는 사회적 시장경제 질서의 헌법이념에 따라 재산상속을 통한 부의 영원한 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모하려는 데 그 목적이 있다.”¹⁾

또한 다음과 같은 철강왕 카네기와 아셔(Ascher) 교수의 진술은 상속세 및 증여세의 본질을 보다 명확히 하고 있다.²⁾

“(상속세야말로) 모든 세금 가운데 가장 현명한 세금이다. 평생토록 재산을 모으고 지키기만 하는 사람에게는, 그가 재산형성의 주된 원천인 국가나 사회의 정당한 몫을 차지하였음을 느끼게 해주어야 한다. 공익을 위해 재산을 제대로 사용하였더라면 그 재산은 이미 사회에 이바지했을 것이다. 죽을 때 가서 상속재산에 무거운 세금을 부과한다는 것은 이기적인 부자의 평생에 대한 국가의 정죄(定罪)이다.”

“내 주장은 건강하고 어른이 된 자에 대한 상속을

1) 헌법재판소 1997. 12. 24. 선고, 96헌가19 결정

2) 성낙인·박정훈·이창희(2003), 「상속세 및 증여세의 완전포괄주의 도입방안에 관한 연구」, 『서울대학교 법학』 제44권 제4호

없애지는 것이다. 타고난 능력은 어찌할 수 없다. 나아가, 가족제도를 유지하는 한, 기회의 균등이라는 것도 아주 기초적인 부분에서나 가능할 뿐이다. 그러나 여러운 가운데 한 가지는 통제할 수 있고 또 통제해야 마땅하다. 부모를 잘 만나 잘 크고 교양을 물려받고 좋은 교육까지 받은 자식들에게 부모의 재산을 물려받는다는 또 다른 행운까지 주어야 할 이유는 없다.”

국세청 자료에 따르면 2008년부터 2012년까지 5년간 상위 1% 집단이 상속받은 재산가액은 8.6조원, 증여받은 재산가액은 27.9조원으로 합계 36.5조원에 달하고 있다. 부가 상위계층에 집중되고 있음을 보여주는 것이다.

더욱이 <표>에서 보듯이 통계청의 「가계금융·복지조사」 자료에 따르면, 상위 1% 가구의 총자산액 평균은 43억 4,932만원으로 전체 총자산의 11.0%를 차지하고 있다. 총자산의 5분위 배율과 지니계수는 각각 65배와 0.607을 기록하여 소득보다 더욱 큰 불평등을 보이고 있다. 순자산을 기준으로 측정할 경우 5분위 배율과 지니계수는 각각 319배와 0.625로 증가하여 저소득계층의 자산구조가 매우 취약함을 드러내고 있다.

<표> 자산분배의 불평등지표(2012년)

(단위: 만원, %)

		가구당 평균금액	구성비
총자산	상위 1%	434,932	11.0
	상위20%(a)	98,085	63.2
	하위20%(b)	1,498	0.9
	5분위배율(a/b)	65배	
	지니계수	0.607	
순자산	상위 1%	380,030	11.3
	상위20%(a)	83,328	64.0
	하위20%(b)	261	0.2
	5분위배율(a/b)	319배	
	지니계수	0.625	

주: 모든 수치는 가중치를 적용하여 산출. 5분위 배율은 최상위 20%의 평균자산을 최하위 20%의 평균자산으로 나눈 값
 자료: 통계청, 「2012 가계금융·복지조사」, 2012

부는 소득의 원천이기 때문에 부의 불평등한 분배는 소득의 불평등을 초래하고, 내수기반을 취약하게 만들뿐만 아니라 기회의 평등을 제약한다. 또한 불평등한 분배구조는 사회통합을 저해하여 정치적·사회적 갈등을 초래하고, 경제성장을 제약한다. 따라서 성장과 분배의 선순환 구조를 구축하기 위해서 부의 재분배가 필요하다.

기업승계세제지원을 반대하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 기업승계의 명분으로 상속 및 증여세를 낮추어 주는 것은 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 대원칙에 위배된다. 더욱이 자산분배의 불평등은 계층 간 이동성을 제약하고 세대 간 불평등구조를 심화시키며, 자원의 효율적 배분을 저해한다.

둘째, 재산권의 취득에 따르는 세금의 부담과 전문경영인으로서의 경영권 획득은 별개의 문제이다. 능력이 떨어짐에도 불구하고 기업승계라는 이유만으로 경영권을 보장하는 것은 오히려 기업가 정신을 훼손하고, 기업경쟁력에 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 생산성의 측면에서 소유와 경영의 분리가 바람직하다면, 굳이 가족구성원에게 경영권을 승계할 이유는 없다.

셋째, 우리나라 상증세의 명목세율은 높지만, 각종 비과세 감면으로 인해 실효세율은 낮다. 국세청 자료에 따르면 2012년에 총상속가액 26조 5,374억원에 부과된 결정세액은 1조 7,659억원으로 상속세 실효세율은 6.7%이고, 총증여재산가액 24조 9,060억원에 부과된 결정세액은 3조 2,348억원으로 증여세 실효세율은 13.0%에 불과했다. 중소기업의 경우에는 이보다 더 낮을 것으로 판단된다.

재투자로 당장 세금을 납부할 현금이 없다면 주식 등으로 물납을 할 수도 있고 상속세 관련한 대출 상품을 이용하는 방법도 있다. 기업승계 시 세금을 내기 위해 공장과 설비를 팔아야 할 만큼 세부담이 과하다는 보도는 가상현실에 가깝다고 할 수 있다.

넷째, 기업승계로 기업의 안정적인 성장이 가능하다면, 장기간에 걸친 연부납부 방식을 적용하여 일시적인 유동성 문제를 풀어주면 된다.

다섯째, 상속 및 증여세의 부담은 전반적인 세부담 구조를 고려하여 평가해야 한다. 탈루소득의 규모가 크고, 자본소득에 대한 세부담이 작을 경우에 상속 및 증여세는 소득세에 대한 보완적인 조세로서의 역할을 한다. 더욱이 법인의 실질적인 세부담이 크지 않을 경우 기업승계세제는 그 정당성을 얻기 힘들다.

우리나라의 GDP 대비 지하경제 규모는 1999년부터 2007년의 기간에 평균 26.8%를 기록하여 34개 OECD 회원국 중 7번째로 높은 수준을 기록하였다. 대주주를 제외한 상장주식 양도차익에 대해 과세를 하지 않고 있으며, 파생금융상품에 대해서는 거래세조차 부과하지 않고 있다.

또한 우리나라 기업의 실질적인 총조세부담은 OECD 회원국 중 낮은 편에 속한다. 2013년 현재 법인세 최고세율(지방세 포함)은 24.2%로 OECD 회원국 평균 수준이지만, 일본(37%)과 미국(39.1%) 등에 비해서는 크게 낮은 수준이다. 더욱이 고용주의 사회보장세 부담이 낮아 2012년 중소기업의 실질적인 총

조세부담률은 OECD 회원국 중 6번째로 낮은 수준을 기록했다. 스웨덴의 경우 우리나라보다 법인세율은 낮지만, 고용주가 부담하는 사회보장세의 비중이 크기 때문에 기업의 총조세부담률은 매우 높은 수준이다.

기업승계를 위해 많은 국가들에서 상증세가 감축되었다고 주장되지만, 이를 뒷받침하기에 충분한 자본소득 과세가 존재한다는 사실은 지적되지 않고 있다. 더욱이 기업승계의 확대가 중소기업 및 중견기업의 성장에 도움이 된다는 실증적 근거도 찾기 어렵다.

종합해보면 중소기업 및 중견기업에 대한 기업승계세제는 상속·증여세를 감면하여 기업의 승계를 지원한다는 취지를 갖고 있지만, 불평등한 부의 분배, 납세의무, 기업경쟁력, 상증세 실효세율, 전반적인 조세부담 구조 등을 고려할 때 그 정당성을 찾기 어렵다. 더욱이 매출액 기준 3천억원의 중견기업까지 기업승계세제를 적용하는 것은 공평과세의 측면에서 적절하지 않다.

영세한 기업을 중심으로 지원 대상 확대해야

김완일 / 한국세법학회 부회장

기업승계에 대해 조세로 지원하는 방안으로는 생전과 사후로 나눌 수가 있는데, 생전에 주식 증여를 통하여 기업승계를 하는 방안으로 기업승계에 대한 증여세 과세특례제도는 2008년부터 시행되고 있고, 사후 상속을 지원하는 방안인 기업상속공제제도는 1997년에 1억원 한도로 처음 도입되었다가 수차례 개정되어 지원을 꾸준히 확대하였다. 금년부터는 기업상속재산가액의 100%로 확대하고 공제금액도 기업 영위

기간에 따라 최대 500억까지 공제하고 있다.

기업상속공제는 1997년 처음 도입된 이후에 꾸준히 개정을 하였는데 그중에서 공제금액은 5차례에 걸쳐 확대되어 왔다. 특히 최근에는 사업자단체에서 거의 매년 기업승계지원 확대를 건의하고 있고, 세무사단체인 한국세무사회에도 사업자들의 어려움을 지원해 달라는 측면에서 기업승계지원 범위의 확대와 불합리한 부분에 대해 개정 건의를 해왔다.

이와 같은 기업승계에 대한 개정 건의는 시기적으로나 기업환경 측면에서는 중요하지만, 매년 연례행사처럼 기업승계에 대한 지원 확대 건의를 하고 있어서 주무부서인 기획재정부에서는 기업승계에 관해서는 지칠 대로 지쳤을 것으로 생각된다.

정부는 연례적으로 기업승계에 대한 지원방안을 발표하고 있으나 기업승계에 대해 상속세 및 증여세로 지원하는 것은 한계가 있다고 생각한다. 정부에서 장수기업을 육성하기 위해 기업승계를 지원하고 있는 상속세와 증여세에 대해서 살펴보면, 2012년 기준으로 상속세와 증여세를 합한 세수는 우리나라 전체 내국세 세수의 2.36%에 지나지 않고, 상속세 신고인원이 연간 4,600여 건으로 사망자 대비 1.7% 정도에 지나지 않는다.

더군다나 기업상속공제와 관련된 내용을 살펴보면 공식적인 통계자료가 없던 지난 2007년 10월에 기획재정부에서 국회에 제출한 자료에 따르면 기업상속공제를 받은 사람은 2004년 44명, 2005년 39명, 2006년에는 46명에 불과한 것으로 알려졌고, 2008년 51건 4,048백만원, 2009년 43건 9,795백만원이었는데 최근에 공제대상금액의 확대로 2010년 54건 38,618백만원, 2011년 46건 32,508백만원, 2012년 58건 34,345백만원의 공제를 신고하였다. 이러한 실태를 볼 때 기업상속공제제도의 혜택을 받은 기업은 상속세 신고인원의 1% 정도로 매년 거의 비슷한데 반하여 공제금액은 8배 또는 3배로 정도 늘어나서 특정한 소

수의 기업에만 확대해 주는 결과를 가져올 뿐 기업 전반에 대해서는 크게 도움이 되지 않는 것으로 확인된다.

따라서 현재 적용되고 있는 기업상속공제제도에 대한 재검토가 필요하다고 본다.

발표의 많은 부분에서 개선안을 제시하고 있으나 그중 적용대상으로 기업규모의 제한을 없애는 것을 고려하고 있다. 하지만 규모가 큰 기업으로 확대하는 것은 시행성과를 평가한 이후에 판단하는 것이 바람직하다. 기업승계를 지원하는 것은 규모가 작은 영세한 기업을 중심으로 그 대상을 확대하는 것이 바람직하며, 지원의 범위를 확대하기 위해서는 기업의 요건을 상속개시일 현재 10년 이상 경영한 기업으로 한정하고 있는데 독일과 같이 업력보다는 그 범위를 확대하고 사후관리를 엄격하게 하는 것이 바람직하다.

또한 기업상속에 대한 지원에도 영농·양축·영어 및 영림 등과 같은 영농업종에 대해서는 기업상속공제(500억원 한도)를 적용하지 못하는 문제점을 지적하고 있는데 이에 대한 개선이 반드시 필요하다. 그동안 정부에서 영농상속공제(5억원)를 구분한 이유는 농지 등의 양도차익에 대한 양도소득세와 연관되어 있는 것으로 판단된다. 이것은 우리나라의 양도소득세 과세방법이 자본이득을 계산할 때 취득가액을 증여자 또는 피상속인의 취득가액이 아닌 상속시점의 간주취득가액을 수증자 또는 상속인의 취득가액으로 하여 양도차익을 계산함에 따라 증여자 또는 피상속인 단계의 자본이득에 대한 조세회피를 방지하기 위한 것으로 보인다.

현행 자본이득과세의 방식으로는 상속 또는 증여시점의 시가를 수증자 또는 상속인의 취득가액으로 적용함으로써 증여자 또는 피상속인 단계의 자본이득에 대해서 전혀 과세하지 못하는 문제점을 안고 있기 때문이다.

다행히도 금년에 개정된 기업상속공제제도는 피상

속인 단계에서 발생된 자본이득에 대해서는 상속인이 처분할 때 이월과세하도록 개정된 점을 고려하면, 영농업종에 대한 영농상속공제도 가업상속공제와 구분하지 않고 동일하게 취급하는 방안의 검토가 필요하다.

그리고 금년 개정세법에서 가업승계 또는 가업상속에 대해서 조세지원을 하면서 자녀 1인에게 승계할 것을 전제로 하되, 유류분 반환청구에 따라 다른 상속인이 받았거나 받을 유류분상속재산에 대해서는 공동상속을 인정하도록 하였다. 이와 같은 개정은 민법 제 1112조에 규정한 유류분청구제도에 의한 가족 간의 분쟁을 조장하는 측면이 있다. 따라서 승계자를 배우자로 확대하는 개정도 있었고, 일본의 경우에는 친족외승제도 가능하도록 개정한 점을 고려하여 반드시 1인으로 제한하는 것의 완화를 고려할 필요가 있다.

또한 2008년부터 중소기업 경영자가 고령이 된 경우에 생전에 자녀에게 기업을 상속하도록 함으로써 중소기업의 영속성을 유지하고 경제 활력을 도모하기 위하여 가업승계에 대한 증여세과세특례제도를 도입하였다. 이 특례제도는 법정 요건에 해당하는 중소기업의 주식을 생전에 증여하는 경우 특례세율로 증여세를 과세한 이후 증여자의 사망으로 상속이 개시되면 그때 증여당시의 증여재산가액을 상속세 과세가액에 가산하여 상속세로 정산하도록 하는 사전상속제도이다.

그러나 2014년 개정된 상속세 및 증여세법에서는 가업영위기간에 따라 최대 500억원 한도로 가업상속재산가액 전액을 공제할 수 있도록 하여 가업승계에 대한 증여세과세특례제도는 그 의미를 잃게 되었다.

그 이유는 첫째, 가업승계에 대한 증여세과세특례제도를 적용한 증여재산가액은 상속개시 시점에 상속재산가액에 가산하여 상속세로 정산하되, 증여세를 납부한 경우에는 기납부세액을 공제한다. 그러나 기납부한 증여세를 공제할 때 납부세액보다 기납부 증

여세가 많아서 환급세액이 발생하는 경우에는 상속인에게 환급하지 않는다.

그런데 개정된 가업상속공제제도는 전액을 공제함에 따라 가업상속재산과 관련해서는 납부세액이 발생되지 아니할 수 있으므로 가업승계 대한 증여세과세특례제도를 적용할 경우에는 오히려 기납부한 증여세를 공제받지 못하여 불리하게 작용한다.

둘째, 가업승계에 대한 증여세과세특례제도를 이용하는 경우에는 사후관리요건에 위배되는 경우 증여세가 추징될 수 있다. 기업의 환경변화로 인하여 사업이 도산하거나 업종을 변경하는 등의 경우에는 증여세가 추징되는 결과를 초래할 수 있으므로 사전증여를 통한 가업승계를 하는 것은 불리하게 작용할 수 있다.

셋째, 상속재산가액에 가산하는 증여재산의 평가액은 증여당시의 평가액으로 한다. 가업을 가업승계에 대한 증여세과세특례제도를 활용하여 증여받은 경우에는, 증여당시의 평가액으로 증여를 받았다가 경영의 악화로 상속개시 당시에 평가액이 낮아지게 되면 가업상속공제를 적게 받는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 정상적인 경제인이라면 가업승계에 대한 증여세과세특례를 적용하여 사전증여를 받지 않을 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 가업상속공제제도가 전액 공제하고 있는 점을 고려하여 우리나라의 증여세 과세특례제도도 일본의 증여세 납세유예제도와 비교해 검토할 필요가 있고, 일본의 최근동향을 살펴볼 필요가 있다.

그동안 일본에서는 가업승계원활화법에 의하여 사전승인을 받은 기업에 한하여 증여세 납세유예제도를 채택하였으나 2013년부터는 신고제도로 변경하였고, 가업승계도 그동안 친족 승계에서 회사의 존속과 고용확보라는 관점에서 친족외승제도 가능하도록 하였다. 또한 고용유지 요건도 우리나라는 100%인 점을 고려하면 일본의 경우에는 매년 고용의 80% 이상의

요건을 유지하도록 하였으나 경기 변동 등 경영환경에 따라서는 요건 충족이 곤란할 수 있으므로 5년간 평균 80% 이상을 유지하기만 하면 가능하도록 개정하였다. 이러한 점을 고려하여 기업승계에 대한 증여세과세특례제도의 개선이 필요하다.

또한 기업승계에 대한 증여세과세특례제도를 적용한 기업의 경우에 경영이 악화되어 기업환경이 어려워진 경우를 고려하여 재산가액의 평가도 증여당시의 평가액과 상속개시당시의 평가액 중 낮은 것으로 적용하도록 하는 방안으로 개정할 필요가 있다.

상속·증여세 지원 통해 중소기업 배려해야

신승모/인하대학교 경영학과 교수

다른 세제와 마찬가지로 상속·증여세제의 운영에 있어서도 경제성장과 소득분배라는 두 가지 경제정책 목표 사이에서 적절한 균형을 유지하는 것이 필요할 것이다. 그런데 요즘은 소득분배의 공평성에 대한 관심이 상대적으로 점차 증가되고 있으며, 이에 따라 기업승계지원을 위한 상속·증여세제의 방만한 운영에 대하여 비판적 시각이 제기되고 있다.

그러나 우리나라는 아직까지 경제성장과 소득분배 중에서 경제성장에 보다 우선적인 가치를 부여할 필요가 있기 때문에 중소기업 내지 중견기업이 경제성장의 견인차 역할을 하는 대기업으로 성장해감에 있어 상속·증여세제가 장애요인이 되지 않도록 배려할 필요가 있을 것이다. 참고로 최근에 우리나라에서는 중소기업 내지 중견기업이 대기업으로 성장한 사례가 극히 적은 것으로 보이는데, 이는 상속·증여세제가 장애요인으로 작용한 데 일부 기인할 수 있다고 사료

된다.

기업승계지원을 위한 상속·증여세제가 소득분배의 공평성을 저해한다는 것을 부인하기는 곤란하다. 그러나 기업승계지원을 위한 상속·증여세제로 인하여 중소기업 내지 중견기업이 대기업으로 성장함으로써 추가적인 고용이 창출되고 법인세 및 근로소득세의 세수가 확충되며, 소비진작을 통한 부가가치세의 세수가 확충된다는 등의 긍정적 효과가 지속적으로 발생할 수 있음을 감안하여야 할 것이다.

요컨대 기업승계지원을 위한 상속·증여세제는 이로 인하여 소득분배의 공평성이 저해된다는 부정적 효과와 함께 경제성장이 촉진된다는 긍정적 효과를 종합적으로 가늠해 보고, 이를 토대로 하여 긍정적 효과가 부정적 효과를 상회할 수 있도록 운영하여야 할 것으로 보인다. 이러한 점에 입각할 때 기업승계지원을 위한 상속·증여세제의 합리적인 운영방향을 모색하고자 한 본 보고서는 시의적절한 주제를 다루고 있다고 생각된다.

다만 기업승계지원을 위한 상속·증여세제의 방만한 운영에 대하여 비판적 시각이 제기되고 있음을 감안하여, 보고서에서 제시되어 있는 각각의 개선방안에 대하여 독자들을 설득할 수 있도록 객관적이고 논리적인 근거를 가급적 충분히 제시할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 기업승계지원 세제에 대하여 그동안 국내외에서 제기된 다양한 찬반론을 보다 상세히 검토하고 이것이 제시된 개선방안과 구체적으로 연계되도록 할 것을 제안한다. 아울러 우리나라의 세제와 다른 나라의 세제 사이에 차이가 나는 경우 어떠한 시대적 상황 혹은 정책적 배려 때문에 기인한 것인지를 보충설명하고, 과거 세제개편의 효과와 부작용 등에 대한 추적조사 결과를 가능한 범위에서 추가할 것을 제안한다.

기업상속과 증여세제 혜택 확대의 전제조건은 투명경영

전병득 / 매일경제신문 논설위원

기업승계세제를 논하기 전에 세목 이름부터 생각해 보려 한다. 기업이란 무엇인가. 흔히 생각하기에 기업이라면 이탈리아의 의류산업이나 독일의 강소기업, 일본의 장수기업 같이 가족 구성원이 몇 대를 내려오면서 독특한 명맥을 잇는 그러한 기업을 떠올린다. 하지만 이번에 논의할 기업승계세제는 사실상 그런 기업과는 거리가 있는 것이 사실이다. 매출액 3천억원 미만의 중소기업, 중견기업을 운영하는 기업주가 2, 3 세에게 상속하고 증여하는 것에 대한 세제 혜택이다. 세목 이름에서 일반인은 헛갈릴 수 있다. 전통 가업을 승계하는 데 대한 세제혜택인 줄 알다가 오히려 상대적 박탈감을 느낄 수 있다는 점을 상기해볼 필요가 있다.

아예 중소기업 승계지원 세제라고 명명한 것이 오히려 나을 것이다. 차제에 명문 장수기업이나 장인기업승계 세제 같은 품격 있는 말로 바뀌어서 사회에 긍정적인 이미지를 심고 그러한 세제 혜택을 받는 기업으로서도 자부심이 느껴지도록 한다면 좋을 것이다.

그러자면 일정한 규모 이하를 기준으로 모든 기업에 상속 증여 혜택을 주는 것보다는 경제발전에 기여한 명문 기업, 장수 장인기업 등을 발굴하고 찾아내 기업승계 혜택을 주는 것이 사회적 취지에 맞다고 본다. 중소기업청에서 명문장수기업 인증제를 도입하려는 모양인데 예를 들면 이러한 인증을 획득한 업체에 세제 혜택을 주는 것도 좋을 것이다. 현 세제를 확 바꿀 수는 없겠지만 그러한 취지에 맞춘다면 기업규모에 따른 차등이나 형평성, 소득불균형 등의 사회적 갈등에서 조금 벗어날 수 있지 않을까 생각해본다.

하지만 오늘 논의는 국가경제 발전에 기여한 창업

세대의 은퇴시기가 다가오면서 기업을 통해 쌓은 노하우와 기술력을 다음세대로 이전하기 위한 승계 세제의 올바른 지원 방향이다. 기업의 국제적 경쟁이 날로 격화되는 상황에서 세금 때문에 기업을 할 수 없다는 말이 나와서는 안 된다. 기업하기 좋은 환경을 만들어주기 위해 기업승계에 따른 상속세는 창업주 입장에서 굉장히 중요한 문제다. 세금을 내면 기업을 팔거나 망할 정도라면 개선해야 하는 것은 당연하다. 상속세가 기업승계에 장애가 되지 않도록 해줘야 하지만 그렇다고 무작정 확대하는 것은 형평성 문제에 따른 사회적 갈등을 유발할 소지가 있어 신중을 기해야 할 것이다.

상속세를 아예 없애거나 세율을 소득세 수준으로 낮추는 것은 세제 전반적인 개편에 대한 논의로 번지기 때문에 이번 논의에서는 제외하는 것이 좋겠다. 외국은 상속세를 폐지하는 나라도 있고 오히려 강화하는 나라도 있다. 이는 나라마다 특성이 다르기 때문에 각자의 경제실정에 맞게 세목을 구성하는 것으로 보인다. 따라서 외국은 상속세를 폐지하는 추세니 우리도 폐지해야 한다는 주장은 맞지 않다고 본다. 우리 경제실정과 사회적 형평성, 성장과 소득 분배 여부 등에 맞게 상속세제를 운용하는 것이 맞다고 본다.

그렇다면 기존 제도에 맞춰 합리적인 발전 방향에 대한 논의로 좁혀지는데 우선 기업상속과 증여에 대한 세제 내용이 너무 복잡하면 점을 지적하고 싶다. 세제 전문가조차 조건에 맞춰 따지기 힘들 정도로 복잡하다. 세제가 이렇게 복잡하면 각종 편법이 횡횡하고 조세회피 등으로 세제 실효성이 떨어진다. 행정당국의 사후관리 비용도 클 수밖에 없다. 세제를 좀 더 단순화하는 방안을 강구해야 한다.

기업상속공제가 계속 확대되고 있는데 소득세나 부가가치세 등 변화 속도와 균형을 맞춰가면서 확대되고 있는지 한번 검토해 볼 필요가 있다. 우리나라의 일반 상속세는 50%이고 소득세율은 38%인데 일본을

제외하고 OECD 국가 중 최고수준이다. 소득세율과의 차이도 상대비중이 큰 상태다. 세계적 추세는 소득세를 통한 분배와 성장을 위해 상속세를 폐지하든지 세율을 낮추는 추세다. 기업상속공제는 2007년 이후 지속적으로 확대되고 있는데 소득세나 부가세 등의 변화와 발을 맞춰 스킴을 짠 것인지 검토해 보는 편이 좋겠다. 급격한 변화는 세수 안정성 측면에서 좋지 않다.

중소기업 업계 얘기를 들어보면 기업상속공제의 적용 범위가 늘어난 점은 환영하지만 상속인과 피상속인 조건이 까다롭고 증여세과세특례는 부족하다고 느끼고 있다.

갑작스런 사망에 따른 사후승계보다는 증여를 통해 계획적이고 안정적인 사전승계를 더 요구하고 있다. 사후승계의 경우 상속인 간에 다툼이 있고 장래에 대한 불안감이 크다는 것이다. 고령이 된 CEO보다는 소비성향이 강한 젊은 층에게 사전증여를 하면 경제적 활력에 도움이 되는 것은 사실이다.

중소기업계의 얘기는 타당한 측면이 있다. 7년간 기업상속공제 한도는 확대됐지만 증여세과세특례는 30억원 한도가 유지되면서 실효성이 떨어진다는 지적도 타당하다. 2012년 113명만 활용하는 등 저조한 실정이다. 또 기업상속공제를 받기 위해서는 상속인 한 명이 기업상속재산을 전부 상속받아야 하는데 결국 재산문제로 가족간 법정싸움이 발생할 소지가 있다. 자녀들의 상속권리는 동등한데도 불구하고 기업상속재산을 상속인 1인이 전부 받도록 한 규정은 억지가 있으며 공동상속이 가능하도록 개선이 필요하다.

특히 기업에 대한 주된 업종을 10년 내 변경하면 안 되는 규정도 현실과 동떨어진 느낌이다.

주된업종을 한국표준산업분류상 세분류까지 확대했지만 급속히 변화가는 글로벌 트렌드를 따라가면 기업의 생존이 위협받는 상황이 닥칠 수도 있는데 10년간 업종을 유지해야 한다는 것은 불합리하다. 중기

청으로부터 사업전환 승인을 받거나 기한을 단축할 수 있는 예외규정이 필요하다.

중소기업계의 여러 주장이 타당하지만 무엇보다 유념해야 할 것이 형평성이다. 중소기업은 고용창출 지원 등 각종 세제혜택을 받고 있다. 기업상속과 증여에도 세제혜택이 확대되고 있는데 그 전제조건은 투명 경영이 되어 할 것이다. 모든 것을 다 공시하는 대기업에 비해 비상장 기업은 그럴 의무가 없다. 경영 투명성이 담보되지 않은 상태에서 기업상속승계나 사전승계에 세제 혜택을 크게 늘리는 것은 사회적으로 상대적 박탈감을 키운다.

신용카드나 현금영수증 사용, 전자세금계산서 발행으로 자영업자의 소득과약률이 높아지고 있다고는 하나 여전히 62.7%(2012년 기준)에 그친다. 직장인의 100% 소득과약률과는 괴리가 크다. 지난 3월 국회 예산정책처는 자영업자의 소득 탈루율을 20.8%로 추정했다. 자영업자 1인당 평균 208만원의 종합소득세를 탈루한 것으로 계산했다. 변호사, 의사 같은 고소득 전문직들은 소득 탈루율이 40%대를 넘는다는 통계도 있다. 기업의 소득 탈루율과 과약률 등이 100%까지 올라와 사회적 믿음을 줄 때 기업승계세제에도 영향을 미치게 될 것이다.

마지막으로 매출액을 기준으로 기업상속세제를 정리하는 것은 다소 문제가 있어 보인다. 이익은 별로 없는데 매출액만 많은 기업이 있고 재산가액만 많은 기업도 있을 수 있다. 결국 매출액 기준보다는 상속재산이 얼마냐를 기준으로 공제를 해주는 것이 타당할 것으로 보인다. 100% 공제도 다시 한번 생각해 볼 일이다. 한도 내에서 상속하면서 아예 한푼도 안 내는 것은 과도한 지원을 떠나 사회적 정의에서 벗어나지 않나 생각한다. 지원을 확대해도 한도를 확대해야지 공제율을 100%로 하는 것은 문제가 있지 않나 싶다.

세계적 저성장 국면에 중소기업의 성장은 우리 경제에 큰 화두가 되고 있다. 하지만 창업주 세대의 은

퇴로 기업을 승계하는 문제가 기업의 활력을 떨어뜨리고 기업가정신을 훼손하도록 해서는 안된다. 이들에 대한 부담을 덜어줘야 국부의 해외유출을 막고 세대간 원활한 부의 이전이 이뤄질 것이다. 하지만 중소기업도 자본세습에 대한 세계적 비판 시선이나 상속세에 대한 부의 재분배 기능도 생각해 보아야 한다. 즉, 과도한 주장은 무리다. 따라서 급격한 세제 변화보다는 2008년 가업상속 공제의 적용대상 기업이 대폭 확대된 점을 감안, 시행성과에 대한 사회적 평가를 보면서 불합리한 부분을 고쳐나가는 것이 합리적일 것이다.

세제 혜택 통한 소유권 유지 시 시장의 역동성 저하 우려

정미화 / 경제정의실천시민연합 상임집행위원

최근 대한상의 등에서 중소기업에 관한 승계지원에 대해 최근 많은 연구결과 및 시사점이 도출되었다. 그 결과, 제도의 미세조정(공동승계 가능, 사전증여제도, 대주주의 지분 등)에 대한 내용이 포함되어 있는 것으로 알고 있다. 가업승계에 대한 세제적인 확대를 요구하는 분위기는 아닌 것으로 보인다.

가업상속과 관련하여 논의가 많이 이루어졌던 나라는 미국, 일본, 영국 등이 있다. 미국, 영국에서는 상속세로 추가적인 가업상속을 지원하고 있지 않다. 즉, 조세로 기업을 지원하는 시대는 지났다고 본다. 조세를 통해 부의 세습이 이루어지는 경우 시장질서에 해가 된다는 것으로 보는 추세이다. 일본의 경우는 오히려 상속세에 대한 징수 및 규제를 강화하고 있다. 성장시기에는 국가 및 시민이 기업을 지원했으나 국가

경제가 어려운 경우에는 기업이 국가를 지원해야 한다며 기업의 책임을 강화하고 있다. 발표에서 언급한 독일의 경우 기업의 소유와 경영이 분리되어 있거나 기업자체가 사유소유로 우리나라의 기업구조와 다르다. 기업구조가 우리나라와 유사한 미국과 일본은 사회적 기업제도가 완비·정착되어 있어 개인이 재력을 집중하지 않는다. 특히, 일본은 전통적 가업승계에 세제 외의 방식을 통해 지원해 주고 있다. 예컨대, 특정 지역별, 분야별(주류, 음식 등)로 지방정부가 각종 지원을 해주고 있다.

가업승계세제지원은 혜택받는 세금만큼 부의 세습이 이루어지는 것에 불과하다. 기업은 건전한 시장질서하에서 경쟁해야 하는데 세제 혜택을 통해 소유권 유지 또는 경영권 강화 시 시장의 역동성 저하가 우려되며, 가업승계세제지원은 차명주식 등 편법상속을 통한 시장지배를 공고히하는 수단이 될 수 있다. 또한 매출액 기준으로 지원대상을 판단하는 것은 자산이 크면서 매출액만 작은 기업도 적용이 가능하므로 이는 불합리한 측면이 있다.

상속·증여세 폐지는 세계적인 추세가 아니다. 미국의 경우 상속세 과세는 소수에 대한 세금임을 인정하고 있으므로 우리나라도 이를 분명히 해야 한다. 일본은 상속세율을 현행 50%에서 2015년부터 55%로 올릴 계획이다.

우리나라의 상속·증여세 세수비중은 낮지만 주요국보다 높은 것은 소득과 자신이 양극화되어 있기 때문이다. 그러므로 가업승계를 위해 상속·증여세 부담을 낮춰야 한다는 주장은 논리적 오류가 있다.

기업상속 요건 완화하되 확실한 사후관리 필요

조병선/송실대학교 벤처중소기업학과 교수

연구의 접근 방향은 기업승계를 어떻게 보느냐에 따라 달라진다. 일반적으로 기업승계가 가족기업의 창업자가 평생 동안 일구어 온 기업을 다음세대에 물려주는 것에 그친다고 생각하지만 EU나 독일, 일본 등의 경우에는 기업승계는 기업을 후세에게 물려주는 것만이 아니라 제2의 창업이라고 이야기하고 있다. 단순히 부를 대물림하는 것이 아니라 책임의 대물림, 기업이 보유한 기술과 노하우, 일자리의 이전이라고 보는 것이다. 그리고 독일, 일본 등 선진국에서 이러한 인식이 최근 들어 더 강화되는 추세이다. 이와 같은 입장에서 기업승계는 기업이 정신의 이전, 명문 장수기업 탄생의 토대, 일자리 창출과 국민경제에 기여한다고 본다.

많은 사람들이 기업승계를 지원하는 제도가 부자감세라고 보는 경향이 있다. 하지만 기업상속 지원의 대상이 단순한 재산과는 달리 일자리를 제공하면서 생산활동에 참여되는 기업재산이라는 점에서, 기업승계지원을 부자감세라고 보는 시선은 옳다고 보기 어렵다. 독일 등 선진국의 경우에도 기업상속대상은 직접 생산활동에 참여되는 기업의 재산(사업장, 사업활동에 직접 참여되는 토지, 생산설비, 기술 등 무형자산 등)으로 엄격하게 한정하여 혜택을 주고 있다. 일반 재산을 자녀들에게 물려주는 상속과 기업을 상속하는 것은 여러 면에서 차이가 있음에도 사람들이 두 가지를 동일시하는 데서 오는 오해라고 생각한다.

사실 기업이 수행하는 가치의 중요성을 생각할 때 가족기업의 승계는 부의 대물림과는 다른 시점에서 접근할 필요가 있다.

부의 재분배와 소득불균형 완화라는 관점에서 기업승계 과정에서 높은 세금을 부담해야 한다는 주장에

대해서도 관점을 새롭게 할 필요가 있다. 실제 기업의 승계과정에서 상속세를 다 내는 것은 기업의 입장에서 감당하기 어려운 면이 있다. 현행법상 상속재산의 최고세율이 50%이며, 경영권프리미엄에 대한 할증평가(30%)까지를 합치면 최고 65%의 세금을 부담해야 한다. 최근 농우 바이오라는 회사의 경우 창업자의 갑작스런 사망으로 이와 같은 문제가 불거졌다. 기업에서 팀장으로 근무하던 아들은 창업자인 아버지를 이어 기업을 경영하고자 했지만, 창업자 등 특수 이해관계인이 소유하고 있는 주식을 취득하기 위해 1천억원에 이르는 상속세를 부담하여야 하는 실정이었다. 기업상속에 대한 준비가 되어 있지 못한 예기치 않은 상태에서 발생한 상황이었기에 거액의 상속세를 감당하기 어려워 기업을 농협에 매각하는 선택을 하였다. 이와 같은 일의 반복을 막고 가업의 영속성을 도모하기 위해서는 관련세제의 개선 등 합리적인 방안을 강구할 필요가 있다. 기업이 상속되고 유지·운영되면서 일자리 창출 및 사회적 책임을 수행하며 다양한 방법으로 세금을 납부한다면 장기적으로 생산적인 부의 재분배가 될 것이다.

기업상속공제의 적용대상이 되는 기업의 범위에 관하여 논의를 하고자 한다. 매출액기준으로 볼 때 기업의 입장을 고려한다면 대상 확대에 한계는 없을 것이다. 업계는 끊임없이 그 대상의 범위를 크게 늘릴 것을 요구할 것이기 때문이다. 그러므로 기업상속 지원 대상 기업을 어느 규모까지 확대할 것인지에 대한 합리적인 판단이 필요하다. 심층적인 연구 등의 방법을 통해서 지원대상이 되는 기업의 적정 기준에 대한 합리적인 방안 모색이 필요하다.

다음은 기업상속 요건과 관련한 사항이다. 현재까지 일곱 번에 걸친 기업승계지원관련 세제개편이 있었으며, 생각보다 많이 확대되긴 하였다. 하지만 현행의 기업상속 공제요건이 너무 까다롭고 복잡하게 규정되어 있는 관계로 이를 충족하는 기업들은 그리 많

지 않은 실정이다. 요건을 완화하고 단순화해서 다수의 기업들이 이 제도를 활용할 수 있게 해주는 것이 올바른 방법일 것이다. 대신에 확실한 사후관리가 필요하다. 가업상속 공제와 관련하여 야기될 수 있는 문제 중 가장 대표적인 것은 모럴해저드 문제이다. 사업승계지원과 관련하여 벤치마크의 대상이 되고 있는 독일의 경우, 모럴해저드 문제를 최소화하기 위해서 사업승계관련 상속공제 대상 및 요건을 단순화하고 사후관리를 확실히 함으로써 이 문제를 해결하였다.

가족기업은 가족구성원이 공동으로 소유하고 경영에 참여하는 것을 특징으로 한다. 가족기업에 대한 공동 소유 및 경영이 일반적이라는 관점에 비추어 본다면, 현행법에서 가족기업 구성원 가운데 1인이 기업의 주식 및 재산 전체를 상속받을 때에 한하여 상속공제를 허용한다는 것은 이치에 맞다고 보기 어렵다. 여러 개의 기업을 소유한 가족기업의 경우에 가족 구성원들이 사업을 나누어 맡을 수도 있고, 하나의 기업을 복수의 가족 구성원들이 공동으로 소유하고 경영하는 경우가 허다하기 때문이다. 독일의 명문 장수기업에 해당하는 히든챔피언을 포함해서 서구 유럽과 미국의 우수 가족기업의 경우를 보면, 이들 기업의 경영성과가 매우 양호하다. 이는 가족기업이 갖는 강점을 잘 활용하면서 소위 '열린 가족자본주의'를 적극적으로 채용하고 있기 때문이다. 기업규모가 크고 글로벌화되어 있는 독일 히든챔피언들 가운데는 소유는 가족 구성원에게 속해 있으나 경영은 전문경영인에게 맡기는 '소유와 경영의 분리' 방식을 채택하는 경우도 많다. 소유권은 가족이 가지되 가족 구성원 가운데 잘 준비된 후계자를 찾기가 어려운 경우에는 경영을 전문가에게 맡기는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 소유와 경영을 분리하는 경우라 하더라도, 소유권이 가족 구성원에게 원활하게 승계될 수 있도록 하는 가업상속 및 증여세제의 개선은 여전히 필요하다.

가업승계에 대한 세제상 지원의 방법에 관하여 살

펴보겠다. 우리나라의 경우 가족기업의 승계에서 사후승계에 해당하는 가업상속과 관련한 세제상 지원제도는 비교적 빠르게 정비되어 왔다. 그 결과 우리의 가업승계지원제도는 사후승계에 해당하는 상속이 중심을 이루고 있고, 증여와 관련한 지원은 미미한 실정이다. 하지만 가업승계는 실제 창업자가 살아있을 때 안정적으로 이루어질 수 있도록 도와주는 것이 효과적이다. 원활한 가업승계를 통해 기업의 연속성을 돕고자 한다면, 증여방식을 활용한 가족기업의 승계를 지원할 수 있는 제도적인 장치가 필요하며, 따라서 기업의 사전증여가 활성화될 수 있도록 하는 방안을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다. 독일의 경우에는 상속과 증여를 동일하게 보고 같은 기준을 적용함으로써 이 문제를 해결하였다. 우리나라도 이러한 부분에 대한 보다 적극적인 논의를 통해서, 증여방식에 의한 가업승계와 상속방식을 통한 사업승계를 동일한 수준으로 지원함으로써 안정적인 사업승계를 이루어질 수 있도록 하는 환경을 제공하는 것이 바람직하다.

마지막으로 가장 중요한 것은 기업 스스로의 책임이라 말하고 싶다. 정책당국이 선순환적인 승계를 위해 정책을 수립하고 지원을 한다 하더라도 가족기업인 스스로의 노력 없이는 성공적인 승계가 이루어지기 힘들고, 가업승계에 관한 일반인의 인식도 개선되기 어렵다. 기업인 스스로는 후계자를 잘 선정, 육성하고 미리미리 승계를 준비해 나감으로써 승계에 따른 위험을 최소화하여 나가야 한다. 기업을 명문 장수기업으로 키워가기 위한 각고의 노력과 함께 윤리경영과 기업 특성에 적합한 사회적 책임활동을 적극 실천함으로써, 가업승계에 대한 사회 일반의 부정적인 시각을 개선하는 데도 앞장을 서야 한다. KIP



2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향

개요

- 주 제 2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향
- 일 시 2014년 7월 1일(화) 15:00~17:30
- 장 소 은행회관
- 진행순서
 - 15:00~15:10 개회사
 옥동석 한국조세재정연구원 원장
 - 15:10~17:20 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 광태원 서강대학교 명예교수
 - ▶ 발 표 자 전병목 한국조세재정연구원 연구위원
 「2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향」
 - ▶ 토 론 자 김갑순 한국납세자연합회 회장
 - 김우철 서울시립대 세무학과 교수
 - 문창용 기획재정부 조세정책관
 - 성명재 홍익대 경제학과 교수
 - 송원근 전경련 경제본부장
 - 신상철 중소기업연구원 선임연구위원
 - 안현실 한국경제신문 논설위원

(가나다 순)

17:20~17:30 객석토론 및 종합정리

17:30 폐회

* 본 원고는 2014년 7월 1일 은행회관에서 한국조세재정연구원이 개최한 「2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. (편집자 주)



주제발표 요약

2014년 일몰예정 비과세·감면제도 정비방향

1. 현황과 문제점

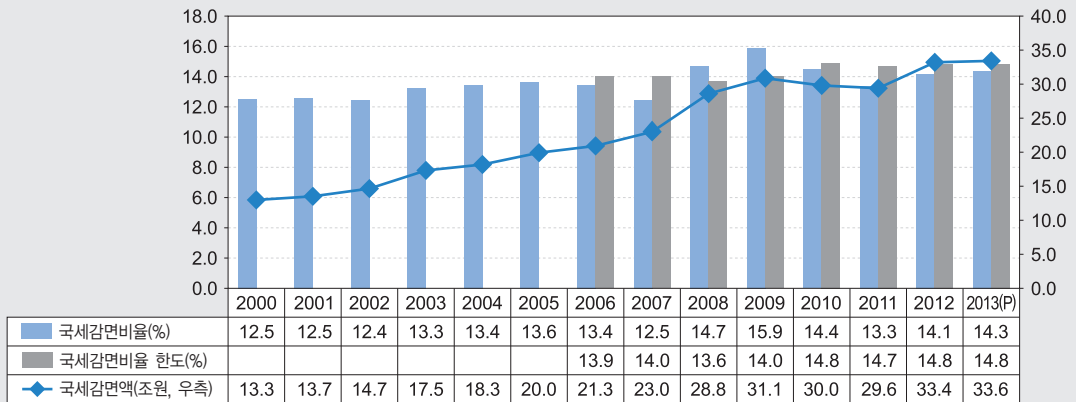
- 2013년(잠정) 기준 국세감면액은 33.6조원(230개 항목), 국세감면율은 14.3%
 - 국세감면율 = 국세감면액 / (국세수입액 + 국세감면액)
 - 국세감면액은 지속적인 증가추세를 보이고 있으나 국세감면율은 경제위기 시기를 제외하고 대체적으로 14% 내외 수준에서 통제되는 경향
- 국세감면의 수혜자별 혜택 비중은 서민중산층·중소기업 등에 대한 지원비율이 고소득층·대기업에 비해 소폭 높은 수준

- 개인의 경우, 서민·중산층에 대한 지원금액이 전체의 60% 수준을 차지하며 고소득층은 40% 수준
- 기업의 경우에도 중소기업의 수혜비중이 53% 수준

- 비과세·감면제도는 시장실패 개선 등의 긍정적 측면도 있으나 세입기반 약화, 중립성 훼손으로 인한 효율성 저하, 세제 복잡화로 인한 납세순응비용 증가 등의 문제도 내포
- 정부는 복지지출 증가 등에 대응하기 위해 비과세·감면제도 정비를 국정과제 중 하나로 추진 중
 - 기존 비과세·감면제도의 기득권화, 항구화로 개선 필요성이 높아짐

〈표 1〉 국세감면 변화 추이

(단위: %, 조원)



〈표 2〉 조세특례제도의 일몰 구성

	2013(잠정)			
	제도		감면규모	
	숫자(개)	비중(%)	금액(조원)	비중(%)
2014년 일몰	53	23.0	7.8	23.4
2015년 일몰	86	37.4	3.6	11.0
2016년 일몰	12	5.2	0.6	1.8
2017년 이후 일몰	3	1.3	0.1	0.5
일몰 비적용	76	33.0	21.1	63.4
합계	230	100.0	33.2	100.0

자료: 기획재정부, 2014년도 조세지출기본계획

〈표 3〉 고용창출투자세액공제

(단위: %)

구분	대기업		중견기업		중소기업
	수도권 안	수도권 밖	수도권 안	수도권 밖	
기본공제 ¹⁾	1	2	2	3	고용감소시 허용 ¹⁾
	고용감소시 배제				
추가공제 ²⁾ (고용증가 비례)	3	3	3	3	3
합계	4	5	5	6	7

주: 1) 중소기업에 한해 전년 대비 고용인원 감소 시 1인당 1천만원 기본공제금액 차감

2) 추가공제한도: 마이스티고 등 2천만원, 청년·장애인·60세 이상자 1,500만원, 기타 1천만원

- 금년 상반기 발표된 ‘경제혁신 3개년 계획’에 포함된 세제지원 분야를 감안할 때 보다 적극적인 비과세·감면 정비노력이 필요
- 기존 감면제도의 역할을 점검하고 정책목적과 잘 연계된 제도로의 발전방향 모색이 중요

2. 비과세·감면제도 개선방향

가. 금년 일몰예정제도 개요

- 230개 조세특례 중 2014년에 일몰이 도래하는 조세특례는 총 53개, 7.8조원(2013잠정) 규모
- 일몰예정 53개 제도 중 상위 10개 조세특례가 조세감면액 기준 대부분을 차지
- 중요 제도를 중심으로 정비방안을 구성할 필요

나. 주요 제도별 개선방안

1) 고용창출투자세액공제

- **(현황)** 내국인이 2014.12.31.까지 사업용 자산에 투자한 경우 고용유지 시 투자금액의 1~4%(기본공제), 고용증가에 비례하여 최대 3%(추가공제) 세액공제(총 4~7% 공제)하는 제도로 조세지출 규모는 18,460억원(2013잠정)

- **(개정방안)** 고용과의 연계성을 높이는 제도로 개선
 - 고용과 연계된 투자를 지원하기 위해 고용증가와 무관한 기본공제율은 인하하되, 고용증가에 비례하는 추가공제율은 인상하는 방향으로 재설계할 필요
 - 지역경제 활성화를 위해 지방(수도권 밖)에 투자하는 경우 적용하는 추가공제율을 인상하여 지방투자의 인센티브를 높이는 것도 고려
 - 상대적으로 투자규모가 작은 반면 고용잠재력이 높은, 즉 자본장비용이 낮은 서비스업에 대한 세제 인센티브를 강화하기 위해 서비스업 기업에 대해서는 제조업 등에 비해 추가공제율을 인상할 필요
 - 한편, 고용창출투자세액공제 제도 개편 시 기업들의 투자촉진 지원 필요성, 작년 세법개정 시 대기업에 대해서는 기본공제율을 1%p 인하한 점 등을 종합적으로 감안할 필요

2) 세금우대종합저축 정비

- **(현황)** 세금우대종합저축제도는 일정금액 이하의 저축에서 발생하는 이자·배당소득에 대하여 저율 분리과세하는 저축상품

- 20세 이상 내국인 모두에게 저축액 1천만원까지 이자·배당소득을 9%로 분리과세하여 지원목적이 불분명
 - 단순 저축 유도가 목적이라도 그 효과성(즉 개인의 저축상품 구성 변화가 아닌 순저축의 증가를 유발하였는지)에 의문
 - 자산 분포의 불균형이 소득보다 크다는 점을 감안하면 모두에게 적용되는 저축지원제도는 상대적으로 고소득층에 혜택을 제공하는 경향

〈표 4〉 세금우대종합저축제도

구분	내용
지원대상 및 한도	20세 이상 : 계약금액 1,000만원
	노인(60세 이상), 장애인 등 : 계약금액 3,000만원
세제혜택	이자·배당소득 9% 분리과세
조세지출(2013)	1,866억원

- **(개정방안)** 세제지원 혜택이 서민 취약계층에 집중 되도록 정비
 - 세금우대종합저축에 재산·소득기준을 도입하여 고액자산계층은 서민·취약계층 대상 저축지원 제도의 수혜를 받지 못하도록 재설계하거나,
 - 일반인을 대상으로 하는 단순 저축 지원 기능보다는 취약계층 지원 기능에 초점을 맞추어 생계형 저축과 연계하여 정비하는 방안도 바람직
 - 다만, 현재 저축률이 과거에 비해 낮은 수준임을 감안하여 저축률 제고를 위해 세금우대종합저축의 일몰을 연장할 필요성도 상존

3) 신용카드 매출 세액공제

- **(현황)** 주로 소비자를 대상으로 하는 업종의 사업자가 매출 시에 신용카드(현금영수증) 등으로 결제받는 경우, 거래투명화로 인한 비용 부담을 완화하기 위해 결제액의 일정비율을 부가가치세 납부세

- 액에서 공제
 - 130만명(간이과세자 47만명)이 1.5조원 수혜

〈표 5〉 신용카드 매출 세액공제 공제율 및 공제한도

적용 대상	공제율	공제한도
음식·숙박업 영위 간이과세자	2.0% (14년 말까지 2.6%)	연 500만원
기타 사업자	1.0% (14년 말까지 1.3%)	

- **(개정방안)** 최근 소비위축 등으로 어려운 경영사정을 감안하여 우대공제율 일몰을 연장하되, 가맹점 수수료 인하 등을 감안하여 세제지원을 일부 축소
 - 동 제도는 소비자가 부담한 부가가치세액을 사업자에게 환급해 주는 문제점이 있고, 신용카드 거래가 많은 선진국의 경우도 거래수단에 따른 세제지원을 해주는 사례가 없음을 감안할 때 우대공제율 적용을 종료해야 한다는 의견이 있을 수 있음
 - 그러나, 신용카드 등의 매출분에 대한 세액공제 제도의 적용 사업자가 주로 소비자를 대상으로 하는 음식점, 숙박업 등 경영 사업자이므로, 최근 소비 위축 등으로 어려운 경영사정 등을 감안할 때 우대공제율 적용기한을 연장하는 방안을 검토할 필요
 - 이 경우에도 신용카드 매출 세액공제 우대공제율 일몰을 연장하되, 공제율 또는 공제한도를 축소하는 방안도 동시에 검토할 필요
 - 영세사업자에 대한 가맹점 수수료율이 인하되어 온 점, 신용카드와 현금 영수증 사용이 일반화되면서 동 제도로 인한 추가적인 과표양성화 유인 효과를 기대하기 어려운 점 등을 고려하면 제도 축소가 타당한 측면
 - 구체적 방안으로는 영세사업자를 감안하여 매출액 규모별로 공제율을 차등하여 단계적으로

축소하거나 공제한도를 축소하는 방안을 검토 가능

4) 중고차 부가가치세 의제매입세액공제 개선

■ **(현황)** 중고차 매매업자가 세금계산서를 발행할 수 없는 개인 등으로부터 중고차를 매입하는 경우에 매입세액이 있는 것으로 의제하여 매입가액의 일정액(9/109)을 공제하는 제도로 조세지출 규모는 약 0.3조원(2013잠정)

• 중고차 업계는 시가의 절반수준인 취득세 시가표준액으로 매출을 신고하는 관행 등이 있어 중고차 의제매입세액공제제도가 매출누락 사업자의 세부담을 더욱 낮추어 주는 비정상적인 역할을 수행하고 있으므로 이를 개선할 필요

• 다른 폐자원은 공제율을 기 축소('14~'15년: 5/105, '16년: 3/103)

■ **(개정방안)** 중고차 업계의 매출 과소신고 등의 비정상적 관행을 반영하여 공제율을 축소하되 사업자 부담을 고려하여 단계적으로 추진할 필요

• 한편, 중복과세 문제의 해결을 위한 방안으로 EU 등에서 시행하고 있는 마진과세 도입도 함께 검토할 필요

• 아울러 매출과소 신고 등 중고차 업계의 비정상적 관행을 줄이는 노력을 병행할 필요

5) 조합법인 등에 대한 법인세 과세특례

■ **(현황)** 개별법으로 설립된 협동조합 등에 대해 재무제표상 당기순이익에 8개 항목만 세무조정 후 단일세율(9%)로 법인세 과세

• 적용대상: 농협, 수협, 산림조합, 신협, 새마을금고, 중소기업협동조합, 연초생산업협동조합, 소비자생활협동조합(총 8개)

• 세무조정 대상 항목: 기부금, 접대비, 과다경비,

업무무관경비, 지급이자, 대손금, 대손충당금, 퇴직급여충당금

• 정상적 세무조정 의무를 부담하고 일반 법인세율을 적용받고 있는 비영리법인이나 중소기업 등 소규모 사업자와의 형평성에 문제 발생

■ **(개정방안)** 당기순이익 과세를 하고 있는 조합법인 등에 세법상 지원이 필요하다면 투명한 구조로 지원이 될 수 있도록 개편방안을 검토할 필요

• 우선, 과세표준 산출방식을 중장기적으로 일반법인 수준으로 적용하는 방안에 대해 검토해 볼 수 있음

- 즉 조합법인도 소규모사업자, 비영리법인과 같이 정상적 세무조정을 받도록 하는 취지로서, 이를 위해 세무조정 사항 추가사항 검토 필요

• 다음으로는 조합법인에 적용하는 세율구조 혹은 세율수준을 조정하는 방안을 검토해 볼 수 있음

- 예컨대, 단일세율구조를 복수세율구조로 전환하거나 기존 세율을 상향 조정하는 것도 검토 가능

• 과세표준 산출과 세율구조 조정은 각각 개편하는 방안, 동시에 개편하는 방안 등 정책조합도 생각해 볼 수 있는데,

- 이 경우 각 방안에 대해 조세지원 수준의 변화, 개별 조합법인 수준의 조세지원 수준 조정 정도 등에 대한 추가 분석·검토 필요

• 그 밖에도, 조합법인 과세특례를 소규모 조합법인에 한해서만 적용되도록 적용대상을 축소하거나, 조합법인의 소득종류별로 특례수준을 차등 적용하는 등 다양한 방안도 동시 검토 가능

6) 연구·인력개발(R&D) 비용 세액공제

■ **(현황)** 연구·인력개발은 외부성을 반영하기 위해 세액공제를 통해 지원

- 연구개발비와 인력개발비에 대해 적용하고 있으며 공제방식은 당기분 방식과 증가분 방식 중 유리한 방식을 선택할 수 있도록 구성
- 동 제도의 조세지출규모는 2.9조원(2013년)

〈표 6〉 연구·인력개발 비용 세액공제 현황

구분	내용	세부내용
대상	연구개발비	인건비, 연구용품비, 연구시설 임차비 등
	인력개발비	위탁훈련비, 직업능력개발훈련비 등
공제율	당기분 방식, 증가분 방식 중 선택	(당기분) 당해연도 지출액×25% (중견기업 8~15%, 대기업 3~4%) (증가분) 증가분*×50%(비중소기업 40%) * 당해연도 지출액 - 직전연도 지출액 (‘14년은 직전 2년 평균)
실적(2013년 잠정)		29,155억원

- 공제방식 간 공제율 격차 해소, 공제대상 비용항목의 합리화 필요
 - 당기분에 비해 증가분 방식의 상대적 공제율이 높은 대기업은 증가분 방식 세액공제를 선택할 가능성이 큼
 - 대기업의 증가분 방식 공제율 40%는 당기분 방식 공제율 3~4%의 10배 이상 수준이나 중소기업은 2배 수준
 - 또한 제도 도입 목적인 연구개발과 직접적인 관련성이 부족하고, 별도의 자격요건이 없는 연구보조요원, 연구관리직원의 인건비도 세액공제 대상에 포함되는 문제도 존재
- (개정방안) 230개 조세지출제도 중 R&D 비용 세액공제의 지출규모(2.9조원)가 가장 큰 점을 감안할 때 기업 간 형평성 등을 제고하여 R&D 비용 세액공제 제도를 합리화할 필요
 - 우선, 작년 세법개정 시 대기업의 당기분 방식 공제율만 하향 조정하였으나, 실무적으로 대기업의

경우 당기분 방식보다 증가분 방식을 선택하는 비중이 높은 점 등을 감안할 때 증가분 방식 공제율을 하향 조정하는 방안을 검토할 필요(중견기업은 구간 신설 및 현행 유지)

- 동 방안의 경우 기업 간 불평등한 세제지원 혜택을 합리화할 수 있는 장점이 있으나, 대기업의 세부담이 증가하고 이에 따라 연구개발이 축소될 가능성이 있는 점을 고려할 필요
- 또한, 작년 세법개정 시 인력개발비 중 위탁훈련비의 공제대상을 연구전담요원으로 한정할 점을 감안하여 연구개발비 중 인건비의 공제대상도 연구전담요원으로 한정할 필요
 - 동 방안의 경우 기업이 핵심연구인력 양성에 집중할 수 있게 하는 효과가 있으나, 기업의 연구개발이 축소될 우려가 있는 점을 고려할 필요

7) 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제

- (현황) 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제는 공정개선 및 자동화 시설, 첨단기술설비, 공급망관리 시스템설비, 고객관계관리 시스템설비, 지식관리시스템 등에 대한 시설투자에 대해 투자액의 3%(중소기업은 7%)를 세액공제하는 제도로 2013년 기준 886억원 지원
- 그러나 기업 생산성 향상 노력의 다양한 방식(시설투자, 운영방식개선 등) 중에서 특정 물적투자에 대해서만 지원할 이유가 없음
- (개정방안) 생산성 개선효과가 크고 자본조달의 어려움을 겪고 있는 중소, 중견기업에 대한 지원제도로 특화하는 것이 바람직
 - 금융시장의 불완전성을 보완하는 역할

토론 요약

비과세·감면제도 시행 시 예타조사와 성과평가 연계 필요

김갑순 / 한국납세자연합회 회장

비과세·감면제도는 정부가 특정한 목적을 가지고 세금을 깎아주는 제도이다. 만약 이 제도가 당초의 목적을 달성하지 못하고 있음에도 단순히 세금을 적게 내는 도구로 활용된다면 누군가는 감소한 세수를 대신 부담해야 한다. 그러므로 비과세·감면제도의 올바른 시행은 납세자에 대한 조세형평성 측면에서 매우 중요한 의미는 갖는다. 이러한 중요성을 고려할 때 신규로 비과세·감면제도를 만들거나 기존 제도를 연장하려고 할 때 엄격하게 검증해야 한다. 특히 기존 비과세·감면제도를 연장하고 싶은 수혜집단이 있다면 이들에게 엄격한 입증책임을 물어야 할 정도로 철저히 검증해야 한다.

2014년 일몰예정 비과세·감면제도의 정비방향과 관련하여 비과세·감면제도 개선의 일반적인 사항과 2014년 일몰예정제도의 개선방안에 대하여 몇 가지 토론하도록 하겠다.

2015년부터 일정규모 이상의 비과세·감면 실시 시에 전문연구기관의 예비타당성조사 실시를 의무화하고 있으나, 과거에 시행되었던 여러 국책사업 또는 지방자치단체사업 등을 돌아볼 때 다양한 경제변수에 대한 가정을 전제로 한 예비타당성조사로 인해 비과세·감면 실시의 타당성과 정당성이 100% 확보되고 볼 수는 없다. 그러므로 예비타당성조사의 타당성을 제도 실시 후 일정기간이 지난 후 성과평가와 연계하여 검증하는 제도의 추가도입과 보완이 필요하다.

세무회계 분야 실증연구에 따르면, 비과세·감면과 같은 조세혜택은 이와 관련된 산업과 시장의 신규진

입을 유발함으로써 원재료, 노동 등의 생산요소에 대한 수요증가를 유발하고 판매경쟁을 강화시켜 원가를 상승시키고, 판매가를 하락시켜 세전이익률을 하락시킨다는 소위 암묵세가설의 존재를 확인하고 있다. 이러한 암묵세의 존재는 실질 비과세·감면의 효과를 분석함에 있어 반드시 고려되어야 할 요소이므로 비과세·감면 신설을 위한 예비타당성조사와 운영단계의 자체평가, 완료단계에서의 심층평가에 필수적 평가요소로서 반영하는 것이 바람직하다.

고용창출투자세액공제는 그 내용을 현재와 같이 그대로 유지하는 것이 나올지, 고용과 투자를 분리하여 새롭게 설계하는 것이 나올지를 검토해 보는 것이 필요하다.

세금우대종합저축의 개정방안에 대해서는 기본적으로 찬성한다. 다만, 취약계층에 대한 월이자소득 지원기능을 강화한다는 차원에서 60세 이상 노인과 장애인인 경우에는 소득기준 등을 추가 적용하여 계약금액을 현행 3천만원에서 5천만원 수준으로 증가시키면서, 3년 이상의 장기저축상품에 대해서만 혜택을 주는 방안의 고려를 제안한다.

신용카드 매출 세액공제의 경우는 발표자가 제안한 영세사업자를 감안하여 매출액 규모별로 공제율을 차등하여 단계적으로 축소하는 방안이 기본적으로는 동의한다. 다만, 현재 많은 전문가들이 간이과세제도의 폐지의 필요성을 주장하고 있는바 중장기적으로 폐지의 방향으로 가닥을 잡는다고 할 때 간이과세자들에게 차별적인 혜택을 부여함으로써 현재 간이과세자들이 계속 간이과세자로 남고 싶어 하는 유인을 강화하는 것은 바람직하지 않다고 판단한다. 따라서 공제율을 규모에 관계없이 1% 수준으로 축소할 것을 제안한다.

중고차 부가가치세 의제매입세액공제제도는 일몰을 계기로 매출신고가 정상적으로 이루어진 것을 확인하는 절차와 기준을 마련하고, 이러한 절차를 이행

하고, 기준을 충족한 경우에 한하여 공제를 허용하는 쪽으로 개선할 것을 제안한다.

조합법인 등에 대한 법인세 과세특례는 당초 이 제도의 도입 취지인 변화된 경제환경과 조합법인의 수와 규모, 다른 경제주체들과의 형평성 관점에서 여전히 유효한 것인지 여부를 근본적으로 제로베이스에서 재검토할 것을 제안한다.

연구·인력개발(R&D) 비용 세액공제의 경우는 발표자가 지적한 대기업에 편중된 세제지원, 공제방식 간 공제율 균형, 공제대상 비용항목의 적정성 등과 관련된 문제점들이 구체적으로 어느 정도의 수준에서 문제가 있다고 볼 수 있는가를 실증자료를 통해 계량적으로 분석·제시하는 것이 필요하다. 또한 R&D 증가 유인을 높이는 방향으로의 개선을 위해서는 세액공제수준과 방식에 따른 납세자의 R&D 투자 의향조사와 과거 자료를 이용한 충분한 시뮬레이션 분석이 이루어져야 할 것이다. 그리고 개선방안 도출 과정에는 과거 세무조사 과정에서 발견된 가공 또는 위장 연구인력개발비용을 통한 조세탈루문제를 해결하기 위한 대안이 동시에 마련되어야 한다.

감면제도 신설 시 엄격한 Pay-go 원칙 적용

김우철 / 서울시립대학교 세무학과 교수

조세특례 과잉화 현상의 일차적 책임은 정부와 국회에 있다. 조세특례 사전·사후 평가제도는 이전에 비해 진일보한 감면관리제도이다. 그러나 이러한 개별적 정비방식은 한계가 있으며 근본적인 감면정비를 위해서는 정부와 국회가 감면율의 수준과 전체 감면항목에 대해 일괄적인 타결을 이루어야 한다.

복지재원 마련의 필요성 등으로 최근 정부는 이전에 비해 비과세·감면의 축소에 적극적인 편이며, 엄격한 기준하에 이들을 관리하는 제도를 도입한 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 직전 5개년 감면 정비율(축소·폐지 감면액/일몰도래 감면액)은 28~45%였는데 반해 2013년 감면 정비율은 73%로 크게 상승하였다. 또한 향후 조세특례 도입과 일몰 도래 시 사전 및 사후평가제 도입을 계획하고 있고 자체평가도 강화할 예정이다.

그럼에도 불구하고 조세특례에 대한 지원을 정책의 주요 수단으로 활용하고자 하는 정부의 태도나 의지에 근본적인 변화가 있다고 판단되지는 않는다. 2013년에는 총 10개의 감면제도가 신설되었고, 경제혁신 3개년 계획에 따라 추후 적지 않은 감면제도의 도입(14개 분야에서 세제지원을 제공할 계획 발표)이 예상되고 있다.

이는 기본적으로 경제적 영향이 광범위하게 파급되는 금융·환율 정책에 비해 조세지원제도는 비교적 쉽게 특정 부문의 자원배분에 제한된 영향을 행사할 수 있다는 믿음에서 비롯된 것으로 생각된다. 다양한 감면제도가 현실에서 운용되고 있으나, 이러한 제도들이 본래 의도한 바의 특정한 정책 효과를 실현하고 있는가에 대한 엄밀한 검증은 사실 쉽지 않으며 실제 거의 이루어진 바가 없다. 따라서 많은 감면제도가 일부의 계층과 기업에 대한 시혜적 차원의 지원에 머무르는 경우가 많다.

조세지원제도가 실제 발휘하는 정책적 효과보다는 정부의 정책적 지향점을 상징적으로 보여줄 수 있는 효과적인 수단이라는 점(정책적 시그널링 효과)으로 인해 각종 조세지원제도가 적극적으로 개발되고 있다. 정부가 제안하는 일련의 감면안 리스트가 정부의 정책적 아이덴티티를 형성하는 것으로 판단하는 경향이 높다. 이러한 경향은 의회에서조차 마찬가지로 각 당의 정치적 지향과 지지를 강화하기 위한 목적으로

다양한 감면 발의안이 제출되고 있다.

따라서 조세특례의 과잉을 방지할 수 있는 강력하고도 구체적인 법률적인 장치가 도입되지 않는 한 “근본적인 감면제도 정비”는 사실상 불가능하다. 나쁜 감면제도를 입증하기 쉽지 않은 것처럼 부적절하거나 불요불급한 감면을 예비타당성이나 사후평가제도를 통해 걸러내는 것은 사실 쉽지 않다. 기존의 많은 감면제도뿐만 아니라 앞으로 나타날 대부분의 감면제도 또한 일정한 경제적 필요와 정책적 동기를 수반하게 되는데, 이를 일반적인 효율성이나 형평성의 기준에 따라 채택여부를 결정하는 것은 매우 어렵다. 대부분의 감면 축소 및 신설이 실제로는 정부와 의회의 정치적 또는 정책적 타협에 의존하여 결정된다는 점을 고려할 때, 근본적인 감면제도의 정비는 정부와 의회가 공개적인 과정을 통해 전체적인 감면율의 수준에 대해 먼저 합의한 후, 개별 감면안의 축소·폐지에 대해 일괄적인 타협을 이룰 때만 가능하다. 감면제도 신설의 필요성이 정부와 의회에서 인정되는 경우라도 엄격한 pay-go 원칙을 적용하는 것이 필요하다.

투자과 고용을 연계하는 현재의 고용창출투자세액공제제도는 대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업 모두에서 실효성을 거두기 어려운 과도적인 조치이다. 대기업에게는 고용조건이, 그리고 중소기업에게는 설비투자조건이 제약으로 작용한다. 중소기업이나 서비스업에 대해서는 투자조건이 제약 없이 고용의 창출과 질 개선 중심의 지원 제도로 개편하는 것이 필요하다. 제조업이나 대기업에 대해서는 고용조건을 폐지하는 대신 특정 분야(환경·에너지·미래성장동력 분야)에 대해서만 설비투자세액공제를 유지하고, 일반적인 투자지원은 규제완화로 접근하는 것이 바람직하다.

중소기업특별세액감면의 경우 중소기업의 지위를 충족하기만 하면 무차별적으로 조세감면 혜택을 제공하는 것은 형평성과 효율성 측면에서 문제가 있다. 세

법상의 중소기업 요건을 충족하는 모든 중소기업에 적용되는 중소기업특별세액감면제도는 혜택 제공의 주된 이유로 중소기업의 부족한 운영자금을 들고 있으나, 이러한 혜택은 지속적으로 큰 폭의 경상수지 흑자를 실현하는 우량 중소기업에도 무차별하게 적용되고 있다. 기업의 지위상 대기업에 속하나 경상수지 면에서 큰 폭의 적자를 보이는 기업에게는 이러한 혜택이 주어지지 않아 조세 형평성 측면에서 문제가 된다. 또한 기업성숙 단계에 들어서도 중소기업의 지위를 계속 누리기 위해 인위적으로 중소기업 요건을 유지하려는 잘못된 유인을 제공하여 자원배분의 비효율성을 초래한다.

따라서 중소기업 세제지원은 글로벌 시장진출과 기술혁신을 촉진하는 형태로 전환할 필요가 있다. 즉, 현재의 중소기업특별세액감면을 해외시장개발전문인력비 세액공제, 지식재산창출 지원세제(patent box), 국제규격인증획득비용 세액공제 등으로 전환하는 것이 바람직하다.

신용카드 소득공제는 과거 개인사업자의 소득양성화에 기여한 바가 인정되나, 이 제도의 유지를 통해 기대할 수 있는 추가적인 양성화 효과는 제한적이라 판단된다. 소득공제 감면혜택의 분포도 중산층 이상의 계층에 편중되기에, 세액공제로 전환하고 세액공제율을 대폭 낮추는 것(5% 정도)이 바람직하다. 소득양성화를 위해서는 현금영수증제도에 대한 지원 강화가 더 효과적이다.

농·축산·임업용 기자재 부가가치세 영세율의 경우 현재 농·축산·임업부문의 기계장비화 수준이 낮은 수준으로 볼 수 없기에 제도 손속을 위한 정책적 근거가 부족하다. 기자재 부가가치세 영세율의 혜택 중 적지 않은 부분이 농·축산·임업부문의 종사자보다는 이들 제품을 생산·유통하는 사업자에게 귀속되는 문제가 있다. FTA 등으로 인해 직접적인 피해를 보는 부문의 농축산부문의 일부 종사자와 이들에게

필수적으로 요구되는 기자재에만 영세율을 제한하는 것이 필요하다.

최근의 저이자율 현상으로 인해 세금우대종합저축 과세특례가 저축을 장려할 수 있는 유인은 과거에 비해 현저히 낮아진 상태이다. 계약금액 1천만원 한도 내에서 저율과세 혜택이 주어진다는 점을 고려할 때 이 제도가 주는 실질적인 저축 장려효과는 저소득층에 국한되지만, 실제 혜택은 상당수준의 금융자산을 보유한 전 계층에 제공되는 문제가 있다. 지원 대상에 소득기준을 도입하는 것이 필요하며, 차명계좌 보유를 방지할 대책도 함께 강구할 필요가 있다.

조합법인 과세특례의 경우 조합법인 중 일반법인과 유사한 (실질적) 지배구조나 동일 방식의 수익사업을 영위하는 경우에 대해서는 과세를 정상화할 필요성이 인정(상업화된 조합법인의 선별 노력) 된다. 협동조합 고유의 목적(지역기반의 자체적 상호조직)하에 본래의 기능이 유지되는 경우는 저율과세는 유지하되, 당기순이익 과세는 단계적으로 정상화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 규모가 영세한 협동조합의 경우는 조합 간 통폐합을 통해 충분한 외형적인 성장을 유도한 후 당기순이익 과세를 정상화하는 방안을 검토해야 한다.

비과세·감면 축소는 비효율적 기존 제도 정비 차원

문창용/기획재정부 조세정책관

정부가 바뀌고 경제정책이 변하면서 비과세 감면은 실제로 증가하였다. 증가한 비과세의 효율적 운영 및 조세의 비대한 운영을 막기 위해 비과세 감면을 줄이

는 것은 중요하다. 안타까운 점은 비과세 감면 축소가 세수 증대 때문이라고 보는 시점이다. 실제로 비과세 감면을 정비하는 이유는 새로운 조세지원이 생기므로 기존 조세지원을 정비할 필요가 있으며, 효율성 측면에서도 정리할 필요가 있기 때문이다.

고용창출투자세액의 경우 기대했던 만큼 세출에 대한 효과가 크지 않았다. 실제 이 법안 시행 시 노동집약적 투자를 유발하는 것이 아니냐는 측면도 있었다. 하지만 현재 정책방향이 고용창출형으로 나가야하는 상황이며, 이에 따라 고용에 따른 추가공제를 올리는 방향으로 정비하고자 고민하는 것이 정부의 입장이다.

세금우대종합저축의 경우 총 114조원의 저축 잔액을 보유하고 있다. 이는 세제지원제도인지도 의심스러울 정도로 큰 규모이다. 그래서 세제지원저축제도의 선택과 집중에 대한 기본적인 생각을 가지고 접근하고자 한다. 하지만 세금우대종합저축의 대상이 워낙 많아 정치적인 문제도 함께 가지고 있어 쉽지 않다.

신용카드 매출 세액공제의 경우 신용카드 가맹에 따른 매출 수수료 보전을 위해 세액혜택을 주는 것이다. 이 혜택을 보는 대상은 주로 영세업자로 음식과 숙박업자가 대부분이다. 대상이 많은 관계로 정치적 문제에 부딪혀 대상규모를 줄이는 것은 쉽지 않다. 근로자에 대한 감면은 자영업자에 대한 역진성 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 문제를 고려해 반영할 생각이 있다.

중고차 부가가치세 의제매입세액공제제도는 마진과세도입여건이 어떻게 되는가가 이슈가 되고 있다. 병행을 하자는 의견이 있는데 사실 수출이나 수입에는 의제매입세를 그대로 유지하고 나머지는 마진과세를 하는 두 방향을 두자는 의견이다. 하지만 이 방법의 경우 행정비용이 많이 들기 때문에 실질적으로 효율적인지 문제가 제기될 뿐만 아니라 높은 시민의식

이 필요하다는 것이 정부의 입장이다.

조합법인 과세특례의 경우 조합법인의 활성화라는 긍정적 측면을 가진다. 하지만 하나의 과세특례화는 경계해야 한다. 대규모로 기업화된 조합이 들어오는 것은 문제가 된다.

R&D 비용 세액공제는 우리나라가 세계에서 가장 큰 효과를 거두었다고 자평한다. 앞으로 어떤 방향으로 나아갈지는 현재 고민 중이다.

일몰이 없는 제도가 비과세 중 큰 부분을 차지하는 것으로 나타났다. 실제적으로 항구화되어 기득권화되어서 줄이기 어려운 측면도 있다. 새로운 기준의 조세 체계 내에서 항구화될 필요가 있는지 검토할 필요가 있다.

세금우대종합저축, 저소득층에 대한 지원효과 미미해

성명재/홍익대학교 경제학과 교수

비과세·감면제도라는 것은 간단한 것 같으면서 복잡하다. 조세지출제도가 옳은 방향으로 운영되고 있는지 파악하기 어려운 점이 있다. 개인적으로 이 복잡한 문제를 간단하게 살펴보기 위해 법 형식적인 측면(정치경제학적 측면)의 조세지출과 실제적인 의미·경제적 의미의 조세지출로 구분하여 생각해 보았다.

정부의 정책으로서, 비과세·감면 정책은 후자보다 전자의 측면을 통해서 의미를 부여하는 경우가 많은데, 오늘은 후자의 측면, 실제 경제적 의미의 조세지출을 되짚어 봐야 한다고 생각한다. 그래서 오늘 세 가지 부분에 대해 이야기 하려고 한다. 우선 비과세·감면제도에 대한 이론적 정의·기능에 대한 것과는

번째로 기존의 조세지출이라는 개념을 다른 각도에서 접근해 보고, 마지막으로 공청회 발표내용 중 조세지출 개선방안에 대한 개인적인 견해를 말하겠다.

비과세·감면제도가 왜 필요한지를 생각해 보면 시장실패나 정부의 실패가 있을 때 이를 보완하기 위해 조세지출제도를 운영한다고 생각한다. 예를 들면 긍정적인 외부성(外部性)을 가진 경제활동에 대해서는 비과세·감면제도를 통해 이를 지원해 주는 경우가 있다. 예를 들면, 경제적 효과가 큰 투자나 사업이 초기 비용이 높아 진입장벽이 있을 때에 ‘문턱효과’를 넘기 위해 지원해 주는 경우가 있다. 그리고 정보의 비대칭성에 의해서 문제가 발생한 경우, 이를테면 탈세를 예로 들 수 있다. 탈세는 소득을 버는 사람과 정부 당국 사이에 정보의 비대칭성으로 인해 발생하며, 이러한 경우가 있을 때에 파생적으로 발생하는 조세부담의 불공평 등의 문제를 완화시키기 위해 비과세·감면제도를 사용하기도 한다.

공청회 발표내용을 보면, 조세를 통해서 문제를 해결하기 위해 각계각층에서 많은 비과세·감면제도를 요구하고 있고 국회에서 상당 부분이 통과되고 있다고 한다. 이로 인해 왜곡현상이 나타날 수 있고 ‘이를 해결하기 위해 어떻게 대응할 것이냐?’라는 문제도 발생 할 수 있다. 또 다른 문제는 정부의 실패와 관련이 있는데, 정부의 실패라는 것은 잘못된 정부 운영으로 발생하는 것이 아니라서 기능적으로 접근하기 어려운 부분이 있다. 저소득층에 대한 지원과 같은 문제를 완벽하게 해결할 수 있는 정부는 없다. 그러한 의미에서 비과세·감면제도를 되짚어 볼 필요가 있다고 생각한다.

비과세·감면의 적정성을 논하기 위해서는 비과세·감면의 취지 및 목적, 효과 등을 골고루 감안해 평가를 한 후에 지속, 도입 및 폐지 여부를 결정하는 것이 좋다고 생각한다. 하지만 현실은 정치경제학적 의미에서의 강력한 조세저항, 기득권의 반대 혹은 도

입 지지의사 표현과 같은 정치적인 힘에 의해서 비과세·감면제도가 본래의 취지와는 달리 운영되는 경우도 상당히 많은 것 같다. 실제로 일몰제가 도입되고 있지만 일몰제도가 적용되는 비과세·감면제도가 전체의 약 37% 수준이며, 일몰제도가 적용되지 않는 경우는 약 63% 정도다. 일몰제를 적용한 것은 일종의 '문턱효과'를 넘기 위해 한시적으로 지원하는 것이 바람직하다. 이는 여러 가지 이유로 제도 도입을 거부하지 못 하는 경우에 한시적으로 도입을 하기 위한 것이다. 그러나 일몰이 도래하면 폐지되어야 하는데도 제도가 지속되는 경우도 많이 존재한다. 이러한 경우, '긍정적인 외부성이 항구적으로 지속되기 때문에 항구적으로 지원을 해줘야 하는 것인지?' 아니면 '문턱효과를 넘기 위해 한시적으로 운영해야 하는 것인지?'에 대한 물음을 객관적으로 평가해서 제도의 존속·폐지·정비 여부를 결정해야 한다.

이론적인 측면에서 한 가지 더 말씀드리자면, 비과세·감면제도의 효과성 혹은 개선방안을 논할 때에 흔히 감면 규모에 대해서 많이 이야기 한다. 실제로 감면 규모도 중요하겠지만 그보다 '과연 이 비과세·감면제도가 적정한 것인지?'에 대해 판단함에 있어서는 '제도 취지나 목적에 맞춰서 얼마나 효과가 있었는지' 또는 '앞으로 얼마나 효과를 낼 것인지'에 대한 계량화된 지표가 제공되어 이를 근거로 판단하면 좋을 것으로 판단된다. 물론 이를 위한 연구가 어려운 것이 사실이다. 그래도 당장은 어렵지만 계량화된 수치로 평가된 결과를 비교할 수 있는 방법을 연구하는 기초연구도 필요하다고 생각된다.

그럼 이러한 이론적 논의하에서 몇 가지를 말씀드리고자 한다. 발표자료를 보면, 대기업·고소득층보다 중소기업, 서민·중산층 등에 대한 지원비중이 더 높다고 하였는데 각 항목별 또는 2014년 일몰도래 항목별 분포는 어떤지 알 수 있으면 더 좋은 정보가 될 거라 생각된다.

그리고 근로자 지원과 관련된 비과세·감면 규모가 작년('13년) 잠정치, 올해('14년) 전망치를 10.7조원으로 전체의 31.8%라고 서술하면서, 필요경비 지원, 자영소득과의 형평 제고를 주된 목적으로 지목하였다. 그 목적이 만약 필요경비성 지원이라면 조세감면으로 보기보다는 비용에 해당하는 것이므로 표현이 맞는 것인지 의문이 들며, 만일 옳은 표현이라면 과감하게 기준조세체계하에서 비용으로 공제해 주는 방향으로 재정비하는 것이 바람직하다고 생각한다. 자영소득자들의 과표가 많이 양성화된 상황에서 근로소득자에 대한 수평적 형평 차원에서의 공제를 많이 해주는 것이 옳은 것인지 의문이 든다. 만약 비용공제적 성격을 지닌 항목이라면 공제를 지속하되 단순히 형평성 측면이라면 축소·폐지가 바람직하며 또는 자영업자에게도 전격적으로 공제를 확대 적용해 주는 방안에 대한 검토도 필요하다. 구체적으로 말하자면, 이미 자영사업자들의 과표양성화가 크게 진전되어 일부에서는 근로소득자에 비해 역차별적인 현상도 나타나면서 추가적인 과표양성화가 지체되는 한 요인이 되고 있으므로 역차별 현상이 없도록 사업소득에 대한 공제 등 조정이 필요하며, 아울러 우리나라의 근로·종합소득세의 실효세율이 선진국에 비해 상당히 낮은 만큼 전반적으로 실효세율 수준을 현실화한다는 관점에서 일몰적용이 되지 않고 있는 소득세 관련 비과세·감면에 대한 전반적인 범위 재정의·지정 및 실효세율·과세자 비율, 면세점 수준 등 전반적인 방향성 등에 대한 근본적 재검토 혹은 축소가 필요하다고 생각한다.

마지막으로 세 번째는 오늘 발표내용 중 정비방안에 대해서 논의하려고 한다. 나머지는 발표내용과 거의 비슷하여 세금우대종합저축에 대한 내용만 말씀드리면, 원칙적으로 폐지를 찬성하며 이왕이면 빨리 폐지하는 것이 좋다고 생각한다. 왜냐하면 세금우대종합저축의 목적 중 하나가 저축장려도 있지만, 실제

로 이자소득을 전면적으로 종합과세하기에는 금융시장 충격 등 경제 여건이 좋지 않은 어려운 상황이므로 간단하게 원천 분리과세를 하였고, 그런 과정에서 불공평이 발생하기 때문에 이를 완화하기 위한 것도 세금우대종합저축에 대한 과세특례가 도입된 목적 중 하나라고 생각된다. 그러나 실제로 예탁·소득수준을 기준으로 세금우대 혜택을 받는 사람의 적용범위를 정한 것이 아니기 때문에 저소득층에 대한 지원효과는 굉장히 미미하다. 특히, 소득지원이 절실한 계층은 저축을 할 여력이 없으므로 소득 재분배 효과는 없을 거라고 생각한다. 요즘 이자율 수준이 낮아 세금우대로 인한 저축장려효과가 크므로 폐지할 경우 부작용이 있겠지만 세금우대의 절대수준은 상당히 낮은 지금이 동 제도를 축소·폐지할 수 있는 최적기인 것으로 생각된다.

안선설비투자세액공제 일몰 연장 및 대상 확대 필요

송원근/전국경제인연합회 경제본부장

'13년 일몰도래 44개 제도 중 32개를 폐지·축소하며 높은 비과세·감면 정비율을 보였으며, 특정 집단의 부담을 증가시키는 방향으로 정비되어 아쉬움이 있다. '13년 세법개정으로 비과세·감면제도 23건이 폐지되었으나, 각종 경제대책 등을 통한 세제지원 21건이 신설되면서 전년 대비 2건의 축소효과에 그쳤다. 지속적으로 증대되는 조세지출의 관리를 위한 제도적 장치로 조세지출 평가를 통한 비과세·감면 정비는 중요한 과제이다. 하지만, 법인세 부담 대비 공제감면 비율이 중소기업 24%에 비해 대기업 12%로

약 2배 높음에도, 공제·감면 폐지와 규모별 공제율 차등으로 대기업의 부담만 가중되고 있다.

어려운 경기상황에도 불구하고 복지재정과 경제혁신 3개년 계획 지원을 위한 세입확충이 필요해 작년에 이어 기업부담을 증가시키는 방향으로 정비될 우려 있다. 실제 올해 경기상황은 국가적 재난으로 인한 소비 축소 및 원화강세로 인한 수출 부진으로 경제성장률의 '상고하저'가 우려되는 상황이다. 또한 정부는 '14~'15년 세법개정을 통해 약 3조원을 추가적으로 마련할 계획을 밝힌 가운데, 올해는 경제혁신 3개년 계획 수행 지원을 위한 추가 재원마져 필요한 상태이다. 이러한 상황에서 올해 53개의 비과세·감면이 일몰 예정인 가운데 고용창출투자세액공제의 기본공제율을 대기업에 대해서만 없애겠다는 일부 의견이 있어 기업부담 가중이 우려된다.

올해 비과세·감면은 꺼져가는 경제성장 동력 확보를 목표로 기업의 투자이익을 고취시키기 위한 투자여건 확충을 위한 방향으로 정비되어야 한다. 고용창출투자세액공제 기본공제는 기업의 투자를 촉진하는 기능이 있으므로 경기가 좋지 않은 상황에서 기본공제율을 줄이는 것은 옳지 않다. 또한 경제전망상 비과세 감면 정비는 부적절하다. 현재 외수 경기 부진으로 한국 경제성장에 대한 부정적 전망이 커지고 있으며, 이를 반영한 민간연구소들은 올해 경제성장률을 잇따라 하향 조정하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 정책 측면에서도 경제활성화를 위한 기업들의 투자와 일자리 창출 장려에도 불구하고, 전체 기업 투자의 95%를 차지하는 대기업의 공제를 없애는 것은 정책 간 모순이다. 그리고 매년 대기업에 대해 기본공제율을 줄여왔는데, 이로 인한 경제적 파급 효과 및 부작용에 대해 검증한 이후 기본공제율 축소 여부를 결정해야 한다. 기업부담의 급증 측면에서도 문제가 된다. '13년 세법개정으로 비과세·감면 축소, 최저한세율 인상, 지방소득세 부담이 가중된 상황에서 대기업의 기본공

제 폐지는 연간 약 2천억원의 부담이 급증된다.

R&D 세액공제 공제율 및 공제대상을 현행대로 유지할 필요가 있다. 실패 확률이 높고 지속적 투자가 필요한 R&D 특성상 대기업이 주도하는 것은 자연스러우며, 당기분 방식에 이은 증가분 방식 공제율 축소는 기업의 R&D 투자 부담을 증가시킨다. R&D 세액공제의 대기업 수혜비율이 63%로 높은 이유는 대기업의 절대적 투자액수가 크기 때문이며, R&D 투자액 비율 대비 공제세액 비율은 중소기업이 대기업보다 높다. 특히, 매출액 상위 5개 기업의 R&D 지출은 전체 기업 R&D의 40% 이상을 차지하고 있어, R&D 세액공제를 대기업들이 많이 받는 것은 당연한 것이다. 또한 R&D 인건비의 전담요원 한정은 R&D 활동이 단순히 연구전담부서 인력만이 할 수 있다는 프레임에서 접근한 것으로 이는 기업 현실을 반영하지 못한 것이다. R&D 활동은 연구전담 직원뿐 아니라 기업 구성원 모두가 교육훈련을 통해 기업 내 창조 활동에 기여할 수 있기에 R&D 기여의 직접·보조 인력 구분은 어려운 측면이 있다. 뿐만 아니라 OECD 대다수 국가에서 R&D 지원을 일반적인 조세지원제도로 점차 확대하는데, 우리나라만 줄여나가는 것은 장기적으로 옳지 않다. 예를 들면 미국·일본·프랑스·노르웨이 등이 R&D 조세지원을 영구화하고 있으며, 기업 규모별 차등 없이 총액에 대해 10~30%까지 공제를 해주고 있다. R&D 투자는 유형자산 투자보다 11.6배 높은 고용 창출효과가 있으며, R&D 투자가 1조원 감소하면 고용이 1만 6천명 감소할 수 있어 지속적으로 장려해야 한다.

안전설비투자세액공제에 대해 일몰 연장 및 대상 확대를 할 필요가 있다. 최근 안전경영에 대한 기업들의 관심이 커지고 안전관련 투자가 확대되고 있는 만큼, 안전경영 강화를 위한 유인책으로 조세지원을 존속시켜야 한다. 기업들의 안전관련 투자에도 불구하고 공제 대상이 협소하기 때문에 공제 금액 및 활용률

이 낮아, 공제대상 시설·장비 확대 및 노후시설의 개·보수 지원을 할 필요가 있다. 여러 투자세액공제 제도 중 안전설비투자세액공제에 대한 비중은 0.2%로 가장 낮으며, 이는 특정 산업을 지원하는 의약품보전시설투자 공제의 지원수준이다. 전경련에서 조사한 600대 기업 설문(212개사 응답) 결과에서도, 응답 기업의 60% 이상이 안전설비에 투자했음에도 불구하고 안전설비투자세액공제를 받은 경험이 없다고 응답하였다. 특히, 화학물질관리법 시행('15년 1)에 따라 화학물질 취급시설에 투자하는 기업에 대해서도 세액공제 적용 확대를 통해 기업의 자발적 안전관리 강화를 유도해야 한다.

법인지방소득세 부담 완화를 위한 세액공제·감면 배제에 대한 예외도 마련해야 한다. 법인지방소득세에 대한 기존의 세액공제·감면이 전면 배제되면서 16만개 기업에서 9,500억원 이상의 세부담이 급증하게 된다. 이는 지방소득세 개정을 위한 정부 계획 발표 이후 3개월 만에 개정되면서 이해당사자의 의견 수렴 기간이 부족하였으며, 법인의 세부담 논의가 부족하였다는 점에서 아쉽다. 또한 기업의 지방소득세 부담 급증을 완화하기 위해 지역일자리 창출관련 공제 등 파급효과가 큰 세제지원 및 입법 미비사항에 대한 보완이 필요해 보인다. 기업들은 이월세액공제 29.7%, 외국납부세액공제 29.6%, 고용창출투자세액공제 27.7% 순으로 법인지방소득세 공제·감면에 반드시 포함되어야 할 항목을 선정했다. 특히, 이월세액공제는 법인지방소득세 공제를 투자계획에 이미 반영했던 기업들의 예측가능성을 떨어뜨리기 때문에 부칙 마련을 통해 조정해야 한다.

정리하자면, 비과세·감면은 각 제도의 효과성을 따져서 정비해야 하며, 중장기적으로는 비과세 감면 축소에 따른 최저한세율의 인하 및 폐지를 검토해야 한다. 대기업이라서 안 된다는 정치적 논리는 납세자의 정부 정책에 대한 신뢰를 약화시킨다. 또한 최저한

세율은 지나친 비과세·감면으로 낮은 조세부담을 방지하기 위한 제도이기 때문에 비과세·감면이 축소·폐지된다면 최저한세율도 인하·폐지되어야 한다. 마지막으로 지방세감면도 안전행정부 자체적으로 관리할 것이 아니라 국회에 개정안을 제출해서 검토도 받고 이해관계자와 의견도 수렴하는 등 공개적 절차를 마련해야 한다. 국세의 경우는 이해관계자 의견 수렴 및 국회의 공개 검토과정을 거치는데, 지방세의 경우 이해관계자의 의견수렴도 하지 않고 국회에 자료 제출도 하지 않고 있다. 지방세감면 정비를 한 부처에서 통제하고 관련 자료를 내부 자료로만 활용할 것이 아니라, 국민모두에게 정비 절차 및 관련 자료를 공개해야 투명성이 제고될 것이다.

중소기업투자세액공제 비율 확대 방안 검토해야

신상철/중소기업연구원 선임연구위원

최근 5년 동안 감면효과는 주로 대기업에서 발생하였다. 최근 5년 동안 중소기업이 차지하는 비중이 2008년 33.3%에서 2012년 18.7%(법인세 감면 기준)로 떨어진 것으로 나타나, 최근에 취해진 감세 효과는 대부분 대기업(『국세통계연보』에서 일반기업)에서 그 혜택을 보고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이에 고용의 90% 정도를 차지하는 중소기업에 실제 도움이 되는 감면 제도가 설계되기를 기대해 본다.

중소기업의 성장 기반을 강화하는 연구·인력개발비 등과 같은 항목을 항구화하는 방안도 검토할 필요가 있다. 미국의 경우, R&D 비용 감면을 30년간 연장해왔으며 캐나다, 프랑스, 일본 등은 이미 항구화하고 있다.

또한 고용창출 및 유지를 지원하는 감면제도가 필요하다. 첨단산업의 비중이 커질수록 산업의 투자와 고용의 상관관계가 떨어지는 추세가 나타나고 있다. 뿐만 아니라 기업의 평균 종업원 수는 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 상황에서 고성장기업(가젤기업)의 지속적 성장 지원을 지향할 필요가 있다. 따라서 고용창출투자세액공제의 보완이 필요하고, 중소기업에 대해 중소기업투자세액공제 비율을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

중소기업특별세액감면은 중소기업의 경영안정과 성장을 촉진하는 주요 세제로, 차제에 기준조세체제로 흡수하여 항구화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

조합법인에 대한 법인세 과세특례에 관련해서는 중소기업협동조합이 공동구매·판매·운송 등을 주로 영위하는 자조조직 형태로 운영되는 점을 감안할 필요가 있다.

신용카드 매출세액 공제의 경우 주된 업종이 음식·숙박업으로 구성되어 있다. 따라서 사업자의 낮은 생존율, 실질 부담효과, 세수효과 등을 고려하여 충격을 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기업에 대한 R&D 투자 세제혜택 늘려야

안현실/한국경제신문 논설위원

전국경제인연합회 송원근 경제본부장님과 의견이 많이 일치한다. 그런 부분을 제외한 나머지에 대하여 몇 가지 말씀드리려고 한다. 비과세·감면제도 정비에 대해서 이야기하자면, 우선 원칙이 흔들린다는 지적을 하지 않을 수 없다. 목적을 세입기반 확충에 두는 순간 비과세·감면 정비의 기본 원칙들은 뒤죽박

죽이 되고 만다. 감면실적이 많은 제도, 그리고 이와 관련된 수혜자가 세입을 줄이는 주범으로 인식될 수밖에 없다. 결국 '본질의 문제를 벗어난 상황이 아닌가?' 라는 생각이 든다. 게다가 「경제혁신 3개년 계획」에 들어 있는 비과세·감면제도 부분은 무슨 성역인양 취급되다 보니 도대체 원칙이라는 게 있는지도조차 모를 지경이다. 오늘 주제 발표에서 현 정부 들어 비과세·감면제도 정비율이 약 70%대라고 하지만 앞으로 3년, 4년 후에는 결국 이전 정부와 비슷한 수준으로 돌아갈 공산이 크다. 혼란만 초래한 채 말이다. 뭔가 첫 단추부터 잘못됐다는 느낌이다.

그러다 보니 제도별 개선방안도 무리한 점들이 적지 않다. 우선 고용창출투자세액공제의 경우 정부 스스로 논란을 자초한 측면이 있다. 앞서 토론자 분들의 말씀과 같이 '중소기업·대기업에서 활용도가 높은 제도를 3년 전에 왜 폐지를 하였는가?' '해당 비과세·감면제도를 대체해서 도대체 나아진 점이 무엇인가?' 하는 의문이 든다.

연구개발관련 조세특례 개선방안도 동의하기 어려운 부분이 있다. '대·중소기업 간의 불평등이 있다' 또는 '대기업에 집중되었다'는 표현 자체가 적절한지 의문이 든다. 연구개발 세제혜택의 총량 한도가 사전에 정해져 있어서 대기업이 많은 혜택을 봄으로써 중소기업에 돌아가는 혜택이 줄어든다면 또 모르겠지만 그런 것도 아니지 않은가. 오히려 대기업에 비해 중소기업의 공제율을 더 높게 설정하여 같은 비용을 연구개발에 투자하면 중소기업이 더 많은 혜택을 받을 수 있도록 제도가 설계되어 있다. 이러한 상황에서 '대·중소기업 간 불평등'이라는 표현이 합당한가. 정치권에서 이 문제를 형평성의 문제로 몰아가는데 법인세 및 연구개발투자 규모 등을 종합적으로 고려하면 이런 식으로 몰아가는 것은 이치에 맞지 않다. 이런 잘못된 인식부터 바로 잡아야 한다고 생각한다.

오히려 문제의 초점은 다른 데 있다. 우리나라 세제

공제 방식에는 당기분 방식과 증가분 방식이 있다. 오늘 주제 발표에서도 대기업은 증가분 방식을 선호하고 중소기업은 당기분 방식을 선호한다고 하였다. 이는 경제주체가 자신에게 유리한 방식을 선택한 것이라고 생각한다. 이와 관련해서 흥미로운 사실은 2002년도에 우리나라 대기업의 평균 R&D 투자규모가 100억원대 정도였는데 2007년도에는 200억원대 정도, 2012년도에는 300억원대로 각각 증가했다. 이처럼 대기업은 5년마다 증가하는 추세가 확실하게 보인다. 하지만 중소기업은 지난 10년 동안 R&D 투자규모가 5~6억원대이며, 그마저도 과거 6억원대에서 5억원대로 줄어든 것으로 알고 있다. 이러한 현상의 발생 원인을 세제혜택과 관련하여 유추해 본다면, 논리적 비약이 있을 수 있지만, '대기업에서는 증가분 방식이 유용하게 작동한 것이 아닌가? 그리고 중소기업에서는 당기분 방식이 R&D 투자규모를 정체되게 만든 것이 아닌가?' 라는 생각이 든다. R&D 세제혜택의 기본적인 목적은 연구개발투자는 긍정적인 외부성이 있다는 가정하에 민간이 더 많은 투자를 하도록 자극하는 것이다. 그렇다면 투자 증가에 더 많은 세제혜택을 주는 게 맞다. 대기업에는 세제혜택이 유효하게 작동한다고 볼 수 있지만, 중소기업의 경우는 더 높은 공제율에도 불구하고 세제혜택이 목적에 맞게 작동하지 않고 있다. 대기업의 증가분 방식 세액공제율을 줄이겠다는 것은 위험한 발상이다. 오히려 중소기업이 증가분 방식을 선택하도록 당기분 방식의 공제율을 낮추고 증가분 방식의 공제율을 높이는 게 옳은 방향이다. 대기업, 중소기업 모두 연구개발 투자를 더 늘릴 수 있도록 유도해 나가야 한다.

그리고 연구전담인력에 대한 의견이다. 연구전담인력 구분이 어렵다는 점 말고도 또 다른 문제점이 있다. 현 정부에서 창조경제를 강조하는데 왜 결과물이 없느냐는 말을 많이 한다. 그 이유가 뭔가. 결국 R&D 기획 및 사업화에 문제가 있는 게 아니냐는 얘기다.

R&D 기획 및 사업화는 연구전담인력의 전·후 단계에 존재하는 인력에 의해 이루어지고 있다. 이들의 역할이 중요하다면 연구전담인력이 아니라는 이유로 세제혜택에서 밀어내면 되겠는가. 문제가 있다.

마지막으로 연구개발관련 세제혜택 조정 문제는 정부의 직접적인 연구개발 예산 지원의 효과성과 맞물려 생각해야 한다는 점도 말씀드리고 싶다. 정부의 R&D 예산 규모가 16~17조원 정도라고 하지만 도덕적 해이 문제로 인해 많은 논란이 있다. 정부가 R&D 예산을 기업에 직접 배분하는 게 얼마나 유효한지 의문이다. 차라리 기업이 자신의 자본을 이용하여 R&D 투자를 하는 것은 분명한 동기라도 있다. 그런 점에서 비과세·감면제도가 정부의 직접지원 방식보다 더 유효한 정책수단이라고 할 수 있다. 시대 흐름으로 보더라도 기업 연구개발투자는 민간 주도로 가야 하는 게 맞다. 기업에 대한 정부의 R&D 직접지원 예산을 줄이더라도 R&D 투자 세제혜택은 늘리는 쪽으로 가는 게 바람직하다고 생각한다. **KIPR**



금융상품 과세체계 선진화 방안

개요

- 주 제 금융상품 과세체계 선진화 방안
- 일 시 2014년 7월 8일(화) 15:00~17:00
- 장 소 한국조세재정연구원 10층 대강당
- 진행순서
- 15:00~15:10 개회사
 옥동석 한국조세재정연구원 원장
- 15:10~16:50 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 염명배 충남대학교 경제학과 교수
 - ▶ 발 표 자 홍범교 한국조세재정연구원 연구기획본부장
 「금융상품 과세체계 선진화 방안」
 - ▶ 토 론 자 김갑순 한국납세자연합회장
 - 김원대 한국거래소 유가증권시장본부장
 - 민성기 은행연합회 상무
 - 서지원 기획재정부 금융세제팀장
 - 이철인 서울대학교 경제학부 교수
 - 장경덕 매일경제 논설위원
- 16:50~17:00 객석토론 및 종합정리
- 17:00 폐회

(가나다 순)

* 본 원고는 2014년 7월 8일 한국조세재정연구원 10층 대강당에서 한국조세재정연구원이 개최한 「금융상품 과세체계 선진화 방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>

주제발표 요약

금융상품 과세체계 선진화 방안

제1부

비과세·감면 금융상품 정비 방안

I. 논의 배경 및 현황

- 금융상품에 대한 비과세·감면제도는 과거부터 저축증대, 금융업종에 대한 지원과 업종 간 형평성, 중산층 및 취약계층에 대한 지원 등 여러 가지 정책목표에 의하여 광범위하게 시행되어 왔음
 - 변화하는 경제환경하에서 오랜 기간 지속되어 온 이들 제도의 정책목표가 현 시점에서 타당한지, 그렇지 않다면 어떻게 개선하는 것이 바람직한지를 검토할 필요가 있음
- 2014년 현재 금융소득에 대한 비과세·감면제도는 가입기간이 종료된 것을 제외하면 15개 항목
 - 2014년 조세지출예산서에 따르면 2014년 저축 지원 관련 국세감면 규모는 1.8조원 수준으로 전망되며, 이는 전체 국세감면액 33조 1,694억원의 5.3% 수준
 - 금융소득 관련 조세지출 중 조합 등 출자금과 예탁금의 조세지출 규모가 8,426억원으로 가장 크고, 노인, 장애인 등의 생계형저축에 대한 이자·배당소득 비과세가 4,184억원으로 두 번째, 세금우대종합저축에 대한 과세특례가 1,925억원 수준으로 세 번째로 많음

II. 비과세·감면 금융상품 이용 실태

- (세금우대종합저축) 20세 이상 일반인의 세금우대종합저축의 가입률은 2007년 이후 지속적으로 감소하였으나, 60대 이상의 가입률은 증가함
 - 2013년 기준 1인당 평균 예금액은 923만원이며 노인계층의 경우 1인당 평균 예금액은 1,879만원
 - 설문조사 결과, 연령대가 높을수록, 고소득자, 고자산가일수록 한도액에 근접하게 불입함
- (생계형저축) 2013년 기준 생계형저축의 총규모는 약 95조원, 가입자 약 452만명으로 1인당 평균 금액은 2,100만원
 - 총저축규모별로 보면 노인계층이 약 88조원으로 전체의 93%를 차지
 - 연령별, 개인 월소득별 및 가구 금융자산별 분포를 분석하면, 40대와 50대 가입자가 대체로 한도액에 가까운 불입액의 분포를 나타내며, 월 300만원 이상의 소득구간 응답자의 불입액 평균이 높음
 - 가구 금융자산이 3천만원 이상인 가구부터 평균 불입액이 급격히 증가
- (조합 등 출자금과 예탁금) 출자금은 2013년 기준으로 총 71조원, 가입자는 1,274만명으로 1인당 평균 출자금의 규모는 약 560만원
 - 예탁금은 총 155조원으로 가입 인원은 744만명, 1인당 평균 2,086만원
 - 연령대별로도 1인당 평균 금액은 출자금과 예탁금 모두 60세 이상의 노인층이 가장 많음
 - 협동조합의 경우 조합원보다는 준조합원의 예탁금이 압도적으로 많음

Ⅲ. 제도개선 방안

1. 중장기적 정책방향

- 현실적으로 일몰이 도래하는 다양한 상품을 일거에 정리할 수 없다면 이들 상품의 정리를 염두에 두고 일몰을 특정기한(예: 2017년)까지 동일하게 연장시키면서 필요한 보완 조치를 취하는 것도 방안
 - 이 방안에 따르면 특정기한(예: 2017년)에 금융상품에 대한 비과세·감면제도를 큰 틀에서 전면적으로 개편할 수 있음

2. 일몰도래상품에 대한 대응방안

가. 세금우대종합저축

- **<제1안>** 소득/자산 요건을 추가하는 방안: 현행 제도는 모든 성인을 대상으로 하는 반면, 소득이나 자산을 자격요건으로 추가하여 고소득자나 고자산가에게는 혜택을 제한하는 방안
- **<제2안>** 가입한도를 축소하는 방안: 현행 1천만원 가입한도를 축소하는 방안
- **<제3안>** 세금우대종합저축의 폐지: 세금우대종합저축을 폐지하고 취약계층에 대한 생계형저축 한도는 현행을 유지하는 방안

나. 생계형 저축

- **<제1안>** 60세 이상의 계층에 대해서 소득/자산 요건을 추가: 생계형저축 도입의 본래 취지에 맞게 중산층 이상 또는 고소득층은 지원 대상에서 제외
 - 장애인, 국가유공자, 기초생활수급자 등 사회적 배려가 필요한 계층에 대한 지원은 현행 유지

- **<제2안>** 60세 이상의 계층에 대해서 1인당 한도를 축소하는 방안: 60세 이상의 노인에 대한 가입한도를 현재 3천만원에서 2천만원 수준으로 축소하고 장애인, 국가유공자, 기초생활수급자 등의 가입한도는 현행 수준을 유지
- **<제3안>** 연령 기준을 높이면서 동시에 한도를 확대하는 방안: 현행 60세로 되어 있는 노인의 기준을 65세로 상향 조정하는 대신, 세금우대종합저축과 연계하여 비과세 한도를 상향 조정

다. 조합 등의 예탁금

- 현재 일몰이 2015년이므로 2015년 세법개정 시 다음과 같은 대안을 고려할 수 있음
- **<제1안>** 현행 제도 유지(2017년 이후 점진적 일반과세화): 2016년에 5%의 세율로 저율과세하고, 2017년부터 9%의 세율로 과세하도록 되어 있는 현행 제도를 유지하되, 2017년 이후에 점진적으로 일반과세하여 비과세 혜택을 폐지하는 방안
- **<제2안>** 가입대상에서 준조합원을 배제: 실제 지원하려는 농어민 조합원에 대한 혜택을 유지하고 준조합원은 가입대상에서 제외하는 방안
- **<제3안>** 가입한도의 단계적 축소: 제도를 일시에 폐지하기보다는 1차 단계에서 가입한도를 3천만원에서 2천만원으로 축소하고, 2차 단계에서 다시 1천만원으로 축소하고, 마지막 단계에서 제도 폐지함

제 2 부

파생금융상품 과세 방안

I. 논의 배경

- 1996년 우리나라에 처음으로 파생금융시장이 개설된 이래, 신금융상품이 성공적으로 정착하도록 파생금융상품에 대한 비과세정책을 유지하여 왔음
 - 이후 우리나라 파생상품시장은 급속한 성장을 이루어, KOSPI 200 옵션과 같은 경우에는 최근 연도까지 압도적으로 세계 1위의 거래량을 기록하였음
- 따라서 시장 개설 당시의 유치산업 보호론은 명분을 잃게 되어 정부와 국회를 비롯한 사회 각층에서 파생금융상품에 대하여 과세하는 방향으로 의견이 수렴되었음
 - 다만 최근의 논의는 과세를 하되, 소득세 형태로 할 것인지, 거래세 형태로 할 것인지가 논의의 중심이 되고 있음

II. 소득세 vs 거래세

- 파생금융상품에 대한 소득세 과세방안은 ‘소득이 있는 곳에 세금이 있다’는 조세원칙에 입각하여 파생금융상품거래에서 발생하는 양도소득에 대하여 과세하자는 입장
 - 현물시장에서 양도소득세가 과세되지 않는 상황에서 파생금융상품에만 양도소득세를 부과하게 되면 형평성의 문제가 있고, 차익거래가 감소하여 가격 왜곡이 발생될 우려도 있음
 - 파생상품에 투자하는 간접투자상품에 대한 과세 문제도 함께 정비하여야 함

- 거래세를 부과하게 되면 투기억제 효과가 있고, 세수측면에서 소득세보다 우월하며, 조세행정비용도 절감할 수 있음
 - 2008년 세계 금융위기 이후, 독일과 프랑스를 중심으로 유럽 11개국도 파생상품을 포함한 금융거래에 대하여 거래세를 부과하기로 하고, 2016년을 목표로 준비 중
 - 해외의 여러 사례를 보아도 거래세 부과로 인한 거래량의 감소는 심각하지 않을 것으로 예상
- 지금까지 수년간 거래세의 부과 논의가 지속되면서 거래세의 투기억제 효과가 강조된 결과, 금융당국에서 세금이 아닌 규제로 투자를 억제하고자 파생상품시장에서의 규제를 강화함
 - 2012년 옵션 거래승수를 상향조정하는 등 일련의 규제 강화조치로 파생금융상품시장의 거래가 많이 위축된 것도 사실
 - 오히려 투기억제 명분의 파생상품 규제를 규제 이전으로 다시 완화시키되, 거래세를 부과하면 파생상품시장을 다시 살리면서 세수효과도 올릴 수 있는 일거양득의 효과가 있을 것으로 예상

III. 정책 시사점

- 현재 국회 기재위 조세소위에서 파생금융상품에 대하여 소득세를 과세하는 쪽으로 큰 방향을 잡고 있는 상태
 - 중장기적으로 파생금융상품시장에서의 양도소득세 도입은 조세원칙에 부합하기 때문에 바람직함
 - 그러나 실제 도입하기까지는 조세행정적인 측면에서의 준비가 필요하고, 현물시장에서의 과세도 균형 있게 도입될 필요가 있음
 - 따라서 현물시장과 마찬가지로 일단 거래세를 먼

저 도입하고, 양도소득세는 준비 기간을 거쳐 현·선 시장에서 동시에 도입하는 것을 고려할 필요가 있음



토론 요약

모든 금융투자소득에 대한 누진적 종합과세제도 도입해야

김갑순 / 한국납세자연합회 회장 · 동국대 경영대학 교수

세금은 어느 누군가가 납부하지 않으면 다른 누군가가 그 부담을 안아야 하는 특성이 있다. 이런 까닭에 납세자들은 공평하지 않은 조세제도보다는 오히려 제비뽑기 방식으로 세금을 납부하는 것을 더 선호한다는 연구결과도 있다. 납세자의 관점에서 좋은 조세제도의 가장 중요한 요건은 공평성이다. 따라서 공평성에 영향을 미치는 조세혜택의 도입과 폐지는 무엇보다 신중하게 이루어져 한다.

오늘 발표자가 제안한 금융상품에 대한 비과세 · 감면제도가 여러 가지 정책적 필요에 따라 다양한 시기에, 다양한 종류의 세제지원이 도입되어 복잡한 양상을 띠고 있고, 그 수혜층도 매우 광범위하여 금융상품을 통한 취약계층 지원효과가 미미하며, 혜택의 많은 부분이 고소득자나 고액자산가에 돌아가고 있다는 문제점에 대해 전반적으로 동의한다. 또한 증장기적 제도개선 방향으로, 차제에 금융상품에 대한 조세지원 목적과 방향을 재정립하되, 그 중심을 저소득층의 저축률 제고, 저축률이 낮은 계층에 대한 조세지원 강화로 수직적 형평성을 제고하자는 데도 원칙적으로 동의한다.

먼저 파생금융상품에 대한 과세문제는 현재 비과세 정책을 유지함에 따라 자본시장에서 발생하는 양도차익에 대해 과세하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 옵션방식을 이용한 거래 등이 세법상의 허점을 이용한 조세회피 수단 즉 loophole로 작용하고 있는 문제가 있다. ‘소득 있는 곳에 세금이 있다’는 조세원칙의 적용을 위해서는 파생금융상품뿐만 아니라 모든 금융투자소

득에 대한 누진적 종합과세제도를 조속히 도입하는 것이 조세정의 실현을 위해 반드시 필요하다고 생각한다. 이런 차원에서 현재 국회 기재위 조세소위에서 파생금융상품에 대해 소득세를 과세하는 쪽으로 방향을 정한 것은 매우 다행스러운 일이다.

세금우대종합저축의 개정방안에 대해서는 저축유인이라는 목적에서 현행 1천만원의 가입 한도를 유지하는 것이 바람직하다. 또한 취약계층에 대한 월이자 소득 지원기능을 강화한다는 차원에서 60세 이상 노인과 장애인의 경우에는 현재의 이율을 감안한다면, 소득과 자산기준을 추가 적용하여 계약금액을 현행 3천만원에서 4천~5천만원 수준으로 증가시키면서, 3년 이상의 장기저축상품에 대해서만 혜택을 주는 방안을 제안한다.

생계형저축은 그 이름처럼 생계에 어려움이 있는 계층에 집중하여 그 이자액이 실질적인 도움이 되도록 개선하자는 취지에는 적극 동의한다. 하지만 박근혜 정부의 65세 전 국민에게 기초연금 20만원을 지급하겠다는 공약이 대폭 후퇴한 마당에 60세 이상 계층에 대해 소득/자산 요건을 추가하거나, 기초연금 수급대상 요건을 적용하여 생계형저축가입을 제한하는 것은 박근혜 정부를 선택한 유권자인 납세자에 대한 커다란 '공약 불이행 행위'라 할 수 있다. 이는 어찌 보면 후퇴한 기초연금제도의 재원을 생계형저축 지원을 축소하여 조달하겠다는 것으로도 볼 수 있는데, 정치적 선택과정의 산물인 조세제도가 이렇게 운용되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 현행 제도의 틀을 유지하거나, 제3안과 같이 현행 제도의 틀에서 65세 이상 노인에 대해서는 한도를 이전 수준인 6천만원까지 확대하는 것이 바람직하다. 한편 현행 세금우대종합저축과 생계형저축이 안고 있는 고소득계층에게도 혜택이 돌아가는 문제점은 해당 이자소득을 금융소득종합과세 대상에 포함함으로써 보완할 수 있을 것이다.

끝으로 조합 등의 예탁금에 대한 비과세와 저율과

세는 저축자보다도 특수한 성격의 예탁기관인 조합 등에 대한 지원제도의 성격이 강하다. 조합 등은 시중 은행에 비해 신뢰도, 이용편의성, 인지도 등에서 경쟁력이 약하기 때문에 과세상 혜택이 축소될 경우 예탁금잔고가 급격히 감소할 가능성이 높다. 따라서 이들 기관에 대한 정책적 지원의 방향을 유지할 것인가 여부를 중심으로 결정해야 할 문제라고 본다.

파생상품에 거래세 부과, 적합하지 않아

김원대 / 한국거래소 유가증권시장본부장

파생상품에 대한 과세를 논함에 있어서 우선적으로 고려할 사항은 세수효과와 거래위축에 따라 시장 기능이 저해되는 면이다. 세수효과를 볼 때 파생상품의 세수효과만 보는 것이 아니라 본원적 거래인 현물거래를 포함한 전체 세수 효과도 함께 고려해야 한다. 그러한 측면에서 결론적으로 파생상품에 대한 거래세 부과는 바람직하지 않다. 불가피하게 과세를 해야 한다면 소득세를 부과하되 현재의 침체된 시장상황을 감안하여 당장 과세하는 것이 아니라 시기 조정이 필요하고, 실질 과세의 측면에서 헤지·차익거래에 대한 손익을 합산할 필요가 있다.

세수효과에 있어서 파생상품 자체에 거래세 부과 효과는 미미할 것으로 예상된다. 글로벌화된 주가지수 파생상품의 경우에는 투자자들이 거래비용이 낮은 국가의 상품으로 이동하고 있다. 우리나라 파생상품 시장의 경우 거래량 기준으로 2011년에는 세계 1위였지만 현재 세계 9위로 떨어졌다. 전 세계적으로 파생상품에 거래세를 부과하는 나라는 대만밖에 없다. 글로벌 투자자들이 비용이 저렴하고 경쟁력 있는 시장에서 거래를 하고 있는 상황에서 파생상품에 거래세

까지 부과하게 된다면 우리나라 파생상품의 경쟁력은 크게 떨어지게 될 것이다.

다음으로 고려할 수 있는 것은 시장의 유동성 문제이다. 거래세 부과 시 시장의 유동성이 떨어짐으로써 헤지·차익거래의 위축이 우려된다. 헤지·차익거래와 관련된 현물 주식거래가 위축되어 거래량이 감소될 뿐만 아니라 헤지기능이 제대로 발휘되지 않을 것이다. 이러한 경우 주식거래를 이용한 개인이나 기관은 보유주식을 처분할 수밖에 없게 되고, 이에 따라 주가가 하락하고 주식시장의 거래대금이 줄어들게 되어 결국 거래세도 감소될 것이다. 파생상품에 거래세를 부과하더라도 주식시장을 포함한 시장 전체의 거래대금 자체가 줄어들기 때문에 세수는 줄어들 수밖에 없을 것이다. 이러한 상황에 대한 예로 2013년부터 우정사업본부에 대한 증권거래세 과세 조치로 주식시장의 차익거래 규모가 줄어들어 전체 세수가 600억원 정도 감소한 것을 들 수 있다.

다음으로 고려할 상황은 세수효과 외에 시장의 기능이 제대로 발휘될 것이냐는 문제이다. 거래세가 부과된다면 주로 기관투자자들이 행하는 헤지거래나 차익거래 등이 해외로 유출될 수밖에 없다. 시장의 유동성이 떨어지면 투자자가 원하는 시기에 원하는 가격으로 원하는 물량을 거래할 수 없기 때문에 투자자들은 해외의 경쟁상품으로 이동할 수밖에 없다. 고빈도 거래나 헤지·차익거래를 주로 하는 기관투자자들이 시장에서 빠져나가면 개인투자자만 남게 되고, 그렇게 되면 개인 중심의 투기시장이 될 가능성이 있다.

결론적으로 보면 거래세는 거래빈도가 잦은 파생상품에는 적합하지 않다. 파생상품의 경우에는 거래비용이 유동성에 미치는 영향이 매우 큰데, 거래세 자체가 명시적 거래비용이다. 코스피200옵션의 경우에는 거래승수 인상으로 호가스프레드가 확대됨에 따라 유동성이 2011년 대비 81%나 축소되었다. 이러한 측면에서 파생상품은 거래비용에 민감하기 때문에 소득세

가 거래세보다는 더 적합한 세제라고 생각한다. 외국의 경우 대만을 제외하고 파생상품에 거래세를 부과하지 않는 이유가 여기 있을 것이다. 유럽의 경우에는 현물에 거래세를 부과하더라도 파생상품에는 거래세를 부과하지 않는 이유는 바로 거래세가 파생상품에 적합하지 않는 세제이기 때문이다.

다음에 고려할 것은 주식시장의 거래세와 형평성 문제를 논할 수 있다. 주식시장에서 거래세를 부과하는 것은 장기투자 유도와 자본거래세의 대체효과 기능이 있기 때문이다. 주식을 매도할 경우에만 매도대금의 일부를 주식시장의 거래세로 납부하기 때문에 거래세가 부과되어도 조세저항이 없다. 하지만 파생상품의 경우에는 대부분의 개인투자자들은 손해를 볼 가능성이 있는데 시장이 침체된 시점에서 과세를 한다면 설사 소득세만 부과한다 하더라도 시장의 저항이 있을 것이다.

‘소득이 있는 곳에 세금이 있다’라는 말이 있다. 여기서 소득의 의미는 실질 소득을 의미하기 때문에 파생상품에 소득세를 과세한다 하더라도 헤지·차익거래 같은 경우에는 손익을 합산해야 하고, 손익을 미국의 ‘60 대 40 Rule’과 같이 60%는 장기로 세율을 낮게 적용하고, 40%는 단기로 세율을 높게 적용하는 등의 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

해외에서는 파생상품에 대한 거래세를 부과하지 않는 이유가 무엇인지 더 고민해 볼 필요가 있다. 외국의 경우도 조세재원 확보가 필요할 것인데 파생상품에 대한 세금을 부과하지 않는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 대부분의 국가에서 주식시장 성장의 한계를 파생상품시장 활성화 등을 통한 이익으로 커버하고 있다. 미국의 경우에는 S&P500 선물의 암묵적 거래비용 인하를 위해 거래승수를 50에서 10분의 1인 50으로 낮추었다. 부시 정부 때 이라크 전쟁 등으로 인한 세수확보를 위해 거래세 부과를 논의했었지만 EU통합과 맞물려서 EU 대비 경쟁력 제고를 위해서

거래세를 부과하지 않았다. 일본 또한 주가지수선물·옵션에 대해서 거래세를 부과하다가 대외경쟁력 확보차원에서 거래세 부과를 폐지한 바 있다. 이러한 측면에서 볼 때 파생상품만의 세수확보보다는 파생상품에서 얻는 세수와 이와 연관된 본원적 거래인 현물 거래에서 얻는 세수로 인한 세수를 전체로 따질 때 세수효과가 어느 정도인지 비교할 필요가 있다. 또한 시장의 거래 위축 없이 헤지거래나 차익거래 기능이 제대로 발휘될 수 있는지 고려해야 한다.

또한, 파생상품시장의 효율성도 고민해 보아야 한다. 효율성은 파생상품시장의 핵심적 기능인 헤지·차익거래가 원활하게 수행되느냐를 살펴보아야 한다. 기관투자자들이 이용하는 대량의 헤지·차익거래가 원하는 물량만큼 원하는 가격·시간에 제대로 체결되어야 효율적인 시장이다. 그러한 점에서 파생상품 시장에서 유동성은 아무리 많아도 지나치지 않다. 그래서 세계 각국이 암묵적 거래비용 축소를 위해 거래수수를 인하하거나 명시적 거래비용인 거래세를 부과하지 않는 것이다.

거래세 부과의 예로 대만의 경우를 언급하는데, 사실 국내 투자자 중심으로 거래되는 로컬 상품 경우에는 거래세를 부과해도 해외투자자의 유동성 감소가 크지 않다. 문제는 주가지수 파생상품과 같이 언제든지 유동성을 확보할 수 있고 그 시장의 유동성이 세계적인 경우 투자자는 거래비용이 저렴한 상품을 선택한다는 점이다. 우리나라의 경쟁상대인 일본, 중국, 미국, 유럽의 경우 유동성은 우리나라보다 더 많이 확보되어 있다. 이러한 상황에서 유동성에 큰 영향을 주는 거래세를 부과한다면 우리나라의 파생상품 수요는 해외로 이탈하게 될 것이다. 이는 1997년 IMF 구제금융 사태나 2008년 리만 사태 시에 추가하락에 대한 헤지를 효율적으로 할 수 있었던 수단인 파생상품의 풍부한 유동성이 사실상 없어지게 됨을 의미한다.

예탁금 등에 대한 세제 지원 점진적으로 폐지해야

민성기/은행연합회 상무

비과세·감면 금융상품 정비 방안을 논하기 전에 과연 현재 감면규모가 과도한지, 해외의 사례와 비교해서는 어떠한지 등을 살펴볼 필요가 있다. 2014년 조세지출예산서에 따르면 비과세·감면 금융상품의 국세감면규모는 1.8조원 수준으로 전체 감면규모 33.2조원의 5.3% 수준이다. 금융소득에 대한 세제 지원 대상이 주로 개인임을 감안하였을 때, 개인은 전체 감면액의 약 5%, 법인 등 기업에는 약 95%를 지원한 것이다. 이와 같이 전체 감면액에서 개인에게 지원한 규모가 크지 않고, 해외의 경우와 비교해서 그 규모가 과도한지 살펴보기도 전에 비과세·감면 금융상품을 정비하여 개인에 대한 세제 혜택을 축소하는 것이 시급한 과제인가에 대해서는 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다.

조세재정연구원이 제시한 각 상품별 정비 방안에 대한 은행권 의견은 다음과 같다.

세금우대종합저축의 목적은 서민 및 취약계층뿐만 아니라 만20세 이상의 거주자에게, 즉 대다수의 국민에게 저축을 장려하고 저축률을 제고함으로써 국가 경쟁력 강화를 도모하기 위한 것으로 고소득자에게 지출되는 세금 혜택을 줄이기 위한 명분으로 1천만원 한도의 세금우대종합저축 세제혜택을 축소하는 방안은 당초 상품 도입 취지에 어긋나며, '세제 지원 축소를 통한 세수 증대'라는 작은 목적을 위해 '저축 장려를 통한 가계 완충능력 확대 및 미래 성장동력 확보'라는 더 큰 목적을 포기하는 격이라고 할 수 있다. 우리나라는 가계 저축률이 수년째 낮은 수준에 머물고 있어 경제적 충격에 대한 가계의 완충능력이 부족하고 저축률 하락으로 미래 성장동력이 약화될 우려가 있는 상태이므로, 오히려 세제 혜택을 통해 가계 저축

증대를 유도할 필요가 있다.

세금우대종합저축은 2013년 말 기준 전체 계좌의 3분의 2가량이 은행권 계좌로서 관련 세제 혜택이 변경될 경우 은행권이 가장 큰 영향을 받게 된다. 이런 이유로 세금우대종합저축의 세제 혜택이 축소 혹은 폐지된다면 은행권의 자금이 타업권으로 이동하고 이로 인해 자원배분의 효율성이 떨어질 우려가 있다. 만약 세금우대종합저축의 대체상품이라고 할 수 있는 농·수협, 새마을금고 등 소위 상호금융기관의 예탁금으로 은행권의 자금이 이동한다면, 비조합원에 대한 대출 제한 등 상호금융기관이 가지고 있는 자금운용상의 한계로 인하여 전체 금융권의 자금증개 효율성이 떨어질 것으로 판단된다.

결론적으로 전 국민을 대상으로 한 저축률 제고라는 당초 취지와 맞지 않고, 업권 간 자금 이동으로 자금증개 기능이 약화될 우려가 있으므로 세금우대종합저축의 세제 혜택을 현행대로 유지할 필요가 있으며, 저금리로 인해 저축 증대의 유인이 저하되고 있는 현실을 고려하였을 때 세후 이자소득을 높여 저축을 유도할 수 있도록 2014년으로 예정된 일몰 기한 또한 연장하는 것이 바람직할 것이다.

생계형저축과 관련하여 생계형이라는 의미에 부합하도록 고령의 고액자산가에게 조세지출을 중단해야 한다는 주장의 취지에는 공감하지만, 전체 노인층에서 어떻게 고액자산가를 걸러 낼 것인가 하는 문제가 있다. 이에 연구원이 진행한 설문조사 외에 전체 노인계층의 소득 및 자산 분포, 고액자산가 노인층의 저축행태, 60세 이상 생계형저축 가입자의 소득·자산 분포 및 실제납입액을 분석하는 등 심층적인 선행 연구를 진행하여 고령의 고액자산가를 걸러 낼 정교한 소득 및 자산 요건을 도출하는 것이 필요하다. 아울러, 상품가입 시 소득 및 자산 요건을 추가하여 제도를 운영한다고 하더라도 고령의 고소득자 가입을 배제하는 행정비용이 세수 증대 효과를 상쇄하지 않도록 최대한

단순하고, 이해하기 쉽도록 제도를 설계하여 저축자의 제출 서류를 간소화하는 등 저축자, 금융회사 및 과세당국이 지출하는 비용을 최소화하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

마지막으로 조합 등 예탁금의 경우 농어민 등 조합원보다 준조합원의 비율이 더 높아져 조합원에 대한 저축 지원의 취지가 퇴색되고 고소득층에 대한 저축 지원의 성격이 강화되어 비과세혜택을 축소해야 한다는 주장에 공감하며, 2017년 이후 점진적으로 일반과세하는 방안과 가입한도를 단계적으로 축소하는 방안에 대해서도 동의한다. 다만, 가입대상에서 준조합원을 배제하는 방안은 조합원에게만 혜택을 주는 것이 본래의 도입 취지에 부합한다는 측면에서 합리적이거나, 준조합원의 개념이 없어 현행과 같이 쉽게 비과세 혜택을 받을 수 있는 신탁 및 새마을금고와 농·수협·산림조합 간 형평성 문제가 발생하고 농·수협의 준조합원이 신탁 등의 조합으로 이동할 가능성이 커 추가 세수효과도 미미할 것으로 예상되므로 이는 바람직하지 않다. 결론적으로 예탁금 등에 대한 세제 지원은 점진적으로 폐지해야 하며, 조합에 대한 지원이 필요하다면 법인세 감면 조치 유지 등 다른 수단을 통해 지원하는 것이 바람직하다.

파생상품 과세는 기존 과세체계와의 정합성을 고려해 추진할 것

서지원 / 기획재정부 금융세제팀장

오늘 공청회는 좋은 발제와 여러 가지 다양한 의견과 논점을 다시 한 번 확인하고 알게 되는 좋은 계기가 된 것 같다. 금융상품 과세제도의 선진화는 결국에는 과세제도를 정비하는 것이고 과세 정비 방향에 있

어 금융상품에 대한 과세특례 정비와 지금까지 과세되지 않던 부분에 대한 과세, 크게 이렇게 두 가지 주제로 구분된다. 그리고 발제문도 이 두 가지를 검토하고 있다.

우선 비과세 감면 금융상품 정비에 관해서 올해 세금우대종합저축과 생계형저축의 일몰이 도래한다. 금융상품의 과세특례는 발제하고 의견을 주신 것과 같이 다양한 정책목표를 가지고 있고 다양한 사람들이 관련되어 있으므로 실제 생각하는 것보다 훨씬 복잡한 문제들이 들어가 있다. 그렇기 때문에 단순한 정비보다 취약계층에 집중될 수 있도록 유기적으로 정교하게 설계가 될 필요가 있다. 이 두 가지 과세특례의 경우에는 저축자가 많이 있으므로 정부가 정비 시 유념을 해야 할 것이라고 생각을 하고 있다. 세 번째로 말씀해 주신 조합 등의 예탁금의 경우에는 내년에 일몰이 도래한다. 제시된 방안을 검토해서 내년에 비과세 일몰인 금융상품과 함께 검토할 예정이다.

파생상품과세의 경우에는 거래세 과세와 소득세 과세에 대한 논의가 계속 되고 있다. 앞의 논의 대상들은 금융상품에 대해 과세특례가 주어졌다고 본다면 파생상품은 과세가 제외되는 방법으로, 즉 다른 방식으로 지원이 있었던 것이다. 과세되지 않던 부분에 대한 과세는 시장에 큰 영향을 미칠 것이라는 우려가 있으며 이는 일면 타당한 부분이 있다. 하지만 과세제의 상태로 두는 것도 문제가 있다. 2011년 정부가 파생상품 거래세 과세에 대한 법안을 발표를 했고 그때 소득세과세도 같이 논의가 되었다. 파생상품 과세에 대한 장단점은 계속 논의 중이며 앞으로도 국회 논의 등을 통해서 과세 형평성과 기존 과세체계와의 정합성을 고려해 추진할 것이다.

자본소득 과세체계 빠른 시일 내에 정비해야

이철인/서울대 경제학부 교수

본 발표자료는 금융상품 전반에 걸쳐 시급히 개선해야 할 조세제도 분야를 소개하면서 개편방안을 모색하고 있다. 요약하자면 비과세, 감면 금융상품제도의 정비를 주장하면서 세금우대종합저축, 생계형저축, 조합 등 출자금과 예탁금에서 수혜요건을 강화하는 방안을 제시하고 동시에 파생금융상품의 과세방안으로서 양도소득세 또는 거래세 과세를 제시한 후 장단점에 대해 각각 논의하면서, 현실적 방안으로서 거래세 선도입 후 전체 금융소득에 대한 과세체계를 확정하고 양도소득세제 체제로의 이행을 주장하고 있다.

전반적으로 대부분 적절한 주장이며 오랫동안 발표자께서 연구해 온 것에 공감하고 있다. 다만, 발표자료에 국한하여 토론을 하다보면 조세의 저축 탄력성이나 거래의 탄력성 등 기술적 논의로 흐를 수 있어, 이것보다는 근본적인 논의에 대해 이야기하겠다.

제도라는 것이 사회-경제적 상황하에서 도입·정착하는 일종의 사회적 관습이라는 측면에서 다음의 점들에 대해 고려했으면 한다.

첫째, 새 정부 첫 조세개편 시의 상황으로부터 얻은 교훈을 되살려, 개별 제도의 정비 측면과 함께 전체적 구도의 측면에서 어떠한 메시지를 전달하는지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 비과세·감면 금융상품 제도의 정비에 대해 100% 공감하나, 이것이 주로 안전자산에 집중되어 온 개인 투자자들의 세부담 증가로 받아들여 지고, 아직도 많은 자본소득에 대해 제대로 과세되지 못한다는 인식이 팽배해 있다면, 이는 제도개선으로 받아들여 지지 않을 수도 있음에 대해 고민할 필요가 있다. 실제로 소규모 개방경제로서 법인세 부담이 낮을 수밖에 없는 우리나라의 정책

적 상황하에서, 법인세 관련 조세특례, 중소기업 등에 대한 각종 조세특례 등이 존재하는 동시에, 주식 및 파생금융상품에 대한 양도소득 과세의 미비 점 등을 고려하면 개인 관련 투자상품의 정상화에 대한 제도 개편 순서에 세심한 고려가 필요하다.

둘째, 경제적 상황을 고려하자면, 실질이자율보다 경제성장률이 오히려 높은 상황으로서 적어도 일시적으로라도 자본부족 상태는 아닌 셈이다. 이는 장기 경제성장모형의 관점에서 볼 때 자본의 과다축적상태를 의미하나, 아마도 금융위기 이후 한시적 “유동성의 과다 유입”으로 인한 상황이라면, 안전자산 수익률 과소 그리고 위험자산 수익률 과다상태의 가능성이 높다. 따라서 개인저축 분야에서 낮은 수익률 그리고 주식 등 위험자산에서 상대적으로 높은 수익률의 가능성이 높아, 이러한 측면에서 볼 때, 전체 금융상품 간(즉, 비과세·감면 금융상품에만 국한할 것이 아니라) 중립성 확보를 위한 정책적 노력이 요구되는 적절한 시기라고 생각한다. 조세이론의 관점에서 볼 때 노동 공급과 금융상품 전체 간에 약분리의 관계(weakly separable utility)가 성립한다면, 모든 금융상품에 대해 대체적으로 균일한 조세대우를 하는 것이 필요하다.

셋째, 금융위기 이후 자본소득에 대한 세계적 인식 변화에 따라 아마도 일정기간 과세강화 추세가 이어질 것으로 보이고, 학계 또한 2000년대 이후로 급속한 이론적 변화가 이어져 비근로·금융소득 전반에 대한 양도소득체계의 정비 요구가 커질 것으로 예상된다. 동태적 재정학이론의 급부상에 따라 자본과세 이론 또한 효율적 재분배를 위해 일정수준 과세가 정당화되는 추세이다. Piketty의 21세기 자본론의 상황과 부합하지 않을지라도, 이러한 조류에 대한 인식과 준비차원에서 자본소득 과세체계를 빠른 시일 내에 정비하고, 또한 자본소득 과세는 미래 수익률 저하에 따른 예상이 극각적으로 현재 자산가격에 반영되므로

항시 시장충격이 발생하므로, 급격한 충격을 줄이려면 도입 시기 및 방안을 사전에 공표하여 충격을 완화하는 노력이 필요하다.

넷째, 조세정책 개편을 최적자원배분과 거시경제의 안정화 측면으로 나누어 접근할 필요가 있다. 최적자원배분의 관점에서는 효율적 재분배를 위한 세수 확보기능이 우선시되므로 양도소득세 위주의 구조 정립이 필요한 반면, 소규모 개방경제로서 거시경제의 안정화 측면에서는 자산버블 및 투기 억제기능이 필요하나, 이러한 목적에서는 거래세가 보다 더 적절하다. 종합적으로 보면, 공제수준의 적절한 설정 및 개편이 필요하고, 양도소득 세율의 구조에 대한 결정 및 거래세는 경기변동적으로 탄력적으로 운용하거나 경제안정화를 꾀하는 노력이 별도로 보완되어 하며, 장기 자본소득과세 체계를 확정, 공표했으면 한다.

그리고 비과세 금융상품의 감면규모가 1.8조원인데, 이것이 외국과 비교하여 과도한 것인지 살펴보는 것이 필요하다. 이런 공제가 각 개인이 처한 한계세율에 따라 공제가 달리 받아들이는 데 있어서 역진성이 발생할 수도 있다는 지적에 대해서 세액공제형태로 일정 혜택을 부여하는 것도 검토하는 것이 바람직하다.

일반세금우대저축은 폐지, 생계형저축 한도는 유지

장경덕/매일경제 논설위원

오늘 발표한 내용 중에 앞부분에 나와 있는 비과세 감면 정비방안은 분명하게 논리를 갖추고 있고 실증적인 근거까지 갖추고 있어 자연스럽게 결론을 도출할 수 있을 것 같다. 결론적으로 비과세 감면 저축상

품은 취약계층 지원이 가장 중요한 정책목표라고 본다. 하지만 그 취지와 달리 주로 고소득 자산가들의 절세수단으로 이용되는 측면이 분명히 드러나고 있고 또한 여러 가지 편법과 부정이 광범위하게 행해지고 있기 때문에 최대한 정비하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이 문제를 풀어나가는 과정에서 조세정책 목표, 금융 산업 진흥이나 여러 가지 다른 정책 목표 사이에 충돌이 일어났을 때 원칙적으로 조세정책을 중시해야 한다고 생각한다. 그리고 모든 정책이 그렇듯이 금융상품의 조세지원도 효과가 검증된 부분에 한해서 맞춤형으로 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 생각한다.

이전 토론자인 이철인 교수님의 자원 배분 관련 논의에 대한 언급을 하고자 한다. 안전자산과 위험자산 간의 수익률 균형도 맞춰야 하지만 조세정책이 그런 부분까지 신경을 쓰면 너무 어려워진다고 본다. 금융자산 간의 수익률도 측정해야 할 뿐만 아니라 예측까지 해야 하기 때문이다. 사실 예금이 안전자산이고 주식이 위험자산이다, 이렇게 이분법적으로 이야기할 수도 없고, 이 부분은 워낙 어려운 문제라서 너무 복잡하게 끌고 가기 보다는 조세정책 목표에 충실한 것이 더 심플할 것이라고 생각된다.

지금 경제 상황이나 재정 역할을 종합적으로 생각을 해보면 바로 지금이 금융상품의 조세지원제도를 개편할 적기라고 생각한다. 지금처럼 금리가 낮을수록 이자 소득에 대한 비과세 감면 효과가 줄어들 수 있다. 이런 이유로 조세지원제도를 정비할 때 그에 따른 저항이나 혼란도 줄일 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

한편으로 보면 지금처럼 저축보다는 소비를 늘려야 할 필요가 있는 시점에서 고소득 자산가들까지 저축 장려를 위한 비과세를 할 필요가 있는가에 대해서 의문을 제기해 볼 필요가 있다. 사실 빚이 많은 가계는 빚이 많기 때문에 저축도 소비도 할 수 없다. 반면에

자산이 많은 가계는 소비를 해야 하는데 저축만 많이 하는 문제가 있다. 고소득 자산가들이야말로 저축보다는 소비 성향을 늘려야 할 계층이라고 본다면 조세지원제도도 과감히 정비하는 것이 옳은 방향이라고 생각한다. 일몰기한을 다른 상품에 대해 2017년까지 미뤄서 한꺼번에 정비한다는 의견도 있었는데 이 의견은 현실적으로 어려울 것이라고 본다. 미리 정비를 하겠다는 약속을 한다 하더라도 정권말기에 다음 대선을 앞두고 있는 시점에서 이런 정책을 과연 실행할 수 있을까하는 의문이 든다.

그래서 결론적으로 정책의 목표대상이 따로 없고 한도도 아주 미미한 일반세금우대저축을 폐지하고 대신에 생계형저축 한도를 유지하는 첫 번째 안이 가장 바람직하다고 생각한다. 또한 생계형저축의 경우에는 소득 그리고 자산요건을 추가해서 가입대상을 한정하되 3인에서처럼 연령기준을 65세로 상향조정하는 것이 좋을 것 같다.

토론자이신 김갑순 교수님께서 생계형저축이 기초연금제도 취지에서 어긋나지 않는다는 지적을 해주셨다. 하지만 거꾸로 노인 빈곤 문제 해결을 위해 정밀 타격 식으로 정책을 추진하려면 오히려 이런 세제지원은 정비하는 것이 기초연금제도에 좀 더 정합적인 방향이 아닌가 하는 생각이 든다.

조합 등의 예탁금 출자금 문제는 단계적으로 일반과세화하는 1안을 지지한다. 최근 금융시스템 건전성 감독과 관련해서 이른바 그림자금융에 대한 문제가 화두가 되고 있다. 각종 저율분리과세 상품 때문에 건전성 감독에 사각지대가 생기지 않게 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

두 번째 주제는 훨씬 복잡하고 논란이 많을 것 같다. 늘 이런 문제를 다룰 때는 여러 가지 딜레마에 부딪힐 수밖에 없다. 파생상품 과세문제를 생각할 때는 세 가지 정책목표를 같이 생각해야 한다. 파생상품의 경제적 실질과 득실을 정밀하게 따져서 최대한 공평

하게 과세하고 조세정의를 실현하는 게 하나의 목표이고, 두 번째는 현실적으로 징세와 납세 협력비용을 최소화하는 것이다. 다시 말해서 가장 효율적인 과세를 통해서 세수를 확보하는 목표가 있을 수 있다. 세 번째는 금융자본시장 그리고 금융산업을 장기적으로 아주 건전하게 발전시키는 것이 중요할 것 같다.

사실 이런 목표들은 서로 다른 세 방향으로 뛰는 토끼와 같은 것이라고 생각한다. 한꺼번에 잡기 어렵기 때문에 상충하는 목표들 사이에서 타협이 불가피하다. 발표에도 나왔듯이 논리적으로는 파생상품거래세보다는 소득세가 훨씬 더 맞는 것이다. 하지만 적어도 한국적 현실에서 주식양도차액과세가 엄청나게 큰 난제인데 이 난제를 풀기 전까지는 소득세나 거래세나 하였을 때는 거래세를 매기는 것이 최소한의 형평성과 효율성을 동시에 추구하는 길이라고 할 수 있다.

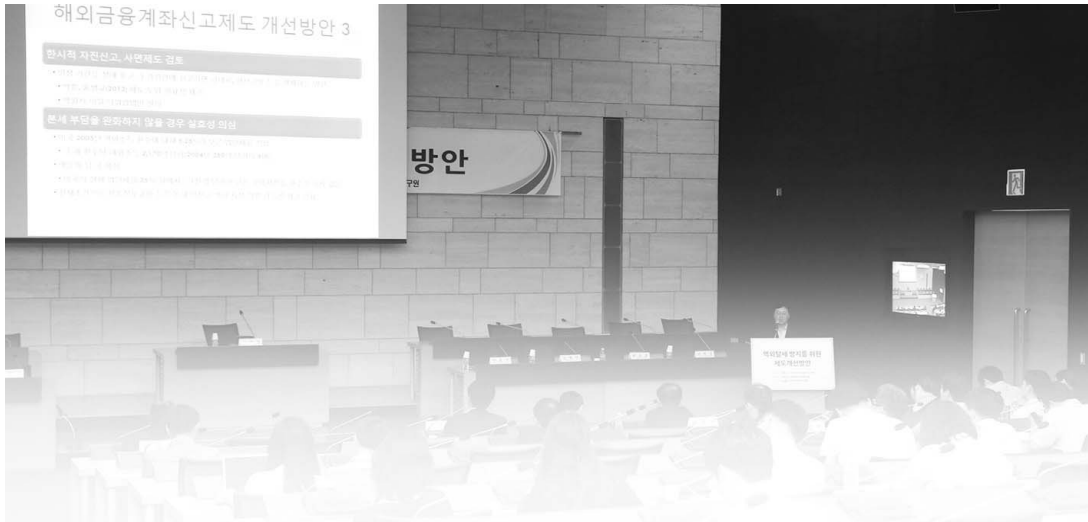
개인투자자는 헤지거래나 차액거래보다는 투기적 거래 비중이 아주 높다. 그래서 시장에 충격이 가지 않는 범위 내에서 아주 작은 세율의 거래세를 매김으로써 투기 억제 그리고 세수 증대를 동시에 기대하는 게 바람직한 전략인 것 같다. 국회에서 거래세 과세 방안을 미뤄놓고 대신 소득세로 방향을 바꾼 것은 논리적으로는 훨씬 더 맞는 것 같지만 현실적으로 볼 때 손실 이월, 공제 등 여러 가지 과세기술상의 문제도 있고 주식거래세와의 정합성 문제도 있기 때문에 실현가능성이라는 측면에서 봤을 때는 솔직히 지금과 같이 아무런 세금도 매기지 않고 무한정 미뤄놓자고 얘기하는 것밖에 안 된다.

금융당국은 파생상품거래 투기를 가능한 한 억제하기 위해서 여러 가지 규제를 강화를 했고, 그로 인해서 파생상품거래가 급감하는 추세인데 규제를 적절하게 완화하고 그 대신에 적절한 세율의 거래세를 부과하는 것이 투기억제라는 정책목표도 달성하고 형평성도 추구할 수 있는 길이라고 생각한다.

한국거래소의 김원대 본부장님께서 강력히 반대의

견을 말씀해 주셨는데 말씀하신대로 사실 파생금융 거래에서는 유동성이 가장 중요하고 그게 생명이라고 할 수 있다. 그렇지만 이 유동성이라는 것, 거래 비용이라는 것도 어디까지나 정도의 문제이다. 어차피 모든 거래가 아주 진공상태에서 이루어지는 것은 아니고 거래비용이 문자 그대로 제로인 것은 아니다. 미미하나 수수료도 있을 것이고 예탁금도 있을 것이고 여러 가지 실질적인 거래비용이 있기 마련이다. 그래서 거래세도 하나의 중요한 거래비용이 될텐데 결국은 정도의 문제이고 어느 수준에서 균형을 맞추느냐 하는 문제라고 생각한다.

그래서 파생상품거래세를 도입한다면 세 가지 조건이 필요하다고 생각한다. 첫째는 규제완화와 함께 세금문제를 논의해야 한다. 두 번째로는 처음에는 아주 낮은 세율부터 시작을 해야 한다. 마지막으로 언젠가는 주식도 양도차액과세가 될 것인데 그때까지 한시적으로만 거래세를 차선택으로 한다는 사회적 합의가 있어야 한다. KIF



역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안

개요

- 주 제 역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안
- 일 시 2014년 7월 9일(수) 10:00~12:00
- 장 소 대한상공회의소 의원회의실(지하 2층)
- 진행순서
 - 10:00~10:10 개회사
 옥동석 한국조세재정연구원 원장
 - 10:10~11:50 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 이창희 서울대학교 법과대학 교수
 - ▶ 발 표 자 안종석 한국조세재정연구원 선임연구위원
 「역외탈세 방지를 위한 제도 개선방안」
 - ▶ 토 론 자 강병구 참여연대 조세재정개혁센터 소장
 - 박 훈 서울시립대학교 세무학과 교수
 - 송원근 전국경제인연합회 경제본부장
 - 오 윤 한양대학교 법학과 교수
 - 이경근 법무법인 율촌 조세자문부부장
 - 한명진 기획재정부 조세기획관
 - 허승호 한국신문협회 사무총장

(가나다 순)

11:50~12:00 객석토론 및 종합정리

12:00 폐회

* 본 원고는 2014년 7월 9일 대한상공회의소 의원회의실(지하 2층)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「역외탈세 방지를 위한 제도 개선 방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타 내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제발표 요약

**역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안
- 과세정보 확보를 중심으로**

1. 역외조세회피·탈세의 개념과 과세정보 확보의 중요성

- 역외탈세는 국내 거주자가 국내소득을 국외로 이전하거나 국외소득을 국내로 환수하지 않고 조세회피처 등 저세율국에 쌓아 둬으로써 국내 과세를 회피하는 것을 말함
 - 엄밀하게 구분하면 법률을 위반하여 세부담을 축소하는 것을 ‘탈세’, 가시적으로 법규정을 위반하지는 않았지만 법률의 의도와는 다르게 규정을 적용하여 세부담을 축소하는 것을 ‘조세회피’라고 하는데, 본 보고서에서는 조세회피와 탈세를 포괄하여 논의함
- 역외조세회피·탈세는 사회적으로 중요한 문제를 야기함
 - 국제거래를 과도하게 확산시키는 반면 국내거래를 위축시키는 결과를 가져올 수 있음
 - 세계 각국의 세법규정을 숙지하고, 규정의 차이를 적극적으로 활용하는 데 많은 비용을 지불할 수 있는 대기업이나 고액 자산가가 유리함
 - 그 외에 여느 탈세와 마찬가지로 사회정의를 훼손하고 통합을 저해하며, 사회 전반적으로 납세 의식을 낮추고, 세수기반을 잠식한다는 문제가 있음
- 역외소득에 대한 과세의 실효성을 크게 약화시키는 가장 중요한 요인은 과세정보의 부족임

- 국내 과세는 거래 쌍방이 모두 과세신고를 해야 하므로 과세자료의 상호 대조가 가능하고, 그 외에도 다양한 제3의 정보를 활용할 수 있음
 - 납세자가 이러한 정보의 유용 가능성을 인지할 때 조세회피·탈세 유인이 크게 줄어들고 과세신고의 정확성이 제고됨
- 그러나 국제거래는 전체 거래 중 국외에서 발생한 부분에 대한 정보를 과세당국이 확보하는 데 어려움이 있음
 - 납세자가 신고하지 않으면 과세당국이 소득은 폐·누락을 파악하기 어려움

2. 과세당국 간 정보교환과 국가 간 협조

- 과세당국 간 정보교환의 가장 기본적인 방법은 조세조약의 정보교환 규정이나 정보교환협정을 통해 각 국가의 과세당국이 가지고 있는 정보를 교환하는 것임
 - OECD는 2005년에 모델조약 제26조의 정보교환 조항을 개정하여 정보교환의 실효성을 제고함
 - 자국의 조세목적상 필요 없다는 이유로 정보교환을 거부할 수 없음
 - 은행이나 기타 금융기관이 고객의 비밀 보호를 이유로 확보한 정보 제공을 거부할 수 없음
- OECD의 모델조약 개정 이후 우리나라도 개정된 내용을 반영하여 스위스, 파나마 등 조세회피의 위험성이 큰 국가들과의 조세조약을 개정함
 - 조세조약이 체결되지 않은 국가들과는 유사한 내용을 골자로 하는 양자간 정보교환협정을 체결함: 마셜제도(2012. 3), 쿡 아일랜드(2012. 3)
 - 뿐만 아니라 우리나라는 OECD에서 주도하는 다자간 조세행정공조협약에 참여하여 다른 참여 국가들과 정보교환이 가능한 상태임: 과테말라, 코스타리카

- 총 14개국과 조세조약을 개정하거나 정보교환 협정을 추진하여 정보교환이 가능한 상태이며, 16개국과 서명·가서명이 완료되어 발효절차를 진행하고 있음
- 그 외 20개국과 정보교환협정 체결을 추진하고 있음

- 한·미 자동정보교환협정(AEOI)은 정부간 정보교환의 문제를 보완하여 과세당국의 정보 확보 능력을 크게 개선할 것으로 기대됨
- 조세조약과 정보교환협정은 자국 거주자의 계좌 등에 대한 구체적인 정보를 가지고 정보를 요청해야 유용한 정보를 얻을 수 있다는 문제가 있음
- 한편, AEOI에 의하면 한국과 미국의 금융기관은 상대국 거주자의 금융계좌 정보를 상대국 과세당국에 제공해야 함
 - 특별히 요청하지 않아도 국내 거주자의 국외 금융거래 정보가 국내 과세당국에 통보되므로 납세자 신고의 정확성을 확인하고 조세회피·탈세 여부를 감지하는 데 사용할 수 있음
- 이 협정은 2015년 9월부터 시행됨
- OECD에서 2014년 말 표준협정모델을 확정할 예정인데, 표준모델이 확정되면 우리나라도 이 협정의 체결을 확산할 계획임

3. 납세자의 자발적 신고

- 과세당국이 해외소득에 대해 정보를 입수하는 또 다른 방법은 납세자로 하여금 신고하도록 하는 방법임
- 우리나라는 거주자와 내국법인에게 해외금융계좌에 보유한 자산을 신고하도록 하는 해외금융계좌 신고제도를 도입·운영하고 있음
- 지금까지는 과세당국에 쉽게 포착될 것으로 예상

- 되는 고소득자 및 대기업을 중심으로 계좌신고가 이루어진 것으로 판단됨
- 2015년 이후 한·미 간 조세정보 자동교환이 실시되고 다른 국가에까지 확산된다면 해외금융계좌 신고가 크게 증가될 것으로 기대됨

〈표 1〉 해외금융계좌 신고 현황

(단위: 명, 건, 조원)

구분	2011년			2012년			2013년		
	인원 수	계좌 수	금액	인원 수	계좌 수	금액	인원 수	계좌 수	금액
전체	525	5,231	11.5	652	5,949	18.6	678	6,718	22.8
개인	211	768	1.0	302	1,059	2.1	310	1,124	2.5
법인	314	4,463	10.5	350	4,890	16.5	368	5,594	20.3

자료: 기획재정부

- 제도의 효과성을 제고하기 위해서 미신고에 대한 처벌 강화, 신고를 유도하는 인센티브 강화 등을 통해 신고를 촉진하는 방안을 모색할 필요가 있음
- (미신고 과태료·벌금 인상) 해외금융계좌 신고와 관련된 현행 과태료·벌금 규정에 대해 과태료와 벌금을 인상해야 한다는 요구가 있음
- 현행 과태료·벌금 규정
 - 미신고·과소신고에 대해 미신고·과소신고 금액의 4~10% 과태료 부과
 - 신고의무 위반 금액이 50억원을 초과하는 경우 인적 사항 공개, 형사처벌 가능
 - 신고하지 않은 금액에 대해 자금 출처를 소명하지 못하는 경우 미소명 금액의 10%에 상당하는 과태료 부과
- 미국, 호주 등 다른 국가에 비해 우리나라는 과태료, 벌금 수준이 상당히 낮은 편임
 - 미국 과태료 50%, 벌금 25만달러 이하, 호주 25~75%의 가산세, 일본 25만달러 이하의 벌금, 프랑스 계좌당 1,500~1만달러의 벌금

- 우리나라의 현행 과태료와 벌금을 두 배 수준으로 인상하여도 미국이나 호주보다 낮은 수준임

- **(신고를 촉진하기 위한 인센티브)** 역외소득과 재산은 납세자가 자발적으로 신고하지 않으면 정보를 확보하기 매우 어려우므로, 신고기한이 지났더라도 과태료·벌금을 크게 걱정하지 않고 신고하도록 유도할 필요가 있음

- 현행 감면제도
 - 수정신고 시 과태료 감면: 6개월 이내 50%, 1년 이내 20%, 2년 이내 10%
 - 기한 후 신고 시 과태료 감면: 1개월 이내 50%, 6개월 이내 20%
- 감면율을 대폭 인상하고 수정신고·기한 후 신고를 통해 과태료를 감면받을 수 있는 기간을 연장할 필요가 있음(예, 수정신고 4년, 기한 후 신고 2년)

5. 역외탈세에 대한 제재

- **(부과제척기간의 연장)** 역외조세회피·탈세는 과세정보 획득과 적발, 입증에 어려움이 있으므로 부과제척기간을 연장하여 탈세 적발 가능성을 제고할 필요가 있음


- 현행 부과제척기간은 기본이 5년이고, 무신고의 경우 7년, 사기·기타 부정행위의 경우 10년임
 - 단, 상속증여세는 10년이 기본이고, 무신고와 허위·누락 신고, 사기·기타 부정행위는 15년, 국외 소재 재산 등은 상속·증여가 있음을 안 날로부터 1년임
- 다른 국가의 경우를 보면 네덜란드는 5년으로 되어 있는 일반 부과제척기간과 구분하여 국외원천소득에 대해서는 12년의 부과제척기간을 적용함
 - 미국, 호주, 캐나다, 중국, 남아공은 부정행위를 통한 탈세의 부과제척기간이 무제한임

- 영국은 일반적인 부과제척기간이 20년이며, 그 외 대부분의 국가들은 5~10년의 부과제척기간을 적용함

- 사기·기타 부정행위를 통해 상속세를 탈세하는 경우에 적용되는 것과 같은 수준인 15년으로 확대할 필요가 있음
 - 부과제척기간을 무제한으로 하는 국가도 있으나 소수에 불과함
 - 15년의 부과제척기간도 다른 국가들과 비교하여 짧은 편이 아님

- **(가산세 인상)** 성실신고를 유도하기 위해 무신고·과소신고에 대한 가산세를 대폭 인상할 필요가 있음

- 현행 가산세
 - 무신고 가산세: 일반적인 경우 20%, 부정행위 40%
 - 과소신고 가산세: 일반적인 경우 10%, 부정행위 40%
- 다른 국가들을 보면 가산세율이 40% 이하인 국가도 있는 반면 최고 가산세율이 100%를 넘는 국가도 상당수 있어 국가마다 차이가 큼
 - 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스위스, 터키, 영국, 남아공, 벨기에, 아르헨티나, 인도, 아일랜드: 최고 100% 이상
 - 프랑스는 최고 80%, 미국과 헝가리는 최고 75%
- 탈세를 유발하는 특정 국제거래를 명시하고 그 특정 국제거래에 따른 부정행위에 대해 현행 부정행위에 적용되는 가산세보다 상당히 높은 수준(예, 1.5배)의 가산세를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있음

 토론 요약

역외탈세 방지 위해 국가 간 정보교환협정 중요

강병구/참여연대 조세재정개혁센터 소장

2013년 체코 프라하에서 개최된 ‘유럽개발·부채 네트워크(EURODAD)’ 국제회의에서도 ‘금융거래의 투명성 강화 및 조세도피처를 이용한 역외탈세의 근절방안’이 심층적으로 논의되었다. 어떤 발표자는 조세도피처를 매개로 이루어지는 은밀한 역외금융거래를 2008년 세계적인 경제위기의 원인으로 지적하기도 했다. ‘21세기 자본’의 저자인 토마 피케티는 누진적인 자본과세를 도입하기 위해서는 국가 간 공조가 중요한 전제조건임을 강조하였다. 역외탈세의 방지는 박근혜 정부에서 추진하고 있는 지하경제의 양성화는 물론 향후 증세의 실효성을 담보하기 위해서도 매우 중요한 조치이다.

조세도피처를 활용한 역외탈세는 조세수입을 감소시킬 뿐만 아니라 조세정의를 훼손시켜 일반국민들의 납세의식을 더욱 취약하게 만든다. 더욱이 부정부패를 통해 형성된 비자금의 세탁과정에서 조세도피처가 활용된다면 이는 조세정의를 넘어 사회정의를 심각하게 저해하는 것이다.

조세도피처를 활용한 역외탈세는 상당히 복잡한 구조로 이루어지고 있으며, 조세도피처의 개념 또한 통일된 견해가 존재하지 않는다. 조세정의 네트워크의 니컬러스 색슨은 조세도피처를 ‘감세와 규제받지 않는 금융으로 무장한 채 세상을 소리 없이 파괴하는 공성의 망치들’이라 정의하였다.¹⁾ 우리나라는 「국제조세조정에 관한 법률」 제17조 1항에서 법인의 부담세

액이 실제발생소득의 15% 이하인 국가 또는 지역을 조세도피처의 판단기준으로 활용하고 있다. 보다 넓은 의미에서 조세도피처는 다양한 형태의 비밀주의 사법체제와 현격히 낮은 세율 또는 영세율을 특징으로 하고 있다.

조세도피처를 매개로 연결되는 역외체제를 이해하기 위해서는 일종의 도관 구실을 하는 중개도피처(intermediary haven)와 궁극적인 안착지인 최종도피처(destination haven)를 구분해야 한다. 케이만 군도나 버진 아일랜드 같은 전통적인 의미에서의 조세도피처는 중간도피처로서의 역할을 수행할 뿐, 그곳을 거쳐 조성된 자금은 선진 금융국가로 유입된다. 따라서 중개도피처와 최종도피처 간에 자금흐름에 대한 정보를 정확히 파악하는 것이 조세도피처를 이용한 역외탈세의 방지에 매우 중요하다.

1990년대 후반부터는 미국을 중심으로 조세도피를 위한 역내-역외시장(onshore-offshore market)이 발달하여 전통적인 역외지역의 중요성이 약화되고 있다. 예를 들면, 미국에서 텔라웨어, 알래스카, 네바다 등 일부 주정부는 유한책임회사와 자산보호신탁회사의 설립을 허용함으로써 역외의 조세도피처에서 제공하던 다양한 금융거래상의 비밀주의와 세제혜택을 제공하고 있다. 이제 기업과 고액자산가들은 굳이 전통적인 의미의 역외탈세지로 넘어가지 않고도 국내에서 기존의 조세도피처가 제공하는 것과 같은 다양한 혜택을 제공받을 수 있다.²⁾

역외탈세란 국내에서 발생한 소득을 세금도 내지 않고 불법으로 해외에 빼돌리거나 해외에서 발생한 소득을 국내에 신고하지 않는 행위들이다. 우리나라 세법은 속인주의를 채택하고 있기 때문에 국내외에서 발생한 소득은 국제청에 신고해야 한다. 단, 해외소득

1) 니컬러스 색슨(이유영 역), 2012, 『보물섬』, 부키.

2) Henry, James S., 2012, “The Price of Offshore Revisited,” Tax Justice Network.

에 대해서는 거주지국 과세원칙을 적용하고 외국납부 세액공제제도를 이용하여 이중과세를 배제하고 있다.

조세정의네트워크는 2012년 보고서를 통해 1970년대부터 2010년까지 조세도피처로 흘러 들어간 금융 자산 누적액이 최소 21조달러, 최대 32조달러에 이르고, 한국의 부자들이 7,790억달러, 원화로 888조원에 달하는 거액을 조세도피처에 숨겨두고 있다고 밝힌 바 있다.

역외탈세를 방지하기 위해서는 역외탈세행위를 적발할 수 있는 확률을 높이고, 동시에 적발 시 처벌을 강화해야 한다. 특히 탈세행위의 적발을 위해서는 조세정보에 대한 국가 간 교환협정이 대단히 중요하다. 정부는 이미 실질과세원칙, 조세도피처에 설립된 외국법인의 유보소득에 대한 배당간주, 정상가격에 의한 과세조정, 해외금융계좌의 신고 의무화, 외국과의 조세정보 교환협정 등 다양한 조치를 취하고 있다.

역외탈세를 방지하기 위한 세법상 조치에도 불구하고 여전히 조세도피처를 이용한 탈세는 다양한 방식으로 존재하기 때문에 대상자별로 차별화된 정책을 통해 제도의 효과성을 높여야 한다. 먼저 지하경제를 통해 형성된 검은 돈과 비자금을 관리하는 집단에 대해서는 국가 간 조세정보의 교환을 활성화하여 누락된 해외금융계좌를 확보한 후 역외탈세에 대한 국제청의 입증책임을 완화하거나 법인격을 부인하여 실질과세원칙을 적용해야 한다. 반면에 신고에 따르는 불이익이 신고의 걸림돌로 작용하는 집단에 대해서는 해외 재산에 대한 일제 신고기간을 실시하여 자발적 신고를 유도하는 해야 한다.

역외탈세 방지를 위해 한·미 자동정보교환협정은 매우 중요한 조치이며, 우리도 미국의 FATCA(해외금융계좌납세협력법)와 같은 제도를 도입해야 한다. FATCA는 2014년 7월 1일부터 미국의 금융회사가 미국세청에게 미국인의 계좌정보를 보고하고 원천징수 의무의 이행을 요구하고 있으며, 이를 이행하지 않는

금융회사에 대해 미국 원천소득의 30%를 원천징수하게 되는 불이익을 부과한다.

해외금융계좌 신고 기준을 낮추고, 해외금융계좌 보유 사실이나 국제거래사실을 신고하지 않은 개인에 대한 벌칙 규정을 강화해야 한다. 또한 해외에서 거래되는 부동산 및 미술품 등도 신고대상에 포함시켜야 한다. 나아가 조세도피처를 이용하는 역외탈세의 경우 과세당국의 입증이 어렵기 때문에, 당사자에게 입증책임의 일부를 부담지울 필요가 있다. 프랑스와 벨기에 등 일부 국가에서는 조세도피처에 한하여 일정한 거래에 대한 입증책임을 납세자에게 지우고 있다.

마지막으로 내부 고발자에 대한 보호규정과 차명계좌에 대한 처벌규정을 강화하여 금융비밀주의로 인한 폐단을 제거해야 한다.

해외 은닉재산 양성화 위해 획기적인 방법 필요

박 훈 / 서울시립대 세무학과 교수

1. 우리나라의 역외조세회피·탈세에 대응하는 과세제도에 대한 평가와 방향

발표자료에서, 우리나라의 이전가격 과세제도, 실질과세 원칙, CFC제도 등을 언급하시면서, 우리나라 과세체계는 비교적 선진국형 제도에 속한다는 긍정적인 평가를 하였다. 또한, 발표자께서는 OECD의 BEPS 내용을 정리하시면서, 우리나라도 BEPS 논의에 적극 참여하여, 조화로운 정책방향을 도출하는 데 기여하고, 이를 국내에 받아들여 제도화하려는 노력이 필요함을 지적하고 있다.

발표자가 설명한 6가지 역외탈세 유형은 이미 과거 성행해 왔던 것이며, 이외에도 이를 변형 및 조합한

다른 탈세 기법이 상용되고 있다. 즉, 역외탈세는 상당히 조직화된 분야이며, 과세행정이 따라가기 어려운 정도로 빠르게 발전하고 있다.

1차 세계대전 이후에는 1920년대 양자 간 조세조약을 통해 이중과세 조정하여 국제거래를 확대하고자 하는 논의가 국제조세 분야의 주를 이루었으나, 최근에는 OECD BEPS가 시사하는 것처럼 이중적으로 부과 되는 부분을 중점적으로 다루는 방향으로 전환되었다. 또한, 국제조세는 미국을 중심으로 한 주권 및 외교에 관한 문제로 해석될 수 있다. 역외탈세 방지를 위해 정보교환에 대한 국가 간 공조가 요구되는 현 시점에서 제도적 변화가 필요하다. 우리나라의 현행 선진적 제도에 보완장치를 설계해야 하며, 이때 OECD 기준을 따르면서 우리나라 실정에 맞는 제도를 고안해야 한다. 우리나라 과세행정(국세청, 관세청, 금융관련 기관의 입장)과 국내 세법판례를 고려해야 한다. 국내세법상 실질과세 원칙을 조세조약 해석에 확대 적용한 2012년 대법원 판례의 경향도 함께 고려하여야 한다. OECD 기준만 따르다 보면, 제도만 앞서 있고, 실무행정에 혼란만 초래할 수 있음을 유념해야 한다.

2. 납세자의 자발적 신고를 위한 제도적 필요성과 구체적인 입법화의 시의성 확대

자발적 신고제도의 필요성에 대해서 적극적으로 동의하나, 구체적으로 어떻게 제도화할 것인지에 대한 논의가 공청회에서 제시되어야 한다. 국제공조와 과세행정을 바탕으로 역외탈세를 추적하여 처벌하는 각종 형사 처벌규정 강화를 통해 조세정의의 실현하는 것은 바람직하다. 그러나, 해외계좌 신고제도의 경우(과거 2011년에 비하여 2013년 2배의 성과는 있었지만) 실제 해외계좌 신고를 하지 않고 있는 미신고자를 끌어내는 획기적인 방법이 필요하다. 미국과 같은 접근방식(Tax Amnesty)을 조심스럽게 도입하는 방안

을 고려해 볼 수 있겠다. 조세정의에는 반하는 것일 수 있으나, 해외계좌 신고제도를 적극적으로 활용하여 해외 은닉재산을 양성화하기 위해서는 보다 획기적인 방법이 필요한 시점이다. 단, 기간을 제한하여 한시적으로 미신고자 유인 방안으로서 고안해야 한다.

정상적인 기업 활동 고려한 역외탈세 방지 정책 필요

송원근 / 전국경제인연합회 경제본부장

역외탈세에 대한 국민적 관심이 높아진 상황에서 현행 제도수준 강화를 통해 역외탈세를 방지하기 위한 노력은 조세정책상 넓은 세원 발굴 차원에서도 필요함을 공감하는 바이다. 다만, 정책의 실효성 측면에서 고민해 보면, 세계적 금융위기 이후 역외탈세 방지를 위한 국제인식 및 국가 간 공조체계 강화 등 국제환경의 발전에 비해 우리나라의 입법체계의 발전은 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 우리나라의 세법체계의 경우 국내거래에 대한 세법체계를 갖추고 있기 때문에 내국인이 외국에 투자하는 경우, 외국에서 발생하는 소득 등에 대한 과세 문제는 세법체계 자체가 부족한 상태로 보인다. 이런 관점에서 발제문의 납세자 역외탈세 방지를 위한 다각적 방안에 대한 검토나 제도의 실효성을 강화하는 차원에서의 문제풀이 방식은 긍정적이다.

첫째로, 발제문에서 제시한 제재수준의 강화는 역외탈세자들의 기대위험을 높여 조세회피행위에 대한 억제효과를 가져올 수 있을 것으로 보인다. 인센티브(수정 신고, 감면 기간 및 감면율 제고) 확대도 자진신

고 유도의 효과를 높여 제도 실효성을 제고할 수 있을 것이라 기대한다.

다만 발제문에서는 역외탈세라는 고정된 용어만 사용하고 있는데, 탈세와 조세회피를 같은 개념으로 간주하면 안될 것으로 보이며, 서로 다른 행위를 방지하기 위해서는 각기 다른 정책이 마련되어야 할 것이다. 탈세인지 조세회피행위인지 구분이 모호한 상태에서 ‘역외탈세’라는 용어를 사용하고 일률적으로 범법행위로 간주하여 형사범과 하는 것은 동의하기 어려운 부분이다. 조세회피행위에 대해 문제제기 및 방지 방안을 마련하기 위해서는 범법 행위인 탈세와 달리 제도 개선을 통해 조세회피 방지 방안을 마련해야 할 것이다.

다음으로는 정책추진속도 완화에 대한 고려가 필요하다. 해외금융계좌 신고 대상 확대 및 미신고자의 과태료·벌금 인상에 대해서는 납세자의 납세협력비용 및 정책효과를 고려하여 점진적으로 추진할 필요가 있겠다. 타국가와 비교해서 우리나라 해외금융계좌 신고액 수준이 높긴 하지만, 해외금융계좌 신고제도의 신고기준을 갑자기 낮출 경우 납세자의 조세협력비용에 대한 부담이 증가하기 때문이다. 현재, 제도의 정착단계임에도 불구하고 지속적으로 제재가 강화되었으므로 정책효과 및 경과를 파악한 후에 과태료 및 벌금 인상이 점진적으로 논의될 필요가 있겠다. 형사 처벌에 관해서도 과태료, 벌금인상에 따른 수위 인하 및 미신고의 죄질이나 형태를 고려한 처벌기준 세분화 등의 논의가 필요할 것이다. 일괄적 형벌은 처벌대상 확대로 인해 전과자 양상의 우려가 있기 때문이다. 조세포탈 의도가 없는 단순 미신고자에 대한 형사 처분 배제 및 경감에 대해서도 검토할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 역외탈세 방지 정책의 방향에 대해 의견을 내자면, 정상적인 기업 활동을 고려하여 규정을 개정해야 할 것으로 보인다. 기업의 해외진출 중 조세

피난처에 SPC를 설립했다는 이유만으로 이를 탈세혐의가 있다고 간주하는 것은 정상적 기업 활동을 위축시킬 수 있기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있다. SPC가 탈세나 자금세탁을 위한 것이 아니라 경영상의 목적이나 필요 등 정당한 사업 목적을 법적으로 명확히 규정해 기업들이 예측가능성을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. 기업들의 해외 활동으로 거래를 하거나 절세 측면에서 했던 행동들에 대해 범죄화해 기업 경영을 위축시키거나 사회적 반(反)기업 정서를 유발시키지 않도록 해야 할 것으로 보인다. 마지막으로 역외탈세 방지의 핵심은 자본의 국내유입 촉진에 있으므로, 중장기적으로는 자본의 국내유입에 대한 납세자 부담 인하, 인센티브 마련 등 자본의 국내유입 촉진제도를 마련하는 논의가 필요할 것으로 판단된다.

‘역외탈세’라는 용어보다 ‘역외조세회피 및 역외탈세’가 적절

오윤/한양대 법학과 교수

역외탈세 문제는 정부의 꾸준한 노력이 필요한 분야이다. ‘역외탈세’의 개념은 역외거래를 이용한 세금의 탈루, 즉, 실질적인 경제활동은 국내에서 하면서 마치 역외에서 이루어진 것처럼 거래를 구성하여 형식과 실질의 차이를 이용하는 것 정도로 이해될 수 있으며, 이때 탈루되는 세금의 원천에 대한 구별은 크게 중요하지 않을 수 있다.

공연히 역외거래를 만듦으로써 세금을 탈루하는 행위를 모두 역외탈세(offshore tax evasion)라 한다면 이는 조세회피(offshore tax avoidance)를 포섭하는 것과 같다. 조세회피에 해당하는 것까지 우리나라 조

세법처벌법상의 탈세로 취급하여 사회적인 공분의 대상으로 삼는 것은 문제가 될 수 있다. 조세회피만을 목적으로 역외거래를 구성하였더라도 그것의 실체에 대해 은닉하고자 하는 행동이 개입되어 있지 않다면 포탈범으로 보는 것은 부적절하다. 따라서, ‘역외탈세’라는 용어 대신 ‘역외조세회피 및 역외탈세’라는 표현이 적절하다.

형식과 실질의 차이를 이용하는 것에는 납세주체의 위치를 인위적으로 조작하는 것도 포함될 수 있다. 즉, 개인과 법인이 거주자 규정의 적용을 회피하는 경우가 여기에 해당된다. 실질적으로 국내에서 경제활동을 영위하면서 인신(개인) 또는 본점(법인)만 국외에 두는 방법을 통해 납세자는 거주지를 선택할 수 있다. 우리나라 소득세법과 법인세법에 실질을 포섭하기 위한 규정이 있으나, 너무 개괄적이어서 실질을 제대로 포섭하지 못하거나 분쟁만 야기하고 있는 실정이다. 법률 개선을 통해 예측가능성을 높이고, 조세회피를 차단하는 조치가 필요하다. 다른 주요국의 ‘항구적 주거(permanent home)’ 규정(언제든지 기거할 수 있는 상태의 주거지가 국내에 있으면 약간의 체류를 조건으로 하여 이를 국내 거주지로 보는 규정) 도입을 고려해 볼 수 있겠다. 현행 우리나라 「소득세법 시행령」의 거소에 대한 규정도 1년을 기준으로 보는 듯하지만, 실제로는 183일을 기준으로 하고 있으며, 어느 시기의 거주자로 볼지가 명확하지 않다. 따라서, 183일 기준을 역년단위로 적용하면서, 과거 수년간의 연평균 체류 일수가 91일 이상이면 당년도 거주자로 보도록 하여, 거주자 규정 적용 회피를 방지하는 방향(미국, 독일 등의 사례)으로 개정할 것을 제안한다.

역외거래를 이용하는 자들은 상대적으로 경제적 여유가 있는 자로서 과세당국의 취약한 정보력을 악용하여 역외조세회피 및 역외탈세를 시도한다. 다국간 정보교환 협력을 통해 과세당국의 정보력을 제고하는 방안이 타당하겠으나, 납세자들은 또 다른 조세회피

처를 탐색하게 되는 결과를 초래하게 되므로 보다 근본적으로 거주자의 국외원천 금융소득에 대해 과세를 면제하는 제도를 단계적으로 도입하는 것을 병행할 필요가 있다. 해외금융계좌 신고제도에도 불구하고, 차명계좌 혹은 다단계 구조를 통해 신고망을 피해가는 경우도 많이 있기 때문이다. 미국도 FATCA라는 체적을 도입함과 동시에 FBAR 활성화를 위해 자발적 신고에 대해서는 제재의 수위를 낮추는 Tax Amnesty(당근)를 함께 활용하고 있다. 유럽 상당수의 국가도 Tax Amnesty를 활용(이탈리아나 그리스의 경우 너무 자주 사용하여 내성이 생기게 된 경향을 보임)하고 있다. Tax Amnesty는 특별한 경우에 한하여 활용되는 특단의 조치로써, 해외금융계좌 신고 독려를 목적으로 운영한다면 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이라 생각한다. 미신고자에 대한 제재조치를 강화하는 한편, 자진신고자에 대하여 한시적으로 제재 수위를 현행보다 낮추는 경과 규정적인 성격을 갖도록 Tax Amnesty를 구성해야 한다. 즉, 역외차명계좌 등을 통한 미신고자의 경우, 조세범처벌법상 ‘은닉’으로 보아 처벌하고, 자진신고자의 경우, 처벌을 면제해주는 경과규정을 고려해 볼 수 있다.

다단계 지배구조의 경우, 상위지배자가 하위지배자의 명의를 차용한 것으로 볼 것인지에 대한 실무적인 판단기준도 마련해야 할 것이다.

또한, 해외금융계좌와 함께 해외부동산 자진신고(일본사례)도 독려하여 형평성을 제고할 필요가 있다.

각종 법 위반에 대한 우려로 해외금융계좌 자진 신고 어려워

이경근/법무법인 율촌 조세자문부문장

미신고 및 과소신고자에 대한 과태료 부과 수준이 해외 주요국과 비교하여 낮으므로 이를 인상해야 한다는 발표자의 의견은 미(과소)신고자들이 직면한 현실적인 다양한 고충을 이해하지 못한 부분이 있다. 단순히 해외금융계좌 신고제도만을 고려했을 때는 과태료 인상이 타당할 수 있으나, 「외국환거래법」상의 신고제도 및 기타 각종 형법과 경제법상의 제재를 종합적으로 고려하면 현행 제재 수준이 다른 국가보다 과도한 측면이 있다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘특가법’)에 따르면, 국외로 재산을 도피했을 경우, 1년 이상의 유기징역 또는 도피액의 2배~10배에 상당하는 벌금을 부과하며, 도피액이 50억원 이상인 경우에는 무기징역, 10년 이상의 징역에 처하도록 되어 있다. 또한, 「외국환거래법」에 따르면, 미신고·미허가 외환거래 시 1년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금을 부과한다. 「조세범처벌법」에 따르면, 사기 등 부정행위로써 조세를 탈루(환급/공제받은)한 경우, 2년 이하의 징역 또는 포탈세액의 2배 이하의 벌금을 부과한다. 해외금융계좌 미신고자는 이와 같은 다양한 각종 법 위반에 대한 우려 때문에 정직한 신고가 불가능한 상황이다. 해당 금액이 적을 경우에는 과태료 경감조치가 효과가 있을 수 있으나, 그렇지 않은 경우에는 신고를 아예 포기하는 경우가 많다.

따라서 과태료 인상보다는, 한시적으로 Tax Amnesty(자진신고 사면제도)를 합리적인 수준에서 제공할 필요가 있다. 미국도 지난 6월 18일 FBAR 신고제도에 대해 파격적인 사면제도 단행한 바 있다. FATCA의 시행 직전에 사면제도를 도입하여 자진신

고를 유도한 사례이다. 우리나라도 내년부터 미국과의 자동정보교환이 시행되므로, 적절한 수준의 사면제도를 도입하기에 시기가 적절하며 호응도가 높을 것으로 예상된다.

사면제도를 도입한다면 어느 정도 수준으로 시행해야 바람직한지에 대한 논의가 필요하다. 우선 사면자체가 바람직할지에 대하여도 고려해 보아야 한다. 역외재산소득을 자진신고하면 가산세, 과태료를 감면하고 조세범 고발을 면제하는 입법안이 현재 있으나, 이 정도로 실효성이 있을지 의문이다. 또한, 지나친 사면은 부자감세에 대한 정치적 이슈 제기 및 역외탈세자의 도덕적 해이 문제가 발생할 우려가 있다. 성공적인 제도가 되려면, 높은 실효성과 국민이 수용할 수 있는 합리적인 원칙이 제시되어야 한다. 대안으로서, 역외탈세자와 국내탈세자의 형평성을 고려하는 정도의 사면수준을 제안하고자 한다. 역외탈세자나 국내탈세자에게 동일한 수준의 감면을 허용하거나, 현행법상 역외탈세자가 지나치게 엄하게 처벌되는 형사법상의 제재조치를 감면해 주는 방안이다. 즉, 「특가법」이나 「외국환거래법」상의 국외재산도피 및 해외계좌 미신고에 대한 제재(징역, 벌금)는 감면하되, 「조세범처벌법」이나 세법상의 처벌(국내탈세자에게도 적용되는)은 감수하도록 하는 수준의 사면제도라면 국민적 공감대가 형성될 수 있을 것으로 사료된다.

정리를 하자면, 적은 행정비용으로 단기간의 세수증대 효과를 얻기 위해서는, 그리고 대다수의 납세자로 하여금 자발적으로 세무신고 및 해외계좌신고를 하도록 유도하기 위해서는 해외금융계좌 및 해외재산 미신고에 대한 합리적 수준의 사면제도 도입이 필요하다.

당근과 채찍 병행으로 역외탈세 대응할 것

한명진 / 기획재정부 조세기획관

현재 정부에서도 많이 고민하고 있는 주제이다. 역외탈세는 해외 지하경제에 속한다고 볼 수 있으며, 정부는 이를 양성화함으로써(국내 지하경제와 마찬가지로) 공평과세 실현 및 세수확보를 도모하고자 하고 있다. 국내 지하경제의 경우, 작년 민간소비의 신용카드 사용률이 90%에 달하여, 과표 양성화가 진전되고 있다고 보고 있다. 이와 병행하여 국외 과표 양성화도 중요한 이슈로 제기되고 있으며, 대외의존도가 80% 이상인 우리나라로서 고민이 되고 있는 부분이다.

역외탈세의 가장 큰 문제점은 정보의 비대칭성이다. 즉, 납세자만이 알 수 있는 정보에 관한 영역이므로, 국제공조가 중요하다. 작년 국제청 역외탈세 추정액이 1조원이 넘었으며, 이는 향후 확대될 가능성이 높다. 현재 역외탈세에 대한 정부의 접근방법은 당근과 채찍을 병행하는 방법이다. 채찍으로서는 정보교환협정을 들 수 있다. 과거에는 알고 있는 특정정보만을 교환대상으로 하였으나, 앞으로 미국과 자동정보교환협정이 시행되므로 역외탈세 대응안으로 보다 획기적인 계기가 될 것으로 예상된다(미국은 70여 개 국가와 자동정보교환협정을 체결하였다). 뿐만 아니라, OECD와 G20는 early adapters group(EAG)을 대상으로 다자간 협정 모델을 통해, 자동적으로 보다 신속하게 정보를 교환하도록 하는 방안을 추진하고 있다.

당근으로는 자진신고 혜택 부여도 필요하다. 여러 가지 의견을 검토하여 세법개정안 입법예고 시 반영할 수 있도록 하겠다.

특별한 경우에 한해, 납세자에 입증책임

허승호 / 한국신문협회 사무총장

탈세 적발을 물고기를 잡는 것에 비유하여 말씀드리겠다.

물고기를 잡는 가장 원시적인 방법은 작살이었다. 훗날 그물과 낚시가 나왔다.

물고기를 눈으로 보고 추적하는 작살어업은 비용 대비 편익이 떨어져 요즘에는 거의 사용하지 않는다. 지금은 고래를 잡을 때만 작살을 쓴다. 탈세 적발에서도 작살 들고 물고기를 쫓는 방식은 효율이 떨어진다. 물론 대형 탈세에 대한 정보를 취득한 후 쫓아가 잡는 방식은 드라마틱하고 흥미진진하다. 대중의 관심을 끌고, 여론의 지지를 확보하는 데 유용하다. 작살이 어업의 주종이 될 수는 없지만 그렇다고 이를 버릴 수도 없다. 다른 방식과 병행해야 한다.

두 번째 방법이 그물이다. 물고기가 다니는 길목에 그물을 치는 것은 작살에 비해 훨씬 효율적이다. 조세와 관련해 우리나라의 전형적인 그물치기 방법은 금융정보분석원 정보에 대한 국제청의 접근권이다. 금융정보분석원은 의심거래정보는 금액과 무관하게 국제청에 통보하도록 되어 있다. 2천만원 이상의 현금 거래에 대해서도 국제청에 통보한다. 이를 통해 내국세의 탈세 혐의는 거의 포착할 수 있게 됐다.

최근 인터넷언론 뉴스타파에서 해외의 조세피난처에 개인명의 계좌를 가지고 있는 한국인 250명의 명단을 공개했고 이후 세무 당국이 이들에게 탈세혐의가 있는지 살펴보고 있다. 이 역시 그물치기에 의해 추적된 것으로, 그물의 위력을 보여준다 하겠다.

하지만 역외탈세와 관련해 현재 제대로 된 그물망이 형성돼 있다고는 보이지 않는다. 현재로 제대로 된 시스템이 구축되어 있는 것은 한국과 미국 사이의 자동정보교환협정뿐이다. 다른 국가는 사전정보를 가지

고 있어야 추적을 시작할 수 있기 때문에 아직은 제약이 많은 상태이다. 국제 간 조세협력의 형태가 과거에는 이중과세 방지 차원에서 진행된 반면, 최근 들어 세수손실 방지와 탈세 적발 차원 바뀌어 가고 있다. 이같은 추세라면 국가 간 정보교환의 여건이 점점 좋아질 것으로 보인다. 당국은 국제협력 강화를 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

가장 좋은 방법은 미끼나 떡밥으로 물고기를 모으는 것이다. 물고기가 모여들고, 또 낚시 바늘을 물도록 유인하는 것이다. 납세의무자들이 조세제도에 순응하며 역외탈세자들이 자발적 신고를 하도록 유인하도록 해야 한다. 그 방법은 발제자가 잘 정리했다고 본다.

이상의 세 가지 방법은 따로 놓면 안 된다. 탈세를 효과적으로 추적하고 근절하기 위해서는 여러 가지 방법을 창의적으로 교차할 필요가 있다.

덧붙여 몇 가지 제언을 하고자 한다. 먼저 납세자와 과세당국 간 과세분쟁이 발생할 경우 입증책임은 과세당국이 지도록 되어 있는 규정을 일부 수정할 필요가 있다고 본다. 물론 입증책임은 원칙적으로 과세당국이 지는 것이 옳다. 하지만 특별한 경우에 한하여 과세자가 입증책임을 갖도록 하지는 것이다. 특히 역외거래에 대해서는 과세당국의 정보제한, 이로 인한 정보의 비대칭성 등 때문에 납세자의 납세회피가 용이하다는 점을 고려하여 내국세에 비해 납세자에게 입증책임을 더 지우는 것이 타당할 것으로 본다. 예컨대 해외금융계좌 신고의무를 해태한 자, 역외탈세 경력이 있는 자 등에 대해서는 '불성실신고자'로 공식 지정하여 과세 분쟁이 발생할 때 입증책임을 지도록 할 수 있을 것이다.

또한 조세도피처 리스트에 포함되는 국가에서 금융거래를 하는 경우에는 해외금융계좌 신고의무의 기준을 강화해 입증책임에 대한 부담을 의식하도록 유도할 필요가 있다고 본다.

덧붙여, 현행 해외금융계좌 신고제도에에는 부족한 부분이 있다고 생각한다. 부동산은 국내외를 막론하고 매우 중요한 재산축적 방법이다. 역외탈세를 막기 위해서는 금융정보뿐 아니라 국외에 축적된 재산의 전체적인 규모를 파악할 필요가 있을 것이다. 대차대조표상의 전체 자산 규모를 모두 확인하는 것이 좋을 것 같다. 다만, 매월 신고는 납세자들의 저항이 크고 실익은 떨어지기 때문에 매년 결산기에 해외자산의 대차대조표 항목을 신고하도록 하면 될 것 같다.

마지막으로 역외탈세 방지를 위한 특별법의 제정도 고려할 필요가 있다고 본다. 현재 역외탈세를 규제하는 법률이 3개 있지만 이들의 입법 목적이 역외탈세를 규율하기 위한 것은 아니다. 「국세조세조정에 관한 법률」은 기본적으로 이중과세 방지를 위한 법률이고, 「외국환거래법」은 과거에 부유층의 달러유출 행위가 만연했을 때 이를 잡기 위한 법률이며, 「조세범처벌법」은 내국세 위주로 구성돼 있다. 역외탈세의 예방 및 적발 강화를 위한 법제도적 정비를 위해 이들 법률을 패키지로 개정하는 방법이 있기는 하나 그리 좋은 방법은 아니라고 본다. 새로운 특별법을 제정하여 규율하는 것이 과세당국의 역외탈세 근절 의지도 과시하고 국민 여론도 환기하는 등의 효과가 있을 것으로 판단된다. KIPF



주요국의 조세 · 재정동향

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



주요국의 조세동향

동향 14-06

요약

- 미국의 재무부 및 국세청은 연구세액공제 (Research Credit) 적용방식에 대한 시행규칙 및 한시적 자산세 면제 프로그램 시행에 대한 통칙을 발표함
 - 수정신고 시에도 대체간편공제(Alternative Simplified Credit: ASC) 방식의 연구세액공제 적용을 허용함
 - 소규모 사업체의 퇴직플랜(Reirement Pans)에 대한 '정보 불성실 보고에 대한 자산세' 면제 프로그램을 2014년 7월 1일부터 2015년 6월 30일까지 1년간 운영함
- 이탈리아는 문화 및 관광산업 지원 관련 세액공제안을 포함한 법령을 2014년 5월 31일에 공포함
 - 공공 문화유산이나 문화활동 관련 기여금 및 관광숙박업 관련 지출액에 대한 세액공제 혜택 부여 등을 주요 내용으로 함
- 스웨덴의 법인세 개정위원회는 금융비용을 이용한 조세전략에 대한 대응책으로 금융비용 손금산입에 대한 대대적인 개정을 주제로 하는 보고서를 2014년 6월 12일 발표함
- EU 집행위원회는 2014년 6월 4일자로 EU 공동 이전가격포럼에서 논의된 사안을 발표함

- 주로 2차 소득조정, 이전가격 위험 관리 및 보상 조정 등의 사안에 대한 논의 내용 및 권고 사항을 담고 있음

- 싱가포르 과세관청은 2014년 5월 19일 혼성증권에 대한 과세지침을 공개함
 - 이 지침은 부채와 자본의 성격을 모두 가지고 있는 혼성증권에 대한 과세방법을 기술하고 있음
 - 혼성증권에 대한 과세체계는 법적권리와 사실관계에 따른 두 단계 방법을 통해 이루어짐
 - 사실관계는 지분의 성격, 사업 참여권리, 의결권, 상환의무, 상환금액, 상환요구권, 다른 규제기관의 관점, 상환우선순위 등에 따라 판단되나 이에 제한되는 것은 아니며 모든 관계를 복합적으로 고려하여 판단함
- 대만 입법부는 2014년 5월 16일 고소득층에 대한 증세를 주요 내용으로 하는 소득세법 등에 대한 개정안을 통과시킴
 - 배당 등에 대한 세액공제 범위를 전액공제에서 50% 공제로 축소함
 - 개인소득세 세율적용의 최고구간을 1천만대만 달러 구간으로 신설하고 45%의 세율을 적용함
 - 은행과 보험의 수익에 적용되는 총영업수익세를 2%에서 5%로 인상함

1. 미국-재무부 시행규칙 및 국세청 통칙 발표

가. 수정신고에 의한 대체간편공제(Alternative Simplified Credit) 적용 인정

■ 미국 재무부 및 국세청(The Treasury Department and IRS)은 2014년 6월 2일, 연구세액공제(Research Credit)¹⁾의 산출방식 중의 하나인 대체간편공제(Alternative Simplified Credit; ASC) 방식의 적용에 대한 시행규칙(T.D. 9666, REG-133495-13)을 발표함

• 세액공제금액의 산출방식은 일반공제방식(Regular Credit),²⁾ 대체증분공제법(Alternative Incremental Research Credit; AIRC),³⁾ 대체간편공제법(ASC)⁴⁾이 있음

- 납세자가 별도로 선택하지 않는 경우에는 일반공제방식에 의해 세액공제액을 산출하게 되며, AIRC 또는 ASC를 적용하고자하는 경우 세무신고 시 Form 6765 'Credit for Increasing Research Activities'을 제출함

- 대체간편공제를 한번 선택하면 납세자의 적용방법 변경신청에 대한 국세청의 승인이 있을 때까지 계속 적용하여야 함

■ 이번 시행규칙에서는 과거 사업연도 당시 연구세액공제 신청이 이루어지지 않았을 경우 수정신고

(amended return)에 의해 대체간편공제(ASC) 방식으로 연구세액공제를 적용받을 수 있도록 하였음

• 즉, 2007년 이후 특정사업연도에 일반공제방식 또는 대체증분공제법에 의한 연구세액공제를 신청하지 않은 경우 수정신고에 의해 대체간편공제방식의 연구세액공제를 적용받을 수 있는 것임

• 이번 시행규칙은 과거 2011년 6월의 관련 시행규칙의 내용 즉, 대체간편공제방식 적용은 당해연도의 정규신고(original return) 때에만 신청이 가능하며 수정신고로는 불가능하다는 내용을 변경한 것임

■ 이번 시행규칙의 발표 이유는 일반공제방식에 의한 경우 적격연구비용의 입증이나 기준기간(base period)에 대한 기준금액 설정 등에 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에, 납세자에게 일반공제방식을 사용할지 아니면 대체간편공제(ASC)를 사용할지에 대한 추가적인 선택의 기회를 주기 위함임

■ 다만, 예전 사업연도에 대체간편공제(ASC) 외의 다른 방법으로 연구세액공제를 적용받은 납세자가 수정신고 시에 그 예전 사업연도에 대한 대체간편공제방식으로의 변경은 허용하지 않음

• 또한, 납세자가 연결그룹(controlled group) 내의 멤버인 경우, 만약 연결그룹 내 다른 멤버가 예전에 대체간편공제 외의 다른 방법으로 연구세액공제를

1) IRC Sec. 41

2) 당기의 연구비 세액공제금액은 기준금액(base amount) 초과분과 당기 적격연구비의 50% 중 작은 금액의 20%임

3) 매출액 대비 연구비의 비중이 증가하지 않은 기업은 1996년도부터 2008년까지 동 방법을 사용할 수 있으며, 직전 4년 평균 매출액을 기준금액으로 하여 단계별 일정 산식에 의해 도출된 금액을 세액공제액으로 함

4) 2007년부터 도입되었으며, 전통적인 세액공제방법은 매출액을 고려하였으나 이 방법은 매출액의 규모에 상관없이 연구비만 고려하여 산출하며, 과거 3년 동안의 적격연구비 평균의 50%를 초과하는 적격연구비의 14% 또는 과거 3년 기간 중 적격연구비가 발생하지 않은 연도가 있는 경우 적격연구비의 6%를 세액공제 산출액으로 함



적용받은 적이 있었다면, 그 해당 연도에 대한 수정 신고 시에 대체간편공제방식을 사용할 수 없음

- 이번 시행규칙은 2014년 6월 3일이 속한 사업연도부터 적용함

나. 퇴직플랜(retirement plans)에 대한 한시적 가산세 감면

- 미국 국세청(IRS)은 2014년 5월 22일, ‘소규모 사업체(small businesses)가 운영하는 퇴직플랜에 대한 ‘정보보고 관련 가산세(penalties for not filing certain information reporting forms)’를 한시적으로 감면하는 내용의 통칙(Rev. Proc. 2014-32)을 발표함

- 이번 시험 프로그램(pilot program)의 시행기간은 2014년 7월 1일부터 2015년 6월 30일까지로 함
- 미국에서는 납세자에게 여러가지 과세정보에 대한 보고의무를 규정하고 있는데, 이 보고의무의 불성실한 이행에 대해서 정보보고 관련 가산세를 부과함
 - 내국세법⁵⁾에 의하면, 관련 신고서(form 5500 series)를 제출하지 않은 플랜의 관리자(plan administrators)에게는 매 신고기간당 최대 1만 5천달러의 가산세를 부과할 수 있음

- 이번 시범기간 동안 적격 소규모 사업체는 현재와 예전의 퇴직플랜(retirement plans) 관련 정보보고를 자발적으로 정확하게 이행함으로써 가산세를 면제받을 수 있음

- 과거 1년 이상에 걸쳐 퇴직플랜에 대한 부주의한 신고(delinquent returns)를 했을 경우에만 이번 가산세 감면 프로그램이 적용되며, 이미 지연신고(late filings) 가산세가 부과된 경우에는 감면 혜택이 없음
- 적격 소규모 사업체에는 부부계약(owner-spouse arrangement)에 의한 사업체나 파트너십 형태의 사업체도 포함됨

- 이번 시범기간 동안의 신고는 별도의 신고 수수료(filing fee)가 부과되지 않을 것임

(자료 수집 및 정리: 이형민 회계사)

2. 이탈리아-문화 및 관광 분야 지원을 위한 신규 세액공제 법령 공포⁶⁾

- 이탈리아는 문화 및 관광 분야 지원을 위한 신규 세액공제안이 포함된 법령(Law Decree No. 83/2014)을 2014년 5월 31일에 공포함
 - 동 법령은 문화사업 및 관광 분야 활성화를 위한 긴급 조치들을 담고 있으며, 그 일환으로 문화유산 보호 및 관광업 관련 투자 등에 대해 세액공제 혜택을 부여함
- 공공 문화유산 및 문화활동 관련 기여금에 대해 3년간 세액공제 혜택을 부여함
 - 공공 문화유산의 유지·보호·복원, 문화기관 및 공공장소에 대한 지원, 음악 연주장 및 극장 확장 등을 위해 지출한 기여금에 대해 3년간 세액 공제를

5) IRC Sec.6031~Sec.6052

6) www.ibt.org 및 http://taxinsights.ey.com 참조

적용함

- 동 세액공제는 2014 및 2015 과세연도의 경우, 해당 기여금의 65%, 2016년의 경우 50%에 상응하는 금액으로 함. 다만, 개인의 경우 연 과세소득의 15%, 기업 및 사업자의 경우 연 매출액의 0.5%를 각각 공제 한도로 함

■ 이 외에도 영화산업 및 관광숙박업 관련 일부 세액공제 혜택을 확대함

- 영화제작자 및 기술자가 이탈리아에서 지출한 비용에 대한 세액공제 한도를 종전 500만유로에서 1천만유로로 상향 조정
- 호텔 및 기타 숙박시설 등이 2015~2017 과세연도 중 관광서비스의 현대화 및 디지털화(예: Wi-Fi 서비스, 온라인 광고, 무선통신 최적화)를 위해 지출한 금액의 30%를 세액공제 허용(총공제 한도 12,500유로)
- 호텔 및 기타 숙박시설 등이 2014~2016 과세연도 중 리노베이션이나 접근성 강화 등을 위해 지출한 금액의 30%를 세액공제 허용(총공제 한도 20만유로)

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

3. 스웨덴-금융비용을 통한 조세전략에 대응하는 법인세 개정방안 발표

- 스웨덴 법인세 개정위원회는 금융비용을 이용한 조세 전략에 대응할 새로운 법인세 과세시스템에 대한 보고서를 2014년 6월 12일 발표함
- 위원회는 이자비용 등 금융비용의 손금산입을 통한 절세전략을 방지하고 자본조달 시 부채의 사용과 자

본의 사용 사이에 조세부담의 차이가 없게 하는 결과를 도출하는 법인세 체계를 제안함

- 2011년에도 이와 비슷한 제안을 했으며 금번 보고서에는 과거의 제안을 발전시켜서 발표함
- 그러나 위원회의 방안들은 비슷한 제도를 실행하는 나라가 전혀 없기 때문에 현재 스웨덴 내에서도 논란이 존재함

가. 일반 법인에 대한 방안

■ 위원회의 보고서는 다음과 같은 두 가지 방안을 제안하고 있음

- 방안 1: 이자비용의 손금산입을 제한하고 금융비용은 일괄적으로 손금으로 처리하는 방안
- 방안 2: 명목세율은 인하하고 순금융비용은 인정하는 방안

1) 방안 1: 이자비용의 손금산입을 제한하고 금융비용은 일괄적으로 손금으로 처리하는 방안

■ 이 방안은 이자비용의 손금산입을 제한하는 방안과 금융비용의 처리를 조합한 두 가지 구체적인 실행방안을 제시하고 있으며, 위원회가 비중을 두고 있는 방안임

- 먼저, 이자비용 및 기타 금융비용의 손금산입은 기업 내에 금융비용을 상쇄할 수 있는 금융수입이 있을 때만 손금에 산입되게 하는 것임
 - 이를 적용하기 위하여 현재 세법에서 운용하는 연결납세 범위 내의 부채에 대응하는 이자의 손금산입 통산에 대한 제한도 폐지할 것임
 - 또한 순금융수익이 있는 회사들은 그룹 내의 다른 회사(스웨덴 법에 의한 연결납세 대상 법인)의 금융비용과 상쇄하는 것이 가능하게 하도록 제안함



- 이렇게 하면 총금융수입과 총금융비용을 상쇄한 후의 순금융비용은 손금산입이 제한되게 됨
- 손금산입에 대한 제한은 모든 이자비용 및 기타 금융비용들에 대해서 적용될 것임
 - 제도의 실행을 위해 위원회는 ‘금융비용(financial costs)’이라는 세무상 계산 목적을 위한 용어를 제시하였으며 이 용어는 금융수입도 포괄함
 - ‘금융비용’은 환율의 차이 효과, 금융상품에 대한 이익과 손익, 특별한 대여로 인한 납입금액이 이자의 구성요소를 갖는 것, 과세 대상 배당, 이자 등임
 - 또한 금융비용에 대응하는 잠재적인 수입도 금융수입으로 포함시킴
- 다음으로 금융비용에 대한 손금처리를 일괄적으로 허용하는 것임
 - 현재의 명목 법인세율은 22%로 고정하되 회사의 전체 과세이익의 25%에 대해서 금융비용의 표준 손금산입을 도입하는 것임
 - 이 금융비용의 처리는 회사가 금융비용을 가지고 있는지 여부와는 상관없이 허용됨
 - 결과적으로 회사에는 법인세 5.5%포인트 인하 효과를 나타내게 됨

2) 방안 2: 명목세율은 인하하고 순금융비용은 인정하는 방안

- 이 방안은 명목 세율의 인화와 순금융비용의 이월공제 허용의 두 가지 실행방안의 조합으로 이루어짐
- 먼저 현재 22%인 명목 법인세율을 18.5%로 인하하는 것임
- 그리고 ‘방안 1(이자비용 등에 대한 손금불산입 방안)’과는 달리 순금융비용에 대한 손금인정을 해주

는 것임

- 순금융비용은 회사 영업이익의 20%까지만 손금산입이 허용됨
- 손금산입이 되지 않은 순금융비용은 6년간 이월공제가 가능함
- 연결실체 내의 부채에 대한 이자비용 손금산입은 제한은 현행대로 유지하고, 연결 대상 회사의 영업이익에 관련된 모든 금융비용에 대한 손금산입을 금지하는 규정을 추가적으로 도입하는 것임
 - 이 방안은 ‘방안 1’이 연결실체 내의 부채에 대한 이자비용 손금산입을 제한되는 것을 폐지하고자 하는 것과 차이가 있음
 - 연결 대상 범위 내의 다른 기업의 모든 금융비용에 대한 통산을 추가로 금지하는 것은 제도의 실효성을 높이기 위한 것임

나. 금융기관에 대한 방안

- 위원회가 제시한 방안은 금융기관에 대해서는 역효과를 가져오게 되므로 이를 보완하기 위하여 ‘금융기관에 대한 평균적인 수입’이라는 개념을 제안하게 됨
- 은행과 같은 금융기관은 대부분 순금융이익을 보유하기 때문에 위원회가 제안한 방안하에서는 일반법인과 달리 세제혜택을 보게 되는 부작용이 있음
 - 첫 번째 방안에서는 금융기관은 금융이익만 존재하기 때문에 금융비용의 손금불산입이라는 불이익 없이 5.5%의 법인세 인하 효과만 누리게 됨
 - 두 번째 방안에서도 금융기관은 법인세 인하 효과를 누리게 되는 세제상 이익과 더불어 순금융비용이 발생할 때에도 금융기관의 특성상 손쉽게 이월공제를 효과를 누릴 수 있게 됨

- 이러한 부작용을 해결하기 위해 위원회는 금융기관의 과세 대상 기준 수입에 대한 보고를 세무당국에 제출하도록 하는 방안을 제시함
- 기준 수입은 회사의 부채 합계를 기반으로 계산된 비율에 상응하는 것으로 금융기관의 부채를 기준으로 구해짐
 - 과세 대상 기준 수입을 구하는 비율은 첫 번째 방안에서는 기준 부채의 0.24%, 두 번째 방안에서는 기준 부채의 0.12%임
 - 기준 부채 계산 시 같은 연결납세 범위 내의 다른 금융기관의 부채와 중속적인 부채들(스웨덴 자본규정에 의해 자본으로 규정될 수도 있는 것들)은 과세표준에서 제거될 수 있음
- 대상 금융기관은 스웨덴의 「은행 및 금융업법」에서 정의된 국내 및 국외 신용기관임
(자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사)

4. EU 집행위원회-이전가격포럼 논의안 발표⁷⁾

- EU 집행위원회(European Commission)는 2014년 6월 4일자로 EU 공동 이전가격포럼(EU Joint Transfer Pricing Forum: JTPF)을 통해 논의된 사안⁸⁾을 채택함
 - JTPF는 2002년 10월에 설립되어 EU 내 이전가격 원칙 적용과 관련된 문제점들에 대한 해결방안을 모색해 왔으며, 현행 JTPF는 2015년 3월까지 활동이

예정되어 있음

- JTPF의 논의 보고서는 2차 소득조정, 이전가격 위험 관리 및 보상 조정에 관한 것들을 주로 다루고 있음
 - 2차 소득조정(secondary adjustments)
 - 이전가격조정에 따른 2차 소득조정의 일반적 특성 및 이로 인해 발생 가능한 이중과세를 방지하기 위한 권고안 제시
 - 2차 소득조정을 의무화하지 않은 EU 회원국들에게는 이를 도입하지 말 것을 권고하며, 이미 시행하고 있는 국가들에 대해서는 이중과세를 방지할 수 있는 수단을 마련할 것을 권고
 - 이전가격 위험 관리(transfer pricing risk management)
 - 정보교환 강화, 세무조사 관련 공통업무 절차 수립, 중재협약(Arbitration Convention)에 따른 분쟁 해결 방안 등에 대한 논의를 담고 있음
 - 보상 조정(compensating adjustment)
 - 보상 조정에 대해 각국마다 제도나 관행이 다른 관계로 이중과세 또는 이중비과세가 일어날 수 있음을 지적
 - 납세자가 특정한 요건을 갖추 경우 납세자가 신청하는 보상 조정을 수용할 것을 권고
(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

7) www.ibfd.org 및 http://ec.europa.eu 참조

8) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee", COMMITTEE, Brussels, 4.6.2014, COM(2014) 315 final



5. 싱가포르-혼성증권에 대한 과세지침 공개⁹⁾

- 싱가포르 과세관청(Inland Revenue Authority of Singapore; IRAS)은 2014년 5월 19일 혼성증권(hybrid instruments)에 대한 과세지침을 공개함
 - 이 지침은 부채와 자본의 성격을 모두 가지고 있는 혼성증권에 대한 과세방법을 기술하고 있음
 - 기존의 소득세법(Income Tax Act)에서는 이에 대한 구체적인 지침이 존재하지 않았음
 - 부채(채무증권)와 자본(지분증권)의 분류는 발행자의 손금산입 여부와 투자자의 과세 여부에 영향을 미침

싱가포르의 발행자와 투자자 과세체계

	부채로 간주	자본으로 간주
발행자	배분액을 손금으로 인정 (손금규정을 충족한다면)	배분액이 손금으로 인정되지 않음
투자자	수령한 배분액은 과세 (특정 면세규정이 적용되지 않는다면)	배당은 일반적으로 면세 (면세규정을 충족하지 못하는 국외로부터 배당 또는 부동산전문투자회사로부터의 배당이 아니라면)

자료: Inland Revenue Authority of Singapore, IRAS e-Tax Guide: Income Tax Treatment of Hybrid Instruments, 19 May 2014, p.1.

- 혼성증권에 대한 과세체계는 법적권리와 사실관계에 따른 두 단계 방법을 통해 이루어짐
- 먼저, 금융상품의 법적권리에 대한 방법으로 법적권리가 발행자에 대한 소유지분을 나타낸다면 이러한 금융상품은 일반적으로 지분증권으로 분류함
 - 상환우선주의 경우 발행자의 잔여지분을 나타내는

법적권리와 의무를 고려할 때 법적 형태에 따라 지분증권으로 분류

- 사실관계에 대한 방법은 법적형태가 법적권리와 의무를 명확하게 나타내지 않으면 IRAS는 여러가지 사실과 상황에 대한 조사를 수행하여 분류하되 지분의 성격, 사업 참여권리, 의결권, 상환의무, 상환금액, 상환요구권, 다른 규제기관의 관점, 상환우선순위 등에 따라 판단되나 이에 제한되는 것은 아님
 - 취득한 지분이 투자자에게 주주의 지위와 잔여지분을 부여하면 지분상품일 가능성이 높음
 - 발행자의 사업에 관여할 권리를 가진다면 지분상품일 가능성이 높음
 - 주주총회에서 의결권을 가지고 있다면 지분상품을 의미함
 - 발행자의 성과와 관련 없이 합리적으로 예측가능한 시기에 발행자가 고정금액으로 무조건적인 상환을 부담하는 경우 부채일 가능성이 높음
 - 사전에 결정된 금액으로 발행자가 성과와 관련 없이 기간경과에 따라 투자자에게 배당할 의무를 지면서 배당이 누적적이라면 부채일 가능성이 높음
 - 투자자가 배당과 원금상환에 대한 무조건적인 권리를 가지면 부채일 가능성을 뒷받침함
 - 다른 규제기관에서 해당 금융상품을 부채로 간주하지 않는다면 지분상품을 의미함
 - 청산 또는 해산 시 상환우선순위가 일반적인 채권자보다 후순위이거나 손실에 대해 원금감액이나 보통주전환특성이 존재하면 지분상품일 가능성이 높음

⁹⁾ Inland Revenue Authority of Singapore, IRAS e-Tax Guide: Income Tax Treatment of Hybrid Instruments, 19 May 2014.

■ 사실과 상황의 판단에 있어 어느 하나의 항목이 결정적이지 않으면 여러 사실과 상황을 종합적으로 고려하여 판단함

- 그 외 기업회계와의 관계, 외국법인에 대한 조사, 사전고지에 대한 내용을 포함하고 있음
 - 기업회계상의 처리와는 관계 없이 이 지침을 적용함
 - 외국법인이 혼성증권을 발행하는 경우에도 동일하게 IRAS의 조사가 이루어짐
 - 발행자는 금융상품 발행 전에 IRAS의 사전고지를 요청할 수 있음
 - 적용일자가 명시되지 않았으나 2014년 5월 19일에 존재하는 혼성증권에 적용될 것으로 보임¹⁰⁾

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

6. 대만-고소득자에 대한 증세 법안 통과

- 대만 입법부(Legislative Yuan)는 2014년 5월 16일 고소득층에 대한 증세를 주요 내용으로 하는 소득세법(Income Tax Act: ITA) 등에 대한 개정안을 통과 시킴¹¹⁾
 - 이 개정은 국가재정의 건전성에 주목적을 두고 있음
 - 대만 재정부는 이러한 개정을 고소득자와 일부 산업의 소득을 사회에 환원하는 피드백과세체계(feedback tax system)라고 지칭하고 있음
 - ITA와 「부가가치형 및 비부가가치형 영업세법(value-added and Non-value-added Business

Tax Act)의 개정으로 향후 약 641억대만달러의 세수가 확보될 것으로 예측됨

- 배당 등에 대한 세액공제 범위를 축소하고 개인소득세 최고구간을 신설함
 - 기존에 100%의 세액공제(full-credit imputation)가 적용되던 배당소득에 대해 50%의 세액공제(partial-credit system)를 적용¹²⁾
 - 동일하게 개인사업자나 파트너들이 개인사업이나 파트너십에서 납부한 세액에 대한 공제 시에도 50%만 적용
 - 개인소득세 세율적용의 최고구간을 1천만대만달러 구간으로 신설하고 45%의 세율을 적용

- 은행과 보험의 수익에 적용되는 총영업수익세(gross business receipts tax: GBRT)를 2%에서 5%로 인상함¹³⁾

- 투자산업에 대한 총영업수익세는 2%로 현행 유지

- 이러한 개정은 2015년 1월 1일 이후부터 시행함

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

10) Ernst & Young, "Singapore issues guidance on income tax treatment of hybrid instruments," *Global Tax Alert*, 6 June 2014, p.2.

11) 대만 행정부(Executive Yuan), "Office of Information Services, Short-term tax adjustments could boost national coffers by NT\$64.1 billion," Press Release, 2014. 5. 22.

12) 대만 입법부(<http://gjin.ly.gov.tw/web/nationalLegal.do?isChinese=false&method=LegalSummary&id=5286&fromWhere=Legal-History>)

13) 대만 입법부(<http://gjin.ly.gov.tw/web/nationalLegal.do?isChinese=false&method=LegalSummary&id=5285&fromWhere=Legal-History>)



주요국의 재정동향



EU

- EU 재무장관회의 개최, 경제 성장과 구조개혁, Europe 2020 전략 등에 대해 논의(2014.7.8.)¹⁾
 - 의장국(이탈리아)이 발표한 하반기 주요 업무 프로그램에 대해 논의하고 ‘경제 성장과 구조개혁’에 대한 성명 발표
 - 기존 안정성장협약(SGP) 준칙에 내재된 유연성을 최대한 활용하는 가운데, 성장을 강화하고 재정 건전성을 개선하는 구조개혁의 중요성 강조
 - 성장과 고용을 위한 ‘Europe 2020 전략’²⁾에 대해 논의
 - 정책 수단의 효과성 제고 방안과 European Semester를 통한 더 나은 전략 이행 방안을 협의
 - 이밖에도 금융소득과세, 국가별 정책 권고 등에 대한 이슈 검토

(자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원)



OECD

- 2014년 1분기 OECD 국가 GDP 성장률의 기여도 발표(2014.7.3.)³⁾
 - 민간소비가 2014년 1분기 OECD GDP 성장률을 견인
 - OECD 국가의 2014년 1분기 실질 GDP 성장률은

0.2%로 전 분기의 0.5%보다 더딤

- 민간소비가 0.3%p, 정부소비와 투자가 각각 0.1%p를 이끌었으나 순수출 -0.1%p와 재고비축 -0.2%p로 상쇄
- G7국가 중, 일본, 독일, 영국에선 민간소비가 GDP 성장을 이끄는 한편, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 미국의 GDP 성장률 견인요인은 다름
 - 일본은 4월 소비세 인상에 앞선 민간소비 부흥이 GDP 성장을 이끌었던 반면 캐나다는 순수출이 0.4%p 성장에 기여
 - 프랑스는 민간소비가 -0.3%p, 순수출이 -0.2%p 이나, 정부소비 0.1%p와 재고비축(Stockbuilding) 0.6%p가 이를 상쇄하여 GDP 성장률 0.0%에 기여
 - 이탈리아와 미국의 GDP 성장률은 각각 -0.1%, -0.7% 인데, 이탈리아는 투자와 재고비축, 미국은 순수출과 투자, 재고비축이 마이너스 성장

1) Council of the EU: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143776.pdf

2) 2010년 6월에 채택된 5개 의제(고용, 교육, 사회통합, 혁신, 기후/에너지)에 대한 장기 성장 전략

3) 참고: <http://www.oecd.org/std/na/QNA-GDPContributions-Q12014-Eng.pdf>

〈표 1〉 G7 국가의 GDP 성장률 기여 요인

(단위: %)

		민간 소비	정부 소비	투자	순수출 ¹⁾	재고 비축 ²⁾	GDP 성장률(%)
OECD 전체 ³⁾	Q4 13	0.3	0.0	0.1	0.2	0.0	0.5
	Q1 14	0.3	0.1	0.1	-0.1	-0.2	0.2
캐나다	Q4 13	0.3	0.0	-0.1	0.2	0.3	0.7
	Q1 14	0.2	0.0	-0.2	0.4	0.0	0.3
프랑스	Q4 13	0.1	0.1	0.0	0.3	-0.4	0.2
	Q1 14	-0.3	0.1	-0.2	-0.2	0.6	0.0
독일	Q4 13	-0.2	-0.1	0.1	0.7	-0.2	0.4
	Q1 14	0.4	0.1	0.6	-0.9	0.7	0.8
이탈리아	Q4 13	0.0	0.0	0.1	0.3	-0.4	0.1
	Q1 14	0.0	0.1	-0.2	0.2	-0.2	-0.1
일본	Q4 13	0.2	0.0	0.4	-0.6	-0.1	0.1
	Q1 14	1.4	0.0	1.0	-0.3	-0.5	1.6
영국	Q4 13	0.2	0.0	0.2	0.7	-0.4	0.7
	Q1 14	0.4	0.0	0.3	0.3	-0.2	0.8
미국	Q4 13	0.6	-0.2	0.0	0.2	0.0	0.7
	Q1 14	0.2	0.1	-0.2	-0.4	-0.4	-0.7

주: 1) Gross fixed capital formation

2) Changes in inventories

3) Contributions may not sum to GDP growth due to rounding

자료: OECD Quarterly National Accounts

(자료 수집 및 정리: 조은빛 연구원)

- (배경) 애봇 정부는 2013년 집권성공 후 전임정부의 무분별한 복지정책을 비판하며 12월 독립적인 Reference group을 구성, 복지제도에 대한 전반적인 검토를 요청
 - 검토의 목적은 지속가능하고(Sustainable), 효과적이며(Effective), 일관성 있는(Coherent) 복지제도 개선
 - 중점 검토방향은 근로유인 제공, 적절한 지원, 개인 및 가족 차원의 역량 제고, 지속가능성·간절성·효과성 향상 등
- (검토 결과) 소득보조 시스템에 대한 보다 폭넓은 개혁 필요, 특히 고용 및 사회적 성과 극대화에 중점을 둘 필요가 있음
 - FY2012-13 사회서비스부 지출 중 소득보조 관련 지출이 733억호주달러이며, ⁶⁾ 그 중 노령연금(363억호주달러), 장애인연금(150억호주달러), 구직수당(75억호주달러)이 80.1%를 차지(그림 11 참고)
 - 복지개혁은 중장기적으로 시행되어야 하며, 제도의 간소화 및 일관성 확보 중요
 - 보다 많은 사람들의 근로의욕을 촉진시킬 수 있는 적절한 지원체계 필요



호주

1. 기타

- 사회서비스부, 복지제도 개혁에 관한 중간보고서 *A new system for better employment and social outcomes*⁴⁾ 발표(2014.6.29.)⁵⁾

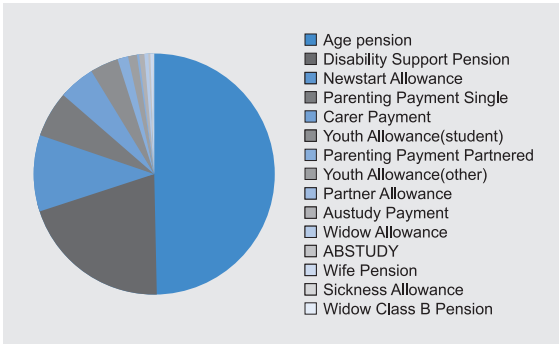
4) 보고서(Full Version): http://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/06_2014/dss001_14_full_report_27_june_tagged.pdf

5) 사회서비스부장관 홈페이지 Media Releases 2014.6.29(<http://kevinandrews.dss.gov.au/media-releases/134>)

6) 결산보고서에 따르면, FY2012-13 총지출은 약 3,826억호주달러이고, 그 중 사회보장 및 복지부문 지출은 약 1,319억호주달러



[그림 1] 사회서비스부의 소득보조 관련 지출 구성



주: 각종 수당·보조금은 지출비중에 따라 내림차순으로 정렬(FY2012-13 실적 기준)

자료: A new system for better employment and social outcomes, 2014.6, p.138.

- (제안) 다음의 4대 개혁(Pillars of reform)을 제안
 - 간결하고 지속가능한 소득보조 시스템 구축 (Simpler and sustainable income support system)
 - ☞ 현재·미래 시점의 개인 근로역량을 고려하여 복잡하고 혼란을 야기하는 현행 75개 수당·보조금을 4개 항목⁷⁾으로 간소화
 - 개인 및 가족의 역량 강화(Strengthening individual and family capability)
 - ☞ 소득보조에 대한 장기 의존위험(Risk of long-term reliance)을 줄이기 위해 맞춤형 조기 개입 및 투자(Early intervention and investment)
 - 고용주들과 연계한 고용환경 지원(Engaging

with employers)

☞ ‘호주고용계약(Australian employment covenant)⁸⁾과 같은 고용주 연계프로그램을 통해 취약집단의 고용성과 개선

- 지역사회의 역량 개발(Building community capacity)

☞ 낙후지역을 위해 기업, 자선단체, 정부, 지역 사회 차원의 종합적 해결책 필요

• 금번 중간보고서는 검토 내용에 대한 의견청취 차원에서 공개되었으며, 최종보고서는 2014년 하반기에 완료될 예정

- 연방정부, 각종 취업 활성화 프로그램 공표(2014.7.1.)⁹⁾
 - (배경) 정부의 경제 활성화 전략(Economic action strategy) 및 복지 의존 탈피의 일환으로 2014년 7월 1일부터 실시
 - (내용) 고령구직자, 청년구직자, 이동취업자, 실업수당 수급자 대상으로 각종 프로그램 구성
 - (Restart programme) 50세 이상의 고령구직자를 고용하였거나 고용을 유지하고 있는 고용주들에게 1만호주달러의 인센티브를 2년간 단계별로 제공
 - ☞ 6개월 후 3천호주달러, 12개월 후 3천호주달러, 18개월 후 2천호주달러, 24개월 후 2천호주달러

7) 조건별 근로연령 수당(Tiered working age payment), 장애인연금(Disability support pension), 양육 관련 보조금(Child payment), 노령연금(Age pension)

8) 원주민 신규 근로자에게 단기 속성교육을 받게 한 후 광산, 농업 등 전산업에 투입시키는데, 이 때 고용주가 일종의 멘토로서 자문하며, 자립능력을 키우고자 했던 리더정권(07~10) 당시 획기적 고용증진책

9) 연방총리 홈페이지 Media 2014.7.1(<http://www.pm.gov.au/media/2014-07-01/more-opportunities-australians-secure-new-job>)

연방총리 홈페이지 Media 2014.7.11(<http://www.pm.gov.au/media/2014-07-11/more-support-mature-age-job-seekers>)

고용부 홈페이지 Employment, Restart wage subsidy, Latest news 2014.7.1

(<https://employment.gov.au/news/new-employment-programmes-available-1-july>)

- ☞ 4년간 약 5억 2,480만호주달러가 지출될 전망
- (Job commitment bonus programme) 18~30세, 12개월 이상의 구직수당 수급자의 취업 유지 기간에 따라 최대 6,500호주달러의 보너스 지급
- ☞ 12개월 유지 시 4천호주달러, 24개월 유지 시 2천 5백호주달러
- (Relocation assistance to take up a job programme) 취업을 위해 도심지역 또는 지방으로 이동할 경우 각각 3천호주달러, 6천호주달러 지원
- (Reinvigorated work for the dole) 18~30세의 구직자는 6개월 동안 매주 12~15시간 동안 근로에 참여한 이력이 존재하는 경우 실업수당 지급
- ☞ 18개 지역¹⁰⁾에서 우선 실시되며, 2015년 7월부터는 국가전역으로 확대될 예정

(자료 수집 및 정리: 김은숙 연구원)

프랑스

1. 예산 · 결산 등

- 2014년 수정예산법안(PLFR) 채택(2014.7.1.)¹¹⁾
 - 프랑스 의회는 7월 1일 찬성 307, 반대 232, 기권 14표로 2014년 수정예산법안을 채택¹²⁾

2. 기타

- 환경부 장관, 에너지전환법안(la transition énergétique)

내각회의 제출(2014.6.18.)¹³⁾

- 세골렌 루아얄(Ségolène Royal) 환경부 장관은 원자력과 화석 에너지 비중 감축, 친환경 정책 수립, 신재생 에너지 발전 방안 등을 포함한 에너지전환법안을 내각회의에서 제출
 - 법안의 핵심 내용은 아래와 같음
 - 온실가스 배출량을 1990년 수준보다 40% 감축
 - 2030년까지 화석 연료 소비 30% 감축
 - 2025년까지 전력생산에서 차지하는 원자력의 비중을 현행 75%에서 50%로 감축
 - 2030년까지 신재생에너지의 비중을 32%로 확대
 - 2050년까지 에너지소비 50% 감축(올랑드 대통령 취임시기인 2012년 대비)

■ 통계청, 2014년 1분기 일반정부 채무 발표(2014.6.30.)¹⁴⁾

- 마스트리히트 조약 기준 2014년 1분기 말 일반정부 부채는 1조 9,859억유로로 2013년 4분기 말 대비 455억유로 증가한 것으로 나타남
 - GDP 대비 일반정부 부채는 2013년 4분기 91.8%에서 93.6%로 상승

〈표 2〉 마스트리히트 조약 기준 일반정부 부채

(단위: 십억유로)

	2013 Q1	2013 Q2	2013 Q3	2013 Q4	2014 Q1
일반정부 부채	1,895.8	1,937.7	1,926.3	1,940.4	1,985.9
GDP 대비 %	90.5	92.1	91.4	91.8	93.6

자료: 프랑스 통계청, 2014.6.30.

10) Six areas in New South Wales, five in Queensland, four in Victoria, and one each in Western Australia, South Australia and Tasmania

11) 정부포털, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/adoption-du-plfr-2014-acte-i-du-pacte-de-responsabilite-et-de-solidarite-est-lance>

12) 2014 수정예산법안 주요내용은 『2014 상반기 KIPF 재정동향』 참고

13) 정부포털, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/pour-un-nouveau-modele-energetique-francais>

14) 통계청, <http://www.insee.fr/en/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20140630>



- 프랑스 정부, 향후 정책 우선순위 발표(2014.7.8.)¹⁵⁾
 - 마누엘 발스(Manuel Valls) 총리는 제3차 Grande Conférence sociale¹⁶⁾에서 청년 및 노년층을 포함한 고용, 직업교육 및 성장을 위한 가계 구매력 향상을 향후 정부의 중요 정책과제로 선정
 - (고용)청년 고용지원을 위한 고용센터 확대, 노년층 장기 실업자 및 장애인에 대한 민간 고용 확대 지원
 - (직업교육)청년층 직업교육 지원제도인 apprentissage에 2억유로를 추가 지원할 예정
 - (구매력 향상)하반기부터 저소득가계에 대한 소득세 감면 시행,¹⁷⁾ 2015년 1월부터 고용주 분담금 폐지로 인한 임금 상승효과 기대, 2015예산법안에서는 소득세 감면을 중위소득 가계로 확장할 계획

(자료 수집 및 정리: 김진아 연구원)

- (신규차입) 2015년부터 신규차입규모를 0 수준으로 유지
 - 2012년 조기 달성(GDP 대비 0.34%)된 「부채제한법」상의 구조적 적자목표(GDP 대비 0.35% 이하)를 지속적으로 준수
 - 2018년까지 세금인하 계획은 없으며, 세수 부족은 중앙은행의 이자 수익 등으로 충당
 - (부채) 현재 78%인 GDP 대비 부채비율을 2017년까지 70% 이하로 낮출 계획

〈표 3〉 2015년 예산안 및 중기재정계획 기본수치

(단위: 십억유로, %)

	2014 목표	2015 기본수치	중기재정계획안 기본수치		
			2016	2017	2018
재정지출	296.5	299.5	310.6	319.9	329.3
전년대비 증감률(%)		1.0	3.7	3.0	2.9
재정수입	296.5	299.5	310.6	319.9	329.3
조세수입	268.2	278.5	292.9	300.7	311.8
신규차입	6.5	-	-	-	-
GDP 대비 구조적 적자 비율 (- = surplus)	-0.05	-0.01	-0.03	-0.01	-0.02
투자(EMS 기여분 제외)	25.5	26.1	27.2	27.9	27.2

자료: 재무부, "Bundeshaushalt 2015 und den Finanzplan 2014 bis 2018"

독일

1. 예산·결산 등

- 연방내각, FY2015 예산안 및 2014-2018 중기재정계획 승인(2014.7.2.)¹⁸⁾
 - (재정수입) 조세수입의 증가로 인해 2015년 총 재정수입은 2,997억유로로 전망
 - (재정지출) 2015년 2,995억유로 편성. 2018년까지 재정지출 증가율을 GDP 증가율 수준으로 유지

15) 정부포털, <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/grande-conference-sociale-les-annonces-de-manuel-valls>

16) Grande Conférence sociale은 대통령, 관계부처 장관, 노사당사자 및 지자체 대표자들이 모여 중요 사회정책들을 논의하는 자리로 2012년 7월 이후 3번째 개최

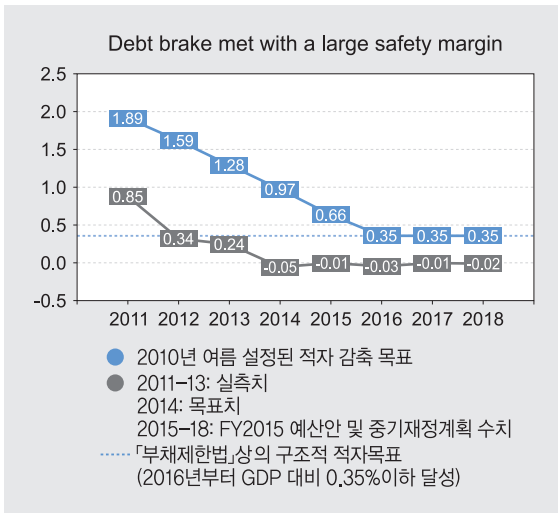
17) 자세한 내용은 『2014 상반기 KIPF 재정동향』 참고

18) 원문: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/07/2014-07-02-PM30.html>

발표자료: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/2014-07-02-BH142015-Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

[그림 2] GDP 대비 신규차입 비율 추이

(단위 % of GDP)



자료: Federal Ministry of Finance, 2014.

- (주요 투자 분야) SOC와 교육 및 R&D 분야에 대한 투자를 강화
 - 운송 및 교통 기반시설 확충에 2015년 10억유로의 재원을 추가로 투입
 - 교육 및 R&D 분야에 2015년 10억유로의 재원이 추가로 투입되며, 2018년까지 30억유로가 추가로 투자: 특히 연구기관 지원 프로그램(Excellence Initiative Pact와 Research and Innovation)의 예산 확대

■ 연방의회, FY2014에 대한 두번째 예산안 통과(2014.

6.27.)¹⁹⁾

- 지난 3월 12일 연방내각은 2014년 두 번째 예산안을 의회에 제출²⁰⁾
 - 예산은 2월부터 발효되는 것이 통상적이거나, 2012년 총선으로 인해 예산 과정이 지연되면서 연방 정부는 FY2014에 대한 두 번째 예산안을 수정 발표
 - 2014년 신규차입규모는 65억유로이며 구조적 재정수지 균형 달성을 목표

■ 재무부, 「FY2013 결산보고서(Haushaltsrechnung des Bundes)」 발표(2014.6.30.)²¹⁾

- (재정지출) 2013년 재정지출은 3,082억유로로 기존 지출목표 대비 18억유로 감소
- (재정수입) 조세수입은 2,598억유로로 목표치 대비 8억유로 감소했지만, 세외수입은 256억유로로 목표치 대비 16억유로 증가
- (신규차입) 지출감소와 수입증가로 목표치보다 30억유로 감소된 221억유로로 집계

19) 원문: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2014/2014-06-27-bundestag-bundeshaushalt-textfassung.html>

20) 「재정동향」 4월 1호 참조

21) 원문: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushalts_vermoegensrechnungen_des_bundes.html

발표자료: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/2014_06_30_haushaltsrechnung-des-bundes-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3



〈표 4〉 FY2013 결산 기본 수치

(단위: 십억유로)

	2013(목표)	2013	목표치 대비 차이
재정지출	310.0	308.2	△1.8
재정수입	310.0	308.2	△1.8
조세수입	260.6	259.8	△0.8
세외수입	24.0	25.6	1.6
화폐수입	0.3	0.3	0.0
신규차입	25.1	22.1	△3.0

자료: 재무부, "Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013"

2. 기타

- 재무부, 2013-2017 중기재정전망(Mittelfristige Finanzprojektion) 안정화위원회(Stabilitätsrat)에 제출(2014.7.10.)²²⁾
 - (구조적 재정수지) 2012년 GDP 대비 0.3%로 이미 구조적 흑자를 달성, 이러한 흐름은 2018년까지 계속되어 GDP 대비 0.5%를 유지할 것으로 전망
 - 균형예산을 목표로 한 독일 정부의 성장 친화적 재정건전화 정책의 성공에 기인
 - (부채비율) 2013년 GDP 대비 78.4%를 기록, 부채 비율은 지속적으로 감소하여 2018년 GDP 대비 65%에 이를 전망

〈표 5〉 중기재정전망

(단위: GDP 대비 %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
재정수지	0.2	0	0	0	0.5	0.5
구조적 재정수지	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
부채	78.4	75.5	72	69	67	65

자료: 재무부, "Öffentliche Finanzen," 2014.7.10.

■ 연방의회, 최저임금 법안 통과(2014.7.3.)²³⁾

- 지난 4월 2일 연방내각은 최저임금 법안을 의회에 제출²⁴⁾
 - 2015-17년의 최저임금은 시간당 8.5유로로 동결되며, 2018년에 재조정될 예정
 - 최저임금제는 2015년부터 실시되며 2017년까지 적용 대상을 점진적으로 확대
 - 2015년 70만명이 최저임금 적용을 받기 시작하여 2017년에는 혜택인원이 370만명까지 증가
 - 18세 이하의 청소년은 최저 임금의 혜택에서 제외
- (자료 수집 및 정리: 김선미 연구원)

이탈리아

1. 예산 · 결산 등

- 경제재정부(MEF), 종합결산보고(Rendiconto Generale dello Stato)²⁵⁾ 의회 제출(2014.6.26.)²⁶⁾
 - (예산회계) 2013년 순차입(Indebitamento netto)은

22) 원문: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/07/2014-07-10-PM32.html>

발표자료: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/07/2014-07-10-PM32-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1

23) 원문: <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/mindestlohn-beschlossen.html>

24) 재정동향 4월 2호 참조

25) 2013년 이탈리아 결산보고서와 회계감사원의 감사 결과는 의회 심의 중에 있으며, 7월에서 10월 사이에 결산법안이 승인될 예정임

26) 자료: 이탈리아 회계감사원, http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/rendiconto_generale_stato/

- 473억유로(GDP 대비 -3%)로 전년도에 비해 사실상 큰 변화가 없으며, 2013년 부채규모는 GDP 대비 132.6%로 전년보다 증가
- 2013년 중기재정계획(DEF) 순차입 목표치에 비해서는 약 14억유로 개선됨
- 수입은 경상수입, 자본수입으로 구성되어 있고, 지출은 경상지출, 자본지출, 순이자지출 포함
- (자산회계) 자산운영 결산 결과 자산은 9,990억유로, 부채는 2조 5,610억유로 규모
 - 자산은 금융성 자산 7,045억유로, 비금융성 생산성 자산 2,904억유로, 비금융성 비생산성 자산 420억유로로 구분
 - 2013년 12월 31일 기준 부채 잔고는 1조 5,620억 유로로 지난해 1조 5,338억유로보다 증가

〈표 6〉 2013년 결산법안

(단위: 백만유로, GDP 대비 %)

	2010	2011	2012	2013
Spese (지출)	793,937	794,466	800,873	798,964
	51.2	50.3	51.1	51.2
Entrate (수입)	724,018	735,354	753,517	751,619
	46.7	46.5	48.1	48.2
Indebitamento netto (순차입)	-69,919	-59,112	-47,356	-47,345
	-4.5	-3.7	-3.0	-3.0

자료: Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, "Volume I: Rendiconto e quadro di finanza pubblica," Tavola 3 재구성

〈표 7〉 2013년 공공재정지표

(단위: GDP 대비 %)

	2012	2013
기초재정수지	2.5	2.2
구조적재정수지	-1.5	-0.9
순차입	-3.0	-3.0
부채	127.0	132.6

자료: Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, "Volume I: Rendiconto e quadro di finanza pubblica," Tavola 1 재구성

〈표 8〉 2013년 자산운영 결산

(단위: GDP 대비 %)

구분	내역	금액
ATTIVITA'(자산)		
	Attività finanziarie(금융성자산)	704,452,678,296
	Attività non finanziarie (비금융성 생산성 자산)	290,355,561,701
	Attività non finanziarie non prodotte (비금융성 비생산성 자산)	4,200,272,964
PASSIVITA'(부채)	Passività finanziarie(재정부채)	2,561,001,110,152
	Eccedenza passiva al 31 dicembre 2012 (2013년 12월 31일 기준 부채잔고)	1,561,992,597,190

자료: Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, "Decisione sulla Relazione sul Rendiconto generale dello Stato"

2. 기타

- 이탈리아 통계청, 2014년 1분기 일반정부 비금융계정 발표(2015.7.4.)²⁷⁾
 - 2014년 1분기의 GDP 대비 순 차입은 전년 동기대비 약 0.7%p 감소한 -6.6%이며, 기초재정수지는 GDP 대비 -2.2% (-81.4억 유로) 수준
 - 총지출은 전년 동기 대비 1.0% 감소하여 GDP 대비

27) 자료: 이탈리아 통계청, <http://www.istat.it/en/archive/127861>



44.1% 수준이며, 경상지출과 자본지출이 전년 동기 대비 각각 0.3%, 13.8% 감소

- 총수입은 전년 동기 대비 0.4% 증가한 GDP 대비 42.0% 수준이며, 특히 경상 수입이 0.3% 증가함

〈표 9〉 공공재정 분기별 자료

(단위: %)

	총수입 /GDP	총지출 /GDP	총지출 (이자 제외) /GDP	차입 /GDP	경상수지 /GDP	기초 재정수지 /GDP	조세 부담
2012-I	42.1	48.6	43.6	-6.5	-4.4	-1.5	38.7
2012-II	46.3	48.5	42.5	-2.2	0.4	3.9	42.5
2012-III	45.4	46.9	42.1	-1.5	0.9	3.3	42.3
2012-IV	56.4	58.0	52.3	-1.5	2.2	4.2	51.9
2013-I	42.2	49.5	44.8	-7.3	-5.0	-2.7	38.8
2013-II	48.1	48.6	43.0	-0.5	1.1	5.1	43.5
2013-III	44.5	47.1	42.4	-2.7	-0.3	2.0	40.9
2013-IV	55.7	56.7	51.5	-1.1	1.2	4.1	51.5
2014-I	42.0	48.6	44.1	-6.6	-4.7	-2.2	38.5

자료: 이탈리아 통계청, *Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche*

〈표 10〉 2014년 1분기 일반정부 비 금융계정

(단위: 백만유로, %)

	2013-I	2014-I	전년 동기 대비
지출			
경상지출	176,507	175,927	-0.3
자본지출	9,309	8,023	-13.8
총 지출	185,816	183,950	-1.0
수익			
경상수입	157,692	158,243	0.3
자본수입	640	655	2.3
총 수입	158,332	158,898	0.4
경상수지	-18,815	-17,684	
순차입	-27,484	-25,052	
기초재정수지	-9,948	-8,140	

자료: 이탈리아 통계청, *Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche*

〈자료 수집 및 정리: 황보경 연구원〉

● **일본**

1. 예산 · 결산 등

■ 2014년도 예산집행조사 결과 발표(2014.7.1.)²⁸⁾

- 2014년도 예산집행조사는 4월 1일 공표된 총 75건을 실시하였으며, 이번 발표에서는 종료된 58건을 발표
 - 조사사안의 필요성, 유효성, 효율성에 대해 조사를 실시, 사업 등의 전부 또는 일부 폐지 · 통합을 포함하여 향후 개선점 및 검토의 방향성을 지적
 - 재무성은 각 부처에 2015년도 개산 요구 및 향후 예산 집행에서 조사 결과를 확실히 반영할 것을 요청

〈자료 수집 및 정리: 이정은 연구원〉

28) 재무성, 『平成26年度予算執行調査の調査結果の概要』, 2014.7.1.

스페인

1. 기타

- 의회, 2015년 비금융 지출 상한과 안정화 목표를 승인(2014.7.9.)²⁹⁾
 - 2015년 비금융 지출 상한은 약 1,290억유로로 2014년 약 1,332억유로에 비하여 42억유로(-3.2%) 감소
 - 2015년 정부수입은 약 1,337억유로로 예측되며 적자목표는 약 309억유로로 설정
 - 2015년 실질 경제성장률은 1.8%로 예상
 - 2014-17년 안정화프로그램의 재정수지 목표를 원안대로 승인³⁰⁾
 - 중앙정부 재정수지 목표는 2014년 -3.5%, 2015년 -2.9%
 - 일반정부³¹⁾의 경우 재정수지 목표는 2014년 -5.5%이고, 2015년 -4.2%
 - 2014~17년 안정화목표 및 2015년도 비금융 지출상한은 하원·상원에서 각각 7월 1일, 2일에 통과됨
- IMF, 스페인에 대한 연례보고서 발표(2014.7.10.)³²⁾
 - (평가) 경제가 성장세로 전환되었고 재정건전화의 순조롭게 진행되는 등 긍정적인 상황이나, 실업률의 증가와 소득감소 등의 어려움 존재
 - 노동시장 개선과 경상수지 흑자, 낮은 수준의 국제 수익률을 나타내고 있음
 - 그러나, 높은 수준의 실업률(26%)과 소득감소, 생산성의 낮은 성장세, 높은 채무 부담은 성장에

- 어려운 요소로 작용
- (정책) 지속적이고 강한 경제 성장세 유지와 일자리 창출이 중요
 - (노동시장)
 - ▣ 고용비용 감소와 간접적 보상을 통해 지속된 노동자의 일자리 창출 필요
 - ▣ 실업자의 직무능력 향상을 돕고 구직 지원
 - ▣ 정규직과 비정규직 간의 균형 유지와 각 기업 상황에 적합한 노동조건(임금, 시간) 적용을 통해 노동시장이 경제상황에 보다 포괄적이고 민감하게 반응토록 함
 - (기업환경) 규제 장벽을 제거하여 기업의 성장, 고용 및 생산성 개선의 도모가 필요. 특히 지방에서 중요
 - (은행기능) 은행의 자본수준을 높이고, 현금배당과 보너스를 제한하여 경제회복을 위한 기능을 강화
 - (재정건전화) 건전화 성과에도 불구하고 여전히 채무는 증가하고 있으므로, 지출·수입에 대한 효율적인 재정건전화와 성장 및 일자리 친화적 조세시스템의 구축 필요
 - (ECB의 역할) ECB가 충분한 금융완화를 통해 유로존의 인플레이션 목표를 달성하여 스페인의 경제 회복을 지원할 수 있음

(자료 수집 및 정리: 강민채 연구원)

29) 자료: 스페인 재무부(http://www.minhap.gob.es/en-gb/prensa/en%20portada/2014/Paginas/20140708_Techo.aspx)

30) 구체적인 내용은 2014년 5월 제2호 『재정동향』 참고

31) 중앙정부, 사회보장, 지자체정부, 지방정부를 포함

32) 자료: IMF, "2014 Article IV Consultation-Staff Report," (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41733.0>)



 영국

1. 기타

■ 영국 재무부, 북동부지역의 기업 지원 계획 발표 (2014.7.3.)³³⁾

- 영국 재무장관 조지 오스본(George Osborne)은 북동부지역의 기업성장을 위해 2015년부터 5년간 2,250만파운드 규모의 지원 계획 발표
 - 2,250만파운드는 600만파운드의 정부기금, 950만파운드의 민간투자, 700만파운드의 EU기금으로 조달
 - 이 중 정부기금은 소기업성장기금(Small Business Growth Fund)과 경제사회기반시설기금(Economic Infrastructure Fund)으로 구성
 - ☞ 600만파운드의 정부기금은 기존 건물의 개조 및 유희건물의 재사용 등 근무공간(workspaces)의 개발, ‘기업허브(enterprise hubs)’ 설립,³⁴⁾ 새로운 기업 설비투자에 사용될 예정

■ 영국 재무부, 리버풀(Liverpool)³⁵⁾ 지역에 대한 과학 및 교통인프라 지원 정책 발표(2014.7.3.)³⁶⁾

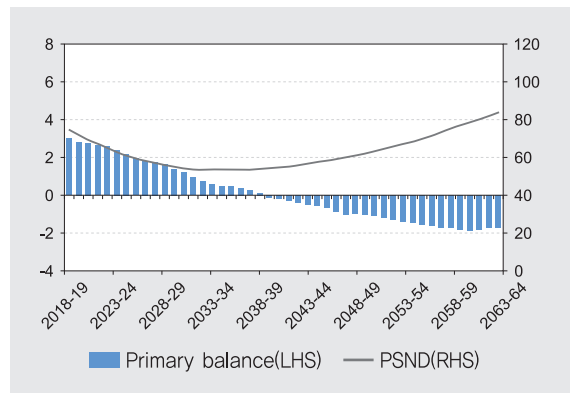
- 새로운 첨단 센서기술(sensor technologies)을 개발하는 기업에 1,500만파운드를 지원
- 리버풀과 맨체스터(Manchester)를 잇는 교통인프라 구축에 3,440만파운드를 투자할 예정이며, 2030년까지 25만개의 일자리가 창출될 전망

■ 영국 예산책임청, 「재정 지속가능 보고서(Fiscal Sustainability Report)」 발표(2014.7.10.)³⁷⁾

- (재정수지) 기초재정수지(primary budget balance)는 2018-19년 GDP 대비 3%의 흑자에서 2030년대 후반 균형수지에 이른 후 2063-64년에는 GDP 대비 1.7%의 적자를 기록하여, 전체기간 동안 총GDP 대비 4.7%(770억파운드) 악화될 전망
- (국가채무) 공공부문 순채무(Public Sector Net Debt, PSND)는 2015-16년에 GDP 대비 79%에서 2030년대 중반 GDP 대비 53%까지 하락한 이후 상승 추세로 전환하여 2063-64년에는 GDP 대비 84%에 이를 전망

[그림 3] 기초재정수지 및 PSND 전망

(단위: % of GDP)



자료: 영국 예산책임청, "Fiscal Sustainability Report," July 2014.

- (지출) 공공지출은 2018-19년 GDP 대비 34.3%에

33) 영국재무부, <https://www.gov.uk/government/news/more-than-22-million-for-business-communities-in-north-east-announced>

34) 소기업에 유연한 근무공간 제공

35) 영국 제2의 항구도시

36) 영국재무부, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-builds-northern-powerhouse-with-new-funding-for-science-and-atlantic-gateway-in-liverpool>

37) 예산책임청, <http://budgetresponsibility.org.uk/fiscal-sustainability-report-july-2014/>

서 2063-64년 GDP 대비 39.1%로 증가할 전망이며, 이는 인구고령화가 의료 지출, 국가연금 지출, 장기요양 지출의 증가시킨 것에 기인

- 2018-19년 의료 지출은 GDP 대비 6.4%에서 2063-64년 GDP 대비 8.5%, 국가연금 지출은 2018-19년 GDP 대비 5.5%에서 2063-64년 GDP 대비 7.9%, 장기요양 지출은 2018-19년 GDP 대비 1.2%에서 2063-64년 GDP 대비 2.3%로 증가할 전망

〈표 11〉 장기 지출 전망

(단위: % of GDP)

	Estimate ¹⁾		FSR Projection					
	2013	2018	2020	2023	2033	2043	2053	2063
	-14	-19	-21	-24	-34	-44	-54	-64
Health	7.9	6.4	6.5	6.7	7.5	8.0	8.4	8.5
Long-term care	1.2	1.2	1.4	1.4	1.7	2.0	2.2	2.3
Education	5.3	4.3	4.3	4.4	4.3	4.2	4.2	4.2
State pensions	5.8	5.5	5.4	5.7	6.7	7.4	7.6	7.9
Pensioner benefits	1.0	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	0.9
Public service pensions	2.2	2.2	2.1	2.1	1.9	1.6	1.4	1.2
Total age-related spending	23.3	20.4	20.6	21.2	23.0	24.2	24.8	25.1
Other welfare benefits	5.8	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	5.3	5.3
Other spending	11.4	8.6	8.7	8.5	8.5	8.5	8.7	8.7
Spending ²⁾	40.5	34.3	34.5	35.0	36.7	37.9	38.8	39.1

주: 1) Spending consistent with the March 2014 EFO

2) Excludes interest and dividends

자료: 영국 예산책임청, "Fiscal Sustainability Report," July 2014.

• (세입) 세입은 2018-19년 GDP 대비 37.3%에서 2063-64년 GDP 대비 37.4%로 전망기간(projection

period) 동안 대체로 일정한(flat) 수준을 유지할 전망 - 인구고령화가 세입에 미치는 영향은 지출보다 적은 편임

〈표 12〉 장기 세입 전망

(단위: % of GDP)

	Estimate ¹⁾		FSR Projection					
	2013	2018	2020	2023	2033	2043	2053	2063
	-14	-19	-21	-24	-34	-44	-54	-64
Income tax	9.5	10.4	10.5	10.5	10.4	10.4	10.5	10.5
NICs	6.5	6.8	6.7	6.7	6.5	6.5	6.5	6.5
Corporation tax	2.4	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1
VAT	6.5	6.3	6.3	6.3	6.4	6.4	6.4	6.3
Capital taxes	1.3	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0
Other taxes	10.4	9.8	9.8	9.8	9.9	10.0	10.0	10.0
Receipts ²⁾	36.5	37.3	37.3	37.3	37.3	37.4	37.5	37.4

주: 1) Receipts consistent with the March 2014 EFO

2) Excludes interest and dividends

자료: 영국 예산책임청, "Fiscal Sustainability Report," July 2014.

• (정책계획) 인구고령화로 지출은 증가하는 반면 세입은 일정하여 적자가 증가할 것으로 전망되므로 지출감축 또는 세수증대를 위해 노력할 계획

(자료 수집 및 정리: 하에스터 연구원)

주요 보고서

1. ILO, Lessons from the implementation of training and retraining programmes in response to the Great Recession(2014.5.26.)³⁸⁾

■ 2008~2009년 글로벌 경제위기 이후 경제회복 전략의 일환으로 각 국가에서 시행된 직무교육 및 재교육

38) http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_244381/lang-en/index.htm



프로그램(Training and retraining programs)에 대해 분석³⁹⁾

- 직무교육 프로그램의 발전과정, 노동시장 활성화를 위한 경기부양지출(Stimulus spending)의 규모 그리고 국가 그룹별 노동시장 정책에 대한 분석
- 지난 30년간 중진국 및 저소득 국가들을 포함한 세계 각 국가들은 고용정책, 특히 지속적인 직무교육을 통해 경제충격에 대응하고 있음
 - 2009년 ILO는 Global Jobs Pact(GJP)를 채택하고 근로자 능력 개발에 대한 투자를 강조
 - 직무교육 및 재교육 프로그램은 경제안정, 기술 격차 완화 및 실업자와 노동시장의 연결역할에 도움
 - 직무교육 프로그램의 변화를 시기에 따라 구조적 변화, 직무교육의 목적 및 'Agents responsible for delivery'로 나누어 살펴 봄
 - (위기로 인한 구조적 변화의 가속화) 80년대 대규모 산업화가 진행되어 노동시장의 구조적 개혁 → 1990년대 무역자유화로 인한 노동시장 수요에 따른 변화 → 2000년대 지식기반경제로 고부가가치상품과 서비스 분야의 기술 향상으로 변화
 - (직무교육의 목적) 80년대 기술의 숙련 → 1990년대 생산성 및 경쟁력의 증가 → 2000년대 고용의 강화
 - (Agents responsible for delivery) 1980년대 주로 중앙정부 → 1990년대 정부와 민간부문이 파트너십을 구축하며 교육을 진행 → 2000년대 파트너십 관계가 더 광범위하고 유연한 협력관계로 변함

〈표 13〉 직무교육 프로그램의 변화(1980~2000년대 초)

	1980s	1990s	2000s
Structural changes accelerated by crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Large-scale deindustrialization; skill-biased technical change(reduced demand for manual workers) • Labour market structural reforms (in OECD and developed economies) 	<ul style="list-style-type: none"> • Trade liberalization • Changes in the demand side of the labour market • Recognition of the importance of a skilled labour force in improving competitiveness 	<ul style="list-style-type: none"> • Transition to a knowledge-based economy • Skills upgrading towards higher value-added products and services • Increased demand for skills considered essential to employability
Objective of job training	<ul style="list-style-type: none"> • Adapting the job skills of the labour force 	<ul style="list-style-type: none"> • Increasing competitiveness and labour force productivity 	<ul style="list-style-type: none"> • Enhancing people's employability
Agents responsible for delivery	<ul style="list-style-type: none"> • Mainly central government 	<ul style="list-style-type: none"> • Government working in partnership with the private sector within more decentralized schemes for delivery 	<ul style="list-style-type: none"> • Broader and more flexible partnerships better able to respond to specific local needs

자료: ILO, *Lessons from the implementation of training and retraining programmes in response to the Great Recession*, Table 1.

- 경제위기시기 선진국과 개발도상국 및 신흥국의 경기부양지출의 구성은 다소 차이가 있음
 - 선진국들의 경우 경기부양지출 중 경기활성화를 위한 추가적 조치 및 세금감면에 대한 지출이 각각 30%, 26.8%이고, 노동시장에 대한 지출은 11.7%로 나타남
 - 개발도상국 및 신흥국들은 경기부양지출 중 인프라 지출이 37.2%로 가장 큰 비중으로 나타나며, 노동

39) 주로 캐나다, 미국, 벨기에, 독일, 영국, 한국, 페루, 필리핀, 남아프리카 9개 국가를 대상으로 분석

시장에 대한 지출은 5.1%로 선진국보다 낮은 수준

〈표 14〉 선진국과 개발도상국 및 신흥국의 경기부양지출의 구성

	Advanced economies	Developing and emerging economies
Stimulus as a percentage of GDP	3.9	7.3
Components of stimulus(as % of whole)	11.7	5.1
Labour market measures		
Transfers to low-income individuals and households	10.6	6.1
Infrastructure spending	20.8	37.2
Tax cuts	26.8	15.4
Additional measures to boost aggregate demand	30.0	36.1

(단위: %)

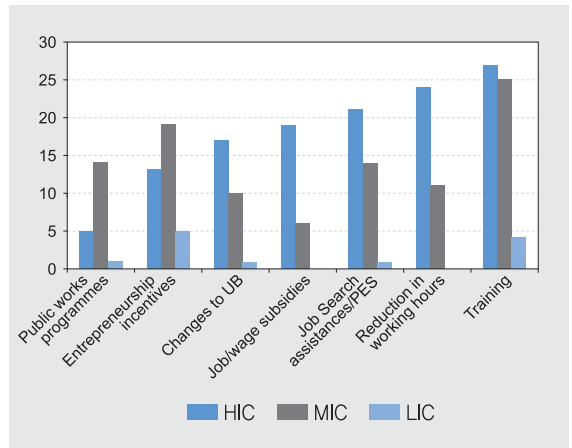
주: ILS, 2011, based on national sources(includes 24 advanced economies, 29 developing and emerging economies, and 12 Asian economies). Figures are weighted averages by GDP.

자료: ILO, *Lessons from the implementation of training and retraining programmes in response to the Great Recession*, Table 2.

- 2008~2009년 국가 그룹별⁴⁰⁾ 노동시장 정책을 살펴 보면, 고소득 및 중진국은 직무교육 프로그램을 우선적으로 사용하고 저소득 국가는 직무교육 프로그램보다 창업인센티브 정책을 더 사용한 것으로 분석

[그림 4] 국가그룹별 노동시장 관련 정책('08~'09년)

(단위: 국가 수)



주: World Bank classification of countries(HIC: high income countries, MIC: middle income countries, LIC: low income countries), UB: unemployment benefits schemes, PES: public employment services

자료: ILO, *Lessons from the implementation of training and retraining programmes in response to the Great Recession*, Figure 1.

2. OECD, The Dynamics of Employment Growth(2014.5.21.)^{41) 42)}

- OECD는 18개 국가를 대상으로 각국의 기업의 존속 기간 및 규모를 분류하여 고용증가의 역학관계(변동성)를 분석
 - 신생기업 및 소기업은 경제성장 및 혁신강화에 일조하고 있으며 대기업보다 일자리 창출에 큰 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 2007~2009년 경제침체시기 신생기업 및 소기업은 대기업보다 순 일자리 증가(net job growth)에 기여도가 높은 것으로 분석

40) 국가별 소득을 기준으로 고소득 국가(32개국), 중진국가(30개국), 저소득 국가(6개국)로 구분

41) http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-dynamics-of-employment-growth_5jz417hj6hg6-en

42) 2001~2011년 18개 국가를 대상으로 분석, 요약 내용은 계량경제학적 분석 내용을 정리한 것으로 이론적 배경, 분석에 대한 자세한 설명은 보고서 원문 참고



- 기업의 규모와 존속기간이 순 일자리 증가에 미치는 영향을 추정하기 위해 회귀분석한 결과, 기업규모 및 존속기간은 큰 영향을 미치는 것으로 나타남
 - (기업규모별 분석) 소기업의 경우 대기업에 비해 전체 일자리 창출의 비율 및 순 고용 증가율이 각각 13.6%p, 6.8%p 높은 것으로 분석
 - 중형 기업의 경우 일자리 창출의 비율은 대기업보다 높고 소기업보다 낮지만 순 일자리 증가율은 소기업과 동일하게 나타남
 - (기업 존속기간별 분석) 신생기업은 기존 기업 대비 전체 일자리 창출 비율 21.6%p, 순 일자리 증가율 18.5%p 높은 것으로 분석

$$y_{ijst} = \alpha + \sum_{i=1,2} \beta_i Ageclass_i + \sum_{j=1,2,3} \gamma_j Sizeclass_j + I_s + \tau_{ct} + \varepsilon_{ijst}$$

i: age classes *j*: size classes
s: macro-sectors *c*: countries
t: years
I_s: macro-sector fixed effect
τ: country-year fixed effect
y: net job gross rate
 age classes: 기업 존속기간을 5년 이하 신생기업, 6년 이상의 기존 기업으로 구분
 size classes: 기업규모의 경우 고용인 50명 이하는 소기업, 50~249명, 250명 이상은 중·대기업으로 구분

〈표 15〉 기업규모 및 존속기간별 전체 일자리 창출·소멸 비율과 순 일자리 성장률

	1	2	3	4	5	6
Dependent variable	Gross Job Creation ratio	Gross Job Destruction ratio	Net Growth Rate	Gross Job Creation ratio	Gross Job Destruction ratio	Net Growth Rate
Young				0.216*** (0.003)	0.031*** (0.002)	0.185*** (0.003)
Small	0.136*** (0.005)	0.068*** (0.003)	0.068*** (0.005)	0.028*** (0.003)	0.052*** (0.003)	-0.025*** (0.004)
Medium	0.106*** (0.005)	0.038*** (0.003)	0.068*** (0.005)	-0.000 (0.003)	0.022*** (0.003)	-0.022*** (0.004)
Macrosector F.E.	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Country X Year F.E.	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Observations	2,020	2,020	2,020	2,020	2,020	2,020
R-squared	0.288	0.580	0.238	0.816	0.621	0.710

주 1. Young-large firms의 경우 오차가 생길 가능성이 있으므로 샘플에서 제외
 2. 괄호 안은 Robust standard errors를 의미
 3. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: OECD, *The Dynamics of Employment Growth*, Table 8.

- (기업의 규모-존속기간별 분석) 신생-소기업은 기존-대기업(old-large firms)보다 전체일자리 창출에 대한 비율이 25.5%p 높고, 순 일자리 성장률 역시 17.2%p로 신생-중형 기업이나 기존-중·대기업에 비해 영향력이 큰 것으로 나타남
 - 신생-소기업은 일자리 창출 비율뿐만 아니라 일자리 소멸비율도 높은 것으로 분석

$$y_{ijst} = \alpha + \sum_{i,j} \delta_{i,j} Ageclass_i * Sizeclass_j + I_s + \tau_{ct} + u_{ijst}$$

〈표 16〉 기업규모-존속기간별
전체 일자리 창출 · 소멸 비율과 순 일자리 성장률

	1	2	3
Dependent variable	Gross Job Creation ratio	Gross Job Destruction ratio	Net Growth Rate
Young-Small	0.255*** (0.003)	0.083*** (0.003)	0.172*** (0.004)
Young-Medium	0.204*** (0.006)	0.054*** (0.004)	0.150*** (0.006)
Old-Small	0.017*** (0.003)	0.053*** (0.003)	-0.036*** (0.004)
Old-Medium	0.011*** (0.003)	0.022*** (0.003)	-0.011*** (0.004)
Macrosector F.E.	YES	YES	YES
Country X Year F.E.	YES	YES	YES
Observations	2,020	2,020	2,020
R-squared	0.821	0.621	0.718

주: 1. Young-large firms의 경우 오차가 생길 가능성이 있으므로 샘플에서 제외
 2. 괄호 안은 Robust standard errors를 의미
 3. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: OECD, *The Dynamics of Employment Growth*, Table 9.

(자료 수집 및 정리: 박신아 연구원)



| 정책 흐름 |

- 2015년도 예산 요구 현황
- 2014년 7월 재정증권 발행계획
- 방만경영 중점기관 중 57% 정상화 이행 완료
- 지방공사 부채 2천억 감소! 경영정상화 정상 추진

2015년도 예산 요구 현황

* 본 자료는 2014년 6월 26일 기획재정부 예산총괄과에서 발표한 「2015년도 예산 요구 현황」의 전문입니다. (편집자 주)

1. 요구 규모

■ 각 부처가 제출한 '15년도 예산·기금의 총지출 요구 규모는 377.0조원으로 '14년 대비 21.2조원(6.0%) 증가

- 최근 어려운 재정여건을 반영하여 예년보다는 다소 낮은 수준으로 요구

* 신규사업 등에 대해 재원대책 제출을 요구하는 '페이고(Pay-Go)' 적용 등에 따른 영향도 있는 것으로 추정

** 최근 증가율(%): ('08) 8.4, ('09) 7.6, ('10) 4.9, ('11) 6.9, ('12) 7.6, ('13) 6.5, ('14) 6.6

'15년 예산 요구 현황

(단위: 조원)

	'14 예산(A)	'15 요구(B)	증감(B-A)	%
총 지출	355.8	377.0	21.2	6.0
【예산】	250.8	265.6	14.8	5.9
【기금】	105.0	111.4	6.4	6.1

2. 분야별 주요 요구 내용

◇ 복지, 교육, 문화, R&D, 국방, 외교·통일 등 8개 분야는 '14년 대비 증액 요구

- SOC, 산업, 환경, 농림 등 4개 분야는 '14년 대비 감액 요구

- ① **(복지)** 기초연금, 4대 연금 지출 등 의무지출 증가로 10.8% 증가 (+11.5조원, 106.4 → 118.0)
* 기초연금 지원 +2.5조원(5.2 → 7.7)4대 연금(국민, 사학, 공무원, 군인) 지출 +3.9조원(36.4 → 40.3)
- ② **(교육)** 지방교육재정교부금 소요 국고지원 요구, 국가장학금 지원 등으로 10.7% 증가
* 누리과정 지원 등 지방교육재정교부금 소요 국고지원 +3.0조원(0.1 → 3.1)
** 국가장학금 지원 +0.3조원(3.7 → 4.0)
- ③ **(문화)** 문화콘텐츠 산업(게임, 영화 등) 투자 확대, 평창 동계올림픽 인프라 확충 등으로 6.2% 증가
- ④ **(환경)** 수질개선 및 상하수도 시설 투자 내실화(△0.4조원) 등으로 △2.5% 감소
- ⑤ **(R&D)** 창조경제 확산, 미래 신성장동력 확충, 협업·융합형 R&D 등을 중심으로 6.1% 증가
- ⑥ **(SOC)** 4대강 소요로 늘어났던 투자에 대한 구조조정을 반영하고, 기존시설 운영방식 개선을 통한 신규 소요 대체 등 투자 효율화로 △7.5% 감소
- ⑦ **(산업)** 신용보증기금 운영 개선을 통한 신규출연 최소화(△0.4조원) 등으로 △1.7% 감소
- ⑧ **(농림)** 이차보전 확대를 통해 실질적인 지원은 확대하면서 농업 SOC 투자 조정 등으로 △2.1% 감소
- ⑨ **(국방)** 방위력 및 장병 복무여건 개선 등을 위해 7.5% 증가
- ⑩ **(외교·통일)** 경제협력외교 강화를 위한 수요국 맞

축형 ODA 확대 등으로 5.1% 증가

⑪ (공공질서 및 안전) 재난안전 관리 강화, 범죄예방 및 생활안전 활동 지원 강화 등으로 6.3% 증가

* 재난안전 관련 예산은 포괄범위 재분류 작업이 진행 중이며, 분류가 완료된 이후 편성결과를 동 분류에 따라 별도 관리할 계획

※ OECD 분류에 포함되지 않는 안전사업 요구 예산(억원) : 도로 안전, 도로구조물 개선 ('14) 3,137 → ('15) 4,508, 재난안전통신망 구축(신규) ('15) 1,000, 농업재해보험 ('14) 2,700 → ('15) 3,000, 산업업종별 재해예방 ('14) 432 → ('15) 606

⑫ (일반·지방행정) 국제이자소요 증가, 세종청사 유지관리비 등으로 2.9% 증가

3. 향후 추진 일정

■ 9월 23일 국회 제출시까지 향후 3개월간 정부안 편성 작업을 추진할 계획

■ 정부안 편성 과정에서 부처 및 지자체와 협의를 강화하고,

- 각 분야별로 국민들의 의견을 폭넓게 수렴할 계획
 - * 재정정책자문회의, 지방재정협의회, 정책고객 심층인터뷰, 재정혁신타운 홈페이지 운영 등

• 또한, 내수활성화 등 체감경기 진작을 위한 투자를 확대하고,

- 안전예산은 포괄범위를 재분류하여 체계적 관리 기반을 마련하고, 재난대응 시스템 운용, 교육·훈련, R&D 등 안전과 직결되는 핵심 사업 위주로 전면 확충하며,
- 강도 높은 재정지출 혁신으로 재정구조를 정상화할 계획
- 이를 위해 유사·중복사업 통폐합 등 재정낭비 요인을 제거하고 민간의 창의·효율 활용 등 재정개혁을 적극 추진하여 국민 세금이 보다 효율적으로 사용되도록 주력할 것임

참고 '15년 분야별 요구 현황

(단위: 조원)

구분	'14 예산 (A)	'15 요구 (B)	증감 (B-A)	%
1. 보건·복지·고용	106.4	118.0	11.5	10.8
2. 교육	50.7	56.1	5.4	10.7
3. 문화·체육·관광	5.4	5.8	0.3	6.2
4. 환경	6.5	6.3	△0.2	△2.5
5. R&D	17.7	18.8	1.1	6.1
6. SOC	23.7	21.9	△1.8	△7.5
7. 산업·중소기업·에너지	15.4	15.1	△0.3	△1.7
8. 농림·수산·식품	18.7	18.3	△0.4	△2.1
9. 국방	35.7	38.4	2.7	7.5
10. 외교·통일	4.2	4.4	0.2	5.1
11. 공공질서 및 안전	15.8	16.8	1.0	6.3
12. 일반·지방행정	57.2	58.9	1.7	2.9
◆ 총지출	355.8	377.0	21.2	6.0

2014년 7월 재정증권 발행계획

* 본 자료는 2014년 7월 4일 기획재정부 국고과에서 발표한 「2014년 7월 재정증권 발행계획」의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 원활한 재정집행과 안정적인 국고금 운용을 위해 '14. 7월, 전월과 동일한 규모인 5.0조원의 재정증권을 발행할 예정

* 정부가 국고금 일시부족분 조달을 위해 금융시장에서 발행하는 유가증권

- 통안증권 입찰기관(은행, 증권사 등 20개 기관) 및 국고금 위탁 운용기관(산업은행, 증권금융 등)을 대상으로 경쟁입찰 방식으로 발행

재정증권 발행잔액

(단위: 조원)

6월말 잔액 (A)	7월중 발행 (B)	7월중 상환 (C)	7월말 잔액 (A+B-C)
12.0	5.0	7.0	10.0

* 상환일정(조원): (7. 2일) 1.0, (7. 10일) 1.5 (7. 17일) 1.5 (7. 24일) 1.5 (7. 31일) 1.5

재정증권 발행계획

	21차 발행	22차 발행	23차 발행	24차 발행	25차 발행*
발행규모	1.0조원	1.5조원	1.5조원	1.0조원	1.5조원
발행종류	63일물	63일물	63일물	63일물	63일물
입찰일시	7. 2(수)	7. 9(수)	7. 16(수)	7. 23(수)	8. 6(수)
	13:40 14:00	13:40 14:00	13:40 14:00	13:40 14:00	13:40 14:00
발행일	7. 3	7. 10	7. 17	7. 24	8. 7
상환일	9. 4	9. 11	9. 18	9. 25	10. 9

* 보다 원활한 입찰 및 발행을 위해 8월 1주 발행계획도 미리 공표

- 7월중 재정증권 상환규모는 7.0조원으로 7월말 기준, 발행잔액은 6월말 대비 2.0조원이 감소된 10.0조원으로 전망

방만경영 중점기관 중 57% 정상화 이행 완료

* 본 자료는 2014년 7월 1일 기획재정부 공공정책국에서 발표한 「방만경영 중점기관 중 57% 정상화 이행 완료」의 전문입니다. (편집자 주)

■ 기획재정부가 방만경영 정상화 이행현황을 조사한 결과 6. 30일까지 39개* 중점기관 중 15개 기관이 이행한 것으로 밝혀짐

* '14년 신규지정 공공기관 중 중점관리 기관으로 지정된 산업은행 포함

• 1차 중간평가 신청 기준일(6. 25)을 전후로 지역난방공사 등 4개 중점기관*이 추가로 타결하였고

* 지역난방(6. 24), 철도시설(6. 25), 원자력안전기술(6. 25), 수출입은행(6. 30)

- 방만 중점관리 21개 기관 중에서는 12개(57%) 기관이 타결하여 높은 진도율을 보임

• 중점 외 기관 중에서도 정책금융공사 등 3개 점검기관*을 포함하여 58개 기관이 협상을 타결한 것으로 파악됨

* 정책금융공사(5. 21), JDC(6. 24), 감정원(6. 25)

■ 정부는 이행을 완료한 중점 또는 점검기관 중 희망하는 기관으로부터 신청을 받아 1차 중간평가를 실시할 계획이며

• 앞으로도 현재의 원칙과 기초를 유지하면서 이행 상황을 집중 모니터링하는 한편, 계획된 일정대로 정상화계획이 차질 없이 이행될 수 있도록 지원해 나갈 계획임

참고 중점 및 점검기관 방만경영 정상화 이행 주요내용

	기관	이행일	주요내용
중점기관	부산항만공사	2.28	• 퇴직금 가산 지급 폐지 등 14개 항목 개선
	한국투자공사	2.28	• 특목고 지원 국공립 수준 축소 등 18개 항목 개선
	무역보험공사	3.26	• 대입 축하금 폐지 등 16개 항목 개선
	그랜드코리아레저	3.28	• 경영성과급 퇴직금 산정 제외, 기념일 선물 축소 등 18개 항목 개선
	방송광고진흥공사	4.16	• 장기근속 상품권 등 11개 항목 개선
	예탁결제원	4.30	• 경영성과급 퇴직금 산정 제외 등 20개 항목 개선
	가스기술공사	5.13	• 유가족 특별채용 등 17개 항목 개선
	한국거래소	5.16	• 창립기념일 상품권(70만원) 폐지 등 23개 항목 개선
	석탄공사	4.22	• 퇴직 직원 자녀 채용 가산점 폐지 등 5개 항목 개선
	예금보험공사	5.30	• 육아휴직급여 이종지급 폐지 등 20개 항목 개선
	대한주택보증	6.13	• 퇴직금 가산지급 등 19 항목 개선
	지역난방공사	6.24	• 퇴직금 산정시 경영성과급 제외, 유가족 특별채용 폐지 등 19개 항목 개선
	원자력안전기술원	6.25	• 중고학자금(400만원/년), 배우자 정밀검진(140만원) 폐지 등 27개 항목 개선
	철도시설공단	6.25	• 업무상 부상·질병 시 산재의 추가지원 폐지 등 5개 항목 개선
점검기관	수출입은행	6.30	• 특목중·고 지원 국공립 수준 축소 등 28개 항목 개선
	정책금융공사	5.21	• 퇴직금 가산지급 폐지 등 24개 항목 개선
	JDC	6.24	• 직원가족 의료비 지원 폐지, 국제학교 직원 자녀 수업료 할인 폐지 등 5개 항목
	한국감정원	6.25	• 경영성과급 퇴직금 산정 제외, 장기근속 매 10년마다 순금 지급 폐지 등 15개 항목 개선

지방공사 부채 2천억 감소! 경영정상화 정상 추진

— 안전행정부, 2013년도 지방공기업 결산 결과 발표 —

* 본 자료는 2014년 7월 10일 안전행정부 공기업과에서 발표한 「지방공사 부채 2천억 감소 경영정상화 정상 추진」의 전문입니다. (편집자 주)

- 과도한 규모로 지방재정의 위협요인으로 지적을 받아온 지방공사의 부채가 '13년 결산 결과 전년보다 2천억원 줄어든 것으로 나타났다.

* 지방공사 연도별 부채현황(조원)

(09) 42.4 → (10) 46.2 → (11) 49.2 → (12) 52.2 → (13) 52.0

- 안전행정부(장관 강병규)가 394개* 지방공기업에 대한 2013년 결산을 분석한 결과, 지방도시개발공사 부채가 '12년 43.5조원에서 '13년 43.2조원으로 3천억원 감소한 것으로 나타났다. 이에 따라 지방도시개발공사를 포함한 전체 지방공사 부채도 '12년 52.2조원에서 '13년 52.0조원으로 2천억원 감소했다.

* 지방직영기업(상·하수도, 공영개발, 지역개발기금 253개), 지방공사(도시철도, 도시개발, 기타공사 60개), 지방공단(81개)

- 지방도시개발공사는 '08년 금융위기 상황에서 내수경기 회복을 위해 재정사업을 확대·추진함으로써 부채가 급속히 증가*했고 이후 부동산 경기 침체가 이어지면서 재정상 어려움을 겪어왔다. 이들 공사의 부채규모('13년 43.2조원)가 전체 지방공기업 부채('13년 73.9조원)의 58%를 차지함에 따라 언론, 학계로부터 지방공기업 부채 증가의 주요 원인으로 지목돼 왔다.

* 지방도시개발공사 부채 '09년 10.2조원 급증('08년 24.8조원 → '09년 35조원, 증가율 41%)

- 이처럼 지방도시개발공사 부채 문제가 사회 문제

로 떠오르자 안행부는 공사채 및 경영평가 제도 개선*에 나섰다. 각 지자체와 도시개발공사는 부채 문제 해결을 위해 추가출자, 보유자산 매각, 미분양 물량 해소 및 사업구조조정 등에 역량을 집중해 부채 규모를 줄이는 데 성공했다.

* 신규사업 추진시 사업타당성 검토 및 지방의회 의결을 의무화, 공사채 발행한도 축소(6배 → 4배) 및 부채감축목표제 운영, 경영평가시 재무건전성 강화를 최우선 목표로 설정 및 경영평가 부진기관 사장 해임 가능

- 도시개발공사 부채 상세내역을 살펴보면 공사채 발행과 관계있는 금융부채가 1.2조원 줄었고, 사업추진에 따라 발생하는 임대보증금과 선수금이 각각 0.9조원, 0.2조원 증가하는 등 부채구조가 건전하게 개선됐다. 더불어 경영이익도 '12년 608억원 적자에서 '13년 1,242억원 흑자 전환됐다.
- 이러한 결산 결과를 종합하면 지방도시개발공사가 지방공기업법 제3조에서 규정하는 경제성과 공공복리 증진이라는 두 개의 목표를 모두 달성하는 방향으로 개선되고 있는 것으로 분석된다.

- 반면 지방재정에 또다른 부담으로 지적돼 온 상·하수도 및 도시철도공사의 구조적 요인에 따른 경영실은 '13년 각각 1조 2,313억원과 7,748억원으로 총 2조 61억원의 경영적자를 본 것으로 나타났다.

- 생활 필수 서비스에 속하는 상·하수도 및 도시철

도의 요금현실화율은 각각 전년*보다 소폭 감소한 83%, 36%, 60%로 독립채산원칙에 따라 영업하기에 절대적으로 낮은 수치다. 더불어 도시철도공사는 3,942억원에 달하는 대규모** 복지무임승차손실이 발생해 경영여건을 더욱 악화시키고 있다.

* '12년 요금현실화율: 상수도 84%, 하수도 38%, 도시철도 61%

** 도시철도 경영손실('13년 7,748억원)의 51%를 차지

- 이같은 구조적 요인으로 상·하수도 및 도시철도의 정상적인 운영을 위해 재정지원이 필요한데, '13년 이들 지방공기업에 대한 지방재정 지원액은 각각 총 1조 8,133억원(상수도 3,447억원, 하수도 7,953억원, 도시철도 6,733억원)으로 재정지원 수요가 지속 증가*해 지방재정 부담요인으로 작용하는 실정이다.

* 상하수도 및 도시철도에 대한 지방재정 지원 현황(억원):
('09) 27,179 → ('10) 15,631 → ('11) 16,209 → ('12) 16,550
→ ('13) 18,133

- 특히, 하수도공기업은 환경에 대한 관심 증가 및 관련 제도 강화로 하수관거, 하수처리장 등 대규모 시설투자에 대한 수요가 증가하고 있다. 하지만 이를 자체 및 지자체 재정지원만으로 진행하기 어려워 국비가 일부 지원되는 BTL 방식으로 사업을 추진했고, 그 결과 부채가 '12년 대비 1.5조원 증가했다.
- 이를 종합할 때 '13년 결산 결과 전국 394개 지방공기업 자산과 부채는 각각 174.2조원과 73.9조원으로 '12년 대비 자산은 7.6조원, 부채는 1.4조원 증가했고 경영손실 규모는 1.2조원으로 '12년 대비 0.3조원 감소했다.

- 안전행정부는 지방공기업 경영정상화를 위해 지난해 12월 지방공기업 부채 감축 및 경영효율화 방안을 발표하고 지속적으로 추진하고 있다.

- 지방공사채의 특수채 지위를 인정하는 지방공기업법을 개정해 이자비용 부담을 완화했고, 부채과다* 지방공사에 대한 「부채감축계획」을 수립·추진하

고 있다. 이와 함께 재무 및 사업현황 등을 종합 분석해 재무위험이 발생할 수 있는 기관에 대해 사전에 금융부채 상환 의무화 및 신규사업 제한 조치를 하는 「건전화대상 지정 기본계획」도 지난 6월 26일 지방공기업 정책위원회 심의를 통해 마련했다.

* 부채 1천억원, 부채비율 200% 이상

- 지방공기업에 과도한 복리후생제도 방지를 위해 대학생 학자금 무상지원 폐지 등을 반영한 「지방공기업 예산편성지침」을 보완했고 종합대책으로 「지방공기업 복리후생제도 정상화 추진계획」도 마련, 추진하고 있다.

- 김현기 안전행정부 지방재정정책관은 “그간 지방공기업 부채감축을 위해 안행부, 자치단체 및 각 지방공사가 부단한 노력을 기울인 결과 '13년 지방공사 부채가 감축되는 결실을 거두었다”며,

- 앞으로도 “모든 지방공사의 재무건전성 회복을 위해 제도 개선을 지속 추진하고 상·하수도 및 도시철도공사에 대해서는 구조적인 문제 개선을 위해 중장기 경영관리계획을 의무화하는 등의 지방공기업법 개정을 추진하며 재무구조 개선 및 경영합리화를 위한 지자체 주도의 노력을 유도해 주민 삶의 질을 향상시키는 지방공기업이 될 수 있도록 노력하겠다.”고 밝혔다.

참고 지방공기업 결산 결과

'13 회계연도 지방공기업 결산

(단위: 조원(자산, 부채), 억원(경영수지))

구분(개)	자산			부채(부채비율)			경영수지		
	'12	'13	증감(률)	'12	'13	증감(률)	'12	'13	증감(률)
계(①+②+③)	166.6	174.2	7.6 (4.6%)	72.5 (77.1%)	73.9 (73.8%)	1.4 (1.9%)	△15,008	△11,826	3,182 (21%)
① 직영기업(253)	77.9	82.9	5.0 (6.4%)	20.1 (34.8%)	21.7 (35.5%)	1.6 (8.0%)	△6,122	△4,954	1,168 (19%)
• 상수도(116)	26.4	27.5	1.1 (4.2%)	1.4 (5.6%)	1.3 (4.9%)	△0.1 (△7%)	156	△299	△455 (△292%)
• 하수도(87)	30.3	33.3	3.0 (9.9%)	3.8 (14.3%)	5.3 (19.1%)	1.5 (40%)	△8,972	△12,014	△3,042 (△34%)
• 공영개발(32)	7.1	7.5	0.4 (5.6%)	2.8 (63.9%)	2.6 (53.6%)	△0.2 (△7%)	849	5,388	4,539 (535%)
• 지역개발기금(18)	14.1	14.6	0.5 (3.5%)	12.1 (612.1%)	12.5 (590.9%)	0.4 (3.3%)	1,845	1,971	126 (7%)
② 지방공사·공단(141)	88.7	91.3	2.6 (2.9%)	52.4 (144.6%)	52.2 (133.9%)	△0.2 (△0.4%)	△8,886	△6,872	2,014 (23%)
②-1 지방공사(60)	87.8	90.4	2.6 (3.0%)	52.2 (146.9%)	52.0 (135.8%)	△0.2 (△0.4%)	△8,893	△6,831	2,062 (23%)
• 도시철도(7)	23.9	25.7	1.8 (7.5%)	6.1 (34.0%)	6.1 (31.1%)	0 (0.0%)	△8,009	△7,748	261 (3.3%)
• 도시개발(16)	58	58.8	0.8 (1.4%)	43.5 (300.6%)	43.2 (276.6%)	△0.3 (△0.7%)	△608	1,242	1,850 (304%)
• 기타공사(37)	5.9	5.9	0 (0.0%)	2.6 (81.3%)	2.7 (87.7%)	0.1 (3.8%)	△276	△325	△49 (△18%)
②-2 지방공단(81)	0.9	0.9	0 (0.0%)	0.2 (30.0%)	0.2 (27.9%)	0 (0.0%)	7	△41	△48 (△686%)

지자체별 공기업 부채 및 경영성과

(단위: 조원, %)

구분	총계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
부채(조원)	73.9	23.7	3.9	1.3	9.9	1.5	1.2	1.2	0.1	15.9	2.5	1.4	1.9	1.6	2.1	2.2	2.5	0.9
(부채비율 %)	(74)	(117)	(44)	(20)	(115)	(46)	(32)	(83)	(74)	(71)	(82)	(63)	(58)	(71)	(67)	(46)	(52)	(70)
경영성과(억원)	△11,826	△2,425	△1,146	△1,244	2,120	△244	△196	228	△39	△2,908	△937	△233	△1,015	△556	△951	△1,496	△781	△3



각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

“역외소득 무신고 가산세 대폭 인상해야”

한국조세재정연구원 공청회
“부과제척기간 연장 필요”

역외탈세를 방지하기 위해서는 부과제척기간의 연장과 가산세 인상 등의 제재 방안을 고려할 필요가 있다는 주장이 나왔다.

안중석 한국조세재정연구원 선임연구위원은 9일 서울 남대문로 대한상공회의소 의원회의실에서 열린 ‘역외탈세 방지를 위한 제도개선방안’에 대한 공청회에서 “역외탈세에 대한 제재를 강화해 탈세 유인을 축소하고 성실신고를 유도하는 방안”에 대해 검토해볼 필요가 있다”며 이같이 밝혔다.

먼저 안 연구위원은 “역외조세회피·탈세는 과세정보 획득과 적발, 입증에 어려움이 있으므로 국내 탈세에 비해 부과제척기간을 연장해 탈세 적발가능성을 제고할 필요가 있다”며 “미국과 호주, 캐나다, 중국, 남아프리카공화국의 경우 부정행위를 통한 탈세의 부과제척기간을 무제한으로 하고 있으며 영국은 일반적인 부과제척기간이 20년이다”라고 지적했다.

우리나라는 현행 부과제척기간이 기본 5년, 무신고 7년, 사기·기타부정행위 10년으로 정해져 있다.

가산세의 경우 성실 신고를 유도하기 위해 무신고·과소신고에 대한 가산세를 대폭 인상할 필요가 있다고 안 연구위원은 주장했다.

현재 무신고 가산세는 일반적인 경우 20%, 부정행위의 경우에는 40%가 적용되며 과소신고에 대해서는 일반적인 경우 10%, 부정행위의 경우에는 40%가 적용된다.

안 연구위원은 “다른 국가들을 보면 가산세율이 40% 이하인 국가도 있는 반면 최고 가산세율이 100%를 넘는 국가도 상당수 있다”며 “탈세를 유발하는 특정 국제거래를 명시하고 그 특정 국제거래에 따른 부정행위에 대해 현행 부정행위에 적용되는 가산세보다 상당히 높은 수준의 가산세를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다”고 지적했다.

〈파이낸셜뉴스, 2014-07-10〉

금융상품 조세감면 혜택 줄인다

생계형 저축·세금우대저축 등
고소득층 가입 제한 방안 검토

정부가 생계형 저축 등 일부 금융상품에 적용된 조세 감면 혜택을 줄이는 쪽으로 세법 개정을 준비중이다. 조세 형평성을 높이고 만성적인 세수 부족을 줄이기 위한 조치다. 정부는 특히 고소득·자산가 중심으로 조세 감면 혜택을 줄일 방침이다.

한국조세재정연구원은 8일 서울 송파구 연구원 대강당에서 ‘금융상품 과세체계 선진화 방안’에 관한 공청회를

열어 일부 금융상품에 적용되고 있는 비과세·감면 혜택 정비 방안을 제시했다. **홍범교 한국조세재정연구원 연구기획본부장은 “금융상품 비과세·감면 제도는 저축 증대, 금융회사 지원, 취약계층 지원 등 다양한 정책 목적에 따라 광범위하게 시행됐지만, 변화하는 경제 환경을 고려해 정책 목표가 현실점에 타당하지 검토할 필요가 있다”**고 밝혔다.

먼저 이자소득에 전액 과세하지 않는 ‘생계형 저축’이 도마에 올랐다. 이 상품은 60살 이상 노인과 장애인, 기초생활수급자 등으로 가입 조건이 한정돼 있다. 한국조세재정연구원은 “생계형 저축의 도입 취지에 맞게 중산층 이상 또는 고소득층은 지원 대상에서 제외하는 것이 바람직하다”고 밝혔다. 구체적으로 가입 조건에 소득·자산 기준을 뒤 60살 이상 고소득층은 생계형 저축에 가입하지 못하도록 하거나 1인당 한도(현행 3천만원)를 줄이는 방안이 제시됐다.

세금우대종합저축의 조세 감면 제도도 손질 필요성이 제기됐다. 만 20살 이상이면 누구나 가입할 수 있는 이 상품은 이자소득에 대해 9%의 낮은 세율이 적용된다. 이에 대해 한국조세재정연구원은 상품 자체를 폐지하거나 가입 조건에 소득과 자산 요건을 추가해 고소득 자산가들의 가입을 제한하는 방안 등을 제시했다.

농협·신협·새마을금고 등에서 판매하는 예탁 상품도 장기적으로 조세 감면 혜택을 줄여야 한다고 한국조세재정연구원은 주장했다. 현재는 해당 예탁금에 붙는 이자에 과세하지 않고 2016년엔 5%, 2017년부터는 9%의 세율을 적용하는 것으로 돼 있다. 한국조세재정연구원은 “조합 예탁금 상품은 출자금 1만원만 내면 준조합원 자격으로 세제 혜택을 볼 수 있기 때문에 농어민 저축지원보다는 저축 여력이 있는 고소득층에 대한 저축 지원의 성격이 짙다”며 “가입 대상에 준조합원을 배제하거나 2017년 이후 세율을 점진적으로 높여야 한다”고 밝혔다. 서지원 기획재정부 금융세제팀장은 “한국조세재정연구원이 비과세 금융상품에 대한 전반적인 점검을 진행했다. 공청회에서 제시

된 방안 등을 검토해나갈 방침”이라고 말했다.

한편 한국조세재정연구원은 파생상품 과세와 관련해 거래세 방안을 다시 꺼내들었다. 지난 4월 국회 기획재정위원회는 파생상품 양도차익에 세금을 매기기로 합의한 바 있다. 한국조세재정연구원은 “(양도)소득세 부과방안은 조세원칙 관점에서 타당한 면이 있으나 조세행정 비용과 세수 등 현실적인 요인을 고려하면 적어도 단기적으로는 거래세를 부과하는 게 바람직하다”고 밝혔다.

〈한겨레, 2014-07-08〉

“고용창출 세액공제를 고용증가에 비례해야”

“연말 종료 조세특례 폐지보다
제도 정비해 시한 연장 필요”

고용 창출 투자에 대한 세액 공제를 고용 증가에 비례하게 조정하고 세금우대 저축의 혜택이 서민 취약계층에 집중되도록 정비해야 한다는 지적이 나왔다.

올해 말로 종료되는 조세특례를 전면 폐지하기보다는 시한을 연장하되 고용 창출과 취약계층에 초점을 맞추는 등 수혜자 맞춤형 조세 지원으로 탈바꿈해야 한다는 주장이다.

한국조세재정연구원은 1일 은행회관에서 ‘2014년 일몰 예정 비과세·감면 정비방향’ 공청회를 열고 이 같은 내용의 연구 결과를 발표했다. 이날 발표와 토론 과정에서 논의된 내용은 전문가·국민 의견 수렴 등을 거쳐 정부가 올해 내놓을 세법개정안에 반영될 예정이다.

전병목 연구위원은 “올해 일몰 예정인 53개 비과세·감면 제도 중 상위 10개 조세 특례가 감면액 기준으로 98.7%(7조 7천억원)를 차지한다”면서 “중요 제도를 중심으로 정비 방안을 구성할 필요가 있다”고 밝혔다.

올해 일몰 대상 상위 10개 국세감면

(단위: 억원)

감면내역	감면액 ¹⁾
고용창출 투자세액공제	18,460
신용카드 등 사용금액 소득공제	13,765
농·축산·임업용 기자재 부가세 영세율	13,289
중소기업 특별세액감면	12,619
중고차 부가세 매입세액공제 특례	6,207
생계형저축 이자·배당소득 비과세	4,014
외국인근로자 과세특례	2,659
조합법인 법인세 과세특례	2,274
세금우대종합저축 과세특례	1,866
공장·본사 수도권 이전 시 법인세 감면	1,660

주: 1) 2013년 잠정
자료: 기획재정부

지난해 기준 올해 종료되는 상위 10개 감면 제도 중 감면액이 1조 8,460억 원으로 가장 많은 고용창출투자세액공제의 경우 고용창출 유도라는 제도의 도입 취지와 맞지 않아 공제 수준을 고용증가에 비례하도록 조정해야 한다는 지적이 끊이지 않았다.

전 연구위원은 “고용과 무관한 기본공제율은 인하하고 고용 증가에 비례하는 추가 공제율을 인상해야 한다”며 “지역 경제 활성화와 서비스업에 대한 세제 지원을 위해 수도권 밖의 지방에 투자하는 기업이나 고용 잠재력이 높은 서비스업 기업에 대해서는 추가공제율을 인상할 필요가 있다”고 말했다.

전 연구위원은 20세 이상 내국인 모두에게 저축액 1천 만 원까지 이자·배당 소득을 9%로 분리과세하는 세금우대종합저축도 상대적으로 고소득층이 혜택을 누리는 만큼 취약계층 지원에 초점을 맞춰 생계형 저축과 연계해 정비할 필요가 있다고 지적했다

그는 “신용카드 매출 세액 공제는 최근의 소비 위축 등 사업자의 어려운 경영사정을 고려해 우대 공제율 적용을 추가 연장하는 방안을 검토할 수 있다”면서 “이 경우 영세 사업자에 대한 가맹점 수수료를 인하 등을 고려해 매출액

규모별로 공제율을 차등해 단계적으로 축소하는 방안을 강구해야 한다”고 말했다.

기업의 연구개발(R&D) 인력 비용 세액공제도와 관련해서는 대기업의 증가분 방식 공제율을 하향 조정하고 중견기업 구간을 신설해 중견기업에 대해서는 기존 수준의 혜택을 유지하는 등 기업 간 형평성을 높여야 한다고 전 연구위원은 덧붙였다.

(서울경제, 2014-07-02)

“상속세 최고세율, 50 → 38% 이하로 낮추자”

OECD의 2배 달해 가업승계 걸림돌...

상속공제도 모든 중견·중소로 확대를

◆ 7월 발표 ‘세법 개정안’에 포함될지 주목

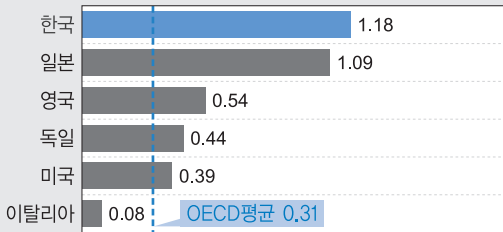
국책연구원인 한국조세재정연구원이 최대 50%에 달하는 가업승계 증소·중견기업의 상속 및 증여세 소득세율을 낮춰야 한다는 의견을 제시했다. 가업승계 기업에 대한 상속·증여세율 인하 방안은 박근혜 정부 출범 당시 대통령직인수위원회가 우선 검토 과제로 다룬 바 있다.

정부도 2008년과 2010년 상속·증여세율 인하를 추진한 바 있어 다음달 발표 예정인 ‘2015년 세법 개정안’에 이 같은 내용이 포함될지 주목된다.

김재진 한국조세재정연구원 조세연구본부장은 26일 ‘가업승계 지원을 위한 상속·증여세 운영방향’ 공청회에서 “한국의 상속·증여세율은 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균(26%)보다 2배 가까이 높다”며 “기업하기 좋은 환경을 만들려면 최고세율이 50%인 상속·증여세율을 중장기적으로 소득세율(최대 38%) 이하로 낮춰야 한다”고 강조했다. 그러면서 총세수 가운데 상속·증여세가 차지하는 비율이 1.18%로 OECD 평균(0.31%)보다 3배 이상 높다는 점도 지적했다.

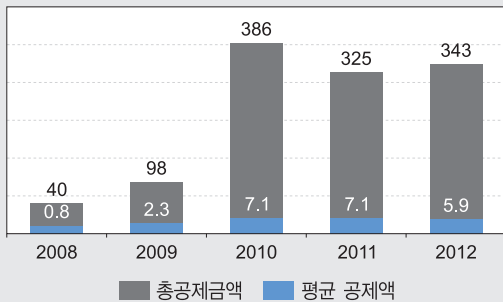
총세수 대비 상속·증여세 비율

(단위: %)



기업상속공제실적

(단위: 억원)



자료: 한국조세재정연구원

이날 토론자로 나선 김완일 한국세법학회 부회장도 “최고세율 50%에 할증률 10~30%를 감안하면 기업들은 상속세를 낸 뒤 경영권을 유지하기 어렵다”며 “상속세를 내지 못해 신용불량자가 양산되는 등의 부작용이 나타나고 있는 점도 고려해야 한다”고 지적했다.

한국조세재정연구원은 이와 함께 기업상속공제 수혜 대상을 모든 중소기업으로 확대해야 한다고 권고했다. 기업상속공제란 경영자가 10년 이상 운영한 기업을 상속 요건에 맞게 물려줄 경우 내야 할 상속세를 500억원 한도 내에서 공제해주는 제도를 말한다.

지금은 중소기업 및 매출 3천억원 미만의 중견기업에만 공제가 적용된다. 공제 대상에서 제외되는 중견기업은 525개 정도다. 김 본부장은 “매출 규모를 맞추기 위해 인위적으로 기업을 분할하는 등의 부작용이 나타나고 있다”

며 “장수기업 육성, 일자리 유지 등 긍정적인 효과를 감안해 대상을 늘릴 필요가 있다”고 말했다.

상속공제 한도는 폐지하거나 추가로 확대해야 된다는 의견도 제시했다. 독일 등 주요국은 한국처럼 공제 한도를 따로 두고 있지 않다. 이에 대해 김종옥 기획재정부 재산세제과장은 “한국조세재정연구원의 제안을 바탕으로 여론을 수렴한 뒤 다음달 말 발표할 내년 세법 개정안에 포함시킬지 여부를 결정할 것”이라고 말했다.

〈한국경제, 2014-06-27〉

담뱃값 오르면 고소득층 稅부담 커진다

담배가격 인상 논의가 최근 불거진 가운데 담뱃값을 올리면 저소득층보다 고소득층의 세금 부담이 커진다는 국책연구기관의 연구 결과가 나왔다. 저소득층의 흡연율이 고소득층보다 높아 담배가격이 오르면 저소득층의 세 부담이 늘 것이기 때문에 담뱃값을 인상하면 안 된다는 논리와 배치되는 결과다.

한국조세재정연구원 최성은 연구위원이 26일 「담배 과세의 현황과 소득분위별 세부담에 대한 함의」라는 제목으로 『재정포럼』 6월호에서 밝힌 내용이다. 최 연구위원은 소득수준별 담뱃값의 가격탄력성에 주목했다. 그가 추정 한 가격탄력성은 소득 1분위(하위 25% 이내)가 -0.812, 2분위(26~50%) -0.572, 3분위(51~75%) -0.325, 4분위(76% 이상) -0.341로 저소득층이 고소득층보다 높다. 가격 인상에 따른 소비 축소 경향이 저소득층에서 강하다는 뜻이다. 담뱃값이 오를 경우 저소득층이 담배 소비를 고소득층보다 많이 줄이게 돼 가격 인상에 따른 세부담은 고소득층에서 커진다는 것이 최 연구위원의 주장이다.

보고서에 따르면 담배가격이 3천원으로 500원 오르는 경우 소득 1분위의 세부담은 약 1,497억원 증가하는 데 비해 3분위는 3,116억원, 4분위는 2,786억원 늘어나는 것으

소득수준별 흡연율 · 흡연량 · 세부담

(단위: %, 개비, 원)

소득수준	흡연율	1인당 일평균 흡연량	1인당 담배 관련 과세부담
하(~25)	30.8	14.1	927.8
중하(26~50)	25.8	15.6	1026.5
중상(51~75)	24.6	16.1	1059.4
상(76~)	24.1	15.7	1033.1

주: 2011년 기준, 19세 이상
 자료: 보건복지부, 조세재정연구원

로 추정됐다. 또 가격 인상분이 커질수록 저소득층의 추가 적 세부담은 적어지는 것으로 나타났다.

최 연구위원은 “2005년 이후 담뱃값이 동결된 것은 그동안 담배의 실효세율과 실질가격이 떨어졌음을 의미하며 이런 과세구조는 흡연율 증가 요인으로 작용할 수 있다”면서 “흡연율 저감과 세수입 관점에서 담배가격 인상이 시급하다”고 주장했다.

〈국민일보, 2014-06-27〉

피케티 열풍 韓 상륙... 학회 · 연구기관 · 시민단체 행사 봇물

경제 관련 책이 서점의 베스트셀러 코너를 차지하는 것은 한국은 물론 세계적으로도 흔치 않은 일이다. 그런 점에서 프랑스 경제학자인 토마 피케티(43)의 저서 『21세기 자본론』이 유럽과 미국에서 불티나게 팔리는 것은 매우 이례적이다.

한글 번역본 출간을 앞두고 국내 경제 전문가들도 애타워 피케티 방식의 연구를 시도하고 있다. 하지만 피케티가 수백년에 걸친 방대한 자료를 토대로 연구했던 점을 감안하면 한국은 자료 자체가 상대적으로 턱없이 부족해 수준 높은 연구 결과가 나올지 의문이라는 시선도 있다.

◆ 세계적 ‘피케티 열풍’... 국내서도 관련 연구 ‘붐물’

세계적인 열풍을 일으키고 있는 『21세기 자본론』은 유럽 주요국, 미국, 일본, 호주 등 20여 개국의 순자산과 국민소득에 관한 300년간의 방대한 자료를 분석한 책이다. 이 책은 자산 수익률이 경제성장률을 앞서는 만큼 소득 불평등이 심화할 것이라는 경고를 담고 있다.

노벨경제학상 수상자인 폴 크루그먼 교수가 “앞으로 10년간 가장 중요한 경제학 책이 될 것”이라고 극찬하고, 백악관이 피케티를 초빙해 정책에 관한 조언을 받으면서 책은 더욱 유명해졌다. 한글 번역본은 오는 9월께 나올 예정이다.

한국조세재정연구원, 새로운사회를여는연구원, 국제경제학회 등도 피케티 방식의 연구를 진행하고 있거나 행사를 준비 중이다.

노영훈 한국조세재정연구원 선임연구위원은 “지난 16일 업무 회의 때 (연구원의) 30여 명의 박사들에게 피케티의 책을 보고 해당 분야에 관심을 가져보자고 독려하고 자극을 줬다”고 말했다. 그는 “피케티가 수백년 전 상속세 자료를 찾아서 연구했듯이, 우리도 조선실록과 경주 최부자집 등의 사례를 통해 500년 전부터 부(富)가 어떻게 이 전됐는지 살펴볼 수 있을 것”이라고 밝혔다.

조선시대의 경북 경주 최부자집은 ‘사방 100리 안에 굶어 죽는 사람이 없게 하라’는 지침을 갖고 이웃을 돌봐 큰 존경을 받았다.

◆ “피케티 방식은 세계적으로도 예외적”... 한국서 통할까

피케티의 연구 방식이 한국에서도 통할지에 대해서는 이견이 있다. 무엇보다 국가 자산에 관해 피케티가 입수한 만큼의 방대한 자료를 구할 수 있을지 의문이라는 지적이 많다.

피케티가 자료를 끌어모으는 데 들인 피나는 노력은 둘째 치더라도, 세계 주요국에 비해 근·현대적 경제 체계가 훨씬 늦게 자리잡은 한국의 특성상 연구에 적합한 자료

가 얼마나 될지부터가 의문이다.

김상조 경제개혁연대 소장은 “피케티의 작업 방식은 전 세계적으로도 굉장히 경이롭고 예외적”이라며 “한국은 국세청 등 관련 기관에도 제대로 된 자료가 없고 관련 분야를 연구해온 사람이 극히 드물다”고 말했다.

사실 피케티의 책은 전 세계에서 경제학자는 물론이고 일반 독자에게도 큰 관심을 끌고 있는 것 못지않게 많은 논란도 불러일으키고 있다. 영국 파이낸셜타임스(FT)는 피케티가 근거로 제시한 자료들이 잘못 옮겨지거나 선별적으로 채택됐기 때문에 논리에 오류가 있다고 지적했다. 마틴 펠트슈타인 하버드대 경제학 교수 등도 통계의 불일치 등을 지적하며 비판에 나섰다.

하지만, 이런 모든 논란을 떠나 소득 불균등 심화가 한국을 비롯한 주요국이 공통적으로 겪는 문제라는 점에서 경제학계의 이 같은 연구 흐름이 의미가 있다는 데는 별다른 이견이 없어 보인다.

〈연합뉴스, 2014-06-23〉

재정포럼

2014년 7월호 통권 제217호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 옥동석 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 노영훈 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
이상엽 (한국조세재정연구원 연구위원)
박한준 (한국조세재정연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이혜원 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 담당연구위원 / 최여진 (한국조세재정연구원 연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)
최운용 (한국조세재정연구원 전문연구위원)
신지원 (한국조세재정연구원 전문위원)
장은정 (한국조세재정연구원 전문위원)
홍유남 (한국조세재정연구원 전문위원)

■ 월간 재정포럼

2014년 7월 15일 발행 / 제18권 제7호(통권 제217호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
발행처 / 한국조세재정연구원 / 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
TEL: 02) 2186-2130~4 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 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

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