재정포럼

2016.05·Vol.239
월간 재정포럼 2016년 5월호 통권 제239호_세종라00007
발행처 한국조세재정연구원 (우) 30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화 (044) 414-2130~2 홈페이지 www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼
우리에게 필요한 것은 과학이지 믿음이 아니다 · 이준구 ····· 02

현안분석
BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점 · 안종석 ····· 06
세대간 상생을 위한 공적연금제도의 개혁방안 · 전병목 ····· 30

정책연구
조세조약정책 발전방향 연구 · 홍성훈 ····· 59
가상화폐 이용 증대에 따른 과세상 쟁점 분석 및 대응 방안 연구 – 비트코인을 중심으로 · 신상화 · 강성훈 ····· 62
중장기 거시재정모형을 이용한 재정 지속가능성 평가 · 한종석 · 최승문 ····· 66
통일 과정에서의 재정정책 · 최준욱 ····· 69
근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의 · 한종석 · 윤성주 · 최승문 ····· 73
분야별 정부지출의 선호 결정요인과 재분배 효과 · 이은경 · 윤성주 ····· 79
건강위해행동이 보건의료 재정에 미치는 영향 · 이은경 · 최성은 ····· 83

주요국의 조세·재정동향
미국, 오바마 대통령의 '법인세제 개편 방향' 발표 외 ····· 89

정책흐름
한–체코 조세조약 개정 협상 타결 ····· 118
「OECD 한국경제보고서」 발표 ····· 119
「복권 및 복권기금법 시행령」 개정안 입법예고 ····· 124

이슈&포커스
"서비스업 정책에 현장 목소리 반영 미흡" 외 ····· 125

우리에게 필요한 것은 과학이지 믿음이 아니다

이준구
서울대학교 경제학부 명예교수

이 세상에 세금 내기를 좋아하는 사람은 아무도 없다. 지구상 어딘가에 세금을 전혀 걷지 않는 나라가 있다면 너도나도 그곳으로 이민을 가려 할 것이 틀림없다. 세금을 한 푼이라도 더 걷으려는 정부와 조금이라도 덜 내려는 국민 사이의 갈등은 피할 수 없는 현실이다. 그렇다면 세금을 어느 정도로 거둬야 적절한 것일까? 저마다 다른 답을 갖고 있을 것이기에 이 의문을 둘러싼 논쟁은 끝없이 계속될 수밖에 없다.

신자유주의 이념을 조금 극단적으로 해석하면 정부는 악덕이며 시장은 미덕이다. 그렇기 때문에 너무 많은 세금을 거둬 정부가 비대해지는 것은 결코 바람직한 일이 아니다. 세금을 더 거둘 생각을 버리고 오히려 대폭 깎아줌으로써 경제의 활력을 더 크게 만들어야 한다. 바로 얼마 전만 해도 이런 신자유주의 이념이 온 세계를 휩쓸고 있었다.

한 풀 꺾인 신자유주의 이념과 그에 대한 미련

이제 신자유주의의 기세가 한 풀 꺾였는데 우리 사회에는 그 철 지난 낡은 이념의 신봉자들이 아직도 남아 있다. 사회복지 프로그램을 대폭 확장하겠다고 하면서도 증세는 결코 없다고 손사래를 치는 사람들이 그 좋은 예다. 법인세율 인상 얘기만 나와도 바로 알레르기 반응을 일으키는 사람들도 비슷한 부류다. 이들은 아직도 '감세는 미덕'이라는 신자유주의 이념에 대한 미련을 버리지 않는다.

"증세는 없다"라고 공언하면서도 현 정부는 세금을 더 걷기 위해 여러 가지 일을 해왔다. 국민의 건강 증진을 명분으로 내걸고 담뱃세를 대폭 인상한 것이 그 좋은 예다. 왜 하필이면 그 시점에서 담뱃세의 그런 대폭적인 인상을 추진했어야 했을까? 정말로 국민의 건강을 생각하는 마음 하나로 그런 일을 벌였을까? 국민이 정부의 의도에 의심의 눈초리를 보내는 것은 전혀 이상한 일이 아니다.

겉으로 잘 드러나지는 않았지만, 과세당국이 세금을 더 걷기 위해 팔을

걷어붙이고 나선 것도 사실이다. 지하경제를 지상으로 끌어올리는 것만으로도 충분한 조세수입을 확보할 수 있다는 대통령의 발언과 맥을 같이하는 행보다. 그런데 세금을 더 걷기 위해 너무 조급하게 그리고 너무 심하게 드라이브를 건 결과, 납세자들의 원성을 사게 되었다.

예를 들어 바로 어제까지 관행에 의해 비용으로 인정해주던 항목을 갑자기 불인정으로 바꾸면 납세자는 당연히 저항하게 된다. 과연 어디까지를 지하경제로 봐야 하는지도 쉽게 답을 얻을 수 있는 문제가 아니다. 세율을 그대로 둔 채 조세수입을 늘려야 하는 난처한 처지의 과세당국은 이런저런 무리수로 불필요하게 납세자의 반발을 야기해 왔다. 그럴 바에야 아예 정직하게 세율을 올리는 방식으로 세금을 더 걷는 것이 훨씬 더 낫지 않을까?

세율 인상 얘기만 나오면 정부와 보수언론은 금방 얼굴을 찌푸린다. 특히 법인세율 인상은 아예 생각지도 말라는 식으로 강경한 자세다. 현재 거론되고 있는 법인세율 인상이 MB정부의 감세정책 이전의 상태로 돌아가자는 정도인데도 말이다. 그렇게 되면 기업들은 해외로 도망가고 투자는 땅에 떨어질 것이라는 게 그들이 상투적으로 내세우는 반대 이유다. 나는 이 점과 관련해 한 가지 큰 의문을 갖고 있다. 법인세율 인상을 반대하는 사람들이 과연 구체적인 이론적 근거나 갖고 그런 말을 하고 있느냐는 의문이다.

법인세율의 인하가 투자 증가를 가져오지 못한다는 것은 미국 레이건 대통령의 감세정책 실험에서 드러났다.

구체적 증거가 없는 법인세율 인하의 투자 증가 효과

내가 지금까지 공부해온 바에 따르면, 법인세율 인하가 투자를 증가시킨다는 하등의 증거가 없다. 조세가 투자에 미치는 영향을 분석할 때 경제학자가 가장 애용하는 분석도구는 자본의 사용자비용(user cost of capital)이다. 조세상의 변화가 자본의 사용자비용에 어떤 영향을 주는지를 관찰함으로써 그 효과를 분석하는 접근방식이다. 예를 들어 법인세율 인하 등 조세상의 투자유인책 도입으로 인해 자본의 사용자비용이 더 작아지면 그만큼 투자촉진 효과가 발생한다고 보는 방식이다.

그러나 최근의 연구는 자본의 사용자비용이 현저하게 줄어들어도 막상 투자에는 별 영향이 없음을 밝혀냈다. 종전의 연구는 자본스톡의 사용자비용탄력성이 1이라는 암묵적 가정하에서 분석을 진행했다. 따라서 조세상의 변화가 자본의 사용자비용을 낮춘다는 분석결과를 얻으면 이것이 바로 투자증가로 이어진다는 결론으로 이어질 수 있었다. 그러나 실증분석 결과를 보면 현실의 사용자비용탄력성의 값은 매우 작은 것으로 드러난다. 이는 자본의 사용자비용이 크게 떨어진다 해도 여러 가지 현실적 이유 때문에 투자는

자신의 믿음만이 옳다고 우기는 사람들이 득세하고 있는 상황에서 합리적 대안의 발견은 영원히 이루어질 수 없는 꿈일 뿐이다.

별로 늘어나지 않는다는 것을 뜻한다.

법인세율의 인하가 투자 증가를 가져오지 못한다는 것은 미국 레이건(R. Reagan) 대통령의 감세정책 실험에서 드러났다. 1986년의 Tax Reform Act는 법인세 최고세율을 46%에서 34%로 무려 12%p나 내려주었다. 그럼에도 불구하고 이렇다 할 투자 증가는 일어나지 않았다. 1964년 미국정부는 법인세율을 52%에서 48%로 인하했다. 그런데 이와 같은 법인세율 인하는 오히려 투자의 감소를 가져온 것으로 분석되었다. 한 마디로 말해 법인세율 인상이 급격한 투자 감소를 가져올 것이라는 주장은 아무런 이론적 뒷받침을 받지 못하는 도그마에 불과하다.

법인세율의 인상이 기업들을 해외로 떠나게 만든다는 주장 역시 실증적 근거의 뒷받침을 받지 못하고 있다. 기업이 어디를 활동 근거지로 선택하느냐는 여러 가지 요인을 포괄적으로 고려해 결정한다. 단지 법인세율이 3%p 올라갔다는 이유 하나만으로 기업의 대거 해외이동이 일어날 것이라는 주장에 과연 신빙성이 있을까? 과문한 탓도 있겠지만, 나는 지금까지 그런 주장의 신빙성을 뒷받침하는 연구를 단 한 번도 본 적이 없다.

그렇다고 해서 내가 법인세율 인상에 대해 절대 지지를 보내고 있는 것은 아니다. 증세가 불가피하다면 하나의 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 보고 있을 뿐이다. 법인세율 인상을 포함한 증세조치가 과연 바람직한 것인지는 진지한 토론 끝에 그 결론을 내야 한다. 내가 아쉽게 생각하는 것은 이런 논의가 생산적으로 이루어지지 않고 있다는 사실이다.

소득세율이나 법인세율을 조금이라도 올리면 큰일이라도 일어날 듯 얘기하는 사람들은 과연 어떤 근거에서 그런 주장을 하고 있을까? 그런 주장을 뒷받침할 만한 실증연구의 예를 보기나 했을까? 지금 우리 사회에서 이 문제를 둘러싸고 진행되는 논쟁은 과학이 아닌 믿음의 차원에서 이루어지고 있다는 느낌이 든다. 자신의 믿음만이 옳다고 우기는 사람들이 득세하고 있는 상황에서 합리적 대안의 발견은 영원히 이루어질 수 없는 꿈일 뿐이다. KIPF

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

현안분석

■ **BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점**
안종석 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

■ **세대간 상생을 위한 공적연금제도의 개혁방안**
전병목 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

---

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점

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

Ⅰ. 서론

최근 수년간 국제조세 분야에서 기업과 정책당국에 가장 중요한 이슈가 된 화두는 BEPS 프로젝트일 것으로 추측된다. OECD는 디지털 경제하에서 새롭게 드러난 국제조세회피 문제를 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)라고 이름 붙이고, 회원국의 공동 대응방안을 모색하였다. 그 노력에 대응하여 2012년 6월 G20 정상회의에서 BEPS (방지) 프로젝트 추진을 의결하였으며, OECD가 주도하여 15가지 세부 과제에 대해 보고서를 작성하여 G20 정상회의에 보고하도록 하였다. 이후 OECD는 회원국뿐만 아니라 비회원국도 광범위하게 참여시켜 BEPS 프로젝트를 진행하였으며, 2015년 11월에 개최된 G20 정상회의에 BEPS 프로젝트 15개 Action에 대한 최종보고서를 제출하였고, G20 정상회의는 이를 승인하였다.[1] 최종보고서가 제출되긴 하였지만 논의가 완전히 종료된 것은 아니다. Action별로 더 논의가 필요한 부분도 있고, 권고사항에 대한 합의는 끝났으나 이행을 지켜봐야 하는 부분도 있다.

그렇지만 2015년에 발간한 최종보고서로 BEPS 프로젝트 논의가 일차적으로는 정리가 되었고, 합의된 사항에 대해서는 국가별로 이행 계획을 세워서 이행해야 하는 단계에 진입하였다. 그러므로 정부와 기업 모두에 BEPS 프로젝트와 그 이행이 중요한 관심사가 된다. 정부에서는 15개의 Action 중 어떤 것을 먼저 추진해야 하는지, 어떤 것은 좀 천천히 하는 것이 바람직한지, 어떤 것은 우리나라 입장에서 소극적으로 대응하는 것이 바람직한지 판단해서 적절히 제도화하고 혼란 없이 이행해야 한다. 기업의 입장에서는 BEPS 프로젝트의 이행으로 인해 사업활동에 어떤 충격을 받게 될지가 중요한 관심사

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

가 될 것이며, 그러한 충격은 정부가 어떤 정책을 추진하는지에 따라 달라질 것이다.

본고에서는 BEPS 프로젝트의 내용을 살펴보고, 향후 정책에 대한 시사점에 대해 논의한다. BEPS 프로젝트에 대한 국내의 기존 논의는 대부분 BEPS 프로젝트의 내용을 부문별로 소개하는 데 주력하였으며, 15개 Action을 어떤 순서로 어떻게 제도화하는 것이 바람직한지, 어떤 부분에 대해서 신중한 연구·논의가 필요한지, 각 Action이 우리나라의 다국적기업 또는 우리나라에서 사업을 영위하는 다국적기업들에 어떤 영향을 줄지에 대해서는 거의 논의가 이루어지지 않았는데, 본고에서는 이 부분에 중점을 둔다.

Ⅱ. BEPS의 개념과 특징 : 새로운 도전

순수하게 국내에서만 이루어지는 투자·거래에서 발생하는 소득에 비해 국제투자나 상품의 국제거래에서 발생하는 소득에 대한 과세를 회피하는 것이 상당히 용이하다는 것은 주지의 사실이다. 1980년대 이후 경제활동의 세계화가 빠른 속도로 진행되면서 이 점이 부각되었고, 이후 OECD를 중심으로 국제소득에 대한 조세회피를 억제하기 위한 국제협력이 다각적으로 진행되었다. 계열사 간 거래가격을 조작하여 세부담이 낮은 지역으로 소득을 이전하는 행위에 대해서는 이전가격과세지침을 만들어서 표준화된 기준으로 가격을 책정하도록 하였으며, 국가간 이중과세 문제에 대해서는 조세조약 모델을 만들어서 과세체계의 조화를 도모하였다. 그리고 각국이 제공하는 조세특례와 그 특례를 활용한 조세회피를 억제하기 위해 유해조세제도 포럼을 만들어서 각국의 유해조세제도를 조사하여 폐지·개선하도록 권고하였다. 그리고 최근

> “OECD/G20의 BEPS 프로젝트는 디지털 경제가 국제조세체계에 던지는 새로운 도전에 대한 대응 방안을 모색하는 데 목적이 있다.”

에는 다자간 정보교환협정을 통해 과세당국의 정보 부족 문제를 완화하고자 노력하고 있다.

이와 같이 다각적인 노력에도 불구하고 국제조세회피에 대한 사회적 우려는 줄어들지 않았다. 오히려 세계적 대기업인 구글, 애플 등이 수년 동안 해외에서 발생한 소득에 대해 전 세계 어느 국가에도 세금을 거의 내지 않았다는 사실이 밝혀지면서 국제조세회피 문제의 심각성이 더욱 증폭되었다. 특히 구글, 애플 등의 사례는 그동안 형성해 온 국제조세체계가 최근에 빠른 속도로 발전하고 있는 디지털 경제하에서 새롭게 발생하는 국제조세회피를 막는 데 효력을 발휘하지 못하였다는 점을 보여주는 것이어서 세계 각국의 과세당국에 주는 충격은 더욱 크다고 할 수 있다. OECD/G20의 BEPS 프로젝트는 이러한 문제 즉, 디지털 경제가 국제조세체계에 던지는 새로운 도전에 대한 대응 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

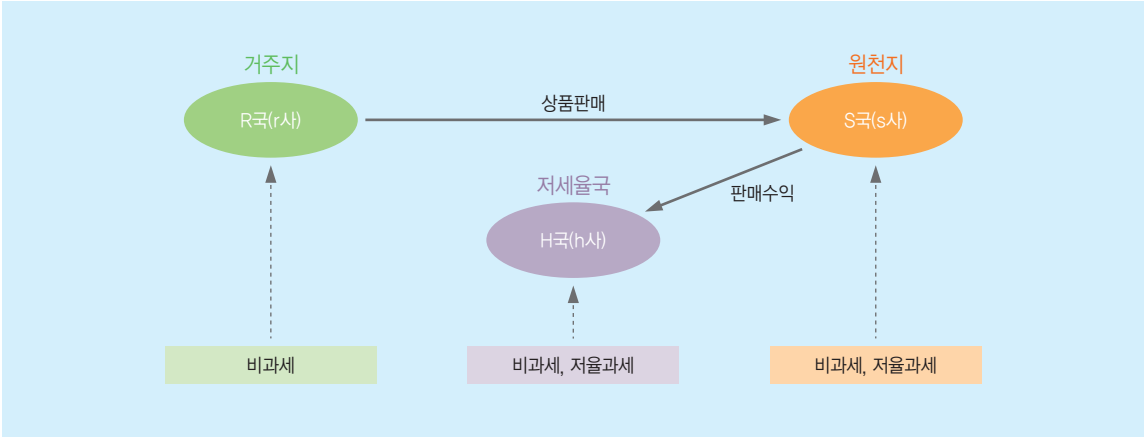
1. BEPS의 개념과 기존의 국제조세체계

OECD는 왜 국제조세회피라는 평이한 용어를 사용하지 않고 BEPS(Base Erosion and Profit Shift)라는 새로운 개념을 만들어 냈을까? BEPS는 국제조세회피와는 매우 다른 생소한 개념인가? 새로운 개념이라면 어떤 새로운 문제를 야기하는가? 본 절에서는 이러한 질문들에 대한 대답을 찾기 위하여 먼저 BEPS 구조를 간략하게 살펴보고, BEPS 이전의 국제조세체계를 살펴본다. 그리고 다음 절에서 디지털 경제가 던지는 국제조세체계에 대한 도전이 어떤 것들인지 살펴본다.

가. BEPS의 개념

[그림 1]에서는 BEPS의 개념을 이해하기 위해 BEPS 구조를 단순화하여 정리하였다. R국의 r사가 제품을 만들어 S국에서 판매하고, 그 수익이 H국에 누적되는 구조이다. 이 경우, R(Resident)국이 r사의 거주지가 된다. S(Source)국에 대해서는 다소 복잡한 논의가 있을 수 있지만, 여기서는 r사의 수익의 원천이 되는 상품 판매수익이 발생한다는 점에서 원천지국으로 표현하였다. 이 거래에 대해 S국에서 법인세를 정상적으로 납부하거나, S국에서 지불한 상품구매 대금이 R국의 r사 계좌로 송금되어 r사의 수익이 되고, 그 수익에 대해 R국에서 세금을 납부하면 세원의 잠식 즉, Base Erosion이 발생하지 않는다. 그러나 그 수익이 S국에서 과세가 되지 않은 채 r사가 아닌 H(Haven)국의 h사로 이전되어 거기서 축적된다면 문제가 발생하게 된다. H국이 조세회피처(tax haven)로서 사업소득에 대해 과세하지 않으며, h사로 이전된 소득이 r사로 환수되지 않고 H국에 축적된다면 R국에서도 세금을 납부하지 않는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 어떤 국제 거래에서 발생한 소득이 거주지, 원천지, 최종적으로 소득이 귀속되는 국가, 그리고 그림에는 나타나지 않았지만 중간에 개입된 다른 국가들 중 어느 곳에서도 제대로 과세되지 않고 아주 낮은 세율로 과세되거나 비과세되어 세계적으로 과세기반이 잠식되는 현상이 발생할 수 있다. 이러한 상황을 세원의 잠식(Base Erosion)이라고 표현할 수 있을 것이다.

[그림 1] BEPS 구조의 기본 틀



[그림 1]의 예를 약간 변형하여 R국과 H국이 같은 국가이고, 저세율국인 경우를 생각해 보자. 이 경우, 모든 생산 관련 경제활동이 H국(또는 R국)에서 발생하고, S국에서 상품을 판매하여 발생한 판매수입이 모두 H국(또는 R국)으로 환수되었지만 H국(또는 R국)이 저세율국이어서 매우 낮은 세율로 과세되거나 비과세된다면, 세원의 잠식은 발생하지 않는다. 정상적인 경제활동에 부응하여 각국의 과세제도가 적용되고, 그 결과로 세부담이 낮아졌기 때문이다. 이와 달리 [그림 1]에서는 같이 R국 또는 S국에서 수행한 경제활동에 따른 소득이 제3의 저세율국으로 이전(Profit Shifting)되어 누적됨으로써 세계적으로 과세기반이 사라지는 현상이 발생하게 된다. BEPS는 이와 같이 경제활동이 발생하지 않은 저세율국으로 소득이 이전되어 전 세계적으로 과세기반이 잠식되어버리는 현상을 의미한다. 뒤에서 좀 더 자세히 설명하겠지만 디지털 경제에서 BEPS 문제가 심각하게 부각된다.

나. 기존의 국제조세체계

국제거래를 통해 조세를 회피하려는 노력은 매우 오래된 문제로서 기업활동의 세계화가 진전된 1980년대 이후 OECD를 중심으로 이를 완화하기 위해 많은 노력을 기울였다. 그러나 그동안의 노력은 주로 국제투자와 유형재화의 국제거래를 기반으로 발생하는 소득에 대한 조세회피를 억제하는 데 중점을 두어왔다. [그림 2]는 유형재화의 거래에 대해 지금까지 형성된 국제조세체계를 적용하여 과세하는 과정을 정리하였다.

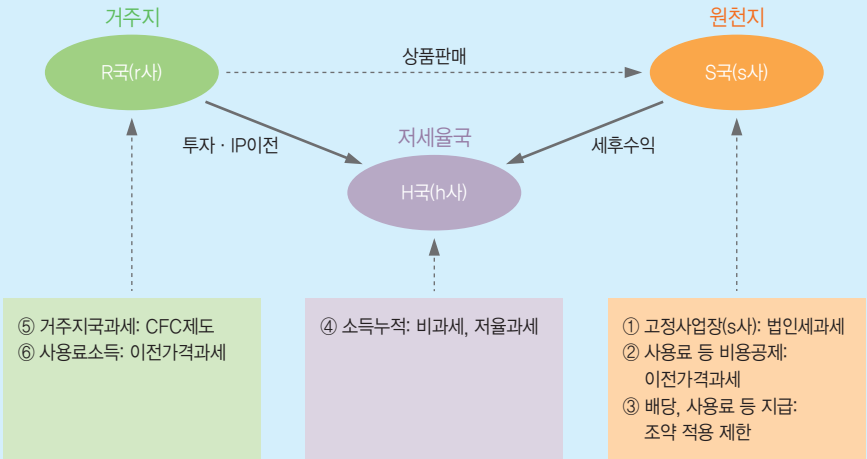
R국에서 생산한 유형재화를 S국의 소비자에게 판매하기 위해서는 S국에 판매를 대행하는 자회사나 사업장을 두는 것이 편리하다. 이때 S국은 S국 내의 자회사나 사업장(편의상 s사라고 표현한다)을 자국의 사업체로 보아 사업소득에 대해 세금을

> “BEPS는 경제활동이 발생하지 않은 저세율국으로 소득이 이전되어 전 세계적으로 과세기반이 잠식되어버리는 현상을 의미한다.”

부과한다([그림 2]의 ①). 이때 s사는 S국에서의 세금을 최소화하기 위해 수입가격이나 모회사로 지급하는 사용료, 그 외 금융비용을 높게 설정하여 s사에 귀속되는 소득을 최소화시킬 수 있다. 이러한 문제에 대해서는 주로 이전가격과세제도를 적용하여 지급하는 금액의 정당성을 평가하게 된다([그림 2]의 ②).

r사와 h사의 관계를 보면, r사는 S국의 s사에 상품을 직접 판매하지 않고 저세율국인 H국에 페이퍼컴퍼니 h사를 설립하고, h사를 통해서 S국에 상품을 판매하도록 한다. 그리고 r사가 보유한 지적재산권도 h사로 이전한다. 그러면 s사의 수익은 배당이나 사용료의 형태로 h사로 이전될 것이다. 이때 S국은 h사로 지급하는 지급액에 대해 조세조약 적용 여부를 판단하게 된다. 조세조약이 적용되면 낮은 세율이나 비과세가 적용된다. 그런데 대체로 저세율국과는 조세조약을 체결하지 않으며, 조약을 체결하더라도 페이퍼컴퍼니는 조약혜택을 받을 수 없게 되어 있는 것이 일반적이므로 H국으로 이전하는 사용료, 배당 등에 대해서는 S국에서 조세조약을 적용받지 못하고 상당한 수준의 원천징수세를 납부하게 된다([그림 2]의 ③).

[그림 2] BEPS에 대한 전통적인 접근: 유형재화의 경우



R국의 r사가 H국 h사의 모회사인 경우에, h사로 이전된 소득이 r사로 이전되면 R국의 과세대상 소득이 된다. 그러나 h사에 누적된다면 R국에서는 직접적으로 과세할 권한이 없다. 그리고 H국은 저세율국이므로 h사에 누적된 소득은 비과세되거나 아주 낮은 세율로 과세된다([그림 2]의 ④).

한편 저세율국에 누적된 자국 거주자의 소득에 대해 과세할 수 있도록 하기 위하여 우리나라를 포함한 일부 국가에서 자국인이 지배하는 특정 외국법인의 소득에 대해 거주지국에서 과세할 수 있도록 하는 CFC(Controlled Foreign Company)제도를 도입하였다. 이 제도에 의하면 우리나라 거주자가 지배하는 외국법인이 저세율국에 있으며, 현지에서 실질적인 경제활동을 하지 않은 경우, 그 외국법인에 귀속되는 소득을 그 회사에 투자한 우리나라 거주자에게 귀속되는 소득으로 보아 과세하는 것이다. 위 그림과 같은 경우 h사가 페이퍼컴퍼니라면 CFC제도가 적용되고 h사에 누적된 소득이 r사로 배당되지 않더라도 R국에서 과세하게 된다([그림 2]의 ⑤). h사가 s사로부터 받은 소득 중 일부가 사용료 등의 명목으로 r사로 지급될 때, 가격을 낮게 책정하여 실제 소득 중 일부만 r사로 이전할 수 있는데, 이에 대해서는 이전가격과세제도를 적용하여 정상가격을 적용하여 산정한 소득을 r사에 귀속시킬 수 있다([그림 2]의 ⑥).

이와 같이 각 소득의 이전단계별로 마련된 국제조세제도가 정확하게 적용되어 실효성을 발휘한다면, R국 상품을 S국에 판매하여 얻은 소득에 대해서는 1차적으로 S국에서 과세하고, 그다음에는 R국에서 과세하게 된다. 그 과정에서 이중과세가 발생할 수 있는데, 이중과세는 이중과세방지를 목적으로 하는 조세조약에 규정된 방법대로 제거하면 된다.

2. 디지털 경제에서의 국제조세회피: 새로운 도전

디지털 경제는 [그림 2]에 나타난 바와 같은 국제조세체계에 심각한 도전을 제기한다. 디지털 경제란 정보통신기술(information and communication technology: ICT)에 의해서 형성된 경제를 의미하는 것으로, 경제가 점점 디지털화되어 가고 있어 디지털 경제와 그 외 경제를 구분하기는 매우 어렵다. 현재 드러나고 있는 사업모델로는 전자상거래(e-commerce), 앱스토어, 온라인 광고, 클라우드 컴퓨팅, 네트워크 플랫폼, 고속거래(high speed trading), 그리고 온라인 지불시스템 등이 디지털 경제의 전형이라고 할 수 있다.[2] 디지털 경제의 특징은 재화나 자산에 형태가 없는 경우도 있으며, 막대한 R&D를 기반으로 하고, 매우 신속하고 다양한 국제거래가 용이하다는 점이다.

디지털 경제가 BEPS와 관련하여 그동안 없었던 새로운 유형의 문제를 야기하는 것은 아니다. 그러나 디지털 경제하에서 국제조세회피가 더욱 용이하게 되어 BEPS에 대해 모든 국가가 우려하고, 걱정해야 하는 상황이 되었으며, 그동안 형성한 국제조세체계가 이 문제들에 효과적으로 대응하지 못한다는 점은 분명하게 드러났다.

[그림 3]은 디지털 경제가 어떻게 BEPS에 대한 대응을 더 어렵게 만드는지를 보여준다. 앞서 살펴본 거래 유형에서 S국에서의 과세를 보면, r사가 S국에서 상품을 판매하기 위해 고정사업장을 두어야 하는 상황이라면 S국에서의 과세가 용이하다. 그런데 디지털 경제의 경우에는 현행 고정사업장 개념에 따른 고정사업장이 없이도 상품을 판매하거나 거래를 하는 것이 가능하다. 예를 들면, S국

> “디지털 경제의 특징은 재화나 자산에 형태가 없는 경우도 있으며, 막대한 R&D를 기반으로 하고, 매우 신속하고 다양한 국제거래가 용이하다는 점이다.”

에 단순히 상품 배달을 위한 창고만 두는 경우에, 그 창고는 직접 사업활동을 하기보다는 부수적 활동을 하는 것으로 보아 고정사업장으로 보지 않는다. 그러나 R국에서 온라인으로 주문을 받고 S국 소비자에게 상품을 배송하는 경우에는 S국에 설치한 창고·물류센터가 S국에서의 사업활동에 핵심적인 역할을 할 수 있다. 현행 규정에 따르면 창고·물류센터는 고정사업장이 아니다([그림 3]의 ①).

고정사업장이 있는 경우에도 사용료, 이자 등으로 비용을 많이 지불하여 S국 내의 고정사업장에 귀속되는 소득을 최소화할 수 있다. 정보통신기술을 기반으로 하는 디지털 경제에서는 특히 사용료가 중요한 역할을 한다. 사용료를 과다하게 지급한 경우 이전가격과세제도를 적용하여 가격을 조정하고 S국에서 정당한 세금을 납부하도록 하여야 할 것이나, 장기간의 연구개발을 통해서 만들어낸 새로운 기술에 대한 사용료는 정상가격을 판단하기가 매우 어렵다. 비교대상 거래가 없고, 과세당국이 연구개발에 대한 위험성, 관련된 주체들의 기여도 등을 판단하는 데 어려움이 있기 때문이다([그림 3]의 ②).

S국에서 h국으로 소득을 이전할 때는 조세조약 적용을 배제하여 지급한 소득에 대해 원천지국으

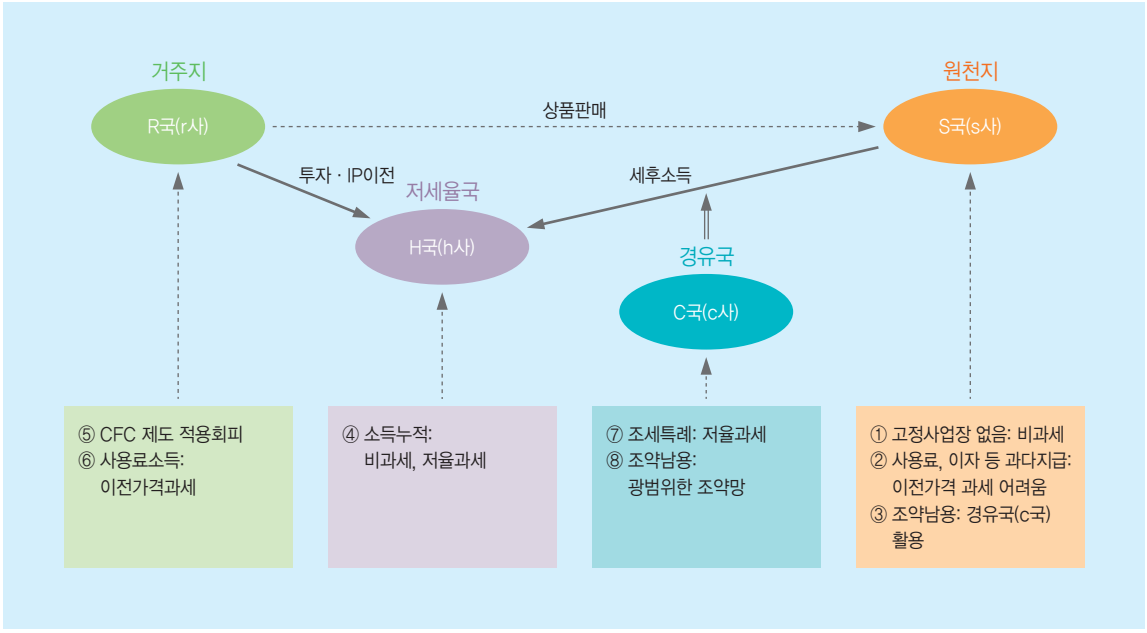
2) OECD(2015a), p. 5.

> “유럽의 네덜란드 등 일부 국가가 지적재산소득 등 특정 소득에 대해 특례를 제공하며, 동시에 다양한 조약망을 갖추고 있어 경유국으로서의 역할을 하고 있다.”

로서 과세를 할 수 있는데, 이에 대해서는 광범위한 조약망을 가진 특정 국가가 조세혜택을 제공하여 조약혜택을 적용받는 경유지로서 역할을 할 수 있다. 예를 들면 C(Conduit)국이 지적재산권 소득에 대해서 매우 낮은 세율로 세금을 부과하는 제도를 갖추고 있으며, S국과 조세조약을 체결하였고, 그 조약에 따르면 사용료 소득은 원천지에서 과세하지 않고 거주지에서만 과세하도록 되는 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 r사가 지적재산권의 소유권을 H국 h사를 경유하여 C국의 자회사인 c사로 이전하고 s사로부터 c사에 사용료를 지불하도록 하면, S국에서 사용료에 대한 원천지 세금을 납부하지 않고, C국에서 제공한 특례에 따라 낮은 세율을 적용하여 C국에 세금을 납부하면 된다. 유럽의 네덜란드 등 일부 국가가 지적재산소득 등 특정 소득에 대해 특례를 제공하며, 동시에 다양한 조약망을 갖추고 있어 이러한 경유국으로서의 역할을 하고 있다([그림 3]의 ③, ⑦, ⑧).

C국을 거쳐 H국에 누적된 소득에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 CFC제도를 적용하여 거주지인 R국에서 과세하여야 할 것이다. 그러나 비용분담계약 등 다양한 방법으로 지적재산권을 행사할 수 있는 권한을 H국의 h사로 이전한다면 그것도

[그림 3] 디지털 경제에서의 BEPS 문제: 새로운 도전



용이하지 않다. 경우에 따라서는 r사와 c사, h사를 포괄하는 다국적기업 그룹의 모회사를 아예 저세율국에 소재한 h사로 전환하기도 한다([그림 3]의 ⑤, ⑥).

결과적으로 디지털 경제하에서는 그동안 많은 노력을 들여서 형성한 국제조세체계에도 불구하고, 다국적기업의 국제거래 소득에 대해 어느 곳에서도 세금을 납부하지 않거나 아주 조금의 세금만 납부하는 것이 가능하다. 그 가능성을 보여준 것이 애플, 구글 등의 사례이다. OECD의 BEPS 프로젝트는 디지털 경제를 전제로 BEPS가 발생하는 단계별로 적용되는 기존의 국제조세제도를 점검하여 디지털 경제에서도 작동 가능하도록 개선하고, 필요한 경우에는 새로운 제도의 도입을 권고하는 것을 목적으로 한다.

Ⅲ. BEPS 프로젝트의 주요 내용

BEPS 프로젝트는 15개 Action으로 구성되어 있으며, 각 Action에 대해 별도의 보고서가 작성되었다. Action별 보고서에는 Action에 대한 권고내용이 정리되어 있는데, 권고의 강제성 정도는 Action별로 차이가 있다. 본 장에서는 먼저 15개 Action의 구성을 살펴보고, 그다음에 강제성의 정도에 따라 구분하여 각 Action의 주요 권고 내용을 검토한다.

1. BEPS 프로젝트 개관

BEPS 프로젝트의 15개 Action별 주요 정책 이슈를 정리하면 〈표 1〉과 같다. 총 15개의 Action이 있는데, 그중 Action 1은 디지털 경제가 국제조세체계에 주는 도전과 그 대응방향에 대해 논의한

“BEPS 프로젝트는 15개 Action으로 구성되어 있으며, 각 Action에 대해 별도의 보고서가 작성되었다. Action별 보고서에는 Action에 대한 권고내용이 정리되어 있는데, 권고의 강제성 정도는 Action별로 차이가 있다.”

것으로 다른 Action에서 논의될 내용을 소개한 서론과 같은 역할을 한다. 예외적으로 다른 부분에서 논의되지 않은 내용을 권고한 것이 하나 있는데, 그것은 디지털 재화에 대해 부가가치세를 부과하는 것이다. 이 문제에 대해 우리나라에서는 이미 부가가치세제를 개편하여 디지털 재화에 대해 부가가치세를 부과할 수 있는 근거를 마련하였다.

그리고 Action 11은 BEPS가 어느 정도 발생하고 있는지 그 규모를 측정하는 문제에 대한 것으로 참여국들에 대한 권고라기보다는 연구보고서의 성격을 가진다. 국제투자 규모에 대한 통계 분석을 통해 BEPS 규모를 추정하여 보고하였으며, 앞으로도 연구작업을 계속해 나갈 계획이다.

Action 15는 BEPS의 이행을 위한 다자간 협약 개발에 대한 것으로서 다자간 협약의 가능성과 다자간 협약에 포함될 내용을 연구하는 데 초점을 맞추고 있다. 이 세 가지를 제외하면, 실제로 참여국이 이행해야 하는 의무와 권고사항을 담은 Action은 12개이다.

> 우리나라도 BEPS에 적극적으로 참여한다는 의사를 이미 표명하였으며, 최소기준에 해당하는 내용에 대해서도 동의하였으므로 보고서에 제시된 최소기준은 제시된 일정에 따라 이행하여야 한다.

〈표 1〉 BEPS 프로젝트 Action별 주요 이슈

Action 번호	주요 이슈
Action 1	디지털 경제에서의 조세문제 해결
Action 2	혼성불일치 효과 해소
Action 3	효과적인 CFC 규정 설계
Action 4	이자비용 및 기타 금융비용을 통한 세원잠식 방지
Action 5	투명성과 실질을 고려한 유해조세제도 대응
Action 6	부적절한 상황에서의 조약혜택 부여 방지
Action 7	고정사업장 지위 인위적 회피 방지
Action 8~10	정상가격 산출과 가치창출의 연계
Action 11	BEPS 측정과 모니터링
Action 12	보고의무 규정
Action 13	이전가격 문서화와 국가별 보고서
Action 14	분쟁해결장치의 효과 제고
Action 15	양자간 조세조약을 보완하기 위한 다자간 협약 개발

각국 정부가 이행해야 할 의무와 권고사항을 담은 12개의 Action에 대해서는 각 Action별로 이행의무 수준에 차이를 두었는데, 최소기준(minimum standard)은 의무적으로 이행해야 하는 것을 의미한다. 모든 국가가 함께 실시해야 긍정적인 효과를 얻을 수 있는 Action 중에서 모든 참여국이 실시하겠다고 동의한 것이 최소기준에 포함된 것으로 판단된다. 물론 우리나라도 BEPS에 적극적으로 참여한다는 의사를 이미 표명하였으며, 최소기준에 해당하는 내용에 대해서도 동의하였으므로 보고서에 제시된 최소기준은 제시된 일정에 따라 이행하여야 한다.

최소기준과 유사한 수준의 이행의무가 있는 것이 기존의 국제조세지침 개정이다. OECD에서 작성하여 제시한 기존의 국제조세지침 중 대표적인 것이 모델조세조약과 이전가격과세지침인데, BEPS 프로젝트에서 이들 지침을 개정하는 방안에 대해 논의하였다. OECD의 지침은 회원국의 동의하에 개정되며, 지침의 개정에 동의한 회원국은 이를 따라야 한다. 지침의 세부 항목에 대해 개별 국가가 동의하지 않거나 이행하기 어려운 사정이 있는 경우에는 예외를 인정받을 수도 있으나, 그 외의 경우에는 원칙적으로 지침의 개정 내용을 반영하여 국내법이나 조세조약을 개정하여야 한다. 그러므로 기존 지침에 동의하고 그대로 준수하였던 국가들에는 지침의 개정이 강제 규정과 유사한 의미를 갖는다.

최소기준 및 지침의 개정보다 이행의무가 조금 약한 것으로 공통접근(common approach)이 있다. Action이 실질적인 효과를 발휘할 수 있으려면 모든 국가가 동시에 추진하는 것이 바람직하지만 국가간 견해 차이로 인해 합의에 도달하지 못한 부분이 주로 공통접근으로 제시된 것으로 판단된다. 공통접근은 강제는 아니지만 참여국의 이행을 강하게 권고하는 것이다. 공통접근은 모든 국가가 동의한 것은 아니지만, 많은 국가가 동의하였으며 계속 논의가 계속 진행되면 최소기준으로 진전될 가능성이 있다.

마지막으로 권고사항(best practices)이 있는데, 참여국의 이행을 강요하지는 않지만 BEPS 문제에 대처하는 가장 좋은 방법을 제시하고, 그 방법을 적용할 것을 권고하는 것이다. 주로 거주지 세부담 회피를 방지하는 데 초점을 맞춘 것들로, 한 국가

의 제도 도입이나 조세회피 방지를 위한 노력이 다른 국가에 미치는 외부효과가 적은 이슈들이 권고사항으로 제시되었다.

2. Action별 주요 내용

가. 최소기준(minimum standard)

15개의 Action 중 유해조세제도에 대한 대응(Action 5), 조세조약 혜택의 제한(6), 국별 보고서 제출(13), 분쟁해결장치의 개선(14)에서 최소기준이 제시되었다.

투명성과 실질을 고려한 유해조세제도 대응(Action 5)에서는 참여국이 조세특례제도를 통해서 조약남용과 과세기반 잠식을 돕는 것을 방지하는 데 초점을 두었다. 앞서 [그림 3]에서 살펴본 바와 같이 방대한 조세조약망을 갖춰 조약을 적용하는 데 어려움이 없으며, 동시에 특정 소득에 대해 조세특례를 제공하여 자국으로 이전된 소득에 대해 세금을 부과하지 않거나 아주 적은 세금만 납부하도록 하는 국가들이 경유국(C국)으로서 BEPS 과정에서 활발하게 이용된다. 이에 대해 Action 5에서는 각국이 조세특례(preferential regime)를 적용할 때, 실질적 활동(substantial activity)이 있는 경우에만 특례를 제공하는 넥서스 접근법(nexus approach)을 적용할 것을 최소기준으로 제시하였다. 특히 지적재산권(intellectual property: IP), R&D 관련 조세특례제도에 넥서스 접근법을 적용할 것을 강조하였다.

이와 관련하여 참여국들은 각국의 관련 규정에 대한 정보를 교환하여 제도의 투명성을 제고하여야 한다. 기존의 규정에 대해서는 2016년 12월 31일까지 정보교환을 완료하고, 새로운 규정에 대해

> “투명성과 실질을 고려한 유해조세제도 대응(Action 5)에서는 참여국이 조세특례제도를 통해서 조약남용과 과세기반 잠식을 돕는 것을 방지하는 데 초점을 두었다.”

서는 2016년 4월 1일부터 정보교환을 시작한다. 기존의 제도에 대해서는 유해성을 점검하여 유해성이 있다고 판단되면 제도를 개편하거나 제거하여야 한다. OECD의 보고에 의하면, 유해성이 의심되는 43개 제도를 점검하였으며, 그중 16개 제도가 IP 제도였다. 16개 IP 제도는 모두 전체적으로 또는 부분적으로 문제가 있어 넥서스 접근법에 부합하지 않는 것으로 판정되었다. OECD는 지속적으로 참여국들의 조세특례제도의 유해성을 점검해 나갈 예정이다.[3)]

우리나라는 현재 유해성이 있는 조세특례제도가 없는 것으로 판단된다. 외국인투자기업에 대한 법인세 등의 감면이 외국인투자기업에만 제공되는 것이긴 하지만 실질적 경제활동을 기반으로 제공되는 특례이므로 넥서스 접근법의 관점에서 문제가 없다. 다만 앞으로 새로운 특례제도를 도입할 때는 유해성 여부를 사전에 확인해 볼 필요가 있다.

부적절한 상황에서의 조약혜택 부여 방지(Action 6)에서는 조세조약의 전문에 조약이 이중과세를 방지할 뿐만 아니라 조약남용(treaty shopping)을 포함하는 조세회피로 인해 비과세되거나 세부담이 축소되는 것을 방지하는 것도 목적으로 하고 있다는 점을 명시할 것을 요구하였다. 그리고 조약의 혜택을 받을 수 있는 조건으로 주목

3) OECD(2015a), p. 20.

> “이전가격 문서화와 국별 보고서 제출(Action 13)에서는 다국적기업이 이전가격과 관련된 정보를 문서로 작성하여 각국에 보고하고, 참여국들은 그 정보를 공유할 것을 최소기준으로 제시하였다.”

적 심사(Principal Purpose Test; PPT)와 혜택의 제한(Limitation of Benefits; LOB) 규정 중 어느 하나 또는 둘 다 조약에 규정할 것을 제시하였다. 이 중 주목적 심사가 최소기준이며, 혜택의 제한 규정 또는 둘 다 규정하는 것은 권고사항에 해당된다. 주목적 심사는 조세회피를 주목적으로 하는 경우에 조약의 적용을 배제하는 것을 말하며, 혜택의 제한 규정은 조약의 혜택을 받을 수 있는 경제주체(예, 개인, 법인 등)를 열거하고, 그에 해당하지 않는 경우에 과세관청이 적용 여부를 판단할 수 있도록 하는 규정이다. 우리나라는 현재 주목적 기준 채택을 원칙으로 조약을 체결하고 있으므로 현행 정책을 그대로 유지하면 최소기준은 충족시키는 것이라고 할 수 있다.

권고사항으로 제시된 혜택의 제한규정을 조약과 국내법에 도입하는 문제에 대해서는 시간을 두고 연구·검토해 볼 필요가 있다. 혜택의 제한규정은 조세조약 남용을 방지함으로써 국제소득의 원천지로서 우리나라 과세권 보호에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대된다. 한편, 우리나라가 다른 국가보다 앞서 가는 경우에는 우리나라에서 다국적기업의 경제활동을 제약하는 결과를 가져올 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 특히, 열거주의에 익숙한 우리나라 과세관청이 열거되지 않은 단체에 대해 조약을 적용하는 데 있어 소극적으로 대응하면 부정인 효과가 커질 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. Action 15의 다자간 협약이 성립되면 Action 6의 내용도 그 안에 포함될 것으로 전망된다.

이전가격 문서화와 국별 보고서 제출(Action 13)에서는 다국적기업이 이전가격과 관련된 정보를 문서로 작성하여 각국에 보고하고, 참여국들은 그 정보를 공유할 것을 최소기준으로 제시하였다. 일정규모 이상의 다국적기업은 마스터파일과 로컬파일, 국가별 보고서를 작성하여 해당 국가 과세당국에 제출하여야 한다. 마스터파일은 글로벌 사업특성, 전반적 이전가격정책 등 다국적기업 그룹 전체의 사업개요 정보를 포함하며, 다국적기업의 최종모회사에서 작성하여야 한다. 로컬파일은 그룹 내 개별기업의 특수관계자 간 거래에 국한하여 보다 세부적인 정보를 제공하며, 다국적기업의 현지 법인에 작성 의무가 있다. 국가별 보고서는 다국적기업이 사업을 영위하는 각 조세관할권별로 전 세계 소득 등의 배분, 수행 기능에 대한 정보를 제공하며, 다국적기업의 최종 모회사가 작성한다.

세 가지 보고서 중 국가별 보고서가 가장 중요하며, 국가별 보고서는 다국적기업의 최종 모회사 거주지 정부가 수집하여 조세조약, 다자 또는 양자간 정보교환협정을 통해 관련 국가들과 공유한다. 2016년부터 총수입이 7억 5천만유로 이상인 다국적기업에 적용되며, 2020년에 국가별 보고서의 내용을 재평가할 계획이다.

우리나라는 2015년에 마스터파일과 로컬파일 보고서 제출 의무제도를 도입하였으며, 2016년에 국가별 보고서 제출 의무제도를 도입할 것을 검토하고 있다고 보도된 바 있다.[4] 대부분의 국가가

4) 기획재정부 보도자료, 2015. 11. 17.

국가별 보고서 작성·보고를 의무화하고 그 정보를 교환한다면 BEPS를 축소하는 데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 국가별 보고서는 BEPS 프로젝트 중에서 그 효과성 측면에서 가장 기대가 크고 중요한 의무규정 중 하나이므로 이 문제에 대해서는 적극적으로 대응할 필요가 있다.

분쟁해결장치의 효과성 제고(Action 14)에서는 조세조약의 상호합의 절차를 개선하는 개편안이 최소기준으로 제시되었고 강제중재는 권고사항으로 제시되었다. 상호합의 절차의 효율성, 효과성 제고를 위한 개선사항은, ① 현재 거주지국에서만 제출하도록 되어 있는 상호합의 요청을 양 체약국 모두에서 할 수 있도록 조약에 명시하는 것과, ② 양국간 상호합의 결과는 각국 세법상 부과제척기간과 무관하게 이행할 것을 조약에 명시하는 것이다. 이 두 가지 개선사항은 최소기준이다.

강제중재 규정은 국가간 상호합의가 개시된 지 2년 이내에 종료되지 않은 경우에 납세자가 요청하면 제3의 중재기구가 해결하도록 의무화하는 규정을 말한다. OECD 모델조약을 개정하여 강제중재 규정을 포함시킬 예정인데, 개별 국가가 이 규정을 조약에 반영하기 어려운 경우에는 유보의견을 표명하여야 한다. 강제중재 규정은 최소기준은 아니나, 많은 국가들이 이 규정을 도입하겠다는 의사를 표명한 상태이다. 도입 의사를 표명한 국가들이 2013년 기준 전 세계 상호합의 실적의 90%를 차지하였다.

최소기준은 의무사항이므로 우리나라도 조세조약을 최소기준에 맞게 개정해 나갈 필요가 있다. 그러나 강제중재의 경우에는, 아직 우리나라에서 중재의 경험이 많지 않고 준비가 되어 있지 않은 상태이므로, 다른 국가의 동향, 중재 절차와 관련된 구체적인 내용 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 입장을 정리하여야 할 것으로 판단된다.

> “기존의 고정사업장 개념은 디지털 경제에 적합하지 않은 부분이 있어 Action 7에서 모델조약의 고정사업장 개념을 개정하는 방안을 논의하였다.”

나. 기존 국제조세지침의 개정

4개의 Action에서 기존 국제조세지침의 개정안을 제시하였는데, 고정사업장 지위 인위적 회피 방지라는 제목으로 OECD 모델조약 중 고정사업장 관련 조항 개정방안을 논의한 Action 7과 정상가격산출과 가치창출의 연계라는 제목으로 OECD의 이전가격과세지침 개정 방안을 논의한 Action 8, 9, 10이 이에 해당한다.

고정사업장에 대한 개념을 국제적으로 통일하는 것은 OECD 모델조약의 중요한 역할 중 하나인데, 앞서 언급한 바와 같이 기존의 고정사업장 개념은 디지털 경제에 적합하지 않은 부분이 있어 Action 7에서 모델조약의 고정사업장 개념을 개정하는 방안을 논의하였다.

제시된 개편안 중 하나는 위탁판매업자(대리인, commissionaire)의 고정사업장 인정 여부에 대한 것이다. 개편안에 의하면, ① 대리인 명의로 계약이 체결되더라도 해당 계약에 의해 외국 기업 소유의 자산이 판매되는 경우에는 그 대리인을 자산을 판매한 외국 기업의 고정사업장으로 인정하여야 한다. 그리고 ② 대리인이 형식상으로는 계약 체결 행위를 하지 않더라도 지속적으로 주문을 받는 등 계약 체결에 있어 주요한 역할을 반복적으로 수행하는 경우에도 고정사업장으로 간주한다. 마지막으로 ③ 대리인이 자신과 특수관계에 있는 외국 기업만을 위해 활동하는 경우에는 고정사업장으로

> “Action 9에서는 위험 · 자본의 이전과 관련하여 실제로 위험과 관련된 기능(부담, 관리, 통제, 완화, 결과 책임 등)을 수행한 기업에 높은 수익을 인정하도록 하는 안이 제시되었다.”

간주하고, 독립대리인으로 인정하지 않는다.

또한 고정사업장의 예외가 인정되는 예비적 · 보조적 활동의 범위를 조정하는 방안도 제시되었다. 예를 들면, 상품을 보관하고 소비자에게 배달하는 물류센터 역할을 하는 창고의 경우 어떤 업종에서는 보조적 역할에 불과할 수도 있지만, 어떤 업종의 경우에는 중심적인 역할을 한다고 볼 수도 있다. 그러므로 업종의 특성을 고려하여, 실질적으로 예비적 · 보조적 성격을 갖는 임무만 수행하는 경우가 아니면 고정사업장으로 본다는 점을 조약에 명시하여야 한다는 것이다. 특히 디지털 경제 발전 등으로 인해 예비적 · 보조적 성격의 활동에 대해 보다 엄격한 평가가 요구된다.

Action 7은 고정사업장의 정의를 명확하게 하여 남용을 방지하고 원천지 과세권을 강화하는 개편안을 제시하였다. 아직 우리나라 조세조약에는 도입되지 않은 새로운 내용들이지만, 굳이 반대해야 할 이유는 없는 것으로 판단된다. 다만, 원천지국가의 과세권 확보에 유리한 반면, 자국 거주 기업의 국외 활동에 따른 세부담을 증가시키는 효과가 있을 것으로 판단되므로, 조약을 개정하는 순서에 차이를 둘 수 있다면, 선진국과의 조약 개정을 먼저 하고, 우리나라가 자본수출국 또는 디지털 재화 수출국의 입장에 있는 국가들과의 조약 개정은 다른 국가의 동향을 보아 가며 천천히 하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. Action 15의 다자간 협정이 성립되는 경우에는 이 내용도 협정에 포함될 것으로 전망된다.

정상가격산출과 가치창출의 연계(Action 8~10)는 이전가격과세지침의 개정안에 대한 것이다. Action 8에서는 무형자산 이전거래와 관련하여 새로운 정상가격 산정방법을 제시하였다. 개정안에 따르면, 법적 소유권과 실질적 소유권이 상이한 경우에 거래에 실제 기여한 비율만을 과세소득으로 인정한다. 즉, 무형자산 개발 등과 관련하여 수행한 기능, 부담한 위험, 제공한 자산과 통제의 비중(무형자산 가치 증대에 대한 상대적 기여도)에 따라 사용료 등 수익을 배분하도록 하는 것이다.

Action 9에서는 위험 · 자본의 이전과 관련하여 실제로 위험과 관련된 기능(부담, 관리, 통제, 완화, 결과 책임 등)을 수행한 기업에 높은 수익을 인정하도록 하는 안이 제시되었다. 자금이 풍부한 계열사가 자금을 부담하더라도 실질적으로 재정적 위험을 부담하지 않은 경우에는 무위험 이자율(risk-free return) 정도의 수익만 인정한다는 것이다.

Action 10에서는 그룹 내부 용역 중 경영지원 성격의 용역(예: 회계 · 세무, 감사, 인사) 등의 저부가가치 용역(low value-adding intra-group services)에 대해 간소화된 정상가격 원칙을 적용할 것을 제안하였다. 용역 수행과 관련된 그룹 전체의 모든 원가를 계산한 후, 용역 제공의 혜택을 받은 모든 계열사에 적절한 배분기준을 적용하여 배분하고, 배분된 원가에 5% 마크업을 동일하게 적용한다는 것이다.

그 외에 가치측정이 어려운 무형자산(hard-to-value-intangibles)에 대해 이익분할법을 적용하는 문제 등에 대해 논의가 진행되고 있다. OECD는 Action 8~10의 논의 결과를 반영하여 2018년

중엽까지 이전가격과세지침 개정안을 완성할 계획이다.

기존 지침과 BEPS 프로젝트에서 제시된 지침 개정안의 가장 큰 차이는 이익분할법에 대한 인식에서 찾아볼 수 있다. 기존 지침에서는 이익분할법이 정상가격을 왜곡시킬 가능성이 있다는 판단하에 거래접근법을 통해서 정상가격을 산출하는 것을 기본적인 원칙으로 하고, 이익분할법에 대해서는 소극적인 입장을 취하였다. 그러나 BEPS 프로젝트에서는, 디지털 경제에서 중요한 역할을 하는 R&D 및 지적재산권, 위험의 이전, 경영지원 등에 대해서는 거래접근법으로 정상가격을 산출하기가 어렵다는 인식하에 합리적인 이익분할법을 논의하는 데 많이 치중하였다.

BEPS 프로젝트의 논의 결과를 반영하여 OECD의 이전가격과세지침이 개정되면, 기존 지침에 따라 국내법에 이전가격과세제도를 규정한 국가들은 지침 개정안을 반영하여 국내 규정을 개정해야 할 것이다. 그런데 지침 개정안이 완성되기까지는 시간적 여유가 있으므로 우리나라는 국내 기업에 미치는 영향 등을 고려하여 국내 제도 개편 시기와 구체적인 개편 내용을 결정할 수 있을 것이다. 한편, 지침 개정안이 완성되기 전이라도 논의가 종료된 항목부터 우선적으로 국내법에 반영하여 실질에 부합하는 과세가 이루어질 수 있도록 하는 방안도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 지침 개정안은 대체로 지적재산권, R&D, 위험부담, 다국적 기업 본부의 경영지원 등에서 발생하는 소득을 가치 창출에 실질적으로 기여하지 않는 저세율국의 계열사에 누적하여 세부담을 회피하는 것을 방지하는 데 초점이 맞춰져 있는데, 저세율국이 아닌 우리나라의 입장에서는 이러한 제도 개편을 통해서 과세권을 강화할 수 있다.

> “디지털 경제에서 중요한 역할을 하는 R&D 및 지적재산권, 위험의 이전, 경영지원 등에 대해서는 거래접근법으로 정상가격을 산출하기가 어렵다는 인식하에 합리적인 이익분할법을 논의하는 데 많이 치중하였다.”

다. 공통접근

최소기준 및 기존 지침의 개정보다는 다소 강제력이 약한 권고를 의미하는 공통접근으로는 혼성불일치의 해소(Action 2)와 이자비용 및 기타 금융비용을 통한 세원잠식 방지(Action 4)가 있다.

Action 2에서는 혼성불일치의 해소를 공통접근으로 제시하였다. 혼성불일치(hybrid mismatch)란 특정한 경제주체나 소득이 한 국가에서는 과세대상이 되고, 다른 국가에서는 과세대상이 되지 않아 과세 여부가 일치되지 않는 것을 말한다. 이 경우 조세조약을 적절히 활용하여 관계된 양국에서 모두 비과세되는 경우가 발생할 수 있는데, 이를 방지하는 방안을 마련하는 것이 Action 2의 목적이다.

혼성불일치 문제를 해소하는 방안으로 제시된 개선안은 두 가지로 구분되는데, 첫 번째 부분(Part Ⅰ)은 국내 세법에 대한 권고사항으로, 국가간 세법상 취급이 상이하여 혼성불일치가 발생할 경우 ① 1차적으로 소득을 지급하는 국가에서 과세(손금불산입)하는 것을 원칙으로 하고, ② 지급하는 국가에서 과세하지 않은 경우에 2차적으로 소득을 수령하는 국가에서 과세(익금산입)하는 방안을 제시하였다. 그리고 혼성불일치 거래 효과를 사전적으로 차단하기 위해 지급국 소득에서 공

> “Action 4에서는 이자비용을 포함한 금융비용에 대한 공제의 한도를 설정하여 조세회피행위를 규제하는 방안을 공통접근으로 제시하였다. 적용대상 이자에는 지급이자와 경제적 실질이 유사한 모든 형태의 금융비용이 포함된다.”

제되는 배당액은 배당소득 면제대상에서 제외하는 방안, 피지배외국법인(CFC) 제도를 도입하거나 강화하는 방안, 혼성실체 소재지에서 당해 실체에 대해 거주자로 취급하여 과세를 의무화하는 방안을 권고사항(best practices)으로 제시하였다.

두 번째 부분(Part Ⅱ)에서는 조세조약 개정사항을 제시하였다. 개인이 아닌 단체가 양 체약국에서 모두 거주자인 경우, 체약국 간 상호합의를 통해 과세할 국가를 결정함으로써 양국에서의 이중비용공제를 방지하도록 하는 내용으로 되어 있다.

혼성불일치는 국제조세 분야에서 오랫 동안 문제로 인식되어 왔던 것으로서 BEPS 프로젝트에서는 의무는 아니지만, 제시된 방안의 이행을 강하게 권고하고 있다. 혼성불일치는, 원천지에서 조세조약을 적용하여 과세하지 않고, 거주지에서는 국내법을 적용하여 과세하지 않는 경우에 양국에서 모두 비과세되는 결과가 나타난다. 또는 원천지에서 국내법을 적용하여 과세하지 않았는데, 거주지에서는 국외소득 면세제도를 적용하여 과세하지 않는 경우에도 양국에서 모두 비과세된다. 그런데 우리나라의 입장에서 보면, 국내 거주자에게 혼성불일치 기회를 제공하는 규정이 거의 없으므로, 혼성불일치 문제는 주로 외국인에게 지급한 소득에 대해 국내에서 과세하지 않은 경우에 발생한다고 할 수 있다. 이에 대해 공통접근안은 원천지에서의 과세를 강조하는 것이다. 이러한 점에서 제시된 방안이 우리나라에 불리한 안은 아닌 것으로 판단된다. 다만, 다른 국가들보다 많이 앞서 나갈 경우에 외국계 다국적기업이나 외국인 투자자의 국내 경제활동을 억제하는 효과가 나타날 가능성이 있다는 점을 고려하여 다른 국가들과 보조를 맞출 필요가 있다. 또한 제시된 안이 국내 세법과 조세조약에 그대로 적용하기에는 어려움이 있는 것으로 판단되는바, 구체적인 조문화 방안을 연구하는 데도 어느 정도의 시간이 필요할 것으로 판단된다.

Action 4에서는 이자비용 및 기타 금융비용을 통한 세원잠식을 방지하기 위한 제도 개선방안이 제시되었다. 이는 다국적기업이 이자비용 및 기타 금융비용을 과다하게 지급하여 원천지에서의 소득을 낮은 수준으로 유지하고 원천지 과세를 회피하는 데 대한 대응이라고 할 수 있다. 정상적인 이자율에 비해 높은 이자를 지불하는 경우에는 이전가격과세제도를 적용하여 통제할 수 있다. 또한 지배주주가 자본금을 투입하는 대신 자금을 대여하고 이자를 받아서 원천지 과세소득을 축소하는 문제에 대해서는 과소자본세제를 통해서 대응하여왔다. 그러나 최근에는 지배주주와 직접 거래를 하지 않고 우회적으로 자금을 차입하여 원천지 발생소득의 상당부분을 이자 등 금융비용으로 지급하는 사례가 증가되었다. 이러한 문제에 대응하여 Action 4에서는 이자비용을 포함한 금융비용에 대한 공제의 한도를 설정하여 조세회피행위를 규제하는 방안을 공통접근으로 제시하였다. 적용대상 이자에는 지급이자와 경제적 실질이 유사한 모든 형태의 금융비용(예: 금융리스료 등)이 포함된다.

기업의 감가상각 등 자본비용과 세금 공제 전 순이익 즉, EBITDA(Earning Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization)의 일정 비

율(benchmark ratio)에 상당하는 이자비용까지만 공제를 허용하는 방안이 제시되었는데, 고정비율은 국가별 이자율 차이, 이자율 변동폭 등을 고려하여 10~30% 범위 내에서 국가별로 결정하도록 하였다. 고정비율법을 기본으로 하되 국가별 실정에 맞게 그룹비율법, 최소기준, 과소자본세제, 미사용 이자한도의 이월, 맞춤규정 등의 보완적인 제도를 선택할 수 있다.

거주지에서 과세되지 않는 금융비용 지급에 대해 원천지에서 과세할 것을 주장하는 Action 2의 혼성불일치에 대한 대응방안과는 달리 Action 4에서는 거주지에서의 과세 여부와 관계없이 기업의 소득 중 금융비용 지급액이 일정비율 이상을 차지하면 무조건 원천지에서 과세대상 소득에 포함시킬 것을 주장하는 것으로, 기업의 부채비율을 간접적으로 규제하는 것과 같다고 할 수 있다. 이 제도를 도입하기 전에 이러한 규제가 기업의 활용에 어떤 영향을 줄 것인지에 대해 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 또한 원천지에서 과세하는 부분에 대해 이중과세가 발생하는데, 이 문제에 대해서도 연구 검토가 필요하다.

라. 권고 및 기타

모범사례(best practices) 등의 형태로 제시된 권고안에는 효과적인 CFC 규정 설계(Action 3)와 공격적 조세회피 거래 정보에 대한 보고의 무화(Action 12)가 있다. 다음에서는 이 두 가지 Action과 다자간 협약에 대해 논의한 Action 15의 내용을 정리한다.

Action 3에서는 자국 거주자가 지배하는 특정 외국법인의 특정 소득에 대해 거주지에서 과세할 수 있도록 규정하는 피지배외국법인(CFC)제도를 효과적으로 설계하는 방안에 대해 논의하였다. CFC의 범위에 법인뿐 아니라 파트너십, 고정사업

“CFC 제도는 다국적기업의 해외투자 소득에 대한 거주지의 과세권을 강화하는 제도이다. 우리나라는 「국제조세조정에 관한 법률」에 특정 외국법인의 유보소득에 대한 합산과세라는 이름으로 이 제도를 도입 · 운영하고 있다.”

장 등을 포함시키는 방안이 논의되었고, 모회사가 해외자회사 등의 지분을 50% 이상 직 · 간접적으로 지배하는 경우 해당 자회사 등은 CFC에 해당한다는 지분요건과, 의결권 보유와 무관하게 모회사가 해외자회사 등을 경제적 · 실질적으로 지배하는 경우에도 해당 자회사 등은 CFC에 해당한다는 실질지배요건을 모두 적용하여 CFC 여부를 판단하는 것이 바람직한 것으로 제안되었다. 유효세율 기준으로는 모회사가 거주하는 국가 실효세율에 비해 상당히 낮은 세율을 적용하는 국가에 한해 CFC 제도를 적용하도록 하고, CFC 적용대상이 되는 소득에 대해서 범주적 접근, 실질기반 접근, 초과이익 접근 등의 방법이 제시되었다.

CFC 제도는 다국적기업의 해외투자 소득에 대한 거주지의 과세권을 강화하는 제도이다. 우리나라는 「국제조세조정에 관한 법률」에 특정 외국법인의 유보소득에 대한 합산과세라는 이름으로 이 제도를 도입 · 운영하고 있다. 현행 제도가 이미 모범사례로 제시된 대부분의 내용을 반영하고 있어 큰 변화가 필요하지는 않은 것으로 판단된다. 다만, 일부 새로 제안된 내용들에 대해 도입에 따른 경제적 영향을 분석하여 제도 개편 여부를 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 적용대상을 파트너십, 고정사업장 등으로 확대하는 문제, 적용대상 CFC 소득에

> “Action 15 보고서는 양자간 조세조약을 보완하기 위한 다자간 협약의 실현 가능성을 점검하고, 2016년 말까지 실현 방안을 모색하겠다는 내용을 담고 있다.”

대한 규정, CFC 소득 계산시 CFC 손실은 CFC이익만 상쇄하도록 하는 규정 등이 이에 해당한다.

Action 12에서는 공격적 조세회피거래 정보에 대해 납세자 등에게 보고의무를 부여하는 규정(Mandatory Disclosure Rule)을 도입할 것을 권고하였다. 세부담 절감 효과가 큰 금융상품 개발, 특정 거래의 이행, 세무컨설팅 등에 대해 납세자(taxpayer) 또는 거래 조장자(promoter)로 하여금 해당 거래에 대한 정보를 과세당국에 보고하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 보고대상이 되는 거래는 조장자가 자신이 자문한 거래구조 등에 대해 납세자에게 보안유지를 요구하는 경우, 조장자가 자신이 자문한 거래구조 등을 활용하여 납세자가 얻는 세무상 이익에 연동하여 수수료를 받는 경우(과도한 성공보수), 과세당국이 열거한 조세회피거래 유형(black list)에 해당하는 경우 등이다. 보고의무 발생 시기는 조세회피거래를 이용할 수 있게 되거나 실제 이를 통해 이익이 발생한 시점으로 설정할 수 있다. 이 제도가 효력을 발휘할 수 있으려면 보고의무를 이행하지 않은 데 대해 과태료를 부과하는 등 적절한 제재방안이 동반되어야 한다.

이 제도는 의무나 강한 권고사항이 아니므로 자유로운 입장에서 필요성과 가능성을 분석하여 도입 여부를 검토할 필요가 있다. 현재 영국 등 8개 국가에서 유사한 제도를 도입하여 운용하고 있다. 안종석 · 안경봉 · 오윤(2007)은 공격적 조세회피거래 보고의무를 도입하는 방안에 대해 논의하였다. 이 제도를 도입하기 위해서는 신고의무자, 신고대상 거래, 신고절차, 신고의무 위반에 대한 제재 등의 내용에 대한 논의가 필요하다.[5)]

이상에서 검토한 권고사항 외에 Action 15 보고서는 양자간 조세조약을 보완하기 위한 다자간 협약의 실현 가능성을 점검하고, 2016년 말까지 실현 방안을 모색하겠다는 내용을 담고 있다. 다자간 협약이 실현된다면, 앞서 논의한 개편사항 중 다자간 협력이 필요한 부분에 대한 것으로 혼성불일치 해소, 조약 남용 방지, 상호합의 조항 개편, 고정사업장 정의 등의 내용이 포함될 것으로 판단된다.

Ⅳ. BEPS 프로젝트의 특징과 정책방향

다음에서는 BEPS 프로젝트의 특징을 정리하고, BEPS 프로젝트의 Action들을 이행해야 하는 정부의 정책방향에 대해 논의한다. 정책방향에 대한 논의에서는 단기적으로 어떤 부분의 이행에 중점을 두어야 하는지, 좀 더 시간을 두고 연구 검토해 봐야 할 과제는 어떤 것이 있는지 등을 살펴보는 데 초점을 맞춘다.

1. BEPS 프로젝트의 특징

BEPS 프로젝트의 예상 효과 중 가장 먼저 들 수 있는 것은 국제소득에 대한 원천지에서의 과세 강화를 들 수 있을 것이다. 〈표 2〉에서는 BEPS 프

5) 안종석 · 안경봉 · 오윤(2007), pp. 183~185.

로젝트의 Action들을 이행의무 수준에 따라 정리하고, 각 Action이 어느 부분에서의 과세를 강화하는지 정리하였다. 이 표에서 드러나는 명확한 특징 중 하나는 이행의무가 강한 최소기준과 기존 지침의 개정, 공통접근 부분은 원천지 국가인 S국의 과세를 강화하는 개편안이 지배적이라는 점이다. 예외적으로 거주지국인 R국의 과세 강화가 들어 있는 부분이 Action 8~10의 이전가격과세지침과 Action 13의 국별 보고서 제출인데, Action 13의 국별 보고서는 이전가격 관련 정보를 문서화하는 것을 의미하므로 이 부분도 이전가격과세 강화를 위한 것이라고 할 수 있다. 이전가격과세는 계열기업 간 거래가격을 시장가격에 따라 책정해야 한다는 원칙을 실현하는 데 목적을 둔 것으로 원천지든 거주지든 경제활동이 발생한 지역에서 그 경제활동의 정도에 따라 비례적으로 세금을 납부하도록 하는 데 중점을 두었다.

또 하나 예외라고 할 수 있는 것이 Action 5의 유해조세제도에 대한 대응인데, 이 Action은 앞서 [그림 3]에 나타난 경유국 즉, 원천지와 저세율국의 중간에서 조세조약 남용의 경로로 이용되는 국가의 조세특례제도를 정비하는 데 목적이 있다. 경유국의 조세특례제도 정비로 인하여 조약남용의 경로로 활용되지 않게 된다면, 다국적기업은 원천지에서 소득에 관한 세금을 납부하거나 저세율국으로의 소득이전에 대해 높은 세율을 적용하여 원천징수세를 납부하여야 한다. 결국 경유국에서의 과세 강화를 도모하는 Action 5는 다른 한편으로 원천지 과세를 강화하는 결과를 가져올 것으로 판단된다.

이행의무가 강한 Action이 주로 원천지 과세를 강화하는 것인 데 비해, 이행의무가 약한 권고규정 부분에서는 주로 거주지 과세 강화에 초점을 맞추고 있다. 피지배외국법인에 대한 과세규정

“명확한 특징 중 하나는 이행의무가 강한 최소기준과 기존 지침의 개정, 공통접근 부분은 원천지 국가인 S국의 과세를 강화하는 개편안이 지배적이라는 점이다.”

(Action 3)과 공격적 조세회피 거래에 대한 보고의무(Action 12)가 이에 해당한다. 그 외에 조세조약 혜택의 제한(LOB)이 권고규정으로 되어 있는데, 이는 같은 목적의 제도 개편안 중 기본적인 것을 최소기준에 포함시키고 좀 더 강한 제한규정을 권고사항으로 제시한 것이다.

BEPS 프로젝트의 또 하나의 중요한 특징은 이전가격과세제도의 정비 및 국가별 보고서 작성 의무화이다. 이전가격과세제도의 정비는 연구개발을 통해 형성한 지적재산권 등 가치를 측정하기 어려운 자산에서 발생한 소득을 가치 창출에 대한 기여 정도에 따라 배분하도록 하는 데 초점을 맞췄다. 이전에는 이익분할법보다는 비교대상 거래를 근거로 정상가격을 책정하는 거래기준법에 중점을 두었는데, 개편안에서는 디지털 경제하에서 무형재화에 대해 거래접근법만을 고집하기는 어렵다는 판단에 따라 이익분할법에 대해 적극적인 태도를 보여주었다. 이러한 변화로 인해 다국적기업은 이전가격 조작을 통한 이익의 이전이 어려워지고, 전체적으로 세부담이 증가될 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 Action 13에서 제시한 국가별 보고서 작성 의무는 다국적기업의 납세협력비용을 증대시킬 것으로 전망된다. 한편, 과세당국이 비교적 명확한 기준을 적용하여 이전가격과세제도를 집행할 수 있으므로 이전가격과세에 대한 납세자와 과세당국 간의 분쟁은 축소될 것으로 전망된다.

〈표 2〉 BEPS 15개 Action의 이행의무 수준에 따른 구분

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

BEPS 프로젝트가 디지털 경제에서 드러난 BEPS에서 시작하여, 주로 디지털 경제에서의 조세회피를 억제하는 데 초점을 맞추었지만, 그 외에도 광범위하게 국제조세 회피를 방지하는 역할을 할 것으로 기대된다. Action의 많은 부분이 디지털 경제에서의 문제에 초점을 맞추고 있다. 고정사업장 개념에 대한 논의는 디지털 경제에 적용하는 데 어려움이 있는 고정사업장 개념을 디지털 경제에 적용할 수 있도록 개편하는 방안에 대해 논의하였으며, 이전가격과세지침의 개편안도 지적재산권에 대한 사용료, 가치를 측정하기 어려운 무형재화 등에 초점을 맞추었다. 유해조세제도에 대한 대응도 지적재산권 관련 조세특례제도 정비에 중점을 두고 있다. 그러나 디지털 경제와 그 외 경제가 명확하게 구분되는 것이 아니어서 일부 규정은 일반적인 다국적기업의 경제활동에 중요한 영향을 줄 것으로 판단된다. 예를 들면, 국가별 보고서 작성 의무와 이자비용 공제 제한은 다국적기업에 일반적으로 적용되는 내용들이다. 또한 조세조약 혜택의 제한, 혼성불일치 해소, 공격적 조세회피에 거래에 대한 보고의무도 꼭 디지털 경제에서만 유효한 것은 아니다.

2. BEPS 프로젝트에 대한 정책대응

〈표 3〉에서는 정책대응 방향을 이행에 대한 이행의무의 수준과 국가 정책적 차원에서의 시급성으로 구분하여 정리하였다. BEPS 프로젝트의 이행의무 정도는 앞의 〈표 2〉에 정리한 바와 같으며, 국가 정책적인 측면에서의 시급성은 이미 도입·운영하고 있으므로 기존의 정책을 유지하면 되는 것, 그리고 신속하게 추진하는 것이 좋은 것, 다른 국가의 동향을 보아가며 신중하게 추진하는 것이 바람직한 것으로 구분하였다.

'기존 정책을 유지하면 되는 것'은 이미 우리나라에서 도입하여 시행하고 있는 것으로서 기존의 정책방향을 유지하고 추진해 나가면 BEPS 프로젝트에서 요구하는 이행수준이나 권고사항에 부합하

는 것을 말한다. Action 5에서 제시한 유해조세제도의 평가 및 대응의 경우, 우리나라에는 BEPS 프로젝트에서 규정한 바와 같은 유해조세제도가 없다. 그러므로 기존 정책을 유지하면서, 앞으로 새로운 유해조세제도를 도입하지 않도록 유의하면 된다. 특히 넥서스 접근법을 적용하여, 실질적인 경제활동이 없음에도 불구하고 조세특례 혜택을 제공하는 것은 피해야 한다. 그리고 다른 국가들과 관련 정보를 적극적으로 교환하고, 다른 국가들의 유해성 있는 제도를 제거하는 데 적극적으로 동참하는 노력을 기울여야 할 것이다.

Action 6에서는 조약남용 방지를 위해 조세조약에 주목적 심사(PPT) 규정을 포함하거나 혜택의 제한(LOB) 규정을 넣을 것을 제안하였는데, 그중 주목적 심사규정이 최소기준이고 혜택의 제한규정은 권고사항이다. 우리나라는 현재 조세조약에 주목적 심사규정을 넣는 것을 원칙으로 조세조약을 체결·개정하고 있으므로 이 정책을 그대로 유지하면 최소기준은 충족시킬 수 있다.

Action 3에서 논의한 CFC 제도의 경우 강한 권고사항은 아니지만 이미 우리나라가 유사한 제도를 운영하고 있으며, 현행 제도가 모범사례로 제시

> “우리나라에는 BEPS 프로젝트에서 규정한 바와 같은 유해조세제도가 없다. 그러므로 기존 정책을 유지하면서, 앞으로 새로운 유해조세제도를 도입하지 않도록 유의하면 된다.”

된 내용과 크게 다르지 않다. 그러므로 현행 제도를 유지하면서, 모범사례로 제시된 세부적인 내용과 우리나라의 현행 제도 사이에 차이가 있는 부분에 대해, 그 의미와 효과를 분석하여 개선 여부를 검토하면 될 것이다.

‘가능하면 빨리 시행하는 게 좋다고 판단되는 Action’은 다음과 같은 특징을 가진 것들이다.

첫째, BEPS 프로젝트는 국제조세회피를 축소하여 과세의 공정성을 제고하는 데 목적이 있으며, 우리나라도 이에 동의하였으므로 국내 제도를 크게 변화시키지 않고 BEPS 프로젝트의 요구에 부응할 수 있는 것은 가급적 빨리 시행하는 것이 좋다.

둘째, 다국적기업의 국내 활동에 주는 부정적인 영향이 적으면서 조세회피를 축소하는 결과를 얻

〈표 3〉 BEPS 권고안의 구분 – 이행의무의 수준, 정책 시급성

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

> "국가별 보고서 작성 및 제출 의무화는 기업의 납세협력비용을 증대시킨다는 문제는 있지만, BEPS 프로젝트에서 가장 강력하게 추진하는 것으로서 대부분의 참여국이 적극적으로 이행할 것을 약속하였다."

을 것으로 예상되는 것도 빨리 시행하는 것이 좋다.

셋째, 제도 변화 폭이 크지만 이행의무가 강하고, 다른 국가들도 적극적으로 대응하고 있으며, 개편의 긍정적 효과가 클 것으로 예상되는 것도 가급적 빨리 시행할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

최소기준에 해당하는 국가별 보고서 작성 및 제출 의무화(Action 13)는 위의 기준 중 세 번째에 해당한다. 국가별 보고서 작성 및 제출 의무화는 기업의 납세협력비용을 증대시킨다는 문제는 있지만, BEPS 프로젝트에서 가장 강력하게 추진하는 것으로서 대부분의 참여국이 적극적으로 이행할 것을 약속하였다. 모든 국가에서 국가별 보고서 작성을 의무화하고, 그 정보를 공유한다면 이전가격 과세제도의 운영 및 국제소득에 대한 과세의 투명성 제고에 큰 효과가 있을 것으로 판단된다.

역시 최소기준으로 제시된 분쟁해결장치(Action 14) 중 상호합의조항 개선사항은 위 기준 중 첫 번째 사항에 해당되는 것으로 판단된다. BEPS 프로젝트의 다른 Action과는 달리 Action 14의 분쟁해결장치 개선방안은 납세자의 권익을 보호하는 데 초점이 있는 것으로 판단된다. 납세자가 상호합의를 신청할 때, 거주지 국가에서만 할 수 있도록 되어 있는데, 앞으로 원천지 국가에서도 신청할 수 있도록 허용하는 내용과 양국간 상호합의 결과는 각국 세법상 부과제척기간과 관계없이 이행해야 한다고 조세조약에 규정하는 것이 요구되는 최소기준이다.

모델조약의 고정사업장 개념의 개정(Action 7)은 OECD 모델조약에 반영되면 우리나라도 적용여부를 결정해야 하며, 적용할 수 없다고 판단되는 경우 모델조약의 예외를 인정받아야 한다. 만약 Action 15에서 논의하는 다자간 협약이 추진되는 경우에는 Action 7의 개정안이 다자간 협약에 포함될 것으로 판단된다. 제시된 고정사업장 개념 개정안은 다국적기업의 국경을 초월한 사업활동에 대해 상품의 대금을 지불하는 원천지에서의 과세권을 강화하는 데 초점을 맞춘 것으로서, 국가별로 입장이 다를 수 있다. 추측컨대 전자상거래와 디지털 재화의 거래를 주도하는 미국을 제외한 대부분의 국가는 이 개편에 대해 적극적인 입장을 보일 것으로 판단된다. 구글, 애플 등 거대 IT 기업의 자국내 사업활동에 대해 법인세를 충분히 납부하지 않았다고 주장하는 영국, 프랑스 등 선진국들도 마찬가지이다. 우리나라의 경우에도, OECD가 모델조약을 개정하는 경우 특별히 이에 대해 유보를 하거나 시행을 늦출 이유가 없는 것으로 판단된다. 부분적으로 우리나라의 다국적기업이 해외에서 사업활동을 하는 데 있어 세부담이 증가하는 결과가 나타날 수도 있다. 그러나 이 규정의 개정으로 인해 다른 거대 기업의 세부담이 더 증가할 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

Action 8~10에서 논의된 이전가격과세지침의 개정안은 논의가 완료된 부분도 있지만, 더 논의하여야 하는 부분도 있고, 그러한 논의 결과를 반영한 지침 개정안이 2018년 중엽에 완성될 것으로 예정된다. 그러므로 어느 정도 시간의 여유가 있다고 할 수 있다. 그러나 이미 논의가 끝나서 확정

된 개편안이 만들어진 부분에 대해서는 지침 개정안이 완성되기 전에라도 국내 관련 규정을 개정하여 시행하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이전가격과세지침 개정과 관련하여 논의된 내용은 무형자산 이전거래, 위험·자본의 이전, 경영지원 성격의 용역 등에 대한 것이다. 이 부분에서 이전가격과세 규정을 개정하는 것이 우리 기업의 세부담을 증대시키는 결과를 가져올 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 그러나 동시에 다른 국가의 국내 세부담이 증가될 수도 있으며, 모든 국가가 동시에 같은 방향으로 이전가격과세제도를 개편하는 경우에 다른 국가의 거대 다국적기업의 세부담에도 영향을 줄 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이전가격과세제도의 개편을 통해서 과세당국이 비교적 명확한 기준을 적용하여 집행할 수 있게 되면 납세자와 과세당국 간의 분쟁이 축소될 수 있다는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다.

'다른 국가와 보조를 맞춰 신중하게 추진해야 하는 것'은, 제도를 도입할 필요가 있지만, 다국적기업의 국내 활동에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 다른 국가와 보조를 맞출 필요가 있는 것을 의미한다. 도입할 필요성은 있지만, 국내 제도 개편을 위해서 경제적 효과에 대한 연구·검토, 국내 제도와 조화를 이룰 수 있는 제도 도입 또는 개편안 마련에 어느 정도의 시간이 필요한 이슈도 이 부분에 포함시켰다. 아직 논의가 진행되고 있는 이전가격과세지침의 개정 문제를 제외하고, 이 부분에 포함된 것은 공통접근으로 제시된 혼성불일치 해소(Action 2)와 이자비용 공제 제한(Action 4), 그리고 권고사항으로 제시된 조약남용 방지를 위한 혜택의 제한 규정 도입(Action 6), 분쟁해결을 위한 강제중재 규정(Action 14), 그리고 ATP(공격적 조세회피) 보고제도(Action 12)이다.

이 중 혼성불일치 해소(Action 2)는 도입의 필요성은 크지만 우리나라에서 효과적으로 제도화하는 방안을 모색하는 데 시간이 필요한 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 혼성불일치의 문제는 주로 외국인에게 지급한 소득에 대해 국내에서 과세하지 않는 경우에 발생하는데, 이에 대해 공통접근안은 원천지에서의 과세를 강조하는 것이다. 이러한 점에서 제시된 방안이 우리나라에 불리한 안은 아닌 것으로 판단된다. 다만, 다른 국가들보다 많이 앞서 나갈 경우에 외국계 다국적기업이나 외국인 투자자의 국내 경제활동을 억제하는 효과가 나타날 가능성이 있다는 점, 제시된 안을 구체적으로 조문화 하는 방안을 연구하는 데도 어느 정도의 시간이 필요하다는 점을 고려하여 시간을 두고 추진해야 하는 항목으로 분류하였다.

> "이전가격과세제도의 개편을 통해서 과세당국이 비교적 명확한 기준을 적용하여 집행할 수 있게 되면 납세자와 과세당국 간의 분쟁이 축소될 수 있다는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다."

이자비용 공제 제한(Action 4)은 기업의 부채비율을 간접적으로 규제하는 것과 같은 성격을 가지며, 이중과세가 발생할 가능성이 있다. 그러므로 제도 도입의 경제적 효과와 이중과세 방지 방안에 대해 시간을 두고 연구할 필요가 있다.

조약남용 방지를 위한 혜택의 제한(LOB) 규정(Action 6)은 미국이 주도하여 조세조약에 포함시키려고 노력하고 있는 규정으로, 아직 미국과 체결한 조약 외에 다른 국가들끼리 체결한 조약에서는 이 조항이 포함되지 않고 있다. 이는 다른 국가들이 이 조항을 조세조약에 도입하는 데 소극적이

"
상당히 많은 국가들이 이에 대해
동의하고 있으므로 우리나라도 언제까지
강제중재를 피할 수는 없다는 점을
고려할 필요가 있다.
단순히 뒤로 미루기만 할 것이 아니라
강제중재 의무화에 대비하여 적극적으로
준비하는 노력을 하여야 할 것이다.
"

라는 것을 의미한다. 이런 상황에서 우리나라가 다른 국가보다 앞서 가는 경우에는 다국적기업의 우리나라에서의 경제활동을 제약하는 결과를 가져올 수도 있으므로 다른 국가와 보조를 맞출 필요가 있다.

분쟁해결 장치로서 강제중재를 의무화하는 규정(Action 14)의 경우에는 아직 우리나라에서 중재의 경험이 많지 않고 준비가 되어 있지 않은 상태이므로, 다른 국가의 동향, 중재 절차와 관련된 구체적인 내용 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 입장을 정리하여야 할 것으로 판단된다. 다만, 상당히 많은 국가들이 이에 대해 동의하고 있으므로 우리나라도 언제까지 강제중재를 피할 수는 없다는 점을 고려할 필요가 있다. 단순히 뒤로 미루기만 할 것이 아니라 강제중재 의무화에 대비하여 적극적으로 준비하는 노력을 하여야 할 것이다.

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

〈참고문헌〉

안종석, 「다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플·구글의 사례를 중심으로」, 『재정포럼』, 제205호, 한국조세재정연구원, 2013.7, pp. 6~19.

안종석·안경봉·오윤, 『공격적 조세회피(ATP)에 대한 대응방안 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 07-05, 2007.

한국조세재정연구원 세법연구센터, 「BEPS 프로젝트 경과요약」, 2016.1.(미공개자료)

기획재정부 보도자료, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅰ) - 최소기준(minimum standard)이행과제」, 2015.11.19.

_____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅱ) - 기업과세의 일관성 확보」, 2015.11.23.

_____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅲ) - 국제기준의 남용 방지」, 2015.11.30.

_____, 「BEPS 프로젝트 조치별 대응방향(Ⅳ) - 국제거래의 투명성 확보」, 2015.12.7.

Deloitte, "Tax Insights: Final BEPS Report: An Overall Review," 6 October 2015.

Hufbauer, Gary, Euijin Jung, Tyler Moron, and Martin Viero, "The OECD's 'Action Plan' to Raise Taxes on Multinational Corporations," Perterson Institute for International Economics, Working Paper, WP 15-14, September 2015.

OECD, *Executive Summaries, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD, 2015a.

_____, *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting*

Project, OECD, www.oecd.org/beps-explanatory-statement-2005.pdf, 2015b.

세대간 상생을 위한 공적연금제도의 개혁방안*

전병목
한국조세재정연구원
선임연구위원
(byungj@kipf.re.kr)

Ⅰ. 배경

최근 경제성장이 둔화되고 복지수요가 증가함에 따라 세대간 재원조달 이해관계에 대한 관심이 높아지고 있다. 제한된 재정자원을 사용함에 있어 연령계층에 따른 차등이 어느 수준까지 용인될 수 있을지 정의하기 어렵기 때문이다. 재정자원을 활용함에 있어 가장 설득력 있게 이용되는 기준은 정책개입의 필요성이다. 연령계층을 불문하고 정부의 정책개입 필요성, 즉 수혜자의 한계효용에 따라 재정자원을 활용하면 효율성을 확보할 수 있다. 문제는 정부에 의한 정책개입의 필요성을 명확히 판단하기 어렵다는 것이다. 정책개입의 필요성 판단에 어려움이 있기 때문에 투표이론에 따른 재정배분이 이루어지기도 한다. 그렇지만 이 경우 현실 정치과정에 참여할 수 없는 미성년자, 미래세대 등의 편익이 과소평가되고 투표율이 높은 고령계층의 편익이 과대평가될 수 있다.

재정효과가 장기적으로 지속되는 공적연금제도의 운영은 세대간 이해관계 연구의 중요 대상이 되고 있다. 대부분의 선진국들에서 젊은세대가 노인세대를 부양하는 사회적 계약(Social Contract)의 형태로 공적연금제도가 운영되기 때문이다. 이런 공적연금제도는 근로세대가 은퇴세대를 부양하는 구조로 운영되므로 인구증가 시기에는 부담이 덜하다. 그러나 최근 인구구조 고령화로 근로세대의 부양부담이 지속적으로 증가하는 등 세대간 형평성과 지속가능성 관점에서 문제가 제기되면서 공적연금에 대한 개혁이 추진되고 있다. 따라서 공적연금제도에서 세대간 상생문제는 세대간 이해관계를 대변하는 부양구조, 즉 세대간 재분배의 문제로 정의할 수 있다.

급속한 고령화가 진행되고 있는 우리나라에서도 공적연금의 세대간 부양

* 본고는 필자가 작성한 보고서 『세대간 갈등의 분석과 상생 방안의 모색』(김희삼 편저, 한국개발연구원, 2015)을 수정·보완한 것입니다.

구조에 대한 이해가 중요하다. 외국에 비해 경제발전은 늦게 시작되었지만 상대적으로 빠른 속도의 고령화를 경험하고 있기 때문이다. 공적연금 역시 상대적으로 늦게 도입되는 점을 감안하여 부분적립방식을 취하였지만 재정안정성이 위협받고 있다. 공무원연금과 군인연금의 경우 현재 부과방식[1]으로 운영되고 있으며, 사학연금과 국민연금은 아직 연금기금을 보유하고 있으나 장기적으로 기금고갈이 예상되어 기여-급여구조 조정 등 재정안정화 대책의 마련이 시급하다. 그러나 연금개혁과정에서 현세대와 미래세대의 이해관계 충돌은 심각한 상황이다. 공적연금 개혁에서 나타나는 세대간 이해상충의 근본 원인은 상생을 유도할 수 있는 세대간 형평성에 대한 인식이 다르기 때문이다. 현재 혜택을 받고 있는 계층은 미래세대의 부담을 상대적으로 과소평가하려는 경향이 있고 이에 반해 미래세대를 대변하는 목소리는 높지 않기 때문이다.

본 연구는 세대간 상생의 관점에서 공적연금제도의 개혁방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 현재 공적연금 산식에 포함된 세대간 재분배의 규모를 분석하고 이를 세대간 재분배 의향에 대한 인식조사와 비교하면서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 공적연금제도와 세대간 재분배

1. 공적연금제도

우리나라 공적연금제도는 크게 기초연금, 국민연금, 직역연금 등으로 구분될 수 있다. 기초연금은 65세 이상 모든 고령자에게 적용되는 제도로 자산검증을 통해 운영되고 있다. 기초연금은 수급자격이 기여와 무관하게 결정되고 일반회계를 통해 운영되므로 세대간 재분배의 대표적 사례라 할 수 있다. 이러한 세대간 재분배 기능은 납세자들에게 잘 알려져 있는 편이다. 반면 국민연금과 직역연금은 기여를 통해 수급자격이 발생하는 제도로 별도의 회계를 보유하고 있어 세대간 재분배에 대한 인식이 상대적으로 약하다. 특히 직역연금의 경우, 특정 직업계층을 위한 세대간 재분배를 위해 일반 국민들의 부담이 증가하게 되므로 세대간 연대의 관점에서도 이해하기 어렵다. 세대간 재분배 관점에서 국민연금과 공무원연금을 중심으로 제도현황을 살펴본다.

> “연금개혁과정에서 현세대와 미래세대의 이해관계 충돌은 심각한 상황이다. 공적연금개혁에서 나타나는 이해충돌의 근본 원인은 세대간 상생을 유도할 수 있는 세대간 형평성에 대한 인식이 다르기 때문이다.”

가. 국민연금제도

국민연금제도는 1988년 근로자 규모 10인 이상 사업장을 대상으로 최초로 시행된 제도이다. 이후 1995년 농촌지역으로 제도를 확대하였으며 1999년 도시지역 비근로자로 확대하여 전 국민을 대상으로 하는 제도로 확대되었다. 2014년 말 현재 국민연금 가입자(납부예외자 제외) 수는 16.6백만명에 달하고 있으며 2014년 말 기준 연금수급자는 3.6백만명에 이르고 있다.

국민연금제도는 가입자 기여금과 고용주 부담

1) 엄밀한 의미에서 가입자들이 모든 비용을 부담하는 부과방식이 아니라 정부가 적자분을 보전하고 있으므로 전체 국민들이 부담하고 있는 형태이다.

금을 재원으로 운영된다. 현행 소득의 9%인 국민연금요율은 근로자인 경우 가입자와 고용주가 각각 4.5%씩 부담하고 있으며 고용주가 없는 자영사업자의 경우 가입자가 9% 전체를 부담하고 있다. 2015년 2월 기준 총 가입자 규모는 21.2백만명에 이르고 있으며 그중에서 사업장 가입자는 12.3백만명, 지역가입자는 8.5백만명이다. 지역가입자 중에서 국민연금보험료를 납부하고 있지 않는 납부예외자는 467만명에 이르고 있다.

국민연금의 주요 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 및 사망일시금 등이다. 노령연금의 기본급여는 가입자의 일생평균소득월액과 과거 3년간 전체 가입자의 평균소득월액을 함께 고려하여 결정하도록 하고 있다.

연간 연금액
$$=\alpha(A+B)(1+0.05(n-20)) \quad (1)$$
$$\alpha=1.5-0.015(y-2008),\ 2009\leq y\leq 2028$$

여기서 α는 소득대체율을 결정하는 계수로 2008년 1.5에서 2028년 1.2로 매년 0.015씩 낮아지도록 되어 있다. 이를 소득대체율로 환산하면 평균소득자가 40년 가입시 소득대체율은 2008년 50%에서 2028년 40% 수준으로 조정되는 스케쥴이다. 두 번째 수식은 소득대체율 하락을 표현하는 것으로 y는 기여연도이며 2028년까지 적용된다. A는 전체 가입자의 3년간 평균소득월액이며 B는 가입자의 일생평균소득월액이다. n은 가입년수이다.

국민연금제도는 지역가입자와 사업장 가입자의 큰 소득격차 또는 소득투명성의 차이를 반영하여 상당히 제약적인 소득상한제를 적용하고 있다. 2015년 기준 소득상한은 월 408만원으로 공무원연금의 804만원(2014년 기준)에 비해 상당히 낮게 설정되어 있다. 이에 따라 2015년 2월 기준, 가입자의 14%인 231만명이 소득상한 408만원에 포함되어 있다. 최고소득구간 가입자 중 대부분인 225

〈표 2-1〉 국민연금 재정수지와 기금액 추이

(단위: 조원, %)

연도	기금액	총 수입(A)	(보험료수입)	총 지출(B)	재정수지(A-B)
2003	116.7(14.4)	22.8	15.6	2.5	20.4(2.5)
2004	141.0(16.1)	27.6	17.1	3.2	24.3(2.8)
2005	163.9(17.8)	26.9	18.5	4.0	22.9(2.5)
2006	189.6(19.6)	30.4	20.2	4.8	25.7(2.7)
2007	219.5(21.0)	35.5	21.7	5.6	29.9(2.9)
2008	235.4(21.3)	22.6	23.0	6.7	15.9(1.4)
2009	277.6(24.1)	50.1	23.9	7.9	42.2(3.7)
2010	324.0(25.6)	55.4	25.3	9.1	46.3(3.7)
2011	348.9(26.2)	35.2	27.4	10.3	24.9(1.9)
2012	392.0(28.5)	55.2	30.1	12.1	43.1(3.1)
2013	427.0(29.9)	48.6	31.9	13.6	35.0(2.4)
2014	469.8(31.6)	57.2	34.1	14.3	42.9(2.9)

주: 기금액은 시가 기준이며 괄호 안은 GDP 대비 비중(%)
출처: 「국민연금 공표통계(안)」, 국민연금공단, 2010.11, 2015.4.

만명은 사업장 가입자이며 지역가입자는 6만명에 불과하다. 국민연금제도의 적립기금은 2014년 말 기준(시가 기준) 469.8조원에 이르고 있는데 이는 GDP의 31.6% 수준이다. 국민연금의 총 수입은 2014년 57.2조원에 달하였는데 그중에서 보험료 수입은 34.1조원, 적립기금의 운용수익은 23.1조원에 달하였다.

국민연금제도의 장기재정전망은 2013년 3차 재정재계산에서 제시되었다. 그 결과에 따르면 국민연금 재정수지는 2044년 적자로 전환될 것이며 기금적립금은 2060년 완전히 소진될 것으로 전망되었다. 기금적립금이 최대인 시점은 2043년으로 2,561조원(경상)에 이를 것으로 전망되었다. GDP 대비 비중으로 보면 기금적립금은 2035년 49.4%까지 증가하였다가 이후 재정수지 흑자규모 축소 및 적자 전환으로 급속도로 감소하게 된다. 무엇보다 심각한 것은 재정수지 적자규모가 기금적립금 소진 이후에도 지속적으로 증가된다는 사실이며 그 규모는 GDP 대비 5% 수준에 이른다. 현행 보험료율(9%)하에서 보험료수입이 2080년 GDP 대비 3.0% 수준에 불과하다는 것을 감안하면 재정수지 적자규모는 사실상 유지 불가능할 것으로 보인다.[2] 기금고갈 이후 지출을 감당하기 위한 부과방식 비용률[3]은 2060년에 21.4%에서 2080년 22.6%까지 높아질 것으로 예상된다.

나. 공무원연금제도

공무원연금제도는 1960년에 도입된 우리나라 최초의 공적연금제도이다. 공무원을 대상으로 운영되는데 2013년 기준 가입자는 107만 2,610명이며 연금수급자는 36만 3,017명으로 부양률(연금수급자/연금가입자×100) 33.8%를 보이고 있다. 공무원연금제도의 부양률은 연금수급자의 증가로 최근 빠르게 상승하고 있다. 1990년 수급자 규모는 약 2만 5천명으로 부양률 3.1%에 불과하였으나 제도의 성숙과 함께 2000년에는 수급자 15만명, 부양률 16.5%로 크게 높아졌으며 2010년에는 31만 1천명, 29.3% 수준으로 높아졌다. 이러한 수급자 및 부양률 증가는 공무원연금 적립금의 고갈을 초래하였으며 이후 지속적으로 정부보전금이 증가하고 있다.

> “국민연금제도의 장기재정전망은 2013년 3차 재정재계산에서 제시되었다. 그 결과에 따르면 국민연금 재정수지는 2044년 적자로 전환될 것이며 기금적립금은 2060년 완전히 소진될 것으로 전망되었다.”

공무원연금제도는 가입자 및 고용주의 기여금으로 운영되도록 설계되었는데 재정수지가 적자로 전환된 2001년 이후에는 보전금제도를 시행하고 있다. 공무원연금의 기여금 부담은 과세소득의 14%인데 가입자인 근로자와 고용주인 정부가 7%씩 부담하고 있다. 정부의 보전금제도는 연금지출이 기여금 수입을 지속적으로 초과하여 기금고갈이 예상되자 시행된 제도로 2015년 기준 2.9조원에 이른다. 정부 인사혁신처(2015)에 따르면 2015년 총 연금지출은 11조원에 달하며 그중에서 8.1조원이 기여금으로 조달되고 나머지 2.9조원이 보전금이다.

2) 정부 일반재정을 통해 재정수지 적자를 보전할 수 있으나, GDP 대비 2.0% 이상 규모를 일반재정을 통해 지속적으로 조달하기에는 한계가 있기 때문이다.
3) 부과방식 비용률은 당해 급여지출을 당해 보험료부과대상 소득총액에 대한 비율로 표시한 것

> 2013년 기준 퇴직수당 평균액은 4,746만원이다. 이는 민간부문의 퇴직금 수준, 즉 재직기간에 소득월액의 100%를 곱한 금액보다 상당히 낮은 수준이다.

공무원연금제도상 주요 급여는 퇴직연금과 퇴직수당이다. 퇴직연금은 20년 이상 재직(즉 가입)한 퇴직자에 대해 60세[4]부터 사망시까지 지급하는 연금이다. 만약 사망시 배우자가 생존해 있으면 일정 비율을 감액한 유족연금으로 전환된다. 급여는 전 재직기간 평균소득월액에 재직기간(최대 33년)과 재직기간별 지급률(연 1.9%)을 곱하여 결정된다.

월 연금급여 = 전재직기간 평균소득월액 × 재직기간(최대 33년) × 1.9% (2)

공무원연금 급여수준은 2013년 기준 퇴직연금 월 229만원, 유족연금 144만원으로 전체 연금수급자의 평균급여는 219만원에 이르고 있다. 민간의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당은 재직기간에 기준소득월액의 6.5~39%를 곱한 금액을 지급하는 제도이다. 2013년 기준 퇴직수당 평균액은 4,746만원이다. 이는 민간부문의 퇴직금 수준, 즉 재직기간에 소득월액의 100%를 곱한 금액보다 상당히 낮은 수준이다.

공무원연금관련 재정은 연금회계와 기금회계로 구분되어 있다. 과거 통합되어 운영되다가 재정수지 적자를 기금으로 충당하기 어려워져 정부 보전금제도를 도입하면서 기금액을 관리하는 기금회계가 별도로 유지되고 있다. 2014년 기준 공무원연금 기금액은 약 8.5조원에 이르고 있으며 기금액이

〈표 2-2〉 공무원연금 재정수지와 기금액 추이

(단위: 억원)

연도	기금총액	연금수입(A)	연금지출(B)	수지차(A-B)	비고
1990	35,786	7,882	7,220	662	
1991	40,436	9,534	8,902	632	
1992	44,918	11,402	10,730	672	
1993	49,003	13,145	13,210	△65	최초 재정적자
1994	52,414	14,286	16,117	△1,831	기금 충당
1995	51,495	15,183	21,568	△6,385	연금법 개정
1996	56,805	19,059	18,620	439	
1997	62,015	20,520	21,284	△764	
1998	47,844	19,789	37,323	△17,534	
1999	26,290	22,471	49,991	△27,520	
2000	17,752	23,446	32,904	△9,458	연금법 개정

4) 2010년 이후 임용자는 65세부터 지급

〈표 2-2〉의 계속

(단위: 억원)

연도	기금총액	연금수입(A)	연금지출(B)	수지차(A-B)	비고
2001	20,896	28,689	29,288	(△599)	보전금 시행
2002	27,276	34,296	30,520	3,776	
2003	30,675	36,521	37,069	(△548)	
2004	33,218	39,085	40,827	(△1,742)	
2005	38,295	40,935	47,031	(△6,096)	
2006	42,229	44,076	50,553	(△6,477)	
2007	48,043	45,862	55,754	(△9,892)	
2008	46,861	48,605	62,899	(△14,294)	
2009	51,873	48,439	67,467	(△19,028)	연금법 개정
2010	58,307	59,827	72,899	(△13,072)	
2011	60,105	65,813	79,390	(△13,577)	
2012	63,576	71,990	88,949	(△16,959)	
2013	83,670	74,854	94,836	(△19,982)	
2014	84,785	77,862	102,716	(△24,854)	

주: 괄호 안은 정부보전금
출처: 「우리나라 및 주요국의 공무원연금제도 현황과 개혁사례」, 인사혁신처, 2015.

커짐에 따라 2015년부터는 기금운용수익 1,285억원을 보전금으로 충당할 예정이다(인사혁신처, 2015)

인사혁신처(2015)와 KDI · 안전행정부(2014)의 기존 공무원연금 재정전망 결과에 따르면 장기적으로 공무원 규모 118.4만명 유지 가정하에서 보전율(보전금/보수예산)은 2014년 4.5%에서 2020년 12.5%, 2030년 24.3%로 크게 증가하였다가 2050년 이후에는 약 20% 수준을 유지할 것으로 보인다. 이와 같은 보전금의 급격한 증가에 따른 재정부담을 완화하기 위해 공무원 연금개혁 논의가 시작되었으며 이후 사회적 기구의 논의과정을 통해 2015년 5월 국회를 통과하였다. 새로운 공무원연금개혁법안은 기존 14%의 연금부담률을 2020년까지 18%로 인상하고 연금지급률은 현행 연간 1.9%에서 2035년까지 연간 1.7%로 낮추는 방안이다. 또한 공무원연금이 가진 소득비례적 특성을 완화하여 국민연금과 같은 세대내 소득재분배 기능을 도입하고 있다.

〈표 2-3〉 공무원연금개혁법안의 주요 내용

기존	개정 법률
– 비용부담률: 총 14% • 근로자 7%, 고용주 7%	– 비용부담률: 총 18%(단계적) • 근로자 및 고용주: 8.0%('16) → 8.25%('17) → 8.5%('18) → 8.75%('19) → 9.0%('20)
– 연금지급률 • 1.9%/연	– 연금지급률: 1.7%/연(단계적) • 20년간 하향: 5년(0.022%p)+5년(0.01%p)+10년(0.004%p) 인하 • 연도별 지급률: 1.878%('16) → 1.79%('20) → 1.74%('25) → 1.7%('35)
– 재직기간 상한: 33년	– 재직기간 상한: 36년(단계적) • 종전 재직기간 21년 이상 → 33년, 17~21년 미만 → 34년, 15~17년 미만 → 35년, 15년 미만 → 36년
– 연금지급연령 • '09년 이전 임용자: 60세 • '10년 이후 임용자: 65세	– 연금지급연령: '09년 이전 임용자 인상 • 61세('22~'23)→62세('24~'26) → 63세('27~'29) → 64세('30~'32) → 65세('33~)
– 연금액 연동방식 • 소비자물가지수 연동(매년)	– 연금액 연동방식 • 5년간 연금액 동결('16~'20)
– 유족연금 지급률 • '09년 이전 가입자: 70% • '10년 이후 가입자: 60%	– 유족연금 지급률 • '10년 이후 가입자 신규발생시: 60%
– 소득재분배 기능: 없음 • B×재직기간×지급률(1.9%)	– 소득재분배 기능: 있음 • (A×0.5 + B×0.5)×재직기간×지급률(1%) A: 최근 3년 전체 가입자 평균기준소득월액 B: 본인 전기간 평균기준소득월액
– 소득상한선 • 평균소득의 1.8배('14년 기준 804만원)	– 소득상한선 • 평균소득의 1.6배('14년 715만원)

출처: 공무원연금공단 홈페이지, 개정 연금법 주요내용 요약, 2015년 9월 30일 최종접속 (http://www.geps.or.kr/g_sysinfo/sysinfo09.jsp?c=360&m=02-03-09).

2. 공적연금제도의 세대간 재분배 구조

가. 세대간 재분배의 개념과 측정방법

세대간 재분배[5]는 공적연금 수혜자가 자신의 기여금액을 초과하여 받게 되는 급여액 중 다른 세대가 부담하게 되는 현상을 말한다. 연금수급자가 자신의 기여금액 이상으로 공적연금을 수령하게 되면, 그 부담은 수급자와 동일한 세대 또는 미래세대가 담당해야 한다. 그중에서 동일세대가 부담하는 것을 세대내 재분배, 미래세대가 부담하는 것을 세대간 재분배라 한다. 그중 세대내 재분배는 세대내 구성원의 소득 차이에 의해 고소득자에서 저소득자로 나타나는 재정이동이다. 세대내 재분배 규모는 개인에게는 소득수준에 따라 상당한 의미를 갖지만 세대 전체 관점에서는 재분배 규모가 0이다. 반면 세대간 재분배는 현 공적연금 수급자의 급여를 지급하기 위해 미래세대가 짊어지게 될 부담으로 세대간 재원이동을 유발한다. 세대간 재

5) 재분배는 소득재분배(income redistribution)를 의미하며 이는 시장의 소득분포(distribution)를 정부 정책을 통해 변화시킨다는 의미(redistribution)이다 (Rosen and Gayer; 2010, p. 256).

분배 정도가 미래세대에게 중요한 문제임에도 불구하고, 현재 논의과정에서 의견을 제시할 수 없어 그 규모에 대한 연구 필요성이 높다.

세대간 재분배 규모를 측정하는 방법은 크게 2가지로 구분될 수 있다. 제도 전체를 대상으로 측정하는 방법과 개별 가입자를 기준으로 측정하는 방법이다. 제도 전체를 기준으로 세대간 재분배를 측정하는 방법은 세대간 회계, 재정추계 등을 이용한다. 세대간 회계를 이용하는 방법은 각 연령별 미래기여액과 연금수급액을 추계하고 연금수급액과 기여액 차이의 합을 향후 미래세대(태어나지 않았거나 제도 가입연령에 도달하지 않은 세대)가 부담하여야 할 재분배 규모로 정의하는 것이다. 전영준(2012), 최기홍(2013)이 대표적이다. 세대간 회계를 이용하는 방식은 각 연령별 공적연금의 순편익을 확인할 수 있어 세분화된 재분배 구조를 알 수 있다는 장점이 있다. 재정추계를 이용하는 방법은 세대간 재분배를 명시적으로 구분하지 않았지만 부과방식 전환시 요율을 제시함으로써 미래세대의 부담을 보였다. 이때 미래세대가 부담할 요율 중 제도가 요구하는 법정 기여요율과 실제 부과방식 전환시 필요요율의 차이가 세대간 재분배라 할 수 있다. 국민연금제도의 재정재계산 보고서인 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회(2013)가 대표적이다. 재정추계 결과에 따른 부과방식 요율의 경우, 특정연도에 지출조달을 위한 가입자(기여금납부자)의 부담수준을 명확히 보여주는 장점이 있다. 다만 특정연도 중심의 지표로서 각 연도내에 존재하는 서로 다른 세대간의 차이는 보여줄 수 없다.

> “세대간 재분배 규모를 측정하는 방법은 크게 2가지로 구분될 수 있다. 제도 전체를 대상으로 측정하는 방법과 개별 가입자를 기준으로 측정하는 방법이다.”

두 번째 유형인 개별 가입자 기준으로 세대간 재분배 규모를 측정하는 방법은 한 가입자를 상정하고 특정소득 수준과 가입기간, 연금 수급기간 가정하에서 기여액과 연금수급액의 격차를 구하는 것이다. 기여액과 연금수급액의 격차는 미래세대[6]가 부담하게 될 것이기 때문에 세대간 재분배라 할 수 있다. 제도 변화를 정확히 반영하여 특정 가입시점의 가입자가 야기하는 세대간 재분배 규모를 보여주는 장점이 있다. 다만 세대간 재분배 규모 추정은 그 방법에 관계없이 미래 소득증가율, 할인율, 가입기간, 수급기간 등에 대한 구체적 가정에 따라 결과가 변화하는 한계가 있다. 전병목(2002), 김상호(2012),[7] 강성호(2013) 등의 연구가 있다.

본 연구에서는 개인 가입자 단위에서 측정한 세대간 재분배 규모와 수익비를 측정지표로 활용한다. 총 가입자 규모, 가입자의 소득수준에 따라 달라지는 공적연금의 세대간 재분배 규모를 균형잡힌 관점에서 분석하기 위한 것이다.

6) 일반적으로 공적연금은 세대간 연대라는 구호하에 기여액보다 연금수급액이 크도록 설계하여 자연스러운 세대간 재분배가 발생하도록 하고 있다.
7) 세대간 재분배를 명시적으로 구분하지 않고 국민연금제도의 가입자 수익비를 지표로 재분배 효과(전병목; 2002), 연금법 개정의 재정안정화 효과(김상호; 2012)를 측정하였다.

> "세대내 재분배의 크기는 가입자 전체 평균소득과의 격차가 클수록, 연금 가입기간이 길수록, 그리고 소득대체율 계수가 클수록 커지게 된다. 이 항목의 경우, 가입자 소득수준별 분석에서 의미를 지니며 전체 가입자 차원에서는 평균 0의 값을 갖게 된다."

나. 국민연금제도

급여산식 분석을 통한 재분배기능 크기 분석은 강성호(2013) 등에서 이루어졌다. 국민연금 급여산식을 바탕으로 세대내 소득재분배와 세대간 소득재분배로 분해하면 소득대체율 계수(α), 과거 3년간 전체 가입자 평균소득(A), 가입자 가입기간 평균소득(B), 그리고 가입기간(n)의 함수다.

$$\begin{aligned} \text{연간 연금액} &= 0.05\alpha(A+B)n \\ &= 0.05\alpha(A-B)n + 0.1\alpha Bn \end{aligned} \quad (3)$$

첫 번째 항은 가입자 전체 평균소득(과거 3년)과 개인 평균소득과의 차이에 의해 결정되는 급여부분이다. 개인의 일생평균소득이 전체 가입자 평균소득보다 높으면 연간 연금액이 줄어들어 세대내 재분배가 이루어진다. 세대내 재분배의 크기는 가입자 전체 평균소득과의 격차(A-B)가 클수록, 연금 가입기간(n)이 길수록, 그리고 소득대체율 계수(α)가 클수록 커지게 된다. 이 항목의 경우, 가입자 소득수준별 분석에서 의미를 지니며 전체 가입자 차원에서는 평균 0의 값을 갖게 된다.

두 번째 항은 세대내 소득재분배를 제외한 세대간 소득재분배를 나타내는 항목이다. 연간 단위로 구분된 급여산식에서 세대간 소득재분배를 구분하기는 어렵지만 두 번째 항목과 자신의 기여액 차이가 세대간 소득재분배 크기라 할 수 있다. 강성호(2013)의 분해결과를 바탕으로 세대간 소득재분배 크기를 명확하게 표현하기 위해 수급기간(l)을 감안한 순연금액 산식으로 전환하면 다음과 같다. 순연금액은 총연금액에서 가입기간 동안 납부한 기여액을 차감한 금액이다. 또한 계산의 편의를 위해 연금급여의 물가연동, 가입자 소득증가율은 0으로 가정한다.[8]

$$\begin{aligned} \text{순연금액} &= 0.05\alpha(A-B)nl + 0.1\alpha Bnl - \\ &\quad 0.09 \cdot 12 \cdot Bn \\ &= 0.05\alpha(A-B)nl + (0.1\alpha l - 1.08)Bn \\ &= 0.05\alpha(1-r)nlA + (0.1\alpha l - 1.08)rnA \end{aligned} \quad (4)$$

식 (4)의 마지막 행에서 $B=rA$[9]로 가정하였다. $0.09 \cdot 12 \cdot Bn$은 가입기간(n) 동안 가입자가 월소득(B)의 9%로 낸 기여액으로 차감항목이다. 국민연금제도에 내재된 세대간 소득재분배(윗 식의 두번째 항)는 $(0.1\alpha l - 1.08)$의 부호에 따라 결정되는데 소득대체율 계수 $\alpha \geq 1.2$, 수급기간(l) 평균 20년 이상[10]을 감안하면 $(0.1\alpha l - 1.08) > 0$이 성립한다. 이는 미래세대의 부담으로 현 고령세

8) 실제 물가연동부분과 소득증가율을 감안하게 되면 현가환산을 위한 할인율과의 상대적 크기에 따라 순연금액이 변하게 된다. 단순 가정을 이용하면 기여시점과 연금수급시점의 할인율 격차만큼 연금급여를 과대추정하게 된다.

9) 엄밀하게는 개인 가입자의 일생평균소득에 대한 전체 가입자의 3년 평균소득의 비율이지만 개인 가입자의 소득상승률이 전체 가입자의 평균소득 상승률과 동일하다면 당해연도 개인소득에 대한 전체 가입자 평균소득의 비율과 동일. 이후에는 논의의 편리성을 위해 당해연도 소득에 대한 비율로 혼용하여 사용

10) 국민연금 수급 개시연령 61세(2033년까지 65세로 조정)와 평균 기대여명 81.9세(2060년 88.6세)를 감안하면 20~30년의 수급기간을 예상(통계청, 국가통계포털, 2015. 11. 12 접속)

대의 순연금액이 증가하는 세대간 재분배가 이루어짐을 알 수 있다. 세대간 소득재분배 크기는 소득대체율 계수(α)가 클수록, 수급기간(l)이 길어질수록, 자신의 소득수준(B)이 높을수록, 가입기간(n)이 길수록 크게 나타나게 된다.

국민연금제도의 경우 강력한 소득재분배 기능에도 불구하고 순연금액은 소득수준에 관계없이 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타났다(〈표 2-4〉, 〈표 2-5〉). 이런 결과는 높은 세대간 재분배 구조에 기인한다. 세대간 재분배의 크기는 소득수준에 비례하며 수급기간 증가에도 비례적으로 증가한다. 국민연금 개혁이 완료됨에 따라 도달하게 되는 소득대체율 40%(즉 $\alpha=1.2$)를 가정한 〈표 2-4〉에 따르면, 수급기간(l) 25년을 가정할 때 평균소득의 2배인 소득자에 대한 세대간 재분배 규모는 평균소득(A)의 115.2배에 달한다.[11] 상대적으로 소득이 낮은 평균소득의 50% 수준인 가입자도 세대간 재분배 규모는 평균소득(A)의 28.8배에 이른다. 동 계층은 세대내 재분배 기능도 평균소득(A)의 22.5배로 상당하다. 〈표 2-4〉에서 보듯이 세대간 재분배 규모는 소득수준에 정비례하는데, 고소득층의 연금지급을 위해 미래세대 부담을 늘리는 세대간 재분배가 적절한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

최근 공무원연금 개혁과정에서 국민연금의 소득대체율을 50% 수준으로 올리는 방안이 제시되었는데 이것이 세대간 소득재분배에 미치는 영향은 상당한 것으로 나타났다. 소득대체율이 높아짐에 따라 전반적인 순연금액의 크기가 커졌고(〈표 2-5〉), 미래세대의 부담이 더 증가함을 알 수 있다. 구체적으로 수급기간(l) 25년을 가정할 때 평균소득의 2배인 소득자에 대한 세대간 재분배 규모는 평균소득(A)의 160.2배로 증가하며 평균소득의 50% 소득자에 대한 세대간 재분배도 평균소득(A)의 40.1배로 증가한다. 세대간 재분배와 함께 세대내 재분배 효과도 증가하였는데 증가비율은 세대내 재분배보다 세대간 재분배가 더 크게 나타났다. 즉, 노후소득 지원을 위해 소득대체율을 인상하면 그 증가율보다 빠르게 미래세대 부담이 증가하게 된다.

〈표 2-4〉 국민연금제도의 재분배 크기(소득대체율=40%, 가입기간=30년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준(계수는 r)			
	0.5A	A	1.5A	2.0A
수급기간(l)=20년				
순연금액	37.8	39.6	41.4	43.2
세대내 재분배	18.0	0.0	−18.0	−36.0
세대간 재분배	19.8	39.6	59.4	79.2
수급기간(l)=25년				
순연금액	51.3	57.6	63.9	70.2
세대내 재분배	22.5	0.0	−22.5	−45.0
세대간 재분배	28.8	57.6	86.4	115.2

주: 1. α는 소득대체율을 나타내는 변수로 1.2는 소득대체율 40%를 의미하며 n=30은 가입기간 30년, A는 가입자 평균소득을 의미
2. 국민연금제도의 경우 소득상한선의 운영으로 가입자 평균소득의 2배 정도가 실질적인 가입자 소득상한에 해당하므로 이에 맞게 분석범위를 조정

11) 박성민(2014)에 따르면 국민연금 평균가입기간(n)은 장기적으로 25년 수준에 이를 것으로 전망되나 수급연령 인상(60세→65세)으로 인한 가입기간 연장효과 등을 감안하여 30년으로 가정하였다.

〈표 2-5〉 국민연금제도의 재분배 크기(소득대체율=50%, 가입기간=30년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준(계수는 r)			
	0.5A	A	1.5A	2.0A
수급기간(l)=20년				
순연금액	51.3	57.6	63.9	70.2
세대내 재분배	22.5	0.0	−22.5	−45.0
세대간 재분배	28.8	57.6	86.4	115.2
수급기간(l)=25년				
순연금액	68.2	80.1	92.0	104.0
세대내 재분배	28.1	0.0	−28.1	−56.3
세대간 재분배	40.1	80.1	120.2	160.2

주: 1. α는 소득대체율을 나타내는 변수로 1.5는 소득대체율 50%를 의미하며 n=30은 가입기간 30년, A는 가입자 평균소득을 의미
2. 국민연금제도의 경우 소득상한선의 운영으로 가입자 평균소득의 2배 정도가 실질적인 가입자 소득상한에 해당하므로 이에 맞게 분석범위를 조정

세대간 소득재분배효과를 수익비(편익/비용)의 관점에서 살펴볼 수도 있다. 수익비는 상대적 관점의 재정지표라 세대간 재분배의 크기를 직접적으로 파악하기는 어렵지만 세대간 재분배의 존재 여부와 현세대 내부의 형평성을 확인할 수 있다. 수익비는 총연금액을 자신의 기여액으로 나눔으로써 정의된다. 따라서 개인의 소득수준에 따라 달라지는 기여액 차이를 직접적으로 파악하기는 어렵다.

강성호(2013)는 수익비 방식에 의한 소득재분배 크기를 아래와 같이 유도하고 시뮬레이션을 통해 그 결과를 제시하였다. 수익비 방식에서 개인의 총기여액은 앞서와 같이 $TC_n = 0.09 \times 12 \times nB = 1.08nrA$로 표현될 수 있다. 여기에 앞서 도출된 세대간 재분배를 구분한 총편익은 앞서 도출한 총연금액이 된다. 이를 바탕으로 수익비를 산정하면 다음과 같다.

$$\frac{TR_n}{TC_n} = \frac{0.05\alpha(1-r)Anl + 0.1\alpha rAnl}{1.08nrA} \quad (5)$$

$$= \frac{0.05\alpha(1-r)l}{1.08r} + \frac{0.1\alpha l}{1.08}$$

위에 식에서 세대간 재분배 효과의 수익비(두 번째 항목)는 가입기간에 관계없이 소득대체율 계수(α)와 수급기간(l)에 따라 변화함을 확인할 수 있다. 소득대체율 40%와 수급기간 20년(즉 $\alpha=1.2$, $l=20$)을 가정할 때 세대간 재분배 수익비는 2.22배로 나타났다. 건강여건의 개선으로 인해 수급기간이 25년으로 늘어날 경우 수익비 기준 세대간 재분배 규모는 총 기여액의 2.78배에 달한다(〈표 2-6〉). 이를 통해 상당한 규모의 세대간 재분배를 바탕으로 국민연금제도가 운영됨을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 국민연금제도의 세대간 재분배 (수익비 기준)

(단위: 배)

가입기간	수급기간	세대간 재분배
20년	20년	2.22
	25년	2.78
	30년	3.33
30년	20년	2.22
	25년	2.78
	30년	3.33

주: 소득대체율 40%(즉 α=1.2)를 가정

다. 공무원연금제도

기존 공무원연금제도는 완전한 소득비례연금으로서 세대내 소득재분배는 없고 순연금액을 전부 세대간 소득재분배로 해석할 수 있었다. 그러나 개정된 공무원연금제도는 국민연금과 같이 지급률 1.0%에 대해서는 소득재분배 기능을 도입하고 있어 이를 기준으로 세대내 재분배와 세대간 재분배로 구분할 수 있다. 총연금액(개혁안) 산식의 첫 번째 항이 세대내 재분배의 양이며 두 번째 항이 세대간 재분배의 양이다.

총연금액(기존)

$$=0.019B\times n\times 12\times R(n)\times l$$
$$=0.228BnR(n)l \quad (6)$$

총연금액(개혁)

$$=(0.007B+(0.005A+0.005B)\times n\times 12\times R(n)\times l$$
$$=0.06(A-B)nR(n)l+0.204BnR(n)l$$
$$=0.06(1-r)AnR(n)l+0.204rAnR(n)l \quad (7)$$

순연금액(기존)

$$=0.019B\times n\times 12\times R(n)\times l-0.14B\times n\times 12$$
$$=0.228BnR(n)l-1.68Bn$$
$$=(0.228R(n)l-1.68)Bn \quad (8)$$

순연금액(개혁)

$$=0.06(1-r)AnR(n)l+0.204BnR(n)l-0.18B\times n\times 12$$
$$=0.06(1-r)AnR(n)l+(0.204R(n)l-2.16)Bn \quad (9)$$

> “공무원연금제도 개혁안은 전반적으로 세대간 재분배를 줄여주는 효과를 보이고 있다. 가입기간과 수급기간에 영향을 받는데 가입기간과 수급기간이 길수록 세대간 재분배 축소 비율이 줄어드는 것으로 나타났다.”

여기서 B는 개인의 평균소득, A는 전체 가입자의 평균소득, n은 가입기간, $R(n)$은 가입기간에 따라 적용되는 급여조정계수(이행률)[12]이다. 세대간 소득재분배를 계산하는 과정에서는 2010년 이후 가입기간만이 존재하므로 이에 적합한 이행률을 이용한다. 개혁안의 경우 급여액 인하 스케쥴과 기여금 인상 스케쥴이 다르나 개혁안의 최종상황을 적용하는 경우로 가정하였다.

기존 공무원연금제도의 세대간 재분배 크기는 평균소득(A)의 25.5배~282.7배에 이르는 것으로 나타났다(〈표 2-7〉, 〈표 2-8〉). 국민연금에 비해 상대적으로 큰 세대간 재분배 규모를 보여주고 있다. 평균수명 향상으로 수급기간이 증가한다면 세대간 재분배 크기도 함께 증가하며 가입기간 증가에도 동일하게 증가한다. 공무원연금제도 개혁안은 전반적으로 세대간 재분배를 줄여주는 효과를 보이고 있다. 가입기간과 수급기간에 영향을 받는데 가입기간과 수급기간이 길수록 세대간 재분배 축소 비율이 줄어드는 것으로 나타났다. 각 시나리오에서 소득수준의 변화에 따른 세대간 재분배 변화는 없다. 구체적으로 개혁안을 반영한 세대간 재분배 규모는 평균소득의 16.3배~193.3배 수준으로 작아지게 된다(〈표 2-9〉, 〈표 2-10〉).

12) 이행률은 공무원연금 산정기준이 보수월액(기준소득월액의 약 65%)에서 과세소득인 기준소득월액으로 2010년부터 변경됨에 따라 연금액이 증가하는 것을 방지하기 위해 2010년 이전 및 이후 가입기간에 대해 적용하는 조정비율

〈표 2-7〉 기존 공무원연금제도의 세대간 재분배(가입기간=20년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준($B=rA$)			
	0.5A	A	1.5A	1.8A
수급기간(l)=20년 세대간 재분배	25.5	51.1	76.6	92.0
수급기간(l)=25년 세대간 재분배	36.1	72.3	108.4	130.1
수급기간(l)=30년 세대간 재분배	46.7	93.4	140.1	168.2

주: 1. 가입기간 20년 기준으로 A는 가입자 평균소득을 의미
2. 공무원연금제도의 소득상한(가입자 평균소득의 1.8배로 2014년 기준 804만원/월)을 반영하여 구간 조정하였으며 이행률은 2010년 이후 가입기간 20년 0.9286 적용

〈표 2-8〉 기존 공무원연금제도의 세대간 재분배(가입기간=30년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준($B=rA$)			
	0.5A	A	1.5A	1.8A
수급기간(l)=20년 세대간 재분배	43.9	87.9	131.8	158.2
수급기간(l)=25년 세대간 재분배	61.2	122.5	183.7	220.4
수급기간(l)=30년 세대간 재분배	78.5	157.0	235.6	282.7

주: 1. 가입기간 30년 기준으로 A는 가입자 평균소득을 의미
2. 공무원연금제도의 소득상한(가입자 평균소득의 1.8배로 2014년 기준 804만원/월)을 반영하여 구간 조정하였으며 신규 가입기간 33년 이행률 1.0344 적용

〈표 2-9〉 공무원연금제도 개혁안의 세대간 재분배(가입기간=20년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준($B=rA$)			
	0.5A	A	1.5A	1.6A
수급기간(l)=20년				
순연금액	27.4	32.6	37.7	38.7
세대내 재분배	11.1	0.0	−11.1	−13.4
세대간 재분배	16.3	32.6	48.9	52.1
수급기간(l)=25년				
순연금액	39.7	51.5	63.3	65.7
세대내 재분배	13.9	0.0	−13.9	−16.7
세대간 재분배	25.8	51.5	77.3	82.4
수급기간(l)=30년				
순연금액	51.9	70.5	89.0	92.7
세대내 재분배	16.7	0.0	−16.7	−20.1
세대간 재분배	35.2	70.5	105.7	112.7

주: 1. 가입기간 20년 기준으로 A는 가입자 평균소득을 의미
2. 공무원연금제도의 소득상한(가입자 평균소득의 1.6배)을 반영하여 구간 조정하였으며 이행률은 2010년 이후 가입기간 20년의 경우 0.9286 적용

〈표 2-10〉 공무원연금제도 개혁안의 세대간 재분배(가입기간=30년)

(단위: A값의 배수)

	개인 소득수준($B=rA$)			
	0.5A	A	1.5A	1.6A
수급기간(l)=20년				
순연금액	47.7	58.9	70.2	72.5
세대내 재분배	18.2	0.0	−18.2	−21.8
세대간 재분배	29.5	58.9	70.2	94.3
수급기간(l)=25년				
순연금액	67.7	89.9	112.1	116.5
세대내 재분배	22.7	0.0	−22.7	−27.3
세대간 재분배	44.9	89.9	134.8	143.8
수급기간(l)=30년				
순연금액	87.7	120.8	153.9	160.5
세대내 재분배	27.3	0.0	−27.3	−32.8
세대간 재분배	60.4	120.8	181.2	193.3

주: 1. 가입기간 30년 기준으로 A는 가입자 평균소득을 의미
2. 공무원연금제도의 소득상한(가입자 평균소득의 1.6배)을 반영하여 구간 조정하였으며 신규 가입기간 30년에 대한 이행률 1.0109 적용

이것을 다시 수익비 형태(개혁안)로 정의하면 다음과 같다.

$$\frac{TR_n}{TC_n}=\frac{0.06(1-r)AnR(n)l+0.204BnR(n)l}{2.16Bn} \quad (10)$$

$$=\frac{0.06(1-r)R(n)l}{2.16r}+\frac{0.204R(n)l}{2.16}$$

가입기간, 수급기간 변동에 따른 수익비는 2.52~4.12배까지 변화하는데 국민연금제도에 비해 높은 수준이다(〈표 2-11〉). 공무원연금제도 개혁안에 따르면 수익비 기준 세대간 재분배 크기는 가입기간, 수급기간에 따라 크게 하락하여 1.75~2.86배 수준에 머무른다(〈표 2-12〉). 개혁으로 인해 낮아진 수익비는 평균소득 이하자의 경우 세대내 재분배를 통해 상향 조정되고 평균소득 이상자는 하향 조정된다.

〈표 2-11〉 기존 공무원연금제도의 세대간 재분배 (수익비 기준)

(단위: 배)

가입기간	수급기간	세대간 재분배
20년	20년	2.52
	25년	3.15
	30년	3.78
30년	20년	2.74
	25년	3.43
	30년	4.12

〈표 2-12〉 공무원연금제도 개혁안의 세대간 재분배 (수익비 기준)

(단위: 배)

가입기간	수급기간	세대간 재분배
20년	20년	1.75
	25년	2.19
	30년	2.63
30년	20년	1.91
	25년	2.39
	30년	2.86

한편 향후 30여년내 연금수급자가 될 연금개혁 이전(2010년 이전) 입직자의 경우, 세대간 재분배 규모는 위의 추정치보다 월등하게 높은 수준이다. 2009년 개혁과정에서 도입된 경과규정으로 인해 개혁효과가 부분적으로 나타나기 때문이다. 이 경우 세대간 재분배 규모는 두 추정치 사이의 값을 가지게 된다.

라. 국민연금과 공무원연금의 비교

국민연금과 공무원연금의 세대간 재분배 규모를 비교하면 공무원연금이 크게 나타난다. 세대간 재분배의 입장에서 연금제도를 평가하기 위해 30년 가입, 25년 수급기간을 가정하였다.

국민연금과 공무원연금 간에 존재하는 평균소득의 차이를 보정하여 소득수준별 세대간 재분배 규모를 분석하면 두 제도 모두 매우 큰 세대간 재분배가 일어나고 있음을 보여준다. 현행 국민연금의 세대간 재분배 규모는 소득수준에 따라 국민연금 가입자 평균소득의 28.8~115.2배(평균 소득자는 57.6배)[13]에 달하며 기존 공무원연금은 133.5~480.6배(평균 소득자는 267.0배),[14] 개

13) 국민연금 가입자 평균소득의 50%에서 200% 구간의 세대간 재분배 규모로서 국민연금 개혁이 완료되는 2028년 기준
14) 공무원연금 가입자 평균소득의 50%에서 180% 구간의 세대간 재분배 규모이며 단위는 국민연금과 비교를 위해 국민연금 가입자 평균소득 대비 배수로 산정

혁 공무원연금은 98.0~313.5배(평균 소득자는 195.9배)에 이른다(〈표 2-13〉). 개혁조치에도 불구하고 공무원연금의 세대간 재분배는 국민연금에 비해 매우 크며, 각종 경과조치로 인해 개혁안으로의 수렴도 빠르지 않은 편이다.

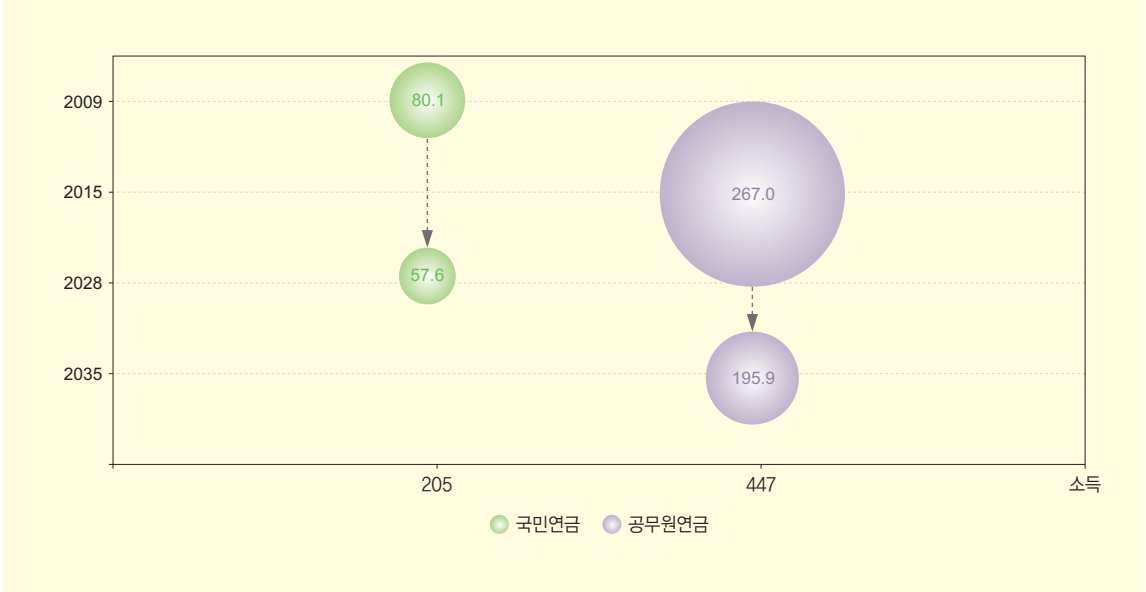
국민연금의 기존제도라 함은 2009년 이전의 소득대체율 50%인 제도인데 공무원연금 개혁과정에서 제시된 국민연금 소득대체율 인상은 개혁제도에서 기존제도로의 환원을 뜻하며 그 경우 세대간 재분배는 크게 증가하게 된다.

〈표 2-13〉 국민연금과 공무원연금의 세대간 재분배 규모

구분	소득수준	기존 제도	개혁 제도
국민연금(2009→2028)	0.5A(103만원)	40.1A	28.8A
	1.0A(205만원)	80.1A	57.6A
	2.0A(410만원)	160.2A	115.2A
공무원연금(2015→2035)	0.5G(224만원)	133.5A	98.0A
	1.0G(447만원)	267.0A	195.9A
	1.8G(805만원)	480.6A	313.5A

주: 공적연금 가입기간 30년, 수급기간 25년을 가정하였으며 A는 국민연금 2014년 가입자 평균소득 205만원이며 G는 공무원연금 가입자 2014년 평균소득 447만원

[그림 2-1] 공적연금의 세대간 재분배 규모(평균소득 대비 배수) 변화



주: 공적연금 가입기간 30년, 수급기간 25년을 가정하였으며 원안의 수치는 세대간 재분배 규모로 평균소득(국민연금 가입자 2014년 월 평균소득 205만원) 대비 배수

> 국민연금과 공무원연금제도가 내포하고 있는 세대간 재분배기능의 크기를 소득 대비 부담률로 표현하면 국민연금이 상대적으로 크게 나타난다.

국민연금과 공무원연금 제도가 내포하고 있는 세대간 재분배 기능의 크기를 소득 대비 부담률로 표현하면 국민연금이 상대적으로 크게 나타난다. 연금제도의 세대간 재분배로 인한 추가부담은 국민연금의 경우 소득의 11.0~21.0%에 이르는 반면 공무원연금(개혁안 기준)의 경우 월등히 높은 소득의 16.4~33.6%(가입기간 30년 기준)에 이르는 것으로 나타났다(〈표 2-14〉).

Ⅲ. 공적연금제도의 세대간 재분배 기대와 결정요인

1. 공적연금제도에 대한 세대간 재분배 기대

공적연금의 세대간 재분배 구조는 사회구성원들의 부담의사를 바탕으로 형성되고 변화된다. 현행 공적연금 재분배 구조의 형성과 변화를 짐작하기 위해서는 이를 결정하는 사회구성원들의 의식이 중요하다. 이에 따라 본 장에서는 사회구성원들의 세대간 재분배에 대한 의식과 결정요인을 분석하고 제도개편에 대한 시사점을 얻고자 한다.

개인들의 세대간 재분배 의사를 분석하기 위해 실시한 KGS 2015[15]에 따르면 연령대별 희망 은퇴 소득은 주로 퇴직전 소득의 50~70% 사이에 많이 분포하고 있으며 고령층으로 갈수록 그 비중이 증가하는 경향을 보인다. 전반적으로 전 연령대에 걸쳐 65% 내외의 응답자들이 퇴직전 소득의 50~70%를 적절한 노후소득 수준으로 판단하고 있다. 설문조사를 통해 나타난 국민들의 평균적인 희망 은퇴소득 비율은 64.8% 수준이다. 희망 은

〈표 2-14〉 공적연금의 세대간 재분배 규모(소득 대비 비율)

(단위: %)

가입기간	수급기간	세대간 재분배	
		국민연금	공무원연금
20년	20년	11.0	13.6
	25년	16.0	21.5
	30년	21.0	29.4
30년	20년	11.0	16.4
	25년	16.0	25.0
	30년	21.0	33.6

주: 세대간 재분배의 소득 대비 비율은 (수익비-1)*기여율*100으로 계산

15) 세대간 상생 관련 연구를 위해 2015년 KDI에서 3,000명을 대상으로 조사한 서베이

〈표 3-1〉 연령대별 희망 은퇴소득의 분포

(단위: %, 명)

소득대체율	20대	30대	40대	50대	60대	70대	평균
30%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
40%	8.4	6.4	8.2	8.8	11.2	12.0	9.2
50%	19.4	19.8	24.0	22.6	26.8	29.4	23.7
60%	21.4	20.8	18.0	21.6	16.2	18.6	19.4
70%	22.0	26.0	26.8	24.8	24.8	21.0	24.2
80%	16.8	14.0	14.0	14.8	11.6	9.6	13.5
90%	4.0	4.0	3.6	3.2	3.2	3.8	3.6
100%	5.4	6.6	4.4	3.2	5.2	5.0	5.0
110%	0.8	1.4	0.4	0.6	0.4	0.0	0.6
120%	0.6	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3
130%	0.4	0.8	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3
140%	0.8	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2
합계	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)
평균대체율	67.0	67.4	64.9	64.2	63.5	62.0	64.8

주: 괄호 안은 연령대별 자료의 숫자(각 500명)로 총 3,000명 자료 기준

퇴소득 비율은 고연령층으로 갈수록 낮아지는 것으로 나타났다. 즉 10대와 20대는 퇴직전 소득의 67% 이상이 은퇴소득으로 필요하다고 응답한 반면 70대는 62.0%까지 낮아졌다(〈표 3-1〉).

응답자 중 공적연금 가입률은 국민연금 54.0%, 미가입 40.2%, 직역연금 4.5%로 구성되어 있다(〈표 3-2〉). 이는 2014년 기준 실적치 국민연금 50.3%, 직역연금 3.7%와 유사한 수준이라 할 수 있다.[16]

〈표 3-2〉 연령대별 공적연금 가입 분포

(단위: %, 명)

가입유형	20대	30대	40대	50대	60대	70대	평균
직역연금	1.6	7.0	4.4	5	3.6	5.2	4.5
국민연금	41.4	70.0	74.8	67.8	48.2	22.0	54.0
미가입	52.4	22.6	20.4	27	47.8	71.2	40.2
모름	4.6	0.4	0.4	0.2	0.4	1.6	1.3
합계	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)	100.0 (500)

주: 괄호 안은 연령대별 자료의 숫자(각 500명)로 총 3,000명 자료 기준

16) 2014년 기준 10세 이상 인구 4200.4만명, 국민연금 가입자 2112.5만명, 직역연금 가입자 153.6만명(공무원과 군인연금은 2013년 기준) 기준(통계청, 국가통계포털, 2015년 7월 2일 접속)

> 전반적으로 자신의 부담의사보다 큰 미래세대로부터의 지원을 기대하고 있는 가운데 그 격차는 연령대가 높아질수록 높아지는 추세를 보인다.

은퇴소득 중에서 공적연금을 통한 희망 소득대체율은 평균 32.7%로 높지 않았다. 젊은 계층의 희망 공적연금 대체율이 높았고 고령층의 경우 다소 낮게 나타났다. 가입유형별로는 상대적으로 소득대체율이 높은 직역연금 가입자들의 희망 공적연금 대체율이 40.5%로 국민연금 가입자 32.9%에 비해 높게 나타났다(〈표 3-3〉).

이러한 희망 공적연금 대체율은 가입기간 등을 감안한 현 제도의 실제 소득대체율과 유사하게 나타났다. 공무원연금의 경우 연간 지급률 1.7%인 개혁안(2035년 이후)을 반영하더라도 평균 가입기간 23.8년 이상을 가정하면 희망 소득대체율 40.5%를 달성하게 된다. 국민연금은 상대적으로 작은 평균 가입기간(25년 내외)을 감안하여 구한 평균가입자의 소득대체율이 25% 수준으로 희망 소득대체율 32.9%에 비해 낮은 수준이다. 한편, 공적연금 미가입자도 31.6%의 희망 소득대체율을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 연금가입과 관계없이 갖고 있는 공적연금에의 기대(또는 정부지원 기대)라고도 할 수 있다.

세대별 소득재분배에 대한 부담의사 조사결과에서 지원희망과 부담의사 사이의 격차가 상당히 크게 나타났다. 은퇴세대를 위한 재정부담 의사는 전 연령대에 걸쳐 비교적 균일하게 낮은 수준을 기록하였다. 소득 대비 0.32%를 지불할 의사가 있는 것으로 나타났으며 세대별 편차는 그리 크지 않다([그림 3-1]). 이는 국민연금 부과방식 요율 또는 공무원연금 보전율과 현격한 격차를 보인다. 국민연금 부과방식 요율은 제도가 성숙되는 2050년 17.4%(2013 장기재정전망)로 현 가입자 요율 9%를 제외하면 세대간 재분배 요구액은 8.4%에 이르기 때문이다. 이미 국고에서 지출보전하고 있는 공무원연금의 경우 보전율이 5.8%(인사혁신처, 2015)로 부담의사와 현격한 격차를 보이고 있다.

그러나 응답자가 은퇴하였을 때 미래세대가 부담해 주기 원하는 지원 수준은 소득의 0.80%로 자신의 지불의사보다 크게 높아졌다. 전반적으로 자신의 부담의사보다 큰 미래세대로부터의 지원을 기대하고 있는 가운데 그 격차는 연령대가 높아질수록 커지는 추세를 보인다([그림 3-1]). 이러한 격차는 선거과정을 통한 재분배 결정이 현 고령층에 유리한 방식으로 이루어질 가능성이 높음을 보여준다. 납세자들의 부담의향을 넘어서는 재분배 결정은 장기적으로 연금제도 등 국가재정의 지속

〈표 3-3〉 연령대 및 가입유형별 희망 공적연금 소득대체율

(단위: %)

연령대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	평균
소득대체율	32.6	33.3	33.4	32.7	32.7	31.4	32.7
가입유형	직역연금	국민연금	미가입				평균
소득대체율	40.5	32.9	31.6				32.7

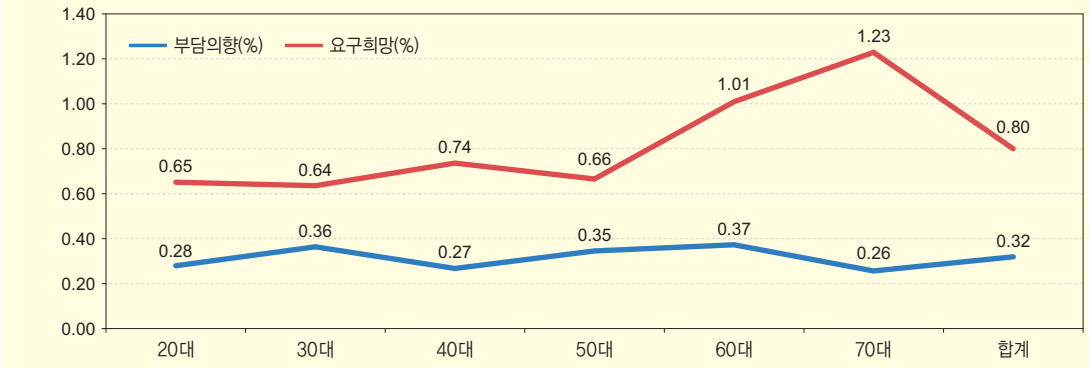
주: 총 3,000명 자료 기준이며 가입유형별에서는 모름(38명)을 제외한 2,962명 기준

가능성을 훼손하는 요인이 될 수 있다.

재분배 부담의향과 요구희망 수준의 격차는 공적연금 가입유형에 따라서도 달라지는데 상대적으로 높은 소득대체율을 보이는 직역연금 가입자의 격차가 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 반면 국민연금 가입자와 공적연금 미가입자의 경우 격차는 각각 0.43%p, 0.72%p 이르는 것으로 나타났다. 따라서 공적연금 미가입자의 공적연금 가입이 세대간 재분배 요구를 완화시켜 연금제도뿐만 아니라 전체 국가재정의 지속가능성에도 도움이 됨을 알 수 있다.

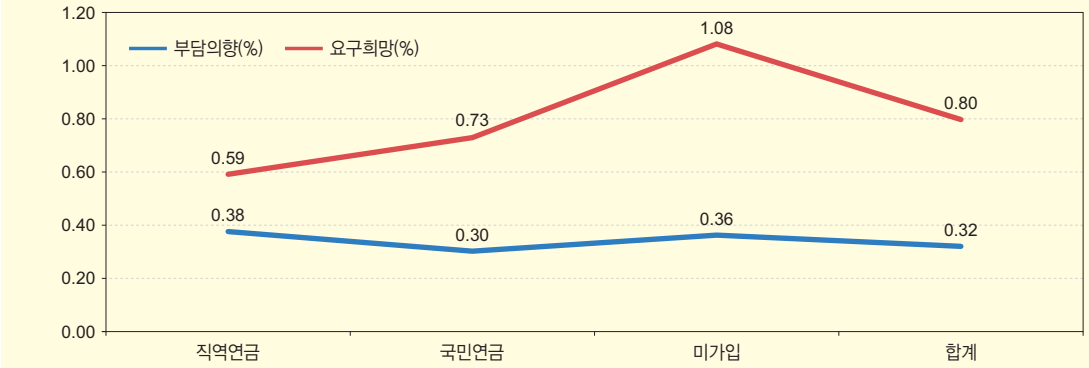
[그림 3-1] 연령대별 세대간 재분배 의향과 요구

(단위: 소득 대비 비중 %)



[그림 3-2] 공적연금 가입유형별 세대간 재분배 의향과 요구

(단위: 소득 대비 비중 %)



2. 세대간 재분배 의사의 결정요인

세대간 상생을 위한 연금제도 구축을 위해서는 세대간 부양의사 결정요인을 이해할 필요가 있다. 어떤 요인들이 재분배에 동의 가능성을 높이는 것인지, 이러한 요인들에 대한 정책적 접근 가능성이 있는지 등을 판단할 수 있기 때문이다. 고령세대에 대한 부양의사와 현 세대에 대한 부양희망을 분석함으로써 세대간 재분배 정책에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

세대간 재분배 의사를 분석하기 위해 다음과 같은 분석모형을 설정하였다.[17]

세대간 재분배 의사=f(연령, 성, 개인소득, 가구소득, 공적연금 기대 대체율, 정부 신뢰도, 공적연금 가입 여부)

분석의 편의성을 위해 선형모형으로 구축하였으며 다양한 독립변수들 중 세대(즉 연령)와 소득의 영향을 잘 반영하기 위해 2차 함수를 가정하였다. 종속변수는 세대간 재분배 의사로서 2가지로 구분하였다. 하나는 세대간 재분배 의사 여부로 재분배 의사가 있을 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 Probit모형으로 분석하였다. 두 번째는 세대간 재분배 의사가 있을 때 그 크기까지 고려하기 위하여 Tobit모형으로 분석하였다.

고령층 부양의사에 대한 Probit 분석결과(〈표 3-5〉) 연령이 증가할수록 부양의사가 높아져 49.3

〈표 3-4〉 설문조사 주요 변수의 기초 통계량

	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
age	3500	44.66371	19.08579	15	79
sex	3500	1.509714	0.499977	1	2
income	2043	229.9192	143.0384	50	850
HHincome	3412	369.0724	200.169	50	850
Public_pen	3000	50.42567	18.28387	0	100
Old_sub	3000	0.546667	1.394457	0	20
Child_sup	3000	1.303633	1.955624	0	20
gov_credit	3500	0.374143	0.232218	0	1
Dum(np)	3501	0.463011	0.498701	0	1
Dum(op)	3501	0.038275	0.191886	0	1

주: 1. age(연령), sex(성, 남=1, 여=2), income(개인소득, 만원/월), HHincome(가구소득, 만원/월), Public_pen(퇴직소득 중 공적연금소득 희망 비율), Old_sub(고령층 부양의사액, 만원/월), Child_sup(자녀부담 희망액, 만원/월), gov_credit(중앙정부 신뢰도, 0(전혀 신뢰하지 않음)~1(전적으로 신뢰)), Dum(np)(국민연금 가입=1, 그 외=0), Dum(op)(직역연금 가입=1, 그 외=0)
2. 소득에 대한 답변은 구간으로 설정되어 있어 중간값으로 전환하였으며 99만원 이하 답변은 50만원으로, 800만원 이상은 850만원으로 전환하여 자료조정에 따른 한계를 내포하고 있음

17) 세대간 재분배 의사 분석모형은 이타적 효용함수(altruistic utility function)로부터 도출될 수 있다. Becker and Barro(1986)는 개인효용(U_0)을 자신의 재화소비(c_0)와 자녀 효용수준(U_1)의 합으로($U_0=v(c_0)+w_0(U_1)$) 정의하였는데, 이 경우 자녀의 효용을 높이기 위한 지출은 자신의 소득수준 등의 함수로 재정의될 수 있다. 여기서 $v(\cdot)$는 일반적 효용함수이며 w_0는 자녀수, 이타성 수준 등에 따라 결정되는 가중치이다.

18) 부양의사가 가장 높은 연령은 연령에 대한 이차방정식의 최고점으로 도출된다(한계효과 추정치 기준).

세에서 최고가 되었다가 다시 낮아지는 것으로 나타났다.[18] 구체적으로 연령 30세에 비해 40세는 고령층 부양의사가 2.7%p 높으며 50세는 0.8%p 높은 수준으로 나타난다. 그리고 부양의사에 유의미한 영향을 미치는 것은 가구소득으로 나타났으며 정부 신뢰도가 높을수록, 공적연금 기대소득 비율이 높을수록 긍정적인 부양의사를 보인다. 가구소득도 평균소득(약 370만원)의 50% 수준이 높아지면 고령층 부양의사가 5.2%p 증가하는 것으로 나타났다.

고령층 부양을 위한 비용부담률(부양의사액/소득)을 함께 고려하는 Tobit 분석결과도 유사한 결론을 보여준다(〈표 3-6〉). 다만 부양의사와 달리 부양비용까지 고려할 경우 연령과 개인소득의 유의성이 높아졌는데, 소득 대비 부양비용 수준은 개인소득에 따라 감소하는 것으로 나타나 경제적 직관과 일치한다. 앞절의 통계분석에서 나타난 국민연금 또는 직역연금 가입 여부가 미치는 재분배에의 영향은 소득 등을 통제할 때 사라지는 것으로 나타났다.

Truncated 분포를 추정하는 Probit모형의 영향(조건부 기대)을 조정한 한계효과(dy/dx)는 원 추정치보다 작아지는데, 정부 신뢰도 증가에 따른 부양의사 증가가 상대적으로 큰 효과를 보여준다. Censored 자료를 가정한 Tobit모형 추정의 한계효과는 원 추정치와 구별되는 차이가 없었다.

〈표 3-5〉 고령층 부양의사 요인분석(Probit)

	Coef.	(dy/dx)	S.E	z-stat.	p-value
age	0.029889*	0.009367*	0.015524	1.93	0.054
age^2	-0.000303*	-0.000095*	0.000162	-1.87	0.062
sex	-0.160460**	-0.050288**	0.07676	-2.09	0.037
income	0.000728	0.000228	0.000805	0.9	0.366
income^2	-1.35E-06	-4.24E-07	1.04E-06	-1.3	0.192
HHincome	0.000889***	0.000279***	0.000217	4.1	0.000
Public_pen	0.006340***	0.001987***	0.001736	3.65	0.000
gov_credit	0.404719***	0.126839***	0.136149	2.97	0.003
Dum(np)	0.050706	0.015891	0.08738	0.58	0.562
Dum(op)	0.135747	0.042543	0.145114	0.94	0.350
C	-2.05038***	-	0.365395	-5.61	0.000

Dep. variable=고령층 부양의사 여부(여=1, 부=0)
N=1,933
Prob > chi^2=0.0000
Pseudo R^2=0.0323

주: 1. age(연령), sex(성, 남=1, 여=2), income(개인소득), HHincome(가구소득), Public_pen(퇴직소득 중 공적연금소득 희망 비율), gov_credit(중앙정부 신뢰도, 0~1), Dum(np)(국민연금 가입=1, 그 외= 0), Dum(op)(직역연금 가입=1, 그 외=0)
2. 표준오차, z-stat., p-value는 원 추정치 기준
3. *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

〈표 3-6〉 고령층 부양 의사액(Old_sub) 요인분석(Tobit)

	Coef.	(dy/dx)	S.E	t-stat.	p-value
age	0.001060***	0.001060***	0.00037	2.87	0.004
age^2	-0.000011***	-0.000011***	0.00000	-2.83	0.005
sex	-0.003838**	-0.003838**	0.00183	-2.09	0.036
income	-0.000060***	-0.000060***	0.00002	-3.14	0.002
income^2	0.000000	3.88e-08	0.00000	1.59	0.113
HHincome	0.000028***	0.000028***	0.00001	5.37	0.000
Public_pen	0.000139***	0.000139***	0.00004	3.33	0.001
gov_credit	0.006023*	0.006023*	0.00325	1.85	0.064
Dum(np)	0.000657	0.000657	0.00208	0.32	0.752
Dum(op)	0.004854	0.004854	0.00344	1.41	0.159
C	-0.045548***	-	0.00888	-5.13	0.000

Dep. variable=고령층 부양을 위한 부담 의사액(개인소득 대비 비중)
N=1,933
LR $chi^2(10)=58.28$, Prob > $chi^2(10)=0.0000$

주: 1. age(연령), sex(성, 남=1, 여=2), income(개인소득), HHincome(가구소득), Public_pen(퇴직소득 중 공적연금소득 희망 비율), gov_credit(중앙정부 신뢰도, 0~1), Dum(np)(국민연금 가입=1, 그 외=0), Dum(op)(직역연금 가입=1, 그 외=0)
2. 표준오차, t-stat., p-value는 원 추정치 기준
3. *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

자신의 노후를 위해 미래세대의 부담을 희망하는지 여부에 대한 설문결과는 고령층 부양의사와는 조금 다른 결과를 나타냈다. 〈표 3-7〉에 의하면 미래세대의 부담 희망요구에서 연령, 즉 세대의 영향력은 통계적으로 유의하지 않았다. 모든 세대에서 미래세대가 자신을 위해 비용을 부담해 주었으면 하는 의사를 표시하였다. 이러한 요구에 유의미한 영향을 미치는 요인은 개인소득과 가구소득, 공적연금 기대소득 비율이었다. 특히 미래세대 부담 요구확률(Probit 분석)은 개인 및 가구 소득이 높을수록 높아졌다. 이 결과는 경제발전을 통한 개인소득의 증가에도 불구하고 공적연금 관련 세대간 재분배 요구는 여전히 존재할 수 있음을 보여준다. 한편 미래세대 부담 희망요구에서 고령층 부양의사와 달리 정부 신뢰도의 영향은 유의하지 않았다.

미래세대 부담 요구수준 분석(Tobit모형)에서는 기초통계량이 보여준 긍정적인 연령 영향을 확인할 수 있었다. 즉 고령일수록 더 높은 수준의 미래세대 부담을 요구하는 것으로 나타났다. 구체적으로 30세에 비해 40세의 부담 요구수준은 소득대비 0.33%p 높아지며, 50세는 0.53%p 높아진다. 반면 개인소득이 높아질수록 미래세대 부담 요구수준(소득 대비 비중)은 낮아지는 것으로 나타났다. 평균 소득자(230만원/월)에 비해 1.5배 소득수준이 높은 소득자(345만원/월)의 부담 요구는 0.62%p 낮아지며, 2배 소득자(460만원/월)는 1.1%p 낮아진다. 이는 소득이 늘수록 미래세대 부담 요구수준의 절대액이 증가하지만 소득보다 낮은 속도로 증가함을 의미한다(〈표 3-8〉).

〈표 3-7〉 미래세대 부담 희망 요인분석(Probit)

	Coef.	(dy/dx)	S.E	z-stat.	p-value
age	0.012451	0.004893	0.013976	0.89	0.373
age^2	-0.000076	-0.000030	0.000145	-0.52	0.6
sex	-0.026118	-0.010264	0.069506	-0.38	0.707
income	0.001735**	0.000682**	0.000741	2.34	0.019
income^2	-0.000003***	-0.000001***	9.66E-07	-3.12	0.002
HHincome	0.000694***	0.000273***	0.000203	3.42	0.001
Public_pen	0.004498***	0.001767***	0.001585	2.84	0.005
gov_credit	0.106671	0.041919	0.124768	0.85	0.393
Dum(np)	-0.018003	-0.007074	0.077729	-0.23	0.817
Dum(op)	-0.087985	-0.034576	0.136772	-0.64	0.52
C	-1.05713***	-	0.328286	-3.22	0.001

Dep. variable=미래세대 부담 희망 여부(여=1, 부=0)
N=1,933
Prob > chi^2=0.0001
Pseudo R^2=0.0137

주: 1. age(연령), sex(성, 남=1, 여=2), income(개인소득), HHincome(가구소득), Public_pen(퇴직소득 중 공적연금소득 희망 비율), gov_credit(중앙정부 신뢰도, 0~1), Dum(np)(국민연금 가입=1, 그 외=0), Dum(op)(직역연금 가입=1, 그 외=0)
2. 표준오차, z-stat., p-value는 원 추정치 기준
3. *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

〈표 3-8〉 미래세대 부담 희망액(Child_sub) 요인분석(Tobit)

	Coef.	(dy/dx)	S.E	t-stat.	p-value
age	0.000823**	0.000823**	0.000323	2.55	0.011
age^2	-0.000007**	-0.000007**	0.000003	-2.18	0.029
sex	0.000078	0.000078	0.001618	0.05	0.961
income	-0.000094***	-0.000094***	0.000017	-5.47	0.000
income^2	7.0e-8***	7.0e-8***	0.000000	3.06	0.002
HHincome	0.000015***	0.000015***	0.000005	3.16	0.002
Public_pen	0.000049	0.000049	0.000037	1.33	0.183
gov_credit	-0.002093	-0.002093	0.002884	-0.73	0.468
Dum(np)	0.000276	0.000276	0.001799	0.15	0.878
Dum(op)	0.001778	0.001778	0.003169	0.56	0.575
C	-0.014754*	-	0.007645	-1.93	0.054

Dep. variable=미래세대 부담 희망액(개인소득 대비 비중)
N=1,933
LR $chi^2(10)$=84.43, Prob > chi^2=0.0000

주: 1. age(연령), sex(성, 남=1, 여=2), income(개인소득), HHincome(가구소득), Public_pen(퇴직소득 중 공적연금소득 희망 비율), gov_credit(중앙정부 신뢰도, 0~1), Dum(np)(국민연금 가입=1, 그 외=0), Dum(op)(직역연금 가입=1, 그 외=0)
2. 표준오차, t-stat., p-value는 원 추정치 기준
3. *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

> "미래세대 부담에 대한 사회적 주의환기가 없다면, 향후 경제성장을 통해 국민소득이 높아진다 하더라도 공적연금의 세대간 재분배 문제는 해결되기 어려움을 보여준다."

요인분석 결과 공적연금을 통한 세대간 재분배 부담 의사(또는 요구)를 결정하는 요인은 기초통계량에서 보는 것과 차이를 보인다. 연령에 관계없이 일정한 패턴을 보이던 고령세대 부양의사의 경우 연령이 유의한 변수로 나타난 반면 연령에 따라 증가하는 추세를 보이던 미래세대 부담요구의 경우 Probit 분석에서 유의하지 않았다. 고령세대 부양의사의 경우, 연령이 유의미한 변수지만 그 영향이 크지 않아 기초통계량에서 확인하기 어렵기 때문이다. 미래세대 부담요구의 경우, 요구확률에 미치는 연령의 영향은 확인할 수 없지만 요구수준에 있어서는 기초통계량과 같이 유의미한 연령 영향을 확인할 수 있었다. 이런 결과는 자신의 부담의사는 낮고 미래세대의 부담을 많이 요구하는 이기적 개인을 나타내는 것으로 연령의 영향은 미래세대 부담 결정에 매우 중요한 요소임을 보여준다. 따라서 통상 선거과정을 통해 평가받는 공적연금 개혁 등 정책논의가 특별한 장치를 마련하지 않는 한 이기적인 개인으로 인해 세대간 재분배를 확대하는 방향으로 이루어질 수 있음을 시사한다.

Tobit 분석 결과, 고령세대 부양의사 수준과 미래세대 부담요구 수준의 소득 대비 비중은 개인소득이 증가함에 따라 낮아진다. 즉 고령세대 부양의사액과 미래세대 부담요구액은 개인소득에 따라 증가하되 그 속도가 낮아 소득 대비 비중은 감소하는 형태를 보인다. 미래세대 부담요구액의 소득비중은 소득에 따라 낮아지지만 부담요구액 자체는 증가하게 되는데, 이는 미래세대 부담에 대한 심각한 고려가 없음을 보여준다. 즉 미래세대 부담에 대한 사회적인 주의 환기가 없다면, 향후 경제성장을 통해 국민소득이 높아진다 하더라도 공적연금의 세대간 재분배 문제는 해결되기 어려움을 보여준다. 세대간 재분배의 영향에 대한 사실 확인과 사회구성원간의 인식 공유가 필요함을 보여준다.

한편 부양의사 및 부담요구에 대한 공적연금 가입형태의 영향은 소득 등 다른 변수를 통제하면 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이는 가입형태와 관계없이 현 세대는 세대간 재분배를 요구하며, 제도 내에서의 실현 정도는 가입자들의 규모, 단결성, 정치적 영향 등에 따라 다르게 나타나고 있음을 시사한다. 또한 은퇴소득 중 공적연금의 비중을 높게 희망할수록 세대간 재분배 의사 및 요구확률이 유의하게 커짐을 알 수 있다. 공적연금의 역할이 커지는 것을 선호하는 사람은 더 높은 확률로 세대간 재분배를 원하는 것이다. 중앙정부 신뢰도 변수의 경우, 고령층의 부양의사에 유의미한 영향을 미쳤다. 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 고령층 부양의사가 높아져 세대간 재분배에 긍정적인 것으로 나타났다. 그러나 미래세대 부담요구에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다.

기초통계량과 요인분석 결과는 현 세대에 의해 결정되는 세대간 재분배 구조가 미래세대의 부담을 높이는 방향으로 작용할 가능성이 높음을 보여준다. 이는 연령, 소득수준, 정부 신뢰도 등에 큰 관계없이 일정하게 작용하고 있고 시간의 흐름(즉 소득증가)에 따라 확대될 수 있음을 보여준다. 따라서 세대간 상생을 유도할 수 있는 공적연금 개혁을 위해서는 개인의 이해관계에 크게 영향을 받고 미래세대를 대변할 수 없는 현세대 여론보다 미래

세대를 체계적으로 고려할 수 있는 전문적 분석결과를 활용하고 각 경제주체들과 인식을 공유하는 것이 필요함을 보여준다.

Ⅳ. 세대간 상생을 위한 공적연금 개혁방안

공무원연금과 국민연금의 급여산식을 바탕으로 세대간 재분배 규모를 측정한 결과 여전히 상당한 재분배가 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 국민연금 개혁이 완료되는 2028년 시점을 가정하더라도 국민연금제도에 내재된 세대간 재분배 규모는 가입자 평균소득(2014년 기준 월평균 205만원)의 57.6배에 달하는 것으로 나타났으며 이를 조달하기 위해 필요한 추가적인 요율은 11.0~21.0%(가입기간 20~30년, 수급기간 20~30년 기준)에 달하는 것으로 나타났다. 대표적 직역연금인 공무원연금의 경우에도 개혁이 완료되는 2035년 기준 재분배 규모는 국민연금 가입자 평균소득의 195.9배에 달해 여전히 국민연금보다 큰 세대간 재분배를 요구하고 있다. 이를 조달하기 위해서는 공무원연금 가입자에 대해 13.6~33.6%(가입기간 20~30년, 수급기간 20~30년 기준) 높은 요율을 추가하여야 한다. 특히 2009년 공무원연금 개혁 효과가 완전히 나타나지 않는 2010년 이전 입직자의 경우에는 위의 추정치보다 더 큰 세대간 재분배를 야기하고 있다. 이런 결과는 개별 공적연금의 세대간 재분배 크기의 축소 노력이 지속될 필요가 있음을 보여주며, 동시에 국민연금과 공무원연금 간 재분배 크기의 격차에 대한 추가적 연구가 필요함을 보여준다. 직종의 특수성을 고려하여 별도의 공적연금제도를 운영할 수 있지만 세대간 재분배를 위한 재원은 전체 납세자가 부담한다는 점을 반영해야 하기 때문이다.

> “공적연금 미가입자의 공적연금 가입이 세대간 재분배요구를 완화시켜 연금제도뿐만 아니라 전체 국가재정의 지속가능성에도 도움이 됨을 알 수 있다.”

공적연금을 통한 세대간 재분배 의사를 파악하기 위한 설문조사 결과에 따르면, 부담주체가 누구인가에 따라 재분배 규모에 상당한 비대칭성이 존재하였다. 즉 현 고령세대를 위한 추가적 재정부담 의사는 전 연령대에 걸쳐 비교적 균일하게 낮은 수준으로 나타났다. 평균 소득 대비 0.32%를 지불할 의사가 있는 것으로 조사되었는데 연령대별 편차는 크지 않다. 그러나 설문 응답자를 위해 미래세대가 부담해 주기 원하는 재분배 수준은 자신의 지불의사보다 크게 높은 0.80%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 고령세대 부양의사와 미래세대 부담요구 규모에서 나타나는 비대칭성은 선거과정을 통한 재분배 결정이 현 생존계층에 유리한 방식으로 결정될 가능성이 높음을 보여준다. 재분배 부담 의사와 요구 수준의 격차는 공적연금 가입유형에 따라서도 달라지는데 상대적으로 높은 소득대체율을 보이는 직역연금 가입자의 격차가 낮은 것으로 나타났다. 반면 국민연금 가입자와 공적연금 미가입자의 부담률 격차는 각각 0.43%p, 0.72%p 이르는 것으로 나타났다. 확보된 연금소득이 낮을수록 미래세대로부터의 부양요구가 높은 것은 당연한 결과이다. 따라서 공적연금 미가입자의 공적연금 가입이 세대간 재분배 요구를 완화시켜 연금제도뿐만 아니라 전체 국가재정의 지속가능성에도 도움이 될 것임을 알 수 있다.

> 국민연금의 소득대체율이 높지 않은 점을 감안하여 우선적으로 강제적 사적연금인 퇴직연금의 역할을 강화하여야 한다. 이를 위해 퇴직금의 퇴직연금 전환 정책을 보다 적극적으로 추진하여야 한다.

세대간 재분배 의사에 대한 요인분석 결과, 미래세대 부담 희망에서 보였던 연령 효과가 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 또한 개인 및 가구 소득은 대체로 재분배 크기를 증가시키는 방향으로 작용하는 것으로 나타났다. 전반적으로 경제사회변수가 재분배 의사에 미치는 영향력이 매우 낮음을 확인할 수 있다. 이런 분석결과는 현 세대에 의해 결정되는 세대간 재분배 구조는 미래세대의 부담을 높이는 방향으로 작용할 가능성이 높음을 보여준다. 따라서 세대간 상생을 유도할 수 있는 공적연금 개혁을 위해서는 개인의 이해관계에 크게 영향을 받는 현세대 여론보다 미래세대를 체계적으로 고려할 수 있는 전문가적 분석결과를 활용하고 각 경제주체들과 인식을 공유하는 것이 필요함을 보여준다.

세대간 재분배 구조와 부양의사 및 부담요구에 대한 분석결과는 공적연금의 개혁방향에 다양한 시사점을 제공해 준다. 먼저 현재의 공적연금 간 세대간 재분배 규모의 격차를 해소할 필요가 있다. 세대간 재분배란 가입자의 기여분으로 조달할 수 없는 재정부담으로 미래세대가 부담해야 하는 것이다. 그러므로 가입한 공적연금의 종류에 관계없이 형평성 있는 규모를 유지할 필요가 있다. 이를 달성하기 위해서는 공무원연금의 경우 세대간 재분배 규모를 축소하기 위한 추가적 급여 개혁이, 국민연금의 경우에는 기여율 인상 노력이 필요하다.

두 번째로 공적연금의 세대간 재분배 의향에서 나타나는 이기적 행태, 즉 자신의 부담의사보다 더 많이 원하는 지원요구가 야기하는 미래세대의 부담증가 유인을 제도적으로 통제할 필요가 있다. 유권자 의사를 반영한 정치적 과정에서 미래세대의 이익이 크게 훼손되기 때문이다. 이런 문제를 회피하기 위해서는 제도 자체에서 세대간 재분배 기능을 제거하도록 구조화할 필요가 있다. 개혁대안으로 고려할 수 있는 제도는 명목확정기여방식(NDC; Notional Defined Contribution)으로의 전환이다.

세 번째로 공적연금의 세대간 재분배 축소는 전반적 급여하락을 야기하므로 이를 보완할 수 있는 제도 구축이 필요하다. 국민연금의 소득대체율이 높지 않은 점을 감안하여 우선적으로 강제적 사적연금인 퇴직연금의 역할을 강화하여야 한다. 이를 위해 퇴직금의 퇴직연금 전환 정책을 보다 적극적으로 추진하여야 한다. 현재 추진중인 기업 규모(즉 고용자 규모)에 따른 점진적 퇴직연금 전환을 즉시 전환 후 점진적 기여율 인상 방식으로 조정하는 것이 효과적이다. 이러한 방안은 호주의 superannuation 연금의 확장방식과 동일한 방식이며 과거 국민연금 요율 인상시에도 적용하였던 방법이다. KiPF

〈참고문헌〉

강성호, 「공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석」, 『연금연구』 제3권 제2호, 2013, pp. 1~22.

공무원연금공단 홈페이지, 개정 연금법 주요내용

요약, 2015 9월 30일 최종접속(http://www.geps.or.kr/g_sysinfo/sysinfo09.jsp?c=360&m=02-03-09).

국가법령정보센터 홈페이지, 2015년 5월 20일 최종접속(http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=4&query=)

국민연금공단, 『2014 국민연금통계연보』, 2015.

_____, 「국민연금 공표통계(안)」, 2015.4.

국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회, 『2013 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향』, 2013.10.

김상호, 「국민연금법 및 사학연금법 개정의 재정안정화 효과」, 『재정학연구』 제5권 제1호, 2012, pp. 37~65.

박성민, 『가입기간별 기초율을 적용한 국민연금 장기재정전망(Ⅱ)』, 국민연금연구원, 2014, pp. 138.

인사혁신처, 『우리나라 및 주요국의 공무원연금제도 현황과 개혁사례』, 국회 사회적 기구 제출자료, 2015.

전영준, 「복지지출 확대가 세대 간 형평성에 미치는 효과 분석: 세대 간 회계를 이용한 접근」, 『한국개발연구』 제34권 제3호, 2012, pp. 34~65.

최기홍, 「국민연금의 세대간회계와 세대간 형평성의 측정」, 『재정학연구』 제6권 제3호, 2013, pp. 1~29.

통계청, 국가통계포털, 2015.11.12 최종접속, (http://kosis.kr/)

KDI · 안전행정부, 『공무원연금제도 개선방안 연구』, 2014.

Becker, Gary and R. Barro, "Altruism and the Economic Theory of Fertility," *Population and Development Review* vol. 12, Supplement: Below-Replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies, 1986, pp. 69-76.

Rosen, Harvey and T. Gayer, *Public Economics* 9th edition, Mcgraw-Hill international edition, 2010.

정책연구

■ 조세조약정책 발전방향 연구
홍성훈

■ 가상화폐 이용 증대에 따른 과세상 쟁점 분석 및 대응 방안 연구
신상화 · 강성훈

■ 중장기 거시재정모형을 이용한 재정 지속가능성 평가
한종석 · 최승문

■ 통일 과정에서의 재정정책
최준욱

■ 근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의
한종석 · 윤성주 · 최승문

■ 분야별 정부지출의 선호 결정요인과 재분배 효과
이은경 · 윤성주

■ 건강위해행동이 보건의료 재정에 미치는 영향
이은경 · 최성은

조세조약정책 발전방향 연구

홍성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

조세조약은 여러 나라 사이의 조세정책을 서로 조율하는 수단으로 국제조세 제도에 있어 중심적인 역할을 한다. 조세조약의 주요 목적은 국제적 이중과세를 방지하고 조약 체결국 사이에 과세권을 배분하는 것이다. 우리나라의 조세조약 네트워크는 1970년부터 꾸준히 확장되었고, 2015년 5월 현재 85개국과의 조약으로 구성되어 있다. 이 중에서 16개의 조약이 한 차례씩 개정되었다. 배당, 이자, 사용료 등 소득 구분에 따른 조세조약상 제한세율은 0%에서부터 15%까지 다양하게 분포한다.

배당의 경우, 멕시코와의 조약에서 유일하게 제한세율을 0%로 정하고 있다. 이자의 경우, 아일랜드, 헝가리, 러시아와의 조약에서 각각 제한세율을 0%로 정하고 있다. 사용료의 경우, 아일랜드, 헝가리, 몰타, 아랍에미리트 등 여러 국가와의 조약에서 각각 제한세율을 0%로 정하고 있다. 참고로 국내 세법에 따른 원천징수세율은 배당 및 사용료의 경우 20%이다. 이자의 경우 채권을 내국법인이 발행하였는지 여부에 따라 14% 또는 20%로 원천징수세율이 다르게 결정된다. 소득 구분이나 체약국에 따라 조세조약상 제한세율이 다양하게 분포하고, 제한세율과 국내 세법상 원천징수세율 사이에 상당한 차이가 있는 것이다.

국제 거래를 빈번하게 수행하는 다국적기업이나 집합투자기구가 이러한 세율 차이를 이용하여 세금 부담을 줄이고자 할 수 있다. 본 보고서에서는 투자자의 입장에서 이러한 세율 차이를 이용하여 어떻게 투자 구조를 구성할 수 있는지 이해하기 위해 네트워크 분석을 활용한다. 그리고 투자자와 과세당국 사이의 전략적 의사결정 과정을 이해하기 위해 게임이론 분석을 수행한다.

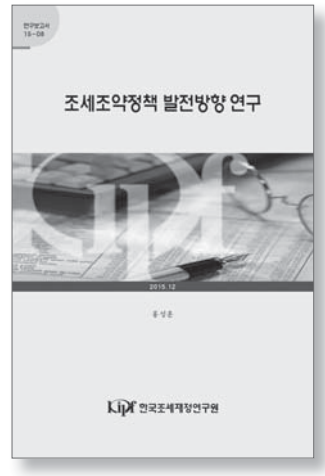
먼저 분석 대상 70개국 사이의 조세조약 세율에 대한 자료를 행렬의 형태로 직접 구축하고, 네트워크 최적화 알고리듬을 적용하여, 분석 대상 국가들 사이에 세금을 최소화하는 투자 경로를 어떻게 구성할 수 있는지 살펴보았다. 분석 대상 국가 사이에 직접 경로가 세금을 최소화하는 경우도 있었지만, 간접 경로가 세금을 최소화하는 경우도 있었다. 간접 경로가 있는 경우에는 경유국이 유일하게 존재하는 경우도 있었지만, 경유국이 여럿 존재하는 경우도 있었다. 그

리고 경유국에서의 세율을 어떻게 가정하느냐에 따라, 모든 가능한 거주국-원천국 조합에서 약 13,500개에서 18,500개까지의 세금 최소화 경로를 찾을 수 있었다. 이 중에서 간접 경로는 약 9,900개에서 15,500개까지로 나타났다.

모든 분석 대상 국가 사이의 세금 최소화 투자 경로에서 우리나라가 경유국으로 쓰인 경우는 단 한 번뿐이었다. 경유국 세율을 1%로 가정하고, 거주국이 멕시코, 원천국이 러시아인 경우였다. 하지만 우리나라를 경유했을 때의 세율이 1%라는 것은 현실성이 부족한 가정이다. 그러므로 우리나라를 경유하는 세금 최소화 투자 경로는 존재하지 않는다고 보는 편이 타당하다. 반면 영국, 네덜란드 등은 세금 최소화 투자 경로에서 경유국으로서 중요한 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 즉 조세조약 네트워크가 만들어내는 장점을 활용하여 국제적으로 자본을 중개하는 역할을 수행하는 것이다. 미국, 중국, 일본, 독일 등 자국의 경제 규모가 큰 몇몇 국가를 제외하고, 경제적으로 번영을 누리는 국가들은 영국이나 네덜란드의 경우처럼 조세조약 네트워크를 적극적으로 형성하고 활용한다는 점에 주목해야 한다. 우리 정부가 조세조약 네트워크를 이용하여 국제적인 자본 중개 역할을 수행하고자 한다면, 벨기에, 아일랜드, 덴마크 등의 입법 사례를 참고하여, 정보교환이 가능한 국가로 배당을 지급할 때, 국내 세법에 의해 세율을 낮은 수준으로 제한하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지금까지 우리나라의 조세조약 네트워크는 조약 쇼핑을 방지하는 데 있어 효과적인 역할을 했던 것으로 보인다. 우리가 흔히 주요 경유국이라고 알고 있는 벨기에, 아일랜드, 네덜란드 등을 경유하여 우리나라에 투자하는 세금 최소화 경로는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 한편 영국 또는 헝가리를 경유하는 투자 경로가 각각 26개 존재하고, 스위스를 경유하는 투자 경로가 9개 존재하는 것으로 나타났다. 이처럼 영국, 헝가리, 스위스를 경유하는 투자 경로를 제외하고, 흔히 조약 쇼핑에 사용된다고 알려져 있는 경유국이 우리나라로 들어오는 투자 경로에 있어 제 역할을 하지 못한다는 것을 알 수 있었다. 이러한 발견에 비추어 볼 때, 우리나라는 그동안 조세조약 쇼핑을 효과적으로 방지해온 것으로 보인다. 즉 조세조약 쇼핑 방지를 감안하여 조세조약 네트워크를 구성해온 것이다. 하지만 미래에는, 우리나라가 자본 수입국의 입장에서 조세조약정책을 운용하기보다는, 자본 수출국 또는 중개국의 관점에서 운용할 필요가 더 커질 것이다. 이러한 관점에서 앞서 언급한 벨기에 등의 입법례를 검토할 수 있을 것이다.

이어서 투자자와 과세당국의 전략적 의사 결정에 대해 이해하기 위해 게임이론 모형도 구축



B5변형/ 86면
2015. 12.

하였다. 그리고 모형을 바탕으로 투자자가 조약 쇼핑을 위해 세금 최소화 간접 투자 경로를 이용하는 확률적 빈도를 계산하였다. 투자자는 과세당국의 세무조사 비용과 간접 경로 이용에 따른 가산세 부담의 크기를 서로 비교하여 간접 경로를 선택하는 확률을 결정한다. 투자자의 확률적 행동과 비슷하게, 과세당국도 확률적으로 세무조사를 하여 세무조사 비용을 뺀 순조세수입 효과를 극대화할 수 있다. 이때 세무조사 후 부과하는 가산세율이 최대 세율 스프레드보다 더 크면, 과세당국이 투자자에 대해 항상 의무적으로 세무조사를 진행할 때에 비해, 균형 전략에 따라 확률적으로 세무조사를 진행함으로써 더 큰 보수를 얻을 수 있는 것으로 나타났다.

투자자의 거주국에 따라 국외소득 과세면제나 외국납부세액공제와 같은 제도가 달리 설정될 경우, 투자자의 조약 쇼핑 행위도 다르게 나타날 것이다. 거주국에서 국외소득 과세면제 제도를 채택하고 있는 경우, 앞에서 설명한 것처럼, 투자자는 확률적으로 세금 최소화 간접 경로를 선택하려고 한다. 반면 거주국에서 외국납부세액공제를 허용하는 경우, 거주국 세율의 상대적인 크기에 따라, 투자자가 항상 직접 경로를 선택하는 균형이 존재할 수 있고, 이러한 균형에서 조약 쇼핑을 방지할 수 있다.

조약 쇼핑을 비롯하여 국제조세회피를 제도적으로 방지하는 문제가 최근 많은 관심을 받고 있다. OECD/G20의 BEPS 방지 프로젝트가 그러한 예이다. 하지만 국제적으로 BEPS 방지 프로젝트가 관심을 받기 이전부터 우리 정부와 법원은 국제조세회피 행위에 선제적으로 대응해왔다. 이러한 성과를 다른 나라의 정부와 경제계에서도 알고 있기 때문에, 우리나라는 OECD/G20에서 추진하는 BEPS 방지 프로젝트의 정책권고를 따라 세법과 조약을 개정하는 데 있어 다른 나라에 비해 조금 더 시간적 여유를 누릴 수 있을 것이라고 생각한다. 그러므로 BEPS 액션플랜에서 제시하는 정책의 효과를 충분히 검토하고, 우리나라 경제에 미칠 영향도 고려하여, 정부 및 경제계의 대응 방안을 수립해도 늦지 않을 것이라 생각한다. 이러한 논의 과정에서 우리나라의 입장을 과거처럼 자본 수입국의 관점에서만 해석하기보다 자본 수출국 또는 중개국의 관점에서도 해석하여 조세조약정책의 발전방향을 모색해야 한다. KiPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-08 『조세조약 정책 발전방향 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

가상화폐 이용 증대에 따른 과세상 쟁점 분석 및 대응 방안 연구
- 비트코인을 중심으로

신상화 / 한국조세재정연구원 부연구위원
강성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

IT 기술의 발전과 함께 2000년대 후반 이후 다양한 종류의 가상화폐들이 등장하였다. 대다수의 가상화폐들은 충분한 이용자층을 확보하지 못하였으나, 일부의 가상화폐들은 유의미한 사용자층을 확보하며 그 사용영역을 점차 확장하고 있는 추세이고, 그 대표적인 예로 비트코인을 꼽을 수 있다. 비트코인의 경우 이를 매개로 한 거래의 수가 여타의 가상화폐들을 압도하고 있으며, 다수의 상점들에서 비트코인을 지불수단으로 인정하고 있어 이를 통해 다양한 상품을 구매하는 것 또한 가능하다. 그리고 여러 종류의 화폐들과 비트코인과의 매매를 중개하는 중개소들도 다수 존재하고 있어 전통적 화폐로의 환금성이 매우 높은 편에 속한다.

비트코인의 사용이 확대되면서 관련 산업들 또한 함께 성장하고 있는데, 이러한 가상화폐 사용의 증대는 기존에는 존재하지 않았던 과세상 쟁점들을 야기하고 있다. 비트코인 시스템이 기존에 존재하지 않았던 완전히 새로운 발명품이기에 일반인들뿐만 아니라 화폐 전문가들조차 이것의 성격에 대해 명확히 이해하는 데에 어려움을 겪고 있으며, 이러한 어려움은 비트코인의 사용이 단순히 화폐로써만이 아니라 자산 및 금융상품으로써도 이루어진다는 사실에 의해 더욱 증폭되고 있다.

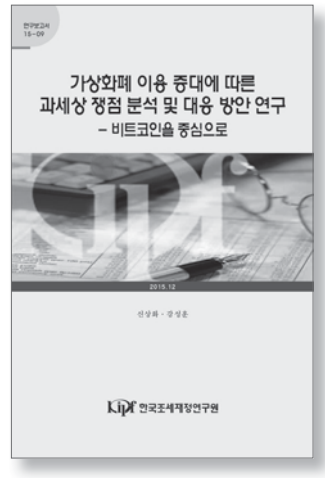
본 연구에서는 비트코인을 중심으로 가상화폐의 사용증대가 가져 올 과세상 쟁점들을 정리하고 이에 대한 대응 방안들에 대해 논의하였다. 우리나라는 현재까지 가상화폐를 이용한 거래들에 대한 과세기준이 존재하지 않기 때문에 대다수의 가상화폐 거래들은 과세가 되고 있지 않고 있다. 가상화폐에 대한 과세상 쟁점들은 가상화폐를 통한 거래들을 어떻게 보아야 할 것인지의 문제와도 관련되어 있기 때문에 비트코인을 중심으로 기술적 특성 및 발전 현황 또한 함께 살펴보았다.

비트코인의 기술적 특성은 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 우선, 비트코인 시스템은 익명성을 제공한다. 다음으로, 비트코인 거래의 승인에는 일정한 시간이 소요된다. 세 번째 특성으로, 비트코인 거래들은 기술적으로 취소할 수 없다. 네 번째 특성으로 비트코인 거래의 수수료는 매우 낮은 수준인 것을 들 수 있으며, 다섯 번째 특성으로 비트코인의 공급이 사전적으로 정해

져 있어 그 가치가 수요 증감에 직접적으로 영향을 받는다는 것을 들 수 있다. 마지막으로, 비트코인은 화폐뿐만 아니라 재화 혹은 인증 수단으로서의 성격들 또한 동시에 지니고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 낮은 거래 수수료나 안정성이 높은 거래 승인 절차, 익명성의 제공, 공개되어 있는 향후 비트코인 공급량 등의 특성들은 비트코인의 발전 가능성을 높이는 특성들이라 할 수 있으며, 비트코인이 화폐뿐만 아니라 여타의 다양한 성격들 또한 함께 지니고 있다는 특성은 단일 과세기준을 설정하는 것이 어려운 일임을 암시한다.

비트코인 관련 주요 산업으로는 채굴업, 거래소, 결제 관련 산업 등을 꼽을 수 있으며 이러한 관련 산업들 및 비트코인 기술에 대한 투자는 지속적으로 확대되고 있는 추세이다. 관련 산업들의 발전 현황을 점검한 결과 주목할 만한 현상으로는 모든 산업들에서 거래들이 집중화되는 추세가 발견되고 있다는 점이다. 채굴 산업의 경우 채굴 난이도가 올라감에 따라 기업형 채굴 혹은 채굴 조합형 채굴을 중심으로 발전하고 있으며, 거래소들 역시 블록체인을 통하지 않는 내부 장부 거래를 통해 거래들을 진행하고 있어 각 거래소들에 거래 정보들이 집중되어 관리되고 있다. 결제 관련 산업 역시 소수의 결제중개업체들을 중심으로 성장하고 있는데, 이러한 결제중개업체들 또한 내부 장부를 활용하여 블록체인을 통하지 않는 거래들로 거래를 중개하고 있다. 이와 같은 내부 장부를 활용한 집중화된 중개업체들이 존재하고 있는 상황은 비트코인 시스템의 안정성과 개별 업체들의 안정성을 구분하여 보아야 함을 암시한다.

이처럼, 비트코인의 기반이 되는 기술들이 높은 발전 가능성을 배포하고 있고, 전 세계적으로 비트코인 관련 산업들이 지속적으로 발전하고 있음에도 우리나라에는 아직까지 이에 대한 이해도 및 활용도가 낮은 실정이다. 낮은 활용에는 여러 요인들을 꼽을 수 있겠지만, 비트코인 관련 산업이 발전할 수 있는 법적 기반이 마련되어 있지 않은 것 또한 그중 하나로 꼽을 수 있을 것이다. 비트코인 관련 거래들에 대한 과세기준이 명확히 규정되어 있지 않은 상황은 경제주체들에게 높은 불확실성을 부여하게 되어 비트코인 사용 및 관련 산업 성장에 저해요소가 될 수 있는 것이다.



B5변형/ 135면
2015. 12.

비트코인 관련 거래들이 기존의 과세기준을 적용하기 어려워 과세상 쟁점들을 야기하는 것은 비트코인이 다양한 경제 활동들에서 서로 다른 용도로 활용되고 있다는 사실과 관련이 있다. 앞서 비트코인의 기술적 특성 중 하나로, 다양한 성격으로 활용되고 있음을 언급한 바 있는데, 비트코인을 획득하는 과정에 초점을 맞추게 될 경

우 비트코인은 금, 은과 같은 자산으로서의 성격을 지니고 있는 것으로 이해될 수 있는 반면, 비트코인을 매개로 재화나 용역을 거래하는 과정에 초점을 맞추게 될 경우 결제수단으로서의 성격을 지니고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 비트코인의 복잡한 성격으로 인해 비트코인 사용이 가장 활발하게 이루어지고 있는 주요국들에서도 상이한 과세기준이 세워져 있는 상황이다. 본 연구는 비트코인의 활용이 우리에 비해 적극적으로 이루어지고 있는 미국, 영국, 독일, 호주, 스웨덴, 스위스, 스페인, 싱가포르 등의 국가들에서의 비트코인 과세기준을 조사하고 정리하였다.

주요국의 과세지침을 살펴 본 결과 비트코인의 자산적 성격에 대한 과세기준은 스위스를 제외한 조사 대상국들 내에서 매우 유사하게 나타나고 있다. 세부적인 내용은 다소 상이하나 크게 보아 비트코인 매매에 따른 이익의 경우 소득세 혹은 자본이득세상의 현행 규정에 따라 과세하는 입장을 각국은 취하고 있다. 이에 반해, 비트코인의 거래의 매개체로서의 성격에 대한 과세기준은 국가별로 매우 상이하다. 일부 국가들의 경우 거래의 매개체로 비트코인이 지급되었을 때 이를 화폐의 일종으로 인정하여 비트코인 공급에 대한 부가가치세를 과세하지 않고 있으나, 다른 일부 국가들의 경우 이를 자산으로 보고 비트코인 공급 자체에 부가가치세를 과세하는 지침을 마련하고 있다.

과세상 쟁점이 되는 우리나라 세법상의 세목으로 크게 부가가치세, 사업소득세, 양도소득세, 법인세, 상속 · 증여세 등을 꼽을 수 있다. 부가가치세의 경우 현행 부가가치세법상의 과세대상인 재화와 용역의 법적 정의에 비춰볼 때 비트코인 공급에 대한 부가가치세 과세 근거는 부족한 것으로 판단되나 달리 해석될 모호한 측면이 존재하는 것으로 보인다. 사업소득세의 경우 소득세법상에서 열거되고 있는 사업소득에 직접적으로 해당되지는 않으나 포괄적으로 규정된 소득세법 제19조20항에 따라 비트코인 관련 사업소득 역시 과세될 수 있을 것으로 판단된다. 양도소득세 및 법인세의 경우 소득세법 제94조에서 규정하고 있는 양도소득의 범주에 명확히 부합하지는 않으나 그 성격이 주식 혹은 기타자산과 유사하기 때문에 이러한 관련 규정을 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 상속 · 증여세의 경우 상속세 및 증여세법 제2조에서 정의된 바에 따라 비트코인 상속 · 증여에 대해 과세가 가능한 것으로 판단된다.

주요국의 과세기준에 대한 연구결과와 우리나라 현행 세법상에서의 과세상 쟁점들을 함께 검토한 결과, 본 연구는 비트코인의 성격을 기본적으로 자산의 일정으로 간주하고 기존의 과세기준을 적용하되, 부가가치세 적용에 있어서만 결제수단의 일종으로 인정하는 과세기준을 제시하고 있다. 현행 소득세법과 상속세 및 증여세법에 근거할 때 비트코인과 관련된 사업소득, 양도소득(개인 및 법인 포함), 상속 · 증여에 따른 소득에 대해 과세가 가능할 뿐만 아니라 과세하는 것이 여타의 재화들에 대한 과세기준과도 부합하기에 적합하다 판단된다. 하지만, 부가가치세의 경우 현행 부가가치세법을 과세하는 방향으로 해석하여 비트코인 공급 자체에 대해 과세하게 된다면 비트코인 관련 산업에 큰 타격을 줄 수 있을 것으로 보인다. 비트코인 공급에 대해 부가가치세를 부과하게 될 경우 지급결제수단으로서의 비트코인의 장점이 크게 줄어드는 효과를 가

져와 실질적으로 비트코인 사용 및 관련 산업 성장을 크게 저해하게 될 가능성이 높다. 또한, 비트코인 공급에 부가가치세를 과세하지 않는 해외 거래소들이 존재하는 상황에서 부가가치세 과세 방침을 수립할 경우 국내 산업의 경쟁력을 크게 저하시킬 것이다. 비트코인의 자산가치 변동에 대해서는 소득세/법인세를 과세하는 한편, 결제수단으로 사용될 경우 부가가치세를 면제하는, 이와 같은 과세기준은 비트코인의 자산적 성격과 결제수단으로서의 성격을 동시에 고려한 것으로 이해될 수 있다.

과세기준 마련과는 별개로 정해진 과세기준을 실제 적용할 수 있는지의 문제 또한 별도의 과세상 쟁점으로 존재한다. 비트코인과 같은 가상화폐들은 '익명성'이라는 특성을 지니고 있는데, 이로 인해 과세당국이 비트코인과 관련된 거래들의 세원을 추적하기 어려워지게 되는 것이다. 본 연구는 가상화폐의 익명성이라는 특성에 기반한 경제적 모형을 구성하고 익명성을 적절하게 규제할 수 있는 방안을 모색하였다. 익명성이 비트코인을 사용하는 주요 동기라 할지라도, 비트코인 거래를 매개하는 중개인들을 적절히 관리하는 것을 통해 그 익명성을 일정 수준 통제할 수 있음을 보였다. 이러한 모형의 함의에 기초하여 본 연구는 법인, 비트코인 거래소, 결제 서비스 업체 등에 대한 규제안 마련을 통해 간접적으로 비트코인의 익명적 거래들을 규제하는 방안을 제안하였다.

요컨대, 비트코인과 같은 가상화폐의 등장은 기존에는 존재하지 않았던 새로운 과세상 쟁점들을 야기하고 있다. 가상화폐의 특성에 기인한 이러한 쟁점들은 과세기준 설정과 관련한 쟁점들과 익명성에 근거한 조세회피 관련 쟁점들로 다시 구분할 수 있으며, 본 연구는 각각을 분석하고 대응 방안을 모색해보았다. 마지막으로, 본 연구에서 논의한 과세기준 및 규제안들은 비트코인의 기술적 특성을 고려할 때 다른 국가와의 공조하에서만 실효성이 있으며, 이에 따라 주요국의 과세기준 및 규제 방안 논의에 지속적으로 주의를 기울이고 우리나라의 기준 또한 유연하게 적용하려는 정책적 대응이 필요한 것으로 판단된다.

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-09 『가상화폐 이용 증대에 따른 과세상 쟁점 분석 및 대응 방안 연구』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

중장기 거시재정모형을 이용한 재정 지속가능성 평가

한종석 / 한국조세재정연구원 부연구위원
최승문 / 한국조세재정연구원 부연구위원

인구구조 고령화에 따른 재정지출 증가와 이로 인한 장기 재정부담에 대해서는 이미 많은 국가들의 장기 재정전망 보고서를 통해서 알려진 사실이다. 한국 역시 한국조세재정연구원과 국회예산정책처, 한국보건사회연구원 등에서 장기 재정전망 보고서를 지속적으로 발표하면서 고령화에 따른 재정부담 증가와 재정건전성 악화 가능성에 대해서 제기해 왔다. 이러한 결과 현재 우리는 인구구조 변화에 따른 재정부담 증가에 대해서 파악하고 있는 상태이며 이에 대해 대비해야 된다는 필요성에 대해서는 인지하고 있다.

세계 경제는 2008년 금융위기와 2010년 유럽 재정위기를 겪으면서 경제가 구조적으로 변화하고 있다는 다양한 신호를 받고 있다. 두 차례 위기 이후 선진국들의 경제 성장 수준이 위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있으며, 최근 유가를 비롯한 원자재 가격 하락은 중국과 브라질, 러시아 등을 비롯한 신흥국의 성장에도 악영향을 미치고 있다. 이러한 현상에 근거하여 세계 경제가 장기 침체(secular stagnation) 상태로 접어드는 것이 아닌가 하는 논의가 지속되고 있다.

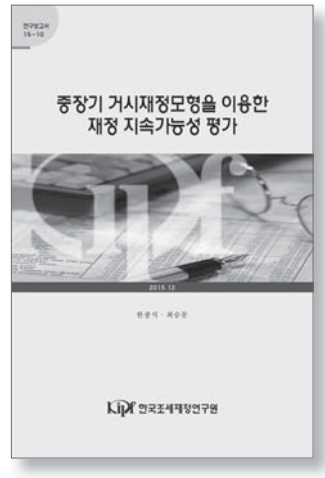
한국 경제 역시 지난 30여 년간의 고도 성장기를 마감하면서 점차 성장률이 하락하여 최근 5년 동안 선진국들의 성장률로 점차 수렴해 가고 있는 상황을 보이고 있다. 뿐만 아니라 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되면서 2016년을 기점으로 생산가능인구가 감소하여 장기적으로 노동공급이 원활하게 이루어지지 않을 것으로 전망되고 있다. 이에 더불어 한국 역시 최근 2차례의 세계 경제 위기에서 자유롭지 못하면서 이전과는 다르게 성장 모멘텀을 과거와 같이 유지하지 못하고 있다는 신호들이 곳곳에서 발견되고 있다. 재정적인 측면에서는 최근 5년간 국세탄성치가 계속 하락하면서 세원이 부족해지는 상황이 나타나고 있다.

인구구조 변화뿐만 아니라 경제와 재정 여건의 변화가 추가적으로 변화하는 상황에서 재정건전성을 확보하는 것이 그 어느 때보다 중요한 과제로 제기되고 있다. 잠재성장률을 높일 수 있는 부분에 대한 재정지출 확대를 통해서 중장기적으로 성장동력을 회복하는 것이 단기적으로 재정건전성은 약화시키지만 중장기적으로 재정건전성을 확보하는 방안일 수 있다는 논의는 한국 경제와 재정이 처한 상황을 나타내주는 것이

라고 볼 수 있다.

본 보고서는 이와 같이 경제와 재정여건의 변화가 재정건전성에 미치는 영향을 분석하고자 중장기 거시재정모형을 이용하여 재정 지속가능성을 평가하고 있다. 이미 잘 알려진 인구구조 변화로 인한 재정여건을 주어진 상태로 두고 성장률과 국세탄성치의 변화에 따라서 재정 지속가능성이 어느 정도 개선될 수 있는지를 파악하는 것이 본 보고서의 주된 내용이다. 이를 위해서 경제활동참가율에 대한 4가지 시나리오와 국세탄성치에 대한 3가지 시나리오를 바탕으로 재정 지속가능성 지표들이 기준분석으로부터 얼마나 개선되는지 살펴보고 있다. 기준분석은 성별 · 연령별로 최근 5년간 경제활동참가율 평균값과 지난 30여 년간 국세탄성치의 평균값을 상정하고 있다. 이를 기준으로 경제활동참가율은 OECD 국가 평균과 OECD 국가 중 상위 5개 국가의 평균, 2013년 KDI 전망치를 추가적인 시나리오로 상정하여 비교한다. 국세탄성치는 최근 10년간 하락세를 고려하여 최근 10년 평균치를 저위로 최근 10년 국세탄성치를 제외한 평균값을 고위로 설정하고 있다.

경제성장률에 대한 시나리오 분석 결과, 경제활동인구가 현재 수준이 유지되는 경우 가장 낮은 성장률을 보이고, OECD 평균, OECD 상위 평균, KDI 전망치로 갈수록 높아지는 것으로 나타나고 있다. OECD 평균이나 OECD 상위 평균의 경우 여성의 경제활동참가율이 현재 한국 수준보다 높기 때문인 것으로 파악된다. 하지만 고령인구의 경제활동참가율은 오히려 한국이 높게 나타나고 있는데, 이로 인해서 2060년 성장률에 있어서는 3가지 시나리오가 큰 차이를 보이지 않고 있다. 반면 KDI 전망치를 활용한 성장률 전망치가 가장 높게 나타나는데 이는 고령인구의 경제활동참가율이 높게 전망되고 있기 때문인 것으로 판단된다.



B5변형/ 141면
2015. 12.

재정 지속가능성 지표에 대한 시나리오 분석 결과는 기준분석의 경우 2060년 GDP 대비 국가채무비율이 80% 수준으로 전망되고 있다. 이와 같은 결과는 최근 발표된 정부의 장기재정전망 결과 수치보다 20%p 수준 높은 것이다. 이와 같은 차이는 본 보고서에서 2014년 도입된 기초연금 대신 기초노령연금 전망치를 활용하면서 나타난 결과이다. 2060년까지 국가채무 수준을 60% 수준으로 낮추기 위한 tax gap은 0.54%로 현재 조세부담률을 0.54%p 높여서 달성시킬 수 있다는 것을 의미한다. 본 보고서의 주요 내용인 시나리오에 따른 재정 지속가능성 지표 변화를 살펴보면 성장률 변화에 따른 지표 개선폭보다 국세탄성치 변화에 따른 지표 개선폭이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 즉, 재정건전성 측면에서는 성장률을 높이는 것보다 세원을 확보하는 것

이 더 효과적이라는 것을 의미한다. 여기서 간과해서 안되는 것은 모형에서는 국세탄성치를 외생적으로 주었지만 국세탄성치가 세원에 영향을 받기 때문에 성장률에도 영향을 받을 수 있다는 점이다. 이러한 부분을 감안하면 국세탄성치의 변화에 따른 지표 변화는 과대추계된 반면 성장률 변화에 따른 지표 변화는 과소추계되어 있다는 점을 감안해야 된다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-10 『중장기 거시재정모형을 이용한 재정 지속가능성 평가』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

통일 과정에서의 재정정책

최준욱 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

본 연구의 제Ⅲ장에서는 통일과정에서 북한지역에 기존의 대한민국의 제도와 동일한 공공지출 수준을 적용하는 방식의 완전통합이 추진되는 경우에 발생하는 지역간 재분배 효과에 대해 검토하였다. 남북한 소득격차가 상당히 축소된 상황이라 하더라도, 지역간 재분배 효과는 상당히 커진다. 예를 들어, 북한지역의 1인당 소득이 대한민국 1인당 소득의 70% 정도까지 상승한 시점에서 완전통합을 추진하더라도, 지역간 재분배 효과의 크기는 대한민국 GDP의 5%를 넘는 수준이 될 것이다. 물론 완전통합을 추진하는 시점에서 남북한 소득격차가 클수록 지역간 재분배 효과는 더 커진다.

이는 완전통합이 추진되는 상황에서 남한지역에서의 공공지출 수준을 감축하지 않는다고 가정하면, 추가적인 재정부담이 상당히 커진다는 것을 의미한다. 그리고 추가적인 재정부담의 크기는, 남북한 소득격차가 동서독 지역간 소득격차 정도로 축소되는 상황이라 할지라도, 독일에 비해서는 현저하게 커진다. 그 이유는 대한민국과 북한의 인구비율은 동서독의 두 지역간 인구비율과는 큰 차이를 보이기 때문이다. 독일의 경우 구서독지역의 인구는 구동독지역 인구의 약 4~5배 정도다. 그러나 대한민국의 인구는 북한 인구의 2배 정도일 뿐이다. 뿐만 아니라 대한민국은 출산율이 낮은 상황이므로, 남북한 인구비율은 향후 더 낮아질 것이다.

뿐만 아니라, 완전통합이 이루어지는 시점에서는 노동시장 등 다른 측면에서도 많은 충격이 발생한다. 이러한 결과는 정치적인 측면에서 필요한 환경이 조성되고, 북한지역에서 시장경제로의 전환이 완전히 달성된다 하더라도, 재정지출에 직접적으로 영향을 미치는 사회분야 제도의 완전통합은 상당한 부담이 되는 것을 시사하고 있다. 따라서 통일문제를 대한민국의 기존 제도를 북한지역에 그대로 적용하는 방식의 급진적인 완전통합의 틀에서만 검토하는 것은 한계가 있다.

완전통합으로 인한 충격이 크기 때문에, 남북한 제도의 통합을 점진적 추진해야 한다는 의견은 새로운 것은 아니다. 그러나 기존 연구들에서 남북한 두 지역의 제도가 부분적으로만 통합되는 상황에서 제기되는 문제들에 대한 충분한 분석은 충분하지 않다고 판단된다. 이에 본 연구의

제Ⅲ장에서는 남북한 제도가 부분적으로만 통합된 상황에서 제기되는 문제 및 쟁점 등에 대해 고찰하였다.

통합과 관련된 전제 조건에서 가장 중요한 것이 인구이동의 허용 여부다. 인구이동이 제한되는 상황이라면, 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 것이 상대적으로 용이하며, 재정부담이 커지는 문제도 비교적 쉽게 피할 수 있다. 그러나 인구이동이 허용되는 상황에서는 남북한 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 문제는 단순하지 않다. 그러한 상황에서는 몇 가지 복잡한 요인이 작용하기 때문이다.

북한지역에서의 공공지출혜택 수준을 남한지역보다 낮게 설정하면, 북한지역의 주민들은 공공지출혜택 수준이 높은 남한지역으로 이주하고자 하는 동기가 강하게 발생한다. 전개되는 상황을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해서는 북한지역에서 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서 공공서비스 수급권을 허용할 것인가에 대한 가정이 필요하다. 인구이동이 허용되고 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 제공을 배제하지 않는 상황이라면, 그러한 이주 동기는 강하게 현실화될 수 있다.

인구이동의 규모가 커진다면, 인구이동으로 인해 북한지역에서 공공서비스 수요는 감소하는 반면, 남한지역에서의 공공서비스 수요는 증가한다. 남한지역에서의 1인당 공공지출 수준이 북한지역에서의 1인당 공공지출 수준보다 더 높다는 점을 감안하면, 이것은 재정부담이 당초 목표한 것보다 커진다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 인구이동으로 인해 인구의 지역적 편중 및 국토의 불균형 발전 문제도 심각해진다. 이는 기존 일부 연구들에서의 단순한 가정과는 달리, 북한지역에서의 공공지출 수준을 단순하게 북한지역의 소득수준을 감안한 정도로 낮게 설정하기는 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 제도가 부분적으로 통합된 상황이라 하더라도, 재정부담은 기존의 일부 연구들에서 비교적 낙관적으로 가정된 것과는 달리, 상당히 커지게 된다는 것을 의미한다.

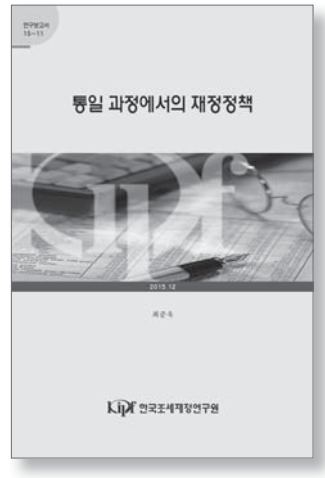
공공서비스 지출수준의 차이가 이주동기에 미치는 영향은 공공서비스 수요자 측면에서의 이주동기에만 국한되는 것은 아니다. 북한지역에서의 공공부문 인건비를 충분히 높이 책정하지 못하면, 공공서비스 생산요소인 인력의 부족 현상이 발생하게 된다. 물론 이것은 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 취업 등과 관련된 자격부여 등을 어느 정도 용이하게 할 것인가 등에 대한 가정에 따라서도 달라질 수 있다. 그러나 북한에서의 기존 자격을 남한지역에서 활용할 수 있도록 하는 것과 관련된 기준을 엄격하게 설정한다 하더라도, 그것이 공공부문 인력공급에서의 공급부족 문제를 쉽게 해결할 수 있는 대안이 되기에는 충분하지 않다. 북한지역에서의 공공서비스 공급을 담당할 인력, 예를 들어 교사 등의 직업선택과 관련하여 해외로의 이주, 북한지역이나 남한지역에서의 교사 외의 다른 직업군으로의 이동 등 다른 대안들도 존재하기 때문이다. 따라서 북한지역에서 공공서비스 공급을 담당할 인력에 대한 인건비도 무조건 낮게 설정할 수는 없다.

반면 공공서비스 공급과 관련된 인력에 대한 인건비 수준을 높게 설정하는 경우에는, 우수한 인적자원이 공공부문에 과도하게 집중되는 문제가 발생한다. 그리고 공공부문의 임금인상 압력

이 민간부문의 임금인상을 유도하여, 북한지역 전체의 인건비가 생산능력에 비해 높아지는 문제가 발생하고, 결과적으로 북한지역에서 민간부문 경제가 활성화하는 데 장애요인이 될 수 있다.

인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차이를 크게 유지함에 있어 상당한 한계가 발생한다. 뿐만 아니라, 비록 그 정도는 덜하기는 하지만, 부분통합 방식에서도 완전통합방식에서 나타나는 다양한 문제는 역시 발생한다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 모형과 부분통합 모형이라는 것은 개념적으로 구분하여 논의한 것일 뿐, 실제로는 완전통합 모형과 부분통합 모형은 현실에서 쉽게 양분하여 구분되는 것이 아니다.

인구이동을 억제하기 위한 수단으로서 남하 이주하는 인구에 대해 공공서비스의 수급권을 제한하는 것 역시 지속될 수 있는 정책은 아니다. 거주이전의 자유는 단지 헌법 조항으로서의 의미만이 아니라, 헌법이 추구하는 기본적인 가치와 깊은 연관성을 가지기 때문에, 단순하게 헌법조항을 개정하는 방식 등으로 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 완전한 하나의 국가를 형성하는 한에 있어서는 거주이전의 자유를 제한하는 조치는 비록 가능하더라도, 한시적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 통일이라는 과정에서 인구이동을 무조건 배제할 수는 없다. 단지 통합과정의 어느 시점에서 인구이동을 허용할 것인가의 문제일 뿐이다. 정책의 핵심 중 하나는 인구이동의 문제를 어떻게 조절 또는 관리하는가 하는 문제다.



B5변형/ 118면
2015. 12.

논란의 여지가 적은 방법은 경제적 유인수단을 통해 인구이동의 규모가 과다해지는 것을 억제하는 것이다. 그러나 경제적 유인을 통해 인구이동의 충격을 얼마나 줄일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 존재한다. 그리고 인구이동으로 인한 충격이 커지지 않을 정도로 충분히 효과적인 경제적 유인수단이라는 것은 결국 재정지출을 상당히 크게 만드는 한계가 존재한다. 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격이나 부작용도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다.

통일은 어느 정도 점진적으로 추진해야 한다는 점은 비교적 명확하다. 그러나 점진적 통합이라는 것이 아무런 충격이나 제약조건이 없이 모든 문제를 쉽게 해결할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 남북한 소득격차가 상당히 큰 상황에

서는 우리가 원하는 모든 조건을 모두 동시에 충족시킬 수 있는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다. 그러나 남북한 소득격차가 충분히 해소되기에는 너무나 많은 시간이 소요될 수 있다. 따라서 통일의 방식은 다양한 정책목표를 종합적으로 고려하여 선택해야 하는 문제다.

부분통합 상황에서 제기되는 문제는 분야별로 매우 다양할 수 있다. 두 지역에서의 제도의 차별화 가능성 역시 분야별로 다를 것이다. 따라서 적절한 통합의 속도 역시 분야별로 다를 것이다. 현실적인 통일방안을 마련하기 위해서는 각 분야별로 통합과정에서 제기되는 문제를 좀 더 자세하게 검토하고, 그것을 토대로 분야별 통합방안을 마련한 필요가 있다. 그리고 각 분야의 통합방안은 다른 분야 통합방안과의 정합성이 유지될 수 있도록 검토되어야 할 것이다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-11 『통일 과정에서의 재정정책』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의

한종석 / 한국조세재정연구원 부연구위원
윤성주 / 한국조세재정연구원 부연구위원
최승문 / 한국조세재정연구원 부연구위원

Ⅰ. 연구의 중요성 및 연구방법

최근 국내외적으로 소득 불평등에 대한 관심이 고조되고 있다. 이는 소득 불평등이 사회 전반에 영향을 미치고, 궁극적으로 경제성장과 연관이 되기 때문이다. 즉, 소득 분포의 악화는 총수요에 부정적 영향을 미치고 국가 총생산 감소 및 실업을 유발할 개연성이 높다. 또한 소득 불평등으로 인한 계층 간의 갈등은 정치·사회적 불안정을 초래하여 투자를 감소시켜 경제성장에 부정적 영향을 미치게 된다. 중장기적으로는 저소득층 자녀들의 교육 및 의료 서비스에 대한 접근성을 제한하여 경제성장의 중요 요소인 인적자본에 영향을 미치기도 한다.

이와 같은 인식하에 전 세계적으로 소득 불평등에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있으나, 우리나라의 경우에는 국가 전체 소득 분포에 대한 논의 및 분석보다는 최상위 계층에 대한 소득집중도 연구에 편중되어 있다. 특정 소득계층에 대한 연구도 필요하다. 하지만, 특정계층에 대한 연구 또한 전체 국민의 소득 분포 및 소득 불평등에 대한 이해 없이는 충분한 분석이 이루어지기 어렵다. 이에 본 연구에서는 한국 경제에서 소득 분포가 어떠한 모습으로 변화하여 왔는지, 그리고 그 원인이 무엇인지에 대해 근로소득을 중심으로 살펴보았다.

소득 분포 추이에 대한 연구는 기본적으로 자료에 근거한다. 즉, 자료에 대한 충분한 이해 없이는 분석결과에 대한 적절한 해석이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 근로소득과 관련하여 국내 연구에서 많이 이용되고 있는 네 가지 미시자료에 대해 우선적으로 조사하였다. 근로소득 불평등의 동태적 움직임에 대한 분석에서는 분석분야 및 분석방법의 객관성을 유지하기 위해 2010년 Review of Economic Dynamics 특별판(RED2010)에서 제시하고 있는 분석틀을 기준으로 다양한 측면에서 연구를 수행하였다. 즉, 근로소득 불평등 자체의 동태적 움직임뿐만 아니라 성별, 학력, 연령 등과 같이 연구자가 자료를 통해 관찰할 수 있는 부분으로 인한 소득 불평등, 그리고 연구자가 관찰할 수 없는 요인으로 인한 소득 불평등에 대해 분석함으로써 소득 불평등의 원인을 파악하기 위해 노력하였다. 또한 본 연구에서는 생애주기 측면에서 임금 수준 및

소득 불평등에 대해서도 살펴보았으며, 소득 불평등에 대한 국가 간 비교를 다양한 측면에서 분석하였다.

Ⅱ. 소득관련 자료 간 정합성 비교

근로소득 불평등에 대한 분석에 앞서 본 연구에서 사용하는 가계동향조사, 한국노동패널, 재정패널, 그리고 고용형태별근로실태조사 자료에 대해 인적 구성과 평균 월급여 측면에서 살펴보았다.

인적 구성의 경우 인구주택총조사와 경제활동인구 자료를 준거로 각 자료에 나타난 남성의 비율과 평균연령을 중심으로 살펴보았다. 먼저, 남성비율의 경우 4개의 미시자료에 나타난 수준 및 추세가 준거자료와 모두 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 가구주만을 대상으로 하는 가계동향조사의 경우 남성의 비율이 가장 높은 것으로 나타났으며, 한국노동패널에서는 상대적으로 가장 낮게 나타났다. 반면, 평균연령의 경우에는 자료 간 수준의 차이는 존재하였지만 모두 증가하는 추세를 보이고 있었다. 한국노동패널의 자료가 준거가 되는 인구주택총조사 및 경제활동인구 자료와 가장 유사한 수준을 나타내고 있었으며, 재정패널과 가구주로 구성된 가계동향조사는 준거자료보다 높게, 그리고 고용형태별근로실태조사는 준거자료보다 낮게 나타났다. 그리고 학력 구성비는 4개의 모든 자료에서 준거자료인 경제활동조사와 유사한 추세를 나타내고 있는데, 고용형태별근로실태조사가 긴 시계열에서 가장 유사한 모습을 나타내고 있음을 확인할 수 있었다.

월급여의 경우에는 국민계정의 1인당 임금 및 급여를 기준으로 살펴보았는데, 모든 자료에서 증가하는 추세를 나타내고 있었다. 재정패널이 시계열은 짧으나 국민계정과 가장 유사한 모습을 나타내고 있는 것으로 나타났으며, 고용형태별근로실태조사는 국민계정보다 높게 나타났다. 반면 세후자료인 한국노동패널의 경우 국민계정보다 낮게 나타났으며, 가계동향조사는 한국노동패널보다 좀 더 낮은 것으로 나타났다.

요컨대, 모든 측면에서 준거자료에 가장 근접한 하나의 미시자료는 존재하지 않았다. 이는 각각의 조사자료가 각기 서로 다른 목적을 가지고 조사되었기 때문으로 사료된다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 상황을 고려하여, 특정한 하나의 자료만을 이용하여 소득 불평등 및 소득 분포에 대한 분석을 수행하지 않고, 4가지 자료를 모두 이용하여 근로소득 불평등의 동태적 움직임에 대해 살펴보았다.

Ⅲ. 근로소득 불평등의 동태적 움직임

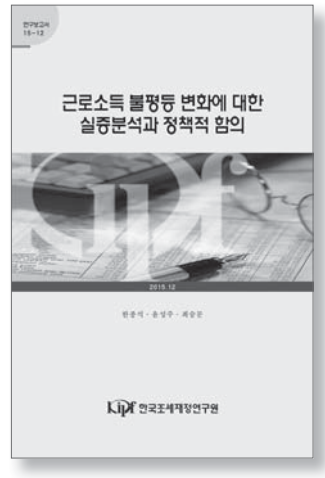
1. 전체근로소득 불평등

로그실질임금 표준편차, GINI 계수, 90/10 분위 비율 등 다양한 지표를 바탕으로 살펴본 결과, 세후소득인 한국노동패널을 제외하고는 모든 자료에서 1995년 이후 소득 불평등이 심화되는 추세로 조사되었다. 고용형태별근로실태조사를 이용하여 긴 시계열을 살펴본 바에 따르면 경제성장률이 높았던 1980년대에는 소득 불평등이 감소하는 추세였으나, 1990년대 중반을 기점으로 소득 불평등이 증가하는 V자 형태를 나

타내고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 추가적인 90/50, 50/10 지표를 이용하여 전체 근로소득 불평등의 증가가 다른 국가들과는 달리 상위 소득계층뿐만 아니라 하위 소득계층에 의해서도 주도되고 있을 가능성이 높다는 것을 유추할 수 있었다.

2. 관측되는 부분으로 발생하는 소득 불평등

남성 평균임금 대비 여성 평균임금으로 성별 간 임금격차를 살펴본 결과, 다른 국가들에서 나타나는 현상과 유사하게 우리나라에서도 1980년부터 지속적으로 남녀 간 임금격차 수준이 감소하는 것으로 나타났으나, 2000년대부터는 그 격차가 65% 수준에서 유지되고 있는 것으로 조사되었다. 학력 간 임금격차의 경우, 대졸자와 고졸자의 임금격차가 1980년대 후반~1990년대 초반에 사이에 급격하게 감소한 모습을 나타내고 있는데, 이는 미국을 비롯한 다른 국가들과 달리 한국에서 나타나고 있는 독특한 현상으로 제도적 요인에 기인한 것으로 사료된다. 즉, 1980년에 발표된 대학입학정원 증대 및 졸업정원제 도입으로 인해 나타나는 현상으로 파악된다. 그리고 1987년부터 급속하게 감소하는 모습을 나타내는 대학교육의 프리미엄은 1990년대 중반부터 일정한 수준에서 유지되고 있는데, 남성이 50%, 여성이 40% 수준으로 남성의 프리미엄이 10%p 더 높은 것으로 조사되었다. 그리고 연령별로 학력 간 임금격차를 살펴본 바에 따르면, 모든 코호트에서 대졸자의 임금격차가 최초 노동시장 진입 이후 증가하는 것으로 나타나고 있어, 우리나라에서는 대졸 프리미엄이 노동시장 경험연수에 따라 감소하게 된다는 미국의



B5변형/ 149면
2015. 12.

실증분석 결과와 상이한 모습이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 연령 간 임금격차의 수준은 일반적으로 연령이 높을수록 더 높은 임금을 받고 있는 것으로 나타났으며, 이와 같은 추세는 1980년부터 1990년대 중반까지는 감소하다가 1990년대 이후 다시 증가하는 것으로 조사되었다. 그리고 임금소득이 남성은 45~54세, 여성은 25~34세에서 가장 높은 것으로 나타났는데, 이는 여성들의 경우 경력단절이 발생하며, 경력단절 이후의 임금 수준이 이전 수준으로 회복하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

3. 관측되지 않는 부분으로 발생하는 소득 불평등

소득 불평등은 연령, 교육수준, 성별 등 연구자들이 자료를 통해 관측할 수 있는 자료들로 인해 발생하기도 하지만, 연구자들이 관측할 수 없는 여러 요인들에 의해서도 발생한다. 이와 같은

요인들로 인한 소득 불평등은 임금 방정식을 이용하여 추정할 수 있다. 즉 연령, 교육 등 개인의 생산성이 임금에 미치는 영향을 추정 후 남은 잔차의 표준편차를 이용하여 관측되지 않는 부분으로 인한 소득 불평등 정도를 측정할 수 있다.

가장 긴 시계열을 가지고 있는 고용형태별근로실태조사 자료를 이용하여 살펴본 바에 따르면, 잔차의 표준편차는 1990년대 중반까지 감소추세를 보이나 그 정도는 실질임금의 표준편차보다는 낮으며, 1990년대 중반 이후에는 실질임금의 표준편차와 유사한 모습을 나타내는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 1990년대 중반 이후 잔차의 표준편차로 측정된 개별 생산성 충격의 크기가 증가하고 있는데, 이는 노동시장의 불완전성에서 기인한 것으로 판단된다. 이와 같은 결과는 고용보험 증가와 입직률을 제고시킬 수 있는 적극적 노동시장정책의 중요성을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

또한 잔차 부분을 고정효과 부분과 생산성 부분으로 구분하여 살펴본 바에 따르면 고정효과 부분은 상대적으로 안정적 수준을 나타낸 반면, 영구적 충격과 일시적 충격으로 구성된 생산성 충격 부분은 추정방법에 따라 편차가 매우 크게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

4. 생애주기에 따른 임금 수준과 소득 불평등

고용형태별근로실태조사 자료를 이용하여 생애주기에 따른 실질소득 수준의 변화를 살펴본 바에 따르면, 고도 성장기를 경험한 1940년대와 1950년대에 태어난 세대는 임금프로파일이 급속히 증가한 것으로 나타났다. 반면, 그와 같은 고도 성장기를 경험하지 못한 1960년대에 1970년대에 태어난 세대는 임금프로파일이 상대적으로 완만하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 다음으로 코호트별로 생애주기에 따른 소득 불평등을 로그실질임금의 표준편차를 이용하여 살펴본 결과, 1960년대와 1970년대에 태어난 세대의 불평등 수준이 1940년대와 1950년대에 태어난 세대보다 더 높다는 것을 확인할 수 있었다.

요컨대, 생애기준을 기준으로 살펴본 바에 따르면, 1940년대와 1950년대에 태어난 세대는 고도 성장기를 통해 높은 임금 수준과 낮은 불평등을 경험한 반면, 그 이후의 세대는 상대적으로 낮은 임금 수준과 높은 코호트 내 불평등을 경험하고 있음을 파악할 수 있었다.

Ⅳ. 근로소득 불평등 국가 간 비교

근로소득 불평등에 대한 국가 간 비교는 RED2010 기준에 따른 연구결과가 존재하는 미국, 캐나다, 스웨덴, 영국, 독일, 일본, 한국 등 7개국을 대상으로 추세 측면에 초점을 두고 여러 측면에서 분석을 수행하였다.

먼저, 로그 실질임금의 표준편차로 측정된 근로소득 불평등에 대해 살펴본 바에 따르면 미국, 캐나다, 한국은 증가추세에 있으나, 스웨덴은 감소추세, 영국은 1990년대 후반 이후 감소추세, 그리고 일본은 상대적으로 안정적인 모습을 나타내는 것으로 조사되었다. 그리고 90/50 및 50/10 지표를 이용하여 소득계층별 소득 불평등을 살펴본 결과, 미국, 캐나다, 영국, 일본은 소득 불평등의 증가가 고소득층 내의 불평등 증가로 인해 발생한 것으로 파악되었다. 반면, 독일의 경우에는 저소득층 내에서의 소득 불평등 증

가가 전체 소득 불평등을 초래한 것으로 나타났으며, 한국의 경우에는 저소득층과 고소득층 내의 불평등 증가가 전체 소득 불평등 증가에 기여한 것으로 조사되었다.

성별 간 임금격차에 있어서는 독일의 경우 그 격차가 상대적으로 안정적 추세를 보이고 있으나, 미국, 캐나다, 영국의 경우에는 남녀 간 임금의 격차가 지속적으로 감소하는 추세에 있음을 확인할 수 있었다. 한국과 일본 역시 성별 간 임금격차가 감소하는 추세에 있으나, 그 수준이 다른 나라들에 비해 낮은 수준으로 나타났으며, 이와 같은 현상은 여성고용률이 다른 국가들에 비해 낮게 나타나는 것과 연관이 있는 것으로 추정된다. 또한 한국과 일본 남성의 경우에는 연령에 따른 임금프리미엄이 다른 국가들보다 높게 나타난 반면, 여성의 경우에는 연령에 따른 임금프리미엄이 존재하지 않는 것으로 조사되었는데 이는 두 국가에서의 여성임금이 경력단절 이전의 경력을 반영하고 있지 못할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 미국, 캐나다, 영국, 스웨덴에서는 연령 간 임금격차가 증가하는 모습을 보이다가 최근 들어 감소하는 모습을 나타내고 있다. 반면 독일의 경우에는 지속적으로 그 격차가 감소하는 것으로 조사되었다. 한국은 이들 국가들과 달리 V자 형태를 나타내고 있는데, 이는 제도변화로 인한 학력구성비의 변화와 관련이 높은 것으로 판단된다. 학력에 따른 임금프리미엄의 경우 대부분의 국가들에서 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으나, 한국의 경우에는 1987년을 기점으로 지속적으로 감소한 이후 2000년대 들어서면서 안정적인 모습을 나타내고 있는데 이 또한 제도적 요인에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그리고 스웨덴과 일본을 제외한 미국, 영국, 캐나다, 독일, 한국에서 로그 잔차임금의 표준편차가 지속적으로 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 그 속도는 한국이 가장 빠른 것으로 조사되었다. 이는 노동시장에서 관측되지 않는 노동생산성에 대한 충격이 커지고 있다는 것으로 소득 분포 개선을 위한 정부의 개입이 필요하다는 것을 시사하는 부분이다.

Ⅴ. 시사점

본 연구에서 소득 불평등에 대해 여러 측면에서 분석한 결과 몇 가지 의미 있는 시사점을 도출할 수 있었다. 우선, 우리나라의 경우 전체적인 소득 불평등이 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 다른 나라들과는 달리 고소득층과 저소득층 내의 불평등이 모두 증가하는 것에 기인하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 조세정책을 통한 고소득층 중심의 소득재분배 정책만으로는 소득 분포 개선에 한계가 있다는 것을 의미한다. 따라서 저소득층에 대한 선별적 지원이 중요하며, 이는 공적부조, 사회보장제도 강화 등이 현 시점에서 중요한 정책과제라는 것을 시사한다.

다음으로 여성의 임금 수준 증가로 인해 남녀 간 임금격차가 지속적으로 감소하는 추세에 있지만 국제적으로는 아직 미흡한 수준임을 확인할 수 있었다. 현재 우리나라의 여성 경제활동 참가율은 낮은 편이다. 이에 정책당국은 여성고용률 제고를 위해 국가재정을 투입하여 보육, 육아 등에 대한 지원정책을 수행하고 있다. 그러나 여성의 임금이 낮은 현실에서 보육지원 등의 정부정책이 근본적 해결책이 될 수는 없다. 따라서

여성의 임금 수준을 증대시키는 정책과 더불어 여성들이 경험하는 경력단절 이후에도 이전의 경험연수에 대한 프리미엄을 누릴 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이를 통한 기회비용의 증가는 여성들을 노동시장에 참가시키는 데 도움이 될 것으로 사료된다.

또한 대졸자 임금 프리미엄이 1987년 이후 감소하다 2000년대 들어서면서 다른 나라들에 비해 낮은 수준에서 정체되고 있는 모습을 나타내는 것을 확인할 수 있었다. 이는 우리 경제가 새로운 일자리를 창출하지 못하고 있다는 것으로, 성장률 제고 및 대졸자 취업문제를 해소하기 위해 숙련 편향적 기술진보에 대한 투자가 필요하다는 것을 시사한다. 또한 다른 국가들과 달리 대졸 프리미엄이 경험연수에 따라 증가하는 현상에 대해서는 추가적 연구를 통한 심도있는 분석이 필요할 것으로 사료된다.

끝으로 관측되지 않는 부분으로 인한 소득 불평등에 있어서는 대부분의 국가들에서 불평등 정도가 증가하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가하는 모습이 나타나고 있는데, 이는 노동시장에서 노동생산성에 대한 충격이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 이와 같은 충격을 완화시키기 위해 조세 및 재정지출정책을 통한 정책당국의 개입과 노동시장 유연성 확보를 위한 제도적 지원이 필요할 것으로 판단된다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-12 『근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

분야별 정부지출의 선호 결정요인과 재분배 효과

이은경 / 한국조세재정연구원 연구위원
윤성주 / 한국조세재정연구원 부연구위원

2015년 예산은 총지출 375.4조원 중 복지(보건 · 복지 · 노동) 분야에 115.7조원을 배정하여 정부지출의 여러 항목 중 복지에만 약 3분의 1을 투입하고 있다. 경제, 국방, 외교통일, 환경, 치안, 교육 등 여러 정부지출 항목 중 정부예산의 가장 큰 비중이 복지로 향하면서, 우리나라는 빠른 속도로 복지제도를 확립하고 복지지출의 규모가 증가하고 있다. 이러한 현상은 복지지출의 중요성뿐만 아니라 복지에 대한 국민의 수요를 반영한다고 볼 수 있다.

본 연구는 복지지출에 대한 선호가 얼마나 강한지, 다른 정부지출에 대한 선호는 얼마나 높은지, 어떤 특징을 가진 그룹에서 복지지출 및 다른 정부지출 항목을 더 선호하는지, 복지 관련 지출이 소득분위별로 어떻게 귀착되는지 등에 대해 연구하였다. 즉, 분야별 재정지출의 우선순위와 선호 결정요인, 그리고 분배 및 재분배적 관점에서 재정지출의 효과를 평가하고자 한다. 본 보고서에서 담은 내용을 차례로 소개하면 다음과 같다.

제Ⅱ장은 분야별 정부지출의 선호와 선호 결정요인을 분석하였다. 먼저 우리나라 재정의 규모, 정부지출의 구성, 분야별 정부지출의 현황과 추이를 살펴보고, 이론적 배경과 선행연구를 소개하였다. 선행연구에서 본 연구의 모티베이션이 된 Haussen(2014)의 내용을 자세하게 소개하였고, 정부지출 증가에 대한 예산제약이 있는 Hayo & Neumeier(2014)를 주요 연구로 소개하였다. 실증분석에서는 International Social Survey Programme(ISSP) 2006과 한국복지패널 2010년 자료를 사용하여 분야별 재정지출의 우선순위(선호)를 보여주고, 개인의 사회경제학적 특성(소득, 교육수준 등)이 선호결정에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하였다. ISSP는 국제비교가 가능하고, 한국복지패널은 저소득층이 표본의 대부분을 차지하기 때문에 취약계층의 선호 파악이 용이하다.

사용한 서베이 자료에서 주요 질문은 분야별 정부지출(예, 환경, 보건, 치안, 교육 등) 각각에 대해 5가지 옵션(매우 증가/증가/현상유지/감소/매우 감소)을 주고 어떠한 것을 원하는지 선택하도록 한 것이다. ISSP 2006년 자료에 따르면 정부지출 증가/매우 증가 비중이 높은 분야는 보건(81.17%), 연금(77.53%), 환경(73.40%)

지출이다. 반면 정부지출 증가를 선호하지 않는 분야는 국방(37.39%)과 문화예술(38.84%) 지출이다. 한국복지패널 2010년 자료에서 정부지출 선호가 높은 분야는 장애인 지원(76%), 보육(75%), 노인(72%), 빈곤생활 지원(70%) 순서이고, 선호가 낮은 분야는 정부행정(9%), 문화예술(18%) 분야이다. 종합하면 저소득층은 주로 취약계층의 복지지원을 위한 재정지출을 선호하고, 일반 국민들은 사회보험 관련 복지지출 및 환경지출에 대한 선호가 높다. 그러나 아직은 문화예술지출에 대한 선호가 낮고, 정부행정이나 국방 같이 직접 체감할 수 없는 분야에 대한 선호는 낮은 편이다.

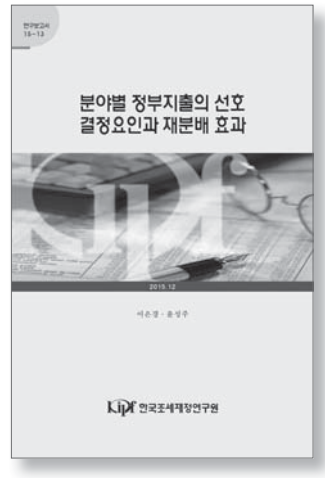
분야별 정부지출의 선호 결정요인을 분석하기 위해서 프로빗과 2가지 타입의 ordered logit model을 추정하였다. 프로빗 모형에서 종속변수는 각 항목별 정부지출의 증가/매우 증가를 선택하면 1, 그렇지 않으면 0을 부여하였다. ordered logit model의 종속변수는 증가/매우 증가에 1, 현상유지에 0, 감소/매우 감소에 −1을 부여한 모형과, 매우 감소부터 매우 증가까지 1부터 5까지 숫자를 부여한 모형을 추정하였다. 설명변수는 정부지출에 대한 개인의 취향을 반영하는 인구사회학적 변수(연령, 성별, 혼인상태, 교육수준, 가구소득 5분위 등)를 포함하였다. 추정결과, 보건지출은 교육수준이 높고 정치적성향이 보수적이 아닌 사람이 선호하였고, 교육지출은 교육수준이 높고 자녀가 있는 사람이 선호하였다. 연금지출은 고령자와 저소득층에서 선호하였고, 장애인 지원과 환경지출은 교육수준과 소득수준이 높은 계층에서 선호하였다. 국방지출은 고령층과 정치적으로 보수적인 계층에서 선호하였고, 문화예술지출은 교육수준이 높은 그룹에서 선호하였다. ISSP 자료로 분야별 정부지출 우선순위에 대해 국가 간 비교를 한 결과, 복지지출의 선호도는 스페인>한국>미국>스웨덴>독일>일본 순서로 낮아졌다.

서베이 자료를 통해 분석한 결과, 재정지출에 대한 선호는 본인에게 돌아오는 순 혜택에 기반한 것과 개인의 신념과 성향에 기반한 것이 혼재되어 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 고령층이 연금지출을 선호하고, 젊은층이 보육지출을 선호하며, 자녀가 있는 그룹이 교육지출을 선호하는 결과는 개인에게 돌아오는 경제적 순혜택에 의해 선택한 것으로 보인다. 반면 교육수준이 높은 사람이 장애인, 환경, 문화예술 지출을 선호하고, 정치적으로 보수적 성향을 가진 사람이 재분배적 성향이 강한 지출(보건, 연금, 빈곤, 노인 등)에 대한 선호가 낮은 것은 개인의 신념과 성향에 기반한 것으로 판단된다. 본 연구는 횡단면 자료에 기반하여 분야별 정부지출에 대한 선호 및 선호 결정요인을 분석하였으나, 향후 장기 패널 데이터가 축적된다면 재정지출에 대한 개인의 선호, 그리고 선호 결정요인이 시간에 따라 어떻게 변화하는지 살펴보는 것도 매우 흥미로운 후속 연구가 될 것이다.

제Ⅲ장에서는 재정패널자료를 이용하여 재정정책의 소득재분배 효과를 추정하였다. 앞서 제Ⅱ장에서 우리나라 국민들이 복지지출에 대한 선호가 높음을 확인하였고, 실제로도 복지에 투입되는 재정지출이 증가되고 있는데, 정책당국은 복지지출 증대를 소득불평등 개선을 위한 재정지출 수단으로 활용하고 있다. 소득불평등 심화는 사회적 갈등 유발 및 구매력 감소 등으로 경제성장에 부정적인 영향을 미치기 때문에, 소득재분배는 재정의 3대 역할 중 하나로서 매우

중요한 의미를 지닌다. 따라서 본 장에서는 재정패널자료를 사용하여 정부의 주요 재정지출, 특히 복지지출을 중심으로 소득분위별 귀착을 분석하였다. 우선 현황에서 우리나라 소득불평등 지표 및 사회복지지출의 추이를 살펴보고, 이론적 배경과 선행연구를 정리하였다. 본 연구와 밀접한 관련이 있는 연구로 박기백 외(2004), 성명재 · 박기백(2008) 등을 소개하고 이들과의 차이점을 기술하였다. 먼저 2013년 횡단면 자료 분석결과 소득 5분위의 기준소득은 소득 1분위 대비 17.6배 높았다. 정부지출로 인한 가계의 혜택은 현물지원이 현금지원보다 크며, 두 지원 모두 1분위에 혜택이 집중되고 2~5분위에서는 수혜규모에 큰 차이가 나타나지 않았다. 현금지원(기초생보, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기초노령연금 등)의 경우, 1분위에서는 기초생보와 기타 정부지원 현금이 큰 비중을 차지하였으나 4~5분위에서는 자녀양육지원금이 차지하는 비중이 높았다. 현물지원(교육, 의료, 융자, 기타 현물지원)의 경우, 저소득층은 의료 혜택의 비중이 높았으나 고소득층은 교육 혜택의 비중이 높았다.

다음으로 3개년치(2009년, 2011년, 2013년) 패널자료를 사용하여 분석한 결과, 이 기간 동안 정부지원은 다소 증가하였으나 시장소득은 이로 인한 소득격차 감소를 상쇄시키는 것 이상으로 증가하였음을 확인하였다. 여기서는 소득분위를 상위 30%, 중위 40%, 하위 30% 3개 그룹으로 구분하였는데, 소득 1분위에 대한 지원수준이 가장 높고 소득 3분위에 대한 지원규모가 가장 낮았다. 그러나 현금지원은 3분위의 증가율이 가장 뚜렷하게 높았으며, 현물지원은 2분위보다 3분위의 수혜가 더 크게 나타나는데, 이는 교육지출이 기여하는 바가 크다.



B5변형/ 153면
2015. 12.

자료에 대한 접근성, 추정에 있어서의 문제점 등 한계점이 있긴 하지만 소득분위별 정부지출 귀착에 대한 분석은 몇가지 중요한 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 정부 정책으로 인한 수혜가 최저소득계층에 편중되어 차상위계층에 대한 지원은 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 최저소득계층이 가장 큰 혜택을 받고 있다는 것은 매우 고무적이지만, 1분위와 2분위 간 수혜규모에는 차이가 큰 반면, 2~5분위 간 수혜규모에는 별 차이가 없다는 것을 주의해서 볼 필요가 있다. 왜냐하면 최저소득계층의 이동성을 제한하고 차상위계층이 최저소득계층으로 유입될 개연성이 높기 때문이다. 둘째, 정부의 지속적인 재정지출 정책에도 불구하고, 저소득층과 고소득층 간의 소득격차가 유의미한 수준으로 감소하는 모습은 나타나지 않고 있다. 따라서 현행 주요 재정지출은 소득분포를 개선시키는 정책수단으로서 역할이 강화될 여지가 있다. 예를 들어, 모든 소득계층에 대한 보육과 교육 지원은 단기적으로 소득

분포 개선에 영향을 미치기 어려운 측면이 있다. 따라서 복지지출을 통해 소득분포 개선을 기대할 것인가에 대한 합의가 필요하고, 기대한다면 자산조사(means test)를 통해 지원을 차등화하고 차상위계층에 대한 지원을 늘리는 등 선택적 복지정책을 제안한다.

제Ⅳ장은 본 연구의 결론 및 정책적 시사점을 정리하였다. ISSP(2006년)와 한국복지패널(2010년)을 통해 살펴본 결과, 한국 국민들은 정부지출 중 복지지출에 대한 수요가 높다. 분야별 정부지출에 대한 수요는 개인의 사회경제적 특성에 의해 결정되는데, 본인에게 직접적인 순 혜택이 돌아오는 지출을 선호하는 경제적 논리(예, 고령층이 연금지출 선호)와 개인의 성향과 신념에 따른 선호(예, 교육수준이 높은 그룹이 교육지출 선호)를 모두 반영한 결과를 발견하였다. 우리나라 국민들은 정부가 재분배 기능을 강화하기를 바라며, 고령층과 고소득층에서 재분배에 대한 선호가 낮은 것으로 나타났다. 정부지출의 소득분위별 귀착을 통해 살펴본 결과, 단년도에는 최저소득분위에만 정부지원이 집중되는 것을 발견하였고, 종단면으로는 지속적인 정부지원에도 불구하고 소득불평등이 개선되는 효과를 발견하지 못했다. 이는 현물지원이 큰 비중을 차지하며, 보육 등 현금급여 역시 보편적으로 시행되기 때문인 것으로 사료된다. 따라서 정책당국이 복지지출을 통해 소득분포를 개선하기 위해서는 모든 소득계층에 보편적으로 지원하기보다는 소득 및 자산조사를 통해 저소득층에게 선별적으로 지원하는 제도를 우선 검토할 필요가 있다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-13 『분야별 정부지출의 선호 결정요인과 재분배 효과』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

건강위해행동이 보건의료 재정에 미치는 영향

이은경 / 한국조세재정연구원 연구위원
최성은 / 한국조세재정연구원 연구위원

건강보험공단의 이선미 외(2012)에 따르면 흡연, 음주, 비만으로 인한 2011년 건강보험 지출은 6조 6,888억원으로 총진료비 46조 2,379억원의 14.5%를 차지한다. 건강위해행동은 만성질환, 중증질환 유병률을 높여 의료비 지출을 증가시킬 뿐만 아니라 장애 발생, 평균수명 단축, 생산성 감소 등 막대한 사회적 비용 수반한다.

본 연구의 목적은 건강위해행동이 의료비 지출에 미치는 영향을 추정하고, 건강위해행동 간 상호작용을 분석하여 보다 포괄적인 관점에서 비건강행동과 의료비 지출의 상관관계를 연구하는 것이다. 사용한 자료는 건강보험공단의 표본코호트 데이터이고, 단기(2011~2013년)과 장기(2002~2013년)로 나누어 분석하였다. 건강위해행동이 직접 의료비 지출에 미치는 영향은 OLS, 2-part model, quantile regression, random-effects 모형 등을 사용하여 분석하였고, 이후 건강생활습관 제고가 건강보험 재정절감에 미치는 영향을 추정하였다. 또한 대부분의 기존 선행연구는 건강위해행동 간의 상호작용을 고려하지 않았는데, 흡연, 음주, 비만은 서로 상호작용을 하여 의료비 지출을 증가 혹은 감소시킬 수 있으므로 이러한 연관관계를 분석하여 의료비 지출에 대한 시사점을 제시하였다. 본 보고서에서 담은 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

제Ⅱ장은 건강위해행동이 의료비 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 현황에서는 건강위해행동의 비율(흡연율, 고위험 음주율, 비만율), 건강위해행동으로 인한 의료비 지출 통계를 제시하였다. 선행연구에서는 건강위해행동의 이론적 근거인 Grossman(2000)의 health capital model을 소개하고, 흡연, 음주, 비만이 의료비 지출 및 의료 이용량에 미치는 영향에 대한 연구들을 요약하였다. 선행연구를 종합해보면, 흡연과 비만은 이론의 여지없이 의료비 지출을 증가시키는 데 반해 음주는 술의 종류 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 의료비 지출이 반드시 증가하는 결과를 보이지 않고, 오히려 의료비 지출이 감소하는 결과를 얻은 연구들이 많다. 본 장의 핵심 내용인 실증분석에서는 건강보험공단 표본코호트 데이터의 검진자료에 기반하여 장단기 분석을 시행하였다. 단기분석은 검진자료의 개편(2009년)과 약제비 키코드의 가용성(2011년부터)으로 인해 2011~2013년 3개년치 데이터를

사용하였다. 분석대상은 20세 미만 유아 및 청소년 관측치(1,433개), 의료급여자(6185개), 저체중(24,913개), 누락변수가 있는 경우(2,845개)를 제외한 총 644,936개의 관측치이다.

우리의 가설은 흡연자가 비흡연자에 비해, 음주자가 비음주자에 비해, 비만인 사람이 정상체중인 사람에 비해 연간 의료비 지출이 높을 것이라는 것이다. 종속변수는 의료비 지출인데 단기 분석에서는 환자의 본인부담금 지출(총액, 입원비, 외래진료비, 약제비) 위주로 분석하였다. 주요 설명변수인 흡연은 생애흡연량(개피), 음주는 1주일 음주량(잔), 비만은 BMI 25 이상인지 여부(더미변수)를 포함하였다. 흡연의 경우 흡연 여부 자체보다는 흡연량과 흡연기간을 함께 고려해 주어야 하기 때문에 흡연경험자(과거 및 현재 흡연자)의 생애흡연량을 포함시켰고, 음주량 역시 1회 음주량과 음주빈도를 고려한 1주일 음주량을 사용하였으며, 비만은 BMI 25 기준을 적용하였다. 이외 다른 설명변수는 여성, 연령, 소득 5분위 더미, 경제활동 여부, 운동 여부, 기왕병력, 장애 여부, 연도와 지역 더미를 포함하였다.

추정 결과, 흡연과 비만은 비흡연과 정상체중 각각에 비해 의료비 지출이 높은 데 반해, 음주는 의료비 지출과 음(−)의 상관관계를 나타내었다. 생애흡연량이 1% 증가하면 의료비 지출 총액은 0.1% 증가하였고, 입원비 지출은 1.6%, 약제비 지출은 0.3% 증가하였다. BMI 25 이상 과체중 혹은 비만인 사람은 정상체중에 비해 의료비 지출 총액이 6.4%p 높으며, 입원비 13.1%p, 외래진료비 3.8%p, 약제비가 12.8%p 높게 나타났다. 음주는 우리의 예상과 달리 의료비 지출과 음(−)의 상관관계를 나타냈는데, 그 이유는 검진자료의 대표성, 문진표에 의거하는 자의성(recall bias, reporting bias), 역의 인과관계(건강한 사람이 음주 확률이 높음), 효과의 시차, 미국의 선행연구(Armstrong et al., 1998; Rice et al., 2000; Polen et al., 2001; Zarkin et al., 2004; Heise, 2010)에서 그 근거를 찾을 수 있다.

다음으로 종속변수를 건강위해행동이 주로 유발하는 질병의 의료비 지출에 한정하여 모형을 재추정하였다. 즉, 흡연이 주로 유발하는 질병(예, 폐암, 식도암, 후두암 등)의 의료비 지출이 흡연자와 비흡연자 간에 어떻게 다른지 비교하는 것이다. 여기서는 개인의 연간 의료비 전체가 아니라 건강위해행동이 주로 유발하는 질병의 의료비 지출에 한정했기 때문에 건강위해행동과 의료비 지출의 상관관계가 더 증가할 것으로 예상하였다. 예상대로, 생애흡연량과 비만은 흡연 및 비만 관련 질병의 의료비 지출과 양(+)의 상관관계를 보였으며 그 강도가 증가하였고, 음주는 여전히 음(−)의 상관관계를 나타냈으나 강도는 감소하는 형태를 보였다. 다음으로는 흡연, 음주, 비만 중 의료비 지출과 양(+)의 상관관계가 가장 높은 비만에 한정하여, 비만 예방이 건강보험 재정에 미치는 영향을 추정하였다. 20세 이상 성인과 65세 이상 노인의 비만 예방을 통해 절감할 수 있는 급여비는 약 5천억~7천억원, 진료비는 약 6천억~1조원으로 요양급여비 지출의 1.29~1.80%에 해당한다. 최근 소아비만의 유병률이 높아지고 있는데, 소아비만 예방으로 인한 건강보험 재정절감분까지 고려한다면 그 효과는 더욱 증가할 것이다.

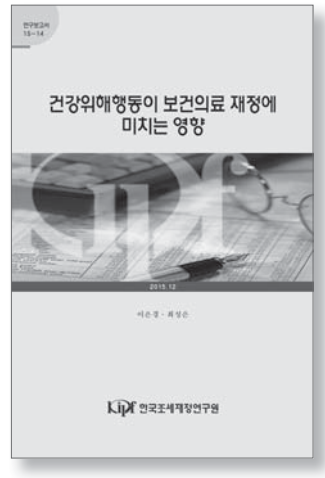
다음으로 건강위해행동이 의료비 지출에 미치는 영향에 대한 강건성 분석(장기분석)을 시행하

였다. 자료의 범위를 2002~2013년까지 넓히고 표본에 아동, 의료급여자까지 모두 포함하였으며, 건강위해행동 변수를 다양하게 정의하였다. 추정결과, 흡연 여부와 1일 흡연량은 총진료비와 음(−)의 상관관계를 보이나 흡연기간은 양(+)의 상관관계를 보여, 흡연 자체보다는 흡연을 오래 한 것이 쌓이면 의료비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 단기분석과 마찬가지로, 비만과 고도비만 여부는 총진료비와 양(+)의 상관관계를 보였다. 그러나 단기분석에서 의료비 지출와 음(−)의 상관관계를 보였던 음주량은 장기에서는 크기는 매우 작지만 양(+)의 상관관계를 보이고 있다. 이는 건강위해행동이 건강수준에 영향을 미치고 다시 의료비 지출에 영향을 미치는 데까지는 상당한 시간이 소요됨을 시사한다.

제Ⅲ장에서는 흡연과 음주, 비만과 같은 건강위해행동 간 상호작용에 대해 연구하였다. 예를 들어 음주자가 흡연을 더 많이 한다든가, 금연을 하면 담배 대신 음주나 정크푸드(비만 유발식품) 섭취를 늘릴 수 있다. 이러한 상호작용을 고려하지 않으면 건강위해행동의 건강효과와 의료비 지출에 미치는 효과는 과소 혹은 과대 추정될 여지가 있다. 본 장에서는 여러 가지 실증모형을 추정하였는데, 첫 번째로 흡연과 음주가 비만에 미치는 영향을 2002~2013년 자료로 구축한 unbalanced panel 자료를 활용하여 random effects 모형으로 추정하였다. 분석결과 흡연은 비만과 음(−)의 상관관계가 있고, 음주는 비만과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 금연자의 경우는 비만과 양(+)의 상관관계를 보였는데, 이는 금연에 대한 보상심리로 음식을 더 섭취하거나 음주량을 늘린 것으로 보인다.

두 번째 모형은 흡연과 비만의 상호작용을 더 심도깊게 분석하기 위해 흡연과 체중의 상관관계를 분석하였다. 같은 데이터로 패널로짓 모형을 사용하여 금연자와 흡연자가 비흡연자보다 체중이 증가할 확률이 높은지 추정하였는데, 추정결과 현재 흡연자는 체중 증가 확률이 낮은 반면 금연자는 체중 증가 확률이 높은 것으로 나타났다. 즉, 금연은 체중을 증가시키고 비만도를 높이는 반면, 흡연은 체중을 감소시키고 비만도를 낮춘다는 것을 시사한다. 특히 남성, 아동, 도시지역 거주자, 고소득층 및 의료급여 수급권자, 운동을 하지 않는 사람들의 체중 증가 확률이 높은 것으로 나타났다.

세 번째로는 2005년 담배가격 인상이 흡연율을 감소시켜 체중 및 비만도를 증가시켰는지 분석하기 위해 이중차분모형(Difference-In-Difference, DID) 모형을 추정하였다. 여기서 treatment group은 담배가격 인상의 영향을 받은 흡연자 그룹이고, control group은 담배가격 인상의 영향을 받지 않은 비흡연자 그룹이다. 담



B5변형/ 149면
2015. 12.

배가격 인상 이전 기간은 2002~2004년이고 담배가격 인상 이후 기간은 2005~2008년 단기효과와 2005~2013년 장기효과를 구분하여 추정하였다. 분석결과, 2005년 담배가격 인상은 (흡연을 감소시켜) 비만도와 체중을 모두 증가시켰다. 이러한 비만도(체중) 증가효과는 단기보다 장기에 더 크게 나타났는데, 이는 건강위해행동 간 상호작용의 효과가 장기적으로 더 증폭될 수 있음을 시사한다. 네 번째로는 금연이 비만에 미치는 영향을 추정하였는데, 금연 이후 BMI와 체중이 증가하는 것으로 나타나 앞의 세 모형과 일관성 있는 결과를 발견하였다.

다섯 번째 모형은 2005년 담배가격 인상이 음주량에 미치는 효과를 분석하였다. 세 번째 모형과 마찬가지로 DID 모형을 사용하였는데 여기서 treatment group은 흡연자 그룹이고 control group은 비흡연자 그룹이다. 분석결과 담배가격 인상으로 인한 흡연량 감소는 음주량을 증가시킴을 발견하였다. 이는 흡연과 음주가 대체재 관계에 있음을 추론할 수 있다. 세 번째 모형과 마찬가지로 담배가격 인상이 음주량에 미치는 효과 역시 단기보다는 장기에서 더 크게 나타났다.

제Ⅴ장에서는 결론 및 정책적 시사점을 정리하였다. 연구결과를 요약하면 건강위해행동은 의료비 지출을 증가시키고, 건강위해행동 상호간에 서로 영향을 주고 있다. 흡연과 비만이 의료비 지출을 증가시키는 효과는 단기와 장기 모두 일관성 있게 나타나고 있다. 반면 음주는 단기적으로 의료비 지출을 증가시키는 효과를 발견할 수 없었으나 장기적으로 미미하게나마 의료비 지출을 증가시켰다. 이는 건강위해행동이 건강 수준을 악화시키고 의료비 지출에 영향을 미치는 데 상당한 시간이 소요됨을 의미한다. 후속 연구로 장기적인 패널데이터 축적이 이루어지고 건강위해행동이 개인의 생애의료비에 미치는 영향을 분석해야 보다 정확한 인과관계를 논의할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구의 결과에 의하면 흡연, 음주, 비만과 같은 건강위해행동을 지양하고 건강생활습관을 실천하면 국민의 건강수준을 제고하고, 궁극적으로 의료비 지출을 절감할 수 있다. 따라서 건강보험 지출 효율화 방안으로 건강생활습관 제고는 매우 중요한 예방정책이라고 할 수 있다. 건강생활습관을 제고하기 위해 다양한 정책적 개입이 이루어지고 있는데 대표적인 것이 가격정책이다. 담배와 술에 대한 가격정책은 전 세계적으로 시행되고 있고 효과성도 높은 것으로 나타났다. 반면 우리 연구에서 상당히 일관성 있게 의료비 지출을 높이는 것으로 보이는 비만의 경우, 건강한 식습관 제고, 운동의 습관화 같은 홍보 및 교육 이외에 정책적 개입이 크게 이루어지지 않았다. 따라서 건강보험 재정절감에 가장 비용효과적인 방법이라고 할 수 있는 건강생활습관 제고를 위해 보다 장기적인 시계에서 건강 자본을 축적할 수 있도록 실질적이고 적극적인 정책이 요구되는 시점이다.

또한 그동안 선행연구에서 많이 다루어지지 않았던 건강위해행동의 상호관계에 대한 결과를 눈여겨 볼 필요가 있다. 우리의 분석에 따르면 흡연율과 흡연량 감소는 음주량을 늘리고 비만을 증가시킨다. 이는 흡연율 저감을 위한 가격정책이 의도치 않는 음주량과 비만도에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 그러므로 담뱃세 인상과 같은 가격정책은 흡연율을 줄이지만 의료비 지출 감소에는 효과적이지 않을 수 있다. 따라서

국민건강 증진과 의료비 지출 감소를 위해서는 각각의 건강위해행위에 대해 가격정책의 맥락을 동일하게 할 필요가 있다. 즉, 담뱃세 인상과 함께 주세 인상도 병행하는 것이 보다 효과적일 수 있음을 시사한다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 15-14 『건강위해행동이 보건의료 재정에 미치는 영향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 16-04

요 약

■ 미국은 2016년 4월 6일 오바마 대통령의 '법인세제 개편방향(The president's framework for business tax reform)'을 발표하였으며, 법인세법 개정의 필요성과 개정방향에 대한 내용을 담고 있음
- 이는 2012년 발표한 법인세법 개정방향의 내용을 수정한 것이며, 2017년 예산안에서 제안된 내용도 다수 포함됨
- 주요 개정방향은 낮은세율, 넓은세원 체계 구축, 기술혁신 · 제조업 지원 강화, 해외소득 과세 강화, 소규모사업자의 조세감면 확대 및 단순화함

■ 미국은 2016년 4월 4일 외국기업과 합병을 통해 미국 본사를 해외로 이전하는 인버전 거래를 방지하기 위한 추가적 규정을 발표함
- 미국 제약회사인 화이자가 조세회피 목적으로 아일랜드 기업인 앨러간과 역합병을 통해 본사를 아일랜드로 이전한다고 보아 이를 제지하고, 향후 발생할 수 있는 인버전 거래를 제한하고자 관련 규정을 발표함
- 제안규정에서는 다국적기업의 연결그룹 간 부채거래 시 이를 주식거래로 간주하여 이자비용 공제를 제한하도록 함
- 임시규정에서는 해외기업이 여러 개의 미국 기업을 인수하여(multiple acquisition) 지분을 분산함으로써 인버전 거래 여부를 판단하는 지분율 기준 적용을 회피하는 문제를 방지하고자 관련 규정을 발표함

■ 스위스는 국가별 보고서를 2016사업연도부터 시행할 계획이었으나 입법절차의 복잡성과 제출대상요건의 재검토로 인해 2018사업연도부터 적용하는 것으로 연기함
- 스위스는 지난 1월 27일에 국가별 보고서의 자동교환과 다자간협약을 서명하고, 2017년부터 국가별 보고서를 과세당국에 제출하게 될 것이라 밝힌 바 있음
- 그러나 법안의 제정을 위한 절차 및 국민투표 시행에 소요되는 시간을 고려한다면, 제정된 법에 따라 2017년 말에 국가별 보고서를 제출하기 어려울 것이라는 우려를 나타냄
- 또한 제출대상 기준인 9억스위스프랑은 Action13에서 권고한 기준인 7.5억유로를 2015년 1월 1일 기준의 환율로 적용한 점이 지적됨

■ 덴마크 정부는 자회사가 분배하는 배당소득에 대한 경영참여소득면제(The participation exemption)와 그 외 배당세제에 관한 개정안을 의회에 제출함
- 정부는 세무정보를 자동으로 교환하는 관할국의 자회사에 대해서도 경영참여소득면제를 적용할 수 있도록 적용범위를 확대하는 개정안을 제출함
- 경영참여소득면제의 대상이 아닌 국외회

사나 덴마크 법인이 개인 주주들에게 지급하는 배당에 대해서는 현행 27%에서 22%로 경감된 세율을 적용할 예정임
- 투자펀드, 단위형 신탁(unit trusts) 등의 국외 투자자가 배당에 대한 원천징수세를 회피하는 것을 방지하는 규정을 마련함

■ 호주 과세관청은 2016년 4월 7일 자동정보교환에 따른 지침을 공개함
- 지침의 목적은 2017년 7월 1일부터 정보교환이 이루어지는 공통보고기준과 현행 해외금융계좌신고법과의 상호관계에 따른 절차 등에 대해 설명하기 위함임
- 주요 내용으로는 공통보고기준에 따른 식별계좌의 확대, 보고시기 등을 다루고 있음

■ 호주 재무부는 2016년 4월 6일 이월결손금 공제에 대한 완화된 접근방법을 담고 있는 개정안을 공개함
- 개정안에서는 기존 동일사업기준을 보충하는 완화된 유사사업기준을 도입함
- 이 개정안은 2016년 4월 22일까지 의견수렴절차를 거쳐 2015~2016년 기간부터 발생하는 손실에 적용됨

■ 싱가포르 재무장관은 2016년 4월 6일 의회 연설을 통해 예산안을 공개함
- 예산안은 정부는 협력을 바탕으로 기업가와 배려의 정신을 가지고 싱가포르 건국 100주년으로의 도약을 위한 출발점으로 강조하고 있음
- 예산안에서는 세법과 관련하여 개인에 대한 세제혜택의 한도 설정, 법인세 환급액 비율의 인상, 각종 세제혜택을 산업지원 등의 정책과 부합하도록 연장, 확대, 신설함

■ OECD는 2016년 3월 24일 BEPS프로젝트 Action6의 후속 절차 중 하나인 비집합투자기구(non-collective investment vehicle)에 대한 조약혜택 부여와 관련하여 협의문서(consultation document)를 발표함
- 본 협의문서는 비집합투자기구에 대한 조약혜택 부여와 관련하여 검토하여야 할 사항에 대한 구체적인 질문을 크게 다섯 가지 영역으로 구분하여 제시함
- 본 사안에 대한 의견제시 기간은 2016년 4월 22일까지이며, 제시된 의견은 2016년 5월 예정된 특별위원회(Working Party I) 회의에서 논의될 계획임

■ OECD는 2016년 3월 22일 BEPS프로젝트 Action13에 따른 국가별 보고서의 신속하고 일관된 교환을 촉진하기 위하여 표준 전자양식(XML Schema)과 사용설명서를 발표함
- XML Schema는 전자문서의 작성과 전달을 위해 널리 쓰이는 전자매개체이며 사용설명서는 XML Schema를 활용한 국가별 보고서 작성에 대한 세부사항을 안내함

■ 유럽연합 집행위원회는 2016년 4월 7일 EU 차원의 부가세 단일시장 확립을 위한 부가세 실행계획(VAT Action Plan)을 발표함
- EC의 부가세 실행계획은 크게 (1) 최근 현안에 대한 정책계획, (2) 부가세 조세격차

(VAT gap) 해소를 위한 긴급 조치, (3) 부가세 조세격차 해소를 위한 중기 계획, (4) 부가세 세율 정책의 현대화로 구성됨

- 부가세 실행계획에 대한 구체적인 사항은 2016년과 2017년 사이에 각 항목별로 제시될 계획임

1. 미국-오바마 대통령의 '법인세제 개편 방향' 발표

■ 2016년 4월 6일 미국 오바마 대통령은 '법인세제 개편방향(The president's framework for business tax reform)'을 발표함

- 이번 발표에서는 미국 법인세제 개정의 필요성과 주요 개정방향에 대한 내용을 담고 있음
- 이는 2012년 발표한 '법인세제 개편방향'의 내용을 수정하여 발표한 것이며, 미국 2017년 예산안에서 제안된 내용도 다수 포함됨

■ 법인세제 주요 개정방향은 조세제도 단순화, 기술개발 및 제조업 강화, 국내 투자 활성화를 위한 국제조세체계 강화, 소규모사업자의 조세부담 경감 및 납세신고 단순화임

〈표 1〉 미국 대통령의 법인세제 주요 개정방향(2012년, 2016년)

개정방향	2012년 개편내용	2016년 개편내용
넓은세원, 낮은세율 체계 구축	• 법인세 최고세율 인하(35% → 28%) • 각종 조세감면제도 정비 * 후입선출법 폐지, 석유 · 가스업종 시추비용 일시상각 폐지, 보험상품 투자이익에 대한 과세제도 개선, 항공기에 대한 가속상각(5년) 폐지 등	• 법인세 최고세율 인하(35% → 28%) • 이자비용 공제제한 • 법인세법상 허점 제거 및 각종 조세지출 축소 * 후입선출법 폐지, 석유 · 가스업종 보조금 폐지, 가속상각비용 공제 제한 등
제조업 및 혁신활동 지원	• 제조업에 대한 지원 확대(실효세율을 25% 수준으로 인하) • 연구개발(Research and Experiment) 세액공제제도 영구화 및 공제율 확대(14% → 17%) • 클린에너지 투자에 대한 세액공제 확대	• 제조업에 대한 지원 확대(국내 생산활동에 대한 공제를 확대하여 실효세율을 25% 수준으로 인하) • 연구개발(Research and Experiment) 세액공제 제도 영구화 및 공제율 확대(14% → 18%) • 클린에너지 투자에 대한 세액공제 영구화
국내투자 활성화 및 해외소득과세 강화	• 저세율 국가 소재 해외자회사의 해외유보소득에 최저한세(Minimum Tax) 부과 • 기업의 해외진출비용에 대한 공제는 폐지하고 국내복귀 기업의 이전비용에 대한 세액공제(20%) 신설 • 자산 · 소득의 해외이전 유인 축소 예) 해외투자를 위한 차입금 이자 손금산입 제한 (당해 해외투자에 따른 소득발생시점에서 손금산입)	• 저세율 국가 소재 해외자회사의 해외유보소득에 최저한세(세율 19%) 부과 및 현재까지 유보된 소득에 14%의 세율로 일시적 과세 • 다국적기업의 그룹회사 간 부채거래 시 이자비용 공제제한 • 인버전 거래 제한 규정 마련
소기업 조세감면 확대 및 단순화	• 소기업에 대한 투자금 손금산입 범위 확대(50만 → 100만달러) • 현금주의 회계 적용대상 소기업의 범위 확대(총수입 500만달러 → 1,000만달러)	• 소기업에 대한 투자금 손금산입 범위 확대(50만 → 100만달러) • 현금주의 회계 적용대상 소기업의 범위 확대(총수입 1,000만달러 → 2,000만달러) • 초기 창업 투자비용 세액공제 한도액 상향(5천달러 → 2만달러)

출처: 기획재정부, 「미국의 기업과세제도 개편안 내용과 시사점」, 2012.02.24. 인용하여 내용 수정함

가. 법인세법 개정의 필요성

1) 높은 법인세율로 인한 저세율국으로의 소득 이전

■ 미국의 법인세율은 1986년 법인세법의 대대적인 개편 이후 OECD 국가와 G7(미국 제외)의 평균 법인세율보다 낮았으나, 이후 다른 국가의 법인세율 인하로 2016년 현재 법정 법인세 최고세율은 높은 수준임

■ 미국 내 소득을 저세율국으로 이전, 외국기업과 합병을 통해 미국 본사를 해외로 이전, 이자비용 과다공제(earnings stripping), 과도한 이전가격 적용 등의 방법으로 조세회피하는 사례가 증가하고 있음

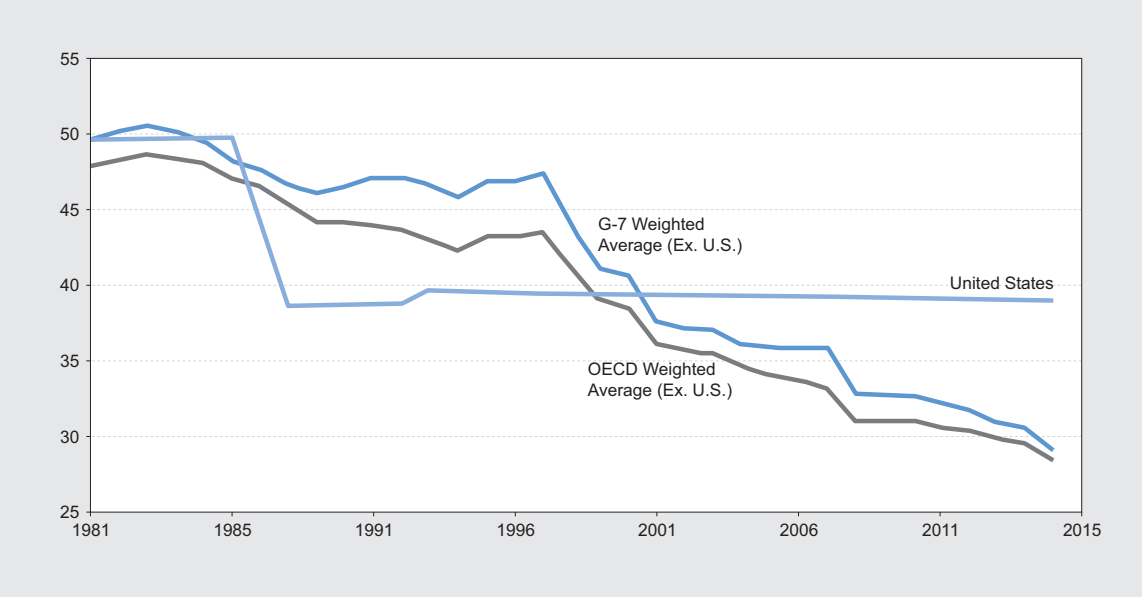
2) 일부 산업에 집중된 조세지원제도로 인한 신규 기술개발 위축

■ 현행 세제지원제도는 특정 산업에 한정되어 있어 기술개발을 지연시키며 결과적으로 높은 경제성장을 가져오지 못하는 원인도 제공함

• 예로, 장기적으로 대체가능한 에너지를 생산해야 함에도 불구하고, 현행 제도에서는 석탄연료, 채광산업에 보조금을 지급하며, 산업간 법인세 유효세율에 큰 차이가 있음

[그림 1] 미국과 OECD국가의 법인세 최고세율 비교(1981년~2015년)

(단위: %)



출처: 미국 재무부, *The president's framework for business tax reform*, 2016, Figure 6.

〈표 2〉 미국의 산업별 법인세 유효세율

(단위: %)

산업	유효 법인세율	산업	유효 법인세율
전기	14.5	보험업	23.1
리스	17.7	금융업(finance)	23.1
운송, 창고업	18.6	정보통신업	24.2
광산	21.6	소매업	27.9
농업, 임업, 어업	22.0	서비스업	29.4
부동산업	22.4	건설업	30.3
제조업	22.4	평균 법인세 유효세율	23.3

출처: 미국 재무부, *The president's framework for business tax reform*, 2016, Table 2.

3) 지분증권보다는 채권을 통한 자금조달 유인을 제공하여 기업위험 증가

■ 현행 법인세제도는 높은 법인세율로 인해 이자비용이 공제되는 채권을 발행하여 자금조달 유인을 제공하며, 이는 결과적으로 기업의 과다부채차입으로 인한 파산위험을 증가시킴

- 부채를 발행하여 자금조달 시, 채권자에게 지급할 이자비용은 손금산입이 되는 반면 주식을 발행하여 자금조달 시 투자자들에게 지급하는 배당금은 소득에서 공제되지 않아 부채로 자금을 조달할 유인을 제공함

4) 기업형태별 다른 세무 처리로 기업설립형태 왜곡

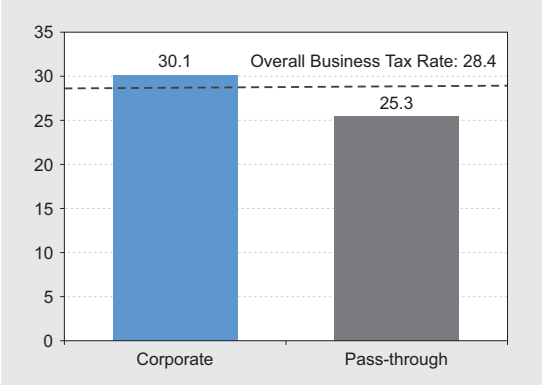
■ 현행 제도에서는 기업의 법적 형태에 따라 법인세제도가 다르게 적용되기 때문에 조세제도상 우대혜택을 받는 도관회사 설립을 선호하며, 그 결과 기업설립형태를 왜곡시켜 경제적 비효율성을 초래함

- 도관회사 설립 시 법인세가 과세되지 않고, 각 조합원의 소득에 따라 소득세를 과세함

- 실제로 2015년 기준 일반기업형태인 C회사의 유효세율은 30.1%인 반면 도관회사의 유효세율은 25.3%인 것으로 나타났으며, 도관회사 소득이 총 기업소득에서 차지하는 비중은 1980년 25%에서 2012년 60%로 증가함[1)]

[그림 2] 일반법인과 도관회사의 유효법인세율 (2015년)

(단위: %)



출처: 미국 재무부, *The president's framework for business tax reform*, 2016, Figure 3.

1) 미국 재무부, *The president's framework for business tax reform*, 2016, Figure 4.

나. 법인세법 개정방향

■ 오바마 대통령의 법인세법 개정방향은 조세제도로 발생하는 산업 간 세부담 차이, 자금조달방법 및 법인설립 형태 왜곡, 다국적기업의 조세회피문제를 해결하기 위한 목적으로 제시되었음

1) 세율인하 및 세원확대, 법인세제도상 허점 및 불필요한 보조금 제거

■ 법인세 최고세율을 35%에서 28%로 인하할 것을 제안하였으며, 세율 인하로 발생하는 세입감소를 충당하기 위한 주요 방안을 제시함

■ 자산의 가속상각 허용금액을 감소시켜 법인세율 인하로 인한 세입감소를 충당시키며, 많은 국가에서도 이 방법을 적용하고 있음

- 자산의 가속상각 허용을 통해 법인세 부담을 감소시켜 투자를 유도하는 방법보다 법인세율 인하로 발생한 여유자금으로 투자하는 것이 더 효율적일 것임

■ 부채자금 조달로 발생한 이자비용의 공제를 일정비율로 제한하여 부채와 지분증권을 통한 자금조달방법의 중립성을 증가시키며, 과다차입(over leverage)할 동기를 감소시킴

■ 법인세제도상 허점 및 조세지출 축소[2] :

- 후입선출법 제거–국제적 기준에 맞춰 후입선출법을 허용하지 않음으로써 과세제도를 단순화시킴
- 석유(oil)·가스·석탄연료(fossil fuel)에 대한 조세지원제도 폐지–석유·가스에 지급하는 보조금을 폐지하며, 석탄연료에 대한 다양한 조세지원제도 폐지
- 동종 상품의 교환을 통해 자본이득에 대한 과세를 회피하는 것을 방지하기 위해 자본이익 성격, 측정방법 개정

2) R&D, 클린에너지, 제조업 지원 강화

■ 기업의 기술개발을 장려하기 위해 R&D 세액공제율을 인상하고, 오래되고 복잡한 R&D 공제제도를 단순화하고자 함

- R&D 공제비용 결정하는 2가지 방법 중 오래된 방법은 폐지하고, 세액의 일정비율을 공제하는 방법을 이용하도록 하며 공제율은 기존 14%에서 18%로 인상함

■ 환경오염 문제를 유발하는 석유·가스·석탄연료 사용을 줄이고 재생에너지로 대체하고자 석탄연료에 대한 보조금제도를 폐지하고, 재생에너지 생산 및 투자에 대한 세액공제를 영구화함

■ 제조업은 미래 경제성장, 일자리 창출에 중요한 역할을 수행하므로 국내 생산 활동에 대한 공제율을 10.7%로 확대하여 법인세 최고 실효세율을 25% 수준으로 인하함

3) 국제조세제도 강화

■ 미국 내 소득의 해외이전을 방지하고 미국 내 투자를 장려하기 위한 목적으로 5가지 방안을 제시함

2) 구체적인 개정내용은 「미국 2017년 예산안」에 기술되어 있음

- 첫째, 향후 발생하는 미국 다국적기업 해외소득에 대해 미국 내 송환 여부에 상관없이 19%의 세율로 과세함
- 둘째, 해외유보소득에 19% 세율로 과세하기 전, 이전에 발생한 해외소득에 14%의 세율로 일회성 과세함
- 셋째, 다국적기업의 연결그룹 간 부채거래 시 이자비용 공제를 제한함
- 넷째, 외국회사와 합병을 통해 미국 본사를 해외로 이전하는 인버전 거래를 제한함
- 다섯째, 국경 간 무형자산 이전관련 규정 강화, 해외자회사 과세소득 범위 확대
- 제안내용 대부분은 2016년, 2017년 예산안에서 제안된 내용임

■ 미국 다국적기업이 해외소득을 본국에 송환하지 않고 해외에 유보하는 소득이 증가하고 있어, 향후 발생하는 해외소득에 19% 세율로 과세함
- 현행 제도에서는 해외소득을 미국으로 송환하지 않는 한 과세되지 않아 부적절하게 과세이연하는 문제를 방지하기 위한 목적임

■ 현재까지 미국에 송환되지 않고 해외에 보유한 소득에 14%의 세율로 일회성 과세함
- 해외소득에 19%의 세율로 과세하기 전 과세되지 않은 해외유보소득에 과세하기 위한 목적이며, 이전에 납부한 세액은 외국납부세액공제를 적용함

■ 다국적기업의 그룹회사 간 부채거래를 통해 이자비용을 지급하는 방법으로 조세부담을 회피하는 문제를 방지하고자 다국적기업의 그룹회사 간 부채거래 시 이자비용의 공제를 제한함
- 미국 자회사의 이자소득과 그룹 전체 이자비용에서 다국적기업이 소유한 미국 자회사 지분율에 해당하는 이자비용의 합계액을 한도로 공제를 허용함

■ 미국 기업이 본사 소재지를 저세율국으로 이전하는 인버전거래를 제한하기 위한 규정을 마련함
- 저세율국으로 모회사 소재지를 이전하였더라도 상당한 경제적 활동을 미국에서 수행하는 경우 미국 기업으로 보아 과세하며, 인버전거래를 판단하기 위한 추가적 규정을 마련함

4) 소규모 사업자 과세제도 단순화 및 세율 인하

■ 소규모 사업자의 투자부담을 줄여 투자를 활성화하기 위해 적격투자비용 한도금액을 현행 50만달러에서 100만달러 한도로 상향함

■ 소규모 사업자의 장부기장에 대한 비용 및 행정부담을 줄이기 위해 현금주의 장부기장이 허용되는 소규모 사업자 대상을 확대함
- 현행 세법에서는 발생주의 회계기장을 요구하나, 현금주의 회계기장을 할 경우 장부기장이 간편하여 소규모사업자의 행정부담 및 비용을 줄여줄 수 있음
- 총매출액(gross receipts)이 1천만달러 이하인 소규모 사업자의 경우 현금주의 회계기장을 허용했으나, 2천만달러 이하인 소규모 사업자로 기준을 상향함

■ 소규모 사업자의 창업 활성화를 위해 초기창업비용에 대한 세액공제한도를 확대함

• 초기창업 투자에 대한 인센티브를 강화하기 위해 현행 5천달러 한도로 세액공제하던 것에서 2만달러 한도로 세액공제함

■ 고용주가 부담하는 종업원 건강보험료의 세액공제를 허용하는 소규모사업자 대상을 확대함

• 현재 종업원 수가 25인 이하인 사업장인 경우 고용주가 부담하는 종업원 건강보험료의 세액공제를 허용하였으나, 종업원 수 50인 이하 사업장으로 개정하여 세액공제 적용대상을 확대함

〈자료 수집 및 정리: 김민경 연구원〉

2. 미국-인버전거래 제한하기 위한 추가 규정 발표[3)]

■ 미국 재무부는 2016년 4월 4일 조세회피 목적으로 외국기업과 합병을 통해 모회사를 외국으로 이전하는 '인버전거래' 제한을 강화하기 위한 추가규정을 발표함

• 2015년 11월 19일 '상당한 영업활동 판단 기준', '지분율 판단 기준'을 개정하였으나, 규제를 강화하여 발생 가능한 인버전 거래를 방지하고자 추가적 규정인 임시규정과 제안규정을 발표함

• 제안규정, 임시규정 모두 2016년 4월 4일부터 적용됨

■ 제안규정에서는 실제 영업활동에 필요한 자금을 지원하기 위해 부채거래를 한 경우를 제외하고는 다국적기업의 그룹회사 간 부채거래를 주식거래로 간주할 것을 제안함

• 해외 모회사의 이자수익은 저세율국으로 이전하고, 미국 자회사가 지급한 이자비용은 소득에서 공제하는 방법으로 조세회피하는 문제를 방지하고자 제안됨

• 세법상 주식거래로 간주 시 이자비용 공제를 받지 못하고 배당금 지급으로 간주됨

• 제안규정은 대규모 다국적기업의 그룹회사 간 부채거래에만 적용되며, 대규모 기업은 상장 여부, 총자산, 총수익 기준으로 판단함

– 거래 당사자 중 1기업이 상장기업이거나, 그룹회사 전체의 총자산이 1억달러를 초과하거나, 연간 총수익이 5천만달러를 초과하는 경우 대규모 다국적기업으로 봄

■ 임시규정에서는 외국기업의 미국기업 인수 시, 인수 이전 3년 동안 다른 미국법인을 주식교환으로 취득한 경우 이전에 미국법인이 취득한 외국법인의 지분은 인버전거래 여부를 판단하는 지분율 계산 시 제외함

• 미국 기업을 여러 개 인수하는 연쇄합병거래(multiple domestic acquisition)를 통해 지분을 분산하여 인버전거래 여부를 판단하는 지분율 규정의 적용을 회피하는 것을 방지하고자 함[4)]

〈자료 수집 및 정리: 김민경 연구원〉

3) 미국 재무부(https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0404.aspx)

4) IRC 7874규정에 따르면 외국기업이 미국기업과 합병 후 모회사가 되고, 기존 미국 기업의 주주가 새로운 모법인의 지분을 80% 이상 보유한 경우 미국기업으로 간주하여 과세함. 외국기업이 미국 기업을 여러 개 취득하여 지분을 분산하는 방법으로 인버전거래 여부를 판단하는 지분율 기준을 회피하는 문제가 발생할 수 있음

3. 스위스-국가별 보고서의 시행을 연기함

■ 스위스는 지난 1월 27일에 국가별 보고서의 자동교환과 다자간협약에 서명하고, 2016사업연도에 대한 국가별 보고서를 제출하여 2018년부터 자동교환할 것이라고 발표하였음
- 직전 사업연도 매출총액이 9억스위스프랑 이상인 다국적기업은 국가별 보고서를 스위스에 제출하여야 함
- 정부는 국가별 보고서의 시행을 위해 2016년 상반기에 국가별 보고서와 관련한 법안을 제정하고, 선택적 국민투표와 의회의 승인절차를 진행할 계획임

■ 그러나, 4월 13일에 국가별 보고서의 시행과 관련하여 입법절차의 복잡성과 제출대상요건의 재검토로 인해 2018년 1월 1일 이후 사업연도부터 적용할 것이라고 발표함[5)]
- 법안 제정을 위한 절차 및 국민투표의 시행에 소요되는 시간을 고려한다면, 제정된 법에 따라 2017년 말에 국가별 보고서를 제출하기 어려울 것이라는 우려를 나타냄
- 또한, 현행 제출대상 기준인 9억스위스프랑은 Action13에서 권고한 기준인 7.5억유로를 2015년 1월 1일 기준의 환율로 적용한 점이 지적됨
  - 즉, 당초 취지와 달리 제출시점의 환율을 적용할 경우에는 제출대상에 해당되지 아니하나 과거 기준환율의 적용으로 인해 제출대상이 되는 문제점이 발생할 수 있음
- 정부는 의회에 최종 법안을 제출 이전에 국가별 보고서의 이해관계자들과 함께 7월 13일까지 법안에 대해 논의할 예정이며, 2020년 상반기부터는 자동교환이 이루어질 수 있을 것이라고 보았음
  - 즉, 그룹의 회계연도말의 12개월 이내에 국가별 보고서를 제출하므로 2018년 12월 31일에 종료하는 회계연도의 경우에는 2019년 12월 31일까지 제출하고 정보교환은 그 이후에 이루어질 수 있음

〈자료 수집 및 정리: 오유나 회계사〉

4. 덴마크-배당세제의 개정

■ 덴마크 정부는 자회사가 분배하는 배당소득에 대한 경영참여소득면제(The participation exemption)와 그 외 배당세제에 관한 개정안을 의회에 제출함[6)]
- 이번 개정안은 덴마크의 배당과세체계가 EU의 '설립의 자유원칙'을 위배하였다는 유럽사법재판소의 판결에 따른 후속조치[7)]로, 지난 2월 23일에 의회에 제출한 초안에서 몇 가지가 수정되었음
- 경영참여소득면제의 적용범위와 원천징수의 경감세율을 적용하는 대상기준을 확대하고 이와 더불어 배당을 통한 조세회피를 방지하는 규정을 마련함

5) http://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/pricing-knowledge-network/assets/pwc-Switzerland-cbcr-draft-law.pdf
6) Tax analysts, 2016.04.04, p. 35.
7) 「주요국의 조세동향 15-10」의 덴마크 참조

■ 정부는 세무정보를 자동으로 교환하는 관할국의 자회사에 대해서도 경영참여소득면제를 적용할 수 있도록 적용범위를 확대하는 개정안을 제출함

• 덴마크에 소재하는 지주회사가 최소 10% 이상의 지분을 보유하는 자회사로부터 분여받는 배당과 지분투자를 통한 자본이득에 대하여 과세를 면제하는 경영참여면제를 시행하고 있음

• 현재 경영참여소득면제를 적용하는 자회사의 범위는 유럽연합이나 덴마크와 조세조약을 체결한 관할국에 소재하는 자회사로 한정하고 있음

• 이번 개정은 기존의 통상적인 조세조약요건에 조세정보교환요건을 추가적으로 도입하여 경영참여소득면제의 적용범위를 확대함

– 덴마크는 전통적 조세피난처와 잠재적 조세피난처를 포함한 45개국과 조세정보교환협정을 체결함

– 조세정보교환협정을 체결하지 아니한 관할국[8]에 소재하는 자회사가 분여한 배당은 경영참여소득면제가 적용되지 아니하며 일반 법인세율(22%)로 과세함

■ 경영참여소득면제의 대상이 아닌 국외회사나 덴마크 법인이 개인 주주들에게 지급하는 배당에 대해서는 현행 27%에서 22%로 경감된 세율을 적용할 예정임

• 경영참여소득면제는 국외회사가 배당의 수익적 소유자에 해당되지 않는다면 적용되지 아니하나, 경감세율은 수익적 소유자의 해당 여부와 관련없이 적용됨

• 경감된 세율은 비(非)-EU의 주주에게 7월 1일을 기준으로 적용되며, EU의 법인들에 대해서는 2007년으로 소급하여 적용되고 이미 납부한 원천징수세에 대해서는 환급대상이 될 것임

■ 투자펀드, 단위형 신탁(unit trusts) 등의 국외 투자자가 배당에 대한 원천징수세를 회피하는 것을 방지하는 규정을 마련함

• 국외 투자자는 덴마크의 원천징수세를 회피하기 위해 현금상환을 청구하는 경우 배당으로 간주하는 규정을 마련함

– 현행 투자펀드, 단위형 신탁 등은 원천징수세율 15%를 적용받는 과세대상임

– 배당에 갈음하여 모든 투자자들이 보유하는 지분율에 비례하는 청구권으로 현금을 분여받는 경우 등은 과세 목적에서 배당으로 간주될 것임

• 배당간주규정은 투자펀드, 단위형 신탁 등이 일반에 공개되지 않거나 상환청구를 명시적으로 규정하는 경우에 적용됨

• 개정안은 5월 또는 6월 국회에서 통과될 것으로 예상되며 조세회피방지규정은 2월 23일부터 소급하여 효력이 발생할 것이라고 밝힘

〈자료 수집 및 정리: 오유나 회계사〉

8) 보츠와나, 코스타리카, 과테말라, 아랍에미리트 연합국, 우루과이와 바누아투 등이 이에 해당됨

5. 호주-FATCA와 CRS 관련 금융계좌 정보교환에 대한 지침 공개[9)]

■ 호주 과세관청은 2016년 4월 7일 자동정보교환(Automatic Exchange of Information: AEOI)에 따른 지침을 공개함
- 지침의 목적은 2017년 7월 1일부터 정보교환이 이루어지는 공통보고기준(Common Reporting Standard: CRS)과 현행 해외금융계좌신고법(Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA)과의 상호관계에 따른 절차 등에 대해 설명하기 위함임
- 주요 내용으로는 CRS에 따른 식별 계좌의 확대, 보고시기 등을 다루고 있음

■ CRS의 정보교환 시행은 금융기관에 현행 FATCA 이상의 이행의무를 부여하게 되며, FATCA에 따라 미국 보고계좌로 보고되면 CRS에 따른 보고가 요구되지 않음
- CRS의 포괄적 접근방법은 금융계좌 식별의 예외를 두지 않고 있어 FATCA 교환대상배제 금융계좌의 최소기준금액에 영향을 미치게 되어 이에 대한 재검토가 요구됨
  - 포괄적 접근방법은 정보교환체결국에 해당하지 않더라도 거주지 관할국을 식별하는 것으로, 호주는 정보교환협정국이 증가할 것으로 예상하여 이러한 방법을 채택함
- 예를 들어, 2만 5천호주달러 미만의 개인금융계좌는 FATCA의 검토대상이 되지 않았으나 CRS 시행 시 이에 대한 검토가 이루어져야 함
  - 법인계좌도 동일하게 보다 낮은 수준인 CRS기준(25만호주달러)으로 적용하여야 함
- FATCA는 관련 기업계좌의 검토를 6개월 내에 수행하도록 되어 있으므로, 미국 보고계좌는 검토가 이루어진 연도 이후의 7월 31일(CRS보고)에 별도의 보고가 요구되지 않음

〈자료 수집 및 정리: 정훈 회계사〉

6. 호주-완화된 이월결손금 공제규정 개정안 공개[10)]

■ 호주 재무부는 2016년 4월 6일 이월결손금 공제에 대한 완화된 접근방법을 담고 있는 개정안을 공개함
- 개정안에서는 기존 동일사업기준(the same business test: SBT)을 보충하는 완화된 유사사업기준(the similar business test)을 도입함
  - 현행 규정에서는 소유의 연속성 기준(the continuity of ownership test)과 동일사업기준 중 하나를 충족하는 경우에만 공제할 수 있음
- 이 개정안은 2016년 4월 22일까지 의견수렴절차를 거쳐 2015~2016년 기간부터 발생하는 손실에 적용됨

■ 현행 SBT기준에서 매우 제한적인 요소를 제거하고, 기업의 사업내용 등이 변경되더라도 충족할 수 있는 새로운 기준인 유사사업기준을 추가함

9) Australian Taxation Office(https://www.ato.gov.au/General/International-tax-agreements/In-detail/International-arrangements/Automatic-exchange-of-information---guidance-material/?page=1#1_4_Implementation_timelines).
10) Australian Government The Treasury(http://www.treasury.gov.au/Policy-Topics/Taxation/NISA/Access-to-company-losses).

• 현행 SBT기준에서 새로운 거래 또는 사업활동이 없을 것이라는 조건을 삭제함
  – 이러한 SBT기준은 변화하는 환경에 비해 너무 제한적이어서 성장하는 사업에 적용되지 않는 경우가 많음
• 이에 더하여 대부분 '유사사업기준'을 신설하면서, 이의 기준으로 질적인 요소를 제시함
  – 수익창출에 유사한 유 · 무형의 자산을 사용하는 정도, 유사한 원천으로부터 수익을 창출하는 정도, 기업의 변경이 유사한 환경에 처한 기업들에서 합리적으로 기대한 정도의 것인지 여부 등의 요소를 포함함

〈자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사〉

7. 싱가포르-2016 예산안 공개[11) 12)]

■ 싱가포르 재무장관은 2016년 4월 6일 의회 연설[13)]을 통해 예산안을 공개함
• 예산안은 정부는 협력을 바탕으로 기업가와 배려의 정신을 가지고 SG100[14)]으로 도약을 위한 출발점으로 강조되고 있음
• 예산안에서는 세법과 관련하여 개인에 대한 세제혜택의 한도 설정, 법인세환급액 비율의 인상, 각종 세제혜택을 산업지원 등의 정책과 부합하도록 연장 · 확대 · 신설함

■ 개인소득세와 관련하여 세제혜택의 한도를 설정하고 외국인 근로자들에 대한 모국 방문비용 보조액에 대한 경감세율 혜택을 폐지함
• 개인소득세의 누진성을 확보하기 위해 연간 세제혜택의 한도를 8만싱가포르달러로 설정함
• 외국인 근로자의 모국방문비용 보조금에 대한 20%의 경감세율 과세혜택을 폐지함
• 이러한 한도 설정과 경감세율 혜택 폐지는 2018년 과세기간부터 적용될 예정임

■ 법인세와 관련하여 법인세환급액 비율의 인상, 각종 세제혜택을 정책에 부합하도록 축소 연장 · 확대 · 신설함
• 기업(특히, 중소기업) 활동의 활성화를 위해 2016~2017년 양 과세기간에 법인세환급액 한도를 2만싱가포르달러와 법인세납부액의 50% 중 작은 금액으로 인상함
  – 기존 2013~2015년 기간에는 3만싱가포르달러와 법인세납부액의 30% 중 작은 금액이 적용되었음
• 생산 및 혁신 세액공제제도를 2018년까지 연장하되 현금환급비율을 60%에서 40%로 하향조정함
  – 기존 2016년에 일몰예정인 제도로 2018년 이후에는 연장되지 않을 것이라고 밝힘
• 중소기업의 성장을 위한 인수합병을 지원하기 위해 적격인수합병의 금액한도를 2천만싱가포르달러에서 4천만싱가포르달러로 상향조정함

11) Budget 2016(http://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2016/Home.aspx)
12) Inland Revenue Authority of Singapore(https://www.iras.gov.sg/irashome/News-and-Events/Singapore-Budget/Budget-2016---Overview-of-Tax-Changes/)
13) 2016년 3월 24일 예산안을 의회에 제출한 이후 이루어진 연설임
14) 1965년 독립한 싱가포르는 2015년 독립 50주년을 맞이하였으며, 독립 100주년(SG100)을 기치로 향후 50년을 계획하고 있음

– 현재 제도에서 적격인수합병에 해당하면 비용의 25%를 소득공제하고, 인지세 등을 면제하고 있음

• 근로자의 사회자원봉사를 촉진하기 위해 공공특성기관(Institutions of Public Character)에 자발적으로 서비스를 제공하도록 근로자를 파견하는 사업장에 대해 관련 근로자 급여와 부대비용을 250% 공제하는 제도를 도입함

– 공제를 위해서는 공공특성기관과의 합의가 있어야 하며 사업당 연간 25만싱가포르달러의 한도가 제시될 예정임

■ 법인세와 관련하여 금융과 해운 산업의 지원을 위해 기존의 세제혜택을 일몰연장 및 확대함

• 금융 및 자금의 지역특구 활동을 강화하기 위해 금융자금센터제도를 2021년 3월 31일까지 연장하고 금융자금센터로부터 승인된 활동에서 발행하는 적격소득에 대한 경감세율을 8%로 인하하는 등의 지원을 확대함

– 금융자금센터제도는 2016년 3월 31일 일몰될 예정이었으며, 기존 경감세율은 10%였음

• 싱가포르를 세계해운센터로 발전시키기 위해 승객 운송 등에서 발생한 소득과 같이 열거된 소득에 비과세하는 해운산업 세제혜택의 범위를 확대함

– 해외 에너지, 광물의 탐사 · 개발 및 이와 관련된 보조활동에서 발생하는 소득 등이 포함됨

〈자료 수집 및 정리: 정훈 회계사〉

8. OECD-BEPS프로젝트 Action6의 비집합투자기구에 대한 조약혜택 부여 관련 협의문서 발표[15]

■ OECD는 2016년 3월 24일 BEPS프로젝트 Action6[16]의 후속 절차 중 하나인 비집합투자기구(non-collective investment vehicle)에 대한 조약혜택 부여와 관련하여 협의문서(consultation document)[17]를 발표함

• 2015년 10월 발표된 Action6 최종보고서에서는 비집합투자기구에 대한 조약혜택 부여와 관련된 논의를 2016년 상반기 중 마무리하기로 함

■ 본 협의문서는 비집합투자기구에 대한 조약혜택 부여와 관련하여 검토하여야 할 사항에 대한 구체적인 질문을 크게 다섯 가지 영역으로 구분하여 제시함

• 혜택의 제한(limitation on benefit, 'LOB')규정 적용 문제

• 주목적시험(principal purpose test, 'PPT')규정 적용 문제

• 도관 방지(anti-conduit rules)규정 적용 문제

• 특별 과세체계(special tax regime) 문제

• 기타 건의사항

■ LOB규정의 적용 문제와 관련하여서는 아래와 같은 세부항목에 대한 질문을 제시함

• 비집합투자기구가 조약혜택 부여 자격을 갖추기 위해 만족해야 하는 설립지국에서의 규제 요건과

15) http://www.oecd.org/tax/treaties/beps-consultation-treaty-entitlement-non-civ-funds.htm
16) OECD BEPS프로젝트 액션6 최종보고서 「부적절한 상황에서 조약혜택의 부여 방지」.
17) http://www.oecd.org/ctp/treaties/BEPS-consultation-treaty-entitlement-non-CIV-funds.pdf

분산소유(widely-held) 요건에 대한 구체적인 기준

- 비집합투자기구를 투명체(transparent entity)로 보아 투자기구의 투자자를 조약혜택의 적용대상으로 하는 것이 적절한지 여부와 이 경우 발생할 수 있는 실무적 고려사항
- 비집합투자기구의 동등수혜자(equivalent beneficiaries) 비중이 일정 수준(예: 80%) 이상인 경우 파생혜택(derivative benefits)을 적용하여 조약혜택을 부여하는 것이 적절한 것인지 여부와 이 경우 발생하는 문제점
  - 동등수혜자라 함은 투자자가 투자기구를 거치지 않고 직접 투자하여 원천지국과 투자자의 거주지국 간의 조약혜택이 적용되었더라면, 투자기구의 거주지국과 원천지국 간 조약상의 혜택과 최소 동등한 혜택이 부여될 수 있는 인(人)을 일컬음
  - 파생혜택은 투자기구의 동등수혜자 비중이 일정 수준 이상인 경우 투자기구를 조약혜택 부여 대상이 되는 '적격인'으로 보아 조약혜택을 적용하는 규정임
- 비집합투자기구의 활동을 '능동적 사업(active business)'으로 보아 조약혜택을 부여하는 것이 적절한지 여부
- 최근 제시된 업계 대표가 제시한 "Global Streamed Fund"제도의 적절성 여부
  - 본 제도는 원천지국에서 비집합투자기구로 소득이 지급될 때 과세하지 않고 투자기구가 최종 투자자들에게 소득을 배분할 최종 투자자의 거주지국과 원천지국의 조약혜택을 적용하여 투자기구가 세금을 원천징수하여 원천지국에 납부하는 방법임

■ PPT규정 적용 문제와 관련하여서는 PPT규정의 적용이 배제되어 조약혜택이 부여될 수 있는 비집합투자기구의 일반적이고 합법적인 사례에 대해 질의함

- 비집합투자기구는 PPT규정에 따라 조약혜택 부여가 제한될 수 있는바, 조약남용 문제를 일으키지 않는 적법한 사례를 OECD모델조세협약 주석서에 포함시키고자 함

■ 도관 방지규정과 관련하여서는 비집합투자기구가 체결하는 적법한 약정이 도관약정으로 분류되어 PPT규정상 조약혜택 부여가 제한되는 사례들을 요청함

■ 본 사안에 대한 의견제시 기간은 2016년 4월 22일까지이며, 제시된 의견은 2016년 5월 예정된 특별위원회(Working Party I) 회의에서 논의될 계획임

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

9. OECD-BEPS프로젝트 Action13에 따른 국가별 보고서 교환을 위한 표준 전자양식(XML Schema)을 발표[18)]

■ OECD는 2016년 3월 22일 BEPS프로젝트 Action13에 따른 국가별 보고서의 신속하고 일관된 교환을 촉진하기 위하여 표준 전자양식(XML Schema)과 사용설명서를 발표함

18) http://www.oecd.org/tax/oecd-releases-standardised-electronic-format-for-the-exchange-of-beps-country-by-country-reports.htm

• BEPS프로젝트 액션13은 다국적기업의 국가별 보고서 제출의무와 과세당국 간 국가별 보고서 교환을 모든 BEPS프로젝트 참여국들이 준수하여야 하는 최소기준(minimum standard)으로 규정함

■ XML Schema는 전자문서의 작성과 전달을 위해 널리 쓰이는 전자매개체이며 사용설명서는 XML Schema를 활용한 국가별 보고서 작성에 대한 세부사항을 안내함

• XML Schema는 (1) 발신 및 수신 과세당국과 보고서 유형(최초 보고서 또는 수정 · 보완 보고서 구분)을 포함하는 머리말(header), (2) 신고대상 기업을 비롯하여 보고서에 포함되는 대상 기업 정보, (3) 국가별 보고서 본문 등 크게 세 부분으로 이루어짐

■ OECD는 XML Schema가 과세당국 간 국가별 보고서 교환을 위한 장치임을 명시하였으나 국가별 보고서 제출의무 대상 기업이 소재한 국가에서 XML Schema를 통해 보고서를 제출하도록 의무화할 가능성이 있음

• XML Schema를 통한 국가별 보고서 제출을 의무화하는 경우 관련 기업은 IT시스템 변경 등 실무적 준비가 필요할 수 있으므로 관련 사항에 유의할 필요가 있음

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

10. EU-유럽연합 집행위원회는 EU의 부가세 단일시장 확립을 위한 부가세 실행계획을 발표[19]

■ 유럽연합 집행위원회(European Commission, 'EC')는 2016년 4월 7일 EU 차원의 부가세 단일시장 확립을 위한 부가세 실행계획(VAT Action Plan)[20]을 발표함

• 부가세 단일시장은 재화의 자유로운 이동과 불공정경쟁을 야기하는 장벽을 제거하는 장치로 EU의 고용, 성장, 투자, 경쟁력 강화를 위한 핵심 요소임

• 현재 EU의 부가세체계는 글로벌 디지털경제 등 지속적으로 변화하는 새로운 환경에 대응하지 못하여, 납세자에게 불필요한 납세협력 부담을 지우거나 부가세 탈세의 기회를 제공하는 등의 문제점이 존재함

■ EC가 발표한 부가세 실행계획은 크게 다음의 네 가지 영역으로 구분되어 제시됨

• 최근 현안에 대한 정책계획
• 부가세 조세격차(VAT gap) 해소를 위한 긴급 조치
• 부가세 조세격차 해소를 위한 중기 계획
• 부가세 세율 정책의 현대화

■ 최근 현안에 대한 정책계획은 전자상거래(e-commerce)를 위한 부가세 장벽 제거와 중소기업을 위한 부가세 패키지를 주된 내용으로 함

• 전자상거래와 관련하여서는 부가세 납세협력 편

19) http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/action_plan/index_en.htm
20) http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/action_plan/com_2016_148_en.pdf

의를 위한 간소화제도 도입, 단일 부가세 세무조사, 비EU 회원국으로부터의 수입한 소량 재화에 대한 면세 철폐 등이 제시됨

- 대기업에 비해 상대적으로 높은 부가세 납세협력 비용을 부담하는 중소기업을 위한 간소화 패키지를 도입하기로 함

■ 부가세 조세격차 해소를 위한 긴급 조치로는 EU 회원국 및 비EU 회원국 간의 조세협력 강화와 조세행정 효율화, 조세징수 효과성 제고 등에 대한 계획을 마련하기로 함

■ 부가세 조세격차 해소를 위한 중기 계획으로는 EU 지역 내의 국제거래와 EU 회원국 내의 내수거래에 대한 무차별화를 통한 단일시장 확립 계획이 제시됨

■ 부가세 세율의 현대화와 관련하여서는 현행 EU 부가세 지침(VAT Directive)[21]에 대한 변경안으로 다음의 두 가지 대안을 제시함

- 현행 최소 일반 세율인 15%와 경감세율 대상 목록을 유지하되, 정기적으로 경감세율 대상 목록을 검토 및 수정
- 유해조세경쟁을 방지하는 범위 내에서 각 EU 회원국의 부가세 세율 결정권한을 강화함

■ 상기의 부가세 실행계획에 대한 구체적인 사항은 2016년과 2017년 사이에 각 항목별로 제시될 계획임

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

21) 현행 EU 부가세 지침은 표준 부가세율을 15% 이상으로 하고, 경감세율을 적용할 수 있는 대상 재화와 용역을 나열하고 있음

주요국의 재정동향

EU

■ EU 정상회의 개최, 브렉시트, 난민 문제 등 논의(2016.2.18~19.)[1]

• (브렉시트) EU 정상들은 영국의 EU 탈퇴와 관련하여 영국의 EU 내 특별한 지위(special status)를 인정하기로 합의

– EU와 영국은 지난 12월 정상회의에서 4개 분야에 관한 상호 이익적인 해결책을 모색하기로 합의한 바 있으며, 이번 2월 합의안은 법적 구속력이 있고 비가역적인 결정임을 선언

– (경제 지배구조) 영국은 유로화를 채택하지 않으며 경제통화동맹에 참여하는 국가와 그렇지 않은 국가 사이의 상호 존중을 보장

– (경쟁력 제고) 경쟁력 제고를 위해 법률을 단순화하고 기업 활동을 저해하는 불필요한 행정(red tape)을 줄이기 위해 노력하고 적극적인 무역정책을 추구

– (주권보호 강화) 영국의 특별한 상황을 고려하여 EU의 정치적 통합에 영국을 적용하지 않으며 EU 보조성의 원칙[2]을 강화하며 EU 법률의 선택적 적용(opt-out)을 영국에 허용

– (사회적 이익 및 자유통행) 각 회원국은 자국의 사회보장제도와 사회고용정책을 재량적으로 수행할 권리가 있으며, 7년간 긴급중단[3]을 실시할 수 있음

※ 6월 영국에서 EU의 영국 탈퇴 여부를 결정하는 국민투표가 시행될 예정

• (난민) 난민위기 해결을 위한 결론을 채택

– 쉥겐(Schengen)[4] 지역 내 밀항에 대한 조사 · 감시 · 감독을 수행하겠다는 NATO의 결정을 환영하며 EU, 특히 국경관리청이 NATO와 긴밀히 협력해야 함

– EU-터키 간 행동 계획(EU-Turkey Action Plan)의 진전과 터키로부터의 밀입국의 상당하고 지속적인 감축 필요

※ 터키는 가장 큰 난민 유입 경로 중 하나로, EU는 2015년 11월 터키와 난민 행동 계획에 합의하고 난민 수용을 조건으로 터키에 30억유로를 지원하기로 결정[5]한 바 있으며 2016년 3월 중 터키와 특별 정상회의를 개최할 계획

– 서부 발칸반도 지역을 포함한 시리아 난민에 대한 인도주의적 지원

– 역외 경계 관리 및 쉥겐지역 내 쉥겐국경법의 완전한 적용

– 난민접수처(hotspot)의 난민 식별 · 등록, 분산 배치, 시설 수용 등 기능 강화

〈자료 수집 및 정리: 장준희 연구원〉

1) 출처: 유럽 이사회, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19, 2016.2.19.
2) EU는 회원국 정부보다 효율적으로 추진할 수 있는 분야와 시점에서만 공동정책을 시행해야 한다는 원칙
출처: 외교통상부 · 주벨기에대사관 겸 주유럽연합대사관, EU정책 브리핑, 제 2차 개정증보판, 2010, 30쪽.
3) 이민자의 복지혜택을 이주 후 4년까지 제한하는 제도
4) 쉥겐협정은 체결국 간 국경 심사 없이 자유롭게 왕래할 수 있는 조약이며, 쉥겐지역은 쉥겐협정을 맺은 EU 회원국(영국, 아일랜드, 크로아티아, 키프로스, 불가리아, 루마니아를 제외한 전 EU 회원국) 및 비 EU 회원국(아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인)을 의미
출처: 유럽 집행위, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm, 2016.3.2.
5) 출처: 유럽 이사회, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/, 2015.11.29.

IMF

■ IMF, 주요 20개국(G20) 재무장관 및 중앙은행장 회의에 앞서 글로벌 전망과 정책과제(Global Prospects and Policy Challenges) 보고서 발표(2016.2.24.)[6)]

• (최근 경제 상황) 금융불안(financial turbulence)이 증가하고 자산가격이 하락하는 가운데 세계경제 회복세가 약화되고 있음
  – 선진국 경제는 기준선 전망을 밑도는 수준으로, 수요 부진과 잠재성장력 약화가 경기 회복을 더디게 함
  – 중국을 비롯한 거대 개도국의 경제조정 또한 글로벌 경제에 악영향을 끼침
  – 리스크 기피 현상이 심해지며 글로벌 주식시장 가치가 하락
  – 리스크에 대응하고 글로벌 경제가 성장기조로 들어서기 위해 국가별 및 다자간의 강력한 정책반응이 필요한 상황
• (리스크) 글로벌 경제가 외부충격에 취약한 상황 속에서, 다양한 요인들이 경기 회복을 막는 리스크로 작용함
  – 금융불안과 자산가격 하락이 선진국 금융상황을 악화시키는 상황이 이어지면 경기성장도 약화될 것임
  – 유가 하락은 산유국 경제전망을 악화시켜 세계경제 성장률을 낮추고, 현재의 낮은 물가 상황이 악화될 것임
  – 경제적 충격이 아닌 지정학적 분쟁, 테러, 난민, 전염병 등의 문제 또한 글로벌 경제에 큰 영향을 미칠 수 있음
• (정책과제) 성장을 강화하고 취약성(vulnerabilities)을 관리할 수 있는 광범위한 정책 반응이 필요함
  – (성장 강화) 지속가능한 높은 수준의 성장을 위해선 수요와 공급의 혼합 정책이 필요함
    ☞ 수요 측면에서 인플레이션이 중앙은행의 목표보다 낮은 상황에서 완화적 통화정책이 중요하지만, 통화정책에 대한 과도한 의존을 줄이기 위해서는 종합적 접근이 필요함
    ☞ 공급 측면에서 봤을 때, 선진국과 개도국 모두 잠재성장률을 높이기 위한 구조개혁이 중요함
  – (회복력 강화) 거시경제 취약성 및 금융부문 취약성을 줄이고 회복력 제고를 위해 노력해야 함
    ☞ 원자재 수출국들에는 재정버퍼(fiscal buffer)가 낮은 원자재 가격에 대한 적응을 원활하게 하는 데 도움이 될 것이며, 재정조정 및 새롭고 다양한 성장모델에 대한 계획이 중요한 상황
    ☞ 환율 유연성(Exchange rate flexibility)은 부정적 외부 충격에 대해 완충작용을 할 수 있음
    ☞ 감독 강화 및 거시건전성 프레임워크(macro-prudential framework) 또한 회복력 강화에 필요한 요소

6) 출처: http://www.imf.org/external/np/g20/022616.htm
원문: http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2016/022616.pdf

• 성장을 촉진하고 리스크에 대응하기 위해 강력한 다자간 조치가 필요함
  – 국가간 정책반응의 조직화
    ☞ G20 국가는 현재의 성장 전략을 강력히 수행하여야 하고, 공공투자 확대 및 재정개혁을 위해 이용 가능한 재정여력을 통해 공동 수요촉진 계획을 세워야 함
  – 글로벌 금융안전망 및 금융감독 강화
    ☞ 상품 수출국 및 개도국이 직면한 잠재 리스크 해결을 위해 새로운 금융 메커니즘을 포함한 글로벌 금융안전망 개혁에 대한 논의가 이뤄져야 함
  – 경제 외적 충격 방지
    ☞ 난민 및 전염병 문제는 국가간 공조가 필요함

〈자료 수집 및 정리: 이정인 연구원〉

OECD

■ OECD, 중간 경제 전망(Interim Economic Outlook)[7] 발표(2016.2.18.)[8]

• (경제전망) 2015년 4분기 실적 부진과 최근 글로벌 금융시장 약세 및 변동성을 반영해 경제성장률 전망을 2016년 3.0%, 2017년 3.3%로 지난 11월 전망 대비 각각 0.3%p 하향 조정함
  – 성장 부진은 교역 둔화에 반영되었으며 최근 원자재 가격 하락에도 기여함
    ☞ 세계 교역 규모는 지난 상반기 급감 이후 다소 회복되었으나 여전히 낮은 수준을 기록
    ☞ 원자재 가격 하락으로 원자재 수입국의 소비는 강화되나 원자재 생산 기업 및 원자재 수출 국가의 투자가 제한되고 재정 압력이 높아짐
  – 신흥국을 중심으로 금융시장 불안정 리스크가 상당함
    ☞ 세계 경제성장률 전망과 위안화 환율 관련 불확실성이 최근 세계 주식시장 변동의 요인으로 나타남
    ☞ 일부 신흥국의 경우 환율 충격에 취약(브라질, 러시아, 터키)하고 민간 부문 채무가 급격히 증가(중국)하는 등 금융 환경이 악화됨
• (주요국별 전망) 선진국의 회복세가 완만하게 지속되고 신흥국의 성장은 더디게 이루어질 전망
  – (유로지역) 투자 약세와 높은 실업률이 지속되는 가운데 GDP 성장률이 서서히 회복될 전망
    ☞ 저유가의 긍정적 영향이 기대보다 부진하고 저금리와 유로화 약세가 지속적인 투자 강화로 이어지지 못함
  – (일본) 분기 실적의 변동성이 큰 가운데 민간소비와 수출이 최근 약세를 보이고 있음
  – (미국) 고용 개선이 가계 수요를 강화시키는 가운데 국내 민간부문이 회복 모멘텀을 지속시키고 있음
    ☞ 달러 강세로 인한 수출 부진과 저유가로 인한 에너지 부문 투자 부진 등은 완화되나 노동시장이 완전 고용에 가까워질수록 고용개선으로 인한 내수 증대도 점차 약화될 전망

7) 중간 경제 전망은 정기 경제전망(5~6월, 11월)에 대한 일부 업데이트로 2~3월과 9월에 발표되며 미국, 일본, 유로지역, 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국, 캐나다, 중국, 인도, 브라질에 대한 수정된 GDP 성장률을 제공

8) 출처: OECD, http://www.oecd.org/newsroom/elusive-global-growth-outlook-requires-urgent-policy-response.htm

– (중국) 제조업에서 서비스업으로의 중국 경제 재균형에 따라 성장률이 둔화되고 이는 세계 원자재 가격과 교역에 상당한 영향을 미침

– (기타 신흥국) 일부 국가에서 원자재 가격 약세는 수요의 급격한 조정으로 이어졌으며 긴축적 재정 상황, 자본유출 등도 수요 부진의 요인임

☞ (브라질) 브라질의 경기침체는 정치적 불확실성과 인플레이션 증가에 따라 예상보다 심화될 가능성이 있음

☞ (인도) 홍수로 인한 부정적 영향과 더 많은 구조개혁 이행 요구에도 불구하고 인도의 강건한 성장세는 유지될 전망

• (정책권고) 통화정책, 재정정책, 구조개혁 등 수요 진작을 위해 총체적인 정책 대응 강화가 필요

– (통화정책) 인플레이션이 공식 목표와 가까워지고 있다는 명백한 징후가 나타날 때까지 확장적 통화정책을 유지해야 함

☞ 신흥국의 경우 주어진 인플레이션 상황과 자본시장의 반응을 고려해 금융 지원을 제공해야 함

– (재정정책) 성장을 지원하고 생산성 제고 정책에 우호적 환경을 조성하는 총체적인 재정정책이 요구됨

☞ 중국을 제외한 주요국들이 긴축적 재정정책을 펼치고 있으며, 명목성장률이 저조한 경

〈표 1〉 주요국의 경제성장률[1] 전망

(단위: %)

	2015년	2016년		2017년	
		'16년 2월 전망치	'15년 11월 전망치 대비 차이(+/–)	'16년 2월 전망치	'15년 11월 전망치 대비 차이(+/–)[2]
미국	2.4	2.0	–0.5	2.2	–0.2
유로지역	1.5	1.4	–0.4	1.7	–0.2
독일	1.4	1.3	–0.5	1.7	–0.3
프랑스	1.1	1.2	–0.1	1.5	–0.1
이탈리아	0.6	1.0	–0.4	1.4	0.0
일본	0.4	0.8	–0.2	0.6	0.1
캐나다	1.2	1.4	–0.6	2.2	–0.1
영국	2.2	2.1	–0.3	2.0	–0.3
중국	6.9	6.5	0.0	6.2	0.0
인도[3]	7.4	7.4	0.1	7.3	–0.1
브라질	–3.8	–4.0	–2.8	0.0	–1.8
세계	3.0	3.0	–0.3	3.3	–0.3

주: 1) 전년 대비 GDP 증가율(%, 근로일수 조정)
2) %p의 차이는 2월과 11월 전망의 rounded figure로 인함
3) 매년 4월 회계연도가 시작됨
출처: OECD Interim Economic Outlook

우 재정건전화 계획 달성이 어려워지므로 새로운 전략이 필요

– (구조개혁) 수요 지원 정책만으로는 지속가능한 성장이 어려우므로 구조개혁의 모멘텀 개선이 요구됨

☞ 최근 선진국과 신흥국 모두에서 구조개혁의 모멘텀이 둔화되고 있음

☞ 구조개혁과 결합된 공공 투자는 GDP를 더욱 증가시키고 채무 비율을 감축할 수 있음

☞ 불평등 증가와 관련해 소득 증가 효과가 소득 배분의 차별을 완화하도록 정책을 설계할 필요

– (유럽 관련) 유럽은 성장과 통합을 위해 공동의 조치를 신속하게 추진하고 단일화된 목소리를 내야 함

☞ 중기 성장이 너무 낮아 투자 및 혁신 증대, 생산성과 고용 증대를 위한 재분배가 어렵다는 확신과 함께 저성장, 낮은 인플레이션 등 유로지역의 리스크가 우려됨

☞ 난민, 안보 위협, 긴축 조치에 대한 반발 등 정치적 불확실성이 투자와 성장을 약화시킬 수 있음

■ OECD, 구조개혁에 관한 연례보고서 "Economic Policy Reforms: Going for Growth 2016–Interim Report" 발표(2016.2.26.)[9]

• 수요 부양 정책과 결합된 구조 개혁은 생산성 제고 및 고용 창출, 불평등 개선을 위해 필요함

• (정책개혁의 과제) 정부는 대부분 위기 이전부터 비롯된 구조적 취약성에 대응할 필요가 있음

– (생산성 제고) 기업가 정신을 억압하고 지식 및 기술 확산을 제한하는 장벽을 제거하는 것이 개혁의 우선순위임

– (고용 개선) 포용적 성장을 위해 높은 장기실업률(남부 · 중부 유럽), 노동시장 이탈(미국), 여성 경제활동 참여율 저조(한국, 일본), 비공식 고용(신흥국) 등 노동시장 문제에 대응하는 것이 중요

• (2015년 성과) 2013~2014년의 개혁 속도 둔화가 2015년에도 계속됨

– 개혁 속도는 국가별, 정책 분야별로 차이

☞ 북유럽에 비해 이탈리아, 스페인 등 남유럽의 개혁 속도가 빠르고, 선진국 중 일본과 신흥국 중 중국, 인도, 멕시코에서 구조개혁 권고가 더 많이 이행됨

☞ 여성 경제활동참여 제고 및 교육성과 개선 분야의 개혁이 두드러졌으나 혁신 정책, 공공 부문 효율화, 상품 및 노동시장 규제 분야의 개혁은 다소 부진

– 소득 불평등이 우려되는 국가들이 추진한 대부분의 우선순위 정책들은 소득 불균형 완화에 도움이 되는 경향이 있음

– 성장 지원 정책들이 대규모 경상수지 적자 국가들의 대외 불균형 축소에는 도움이 되지 않는 경향이 있음

• (수요 부진 상황에서의 개혁) 글로벌 경제 약세 전망에 대비해 고용 및 생산성 제고 외에도 단기의 경제활동 지원을 위한 개혁을 우선시 할 필요가 있음

– 공공 인프라 투자 제고, 서비스 분야 진입 규제

9) 출처: OECD, http://www.oecd.org/economy/growth/goingforgrowth.htm

축소, 의료 및 연금 수급 자격 개혁, 지리적·일자리 유동성 촉진을 위한 주택 정책 및 구직 지원 프로그램 개혁 등

– 금융시장 접근이 제한된 가계 및 기업의 신용거래 흐름을 개선하기 위해 금융 부문의 정상화가 필요

– 유로지역의 경우, 동시적인 개혁이 늘어날수록 저인플레이션 지속으로 인한 실질이자율의 잠재적 상승을 완화하는 통화정책 여력이 증가하여 전환 비용을 줄일 수 있음

– 재정 여력이 제한된 국가는 단기 수익이 높거나 비용이 낮은 조치에 중점을 두고, 기타 조치는 고용 및 성장 친화적인 수단을 통해 자금을 조달해야 함

• (GDP 성장과 총가계소득) 1990년대 중반부터 2013년까지 대부분의 OECD 국가에서 실질GDP 증가가 실질 가계소득 증가를 상회함

– 해당 기간, GDP 대비 가계소득 비중[10]이 전체 OECD 국가의 경우 안정적이지만, 오스트리아와 한국은 대폭 하락했으며 슬로바키아와 핀란드는 대폭 상승함

– 노동, 자본, 이전 소득별 GDP 대비 비중을 살펴보면 대부분 국가에서 노동소득분배율과 가계로 유입되는 자본소득 분배율이 하락함

☞ 이는 기업의 이익이 가계로 배분되지 않고 기업에 유보되었음을 의미

– 가계, 기업, 정부 간 소득 배분의 변화와 가계 부분 내의 소득 불평등 증가 사이의 분명한 관계는 나타나지 않음

■ 2015년 4분기 실질GDP 성장률 발표(2016.2.19.)[11]

• OECD 국가의 2015년 4분기 GDP 성장률은 전분기 대비 0.3%p 낮은 0.2%를 기록

– (미국) 2015년 4분기 미국의 GDP 성장률은 전분기 대비 0.3%p 감소한 0.2%

– (EU) 2015년 EU의 분기별 GDP 성장률은 점차 감소하여 4분기에 0.3%를 기록

☞ 2015년 4분기 GDP 성장률이 프랑스(0.2%)와 이탈리아(0.1%)는 전분기 대비 0.1%p 감소했음

☞ 반면 독일의 2015년 4분기 GDP 성장률은 0.3%로 안정세를 보였으며 영국은 0.5%로 0.1%p 증가

– (일본) 2015년 4분기 성장률은 −0.4%로 나타나 2분기의 마이너스 성장률(−0.3%) 이후 3분기(0.3%)에 나타난 반등세를 상쇄함

• OECD 국가의 2015년 4분기 전년 동기 대비 GDP 성장률은 1.8%로 전분기에 비해 0.3%p 감소

– 주요 7개국의 2015년 4분기 전년 동기 대비 GDP 성장률은 영국(1.9%)과 미국(1.8%)이 가장 높았으며 일본(0.7%)이 가장 낮음

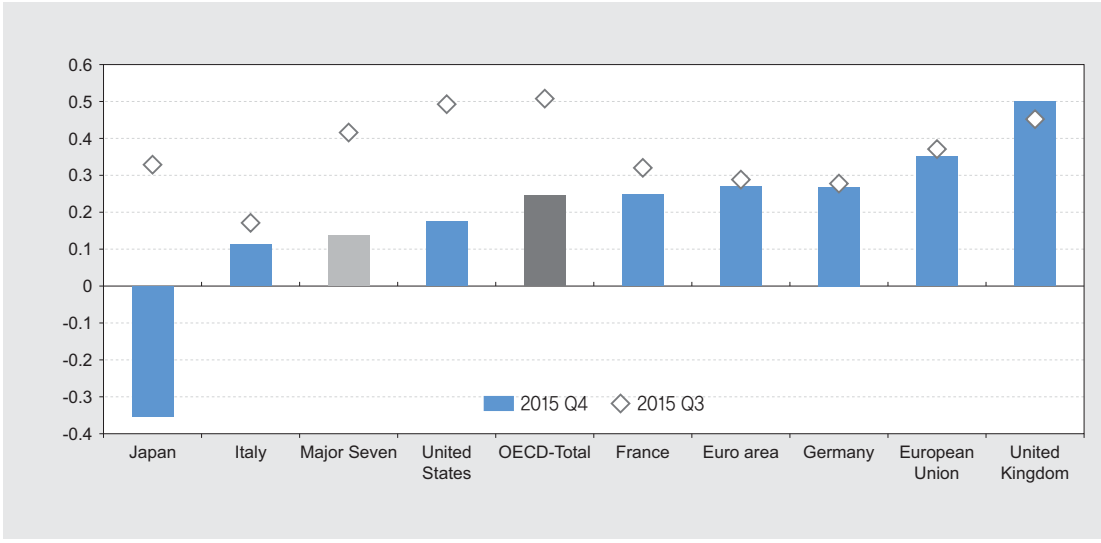
• 2015년 OECD 국가의 연간 경제성장률은 2014년(1.8%) 대비 증가한 2.0%를 기록

10) 명목GDP 대비 명목 가처분가계소득의 비율

11) 출처: OECD, http://www.oecd.org/newsroom/gdp-growth-fourth-quarter-2015-oecd.htm

[그림 1] GDP 성장률

(단위: %)



주: 실질GDP 성장률은 직전 분기 대비 성장률을 의미하며 계절조정을 거침
출처: OECD, Quarterly National Accounts

〈표 2〉 분기별 실질GDP 성장률

(단위: %, 전분기 대비, 계절조정)

	2013	2014				2015			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
OECD-Total	0.6	0.3	0.4	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.2
G20	0.9	0.7	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	..	..
European Union	0.3	0.3	0.2	0.4	0.5	0.6	0.5	0.4	0.3
Euro area	0.2	0.2	0.1	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3
Major Seven	0.6	0.2	0.3	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.1
Canada	1.0	0.1	0.9	0.5	0.8	-0.2	-0.1	0.6	..
France	0.2	-0.2	-0.1	0.3	0.1	0.7	0.0	0.3	0.2
Germany	0.3	0.7	-0.1	0.2	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Italy	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.4	0.3	0.2	0.1
Japan	-0.1	1.2	-2.0	-0.6	0.6	1.0	-0.3	0.3	-0.4
United Kingdom	0.6	0.6	0.8	0.7	0.7	0.4	0.5	0.4	0.5
United States	0.9	-0.2	1.1	1.1	0.5	0.2	1.0	0.5	0.2

출처: OECD, Quarterly National Accounts

〈자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원〉

프랑스

1. 기타

■ 산업 부흥 지원(L'aide à la réindustrialisation) 패키지 2016년 말까지 연장(2016.2.25.)[12]

• 2010년부터 시행된 산업 부흥 지원 패키지[13]는 일자리 창출과 산업 부흥에 경제적 잠재력이 있는 투자 프로젝트를 지원하는 정책으로 시행기간이 1년(2015년→2016년) 연장될 예정이며, 2016년 총 지원규모는 3,000만유로

• 패키지는 우수 산업(Excellence Industrielle) 부문과 성장 및 개발(Croissance et Développement) 부문의 2개 부문으로 나뉨

– 우수 산업 부문: 중견기업(종업원수 5,000명 미만) 대상, 프로젝트 선별기준은 최소 25개 일자리 창출과 투자규모 500만유로 이상, 프로젝트 당 최대 200만유로를 무이자 선급금(5년간 상환가능)으로 지원

– 성장 및 개발 부문: 초소형기업(종업원 수 10명 미만)과 중소기업(종업원 수 250명 미만) 대상, 프로젝트 선별기준은 최소 10개 일자리 창출과 투자규모 200만유로 이상, 프로젝트당 50만유로의 고정액을 무이자 선급금(5년간 상환가능)으로 지원

〈자료 수집 및 정리: 하에스더 연구원〉

독일

1. 기타

■ 독일 연방통계청, 2015년 통합재정수지 발표(2016.2.23.)[14]

• 2015년 독일의 통합재정은 194억유로 규모의 재정흑자를 기록하여 통일독일 이후 최고치 달성

– 일반정부 세입총액은 1조 3,500억유로, 세출은 1조 3,306억유로 규모로 재정흑자 규모는 GDP 대비 0.6% 수준

〈표 3〉 일반정부 재정수지 현황

(단위: 십억유로, GDP 대비 %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
일반정부	−108.9	−25.9	−2.4	−3.1	8.9	19.4
재정수지(%)[1]	−4.2	−1.0	−0.1	−0.1	0.3	0.6
중앙정부	−84.1	−29.4	−16.3	−7.7	8.6	10.3
주 정부	−20.6	−11.5	−7.3	−3.1	−0.6	0.4
지방정부	−8.1	−0.3	2.9	2.3	−2.4	3.9
사회보장기금	3.8	15.3	18.3	5.3	3.4	4.8

주: 1) 마스트리히트 조약 기준
출처: 연방통계청, Press&Service, 2016.2.23.

12) 출처: 재무부, http://www.economie.gouv.fr/vous-orienter/industrie/laide-a-reindustrialisation-prolongee-jusqua-fin-2016
13) 2010년 이후 95개의 프로젝트(1억 6,300만유로)를 지원하였으며, 기계업, 항공우주산업 등 다수 산업에서 752개의 일자리를 창출한 바 있음
14) 출처: 통계청, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/02/PD16_057_813.html

■ 독일 연방통계청, 2015년 4분기 GDP 성장률 발표(2016.2.23.)[15]

• 2015년 4사분기의 GDP 성장률은 전분기 대비 0.3%를 기록하여 완만한 성장세 지속

– 정부 최종소비지출은 1.0%, 가계 최종소비지출 0.2% 증가하였고, 총자본형성에서는 건설투자(2.2%)가 크게 증가하여 국내수요는 긍정적인 양상을 보임

– 반면, 경상수지는 수출 1.7%, 수입 0.6% 감소로 GDP 성장기여(−0.5%p)에 부정적으로 작용

〈표 4〉 GDP 성장률 추이

(단위: %)

	2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
전분기 대비	0.7	−0.1	0.2	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
전년 동기 대비	2.6	1.0	1.2	1.6	1.3	1.6	1.7	2.1

주: 연쇄가격조정, 계절조정 작용
출처: 연방통계청, Press&Service 2016.2.23.

〈자료 수집 및 정리: 엄동욱 연구원〉

영국

1. 기타

■ 통계청(Office for National Statistics), 2015년 4분기 경제성장률 발표(2016.2.25.)[16]

• 2015년 국내총생산(GDP) 성장률은 2.2%로 2014년(2.9%) 대비 0.7%p 하락

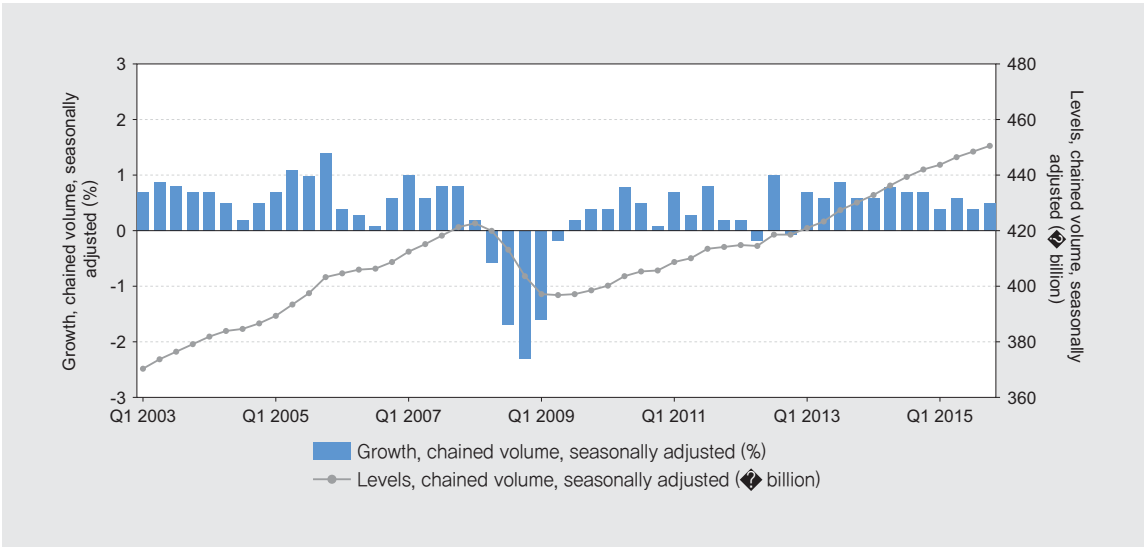
• 2015년 4분기 국내총생산(GDP)은 전분기 대비 0.5%(전년 동기 대비 1.9%) 성장하여, 12분기 연속 성장을 기록

– 2015년 분기별 성장률은 1분기 0.4%, 2분기 0.6%, 3분기 0.4%, 4분기 0.5%

– 제조업(−0.5%)과 건설업(−0.4%)은 마이너스 성장률을 보였으나, GDP의 대부분을 차지하는 서비스 부분은 견조한 성장세(0.7%)를 타나냄

15) 출처: 통계청, https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/02/PE16_056_811.html
16) 원문: http://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/secondestimateofgdp/quarter4octtodec2015
출처: http://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/grossdomesticproductpreliminaryestimate/quarter4octtodec2015/pdf

[그림 2] 영국 분기별 GDP 성장률



출처: 영국통계청 보도자료, 2016.2.25.

〈자료 수집 및 정리: 김선미 연구원〉

미국

1. 예산·결산 등

■ 미 재무부 산하 금융관리국(Bureau of the Fiscal Service), FY2015(2014.10월~2015.9월) 결산보고서[17] 발표(2016.2.25.)[18]

• 재정적자는 세출증가보다 높은 세입 증가에 힘입어 전년 대비 445억달러(약 9%) 감소한 4,389억달러, 순 운영비용은 2,716억달러 감소(34.3%)한 5,197억달러를 기록

– FY2015의 순 운영비용과 현금주의 재정적자는 약 808억달러의 차이를 보임

* 연방공무원 및 재향군인 연금관련 비용(federal employee & veteran benefits liabilities), 기타 특정 부채(certain other liabilities)가 순 운영비용에는 포함되고 재정적자에는 포함되지 않는 등의 차이가 있음

• 2015.9.30 기준 연방정부 소유 자산은 약 3조 2천억달러, 총 부채는 21조 5천억달러

* 학자금 대출채권(1.2조달러)이 총 자산의 37%, 유형자산(PP&E)(8,940억달러)이 28%를 구성

* 부채는 비정부부문 소유채무(debt held by the public)[19] 및 미지급이자를 합한 13조 3천억달러, 연방공무원 및 재향군인 연금 6조 7천억달러, 기타(1조 5천억달러)로 구성

17) FY2015 Financial Report of the United States Government
18) https://www.fiscal.treasury.gov/fsreports/rpt/finrep/fr/15frusg/02242016_FR(Final).pdf
19) "public"은 개인, 기업, 주 및 지방정부, 연방준비은행(FRB), 외국 정부 등 비정부부문(outside the federal government)을 뜻하는 개념

〈표 5〉 순 운영비용과 현금주의 재정적자 비교

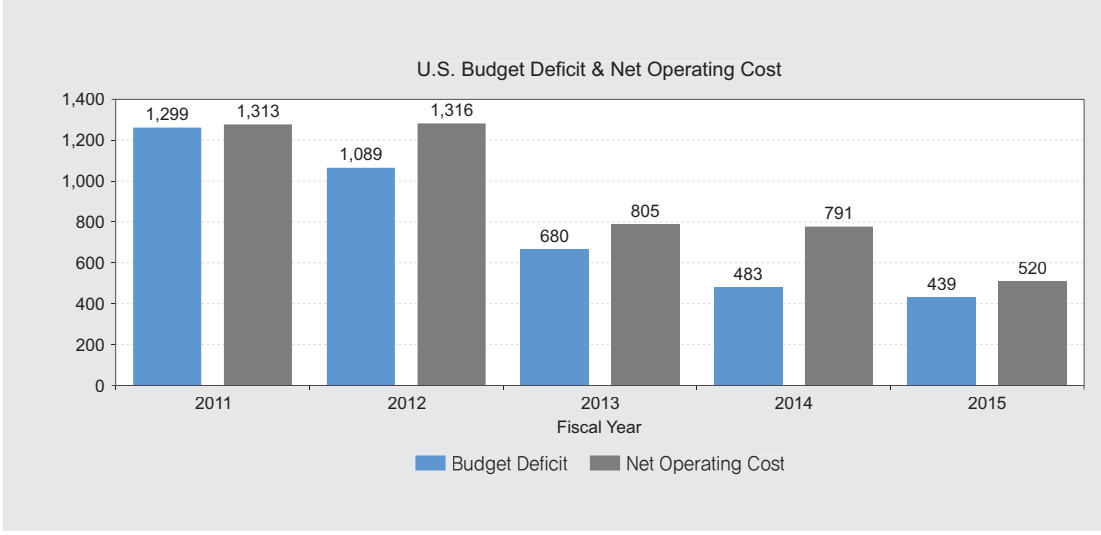
(단위: 십억달러)

구 분	'14	'15	증감
순 운영비용(net operating cost) ①	791.3	519.7	−271.6
Federal employee and Veteran Benefits Payable ②	134.3	46.7	−87.6
Environmental and Disposal Liabilities ③	20.0	42.5	22.5
Property, Plant, and Equipment, Net ④	18.4	(15.6)	−2.8
Yearend Upward/(Downward) Credit Reform Subsidy Reestimates, Net ⑤	22.9	(26.8)	3.9
Other Liabilities ⑥	7.3	38.6	31.3
Other, Net ⑦	105.0	(4.6)	−100.4
SubtotalNet Difference ⑧=②+ … +⑦	307.9	80.8	−227.1
현금주의 재정적자(budget deficit) ①−⑧	483.4	438.9	−44.5

출처: 미 재무부, FY2015 Financial Report of the United States Government, 2015.2.25.

[그림 3] FY2015 미국 재정적자와 순 운영비용 추이

(단위: Billions of Dollars)



출처: 미 재무부, FY2015 Financial Report of the United States Government, 2015.2.25.

2. 기타

■ 미 하원 세출위원장 및 2개 세출소위원장,[20] 관리예산처장(OMB)의 지카(ZIKA) 바이러스 확산방지를 위한 18억달러의 예산배정 요청에 대한 답신전달(2016.2.18)[21]

- (배경) 지난 2월 9일에 관리예산처장(Director Donovan)이 FY2016 긴급세출예산으로 ZIKA 바이러스 퇴치를 위한 예산배정 요청 서한을 전달한 바 있음
  * OMB의 요청자금 규모 배분 계획: (HHS) 14억 8천만달러, (USAID) 3억 3천 5백만달러, (U.S. Department of State) 4천 1백만달러
- 이에 의회는 신속한 ZIKA 퇴치 및 확산방지를 위해 신규 세출입법이 아닌 기존에 편성된 에볼라(ebola) 바이러스에 대응한 예산중 미집행된(unobligated) 자금을 사용할 것을 권고[22]
  * 보건복지부(HHS) 및 질병관리센터(Ceter for Disease Control)의 미집행예산 규모는 각각 14억 4천만달러, 10억 3천만달러 정도로 이외에 국무부 및 국제개발처(USAID) 등의 미집행 자금규모의 사용을 제안하고 있음

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 연구원〉

20) ① 노동 · 보건 · 복지사업 · 교육 소위원회(Subcommittee on Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies Committee on Appropriations), ② 국무부 · 외교 소위원회(subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs committee on Appropriations)
21) http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=394401
22) http://appropriations.house.gov/uploadedfiles/02.18.16_zika_letter.pdf

정책흐름

■ 한-체코 조세조약 개정 협상 타결
■ 「OECD 한국경제보고서」 발표
■ 「복권 및 복권기금법 시행령」 개정안 입법예고

한-체코 조세조약 개정 협상 타결

– 체코 진출 기업의 현지 세부담 완화 기대 –

* 본 자료는 2016년 5월 20일 기획재정부 세제실 국제조세협력과에서 발표한 「한-체코 조세조약 개정 협상 타결」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 기획재정부는 2016.5.16~19일 서울에서 개최된 제3차 한-체코 조세조약 개정협상에서 체코측과 개정 문안에 합의하고 가서명을 하였다.

• 이번 개정은 1995년 한-체코 조세조약 발효 이후 변화된 양국 간 경제관계 등을 반영하기 위해, 지난 2013년부터 협상이 진행되어 3년 만에 타결을 하게 되었다.

* 우리나라의 對체코 수출액: ('95) 132백만달러 ('15) 20억달러

** 우리나라의 對체코 투자액: ('95) 4백만달러 ('15) 11억달러

■ 우리나라는 투자진출국 입장에서 개정 협상을 진행하였으며, 주요 합의 내용은 아래와 같다.

① (배당에 관한 원천지국 제한세율) 원천지국이 배당에 대해 부과하게 되는 세율이 현행 5%(지분 25% 이상 보유 법인간 배당시) 또는 10%에서 5%로 인하

* 체코에서 한국으로 송금되는 배당소득: ('14년) 30억달러 ('15년) 2천만달러

** 한편, 한국에서 체코로 송금되는 배당소득은 없음

② (이자에 관한 원천지국 제한세율) 원천지국이 이자에 대해 부과하게 되는 세율이 현행 10%에서 5%로 인하

* 체코에서 한국으로 송금되는 이자소득: ('14년) 80만달러 ('15년) 60만달러

③ (부동산 주식 원천지국 과세) 자산 중 부동산이 차지하는 비율이 50%를 초과하는 회사의 주식 양도시 부동산 소재지국에서 과세할 수 있도록 규정

* 부동산 양도소득을 주식 양도소득 형식으로 전환하여 부동산 양도소득에 대한 세금을 회피하는 사례를 방지하기 위하여 우리측 제안으로 신설

■ 또한 금번 개정 한-체코 조세조약에는 OECD BEPS(Base Erosion & Profit Shifting) 논의 결과 중 조세조약 관련 최소기준 요건을 우리 조세조약 중 최초로 반영하였다.

① (전문) 조세조약의 목적이 이중과세 및 이중 비과세 방지임을 명확화

② (조약 남용방지) 조약의 혜택 향유가 거래 및 행위의 주요 목적일 경우 조약의 혜택 부인 가능

③ (상호합의) 납세자는 양국 모두에 상호합의 신청 가능

■ 금번 개정을 통하여 체코에 진출한 우리 기업의 현지에서 부담하는 세금이 줄어들고, BEPS 권고사항 중 최소기준이 반영되어 조약 남용 우려가 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

• 이번에 합의된 개정안은 향후 양국의 정식서명 · 국회 비준 등의 절차를 거쳐 발효될 예정이다.

「OECD 한국경제보고서」 발표

* 본 자료는 2016년 5월 16일 기획재정부 경제정책국 경제분석과에서 발표한 「OECD 한국경제보고서」 발표」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

1 OECD는 5.16(월) 프랑스시간 07:00(한국시간 14:00)에 「한국경제보고서(OECD Economic Surveys: Korea 2016)」를 발표하였다.

* OECD는 2년 주기로 회원국의 경제동향 · 정책 등을 종합적으로 분석 · 평가하고, 정책권고 사항을 포함한 국가별 검토보고서를 발표

• 보고서는 ① 거시경제 동향 및 정책, ② 혁신과 구조개혁, ③ 노동시장 개혁으로 구성

2 OECD는 금번 보고서에서 정부의 구조개혁 노력과 양호한 거시경제 여건에 대해 긍정적으로 평가하였다.

• (구조개혁) G20 회의에서 발표한 「경제혁신 3개년 계획」은 잠재력이 크며(have great potential),
  – 계획이 성공적으로 실행될 경우 생산성 향상 및 고용 증대를 통해 향후 10년 내 GDP가 3% 추가 증가할 것으로 예상

• (거시경제 여건) 지난 25년간 OECD 국가중 가장 빠르게 성장하며 세계 11위 경제대국으로 도약하였다고 평가
  – 향후 성장률은 고용 · 임금 회복세 지속에 따른 민간소비 증가, 세계교역 회복에 따른 수출 개선 등에 힘입어 '16년 2.7%, '17년 3.0%를 기록하는 등 점차 개선될 것으로 전망

3 OECD는 이와 함께 거시경제 정책과 구조개혁, 노동시장 개혁을 위한 권고사항을 제시하였다.

① 거시경제 정책
  – '16 · '17년 경제성장을 뒷받침하기 위해 재정확대가 요구(called for)되나, 재정건전성 확보 노력 병행 필요
  – 저물가로 인해 통화정책 추가 완화 가능성이 있으나, 자본유출입 등 리스크를 종합 고려할 필요

② 혁신과 구조개혁
  – 규제비용 총량제(cost-in, cost-out) 도입, 규제 네거티브 전환 등 규제개혁을 가속화하여 서비스분야 생산성을 제고
  – R&D 투자 효율성 제고를 위해 인적교류 등 산 · 학 · 연 연계를 활성화하고 국제 공동연구 등 글로벌 연계도 촉진
  – 중소기업 생산성 향상을 위해 공적지원(public support)* 방식을 개선하고 벤처캐피탈 투자 등 직접금융 활용을 확대

* 중소기업에 대한 대출 · 보증 · 투자 등 공공부문의 직 · 간접 금융지원

③ 노동시장 개혁
  – 정규직 고용보호를 완화하고 비정규직 사회보험 적용을 확대하여 노동시장 이중구조를 개선

– 출산 · 육아휴직 사용을 촉진하고 보육서비스 질을 제고하는 한편, 일 · 학습 병행제 확대, 임금피크제 도입 가속화 등을 통해 여성 · 청년 · 고령층의 노동시장 참여를 확대
– 기초연금 지원을 최저 소득계층에 집중하고 장기적으로는 국민연금 포괄범위(coverage)를 확대하여 고령층 빈곤을 완화

붙임 2016 OECD 한국경제보고서 주요 내용

* 보고서 원문은 (http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en) 참고

1 거시경제 동향 및 정책

〈1〉 한국경제 평가 및 전망

■ 한국은 지난 25년간 고속 성장하며 세계 11위 경제대국으로 도약하였으나, 최근 고령화, 생산성 정체, 수출부진 등 어려움에 직면
- 이에 한국정부는 전통적 성장모델에서 벗어나 혁신에 중점을 둔 '경제혁신 3개년 계획'을 새로운 성장전략으로 추진 중
- 동 전략을 성공적으로 이행할 경우 생산성 향상과 고용 증대 등을 통해 향후 10년 내 GDP가 3% 추가 증가 예상

■ 향후 한국경제는 '16년 2.7%*, '17년 3.0%** 성장 전망

* 수출부진이 제약요인이나 고용 · 임금 개선세 지속 등이 성장을 뒷받침

** 세계교역 회복에 따른 수출 · 투자 개선, 민간소비 증가 등으로 성장세 확대

- 효과적 구조개혁 추진 등에 따른 수출의 빠른 회복, 고용률 70% 로드맵 성과 가시화 등은 전망의 상방 요인
- 다만, 중국 성장둔화 및 신흥국 부진 등에 따른 수출 회복 지연, 국제금융시장 불안, 가계부채 증가세 등은 하방 요인

한국경제 성장전망

(단위: 전년 대비, %)

	'13년	'14년	'15년	'16년e	'17년e
• GDP	2.9	3.3	2.6	2.7	3.0
– 민간소비	1.9	1.7	2.2	2.5	3.0
– 총고정자본형성	3.3	3.4	3.8	3.5	3.4
– 수 출	4.3	2.0	0.8	1.1	3.9
– 실업률	3.1	3.5	3.6	3.5	3.4
– 소비자물가	1.3	1.3	0.7	1.0	1.7
– 경상수지(對GDP)	6.2	6.0	7.9	7.6	7.6

〈2〉 거시경제 정책

■ (재정) '16년 정부지출이 '15년 추경 대비 0.4% 증가하여 재정장애(fiscal drag)가 예상되며, 이를 제거하기 위해 재정확대가 요구
- 장기적으로 고령화에 따른 사회지출 압력에 대비하여 공공부문 효율성 개선, 중기계획 준수 등 재정건전성 확보 노력 병행 필요

■ (통화) 물가상승률이 물가안정 목표치(2%)를 크게 하회하는 만큼, 통화정책 추가 완화(further monetary easing) 가능성이 존재
- 다만, 통화정책 결정은 가계부채, 자본유출 등과 같은 금융안정 측면 리스크를 종합적으로 고려할 필요

■ (외환) 단기외채 비중 감소, 외환보유액 증가로 대외충격 대응력 강화

* 총외채 중 단기외채 비중 : ('08.9월) 52.1% → ('15말) 27.1%

* 외환보유액 : ('08말) 2,012억달러 → ('15말) 3,680억달러
- 다만, 외환보유액 관련 비용을 감안하여 통화스왑 체결을 통해 외환보유액 역할 보완 가능

■ (금융) 가계 · 기업부채가 잠재적 위험요인으로 작용할 수 있으나, 은행 재무상태가 건전하여 금융부문 시스템위험은 제한적

* '09~'14년간 실질주택가격은 안정적, 가계금융자산이 확대되고 있으며 부채를 초과, '15년 말 가계 · 기업 부실채권 비중은 전체 은행대출의 각 0.4%, 2.4% 수준

• 또한 주택담보대출 규제 강화(고정금리 대출 목표비중 상향조정 등), 은행 신용위험 관리 강화 등이 위험완화에 도움

정책 권고

◇ 장기 재정건전성 확보를 위한 정책 프레임워크를 마련하되, '16~'17년 성장을 뒷받침하기 위해서는 재정정책을 사용

2 혁신과 구조개혁을 통한 생산성 향상

◇ 제조업-서비스업, 대-중소기업 간 생산성 격차*가 잠재성장률 추세적 하락('90년 9%이상→'16년 3%대)의 주요 요인

* 서비스업 생산성은 제조업의 45%, 중소기업 생산성은 대기업의 30.5%('14년)

• 생산성 향상을 위해 규제개혁 가속화, R&D 투자 효율성 제고, 인적자본 증대, 중소기업 금융지원 개선 필요

〈1〉 규제개혁 가속화

■ 한국의 상품시장* · 서비스분야** 규제, 국제무역 · 투자 장벽***은 OECD 내에서 높은 수준으로 효율적 자원배분 및 생산성 향상을 저해

* PMR지수 OECD 4위('13년, 전기 · 가스 · 통신 · 우편 · 철도 · 항공 등 네트워크산업이 높은 편)

** 서비스분야 규제가 제조업의 4배 수준('13년)

*** BTI지수 OECD 2위('13년)

• 의원발의 법안에 대한 규제영향평가 의무화, 사후평가 강화 등 규제품질을 제고하여 규제부담을 축소할 필요

정책 권고

◇ 규제영향평가에 기초한 '규제비용총량제(cost-in, cost-out)' 실시

◇ Positive 방식의 규제를 단계적 철폐

〈2〉 R&D 투자 효율성 제고

■ 한국의 R&D 투자규모는 세계 최고 수준이나, 기술이전 · 상용화 미흡, 낮은 서비스업 R&D 비중*, 글로벌 연계 부족 등이 성과를 제약

* 한국기업 R&D에서 서비스업 비중은 8%에 불과(OECD 평균 38%, '13년 기준)

정책 권고

◇ 학계 · 기업 · 정부 간 R&D 연계성 강화를 위해 인적 교류 촉진

◇ 세계적 혁신 네트워크와의 연계 강화를 위해 무역 · 투자 장벽 완화

〈3〉 인적 자본 증대

■ 청소년 · 청년층 학업성취도는 OECD 최상위권이나, 성인의 직무능력 개발은 미흡, 평생교육 관점에서 인적역량 개발 노력 필요

■ 인적자본 활용도 제고를 위해 국가직무능력표준(NCS)과 학교 교육간 연계를 강화하고 노동시장 미스매치 완화 필요

〈4〉 중소기업 금융지원 개선

■ 중소기업에 대한 공적지원(public support)은 생산성 향상, 경쟁력 강화, 자원배분 효율성을 촉진하는 방향으로 개선될 필요

* 금융위는 정부보증을 창업 초기기업에 집중하도록 하는 제도개선 방안 발표(15.11월)

■ M&A시장이 미발달되어 있고 코스닥 상장에 장시간 소요(평균 12년)되어 벤처캐피탈의 창업초기 기업(start-ups) 투자가 제한적

정책 권고

◇ 코스닥 · 코넥스 상장 촉진, M&A시장 활성화 등을 통해 벤처캐피탈 투자를 창업초기 기업에 집중

〈5〉 녹색 성장

■ 급속한 산업화 및 국가 간 전파 등으로 대기질이 악화되고 있으며, 물 관리 효율성을 제고하는 방향으로 수도요금 정책 개선 필요

정책 권고

◇ 역내 국가들과의 협력, 경제적 수단 등을 통해 대기오염을 축소

◇ 원가를 반영한 수도요금 책정, 물공급 · 수요관리 개선 등을 통해 효율성을 제고하는 방향으로 수도요금 정책을 개선

3 노동시장 개혁

◇ 노동시장 이중구조, 여성 · 청년 · 고령층 노동시장 제한적 참여 등은 사회통합(Social Cohesion) 및 성장잠재력 확충을 저해

- 노동시장 유연성 제고, 여성 · 청년 · 고령층 구조적 고용 제약요인 해소, 사회안전망 확충 등을 위해 노동시장 개혁 필요

〈1〉 노동시장 이중구조(dualism) 개선

■ 한국의 노동시장은 비정규직이 정규직에 비해 임금*, 사회보장 범위**, 직업훈련 기회 등이 적은 이중적인 구조

* 시간당 임금이 정규직보다 38% 낮은 수준('14년)

** 사회보험 가입률은 54%('15년)

■ 정규직-비정규직 격차 해소를 위해서는,

- 고용 유연성을 확대해 불황기 기업의 정규직 해고비용을 축소
- 인건비 격차를 줄여 기업의 비정규직 고용 유인을 축소
- 사회안전망 확충을 통해 일자리 보호에서 근로자 보호로 전환

정책 권고

◇ 정규직 고용보호 완화, 최저임금 인상, 비정규직 사회보험 적용 및 교육훈련 확대 등을 통해 노동시장 이중구조를 해소

〈2〉 여성의 경제활동 참여 확대

■ 출산 · 육아휴직의 제한적 사용, 양질의 보육서비스 부족, 장시간 근로문화, 성별 임금격차 등이 여성고용률* 제고에 걸림돌로 작용

* 여성고용률은 남성보다 21%p 낮은 수준('14년), OECD에서 네 번째로 높은 수치

정책 권고

◇ 감독강화, 휴직급여 인상 등을 통해 출산 · 육아 휴직 사용 촉진

◇ 인증제를 의무화하고 경쟁을 촉진하여 보육서비스의 질 제고

〈3〉 청년고용률 증대

■ 교육–기업수요 불일치로 청년 고용률이 OECD 평균보다 낮은 수준

* 청년고용률('14년) : (한국)약 40% (OECD평균)약 50%

정책 권고

◇ 마이스터고 및 일 · 학습 병행제를 확대하고 국가직무능력표준(NCS)을 토대로 교육과정을 설계하여 교육과 취업 간 연계 강화

〈4〉 고령층 노동력 활용 확대

■ 연공서열식 임금체계는 고령자의 고용비용을 높임(임금–생산성 간 격차 확대)으로써 조기퇴직을 유도(평균 53세)

• 임금피크제 도입, 성과 · 직무 기반 임금체계 전환, 평생학습 투자 확대 등을 통해 임금–생산성 간 격차 축소 필요

정책 권고

◇ 임금피크제 도입을 가속화하고 비숙련 고령층에 대한 교육강화

〈5〉 고령층 빈곤 완화

■ 한국의 노인 빈곤율은 OECD 평균에 비해 높은 수준*으로, 국민연금 · 기초연금 등 고령층에 대한 공적지원을 개선할 필요

* 노인(65세이상) 상대빈곤율('13년): 49.6% 〈OECD평균 12.6%〉

• 기초연금 저소득층 집중, 자산 유동화 촉진 등으로 소득을 확충

• 보험료 납부자수 확대, 소득대체율 현행수준 유지 등 국민연금의 보장성을 강화하고 지속가능성 제고를 위해 보험료율 상향 조정

정책 권고

◇ 빈곤률 개선을 위해 기초연금은 최저소득 계층 노인에 집중하고 장기적으로는 국민연금 포괄범위(coverage)를 확대

「복권 및 복권기금법 시행령」 개정안 입법예고

– 판매점 우선계약대상자에 보훈보상대상자 추가 등 –

* 본 자료는 2016년 5월 3일 기획재정부 복권위원회 복권총괄과에서 발표한 「「복권 및 복권기금법 시행령」 개정안 입법예고」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

◇ 「복권 및 복권기금법」 개정('16.3.29일 시행)에 따른 대통령령 위임사항 및 일부 개선사항을 반영한 시행령 개정 추진
- 연간복권발행계획서 변경 근거 마련 및 제도 운영과정에서 나타난 일부 미비사항을 보완

■ 기획재정부는 온라인복권 정의 개정, 복권발행계획서의 변경 근거 마련 등을 주요내용으로 하는 「복권 및 복권기금법」 개정에 따라
- 대통령령 위임사항 및 제도 운영과정에서 나타난 일부 개선사항 등을 반영한 「복권 및 복권기금법 시행령」 개정안 입법예고를 실시('16.5.3~6.12) 한다.

■ 금번 「복권 복권기금법 시행령」 개정안의 주요내용은
- (연간복권발행계획서 변경 근거 마련) 복권법 개정에 따른 대통령령 위임사항인 연간복권발행계획 변경 사유를 복권 수요변동, 정책 변경 등으로 정함(제2조의 2 신설)
- (신용카드 결제방식으로 판매할 수 있는 복권) 온라인복권(로또)의 인터넷 판매 근거가 설치(법 제2조)됨에 따라 신용카드 결제방식이 허용되는 복권의 종류에 전자적 형태의 온라인복권 추가(제3조의 2 제3호 개정)
- (연금복권 당첨금 지급준비금 관리지침 근거 규정 마련) 복권위원회 의결을 거쳐 「연금식 복권의 당첨금 지급준비금 관리지침」을 제정 · 운용하고 있으나, 법적근거가 미흡함에 따라 제도적 근거 마련(제5조 제2항 신설)
- (온라인복권 판매점 우선계약대상자 추가) 우선계약대상자에 보훈보상대상자 추가*(제21조 제5호 신설)
  * 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」이 별도로 제정 · 시행('12.7.1.)됨에 따라 보훈보상대상자가 우선계약대상자인 국가유공자에서 분리

■ 금번 시행령 개정으로 대통령령 위임사항 및 제도 운영과정에서의 일부 미비사항을 보완하여 복권 제도 운영의 투명성이 제고될 것으로 기대되며,
- 입법예고 기간 중 충분한 의견수렴을 거쳐 시행령 개정안을 확정 · 시행할 계획이다.

각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

– 편집자 주 –

"서비스업 정책에 현장 목소리 반영 미흡"

– 산업연구원 · 조세재정연구원 공동 세미나

정부의 서비스업 지원정책에 현장 목소리가 제대로 반영되지 않는다는 주장이 제기됐다.

산업연구원은 18일 전경련 콘퍼런스센터에서 한국조세재정연구원과 공동으로 개최한 '서비스경제로 진전을 위한 제도적 차별요인 해소'라는 세미나에서 이같이 피력했다.

박정수 산업연구원 선임연구위원은 세미나에서 서비스산업 지원책이 기존 제조업 지원체계에 기반해 설계됐으나, 서비스기업이 제조업체와 다른 특징을 가진 만큼 그 혜택을 받기가 쉽지 않다고 주장했다. 이에 따라 정책 자금 지원 대상을 서비스업으로 확대하고 서비스혁신을 관리한 전문인력 양성사업을 추진해야 한다고 강조했다.

정부가 서비스산업의 집적 효과를 내기 위한 입지 지원에 나서야 한다는 분석도 나왔다.

서비스산업은 그동안 국내 일자리 창출에 이바지해 왔다. 서비스업 취업자는 지난해 기준으로 1천 809만 명이며 비중이 전체 취업자 가운데 69.7%에 달한다. 그러나 소규모 영세기업 위주로 산업구조가 형성돼 인력이나 기술, 자본의 활용에 애를 먹고 있다.

세제 혜택도 제조업 중심으로 이뤄지고 있다. 「조세특례제한법」상 주로 서비스업의 세부 업종들이 혜택에서 배제되고 있다.

김학수 조세재정연구원 선임연구위원은 "조특법상 중견기업 업종을 제한해 주로 서비스업종을 영위하는 중소기업은 일반기업의 낮은 공제감면율을 적용받는 경우가 발생한다"며 "네거티브 방식으로 지원제도를 전환해 선제적으로 지원할 수 있는 기반을 구축해야 한다"고 주장했다.

〈연합뉴스, 2016-05-18〉

[일과 생각] 위기는 고정관념에서 벗어나야 더 잘 보인다

박형수 한국조세재정연구원 원장

요즘 조선 및 해운산업의 '위기'에 관한 언론 기사가 넘쳐나고 있다. 해당 산업의 문제점과 구조조정의 필요성을 일찍 포착하지 못한 우리의 위기관리 능력에 심각한 문제가 있단다. 과연 위기란 어떻게 포착하고 어떻게 관리해야 하는 것일까?

국제결제은행(BIS)에 따르면 2008년 글로벌 금융위기가 거시경제적으로는 글로벌 불균형과 장기간 지속된 낮은 실질금리가 신용팽창과 자산거품을 야기해 발생했지만, 미시경제적으로는 위험선호 확산과 리스크 평가 및 관리 부실로 인해 위험자산에 대한 투자가 확대되었으며 이에 대해 정책당국이 적절한 규제를 수

행하지 못했기 때문이라고 한다.

2012년 '후쿠시마 원전사고 독립검증위원회 조사 · 검증보고서'를 간행했던 '일본재건이니셔티브'가 '일본 최악의 시나리오: 9개의 사각지대'라는 책을 펴냈다. 이들은 원전사고 리스크를 상정외(想定外)로 치부해버려 위기 대응에 필요한 대책으로 이어지지 못했다는 문제의식을 가지고, 상상력을 발휘해 위기가 나쁜 방향으로 흘러갈 경우 어떤 최악의 사태가 벌어질 수 있는지 사고의 폭을 넓히기 위해 9가지 시나리오를 상정해 위기관리 프로젝트를 추진한 것이다.

한편 『신호와 소음』의 저자 네이트 실버는 '빅 데이터' 시대에 왜 그렇게 많은 예측들이 빗나가는지 묻는다. 엄청난 정보망을 자랑하는 미국은 왜 진주만 공습과 9 · 11테러를 예측하지 못했을까? 노벨경제학상 수상자를 32명이나 배출한 미국 경제학계가 왜 2008년 금융위기의 무수한 신호들을 무시했을까? 그는 무의미한 소음들과 서로 경쟁하는 다른 신호들 사이에 섞여 있기 때문에 어떤 사건이 일어나기 전에 이를 미리 알려주는 유용한 신호를 찾아내기가 무척 어렵다면서, 다양한 사례를 통해 통계학을 기반으로 산더미 같은 데이터 속에서 어떻게 잘못된 정보(소음)를 거르고 진짜 의미 있는 정보(신호)를 찾는지 방법을 알려준다.

결국 신호 포착 못지않게 유용한 신호를 골라내는 능력, 곧 신호를 분석하는 능력이 중요한데 일반적으로 사람들은 자신의 관점에 유리한 신호에만 초점을 맞추거나 좀 더 낙관적인 결과를 좇는 경향이 강하기 때문에 위기를 잘 인지하지 못한다는 것이다. 이에 네이트 실버는 예측을 잘하는 전문가가 되려면 "여우처럼 생각하는 법을 배워야 한다"고 말한다. 여우와 같은 예측가는 세상이 돌아가는 과정을 예측할 때 인간의 판단이 미칠 수 없는 한계가 있음을 인식하고 이를 인정한다. 한계를 인정하면 신호를 더 많이 모으려고 노력하고, 결과적으로 좀 더 정확한 예측을 할 수 있게 된다는 것이다.

이미 우리 곁에 와 있지만 우리가 인식하지 못하는 사이에 다양한 위험 요소들이 어느 순간 검은 백조로 변하여 갑작스럽게 우리에게 피해를 끼칠 수 있다. 사건을 수습하기보다는 검은 백조의 출현을 사전에 예방하는 데 더 노력해야 한다. 외환위기와 글로벌 금융위기, 세월호와 메르스 사태를 겪은 우리는 "자기가 보고자 하는 방식으로 정보를 바라보고자 하는 자세와 맞붙어 싸워야 한다"는 골드만삭스 수석 경제전문가 얀 하치우스의 깊은 내공이 담긴 조언을 항상 염두에 두고 면밀한 상황 파악으로 위기를 잘 포착하고 관리해야 할 것이다.

〈이투데이, 2016-05-18〉

일본 국가채무, 어떻게 시작되고 얼마나 빨리 증가했나

박형수 한국조세재정연구원 원장

국가채무의 누적은 고대 아테네와 로마제국, 중세 비잔틴 제국, 오스만 제국 등의 몰락을 촉진시켰다. 근대에도 절대왕정과 국민국가에서 과도한 채무로 국가부도가 자주 발생했고, 19세기에는 주로 남유럽, 발칸지역, 터키, 북아프리카, 라틴 아메리카 국가에서 국가부도가 발생했다. 제1차 세계대전 시기에 독일과 미국은 막대한 전쟁부채 부담을 인플레이션으로 완화시킬 수 있었으나 러시아는 역사상 가장 큰 규모의 국가부도를 선언했다. 대공황과 제2차 세계대전도 여러 국가로 하여금 막대한 채무에 시달리게 했다. 이처럼 역사적으로 강대국 몰락의 배경에는 항상 대중인기에 영합하는 포퓰리즘이나 영토 확장 전쟁에 따른 국가재정의 악화가 있었다.

글랜 허버드와 팀 케인은 『강대국의 경제학』에서 "세계를 장악하는 미국의 경제력이 종말을 맞는다면

그 이유는 거의 분명히 숱한 역사 속 강대국들을 쇠퇴로 내몬 '재정 균형의 상실' 때문일 것이다"고 말하며, "지난 수십 년 동안 현대 국가에서 현명한 리더십이나 국제적 경쟁으로 억제되지 않는 새로운 행동이 드러났다. 그 증상은 거의 모든 선진 산업경제에서 심화되는 재정 불균형이다. 이는 연간 적자가 부채 규모를 늘려나간다는 뜻이다"고 경고했다.

이렇게 국가 존립에 큰 위협이 되는 국가부채는 어떻게 시작되고 왜 증가했을까? 제2차 세계대전 이후에 초점을 맞춰 우선 2015년 말 국가채무 비율(GDP 대비 국가채무 규모)이 무려 229%에 달하는 일본부터 살펴보기로 하자. 제2차 세계대전이 종전되기 직전인 1944년 말 일본의 국가채무비율이 무려 204%에 달했다. 이에 일본은 종전 직후 일본 점령군 최고사령관으로 재직하던 더글러스 맥아더의 영향하에 1947년 제정한 '재정법'을 통해 원칙적으로 공채발행을 금지했다. 실제로 일본정부는 1947년부터 1964년까지 무려 18년 동안이나 공채를 발행하지 않았으며, 이러한 재정건전화 노력과 더불어 높은 물가상승 때문에 1950년 말 국가채무비율이 14%로 급감했다.

그러나 1965년에 사토(佐藤榮作) 내각이 한 해에 한할 것을 전제로 1,972억엔 규모의 특례공채를 발행함으로써 공채 미발행의 기록이 깨졌는데, 이는 경기대책의 일환으로 대규모 감세정책을 실시하면서 그 재원을 공채로 조달해야 했기 때문이었다. 1966년에도 재계의 요구를 받아들여 도로와 공공사업의 특정재원을 마련하기 위해 최초로 6,656억엔 규모의 건설공채를 발행했다.

1966년에 시작된 건설공채의 발행은 지난해까지 한 해도 거르지 않고 계속되었다. 1975년부터는 특례공채도 발행되어 건설공채와 특례공채가 모두 발행되게 되었다. 일본정부는 1975년 발행된 특례공채의 만기 10년이 도래되는 1984년을 목표로 특례공채 발행의 중단을 도모하였으나, 제2차 석유파동의 여파로 인해 1990년으로 목표연도를 연기했다. 이후 수차례의 실패 끝에 1989년 타케시다(竹下登) 내각에 의해 3%의 소비세가 도입되고 난 후인 1990년에야 특례공채 발행이 중단되었다. 그러나 불과 4년 후인 1994년에 한시적인 소득세 감세 등 감세정책의 재원조달을 위해 특례공채 발행이 재개된다. 이후 특례공채도 지난해까지 한 해도 거르지 않고 매년 발행되어 무려 12년 동안이나 매년 건설공채와 특례공채가 모두 발행되고 있다.

결국 일본은 1947년 이후 지난해까지 69개년 중에서 처음 18년 동안을 제외하고는 특례공채만 발행된 1개년(1965년), 건설공채만 발행된 13개년(1966~1874년 및 1990~1993년), 건설공채와 특례공채가 모두 발행된 37개년(1975~1989년 및 1994~2015년) 등 총 51개년에 공채를 발행했다. 이에 따라 일본 중앙정부가 발행한 일반국채의 잔액이 1965년 말 2,000억엔(GDP대비 0.6%)에서 지속적으로 증가해 2015년 말에는 812조엔(GDP 대비 161%)으로 50년 동안 무려 4,000배가 됐다. 일반국채 잔액 812조엔은 일반회계 총세입 56조엔의 약 15년치에 해당하며, 특례공채가 534조엔, 건설공채가 270조엔, 연금특례채, 부흥채, 재투채 등 기타 공채가 8조엔이다. 한편, 지방채무 등을 모두 포함한 국가채무 비율도 1970년 말 11%에서 1990년 말 65%로, 2015년 말에는 229%로 급증했다.

〈매일경제, 2016-05-09〉

재정포럼

2016년 5월호 통권 제239호

■ **발 행 처** / 한국조세재정연구원
■ **발 행 인** / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
■ **편집위원장** / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
■ **편 집 위 원** / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
박명호 (한국조세재정연구원 연구위원)
최성은 (한국조세재정연구원 연구위원)
강성훈 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이동규 (한국조세재정연구원 부연구위원)
한종석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
■ **담당연구원** / 김준성 (한국조세재정연구원 연구원)
■ **편집 · 제작** / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ **월간 재정포럼**
2016년 5월 16일 발행 / 제20권 제5호(통권 제239호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 한누리대로 1924
TEL: (044) 414–2130~2 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 디 자 인 TEL: (02) 2269–2234
■ **인 쇄** / 상일인쇄(주) 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 두 달치의 책값이 절약됩니다.

■ **정기구독 신청방법**

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

• TEL: (044) 414–2114
• FAX: (044) 414–2509
• E–mail: pub@kipf.re.kr
• 주소: (우) 30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
한국조세재정연구원 연구지원팀

■ **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
• 예 금 주: 한국조세재정연구원