

CONTENTS

권두칼럼

지방재정개혁의 추가적 과제 · 최병호 02

현안분석

연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들 · 김재진 06

규제비용총량제 도입현황 및 쟁점: 기획재정부 소관규제를
중심으로 · 하세정 34

정책토론포트

고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안 53

공익법인제도 개선방향 89

공공정책포럼

2015년 경영평가결과와 향후 방향 113

주요국의 조세·재정동향

미국, 고용창출세액공제(WOTC)를 위한 고용주 신고기한
재연장 외 121

정책흐름

총 11조원의 추가경정예산안 편성 144

꼼꼼한 재정건전성 관리로 지방재정 책임성 강화 146

2016년 하반기 경제정책방향 149

지방재정개혁의 추가적 과제



최병호
한국재정학 회장

금년도 정부의 지방재정개혁(안)은 전에 없이 많은 사회적 관심을 끌고 있다. 그중 재정격차 해소를 내용으로 하는 시·군 조정교부금제도 개편은 이해당사자인 지방자치단체들의 찬반 논쟁이 이어지고 있는 가운데 지난 7월 4일부터 「지방재정법 시행령」 개정(안)이 입법 예고되었다. 조정교부금의 배분에서 재정여건의 반영 비율을 높이고 수원, 성남, 용인, 과천, 고양, 화성 등 경기도의 6개 시에 적용되는 특례를 없앤다는 것이 주요 내용이다.

재원 총량이 정해진 상태에서 재정격차를 줄이거나 재정형평화 수준을 높이고자 한다면 이익을 보는 곳과 손해를 보는 곳이 나타날 수밖에 없다. 정부안을 따를 경우 위의 경기도 6개 시가 입게 될 재정손실은 연간 약 5천 억원이 넘을 것으로 추산되는데, 이 금액만큼 경기도 내 나머지 25개 시·군의 조정교부금은 증가한다. 여기서 그치지 않는다. 25개 시·군에는 조정교부금 증가가 정부의 보통교부세 산정에서 기준재정수입액의 증가로 이어짐으로써 보통교부세가 줄어들게 되며, 그만큼 전국의 대부분 자치단체들의 보통교부세는 증가하게 된다. 이런 메커니즘 탓에 찬성 쪽에 손을 드는 자치단체 수가 압도적으로 많은 것 같다. 자치단체장의 소속 정당, 이념적 성향, 그리고 개편안의 이론적 및 현실적 정당성 여부와는 무관하게 재정적 득실에 따라 입장이 갈리고 있는 것이다.

지방 간 세수격차 심화와 재정형평화 이슈

이 시점에서 정부가 재정형평화 카드를 꺼낸 배경은 다음과 같다. 지방의 전반적인 재정여건은 2000년대 후반 이후 지방세와 이전재원 등 수입 증가는 정체되는 가운데 사회복지비 증가를 위주로 지출 측면의 압박수준이 차츰 높아져왔다. 따라서 그 시기에는 지방의 재원을 증가시키고 사회복지비 부담을 완화하는 것이 주요 이슈였으며, 그 결과물로서 지방소비세 및 지방소득세 설치 등이 이루어졌다. 그런데 최근 들어 취득세, 지방소비세, 지방소

득세, 담배소비세 등의 세수 증가에 힘입어 2013년 대비 2015년의 지방세수가 약 17조원이나 증가하면서 전반적인 재원 문제는 일정 수준에서 해소되었다. 하지만 지방세수가 증가하는 과정에서 지방 간 세수격차가 심화되는 문제가 나타나면서 재정형평화가 새로운 이슈로 등장한 것이다.

지방에 대한 정부의 추가적 재정지원 여력이 제한되어 있는 상태에서 재정적으로 여유가 있는 지방 몫의 재원을 상대적으로 어려운 처지에 있는 지방들에 재배분한다는 것은 일리가 있다. 특히 경기도의 6개 시에 대해서는 예외적인 조정교부금 배분방식이 적용되고 있음을 고려하면 제도의 정상화 차원에서도 이런 개편은 필요하다.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 의문이 생긴다. 첫째, 재정형평화의 기준은 무엇이며, 어느 수준까지 형평화하는 것이 적절한가? 둘째, 총량이 주어진 상태에서 재배분을 통하여 지방재정문제를 해소하고자 하는 접근은 지속 가능한가? 셋째, 자율과 책임, 편익과 부담 간의 연계라는 재정분권의 기본 원리에 비추어 볼 때, 형평화를 통해 발생할 것으로 예상되는 유인의 왜곡과 비효율의 문제에 대해서는 어떻게 대응할 것인가?

현행 재정형평화 방식의 적정성 검토 개요

이런 의문에 대한 답은 재정형평화의 근거와 현재의 형평화 수준에 대한 평가, 중앙과 지방의 재정적 상황에 대한 이해, 그리고 지방자치제도 및 재정분권에 대한 인식 등에 따라 달라질 수 있다. 하지만 당장은 이런 개편이 필요하다고 하더라도 지금과 같은 방식의 재정형평화가 지방재정문제에 대한 근본적인 해법이 될 수는 없다는 점은 분명한 것 같다.

2005부터 2015년까지 10년 동안 전국의 절반 이상 시·군은 인구가 감소한 것으로 나타난다. 인구가 감소한 곳들 중 상당수는 본래 인구가 적었던 곳들로서 10% 내외의 낮은 재정자립도를 보이며, 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 그런데 여러 가지 증거를 통해서 볼 때, 이런 곳일수록 지방교부세 등 이전재원 교부액은 상대적으로 많이 증가하였으며, 전체적인 재정형평화 수준은 조금씩 높아져왔던 것으로 파악된다. 이런 현상은 인구가 줄면서 각종 경제활동이 침체되는 지방일수록 자체재원의 증가는 정체되기 때문에 상위정부가 주도하여 더 많은 재원을 이전함으로써 나타난 것으로 문제가 없어 보인다. 하지만 재정수요 측면을 들여다보면 그렇지 않다. 인구가

.....
**당장은 이런 개편이
 필요하다고 하더라도
 지금과 같은 방식의
 재정형평화가
 지방재정문제에 대한
 근본적인 해법이 될 수는
 없다는 점은
 분명한 것 같다.**


.....
**지금은 그 어느 때보다도
 전체 재정자원의
 활용 면에서
 효율성에 방점을 두고
 제도를 개편해
 나가야 할 시점이다.**

감소하더라도 기본적으로 필수적인 지방공공서비스는 제공되어야 하므로 재정지출은 줄지 않아서 공공서비스 공급상의 규모의 경제는 상실된다. 결과적으로 이전재원을 통해 재정지출 측면의 비효율성을 지탱하는 구조가 나타나게 된 것이다.

향후 지방 간 재정격차는 더욱 벌어질 것으로 예상된다. 저성장 및 저출산·고령화 추세 속에서 인구와 산업이 집중되는 지역과 인구가 줄고 고령화가 심화되면서 산업적 기반을 상실하는 지역 간의 격차는 커질 것이기 때문이다. 지금과 같은 방식으로 재정격차 해소 문제에 접근한다면 지방재정 자원의 배분과 지방공공재 공급상의 비효율은 차츰 심화될 뿐만 아니라 자치단체의 유인은 왜곡될 것이다.

우리나라의 지방재정은 중앙-지방 간 관계로부터 시작하여 여러 가지 구조적인 측면에 있어서 문제가 적지 않지만, 지금은 그 무엇보다도 전체 재정 자원의 활용 면에서 효율성에 방점을 두고 제도를 개편해 나가야 할 시점이다. 높은 재정의존성과 지역간 격차를 고려할 때 재정형평화는 피할 수 없는 과제이지만 다음과 같은 사항에 대한 적극적인 검토가 요구된다.

첫째, 현행 재정형평화 방식의 적정성을 점검할 필요가 있다. 사회경제적 여건 변화를 충분히 반영하여 형평화의 개념과 방식을 새로 정립해야 한다는 것이다. 둘째, 합리적인 재정형평화 수준에 대한 사회적 합의가 필요하다. 어떤 수준까지 형평화를 추구하는 것이 적절한지 혹은 형평화로 인한 비효율을 어떤 정도까지 허용할 것인지를 결정해야 한다. 셋째, 지방행정구조 개편에 대한 논의가 시급하다. 허용 가능한 비효율을 초과하는 형평화가 필요한 자치단체들은 상호 통합을 통해 공공서비스 공급상의 규모의 경제를 통한 비용 효율화를 실현해야 한다.

우리 사회의 다른 부문과 마찬가지로 지방재정도 저출산·고령화의 높은 파고를 피해갈 수는 없다. 상위정부에 대한 높은 재정의존성을 특징으로 하는 지금의 구조를 변경하지 않는 한 재정형평화와 지방 공공부문의 생산성 및 효율성 간에 균형 잡힌 시각이 필요하며, 그러한 시각에 따른 재정자원의 배분은 더 이상 회피해서는 안 되는 과제이다. 

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



| 현안분석 |

- 연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들
김재진 · 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 규제비용총량제 도입현황 및 쟁점
: 기획재정부 소관규제를 중심으로
하세정 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들

I. 서론



김재진
한국조세재정연구원
선임연구위원
(kimjaeji@kpf.re.kr)

정부는 「2013년 소득세법 개정」을 통하여 교육비, 의료비, 보험료 등 기존의 소득공제 항목을 세액공제 항목으로 전환하였다. 2012년 9월에는 간이세액표를 개정하여 그동안 ‘많이 거두고 많이 돌려주던 방식’에서 ‘적게 거두고 적게 돌려주는 방식’으로 전환하였다. 이러한 두 가지 조치의 효과가 2015년 초 연말정산 시기에 최초로 납세자에게 나타남으로써 소위 ‘연말정산 대란’을 야기하였고, 정부는 이를 무마하기 위하여 2015년 4월 「연말정산 보완대책」을 발표하였다. 그러나 이러한 일련의 조치는 긍정적인 평가에도 불구하고 결과적으로 공제제도 확대 적용으로 인하여 과세미달자가 크게 증가하는 결과를 낳게 되었으며, 과세미달자 비율 측면에서 근로소득자와 자영업자간에 심각한 불균형이 발생하였다.

정부가 「2013년 소득세법 개정」을 통해 기존 소득공제 중심에서 세액공제 중심으로 세법을 개정한 것은 심해지는 우리나라의 소득양극화 현상을 완화하고 세액공제 중심으로 운영하고 있는 주요 선진국 소득세 과세체계를 감안할 때 올바른 정책방향이었다고 판단된다. 기존의 소득공제 방식은 소득세의 누진세율체계하에서 동일한 공제금액에 대하여 고소득자가 저소득자보다 명목세율의 차이만큼 혜택을 더 많이 받기 때문에, 「2013년 소득세법 개정」은 이러한 문제점을 개선하여 소득재분배 기능을 강화하기 위한 조치였다고 평가된다. 이러한 공제방식의 변화가 간이세액표 개정에 따른 연말정산 방식의 변경으로 인한 효과와 맞물려 국민의 불만이 증폭된 것이다. 정부는 이러한 국민의 불만을 해소하기 위하여 「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여 총급여 5,500만원 이하 급여자의 평균 세부담이 증가하는 문제를 해소하는 방안을 발표하였다.

근로소득자의 과세미달자 비율은 2005년에는 약 48.7% 수준이었으나 그

후 정부의 지속적으로 노력으로 2013년에는 약 32.4%까지 떨어졌다. 그러나 소득세 공제방식의 전환과 「2015년 연말정산 보완대책」을 거치면서 다시 10년 전의 48%까지 증가하였다. 대한민국 헌법 제38조에 의하면 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다”는 국민 개세주의 정신을 표방하고 있다. 따라서 소득세제의 보완을 통하여 과세미달자 비율을 최소한 종전 수준으로 회복하기 위한 노력이 필요하다.

II. 2013 소득세법 개정 및 2015년 연말정산 보완대책 주요내용

1. 2013년 소득세법 개정 주요내용

정부는 2013년 소득세법 개정을 통해 일부 소득공제 항목을 세액공제로 전환함으로써 소득계층별 과세형평을 제고하고자 하였다. 개정된 소득세법 주요내용은 크게 세 가지로 다음과 같다. 첫째, 소득공제 방식의 다자녀추가공제, 6세 이하 자녀공제, 출산·입양자공제가 자녀세액공제로 통합되었다. 둘째, 소득공제가 적용되던 특별공제제도 중 일반 보장성보험료 및 장애인전용 보장성보험료, 의료비, 교육비, 연금저축,¹⁾ 기부금 등이 세액공제로 전환되었다. 이 중 보장성보험료, 장애인전용 보장성보험료, 연금저축은 12%, 의료비, 교육비, 기부금 등은 15%의 세액공제율이 적용되었다. 표준공제 또한 100만원 소득공제에서 12만원 세액공제로 전환되었다. 셋째, 근로소득공제의 총급여액 구간 및 공제율을 조정하고 근로소득세액공제

“
정부는 2013년 소득세법 개정을 통해
우리나라 고소득자와 저소득자 간
세부담 형평성을 제고하고
소득재분배 기능을 높이고자 하였다.
”

를 확대하였다. 이러한 소득세법 개정을 통하여 고소득자의 세부담 증가로 마련된 재원은 저소득층에게 세제상 지원을 확대하기 위하여 근로장려세제(EITC) 및 자녀장려세제(CTC)에 활용되며,²⁾ 이는 세전·세후 지니계수의 개선효과가 미미하다고 판단되는 우리나라의 고소득자와 저소득자 간 세부담 형평성을 제고하고, 소득재분배 기능을 높이기 위함이었다.

가. 자녀세액공제

2013년 소득세법 개정에서 자녀관련 소득공제 제도가 세액공제로 전환 및 통합되었다. 즉 다자녀 추가공제, 6세 이하 자녀공제, 출생·입양 공제가 소득공제에서 세액공제로 전환되며 자녀세액공제로 통합되었다. 이로 인해 6세 이하 추가공제제도가 없어지면서 종전 2자녀부터 적용되던 자녀관련 공제가 1자녀부터 적용되었다. 자녀세액공제는 자녀가 1~2명인 경우, 1명당 15만원, 자녀가 2명을 초과하는 경우, 30만원+2명 초과 1명당 20만원을 지급하는 것으로 개정되었다.

1) 국민연금 등의 공적연금은 소득공제 방식 유지

2) 근로장려금 확대(△5,000억원) 및 자녀장려금 신설(△9,000억원) (기획재정부, 2015 보도자료)

〈표 II-1〉 자녀세액공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전 (소득공제)	2013년 세법개정 후 (세액공제)
다자녀 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자녀 1명: 없음 ■ 자녀 2명: 100만원 ■ 3명 이상: 1명당 200만원 	자녀세액공제로 통합 <ul style="list-style-type: none"> ■ (1명) 15만원 ■ (2명) 30만원 (15×2) ■ (3명 이상) - 3자녀부터 1명당 20만원
6세 이하 자녀공제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6세 이하 자녀 1명당 100만원 	
출산·입양	<ul style="list-style-type: none"> ■ 출산·입양 자녀당 200만원 	

출처: 기획재정부

나. 보험료 공제

개정 전에는 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 보장성보험, 장애인전용보장성보험이 소득공제를 적용받았으나, 2013년 소득세법 개정으로 인해 보장성보험, 장애인전용보장성보험이 세액공제로 전환되면서 12%의 공제율을 적용받게 되었다.

다. 의료비 공제

본인·노인·장애인, 부양가족, 장애인에 대한 의료비 소득공제를 전부 세액공제로 전환하였다.

〈표 II-2〉 보험료 공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)
보험료	건강·노인장기요양·고용	전액
	보장성보험	100만원
	장애인전용보장성보험	100만원
		최동(소득공제 유지) 보험료 납입액(100만원 한도)×12%

출처: 기획재정부

〈표 II-3〉 의료비 공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	
의료비	총급여액 3%초과 전액 ¹⁾ 총급여액 3%초과 700만원 한도	공제대상 금액한도	
		본인 ²⁾ ·노인·장애인 배우자 및 부양가족	총급여액 3%초과 ¹⁾ 총급여액 3% 초과 700만원 한도

주: 1) 당해거주자·경로우대자·장애인·난임시술비용은 한도 없음

2) 배우자 및 부양가족의 의료비 금액이 총급여액의 3%에 미달하는 경우, 그 미달하는 금액을 뺀 금액

출처: 기획재정부

라. 교육비 공제

교육비의 경우, 취학 전 아동, 초·중·고등 학생, 대학생에 대해 소득공제를 적용하였으나, 2013년 소득세법이 개정되며 공제대상금액³⁾의 15%를 세액공제하는 방식으로 전환되었다.

마. 연금저축공제

연금저축 소득공제 중 2001년 1월 1일 이후 가입한 연금저축불입액 및 퇴직연금보험료에 대해 2013년 소득세법이 개정되며 ‘연금저축 소득공제’에서 ‘연금계좌 세액공제’로 전환되었다. 이때 연금

계좌에는 연금저축불입액, 퇴직연금보험료, 과학기술인연금이 포함되었다.

바. 표준세액공제

표준공제의 경우, 개정이전에는 100만원을 소득공제받았으나, 2013년 소득세법이 개정되며 12만원의 세액공제를 적용받는 것으로 전환되었다.

〈표 II-4〉 교육비 공제 개정내용

구 분		2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)		
교육비 ¹⁾	본인·장애인특수 ²⁾	전액	공제대상 금액한도		공제율 15%
	취학전아동	300만원	본인·장애인특수 ²⁾	전액	
	초중고	300만원	취학전 아동	300만원	
	대학	900만원	초중고	300만원	
			대학	900만원	

주: 1) 학생 또는 보육시설 영유아 취학전 아동을 위하여 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료

2) 장애인을 위하여 지급한 특수교육비

출처: 기획재정부

〈표 II-5〉 연금저축 공제 개정내용

구 분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)		
연금저축 (2001.1.1. 이후) ¹⁾	불입액 전액 (400만원 한도)	■ 연금저축에서 연금계좌 ²⁾ 로 확대됨		
		근로소득	공제율	공제한도
		5,500만원 이하	납입액 × 12%	연 납입액 400
5,500만원 초과	납입액 × 12%			

주: 1) 연금저축불입액 및 퇴직연금보험료

2) 연금저축, 과학기술인, 퇴직연금 포함

출처: 기획재정부

3) 공제대상금액 한도는 개정 전 한도와 같으나 본인·장애인특수의 경우 전액 공제 가능

〈표 II-6〉 표준세액공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)
표준공제	근로자: 100만원	근로자: 12만원
	사업자: 60만원	사업자: 7만원

출처: 기획재정부

사. 정치자금 및 기부금에 대한 공제
 소득공제에서 세액공제로 전환됨에 따라 정당 등에 기부한 정치자금, 기부금에 대해 적용되던 소득공제제도가 세액공제로 전환되었다.

공제의 점감구간을 마련하는 방안이 2013년 소득세법 개정을 통해 개정되었다. 종전 모든 급여구간의 세액공제 한도액인 50만원에서 개정 후 구간별로 50만원에서 66만원까지 차등 지급하는 방향으로 변경되었다.

아. 근로소득세액공제

근로소득세액공제는 근로자의 세부담 경감을 위해 산출세액(=과세표준×세율)에 일정 비율을 곱한 금액을 세액공제로 차감해주는 제도를 말한다. 중산층 세부담 증가를 방지하기 위하여 공제한도를 조정하고 공제한도가 급감하지 않도록 세액

자. 근로소득공제

소득세의 주요 공제항목을 소득공제에서 세액공제로 전환함에 따라 근로소득공제를 일부 조정하였다. 개정 사항은 〈표 II-9〉와 같다.

〈표 II-7〉 정치자금, 기부금에 대한 공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)
정치자금 및 기부금 ¹⁾	■ 10만원 이하: 기부금의 100/110 세액공제	■ (좌동)
	■ 10만원 초과분: 소득공제 또는 손금산입 * 공제한도: 소득금액	■ 공제율 15%로 세액공제 - 사업자는 손금산입 * 공제한도: 소득금액 100%

주: 1) 정당 등에 기부한 정치자금 소득공제 또는 손금산입
 출처: 기획재정부

〈표 II-8〉 근로소득세액공제 확대내용

구분	2013년 세법개정 전	2013년 세법개정 후
공제율	■ 세액 50만원 이하: 55% ■ 세액 50만원 초과: 30%	■ (좌동)
한도	■ 모든 급여구간: 50만원	■ 급여구간별: 50~66만원 - 5,500만원 이하: 66만원 - 5,500~7,000만원: 63만원 - 7,000만원 초과: 50만원

출처: 기획재정부

〈표 II-9〉 근로소득공제 개정내용

(단위: %)

2013년 세법개정 전		2013년 세법개정 후	
총급여액	공제율	총급여액	공제율
500만원 이하	80	500만원 이하	70
1,500만원 이하	50	1,500만원 이하	40
3,000만원 이하	15	4,500만원 이하	15
4,500만원 이하	10	1억원 이하	5
4,500만원 초과	5	1억원 초과	2

출처: 기획재정부

2. 근로소득 간이세액표 개정

근로소득 간이세액표는 「소득세법」 제129조 제 3항에 따라 원천징수의무자가 근로자에게 매월분 급여를 지급하는 때에 원천징수해야 하는 세액을 급여수준 및 가족 수별로 정한 표이다. 지난 2012년 9월 기획재정부는 가치분소득 확대를 통한 소비 활성화를 위해 근로소득 원천징수세액을 인하하였는데,⁴⁾ 특히 간이세액표의 특별공제분의 기본 공제액 및 총급여에 대한 공제율을 상향조정함으로써 근로소득 원천징수세액을 적정한 수준으로 하향 조정하여 ‘많이 거두고 많이 돌려주던’ 방식에

서 ‘적게 걷고 거두고 돌려주는’ 방식으로 전환한 것이다.⁵⁾

2014년 2월에는 소득세 최고세율(38%) 적용 과세표준 구간 조정(3억원 → 1.5억원), 소득공제의 세액공제 전환 등으로 증가되는 세금이 연말정산 시 집중되지 않도록 월별 원천징수 근로소득세액을 조정하였다.⁶⁾

〈표 II-10〉 근로소득 간이세액표 특별공제 계산방법 조정내용

공제 대상자	2012년 9월 개정 전	2012년 9월 개정	2014년 2월 개정 ¹⁾
2명 이하	■ 110만원+총급여의 2.5%	■ 210만원+총급여의 4.0%	■ 360만원+총급여의 1.0%~4.0% ²⁾
3명 이상	■ 250만원+총급여의 5.0%+ 총급여 4,000만원 초과분의 5.0%	■ 350만원+총급여의 7.0%+ 총급여 4,000만원 초과분의 5.0%	■ 500만원+총급여의 3.0%~7.0% ²⁾ + 총급여 4,000만원 초과분의 4.0%

주: 1) 2014년 2월 개정 근로소득 간이세액표는 2월 21일 이후 원천징수하는 분부터 적용

2) 소득구간별(3,000만원~1억 2,000만원)에 따라 공제율 상이

출처: 기획재정부

4) 2012년 9월 지급 급여부터 적용 가능하며 이미 원천징수한 세액에 대해 소급 적용 가능

5) 그 결과 평균적으로 '13월의 보너스'가 과거보다 축소되어 근로소득자의 불만이 증폭된 주요 원인이 되었지만, 실상은 연말정산을 통해 정확한 세액을 정산하여 추가납부 또는 환급받게 되어 있기 때문에, 간이세액표 개정으로 인해 본인이 부담해야 하는 세금납부액 자체에 변화가 생기는 것은 아님

6) 2015년 7월에도 다시 간이세액표를 개정하였는데, 이는 2016년 연말정산시 적용되기 때문에 2015년 연말정산 파동의 직접적인 원인은 아님

“ 연봉 5,500만원 이하 근로자의 15%인 약 205만명이 세금을 더 납부하였고, 이들이 더 낸 세금은 모두 1,639억원으로 1인당 평균 8만원 꼴이다. 특히 이들 가운데 70%인 142만명이 연봉 2,500만~4,000만원에 해당되었다. ”

3. 2014년 귀속 연말정산 전수조사 결과

기획재정부 장관은 2015년 4월 7일 국회에서 열린 당정협의를에서 “2013년 세법개정에 따른 세부담 분석 결과 당초 정부에서 추계해 발표한 것과 유사하게 연간 급여 5,500만원 이하 근로자는 평균 세부담이 3만원 줄고, 5,500만~7,000만원 이하 근로자는 평균 3,000원 정도 증가하는 것으로 나타났다”고 밝혔다.⁷⁾ 이는 근로자 1,619만명의 연말정산 결과를 전수조사하여 분석한 결과로서 환급인원 및 세액은 각각 999만명과 4.59조원으로 전년 대비 61만명, 550억원이 증가하였다. 추가

납부한 근로자 수는 316만명으로 전년 대비 117만명 감소하였고, 추가납부세액은 3,252억원 증가하였지만 이는 주로 급여 7,000만원 초과 근로자의 납부세액이 늘어난 데에 기인한다고 하였다.

하지만 이러한 전수조사 결과는 평균금액으로 계산하였을 경우이며, 연봉 5,500만원 이하 근로자의 15%인 약 205만명이 세금을 더 납부하였고, 이들이 더 낸 세금은 모두 1,639억원으로 1인당 평균 8만원 꼴이다. 특히 이들 가운데 70%인 142만명이 연봉 2,500만~4,000만원에 해당되었다. 이로 인해 세금을 더 낸 일부 납세자를 포함하여 세금을 돌려받은 일부 납세자들도 2013년에 비해 환급액이 크게 줄어들자 증세라며 반발하는 일이 발생한 것이다. 이러한 논란이 거세지자 2015년 초 정부는 당정협의를 통해 2015년 연말정산 보완 대책을 마련하였고 이 개정세법은 2015년 5월 국회를 통과하였다.

기획재정부위원장은 본 개정세법에 대해 “2013년 소득세법 개정에 따른 중·저소득 근로자 등의 세부담 증가를 해소하기 위해 근로소득세액공제· 자녀세액공제를 확대하고, 연금저축세액공제, 장애

〈표 II-11〉 2014년 귀속 연말정산 전수조사 결과

급여	세액		1인당 평균 세부담 증감액	
	정부추계	분석결과	정부추계	분석결과
5,500만원 이하 (1,361만명)	△4,590억원	△4,279억원	△3.4만원	△3.1만원
5,500~7,000만원 (114만명)	260억원	29억원	2.7만원	0.3만원
7,000만원 초과 (144만명)	1.36조원	1.57조원	124만원	109만원

출처: 기획재정부

7) 1,600만명 근로소득자의 통계를 기준으로 평균적인 세부담액을 계산한 것으로 동일구간 내 공제항목 또는 부양가족 수 등에 따라 개별적인 편차는 발생할 수 있음

인건용 보장성보험 및 표준세액공제의 공제율 또는 공제금액을 인상하여 세액공제 전환에 따른 증산층 이하의 세부담 증가문제를 해소하려는 것”이라고 그 이유를 밝혔다. 또한 정부는 2015년 4월 연말정산 보완대책 보도자료를 통해 2013년 세법 개정으로 인하여 세부담이 증가한 5,500만원 이하 근로자를 포함하여 전체 541만명이 총 4,227억원(1인당 8만원)의 세금경감 혜택을 받을 것이라 발표하였다.

“
**「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여
 근로소득자 56만명이
 자녀세액공제를 추가 적용받고,
 총 957억원의
 세부담 경감을 통해 다자녀 가구,
 출산·입양 가구, 영유아 양육 가구 등에
 대한 지원이 강화되었다.**
 ”

4. 2015년 연말정산 보완대책

가. 자녀세액공제

「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여 세액공제 혜택이 더욱 확대되었는데, 2013년 세법개정에서 3자녀부터 1명당 20만원의 세액공제 혜택을 주기로 한 것을 30만원으로 인상하였으며, 6세 이하 자녀 공제 및 출산·입양 가구에 대한 세액공제 혜택을 재신설하였다. 이는 자녀세액공제로의 통합으로 세부담이 증가하는 3자녀 이상, 6세 이하 2자녀 이상, 출산·입양 가구의 세부담 증가를 해소하기 위한 것이다. 이를 통해 근로소득자 56만

명이 자녀세액공제를 추가 적용받고, 총 957억원의 세부담 경감을 통해 다자녀 가구, 출산·입양 가구, 영유아 양육 가구 등에 대한 지원이 강화되었다. 예를 들어 6세 이하 자녀가 2명이 있으면서 1명을 더 출산한 경우에 2013년 세법개정에서는 50만원⁸⁾을 세액공제 받았지만 2015년 보완대책에서는 120만원⁹⁾을 세액공제받게 되어 70만원의 세부담이 추가적으로 경감되었다.

〈표 II-12〉 자녀세액공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	2015년 보완대책(세액공제)
다자녀 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> 자녀 1명: 없음 자녀 2명: 100만원 3명 이상: 1명당 200만원 	자녀세액공제로 통합 <ul style="list-style-type: none"> (1명) 15만원 (2명) 30만원(15×2) (3명 이상) - 3자녀부터 1명당 20만원 	<ul style="list-style-type: none"> (1명) 현행 유지 (2명) 현행 유지 (3명 이상) 3자녀부터 1명당 30만원(+10만원)
6세 이하 자녀공제	<ul style="list-style-type: none"> 6세 이하 자녀 1명당 100만원 		<ul style="list-style-type: none"> 6세 이하 자녀 2명 이상 시 2자녀부터 1명당 15만원 추가
출산·입양	<ul style="list-style-type: none"> 출산·입양 자녀당: 200만원 		<ul style="list-style-type: none"> 출산·입양 자녀 당 30만원 신설

출처: 기획재정부

8) 자녀세액공제 15만원×2명+20만원×1명

9) (자녀세액공제 15만원×2명+30만원×1명)+6세 이하 추가공제 15만원×2명+출산공제 30만원

나. 장애인전용 보장성보험

일반 보장성보험과는 별도로 장애인전용 보장성보험에 대한 세액공제율이 12%에서 15%로 상향 조정되었다. 2013년 기준 장애인보장성보험 가입자는 약 4만명으로 추정되는데 본 지원 강화를 통해 12억원의 세부담이 경감될 것으로 추정되었다.

다. 연금저축 세액공제

「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여 5,500만원 이하 근로소득자¹⁰⁾의 경우 연금저축 세액공제율이 12%에서 15%로 인상되었다. 이는 상대적으로 연금저축 여력이 낮은 5,500만원 이하 소득자의 연금저축 가입을 유도하기 위한 조치이다. 이를

통하여 약 63만명이 혜택을 받아 추가적으로 408억원의 세부담이 경감되어 노후소득에 대한 보장이 강화되었다.

라. 표준세액공제

표준세액공제는 건보료·의료비·교육비 등 공제대상 지출이 거의 없는 경우 정액을 세액공제로 차감해주는 제도로서, 2015년 연말정산 보완대책에서 근로소득세액공제 확대와 함께 공제지출이 적은 1인 가구의 세부담을 해소하고자 근로소득자의 표준세액공제금액을 13만원으로 인상하였다. 이를 통해 229만명이 추가 적용되었으며 약 217억원의 세부담 경감을 통해 5,500만원 이하 급여자의 세부담 증가가 해소되었다.

〈표 II-13〉 보험료 공제 개정내용

구 분		2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	2015년 보완대책(세액공제)
보험료	건강·노인장기요양·고용	전액	좌동(소득공제 유지)	좌동(소득공제 유지)
	일반 보장성보험	100만원	보험료 납입액(100만원한도)×12%	좌동(12%)
	장애인전용 보장성	100만원		15%

출처: 기획재정부

〈표 II-14〉 연금저축 공제 개정내용

구 분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)			2015년 보완대책(세액공제)
연금저축 (2000.12.31.이전)	불입액의 40%(72 한도)	좌동(소득공제 유지)			좌동(소득공제 유지)
연금저축 (2001.1.1. 이후) ¹⁾	불입액 전액(400 한도)	■ 연금저축에서 연금계좌 ²⁾ 로 확대됨			급여 5,500만원 이하 공제율 12% → 15%로 인상 (이하 좌동)
		근로소득	공제율	공제 한도	
		5,500만원 이하	납입액×12%	연 납입액 400	
5,500만원 초과	납입액×12%				

주: 1) 연금저축불입액 및 퇴직연금보험료
2) 연금저축, 과학기술인, 퇴직연금 포함
출처: 기획재정부

10) 사업자의 경우 종합소득금액 4,000만원 이하

〈표 II-15〉 표준세액공제 개정내용

구분	2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	2015년 보완대책(세액공제)
표준공제	근로자: 100만원	근로자: 12만원	근로자: 13만원
	사업자: 60만원	사업자: 7만원	사업자: 7만원

출처: 기획재정부

마. 근로소득세액공제

「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여 근로소득세액공제의 공제율 및 공제한도가 확대되었다. 높은 공제율(55%)을 적용받는 구간을 세액 50만원 이하에서 세액 130만원 이하로 대폭 확대하였고, 공제한도도 총급여액 3,300만원 이하의 근로소득자에 대해 최대 8만원, 총급여액이 5,500만원을 초과하는 자에 대해서는 최대 3만원을 인상하여 공제한도를 63만원에서 66만원으로 확대하였다. 이러한 보완대책은 전수조사 결과에 따라 공제대상 지출이 적어 세부담 증가자의 대부분을 차지하는 것으로 나타난 총급여 2,500만~4,000만원 구간에 해당하는 1인가구 등의 세부담이 증가하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 이를 통하여 약 346만명이 추가로 세액공제를 적용받으며, 약 2,632

억원의 세부담 경감으로 인하여 2013년 소득세법 개정으로 세부담이 증가하는 5,500만원 이하 근로자 대부분의 문제가 해소되었다.

Ⅲ. 2013년 소득세법 개정과 2015년 연말정산 보완대책의 명암

1. 긍정적인 면: 소득재분배 기능의 강화

조세의 기능은 크게 소득재분배 기능, 자원배분 기능, 경제안정화 기능으로 구분된다.¹¹⁾ 한국 사회는 IMF 외환위기 이후 소득양극화 현상이 점차 심화되었고, 이를 완화하기 위한 수단으로 조세의 소득재분배 기능에 대한 관심과 중요성이 점

〈표 II-16〉 근로소득세액공제 확대내용

(단위: 만원)

구분	2013년 세법개정 전(세액공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	2015년 보완대책(세액공제)
공제율	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세액 50 이하: 55% ■ 세액 50 초과: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세액 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30%
한도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모든 급여구간: 50 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급여구간별: 50~66 <ul style="list-style-type: none"> - 5,500 이하: 66 - 5,500~7,000: 63 - 7,000 초과: 50 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급여구간별: 50~74 <ul style="list-style-type: none"> - 3,300 이하: 74 - 3,300~7,000: 66¹⁾ - 7,000 초과: 50²⁾

주: 1) 74만원-[(총급여액 - 3천 3백만원)×8/1,000], 단 최저 66만원

2) 66만원-[(총급여액 - 7천만원)×1/2], 단 최저 50만원

출처: 기획재정부

11) Musgrave(1959)

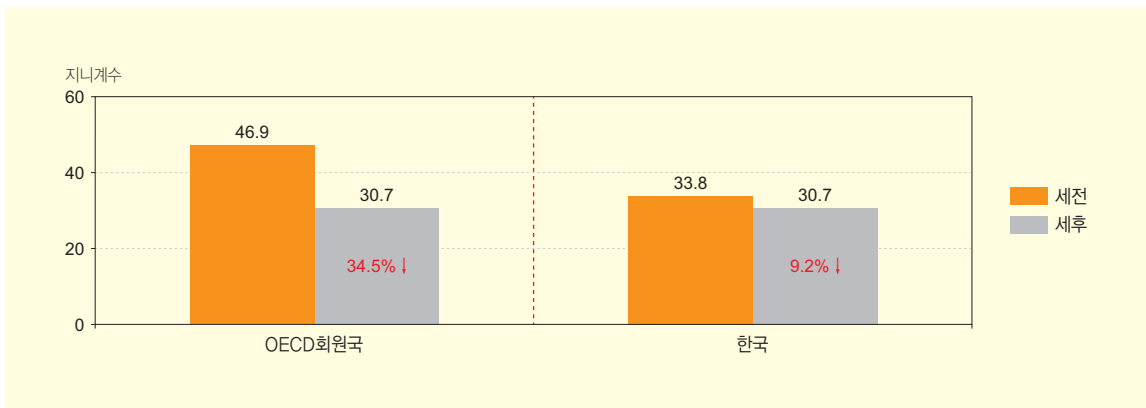
“
**OECD 국가와 우리나라의
 세전 및 세후 지니계수를 비교한 결과
 우리나라는 조세를 통한
 소득재분배 정도가 OECD 평균에 비하여
 매우 낮은 것으로 나타났다.**
 ”

차 높아지고 있다. OECD 국가와 우리나라의 세전 및 세후 지니계수를 비교한 결과 우리나라는 조세를 통한 소득재분배 정도가 OECD 평균에 비하여 매우 낮은 것으로 나타났다. 2015 OECD Revenue Statistics에 따르면, OECD 30개국¹²⁾의 평균 세전지니계수(시장소득 기준)는 46.9%이고 세후 지니계수(가처분소득 기준)는 30.7%로서 조세를 통하여 지니계수가 약 16.2%p 감소하였다. 반면 우리나라의 평균 세전 지니계수는 33.8%이고 세후 지니계수는 30.7%로서 약 3.1%p 감소하였다. 이

는 OECD 회원국이 조세를 통하여 소득재분배가 34.5%만큼 개선되는 데 비하여¹³⁾ 우리나라의 경우는 조세를 통한 지니계수 감소 비율이 9.2%로서 소득재분배 효과가 여타 OECD 국가에 비하여 미미하다고 볼 수 있다.

소득세는 조세의 소득재분배 기능을 실현할 수 있는 가장 중요한 세목 중 하나인데, 우리나라는 소득세의 공제제도가 소득공제 중심으로 운영되어 온 것이 소득재분배 기능이 취약한 중요한 원인 중 하나였다. 하지만 「2013년 소득세법 개정」을 통하여 자녀관련 공제, 보험료, 의료비, 교육비, 표준공제 등이 기존 소득공제 중심에서 세액공제 중심으로 바뀌었고, 「2015년 연말정산 보완대책」을 통해 세액공제가 더욱 확대되었다. 이는 점차 심각해지는 소득양극화 현상을 감안하고 대부분 세액공제 방식을 채택하고 있는 캐나다를 포함하여 미국, 호주, 영국, 뉴질랜드 등 주요 선진국과 비교할 때 바람직한 정책방향이었다.

[그림 III-1] OECD회원국과 한국의 세전·세후 지니계수 비교



12) 2016년 4월 기준 OECD 회원국은 총 34개국이나 이 중 캐나다, 칠레, 일본, 영국은 원자료 미비로 평균산출에서 제외(OECD Statistics)

13) 세전·세후 지니계수 차이가 큰 OECD 상위 5개국의 지니계수 감소를 통해 나타나는 소득재분배 효과의 평균은 46.0%(아일랜드 47.8%, 핀란드 46.7%, 슬로베니아 46.4%, 벨기에 45.1%, 오스트리아 44.2%)

〈표 III -1〉 소득세 공제방식 국제비교

공제제도	한국		미국	호주	영국	캐나다	
	개정 전	개정 후					
인적공제	본인공제	소득공제	소득공제	소득공제	소득공제	세액공제	
	배우자공제			세액공제	세액공제		
	부양가족공제		-	환급형 세액공제	-		소득공제
	고령자공제						
	장애인공제						
보험료	세액공제 ¹⁾	-	-	-			
의료비	세액공제	소득공제	세액공제	-	세액공제		
교육비	세액공제	소득공제 ²⁾ (세액공제)	-	-	-		
특별공제	주택대출이자	소득공제	소득공제 ²⁾ (세액공제)	-	-	-	
	기부금	세액공제	소득공제	소득공제	소득공제	세액공제	
	연금보험	세액공제	소득공제 ²⁾ (세액공제)	- ⁴⁾ (세액공제)	소득공제 ⁴⁾ (세액공제)	소득공제 ⁵⁾ (세액공제)	
	자녀양육	세액공제	세액공제 ³⁾	세액공제 ³⁾	세액공제 ³⁾	세액공제 ³⁾	

주: 1) 건강·노인장기요양·고용보험의 경우 소득공제 유지
 2) 일반적인 경우에는 소득공제 방식으로 공제되나, 기존소득금액 이하이면 소득공제 또는 비환급형 세액공제 중 하나를 선택 가능
 3) 기존소득금액 이하인 자에게만 환급가능 세액공제 적용(즉, 고소득자에게는 적용되지 않음)
 4) 기존소득금액 이하이면 기여금 중 일부를 세액환급
 5) 일반적인 개인연금 기여금에 대해서는 소득공제 방식으로 공제. 다만, 고용보험보험 및 캐나다 연금 계획(Canada Pension Plan) 등에 따라 납입하는 기여금에 대해서는 비환급형

세액공제 방식으로 공제
 출처: ibid, 각국 국세청 홈페이지

“
**「2013년 소득세법 개정」을 통하여
 일부 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라
 소득세의 재분배 기능은 강화된 반면,
 중산층 이하의 전 근로자의
 세부담이 증가하는 것을 방지하기 위하여
 공제혜택을 확대한 결과,
 면세점이 상승하여 과세미달자 비율이
 크게 증가하였다.**
 ”

2. 부정적인 면

가. 근로소득자 면세점 상승으로 인한 과세미달자 비율 급증

우리나라는 「2013년 소득세법 개정」을 통하여 일부 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라 소득세의 재분배 기능은 강화된 반면, 중산층 이하의 전 근로자의 세부담이 증가하는 것을 방지하기 위하여 공제혜택을 확대한 결과, 면세점이 상승하여 과세미달자 비율이 크게 증가하였다. 예를 들면 1인가구의 면세점은 근로소득공제를 축소한 2008년 세법개정에 따라 직전 연도에 비하여 소폭 하락

(2013년 면세점 급여 879만원)하였으나, 2013년 세법개정으로 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라 약 2배 가까이 상승하였다. 4인가구의 면세점도 2007년 이후 매년 소폭 증가(2013년 면세점 급여 1,832만원)수준에 머물렀으나, 2013년 세법개정과 2015년 연말정산 보완대책의 결과 크게 상승하였다.

근로소득자의 과세미달자 비율은 지난 2005년부터 2013년까지 명목임금 상승 등의 영향으로 연 평균 약 2%p씩 지속적으로 감소하는 추세였으나 2013년 말 소득공제를 세액공제로 전환하는 소득세법 개정으로 인한 면세점 인상으로 그 비율은 2013년 32.4%에서 「2013년 소득세법 개정」으로 45.7%로 대폭 상승하였고, 「2015년 연말정산 보완대책」으로 다시 48.1%¹⁴⁾까지 상승하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 가구형태별 면세점 수준 변동 추이

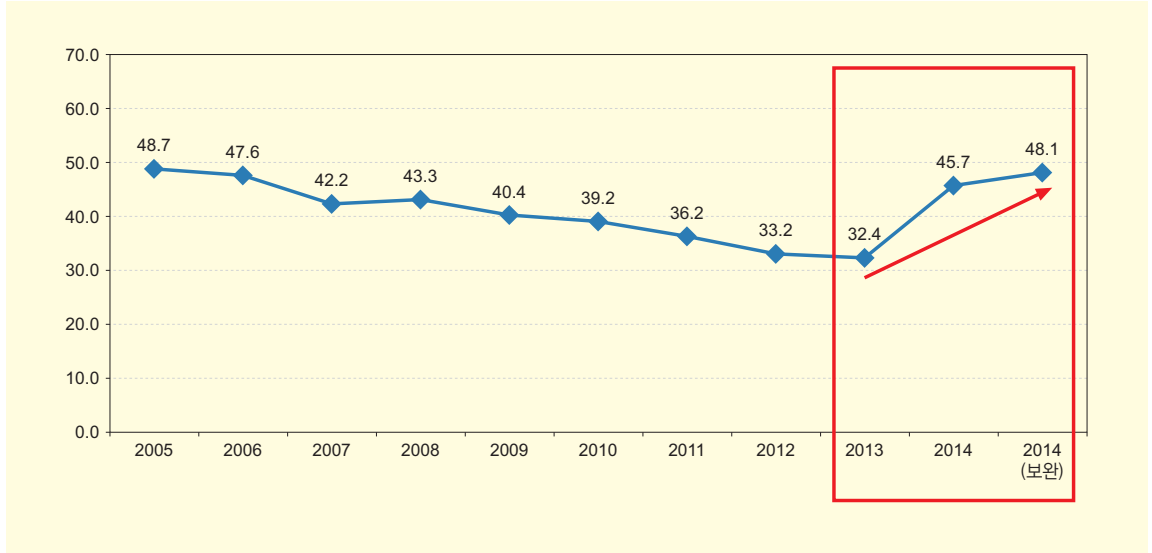
구분	2007~2008	2009~2010	2011~2013	2014	2015 보완대책
독신자	연 989만원 (월 82만원)	연 879만원 (월 73만원)	연 879만원 (월 73만원)	연 1,341만원 (월 112만원)	연 1,500만원 (월 125만원)
4인가구	연 1,646만원 (월 137만원)	연 1,770만원 (월 148만원)	연 1,832만원 (월 153만원)	연 2,937만원 (월 245만원)	연 3,230만원 (월 269만원)

주: 근로소득공제, 인적공제(1인당 150만원), 자녀세액공제(20세이하 자녀 1명당 15만원), 연금보험 소득공제 및 표준세액공제를 적용하여 계산
 출처: 기획재정부

14) 전체 근로소득자 약 1,669만명 중 802만명이 과세미달자

[그림 III-2] 연도별 과세미달자 추이

(단위: %)



주: 1. 각 연도 원천징수의무자가 제출한 근로소득 연말정산 지급명세서신고자의 신고 실적 기준
2. 결정세액 기준

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 4-2-1 근로소득 연말정산 신고 현황 I (총괄), 각 연도

<표 III-3> 연도별 근로소득자 과세미달자 인원 및 비율

(단위: 명, %)

연도	신고인원						과세미달자비율
	총계	전년 대비 증감률	과세 대상자	전년 대비 증감률	과세 미달자	전년 대비 증감률	
2006	12,594,596	5.8	6,600,861	8.4	5,993,735	3.1	47.6
2007	13,376,254	6.2	7,732,366	17.1	5,643,888	-5.8	42.2
2008	14,045,580	5.0	7,959,515	2.9	6,086,065	7.8	43.3
2009	14,294,993	1.8	8,516,817	7.0	5,778,176	-5.1	40.4
2010	15,176,782	6.2	9,221,497	8.3	5,955,285	3.1	39.2
2011	15,540,057	2.4	9,917,982	7.6	5,622,075	-5.6	36.2
2012	15,768,083	1.5	10,536,808	6.2	5,231,275	-7.0	33.2
2013	16,359,770	3.8	11,054,506	4.9	5,305,264	1.4	32.4
2014(보완)	16,687,079	2.0	8,663,243	-21.6	8,023,836	51.2	48.1

주: 1. 각 연도 원천징수의무자가 제출한 근로소득 연말정산 지급명세서신고자의 신고 실적 기준
2. 결정세액 기준

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 4-2-1 근로소득 연말정산 신고 현황 I (총괄), 각 연도

소득세의 주요 공제항목이 소득공제에서 세액 공제로 전환됨에 따라 급여수준별로는 연봉 4천만 원 이하 구간의 과세미달자 수가 다른 구간에 비하여 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이는 의료비, 교육비, 보험료 등에 대하여 12~15%의 세액공제를 적용함에 따라 소득공제를 적용할 때보다 공제액이 크게 늘어나 세부담이 줄어들었기 때문이다. 이러한 결과는 해당 계층의 세부담이 줄어 계층 간 소득재분배가 강화되는 긍정적 효과가 있는 반면, 과세미달자 비율이 크게 증가하여 「헌법」 제38조에 따른 국민개세주의 정신을 훼손하는 문제점을 초래하였다.

중산층 및 고소득층 근로소득자의 경우에도 과세미달자 비중이 크게 증가하였다. 총급여 4,000만~5,000만원에 속하는 근로소득자 중 과세미달자 비율이 2013년도에는 1.5%(18,475명) 수준이었으나 2014년도에는 17.8%(235,144명)로 약 13배 증가하였다. 연봉 1억원 이상을 받는 근로소득

자 중에서도 과세미달자 비율이 2013년 0.01%(53명)에서 2014년 0.27%(1,441명)으로 약 27배나 증가했다.

나. 근로소득자와 자영업자 간 과세미달자 비율 불균형

2000년대 초반까지는 자영업자의 과세미달자 비율이 근로소득자에 비하여 높았으나, 정부가 자영업자 과표양성화를 위한 다양한 정책을 추진하면서 동시에 자영업자에 비하여 상대적으로 소득이 투명한 근로소득자에 대한 공제혜택을 지속적으로 확대해온 결과, 최근에는 근로소득자의 과세미달자 비율이 더 높아졌다.

연말정산 대상 근로소득자의 과세미달자 비중은 2013년 32.4%로 2001년 44.2%에 비해 약 11.8%p 감소하였으나 「2015년 연말정산 보완대책」 이후 48.1%로 다시 크게 증가하였다. 한편, 자영업자의 경우 2001년 이후 과세미달자 비중이

〈표 III-4〉 급여구간별 과세미달자 비교

(단위: 명)

급여구간(만원)	전체 근로소득자 인원(A)		과세미달자 인원(B)		
	2013년 귀속	2014년 귀속	2013년 귀속(A)	2014년 귀속(B)	증감(B)-(A)
0~1,500	5,967,052	5,546,098	4,314,206 (72.3%)	5,279,943 (95.2%)	965,737 (22.9%p)
1,500~4,000	6,167,221	6,627,014	784,087 (12.7%)	2,432,347 (36.7%)	1,648,260 (24.0%p)
4,000~5,000	1,244,237	1,317,818	18,475 (1.5%)	235,144 (17.8%)	216,669 (16.3%p)
5,000~1억원	2,509,043	2,669,743	4,338 (0.17%)	74,961 (2.8%)	70,623 (2.63%p)
1억원 초과	472,217	526,406	53 (0.01%)	1,441 (0.27%)	1,388 (0.26%p)
합계	16,359,770	16,687,079	5,121,159 (31.3%)	8,023,836 (48.1%)	2,902,677 (16.8%p)

주: ()은 소득구간별 과세미달자 비율
출처: 국세청, 『국세통계연보』, 4-2-4 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅳ(과세대상근로소득)

지속적으로 감소하여 2001년 52.6%에서 2013년 23.1%로 약 29.5%p나 감소하였다.

「2013년 소득세법 개정」과 「2015년 연말정산 보완대책」 결과 나타난 2014년 귀속 근로소득자의 과세미달자 비율 48.1%는 자영업자의 과세미달자 비율 23.1%보다 약 2배 이상 높은 것이다.¹⁵⁾ 즉, 「2013년 소득세법 개정」과 「2015년 연말정산 보완대책」으로 근로소득자의 과세미달자 비중이 급격하게 증가하여 국민개세주의 정신이 훼손되었을 뿐만 아니라, 과세미달자 비율 측면에서 근로소득자와 자영업자 간 과세불균형도 심화되었다. 따라서 정부는 근로소득자의 과세미달자 비율을 단계적으로 축소해나가는 동시에, 과세미달자 비율 측면에서 근로소득자와 자영업자 간에 어느 정도 균형을 이룰 수 있는 방안을 모색해야 한다.

IV. 주요국 소득세 과세체계 및 과세미달자 비율

1. 미국

가. 소득세 과세체계

기본적으로 개인의 총소득(gross income)에서 허용된 공제(allowances and deductions)를 차감한 순소득에 과세하는 구조로서, 과세표준(taxable income) 산정 시까지 1) 총소득(gross income)의 계산, 2) 조정 후 총소득(adjusted gross income)의 계산, 3) 과세표준의 계산 등 세 단계를 거친다. 과세표준에 세율을 곱하여 산출세액이 계산되면 환급성(refundable) 세액공제와 비환급성(non-refundable) 세액공제를 차감하여 최종 납세자가 부담하여야 할 세액을 결정한다.¹⁶⁾ 환급성 세액공제에는 근로장려세액공제(Earned Income

〈표 III-5〉 근로소득 연말정산(원천징수) 신고인원 및 종합소득세 납세인원

(단위: 명, %)

	근로소득 ^{1) 2)}		종합소득 ^{3) 4)}	
	2001	2013	2001	2013
합계 (A+B)	11,555,000 (100.0)	16,359,770 (100.0)	3,808,476 (100.0)	5,673,847 (100.0)
과세대상자(A)	6,446,000 (55.8)	11,054,506 (63.9)	1,806,719 (47.4)	4,360,660 (76.9)
과세미달자(B)	5,109,000 (44.2)	5,305,264 (32.4)	2,001,757 (52.6)	1,313,187 (23.1)

주: 1) 2001, 2013년도 귀속분 원천징수의무자가 제출한 근로소득 연말정산 지급명세서신고자의 신고 실적을 기준으로 함

2) 급여총계 기준 통계임(급여총계-비과세소득=과세대상근로소득(총급여)-근로소득공제=근로소득금액)

3) 사업자(사업소득·부동산임대소득이 있는 자)를 기준으로 집계하였으며, 비사업자는 제외

4) 종합소득세의 납세인원의 경우, 신고인원(3,785,248명, 2010년 기준)과 다른 개념이며, 국제통계연보상 과세대상자는 확정신고 대상인원으로, 과세미달자는 과세미달추정인원으로 나타남

1. ()안은 비중임

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2002, 2014.

15) 2014년 귀속 자영업자 과세미달자 비율의 경우, 2014 과세연도 종합소득세 확정신고 인원 현황에서 과세미달 추정인원 및 확정신고대상 인원은 추정치이기 때문에 통계의 정확성을 위해 2014년 귀속부터 집계 제외되어 2014년도 자영업자의 과세미달자 비율이 2013년과 큰 차이가 없다고 가정함

16) 비환급성 세액공제는 납부하여야 할 세액의 범위 내에서 공제해 주는 것인 데 반해 환급성 세액공제는 납부하여야 할 세액의 크기와 관계없이 세액공제해주는 것임

〈표 IV-1〉 미국의 근로소득 과세미달자 비율(2009년~2013년)

(단위: 천명, %)

연도	총 신고서수 (Total returns)	과세대상 신고서수 (# of taxable returns)	과세미달 신고서수 (# of non-taxable returns)	과세미달 신고비율 (Ratio of non-taxable returns)
2009	140,494	81,890	58,604	41.7
2010	142,892	84,476	58,416	40.9
2011	145,370	91,694	53,676	36.9
2012	144,928	93,110	51,819	35.8
2013	147,351	94,532	52,819	35.8

출처: 미국 국세청(Internal Revenue Service)

Tax Credit) 등이 있고, 비환급성 세액공제에는 자녀세액공제(Child Tax Credit), 교육비용세액공제(Educational Expense Tax Credit) 등이 있다.

나. 과세미달자 현황

2013년 기준 근로소득세 세무신고를 수행한 납세자는 147,351천명이며, 이 중 과세대상자는 94,532천명, 과세미달자는 52,819천명으로 약 35.8%를 차지하였다.

생한 비용을 차감하여 과세표준을 산출한다. 총 수입은 사업(business), 자산(property), 직무(office), 고용관계(employment)의 각 원천별로 발생한 수입금액이며, 사업 관련 필요경비를 총수입에서 공제한다. 연방소득세액은 과세표준 금액에 누진세율을 적용하여 계산된 산출세액에서 정책적 목적으로 허용되는 세액공제를 적용하여 납부 또는 환급할 세액을 산출한다.

나. 과세미달자 현황

2013년 기준 근로소득세 세무 신고를 수행한 납세자는 27,131천명이며 이 중 과세대상자는 18,029천명, 과세미달자는 9,102천명으로 약 33.5%를 차지하였다.

2. 캐나다

가. 소득세 과세체계

총수입(total income) 중 수입획득 과정에서 발

〈표 IV-2〉 캐나다의 근로소득 과세미달자 비율(2009년~2013년)

(단위: 천명, %)

연도	총 신고서수 (Total returns)	과세대상 신고서수 (# of taxable returns)	과세미달 신고서수 (# of non-taxable returns)	과세미달 신고비율 (Ratio of non-taxable returns)
2009	25,769	17,023	8,746	33.9
2010	26,023	17,167	8,856	34.0
2011	26,334	17,429	8,905	33.8
2012	26,700	17,722	8,979	33.6
2013	27,131	18,029	9,102	33.5

출처: 캐나다 국세청(Canada Revenue Agency)

3. 영국

가. 소득세 과세체계

해당연도에 납부할 세액은 납세자가 벌어들인 총수입에서 필요경비를 차감하여 과세대상 소득을 계산하여 산정한다. 납세자가 얻은 수입 중 근로소득 이외에도 과세대상 정부보조금을 총수입에 포함한다. 과세대상 소득에서 인적공제를 차감하여 과세표준을 산정하고, 과세표준에 최저 20%에서 최고 45%의 누진세율을 적용하여 산출세액을 계산한다. 산출세액에서 기부금, 보험료, 배우자공제, 자녀장려세제, 근로장려세제 등의 세액공제를 차감하여 납부할 소득세를 계산한다.

나. 과세미달자 현황

2014/15 과세연도 기준 총소득세 신고대상자는 29,922천명이었으며 이 중 근로소득 등에 대한 과세대상자는 29,053천명, 과세미달자는 869천명이다. 총소득세 신고대상자 중 과세미달자가 차지하는 비중은 약 2.9%이다.

4. 호주

가. 소득세 과세체계

총소득 중 비과세소득을 차감한 과세대상 소득금액(assessable income)에서 소득획득 과정에서 발생한 비용을 차감하여 과세표준을 산출한다. 과세대상 소득금액에는 임금·급여, 연금수령액, 이자수령액, 임대소득, 인적용역소득, 사업소득 등이 있다. 그 후 과세표준에 개인소득세율을 곱하여 산출된 세액에 세액공제를 적용한다.

나. 과세미달자 현황

2013/14 과세연도 소득세 세무신고를 수행한 납세자는 12,964천명이며, 과세미달자 수는 3,252천명으로 비중은 약 25.1%이다.

〈표 IV-3〉 영국의 근로소득 과세미달자 비율(2009/10년~2014/15년)

(단위: 천명, %)

연도	총 신고서수 (Total returns)	과세대상 신고서수 (# of taxable returns)	과세미달 신고서수 (# of non-taxable returns)	과세미달 신고비율 (Ratio of non-taxable returns)
2009/10	30,555	29,790	765	2.5
2010/11	31,255	30,356	899	2.9
2011/12	30,771	29,832	939	3.1
2012/13	30,605	29,728	877	2.9
2013/14	29,749	28,901	848	2.9
2014/15	29,922	29,053	869	2.9

주: 과세미달자는 'taxable earnings [Personal Allowance(일반적으로 £10,000) 공제후의 소득으로 이자 및 배당 소득 외의 소득]'이 없고, savings income 또는 dividend income만 있는 납세자를 말함. 즉, 과세미달자 인원은 총 과세소득이 £10,000 이하인 근로소득자 및 자영업자 뿐 아니라, 근로활동을 하지 않고 이자 및 배당에 대해서만 세금을 부담하는 저소득 납세자가 포함되어 있으므로, 한국과의 정확한 비교는 어려움. 다만, 2009~2010 과세연도부터는 과세미달자의 수가 소득세 신고대상자에서 차지하는 비중이 약 3%로 매우 미미한 수준임

출처: 영국 국세청(Gov.UK)

〈표 IV-4〉 호주의 근로소득 과세미달자 비율(2009/10년~2013/14년)

(단위: 천명, %)

연도	총 신고서수 (Total returns)	과세대상 신고서수 (# of taxable individuals)	과세미달 신고서수 (# of non-taxable individuals)	과세미달 신고비율 (Ratio of non-taxable individuals)
2009/10	13,049	9,538	3,512	26.9
2010/11	13,275	9,816	3,460	26.1
2011/12	13,367	10,204	3,163	23.7
2012/13	13,226	9,762	3,464	26.2
2013/14	12,964	9,712	3,252	25.1

출처: 호주 국세청(data.gov.au)

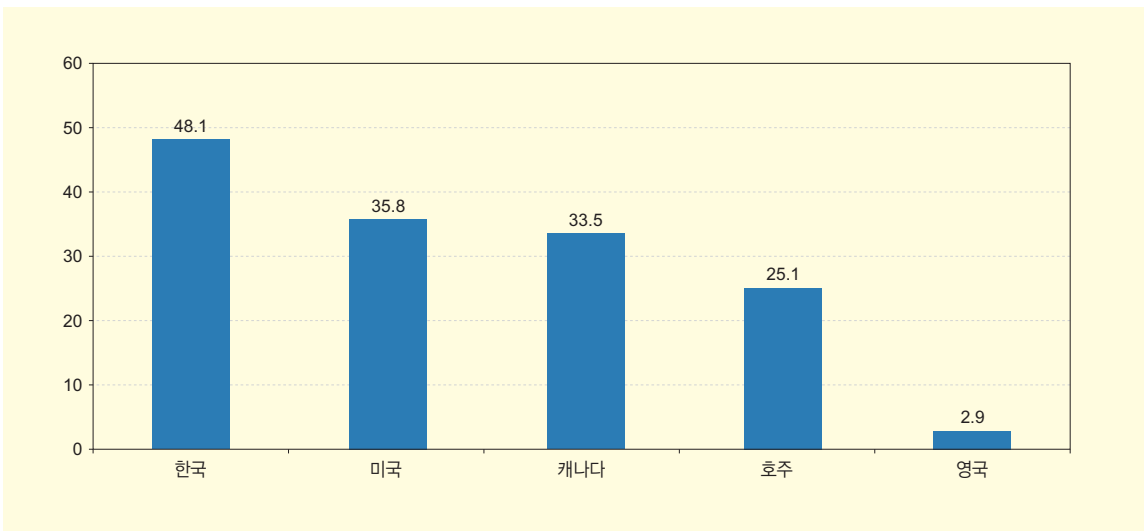
5. 과세미달자 비율 및 소득세 과세체계·공제방식 국제비교

한국의 경우 지난 2005년부터 2013년까지 명목임금 상승 등의 영향으로 과세미달자 비율이 연평균 약 2%p씩 지속적으로 감소하는 추세였으나, 소득공제를 세액공제로 전환하는 「2013년 소득세법 개정」 및 「2015년 연말정산 보완대책」으로 인하여

2014년 귀속 과세미달자 비율이 48.1%까지 상승하였다. 영국은 과세미달자 비율의 산정기준이 한국과 다르기 때문에 비교가 어렵지만, 미국·캐나다·호주의 경우 과세미달자 비율의 30% 내외로 한국의 「2013년 소득세법 개정」직전연도인 2013년(32.4%)과 비슷한 수준이다.

〔그림 IV-1〕 2014년 귀속 각국의 과세미달자 비율 비교

(단위: %)



주: 미국·캐나다·호주·영국의 경우 최신자료인 2013년 귀속연도를 기준

〈표 IV-5〉 각국의 소득세 과세체계 비교

	〈미국〉	〈영국〉	〈캐나다〉
총수입금액	총소득 (Gross Income)	총소득 (Total Income)	총소득 (Total Income)
(-)	(-)	(-)	(-)
필요경비 (근로소득공제)	소득공제 (Deduction for AGI)	비과세소득	소득공제 (Deduction from Total Income)
(=)	(=)	(=)	(=)
소득금액	조정 후 총 소득 (Adjusted Gross Income : AGI)	과세대상소득 (Assessable Income : AI)	순소득 (Net Income)
(-)	(-)	(-)	(-)
소득공제	소득공제 (Deduction from AGI)	소득공제 (Deduction)	소득공제 (Deductions from Net Income)
(=)	(=)	(=)	(=)
과세표준	과세표준 (Taxable Income)	과세표준 (Taxable Income)	과세표준 (Taxable Income)
(×)	(×)	(×)	(×)
초과누진세율	개인소득세율	개인소득세율	개인소득세율
(=)	(=)	(=)	(=)
산출세액	세액	세액	세액
(-)	(-)	(-)	(-)
세액공제 · 감면	세액공제 (Tax Credit)	세액공제 (Tax Offsets)	세액공제 (Tax Credit)
(=)	(=)	(=)	(=)
결정세액	납부해야 할 세액	납부해야 할 세액	납부해야 할 세액

V. 과세미달자 축소를 위한 정책 대안

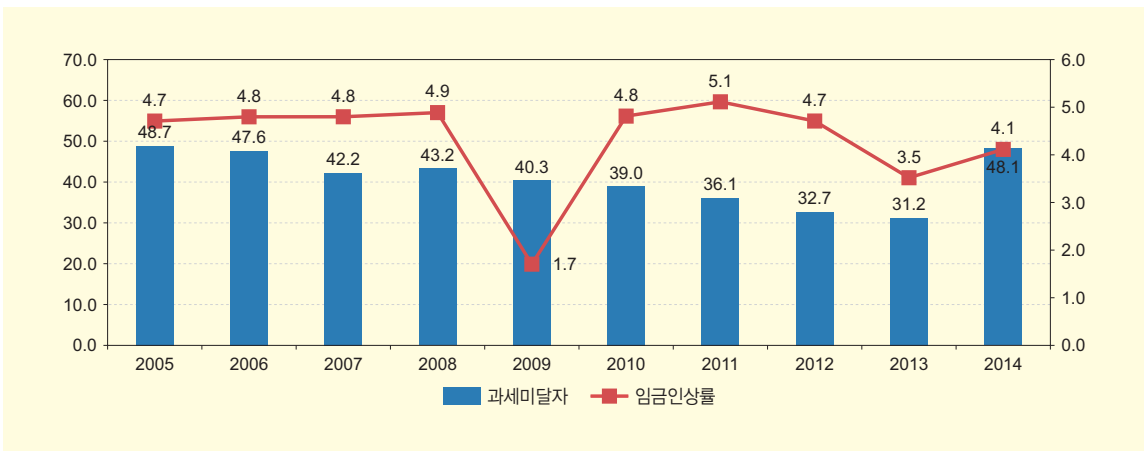
「2013년 소득세법 개정」 및 「2015년 연말정산 보완대책」을 통하여 기존 소득공제 중심에서 세액공제 중심으로 세법을 개정한 것은 점차 심화되는 소득양극화 현상을 조세를 통하여 완화하기 위한 것으로 그 타당성이 인정되며, 세액공제 중심을 소득세를 운영하는 선진국 사례를 감안할 때 올바른 정책방향이라고 판단된다. 그러나 2013년 소득세법 개정은 2015년 연말정산 파동으로 이어지면서 많은 국민적인 반발을 초래하였고, 이를 해소하기 위해 시행한 「2015년 연말정산 보완대책」은 중산층 이하의 세부담 증가는 방지할 수 있었지만 과도한 공제제도 확대 적용으로 인하여 근로소득자의 과세미달자 비율이 크게 증가하는 문제점을 야기하였다.

정부가 근로소득자의 과세미달자 문제를 현 상태로 그대로 방치할 경우에도 매년 명목임금의 상

승으로 연간 약 1.3%p~2.1%p만큼 과세미달자 비율은 감소할 것이지만, 종전 수준으로 회복하는 데는 상당한 기간이 소요될 것이다. 예를 들면 명목임금 상승률이 연평균 3.5%인 경우에는 과세미달자 비율이 매년 $\Delta 1.3\text{p}$ 만큼, 연평균 5.5%인 경우에는 매년 $\Delta 2.1\text{p}$ 만큼 감소할 것으로 추정된다.¹⁷⁾ 향후 10년간 평균 명목임금이 연평균 4.5%씩 상승한다고 가정할 경우, 지금부터 3년 후인 2019년에는 과세미달자 비율이 약 40% 수준으로, 그리고 지금부터 7년 후인 2023년에야 과세미달자 비율이 2013년 세법개정 이전 수준인 약 32%(2013년 수준)로 하락할 것으로 전망된다. 따라서 정부는 명목임금 상승으로 과세미달자 비율이 자연적으로 감소하여 종전 수준으로 회복할 때까지 기다리기보다는 지금부터 적극적으로 대처하여 헌법이 표방하고 있는 국민개세주의 정신을 적극 구현할 필요가 있다.

[그림 V-1] 과세미달자 및 임금인상률 추이

(단위: %)



출처: 국세청, 기획재정부

17) 고용노동부 「임금결정현황조사」의 2010~2013년 임금인상률 단순평균 연 4.5%

1. 표준세액공제 축소

표준세액공제는 자녀세액공제, 의료비, 교육비, 보험료 등과 같은 특별세액공제를 신청하지 않고 표준세액공제를 적용하는 것이 유리하다고 판단하는 근로소득자가 선택하는 세액공제제도이다.¹⁸⁾

2013년 소득세법 개정으로 표준공제 등 소득공제 항목이 세액공제로 바뀌면서 세부담이 적은 저소득층에 대한 공제혜택이 확대되었고, 그 결과 과세미달자 비율이 크게 증가하였다. 그 중 의료비, 교육비 등의 공제지출이 없는 1인 근로자가 주로 적용받는 표준공제가 세액공제로 전환되면서, 기존의 소득공제 100만원에서 12만원 세액공제로 개정되었고, 추후 연말정산 보완대책을 통해 세액공제액이 13만원으로 1만원 인상되며 과세미달자 비율 증가의 가장 중요한 원인이 되었다.

따라서 과세미달자 비율을 축소하기 위해서는 2013년 세액공제 전환 공제항목 중 과세미달자 비율 증가에 가장 큰 영향을 미친 항목인 표준세액공제액을 축소하는 방안을 우선적으로 고려해볼 수 있다. 표준세액공제액을 1만원 축소할 경우 과세미달자 비율이 지금보다 1.1%p, 3만원 축소할 경우 3.9%p, 6만원 축소할 경우 7.8%p 감소하는 것으로 추정되었다.

“
과세미달자 비율을 축소하기 위해서는
2013년 세액공제 전환 공제항목 중
과세미달자 비율 증가에
가장 큰 영향을 미친 항목인
표준세액공제액을 축소하는 방안을
우선적으로 고려해볼 수 있다.
”

2. 근로소득공제와 근로소득세액공제의 조정 또는 통합

근로소득공제란 증빙 없이 필요경비적 성격으로 총급여에서 일률적으로 공제하는 개산공제 방식의 제도로서 1975년에 도입¹⁹⁾되었다. 근로소득공제는 총규모가 2014년 과세연도 기준으로 약 142.5조원에 이르고 있는데, 이는 동년 총과세대상 근로소득금액(총급여)인 약 533.7조원의 26.7%에 해당한다.

근로소득세액공제란 근로소득과 타소득과의 형평을 도모하고 근로소득자의 소득세 부담을 경감하기 위하여 근로소득에 대한 산출세액에서 일정금액을 공제하는 제도로서 1989년에 도입²⁰⁾되었으며 그 규모는 2014년 과세연도 기준으로 약 5조

〈표 V-1〉 2013년 소득세법 개정항목별 과세미달자 증가 영향 비중

(단위: %)

표준공제	보험료	자녀공제	의료비	근소세액	교육비	기부금	연금계좌
44.6	16.8	12.4	10.6	5.4	4.4	3.1	2.7

주: 1. 2014년 귀속소득은 잠정치. 추가 제출분, 중복분을 조정하여 하반기 확정 예정
2. 분석방법: 2013년말 개정된 공제항목을 순차적으로 적용함에 따른 과세미달자 증가의 상대적 크기 비교·분석
3. 국회에 기 제출한 “2013년 세법개정 효과분석” 자료를 바탕으로 정리
출처: 기획재정부

18) 「소득세법」 제59조의4 ㉔
19) 「소득세 세율·과표구간 및 공제제도 운용방안」(한국조세연구원, 2012)
20) 「근로소득세 공제체계 정비방안」(한국조세연구원, 2003)

“
**특별세액공제에 대하여
 종합한도를 설정하는 것보다
 좀 더 강력한 방안으로는 각 공제항목별로
 각각 한도를 설정함으로써
 과세미달자 비율을
 축소하는 것을 고려할 수 있다.**
 ”

4천억원에 이르고 있다.

근로소득자의 과세미달자 비율을 축소하기 위해서는 근로소득공제율을 조정하여 면세점을 2013년 세법개정 이전 수준으로 복원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 근로소득 공제율을 축소할 경우 과세미달자 비율에 미치는 효과는 다음과 같다. 급여 500만원 이하 구간을 기준으로, 현행 공제율 70%를 65%로 축소하면 과세미달자가 지금보다 약 3.9%p만큼 감소하고, 60%로 축소하면 약 5.6%p만큼, 그리고 55%로 축소하면 약 7.4%p만큼 과세미달자 비율이 지금보다 감소할 것으로 추정된다. 또 다른 방안으로는 근로소득공제와 근로소득세액공제는 유사한 성격을 지니고 있으므로 중장기적으로 두 제도를 통합하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3. 특별세액공제 한도 설정

일정액 이상 급여자를 대상으로 특별세액공제 항목들²¹⁾의 공제액을 합한 총공제액에 대한 종합한도를 설정하는 방안을 논의해볼 수 있다. 예를 들어, 종합한도를 특별세액공제를 차감하기 전 산출세액의 90%로 설정할 경우 이에 따른 과세미달

자 비율 축소효과는, 급여 1,500만원 이상 대상자는 약 10.4%p만큼, 급여 2,000만원 이상 대상자는 약 7.3%p만큼, 급여 2,500만원 이상 대상자의 경우 약 5.3%p 만큼 과세미달자 비율이 축소될 것으로 추정된다. 이는 세액공제로 전환함에 따라 공제혜택이 늘어난 특별세액공제에 대한 공제혜택을 일부 제한함으로써 과세미달자 비율을 축소하기 위한 방안이다.

특별세액공제에 대하여 종합한도를 설정하는 것보다 좀 더 강력한 방안으로는 각 공제항목별로 각각 한도를 설정함으로써 과세미달자 비율을 축소하는 것을 고려할 수 있다.

4. 현행 소득공제 제도에 대한 한도 설정 또는 Phase-out Rule 도입

「2013년 소득세법 개정」과 「2015년 연말정산 보완대책」 이후 현행 소득세법상 소득공제제도로는 근로소득공제, 인적공제 및 연금·건강보험료, 주택자금 등의 특별소득공제와 조세특례제한법상 신용카드 사용금액 등의 소득공제가 있고, 세액공제제도로는 자녀세액공제, 보험료 공제, 의료비 공제, 교육비 공제, 연금저축 공제, 기부금 공제, 표준세액공제, 근로소득세액공제 등이 있다.

소득공제 제도 중에서 기본공제, 공적연금·건강보험료 공제, 근로소득공제는 소득창출을 위한 필요경비적 측면 등을 고려해 소득공제방식을 유지하고 있다. 기본공제의 경우 생활공동체인 가족에 대한 최소한의 공제를 제공하기 위해 유지하며, 공적연금·건강보험 공제의 경우 세금과 성격이 유사한 이유로 유지하며, 근로소득공제의 경우 근로자·사업자간 세부담 형평을 고려한 비용공제적 성

21) 보험료, 의료비, 교육비, 표준세액공제 등

격이기 때문에 소득공제 방식으로 유지하고 있다.

정부가 발표한 「2013년 소득세법 개정안」에 따르면 2014년 이후 기타 인적공제 중 장애인, 경로우대자, 부녀자공제, 한부모공제가 세액공제로, 특별공제 중에서는 창투조합 등 출자공제, 신용카드 등 사용금액 소득공제, 우리사주조합출연금, 주택자금 공제가 세액공제로 전환될 예정이라고 발표하였으나 아직까지는 소득공제로 유지되고 있다.

주요 선진국의 경우 소득세법상 일부는 소득공제제도를 유지하고 있지만, 소득공제제도의 문제점을 보완하기 위하여 개별 소득공제 항목별로 한도를 설정하거나, 소득이 일정 수준 이상이 되면

공제금액이 점진적으로 감소하는 Phase-out Rule을 적용하고 있다.

예를 들면 미국의 경우 개인퇴직계좌공제,²²⁾ 의료비공제,²³⁾ 이자지급액공제²⁴⁾에 대하여 개별한도를 설정하고 있으며, 캐나다의 경우 개인연금보험료,²⁵⁾ 자녀양육비 소득공제²⁶⁾에 대하여 개별한도를 설정하고 있다. 우리나라의 경우에도 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'의 경우 근로자가 받을 수 있는 한도를 설정하고 있다.

미국·호주·영국·캐나다는 주요 공제항목의 경우 소득공제방식이 가진 역진적인 성격을 보완하기 위해 소득이 일정수준 이상인 고소득계

〈표 V-2〉 고령자 소득공제 운영방식 비교

(단위: USD)

국가	기준소득금액				공제금액 결정방식
	화폐단위	자국통화	원화환산금액(백만원)		
			GDP 고려 전	GDP 고려 후	
미국	USD	17,500	18	9	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대 USD 5,000까지 공제 가능하며, 조정 후 총소득이 증가하면 이에 따라 공제금액 점감 ■ 즉, 소득이 증가함에 따라 공제금액 점감
영국	GBP	25,400	44	26	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총소득과 기준소득금액과의 차액 중 50%만큼 연령관련 기본공제금액 삭감 ■ 즉, 소득이 증가함에 따라 공제금액 점감
캐나다	CAD	31,524 및 66,697	36 및 76	16 및 35	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총소득이 CAD 31,524 이하이면 CAD 5,276 공제 ■ 총소득이 CAD 31,524 초과 CAD 66,697 이하이면 [5,276-(총소득-31,524)] 공제 ■ 즉, 평탄-점감구간으로 설계되어 있음
호주	AUD	26,680 및 39,496	31 및 46	15 및 23	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총소득이 AUD 26,680 이하이면 AUD 1,602 공제 ■ 총소득이 AUD 26,680 초과 AUD 39,496 이하이면 공제금액 점감

주: 1. 2012년 12월 31일 기준환율
 2. 원화환산금액×우리나라 1인당 GDP(23,679)/각국의 1인당 GDP
 출처: 『소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방향 연구』(김재진, 2013)

22) 최대 \$5,000까지 공제가 가능하며 과세대상이 되는 연금소득(taxable compensation)과 비교하여 적은 금액만 소득공제가 가능
 23) 최대한도는 가족 전체 기준 \$2,500를 한도로 함
 24) 주택 구입이 대출금 \$1,000,000를 한도로 발생한 이자분을 한도로 함
 25) 직전연도 소득의 18%와 연간한도 \$24,270 중 적은금액에서 연금조정액(Pension Adjustment)을 차감하여 산출
 26) 장애자 세액공제 대상이 되는 자녀인 경우 \$10,000를, 7살 미만 자녀인 경우 \$7,000를, 16세 미만인 자녀 및 신체적 또는 정신적인 장애가 있는 경우 \$4,000를 한도로 함

층에게는 소득공제혜택이 점진적으로 축소되는 Phase-out Rule을 적용하고 있다. 이러한 방식은 공제항목의 성격에 따라 소득이 증가할수록 공제 받을 수 있는 금액이 점차 감소하도록 설계하는 것이다. 예를 들면 미국·호주·영국·캐나다 등 주요 선진국에서 시행하고 있는 고령자 소득공제의 경우에는 기준소득금액 이하에서는 최대공제금액을 적용하고, 소득이 증가할수록 공제받을 수 있는 금액을 점차 축소하는 방식으로 운용하고 있다.

VI. 결론

조세의 가장 중요한 기능 중 하나는 소득재분배 기능인데, 우리나라의 세전 및 세후 지니계수를 비교하면 조세를 통한 소득재분배가 약 9.2% 정도만 개선되는 것으로 나타나 OECD 평균인 34.5%에 비하면 약 4분의 1에 불과하다. 오스트리아, 벨기에 등의 경우 조세를 통한 소득재분배가 약 45% 정도 개선되는 데 비하면 우리나라 조세의 소득재분배 기능은 매우 취약하다는 것을 알 수가 있다. 그 중요한 원인 중 하나는 소득세가 선진국과 달리 소득공제 중심으로 운영되어 공제의 혜택이 상대적으로 고소득자에 집중되어, 과세대상이 가장 넓은 소득세의 재분배 기능이 취약하고 과도한 공제 혜택으로 과세미달자 비율이 높기 때문이었다.


지난 2015년 초 연말정산 논란은 결국 세부담 증가를 싫어하는 납세자의 특성과 기존 소득세제의 정상화를 통한 소득재분배기능 강화 추진과정에서 야기된 산물로 요약될 수 있다. 정부는 2013년 소득세법 개정시 소득세의 공제제도를 세액공제 중심으로 개편하였고, 이러한 세법개정 효과는 2014년도 소득에 대한 연말정산이 이루어지는 2015년도 초에 납세자가 최초로 피부로 느끼게 되

었던 것이다. 이와 더불어 정부가 가처분소득 확대를 통한 소비활성화를 위하여 2012년 9월 간이세액표를 개정하여 근로소득 원천징수세액을 인하함으로써 ‘적게 거두고 적게 돌려주는 방식’으로 개편하였는데 그 효과가 2013년 소득세법 개정효과와 동시에 2015년 초에 나타나면서 납세자의 불만이 증폭되었다.

대다수의 국민은 가능하면 세금을 적게 내는 대신 정부로부터 받는 혜택은 많이 누리려고 행동하는 반면, 정부는 국민에게 필요한 공공재와 서비스를 제공하기 위하여 세금을 징수해야 하므로 서로 이해관계가 상충된다. 처칠 수상은 그래서 “좋은 세금이란 지구상에 없다”라고 설파하였다. 물론 감세를 하면 국민이 좋아하겠지만, 이 또한 재정적자의 확대로 미래세대의 세부담 증가로 돌아오니 당장에는 감세에 대하여 정치적으로 유혹을 느끼겠지만 국민을 위한 올바른 길은 아니다.

2013년 소득세법 개정은 나날이 심화되는 소득양극화 현상을 감안할 때 조세를 통한 소득재분배를 강화한다는 측면에서 늦은 감이 있지만 바람직한 정책방향이었다고 판단된다. 이미 주요 선진국에서는 소득세의 공제제도를 세액공제 중심으로 운영하고 있기 때문에 정부의 소득세법 개정은 Global Standard에 비추어도 올바른 정책방향이었다. 연말정산제도도 과거처럼 “많이 거두고 많이 돌려주는 방식”으로 변경하면 일견 납세자에게 유리한 것처럼 느낄 수 있지만 엄밀하게는 오히려 손해라는 것을 인식할 필요가 있다.

따라서 정부가 2013년 세법개정을 통하여 기존의 소득공제 중심에서 세액공제 중심으로 개편한 것은 때늦은 감이 있지만 지극히 올바른 방향이며 시대적으로도 필요한 정책 전환이었다. 근본적인 문제는 2013년 소득세법 개정과 2015년 연말정산 보완대책 과정을 거치면서 과세미달자 비율이 하

루아침에 지금부터 10년 전인 2005년 수준으로 회귀하여 세금을 납부하지 않는 근로소득자 비율이 약 48.1%나 되는 것은 조세의 원칙은 물론 헌법에 명시된 국민개세주의 정신을 훼손하는 것이니 이에 대한 ‘보완대책’을 서둘러 마련해야 할 필요가 있다. 

〈참고문헌〉

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
 기획재정부, 『조세개요』, 2012.
 기획재정부 보도자료, 『2013년 세법개정안』, 2013.08.
 김유선, 「국세청 통계로 살펴본 근로소득 불평등 실태」, 한국노동사회연구소, 2012.05.
 김재진, 『근로소득자와 사업소득자를 위한 소득세 공제제도 국제비교』(공저), 세법연구 14-05, 한국조세재정연구원, 2014.12.
 _____, 『소득양극화 현상 완화를 위한 소득세 제 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 2013.12.
 _____, 「근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도: 호주 및 뉴질랜드 사례」, 『재정포럼』 제 108호, 한국조세연구원, 2005.6.
 _____, 「근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도: 영국사례」, 『재정포럼』, 제114호, 한국조세연구원, 2005.12.
 _____, 『자영업자 과표양성화에 관한 연구』, 정책 보고서, 한국조세연구원, 2003.12.
 Australian Taxation Office, “Taxation Statistics 2009-10”
 Department of Finance Canada, “Annual Financial Report of the Government of Canada,” FY 2011-2012.
 HMRC, Instructions for Schedule A(Form 1040)-Itemized Deductions, 2012 .
 Musgrave, A. Richard, “The Theory of Public Finance,” 1959.
 Office of Management and Budget, “Historical Tables Budget of The U.S. Government,” FY 2012.
 OECD, No. 13, “Fundamental Reform of Personal Income Tax,” OECD Tax Policy Studies, 2006.
 _____, “Tax Expenditures in OECD Countries,” 2010.
 _____, “OECD Economic Outlook No. 92,” 2012.
 _____, “Revenue Statistics 1965-2011,” 2012.
 _____, “Taxing Wages 2011-2012,” 2013.
 www.ato.gov.au
 www.cra-arc.gc.ca
 www.ecos.bok.or.kr
 www.fin.gc.ca
 www.gov.uk
 www.hmrc.gov.uk
 www.ibfd.org
 www.ird.govt.nz
 www.irs.gov
 www.nts.go.kr
 www.oecd.org
 www.taxpolicycenter.org
 www.taxtips.ca

〈부록〉

〈부표 1〉 2013년 소득세법 개정 및 2015년 연말정산 보완대책 개정내용

		2013년 세법개정 전 (소득공제)	2013년 세법개정 후 (세액공제)	2015년 연말정산 보완대책 (세액공제)
지녀 관련 공제	다자녀 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> 자녀 1명: 없음 자녀 2명: 100만원 3명 이상: 1명당 200만원 	자녀세액공제로 통합 <ul style="list-style-type: none"> (1명) 15만원 (2명) 30만원(15×2) (3명 이상) - 3자녀부터 1명당 20만원 	<ul style="list-style-type: none"> (1명) 현행 유지 (2명) 현행 유지 (3명 이상) 3자녀부터 1명당 30만원 6세 이하 자녀 2명 이상 시 2자녀부터 1명당 15만원 추가 출산·입양 자녀 당 30만원 신설
	6세 이하 자녀공제	출산·입양	출산·입양 자녀당: 200만원	
	출산·입양	출산·입양 자녀당: 200만원		
보험료	건강·노인장기요양·고용	전액	전액	좌동(소득공제 유지)
	보장성보험	100만원	100만원	좌동(12%)
	장애인전용보장성	100만원	100만원	15%
의료비	본인·노인·장애인	총급여액 3%초과 전액	총급여액 3%초과 전액	좌동
	배우자 및 부양가족	총급여액 3%초과 700만원 한도	총급여액 3%초과 700만원 한도	좌동
	본인·장애인특수	전액	전액	좌동
교육비	취학전아동	300만원	취학전아동 300만원	좌동
	초중고	300만원	초중고 300만원	좌동
	대학	900만원	대학 900만원	좌동
연금저축 (2001.1.1. 이후)	본인·장애인특수	전액	공제대상 금액한도	좌동
	취학전아동	300만원	본인·장애인특수 전액 300만원	좌동
	초중고	300만원	취학전아동 300만원	좌동
표준공제	대학	900만원	대학 900만원	좌동
	연금저축에서 연금계좌로 확대됨		<ul style="list-style-type: none"> 연금저축에서 연금계좌로 확대됨 	급여 5,500만원 이하 공제율 12% → 15%로 인상(이하 좌동)
	표준공제	근로자: 100만원 사업자: 60만원	근로자: 12만원 사업자: 7만원	근로자: 13만원 사업자: 7만원

〈부표 1〉의 계속

		2013년 세법개정 전(소득공제)	2013년 세법개정 후(세액공제)	2015년 연말정산 보완대책(세액공제)
정착자금 및 기부금	<ul style="list-style-type: none"> ■ 10만원 이하: 기부금의 100/110 세액공제 ■ 10만원 초과분: 소득공제 또는 손금산입 * 공제한도: 소득금액 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제를 15%로 세액공제 - 사업자는 손금산입 * 공제한도: 소득금액 100% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제율 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제율 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30%
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세액 50만원 이하: 55% ■ 세액 50만원 초과: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제율 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제율 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (좌동) ■ 공제율 130 이하: 55% ■ 세액 130 초과: 30%
<ul style="list-style-type: none"> ■ 모든 급여기간: 50만원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급여기간별: 50만~66만원 - 5,500만원 이하: 66만원 - 5,500만~7,000만원: 63만원 - 7,000만원 초과: 50만원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급여기간별: 50만~74만원 - 3,300만원 이하: 74만원 - 3,300만~4,300만원: 74~66만원 - 4,300만~7,000만원: 66만원 - 7,000만원 초과: 50만원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급여기간별: 50만~74만원 - 3,300만원 이하: 74만원 - 3,300만~4,300만원: 74~66만원 - 4,300만~7,000만원: 66만원 - 7,000만원 초과: 50만원 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 소득 ■ 세액 ■ 공제 				

규제비용총량제 도입현황 및 쟁점: 기획재정부 소관규제를 중심으로

I. 서론

현 정부는 경제활성화의 일환으로 규제개혁을 추진하면서, 구체적인 정책 방안으로 규제비용총량제를 제시하였다. 규제비용총량제는 규제의 신설·강화로 인해 순비용이 발생할 경우 이와 동일한 순비용을 발생시키는 기존의 규제를 폐지·완화함으로써 규제에 의한 부담을 일정 수준에서 유지하는 제도이다. 2014년 제1차 규제개혁장관회의를 개최하여, 2015년 1월부터 규제비용총량제의 전면 도입·실시를 발표하였고, 전격적인 도입에 앞서 2014년 하반기부터 8개 중앙부처를 대상으로 시범사업을 실시한 후, 2016년 3월부터 22개 부처를 대상으로 제도의 전면실시를 천명하였다.¹⁾ 기획재정부도 국무조정실의 권고에 따라 규제비용분석 매뉴얼을 준비함으로써 제도 적용에 대비하여 왔다.

본고는 규제비용총량제에 대해 소개하고, 국제금융, 세제, 경제정책 분야를 중심으로 기획재정부 소관 규제의 현황을 파악한 후, 총량제 도입단계에서 준비필요사항을 중심으로 제도 운영을 위한 제언을 제시하는 것을 목적으로 한다. 먼저 규제비용총량제의 개념, 취지, 목적, 거버넌스, 운영절차, 세부 적용 방식 등에 대해 소개하고, 기재부 소관 규제의 현황, 성격분류, 총량제 세부적용방식상의 유형을 살펴보기로 한다. 이를 바탕으로 총량제 도입 초기에 원활한 제도 운영을 위해 필요한 조치사항을 제시하고자 한다.



하세정
한국조세재정연구원
부연구위원
(sjha@kipf.re.kr)

1) 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부, 해양수산부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 중소기업청, 산림청 등 8개 부처가 총량제 시범사업에 참여하였다.

II. 규제 분류 체계

본 장에서는 규제비용총량제에 대해 설명하기 전에 우리나라의 규제현황에 대한 이해를 돕기 위해 규제의 분류체계와 이에 따른 규제유형을 살펴보기로 한다.

1. 개요

규제비용총량제의 적용을 받는 규제는 「행정규제기본법」 제2조에서 정의하는 행정규제이다. 동법은 행정규제를 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등 또는 조례·규칙에 규정된 사항’으로 정의하고 있다. 이 정의에 따르면, 규제의 핵심 특성은 피규제자의 권리에 대한 제한이나 의무 부과임을 알 수 있다.

규제는 그 성격에 따라 먼저 대분류되고, 대분류된 유형 내에서 세부적인 유형으로 한 번 더 분류된다. 규제 유형을 분류하는 이유는 관리의 용이성 등의 측면에서 필요하기 때문이기도 하지만, 총량제에 있어서도 유형에 따라 상이한 부담수준 측정방법이 적용되기 때문에 정확한 유형분류가 필요하기 때문이다.

규제는 대분류상에서 경제적 규제, 사회적 규

“
규제는 그 성격에 따라 먼저 대분류되고,
대분류된 유형 내에서
세부적인 유형으로 한 번 더 분류된다.
규제 유형을 분류하는
이유는 총량제에 있어서 유형에 따라
상이한 부담수준 측정방법이
적용되기 때문에 정확한 유형분류가
필요하기 때문이다.
”

제, 행정적 규제로 분류된다. 경제적 규제는 사업체의 설립이나, 생산·영업활동과 같이 개인과 기업의 본원적인 경제활동에 적용되는 규제인 반면, 사회적 규제는 기업의 경제적 활동에 부수되는 환경오염이나 산업재해 등에 대해 기업의 사회적 책임을 부과하는 규제이다. 행정적 규제는 행정질서 별과 같이 경제적, 사회적 규제의 집행과정에서 필요한 부수적 규제로서 원래 주된 규제에 통합되는 것이 바람직하나 불가피하게 별도로 등록하게 된 규제이다. 하나의 규제가 두 개 이상의 성격을 띠 경우, 성격이 강한 규제에 분류하는 것이 원칙이며, 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 순으로 규제의 성격이 강한 것으로 설정되어 있다.

〈표 1〉 규제의 대분류

유형	정의	적용대상
경제적 규제	개인과 기업의 본원적인 경제적 활동에 대한 규제	경제적 활동: 사업체 설립, 생산·영업활동 등
사회적 규제	기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업활동에 대한 규제	사회적 책임: 환경오염, 산업재해, 소비자 안전 문제, 근로자에 대한 차별 등의 예방·방지
행정적 규제	경제적·사회적 규제 이외에 규제 집행과정에서 부수적으로 수반되는 규제	주된 규제에 통합되어야 하나 불가피하게 별도로 등록할 경우 행정적 규제에 분류

출처: 국무총리실(2008)을 바탕으로 저자 작성

“
**경제적 규제는 공통적으로
 피규제자의 경제적 행위에 제한을 가하는
 규제로 볼 수 있으며,
 진입, 가격, 거래, 품질규제 등의
 네 가지 유형으로 세분류한다.**
 ”

2. 경제적 규제의 세부유형

경제적 규제는 공통적으로 피규제자의 경제적 행위에 제한을 가하는 규제로 볼 수 있으며, 진입, 가격, 거래, 품질규제 등의 네 가지 유형으로 세분류한다. 진입규제는 피규제대상이 특정산업이나 사업에 참여하거나, 직종에 종사할 수 있는 권리를 제한하는 규제로서 사업에 대한 인·허가 및 금지나 진입기준 등이 대표적인 예이다. 가격규제는 피규제자가 생산하는 제품의 가격이나 서비스 요금 등의 수준이나 범위를 제한하여 그 안에서만 거래하도록 의무화하는 규제이다. 가격 및 그 인상을

에 대한 규제, 요율구조에 대한 규제 등이 대표적인 가격규제로 꼽힌다. 거래규제는 거래의 상대방, 물량, 가격 등과 같이 거래조건이나 영업방식을 제한하는 규제로서 토지거래 허가, 농지취득자격 증명 등이 대표적인 규제이다. 품질규제는 피규제자가 생산하는 재화 및 서비스의 적정 품질을 유지시키기 위해 제품의 성분, 규격, 제조설비 등에 대해 규정하는 규제로서 넓게는 품질미비로 인한 피해 보상 의무도 품질규제에 포함된다.

현 규제 분류 체계에서 하나의 경제적 규제가 진입, 가격, 거래 규제 등 복수의 성격을 띠 경우에는 이 중 규제강도가 높은 규제로 분류된다. 규제의 강도는 피규제자의 행위에 대한 규제의 영향력으로 판별한다. 예를 들어, 진입규제는 피규제자의 영업과 직업선택의 자유를 제한하여, 시장경쟁 자체를 제한한다는 점에서 규제의 강도가 가장 높다고 할 수 있다. 진입규제 다음으로 가격, 거래, 품질규제의 순으로 규제의 강도가 높은 것으로 설정되어 있다.

〈표 2〉 경제적 규제의 세부유형

유형	정의	예시
진입규제	민간경제 주체가 자발적으로 특정 산업 및 사업 분야 또는 직종에 참여하여 사업을 영위할 수 있는 자유나 권리를 제한하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 인·허가 및 금지 • 진입기준 설정
가격규제	민간의 경제주체가 생산하는 제품의 가격이나 서비스 요금 등에 대하여 일정한 수준이나 범위를 설정하여 그 수준이나 범위 내에서만 거래하도록 강제하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 가격이나 인상의 설정 및 고시 • 가격구조(요율구조)에 대한 규제 • 기타 가격규제
거래규제	거래 상대방이나 물량, 가격 등 거래 조건 및 영업방법을 제한하는 규제로서 계약자유 원칙을 제한하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 거래의 인·허가: 토지거래 허가, 농지취득자격 증명 등 • 거래내용 등 거래조건 제한 • 기타 거래규제
품질규제	기업이 생산·공급하는 재화나 서비스의 품질 수준을 확보하기 위해서 성분, 규격, 제조설비 등에 대해 제한을 가하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 규격, 성능, 성분 등의 제한 • 생산과정의 기술적 요소, 상황적 요건, 방법 등에 대한 규제 • 품질 미비로 인한 피해보상 의무 • 품질과 관련된 회사운영의 요건에 관한 규제

출처: 국무총리실(2008)을 바탕으로 저자 작성

3. 사회적 규제의 세부유형

사회적 규제는 기업의 사회적 책임을 강제하는 규제로서 환경오염, 산업재해, 소비자 안전 문제, 근로자에 대한 차별 등과 같이 기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업활동을 제한하는 규제이다. 사회적 규제는 크게 I, II 유형으로 구분된다. 사회적 규제 I 유형은 투입기준, 성과기준, 시장유인적 규제로 구분된다. 투입기준과 성과기준은 투입요소(원료, 기술, 공정, 설비)를 규제할 것인지, 공해물질 방출량에 대한 제한과 같이 목표치를 규제할 것인지를 기준으로 나뉜다. 시장유인적 규제는 성과기준 규제와 같이 사후적인 결과를 기준으로 한다는 점은 유사하나, 일률적인 목표를 강제하기보다는 목표 달성치에 따라 규제의 부담이 변한다는 점에서 차이가 있다. 예를 들

어, 쓰레기 종량제처럼 배출량을 줄일수록 배출 비용이 낮아지는 방식의 규제이다. 사회적 규제 II 유형은 기업 등의 피규제자가 사회적 역할을 해야 할 대표적인 분야인 환경, 산업재해, 안전, 사회적 차별 규제로 세분화되어 있다.

4. 행정적 규제의 세부유형

행정적 규제는 크게 행정기관이 규제행정 수행 시에 필요한 규제와 경제적, 사회적 규제와 같이 주된 규제의 이행력 확보를 위해 규제 위반시 이를 처벌할 수 있는 규정으로 구분할 수 있다. 전자는 구비서류나 형식요건, 처리절차 등에 관한 규정이나 규제 이행사항의 보고, 신고, 통보의 의무가 대표적인 예이며, 후자는 주로 과태료, 시정명령 또는 조치, 영업정지 등과 같은 처벌규정이 주를 이룬다.

〈표 3〉 사회적 규제의 세부유형

유형	정의	예시	
사회적 규제(I)	투입기준 규제	환경보호, 소비자 안전 등을 위해 경제활동 과정에서 원료, 기술, 공정, 설비, 고용 등의 기준을 설정하여 이행하도록 하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> 제품 제조과정에 관한 규제 자격증 소지자의 채용과 임직원 교육에 관한 규제 입지 제한에 관한 규제 기타 투입기준 규제
	성과기준 규제	규제목표치를 설정하고 이를 준수하도록 강제하는 방식의 규제	<ul style="list-style-type: none"> 투입기준과 달리, 목표달성을 위한 공정, 설비, 기술 등의 수단은 피규제자가 선택
	시장유인적 규제	시장의 기능을 활용하거나 시장의 기능을 통해 기업이 사회적으로 바람직한 방향으로 기업 활동을 전개하도록 동기를 부여하고 유도하는 방식의 규제	<ul style="list-style-type: none"> 경제적 유인 부여 행정적 유인 부여
사회적 규제(II)	환경 규제	환경오염 문제의 해결을 위한 규제	
	산업재해 규제	산업체나 작업장에 상존하는 산업재해의 위험은 근로자가 통제할 수 없는 특수한 여건 속에서 발생할 수 있는 위험을 예방하기 위한 규제	<ul style="list-style-type: none"> 작업장의 물리적·공학적 안전 기준 설정, 보건기준
	안전 규제	소비자의 생명과 건강을 보호하기 위해 인체에 해로운 제품에 대한 규제	<ul style="list-style-type: none"> 식품안전 및 위생 규제, 의약품 안전 규제, 자동차 등 각종 공산품 안전규제, 허위 또는 과장 광고에 대한 규제
	사회적 차별 규제	경제적 지위, 사회문화적 관습 등에 따른 사회적 차별의 불식을 목적으로 하는 규제	<ul style="list-style-type: none"> 남녀의 성별에 의한 차별, 인종 및 피부색깔에 의한 차별, 연령, 신체적 장애, 출신지역, 종교, 생활패턴 등에 따른 사회적 차별

출처: 국무총리실(2008)을 바탕으로 저자 작성

〈표 4〉 행정적 규제의 세부유형

유형	예시
일반적으로 행정기관의 규제행정 수행에 필요한 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 단순한 행정통계의 확보를 위한 자료협조 의무 • 행정수행의 단순화나 통일성의 확보를 위한 구비서류나 형식요건, 처리절차 등에 관한 규정 • 각종 규제사항에 대한 이행사항의 보고, 신고, 통보 의무 • 규제행정 수행과 관련해 조사에 응할 의무 부과
규제의 이행력 확보를 위해 위반시 처분에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 과태료의 부과, 각종의 시정명령, 시정조치, 영업의 정지, 임직원에 대한 제재 등

출처: 규제개혁위원회 외(2015)

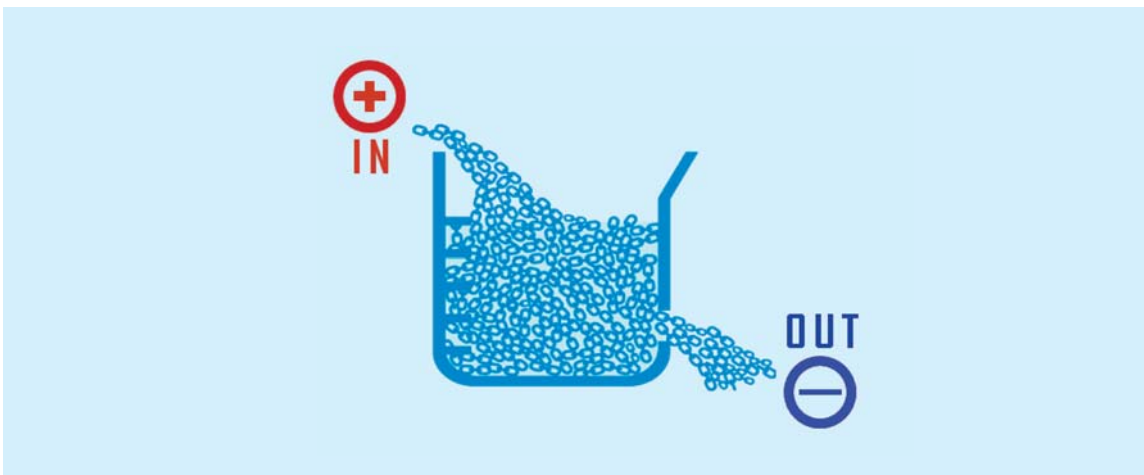
Ⅲ. 규제비용총량제 개요

1. 규제비용총량제의 개념

규제비용총량제는 규제 신설 또는 강화로 인해 피규제자의 순비용(직접비용에서 직접편익을 차감한 값)이 발생할 경우 이에 상응하는 순비용을 지닌 기존의 규제를 폐지 또는 완화하여 규제로 인해

피규제자에게 발생하는 순비용의 총량을 일정하게 유지하는 제도이다.²⁾ 총량제는 영국에서 시작된 제도로 신설·강화되는 규제로 인해 피규제자에게 화폐 1단위의 순비용이 늘어날 경우, 기존 규제를 완화·폐지함으로써 1단위의 순비용을 낮출 것을 의무화하고 있어 one-in, one-out 제도로 불리고 있으며, 2013년부터는 규제부담을 점진적으로 줄이기 위해 one-in, two-out으로 강화하였다.

[그림 1] 규제비용총량제의 개념



출처: 규제개혁위원회 외(2015)

2) 피규제자는 규제의 직접 대상으로 영리를 목적으로 계속적·반복적으로 행하는 모든 행위 및 이에 부수되는 행위를 하는 개인, 법인, 비영리법인을 지칭한다.

2. 규제개혁 거버넌스 및 규제비용총량제 운영절차

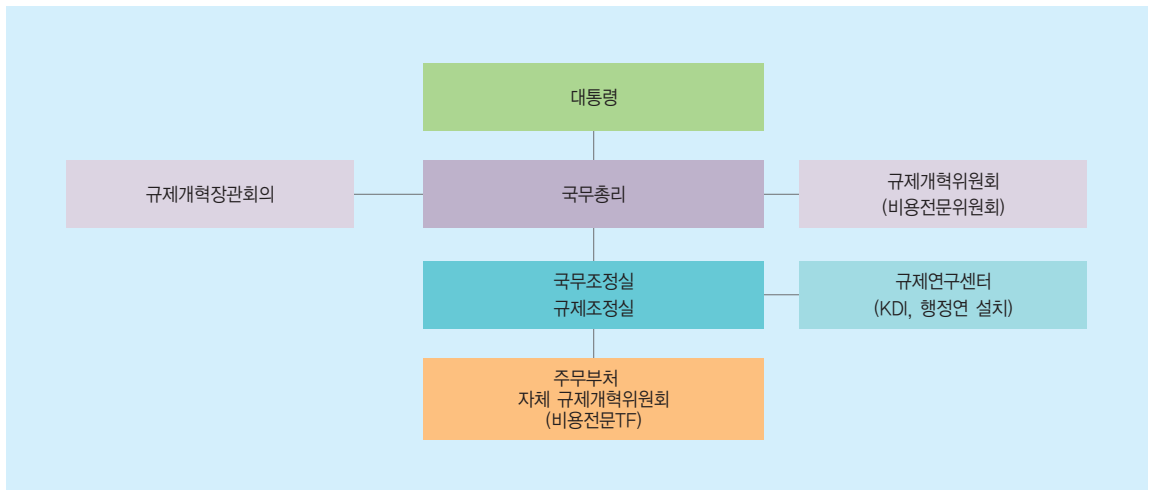
규제비용총량제의 운영절차를 알아보기에 앞서 총량제 운영에 관여하는 각 주체와 역할, 주체 간의 관계 및 상호작용에 대해 이해할 필요가 있다. 총량제를 운영하는 거버넌스는 [그림 2]와 같이 구성된다. 대통령을 정점으로 하는 규제개혁 거버넌스에서 규제개혁위원회는 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 직속으로 설치되어 있다. 국무조정실 산하 규제조정실은 규제개혁위원회의 운영 및 정부의 규제관련 업무를 총괄·관리하고, 한국개발연구원과 한국행정연구원에 각 1개씩 설치된 규제연구센터는 규제관련 제도연구, 주무부처의 규제비용분석의 검증 등을 통해 규제조정실을 지원하고 있다. 각 주무부처는 자체적으로 규제개혁위원회를 설치하고, 비용분석에 대한 자체검증을 할 수 있도록 위원회 산하에 공무

원과 관련 전문가로 구성된 비용전문 TF를 설치하도록 되어 있다.

규제비용총량제의 운영절차는 주무부처가 법령의 신설·강화를 준비하면서 시작된다. 부처는 신설·강화하고자 하는 법령이 규제인지에 대한 판단을 국무조정실 산하 규제조정실에 의뢰하여야 하며, 규제조정실은 규제심사 실시 여부를 결정하게 된다. 규제조정실이 규제심사 안건으로 결정한 법령에 대해 주무부처는 비용총량제 적용 여부 검토서를 작성하여 규제조정실에 제출하고, 조정실은 제출된 검토서에 대해 규제개혁위원회 산하의 비용전문위원회에 검토를 의뢰한다. 비용전문위원회는 검토가 요청된 규제의 비용총량제 적용 여부, 비용분석 가능 여부, 간편심사제 적용 여부에 대해 심의, 결정하여 그 결과를 주무부처에 통보하도록 되어 있다.

주무부처는 비용전문위원회의 검토결과에서 비용총량제 적용대상으로 판단한 신설·강화 규제와 이에 대응하여 폐지·완화할 규제에 대하여 비

[그림 2] 규제개혁 거버넌스



출처: 규제정보포털(2016.6.24. 접속)의 규제개혁 추진체계를 바탕으로 저자 재구성

용·편익을 분석해야 한다. 이를 분석함에 있어 주무부처는 자체적인 규제개혁위원회와 그 산하에 설치한 비용전문TF를 통해 비용·편익 결과에 대해 자체검증을 실시한 후 규제조정실에 규제비용 분석서를 제출하도록 되어 있다. 규제조정실은 부처로부터 제출받은 규제비용분석서 및 규제영향분석서를 검토한 후 한국개발연구원이나 한국행정연구원 산하에 설치된 규제연구센터에 비용·편익분석의 적정성 검토를 의뢰한다. 규제조정실은 규제

연구센터의 검증결과를 주무부처에 통보하고, 주무부처는 검토결과에 따라 분석상의 수정이 필요할 경우, 재작성 및 재검증을 거쳐야 하고, 규제연구센터의 검증이 완료된 분석은 규제개혁위원회에 상정된다. 규제개혁위원회는 상정된 비용분석검증의 적정성 및 규제비용 교환에 따른 적립분(banking)에 대해 판단하고, 규제비용총량제 적용결과가 반영된 규제심사를 진행하게 된다.

〈표 5〉 규제비용총량제 운영절차

절차	주체	내용
법령 신설·강화	주무부처	법령 신설 또는 강화 준비
규제심사 대상여부 결정	규제조정실 (국무조정실 산하)	주무부처가 신설·강화하고자 하는 법령에 대한 규제 여부 판단, 규제심사 실시여부 결정
비용총량제 대상여부 결정	주무부처	규제심사 안건으로 결정된 법령에 대해 비용총량제 적용 여부, 간편심사 대상 여부 및 비용분석 가능 여부를 소명하는 비용총량제 적용 여부 검토서 작성, 규제조정실 제출. 규제조정실은 제출된 규제를 규제개혁위원회(내부의 비용전문위원회)에 제출
	규제개혁위원회 (대통령 직속)	신설·강화 규제의 비용총량제 적용 여부, 비용분석 가능 여부, 간편심사 적용 여부에 대해 규제개혁위원회(내부의 비용전문위원회)에서 심의결정, 그 결과를 부처에 통보
규제비용 분석	주무부처	규제개혁위원회(내부의 비용전문위원회)에서 비용총량제 적용대상으로 판단한 신설강화 규제 및 이에 대응하여 폐지완화되는 규제에 대하여 기존 영향분석서 작성과 함께 규제비용총량제에 따른 규제비용 분석
규제비용 분석 자체 검증	비용전문TF (주무부처 산하)	부처는 자체적인 비용전문TF를 설치, 규제비용 분석결과를 자체검증 후 규제조정실에 규제비용분석서 제출
규제비용 분석·검증	규제조정실 (국무조정실 산하)	규제조정실에서 부처로부터 제출받은 규제비용분석서 및 규제영향분석서를 검토 후 규제연구센터에 검증 의뢰
	규제연구센터 (KD, 행정연 산하)	부처가 제시한 비용분석의 적정성 검토 후 검증결과를 규제조정실에 통보
	규제조정실 (국무조정실 산하)	규제조정실은 규제연구센터의 검증을 받은 결과를 주무부처에 통보
	주무부처 주무부처	주무부처는 규제연구센터의 검토결과가 보완 또는 부동의인 경우, 지적사항을 반영하여 수정보완된 2차 규제비용분석서 제출 후, 재검증을 받아야 함
		규제연구센터의 검증이 완료된 건은 규제개혁위원회(비용전문위원회)에 상정
안건상정, 비용분석 검증의 적정성 심의	규제개혁위원회 (대통령 직속)	규제개혁위원회(비용전문위원회)는 비용분석검증의 적정성 및 규제비용 교환에 따른 적립분(banking)에 대해 판단
예비심사 및 본심사	규제개혁위원회 (대통령 직속)	규제개혁위원회는 규제비용총량제 적용결과를 반영한 규제심사 진행

출처: 박명호·하세정(2015)를 바탕으로 저자 정리

3. 규제특성에 따른 총량제 적용방식

가. 개관

규제비용총량제의 적용대상 규제는 피규제자에게 직접적인 비용 및 편익을 유발하는 「행정규제기본법」상의 규제로 한정되며, 비용·편익분석의 가능성, 규제비용의 규모에 따라 정식적인 비용·편익분석 대신 대안적인 처리방식이 적용된다. <표 6>에 제시된 바와 같이 「행정규제기본법」상의 규제도 규제비용총량제의 적용을 받지 않는 규제가 있으며, 규제비용총량제의 적용을 받더라도 심사처리제, 간편심사제, 비용편익분석 등 세부적으로 차별화된 처리방식을 적용받는다.

<표 6> 규제비용총량제 대상 적용방식

규제비용총량제 비대상규제	규제비용총량제 대상규제		
규제영향분석	심사처리제	간편심사제	비용편익분석

출처: 규제개혁위원회 외(2015)

나. 규제영향분석

규제비용총량제에서 제외할 수 있는 규제는 <표 7>에 명시된 유형에 해당하는 규제로 규제개혁위원회의 심의를 거쳐 총량제 적용에서 제외된다. 규제 부담 완화를 통한 경제활성화라는 총량제의 도입 취지와 크게 상관없고, 폐지·완화시 국가적 위기를 초래하거나, 국민안전을 위협할 수 있는 규제가 주를 이루고 있다. 대신 총량제 적용제외 규제가 대해서는 기존의 규제영향분석을 실시하도록 되어 있다.

“
「행정규제기본법」상의
규제도 규제비용총량제의 적용을
받지 않는 규제가 있으며,
규제비용총량제의 적용을 받더라도
심사처리제, 간편심사제,
비용편익분석 등 세부적으로 차별화된
처리방식을 적용받는다.
”

<표 7> 규제비용총량제 적용제외 규제유형

- ① 국가적 위기상황에 긴급히 대처하기 위하여 필요한 규제
- ② 조약이나 국제협정 등의 이행을 위해 필요한 규제
- ③ 국가 질서유지, 국민의 생명·안전과 직접적으로 관련이 있는 규제
- ④ 금융·외환시스템 위기의 방지와 직접적으로 관련이 있는 규제, 환경위기 대응과 관련된 규제로서 사회적 편익이 매우 큰 규제
- ⑤ 1년 이하의 효력상실형 일몰이 설정된 규제
- ⑥ 통상적인 임금 및 물가상승에 상응해 기존 규제 수준을 유지하고자 시행되고 있는 규제
- ⑦ 규제의 미이행·미준수로 인해 부과되는 행정질서벌 및 행정제재처분
- ⑧ 1항 내지 7항에 준하는 사항으로서 규제개혁위원회에서 비용총량제 적용제외가 특히 필요하다고 인정하는 규제

출처: 규제개혁위원회 외(2015)

다. 심사처리제 적용 규제

심사처리제는 화폐적인 비용분석이 불가능하거나 분석에 많은 비용과 노력이 소요되어 사실상 분석이 매우 어려운 규제에 대해 규제개혁위원회의

“
**간편심사제는 심사평가제와 달리
 비용분석이 가능한
 규제에 적용되는 방식이나,
 직접비용이 미미하여 총량제 적용절차상에서
 규제연구센터의 검증을 생략하는
 간편심사를 적용하는 방식이다.**
 ”

심의·판단을 거쳐 부담이 유사한 수준의 규제를 폐지·완화하는 방식이다. 구체적으로 비용 분석이 원천적으로 불가능한 규제와 규제기준 및 규제범위 설정이 대단히 어렵고, 관련 통계 등이 전무하여 비용분석추계도 어려운 규제에 심사처리제가 적용된다. 규제 부담수준의 유사성 판단 시에는 규제의 성격, 강도, 파급효과, 규제개선정도, 규제방식, 일몰 등을 종합적으로 고려하게 된다. 각 요소별로 정도에 따라 상대점수가 부여되고 있으며, 총점수가 동일한 규제 간에 신설과 폐지의 교환이 일어난다. 요컨대, 심사처리제의 핵심원리는 일부 규제에 대해서는 비용분석이 불가능하기 때문에 순비용을 통한 교환방식 대신 규제의 성격이나 부담수준 면에서 유사한 규제끼리 교환하는 방식을 택한다는 점이다.

라. 간편심사제 적용 규제

간편심사제는 심사평가제와 달리 비용분석이 가능한 규제에 적용되는 방식이나, 직접비용이 미미하여 총량제 적용절차상에서 규제연구센터의 검증을 생략하는 간편심사(fast-track)를 적용하는 방식이다. 규제총량제 적용절차가 복잡한 만큼 중요규제에 대해 분석·심사 역량과 자원을 집중하고, 심사기간을 단축하여 부처의 부담을 경감하고자 도입되었으며, 규제연구센터를 대신하여 규제

조정실에서 비용분석의 적정성에 대해 간략한 검토를 실시하게 된다.

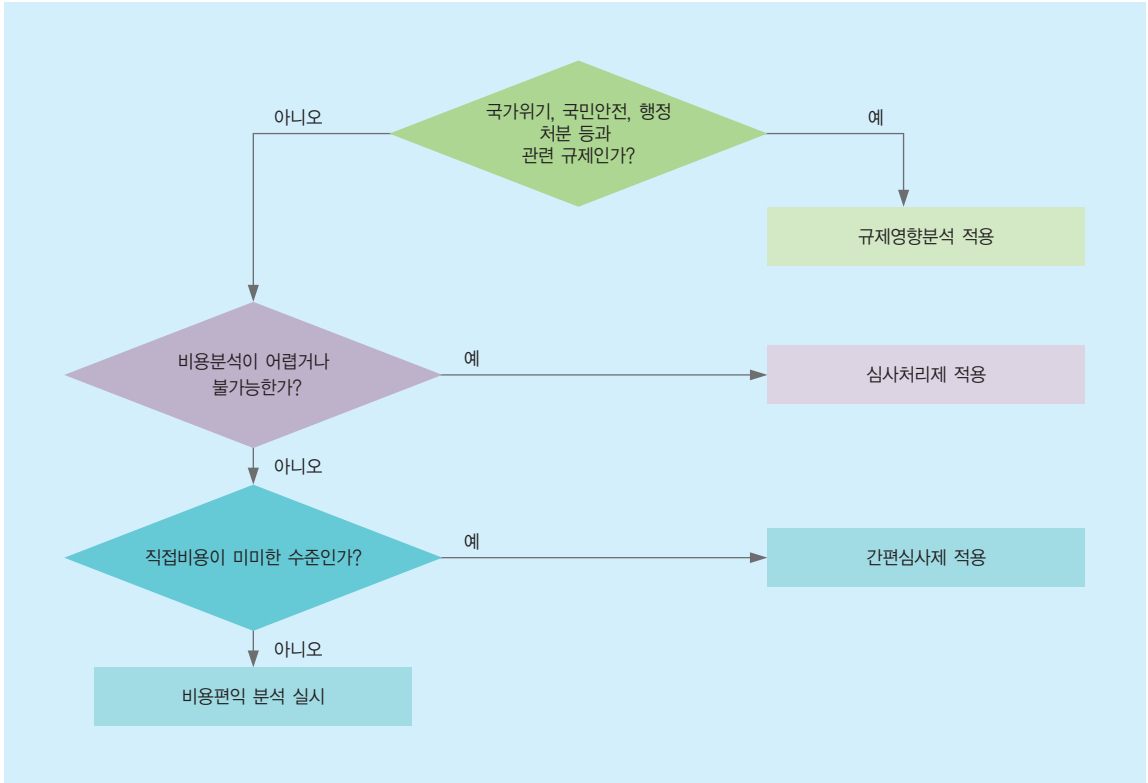
간편심사제가 적용되는 규제는 직접비용이 낮은 규제로 크게 연간 규제의 직접비용이 대략 10억 원 미만인 규제, 자격기준·요건 등과 관련된 규제로서 직접비용이 크지 않은 규제, 법령 제정 등으로 새로운 규제가 도입되었으나 이전에도 이미 준수하던 사항으로 피규제자에게 추가되는 규제부담이 거의 없는 규제 등으로 구분된다.

간편심사제 적용 대상 규제에 대해서는 규제연구센터의 사전 검증이 생략되므로 규제개혁위원회의 심의로 바로 넘어가게 되어 신속한 처리가 가능하다. 대신 주무부처는 여전히 직접비용·편익, 순비용, 연간균등순비용과 같이 비용분석의 기본적인 수치를 제시하여야 하며, 사후적으로 분기마다 규제연구센터에서 간편심사제가 적용된 규제에 대한 비용분석의 적정성을 검토하여 규제개혁위원회에 보고하게 하는 안전장치가 마련되어 있다.

마. 총량제 세부적용방식 절차

전술한 바와 같이 총량제 적용대상 규제 중에서 심사처리제와 간편심사제의 적용을 받는 규제 외의 규제에 대해서는 정식 비용편익 분석을 적용할 필요가 있다. 총량제 적용 여부, 총량제 적용규제에 대해 세부적용방식을 결정하는 절차는 [그림 3]과 같은 순서도로 표현할 수 있다.

[그림 3] 규제비용총량제 적용제외 및 적용방식별 규제유형분류 절차도



출처: 박명호·하세정(2015)

라. 비용편익분석의 주요 요소 및 수행 방식

1) 순비용 측정

규제비용총량제는 신설·강화되는 규제의 순비용을 측정하여, 기존의 규제 중에서 피규제자에게 이와 동일한 순비용을 부담시키는 규제를 폐지·완화함을 목적으로 하기 때문에 순비용의 측정은 총량제의 핵심이라 해도 과언이 아니다. 총량제하에서 비용은 피규제자에게 직접 발생하는 순비용을 의미한다. 규제의 대상자에게 직접적으로 발생하는 비용과 편익만 감안하는 것으로 대상자에게 간접적으로 발생하는 비용·편익과 제3자에게 발생

하는 비용·편익은 순비용 측정시 포함하지 않는다.

규제비용총량제에서 직접비용은 신설 또는 강화되는 규제의 시행에 따라 피규제자가 규제 도입의 주된 목적을 준수·이행하는 데 직접적으로 부담하는 규제순수비용으로 정의된다. 일반적으로 규제준수활동에 직접적으로 투입된 인건비, 기자재 비용, 외부공급자 비용, 영업손실, 교육훈련비용 등이 포함된다. 이에 반해 간접비용은 신설 또는 강화되는 규제에 의해 피규제자에게 부수적인 효과로써 발생하는 비용과 제3자에게 발생하는 비용을 가리킨다. 대안포기 비용, 고용이나 생산성

“
**직접편익은 규제의 시행에 따라
 피규제자에게 직접적으로 발생하는 편익을,
 간접편익은 피규제자에게
 이차적 효과로 발생하는 편익 및 제3자에게
 발생하는 편익을 가리킨다.**
 ”

감소와 같은 거시경제비용을 간접비용으로 볼 수 있다.

편익에 있어서도 직접, 간접의 의미는 비용에서와 동일하다. 직접편익은 규제의 시행에 따라 피규제자에게 직접적으로 발생하는 편익을, 간접편익은 피규제자에게 이차적 효과로 발생하는 편익 및 제3자에게 발생하는 편익을 가리킨다. 직접편익으로는 규제로 인해 피규제자에게 귀속되는 보조금 등이 대표적이며, 간접편익으로는 고용증대, 삶의 질 향상 등이 고려될 수 있다.

2) 분석대상 기간
 비용편익 분석의 기간은 규제가 존속하는 기한으로 하는 것이 원칙이나, 총량제에서는 기본값을 10년으로 설정하고 있으며, 규제의 기한이나 특이사항을 고려하여 조정이 가능하다.

3) 순비용의 측정방법
 순비용은 규제의 신설 또는 완화 전의 순비용을 측정하고, 분석대상 기간 동안 순비용의 변화량으로 측정된다. 신설규제의 경우, 신설 전 순비용은 0이므로 신설 후 발생하는 순비용이 그대로 규제의 순비용이 되는 반면, 규제를 강화하는 경우, 강화 전·후의 순비용 차를 규제 강화의 순비용으로 간주한다.

4) 할인율
 분석기간 동안 상이한 시점에서 발생하는 비용과 편익을 공평하게 비교하기 위해서 할인율을 적용하여 각 시점의 순비용을 현재가치로 전환하고

〈표 8〉 규제비용총량제의 비용·편익 범위

구분	범 위
직접 비용	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문 또는 제3부문에 정보와 데이터를 제공하는 규제사무에 따라 발생하는 비용(피규제자의 행정부담) • 규제준수활동에 투입된 인건비 등 직접 노동비용 • 임대료·사무용품 구입비 등 관리운영에 관계된 간접경비 및 기계장비 등 규제를 준수하기 위하여 구입한 기자재 비용 • 전문가 자문비용, 시스템 위탁 운영비용 등 규제준수를 위하여 외부 공급자에게 지출된 비용 • 규제이행에 따라 감소하는 영업손실 비용 등 일부 기회비용(지연비용) • 규제 신설·강화에 따라 피규제자에게 발생하는 교육 훈련비용 • 그 밖에 규제를 준수하기 위하여 피규제자가 직접적으로 부담하는 비용 등
간접 비용	<ul style="list-style-type: none"> • 기회비용(대안포기 비용) • 2차적 비용(협의의 간접비용) • 거시경제 비용(생산성 감소, 고용 감소) 등
직접 편익	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 등 피규제자가 직접적으로 받는 금전적 이익 • 규제기준의 설정으로 불확실성이 감소하여 발생하는 편익 • 그 밖에 규제의 도입으로 인하여 피규제자가 절감하게 되는 비용 등 피규제자에게 직접적으로 발생하는 편익
간접 편익	<ul style="list-style-type: none"> • 고용 증대, 교역량 증가, 관광 유발 효과, 삶의 질 개선 등

출처: 규제개혁위원회 외(2015)

합산할 필요가 있다. 현 총량제에서는 예비타당성 조사에서 적용되는 사회적 할인율인 5.5%를 적용하고 있다.

5) 연간균등순비용

신규 규제에 의해 규제 존속기간 동안 발생하는 일회적, 반복적 비용·편익을 고려한 다음, 사회적 할인율을 적용하여 현재가치로 환산한 후 모두 합하여 '순비용 현재가치(Present Value of Net Costs to Regulatees : PVNCR)'를 도출할 수 있다. 하지만, 비용발생 기간이 상이할 경우, 규제마다 순비용의 현재가치가 다르게 나타나기 때문에, 비교가능성을 제고하기 위해 총량제에서는 신설규제와 이에 대응하여 폐지될 규제의 '연간균등 순비용(Equivalent Annual Net Cost to Regulatees : EANCR)'을 비교하도록 하고 있다. 연간균등 순비용은 순비용 현재가치를 '연간지급률 계수(annuity rate)'로 나누어 계산한다.

“
 기획재정부 소관 규제는 대부분상
 경제적 규제가 가장 큰 비중을 차지하고,
 행정적 규제, 사회적 규제 순으로
 많은 것으로 나타난다.
 2015년 6월 기준으로 경제적 규제가
 126건으로 전체 규제의 58.8%였다.
 ”

IV. 기획재정부 소관 규제의 특징

1. 규제유형 현황

기획재정부 소관 규제는 대부분상 경제적 규제가 가장 큰 비중을 차지하고, 행정적 규제, 사회적 규제 순으로 많은 것으로 나타난다. 2015년 6월 기준으로 경제적 규제가 126건으로 전체 규제의 58.8%, 행정적 규제가 34.6%, 사회적 규제가 2.3%를 차지하고 있다. 앞서 설명한대로 행정적 규제의 대부분이 주된 규제의 부수적 규제임을 고

〈표 9〉 기재부 소관 규제 현황

(단위: 건)

대분류	세분류	실국									
		국제금융	국고	세제	경제정책	정책조정	공공정책	대외	예산	재정관리	복권위
경제적 규제	진입	10	18	8	-	5	-	-	-	-	1
	가격	-	3	-	2	5	-	-	-	-	1
	거래	43	7	6	9	6	2	-	-	2	1
	품질	1	5	2	1	-	-	-	-	-	1
	소계	54	33	16	12	11	-	-	-	-	-
행정적 규제		18	13	24	3	4	-	2	3	3	4
사회적 규제	시장유인	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
	투입	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
	소계	-	3	1	-	-	-	-	-	-	1

출처: 박명호·하세정(2015)

“
**경제적 규제 중에서는
 거래규제가 60%로 다수를 차지한다.
 10개 실국 중 8개 실국에서
 거래규제를 가지고 있어 기재부 내에서
 가장 보편적인 유형의 규제이기는
 하나 거래규제의 절반 이상이
 국제금융국에 집중되어 있다.**
 ”

려하면, 절대 다수가 경제적 규제라고 볼 수 있다.

경제적 규제 중에서는 거래규제가 60%로 다수를 차지한다. 10개 실국 중 8개 실국에서 거래규제를 가지고 있어 기재부 내에서 가장 보편적인 유형의 규제이기는 하나 거래규제의 절반 이상이 국제금융국에 집중되어 있다. 거래규제는 대체적으로 거래조건, 영업방법, 기타거래규제 등으로 분류할 수 있다. 거래조건을 규정하는 대표적인 거래규제로서 전자조달, 기관투자자의 범위, 외국인의 주식 소유제한, 특수용담배의 공급 및 표시에 관한 규제가 존재한다. 영업방법에 관한 규제는 세무사의 유급공무원 겸임금지, 수출결제방법의 신고, 외국회사 영업자금 도입 시의 의무, 복권의 신용카드 판매 제한, 입찰서 제출, 투융자회사의 자산운용 범위 등이다. 기타거래규제로서 외국환 거래 규정이 있다.

경제적 규제 중에 거래규제 다음으로 많은 유형은 진입규제로서 42건이 존재한다. 주로 담배제조 및 판매, 세무관련 직종(세무사, 관세사), 환전업무, 통관업, 협동조합의 등록, 설립인가, 승인 등이 주된 내용인 규제이다.

2. 실국별 규제 특징

2015년 6월 기준으로 기획재정부 소관 규제는 일부 실국에 편중되어 있는 것으로 나타났다. 담당규제 수 기준 상위 3개 실국인 국제금융국, 국고국, 세제실의 규제가 전체 규제의 76%를 차지하는 반면 하위 5개 실국의 규제 수는 22개로 10% 정도를 차지하고 있다. 국제금융국의 규제가 72개로 기재부 전체 규제의 33.6%를 차지하고, 다음으로 국고국 규제가 22.9%, 세제실 규제가 19.2%를 차지하고 있다.

국제금융국의 규제는 외국환거래법과 규정에 근거하여 송금, 투자, 대외지급, 외국환 거래 등에 관한 규제가 주를 이룬다. 이들 규제의 상당수는 경제적 규제로 그중에서도 거래규제와 진입규제가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 거래규제의 비중이 높은 이유는 송금, 투자, 대외지급, 부동산·외국환·역외금융 거래, 외화대출 등과 관련된 허가, 신고, 보고 등을 의무화하는 규정 등 외국환거래법 및 관련규정에 근거한 규제가 많기 때문인 것으로 분석된다. 진입규제 역시 외국환거래법과 규정에 근거하고 있으며, 비거주자, 외국기업, 환전영업자의 시장 진입에 관한 규제 등이 주를 이룬다. 행정적 규제는 과태료, 행정처분 등의 처분규정과 보고, 세부기준 등 주된 규제의 부수적인 규제가 대부분이다.

국고국 소관 규제의 67.3%가 경제적 규제로서 주로 담배판매, 조달, 국가 대상 계약과 관련된 규제이다. 경제적 규제 중에서도 진입규제가 절반 이상을 차지하고 있는데, 이는 담배판매, 조달, 국가 대상 계약과 관련하여 지정, 허가, 자격제한 등에 관한 규제가 주를 이루기 때문이다. 다른 경제적 규제 유형인 가격, 거래, 품질규제도 대부분 담배, 조달, 계약 등과 관련된 규제가 주를 이룬다.

세제실의 규제는 대체적으로 경제적 규제와 행정적 규제로 양분되는데, 내용상으로는 세무업계 종사자(세무사, 관세사 등)의 자격이나 의무사항과 관련된 규제가 다수를 차지한다. 세제실 규제 41건 중 경제적 규제는 16건(39%)으로 진입규제와 거래규제로 양분되어 있다. 진입규제는 주로 세무사, 관세사, 보세사, 통관업, 화물관리인 등의 자격기준, 지정, 등록에 대한 규정이며, 거래규제는 품질규제도 모두 세무사의 의무사항과 관련된 규제이다. 행정적 규제 역시 경제적 규제에 대한 부수적 규제로서 대부분 세무업계 종사자와 관련된 규제로 구성된다.

기타 실국의 규제는 특정 분야에 집중되어 있는 경향을 띤다. 정책조정국의 대부분 규제는 협동조합과 관련된 규제, 재정관리국은 주로 용자회사와 관련된 규제, 공공정책국은 내외국인에 의한 공기업의 주식취득과 관련된 규제로 구성되어 있다.

〈표 10〉 기획재정부 실국별 주된 규제의 내용

실국명	주된 규제의 내용
국제금융국	외국환 거래법과 규정에 근거하여 송금, 투자, 대외지급, 외국환 거래 등에 관한 규제
국고국	담배판매, 조달, 국가 대상 계약과 관련된 규제
세제실	세무업계 종사자의 자격, 의무사항과 관련된 규제
경제정책국	가격표시, 매점매석, 지급준비금 등과 관련된 규제
정책조정국	협동조합과 관련된 규제
공공정책국	내외국인에 의한 공기업 주식취득과 관련된 규제
대외경제국	협동조합의 유사명칭 사용 등 소수의 행정적 규제 위주
예산실	국고보조사업과 관련된 소수의 행정적 규제 위주
재정관리국	용자회사와 관련된 규제
복권위원회	복권발행, 판매자격 및 방식, 광고, 당첨금 소멸 등과 관련된 규제

출처: 기재부 규제등록리스트를 바탕으로 저자 작성

3. 총량제 적용방식상의 특징

본 절에서는 기획재정부 소관 규제들의 특징을 고찰하고, 규제비용총량제의 세부적용방식상 어떤 제도의 적용을 받을 수 있는지에 대해 살펴보기로 한다.

1) 규제비용총량제 적용제외 규제

기재부 소관 규제 중 22.4%인 48건의 규제가 〈표 7〉에 제시된 제외사유에 근거하여 총량제의 적용제외를 받을 것으로 예상된다. 제외근거 항목은 주로 4, 7, 8번에 집중되어 있으며, 1, 2, 6번 항목 등에 의해서도 소수의 규제가 총량제 적용에서 제외될 것으로 보인다(〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 규제비용총량제 적용 제외가능 규제

(단위: 개, %)

항목	내용	규제 개수	비율
1	국가적 위기상황에 긴급히 대처하기 위하여 필요한 규제	3	6.25
2	조약이나 국제협정 등의 이행을 위해 필요한 규제	1	2.08
4	금융·외환시스템 위기의 방지와 직접적으로 관련이 있는 규제, 환경위기 대응과 관련된 규제로서 사회적 편익이 매우 큰 규제	10	20.83
6	통상적인 임금 및 물가상승에 상응해 기존 규제 수준을 유지하고자 시행되고 있는 규제	1	2.08
7	규제의 미이행·미준수로 인해 부과되는 행정질서벌 및 행정제재처분	21	43.75
8	1항 내지 7항에 준하는 사항으로 규제개혁위원회에서 비용총량제 적용제외가 특히 필요하다고 인정하는 규제	12	25.00
계		48	100

출처: 박명호·하세정(2015)

4번 항목은 금융 및 외환시스템 위기 방지와 직접적으로 관련된 규제를 총량제 대상에서 제외하

“
**기재부 소관 규제 중 17.3%인 37건의
 규제가 심사처리제 적용대상이 될 수
 있을 것으로 예상된다. 이 중 상당수는
 피규제자에게 직접비용을 발생시키지 않아,
 비용 분석이 원천적으로 불가능한
 규제(유형 1)로 판단된다.**
 ”

는데, 기재부 소관 규제에서는 주로 「외환거래법」 또는 거래규정에 의한 규제들이 해당된다. 4번 항목이 명시하는 ‘직접적인’ 규제의 범위를 구체적으로 특정할 수가 없어, 판단자의 태도가 보수적인지, 포괄적인지에 따라 제외, 비제외의 판단이 바뀔 수 있는 규제가 다수 존재하는 것으로 보인다.

7번 항목은 규제 미이행으로 부과되는 행정질서 벌을 규정하는 규제를 제외시키는 항목으로 관련 규제들이 명확히 판별되는 경향이 있다. 기재부 소관 규제 중에서는 과태료, 과징금 부과 규제가 10개로 절반 이상을 차지하며, 이외에 시정명령, 행정처분, 명단공개, 지정취소 등과 관련된 규제가 존재한다.

8번 항목은 1항 내지 7항에 준하는 사항으로서 규제개혁위원회에서 비용총량제 적용제외가 특히 필요하다고 인정하는 규제를 적용제외 대상으로 명시하고 있는데, 주로 사회규범적 사항과 관련된 규제들이 해당된다. 기재부 소관 규제에서는 관세사, 세무사 등의 겸직의무, 겸업, 영리업무 금지를 명시한 규제, 매점매석행위 금지나 직무상 비밀엄수 의무를 명시한 규제 등이 이에 해당된다고 판단된다.

2) 심사처리제 적용대상 규제

기재부 소관 규제 중 17.3%인 37건의 규제가 심사처리제 적용대상이 될 수 있을 것으로 예상된다. 이 중 상당수는 세무사의 명의대여 금지, 복권의 신용카드 판매 제한과 같이 특정 행위의 금지, 제한과 관련되어 있기 때문에, 피규제자에게 직접 비용을 발생시키지 않아, 비용 분석이 원천적으로 불가능한 규제(유형 1)로 판단된다. 규제에 의한 피규제자의 비용발생은 일반적으로 규제가 피규제자에게 지운 의무를 수행하는 과정에서 생기기 마련인데, 행위의 금지, 제한은 행위가 동반되지 않으므로 직접비용이 없는 경우가 일반적이기 때문이다.

앞서 설명한 바와 같이 심사처리제가 적용되는 다른 사유는 사전적으로 피규제자를 규정하기 어렵고, 규제비용을 추계하기 어려운 경우인데, ‘거주자의 비거주자로부터의 증권취득 허가 등’과 같은 규제는 증권취득허가를 받으려는 피규제자를 사전에 예상 또는 특정할 수 없고, 따라서 규제비용 추계도 어려움이 있어 제외될 수 있을 것으로 사료된다.

〈표 12〉 심사처리제 적용대상 규제 현황

(단위: %)

유형	내용	규제 개수	비율
1	비용분석이 원천적으로 불가능한 규제	35	94.59
2	규제 기준 및 규제범위 설정이 대단히 어렵고, 관련 통계 등이 전무하여 비용분석 추계(시뮬레이션)조차 불가능한 규제	2	5.41
계		37	100.00

출처: 박명호 · 하세정(2015)

3) 간편심사제 적용대상 규제

기재부 소관 규제 중 87건(40.65%)이 간편심사제 적용대상이 될 수 있을 것으로 예상된다. 간편

심사제를 적용할 수 있는 세 가지 규제 유형 중 기재부 규제는 직접비용의 크지 않은 경우(10억원 미만)에 해당되어 적용받는 규제가 87.4%로 대다수를 차지한다. 이들 중 통보의무, 신청, 신고, 허가 등을 규정하는 규제가 다수로, 피규제자에게 발생하는 직접비용이 크지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 예를 들어, '관세사 등의 개업시 등록 및 휴·폐업시 신고 등'에 관한 규제는 관세사의 연간 등록수가 많지 않고, 등록비용 또한 크지 않기 때문에 간편심사제의 대상으로 분류할 수 있다. 이에 반해, '세무사 등록' 규제는 연간 세무사 시험 합격자 수가 수백명 단위여서, 1인당 등록비용이 크지 않다 하더라도 총연간비용은 10억원을 상회할 수 있어, 간편심사제가 아닌 정규 비용분석 대상으로 분류하는 것이 타당할 것이다. 각종 신고, 신청, 등록과 관련된 정보가 부족하여, 해당 규제의 간편심사제 적용 여부가 다소 임의적으로 결정될 수밖에 없는 한계가 존재하므로 각 신고, 신청 규제의 연간 건수와 1건당 비용에 대한 정보를 수집하여 증거에 입각하여 정확하게 판단할 필요가 있다.

〈표 13〉 간편심사제 적용대상 규제 현황

(단위: 개, %)

유형	내용	규제 개수	비율
1	매년 피규제자에 초래하는 직접비용이 대략 10억원 미만인 규제	76	87.36
2	자격기준·요건 등 관련 규제로서 직접비용이 크지 않은 규제	11	12.64
3	법령 제정 등으로 새로 도입되었으나, 이전에도 이미 준수하던 사항으로 피규제자에게 추가되는 규제부담이 거의 없는 규제	0	0.00
계		87	100.00

출처: 박명호·하세정(2015)

“
**규제비용총량제의 도입취지는
 제동장치가 없을 경우
 지속적으로 늘어나는 규제로부터 발생하는
 부담수준을 최소한 현재와 같이
 유지하자는 것이다.**
 ”

4) 비용편익분석 적용대상 규제

정식 비용편익분석 적용대상이 될 수 있는 규제는 42건으로 기재부 전체 규제의 19.6%를 차지한다. 세부적으로는 경제적 규제 25건, 행정적 규제 17건이며, 경제적 규제 중 거래규제가 56%를 차지한다. 이상에서 논의한 결과를 바탕으로 기재부 소관 규제의 규제비용총량제 적용방식별 유형은 〈표 14〉와 같이 요약할 수 있다.

〈표 14〉 규제비용총량제 적용방식별 규제유형 현황

(단위: 개, %)

적용방식별 유형	해당 규제수	비율
총량제 적용제외	48	22.43
심사처리제	37	17.29
간편심사제	87	40.65
정규 비용편익분석	42	19.63
계	214	100.00

출처: 박명호·하세정(2015)

V. 총량제의 원활한 운영을 위한 제언: 규제분류 이슈를 중심으로

규제비용총량제의 도입취지는 제동장치가 없을 경우 지속적으로 늘어나는 규제로부터 발생하는 부담수준을 최소한 현재와 같이 유지하자는 것이다. 제도운영의 목적을 달성하기 위해서 신설·강

화되는 규제가 초래하는 비용만큼 기존의 규제비용을 줄인다는 기본 원칙이 지켜질 필요가 있다. 본격적인 제도시행에 앞서 원활한 운영을 위해 기재부 소관 규제의 특징에 따른 사전적인 조치가 필요한지 검토할 필요성이 존재한다. 제도시행 초기 단계인만큼 방법론적인 쟁점보다는 규제의 성격분류, 총량제 적용방식별 분류 등의 정확성에 대한 점검과 관련 문제점들을 우선적으로 해결할 필요가 있을 것이다.

1. 규제비용총량제 적용제의 규제에 대한 재검토 필요

총량제에서 적용제의 규제 중 일부에 대한 적용제외의 타당성 재검토가 필요할 것으로 판단된다. <표 7>에 나타난 적용제의 근거 중 4번 항목은 금융 및 외환시스템 위기 방지와 직접적으로 관련된 규제를 총량제 대상에서 제외시키고 있으며, 주로 「외환거래법」 또는 거래규정에 의한 규제들이 해당된다. 4번 항목이 명시하는 ‘직접적인’ 규제의 범위를 구체적으로 특정할 수가 없어, 판단자의 태도와 성향에 따라 제외 여부의 판단이 바뀔 수 있는 규제가 다수 존재할 것으로 예상된다. ‘거시건전성부담금’, ‘외국환거래규정’ 등은 4번 항목에 해당하는 규제에 보는 데에 무리가 없을 것으로 판단되지만, ‘외국환 업무 전문 인력 교육에 관한 규정’은 인력 교육에 대한 규정이 없다고 하여 외환시스템 위기 방지가 직접적으로 불가능한지 의문스럽기 때문에, 4번 항목에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당할 것이다. 위의 두 유형의 사례와 달리, 명확한 판단이 어려운 경우가 다수 존재한다. 예를 들어, ‘외국환은행의 외환차입 등 신고’ 의무를 규정하는 규제는 외환시스템 위기 방지와 관련이 되어 있다고 사료되나, 어느 정도 ‘직접적인’ 관계인지는 일반적

으로 판단하기 쉽지 않다.

기재부의 규제 중 「외국환거래법」과 거래규정에 의한 규제가 63개(전체 규제의 29.4%)로 상대적으로 많기 때문에, 기재부 내에서 해당 규제 담당부서와 규제관련기구(비용전문 TF나 규제심사위원회) 간의 논의를 통해 외환관련 규제 중 위기 방지와 직접적으로 관련된 규제를 판별할 필요가 있다. 해당규제가 존재하지 않을 경우, 외환시스템의 위기 발생 가능성과 발생가능 경로를 살펴, 직접적인 영향이 있을 것인지에 대한 판단을 할 수 있을 것이다. 내부적인 논의를 마친 외환시스템 위기 방지 규제의 제외결정은 외부적으로 규제연구센터 및 규제조정실 등과 논의가 필요하다.

2. 규제성격 재분류를 위한 검토 필요

기재부 소관 규제에 대한 기존의 규제성격별 대분류(경제, 행정, 사회적 규제)와 세분류(진입, 가격, 가격, 품질규제 등)의 오류 가능성을 검토하고 규제성격별 분류 개념에 맞추어 재분류하는 작업이 필요하다. 규제를 성격별로 정확히 분류해야 하는 이유는 그 성격에 따라 심사처리제의 적용방식이 달라지기 때문이다. 심사처리제에서는 규제 부담수준의 유사성 판단 시에는 규제 성격·강도·파급효과·규제개선 정도·규제방식·일몰 등을 종합적으로 고려하는데, 특히 규제의 성격이 판단 시에 큰 비중을 차지한다. 규제성격상의 유형 분류가 잘못된 경우, 신설과 폐지되는 규제 간의 부담수준 차이가 발생할 수 있으며, 이는 규제비용총량제의 도입목적에 반하는 상황을 초래할 수 있다.


기재부 소관 규제의 성격분류를 검토한 결과, 기재부 소관 규제 214개 중 49개(전체 규제의 22.9%) 규제의 성격에 대해 면밀한 재분류 작업이 요구되는 것으로 나타났다. 특히, 경제적 규제

중 거래규제, 진입규제와 행정적 규제에서 재분류할 여지가 큰 규제들이 상대적으로 다수 발견되었다. 재분류가 필요할 것으로 판단되는 행정적 규제의 상당수는 진입규제로 분류되고 있으며, 대부분 등록요건(관세사 등), 특정업무 담당주체(온라인복권 판매점 등)의 지정에 관한 규제들이 이에 해당된다. 재분류가 필요할 것으로 판단되는 거래규제와 진입규제의 상당수는 행정적 규제로 분류하는 것이 더 적절할 것으로 판단되는데, 주로 과태료 부과 기준, 서류제출, 주규제(거래, 진입규제)에 수반되는 행위에 관한 규제로서 행정규제로 보는 것이 더욱 타당하기 때문이다. 전반적으로 거래규제, 진입규제와 행정적 규제 간의 재분류 가능성이 큰 것으로 판단되므로 신규 규제의 성격 분류에서도 주의가 필요해 보인다. 기재부 소관 규제의 유형별 재분류 결과는 기재부 관련국과 먼저 협의를 거친 후, 국무조정실과 협의하여 최종 확정할 필요가 있다.

VI. 결론

규제비용총량제는 신규로 도입되는 규제에 의해 발생하는 비용만큼 기존 규제를 폐지시켜 총비용의 수준을 유지하는 제도로서, 현 정부의 규제개혁정책의 가장 핵심적인 제도이다. 총량을 제한함으로써 다소 강제성이 있기는 하나 불필요한 규제 도입을 예방하는 효과와 필요한 규제는 도입하고, 대신 상대적으로 불필요한 규제는 폐지시킴으로써 규제 본연의 효과는 제고하고, 부정적 영향은 제거하는 효과를 누릴 것으로 기대된다. 제도의 취지대로 운영된다면, 지금까지 효과가 미미했던 규제완화의 노력들을 실현시킬 수 있는 실효성 높은 제도가 될 수도 있다. 특히, 차세대 성장동력을 발

굴하는 데 어려움을 겪고 있는 상황에서 규제로 인해 드론, 자율운행차, 온라인 게임 등 미래산업으로 인식되는 분야에서 뒤처지고 있다는 국민적 우려와 불안을 부분적으로 불식시켜 줄 수 있는 제도라고 평가된다.

22개 중앙부처를 대상으로 전면시행됨에 따라 기획재정부 소관 규제에 대해서도 총량제가 적용되고 있다. 기재부 규제의 현황 및 특성상 총량제 도입목적에 대한 기여도는 다소 제한적일 것으로 예상된다. 우선 기재부 소관 규제가 상대적으로 적은 편이며, 주요 산업과도 관련성이 낮은 편이다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 전체 규제의 20%가량이 총량제의 적용을 받지 않는 것으로 나타난다. 그럼에도 정부의 규제개혁방침에 보조를 맞춰 제도가 완전하게 갖춰지는 데 기여하는 의미를 가진다고 할 수 있다. 이를 위해 제도 도입 초기단계에서 총량제의 원활한 정착을 위한 준비로서 규제의 성격과악과 성격유형에 따른 정확한 총량제 적용방식 배정이 우선적으로 필요할 것이다. 

〈참고문헌〉

- 국무총리실, 『규제절차 매뉴얼』, 2008.
 규제개혁위원회·한국개발연구원·한국행정연구원, 『규제비용총량제 시범사업 매뉴얼』, 2015.
 박명호·하세정, 『규제비용총량제 실시 대비 규제비용 분석 매뉴얼 개발』, 한국조세재정연구원, 2015.
 규제정보포털, <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn01.jsp>, 2016.6.24 접속



정책토론회 리포트

- 고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안
- 공익법인제도 개선방향



고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안

개요

- 주 제 고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안
- 일 시 2016년 6월 23일(목), 14:00~16:00
- 장 소 나인트리컨벤션 광화문(Grand Ballroom 2)
- 주 최 한국조세재정연구원
- 프로그램
- 13:30~14:00 등록
- 14:00~14:10 개회식
 - ▶ 개 회 사 박형수 한국조세재정연구원 원장
- 14:10~15:50 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 전병목 한국조세재정연구원 조세연구본부장
 - ▶ 발 표 자 안종석 한국조세재정연구원 선임연구위원

「고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안」

 - ▶ 토 론 자 김유찬 홍익대학교 교수
 - 심혜정 국회예산정책처 세수추계1과 과장
 - 안현실 한국경제신문 논설위원
 - 이경근 법무법인 율촌 세무사
 - 이재목 기획재정부 국제조세제도과 과장

(가나다순)
- 15:50~16:00 객석토론 및 종합정리
- 16:00~ 폐회

* 본 원고는 2016년 6월 23일 나인트리컨벤션 광화문(Grand Ballroom 2)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「고도기술수반사업 등 외투기업 조세감면제도 개편방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제발표

고도기술수반사업 등 외투기업
조세감면제도 개편방안

안종석 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

I. 배경

- 「조세특례제한법」 제121조의2~제121조의7에 규정된 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면에 대해서 몇 가지 중요한 비판이 제기됨
 - 이 감면제도는 고도기술사업분야 및 산업지원 서비스업 분야에 대한 투자, 대규모 외국인투자, 특정 지역예외의 투자 등 외국인 투자를 촉진함으로써 국가 경제 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는데, 실질적인 효과가 있는지의 문임
 - 내·외국인을 구분하여 외국인의 투자에 대해서만 지원하는 것으로서 내국인을 역차별하는 효과가 있음
 - 투자에 있어 국경의 의미가 크게 퇴색된 세계화 사회에서 내국인을 배제하고 외국인에게만 특혜를 주는 것이 타당한지 의문임
 - 경제자유구역에 대한 지원 등과 관련하여 내국기업에도 지원을 해야 한다는 주장이 있음
 - 다른 국가에서 내국인과 외국인을 차별하여 외국인에게만 제공하는 투자지원 제도를 운영하는 경우를 찾을 수 없음
 - 투자규모에 초점을 맞춘 지원으로서 고용 등 사회적으로 보다 시급하게 지원이 필요한 요

소가 소홀히 취급되고 있음

- 이와 관련하여 한국조세재정연구원은 2014년에 기획재정부의 용역사업으로 외국인 투자 조세 지원제도에 대한 심층평가를 수행하였음(안종석·정재호·최기호, 2014)
 - 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면제도가 지원목적에 따른 외국인투자의 유치에 실질적인 효과가 있는지 검토하고, 국가경제에 도움이 되는 제도 발전방향을 제시함
- 2015년에는 2014년의 심층평가에서 제시된 장기발전방향을 토대로 단기적인 개편방안을 모색하였으며, 그중 일부가 입법화됨(안종석, 2015)
 - 고용친화적 외국인투자 유도를 위해 조세감면 한도에서 고용기준 한도를 확대하였으며,
 - 내국인이 우회투자를 통해 조세지원을 받을 가능성을 축소하기 위해 조세지원대상 외투기업의 내국인 지분율 요건을 강화하였음
- 본고에서는 외국인투자 조세지원제도 개편을 위한 노력의 일환으로, 고도 기술수반사업 및 산업지원서비스업을 영위하는 외국인투자기업에 대한 조세지원 제도(이하 '고도기술 등 외투 감면제도')의 문제점을 분석하고 개선방안을 모색함
 - 고도기술 등 외투감면 실적은 외국인투자에 대한 조세지원액의 68.5%(2014년, 증자감면 제외)를 차지하는바, 외국인투자에 대한 조세 지원제도의 실효성 제고 측면에서 이 제도의 개편이 중요한 의미를 가짐
 - 이 제도는 1984년에 외국인투자에 대한 조세 지원의 대상을 대폭 축소하면서, 국가경제 발전에 꼭 필요한 부문에 대한 외국인투자를 지



원할 목적으로 도입하였음

- 이후 산업지원서비스업 등으로 지원대상이 확대되었으며, 그 외에 큰 변화 없이 제도가 유지되었음

■ 본고의 구성은 다음과 같음

- 제Ⅱ장에서 외국인투자 유입 동향을 살펴보고,
- 제Ⅲ장에서는 외국인투자 조세지원제도 전반에 대해 제도의 내용과, 지원 현황, 문제점 등을 살펴봄
- 제Ⅳ장에서는 고도기술 등 외투감면제도에 초점을 맞춰, 제도의 내용과 운영현황, 지원실적, 국내 다른 유사한 제도와의 비교, 다른 국가의 유사한 제도와의 비교 등을 살펴봄
- 제Ⅴ장에서는 고도기술 등 외투감면제도의 문제점을 정리하고 개선방안에 대해 논의함

- 도소매·금융부문 등 일부 업종과 M&A 형태의 투자 등을 제외하고는 대부분의 시장을 개방함
- 1996년의 OECD 가입을 전후로 국제조세 등 각종 투자 관련 규정을 국제규범에 부합하는 수준으로 개선함

- 1998~2015년: 1990년대 말의 외환위기를 계기로 도소매·금융, M&A 등 미개방 분야를 대폭 개방함
 - 1984년 외국인투자 시장을 개방하기 시작한 이후 외국인투자에 대한 조세지원을 축소하였으나, 1990년대 말의 외환위기를 계기로 조세지원을 확대하는 추세로 전환됨
 - 경제위기를 벗어나기 위해 외국자본의 유입이 필요하다는 판단하에 외국인투자 지역 제도를 도입하였으며, 지원기간을 확대함
 - 그 후 다양한 특정지역에 대한 감면제도가 도입·확대되었음

II. 외국인투자 유입 동향¹⁾

- [그림 II-1]과 [그림 II-2]는 1984년 이후 2015년까지 매년 국내에 유입된 외국인 투자액을 1997년 이전과 1998년 이후로 구분하여, 도차 기준으로 정리한 것임
 - 1984~1997년: 외국인투자 허용업종을 열거하던 방식에서 금지업종을 열거하는 negative list system으로 변경하고 외국인투자 허용범위를 지속적으로 확대함
 - 조세감면을 단계적으로 축소하여 고도기술 수반사업 등 제한된 범위의 외국인 투자에 대해서만 조세감면 혜택을 제공함

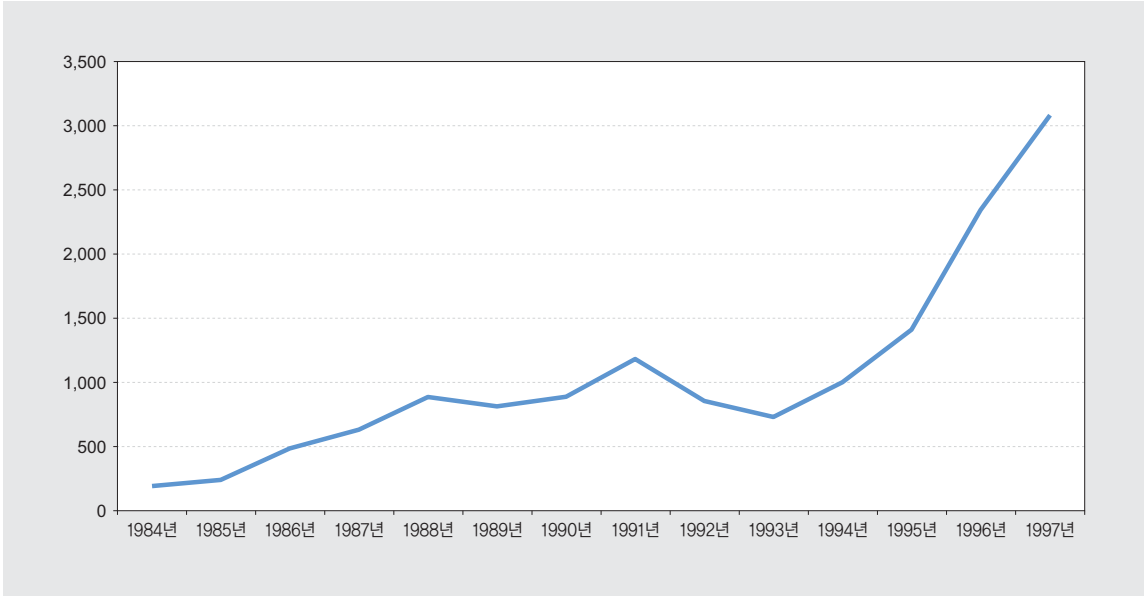
- 1984~1997년에는 점진적으로 국내 투자시장을 개방함에 따라 외국인투자가 지속적으로 증가함
 - 특히 1994~1997년에는 OECD 가입을 준비하면서 국내 시장 개방 속도를 가속화하고 국제조세제도 등 각종 국제투자 관련 제도를 정비하여 제도와 정책의 투명성이 제고됨에 따라 외국인투자도 더욱 빠른 속도로 증가함
 - 1984년에 2억달러 수준이었던 연간 외국인투자 유입액이 1991년에 10억달러를 넘어서고 1997년에는 31억달러에 도달함
 - 1989~1990년, 1993~1994년에는 예외적으로 외국인투자 유입액이 감소하는 추세를 보여주었는데, 이 시기는 우리나라의 실질 GDP 증

1) 안종석(2015) pp. 8~11의 내용을 자료를 업데이트하여 옮긴 것임



[그림 II-1] 1984~1997년 외국인투자 유입액(도착 기준)

(단위: 백만달러)



출처: 산업통상자원부 홈페이지 외국인투자정보, <http://www.motie.go.kr/motie/in/it/investstats/investstats.jsp>, 안중석(2015) p. 9에서 재인용

가율이 -0.4~0%로 국내 경기가 좋지 않은 시기였음

다시 감소하였으며, 이후 2012년에 100억달러 수준으로 회복됨

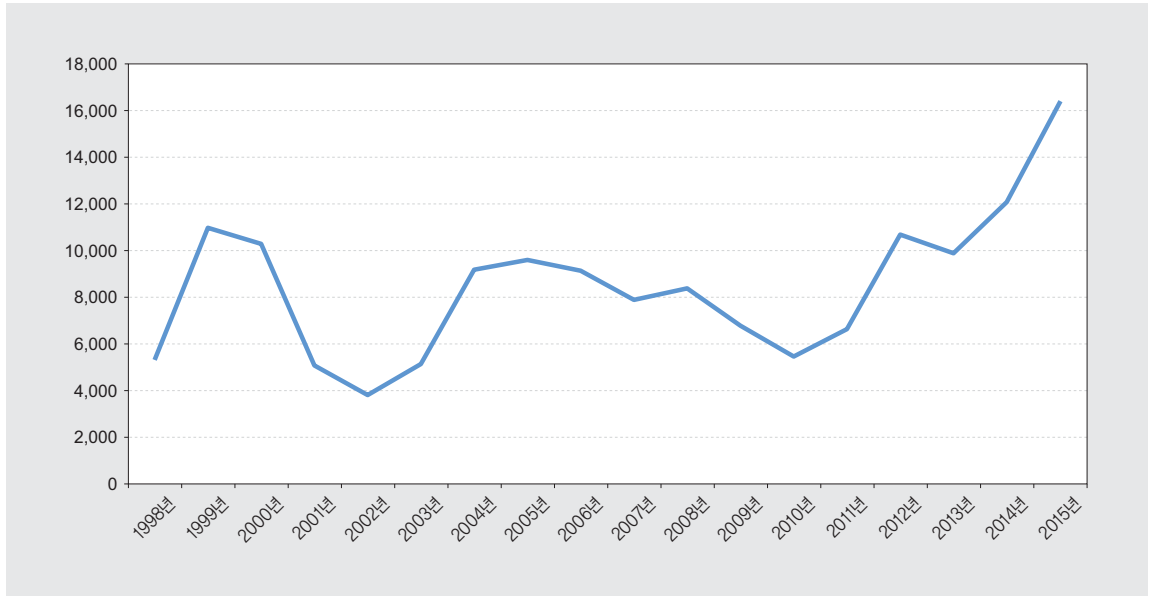
- 1998년 이후에는 그동안 억제되었던 도소매, 금융 등 서비스 부문에 대한 외국인투자 증대와 M&A 형태의 투자증대에 힘입어 연간 유입액이 최대 100억달러를 넘는 수준까지 크게 확대됨
 - 특히 외환위기 직후인 1999년에는 110억달러의 외국인투자가 유입되어 최고치를 기록하였으며, 2001~2003년에는 40~50억달러 수준으로 감소하였다가 2004~2008년에는 80~100억달러로 다시 증가함
 - 2001~2003년은 실질 GDP 증가율이 -0.1~0.1%였음
 - 2009~2010년에 세계적인 경제위기와 국내 경제의 침체로 인하여 외국인투자 유입액이

- 2013년에도 다소 감소하였다가 2014년과 2015년에 다시 증가하여, 2015년의 외국인투자 유입액은 164억달러(2012년 107억달러의 153%)가 되었음



[그림 II-2] 1998~2015년 외국인투자 유입액(도착 기준)

(단위: 백만달러)



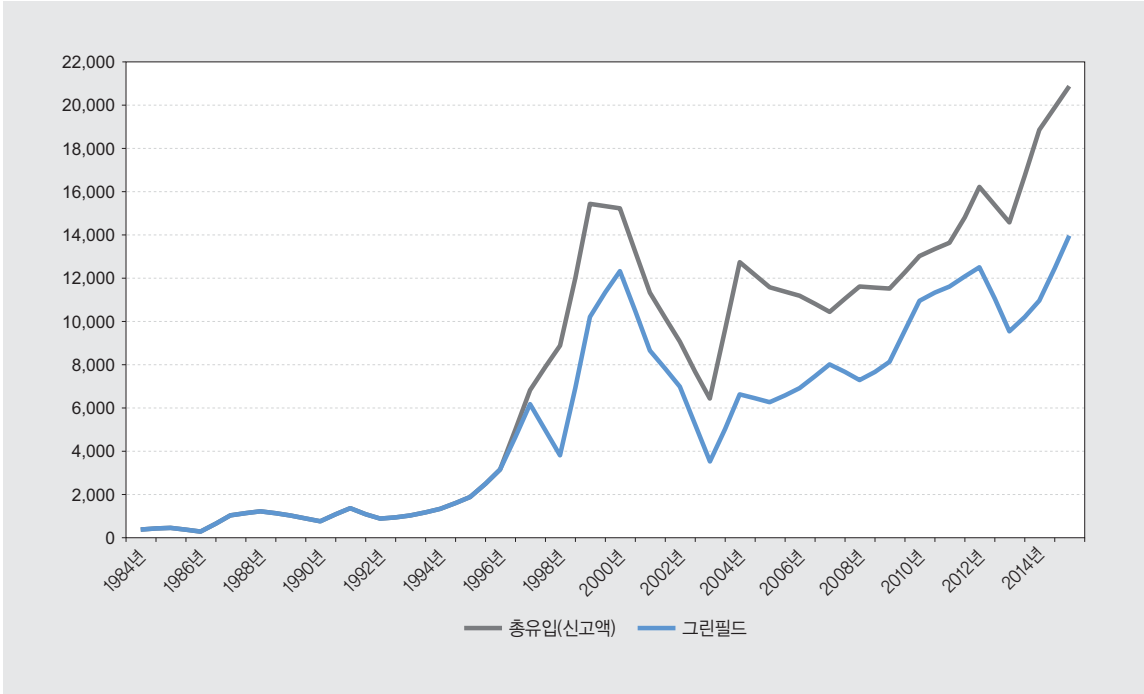
출처: 산업통상자원부 홈페이지 외국인투자정보, <http://www.motie.go.kr/motie/in/it/investstats/investstats.jsp>, 인종석(2015) p. 10의 자료를 업데이트

- 구간 전체로 볼 때 1998~2015년 구간은 이전의 구간에 비해 외국인투자 규모가 획기적으로 증가한 것은 분명하지만, 이 구간 내의 연도별 변화만 보면 2014년까지 16년의 기간 동안 외국인투자가 뚜렷하게 증가하는 추세를 보이지 않음
 - 2015년에는 외국인투자가 많이 증가하였는데, 이것이 장기적인 추세인지는 아직 판단할 수 없음
- 1998년 이후에 외국인투자 규모가 눈에 띄게 증가된 이유 중의 하나로 M&A형 투자의 허용을 들 수 있음
 - 1998년부터 M&A형 외국인 투자가 본격적으로 허용되어 이듬해인 1999년에는 총 외국인투자 신고액의 67%를 M&A형 외국인투자가 차지하였으며, 1998~ 2015년 전체 유입액(신고 기준)의 31.8%를 M&A형이 차지하였음
 - [그림 II-3]에서는 신고액 기준으로 총유입액과 그린필드형 외국인투자의 연도별 유입 추이를 정리하였는데, 총유입액과 그린필드형의 차이가 M&A형 투자임
 - 조세지원은 국내에서 투자와 고용을 증대시키는 그린필드형 투자를 대상으로 하고 있음



[그림 II-3] 1984~2015년 외국인투자 유입액(신고 기준)

(단위: 백만달러)



출처: 산업통상자원부 홈페이지 외국인투자정보, <http://www.motie.go.kr/motie/in/it/investstats/investstats.jsp>, 안중석(2015) p. 11의 자료 업데이트

III. 외국인투자 조세지원제도와 조세지원 실적

1. 외국인투자에 대한 조세지원제도²⁾

■ 조세지원 대상이 되는 외국인투자는 「외국인투자촉진법」에 규정되어 있음³⁾

- 외국인투자는 외국인이 국내 법인의 주식 또는 지분을 소유하거나, 외국인 투자기업이 해외 모기업 등으로부터 5년 이상의 차관을 도입한 것으로서,
- 기업의 경영활동에 참여하는 등 그 법인 또는

기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 투자하는 것을 말함

- 외국인 지분 비율 10% 이상, 임원을 파견하거나 선임할 수 있는 경우 등

■ 외국인투자기업은 다음과 같은 경우에 감면 혜택을 받을 수 있음

- 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업을 영위하는 기업
- 개별형 외국인투자지역 입주기업
- 단지형 외국인투자지역 입주기업

²⁾ 안중석(2015) pp. 3~6의 내용을 업데이트하여 옮긴 것임

³⁾ 「외국인투자촉진법」 제2조



- 경제자유구역 입주기업
 - 경제자유구역 개발사업을 수행하는 기업
 - 제주투자진흥지구 입주기업
 - 제주투자진흥지구 개발사업을 수행하는 기업
 - 기업도시 입주기업
 - 기업도시 개발사업을 수행하는 기업
 - 자유무역지역 입주기업
 - 새만금사업지역 입주기업
 - 새만금사업지역 개발사업을 수행하는 기업
- 외국인투자에 대한 조세감면은 감면기간을 기준으로 7년형과 5년형의 두 가지로 구분할 수 있으며, 감면항목별, 업종별로 감면요건과 감면기간이 다름
- 7년형은 5년간 세액의 100%, 2년간 50%를 감면함
 - 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업
 - 개별형 외국인투자지역 입주기업
 - 경제자유구역, 새만금사업지역, 제주첨단과학기술단지, 제주투자진흥지구 입주 기업으로서 각 위원회의 심의·의결을 거친 경우
 - 감면대상 중 7년형이 아닌 경우에는 5년형이 적용됨 : 3년 100%, 2년 50%
- 감면이 허용되는 업종의 범위를 보면, 7년형 중 고도기술수반사업과 산업지원 서비스업은 세분된 감면대상 업종이 고시됨
- 그 외 7년형이 적용되는 개별형 외국인투자지역과, 특정 지역 중 위원회의 심의·의결을 거친 경우에는 제조업 등 광범위한 업종이 감면대상에 포함됨
 - 제조업, 시스템 통합·관리, 자료처리, 관광·휴양업, 국제회의·청소년 수련시설
 - 물류업, SOC, R&D
- 5년형의 경우에는 대상지역에 따라 감면대상 업종이 상이함
- 단지형 외국인투자지역과 자유무역지역 입주업체의 경우 제조업과 물류업만을 대상으로 조세지원을 제공하는 데 비해,
 - 기업도시 개발지역은 R&D, 경제자유구역과 새만금사업지역은 엔지니어링, 시스템 통합·관리, 관광·휴양업, 국제회의·청소년 수련시설, 의료기관도 지원 대상에 포함됨
- 감면대상 업종의 감면허용 기준(투자규모)도 지원대상 항목과 업종에 따라 상이함
- 예를 들어, 7년형인 개별형 투자지역의 경우에는 제조업은 3천만달러 이상, 관광업은 2천만달러, 물류업 1천만달러, R&D는 2백만달러 이상인데,
 - 5년형의 경우에는 제조업 1천만달러, 관광업 1천만달러, 물류업 5백만달러, R&D 1백만달러의 기준이 적용됨
 - 개발사업의 경우에는 외국인투자 규모와 총사업비, 외국인투자 비율의 조건이 부여됨



〈표 III-1〉 외국인투자 조세지원제도(조특법 제121조의 2)

조세감면 대상	감면요건	조세감면 방법	
		대상세목	감면기간
<ul style="list-style-type: none"> 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업 	<ul style="list-style-type: none"> 국제경쟁력 강화에 기여하다고 인정하여 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 지정 	<ul style="list-style-type: none"> 국세: 법인세, 소득세 지방세: 취득세, 재산세 	<ul style="list-style-type: none"> 7년간 감면(외투비율만큼) <ul style="list-style-type: none"> - 5년 100%, 2년 50%
<ul style="list-style-type: none"> 개별형 투자지역 기업 경제자유구역, 새만금사업지역, 제주첨단과학기술단지, 제주투자진흥지구 등 입주기업으로서 각 위원회의 심의·의결을 거친 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업, 시스템 통합·관리, 자료처리 등 : 3천만달러 관광·휴양업, 국제회의·청소년 수련시설 등 : 2천만달러 물류업, SOC : 1천만달러 R&D : 2백만달러 공동사업 : 3천만달러 		
<ul style="list-style-type: none"> 단지형 투자지역 입주기업 자유무역지역 입주기업 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업 : 1천만달러 물류업 : 5백만달러 		<ul style="list-style-type: none"> 5년간 감면(외투비율 만큼) <ul style="list-style-type: none"> - 3년 100%, 2년 50%
<ul style="list-style-type: none"> 기업도시개발구역 입주기업 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업 : 1천만달러 물류업 : 5백만달러 R&D : 2백만달러 		
<ul style="list-style-type: none"> 경제자유구역 입주기업 새만금사업지역 입주기업 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업, 엔지니어링, 시스템 통합·관리 등 : 1천만달러 관광·휴양업, 국제회의·청소년 수련시설 등 : 1천만달러 물류업, 의료기관 : 5백만달러 R&D : 1백만달러 		
<ul style="list-style-type: none"> 경제자유구역 개발사업 새만금사업지역 개발사업 기업도시개발구역 개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> 투자금액 3천만달러 이상 외투비율 50% 이상 총사업비 5억달러 이상 		
<ul style="list-style-type: none"> 제주투자진흥지구 개발사업자 	<ul style="list-style-type: none"> 투자금액 1천만달러 이상 외투 50% 이상 총사업비 1억달러 이상 		

출처: KOTRA, 「2015 외국인투자 가이드」, (<http://www.investkorea.org/kr/foreigner/invest.do>, 2016.6.8. 접속)

- 조세감면은 외국인투자비용을 고려하여 외국인 투자에 해당되는 부분만 감면대상이 되며, 감면 한도가 있음
 - 7년형은 감면기간 동안 총감면액이 외국인투자 누계액의 50%에 고용기준 한도를 더한 금액 이내로 제한되며,
 - 5년형은 외국인투자 누계액의 40%에 고용기준 한도를 더한 금액이 한도가 됨
 - 고용기준 한도는 상시근로자 1인당 1천만원을 기준으로 하고, 청년·장애인·60세 이상의

경우에는 1천 5백만원, 산업수요맞춤형 고등학교 등의 졸업생은 2천만원이 적용됨
 - 고용기준 한도는 7년형의 경우 외국인투자 누계액의 40%, 5년형은 30%까지 인정됨

- 내국인이 국내기업에 투자를 하는 외국기업의 지분을 5% 이상 직·간접 소유하거나 실질적인 영향력을 행사하고 있는 외국법인의 외국인 투자금액 중 내국인 지분비율에 해당하는 부분은 조세감면 대상이 되는 외국인투자자로 보지 않음



- 이는 내국인이 외국기업을 통해 국내에 우회 투자하여 조세감면 혜택을 받는 것을 방지하려는 데 목적이 있음

- 외국인투자기업이 조세감면을 받으려면 기획재정부 장관에게 감면신청을 해야 하며, 기획재정부 장관은 주무장관과 협의를 거쳐 감면여부를 결정하고, 신청자에게 결과를 통보해야 함

2. 외국인투자에 대한 조세지원 실적⁴⁾

가. 조세지원 규모

- <표 Ⅲ-2>에서는 조세지출예산서에 나타난 1991년 이후 각 연도의 외국인투자에 대한 조세감면 실적을 세목별로 정리하였음
- 관세와 부가가치세, 개별소비세 자료는 1999년 자료부터 공개됨

<표 Ⅲ-2> 외국인투자에 대한 조세감면 실적⁴⁾

(단위: 억원)

	소득·법인세			관세·부가가치세·개별소비세			
	소득세	법인세	계	관세	부가가치세	개별소비세	계
1991	0	338	338				
1992	0	340	340				
1993	0	361	361				
1994	0	336	336				
1995	0	470	470				
1996	0	525	525				
1997	0	401	401				
1998	0	276	276				
1999	0	455	566	0	192	0	192
2000	0	1,386	1,386	653	518	0	1,171
2001	0	2,414	2,414	175	288	0	463
2002	0	2,009	2,009	211	231	0	442
2003	0	1,798	1,798	137	254	0	391
2004	0	3,490	3,490	121	1,085	2	1,208
2005	0	5,446	5,446	315	579	0	894
2006	0	3,661	3,661	233	340	0	573
2007	0	4,024	4,024	477	756	0	1,233
2008	3	5,167	5,170	238	0	0	238
2009	2	7,293	7,295	383	0	0	383
2010	4	5,765	5,769	118	142	0	260

4) 안종석(2015) pp. 12~18의 자료를 업데이트하고, 요약하여 정리한 것임



〈표 Ⅲ-2〉의 계속

(단위: 억원)

	소득·법인세			관세·부가가치세·개별소비세			
	소득세	법인세	계	관세	부가가치세	개별소비세	계
2011	1	8,198	8,199	202	327	0	529
2012	2	4,383	4,385	441	569	0	1,010
2013	1	3,616	3,617	255	242	0	497
2014	0.40	2,365	2,365	258	195	0	453
2015	0.04	1,524	1,524	94	77	0	171
2016	0.04	1,578	1,578	97	81	0	178

주: 1) 2015년, 2016년은 추정치임

출처: 기획재정부, 『조세지출보고서』 및 『조세지출예산서』, 각 연도; 안종석·정재호·최기호(2014), p. 83의 자료를 업데이트 함

- 대부분의 감면은 법인세 감면으로서, 최근 5년치(2010~2014)를 보면 법인세 감면액은 연평균 4,865억원이고, 소득세 감면액은 1억 7천만 원, 관세 감면액은 255억원, 부가가치세 감면액은 295억원임
 - 소득세 감면액이 적은 것은 외국인투자자가 국내에서 법인이 아닌 개인사업의 형태로 사업을 영위하는 경우가 드물기 때문인 것으로 보임
 - 관세, 부가가치세, 개별소비세는 법인세·소득세가 감면되는 경우에 추가하여 감면되는 것으로 부수적인 혜택의 성격이 있다고 할 수 있음
 - 이러한 점들을 고려하여 다음에서는 법인세 감면을 중심으로 외국인투자에 대한 조세감면 실적을 검토함
- 법인세 감면액을 보면, 2008~2012년에는 연간 감면액이 4천억~8천억원 규모였는데, 2012년부터 계속 축소되는 경향을 보임
 - 2012년은 4,383억원으로 2011년 8,198억원의 53% 수준이었으며, 2013년은 3,616억원으로

2012년의 82.5%, 2014년은 2,365억원으로 2013년의 65%에 그쳤음

- 2015년과 2015년에는 1,500억원 내외, 2014년의 63% 정도가 될 것으로 추정됨

- 〈표 Ⅲ-3〉에서는 「조세특례제한법」 제121조의2에 의한 외국인투자에 대한 법인세 감면 실적(이하 '외투감면')과 일반 외국인투자기업이 받고 있는 법인세 감면 실적(이하 '일반감면')을 비교하였음
- 먼저 기업의 수를 보면 외투감면을 받은 기업이 적게는 116개(2014년)에서 많게는 163개(2011년)로 법인세 신고를 한 외국인투자법인 6,542(2008년)~8,002개(2014년)의 1.45(2014년)~2.21(2008년)%를 차지함
 - 법인세 신고를 한 외투법인의 수는 2008년 이후 2014년까지 계속 증가하였으나, 외투감면을 받은 기업의 수는 2011년 163개를 정점으로 계속 축소되는 경향을 보임
 - 2008년에는 외투감면을 받은 기업이 총외투법인의 2%를 넘었으나 이후 1%대로 낮아져



2014년에는 1.45%가 됨(〈표 Ⅲ-3〉의 D/A 참조)

상당히 낮아짐

- 공제감면액의 규모를 보면 2014년의 경우 외투 감면액은 2,360억원으로 외국인 투자법인이 받은 총공제감면액 7,640억원의 30.9%를 차지함(〈표 Ⅲ-3〉의 E/C 참조)
 - 2009~2011년에 45% 수준이었던 것에 비해

- 외국인투자법인 총산출세액에서 외투감면액이 차지하는 비중은 2012년 5%, 2013년 5.9%, 2014년 4.2%였음(〈표 Ⅲ-3〉의 E/B 참조)
 - 2009년 10.4%, 2010, 2011년에 9%대였던 것에 비해 상당히 낮아졌음

〈표 Ⅲ-3〉 외국인투자법인의 조세감면액 비교

(단위: 개, 십억원, %)

	법인세 신고 외투법인			외투감면 법인		D/A	E/B	E/C
	법인수 (A)	산출세액 (B)	공제감면액 (C)	법인수 (D)	공제감면액 (E)			
2008	6,542	7,432	1,314	146	517	2.21	7.0	39.3
2009	7,545	7,039	1,554	137	729	1.83	10.4	46.9
2010	7,682	6,008	1,268	135	567	1.74	9.4	44.7
2011	7,624	8,770	1,896	163	820	2.10	9.3	43.2
2012	7,699	8,755	1,411	141	438	1.79	5.0	31.1
2013	7,931	6,082	885	134	361	1.69	5.9	40.8
2014	8,002	5,562	764	116	236	1.45	4.2	30.9

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도; 안종석(2015) p. 14의 표를 업데이트한 것임

- 이 표는 몇 가지 중요한 특징을 보여줌
 - 첫째, 「조세특례제한법」 제121조의2가 적용되는 외투감면의 규모가 외국인 투자기업이 받은 감면 전체의 31~47%로 상당히 큼
 - 둘째, 이렇게 큰 규모의 감면이 2% 내외의 소수의 기업에만 적용됨
 - 셋째, 외투감면제도는 계속 확충되었으나 감면 대상 기업의 비중과 감면혜택의 규모는 빠른 속도로 축소되는 경향을 보임

나. 감면항목별 감면규모

- 〈표 Ⅲ-4〉는 외투감면액을 감면항목별로 정리한 것임
 - 2014년의 실적을 보면 증자에 대한 감면이 23.9%를 차지하였고, 신규투자에 대한 감면이 74.1%를 차지하였음
 - 신규투자의 항목별 구분을 보면, 고도기술수반사업 및 산업서비스업에 대한 감면이 총 감면액의 52.1%를 차지하였고, 외국인투자지역(개별형, 단지형)에 대한 감면이 22.2%, 경제자유구역 입주기업에 대한 감면이 1.8%를 차지함



- 증자에 대한 감면을 제외하고 보면, 고도기술수반사업 및 산업서비스업에 대한 감면이 68.5%, 외국인투자지역에 대한 감면이 29.1%, 경제자유구역에 대한 감면이 2.3%를 차지함
 - 다른 해에도 고도기술수반사업과 산업서비스업, 외국인투자지역에 대한 감면이 대부분을 차지하고 경제자유구역에 대한 지원이 아주 적은 수준으로 있음
 - 그 외 경제자유구역 개발사업시행자, 제주투자진흥기구 개발사업시행자, 기업도시 입주기업, 기업도시 개발사업시행자 등 다른 항목의 실적은 거의 없다고 할 수 있는 수준임
- <표 Ⅲ-5>에서는 2005~2013년에 감면승인을 받은 기업의 구성을 정리하였는데, 매년 2천~3천 7백건의 외국인투자 신고 중 외투법인 조세감면 승인 기업 수는 32~64개로 1~2%를 차지하였음
- 감면사유별로 보면, 앞서 <표 Ⅲ-4>의 감면실적에서 나타난 바와 같이 고도기술수반사업·산업지원서비스업, 개별형 및 단지형 외국인투자지역, 경제자유구역을 제외하고는 승인받은 기업이 거의 없음
- 평균적으로 고도기술수반사업·산업지원서비스업이 60%를 차지하고, 개별형 외국인 투자지역이 21%, 단지형 외국인투자지역이 9%, 경제자유구역이 8%를 차지함
 - 경제자유구역의 경우 입주기업이 대부분이며, 아주 소수(총 3개)만 개발사업자로서 감면승인을 받았음

〈표 Ⅲ-5〉 외국인투자 감면 승인받은 기업의 수와 감면항목별 구성

(단위: 건, 개, %)

	외국인 투자 신고건수(A)	감면 기업		감면기업의 항목별 구성					
		기업 수(B)	비율(B/A)	고도, 산지	외투, 개별	외투, 단지	경제자유	항목미상	소계
2005	3,669	64	1.7	73.4	21.9	1.6	3.1	0.0	100.0
2006	3,108	56	1.8	75.0	10.7	8.9	1.8	3.6	100.0
2007	3,560	38	1.1	68.4	18.4	5.3	7.9	0.0	100.0
2008	3,745	42	1.1	76.2	7.1	4.8	11.9	0.0	100.0
2009	3,131	42	1.3	69.0	19.0	4.8	7.1	0.0	100.0
2010	3,110	32	1.0	68.8	9.4	18.8	0.0	3.1	100.0
2011	2,710	55	2.0	34.5	36.4	16.4	10.9	1.8	100.0
2012	2,865	42	1.5	38.1	38.1	11.9	11.9	0.0	100.0
2013	2,068	33	1.6	39.4	18.2	15.2	27.3	0.0	100.0
전체	27,966	404	1.4	60.9	20.5	9.2	8.4	1.0	100.0

출처: 안중석·정재호·최기호(2014), p. 92에서 인용



3. 외국인투자에 대한 조세지원제도의 특징, 장기적 발전방향

가. 외국인투자 조세지원제도의 특징

- 외국인투자에 대한 조세지원제도의 특징으로서 가장 많이 언급되는 것이 내국인과 외국인의 차별임
 - 외국인투자에 대한 조세지원은 외국인투자자에게만 지원되는 것으로, 내국인이 유사한 내용의 투자를 하는 경우에는 지원을 받지 못함
 - 이와 같은 역차별은 내국인의 투자, 특히 고도기술 등에 대한 연구개발투자를 저해하는 효과를 가져올 수 있음
 - 최기호(2014), 강성태·전병욱(2012), 전태용·변용환(2010), 이성봉(2010), 안중석·최준욱(2003) 등이 이 문제를 지적함
- 외국인투자에 대한 조세지원제도는 매우 복잡하며, 다양함
 - 고도기술 등 외투감면 외에도 개별형 외국인투자지역제도, 단지형 외국인투자 지역제도, 경제자유구역·기업도시·제주도 투자진흥지구 등 다양한 지원제도가 있으며, 각각 업종별 규모별 지원조건이 달라 제도를 이해하고 이용하는 데 어려움이 있음
- 안중석·최기호·정재호(2014)에서는 외국인투자기업의 세무담당자와 외국인투자 기업에 세무자문을 하는 전문가를 대상으로 우리나라의 외국인투자에 대한 조세 감면제도를 평가하는 설문조사를 실시하였음⁵⁾

- “외국인투자 지원세제와 관련한 세법규정들은 명백하고 이해하기 쉽다”는 설문에 대한 응답은 외국인투자기업 세무담당자 평균 2.29점(5점 만점), 세무전문가의 경우 2.25점으로 보통 수준을 의미하는 3점보다 상당히 낮은 수준임
- “외국인투자 지원세제를 적용받기 위한 세법상 제반 절차는 간편하고 이용하기 편리하다”는 설문에 대한 응답은 외국인투자기업 세무담당자 평균 2.26점, 세무전문가 평균 2.25점으로 역시 보통수준 3점보다 상당히 낮은 평가를 받음

- 다양한 조세지원제도 중 집중적으로 사용되는 조세지원은 고도기술 등 외투감면과 외국인투자지역 제도이며, 그 외의 경우에는 거의 사용되지 않음⁶⁾
 - 2014년 외국인투자에 대한 조세감면 실적을 보면, 증자에 대한 조세지원을 제외한 감면 총액에서 고도기술 등 외투감면이 차지하는 비중이 68.5%이고, 외국인투자 지역에 대한 조세지원이 29.1%로, 합해서 97.6%를 차지함
 - 그 외에는 경제자유구역 입주업체에 대한 조세감면이 차지하는 비중이 2.3%였고, 기타 다양한 조세감면은 실적이 거의 없었음
- 외국인투자기업 중 외투기업에 대한 조세지원의 혜택을 받는 기업은 극소수임
 - 2014년의 경우 외투기업 중 116개 기업이 외투기업에 대한 조세감면 혜택을 받았는데, 법인세 과세를 신고한 외국인투자기업 8,002개

5) 안중석·정재호·최기호(2014), p. 175, 197.

6) 앞의 <표 III-4> 참조



의 1.45%에 해당함⁷⁾

- 고도기술 등 외투감면뿐만 아니라 외국인투자 지역에 대한 조세지원제도 등이 오래 전에 도입된 이후 큰 변화 없이 경직적으로 운영되어 국가경제 발전전략에 부응하지 못하는 것으로 판단됨
 - 고도기술 등 외투감면의 대상 기술이 장기간 고정되어 있어 새로운 기술의 발전을 적시에 반영하지 못하며, 지나치게 구체적으로 대상 업종을 고시하여 새로운 기술에 대해 탄력적으로 대응하는 데 한계가 있음(이성봉, 2010)
 - 주로 투자규모에 초점을 맞추고 있어 고용 증대, R&D 등 사회적 요구에 부응하지 못함
- 외국인투자에 대한 조세지원이 최근 OECD에서 논의되고 있는 BEPS 프로젝트의 권고에 부합하는지에 대한 의문이 있는데, 우리나라의 외투기업에 대한 조세지원 제도는 BEPS 프로젝트의 유해조세제도에 해당하지 않는 것으로 판단됨
 - BEPS 프로젝트의 Action 5에서는 유해조세제도에 대해 논의하였는데, 각국이 조세특례(preferential tax regime)를 제공할 때 실질적 활동(substantial activity)을 요구하는 nexus approach를 적용할 것을 최소기준(minimum standard)으로 요구함⁸⁾
 - 우리나라의 외국인투자에 대한 조세지원제도는 국내에서 공장이나 사업장을 설치하여 운영할 것을 요구하므로 Action 5에서 이야기하

는 유해조세제도에 해당하지 않음

나. 외국인투자 조세지원제도의 장기 발전방향

- 안종석·정재호·최기호(2014)에서는 외국인투자에 대한 조세지원제도의 장기 발전방향을 다음과 같이 네 가지로 정리함⁹⁾
 - 내·외국인 차별 폐지
 - 고도기술수반사업 및 산업서비스업 외국인투자에 대한 조세지원제도 개편
 - 대규모 투자에 대한 지원제도 정비
 - 특정지역에 대한 조세지원제도의 개편
- 조세지원을 함에 있어 내국인의 투자와 외국인의 투자를 구분하지 않고 동등하게 지원해야 하는 이유는 다음과 같음
 - 외국인투자에 대한 조세지원은 지원대상기업의 세부담을 낮추는 효과가 있어 과세의 공정성을 저해하며, 동일한 투자에 대해 내국인 투자를 외국인 투자로 대체하는 효과가 있을 것으로 보임
 - 국제적으로 외국인에게만 주어지는 조세지원 혜택을 부당한 조세경쟁이라고 간주하는 경향이 있으며, 지속적으로 그러한 제도가 폐지되어 현재는 우리나라를 제외한 다른 국가에서는 유사한 제도를 찾을 수 없음
- 고도기술수반사업에 대한 지원은 1980년대에 외국의 선진 기술을 도입하여 국내에서 고도기술을 수반하는 제품을 생산하여 수입품을 대체해야 한다는 수입대체 필요성을 바탕으로 도입된 제도임

7) 앞의 <표 III-3> 참조

8) OECD/G20 BEPS Project(2015)

9) 안종석·정재호·최기호(2014), pp. 269~275.



- 그 후 고도기술과 관련된 서비스업에 대한 지원 필요성이 인정됨에 따라 산업지원서비스업도 지원대상에 포함됨
- 그러나 현시점에서 이러한 지원제도에 대해 다음과 같은 의문이 제기됨
 - 현재의 우리나라 기술수준을 고려할 때 1980년대 도입 당시의 정책목적이 아직도 중요한 의미를 가지는지?
 - 지원대상 사업의 기준에 부합하거나 그에 유사한 수준의 기술을 국내에서 개발하는 경우에는 지원하지 않고 외국인투자에 동반하여 도입되는 경우에만 지원하는 것이 타당한지?
 - 이러한 의문점을 종합적으로 고려하여 단순히 ‘외국인투자’를 적극적으로 유입해야 한다는 개념에서 벗어나 ‘국가의 산업정책적’ 차원에서 의미 있는 제도로 발전시킬 필요가 있음
- 외국인투자지역에 대한 조세지원제도는 대규모 투자에 대한 지원임
 - 1990년대 말 외환위기를 극복하는 과정에서 시급하게 외국자본의 유입을 확대할 필요가 있어 금융부문을 포함하여 그동안 금지하였던 서비스업 부문에의 투자, M&A형 투자 등을 허용하고 대규모 투자 지원제도인 외국인투자지역제도를 도입하였음
 - 그러나 국내에도 실물부문에 투자되지 않고 있는 여유 자본이 상당히 있다는 점을 고려할 때, 현 시점에서 세금을 감면해가면서 대규모 외국자본의 유입을 촉진할 필요성이 있는지 의문임
- 현재 특정 지역에 투자하는 외국인투자에 대한 다양한 지원제도가 있음

- 경제자유구역 입주업체, 경제자유구역 개발사업자, 자유무역지역 입주업체, 기업 도시 개발구역 입주업체, 기업도시 개발사업자, 단지형 외국인투자지역 입주업체, 제주투자진흥지구 입주업체, 제주투자진흥지구 개발사업자, 새만금 사업지역 입주업체, 새만금사업지역 개발사업자 지원이 이에 해당됨
- 이들 기업에 대해서는 3년간 100% 감면, 추가 2년간 50% 감면의 조세감면 혜택이 주어지는데, 감면 실적이 거의 없어 유명무실한 제도로 운영되고 있음
- 한편, 외국인에 대한 특혜만으로 특정 지역의 개발·발전에 한계가 있다는 판단에 따라 내·외국인을 차별하지 않는 동등한 지원 요구가 강함

IV. 고도기술 등 외투감면 현황

1. 고도기술 등 외투감면제도

가. 지원 조건과 지원 내용, 절차 등

- 고도기술 등 외투감면제도는 「조세특례제한법」 제121조의2에 규정된 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업 분야의 외국인투자에 대한 조세감면제도를 의미함
- 고도기술수반사업 또는 산업지원서비스업에 해당하는 외국인투자는 최초로 소득이 발생한 과세연도부터 5년간 법인세 또는 소득세 100%, 그 후 2년간 50% 감면받음
 - 설립 이후 5년 동안 소득이 발생하지 않은 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 5년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면받음



- 그 외에 지방세인 취득세와 재산세에 대해서도 유사한 수준으로 지원됨
 - 감면대상이 되는 사업을 수행하기 위해 자본재 등을 수입하는 경우에, 관세, 부가가치세, 개별소비세도 5년간 감면됨
- 지원대상이 되는 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업은 국내산업의 국제경쟁력 강화에 긴요한 사업으로서 「외국인투자 촉진법」 제27조에 따른 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 정하는 다음 사업을 의미함(「조세특례제한법」 제121조의2 제1항)
- 고도기술수반사업: 국내에서의 개발수준이 낮거나 개발이 되지 아니한 기술을 수반하는 사업
 - 산업지원서비스업: 부가가치가 높고 제조업 지원 등 다른 산업의 발전을 지원하는 효과가 큰 서비스업
- 고도기술수반사업과 산업지원서비스업은 기획재정부 고시인 「외국인투자 조세감면 규정」의 <별표 1>에 고시됨
- 2016년 6월 현재 고도기술사업은 9개 분야 117개 부분의 497개 사업이 고시되고, 산업지원서비스업은 10개 분야 48개 부분의 153개 사업이 고시되어 있음
- 고도기술 등에 대한 외투감면 혜택을 받기 위해서는 앞서 언급한 고시된 사업을 영위하기 위하여 국내에 공장시설 또는 사업장을 설치하여 운영하여야 하며, 다음 조건을 만족하여야 함(「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제2항)
- 국민경제에 대한 경제적 또는 기술적 파급효과가 크고 산업구조의 고도화와 산업경쟁력 강화에 긴요한 기술
- 외국에서 국내로 최초로 도입된 날부터 3년이 경과되지 아니한 기술이거나 3년이 경과한 기술로서 이미 도입된 기술보다 경제적 효과 또는 기술적 성능이 뛰어난 기술
 - 해당 기술이 소요되는 공정이 주로 국내에서 이루어지는 기술
- 감면결정 절차를 보면, 고도기술 등에 대한 외투감면 신청을 하는 경우 신청서는 기획재정부 대외경제총괄과에 접수되며, 대외경제총괄과에서는 「외국인투자 조세감면규정」에 명시된 해당 기술의 소관부처에 검토를 요청함
- 해당 부처에서는 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제2항에 규정된 산업과급 효과, 기술의 진부화 정도 등을 검토하여 검토의견을 제시하고, 기획재정부는 그 검토의견을 토대로 감면여부를 결정하여 신청자에게 통지함
 - 소관부처에서는 기획재정부의 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견서를 기획재정부 장관에게 제출하여야 함
- 외국인투자기업이 감면대상 사업과 그 외 사업을 겸영하는 경우, 감면사업과 비감면 사업을 구분 정리하여 감면대상 소득을 산정하여야 함(「조세특례제한법」 제143조)
- 고도기술수반사업에서 생산된 제품이 비감면 사업에서 생산되는 최종재의 중간재가 되는 경우에는 공정별로 감면대상 공정과 비감면공정에 귀속되는 소득을 구분하여 계산하여야 함



나. 지원대상 사업의 고시

- 2016년 6월 현재 고도기술사업은 9개 분야 117개 부분의 497개 사업이 고시되고, 산업지원서비스업은 10개 분야 48개 부분의 153개 사업이 고시되어 있음
 - 고도기술수반사업의 경우 ‘전자, 정보 및 전기 분야’ 17개 부문 92개 기술, ‘정밀기계, 신공정 분야’ 26개 부문 71개 기술, ‘재료, 소재분야’ 15개 부문 77개 기술, ‘항공, 우주, 수송분야’ 14개 부문 55개 기술, ‘환경, 에너지 및 자원 분야’ 15개 부문 95개 기술 등이 고시됨
 - 산업지원서비스업의 경우에는 ‘디지털 콘텐츠 사업분야’가 12개 부문 37개 사업이 고시되어 가장 많고, 그다음이 ‘건설, 사회기반시설분야’ 2개 부문 28개 사업, ‘기타 산업지원서비스업’ 9개 부문 22개 사업 등이 고시됨

- 현재 고시된 목록은 2015년 1월에 목록이 정비되어 고시된 것이며, 그 이전에는 2012년 12월에 목록이 정비되었음
 - <표 IV-2>에서는 2008년 이후 「외국인투자조세감면규정」을 개정하여 고시 목록을 정비한 내역을 정리하였음
 - 대체로 2년을 주기로 목록의 정비가 진행되며, 일부 기술은 삭제되고, 일부 기술은 추가되거나 명칭이 수정됨
 - 2008년 개정 이후, 2010년 10월, 2012년 12월, 2014년 1월에 개정됨
 - 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2에 따르면 기획재정부장관이 연 1회 이상 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 지원대상 사업을 고시하도록 되어 있음

<표 IV-1> 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업의 분야별 고시된 기술 수

(단위: 개)

고도기술수반사업			산업지원서비스업		
분야	부문	기술	분야	부문	기술
1. 전자, 정보 및 전기분야	17	92	1. 전자, 정보 및 전기분야	4	17
2. 정밀기계, 신공정분야	26	71	2. 엔지니어링 서비스	1	11
3. 재료, 소재분야	15	77	3. 어업 관련 분야	2	3
4. 신물질, 정밀화학, 생물	19	47	4. 신물질, 정밀화학, 생물	5	12
5. 광학, 의료기기 분야	4	15	5. 광학, 의료기기 분야	1	2
6. 항공, 우주, 수송분야	14	55	6. 수송분야	2	3
7. 환경 에너지 및 자원	15	95	7. 환경 에너지 및 자원	8	18
8. 건설, 사회기반시설분야	3	25	8. 건설, 사회기반시설분야	2	28
9. 식품분야	4	20	9. 디지털 콘텐츠 사업분야	12	37
			10. 기타 산업지원서비스업	9	22
전체	117	497	전체	48	153

출처: 「외국인투자 조세감면규정」, <별표 1>



〈표 IV-2〉 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업의 고시 목록 개정 연혁

개정시기	주요 내용	
2015. 1	52개 기술 추가	항공우주, 재료소재, 전자·정보, 의료기기, 식품분야 등
	78개 기술 삭제	재료소재, 식품, 자원개발 분야 등
	일부기술 명칭 수정	
2012. 12	33개 기술 추가	의료용 로봇, Big data 처리기술, 클라우드 기반 모바일 게임 기술 등
	86개 기술 삭제	기술발전을 고려하여 고도기술로 보기 힘든 기술
2010. 10	49개 기술 추가	연료전지 보조장치, 리튬이온 전지 셀 소재 및 응용, 식품소재 기술 등
	9개 기술 삭제	
2008. 8	8개 기술 추가	나노섬유, 대체물질 개발 및 응용기술, 생물학적 동등성 시험기술 등
	9개 기술 삭제	

출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), 「외국인투자 조세감면규정 개정연혁」, 2016. 6. 3 접속

■ 최근에는 추가되는 기술보다 삭제되는 기술이 더 많음

- 2012년 12월의 개정에서는 86개 기술이 삭제되고, 33개 기술이 추가되었으며, 2015년 1월에는 78개 기술이 삭제되고 52개 기술이 추가되었음
- 한편, 2010년에는 추가된 기술이 더 많았고, 2008년에는 추가된 기술과 삭제된 기술이 각각 8개와 9개로 유사한 수준이었음

■ 2015년 1월에 고시된 기술목록 개정 내용을 좀 더 자세히 보면 다음과 같음

- 지원이 필요한 52개 첨단기술을 추가함
 - 고도기술수반사업 : 항공·우주, 재료소재, 전자·정보, 의료기기, 식품분야 등에서 51개 기술 추가
 - 산업지원서비스업 : 국제석유거래업 1건 추가
- 기술발전에 따라 보편화·진부화된 79개 기술을 삭제함(고시일로부터 3개월 후부터 적용)
 - 고도기술수반사업 : 재료소재, 식품, 자원

개발 분야 등에서 78개 기술 삭제

- 산업지원서비스업 : 자원개발분야의 1개 기술 삭제
- 현재 기술 환경 등을 반영하여 기술명칭 등 수정

2. 고도기술 등 외투감면 실적과 주요 지원분야

가. 고도기술 등 외투감면 실적

■ 〈표 IV-3〉에서는 외국인투자기업의 산출세액과, 외투법인에 대한 조세감면 실적, 고도기술 등 감면실적을 정리하였음

- A행은 법인세를 신고한 외국인투자 기업 전체 기업 수와 전체 기업을 대상으로 산출한 산출세액을 정리한 것이며,
- B행은 외국인투자기업에 대한 조세감면을 받은 기업 수와 감면액을 정리한 것임
- C행은 조세감면을 받은 외국인투자 기업 중 증자감면을 받은 경우를 제외한 것임
 - 증자감면의 경우 감면 항목이 구분되지 않으므로 증자감면을 제외한 감면을 기준으로



로 고도기술 등 감면의 비중을 살펴보는 데 이 행의 목적이 있음

- 기업 수의 경우 단순하게 감면기업 수에서 증자감면 기업 수를 차감한 것으로 신규투자 감면과 증자감면에 중복이 있는 경우에는 표에 나타난 수치보다 기업 수가 더 많을 수 있음

- D행은 고도기술 등 외투감면의 적용을 받은 기업 수와 감면세액을 정리한 것임
- B/A는 외국인투자기업 전체에서 외투기업에 대한 조세감면을 받은 기업의 비중(기업 수)과 외국인투자기업이 납부하는 세액에서 외국인투자기업에 대한 감면세액이 차지하는 비중(산출, 감면세액)을 백분율로 표시한 것임
- D/C는 외국인투자기업에 대한 조세감면(증자감면 제외) 중에서 고도기술 등 외투감면이 차지하는 비중을 백분율로 정리한 것임

- 외투법인 중에서 외투법인에 대한 조세감면을 받은 기업이 차지하는 비중은 1.5% 내외임
 - 2012년 1.8%, 2013년 1.7%, 2014년 1.4%로

감면을 받은 기업의 비중이 축소되는 추세를 보임

- 외투기업 중 감면을 받은 기업의 수가 적어서, 아주 소수의 기업만 혜택을 받고 있음을 알 수 있음

- 감면규모는 외국인투자기업 전체 산출세액의 5% 내외 규모임
 - 2012년 5%, 2013년 5.9%, 2014년 4.3%
 - 감면액의 산출세액 대비 비율이 감면기업이 차지하는 비중에 비해 상당히 큰데, 이는 소수의 기업이 비교적 많은 혜택을 받고 있음을 시사함

〈표 IV-3〉 외투기업 산출세액과 감면세액

(단위: 개, 백만원, %)

	2012		2013		2014	
	기업 수	산출, 감면 세액 ¹⁾	기업 수	산출, 감면 세액 ¹⁾	기업 수	산출, 감면 세액 ¹⁾
외투기업 전체 (A)	7,699	8,755,200	7,931	6,087,794	8,002	5,561,935
감면기업(전체) (B)	141	438,378	134	361,605	116	236,499
증자감면	28	217,570	27	202,296	18	56,496
감면(증자 제외)(C)	113	220,808	107	159,309	98	180,003
고도기술 등 (D)	75	140,827	71	115,629	63	123,318
B/A	1.8	5.0	1.7	5.9	1.4	4.3
D/C	66.4	63.8	66.4	72.6	64.3	68.5

주: 1) 외투기업 전체의 경우에는 산출세액, 그 외의 경우에는 감면세액임
출처: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 표 12-2-1~3.



- 외국인투자기업에 대한 조세감면 중 고도기술 등 외투감면이 차지하는 비중(D/C)은 기업 수를 기준으로 65% 내외이며, 감면액 기준으로는 70% 내외임
 - 기업 수 기준 2012년 66.4%, 2013년 66.4%, 2014년 64.3%
 - 감면액 기준 2012년 63.8%, 2013년 72.6%, 2024년 68.5%
 - 외투기업에 대한 조세감면 규모는 2012년 4,384억원에서 2013년 3,616억원, 2014년 2,365억원으로 2013년과 2014년에 전년 대비 17.5%, 34.6% 축소됨
 - 고도기술 등 외투감면도 2013년에는 1,156억원으로 2012년의 1,408억원 대비 17.9% 축소되었으나, 2014년에는 1,233억원으로 2013년에 비해 6.7% 증가하였음
- 나. 주요 지원분야
- 안종석·정재호·최기호(2014)에서는 고도기술 등 외투감면 대상 기업의 주요 지원분야에 대해 살펴보았는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같음¹⁰⁾
 - <표 IV-4>에서는 고도기술수반사업과 산업지원서비스업으로 감면승인을 받은 기업의 업종별 구성을 정리하였음
 - 2005~2013년의 기간 동안 총 246개의 기업이 고도기술수반사업과 산업지원 서비스업으로 감면 승인을 받았는데, 그중 87%인 214개가 고도기술수반 사업이고, 13%인 32개가 산업지원서비스업임
 - 고도기술수반사업 9개 분야 중 1개 분야와 산업지원서비스업 10개 분야 중 5개 분야에서는 2005~2013년의 8년 동인 감면승인을 받은 기업이 없음
 - 고도기술수반사업의 식품분야
 - 산업지원서비스업의 어업 관련 분야, 광학·의료기기 분야, 수송분야, 환경·에너지 및 자원분야, 건설·사회기반시설 분야
 - 고도기술수반사업 9개 분야 중 2개 분야와 산업지원서비스업 10개 분야 중 3개 분야에서 이 기간에 감면승인을 받은 기업은 각각 1~4개로 감면승인을 받은 기업에서 차지하는 비중이 0.4~1.6%임
 - 고도기술수반사업의 광학·의료기기 분야, 건설·사회기반시설 분야
 - 산업지원서비스업의 엔지니어링 서비스, 신물질·정밀화학·생물산업, 디지털 콘텐츠 사업
 - 고도기술수반사업 중에서는 전자, 정보 및 전기 분야가 85개로 총 246개의 34.6%를 차지하였음
 - 그 외에 재료·소재분야가 34개로 13.8%, 항공·수송분야가 33개로 13.8%와 13.4%를 차지하였음
 - 그다음은 정밀기계·신공정분야, 환경·에너지·자원분야, 신물질·정밀화학·생물산업의 순임

10) 안종석·정재호·최기호(2014), pp. 92~96.



〈표 IV-4〉 고도기술수반사업 · 산업지원서비스업 감면기업 업종별 구분(2005~2013년)

(단위: 개, %)

고도기술수반사업			산업지원서비스업		
업종구분	업체수	비중	업종구분	업체수	비중
전자, 정보 및 전기분야	85	34.6	전자, 정보 및 전기분야	10	4.1
			디지털 콘텐츠 사업	4	1.6
정밀기계, 신공정	21	8.5			
재료, 소재	34	13.8			
신물질, 정밀화학, 생물산업	17	6.9	신물질, 정밀화학, 생물산업	4	1.6
광학, 의료기기 분야	2	0.8			
항공, 수송분야	33	13.4			
환경, 에너지, 자원	19	7.7			
건설, 사회기반시설	1	0.4			
			엔지니어링 서비스	4	1.6
			기타 산업지원서비스	10	4.1
미분류	2	0.8			
소계	210	87.0	소계	32	13.0
합계				246	100.0

출처: 안종석 · 정재호 · 최기호(2014), p. 93.

- 산업지원서비스업 중에서는 전자, 정보 및 전기 분야와 기타 산업지원서비스분야가 각각 10개로 4.1%씩을 차지함
 - 기타 산업지원서비스 분야에서는 주로 연구개발업과 교육훈련업을 영위하는 기업이 감면승인을 받았음
 - 산업지원서비스업에서 감면승인을 받은 기업의 대부분은 고도기술수반사업과 관련된 서비스업임
 - 예, 관련 시설의 임대 · 유지 · 보수, 관련 종사자 교육, 관련 기술의 제공, 연구개발, 엔지니어링 서비스 등

3. 첨단 기술에 대한 국내 다른 조세지원제도

- 국내 조세지원제도 중 첨단 기술에 대한 조세지원제도로서 신성장동력산업과 원천기술에 대한 연구 · 인력개발비 지원이 있음(「조세특례제한법」 제10조)
 - 대통령령으로 정한 신성장동력산업 기술의 연구 · 인력개발비와 원천기술 연구 · 인력개발비는 당해연도에 지불한 비용의 20%를 세액 공제함
- 신성장동력산업 분야의 연구 · 인력개발비 지원 대상 기술과 원천기술 연구 · 인력 개발비 지원 대상 기술은 각각 「조세특례제한법 시행령」의 〈별표 7〉과 〈별표 8〉에서 규정함



■ <표 IV-5>에서는 신성장동력산업의 지원대상 기술 지정내용을 요약하여 정리하였는데, 12개 신성장동력산업에 76개의 기술이 연구·인력개발비 세액공제 대상 기술로 고시되었음

- 신성장동력산업에는 LED 응용, 그린수송시스템, 로봇응용, 바이오제약의료기기, 신소재나노융합, 신재생에너지, 콘텐츠 소프트웨어, 탄소저감에너지, 고부가가치식품산업, 고도물처리산업, IT융합, 첨단소재가공시스템이 포함됨
- 각 산업분야별로 2~16개의 기술이 지원대상으로 지정됨
 - IT융합부문이 16개로 지원대상 기술이 가장 많고, 콘텐츠 소프트웨어산업 11개, 신재생에너지산업 10개, LED 응용산업 9개, 바이오제약·의료기기산업 8개, 로봇 응용산업 6개, 신소재·나노 융합산업 5개 등임

■ <표 IV-6>에서는 원천기술 중 지원대상 기술을 정리하였는데, 17개 산업분야에 50개 기술이 지원대상으로 고시됨

- 금속, 생산기반, 섬유, 에너지효율향상 등 광범위한 분야에 대해 각 분야별로 1~5개의 기술이 고시됨
- 금속분야와 원자력분야, 디스플레이 분야에 고시된 기술이 각각 5개씩으로 가장 많으며, 섬유, 화학공정, 화합물·의약품 분야에는 각각 4개의 기술이 지원대상으로 고시됨

<표 IV-5> 신성장동력산업 분야별 지원대상기술 요약

(단위: 개)

구분	분야	기술 수
1. LED 응용	가. 예코 LED	7
	나. 삭제 <2016.2.5.>	
	다. LED 감성/웰빙 조명	2
2. 그린수송시스템	그린카	2
3. 로봇응용	가. 청정생산용 첨단제조 로봇시스템	2
	나. 지속가능 사회안전 로봇시스템	2
	다. 라이프케어 로봇	1
	라. 에듀테인먼트 로봇	1
4. 바이오제약·의료기기	가. 바이오 의약품	5
	나. 첨단 의료기기	2
	다. 스마트 헬스케어	1
5. 신소재나노융합	가. 초경량 마그네슘 소재	1
	나. 기능성 나노필름	2
	다. 신소재	2
6. 신재생에너지	가. 태양전지	3
	나. 연료전지	1
	다. 청정석탄에너지	1
	라. 폐기물 에너지	1
	마. 풍력에너지	2
	바. 지열에너지	2
7. 콘텐츠 소프트웨어	가. 임베디드·시스템 소프트웨어	4
	나. 지능형 인터페이스	2
	다. 입체 영상·홀로그래피	3
	라. 문화콘텐츠	2
8. 탄소저감에너지	CCS(Carbon Capture & Storage, 탄소포집 저장)	4
9. 고부가식품산업	가. 친환경 안심식품	1
	나. 기능성 식품	1
10. 고도물처리산업	상수관리 최적화	1
11. IT융합	가. 스마트 자동차	5
	나. 디지털 선박/조선	2
	다. 지능형 그린건설	2
	라. 지식기반 생산시스템	1
	마. 공통 핵심부품	1
	바. 착용형 스마트 기기	2
	사. 지능형 사물인터넷	1
	아. 지능형 무인항공기	1
자. 스마트팜	1	
12. 첨단소재가공시스템	가. 복합재 가공시스템	1
	나. 메탈 가공시스템	1
전체		76

출처: 「조세특례제한법 시행령」, <별표 7>



〈표 IV-6〉 원천기술 분야별 대상기술 요약

(단위: 개)

구분	분야	기술 수
1. 금속	가. Smart Metal(스마트 금속)	1
	나. Green Process(친환경 공정)	2
	다. Energy Metal(에너지 금속)	2
2. 생산기반	가. 임계성능 생산기반	1
	나. 그린에너지 생산기반	2
3. 섬유	가. 건강복지 섬유	1
	나. 녹색환경 섬유	1
	다. 생각하는 섬유	1
	라. 융복합섬유	1
4. 에너지효율향상	가. 연료전지소재	1
	나. 이차전지	1
5. 삭제 <2016.2.5.>		
6. 자원	가스 하이드레이트	2
7. 전력	가. 지능형전력계통(Smart Grid)	1
	나. 지능형 배전기술	1
8. 원자력	가. 원자로 냉각재펌프 (RCP, Reactor Coolant Pump) 기술	1
	나. 원자력 재료	1
	다. 방사선 이용	1
	라. 신형원전 (Advanced Power Reactor)	1
	마. 가압경수형 원전 (Pressurized Water Reactor)	1
9. 지식정보보안	공통기반 보호	2
10. 청정기반	가. 유니소재	1
	나. 그린프린팅 제품	1
	다. 자원순환	1
11. 화학공정	가. 녹색 화학공정	3
	나. 인간친화성 소재	1
12. RFID-USN ¹⁾	가. Smart(지능형) 에너지관리	1
	나. Smart(지능형) Supply Chain (공급망 관리)	1
13. U(유비쿼터스) -컴퓨팅	가. 휴먼컴퓨팅	1
	나. 클라우드 컴퓨팅	1

〈표 IV-6〉의 계속

(단위: 개)

구분	분야	기술 수
14. 화합물 의약품	가. 혁신형 신약후보 물질	3
	나. 혁신형 개량신약	1
15. 우주	인공위성	2
	우주발사체	1
16. 디스플레이	가. AMOLED (Active Matrix Organic Light Emitting Diode, 능동형 유기발광 다이오드)	1
	나. 차세대 신공정 핵심장비 개발	1
	다. 신공정 핵심소재 개발	2
	라. 플렉서블 디스플레이	1
17. 반도체	반도체 소재	1
18. 조선	고부가가치선박	1
전체		50

주: 1) RFID(Radio Frequency Identification)-USN(Ubiqutous Sens or Network)

출처: 「조세특례제한법 시행령」, 〈별표 8〉

4. 주요 외국의 유사한 제도¹⁾

- 안중석·정재호·최기호(2014)에서는 중국, 대만, 싱가포르, 말레이시아 등 조세 지원이 많은 국가들에 대해 우리나라의 외국인투자자에 대한 조세지원제도와 유사한 지원제도를 조사·정리 하였음
- 조사결과 우리나라와 같이 외국인투자자에 대해서만 차별적으로 적용하는 조세지원제도는 없는 것으로 나타났음
 - 이들 국가 외의 다른 국가에서도 외국인투자자에 대해서만 차별적으로 적용되는 조세지원제도는 없는 것으로 알려져 있음

1) 주요 외국의 지원제도는 안중석·정재호·최기호(2014)의 '주요 외국의 지원제도 요약' 부분(pp. 66~69)의 내용 중 관련되는 내용을 업데이트하여 옮긴 것임



- 외국인투자에 대한 차별적 지원은 아니지만 국가별로 특정 업종에 대한 투자지원제도, 특정 지역 투자에 대한 지원제도를 유지하고 있는 경우는 있는데, 특정 업종에 대한 지원 내용을 간략하게 정리하면 <표 IV-7>과 같음
- 중국과 싱가포르, 말레이시아에 특정 업종의 투자에 대한 조세지원제도가 있음
 - 중국은 고도신기술기업, 첨단기술서비스기업, 소프트웨어와 전자회로산업 등에 대해 조세지원을 함
 - 싱가포르와 말레이시아의 경우에는 인접국으로서 유사한 업종에 대해 조세지원을 하고 있음
- 한편, 대만은 2009년에 특정 업종에 대한 조세지원제도(촉진산업승급조례)를 폐지하고 2010년부터는 법인세 인하와 함께 연구개발 비용에 대한 세액공제를 제공하고 있음
 - 19년간 지속하던 촉진산업승급조례를 2009년에 폐지하고 산업혁신조례를 제정함
 - 동시에 법인세율을 25%에서 17%로 인하하였음
 - 이러한 변화는 대기업, 외국인투자, 그리고 첨단기술산업에 집중되던 조세지원혜택에서 탈피하여 주변국보다 낮은 수준으로 법인세율을 인하함으로써 대만으로의 외국인투자를 촉진하기 위한 것으로 판단됨
 - 연구개발 비용에 대한 세액공제제도는 기업의 규모와 상관없이 대만의 모든 기업들에 대해 2019년까지 적용됨

〈표 IV-7〉 동남아 주요국의 특정 업종에 대한 조세지원제도

중국	대만(조세지원제도 폐지)	싱가포르	말레이시아
① 고도신기술기업 (HNTE)에 대한 지원 ② 첨단기술서비스기업에 대한 지원 ③ 소프트웨어와 전자회로 산업에 대한 지원	① 신흥·주요·전략 산업에 대한 투자우대조치	① 제조업 및 서비스업 - 개척자 기업: 제조업 - 개척자서비스 기업: 서비스업 - 개발확장인센티브	① 개척자 기업 ② 투자소득 공제를 받는 권장활동 수행기업 ③ 승인받은 서비스 프로젝트
④ 사회기반시설 개발에 대한 지원	② 사회기반시설 사업 ③ 생명공학과 제약산업	② 운영총괄본부	④ 생명공학산업 ⑤ 운영총괄본부
⑤ 농·임·축산·어업에 대한 지원 ⑥ 환경보호, 물 또는에너지 절약 프로젝트에 대한 지원 ⑦ 증권투자펀드 ⑧ 소형기업 ⑨ 첨단기술서비스기업		③ 금융허브 ④ 국제법률서비스 허브	⑥ 국제조달센터 및 지역물류 센터

출처: 안중석·정재호·최기호(2014), p. 68에서 재인용



- 특정 업종에 대한 조세지원제도를 유지하는 국가들의 경우, 그 국가의 기술발전을 선도하는 기업들에 대해 다양한 조세지원을 제공함
 - 중국은 고도신기술기업(HNTE), 첨단기술서비스기업, 소프트웨어와 전자회로 기업 등에 대해 조세지원을 제공함
 - 대만의 경우에는 현재는 폐지되었지만, 촉진 산업승급조례에 의해 신흥·주요·전략 산업 등에 대해 조세지원을 제공하였음
 - 싱가포르의 금융산업분야, 개척자 기업 및 개척자서비스기업 등에 대해 조세지원을 제공함
 - 말레이시아의 경우 개척자 기업을 포함하여, 권장활동을 수행하는 기업 및 권장제품을 제조하는 기업과 승인받은 서비스 프로젝트 수행 기업, 그리고 생명 공학기업 등에 대해 조세지원을 제공함
- 이처럼 특정 업종에 대해 조세지원을 하는 국가들 중에서도 내·외국인 투자에 대해 차별적인 조세우대 혜택을 제공하고 있는 국가는 없었음
 - 중국은 1979년 개방정책 이후 내자기업과 외자기업으로 구분하여 이원적인 조세체계를 유지하여 왔으나, 2007년 3월 기업소득세법(ETTL)의 개정으로 내·외자기업 간의 차별을 폐지하였음
- 특정 업종에 대한 조세지원은 대부분 일정 기간 동안 낮은 세율로 세금을 부과하거나 투자 등에 대해 세액공제를 제공하는 방식을 적용함
 - 중국에서는 우리나라의 5+2 또는 3+2 제도처럼 2+3 또는 3+3의 제도를 운영함
 - 싱가포르의 경우에는 개척자 기업의 직접투자에 대하여 5년에서 15년 동안 세액공제를 적용하고 개척자 상태에서 벗어난 이후에는 수

입규모와 무관하게 최장 20년까지 5%의 낮은 세율을 적용함

- 말레이시아의 경우에는 개척자 기업에 대해 5년~10년 동안 세금을 부분 또는 완전 면제하고, 적격 자본 지출에 대해 5~10년 동안 투자 세액공제를 적용함

V. 고도기술 등 외투감면 현황

1. 고도기술 등 외투감면제도의 문제점

- 고도기술 등 외투감면제도의 문제점을 정리하면 첫째, 내국인을 역차별하는 제도임
 - 내국인을 역차별하는 문제는 외국인투자에 대한 조세지원제도 전반의 문제이지만, 그 조세지원의 2/3 이상을 차지하는 고도기술 등 외투감면제도에서 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있음
 - 내국인이 많은 비용을 들여서 고시된 사업의 기술을 개발하여 사업을 영위하더라도 혜택을 받지 못하며, 내국인과 외국인 공동투자의 경우에도 외국인 지분에 대해서만 혜택이 있음
 - 이는 내국인의 기술개발 및 고도기술 등에 대한 투자를 저해하는 결과를 가져올 수 있음
- 둘째, 제도의 운영과 관련하여 새로운 기술의 발전을 적시에 반영하지 못하며, 지나치게 구체적으로 대상 기술·업종을 고시하여 새로운 기술에 대해 탄력적으로 대응하는 데 한계가 있음 (이성봉, 2010)
 - 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2 제1항에 의하면 매년 1회 이상 고시를 개정하도록 되어 있으나 실제 개정 연혁을 보면 2008년 이



후 예외없이 2년에 한 번씩 개정됨

- 개정할 때마다 일부 기술이 추가되고, 또 일부 기술이 삭제되긴 하지만 600개가 넘는 모든 기술에 대해 포괄적인 검토가 이루어지는지, 새로운 기술은 적절히 추가되고 있는지 확인할 수 없음

- 매우 좁은 범위의 특정한 사업·기술을 고시하고 있어 새로 생성된 기술에 대해서 지원하는데 어려움이 있음

- 고시된 기술을 수반하는 사업에 대해 경제적·기술적 보급효과, 산업구조 고도화 및 산업경쟁력 강화에 미치는 영향 등을 검토하여 조세감면 여부를 결정하는데, 그 과정에서 많은 시간을 투입하지 못하여 거의 고시된 기술·업종에 포함되는지 여부가 조세지원을 결정하는 것으로 판단됨

- 신청기술 소관부처의 검토절차가 규정되어 있지 않아 체계적인 검토가 어렵고, 규정상 신청일로부터 20일 이내에 처리하도록 되어 있으나 실무적으로는 장시간이 소요됨¹²⁾

- 참고로 고도기술 등으로 지정된 기술의 변화를 보면, 1999년에는 533개 기술이 지정되었는데, 2015년에 650개로 늘어남

• 2년에 한 번 정도 기술에 대한 고시를 개정하는데, 고시된 기술 전체에 대해 포괄적인 검토를 하지 못하여 지원의 필요성이 없어진 기술도 계속해서 감면대상에 잔류하는 경향이 있음

- 좀 더 구체적으로 보면, 1999년에 고시된 기술 중 2015년까지 잔류하고 있는 기술이

392건임

- 즉, 2015년에 고시된 기술 중 60% 정도가 16년 동안 변화 없이 목록에 포함되어 있음

- 셋째, 산업정책적인 관점에서의 특별한 전략이 없이 업종을 불문하고 고도기술에 초점을 맞춰 지정을 하여, 분야가 광범위하고 지정된 기술의 수가 많으며, 다른 정책과의 시너지효과를 기대하기 어려운 형편임

• 2005~2013년의 기간 동안 총 246개의 업체(연평균 31개)가 감면 승인을 받았으며, 감면 혜택을 받는 업체가 매년 70개 내외인 데 비해 총 19개 분야(고도기술수반사업 9개 분야, 산업지원서비스업 10개 분야)의 650개 사업·기술이 지정됨¹³⁾

• 지원실적은 '전자, 정보 및 전기분야', '재료, 소재분야', '항공, 수송분야', '정밀 기계, 신공정분야', '환경, 에너지, 자원분야', '신물질, 정밀화학, 생물산업 분야', '기타 산업지원서비스업'에 집중되고, 다른 분야에는 지원 실적이 없거나 아주 소수의 업체만 감면 혜택을 받았음

• 조세지원의 효과를 제고하기 위해서는 선택과 집중이 필요하다는 점에서 과도하게 광범위한 지원대상 설정은 바람직하지 않음

- 고도기술 등에 대한 외투감면 대상 기술과 국내 기업의 연구·인력개발비 조세지원 대상이 되는 신성장동력산업 및 원천기술 지원대상 기술 지정분야를 비교하면 <표 V-1>과 같음

• 신성장산업과 원천기술의 지원대상은 고도기

12) 「조세특례제한법 시행령」 제116조의3 제1항

13) 앞의 <표 1>, <표 3>, <표 4> 참조



술 중 지원실적이 많은 소수의 분야에 집중되
는 데 비해, 외투감면 대상이 되는 고도기술의

범위는 상당히 광범위한

〈표 V-1〉 첨단기술 고시 내용의 비교 · 분야와 기술 수

(단위: 개)

고도기술수반사업 등		신성장동력산업		원천기술	
1. 전자, 정보 및 전기	92+17	1. LED 응용	7	2. 생산기반	2
2. 디지털 콘텐츠 사업	37	7. 콘텐츠 소프트웨어	11	9. 지식정보보안	2
		11. IT융합	16	10. 청정기반	1
				12. RFID-USN	2
				13. U-컴퓨팅	2
				16. 디스플레이	5
				17. 반도체	1
3. 정밀기계, 신공정	71	3. 로봇응용	6		
4. 재료, 소재	77	5. 신소재나노융합	5	1. 금속	5
		12. 첨단소재가공시스템	2	3. 섬유	4
				10. 청정기반	2
5. 신물질, 정밀화학, 생물산업	47+12	4. 바이오제약 · 의료기기	8	11. 화학공정	4
				14. 화합물의약품	4
6. 광학, 의료기기	15+2				
7. 항공, 우주, 수송	55+3	2. 그린수송시스템	2	15. 우주	3
				18. 조선	1
8. 환경 에너지 및 자원	95+18	6. 신재생에너지	10	2. 생산기반	1
		8. 탄소저감에너지	4	4. 에너지효율향상	2
		10. 고도물처리산업	1	6. 자원	2
				7. 전력	2
				8. 원자력	5
9. 건설, 사회기반시설	25+28				
10. 식품	20	9. 고부가식품산업	2		
11. 엔지니어링 서비스	11				
12. 어업 관련 분야	3				
14. 기타 산업지원서비스업	22				
전체 (497+153)	650	전체	76	전체	50

주: 고도기술수반사업과 산업지원서비스업, (a)+(b)의 형태로 표시된 것은 앞의 것은 고도기술수반사업, 뒤의 것은 산업지원서비스업, 음영표시한 부분은 산업지원서비스업을 말함

출처: 〈표 IV-1〉, 〈표 IV-5〉, 〈표 IV-6〉



- 한편 지원규모를 보면, 연구·인력개발비 지원의 경우 해당 기술에 대한 연구·인력개발투자비용의 20%를 세액에서 공제하는 데 비해 외국인투자자에 대한 감면은 5년간 세액 전액, 그 후 2년간 20%이며, 감면한도는 투자액의 90%로서 감면규모가 상당히 큼¹⁴⁾
 - 넷째, 고도기술 등에 대한 외투감면의 경우 다른 조세지원과 달리 고도기술수반사업 또는 산업지원서비스업을 영위한다는 것 외에 투자규모나 고용조건, 투자지역에 대한 조건이 없음
 - 단, 조세감면 한도는 감면기간 모두 합해서 외국인투자 규모의 90%인데, 그중 40%포인트는 고용 조건을 만족시켜야 받을 수 있음
 - 고용기준 한도는 상시근로자 수와, 상시근로자 중 장애인 근로자, 청년근로자, 60세 이상 근로자, 산업수요맞춤형 고등학교 등을 졸업한 근로자 수에 의해 결정됨
 - 한편 다른 외국인투자 조세지원제도는 투자지역, 업종, 투자규모 등에 제약이 있음
 - 외국인투자지역제도, 경제자유구역 등 특정 지역의 외국인투자 지원제도
 - 다섯째, 감면소득을 고도기술 등을 수반한 사업의 소득으로 제한하고 있는데, 이를 산정하기 위한 계산방법이 복잡하고 명확하지 않아 납세협력비용이 과다한 것으로 평가됨
 - 중간재 생산단계에서 고도기술이 사용되는 경우, 중간재의 최종재에 대한 기여도 계산방법이 구체적으로 규정되어 있지 않아 자의적인 판단에 따른 불확실성이 큼
 - 실무상 최종재의 소득을 중간재와 최종재의 원가를 기준으로 안분하는 것이 일반적이나, 중간재가 별도로 판매되는 경우에는 중간재의 시장가격을 기준으로 안분계산하기도 함
- ## 2. 고도기술 등 외투감면제도의 개편방안
- 앞서 검토한 문제점을 개선하는 방법은 첫째, 특별한 원칙 없이 광범위하게 지원되는 고도기술 등 외투감면을 '선택과 집중'의 원칙을 적용하여 정비할 필요가 있음
 - 산업정책적인 측면, 다른 조세지원제도와와의 조화 등을 고려하여 지원대상을 선택적으로 선정하고 선정된 지원대상에 대해 집중적으로 지원하는 방식으로 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
 - 예를 들면, 연구·인력개발비 세액공제의 경우와 같이 신성장동력산업의 첨단 기술을 수반하는 사업을 영위하는 외국인투자기업에 대해 조세감면을 하는 방안을 생각할 수 있음
 - 이 경우 국가의 전반적인 산업정책과 일관성을 가지고 외국인투자에 대한 조세지원 정책이 운영될 수 있을 것임
 - 신성장동력산업에 대해서는 국내 어떤 기업이든 연구·인력개발비 세액공제를 받으므로 내국인에 대한 역차별 문제가 다소 완화될 수 있을 것임
 - 외국인투자기업의 경우 연구·인력개발비 세액공제를 적용하고 남은 세액에 대해서

14) 「조세특례제한법」 제21조의2, 제14항



는 추가적으로 법인세 감면 혜택을 받을 수 있음

- 또한 국내 기업에 대한 조세지원 조건과 외국인투자기업에 대한 조세지원 조건을 연계하여 지원대상이 되는 기술 선정의 역량이 제고되어 일관성 있고 신속한 판정이 가능할 것으로 판단됨

■ 둘째, 이러한 개편과 함께 지원대상이 되는 소득을 지원대상이 되는 신성장동력 산업의 사업을 영위하여 발생한 소득으로 정의하면 특정 기술과 연계된 사업을 분리 산정하는 어려움을 피할 수 있을 것임

■ 셋째, 기술에 대한 조건 외에 투자규모, 고용효과 등을 고려하여 지원을 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음

- ① 외국인투자지역제도나 다른 외투법인 지원제도와 같이 업종별 투자규모, 고용규모 등을 명시적으로 규정할 수도 있고,
- ② 기술 조건을 만족시키는 기업을 대상으로 고용효과 등 경제적 효과를 심의하여 그때그때 지원여부를 결정하는 방법도 있음

■ 위 두 가지 방법은 각각 장단점이 있음

- 제도의 투명성, 간편성 등의 관점에서는 투자 규모, 고용규모 등을 명시적으로 규정하는 ①번이 우월함
- 한편, ①의 문제점은 투자규모 등의 조건을 결정하기에 따라 지원대상을 과도하게 제한하거나 무의미한 제한이 될 가능성이 있다는 점임
 - 기술 등에 대한 조건을 강하게 부여한 상태에서 투자규모, 고용규모 등에 대해 강하게 제약을 하면, 외국의 선진기술을 국내에 들

여와 시너지효과를 통해 국내 기업의 기술 수준을 향상시킨다는 본래의 목적에 배치되는 결과가 나타날 수 있음

- 이러한 문제를 배제하기 위해서는 투자요건, 고용요건을 비교적 낮은 수준으로 규정하여 최소한의 요건으로서의 의미를 갖도록 해야 하는데, 이 경우 크게 의미 있는 제한은 되지 못할 것임

• ②번과 같이 심의하여 선정하는 방안은 현행 제도와 큰 차이가 없는 것으로서, 자칫하면 형식적인 심의에 그치게 될 가능성이 있고, 심의에서 임의적인 판단을 배제할 수 없다는 문제가 있음

- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 심의요건과 절차를 명확하게 규정하고, 심의회 운영규정 등을 정비하여 제도의 실효성을 제고하는 방안을 모색하여야 할 것임

<참고문헌>

강성태 · 전병욱, 「우리나라의 외국인 직접투자에 미치는 비조세변수의 영향」, 『회계저널』, 제21권, 제6호, 2012, pp. 163~182.

국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

안중석, 「외국인투자기업에 대한 조세감면제도 개편방안」, 한국조세재정연구원 정책토론회 발표자료, 2015.

안중석 · 정재호 · 최기호, 『외국인투자에 대한 법인세 등의 감면제도 평가 및 정비방안』, 한국조세재정연구원, 2014.

안중석 · 최준욱, 『외국인 직접투자에 대한 조세지원제도의 성과 및 향후 운용방안』, 한국조



세연구원, 2003. 8.

이성봉, 「외국인투자 인센티브 제도의 문제점과 개선방안」, 『경상논총』, 제28권 1호, 2010, pp. 97~119.

전태영·변용환, 「외국인직접투자에 영향을 미치는 요인」, 『세무학연구』, 제27권 제4호, 2010, pp. 115~136.

최기호, 『외국인투자 지원을 위한 조세감면의 실효성 평가』, 국회예산정책처, 2014.

Zao, James and Victor Chang, “Transfer Pricing and ‘High and New Technology Enterprises’ in China: What you need to know”, Tax Analysis Issue P193/2014, Deloitte, 10 July 2014.

OECD/G20 BEPS Project, *Executive Summaries: 2015 Final Reports*, OECD, 2015.



토론요약

외투기업 지원제도 정책목표에 대한 검토가 이루어져야

김유찬 / 흥익대학교 교수

연구에서는 외투기업 지원제도에 대하여 크게 두 가지 문제의식을 제기하고 있다. 첫 번째는 현재의 기술수준을 고려할 때 외투기업 조세감면제도를 도입할 당시의 정책목적이 여전히 중요한 의미를 갖는가 하는 점이다. 두 번째는 기술을 동반하여 수입하는 투자 중에서 외국인투자에 대해서만 지원하는 현재의 제도는 역차별의 문제가 존재한다는 점이다. 연구에서 제시하는 개편방안은 두 번째 문제의식(외국인에 대한 차별적 지원)에 대해서만 초점을 맞추고 있으며, 정책목적이 여전히 유효한가에 대한 검토는 이루어지지 않고 있다.

하지만 오늘날 자본시장과 기술수준을 고려했을 때 외투기업에 대한 조세지원제도를 도입할 당시의 상황과 차이가 크기 때문에 도입당시의 정책목표가 여전히 유효한가에 대한 검토가 필요하다. 최근 IMF의 발표자료에서는 간접투자와 직접투자를 구분하여 간접투자는 개도국 경제를 교란하는 역할을 할 뿐 도움이 없었다고 분석한 반면, 직접투자에 대해서는 개도국에 기술이전이 이루어지는 등 개선이 이루어졌다고 분석하였다. 우리나라는 개도국이라고 보기는 어려울 것이다. 때문에 우리나라의 경우 외국인 직접투자가 자본시장개방과 외국자본 유입으로 인한 혜택이 있었는지를 검토하여 제도를 설계할 필요가 있다.

외투기업에 대한 조세지원제도의 문제점으로 연구자가 지적하였듯이 조세지원이 이루어지는 사업



분야의 선정과정에서 임의성을 배제할 수 없다는 문제가 있다. 현재 고도기술수반사업으로 분류된 497개 분야는 기술이 아닌 사업분야로 보인다. 왜냐하면 전자 등 분야에서 92개 기술을 나열하고 있는데, 전자 기술분야의 방대한 기술 중에서 이는 너무 소수이기 때문이다. 이러한 사업분야를 설정하는 과정이 임의적일 수밖에 없으며 새롭게 도입되는 신기술을 따라가는 데는 한계가 있다. 사업분야를 선정하는 과정에서 기술과 관련하여 도움을 줄 수 있는 전문가라 함은 기업 당사자일 것이며, 이처럼 이해당사자가 깊이 관여되어 있는 상태에서 기술선정이 적절하게 이루어지는 것은 원천적으로 불가능할 것이다.

외투기업에 대한 조세지원제도는 현재 경제상황을 반영하여 검토가 이루어져야 할 것이다. 국내자본이 넘치는 현실에서 해외투자를 유도하는 데 조세지원이 이루어지고 있으며 이러한 지원이 외국자본에 대해 임의적이고 자의적으로 이루어진다면 과감하게 폐지하는 것이 오히려 바람직할 것으로 생각한다. 연구에서 과거 심층분석 자료를 인용하고 있는데 해당 연구에서 기술도입이 어떠한 효과가 있는 것으로 분석되었는지 궁금하다. 국가정책을 일시에 폐지하자는 주장은 현실적으로 실행하기에 어려움이 있겠지만 외투기업에 대한 조세지원제도는 이미 과거에 검토가 이루어졌어야 했던 제도일 수 있다.

연구에서 제시하는 개편방안 중 역차별을 해소하기 위하여 산업정책과 일관성을 갖고 한 분야로 집중하여 지원하는 방안에 대해서도 동의할 수 없는 측면이 있다. 고도기술은 일부 분야에 국한되지 않고 여러 분야에 걸쳐 적용되기 때문에 연구에서 제시하는 바와 같이 특정한 산업에 집중하여 지원이 이루어질 경우 대상선정의 임의성을 강화하는 방향이 될 수 있을 것이다.

외국인 직접투자를 조세 감면으로 지원하는 방식의 타당성 재검토 필요

심혜정/국회예산정책처 세수추계과 과장

그간 우리 정부는 외국인투자 유치를 위해 상당한 노력을 기울여 왔으나 이러한 정부지원에 대한 성과평가는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 특히 외투기업에 대한 조세감면제도는 상당히 파격적인 조세혜택이 일부 소수 기업에 집중되고 있는바, 이로 인한 편익과 비용을 제대로 따져볼 필요가 있다. 많은 선행연구에서 외국인직접투자자와 조세지원 간의 관련성이 분명하지 않다고 밝히고 있다. OECD(2007)는 외국인투자가 국내소득 증가에 미치는 효과를 측정하기 어려우며, 이론상으로도 그렇지 않을 수 있다는 의견을 제시하고 있으며, 최기호(2014)에서는 외국인직접투자 기업들의 평균 유효법인세율이 국내기업보다 높았으며 외국투자기업들의 국내진출동기가 조세요인이 아님을 주장하였다.

이처럼 현행 조세지원제도의 효과성이 불분명하다면 이러한 지원이 없어도 유치할 수 있었던 외국인투자에 대해 불필요한 조세지원을 함으로써 세수손실만 보고 있는 것은 아닌지, 국내기업과 과도한 불형평을 유발하고 있지는 않은지, 오히려 조세회피로 악용가능성은 없는지 등의 관점에서 재검토될 필요가 있다.

현행 제도를 유지하면서 실효성을 강화하기 위해서는 발표자료에서 강조한 것처럼 감면적용 대상의 '선택과 집중'이 반드시 수반되어야 한다고 생각한다. 즉, 산업정책적인 측면에서 향후 국가 산업발전에 도움이 되는 대상을 선별하여 해당 대상에 대해 다양한 투자지원제도를 운영하는 것이 필요할 것이다. 이를 위하여 현행 고도기술수반사업



등에 대한 세제 지원을 신산업 중심으로 '선택과 집중'하는 방안을 고려할 필요가 있다. 아울러 현재 과도하게 광범위하게 지정된 지원대상에 대해서는 과감한 축소를 통해 국내투자와의 형평성을 도모할 필요가 있다.

또한 환경변화를 고려하여 조세지원의 목표를 기술이전보다는 고용창출, 특허출원 등 더 현실적인 목표로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 OECD 보고서는 기술이전의 효과는 성과를 측정하기 어렵다고 지적한 바 있다. 또한 우리나라와 선진국과의 기술격차가 거의 해소되고 있다는 사실은 현행 조세지원의 목표인 '선진기술 이전'이 앞으로 적절한 전략이 될 수 없다는 것을 의미한다.

그 밖에도 제도 운영상의 측면에서 현재 산업자원통상부, 기획재정부, 국세청, 지방자치단체 등 산발적으로 이루어지고 있는 지원제도를 통합할 필요가 있다. 또 개정된 「지방세법」에서는 법인지방소득세에 대해서는 외국인투자세액감면이 배제되고 있다. 향후 국가의 산업정책과 일관되고도 신속한 조세지원제도의 운용을 위해 one-stop-service를 제공할 경우 조세감면 제도운용의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

아울러 외국인 직접투자를 증대시키기 위해서는 조세지원의 정비와 함께 비조세적인 요인도 함께 고려할 필요가 있다. 조세가 외국인투자에 미치는 영향을 분석한 연구결과들에 따르면 조세는 외국인투자를 결정하는 다른 요소들과 비교해 볼 때 '한계적(marginal)'인 역할에 불과하다고 분석하고 있으며, 외국인투자의 의사결정에 있어 중요한 결정요인은 거래처 확보, 양질의 노동력, 원재료 확보 및 우수한 사회간접자본 등을 꼽고 있다.

보다 근본적으로는 외국인투자를 위한 정부지원 방식의 타당성에 대한 고민이 필요하다. 경제사회

여건의 변화와 함께 정부의 역할에도 변화가 요구된다. 최근 우리 경제는 자본부족시대에서 자본잉여시대로 변모하고 있으며, 과거 실물투자 중심의 성장전략은 혁신주도로 전환될 필요가 있다는 논의가 부각되고 있다. 외국인 직접투자 유치를 지원하기 위한 조세감면은 과거 개발연대의 자본부족시대의 성장전략이었다면, 현재 우리는 저금리, 저투자, 사내 잉여자금 축적 증가 등 이른바 자본과 잉여시대에 직면해 있다. 또한 최근 우리 경제에서는 모방보다 혁신이 더 중요한 성장의 동인으로 등장하였다. 과거 우리의 성장전략이 이미 성공이 입증된 외국의 기술을 수입하고 이를 활용하여 제품을 생산하는 모방과 응용의 전략이었다면 최근에는 과거와 같은 기술의 모방으로는 한계가 있다. 투자 성과의 불확실성이 커지면서 정부가 특정산업을 선택하여 특정 기술에 투자하도록 지시하는 지원 전략이 더 이상 효과적이지 않을 수 있다. 이러한 관점에서 외국인 직접투자를 조세감면으로 지원하는 정부의 개입방식이 타당한가에 대한 근본적인 고민이 필요한 시점이다.

외국인투자에 대한 세제지원은 계량화할 수 없는 가치가 존재

안현실 / 한국경제신문 논설위원

외국인투자에 대한 세제지원을 단순히 자본의 문제로만 접근하는 것은 바람직하지 않다. 예를 들어 미국의 경우 인구(이민), 자본(외국인투자)이 물리는 현상은 혁신의 중요한 원동력이다. 이처럼 외국인투자는 단순히 계량화하여 수치화할 수 없는



혁신의 가치가 존재한다.

기술경제학자 리처드 넬슨은 테크놀로지 스페이스, 비즈니스 스페이스, 법과 제도의 스페이스 이렇게 세 가지 스페이스가 공진화함으로써 혁신이 촉발한다고 주장하였다. 외국인투자에 대한 지원 제도는 개별기업 차원에서는 역차별일 수 있지만, 국가 전체적인 시각에서 봤을 때는 새로운 기술(테크놀로지 스페이스)과 새로운 산업(비즈니스 스페이스)으로 혁신에 자극을 가할 수 있는 요소이다. 특히 외국자본이 유입되었을 때 우리나라의 법제도 측면과 부딪치는 부분이 여전히 많이 존재하는 상황임을 고려한다면 외국의 신기술 도입은 법제도(법과 제도의 스페이스)의 개선을 촉발시키는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다.

이처럼 외국자본의 유입은 국가 전체적으로 봤을 때 계량분석의 수치로 측정할 수 없는 긍정적인 효과가 존재한다. 따라서 외국자본 유치를 위한 세제를 바로 폐지하지는 주장에 동의할 수 없다. 연구에서 신성장동력에 집중하여 지원하자고 제시한 방안은 검토해 볼 만하다고 생각한다. 그렇게 해서라도 제도를 전략적으로 유지할 필요가 있다.

결론적으로 외국자본에 대한 세제 지원은 내국인에 대한 어느 정도의 역차별을 감수해서라도 제도를 개선하는 방향으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

조세감면 대상 기술의 범위를 일치시키는 방안은 역차별을 심화시킬 수 있어

이경근 / 법무법인 율촌 세무사

1990년대 후반기 외국인투자에 대한 논문들을 보면 실증분석을 토대로 외국인 투자가 우리나라에서 생산성 증대, 기술이전 기타 기술파급효과를 가져왔다는 내용의 논문이 상당수 존재한다. 당시에는 우리나라와 선진국과의 기술격차가 매우 컸기 때문에 이러한 긍정적인 효과를 기대할 수 있었던 것이라고 생각한다. 그러나 최근의 연구에서는 외국인투자에 대한 지원이 과다하며, 경쟁적 위치에 있는 국내기업의 자체 기술개발을 저해하는 역차별 효과가 크다는 주장이 발견된다. 이는 아마도 우리나라 산업의 생산성 또는 기술개발이 과거 약 20년 사이에 빠른 속도로 이루어져서 전자, 전기, 자동차 등 일부 분야에서는 우리나라와 주요 선진국들 사이의 기술격차가 상당히 축소된 결과인 것으로 생각한다.

고도기술을 수반한 외국인투자에 대한 조세감면 제도는 1980년대 중반부터 큰 변화없이 시행되어 온 제도이다. 하지만 우리나라의 경제환경과 기술여건이 그 사이에 크게 변화했음을 감안하면 동제도도 근본적인 재검토가 필요하다고 본다. 연구에서 역차별 해소하기 위하여 조세감면 대상 기술의 범위를 일치시키는 방안을 제시하였는데 이는 조세감면 대상 기술의 범위가 서로 달랐을 때보다 경쟁자 간의 역차별을 오히려 심화시킬 수도 있다. 만일 외투감면을 허용하는 기술과 R&D 세액공제를 받을 수 있는 신성장동력산업에 관련된 기술을 동일하게 만든다면, 과거에는 이러한 분야에 고도기술을 보유한 외국기업의 국내진출시 역차별을 생각할 필요가 없었으나 향후에는 바로 역차별 문



제가 발생할 수 있다. 왜냐하면 신성장동력산업과 관련된 분야의 기술의 경우 기술을 도입하는 외투기업의 세후수익률이 해당 기술을 자체 개발하는 순수 내국법인의 세후수익률보다 항상 크게 될 것이므로 해당 기술의 자체개발 효과는 대부분 사라지고 관련 기술을 모두 해외에서 도입하려고 할 것이기 때문이다.

이처럼 내국인과의 역차별 문제를 완화하기 위하여 외국인 투자가가 고도기술을 도입하면서 이에 대한 투자감면 신청을 하는 경우 동 고도기술을 심사하는 해당부처에서는 별도로 ‘기술검토위원회’를 구성하고 관보 또는 보도자료를 통해 해당 기술에 대한 외투감면 허용을 검토하고 있다는 사실을 즉시 공포함으로써 이에 대한 역차별이 우려되는 내국기업이 역차별 결과 예상되는 피해내용과 그 규모를 객관적인 자료를 구비해 기술검토위원회에 제출할 수 있도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다. 기술검토위원회는 외국인 투자가와 내국기업이 제출한 자료들을 밀도 있게 중립적으로 검토한 후 해당 기술에 대해 외투감면을 허용하는 것이 필요한지 여부에 대한 의견서를 외국인투자위원회에 제출하도록 한다면 역차별 문제는 상당수준 걸러질 것이다. 그밖에 기술인력을 로컬인력(국내기술인력)으로 충원하거나 국내에 R&D Center를 운영하는 기업에 더 많은 인센티브를 부여하는 것이 바람직하다. 따라서 모든 고도기술도입 관련 외투감면제도는 3년 100% 감면, 2년 50% 감면을 허용하는 것(즉 3+2)을 원칙으로 하되 국내에서 일정규모의 기술인력을 고용하는 기업이나 상당규모의 R&D Center를 운영하는 외국 기업에 대해 2년을 추가하여 5+2 감면을 허용하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 지금까지 도입된 외국의 기술들이 실제로 우리 경제 발전에 얼마나 도움이 되었는지

에 대해 피드백(평가)이 제대로 이루어지지 않았다는 비판이 있다. 지원을 받은 기업에 대해 지속적으로 보고서를 제출하도록 하고 이를 모니터링하여 제도 운영을 위한 인프라로 활용하여야 할 것이다.

외투기업 세제지원은 성장성과 시장성이 높은 사업에 대해 집중적으로 지원해야

이재목 / 기획재정부 국제조세제도과 과장

외투기업에 대한 조세감면제도를 분석한 연구를 보면 650과 30이라는 두 숫자가 눈에 띈다. 이는 650개 지원대상(기술)과 30년이라는 제도운영기간을 의미하는 것으로 현재 조세지원이 이루어지고 있는 고도기술 등이 총 650개에 육박하는 많은 분야를 아우르고 있으며, 제도의 도입 후 30년이라는 긴 시간이 흘렀음을 보여준다. 그동안 얼마나 많은 기술변화(발전)가 이루어졌는지에 대해 반성(검토)이 필요한 시점이다.

신산업정책에 대한 선택과 이에 대한 집중적인 지원이 이루어져야 한다는 연구의 방향에 대해서는 바람직한 방향이라고 평가한다. 기재부는 지난 4월 새로운 성장과 일자리창출을 위한 신산업 투자지원 패키지를 발표한 바 있다. 신산업 투자지원 패키지의 구체적인 내용을 살펴보면, 신산업육성 세제를 통해 세법상 최고수준의 지원을 약속하고, 신성장 R&D 세액공제를 신산업 중심으로 개편한다. 또한 현행 고도기술수반사업 등에 대한 지원을 신산업 중심으로 개편하는 한편 감면범위를 확대하고, 일자리창출 실적과 연계된 업종에 대해 세제



상의 인센티브를 확대한다. 그리고 고위험신산업 투자에 대한 위험을 분담하기 위해 예산상·금융상 지원을 확대하는 방안 등을 담고 있다.

외투기업에 대한 세제지원은 외국인투자를 국내에 유인하고 지원하여 우리나라의 산업발전을 도모하고, 더 나아가 국가재정에 기여함을 목적으로 하고 있다. 때문에 성장여력이 높고 시장성이 큰 사업에 대해 집중적으로 지원하는 것이 세제지원의 목적에 부합할 것이다. 이 과정에서 내국인에 대한 역차별 문제는 불가피한 것으로 역차별을 최소화하기 위한 대책으로 지원 대상을 R&D 세액공제대상으로 집중하자는 방안은 신선하게 느껴진다.

장기투자를 유도하기 위해서는 최소한의 투자규모 요건이 반드시 필요하다고 생각한다. 투자규모나 고용규모를 고려하여 지원하자는 대안에 대해서는 적절한 투자규모에 대한 연구자의 의견이 궁금하다. 그리고 어떻게 하면 고용증대를 유발할 수 있을 것인지에 대한 논의도 추가되어야 할 것이다. **KIPF**



공익법인제도 개선방향

개요

- 주 제 공익법인제도 개선방향
- 일 시 2016년 6월 22일(수), 15:00~17:00
- 장 소 은행회관 국제회의실(2F)
- 주 최 한국조세재정연구원
- 프로그램
- 14:30~15:00 등록
- 15:00~15:10 개회식
 - ▶ 개 회 사 박형수 한국조세재정연구원 원장
- 15:10~16:50 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 이준봉 성균관대학교 교수
 - ▶ 발 표 자 윤지현 서울대학교 교수
「공익법인제도 개선방향」
 - ▶ 토 론 자 강성훈 한국조세재정연구원 부연구위원
 - 김우찬 고려대학교 교수(경제개혁연구소 소장)
 - 김완석 서울시립대학교 교수(현, 강남대학교 세무학과 석좌교수)
 - 박두준 가이드스타 사무총장
 - 박태규 연세대학교 명예교수
 - 소순무 변호사(법무법인 온울 이사장)
 - 현승윤 한국경제신문 편집국 부국장
- (가나다순)
- 16:50~17:00 객석토론 및 종합정리
- 17:00~ 폐회

* 본 원고는 2016년 6월 22일 은행회관 국제회의실(2F)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「공익법인제도 개선방향」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제 발표

공익법인제도 개선방향

- 「상속세 및 증여세법」의 관련 조항을 중심으로 -

윤지현 / 서울대학교 법학대학원 부교수, 세법 전공

I. 출발점·왜 세제(稅制) 혜택을 주는가?

- 어떤 경우에는 국가가 세금을 걷어서 공익을 위하여 지출하는 것보다, 세금을 걷지 않되 민간 부문에서 그 돈을 스스로 공익을 위하여 사용하도록 하는 것이 더 공익 증진에 효과적일 수가 있다 → 이 점에서 출발한다면 적어도 세제 혜택을 받은 만큼은 실제로 공익을 위하여 지출하여야 한다고 말할 수 있고, 혹시 그 정도가 아니더라도 적어도 그 중 상당한 일부는 공익을 위하여 지출하여야 할 것임
- 결국 가장 근본적으로는, 다음의 두 가지 항목 사이에 일정한 비례 관계가 실제로 나타나도록 제도를 설계할 필요가 있음
 - 상속세나 증여세(또는 법인세)를 부과하지 않는 혜택
 - 재산을 출연받은 공익법인의 공익에 대한 실제 기여

II. 공익법인 세제의 일반론과 구체적인 문제점

(1) 일반론

- 공익법인에 대한 규제로는 현재 어떤 것이 있는가?
 - 주무 관할관청의 관리·감독 권한(설립 당시의 허가 포함)
 - 세법의 문제: 논리필연적인 것이라고 할 수는 없으나, 사실상 공익법인의 설립과 존속·운영에는 세제 혜택이 불가결하다고 대개 이해 → 세제 혜택이 부여되는 만큼 그러한 혜택이 적정한 범위 내에서만 주어지는 것을 보장하기 위한 과세관청의 관리·감독 권한이 필요하고, 그 결과에 따라서는 세금이 추징·부과되는 경우가 발생
- 공익법인과 관련된 세금과 그에 대한 혜택에는 대략 어떠한 것이 있는가?
 - 상속세: 사망한 사람(피상속인)이 유언 등을 통하여 가지고 있던 재산을 ‘출연’하거나 상속인이 상속한 재산을 출연하는 경우 상속세 부담을 없애거나 줄여줌
 - 증여세: 우리 세제에서는 법인이 증여를 받아도 세금 부담이 있는데 영리법인은 법인세를 내고 비영리법인은 증여세를 내도록 되어 있으며, 다만 비영리법인 중에서도 공익법인의 경우 증여세를 과세하지 않는 특례가 인정
 - 법인세: 비영리법인이 수익사업을 영위하는 경우 수익사업에서 벌어들이는 소득에 대해서는 법인세 부담이 생기지만, 이에 대하여도 세금 부담을 줄여주는 특례-이른바 ‘고유목적사업준비금’ 제도-가 인정
 - 주로 논란이 되는 것은 상속세와 증여세



- 공익법인을 포함한 비영리법인의 특수한 (현실적) 성격
 - 법률적·표면적으로 보면 ‘주인’이 없음: 재산을 출연한 사람이라고 하더라도 이익의 분배를 청구할 수도 없고, 혹시 해산한다고 하여 재산의 분배를 청구할 수도 없음(대신 국가에 귀속)
 - 현실적으로는 재산을 출연하거나 하여 해당 비영리법인과 일정한 관계에 있는 사람(들)이 ‘주인’처럼 행동하는 현상
 - 국가가 부여하는 세제 혜택은, 한편으로는 공익법인이 하는 활동을 통하여 공익의 증진으로 연결되지만, 다른 한편으로 그러한 혜택법인을 사실상 지배하는 소수의 사람들에게도 돌아갈 수밖에 없다는 것이 공익법인 세제를 둘러싼 핵심적인 ‘딜레마 상황’ → 이 문제를 완전히 해결할 수는 없다는 한계를 인식한 논의가 필요

(2) 구체적인 문제점

- 우선 공익법인의 실태와 관련하여, 여론에서 종종 지적하는 바람직하지 않은 행태를 분석하고, 만약 필요하고 가능하다면 이를 적절히 근절할 수 있도록 할 필요
 - 공익에 대한 기여의 불충분, 반대로 일부 관련자들의 사적 이익에 유용 → 법적인 또는 사실상의 특수관계인들에 의하여 지배되고 이들의 이익에 봉사(특히 일부 대기업의 ‘사실상 지주회사(持株會社)’로 활용되고 있다는 지적)
- 공익에 충분히 기여하지 못한 채 세제 혜택을 누린다면 이에 대하여 현행법이 부과하는 제재가 올바르게 작동하는지, 특히 이러한 제재가 과

소하고 부족하지 않은지를 확인하여 이를 적정화할 필요

- 반대로 공익법인에 불필요하게 과도한 부담이 지워져서 공익활동의 적절한 수행에 장애를 받고 있는지를 또한 확인하여 볼 필요가 있는데, 흔히 지적되는 것들은 다음과 같음
 - 설립 절차의 번잡함
 - 세제 혜택을 부여 받기 위한 요건의 적정성 문제(주로 지적되는 것은 취득할 수 있는 재산의 종류에 따라 그 크기에 제한이 있다는 점 → 결국은 주식 보유의 문제)
- 무엇보다 현상의 정확한 파악과 이에 대한 공정하고 합리적인 분석과 평가가 필요

Ⅲ. 일반적인 쟁점들-공익법인의 설립과 운영, 관리-감독 일반에 관한 문제들

- 공익법인에 대한 제도를 전반적으로 정비할 수 있는 가능성
 - 현행법상 설립 단계에서는 각 주무관청이 허가에 관한 권한을 갖고 있고, 설립 후에는 관련 주무관청 외에 세제 혜택의 ‘사후관리’ 차원에서 세무당국이 동시에 일정한 감독 권한을 행사
 - 일본이나 영국의 예를 따라 공익법인의 설립이나 그 후의 관리 등을 총괄하는 독립된 관청을 설립하자는 주장이 제기
- 또 다른 한편으로는 현재의 허가주의에서 벗어나 인가주의로 전환하여 설립을 좀 더 쉽고 간편하게 하여야 한다는 주장도 제기



- 다만 공익법인의 원활한 운영에 세제 혜택이 필수적이라고 본다면, 세제 혜택의 적절한 운영을 담보하여야 할 세무당국의 입장에서 관리 부담이 가중되는 문제점은 있을 것임
- 공익법인의 이른바 ‘투명성’ 문제에 대하여 「상속세 및 증여세법」이 정하는 관리·감독의 권한과 책임 소재
 - ‘외부전문가의 세무확인’(제50조), ‘전용계좌’의 사용(제50조의 2), ‘결산서류 등’의 공시(제51조), 장부의 작성 비치(제52조) 등에 관한 규정
 - 이들 규정이 과연 공익법인의 ‘투명성’을 확보하기에 충분한지, 또는 현실적으로 제대로 작동하고 있는지에 관한 검토가 필요

IV. ‘투명성’ 확보에 관한 현행 제도의 검토

(1) 「상속세 및 증여세법」 제50조의 ‘세무확인’

- 상속법 제50조가 ‘세무확인’이라는 그 뜻이 모호한 표현을 쓰고 있는 가운데, ‘세무확인’의 대상이 되는 항목에는 여러 가지 종류의 것들이 섞여 있음
 - 이들 항목은 크게 ‘출연재산 및 그 운용에 관한 사항’, ‘자기내부거래에 관한 사항’, ‘기타 공익법인 등의 운영에 관한 사항’으로 나누어져 검토되기도 하는데, 어떻게 분류하든 간에 그 성격이 매우 다양함
 - 조금 거칠게 표현하자면, 공익법인이 공익 목적에 맞도록, 그리고 그러한 목적에서 상속법이 정한 여러 가지 의무사항을 준수하는 가운데 운영되는지(그리하여 세제 혜택을 받을 만

한 자격이 있는지) 여부를 포괄적으로 확인하고자 하는 것이 이 제도의 목적

- 일정 규모 이상의 공익법인은 ‘세무확인’ 대신 영리법인과 비슷하게 외부감사를 받도록 하고 있다는 점에 유의
- 이러한 ‘세무확인’의 항목들이 세제 혜택과 연관되어 있으므로, 결국 이러한 일반적 관리·감독의 의무는 궁극적으로 세무당국에 있음
 - 하지만 우리나라의 경우 세무당국이 이를 직접 하는 대신 변호사·공인회계사(또는 회계법인)·세무사의 외부전문가 집단에 1차적으로 이를 맡기고, 세무당국은 이들 외부전문가 집단으로부터 나중에 보고를 받는 데 그침
 - 세무당국이 이러한 보고 후에 취할 수 있는 적극적 조치로는 일반적인 세무조사의 권한이 있을 뿐인데, 그나마 공익법인에 대한 세무조사는 영리법인에 대한 그것보다는 그 빈도가 상당히 낮은 것으로 알려져 있음

- 가장 큰 문제는, 비록 이들이 전문가 집단으로서 일정한 수준의 전문성과 직업윤리를 갖추고 있다고 전제하더라도, 이들이 자신들에게 보수를 지급하는 주체인 공익법인의 업무를 엄격하게 검사하고 확인하려 할 유인(誘因)이 얼마나 있는가 하는 점
 - 회계법인이 하는 회계감사의 경우에도 이러한 문제가 항상 있게 마련이지만, 특히 이러한 감사 업무를 전문으로 하지 않는 외부 전문가들 이라면, 이러한 문제가 더욱 불거질 가능성
- 확인 대상에 다양한 것들이 섞여 있기 때문에 변호사나 세무사, 공인회계사 중 어느 한 분야의 전문가가 전반적으로 충실한 ‘확인’을 할 수



있는지에 의문이 제기

- 예컨대 출연재산이 어디에 얼마나 쓰였는지를 확인하는 것은 아마도 기업회계의 전문가가 하는 편이 좋을 것이나, 주식보유 한도나 자기 거래, 이사진의 구성과 같은 문제는 기업이나 상거래법 전문가가 확인하여야 할 사항이며, 수혜자 선정의 적정성 문제는 공익 업무에 정통한 사람만이 검토하고 확인할 수 있는 사항
- 요컨대 원래 국가, 특히 세무당국이 하여야 할 각종 검사와 확인을 외부전문가 집단에 일단 위탁한 셈이기는 하나, 여전히 전문가 집단의 적정한 업무 수행을 확보할 수 있는 제도적 뒷받침이 전혀 없다는 문제
 - 우선 현행법의 '세무확인'이 과연 얼마나 실효적으로 이루어지고 있는지에 관한 실태 조사가 선행되어야 할 필요
 - 그 결과가 만족스럽지 않다면 이 문제가 이러한 구조적·제도적 흠에 근거한 것이라는 점을 인식하고 이에 대한 보완책을 강구할 필요
 - 이러한 확인을 할 수 있는 외부전문가 집단의 범위를 국가에서 정하여 관리하면서, '확인' 업무에 관한 보수를 국가가 지급하는 방안
 - 이러한 '확인' 업무를 맡은 외부 전문가가 그 업무를 현저히 게을리한 경우에 관한 제재 수단도 강구할 필요(결국 세무당국이 필요하다면 조사 권한을 더 행사하는 것과 연결되어야 하나, 어느 경우에도 문제는 예산의 뒷받침이 될 것)
- (2) 「상속세 및 증여세법」 제50조의 3 '결산서류 등 공시의무'
 - 이 제도는 (1)에서 보았듯 1차적으로 공익법인이 그 활동의 내·외부적 적정성과 관련하여 외부 전문가의 확인-외부전문가·감사인의 '세무확인' 또는 회계감사-을 거친 다음, 그다음 단계로서 이행하여야 하는 절차
 - 제1단계의 '세무확인'이나 회계감사와 달리 이 단계에서는 국가가 관여하긴 하지만 그 정도는 여전히 제한적인 것이, 공익법인이 일정 사항을 공시할 수 있도록 국가 관리의 시설-국세청 '홈페이지'-을 빌려주는 것에 불과하기 때문
 - 이 제도는 기본적으로 이러한 공시를 통하여 공익법인에 대한 2차적 관리·감독을 시민사회의 감시 기능에 맡기는 동시에, 이를 감안하여 공익법인 스스로가 관련 업무를 내·외부적으로 적정하고 투명하게 수행할 것을 기대하는 의미
 - 「상속세 및 증여세법」이 우선 공시의 대상으로 열거한 것은,
 - 재무제표에 속하는 대표적인 서류라고 할 수 있는 ① 대차대조표와 손익계산서 외에, ② '기부금 모집과 지출 내용', 그리고 ③ '해당 공익법인등의 대표자, 이사, 출연자, 소재지 및 목적사업에 관한 사항'
 - 그리고 시행령에서는 이에 추가하여, ④ 보유한 주식에 관한 일정한 사항(누가 출연했는지, 그리고 혹시 배당을 받거나 처분하였으면 그에 관한 사항)과, '세무확인'이 아니라 외부 감사를 받는 공익법인에 한하여 조금 포괄적으로 ⑤ '출연받은 재산의 공익목적사용 현황'



을 공시하도록 함

- 여러 번 강조하는 것처럼 현행 제도는, 공익법인 업무수행의 적정성·투명성 측면과 관련하여, 1차적인 관리·감독의 책임을 외부전문가 집단에게 지우고, 2차적으로는 국가 관리 ‘홈페이지’를 빌려주는 방법을 통하여 시민사회의 감시·통제 가능성을 보장하며, 국가는 세무조사라는, 어찌 보면 예외적인 수단을 통해서만 최종적으로 이러한 감시 활동에 개입할 가능성을 남기는 체제
 - 이 중 2차적인 시민사회의 감시·통제 가능성과 관련하여서는, 공시가 얼마나 유용한 정보들에 관하여 또 얼마나 충실히 이루어지도록 할 수 있는지 여부가 관건
 - 법이 공시를 요구하는 정보의 질과 양을 어느 범위에서 정할 것인지, 그리고 공익법인들이 이러한 공시를 충실하게 이행할 수밖에 없도록 하는 제도를 어떻게 설계할 것인지, 즉 의무 이행에 대한 유인과 불이행에 대한 제재를 어떻게 배치할 것인지의 문제
 - 실제로 현행법에서 공시를 요구하고 있는 정보의 양 역시 결코 작다고는 할 수 없으나, 그럼에도 불구하고 우리나라 공익법인들이 실제로 공시하는 내용이, 예컨대 미국의 경우에 비하여 대체로 빈약하게 보이는 것은 법의 내용을 얼마나 실효적으로 ‘집행’하느냐와 관련된 문제
 - 궁극적으로는 이러한 ‘집행’의 문제 역시 제도적으로 해결할 필요가 있으며, 이는 국가가 공익단체에 대한 감시 기능을 외부전문가 집단과 시민사회에 넘겨둔 채로 방치하지 않고 스스로 좀 더 강력한 권한을 행사함으로써(좀 더 정확히 말하자면 그러한 권한을 행사할 수 있

는 인적·물적 기반을 마련함으로써)만 가능

(3) 「상속세 및 증여세법」 제51조가 정하는 장부의 작성·비치 의무

- 공익법인이 일정한 ‘장부’를 작성하여 10년의 기간 동안 그 ‘증빙자료’와 함께 비치할 의무를 부과하는데, 여기서 말하는 ‘장부’가 무엇을 의미하는지에 관하여, 관련 법령은 두 가지 측면에서 규정
 - 하나는 그 작성의 방식에 관한 것으로서, 시행령은 출연재산과 수익사업과 관련된 거래 내용의 ‘변동을 빠짐없이 이중으로 기록하여 계산하는 부기 형식의 장부이어야’ 한다고 하는데, 결국 흔히 말하는 ‘회계장부’를 가리킴
 - 다른 하나는 장부에 기록되어야 하는 대상에 관한 것인데, 이에 관하여 법률은 ‘출연 받은 재산 및 공익사업 운용 내용 등’을 언급하며, 또 시행령은 장부 자체는 아니지만 그에 대한 증빙자료로서 ‘수혜자에 대한 지급명세’가 반드시 포함되어야 한다고 정하고 있음
- ‘장부’라는 용어 자체나 복식부기에 관한 시행령의 언급을 통하여 받는 인상은, 결국 공익법인의 회계 처리에 관한 내용을 적은 장부를 증빙자료와 함께 구비하고 있으면 충분하다는 것이지만, 사실 공익법인의 활동과 관련하여 관리·감독의 대상이 되어야 하는 것은 회계처리에 관한 사항에 한정되지 않으며, 「상속세 및 증여세법」이 지우는 각종 의무의 준수 여부와 같은 법적 사항이나, 공익활동의 내용이나 그 수혜자의 결정·선정과 같은 공익활동 특유의 사항 등에 관하여도 관리·감독의 가능성이 있어야 함(실제로 ‘세무확인’의 대상에는, 그 명칭에 불구하



고 이러한 사항들이 모두 포함되어 있음)

- 따라서 단순히 영리법인과 같은 차원에서 법인세법과 비슷한 규정을 두는 것으로 충분하지 않고, 회계장부 외에 각종 법적 의무의 준수 사항이나 공익활동의 내용 등 결정에 관한 사항을 적은 서류를 작성하여 보관하도록 하는 것 역시 필요하며, 만약 '세무확인'이나 이를 대체하는 외부감사를 수행하는 외부 전문가들이 이러한 서류의 구비 여부나 그 적정성을 확인할 수 있도록 한다면 '세무확인' 제도 역시 좀 더 잘 운용될 수 있을 것임
- 다시 말하여 '세무확인'에 관한 제50조와 장부작성·비치에 관한 제51조를 서로 연결시켜, 제51조가 '세무확인'에 필요한 자료 일반을 내부적으로 작성하고 보존할 의무에 관한 것으로 기능할 수 있도록 할 필요

(4) 요약과 소결론

- 「상속세 및 증여세법」이 정하는 공익법인의 '투명성' 보장 체계는, 1차적으로는 그에 관한 관리·감독의 권한·책임을 1차적으로 변호사·공인회계사·세무사 등 외부 전문가 집단에 맡기고, 2차적으로는 정보의 외부 공시를 통한 시민사회의 통제 가능성을 남기며, 국가는 세무조사 권한을 통해 보충적으로만 관여하는 것이 그 대략적 구조
- 이와 관련하여 1차적으로는 '세무확인', 2차적으로는 외부 공시, 그리고 이에 추가하여 세무조사에 대비한 장부의 작성·비치 제도가 마련되어 있는데, 가장 중요한 것은 첫 번째 관문인 '세무확인'이 실효적으로 작동할 수 있도록 하는

제도적 뒷받침을 마련하는 일이며, 좀 더 기술적으로는 세무확인·공시·장부 작성의 범위가 일치되도록 다듬을 필요가 있을 것

V. 공익활동을 제대로 하게 만드는 '유인'과 '제재'의 설계

(1) 논의의 출발점

- 앞서도 살펴보았듯이 우선 논의의 출발점이 되어야 할 것이 공익법인 세제는 일단 원칙에서 벗어나는 '예외'의 성격을 띠고 있다는 점이고, 이와 같이 '예외'적으로 공익법인과 관련하여 세제 혜택을 부여하는 이유는, 국가가 직접 재정을 지출하는 대신 이러한 공익법인들이 관련 활동을 할 수 있는 재원을 늘려주려는 데에 있을 것임
- 반대로 공익법인들이 이와 같이 확보한 재원으로 관련 활동을 충실히 수행하지 않는다면, 이러한 세제 혜택을 부여할 이유가 사라진다고 보아야 할 것임은 분명
- 상속세나 증여세의 세액은 상속·증여의 대상이 된 재산의 크기에 상응하는 것이므로, 상속·증여세와 관련된 혜택 역시 당연히 그러한 재산의 크기에 상응 → 따라서 중요한 것은 공익법인이 그와 같이 세제 혜택을 받은 재산의 크기에 상응하는 만큼 공익을 위한 지출을 실제 하도록 유도하는 방안



(2) 현행 제도

- 「상속세 및 증여세법」은 출연받은 재산을 3년 이내 직접 공익목적사업 등(수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 것을 포함)으로 사용하도록 하고 있으며, 출연재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 운용소득금액의 70% 이상을 1년 이내 직접 공익목적사업에 사용하도록 하고 있음
- 다른 나라의 제도와 단순 비교하는 데에는 한계가 있겠지만, 예컨대 미국 세법은 ‘비과세 단체(tax-exempt entity)’ 중에서도 특히 ‘민간재단(private foundation)’에 대하여는 ‘의무 지출(mandatory distribution)’이라고 불리는 제도를 두어 매년 보유하고 있는 재산의 일정 부분을 반드시 공익 활동에 지출하도록 사실상 강제
- 참고로 여기서 이 제도의 내용을 간략히 살펴보자면, 기본적으로 보유한 자산 중 공익목적 활동에 직접적으로 소요되는 것들-예를 들면 공익법인이 고유의 업무를 수행하기 위하여 사용하는 건물-을 제외한 나머지 자산을 모두 ‘투자자산’으로 성격지우고, 그에 대한 일정 비율(현행법은 5%)에 해당하는 액수를 반드시 공익 목적에 지출할 의무를 부과

(3) 검토

- 세계 혜택을 부여받고 출연한 자산이 그러한 세계 혜택을 부여하는 이유가 된 공익 증진에 실제 쓰이지 않는다면 그러한 세계 혜택을 사후적으로라도 환수하는 것이 당연하다는 생각에는 충분히 일리가 있음

- 다만 좀 더 거시적으로 보았을 때, 부유층, 특히 큰 기업이나 그러한 기업을 지배하는 사람들의 공익법인에 대한 출연을 여전히 유도할 필요가 있고, 이를 위해서는 그 자체로는 잘 정당화되지 않는 세계 혜택이라도 부여함이 바람직하다는 생각도 있을 수는 있음
- 이는 공익법인의 설립과 이에 대한 출연의 과정에서 분명히 이들이 순전히 공익을 추구하는 것이 아니라 사익(私益)을 함께 추구하지만, 그렇다고 그러한 사익 추구의 기회를 아예 박탈한다면 그만큼 공익법인을 설립하거나 이에 출연할 유인이 줄어들어, 결국 사회 전체적으로 보아 손해라는 생각
- 하지만 이러한 생각에 대해서는, 그렇다면 차라리 세금을 걷어 국가가 그 일을 대신 하는 것이 낫지 않느냐는 의문이 일반적으로 가능하다는 점에 유의할 필요 → 따라서 (단순히 공익법인 활동을 증진시켜야 한다고만 할 것이 아니라) 왜 반드시 국가가 아니라 공익법인이나 그 밖의 민간 부문이 그러한 일을 하여야 하는지에 관한 설명이 필요할 것
- 요컨대 기본적으로 출연한 자산을 실제 공익활동에 사용하지 않았을 때 공익법인이나 그에 관련된 사람들이 받는 불이익의 크기를 상황에 따라 조절할 수는 있겠지만(예를 들면 미국이 의무지출 제도에서 사용하는 5%보다는 더 낮은 비율을 적용할 수도 있다), 그렇다 하더라도 공익활동에 자산을 사용하면 좀 더 유리하여지고 사용하지 않으면 좀 더 불리하여지는 ‘유인(誘因, incentive)-반대 유인(反對誘因, disincentive)’의 제도적 체계를 갖추어야 한다는 점에는 변함이 없음



(4) 유의할 점

- 이론적 또는 이상적으로는 이와 같이 모든 종류의 출연재산에 대하여 의무지출의 정도를 설정하고 그에 미치지 못하는 정도의 지출을 하는 공익법인에는 세제 혜택의 상응하는 일부를 환수하거나 그 밖의 제재를 가하는 방안을 생각할 수 있으며, 다만 이때 생기는 주된 문제는 최근의 낮은 금리나 그 밖의 자산수익률을 감안할 때 의무지출의 정도를 어느 정도 선에 설정할지가 될 것
- 현실적으로는, 이러한 제도가 지금껏 우리나라에서 실시되지 않았던 것이기 때문에 이를 한꺼번에 전면적으로 실시하기보다는 점진적으로 중장기에 걸쳐 도입하는 것이 바람직
 - 공익법인의 규모에 따라 그 적용 대상에 차등을 두는 방안(규모가 큰 공익법인일수록 더 넓은 범위에서 적용을 받도록 하고, 반대로 영세한 공익법인일수록 더 좁은 범위에서 적용을 받도록 할 수 있을 것임), 특히 논란의 대상이 되거나 실제 공익활동에 도움이 되는지 의심스러운 경우가 많은 종류의 자산만을 기준으로 하여 의무지출의 정도를 설정하는 방안 등 점진적 제도 도입을 위한 다양한 방안을 고려하여 볼 수 있음

VI. 공익법인에 대한 주식 출연의 문제

(1) 문제의 소재

- 우리나라의 현실에서는 기업이 설립한 상당수의 공익법인인, 공익법인을 설립한 기업이나 그와 일정한 관계에 있는 기업이 발행한 주식을 보유하고 있는데, 공익법인이라는 이유에서 이러한 주식을 출연받는 과정에서 증여세를 부담하지 않는 등 세금과 관련하여 상당한 혜택을 누리고 있음에도 불구하고, 실제로 이러한 주식이 공익법인의 공익활동에는 거의 기여하지 못한다는 지적과 평가가 존재
 - 「상속세 및 증여세법」은 이러한 점을 감안하여 공익법인이 보유할 수 있는 주식에 한도를 두고 있으나, 이러한 한도를 더 강화하여야 한다는 입장과 완화해 주어야 한다는 입장이 현재 모두 제시

(2) 현행 제도의 내용

- 공익법인의 주식보유 한도에 관한 현행법의 제도는 크게 다음과 같이 요약
 - ① ‘5% 규칙’ (또는 이른바 ‘성실공익법인’에 대한 ‘10% 규칙’)
 - 공익법인이 동일 내국법인이 발행한 의결권 있는 주식의 5% 초과분을 출연받으면 초과분에 대해서는 상속세와 증여세를 부과
 - 한편 공익법인이 기존에 보유한 재산을 활용, 동일 내국법인이 발행한 의결권 있는 주식을 5% 초과하여 사후적으로 취득하는 경우에는 그 초과분의 취득가액 상당에 대하여 증여세를 부과



- 이때 유의하여야 할 점은 5%(또는 10%)의 주식보유 한도 초과 여부를 판단할 때, 당해 공익법인뿐 아니라 일정한 특수관계에 있는 공익법인이 보유한 주식까지 합쳐서 살핀다는 것(여러 개의 공익법인을 설립하여 주식을 분산시킴으로써 5% 규칙의 적용을 회피하는 결과를 방지하기 위한 것으로 이해)

② '30% 규칙'

- 공익법인이 특수관계에 있는 법인의 주식을 보유할 때 그 주식의 가액이 공익법인의 총 재산가액의 30%(일정한 '투명성' 요건을 충족하면 50%)를 초과하는 경우에는 가산세를 부과하며, 가산세액은 30%(또는 50%) 초과분의 시가 5% 상당액
- 종합하면, ① 주식을 발행한 법인을 기준으로 할 때 그 법인에 대한 일정 수준 이상의 지배력을 갖는 것을 금지하는 것('5% 규칙')과, ② 당해 공익법인을 기준으로 할 때 자산의 일정 비율 이상을 특수관계 법인이 발행한 주식으로 채우는 것을 금지하는 것('30% 규칙')
- 어느 경우에도 공익법인이 특수관계에 있는 법인의 주식을 보유하기 위한 도구로 활용되는 것에 착안하여 이를 막고자 하는 규정이지만, '5% 규칙'의 경우에는 법의 규정만 놓고 볼 때에는 특수관계가 없는 법인이 발행한 주식이라 하더라도 5% 이상 보유하는 경우에는 적용된다는 점에 차이

(3) 강화 또는 완화의 가능성

■ 강화하여야 한다는 주장

- 이 주장은 현재 이른바 재벌기업들이 설립한 공익법인의 운영 실태와 관련하여 내린 부정적인 평가를 전제로 하는데, 다시 말해서 이들 공익법인이 실제 공익활동을 수행하기보다는 세금 부담 없이 현재의 지배구조를 그대로 유지하거나 더욱 공고하게 하는 데 활용되고 있다는 것임
- 예컨대 '재벌 공익법인의 총자산 대비 계열사 주식 평균비율은 약 29%인 반면 배당률은 1.59%로 저조해 총수익이 지배구조 강화 목적이' 크다는 지적이 전형적인데, 이 주장은 현재의 5% 규칙하에서도 이러한 현상이 여전히 팽배하기 때문에 이를 완화하여서는 안 될 뿐 아니라 오히려 보유한도를 더 낮출 필요가 있다는 입장까지도 담고 있음

■ 완화하여야 한다는 주장

- 어차피 지주회사(持株會社)가 허용되므로 공익법인이 사실상의 지주회사로 활용된다고 하여 문제될 것은 없다든지, '선의의 기업주나 재산가의 재산 출연을 원천적으로 매우 어렵게 하는 것'이라든지 하는 점들이 들어지고 있으며, 아예 1994년 이전 수준인 20% 선으로 주식보유의 한도를 환원시켜야 한다는 주장이 제기

(4) 현실적인 측면의 문제점

- 이 점에 관하여 논리필연적인 정답이 있다고 말하기는 어렵고 결국 현재의 상황이 어떠한가에 어떻게 대처하여야 하는가 하는 현실적·정



책적 판단의 문제

- 다만 염두에 두어야 할 것은 공익법인 세제는 일단 원칙에서 벗어나는 ‘예외’의 성격을 띠고 있다는 점이며, 특히 공익법인의 운영 실태에 관하여 비판적인 문제 제기가 끊이지 않고 있는 현 시점에서는, 단순히 주식보유 한도만을 완화 하자는 주장의 설득력이 높다고 말하기는 어려움

(5) 이론적인 검토

- 주식보유 한도의 제한과 관련하여 현재의 5%(또는 10%) 규칙이 모델로 삼은 것은 미국의 제도로 알려져 있는데, 실제로 미국 세법은 ‘민간재단(private foundation)’의 경우 어떤 형태의 기업이든 20%를 초과하는 지분을 가져서는 안 된다는 내용의 조항을 둠
 - 흔히 ‘사업체 지분의 과다 보유(excess business holding)’라고 지칭하는데, 1994년 이전 우리나라 법이 주식보유의 한도로 20%를 설정하고 있었던 것은 바로 이 미국 제도의 영향이고, 지금도 한도를 20%로 늘려야 한다고 주장할 때에는 이 제도를 염두에 두고 있는 경우가 많으리라 짐작
 - 그런데 이 미국 제도가 전제하는 문제의식은 우리나라 공익법인의 현 상황과는 다소 차이가 있는데, 우리나라의 현 상황에서 문제되는 점은 출연받은株式이 실제 공익활동에 기여하지 못한다는 것이지만, 이 미국 제도는 그보다 공익활동에 전념해야 할 민간재단이 기업 지분을 지나치게 보유할 경우 오히려 영리활동에 과도한 관심을 기울일 우려가 있다는 데에 그 존재의의(20% 이상의 지분을 보유하

면 대체로 해당 기업에 대해 상당한 정도의 영향력을 행사하게 되는데, 공익법인이 영리법인의 경영에 이와 같이 직접 관여할 가능성을 갖는 것은 옳지 않다는 생각)

- 사실 우리나라의 문제 상황과 관련하여 더 유의하여야 할 미국의 제도는 이미 앞에서 살펴본 의무지출로서, 궁극적으로는 공익활동에 실제 기여하지 못하는 재산의 보유를 억제하는 내용
 - 민간재단이 보유한 주식도 모두 이러한 의무지출의 정도를 산정할 때 투자재산의 범위에 속하게 되므로, 결국 미국의 현행법상으로는 배당이든 제3자에 대한 매각이든 연 5%의 수익을 올리지 못하는 주식을 오랫동안 계속해서 보유하기는 어렵다는 결과

(6) 소결론

- 미국의 제도가 우리에게 직접적인 참고가 될 수 있는 것은 아니고 어차피 우리 실정에 맞는 제도는 우리 현실에 대한 정확한 인식과 분석에서 나와야 할 것이지만, 일단 미국의 제도를 참고하자면 공익법인 세제에서 공익법인의 주식 보유에 대한 제한은 두 가지로 나누어 생각할 수 있음
 - 한 가지는 특정 영리법인의 경영에 영향력을 미칠 수 있을 정도의 지분을 보유하면 안 된다는 것이고(비록 그 결과 공익활동에 도움이 되는 재원을 얻을 수 있다고 하더라도 공익법인이 영리법인 경영에 관심을 가지는 것은 바람직하지 않다는 정책적 판단),
 - 다른 한 가지는 공익활동에 실제로 도움이 되지 않는 재산-주식에 국한되지 않는다-을 보유하지 말라는 것임(또는 그러한 재산의 출



연에 대하여는 세제 혜택을 줄 수 없다는 것)

- 이 두 가지의 문제의식은 서로 별개의 것이고 이러한 각각의 문제의식을 우리 제도에 과연 반영할지에 관한 검토 역시 따로 이루어져야 하는데, 현행 제도나 이에 관한 논의들은 모두 두 가지가 어중간하게 혼합되어 있는 상태라는 문제가 있음
 - 따라서 우리나라의 상황에서라면 우선 주식에 관하여 의무지출 제도를 도입할 것인지에 관한 판단이 필요
 - 도입을 전제로 한다면, 1994년 이전처럼 20%의 보유 상한을 설정하는 것도 고려해 볼 만한 대안이 될 수 있을 것이나(물론 의무지출의 정도를 어느 선에서 설정할 것인지와 연계시켜 검토할 필요),
 - 그렇지 않다면 실제로 공익활동에 도움을 주지도 않는 주식을 보유하면서(더구나 출연 단계에서 세제 혜택까지 받은 것이 전제) 오히려 영리법인의 경영에만 골몰하는 경우까지도 생각하여 볼 수 있으므로 무작정 주식보유의 한도를 지금보다 높이기도 곤란하다고 볼 여지가 있음
- 끝으로 세법의 테두리 바깥에서 공익법인의 주식 보유에 제한을 가하는 방안들도 제안되고 있음에 유의할 필요가 있는데 그중에 가장 잘 알려진 것은 공익법인이 보유한 주식의 전부 또는 일부에 대하여 의결권을 제한하는 방안
 - 이 제도를 세법의 테두리에서 도입하고자 한다면, 아마도 재산 출연의 시점에서 의결권을 포기한다는 전제에서 세제 혜택을 부여하고 그럼에도 실제 의결권을 행사한 사실이 밝혀지면 세제 혜택을 사후적으로 박탈하는 방식

을 택하여야 할 것임(그렇지 않고 의결권 행사가 아예 회사법적으로 효력이 없는 제도를 만들려면, 상법을 개정하거나 상법의 규정을 제약하는 특별법을 만들어야 함)

- 이 방안은 세제 혜택의 크기와 공익법인이 그 재산을 통하여 공익을 증진하는 정도가 상응하도록 하는 것이 아니라는 의미에서 보면 넓은 범위에서 작동하는 ‘근본적’인 해결책은 아니라고 생각하지만, 대신 좀 더 좁은 영역에서 현재 문제되고 있는 상황-공익법인이 지주회사처럼 이용되는 현상-을 해결하고자 하는 것으로 평가할 수는 있음
- 한편으로는 의결권만 없으면 실제 공익활동에 도움을 되지 않는 주식을 공익법인이 보유해도 무방한 것인지의 문제는 남게 되지만, 또 다른 한편으로는 의결권을 제한하면 아마도 출연 자체가 이루어지지 않을 것이므로 공익법인의 주식 보유에 대한 대책으로는 일단 충분하다는 생각도 있을 수 있음
- 배당을 강제하는 방안도 최근 제시된 적이 있는데, 배당을 강제하는 궁극적 이유는 주식의 보유가 공익활동에 대한 비용 지출로 이어져야 한다는 것이나, 회사법 이론상으로 주주총회의 결의 사항인 배당의 지급을 법으로 강제하는 방안이 받아들여질 수 있을지에 관한 검토도 필요할 것임
- 이러한 대안들 중 어느 것이 꼭 절대적으로 옳다고 단정하기는 어렵고 결국 각 방안의 장단점과 현실을 고려하여 충분한 논의 후에 정할 수 밖에 없음



VII. 결론 또는 정책의 기본 방향에 대한 제안

공익활동에 돈을 지출하도록 하는 제도적 장치를 마련하고 그 작동을 적절히 관리·감독하며 그 이상의 규제는 풀어주되, 공익법인의 유형에 따라 다르게 할 가능성은 남겨둔다.

- 근본적으로는 받은 혜택에 상응하여 공익활동에 실제로 돈을 지출하도록 유인하고 그렇게 하지 않으면 제재를 가하는 제도를 만들 수 있는지가 문제
 - 공익법인이 여전히 출연자나 그에 가까운 사람들의 지배를 받는 것은 법이론이 어떻든 간에 바꾸기 힘든 현실이므로, 공익법인에 출연을 하고 공익법인에 일정 수준의 '투명성'이 존재한다는 이유만으로 세계 혜택을 부여하는 것은 정당화되지 않고, 이는 그러한 재산에서 약간의 수익이 발생한다 하더라도 마찬가지로
 - 그러한 재산이 실제로 공익활동에 도움이 되지 않는다면, 국가가 세금을 걷어 스스로 공익 목적에 지출하는 것이 분명 더 나은 방안
 - 이러한 의미에서 지금까지의 세제와 달리, 세계 혜택을 받은 금액 또는 그러한 혜택을 받은 출연 재산의 가액의 일정 비율을 반드시 공익활동에 지출하도록 하는 제도를 설계할 필요가 있음
 - 받은 세계 혜택에 상응하는 공익활동을 하라는 것이 공익법인 세제의 핵심이며, 이러한 명제의 당위성 자체에 대하여는 의문을 제기하기 힘들 것임
- 다만 이 방안이 현재의 우리에게 낯선 것이기 때문에 여러 여건을 면밀하게 검토하여 중장기적으로 도입을 검토하는 것이 바람직
 - 의무지출의 정도를 결정하는 두 가지 변수인, ① 관련 자산의 범위와, ② 자산의 가액에 대한 비율, 그리고 덧붙여서 ③ 의무지출로 인정되는 대상을 정하는 문제도 여러 가지 사항을 면밀하게 검토하여 정하여야 할 것임
 - 자산의 경우 현재 가장 논란의 대상이 되는 주식에 한정할지 아니면 부동산 등 다른 자산으로 범위를 확대하여 전면 도입할지에 관한 검토가 필요하고, 방법론적으로도 한 번에 도입할 것인지 아니면 점진적으로 범위를 확대하고 비율을 높여가는 접근방법을 사용할 것인지에 관하여도 생각하여 볼 필요가 있음
 - 또한 공익법인의 규모와 보유재산의 조성 과정에 따라 제도의 적용 여부나 시점을 다르게 정하는 방안도 생각하여 볼 수 있음(예컨대 규모가 작거나 보유재산이 다수의 소규모 기부·출연에 근거하고 있는 경우라면 제도를 적용하지 않거나 적용 시점을 늦추어 줄 수도 있을 것임)
- 공익법인의 주식보유 문제의 경우 공익법인이 영리법인 활동에 지나치게 개입하는 것이 바람직하지 않다는 고려에서 보유 상한을 유지할 것인지, 상향조정할 것인지의 문제에 대하여 생각하여 보면 됨
 - 하지만 의결권의 제한 등 세계 외의 방법을 사용하려고 한다면, 물론 주식 문제에 대하여는 나름대로 대처가 가능할 것이지만, 공익활동에 충분히 기여하지 않음에도 세계 혜택을 받은 그 밖의 재산에 관한 문제를 어떻게 할 것인지의 문제는 남을 것임
 - 성실공익법인 또는 주식의 보유 상한이 완화되는 법인의 범위 역시 이와 같이 공익활동에 실제로 지출하는 돈의 크기나 상대적 비율에



따라 정할 수 있으며, 이와 같이 함으로써 세계 혜택의 크기와 공익활동에 기여한 정도가 일정한 비례 관계에 서도록 전체 제도를 일관되게 설계함이 바람직하다는 생각

- 궁극적으로 중요한 것은 결국 세계 혜택을 받은 만큼 공익활동에 실제 돈을 지출하도록 하는 제도적 장치라고 생각하며, 그러한 제도적 장치 자체와 그러한 장치가 현실적으로 회피되지 않고 잘 작동되도록 하는 관리·감독 체계의 정립 방안을 고민하여야 함
 - 이 발제문에서는 일단 그러한 제도적 장치의 핵심을 의무지출 제도에 두었고, 다음으로는 ‘세무확인’, 공시와 장부 작성·비치와 같은 관리·감독 체계가 잘 작동하도록 하는 방안이 중요함을 강조하였음
 - 다만 현실적으로는 현행법의 관리·감독 체계가 잘 작동할 수 있는지에 관하여는 의문이 남는데, 이를 현재와 같이 외부전문가 집단에 1차적으로 맡기려고 한다면 외부전문가 집단이 실제로 이러한 관리·감독에 적극 나설 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련이 반드시 필요하고(결국은 보수를 누가 지급하는지, 그리고 보수의 크기가 얼마인지의 문제가 됨), 그것이 불가능하여 현재와 달리 국가가 좀 더 관여하려고 한다면 예산의 뒷받침이 문제가 될 것
 - 현재 과세관청과 함께 각 공익법인에 대하여 일반적 관리·감독의 권한을 갖고 있는 각 주무관청의 관리·감독과 관련하여서도, 그러한 활동이 얼마나 실효적으로 이루어지고 있는지를 확인하여 보아야 하고, 역시 잘 작동하지 않고 있다면 그것이 잘 작동할 수 있도록 하는 제도적 장치-일각에서 이야기하는, 공익법인을 관리하는 통합된 기관의 설치를 포함하

여-가 무엇일지를 생각하여 보아야 할 필요가 있음

- 반대로 이러한 핵심적 부분과 무관한 것이라면, 현행법에서 잘 작동하지 않거나 유명무실하다고 여겨지는 규제들은 과감히 없애는 방안도 고려하여 볼 수 있고 오히려 그 범위에서는 공익법인이나 그 설립자·지배자가 갖는 운신의 폭을 넓혀주는 것 역시 생각해 볼 수 있을 것
 - 처음에 지적한 공익법인의 ‘딜레마 상황’-공익법인에도 사실상 ‘주인’이 있기 때문에 공익법인에 혜택을 주는 것은 그러한 ‘주인’에게 혜택을 주는 것도 된다는 점-을 완전히 해결하기는 어렵기 때문에, 제도적으로는 공익법인이 혜택을 받은 만큼 공익활동에 실제 나서도록 하는 데에 초점을 맞추어야 하지 않을까 하는 생각함
- 끝으로, 사회적으로 이목을 끄는 것은 대기업이나 관련자들이 설립한 큰 규모의 공익법인들이지만 현실 세계에서는 그보다 규모가 훨씬 작은 공익법인들의 수도 적지 않으므로, 공익법인이 보유한 재산의 크기 등 규모에 따라 준수하여야 하는 실제적 규율이나 사후적인 관리·감독의 체계를 다르게 하는 방안도 고려하여 볼 만함



토론요약

의무지출제도 우리나라에 어떻게 도입할 것인지 분석 필요

강성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

상속·증여세와 관련된 공익법인의 가장 큰 문제점 중 하나는 공익법인이 대기업을 주식 상당수 보유하고 보유한 주식을 공익활동의 재원으로 사용하는 것이 아니라 경영권을 승계하거나 강화하는 데 활용한다는 점이다. 다시 말해, 상속·증여를 통한 출자재산에 대해 세제 혜택을 받았지만 이것이 공익활동으로 이어지지 않는다는 것이다. 기본적으로는 공익법인의 설립취지를 고려해볼 때 영리법인의 경영에 영향을 미치거나 공익활동에 도움이 되지 않는 재산을 많이 보유하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 이런 관점에서 발제문에서 제시된 미국의 의무지출제도는 큰 의미가 있는 것으로 보인다. 다만 미국의 의무지출제도를 우리 상황에 맞게 어떻게 도입할 것인가에 대해서는 좀 더 분석이 필요할 것으로 보인다. 특히 의무지출 제도를 시행한다면, 어느 정도의 수준으로 의무지출을 하도록 할 것인지, 주식 보유한도를 어떻게 정할 것인지, 그리고 의무지출제도가 활용될 때 공익법인의 운영에 비효율은 없는지에 대해 고려해 보아야 한다.

의무지출제도와 관련하여 가장 중요한 이슈 중 하나는 보유한 주식으로부터 실제로 재원이 창출된다는 점을 확인하고 이것이 효율적으로 고유목적 사업에 사용하였는지를 확인하는 것이며, 이를 위해서는 공익법인에 대한 투명성 강화가 동시에 이루어져야 할 필요성이 있다. 최근 정부는 통일된

회계기준을 마련하기 위해 노력을 기울이고 있으며, 이는 공익법인의 투명성 강화측면에서 바람직하다고 볼 수 있다.

개인적으로, 연구자 입장에서 볼 때, 공익법인과 관련된 통계분석 연구가 상당히 부족한 것으로 판단된다. 그 이유 중에 하나는 공익법인과 관련된 원자료의 접근이 쉽지 않기 때문이다. 공익법인 관련 자료는 국세청 공시시스템과 현재 가이드스타에서 발행한 한국 공익법인 백서 및 홈페이지 등을 통해 어느 정도 확보가 가능하다. 이는 정책입안자가 정책방향을 설계할 때 중요한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 하지만, 국세청 공시시스템에 접속하여 모든 공익법인에 대한 원자료를 엑셀 등의 형태로 쉽게 다운받을 수 없는 것으로 알고 있으며, 가이드스타에서 제공하는 자료 역시 가공된 자료로 원자료에 대한 접근이 여전히 어려운 실정임이 안타깝다. 향후 연구자들이 원자료를 쉽게 사용할 수 있는 연구 환경이 조성된다면, 정책입안자들이 정책방향 등을 설정할 때 판단의 근거가 될 수 있는 연구용역이 수행될 수 있을 것을 기대된다.

공익재단의 자산, 공정가액과 취득가액 중 큰 금액으로 평가해야

김우찬 / 고려대학교 교수

우선 현실에 대한 정확한 인식과 분석이 필요하다. 대기업집단 소속 공익법인의 주식보유 종목 161개 중 계열회사 주식이 110개(68%)이고, 이 중 현금성이 떨어지는 비상장 주식이 35개(32%)



(2013년 기준)이며, 종목 수가 아니라 금액 기준으로 보면 계열회사 주식이 공익법인 주식 중 88%이다. 또한 4년간 (2009-2013년) 공익활동 재원 마련을 위해 계열회사 주식을 매각한 경우는 단 1건도 없었다. 따라서 공익법인이 보유하고 있는 계열회사 주식은 전혀 공익활동에 사용되지 않고 있다고 해도 과언이 아니다. 이와 관련하여 계열회사 주식은 출연되어도 어차피 공익활동에 사용되지 않으므로 계열회사 주식 보유를 금지하거나 이에 대한 의결권 행사를 금지하더라도 공익활동을 전혀 위축시키지 않을 것이다.

공익법인에 대한 현행제도는 너무나도 허술하다. 그 예로 금호아시아나그룹의 사례를 들어보려 한다. 먼저, 현 주무관청의 관리·감독에 큰 문제가 있다. 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」 제11조 제3항에 따르면 공익법인의 기본재산(vs. 보통재산) 매도 등은 주무관청 허가 사항이다. 2015년 10월 금호아시아나문화재단은 기본재산인 금호타이어 주식(상장주식)을 엄청난 손실을 보고 매각하였고, 2달 후(2015.12) 금호아시아나문화재단은 자산의 50% 이상을 공정가치의 거의 3배 가격에 비상장주식(금호기업)을 매입(14,800원 vs. 41,213원)하였으며, 그룹에 대한 지배권을 확보하기 위해 공익법인(금호아시아나문화재단 400억원)과 학교법인(죽호학원 150억원)을 이용하였다. 하지만 문화체육관광부는 어처구니없게도 이를 모두 승인(기본재산가액만 맞추면 된다는 입장)하였다. 관리·감독의 문제가 더욱 중요한 의무지출제도의 도입이 과연 가능할지 의문스러운 대목이다. 참고로 경제개혁연대는 2016년 1월 업무상 배임으로 박삼구 회장 등 이사 19명을 검찰에 고발(금호아시아나문화재단 12명, 죽호학원 8명, 박삼구회장은 양 법인의 이사)하였다.

총자산 대비 계열사 보유주식비율을 제한하는

30% 룰(성실공익법인 50% 룰)에 문제가 있다. 금호아시아나문화재단은 2009, 2012, 2013, 2014년 계열회사 보유주식의 가치가 총자산의 50%를 상회하였음에도 불구하고 초과보유에 따른 가산세도 내지 않았다. 보유주식의 가치를 취득가액과 대차대조표상의 가액 중 '적은 금액'으로 평가하고 있기 때문이다(「상증법 시행령」 제37조).

발행회사 의결권 있는 주식 보유를 제한하는 5% 룰(성실공익법인 10% 룰)에도 문제가 있다. 금호아시아나문화재단이 4개 회사(KA, KF, KO, KR), 죽호학원이 2개 회사(KI, KG)의 지분을 100% 보유하고 있는 상황을 전혀 막을 수 없기 때문이다. 출연재산으로 회사를 설립하는 것은 공익목적사업이 아니므로 당연히 과세대상이나 과세 당시 자본금이 2천만~1억원에 불과해 납부한 세금은 극히 미미하였을 것이다. 현재는 자본총계가 1억 2천만~40억원이고, 연평균 성장률도 82~3,365%에 이른다. KI를 제외하고는 계열사들의 일감몰아주기 때문이며, KA, KF, KI는 2015년 12월 금호기업에도 3.44% 투자(출연재산이 아닌 만큼 아무런 규제 없음)하였다. 문제는 영리법인 경영에 깊이 관여(단순 수익사업이라고 보기 곤란)하고 있다는 사실, 공정거래법 및 상증법상의 일감몰아주기 규제를 회피하고 있다는 사실, 5% 룰의 적용을 받지 않고 공익법인이 여러 계열회사를 지배하고 있다는 사실에 있다(즉, 공익법인의 지주회사화).

발제문(윤지현 저)은 조심스럽게 '의무지출제도의 도입을 전제로 보유상한을 20%로 설정하는 것도 고려해 볼 만한 대안'이라고 기술했다. 또, '의무지출제도는 공익활동에 실제 기여하지 못하는 재산의 보유를 억제할 것'이라고 이야기하였다. 하지만 이러한 타협안은 총수일가가 핑 먹고 알 먹는 결과를 초래할 것이다.

즉, 총수일가는 한편으로는 외부 소액주주(계열



회사 기부)와 정부(법인세 절감) 등 남의 돈으로 공익활동을 해서 생색을 내고 다른 한편으로는 공익재단을 통해 계열회사들을 더욱 강력하게 지배할 수 있는 길이 열리기 때문이다.

의무지출비율은 계열회사들로부터의 기부금을 동원하면 손쉽게 충족할 수 있을 것이다. 실제로 금호아시아나문화재단과 죽호학원은 2014년 이후 급증한 계열회사 기부금을 기반으로 2015년 말 금호기업 주식을 매입(2014년의 경우 계열회사들이 금호아시아나문화재단 총자산의 8.7% 기부)하였다.

의무지출비율 충족이 용이한 만큼 의무지출제도가 도입된다고 해서 공익재단들의 계열회사주식 보유가 억제될 가능성 거의 없으며 의무지출제도가 도입되어도 공익활동에 대한 지출이 크게 늘어나지 않을 수 있다.

만약 공익재단이 자산을 공정가액이 아닌 취득가액과 대차대조표상의 가액 중 '적은 금액'으로 평가할 경우 의무지출비율 충족은 더욱 용이하다. 설상가상으로 주무관청들은 현재 공익법인의 지출이 실질적인 공익활동을 위한 지출이었는지의 여부를 평가할 만한 능력과 의지를 갖추고 있지 못해 의무지출비율 충족은 더욱 용이하다.

또한 현재 대기업의 공익재단의 공익활동은 사실상 남의 돈으로 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 큰 규모의 기부금을 내는 계열회사의 경우 총수일가의 직·간접지분이 거의 없어 결국 계열회사의 기부는 외부 소액주주의 기부를 의미한다(금호아시아나문화재단에 가장 기부를 많이 한 아시아나항공의 경우 총수일가가 5.7%의 간접지분만을 보유; 총수일가 → (40.7%) 금호기업 → (46.5%) 금호산업 → (30.1%) 아시아나항공). 또, 계열회사의 기부금은 비용 처리되어 결국 정부에 납부하는 법인세가 줄어들고 그만큼 정부가 직

접 집행하는 공익활동의 규모가 축소된다.

향후 정책 방향에 대해서는, 공익법인 보유 계열회사 주식이 실질적인 공익활동에 전혀 사용되지 않고 있다는 명백한 사실에 근거하여 계열회사 주식 보유를 금지하든지(매각을 위한 일정 유예기간 부여) 의결권행사를 금지해야 한다.

의결권행사만 금지하고 계열회사 주식 보유를 허용할 경우 30% 룰(성실공익법인 50% 룰)이 제대로 작동되도록 보유주식의 가치를 공정가액과 취득가액 중 큰 금액으로 평가해야 한다.

출연재산을 운용만 하지 않고 실제 공익활동에 지출되도록 의무지출제도를 도입하되 공익재단의 자산을 공정가액과 취득가액 중 큰 금액으로 평가하여 제도가 형해화되지 않도록 해야 한다. 또한, 주무관청이 공익재단 기본재산 처분을 합리적인 기준에 입각해서 승인할 수 있도록 이에 대한 모범 기준을 마련해야 한다.

공익법인제도 개선, 장기적 플랜 아래에서 이뤄져야

김완석/서울시립대학교 교수
(현, 강남대학교 세무학과 석좌교수)

1. 공익법인제도의 과세상 문제점

- 공익법인의 설립은 기본적으로 굉장히 어려우며, 공익활동은 탈루·탈세만 제한한다면 지원해줄 필요성이 분명히 있음. 공익법인의 공익활동이 법령 등이나 주무관청의 규제에 의하여 많은 제한을 받기 때문에 어려움이 많음
 - 기본재산의 처분은 주무관청의 허가를 득



해야 하고 잘 허가를 해주지도 않음. 즉, 사실상 불가능에 가까움

- 공익법인의 감독이나 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음
 - 주무관청이 제각기 다르고, 세제 우대조치에 대한 사후관리와 관련하여 과세관청의 관리와 감독이 필요한데, 이로 인하여 그 관리와 감독이 이원화되어 있음

2. 종합적이고 장기적인 플랜 아래에서의 개선

- 세법 영역만의 문제라기보다는 「민법」, 「공익법인법」, 「사립학교법」, 「사회복지사업법」, 「의료법」 등과 세법을 같이 조망하면서 개선방안이 검토되어야 할 문제임. 세법의 경우에도 「상속세 및 증여세법」, 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등을 같이 검토하여야 함. 따라서 공익법인제도의 개선은 종합적이고 근원적인 처방이 필요하며, 장기적인 플랜 아래에서 진척하는 것이 바람직함

3. 종합적 · 장기적인 구체적 개선방안

- 현재 공익법인의 설립은 허가주의를 취하여 주무관청의 허가를 받도록 규정하고 있는데, 비영리법인의 설립은 개방하여 준칙주의 또는 인가주의에 따라 그 설립에 문호를 개방함
 - 현재 일본은 비영리법인의 경우 준칙주의를 채택하면서 공익법인은 비영리법인 중 공익인정을 받은 법인으로 한정하고 있음. 비영리법인의 공익성을 심사하는 엄격한 공익성 심사제도를 마련하고, 공익성 심사를 통과한 공익법인에 한정하여 세제상 우대조치를 부여하도록 함. 공익법인을 심사하고 관리하고 감독할 기구로서 공익법인

위원회(가칭)를 국무총리 소속으로 설치하도록 함. 영국의 charity commission이나 일본의 공익인정 등 위원회 유형이 바람직할 것으로 보임

- 출연재산을 공익목적사업에 원활하게 사용할 수 있도록 기본재산의 규제를 완화하고, 미국에서 채택하고 있는 투자자산 기준 5% 룰을 도입하는 것이 바람직함

4. 주식의 출연 한도 설정

- 주식의 출연 한도 설정은 공익법인이 특수관계 법인의 주식을 보유하기 위한 도구로 이용되는 것을 막기 위한 장치임. 공익법인이 사실상 지주회사로 활용되는 것을 막기 위한 장치인데, 어느 정도 완화할 필요성이 있음. 추가적으로, 48조 제2항 제2호 단서의 예외사유를 좀 더 확대할 필요성이 있음. 또한, 예외의 범위를 확대하면서 제48조 제1항 단서에서도 그 단서에 대한 예외규정을 두는 것이 바람직함

휴면 공익법인 청산제도 도입해야

박두준 / 가이드스타 사무총장

한국은 현재 자본주의의 성장과 동시에 빈부격차, 양극화가 심화되었다. 이에 따라 정부의 사회복지 재정이 증가되었으며 정부와 기업, 시민사회 부문의 협력이 필요한 실정이다. 특히 시장과 정부의 중간지대에서 활동하는 비영리분야가 민간의 부를 이용해 사회문제를 해결하는 역할이 필요하다.



공익법인과 관련하여선 제도개선의 방향과 범위가 중요하다고 생각한다. 특히, 기부금을 늘릴 것인가, 적절하게 쓰게 할 것인가? 이에 대한 문제가 중요하다. 현재 언론에서 보도되고 있는 기업이 출연하여 설립한 운영재단들이 현행법을 위반하고 있으나 사후관리 및 모니터링이 안 되고 있어 주기적으로 탈법사례가 발생되고 있다.

이런 현실은 반기업정서를 더욱 부채질하고 있어 자본주의 시장경제와 기부문화에 악영향을 미치고 있다. 이에 정부는 제도정비를 통한 기부활성화 환경을 조성해야 한다.

이러한 환경을 위하여 사후관리 및 정보공시 확대를 통해 비영리단체(NPO)의 투명성을 대폭 강화하고 규제기관이 비영리단체에 대한 관리의무(규제위반에 대한 관리 및 감독)를 다해야 하며, 국세청에 공익법인과를 설치하여 개별부처 담당공무원을 대상으로 법규위반 감사 가이드라인을 제공하고 교육이 필요하다.

투명성을 위하여, 자산 5억원, 수입 3억원 의무공시제도를 전면 공시로 수정해야 한다. 크든 작든 전면공시를 의무적으로 해야 한다. 규모가 작아서 공개하지 않는 것은 문제가 있다고 생각하며, 또한 임원급여 공개 항목 등을 추가하여야 하며(국세청에 제안하였음) 정부출연재산은 기부금이 아닌 정부보조금으로 공시해야 한다.

보조금 집행내역 공시양식을 추가 신설하여야 하고 이 수익기준을 미국의 제도를 참조하여 도입해야 한다. 예를 들면, 투자순자산 5년간 5% 의무사용제도 도입으로 현행 관련규제를 개선해야 한다. 또한 주식은 20% 상한선으로 하여 기부총량을 증가시키고 의결권은 유지하는 방법 등이 있다(특수관계인 거래는 금지 첨부 미국IRS 세법 참고).

또한 휴면 공익법인 청산제도를 도입하여야 하는 것도 좋은 방법이다. 기부 선진국인 미국의 제

도들을 한국의 제도에 참고할 수 있도록 연구하여 도입하는 방법이 있다. 특히, 세법을 전체적으로 볼 필요가 있다. 과거에 만들어져서 지금 필요가 없는 경우들, 지키자니 실효성도 없고 효율성도 떨어지는 경우들이 존재한다.

유휴상태에 놓인 공익법인 재산, 적극 활용할 방안 강구

박태규 / 연세대학교 명예교수

공익법인, 재단을 보는 시각은 여러 가지가 있을 수 있다 공익법인의 투명성 확보를 위해 세무확인, 외부공시, 장부의 비치·보관이 이루어져야 하고 이를 확인하기 위한 제도적 장치가 필요하다는 점에 동의한다.

현재도 성실공익법인의 경우 외부감사를 받을 것을 요건으로 하고 있는데 비영리법인인 공익법인의 경우 주식회사와는 달리 외부감사를 할 수 있는 회계기준이 아직 마련되어 있지 않은 것으로 알고 있으며, 지금이라도 하루 빨리 비영리법인 회계기준이 마련되어 공익법인, 최소한 출연재산에 대해 상속세·증여세를 비과세받는 공익법인에 대해서는 비영리법인 회계기준에 의한 외부감사가 이루어지도록 제도가 정비되는 것이 필요하다

제도적인 보완, 경우에 따라서는 공익법인을 다룰 수 있는 정부 기관의 설립까지 생각해 볼 수 있는데, 이런 부분이 문제를 완전히 해결해주지는 않을 것이다. 최근에 미국에서도 끊임없이 문제가 되고 있는데 이는 이견 공익법인의 자정적인 능력이 활성화되지 않는다면 외부적인 제도나 견제만 가지



고는 달성되기 어렵다.

미국의 경우 공익법인들에 대한 재무적 정보를 제공하는 공익단체들(Charity Navigator, Guides tar)이 존재하고, 특히 공익법인들 중에서 재단의 감시자로서 National Committee for Responsive Philanthropy(NCRP)들의 공익활동을 독려하고 견제하려는 노력이 지난 40여년 동안 있었기 때문에 오늘날 재단의 투명성을 높이는 효과를 가져왔다.

공익활동을 위한 의무지출제도의 도입에 대해서는 모든 공익법인에 대하여 일률적으로 미국처럼 매년 자산의 5%를 공익목적사업에 사용하도록 하는 방안보다는 차등을 두어 운용하는 방안이 바람직하다고 생각한다.

예를 들어 현행의 의결권 있는 주식의 출연한도가 발행 주식 총수의 5%인 일반 공익법인과 10%인 성실공익법인에 대한 세법상의 요건 요구가 달리 규정되어 있는 것과 마찬가지로, 주식출연한도에 따라 의무지출 수준을 달리 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

그러나 우리나라의 경우 공익법인의 재산을 기본재산, 보통재산으로 구분하고 기본재산을 공익활동에 운용하는 데 매우 제한적이다(「공익법인 설립 및 운영에 관한 법률」 제11조) 미국의 이사회회의 의결에 따라 자선재단이 모든 재산을 일정한 기간 내에 공익활동에 사용한 후 자진 해산하는 '한시적 재단'의 설립 또는 '한시적 재단'으로의 전환 등의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 특히 소규모 자산을 가진 대부분의 많은 재단들이 재산규모의 제한으로 인해 공익활동을 시행하지 못하고 존속하는 '휴면재단'으로 남아 있다. 이제 정책은 공익을 위해 출연한 재산을 출연자들의 의사에 따라 적극적으로 공익목적에 위해 이용하도록 허락하게 하는지? 아니면 현재와 같이 침체된 형태로 유지하는 것을

유지할지? 정책적 판단이 필요한 시점이다.

공익법인(재단)이라는 제도를 사회적 문제해결에 의미 있는 방안으로 강구하기 위해서는 보다 적극적으로 공익법인들의 유희상태에 놓여 있는 재산들 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다

주식 출연한도에 대해서는 발제문에서 지적하였듯이 그동안 재벌들이 공익법인을 지배수단으로 악용해 왔다는 비판과 선의의 기부활동을 과도하게 규제한다는 비난이 혼재하고 있는 상황이다. 주식출연한도를 규제하는 것은 선의의 기부행위를 원천적으로 봉쇄하는 결과를 낳게 되는데 이는 정부와 기업이 아닌 '제3의 섹터'인 공익법인이 복지 서비스 등 다양한 사회적 수요를 보완해 주는 기부 시스템으로서 기능을 할 수 있는 여건을 마련하지 못하는 폐해를 낳게 된다.

재벌이 공익법인을 악용하는 것을 방지하면서 선의의 기부문화를 활성화하기 위해서는 주식 출연한도를 대폭 상향조정(예를 들어 20~30%)하고 장기적으로 한도 자체를 폐지하는 방안까지를 검토할 수 있는 적극적인 정책으로 나가는 것이 필요한 시점이다. 그러나 이를 위해서는 현행 성실공익법인에 적용되는 요건보다 더욱 강화된 요건을 추가로 부여하는 방안을 고려해야 한다.

예를 들어, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(「공정거래법」)상 상호출자제한기업집단 소속기업 발행주식에 대하여는 한도 적용을 배제함으로써, 재벌의 세습 논란이나 부작용을 충분히 예방할 수 있을 것이다. 아울러, 주식 출연한도 한도가 적용되는 공익법인에 대해서는 의무지출 비율을 더 확대 적용하거나 투명성 요건도 강화해서 적용하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

그러나 여전히 공익법인에 출연하는 주식의 의결권을 제한하는 조치를 취할 때 공익법인에 대한



주식출연의 증가가 있을지에 대해서는 예상하기 어렵지만, 현실적인 비판과 문제를 감안해서 주식출연의 상한을 인상하는 대신 의결권을 제한하는 장치를 동시에 시행하는 것을 선택할 수 있다. 이는 주식출연으로 인한 문제로 인해 어떤 조치도 취하지 않는 것보다는 낫다고 판단되기 때문이다.

그러나 향후 우리 사회가 더 발전하고 공익법인의 역할과 가치에 대한 출연자들의 인식이 변화하고 사회적 감시기능이 강화됨에 따라 출연주식에 대해서도 의결권을 행사할 수 있도록 하는 장기적인 전망도 가능하다고 본다.

공익법인의 투명성 확보와 설립목적 이탈 방지는 최우선 과제

소순무/변호사(법무법인 온을 이사장)

1. 공익법인 법제 정비의 틀 속에서 논의되어야

공익법인 세제 개선 문제는 오래된 숙제이다. 공익법인 세제라는 부분은 우리가 세제만을 가지고 해결할 수 있는 부분이 아니며, 각기 각 영역에서 설립, 운용 등에 관여하고 있다. 관할 주무부서도 다 다르며 너무 복잡한 상황이다. 세법에서의 개선 방안은 공익법인제도 개선의 한 축일 뿐이며, 토론에 앞서 공익법인의 존재이유, 그 기능, 현행 제도의 문제점이 함께 논의되어야 한다.

공익법인 세제를 다룸에 있어 근본적 인식문제는 세금과 기부의 차이. 미국은 가장 자본주의적 국가이고 빈부의 차이가 극심하지만 그 틀을 유지하는 것은 부호들의 기업정신과 기부문화이다. 마

이크로 소프트의 빌게이츠와 페이스북의 마크 저커버그와 같이 재산의 태반을 기부하는 사례는 우리나라에서는 나오지 않고 있다. 그동안 착하고 감동적인 기부가 없었다. 우리 사회가 겪는 양극화의 문제, 사회통합의 문제에 있어 세금으로 해결하기 어려운 영역과 나눔의 정신은 기부, 나아가 공익법인의 활성화와 신뢰에서 찾아야 한다.

공익법인의 남용과 불투명은 바로 잡아야 하지만 나쁜 기부라도 그 긍정적 역할을 살려가야 하며 기부가 우리 사회의 갈등과 모순을 치유하는 필수적 수단이라는 인식으로 종래의 패러다임을 바꿔야 하며, 공익법인이 제대로 사회적 기여를 하려면 재정적 기초가 든든하여야 하고 많은 국민들이 기부에 동참하여 그 뜻을 살려가야 한다

정부가 개인의 기부금에 대하여 종래 소득공제에서 세액공제로 바꾼 것은 공익법인제도의 정착에 역행한 것이므로 소탐대실의 근시안적 개정은 다시 바로 잡아야 한다.

설립인가를 해주는 주무 관청도 각기 다르며 기준도 서로 상이하여 설립의 장애사유가 되고 있다. 또한 공익법인의 합병·분할도 규정이 없어서 공익법인의 설립지원과 장려보다는 규제가 많다고 느끼는 국민이 많다.

공익법인기본법이 마련되려면 민·상법, 공정거래법, 금융관계법, 사회복지법 등 다양한 전문가 참여하여야 한다. 공익법인 법제의 체계적 정비와 함께 세제개선도 논의되어야 한다고 보는데 이에 관한 발표자의 견해를 듣고 싶다.

2. 공익법인의 존속과 의무지출

현재 우리의 인식은 공익법인을 설립하여 자자손손 그 이름을 이어가기를 바라는 경우가 태반이다. 미국의 민간재단(Private Foundation)경우의



무지출 조항을 주어 매년 출연재산의 5%를 최소 사회환원금(Minimum Investment Return)으로서 강제적으로 사용하게 하고 있다. 반면 우리 법제는 공익법인 재산의 유지를 엄격히 고수하여 현재의 금리상황에서는 그 목적사업을 더 이상 추진할 수 없어 법인의 활동이 마비되는 결과를 초래하고 있으며, 그에 대한 대책으로 19대 국회에서 관할관청의 허가를 얻어 기본재산의 10%를 목적사업에 사용할 수 있도록 하는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 개정안이 통과되었다. 그러나 그것만으로는 부족하고 공익법인이 기본 출연재산으로 장기간 존속하는 것보다 존속기간을 정하여 목적사업을 수행하고 임무를 마치게 하는 다른 국가의 예도 참고할 수 있다.

3. 공익법인의 주식 출연에 따르는 문제

황필상 박사 사건은 200억원 출연재산 중 주식의 90%로서 현행법상 증여세 대상이었으나 장학재산 설립 과정에서 그에 관여한 어느 누구도 세법 조항을 알지 못하고 조연도 구하지 못하여 일어난 사건이며, 부작용을 막겠다고 만든 규제조항이 기부를 죽이는 결과를 낳았고 그것이 현실로 나타난 것이다.

주식 출연에 대하여 일률적인 제한규정보다는 옥석을 가리는 장치가 필요하다. 일본과 같이 공익성 심사를 담당하는 전문기구를 설치하는 것도 방법이다. 다른 측면으로 주로 재벌기업 출연 공익재단이 보유 주식의 의결권을 이용하여 지배구조 유지나 경영권 승계의 수단으로 사용한다는 비판이 있다.

공익법인 출연으로 세제상 혜택이 있다면 공익목적에 어긋나는 경우 그 혜택을 박탈하는 것이 본래 세법적 규율수단이나, 출연자산의 운용에 있어

주식이라 하여 그 의결권행사를 제한하는 것은 세계 차원에서는 부적절하다. 현재 법제는 주식출연을 5%로 제한하고 있어 이를 확대하여야 공익법인이 활성화될 수 있다는 의견이 강함에도 그 이외에 출연된 주식에 대하여 그 의결권을 제한하는 것은 이중규제이며, 주식기부 혹은 다른 목적의 공익법인 부당 운용 등의 부작용은 공정거래의 측면, 회사법에서의 경영권 방어 법리, 형사법적 규제 등을 종합하여 다루어야 할 사안이다

4. 공익법인의 투명성, 목적 이탈 방지

현재 활동 중인 3만 4천여 개의 공익법인은 그 목적, 규모, 실적은 천태만상, 설립, 운용에 대한 기준도 제 각각인 것이 현실이다. 그러나 공익법인의 투명성 확보와 목적 이탈을 방지하는 것은 양보할 수 없는 과제이다.

공익성 유지 확보를 위한 공익인정위원회의 도입도 검토할 만하다. 그러나 무엇보다도 출연이 자발적이었던 만큼 법적 대응수단이 아닌 스스로 잘 해갈 수 있는 여건의 조성이 필요하며, 설립주체의 브랜드 가치와 정보화 사회의 촘촘한 민간 감시망이 오히려 문제의 해결에 더 효과적인 방안이 된다는 점도 인식하여 법적인 수단 이외에 비법적인 수단도 고려하는 것이 공익법인 세제 운용에 반영되어야 한다. 지금은 기부문화를 활성화할 시점으로, 공익법인이 제 몫을 다하기 위해서는 그 재정적 기초가 되는 기부가 활성화되어야 하고 많은 국민이 이에 동참하여야 한다.

현행 제도의 틀을 유지하면서 기부에 대한 혜택과 공익법인 운용의 자율권을 확대하되, 부작용에 대하여서는 엄격하게 제재를 하는 방향으로 개선책이 논의되어야 바람직하다. 소규모 공익법인의 운용에 있어 적법성과 투명성을 지원 목적으로 하



는 공익법인도 나와야 한다.

사회적으로 공익활동을 잘 하는 재단을 장려해야

현승윤 / 한국경제신문 편집국 부국장

공익법인은 세제혜택을 많이 받고 있다. 공익적인 지출을 많이 해야 한다는 기본 취지에 동의한다. 하지만 공익법인제도를 개선하려면 적어도 공익법인을 설립하는 사람들 입장에서 왜 출연하는지에 대해 생각해볼 필요가 있다.

공익법인을 설립하는 사람의 종류는 크게 두 가지다. 장학재단 등 크지 않은 재단을 설립한 사람들과 현재 문제가 되고 있는 대기업 경영권 보호 수단이나 의결권 유지수단으로 사용하는 사람들이다.

크지 않은 재단을 설립한 사례로 9층 빌딩을 보유한 한 장학재단 이사장을 알고 있다. 연간 5억원 가까운 임대료 수입으로 모교 출신 고등학교 학생들에게 장학금을 주는 장학재단을 부모로부터 물려받았다. 상속, 증여세를 절감하며 재산을 유지할 수 있는 메리트를 누리고 있다.

한국에 크고 작은 공익법인들이 많다는 것은 그만큼 공익재단과 관련된 인센티브가 잘 작동하고 있다는 것으로 해석할 수도 있다. 공익법인은 세금으로 할 수 있는 일들 이외에 나름의 공익적 목적 달성을 위해 존재하는 것이 바람직하다. 특히 공익법인의 출연자가 하고 싶은 일을 할 수 있게 해주는 것이 중요하다. 공익재단 자체가 늘어날 수 있도록 사람들이 공익재단에 더 많이 출연하도록 유

인하는 제도가 필요하다.

대기업이 설립한 공익재단의 경우 가족간 경영권 다툼이 생기거나, 상속을 하는 과정에서 무리수가 발생하는 등 여러 문제가 생길 수 있다. 하지만 악의적인 이용이 있다고 해서 의결권을 제한하는 것은 교통사고가 난다고 해서 차를 못 타게 하는 처사와 같다. 사실 인센티브는 그것만을 추구하려고 하는 사람은 비난의 대상이 되지만, 그 인센티브 덕분에 공익재단이 잘 돌아가는 측면이 분명히 존재한다

의무지출제도와 관련해서 의결권이 있는 주식들, 그 주식에서 발생하는 배당률이 굉장히 낮다. 기본 의무지출 비율을, 예컨대 5%라고 하면 맞추기가 굉장히 어려운 것이다. 우리나라는 주식 배당률을 높이기 굉장히 어려운 사회다. 통상적으로 우리사회는 3:3:3이라고 해서 종업원 몫, 배당, 내부유보 비율로 간다. 배당주는 예전에 특정한 대주주가 없는 공기업들의 이야기이지 특정 대기업 오너가 지분에서 배당률을 높이면 대주주가 너무 많은 돈을 챙겨간다는 문제가 발생할 수 있다.

기본자산이라는 부분은 재단이 설립되었을 때 짚던 포트폴리오를 재조정할 수 있어야 한다. 기본 자산에 대해서는 당연하게도 자유롭게 바꿀 수 있어야 한다. 재단 측에서 5% 정도는 사회적인 목적으로 지출하려고 마음먹었을 때 지출이 가능하여야 한다.

공익재단과 관련하여 기본적으로 의결권 제한을 두거나 의무지출을 명시하기보다는 사회적으로 공익활동을 잘 하는 재단을 장려해야 한다. 가능한 한 공익법인을 많이 설립할 수 있게 해주어야 한다. 현행 제도를 잘 관리 감독함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있다. 악의적 사용 우려 때문에 너무 많은 것을 제한하면 안 된다. KIPF



공공정책포럼

■ 제46회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

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





2015년 경영평가결과와 향후 방향

개요

- 주 제 2015년 경영평가결과와 향후 방향
- 일 시 2016년 6월 23일(목), 07:30~09:30
- 장 소 서울 팔레스호텔 그랜드볼룸A(별관 B1)
- 진행순서
 - 07:30~08:00 인사말씀
 송대희 좌장
 - 08:00~08:40 주제 발표
 반장식 공공기관경영평가단 단장
 - 08:40~09:30 자유토론
 - 09:30 폐회

* 본 원고는 2016년 6월 23일 서울 팔레스호텔 그랜드볼룸(별관 B1)에서 『2015년 경영평가결과와 향후 방향』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제46회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사말씀

송대희/좌장

오늘은 반장식 공공기관경영평가단 단장을 모시고 2015년 경영평가결과와 향후 방향에 대해 들어보겠습니다.

주제발표 요약

2015년 경영평가결과와 향후 방향

반장식/공공기관경영평가단 단장

오늘은 공공기관의 역할 및 그간의 성과, 공공기관 혁신의 필요성과 혁신의 주요성과를 짚어본 후 2016년 공공기관의 정책방향을 주제로 말씀드리고자 합니다.

I. 공공기관 경영평가단 운영 개요

지난 33년간의 우리나라 경영평가제도의 변화를 살펴보면 최고는 아닐지라도 차선으로 굉장히 잘 다듬어진 제도라고 생각합니다.

경영평가에 있어 공정성, 객관성, 합리성, 전문성이 잘 갖추어지는 것이 중요한데 상충되는 점이 있습니다. 평가단을 구성할 때 오랜 기간의 경험을 가진 분을 평가위원으로 선정해야 하는데 외부에서는 기 기관과 유착된 것으로 볼 수 있기 때문에 객관성과 공정성을 해할 수 있다는 문제점이 존재

하기 때문에 전문성 확보 측면에 어려움이 있습니다.

위원 자격과 공정성 측면에서 기재부 규정도 가지고 있습니다만, 평가위원의 풀(Pool)은 많으나 규정 등으로 인해 소수만 남게 되는 애로사항을 가지고 있습니다. 평가를 잘 하기 위해서 전문성을 높이는 것이 중요함에도 다양한 분야를 확보하면서 도시별 여성비율 등을 맞추다 보면 어려움이 있습니다. 따라서 경험이 많고 적은 위원분들을 고루 배분하여 교육을 해야 한다고 생각했고 이번에는 평가단을 한 달 먼저 구성하여 팀별 미팅을 통하여 사전교육을 진행했습니다. 3년 룰에 걸려 못들어오는 분들은 평가단 내 자문위원으로 모셔서 다른 위원분들에게 교육을 진행하는 쪽으로 하였습니다.

평가단 위원들은 숲과 나무를 함께 보는 것이 중요하다고 생각합니다. 전체 기관의 현황을 잘 파악할 필요가 있기 때문에 한 자리에 모여서 기관설명을 듣는 자리를 가졌고 실무자들의 어려움을 듣고자 하였지만 이 또한 어려움이 많았기 때문에 위탁 기금관리, 공기업 등 61개 기관에 대해서만 실시하였습니다. 기관설명이라는 것이 장점이 있지만 단점도 있습니다. 위원들마다 찾아가서 설명해야 한다는 점, 다른 기관은 하고 '우리 기관만 안하면 피해를 보는 것은 아닌가?' 기관입장에서는 부담이 될 수 있습니다. 공정성을 기하기 위해서 실용적으로 실시 시간을 늘리되 하루에 한 기관만 진행하도록 하였습니다. 지방이전 등으로 기관마다 위치가 상이하여 두 기관이 동시에 진행될 경우, 위원들의 집중력이 저하되고 시간과 인력 소모가 크다는 점을 고려하여 결정된 사항이었습니다. 평가기관의 부담을 줄이기 위해 위원들에게 예전 평가보고서 공부를 철저히 하여 핵심을 잘 실사할 수 있도록 주문하였습니다.

이와 더불어, 경영평가단 총괄반의 고민은 각자

자지표에 대해서 심층적으로 평가한 것이 합쳤을 때 전체적 합리성이 성립하느냐 하는 점이었습니다. 오랜 시간을 가지고 과거 어느 때보다 긴 시간을 투입하여 검토를 진행하였으며 평가위원의 독립성을 유지하였습니다.

아직 국민의 입장에서는 공공기관의 개혁이 필요하다고 생각하고 있고, 경영평가성과에 따라 인센티브를 받는 것은 맞지 않는다고 볼 수 있습니다. 하지만 기관은 작년에는 임금피크제, 올해는 성과연봉제 등 정부 정책을 실행하면서 노조와의 마찰을 조율하고, 부채관리 차원의 자구 노력을 열심히 하였기 때문에 보상이 없다고 생각할 수 있습니다. 이러한 시각차에도 불구하고 기관들의 노력 덕분에 2015년도 경영평가 결과에 대해 큰 문제가 발생되지 않았다고 생각합니다.

II. 2015년도 경영실적평가

우선, 이번에는 조금 일찍 평가단을 구성하여 2월 초에 팀을 만들고 1차적으로 팀장과 간사의 임무에 관한 서약을 받음으로써 위원들의 책임감을 높이고자 하였습니다. 이번 평가단의 총 인력 규모는 161명으로 평가팀과 총괄반은 각각 152명, 9명으로 구성되었습니다. 평가단은 3년 연임, 상피 등을 고려하여 위촉하였으며 전공, 지역, 성별 등도 고려되었습니다. 전공 및 지역으로 보면 행정 51명(30.7%), 경영·경제 54명(32.5%), 회계 30명(18.6%), 법학·노무 11명(6.8%), 여성 19명(11.8%), 지방 61명(37.9%)입니다.

이번 경영평가 대상은 전년도와 동일하게 116개 기관이나 준정부기관 강소형에서 한국예탁결제원이 빠지고 한국해양과학기술진흥원이 추가된 것이 특징입니다. 경영평가는 2월 중순부터 6월 중순까

지 진행되었으며 4월 30일부터 5월 15일까지 중간평정 회의, 5월 23~27일 5일간 중간보고서 기관 회람 및 이의신청 접수를 받았습니다.

단기적이라기보다는 장기적 측면에서 기관이 바람직하게 변화해야 한다고 생각하여 비계량에 포함된 '경영전략 및 기관혁신'의 점수 차이가 크지 않게 나타났습니다. 첫 해이기 때문으로 생각되며 차년도에는 전략과 혁신을 각각 2, 3점으로 나누어 집중적으로 평가할 생각입니다. 어느 한 파트의 혁신이 획기적이면 그 부분을 높게 평가할 예정으로, 각 기관에서 자기 특성에 맞도록 좋은 전략을 세우는 것이 필요합니다.

총 116개 기관 평가 대상 중 A등급 20개, B등급 53개, C등급 30개, D등급 9개, E등급 4개 기관이 받았으며 전반적으로 등급 분포가 예년과 비슷하게 나타났습니다. 공공기관의 실적 개선 및 부채관리 강화, 임금피크제 도입 등 혁신 노력성과가 반영되어 전년 대비 등급 상승 기관이 38개로 증가된 특징을 보이고 있으며 유형별로 공기업은 정부 업무 위탁을 대행하는 준정부기관에 비해, 상대적으로 A와 D, E 등급이 많이 나타났습니다.

부분지표 점수는 전년도와 비슷하지만 경영관리 지표에서 차이를 보이고 있습니다. 기관의 자구 노력 이행성과, 보수 및 복리후생지표 영향으로 경영관리 비계량 점수가 상승된 것으로 나타났습니다. 특히 강소형 기관의 경우, 임금피크제 운영의 적절성 점수가 타 유형에 비해 낮음에도 보수 및 복리후생 지표가 대폭 상승하였습니다.

경영관리 비계량 평가결과입니다. 전략기획 및 기관혁신 지표의 경우 기관혁신 항목이 추가되어 공기업·준정부기관의 평균 득점이 하락하였고, 조직인적자원 및 성과관리 지표의 경우 요인은 다양했지만 전 유형 점수가 하락한 것으로 나타났습니다. 자구노력 이행성과는 기관의 실효성 있는 부

채감축계획, 강도 높은 경영효율화 추진, 부채관리를 위한 제도적 기반 강화로 전년 대비 상승하였습니다. 임금피크제를 포함한 보수 및 복리후생 전체 등급은 전반적으로 상승 추세이며, 임금피크제 미포함 보수 및 복리후생 단일 등급 또한 상승추세로 나타났습니다. 임금피크제 운영의 적절성의 경우 강소형 기관의 득점이 상대적으로 낮고(64,545) 공기업 1군의 득점은 70점을 상회하였습니다.

국민평가, 정부 3.0, 경영정보공시 점검, 정부권장정책이 포함되는 경영전략 및 사회공헌 항목 총 득점이 전년도 84,13점에서 86,976점으로 2,84점 상승한 것으로 나타났습니다. 경영정보공시 점검 지표의 경우 만점을 획득한 기관이 1개에서 11개로 상승하였을 뿐만 아니라 유형 득점이 상승되었습니다. 정부권장정책은 강소형을 제외한 공기업·준정부기관이 소폭 하락하였으나 강소형 기관 득점은 1.7점 상승하였습니다. 업무효율지표에서는 공기업 2유형이 전년 대비 대폭 상승하였습니다.

주요사업 비계량 평가에 사업별 PDCA 평가 외에 주요사업 계량지표 구성 및 목표 수준 적정성을 추가하였으며, 하부는 3가지 세부평가항목으로 구분하였습니다. 세부항목은 기관의 설립목적(임무)과의 연계성 및 반영 정도, 주요사업 계량지표별 목표 수준 설정의 적정성, 지표 구성의 체계화 및 도전적 목표 설정이 되겠습니다. 주요사업 비계량 가중치는 주요사업별로 균등 배분하되 '주요사업 범주 계량지표의 구성 및 목표수준의 적정성' 항목 가중치는 주요사업 총가중치의 10%를 배분합니다.

방금 언급한 3가지 세부평가항목의 기준은 계량지표와 기관의 목표와 연계 여부를 근거로 합니다. 사업에 대한 인력비중, 사업비 비중, 정책 우선순위 등을 근거로 실제 기관이 수행한 사업과 기관에서 명시한 주요사업 정의 및 범위를 비교하여 평가합니다. 계량지표의 체계성 및 개선을 위해 조직구

성원들의 참여, 외부 전문가들의 의견수렴, 타 공공기관과의 협업 필요성 등을 고려할 예정입니다.

주요사업 비계량 평가 결과는 전년도 실적평가와 유사하게 나타났으나 공기업 1유형, 강소형 기관의 점수가 소폭 상승한 반면 공기업 2유형 및 기금관리 유형의 점수는 소폭 하락하였습니다. 주요사업 개수가 다른 기관에 비해 현저하게 적은 경우 기관이 거둔 성과를 다양하게 조망할 수 있는 기회가 낮아질 수 있으므로 적절하게 균형을 맞추는 것이 바람직할 것으로 봅니다.

Ⅲ. 2015년 경영평가의 성과와 과제

2015년도 평가결과를 보면, 당기순이익이 2013년 5.4조원, 2014년 11.3조원, 2015년 12.5조원으로 경영실적이 전반적으로 개선되었다고 볼 수 있습니다. 부채규모도 '14년도 507.2조원에서 '15년도 490.5조원으로 감소하였습니다. 전 기관이 임금피크제를 도입하면서 개혁에 참여하였고 평가 결과가 우수한 공공기관의 경영시스템과 사례를 벤치마킹할 수 있는 긍정적 기능을 수행하였다고 볼 수 있습니다.

지표 개선 이야기가 많이 나오고 있습니다. 금년 지표를 일부 보완하고 내년 지표를 만드는 것은 위원과 기관 의견을 듣고 기획재정부 검토를 통해 수행할 예정입니다. 평가제도의 실효성을 제고하고 국민에게 신뢰를 받기 위해 끊임없는 제도 개선이 요구됩니다. 기관만의 입장이 아니라 평가제도 전반에 대해 국민의 입장에서 좋은 의견을 내 주시면 좋겠습니다.

■ 질의응답

강만옥 / 한국환경공단 경영지원본부장

내년도 평가에 성과운영제도 지표가 추가되는지 궁금합니다.

반장식 / 공공기관경영평가단 단장

내년 평가는 금년도 부분을 평가하는 것으로, 성과운영제도 도입을 위한 사전 노력 부분이나 제도 도입을 위해 선도적으로 수행한 부분이 있는지를 담을 예정입니다.

마무리말씀

송대희 / 좌장

미국 대선 후보자들 간의 예측될 수 없는 경선과정, 브렉시트 등 세계는 예상치 못한 상황을 맞이하고 있습니다. 또한 중국의 기술이 우리나라를 추월했다는 전문가의 말을 들었습니다. 이렇게 격변하는 환경에 맞추어 우리나라가 현명하게 발맞춰 나갈 것이라고 생각 됩니다. 특히, 경영평가제도를 기반으로 우리나라 공공기관이 잘 성장하여 세계 상위권으로 발돋움할 수 있기를 기대해 봅니다. KIPF



주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 16-06

요약

- 미국은 2016년 6월 10일 고용창출세액공제(WOTC)를 위한 고용주의 신고기한 혜택을 연장하고 혜택이 적용되는 고용기간도 확대함
 - 이번 공지를 통해 2015년부터 2016년 8월 까지 취업취약계층을 고용하는 경우 신고 기한이 2016년 9월 29일로 연장됨
 - 기존에는 2015년부터 2016년 5월까지 취업취약계층을 고용하는 경우 신고기한이 2016년 6월 29일이었음
 - 이는 WOTC를 2015년부터 소급적용함에 따라 고용주가 WOTC신청서(Form8850)를 작성·제출하는 데 추가적인 시간이 필요할 것이라는 국세청의 판단에 따라 연장된 것임

- 영국은 이전가격세제를 통한 조세회피의 방지와 납세준수 강화를 위해 2차 조정규정의 도입을 고려하고 있으며 이와 관련하여 공개적으로 이해관계자들의 의견을 요청함
 - 정부가 도입하고자 하는 2차 조정규정은 정상가격을 초과하는 부분을 2차 거래로 보아 대출로 처리하는 규정으로 이에 대한 의견수렴은 8월 18일까지 시행될 예정임

- 2차 조정규정의 도입과 관련하여 정부가 공개적으로 의견을 요청하는 내용은 16가지로, 대출거래로 간주하는 규정의 장·단점이나, 규정의 적절한 적용기준의 수준 등에 대하여 논의하고자 함

- 폴란드는 2016년 6월 14일에 일반적 조세회피방지규정을 도입한다고 발표하고, 2016년 7월 15일부터 시행할 예정임
 - 이번에 도입되는 일반적 조세회피규정은 실질적인 행위 없이 형식만을 갖추어 100,000즈위트 이상의 조세혜택을 받은 납세자를 대상으로 함
 - 또한, 조세회피행위로 간주된 거래에 대한 일반적 조세회피방지규정을 적용하기 위한 기타 세부적인 규정을 마련함

- 러시아 재무부는 비거주자와의 거래에 있어 이전가격조정규정의 적용대상과 조정범위에 대한 지침을 5월 10일에 발표함
 - 발표된 지침에 따르면, 비거주자와 특수관계가 있는 자의 거래는 적용대상 기준금액에 관계없이 러시아 세법에 의해 이전가격 조정을 할 수 있음
 - 이전가격조정 대상이 되는 비거주자와 특수관계가 있는 자의 거래에 대해서는 기존 법령에 따라 납부세액 혹은 세무상 결손금에 대하여 조정함

- 네덜란드 재무부는 2016년 5월 19일 OECD BEPS프로젝트(액션5)의 권고사항에 따른 특허박스(patent box) 개정 법안을 발표함



- 동 개정안은 BEPS프로젝트에 따라 조세 특례 대상 적격자산의 범위를 기존 규정보다 엄격하게 정의하고, 특허박스 관련 소득의 계산에 “연계접근법”을 적용함

- 일본 총리는 2016년 6월 1일 기자회견에서 소비세율의 인상을 다시 연기하겠다고 밝힘

- 2017년 4월에 현행 8%의 소비세율을 10%로 인상 및 경감세율을 신설하기로 예정되어 있었으나 이를 2019년 10월로 연기하는 것임

- 총리와 기자 간의 문답에서 인상시기 변경에 대한 정치적 책임, 연기된 2019년의 소비세율 인상의 확산 여부, 사회복지수요에 따른 재정건전성 문제 등이 제기됨

- 싱가포르 재무장관은 2016년 6월 16일 싱가포르 BEPS 포괄적 이행체계에 참여할 것이라고 밝힘

- 싱가포르는 이로써 준회원국의 지위를 통해 BEPS 프로젝트의 실행과 모니터링에 대해 다른 국가와 협력하고, 이를 이행할 것이라고 밝힘

- 이러한 참여의 일환으로 싱가포르는 4가지 최소기준에 대해 이를 이행할 것이라고 확약함

- 인도 재무부 등은 2016년 5월 23일 자산의 간접적 이전시 공정가치의 결정방법과 보고 요구사항에 대한 지침초안을 공개함

- 이 지침은 지분 등을 통한 인도 내 자산의 간접적 이전시 인도에서 소득을 과세하기

위한 요건인 대상회사 자산의 공정가치 50% 초과규정에 적용되는 공정가치에 대해 상세히 규정하고 있음

- 또한, 인도 내 자산현황에 대한 전자적 보고양식 및 간접적 이전이 이루어지는 경우 90일 내에 보고하도록 하는 내용을 담고 있음

- 2016년 5월 29일까지 의견수렴을 거쳐 확정될 예정임

- 인도 재무부는 2016년 6월 14일 모델 소비세법을 공개함

- 모델 소비세법은 중앙정부와 지방정부 관할의 재화와 서비스 세법과 국가간 거래에 대한 통합 재화와 서비스 세법 두 가지가 공개됨

- 모델 소비세법은 소비세 시행을 위한 초안으로 상원에서 헌법개정에 대한 승인이 이루어지게 되면 현행 여러 소비세를 통합하여 2017년 4월 1일부터 적용될 예정임

- OECD의회는 2016년 5월 23일 BEPS프로젝트 최종보고서(액션8-10, 액션13)에 따른 기존 OECD이전가격지침서의 개정을 최종 승인함

- 액션8-10과 액션13에서 제시하는 정상가격산출방법과 이전가격문서화 및 국가별 보고서 관련 사항들을 이전가격지침서에 반영함

- OECD는 2016년 5월 31일 BEPS프로젝트 액션15(양자간 조세조약을 보완하기 위한

다자간협약 개발)에 따른 다자간협약 개발을 위한 협의문서(discussion draft)를 발표함

- 본 협의문서는 다자간협약의 효과적인 이행을 위한 기술적 사항들에 대한 의견수렴을 목적으로 함

■ 유럽연합의회는 2016년 5월 25일 현행 부가세 최저기준세율 15%를 2016년 1월 1일부터 2017년 말까지 유지하기로 결정함

- 이번 결정은 EU의 부가세 단일시장화 작업이 완료될 때까지 EU의 부가세 관련 법적 안정성을 확보하기 위한 조치임

- WOTC는 2014년 일몰되었으나 2015년 12월 「세금증가방지법(PATH Act)」을 통해 2019년으로 일몰이 연장 되었고, 2015년 1월부터 소급적용함에 따라 일정기간동안 취업취약계층을 고용한 경우 신고기한 연장혜택을 제공함

■ 이번 공지를 통해 2015년 1월부터 2016년 8월까지 취업취약계층 고용 시 2016년 9월 29일까지 신고를 허용하는 혜택을 부여함

- 원칙적으로 고용일이 속하는 달의 다음달 29일까지 신고해야 하나, 2) 2016년 3월 국세청 공지를 통해 2015년 1월부터 2016년 5월까지 취업취약계층을 고용한 경우 2016년 6월 29일까지 신고하도록 하고 있었음

- 장기실업자는 2016년부터 WOTC대상이 되었기 때문에 고용주가 2016년 1월 1일부터 2016년 8월 31일까지 고용한 경우 신고기한 혜택이 제공됨

1. 미국-고용창출세액공제(WOTC)를 위한 고용주 신고기한 재연장

■ 미국은 2016년 6월 10일 고용창출세액공제(WOTC)를 위한 고용주 신고기한 혜택을 3개월 연장시키고, 혜택이 적용되는 고용기간도 확대함¹⁾

- WOTC는 취업취약계층 고용 시 임금지급액의 일부를 고용주 납부세액에서 공제하는 제도임

〈표 1〉 고용주의 고용창출세액공제(WOTC) 신고기한 개정

구분	2016.03 국세청공지(Notice 2016-22)		2016.06 국세청공지(Notice 2016-40)	
	고용기간	신고기한	고용기간	신고기한
장기실업자	2016.01.01.~2016.05.31	2016.06.29	2016.01.01.~2016.08.31	2016.09.29
그 외 취업취약계층	2015.01.01.~2016.05.31		2015.01.01.~2016.08.31	

1) 미국 국세청, Notice 2016-40, 2016.06.10.

2) WOTC신청서(Form 8850)를 미국의 각 주별 담당부서에 제출해야 WOTC 혜택을 받음



[참고]

■ 고용창출세액공제(Work Opportunity Tax Credit; WOTC)란?

- 은퇴군인(retain veterans) 또는 저소득 가정구성원, 장기실업자 등 취업취약계층의 취업을 지원하기 위해 이들을 고용한 경우 임금지급액의 25% 또는 40%를 고용주 납부세액에서 세액공제하는 제도로 1996년 도입됨

WOTC 적용대상 취업취약계층

- 1) 실업 재향군인(장애군인 포함)
- 2) 가구수혜원조(Temporary Assistance for Needy Families)를 받는 가족의 구성원
- 3) 푸드스탬프(SNAP) 수혜자
- 4) 기업유치, 지역개발을 위해 지정한 지역의 거주자(Designated Community Resident)
- 5) 특정기관에서 제공하는 재활서비스를 받은 장애인
- 6) 전과자
- 7) 생활보조금(Supplementary Security Income(SSI)) 수혜자
- 8) 여름청년취업프로그램(summer youth program)에 참가하는 학생

WOTC 세액공제율 및 한도

- 고용창출 세액공제율 및 공제한도는 고용주가 고용하는 취업취약계층에 따라 상이함

(단위: 달러)

	TANF 수혜자 가족 ¹⁾	은퇴군인		그 외 ²⁾		
		120시간 이상~400시간 미만	400시간 이상	120시간 이상~400시간 미만	400시간 이상	
고용시간	400시간 이상	120시간 이상~400시간 미만	400시간 이상	120시간 이상~400시간 미만	400시간 이상	
공제율	1년차: 40% 2년차: 50%	25%	40%	25%	40%	
공제한도	2년간 9,000	• 푸드스탬프수령자	1,500	2,400	1,500 (Summer youth 참가자의 경우 750)	2,400 (Summer youth 참가자 1,200)
		• 장애군인				
		- 장애인보상금 수령	3,000	4,800		
		- 장애인보상금 수령하면서 실직기간이 6개월 이상	6,000	9,600		
		• 실업군인				
		- 실업기간 최소 4주	1,500	2,400		
- 실업기간 최소 6주	3,500	5,600				

주: 1) 장기 가구원조(Temporary Assistance Needy Families)(Temporary Assistance Needy Families)를 18개월 이상 받는 가족의 구성원인 경우

2) 푸드스탬프 수령자, 특정지역 거주자, 재활프로그램 참여 장애인, 범죄자, 생활보조금 수령자

WOTC 제도 개정연혁

- WOTC제도는 1996년 도입되고 2013년에 일몰되었으나, TIPA, PATH Act에 의해 2019년으로 일몰기한이 연장됨
- 2015년 9개월 이상 실직 중인 장기실업자도 고용취약계층 대상에 포함함
- 2016년 3월, 6월 고용창출세액공제 적용을 위한 고용주 신고기한을 연장함

구분	발표시기	내용
TIPA (Tax Increase Prevention Act of 2014)	2014.12.	• 2013년 일몰된 WOTC제도의 폐지일자를 2014년 12월 31일로 연장
PATH (Protecting Americans from Tax Hikes) Act	2015.12.	• WOTC제도 2019년까지 연장 • 장기실업자(9개월 이상 실직, 실업급여 받는 자)도 고용대상 범위에 추가 (즉, 장기실업자를 2016.01.01. 이후 고용 시 WOTC혜택 부여)
Notice 2016-22	2016.03.	• 장기실업자를 제외한 취업취약계층 고용 시 WOTC혜택을 2015년부터 소급적용하도록 개정 • 따라서, 2015.01.01.~2016.05.31.까지 고용하고 2016.06.29.까지 신고 시 세액공제 허용
Notice 2016-40	2016.06.	• WOTC를 위한 고용주 신고기한 혜택 3개월 연장 • 원칙: 고용일 이후 다음달 29일까지 신고한 경우 WOTC혜택 - 혜택: 고용주가 2016.09.29.까지 신고 시 세액공제 허용 (장기실업자의 경우 2016.01.01.~2016.08.31. 동안 고용 시, 기타 취업취약계층의 경우 2015.01.01.~2016.08.31.까지 고용 시)

출처: 미국노동부(https://www.doleta.gov/business/incentives/opptax/eta_default.cfm), 2016.06.29. 접속, 미국 국세청 공지(Notice 2016-22, Notice 2016-40)

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

2. 영국-이전가격에 대한 2차 조정규정(Secondary Adjustment Rule)도입을 검토

- 영국은 이전가격세제를 통한 조세회피를 방지하고 납세준수를 강화하기 위해 2차 조정규정의 도입을 고려중임³⁾
 - OECD의 이전가격가이드라인은 정상가격을 초과하는 부분을 2차거래로 보아 배당과 출자로 간주

하는 두 가지 방법을 기술하고 있으나 이러한 방법은 영국의 조세체계에서 내재적 한계를 가지고 있다고 정부는 판단함

- 배당으로 간주하는 방법은 해외기업에서 발생한 정상가격을 초과하는 부분을 간주배당으로 보아 처리하는 것이며, 영국기업이 배당에 대한 원천징수의 이행을 일반적으로 요구하고 있지 아니한 한계가 있음

3) HMRC(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524598/Introduction_secondary_adjustments_into_UKs_domestic_transfer_pricing_legislation.pdf), 2016.06.30. 최종접속



- 지분출자로 간주하는 방법은 지분을 처분할 때 까지만 제한적으로 적용될 수 있는 한계가 있음

• 따라서, 정부가 도입하고자 하는 2차 조정규정은 OECD의 권고하는 바와 달리 정상가격을 초과하는 부분에 대하여 대출로 2차 거래를 간주하여 처리하는 규정임

- 영국은 2차 조정규정이 도입을 논의하기 이전에는 이전가격세제에서 1차 조정만을 적용하였음⁴⁾

■ 이에 따라 2차 조정규정 도입을 위한 의견수렴은 5월 26일부터 8월 18일까지 진행하여 입법에 반영할 예정임

• 2차 조정규정의 도입과 관련하여 정부가 공개적으로 의견을 요청하는 내용은 16가지로, 대출거래로 간주하는 규정의 장·단점이나, 규정의 적절한 적용기준의 수준 등에 대하여 논의하고자 함

(자료 수집 및 정리: 오유나 회계사)

3. 폴란드-일반적 조세회피방지규정(GAAR, General Anti-Avoidance Rule) 시행 예정

■ 폴란드는 2016년 6월 14일에 일반적 조세회피방지 규정을 도입한다고 발표하고, 2016년 7월 15일부터 시행할 예정임

• 폴란드의 GAAR은 조세회피 목적의 거래를 방지

하기 위해, 폴란드 세법에 상당한 개정이 이루어짐

■ 이번에 도입되는 일반적 조세회피규정은 실질적인 행위 없이 형식만을 갖추어 100,000즈워티 이상의 조세혜택을 받은 납세자를 대상으로 함⁵⁾

• 조세혜택이 발생하지 않았다는 상황이나 합리적인 근거가 제시되지 않는 행위가 있는 특정한 경우에 조세회피를 의도한 행위로 일반적 조세회피 규정이 적용됨

- 정당하지 않은 사업의 분할

- 경영이나 경제적으로 정당한 사유 없는 중개실체가 개입하는 경우

- 거래 이전의 상태와 유사하거나 동일한 결과가 야기되는 경우

- 거래과정에서 합리적인 행위가 이루어지지 않는 경우, 경제적 혹은 경영상 위험이 조세혜택 이외에 거래에서 예상되는 이익을 초과하는 경우 등

• 일반적 조세회피방지규정에서 조세혜택은 납세의 무가 연기되거나 납부세액이 감소되는 경우 혹은 세무상 결손을 과대계상한 경우 등에 해당함

■ 조세회피행위로 간주된 거래에 대한 일반적 조세회피방지규정을 적용하기 위한 기타 세부적인 규정을 마련함

• 조세회피행위로 간주된 거래에 조세회피를 상쇄하는 다른 세법규정이 적용된다면, 일반적 조세

4) OECD의 이전가격가이드라인(문단 4.70)에 따르면, 배당이나 출자로 간주하는 2차 조정을 인해 수많은 거래가 간주거래가 발생할 수 있으며 1차 조정이 이루어진 거래와 관련하여 관할권의 조세문제가 발생할 수 있다고 밝히고 있음. 그러나 대출거래로 규정할 경우에는 이러한 문제는 발생할 여지가 없으나 간주이자의 문제로 복잡성이 제기될 수 있다고 설명함

5) EY(<http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/Alert-Polands-President-signs-GAAR-provisions>, 2016.06.30. 최종접속)

회피방지규정은 적용하지 아니함

- 일반적 조세회피방지규정을 적용하기 위한 권한은 재무부에만 부여됨
- 과세당국이 납세자의 의견을 요청한 경우를 제외하고 3개월 이내에 조세회피에 해당되지 않음이 입증되지 않는다면, 해당 거래는 조세회피를 의도하는 거래로 가정될 수 있음

(자료 수집 및 정리: 오유나 회계사)

4. 러시아-비거주자에 대한 이전가격조정(Transfer Price Adjustments)에 대한 지침 발표⁶⁾

- 러시아의 재무부는 비거주자와의 거래에 있어 이전가격조정규정의 적용대상과 조정범위에 대한 지침을 5월 10일에 발표함
 - 재무부는 이전가격조정과 관련된 러시아세법 105.14조, 105.3조, 105.8조에 대하여 지침(Guidance letter 03-01-18/28673)을 발표함
- 발표된 지침에 따르면, 비거주자와 특수관계가 있는 자의 거래는 적용대상 기준금액에 관계없이 러시아 세법에 의해 이전가격조정을 할 수 있음
 - 즉, 발생한 소득금액의 크기와 관계없이 이전가격조정의 목적에 따라 러시아 세법 105.14조를 적용하여 비거주자 또는 거주자와 특수관계가 있는 자의 거래를 세무당국이 인지할 수 있게 됨
 - 기존의 러시아 세법 105.14조는 규정된 기준금액을 초과하는 거래에 한하여 발생하는 소득에 대해 이전가격을 조정할 수 있다고 명시하였음

- 이전가격조정의 대상이 되는 비거주자와 특수관계가 있는 자의 거래에 대해서는 기존 법령에 따라 납부세액 혹은 세무상 결손금에 대하여 조정함
- 이전가격조정의 대상이 되는 거래는 러시아 세법 105.3조 6항에 따라 신고된 과세표준과 납부세액, 세무상 결손금을 조정할 수 있음
 - 이전가격조정의 대상거래에 적용되는 상품 혹은 용역의 조정된 가액은 시장에서 형성된 가액과 일치하지 아니할 수 있으며, 해당 가액으로 12월 31일 이후에 과대계상된 결손금 및 과소계상된 납부세액을 조정할 수 있음
 - 조정되는 이전가격은 시장가격과 상이할 수 있으며, 납부세액 및 결손금 조정을 위해 세무 목적에 한하여 조정하는 것이므로 이러한 가격의 조정은 기존 상거래 효과에 영향을 미치는 것은 아님
- 러시아 세법 105.8조는 러시아 세법 105.3조의 이전가격조정 대상에 해당됨에 따라 적용되는 이전가격은 거래 상대방에 대해서도 대응적으로 조정될 수 있음을 규정함

(자료 수집 및 정리: 오유나 회계사)

6) No. 03-01-18/28673, 2016.05.10.(<http://www.klerk.ru/doc/444868/>), 2016.06.30. 최종접속)



5. 네덜란드-특허박스 세법개정안 발표⁷⁾

- 네덜란드 재무부는 2016년 5월 19일 OECD BEPS 프로젝트(액션5)의 권고사항에 따른 특허박스(patent box) 개정 법안을 발표함
 - 특허박스는 특허권 등 지적재산권으로부터 발생하는 법인의 소득에 대해 조세혜택을 부여하는 제도임
 - 동 법안은 의견수렴 절차를 거쳐 9월 네덜란드 예산안에 포함되어 2017년 1월 1부로 시행될 계획임
- 동 개정안은 지적재산권 소득에 적용하는 기존의 경감세율 5%를 유지하되, 조세특례 대상 적격자산의 범위를 기존 규정보다 엄격하게 정의함
 - 적격자산을 (i)소프트웨어, (ii)특허권 또는 품종특허권(plant variety right), (iii)의약품 유통 라이선스, (iv) 상기 적격자산 사용의 배타적 권리로 한정하고 해당 자산의 인증 획득을 의무화함
 - 기존 특허박스규정은 특허권과 품종특허권을 획득한 자가개발 지적재산권 외에도 네덜란드 인증기관으로부터 인증받은 연구개발활동에 따른 자산을 대상으로 하는 등 적용대상 자산의 범위가 다소 넓었음
 - 다만, 소규모 납세자의 경우 기준에 획득한 인증 자산에 대해서는 계속적으로 특허박스 특례제도를 적용하도록 예외규정을 둠
 - 소규모 납세자는 직전 5년간 지적재산권으로부터 창출된 누적 소득이 3,750만유로(개별 납

세자 기준)이고 해당 납세자가 소속된 기업그룹의 직전 5년간 누적 매출 총액이 2억 5천만 유로 미만인 납세자로 함

- 동 개정안은 OECD권고에 따라 “연계접근법(nexus approach)”을 채택함
 - 연계접근법에 따른 적격 지적재산권 소득(조세특례 대상 소득)의 계산법은 다음과 같음

* 적격 지적재산권 소득

$$= \frac{\text{적격 연구개발비용} \times 1.3}{\text{적격 지적재산권 소득}} \times \text{총 연구개발비용}$$

- 적격 연구개발비용은 납세자가 연구개발 활동과 관련하여 지출한 비용 중으로 비특수관계자에게 위탁한 연구개발비용은 포함하나 특수관계자에게 위탁한 연구개발비용은 제외한 금액으로 함
- 총 연구개발비용은 적격 연구개발비용에 적격 지적재산권 취득비용과 관계사 위탁 비용을 포함함
- 적격 지적재산권 소득은 사용료, 자본이득 등 적격 지적재산권으로부터 창출된 소득에서 관련 비용을 차감한 순소득을 의미함

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

7) <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/Alert-Dutch-Government-issues-consultation-on-proposed-amendments-to-Dutch-innovation-box-regime>

6. 일본-소비세율 인상 재연기

- 일본 총리는 2016년 6월 1일 기자회견에서 소비세율의 인상을 다시 연기하겠다고 밝힘⁸⁾
 - 2017년 4월에 현행 8%의 소비세율을 10%로 인상 및 경감세율을 신설하기로 예정되어 있었으나 이를 2019년 10월로 연기하는 것임⁹⁾
 - 소비세율의 인상은 최초 2015년 10월 인상에서 2017년 4월로 이미 한 차례 연기된 것으로¹⁰⁾ 이번에 다시 연기함
 - 이는 저유가 등으로 인한 세계적 수요 감소로 인한 세계 경제의 불확실성이 증대되는 상황에서 소비세율 인상이 내수 침체를 야기할 수 있기 때문이라고 밝힘
 - 총리와 기자 간의 문답에서 기존의 인상시점 재연기에 대한 정치적 책임, 연기된 2019년 소비세율 인상에 확산 여부, 사회복지수요에 따른 재정 건전성 문제 등이 제기됨

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

7. 싱가포르-BEPS 포괄적 이행체계에 참여

- 싱가포르 재무장관은 2016년 6월 16일 싱가포르는 BEPS 포괄적 이행체계(inclusive framework)에 참여할 것이라고 밝힘¹¹⁾
 - 싱가포르는 이로써 준회원국(Associate)의 지위를 통해 BEPS 프로젝트의 실행과 모니터링에 대

해 다른 국가와 협력하고, 이를 이행할 것임

- 이러한 참여의 일환으로 싱가포르는 4가지 최소기준에 대해 이를 이행할 것이라고 약속함
 - 최소기준은 유해조세환경, 조약남용방지, 이전 가격문서화 및 분쟁해결로 현재 싱가포르는 2017년 1월 1일부터 국가별보고를 시행할 예정이라고 밝힘

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

8. 인도-외국법인 주식매매에 대한 과세기준 공개¹²⁾

- 인도 재무부 등은 2016년 5월 23일 자산의 간접적 이전시 공정가치의 결정방법과 보고요구사항에 대한 지침초안을 공개함
 - 이 지침은 지분 등을 통한 인도 내 자산의 간접적 이전시 인도에서 소득을 과세하기 위한 요건인 대상회사 자산의 공정가치의 50% 초과규정에 적용되는 공정가치에 대해 상세히 규정하고 있음
 - 또한, 인도 내 자산현황에 대한 전자적 보고양식 및 간접적 이전이 이루어지는 경우 90일내 보고하도록 하는 내용을 담고 있음
 - 2016년 5월 29일까지 의견수렴을 거칠 예정임
- 외국회사 등의 지분양도를 통해 간접적으로 인도 내 자산을 이전하는 경우 회사의 총 자산 중 공정가치의 50%가 인도에 소재하는 요건이 충족되면 인도내에서 소득이 발생한 것으로 간주함

8) 首相官邸(http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0601kaiken.html)

9) 「조세동향」(16-01호) 참조

10) 「조세동향」(14-12호) 참조

11) Ministry of Finance, Singapore(<http://www.mof.gov.sg/news-reader/articleid/1659/parentid/59/year/2016?category=Press%20Release>)

12) Government of India-Ministry of Finance, Manner of determination of fair market value and reporting requirement for Indian concern-Indirect transfer provisions-section 9(1) of the Income-tax Act, 1961-Dratt Rules-reg., F No 142/26/2015-TPL, Dated 23rd May, 2016.



- 인도 상장회사 지분의 경우 지분의 공정가치는 시장의 관측가격이며, 경영권이 양도되는 경우에는 관측가격에 부채의 장부가액을 가산함
 - 관측가격은 이전이 이루어진 기간 직전 회계연도 종료일 등의 이전 6개월 및 2주간 주별로 종가의 최고·최저가의 평균 중 큰 금액임
- 인도 비상장회사 지분의 경우 은행가·회계사 등에 의해 국제적으로 인정되는 방법을 이용하여 평가된 금액으로 함
- 여타 자산의 경우 공개시장에서 매각한다면 획득할 수 있는 가격으로 은행가·회계사 등에 의해 결정됨
- 과세대상 요건을 충족하는 경우 양도소득에서 전체 자산 중 인도내 자산의 공정가치 비율에 해당하는 부분에 대해 과세함

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

9. 인도-모델 소비세법 공개¹³⁾

- 인도 재무부는 2016년 6월 14일 모델 소비세법을 공개함
 - 모델 소비세법은 재화와 서비스 세법(Goods and Service Tax Act, 2016: GST)과 통합 재화와 서비스 세법(The Integrated Goods and Service Tax Act, 2016: IGST) 두 가지가 공개됨
 - 전자는 중앙정부/지방정부 관할의 소비세 부과

에 대해 다루고 있으며, 후자는 국가간 거래 등에 대한 소비세를 다루고 있음

- 모델 소비세법은 소비세 시행을 위한 초안으로 상원에서 헌법개정에 대한 승인이 이루어지게 되면¹⁴⁾ 현행 여러 소비세를 통합하여 2017년 4월 1일부터 적용될 예정임

- GST는 25개의 장과 4개의 별표로, IGST는 11개의 장으로 구성되어 있으며, 이는 향후 소비세법 제정 시 기초가 될 것임
- GST는 정의, 공급의 의미 및 범위, 중앙정부와 지방정부의 과세절차, 부과 및 면제, 공급시기와 공급가액, 매입세액공제, 사업자등록, 세금계산서, 환급 등 소비세 전반적인 내용이 담겨 있음
- IGST는 국가간 거래에서의 공급원칙, 과세 및 징수, 공급장소 등의 내용을 담고 있음
- 향후 중앙정부와 지방정부는 이러한 모델 소비세법을 기초로 소비세법을 제정할 예정임¹⁵⁾

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

10. OECD-BEPS프로젝트 최종보고서를 OECD이전 가격지침서에 반영¹⁶⁾

- OECD의회는 2016년 5월 23일 BEPS프로젝트 최종보고서(액션8-10, 액션13)에 따른 기존 OECD이전가격지침서(Transfer Pricing Guidelines)의 개

13) Model GST Law empowered Committee of State Finance Ministers June, 2016.

14) 「조세동향」(14-12호) 참조

15) EY-GST News Alert, Ministry of Finance releases Model Law of GST Bill in the public domain, 14 June 2016, p. 1.

16) http://www.oecd.org/tax/oecd-council-approves-incorporation-of-beps-amendments-into-the-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=OECD%20Council%20approves%20incorporation%20of%20BEPS%20amendments%20into%20the%20Transfer%20Pricing%20Guidelines%20for%20Mult&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2015-06-2016&utm_term=demo

정을 최종 승인함

■ 기존 이전가격지침에 대한 개정 내용은 아래와 같음

- 제1장 섹션D(Guidance for applying the arm's length principle) 전체를 삭제하고 액션8-10(정상가격산출과 가치창출의 연계) 최종보고서의 해당 내용으로 대체함
- 제2장(Transfer Pricing Methods)의 문단 2.16에 원자재 거래의 정상가격산출방법에 대한 문단 2.16A~E 추가
- 제2장 문단 2.9에 일반경험법칙(general rule of thumb)이 철저한 기능 및 비교분석을 대신할 수 없다는 내용의 문단 2.9A를 추가
- 제5장(Documentation) 전체를 삭제하고 액션 13(이전가격문서화와 국가별보고서) 최종보고서 내용으로 대체함
- 제6장(Special Considerations for Intangible Property), 제7장(Special Considerations for Intra-Group Services), 제8장(Cost Contribution Arrangements) 전체를 삭제하고 액션8-10 최종보고서의 해당 내용으로 대체함

(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

11. OECD-BEPS프로젝트 다자간협약 관련 협의문서 발표¹⁷⁾

- OECD는 2016년 5월 31일 BEPS프로젝트 액션 15(양자간 조세조약을 보완하기 위한 다자간협약 개발)에 따른 다자간협약 개발을 위한 협의문서(discussion draft)를 발표함

cussion draft)를 발표함

- 액션15는 BEPS프로젝트에 따른 조세조약 관련 개정사항들의 신속하고 효과적인 이행을 위해 개별 조세조약 개정이 아닌 다자간협약의 개발을 추진함
- 다자간협약은 BEPS프로젝트의 액션2(혼성불일치 거래 효과의 해소), 액션6(조약남용방지), 액션7(고정사업장 지위 회피), 액션14(분쟁해결장치)에서 제시된 조치사항들을 반영하여 기존 양자간조세조약 조항을 개정하는 것임
- 다자간협약 개발과 BEPS회원국들의 협약 서명은 2016년 12월 31일까지 완료할 계획임

■ 본 협의문서는 다자간협약의 효과적인 이행을 위한 다음의 기술적 사항들에 대한 의견수렴을 위한 것으로 의견수렴은 2016년 6월 30일까지로 함

- 기존 개별 양자조세조약 조항들이 BEPS프로젝트에 따라 효과적으로 개정될 수 있도록 하는 “호환조항(compatibility clauses)” 관련 문제
 - “호환조항”은 BEPS프로젝트에 따른 새로운 조항들이 기존 양자조약 조항에 추가되거나 기존 조항을 대체하는 조항들로 새로운 조항이 적용되는 상황에 대한 구체적인 설명을 포함함
- 새로운 조항의 일관된 적용과 해석을 위한 주석서(Commentary)와 해설서(explanatory statement) 관련 문제
- 서로 다른 언어로 작성된 기존 양자조약을 다자간협약의 원문 언어(영어와 불어)로 개정함에 있어 일관성 있는 적용에 관한 문제

(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

17) <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-20725124.htm>



12. 유럽연합-현행 부가세 최저기준세율 유지 결정¹⁸⁾

- 유럽연합(EU)의회는 2016년 5월 25일 현행 부가세 최저기준세율 15%를 2016년 1월 1일부터 2017년 말까지 유지하기로 결정함
 - EU의 기존 부가세 최저기준세율 15%는 2015년 말까지 적용하기로 하였으나 이번 조치로 향후 2년간 최저세율을 유지하게 됨
- 부가세 최저기준세율 유지 결정은 EU의 부가세 단일시장화 작업이 완료될 때까지 EU의 부가세 관련 법적 안정성을 확보하기 위한 조치임
 - EU는 부가세 단일시장 관련 논의를 진행하고 있으며, EU 단일시장이 이루어지기 전까지 EU회원국 간 과도한 부가세율의 차이로 인한 경쟁의 왜곡과 구조적 불균형을 방지하기 위해 기준세율을 유지하기로 함

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

18) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-minimum-vat-rate-extended/>

주요국의 재정동향

EU

- (EU 정상회의) 난민 문제, European Semester 등 논의(2016.3.17.~18.)¹⁾
 - (난민) EU 정상들은 난민위기 해결을 위한 포괄적 전략을 논의하고 EU-터키 합의와 관련해 다음 조치들을 합의
 - (포괄적 전략) 난민접수처(hotspot)의 온전한 운영과 수용력 증대, 터키로의 난민 송환, 그리스를 지원하기 위한 긴급 인도적 지원, 그리스로부터의 신속한 분산배치 등
 - (EU-터키 합의) 1:1로 터키에서 그리스로 밀입국한 난민을 터키로 송환하고 터키에 체류한 시리아 난민을 EU로 수용, 기합의된 30억유로의 지급을 앞당기고 2018년까지 30억유로를 추가 지원, 터키의 EU 가입 논의 재개 등
 - (European Semester) 2015년 11월 집행위가 발표한 연간성장보고서의 정책 우선순위를 지지
 - 투자의 새로운 추진, 경제 현대화를 위한 구조개혁 추진, 책임감 있는 재정 정책 수행²⁾
 - 회원국들은 국가개혁프로그램과 안정·수렴프로그램에 이를 반영할 계획
- EU 통계청, 정부기능분류(COFOG)에 따른 2014년 일반정부 재정지출 발표(2016.3.22.)³⁾
 - 사회보호⁴⁾ 분야가 가장 큰 비중을 차지하며 GDP 대비 비중은 EU 평균 19.5%를 기록
 - 키프로스⁵⁾를 제외한 모든 EU 국가에서 사회보호가 가장 큰 비중을 차지
 - GDP 대비 사회보호 지출 비중은 국가마다 상이하여, 핀란드, 프랑스, 덴마크, 오스트리아, 이탈리아, 스웨덴, 그리스, 슬로바키아는 20%를 상회하는 반면 루마니아는 11.4%로 가장 낮은 비중을 차지
 - 두 번째로 비중이 큰 분야는 보건으로 GDP 대비 7.2%를 차지했으며, 일반공공행정(6.7%), 교육(4.9%), 경제활동(4.2%) 등 순으로 구성됨
 - 덴마크, 핀란드, 프랑스, 벨기에, 네덜란드의 GDP 대비 보건 지출이 8%를 상회
 - GDP 대비 일반공공행정 지출은 키프로스와 헝가리에서 가장 높았음
 - GDP 대비 교육 지출은 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 벨기에, 포르투갈 순으로 높았음
 - GDP 대비 경제활동 지출은 헝가리와 오스트리아가 7.4%로 가장 높았음

1) 출처: 유럽 이사회, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/>, 2016.3.18.

2) 자세한 내용은 한국조세재정연구원, KIPF 재정동향, 2015년 하반기, 2015, 86쪽을 참고

3) 출처: EU 통계청, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7214399/2-22032016-BP-EN.pdf>, 2016.3.22.

4) 질병 및 장애, 노인, 유족, 가족 및 자녀, 실업 등이 포함됨

5) 은행 재자본화가 이루어지고 있어 일반공공행정 분야가 가장 큼



〈표 1〉 2014년 기능별 일반정부 재정지출(EU평균)

(단위: %)

	GDP 대비	총 정부지출 대비
일반공공행정	6.7	13.9
국방	1.3	2.8
공공질서 및 안전	1.8	3.7
경제활동	4.2	8.8
환경보호	0.8	1.7
주거 및 지역사회개발	0.7	1.4
보건	7.2	15.0
휴양, 문화, 종교	1.0	2.1
교육	4.9	10.2
사회보호	19.5	40.4
총계	48.2	-

출처: EU 통계청, *General government expenditure in the EU in 2014*, 2016.3.22.

〈자료 수집 및 정리: 장준희 연구원〉



■ IMF, ‘글로벌 금융안전망의 타당성(The Adequacy of the Global Financial Safety Net)’ 보고서 발표 (2016.3.28.)⁶⁾

※ 이번 보고서는 3월 31일 프랑스 파리에서 개최되는 국제금융제도(International Financial Architecture)에 관한 고위급 회담에서 논의될 예정

• 글로벌 금융안전망(GFSN: Global Financial Safety Net)은 외환보유액(international reserves), 중앙은행 통화스왑계약(BSAs: central bank bilateral swap arrangements), 지역금융안전망(RFAs: regional financing arrangements), 시장기반 도구(market-based instruments) 등으로 구성

- 글로벌 금융안전망은 위기에 대한 국가 대응력을 강화하고, 금융지원을 가능하게 하며, 거시경제 건전화정책을 추진할 수 있도록 함
- 글로벌 금융안전망은 금융위기 이후 확대되었지만, 혜택이 선진국에 집중되어 있으며 개선의 여지가 남아있음
 - 통화스왑계약과 지역금융안전망의 높아진 중요성은 금융시장의 분절화(fragmentation)로 이어짐
 - 국가별로 자금 갭(financing gap)이 커서 금융안전망의 범위가 상이함
 - 금융안전망의 요소 대부분이 경제적·정치적으로 높은 비용을 요구하고, 도덕적 해이를 초래할 수 있음

6) 출처: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr1694.htm>

- 금융안전망의 예측이 부정확할 수 있고, 지원 기간이 제한적으로 이뤄진다는 점은 준비금을 과도하게 축적하게 하는 요인으로 작용
- 금융안전망 개선을 위해선 다자간 협력 강화가 중요함

(자료 수집 및 정리: 이정인 연구원)

프랑스

1. 기타

- 재무부, 통계청(INSEE)의 2015년도 재정 집계결과에 대한 공식성명 발표(2016.3.25.)⁷⁾
 - 2015년 경제성장률은 2015-2018 안정화 프로그램의 전망치(1.0%)를 상회하는 1.2%이며, 2016년 성장률 목표치는 1.5%
 - 2015년 GDP 대비 재정적자는 2014년 4.0%에서 3.5%(774억유로)로 급감하였으며, 조세부담률은 전년 대비 0.3%p 하락한 44.5%, 총지출증가율(세액공제 제외)은 최근 10년내 최저증가율인 0.9%를 기록
 - 재정지출은 전년 대비 1.4%(168억유로) 증가한 1조 2,434억유로(GDP 대비 56.8%)이며 지출 항목 중 이전지출과 보조금이 가장 크게 증가(6.0%)
 - ☞ 이전지출과 보조금의 증가는 경쟁력 및 고용에 대한 세액공제(CICE)의 공제율 인상(4%→6%)에 따른 임금보조금 증가(63억유

- 로 → 165억유로)에 기인
- 재정수입은 전년 대비 2.1%(242억유로) 증가한 1조 1,660억유로(GDP 대비 53.2%)이며 수입항목 중 조세수입이 가장 크게 증가(2.9%)
 - ☞ 소득 · 재산세는 일반사회보장기부금(contribution sociale généralisée)/사회보장부채상환기부금(Contribution pour le remboursement de la dette sociale)⁸⁾(34억유로) 증가, 제품 · 생산세는 부가가치세(32억유로) 등의 실적 양호로 전년 대비 각각 1.4%, 3.2% 증가

- 2015년 말 GDP 대비 일반정부 총부채는 전년 대비 0.4%p 증가한 95.7%(2조 969억유로)로 안정화되었으며, 부채의 증가폭 0.4%p는 2007년 이후 최저수준(2007-12년 연평균 5%p씩 증가, 2014년 전년 대비 3%p 증가)
 - 2007-12년 일반정부 총부채가 25.2%p 증가한 것에 비해 2012-15년에는 6.1%p 증가
- 재무부 장관 미셸 사팽(Michel Sapin)은 “2015년 성장률과 재정적자는 기대보다 좋은 결과를 얻었으며 성장 회복, 정책 우선순위 지원과 양립가능한 정부의 재정적자 감축노력은 2016-17년에도 지속될 것이다”라고 언급
 - “특히 테러 대응과 같은 예상치 못한 지출에 대비하기 위해 재정적자 감축은 더욱 중요하며 2016년 테러 대응 지원이 5억유로에서 16억유로로 증대될 것이다”라고 강조

7) 통계청, <http://www.insee.fr/en/themes/info-rapide.asp?id=37&date=20160325>

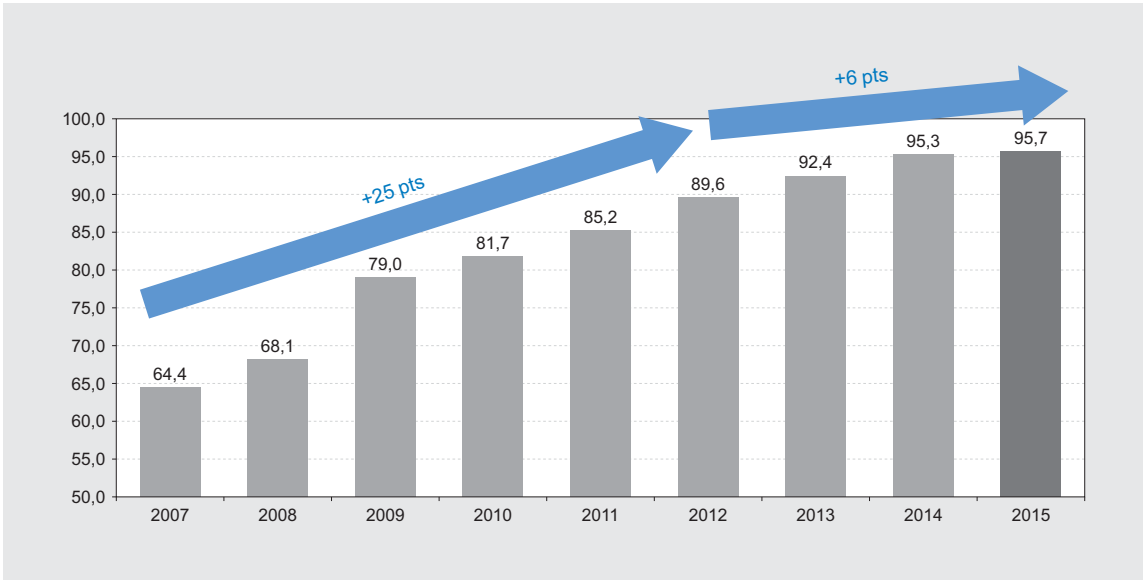
재무부, <http://www.economie.gouv.fr/point-presse-chiffres-deficit-public-2015>

8) 일반사회보장기부금(contribution sociale généralisée)은 사회보장세의 주된 재원으로 사회적 급여 및 가족급여를 제외한 대부분의 소득에 대해 원천징수되고, 사회보장부채상환기부금(Contribution pour le remboursement de la dette sociale)은 사회보장 부채를 축소시키는 목적을 가지며 일반사회보장기부금보다 더 광범위한 소득에 대한 과세기반을 가진(경기개발연구원(2013), 프랑스의 복지재원 조달시스템 연구)



[그림 1] 일반정부 총부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: EU 통계청, *Publication des résultats du déficit public 2015*(2016.3.25.)

〈표 2〉 재정지표

(단위: GDP 대비 %)

	2012	2013	2014	2015
재정적자	-4.8	-4.0	-4.0	-3.5
재정지출	56.8	57.0	57.3	56.8
재정수입	52.0	52.9	53.4	53.2
조세부담률	43.8	44.8	44.8	44.5
일반정부 총부채	89.6	92.4	95.3	95.7
일반정부 순부채	80.6	83.6	86.5	86.9
총지출증가율(%)	3.0	1.6	1.8	1.4
(이자비용 제외)	(2.9)	(2.1)	(1.9)	(1.6)
(세액공제 제외)	(3.1)	(1.7)	(1.0)	(0.9)

출처: *General government accounts—Year 2015*(2016.3.25.)

〈표 3〉 지출과 수입 항목별 내역

(단위: 십억유로)

구분	2014	2015	증감률(%)
재정지출	1,226.6	1,243.4	1.4
운영비	394.4	399.0	1.2
- 중간 소비	105.2	106.7	1.5
- 인건비	278.6	281.5	1.0
이자비용	50.9	48.6	-4.5
사회보장수당	557.3	567.4	1.8
이전지출과 보조금	141.9	150.5	6.0
비금융 자산 취득	82.2	77.9	-5.2
- 충고정자본형성	79.4	75.3	-5.1
재정수입	1,141.8	1,166.0	2.1
판매수입	86.5	88.3	2.1
부동산수입	14.9	15.3	2.6
조세수입	611.4	629.2	2.9
- 소득 · 재산세 (Taxes on income and wealth)	270.8	274.6	1.4
- 제품 · 생산세 (Taxes on product and production)	336.8	347.7	3.2
사회보장부담금	366.3	370.1	1.0
기타 수입	62.7	63.1	0.7
총재정수지	-84.8	-77.4	

출처: General government accounts—Year 2015(2016,3,25.)

〈자료 수집 및 정리: 하에스더 연구원〉



독일

1. 예산·결산 등

■ FY2017 예산안 및 FY2016-2020 중기재정계획안에 대한 기본수치(Eckwerte)* 내각 결의(2016.3.23.)⁹⁾

* 채무제한법의 엄격한 시행을 위해 기본수치(세출, 세입, 차입액 규모 등)에 따라 예산을 수립하는 하향식(Top-down) 예산편성방식

- (중기재정계획) 2017년 예산안 기본수치는 지속 가능한 균형재정을 기준으로 세웠으며, 2020년까지 신규차입 없는 균형예산 제시
 - 예산규모는 연평균 약 2.4%씩 증가하여 2020년 3,478억유로 증가
- (재정지출) 2017년 기본수치는 3,255억유로로 2016년 예산 대비 86억유로 증가

- (인도적 지원 강화) 난민·이민자들을 위한 독일어 프로그램 및 직업교육과 개발협력(ODA) 예산 등에 대폭 증액
- (미래지향적 투자) 교육, 과학, 연구, 인프라 부문에 높은 우선순위 유지
- (사회정책) 의료보험, 주택보조금, 육아가산연금(Mütterrente)¹⁰⁾, 장애연금, 공로연금(Lebensleistungsrente)¹¹⁾, 실업수당 등에 추가지원
- (국방) 급변하는 안보환경에 대응하기 위해 국방관련 예산을 점차 증액(2017년 366억유로, 2020년 391억유로)

<표 4> FY2017 예산 및 FY2016-20 중기재정계획 기본수치

(단위: 십억유로, %)

	2016 목표	2017 기본수치	중기재정계획안 기본수치		
			2018	2019	2020
재정지출	316.9	325.5	326.3	342.1	347.8
전년 대비 증감률(%)	1.8	2.7	0.2	4.8	1.7
재정수입	316.9	325.5	326.3	342.1	347.8
조세수입	288.1	299.4	312.9	325.2	336.7
신규차입	0	0	0	0	0
구조적 재정수지(GDP 대비 %)	0.2	0.06	0.04	0.02	0.03

출처: 재무부, Eckwerte für Haushalt 2017 und Finanzplan bis 2020, 2016.3.23.

<자료 수집 및 정리: 엄동욱 연구원>

9) 재무부, Öffentliche Finanzen 2016.3.23.

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/03/2016-03-23-PM09-Eckwerte.html>

10) 육아휴직기간을 연금액 산정에 반영하는 연금

11) 40년 동안 연금 보험료를 지불해온 퇴직자들에 한에서 지급되는 추가연금

 영국

1. 예산 · 결산 등

■ Budget 2016 발표(2016.3.16.)¹²⁾

- (경제전망) 2016년 경제성장률 전망치가 2%로 하향조정되었으나, 노동시장은 고용 호조세가 지속될 전망
 - 2016년 실질GDP 성장률은 2%로, 잠재성장률 전망치 하락으로 인해 2015년 가을보고서(2.4%)대비 0.4%p 하향 조정
 - 2016년 실업률은 5%로 하락하며, 임금상승률은 3.6%로 인플레이션율을 능가할 전망
- (재정전망) FY2016-17 GDP 대비 공공부문 순차입은 2.9%, 공공부문 순채무는 82.6%로 전망
 - FY2016-17 GDP 대비 공공부문 순차입은 2.9%로 전망되며, FY2019-20에 -0.5%로 감소하여 재정수지 흑자 목표를 달성할 전망
 - FY2015-16 GDP 대비 공공부문 순채무는 83.7%를 기록한 후 감소세로 전환되어, FY2020-21에 74.7%까지 감소할 전망

- (예산기조) 재정건전성 확보, 근로자에 대한 지원 확대, 산업 및 기업 지원 강화, 지방재정권 강화에 중점
 - (재정건전성 확보) 부처별 효율성 검토(departmental efficiency review) 시행을 통해 35억 파운드의 공공지출 감축
 - (근로자 지원) 비과세 인적공제를 11,000파운드에서 11,500파운드로 확대, 연료세는 동결, 비만 예방을 위해 '설탕세(soft drinks industry levy)' 도입
 - (산업 및 기업 지원) 법인세율 2020년까지 17%로 인하, 자본이득세율 28%에서 20%로 인하, 소규모 기업에 대해 비거주용 건물 보유세의 면세점을 상향 조정
 - (지방재정권 강화) 북부 Powerhouse 조성 등 지방정부에 대한 권한 이양을 지속적으로 확대

〈표 5〉 영국 경제 전망

(단위: %)

	실적		전망				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실질GDP성장률	2.9	2.2	2.0	2.2	2.1	2.1	2.1
소비자물가(CPI)상승률	1.5	0.0	0.7	1.6	2.0	2.1	2.0
ILO 실업률	6.2	5.4	5.0	5.0	5.2	5.3	5.3

출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook 2016.3*, Table 1.1.

12) 재무부: <https://www.gov.uk/government/news/budget-2016-some-of-the-things-weve-announced>
 예산책임청: <http://budgetresponsibility.org.uk/efo/economic-fiscal-outlook-march-2016/>



〈표 6〉 영국 재정 및 예산 전망

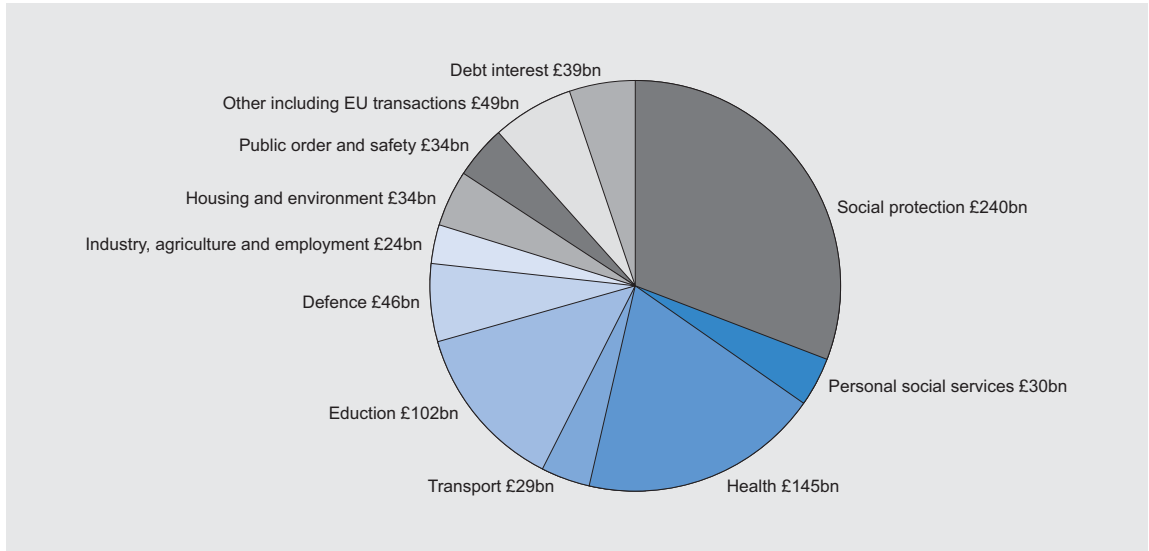
(단위: 십억파운드, %)

	실적	전망					
	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21
(재정전망)							
공공부문 순차입(GDP %)	5.0	3.8	2.9	1.9	1.0	-0.5	-0.5
공공부문 순채무(GDP %)	83.3	83.7	82.6	81.3	79.9	77.2	74.7
(예산전망)							
경상세입	654.8	681.8	716.5	745.8	779.5	820.9	852.2
(GDP %)	(35.7)	(36.3)	(36.9)	(36.9)	(37.0)	(37.5)	(37.4)
총관리지출(TME)	746.7	753.9	771.9	784.6	801.0	810.4	841.1
(GDP %)	(40.8)	(40.2)	(39.7)	(38.8)	(38.0)	(37.0)	(36.9)
자원지출		681.2	694.2	706.0	722.6	731.4	749.8
연간관리지출(AME)		345.6	356.2	358.9	373.1	382.4	394.3
부처별지출한도(DEL)		335.7	338.0	347.1	349.5	349.8	355.5
자본지출		72.7	77.8	78.6	78.4	79.1	91.3
연간관리지출(AME)		33.3	33.5	32.7	31.9	32.5	35.1
부처별지출한도(DEL)		39.4	44.2	45.9	46.5	46.6	56.2

출처: HM Treasury, Budget 2016, Table 1.4 & 2.3.

- (세입) FY2016-17 공공부문 경상세입은 7,165억 파운드(GDP 대비 36.9%)로, 전년 대비 347억파운드 증가
 - FY2015-16 대비 소득세 123억파운드, 국민보혐기여금(NICs) 116억파운드, 부가가치세 43억파운드 증가한 반면, 법인세는 6억파운드 감소
 - 중앙정부 총채무이자 21억파운드, 환경부담금 14억파운드 증가
 - 전체 공공부문 지출 중 사회보호 31%(2,400억 파운드), 의료 19%(1,450억파운드), 교육 13%(1,450억파운드) 분야가 높은 지출 비중을 차지
- (세출) FY2016-17 총관리지출(TME)은 7,719억 파운드(GDP 대비 39.7%)이며, 총관리지출 비율은 향후 지속적으로 감소할 전망
 - GDP 대비 부처별 지출한도(DEL) 및 연간관리지출(AME) 비율의 감소추세로 인해 총관리지출(TME) 비율은 향후 지속적으로 감소할 전망
 - FY2015-16 대비 자원지출 중 복지지출 17억

[그림 2] FY2016-17 공공부문 기능별 지출 비중(TME: 7,719억파운드)



출처: HM Treasury, Budget 2016, Chart 1.

2. 기타

- 인프라 투자 5개년 계획(National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021) 발표(2016.3.23.)¹³⁾
 - 인프라 분야에 향후 5년간 1,000억파운드 이상의 자본 투자를 시행한다는 공약¹⁴⁾을 반영, 기존의 단년도 계획을 대체하여 처음으로 중기 투자계획을 발표
 - 단기적으로 일자리가 창출되고 경제성장이 촉진, 민간투자를 유인할 수 있는 영역은 그 효과가 더욱 클 것으로 전망
 - 장기적으로 거래비용 감소, 노동 및 생산 시장의 통합, 혁신의 가능성 확대로 생산성 측면의

역량이 강화

- 효율성이 증대되어 전문성이 강화되고 규모의 경제 가능
- 국제 경쟁력 증대로 대내투자가 증가하고 교역 규모가 확대
- 향후 600개 이상의 인프라 프로젝트 및 프로그램에 약 4,830억파운드 규모의 자금이 투자되며, 이중 2,973억파운드는 FY2020-21까지 투입할 계획
 - FY2016-17 이후 경제인프라 확충에 총 4,256억파운드, 사회인프라(학교, 병원, 교도소 등) 건설에 576억파운드를 투입

13) 원문: <https://www.gov.uk/government/publications/national-infrastructure-delivery-plan-2016-to-2021>

보고서: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510525/2904569_NIDP_2016-2021_updated.pdf

14) *2016 주요국예산안」 영국 참조



〈표 7〉 FY2016-17 이후 경제인프라 계획

(단위: 개, 십억파운드)

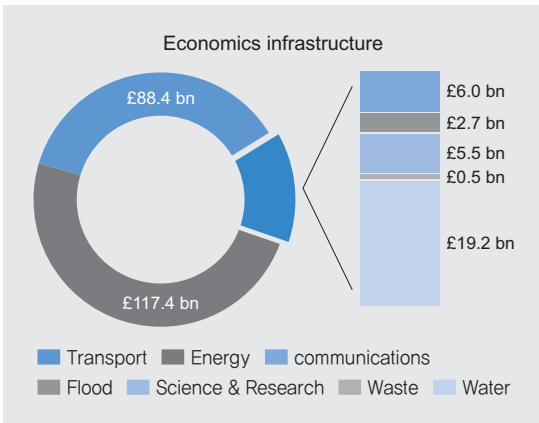
	프로젝트	프로그램	투입예산
통신	2	4	6.0
에너지	109	58	255.7
홍수방지	6	23	4.1
과학연구	25	7	5.5
교통	166	163	134.5
폐기물 관리	10	0	0.5
수자원	1	28	19.3
총계	319	283	425.6

주: 5천만파운드 이상인 사업은 프로젝트, 이하인 사업은 프로그램

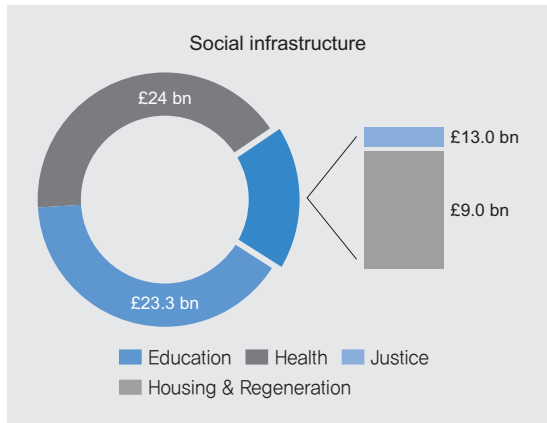
출처: Infrastructure and Projects Authority, *National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021*, Table 2.A

- FY2020-21까지 경제인프라 확충에 2,397억파운드, 사회인프라에 576억파운드를 투입

[그림 3] 경제인프라 계획



[그림 4] 사회인프라 계획



출처: Infrastructure and Projects Authority, *National Infrastructure Delivery Plan 2016 to 2021*, Chart 2.A.

〈자료 수집 및 정리: 김선미 연구원〉

 미국

1. 예산 · 결산 등

- 의회예산처(CBO), 2016~2026 예산기준선 수정전망(Updated Budget Projections: 2016 to 2026) 발표(2016.3.24.)¹⁵⁾
 - (재정전망) 재정적자 규모는 FY2018까지 GDP 대비 약 2.8% 수준을 유지하다가, 이후 세출 · 입 격차가 커지면서 FY2022에 1조달러(GDP의 4.4%)규모로 증가할 전망
 - * FY2016 재정적자는 CBO 1월전망(5,440억달러)에 비해 100억달러 정도 낮은 근소한 차이를 보이고 있음
 - (지출) FY2017~FY2026 기간 동안의 (연평균) 총지출은 GDP 대비 약 22.1% 수준을 유지하며, 순이자지출규모는 GDP 대비 2.5% 증가할 전망

- (비정부부문 소유채무) FY2018까지 75% 중반 수준을 유지한 후, 매년 1%p 이상 꾸준히 증가하여 FY2026에는 약 86% 수준에 이를 전망

- 의회예산처(CBO), 대통령 예산안 분석 보고서(An Analysis of the President's 2017 Budget) 발표(2016.3.29.)¹⁶⁾
 - (재정전망) FY2016 재정적자 규모는 기준선 수정전망과 근소한 5,290억달러(GDP 대비 2.9%)를 기록한 후 FY2018(GDP 대비 1.9%)까지 지속적인 감소세를 보일 것으로 전망
 - FY2019부터는 GDP 대비 2.5%까지 반등하면서 다시 증가세로 돌아설 것으로 전망
 - * 재정적자는 전반적으로 CBO 기준선보다 1%p 낮은 수준으로 증가(2017~2026 평균 3.0%)할 것으로 보임
 - GDP 대비 비정부부문소유채무는 FY2018부터

〈표 8〉 CBO, 재정 전망 2016-2026

(단위: 십억달러, %)

구분	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018	FY2017~'21	FY2016~'26
	actual	projection				
세입	3,250	3,364	3,508	3,645	18,937	42,089
(GDP 대비 %)	(18.2)	(18.2)	(18.2)	(18.1)	(18.1)	(18.1)
지출	3,688	3,897	3,925	4,058	22,434	51,373
(GDP 대비 %)	(20.7)	(21.1)	(21.0)	(20.8)	(21.4)	(22.1)
재정수지	△438	△534	△550	△549	△3,497	△9,283
(GDP 대비 %)	(△2.5)	(△2.9)	(△2.8)	(△2.7)	(△3.3)	(△4.0)
비정부부문 소유채무	13,117	13,951	14,572	15,177	n.a	n.a
(GDP 대비 %)	(73.6)	(75.4)	(75.5)	(75.4)	(n.a)	(n.a)

출처: CBO, Updated Budget Projections: 2016 to 2026, 2016.3.24.

15) <https://www.cbo.gov/publication/51384>

16) <https://www.cbo.gov/publication/51383>



꾸준히 증가. FY2025에 20조달러대(GDP 대비 77.4%)에 진입할 것으로 전망

* 비정부부분소유채무의 경우, FY2026에 기준선 수정전망치(85.6%)보다 약 8%p 낮은 77.4% 기록할 것으로 전망

- (주요 재정 변화) FY2017~FY2026 기간 동안의 세입·세출은 기준선 수정전망치보다 각각 약 2,8조 달러, 4,010억달러 높게 전망하고 있음

- (주요 세출 변화 요인)

- ☞ (메디케어) 메디케어 관련 법 개정을 통해 3,760억달러 세출 감축(saving) 전망
- ☞ (이민개혁) 개혁 이행(legal status 개정작업 등)을 위한 지출 규모 약 2,850억달러 전망
- ☞ (21세기 청정 운송 계획)¹⁷⁾ 2,500억달러의

지출 발생 전망 (이 중 2,090억달러는 새로운 프로젝트 및 연구에 배정될 계획)

- ☞ (교육 및 직업 교육) 유치원 및 초·중·고 교육에 관련 710억달러를 포함하여 총 1,680억달러 지출 전망

- (주요 세입 변화 요인)

- ☞ (고소득층의 소득공제금액 제한) 공제항목 총액 제한 (상한: 과세소득의 28%)을 통해 약 5,430억달러 전망
- ☞ (이민개혁 법안) 이민 현대화 법 및 국토경제선 강화 등을 통해 약 3,860억달러 전망
- ☞ (해외 자회사 한시적 과세) 과거 과세되지 않고 누적된 해외자회사 소득에 19% 최소 세율 적용을 통해 2,980억달러 전망

〈표 9〉 CBO 수정전망 vs 대통령 예산안(PB) 분석 비교¹⁾ 2016-2026

(단위: 십억달러)

구 분		FY2016	FY2017	FY2018	FY2019	FY2020	FY2017~'26
		projection					
세입	(CBO Updates)	3,364	3,508	3,645	3,772	3,931	42,089
	(PB 분석)	3,369	3,672	3,871	4,035	4,205	44,885
지출	(CBO Updates)	3,897	4,058	4,194	4,482	4,729	51,373
	(PB 분석)	3,897	4,105	4,254	4,554	4,790	51,774
재정수지	(CBO Updates)	△ 534	△ 550	△ 549	△ 710	△ 798	△ 9,283
	(PB 분석)	△ 529	△ 433	△ 383	△ 518	△ 585	△ 6,889
비정부부분소유채무 (GDP 대비 %)	(CBO Updates)	75.4	75.5	75.4	76.2	77.2	n.a
	(PB 분석)	75.4	74.9	74.1	74.1	74.3	n.a

주: 1) CBO에서 자체적으로 분석한 대통령 예산안(PB)과 기준선 수정전망(CBO Updates)의 수치 비교를 다루고 있음

1. n.a=not applicable / PB=President's Budget

출처: CBO, An Analysis of the President's 2017 Budget, 2016.3.29.

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 연구원〉

17) 21st Century Clean Transportation Initiative

정책 흐름



- 총 11조원의 추가경정예산안 편성
- 꼼꼼한 재정건전성 관리로 지방재정 책임성 강화
- 2016년 하반기 경제정책방향

총 11조원의 추가경정예산안 편성

* 본 자료는 2016년 7월 20일 기획재정부에서 발표한 「구조조정과 일자리 지원을 위해 총 11조원의 추가경정예산안 편성」의 전문입니다. <편집자 주>

- 정부는 구조조정, 대외불확실성에 따른 고용여건 위축 등에 대응하여 총 11조원 규모의 추경예산안을 편성하였음
 - 이번 추경예산안은 7.22일 국무회의를 거쳐 7.26일 국회에 제출할 계획임
- 이번에 마련한 추경의 규모와 재원은 다음과 같음
 - 세출확대 9.8조원 및 국가채무 상환 1.2조원
 - 재원은 올해 예상 세수증가분 9.8조원 및 지난해 세계잉여금 1.2조원 활용

☞ 국채발행없이 재원을 조달하고, 세수증가분 일부는 채무상환에 활용하여 재정건전성도 고려

- 2016년 추경예산안은 구조조정과 일자리 지원에 중점을 두고 편성하였음

① 구조조정 지원 : 1.9조원

- 구조조정을 뒷받침하고, 기업투자를 촉진하기 위해 수은·산은에 출자
- 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 중소기업 지

- 원을 위해 관공선, 해경함정 등 선박 건조 발주 확대(61척)
- 중소기업 신용보강을 위해 신용 보증 및 보험 확대

(예시) 수은·산은 출자(1.4조원), 관공선 신규발주 등(0.1조원)

② 일자리 창출 및 민생안정 : 1.9조원*

* 고용보험기금 자체변경(0.3조원)은 별도

<일자리 창출>

- 조선업 종사자 및 밀집지역에 맞춤형 고용안정 지원
 - 핵심인력은 고용유지와 함께 직업훈련 실시
 - 이직자는 숙련도에 따라 대체일자리 및 전직훈련 제공
 - 조선업 밀집지역에 One-Stop 서비스를 제공하는 조선업희망센터를 설치하고, 지자체 공모 일자리도 지원
- 청년 선호일자리 및 취업기회를 확대하고, 창업지원과 교육훈련을 통해 일자리 미스매치 완화
- 취약계층 대상 사회서비스 일자리 및 한시일자리 확대

(예시) 조선산업퇴직인력교육 및 재취업지원 (184억원, +2,436명), 취업성공패키지 (358억원, +4만명), 청춘마이크(18억원, +625명)

〈민생안정〉

- 실직으로 생계유지에 곤란을 겪는 가구에 긴급복지 및 생계급여 제공
- 친환경차 보급 촉진 등을 통해 미세먼지 저감

(예시) 긴급복지(200억원), 생계급여(1,165억원), 전기자동차 보급 및 충전인프라 구축(644억원)

③ 지역경제 활성화 : 2.3조원

- 하수관거, 노후저수지 등 생활밀착형 시설을 정비하고, 조선업 밀집지역 관광산업 육성 추진
- 경영애로를 겪는 중소기업·소상공인에 경영안정자금 지원
- 세입부족으로 연례적으로 이월되었던 농특·지특회계 재원보강을 통해 지역사업의 정상적인 추진 지원

(예시) 하수관거 정비(451억원), 노후저수지정비(351억원), 조선업밀집지역 관광개발(322억원), 긴급경영안정자금(4,000억원)

※ SOC사업은 구조조정 직접연관성 부족 등을 감안하여 제외

④ 지방재정보강 : 3.7조원

- 지방교부세·교육재정교부금 등 지방재정 확충을 통해 누리과정 등 교육현안 대응과 지역경제 활력 제고에 기여

* 지방교부세(+1.8조원) : 지자체 일반재원으로 지역사업에 활용가능

* 지방교육재정교부금(+1.9조원) : 누리과정 편성재원으로 활용가능

■ 이번 추경시 국가채무상환 등으로 국가채무 비율은 GDP 대비 $\Delta 0.8\%p$ 감소(40.1 → 39.3%)하게 됨

■ 정부는 추경예산안이 국회에서 확정된 이후 신속히 집행될 수 있도록 사전준비를 철저히 해나갈 계획임

- 금번 “구조조정·일자리 추경”을 통해 구조조정 등으로 어려움을 겪는 조선업 밀집지역의 부담을 완화하고,
- 일자리 창출로 서민생활 안정에 기여할 것으로 기대함

꼼꼼한 재정건전성 관리로 지방재정 책임성 강화

* 본 자료는 2016년 7월 20일 행정자치부에서 발표한 「꼼꼼한 재정건전성 관리로 지방재정 책임성 강화」의 전문입니다. <편집자 주>

- 재정분석 결과 재정 건전성이 현저하게 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 재정위기관리위원회 심의를 거쳐 재정진단을 실시하고,
 - 재정진단 결과 재정위기 징후가 있는 경우 재정주의단체로 지정·관리된다.
 - 행정자치부(장관 홍윤식)는 이런 내용을 담은 「지방재정법」개정안을 20일부터 40일간 입법에 고한다.
 - 이번 개정안은 긴급재정관리제도 도입('16.6.30. 시행)에 따라 '재정분석-재정위기관리-긴급재정관리'로 이어지는 종합적인 재정건전성 관리체계 마련을 위해 도입·추진됐다.
 - 그동안 지방자치단체의 재정건전성을 관리하기 위해 재정분석제도*(98년)와 재정위기관리제도**(11년)가 도입되어 운영돼 왔다. 하지만 두 제도 간 기능과 절차가 이원화되어 연계가 필요하다는 지적이 있었다.
- * 결산자료를 사용하여 1년에 한 번 지자체 재정상황을 종합적으로 분석

** 7개 재정지표를 매분기 모니터링하여 재정위기에 대한 등급(주의/심각) 부여·관리
- 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.
 - 첫째, 재정분석제도와 재정위기관리제도의 연계가 강화된다.
 - 현재 두 제도를 통해 각각 운영 중인 '재정진단·재정건전화계획 수립·이행평가' 과정이 재정위기관리제도 중심으로 일원화된다.
 - 재정분석 미흡단체 중 건전성이 현저히 떨어지는 경우 지방재정위기관리위원회 심의를 거쳐 재정진단을 실시하고,
 - 재정진단 결과 재정위기 징후가 있는 경우 재정주의단체로 지정하여 관리된다.
 - ※ 미흡단체 중 건전성 측면에 큰 문제가 없다고 판단되는 경우 재정진단 미 실시
 - 둘째, 재정주의단체 지정과 해제 근거가 명확해진다.
 - 현행 시행령에 근거를 두고 있는 재정주의단체 지정 근거가 법으로 상향되고, 재정주의단체 지정뿐 아니라 해제도 지방재정위기관리위원회 심의를 거치도록 명확화했다.
 - 또한 현재 사용 중인 '주의등급단체' 대신 '재정주의단체'라는 명확한 용어가 사용된다.

- 셋째, 주민참여예산제도의 실효성 제고를 위해 주민참여예산위원회 설치가 의무화된다.
 - 현재 지방자치단체에서는 주민참여예산조례에 따라 필요한 경우 주민참여예산위원회를 구성·운영 중이나, 제도의 내실 있는 운영을 위해 지방자치단체장 소속으로 위원회 설치가 의무화된다.
 - 위원은 민간위원과 공무원으로 위촉·임명하되, 공무원이 전체위원의 4분의 1 이하가 되도록 하였다.
- 김성렬 행정자치부차관은 “종합적인 지방재정 건전성 관리체계 마련으로 지방재정에 대한 책임성이 더욱 높아질 것”이라고 말했다.

참고 1 재정분석·진단제도 개요

- 제도 개요
 - 지자체 재정상황을 전년도 결산을 토대로 분석 지표에 의해 종합분석·평가하여 우수단체 포상 및 인센티브 부여(98년 도입)
 - ※ 근거: 「지방재정법」 제55조(재정분석 및 진단) / 동법시행령 제65조
- '16년 재정분석 주요 내용
 - **(분석대상)** 242개 전 지방자치단체(17개 시·도, 225개* 시·군·구)
 - ※ 통합 청주시(14.7.1. 출범)는 데이터 확보 문제로 재정분석 대상 제외
 - **(분석지표)** 3개 분야 28개 지표(건전성 9, 효율성 14, 책임성 5)

분 야	세부지표(광역28, 기초27개)	비고
① 재정건전성 (9개 지표)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 통합재정수지비율 등 수지관리 3개 지표 ■ 관리채무비율, 통합유동부채비율 등 채무(부채)관리 4개 지표 ■ 공기업부채비율 등 공기업관리 2개 지표 	500점
② 재정효율성 (14개 지표)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자체세입비율(비율증감률) 등 세입효율 6개 지표 ■ 지방보조금비율(증감률) 등 세출효율 8개 지표 	500점
③ 재정책임성 (5개 지표)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정법령준수, 재정공시노력도 등 5개 지표 	가/감점

- **(절차)** 재정분석지표 개선(2~6월) → 서면분석·현지실사(7~9월) → 재정분석 및 결과 공시(10~11월) → 국무회의·국회보고(익년 2월)
- **(활용)** 우수단체 포상 및 재정인센티브 부여, 부진단체 재정진단

참고 2 재정위기관리제도 개요

- 제도 개요
 - 자치단체의 재정지표에 대한 분기별 모니터링을 실시하여 지방재정위기에 대한 사전 예측과 선제적 대응
- 재정위기단체 지정(지방재정법 제55조의2, 동법시행령 제65조의2)
 - 전 자치단체에 대해 7개 재정지표 분기별 모니터링

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	$\frac{\text{세입-지출및순용자}}{\text{통합재정규모}}$	25% 초과	30% 초과
채무관리	② 예산대비채무비율	$\frac{\text{지방채무 잔액}}{\text{총예산}}$	25% 초과	40% 초과
	③ 채무상환비 비율	$\frac{\text{지방채무 상환액}}{\text{일반재원}}$	12% 초과	17% 초과
세입관리	④ 지방세 징수액현황	$\frac{\text{당해연도 분기말 누적 징수액}}{\text{최근 3년 평균 분기말 누적 징수액}}$	50% 미만	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	$\frac{\text{당해연도 분기말 잔고}}{\text{최근 3년 평균 분기말 잔고}}$	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	$\frac{\text{부채}}{\text{순자산}}$	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

- 지표 기준 초과단체는 지방재정위기관리위원회*에 상정, 심의를 거쳐 행자부 장관이 위기단체 지정, 해당 자치단체 통보

* 위원장(민간인), 위원(행자부·기재부·국조실차관, 전문가, 지방4대협의체 추천위원)

■ 재정위기단체 건전화 조치(「지방재정법」 제55조의3~제55조의5)

	주의등급	심각등급(위기)
재정건전화 계획	재정건전화계획 수립 (60일 이내) 권고 → 행자부 보고	재정건전화계획 수립 (60일 이내) → 행자부 승인 → 지방의회 의결
공개	-	재정건전화 계획 및 이행상황 주민공개(年2회)
재정상제한	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정건전화계획에 의하지 않은 지방채 발행, 신규투자사업 등 제한 ■ 건전화계획 이행 부진 시 교부세 감액 등 재정상 불이익 부여

■ 운영 현황

- '15년 1분기 기준 예산대비 채무비율 '주의' 기준 초과한 부산·대구·인천·태백 주의등급단체 지정('15.7.31.)

- 재정지표가 개선된 부산·대구 주의등급단체 해제('16.5.12.)

참고 3 주민참여예산제도 개요

■ 제도 개요

- (목적) 주민의 직접참여로 공공부문의 비효율성, 재정 투명성 부족, 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용 등을 보완하여 공공서비스의 질과 공급 향상 및 재정 민주주의 실현
- (근거) 지자체장은 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련, 시행 및 의견수렴 결과를 지방의회에 제출(「지방재정법」 제39조)

* 참여방법 : 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 설문조사, 사업공모 등

- 참여예산의 범위, 의견수렴 절차·방법 등은 조례에 위임(시행령 제46조)

2016년 하반기 경제정책방향

* 본 자료는 2016년 6월 28일 기획재정부 국고국 국고과에서 발표한 「2016년 하반기 경제정책방향」의 전문입니다. <편집자 주>

I. 2016년 상반기 경제운용 평가

1 강도 높은 구조개혁을 추진하고 경제활력 제고 노력 병행

- 연초 소비절벽 우려 등에 대응하여 재정 조기집행 확대, 개소세
- 인하 연장, 임시공휴일 지정(5.6일) 등 경기보완 추진
 - 「경제혁신 3개년 계획」 성과 구체화를 위해 구조개혁 가속화
 - 4대개혁은 일부 입법이 지연되었으나 공공기관 성과연봉제 확대, 클라우드펀딩 도입 등 공공·금융개혁 중심 성과 시현
 - 선제적 구조조정, 신산업 육성노력 강화 등 근본적 성장·고용 창출력 제고를 위한 산업개혁 추진

2 경기가 연초 부진에서 벗어나고 있으나 민간활력은 미흡

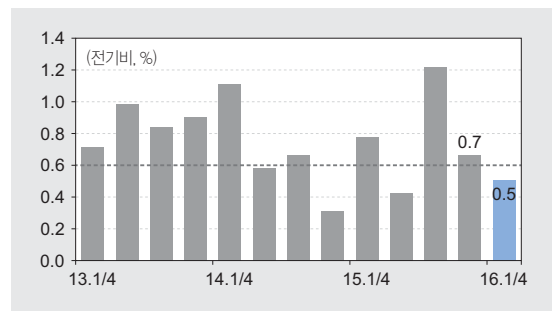
- 1~2월 위축되었던 생산·내수 지표가 3월 이후 완만하게 개선
 - 개소세 인하 연장 등으로 승용차 판매가 증가하고, 재정조기 집행 효과로 건설투자가 호조를 보

이며 경기 개선 견인

* 승용차 내수 판매량(전년 동월비, %): (16.2) 9.0 (3) 18.9
(4) 5.8 (5) 20.8

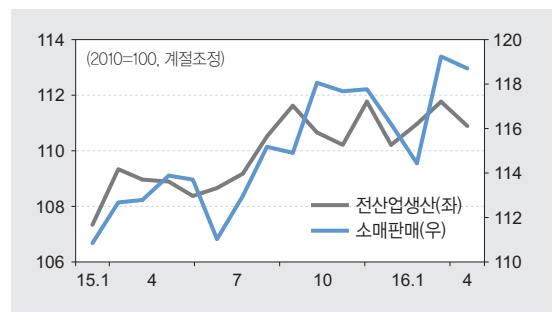
* 건설기성(전년 동월비, %): (16.1) 9.4 (2) 10.1 (3) 23.1 (4) 16.1

분기별 성장률 추이



출처: 한국은행

전산업생산과 소매판매 추이



출처: 통계청

■ 다만 최근 경기 개선세는 정책효과에 크게 의존하고 있으며, 수출부진 영향이 투자위축 등으로 파급되며 민간 활력 저조

* 1/4분기 성장기여도(전기비, %p): (정부) 0.5 (민간 등) 0.0

* 설비투자(전년 동월비, %): (16.1) △6.0 (2) △7.9 (3) △7.4 (4) △2.7

3

청년 등 취약계층 중심으로 일자리 여건도 악화 조짐

■ 민간부문 활력 부족, 구조조정 영향 등으로 일자리 창출여력이 약화되며 취업자 증가폭이 2개월 연속 20만명대로 둔화

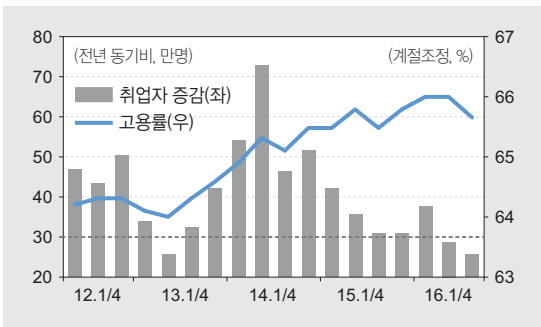
• 수출부진 장기화로 제조업 신규채용이 감소하고 있으며 특히 노동시장에 처음 진입하는 청년층 실업률이 상승

* 청년지표('15 → '16년, 1~5월 평균, %): (경활률) 45.7 → 46.8 (실업률) 10.1 → 10.9

* 제조업 신규채용 증감(전년 동월비, 만명): (16.1) △0.5 (2) △0.4 (3) △0.9 (4) △1.2

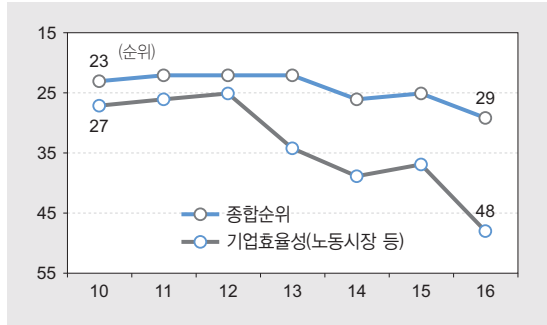
• 입법 지연 등에 따라 노동시장 구조개혁이 지연되는 가운데 구조조정 본격 추진에 따른 고용둔화 우려 확대

취업자 증감과 고용률 추이



출처: 통계청

IMD 국가경쟁력 지수 추이



출처: IMD

4

하반기는 일자리 창출과 구조개혁 성과 가시화에 집중 필요

■ 세계경제 저성장 속에서 우리경제의 지속적인 성장과 일자리 창출을 위해서는 구조개혁을 통한 경쟁력 제고가 유일한 해법

• 그간 추진해온 4대 구조개혁, 산업개혁(구조조정, 신산업육성)에 더욱 박차를 가하여 국민들이 체감할 수 있는 성과 도출 시급

■ 구조개혁 추진 과정에서 한계기업·취약업종 구조조정 본격화 등으로 단기적으로 경기·고용 위축 우려

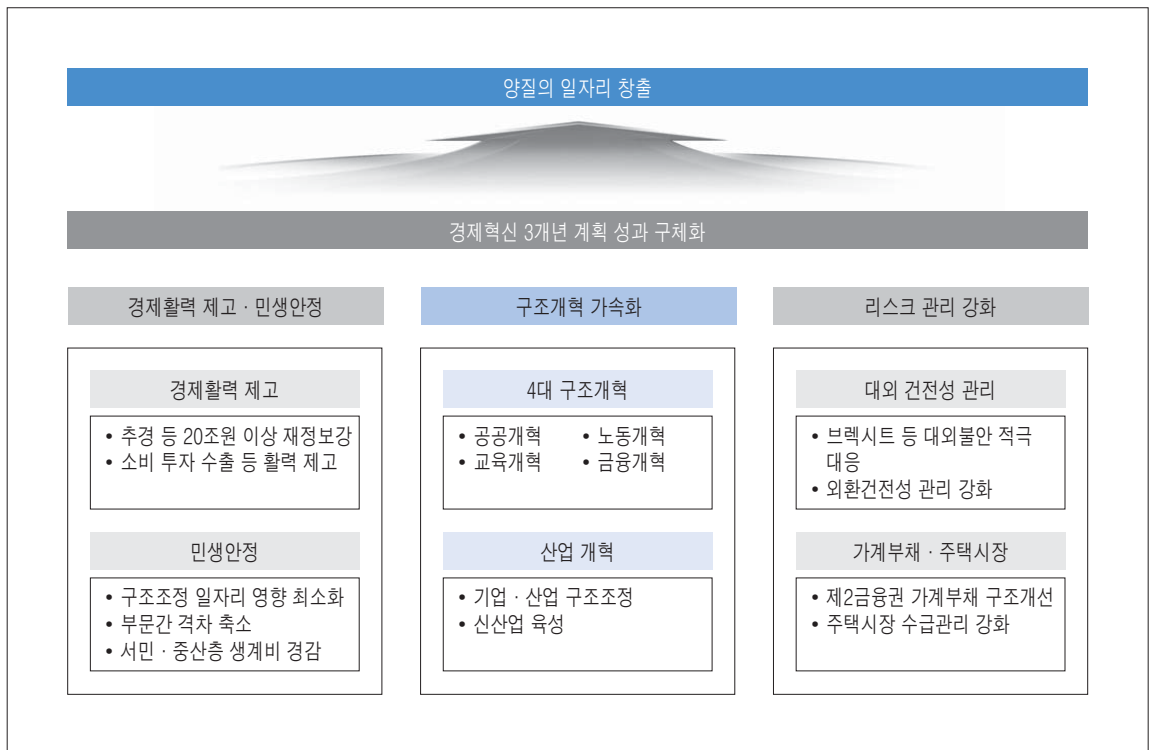
• 구조개혁을 뒷받침하고 민생경제의 어려움이 심화되지 않도록 경기보완·일자리 창출 등 적극적인 정책 노력 필요

II. 2016년 하반기 경제정책 기본방향

◇ 추경 등 확장적 거시정책으로 경기·고용 리스크에 적극 대응, 구조개혁 가속화로 우리경제의 일자리 창출능력을 근본적 제고

- 1 (경제활력 제고·민생안정)** 확장적 거시정책으로 구조조정, 대외 여건 악화 등에 따른 일자리 위축 등 민생경제 어려움 최소화
- 추경을 포함한 20조원 이상 재정보강 추진
 - 친환경 소비·투자 촉진(노후 경유차 교체 지원 등)
 - 구조조정 영향(일자리, 지역경제)최소화와 부문간 격차 축소

- 2 (구조개혁 가속화)** 4대 구조개혁 완수와 산업개혁으로 일자리 창출의 장애물을 제거하고, 새로운 일자리 창출
- 핵심법안 재입법 등 4대 구조개혁 동력 재점화
 - 기업·산업 구조조정과 함께 유망신산업 선정·집중 육성
- 3 (리스크 관리 강화)** 브렉시트, 국제 자본흐름 및 환율 변동성, 가계부채 등 대내외 불확실성에 대응하여 리스크 관리 강화



재정포럼

2016년 7월호 통권 제241호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
박명호 (한국조세재정연구원 연구위원)
최성은 (한국조세재정연구원 연구위원)
강성훈 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이동규 (한국조세재정연구원 부연구위원)
한중석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 담당연구위원 / 김준성 (한국조세재정연구원 연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2016년 7월 15일 발행 / 제20권 제7호(통권 제241호)
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 / 상일인쇄(주) TEL: (02) 2269-6770

■ 인쇄 / 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
 - 예금주: 한국조세재정연구원