

월간

# 재정포럼

2017. May\_Vol.251

5월호

MONTHLY  
PUBLIC  
FINANCE  
FORUM

## 권두칼럼

만석보(萬石湫) 조세저항의 현대적 해석/ 안창남

## 현안분석

근로자 교육비 세액공제-현황과 문제점, 개편방향/ 안종석  
각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점/ 최한수

## 공공정책포럼

공공기관 혁신 방향: 하나의 제언

## 정책연구

불완전 노동시장하에서의 국가간 조세경쟁 모델 분석 외

## CONTENTS

### 권두칼럼

만석보(萬石洑) 조세저항의 현대적 해석 · 안창남 ..... 02

### 현안분석

근로자 교육비 세액공제-현황과 문제점, 개편방향 · 안종석 ..... 06

각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점 · 최한수 ..... 32

### 공공정책포럼

공공기관 혁신 방향: 하나의 제언 ..... 60

### 정책연구

불완전 노동시장하에서의 국가간 조세경쟁 모델 분석  
 · 신상화 · 김상현 ..... 68

금융소득 종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점  
 · 이상엽 · 윤성만 ..... 71

중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안 · 김학수 ..... 77

우리나라 에너지세의 분배효과 연구 · 이동규 · 김승래 ..... 80

상속 · 증여세제가 세대 간 부의 축적과 소비에 미치는 영향  
 · 오중현 · 최승문 · 강성훈 ..... 85

다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구 · 홍성훈 · 정재호 ..... 91

글로벌 금융위기 이후 통화 · 재정정책의 변화와 향후 정책  
 방향 · 홍범교 · 오중현 ..... 96

소득수준별 세부담 평가와 발전방향 · 안종석 ..... 101

기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향  
 · 박명호 · 전병목 ..... 108

### 주요국의 조세·재정동향

미국, 2017년 주요 세법개정안 발표 외 ..... 113

### 조세·재정 정책 및 연구 동향

세미나 & 정책 및 연구 ..... 135

### 정책흐름

2016년도 공공기관 재무실적 분석 ..... 140

세계은행 개발위원회(DC) 개최 결과 ..... 142

G20, 세계 경제의 회복력 강화를 위한 5대 분야 12개  
 원칙 마련 ..... 145

## 만석보(萬石湫) 조세저항의 현대적 해석



안창남  
강남대 세무학과 교수

역사적으로 조세저항은 사회정의에 어긋나는 조세행정에 대한 다수 납세자들의 집단적 항의나 시위 등 정치성을 띤 행위로 나타난다.

우리나라의 대표적 조세저항으로 1893년 호남평야 중심지인 전북 고부(정읍 소재)에서 발생한 만석보 사건을 들 수 있다. 만석보는 만석(萬石)과 보(湫)의 합성어다. 만석은 '쌀 1만 가마', 보(湫)는 물을 가두는 '둑'을 의미한다.

현재 쌀 한 가마가 80kg이므로 만석은 80만kg(1만석×80kg)이다. 2016년 기준 1인당 연간 쌀 소비량이 약 62kg임을 감안하면 12,900여명이 소비할 분량이 된다.

만석보가 있는 지역에는 동진강이 흐른다. 북쪽 태인 방향에서 내려오는 태인천과 남쪽 정읍 방향의 정읍천이 합쳐서 흐르는 강이다. 당시 태인천에는 팔왕보(八王湫)가 있었고, 정읍천에는 옛 만석보가 있었다.

그런데 1892년 고부군수로 부임한 조병갑이 이 두 물줄기가 합쳐지는 곳에 '신(新) 만석보'를 쌓았다(북한강과 남한강이 합쳐진 경기도 양평 두물머리에 팔당댐을 만든 것과 유사하다).

### 사익 추구를 위한 징세권 남용

조병갑은 신 만석보 건설을 위해 근처 농민들의 노동력을 강제로 동원하였다. 그리고 보가 완성된 뒤 물을 인근 농지에 공급하면서 사용료 명목으로 700여섬의 수세(水稅)를 징수하여 착복했다.

당시 노동자 일당이 쌀 5되 정도인데, 700여섬은 일용노동자 14,000명 정도의 분량으로, 2016년 기준 일용노동자 일당이 10만원 정도임을 감안하면 약 14억원 정도가 된다.

이외에도 그는 선친의 비각과 모친상 부조금 명목으로 3,000냥을 챙겼는데, 이 과정에서 비협조적이었던 전창혁(전봉준 부친)에게 곤장형을 가하여 사망에 이르게도 하였다. 당시 노비 1명당 평생 고용 비용이 20냥 정도이었으

므로, 이는 족히 50명 정도의 노비를 둘 수 있는 금액이다.

당시 군수는 지금과 달리 입법·사법·행정권을 모두 쥐고 흔들 정도로 막강한 권력을 행사하는 자리였다. 그는 이를 남용하여 사익을 챙겼다.

참다못한 농민들이 전봉준을 주축으로 1893년 1월 고부관아를 습격하면서 동학농민운동이 발발하기에 이른다. 조병갑은 요행히 습격을 피하여 전주로 달아났다가 파면되어 전남 강진 고금도에 유배되었다.

그런데 『승정원일기』(承政院日記·2001년 유네스코 세계기록유산 등재)에 따르면 고종은 동학농민운동 발발 5년 뒤인 1898년 조병갑을 고등재판소 판사에 임용하였다. 그리고 조병갑은 만석보 사건의 종교적 배경인 동학교의 교주 최시형에게 사형 선고를 내렸다고 한다. 보복이었으리라.

그런 부패한 자를 구제해서 판사로 임용한 고종이나 조선의 인사시스템을 보면 조선이 얼마나 깊은 중병을 앓고 있었는지 굳이 묻지 않아도 알 만하다.

### 국가부도 상태의 조선 정부

당시 조선 정부의 재정은 만성적인 적자구조였다. 국가 재정이 부도 사태에 직면하자 당시 세력가였던 민(閔)씨 정권은 화폐(당오전·當五錢) 발행을 통해서 위기를 타개하려 했지만 실패했다. 그리고 그 후유증으로 물가가 크게 오르는 악성 인플레이션에 시달렸다.

재정건전성을 확보하려면 면세(免稅)농지 축소와 부정부패 관리 퇴출 등 개혁 조치를 취했어야 했지만, 민씨 정권은 그럴 의사와 능력이 없었다. 오히려 붕괴된 징세기구를 통해서 자신들의 사익을 추구하는 데 열중할 뿐이었다.

동학농민운동 직후 조선 정부의 세입은 총 500만달러 규모였는데, 이는 토지세 400만달러, 홍삼 판매액 40만달러, 세관 수입 60만달러 등으로 구성되어 있다. 그런데 토지세가 홍삼 판매액의 10분의 1 수준에 불과하다. 국가의 주된 세입원인 토지세의 과세 및 징수체계가 붕괴되었다는 의미다.

그러나 당시 백성들은 총 2,000만달러 정도의 토지세를 부담한 것으로 추산되는데 국고에는 달랑 500만달러만 기록돼 있다. 차액 1,500만달러는 탐관오리나 왕실에서 부정하게 챙겼고, 심지어 고종도 이 중 일부를 빼돌려 홍콩 소재 은행에 100만달러를 예치했다는 소문이 나돌았을 정도였다(장영민, 『동학농민운동연구』, 한국정신문화연구원 한국학대학원(박사학위논문), 1994, 231면).

결국 서민들은 과중한 세금부담으로 피해를진 반면 양반이나 왕실들은 세

.....

국가 재정이  
부도 사태에 직면하자  
당시 세력가였던  
민씨 정권은  
화폐 발행을 통해서  
위기를 타개하려  
했지만 실패했다.  
그리고 그 후유증으로  
물가가 크게 오르는  
악성 인플레이션에  
시달렸다.

.....

.....

**국방이 사람의 뼈에  
해당되는 하드웨어라면  
세금은 혈액에  
비유되는 소프트웨어다.  
이 둘이 항상 건강한  
상태를 유지해야 국가가  
지속가능한 법이다.**

.....

금 면제 혜택을 받고, 나라 곳간도 새고, 탐관오리들만 배불린 격이다. 공평과 세의 틀이 무너진 결과이다.

### 국가 재정건전성 유지와 공평과세의 중요성

유감스러운 일이지만, 사익추구와 권력남용이라는 점에서 보면 만석보의 조세저항 원인과 최순실 일당의 국정농단 사태는 상당부분 유사하다. 여기에 고종의 국제정치에 대한 몰이해가 더해져 조선이 망했다고 본다.

결국 만석보 조세저항으로 촉발된 동학농민운동을 진압하기 위해 일본을 끌어들이다가 청일전쟁(1894~1895년)이 발발했다. 그리고 여기서 승리한 일본이 을사조약(1905년)과 경술국치(1910년)로 조선을 강제 합병하기에 이른다.

조세저항은 국가의 붕괴나 혁명을 불러일으킨다. 마그나카르타의 제정 및 프랑스 혁명의 배경에 공정하지 못한 조세정책이 있었음은 주지의 사실이다.

국방이 사람의 뼈에 해당되는 하드웨어라면 세금은 혈액에 비유되는 소프트웨어다. 이 둘이 항상 건강한 상태를 유지해야 국가가 지속가능한 법이다. 국가의 재정건전성 및 공평과세를 유지하는 조세정책이야말로 조세저항을 예방하는 최선의 장치다. 그래야 나라가 산다. **KIP**

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



# | 현안분석 |

- 근로자 교육비 세액공제—현황과 문제점, 개편방향  
안종석 · 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점  
최한수 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

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

# 근로자 교육비 세액공제-현황과 문제점, 개편방향

## I. 서론



안종석

한국조세재정연구원  
 선임연구위원  
 (jsan@kipt.re.kr)

근로소득에 적용되는 세액공제 중에 교육비 세액공제가 있다. 본인이나 자녀 또는 피부양자인 형제, 자매를 위하여 지출한 교육비가 공제대상이 되는데, 학교 급별로 정해진 한도액 내에서 지출한 교육비의 15%를 산출된 세액에서 차감하는 것이다. 교육비 세액공제 규모는 2015년 기준으로 1조 1,285억원으로 근로소득 세 결정세액 28조 2,528억원의 4%를 차지하였다. 본고에서는 이와 같은 교육비 공제제도의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색한다.

교육비 공제제도가 처음 도입되었을 때는 소득공제 형태였는데, 학교 교육비의 상당부분을 학부모가 부담하였고, 이는 가계에 큰 부담이 되었다. 대학은 거의 대부분의 교육비를 학부모가 부담하였으며, 초·중등교육의 경우에도 상당부분을 학부모가 부담하였다. 교육의 수요가 급속도로 팽창하고 공적 공급이 그 속도를 미처 따라가지 못하는 상황에서 부모의 부담에 의존하여 교육서비스를 공급한 것은 불가피하였으며, 그에 따른 가계의 교육비 부담을 소득세 과세표준에서 공제하는 방식으로 완화하여 준 것이다.

그런데 지금은 교육비의 상당부분을 정부에서 부담하고 있다. 초등학교와 중학교는 의무교육으로 정부가 학교 교육비를 부담할 의무를 진다. 고등학교는 아직도 수업료를 납부하지만, 일반고등학교 수업료가 연 200만원을 밑도는 수준으로 우리나라의 소득수준에 비춰 볼 때 많은 수준은 아니다. 그리고 농어촌 및 저소득층 학생에게는 다양한 방법으로 교육비가 지원되고 있어 형편이 어려운 가정에서는 수업료 부담을 걱정하지 않아도 된다. 대학교는 최근에는 정부가 학비를 부담하기 시작하였으며, 반값등록금이라는 명목으로 학자금의 절반을 정부가 부

담하기 위해 국가장학금을 확대하였다. 그리고 장학금으로 충당되지 않는 부분은 취업후 상환 학자금 용자를 통해서 학자금을 조달하고, 용자금은 교육을 받은 본인이 취업을 하여 상환하도록 하고 있다. 그리고 그동안 정부가 거의 개입을 하지 않았던 영·유아도 어린이집과 유치원에 등록하여 보육 또는 교육을 받을 수 있도록 기본적인 경비를 정부가 부담하고 있다.

이런 상황에서 교육비 세액공제가 어떤 기능을 하고 있는지, 다시 검토하고 역할을 재정립할 필요가 있다. 즉, 재정지원이 없는 상황에서 교육비 공제를 통한 세부담 완화가 학부모의 부담을 완화하는 유일한 수단이었는데, 이미 재정 자금으로 교육비의 상당부분이 지원되고 있는 상황에서 소득세 지원이 어떤 의미를 갖는지 검토해야 한다.

뿐만 아니라 교육비 공제는 역진적인 특성을 가지고 있다. 2014년에 상당수의 소득공제제도가 세액공제로 전환되었는데, 그 과정에서 교육비 공제도 소득공제에서 세액공제로 전환되었다. 소득공제제도는 같은 금액의 교육비를 지출한 경우에도 적용되는 세율이 높을수록 즉, 소득이 많을수록 교육비 공제로 인해 줄어드는 세금의 규모가 더 크기 때문에 역진적이라는 비판을 받았다. 세액공제로 전환된 이후에는 교육비 지출 규모가 같으면 줄어드는 세금의 규모도 같다. 그러나 소득이 많을수록 학부모가 부담하는 교육비 부담이 많아진다면 세액공제도 역진적인 결과를 가져올 수 있다. 정부가 재정지출을 통해서 저소득층의 교육비 부담을 완화하고, 고소득층은 학부모가 교육비를 많이 부담한다면, 교육비 세액공제는 역진적이 된다. 그러므로 소득재분배 관점에서 재정지출과 조세지원이 상충되는 결과를 가져올 수도 있다. 이러한 관점에서도 교육비 세액공제 현황을 자세하게 살펴보고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구의 제Ⅱ절에서는 교육비 세액공제제도의 현황과 문제점을 살펴보고 주요 쟁점사항을 정리한다. 그리고 제Ⅲ절에서는 쟁점별로 구분하여 현행 교육비 세액공제제도의 특성과 문제점을 살펴본다. 마지막으로 제Ⅳ절에서는 앞서의 논의결과를 바탕으로 개편방안을 모색한다.

**이미 재정 자금으로  
교육비의 상당부분이  
지원되고 있는  
상황에서 소득세 지원이  
어떤 의미를 갖는지  
검토해 볼  
필요가 있다.**

근로소득이 있는 자가 본인을 포함하여 기본공제대상이 되는 배우자와 자녀와 형제자매, 입양자 및 위탁아동을 위해 교육비를 지불한 경우, 주어진 공제한도 내에서 지불한 교육비의 15%를 소득세 세액에서 공제할 수 있다.

## II. 교육비 세액공제제도 현황과 쟁점

### 1. 교육비 세액공제제도

근로소득이 있는 자가 본인을 포함하여 기본공제대상이 되는 배우자와 자녀와 형제자매, 입양자 및 위탁아동을 위해 교육비를 지불한 경우, 주어진 공제한도 내에서 지불한 교육비의 15%를 소득세 세액에서 공제할 수 있다. 교육비 지출 대상이 되는 부양가족은 소득이 연 100만원 이하여야 한다. 부양가족을 위해 지불한 교육비의 공제한도는 고등학교까지 교육을 받은 부양가족 1인당 연 300만원, 대학교는 연 900만원이다. 본인을 위해 지출한 교육비는 한도가 없이 지출한 교육비 총액의 15%가 공제된다.<sup>1)</sup>

공제대상 교육비의 내용을 보면, 기본적으로는 학교 등 정부가 인정한 교육기관에 납부하는 수업료 등 교육비와 학교에서 교육을 받는 데 필요한 약간의 경비가 대상이 되는데 구체적인 내용은 학교급별로 차이가 있다. 특히 취학전 아동의 경우에는 어린이집, 유치원 외에도 학원이나 체육시설에 지급한 교육비도 공제대상이 된다. 초·중·고등학교의 경우에는 외국인학교나 대안학교도 교육비 공제가 허용되는 학교에 포함되지만 취학전 아동과 달리 학원이나 체육시설은 공제대상 교육기관에 포함되지 않는다. 초등학교와 중학교의 경우에는 의무교육이 실시되고 있으므로 일반적으로 수업료가 없으나 사립학교나 외국인학교, 대안학교의 경우에는 수업료가 공제대상에 포함된다. 고등학교의 경우에는 일반고등학교 학생도 연간 170만~180만원 정도의 수업료를 납부한다. 학교에 납부하는 수업료 외에 급식비, 방과후학교 수강료, 특별활동비, 연 50만원 한도 내에서의 교복구입비(중·고등학교), 교과서대금(고등학교) 등이 공제대상이 된다.

대학교는 입학금과 수업료만 공제대상이 된다. 취업후 상황 용자 등을 통해 용자를 받아 교육비를 납입하는 경우에는 수업료를 납부하는 시기가 아니라 원리금을 상환할 때 원리금 상환액이 공제대상이 된다. 이 경우에는 부양가족 교육비가 아니라 본인 교육비 공제가 된다. 근로자가 본인을 위해 지불한 교육비는 초·중·고등학교, 대학교 교육비 외에도 대학원 교육비나 직업훈련학원 시설 수강료도 공제대상에 포함된다. 연령을 불문하고 평생교육기관이나 과정에 지출한 교육비도 공제대상 교육비에 포함되며, 국외교육기관도 우리나라의 「유

1) 「소득세법」 제59조의4, 「소득세법 시행령」 제118조의6

아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교에 해당하는 경우에 그 학교에 지불한 교육비는 공제대상에 포함이 된다.

〈표 1〉 교육비 세액공제 내용

		공제한도	공제대상 교육비
부양가족	취학전 아동	300만원	유치원·보육시설·학원·체육시설 입학금, 등록금, 수업료, 급식비, 유치원 종일반 운영비
	초·중·고등학교	300만원	- 초·중·고등학교, 외국인학교, 대안학교 수업료, 입학금, 방과후학교 수강료 및 특별활동비, 급식비, 교과서대금, 교복구입비(연 50만원), 체험학습비(연 30만원) 등 - 평생교육기관 교육비 - 국외교육기관 교육비
	대학교	900만원	- 입학금, 수업료 - 평생교육기관 교육비 - 국외교육기관 교육비 - 특정 학자금 대출로 수업료 등을 지불한 경우는 제외
본인	전액	- 위에 열거한 교육비 외에 대학원 교육비, 직업훈련학원 시설 수강료, 시간제 과정에 지급하는 교육비 등 포함 - 특정 학자금 대출로 수업료 등을 지불한 경우 대출 원리금 상환액(학무보가 공제를 받지 않는 경우)	

출처: 「소득세법」 제59조의4 제3항, 「소득세법 시행령」 제118조의6

**납세자 본인이 교육을 받는 경우에 그 교육비가 공제대상이 될 뿐만 아니라 기본공제대상자에 포함된 부양가족을 위하여 지불한 교육비도 모두 공제대상이 된다.**

## 2. 교육비 세액공제제도의 특징과 쟁점

### 가. 교육비 세액공제제도의 특징

이상에서 살펴본 교육비 세액공제제도의 특징을 정리하면 첫째, 교육비 공제가 적용되는 ‘교육을 받는 자’의 범위가 광범위하다는 점을 들 수 있다. 납세자 본인이 교육을 받는 경우에 그 교육비가 공제대상이 될 뿐만 아니라 기본공제대상자에 포함된 부양가족을 위하여 지불한 교육비도 모두 공제대상이 된다. 부양가족을 위해 지불한 교육비 공제는 기본공제대상자 중 배우자와 직계비속, 형제자매, 입양자 및 위탁아동에 지불한 교육비가 공제대상이 된다. 기본공제대상자 중 유일하게 직계존속을 위해 지불한 교육비는 공제대상이 되지 않는다. 납세자의 직계존속이 정부가 인정하는 공식 교육기관에서 교육받을 가능성이 거의 없다는 점을 고려하면 교육을 받을 가능성이 있는 국민이 거의 모두 포함된다고 할 수 있다.

**‘교육비 공제한도’가 필요한 교육비의 일부가 아닌 거의 전부를 포괄하는 수준이며, 대다수의 납세자가 지불하는 교육비보다 더 큰 경우도 있다.**

두 번째 특징은 ‘공제대상 교육비’가 학교에 납부하는 교육비에 국한하지 않고 좀 더 광범위하다는 것이다. 대학교와 대학원의 경우에는 학교에 납부하는 교육비만 공제대상이 되지만, 고등학교 이하 연령에서는 급식비와 교과서 대금, 교복 구입비(중, 고등학교), 체험학습비, 방과후학교 수강료 등이 공제대상 교육비가 된다. 그 외에도 취학전 아동의 경우에는 학원, 체육시설 등에 납부한 교육비도 포함이 되는데, 이는 학원이나 체육시설이 공식적인 보육·교육기관인 어린이집이나 유치원을 대체할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 초·중·고등학교의 경우에는 사설학원이 공교육을 대체하는 것이 아니라 보충적인 역할을 하는 것이 일반적이다.

세 번째 특징은 ‘교육비 공제한도’가 필요한 교육비의 일부가 아닌 거의 전부를 포괄하는 수준이며, 대다수의 납세자가 지불하는 교육비보다 더 큰 경우도 있다는 점이다. 예를 들면 초등학교와 중학교의 경우, 의무교육이므로 대부분의 일반학교에 다니는 학생은 수업료를 납부하지 않는다. 이 경우 공제받을 수 있는 교육비는 방과후수업 수강료와 특별활동비, 급식비, 교복 구입비와 체험활동비는 모두 합해도 공제한도인 300만원보다 훨씬 낮은 수준이다. 이와 달리 사립초등학교, 국제중학교, 외국인학교, 국외의 초등학교나 중학교와 같이 수업료를 납부해야 하고, 그 수업료가 상당히 비싼 학교에 재학하는 학생의 경우에는 공제한도를 다 채워 공제를 받을 가능성이 크다. 고등학교도 일반고등학교의 수업료가 연 200만원에 미치지 못하여 급식비 등을 포함하더라도 공제한도가 높은 편이라고 할 수 있다. 취학전 아동의 경우에도 어린이집과 유치원 경비는 기본적으로 정부에서 부담을 한다. 한편 고가의 사설 영어유치원에 자녀를 보내는 경우에는 공제혜택을 더 많이 받을 수 있다. 대학의 경우에 900만원 한도도 사립대학 연간수업료를 거의 커버할 수 있는 수준이다.

#### 나. 주요 쟁점

이와 같은 특징을 가진 교육비 세액공제제도가 고유의 정책 목표에 부합하는지 검토하여 개편방안을 마련하는 것이 본 연구의 목적인데, 정부가 소득공제나 세액공제를 통해서 소득세 부담을 완화하는 경우에 그 정책 목표 또는 지원의 논리적 근거는 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 소득 창출과정에서 필요한 경비의 성격이 있으나 다른 방법을 통해서 비용으로 공제되지 않는 경우에는 공제의 형식을 빌어서 이에 대한 세금을 부

과하지 않도록 하거나 세부담을 완화하는 것이 바람직하다.

둘째, 정부가 특정 행태의 지출이나 특정 부문의 민간수요를 유도할 필요가 있는 경우에는 그 지출에 사용된 소득에 대해 소득공제나 세액공제 형식으로 세부담을 완화할 수 있다.

셋째, 소득재분배를 위해 저소득층의 세부담을 완화하려는 목적으로 소득공제나 세액공제가 활용될 수도 있다. 소득세는 기본적으로 누진적인 세율체계를 통해서 소득재분배 기능을 수행하지만 저소득 계층을 대상으로 하는 소득공제나 세액공제 등을 통해 소득재분배 기능을 보완할 수 있다.

이와 같은 세 가지 정책 목표를 근거로 교육비 세액공제 정책 평가에서의 쟁점을 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 교육비가 근로소득 창출에 필요한 필요경비의 성격이 있는가?

둘째, 정부가 가계의 교육비 지출 증대를 유도하기 위해 조세 지원을 할 필요가 있는가?

셋째, 교육비 세액공제가 소득세의 소득재분배 기능을 보완하는 역할을 하는가?

다음에서는 세 가지 쟁점에 대해 자세하게 논의하고, 그 논의결과를 종합하여 개편방안을 모색한다.

### Ⅲ. 교육비 세액공제제도의 쟁점 논의

#### 1. 교육비의 업무 연관성

특정 지출이 소득을 창출하는 데 필요한 경비인데, 다른 방법으로 소득에서 공제되지 않는 경우에 소득공제 방식으로 과세표준에서 제외하거나 세액공제를 통해 그 지출액에 대한 세부담에 상응하는 만큼의 세금을 공제할 수 있다. 사업소득세는 수입금액에서 필요경비를 차감한 순소득에 대해서만 세금을 부과하므로 이러한 성격의 소득공제나 세액공제의 필요성이 적은 데 비해 근로소득세는 수입금액 총액이 과세대상이 되므로 소득공제나 세액공제를 많이 활용하게 된다.

**소득 창출과정에서  
필요한 경비의  
성격이 있으나  
다른 방법을 통해서  
비용으로 공제되지 않는  
경우에는  
공제의 형식을 빌어서  
이에 대한 세금을 부과하지  
않도록 하거나  
세부담을 완화하는 것이  
바람직하다.**

그러면 교육비는 근로소득을 창출하기 위해 지불해야 하는 필요경비에 해당 하는가?

이에 대한 대답은 근로자 본인의 교육을 위해 지불한 비용과 자녀 등 부양 가족을 위해 지불한 비용으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 본인의 교육을 위해 지불한 경비는 근로소득을 창출하기 위해 지불해야 하는 필요경비의 성격이 있다는 주장을 완전히 부인하기 어렵다. 본인이 특성화 고등학교나 대학, 대학원, 직업훈련원 등에서 받는 교육이 자신의 직업적인 성취나 성과에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 물론 본인의 경우에도 교육이 근로 성과와 직접적으로 연계 되지 않을 수도 있다. 이 점을 고려하여 일부 국가에서는 본인의 교육비도 직업 관련성이 인정되는 경우에만 교육비 소득공제나 세액공제를 허용한다. 예를 들면 일본에서는 본인 교육비가 필요경비로 인정된 경우에만 일정 한도 내에서 소득공제를 허용하고, 프랑스에서는 본인 교육비 중 직업관련 교육비만 세액공제를 허용한다. 호주와 싱가포르에서도 근로자 사업 관련 교육비만 소득공제가 허용된다.<sup>2)</sup>

우리나라에서는 본인의 교육을 위해 지불한 경비는 교육의 직업 관련성을 평가하지 않고 교육비 전액을 공제대상 교육비로 인정하며 지불한 교육비의 15%를 세액에서 공제한다. 본인이 취업하기 전에 대학교육을 받기 위해 교육비 용자를 받고 취업 후에 원리금을 상환하는 경우에는 그 원리금은 공제대상 교육비에 포함한다. 본인이 받는 교육비 전액을 공제대상으로 하는 것은 이를 필요경비로 인정한다는 점을 시사한다. 그런데 직업 관련성의 판단이 어렵고, 직접적인 관련성이 낮더라도 간접적인 영향도 있을 수 있다는 점 등을 고려하여 직업 관련성을 구분하지 않고 모두 공제대상에 포함시키는 것으로 판단된다.

한편 자녀 등 부양가족을 위해 지불한 교육비의 경우 교육비를 지불한 부모의 필요경비로 인정하는 것이 타당한지 의문이다. 물론 교육을 받는 당사자 입장에서 직업 관련성이 있을 수 있으나 그것은 교육비를 부담하는 근로자의 직업적 성취와는 무관하다.

〈표 2〉에서는 주요 외국의 교육비 공제제도를 정리하였다. 이 표에서 몇 가지 특징적 현상을 발견할 수 있는데, 그중 하나는 표에 나타난 국가 중 대부분의 국가가 근로자 본인의 교육비 공제를 허용하고 있다는 점이다.<sup>3)</sup> 미국, 독일, 일본, 프랑스, 캐나다, 호주, 싱가포르, 홍콩에서 본인 교육비의 공제를 허용한다. 그중 일본, 프랑스, 호주, 싱가포르에서는 직업 관련 교육비만 공제대상이

2) 〈표 2〉 참조

3) 〈표 2〉는 다음 자료를 참조하여 저자가 작성하였다.

미국: 장근호(2009), pp. 238~245; 미국 국세청(IRS), *Tax Benefits for Education*, 2016, (<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p970.pdf>, 2017.3.21. 접속)  
 독일: 이동식(2013), pp. 310~331; IBFD, *Tax Research Platform, Country Surveys, Germany*

일본: 이준규·김성은(2011), pp. 152~153.

프랑스: 안창남(2009), pp. 111~115; IBFD, *Tax Research Platform, Country Surveys, France*  
 캐나다: 이준봉(2013), pp. 183~184; 캐나다 국세청 (<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/bdgt/2016/qa07-eng.html>, 2017.3.21. 접속)

호주: 호주 국세청 (<https://www.ato.gov.au/Individuals/Income-and-deductions/Deductions-you-can-claim/Self-education-expenses/2017.3.21>, 접속)

싱가포르: 전병렬(2011), pp. 61~65.

뉴질랜드: IBFD, *Tax Research Platform, Country Surveys, New Zealand*

홍콩: 조명환(2011), p. 57; 홍콩 정부(<http://www.gov.hk/en/residents/taxes/salaries/allowances/deductions/self-education.htm>, 2017.3.21. 접속)

대만: 한상국(2011), p. 86; IBFD, *Tax Research Platform, Country Surveys, Taiwan*.

된다. 뉴질랜드와 대만에서는 본인 교육비 공제가 허용되지 않는데, 뉴질랜드의 경우에는 교육비 공제제도가 아예 없고, 대만에서는 자녀 교육비만 공제대상이 된다.

한편 자녀 교육비의 경우에는 소수의 국가만 공제를 허용한다. 미국에서 평생교육기관과 대학 교육비 일부가 공제되며, 프랑스는 학교급별로 공제 규모가 다르다. 그리고 대만에서는 자녀가 전문대 이상의 교육기관에 재학할 때만 교육비가 공제대상이 된다. 캐나다에서는 원칙적으로 근로자 본인의 교육비가 공제대상이 되며, 근로자 본인의 교육비 공제를 부모나 조부모에게 이전할 수 있도록 함으로써 부모나 조부모 단계에서도 공제가 가능하도록 하고 있다. 그 외 일본, 호주, 뉴질랜드, 홍콩에서는 부양 자녀 교육비 세액공제가 허용되지 않는다. 호주에서는 자녀 교육비 공제제도가 없으나 자녀부양에 따른 보조금이 있으며, 뉴질랜드에서는 자녀부양비 세액공제제도가 있다. 독일에서는 자녀부양 보조금과 자녀부양 소득공제 중 유리한 것을 선택하여 적용할 수 있다.

요약하면, 미국, 프랑스, 대만을 제외하면 다른 국가들에서는 자녀 교육비 공제보다는 자녀부양에 따른 경비를 포괄적으로 소득공제하거나 보조금으로 지원하는 방식을 적용하고 있다. 이는 많은 국가들이 자녀 교육비를 업무 관련 비용으로 보아 공제하기보다는 자녀를 부양함에 따라 발생하는 포괄적인 비용에 포함되는 것으로 보며, 다른 경비와 구분하여 특별한 취급을 하지 않고 있음을 보여주는 것이다. 한편 우리나라는 자녀부양에 따른 부양가족 기본공제가 소득공제 형태로 있으며, 추가로 자녀세액공제가 있고, 그와 별도로 교육비 세액공제가 허용된다.

**본인의 교육을 위해  
지불한 경비는  
근로소득을  
창출하기 위해  
지불해야 하는  
필요경비의  
성격이 있다는 주장을  
완전히 부인하기  
어렵다.**

〈표 2〉 국가별 교육비 공제 현황

국가	본인교육비	자녀교육비
미국	Lifetime Learning Credit: 신고서당 최대 2,000달러 세액공제 (소득기준 부부 합산신고 \$13만/분리신고 \$6만5천)-평생교육기관 American Opportunity Tax Credit: 학생 1명당 최대 2,500달러 세액공제 (소득기준 \$16만/\$8만)-대학 Tuition and Fees Deduction: 1인당 4,000달러 소득공제(소득기준 \$16만/\$8만) 대학 학자금융자 원리금상환액	
독일	연 6,000유로를 한도로 소득공제-대학	자녀보조금(Kindergeld)과 자녀소득공제 (Kinderfreibeträge) 중 선택)
일본	본인 교육비 일부 소득공제-필요경비로 인정된 경우, 27만엔 한도	-

초등학교와 중학교, 고등학교의 경우, 더 이상 교육수요를 증대시키기 위해 교육비의 일부를 정부에서 지원하는 것이 타당하지 않은 것으로 보인다.

〈표 2〉의 계속

국가	본인교육비	자녀교육비
프랑스	-	61유로(중학교)~183유로(대학교) 세액공제
캐나다	(세액공제) 수업비, 교육비(\$400/월), 교재비(\$65/월), 공제율 15%	본인의 교육비 세액공제액을 배우자, 부모, 조부모에게 이전할 수 있음, 이전한도 \$5,000(세액(\$750))
호주	업무 관련 교육비용 소득공제 (self-education expense deduction)	보조금 (schoolkids bonus) 지급 : 430AUD~856AUD
싱가포르	근로나 사업 관련 교육비 소득공제 (Course Fees Relief): 22,000SGD 한도	-
뉴질랜드	-	(자녀부양비용에 대한 세액공제)
홍콩	본인교육비 소득공제 (Self-Education Expenses): 80,000HKD 한도	-
대만	-	교육학비특별공제 (教育學費特別控除): 25,000NT\$ 한도-전문대 이상

출처: 각주 3 참조

## 2. 교육 수요 증대의 필요성

교육비가 근로소득을 창출하는 데 소요되는 필요경비가 아니더라도, 정부가 국가정책상 교육에 대한 수요를 진작시킬 필요가 있고, 조세지원을 통해 그렇게 할 수 있다고 판단된다면 교육비 공제를 통해서 간접적으로 지원할 수 있다. 이에 대한 판단을 위해 〈표 3〉에서는 만 3세부터 17세까지 학령인구의 각급 학교 취학률과 고등학교 졸업생의 상급학교 진학률을 정리하였다.

먼저 의무교육인 초등학교와 중학교의 취학률은 2016년에 각각 98%와 95% 수준이며, 고등학교도 94% 수준이다. 이러한 취학률은 학교에 다닐 수 있는 사람은 거의 다 학교에서 교육을 받고 있음을 시사한다. 그러므로 초등학교와 중학교, 고등학교의 경우, 더 이상 교육수요를 증대시키기 위해 교육비의 일부를 정부에서 지원하는 것이 타당하지 않으며, 교육비에 대한 부분적인 정부 지원으로 취학률을 제고할 수 있을 것으로 보이지 않는다.

3~5세 아동에 대한 유아교육도 마찬가지다. 누리과정이라는 이름으로 통합교육과정을 만들어 어린이집과 유치원에서 공통과정의 교육을 시작한 이후 3~5세 아동의 어린이집과 유치원 취학률은 빠른 속도로 상승하여 2014년 90.3%, 2015년 91.6%가 되었다. 더 이상 취학률이 높아질 수 있을까 의문이

들 정도로 높은 수준이다. 아직 자녀를 어린이집이나 유치원에 보내지 않는 가정에서도 원한다면, 소득수준에 관계없이 정부의 지원을 받아서 비용부담 없이 어린이집이나 유치원에 아동을 보낼 수 있다.

〈표 3〉 학교급별 취학률 및 진학률

(단위: %)

		2014	2015	2016
취학률 <sup>1)</sup>	유아(3~5세) <sup>2)</sup>	90.3	91.6	
	초등학교	96.4	98.5	98.1
	중학교	97.7	96.3	94.9
	고등학교	93.7	93.5	94.1
고등학교 졸업자 진학률 <sup>3)</sup>		70.9	70.8	69.8

주: 1) 취학률=(취학적령의 학생수/취학적령 인구)×100

취학적령기: 유치원·어린이집(만 3~5세), 초등학교(만 6~11세), 중학교(만 12~14세), 고등학교(만 15~17세)

2) 유아 교육기관: 유치원, 어린이집

3) 진학률=(당해연도 졸업자 중 진학자/당해연도 졸업자)×100

출처: 교육부·한국교육개발원, 『2016 교육통계 주요지표 포켓북』, 지표 7, 지표 8

보건복지부, 어린이집 및 이용자 통계, 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>) 2017. 3. 18. 접속

통계청, 장래인구추계, 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>) 2017. 3. 18. 접속

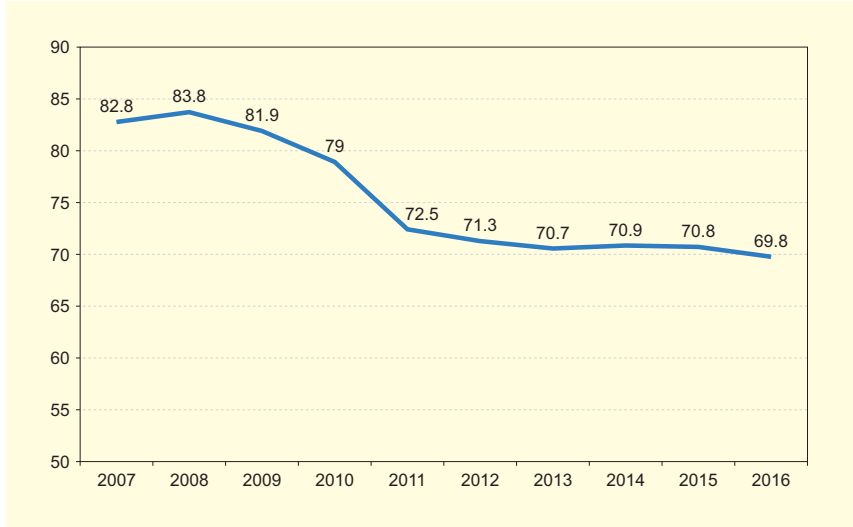
고등학교 졸업자의 대학(전문대 포함) 진학률은 2014년과 2015년에 각각 70.9%와 70.8%였는데, 2015년에는 69.8%로 약간 축소되었다. [그림 1]에서는 지난 10년간 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률이 어떻게 변화되었는지 그림으로 정리하였다. 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률은 1990년대 후반부터 빠른 속도로 상승하여 2008년에는 83.8%로 최고치를 기록하였다. 이후 약간씩 하락하는 추세를 보여, 2010년에는 79%가 되었으며, 2011년에는 72.5%로 무려 6.5%포인트나 하락하였다. 그 후에는 2011년도와 같이 큰 폭으로 하락하지는 않았으나 진학률의 하락 추세가 계속되어 2015년에는 70.8%가 되었고, 2016년에는 69.8%로 70%선 밑으로 떨어졌다.

**고등학교 졸업자의 대학 진학률은 2014년과 2015년에 각각 70.9%와 70.8%였는데, 2015년에는 69.8%로 약간 축소되었다.**

우리나라 고등학교 졸업생의 상급학교 진학률은 다른 국가들에 비해 상당히 높지만, 지난 10년간 빠른 속도로 낮아졌다는 특징이 있다.

[그림 1] 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률 변화 추이

(단위: %)



출처: 국가지표체계 홈페이지, <http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do>, 2017. 3. 19. 접속

이와 같은 고등학교 졸업생의 상급학교 진학률 수준과 변화 추이는 두 가지 특징을 보여준다. 첫 번째는 진학률이 다른 국가들과 비교할 때 상당히 높다는 점이다. 상당수의 선진국에서 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률이 50%를 넘지 못하며, 우리나라와 미국 등 아주 소수의 국가에서만 70% 내외의 진학률을 보여준다.<sup>4)</sup> 이는 우리나라에서 정부 지원을 통해 대학교육에 대한 수요를 진작시키는 것이 타당한지에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있음을 시사하는 것이다.

두 번째 특징은 지난 10년간 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률이 빠른 속도로 낮아졌다는 점이다. 특히 2010년을 전후로 진학률이 크게 낮아졌고, 그 이후에도 하락 추세가 계속되었다. 이러한 변화는 청년 실업 등으로 인해 대학교육으로부터 기대되는 수익률이 낮아진 데 따른 것으로 판단된다. 특히 2012년 이후 정부가 국가장학금을 확대하여 가계의 대학교육비 부담을 완화하기 위해 적극적으로 노력하였음에도 불구하고 대학 진학률은 계속 하락하였다. 정부의 대학교육비 지원이 저소득층의 대학 진학에 따른 비용 부담을 덜어준 것은 분명하지만, 그보다는 기대수익률 하락으로 인해 진학률이 낮아지는 추세가 더 압도적인 것으로 판단된다.

4) 정확하게 같은 지표를 비교할 수는 없지만, 25세 이하 인구가 대학이나 전문대학에 진학할 가능성이 OECD 국가 평균이 55%인 것으로 집계되었다. OECD, *Education at a Glance 2016*, p. 325.

### 3. 저소득층 소득지원과 재분배효과

교육비가 근로소득 창출에 필요한 필요경비가 아니고, 정부가 교육에 대한 수요를 촉진시킬 필요가 없더라도 교육비 지원이 생활이 어려운 가정에 대한 소득지원의 성격을 가지고 있어 소득재분배 기능을 수행한다면 교육비 공제 등의 방법을 통해 조세지원을 할 수 있다. 방법은 다르지만 반값등록금이라는 이름으로 대학 등록금의 절반을 정부에서 지원하는 정책에도 저소득층의 생활안정이라는 재분배적 목적이 있다고 할 수 있다.

다음에서는 교육비 세액공제를 재분배적인 관점에서 평가한다. 먼저 재정지출 측면에서 교육비 지원제도를 검토하여, 재분배적 목적으로 교육비 공제를 통해 조세지원을 하는 것이 타당한지 살펴보고, 그다음에 실제 교육비 공제 실적을 검토하여 재분배 효과를 살펴본다.

#### 가. 교육비 재정지원 현황

아래 <표 4>에서는 누리과정에 진입하기 전의 0~2세 아동에 대한 보육비 지원 내용을 정리하였다. 0~2세 아동은 2016년 7월부터 맞춤형 보육지원체계로 변경하여, 종일반과 맞춤형으로 구분하여 보육지원을 하고 있다. 보육료 지원은 부모 보육료와 기본 보육료로 구분되는데, 부모 보육료는 아이의 부모에게 지급되어 부모가 어린이집 보육료로 사용할 수 있도록 하는 지원이고 기본 보육료는 인건비 지원을 받지 않는 어린이집에 대해 지원하는 지원금이다. 지원금 규모는 아동의 연령과 종일반, 맞춤형 여부에 따라 달라진다.

종일반(12시간)은 취업, 구직, 다자녀, 조손 등의 이유로 장시간 어린이집 이용이 필요한 경우에 이용할 수 있다. 부모 보육료는 0세 아동 1인당 월 43만원, 1세 아동 37만 8천원, 2세 아동 31만 3천원이다. 기본 보육료는 0세 아동 39만 5천원, 1세 아동 19만 1천원, 2세 아동 12만 5천원이다. 종일반 지원대상이 되지 않는 경우에는 맞춤반을 이용하여야 하는데, 맞춤반은 6시간을 기준으로 지원한다. 맞춤반 보육비 지원도 부모 보육료와 기본 보육료로 구분되고, 여기에 더하여 긴급할 때 추가적인 보육을 위해 사용할 수 있는 긴급 보육바우처가 제공된다. 추가되는 긴급 보육바우처는 1인당 월 6만원이 제공된다.

교육비 지원은 생활이 어려운 가정에 대한 소득지원의 성격을 가지고 있어 소득재분배 기능을 수행한다면 교육비 공제 등의 방법을 통해 조세지원을 할 수 있다.

누리과정 지원 규모는  
2015년에  
총 3조 9,468억원이었으며,  
지방교육재정교  
부금에서 부담한다.

〈표 4〉 맞춤형 보육 지원(2016.7.1. 이후)

(단위: 원)

연령	종일반		맞춤반		
	부모 보육료	기본 보육료	부모 보육료	기본 보육료	긴급 보육바우처
만 0세	430,000	395,000	344,000	395,000	60,000
만 1세	378,000	191,000	302,000	191,000	60,000
만 2세	313,000	125,000	250,000	125,000	60,000

출처: 보건복지부 홈페이지(<http://www.mohw.go.kr/>, 2016.12.5. 접속)

〈표 5〉에는 누리과정 교육비 지원내용이 정리되어 있는데, 만 3~5세의 누리과정 교육비 지원도 소득과 무관하게 유치원과 어린이집에 등록된 모든 아동을 대상으로 제공되며, 어린이집과 유치원을 구분하지 않고 동일한 금액이 지원된다. 단, 국·공립은 국가에서 인건비 등을 지급하므로, 국·공립과 사립은 구분하여 차등지원하고 있다. 지원금액은 국·공립 유치원의 경우 교육과정 지원금이 6만원이고, 방과후 과정 지원금이 5만원이다. 사립 유치원과 어린이집은 교육과정 지원금이 22만원이고 방과후 과정 지원금이 7만원이다. 누리과정 지원 규모는 2015년에 총 3조 9,468억원이었으며, 지방교육재정교부금에서 부담한다.<sup>5)</sup>

〈표 5〉 누리과정 지원액(2013.3. 이후)

(단위: 원)

구분	지원액		
	국·공립 유치원	사립유치원	어린이집
교육과정	60,000	220,000	220,000
방과후 과정	50,000	70,000	70,000

출처: 교육부, 「2016학년도 유아학비 지원계획」, 2016, p. 1.

초·중등교육을 보면, 초등학교와 중학교 교육은 의무교육으로서 기본적으로 정부가 교육비를 부담한다. 한편 고등학교는 학부모 납입금이 있는데, 입학금과 수업료, 학교운영지원비를 학부모가 부담한다. 그 규모는 학교의 특성과 지역에 따라 다른데, 2016년 기준으로 일반고등학교의 경우 서울지역에서는 182만원이고, 서울 외의 평준화지역(1급지)의 경우 '가' 지역에서는 175만원이고 '나' 지역에서는 115만원이다. 도서·벽지 지역에서는 100만원 수준이다. 한

5) 지방교육재정알리미 (<http://www.eduinfo.go.kr/>), 2016.12.5. 접속

편 일부 특수목적고등학교와 자율고등학교에서는 500만원이 넘는 경우도 있으며, 입학금과 수업료, 학교운영지원비를 모두 합한 금액의 최고액은 750만원이다.<sup>6)</sup>

고등학교 납입금과 그 외 부수적 경비는 학부모가 부담하는 것이 원칙이지만 저소득층에 대해서는 지방교육청 차원에서 교육비가 지원된다. 교육비는 모든 계층의 교육비를 정부에서 부담하는 것은 아니지만, 저소득층 수급 자격을 보유하거나 가구의 소득인정액이 지원기준에 해당하는 학생에 대하여 교육비 지원이 이루어지고 있다. 지원 기준은 지역마다 차이가 있다. 고등학교 학비(납입금) 지원의 경우 2016년 기준을 보면, 대부분의 도에서 중위소득 60%를 기준으로 지원 여부를 결정하였으나 대구에서는 56%, 세종시에서는 64%를 기준으로 지원 여부를 결정하였다. 4인 가족 기준으로 중위소득의 60%는 소득이 월 264만원, 54%는 246만원, 64%는 282만원이다.<sup>7)</sup> 중위소득을 산정할 때는 소득평가액과 재산의 월소득 환산액을 합하여 산정하며, 지원액은 고등학교 입학금, 수업료, 학교운영지원비 전액이다. 입학금과 수업료는 해당 시·도의 조례 또는 규칙으로 금액을 정하며, 학교운영지원비는 학교 자체적으로 금액을 결정한다.

고등학교 교육비 지원 외에 초·중·고등학교의 저소득층을 대상으로 급식비, 방과후학교 자유수강권, 교육정보화 지원이 제공된다. 이 세 가지 지원과 고등학교 교육비 지원을 합하여 4대 교육비 지원이라고 한다.

급식비 지원은 학기 중 평일 중식비를 지원하는 것으로서 초·중·고교 학기 중 중식비 전액을 지원한다. 단, 무상급식 실시 학년 및 지역은 이미 전체 학생을 대상으로 급식비 지원이 이루어지고 있으므로 급식비 지원대상이 되지 않는다. 초등학교와 중학교는 대부분 무상급식 대상이다. 시도 교육청별 급식비 지원 기준을 보면, 대체로 중위소득의 52~80% 수준인데, 일부 지역(대구, 울산)은 중위소득의 100% 이상인 경우에도 급식비 지원대상이 된다.<sup>8)</sup>

방과후학교 자유수강권은 교재비를 포함하여 1인당 연간 60만원 내외가 지원되는데, 초·중·고등학교에 재학하는 학생 중에서 개별 방과후학교 프로그램을 신청하여 수강하는 경우에만 지원한다. 방과후학교 자유수강권을 지원받을 수 있는 소득기준은 중위소득의 50~60% 수준으로 지방교육청별로 차이가 있다.<sup>9)</sup>

교육정보화 지원은 가구당 컴퓨터 1대, 인터넷 통신비 월 17,600원, 유해

**고등학교 납입금과 그 외 부수적 경비는 학부모가 부담하는 것이 원칙이지만 저소득층에 대해서는 지방교육청 차원에서 교육비가 지원된다.**

6) 교육부·한국교육개발원, 『교육통계연보 2016』, 2016, 표 2-22 FY2016 각급학교 납입금 징수액 현황(1인당 연액)  
 7) 교육부, 『초·중·고 학생 교육비 지원 안내』, 2016.  
 8) 교육부, 『초·중·고 학생 교육비 지원 안내』, 2016.  
 9) 교육부, 『초·중·고 학생 교육비 지원 안내』, 2016.

**국·공립대보다 등록금이 비싼 사립대 학생의 경우에는 정부가 대학을 통해서 지급하는 국가장학금 II유형으로 부족한 금액을 지원받을 수 있다.**

차단 서비스 월 1,650원 이내의 금액이 지원된다. 초·중·고교에 재학하는 학생을 대상으로 지원되며, 인터넷통신비는 시·도교육청에서 통신사로 직접 지급하고 PC는 학생가구를 방문하여 설치한다. 유해차단 서비스 지원 여부는 시·도교육청별로 상이하다. 지원이 되는 소득수준은 지역별로 차이가 있는데, 대체로 의료급여나 교육급여를 받는 가정, 한부모 가정, 법정 차상위 가정 등이 해당된다.<sup>10)</sup>

이상의 초·중·고등학교 교육비 지원 내용을 요약해 보면, 초등학교와 중학교의 경우 소득수준을 불문하고 수업료 부담은 없으며, 급식은 대부분 무상급식이고, 그 외에 중위소득의 50~60% 이하 가정의 학생에게는 방과후학교 자유수강권, 교육정보화 지원 등이 이루어지고 있다. 고등학교의 경우에는 중위소득의 50~60% 이하 가정의 학생에게 학교에 납입하는 수업료, 입학금, 학교 운영지원비를 전액 지원하며, 그 외에 급식비 지원, 방과후학교 자유수강권, 교육정보화 지원이 제공된다.

대학의 경우 국가장학금 I, II유형, 지방인재장학금, 다자녀 가구 지원, 근로장학금 등을 통해서 학비 지원을 하고 있다. 국가장학금 I유형은 소득연계 지원으로 국내대학에 재학하는 대한민국 국적을 가진 대학생으로, 12학점 이상을 이수하고 성적이 평균 B학점 이상이어야 수혜를 받을 수 있다. 단, 2분위 이하의 경우에는 C학점을 받은 경우에 1회에 한하여 경고를 받고 장학금은 계속 수혜할 수 있다.<sup>11)</sup> 소득기준은 가구원 소득과 재산, 금융자산, 부채 등을 반영한 사회보장정보시스템을 활용한 소득분위 기준으로 8분위 이하를 대상으로 하며 소득분위별로 지급액에 차이가 있다. 2015년 대학구조개혁평가 결과 E등급 대학의 신·편입생은 지원대상에서 제외한다.<sup>12)</sup>

소득분위별 지원금액은 <표 6>에 정리된 바와 같다. 등록금이 이 한도보다 작은 경우에는 등록금 전액을, 한도보다 큰 경우에는 한도만큼 장학금을 받을 수 있다. 2016년에 2분위 이하 학생에게는 연 520만원을 한도로 장학금이 지급 되는데, 이는 국·공립대를 기준으로 등록금 전액을 장학금으로 지원하는 것을 목적으로 설정된 금액이다. 국·공립대보다 등록금이 비싼 사립대 학생의 경우에는 정부가 대학을 통해서 지급하는 국가장학금 II유형으로 부족한 금액을 지원받을 수 있다. 3분위에 속하는 학생은 연 390만원을 지급받으며, 소득수준이 높을수록 지급액이 작아져, 7분위와 8분위에서는 67만 5천원의 장학금을 받을 수 있다.

10) 교육부, 「초·중·고 학생 교육비 지원 안내」, 2016.  
 11) 한국장학재단, 「2016년 1학기 국가장학금 시행계획(안)」, 2016. 1. p. 6.  
 12) 대학구조개혁위원회 및 학자금 지원제도 심의위원회의 심의에 따라 국가장학금 I유형 지원제한대학으로 지정된 대학('15.9.1 확정)

〈표 6〉 연도별 소득분위별 국가장학금 I 유형 지원 현황

(단위: 만원)

연도	기초	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위
2012년	450	220	135	90	미지원				
	(100%)	(50%)	(30%)	(20%)					
2013년	450	450	270	180	135	112.5	90	67.5	67.5
	(100%)	(100%)	(60%)	(40%)	(30%)	(25%)	(20%)	(15%)	(15%)
2014년	450	450	450	337.5	247.5	157.5	112.5	67.5	67.5
	(100%)	(100%)	(100%)	(75%)	(55%)	(35%)	(25%)	(15%)	(15%)
2015년	480	480	480	360	264	168	120	67.5	67.5
	(100%)	(100%)	(100%)	(75%)	(55%)	(35%)	(25%)	(14%)	(14%)
2016년	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5
	(100%)	(100%)	(100%)	(75%)	(55%)	(32%)	(23%)	(13%)	(13%)

출처: 이필남(2015), p. 128.

한국장학재단, 「2016년 1학기 국가장학금 시행계획(안)」, 2016.1., p. 6.

국가장학금 II 유형은 대학 자체노력과 연계하여 정부가 대학에 장학금 재원을 지원하고, 대학이 그 재원을 사용하여 자체적인 기준에 따라 학생들에게 장학금을 지급하는 형태로 운용된다. 등록금 인하·동결 및 장학금 유지·확충 등 대학의 자체노력과 연계하여 대학별 지원이 결정되고, 자체노력 이행성과에 대한 인센티브 지원이 있다. 국가장학금 II 유형도 대한민국 국적을 가진 대학생에게 지원되지만, 이수학점 등의 기준은 없다. 그리고 2015학년도 대학구조개혁 평가 결과에 따른 D, E등급 대학 및 평가 미참여 대학의 신·편입생은 지원대상에서 제외된다.<sup>13)</sup> 지원규모는 자체노력 이행 대학에 대한 지원액 3,500억원과 자체노력에 대한 인센티브 500억원을 더해 총 4,000억원 규모로 대학별로 지급한다.

그 외에도 지방대 육성 정책과의 연계 및 시너지 효과 등 지방대학의 우수인재 유치·양성을 위하여 지방인재장학금을 1,000억원 규모로 지원하는데, 등록금 전액지원을 원칙으로 하며, 다른 장학금을 수혜한 경우 등록금 범위 내에서 차액을 지급할 수 있다.

다자녀 국가장학금은 다자녀 가구에 대한 대학교육비 부담을 경감하기 위하여 셋째 이상 대학생에 대하여 교육비를 지원하는 것인데, 대한민국 국적을 가진 국내대학의 소득 8분위 이하, 만 22세 이하 셋째 이상 대학생으로 I 유형의 성적 및 이수학점 기준을 충족하는 경우에 지원을 받을 수 있다. 2015년 대학

13) 대학구조개혁위원회 및 학자금 지원제도 심의위원회의 심의에 따라 국가장학금 II 유형 지원제한대학으로 선정된 대학('15.9.1 확정)

**중학교 이하 연령에 대해서는 국가가 기본적인 교육비를 모두 부담하고 있다. 그러므로 일반적인 경우에 소득세에서 교육비 공제대상이 되는 교육비는 그다지 많지 않다.**

구조개혁평가에 따른 E등급 대학 신·편입생은 지원대상에서 제외한다. 2016년 지원규모는 총 2,545억원이다. 지원금액은 1인당 연간 450만원을 기준으로 지원하되, 소득분위 기초~2분위는 520만원을 지원한다.

그 외에도 근로를 조건으로 지급되는 장학금이 있다. 국가근로장학금이 이에 해당되는데, 저소득층 대학생의 등록금과 생활비를 지원하여 안정적인 학업여건을 조성하고 직업체험 기회를 제공하여 취업역량을 제고하기 위한 제도로써, 근로시간에 따라 장학금을 지원한다. 국가근로장학금은 국내 전체 대학을 대상으로 하며, 지원대상 학생은 국내 대학의 재학생으로 소득 8분위 이하, 성적 C0 수준(70점/100점 만점) 이상인 학생을 대상으로 한다. 장애인, 다자녀가구, 북한이탈주민 가구, 국가유공자, 국가보훈자, 부모 중 한 분이 장애인·중증환자인 경우, 기혼자, 학업·육아 병행학생을 우선적으로 선발할 것을 권장하며, 긴급한 가계 곤란 학생, 취업연계 근로기관, 장애대학생 도우미 유형 근로 시에는 소득분위를 적용하지 않을 수 있다. 근로장학금은 근로시간에 따라 매월 지급하며 교내근로에 대한 시급단가는 8,000원, 교외근로는 9,500원이다. 2014년에 단가가 인상된 이후 변화없이 유지되고 있다. 학기 중에는 주당 20시간, 방학 중에는 주당 40시간을 근무할 수 있다.<sup>14)</sup> <표 7>에서는 국가근로장학금 지급 실적을 정리하였는데, 2016년에는 총 11만명에 대해 총지원금액은 2,271억원, 1인당 평균 지원액은 206만원을 지원할 예정으로 보인다.

〈표 7〉 국가근로장학사업 지원현황

(단위: 억원, 명, 개)

구 분	2013학년도	2014학년도	2015학년도 <sup>1)</sup>	2016학년도 <sup>2)</sup>
■ 대학생근로장학금 지원	1,390	1,745	1,859	2,271
(장학금 지원 인원)	60,797	67,100	90,497	110,000
(참여 대학 수)	346	349	360	360

주: 1) 2015학년도 실적은 12월 말 기준으로 최종 대학 운영결과 보고에 따라 변동가능

2) 2016학년도 사업 목표치

출처: 한국장학재단, 「2016학년도 국가근로장학사업 시행계획(안)」, 2016.2., p. 1.

이상에서 살펴본 교육비 재정지원 현황을 정리하면 첫째, 중학교 이하 연령에 대해서는 국가가 기본적인 교육비를 모두 부담하고 있다. 그러므로 일반적으로 학부모가 부담하는 교육비는 학교나 누리과정을 운영하는 어린이집·유치원에서 교육을 받는 데 부수적으로 소요되는 비용이다. 급식비, 방과후학교 수

14) 한국장학재단, 「2016학년도 국가근로장학사업 시행계획(안)」, 2016.

강료, 특별활동비, 수학여행비, 교복 구입비 등이 이에 해당된다. 그중에서도 초등학교와 중학교는 무상급식이 실시되고 있어 급식비 부담이 없으며, 중위소득의 50~60% 이하인 가정의 학생에게는 급식비와 방과후학교 수강료가 정부에서 지원된다. 그러므로 일반적인 경우에 소득세에서 교육비 공제대상이 되는 교육비는 그다지 많지 않다.

한편, 정부가 교육비를 부담하는 어린이집·유치원, 공립 초등학교 및 공·사립 중학교 등이 아닌 수업료가 비싼 교육기관에서 자녀를 교육시키는 경우에는 학부모 부담이 상당히 클 수 있다. 취학전 아동의 영어학원비, 사립초등학교 교육비, 국제중학교 교육비 등이 이에 해당된다. 이 경우에 교육비가 공제한도를 초과하여 최대한도까지 교육비 세액공제를 받을 수 있다. 비싼 수업료를 납부해야 하는 교육기관에서 자녀를 교육시키는 가정이 대체로 고소득층이라면, 소득세 교육비 공제제도는 소득세부담의 누진도를 약화시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

둘째, 고등학교의 경우 일반적으로 등록금과 약간의 부수적인 교육비가 공제대상이 된다. 일반 고등학교 등록금은, 지역마다 차이가 있는데, 가장 비싼 서울 지역의 등록금이 182만원 수준이다(2016년). 서울 외 평준화 지역이 115만~174만원이며, 다른 지역은 그 이하이다. 등록금 외의 부수적 경비로는 초등학교·중학교와 같이 급식비, 방과후학교 수강료, 특별활동비, 수학여행비, 교복 구입비 등이 있다. 그 외에 교재비도 공제대상 교육비에 포함된다. 그런데 초등학교 및 중학교와는 달리 고등학교는 의무교육이 아니어서 학부모가 수업료 등 납입금을 부담하며, 급식비도 학부모가 부담하는 것이 일반적이다. 한편 지방자치단체의 저소득층 교육비 지원제도를 통해서 중위소득의 50~60% 이하인 가정의 학생에게는 납입금과 급식비, 방과후학교 자유수강권 등이 지원된다.

고등학교의 경우, 소득이 중위 소득의 50~60% 이상인 가구에서는 수업료와 급식비 등 부수적 교육비가 공제대상이 될 수 있다. 그런데 일반고등학교의 경우 대체로 공제대상 교육비가 공제한도인 300만원에 미치지 못할 것으로 판단된다. 한편 자율고등학교는 대부분 등록금이 300만원을 넘으며, 특수목적 고등학교도 등록금이 300만원을 넘는 경우가 많으므로, 이 경우에는 공제한도까지 공제를 받을 수 있다. 즉, 수업료가 비싼 학교에서 자녀를 교육시키는 가정이 공제를 더 많이 받게 된다.

**비싼 수업료를  
납부해야 하는  
교육기관에서 자녀를  
교육시키는 가정  
이 대체로 고소득층이라면,  
소득세 교육비  
공제제도는  
소득세부담의 누진도를  
약화시키는 결과를  
가져올 수 있다.**

**2015년 공제대상 교육비는  
7조 5,231억원이고  
세액공제 금액은  
공제대상 교육비의 15%인  
1조 1,285억원이다.**

셋째, 대학의 경우에는 학부모가 교육비를 부담하고, 정부가 장학금을 통해서 학부모의 교육비 부담을 부분적으로 경감하고 있다. 소득이 2분위 이하인 경우에는 등록금을 정부 장학금으로 충당할 수 있을 것으로 보이나, 그 이상의 소득계층에서는 등록금 중 일부를 학부모가 부담하게 될 가능성이 크다. 소득이 많을수록 학부모가 학비를 부담하게 될 가능성과 부담액의 규모가 커지도록 장학금 구조가 설계되어 있다. 장학금을 받지 못하거나 장학금이 납입금에 미치지 못하는 경우 취업후 상환 학자금 용자를 통해서 부족한 학비를 마련할 수 있다. 소득 8분위까지 취업후 상환 학자금 용자를 받을 수 있다. 2016년에 47만 명의 학생이 취업후 상환 학자금 용자를 받았으며, 용자금은 1조 1,983억원이다.<sup>15)</sup> 각종 국가장학금과 취업후 상환 학자금 용자 등을 고려하면, 정부의 지원이 미치지 않아 대학 교육비를 학부모가 거의 모두 부담해야 하는 계층은 8분위 이상의 고소득층이라고 할 수 있다. 그러므로 대학 교육비 세액공제 혜택도 이 계층에 집중될 것으로 판단된다.

**나. 교육비 공제 실적**

〈표 8〉에서는 국세청에서 발간한 『국세통계연보』의 근로소득자 연말정산 결과 자료를 정리하였다. 2015년에 근로소득세 연말정산을 한 납세자는 1,733만명인데, 이 중 14.7%인 254만명이 교육비 공제를 신청하였다. 공제대상 교육비는 7조 5,231억원이고 세액공제 금액은 공제대상 교육비의 15%인 1조 1,285억원이다.

소득수준별로 보면, 공제대상 교육비는 소득 6천만~8천만원 구간에서 2조 3,631억원으로 가장 많고, 그다음은 1억원 초과 구간 1조 6,724억원, 8천만~1억원 구간 1조 2,570억원의 순이다. 각 소득구간별 근로소득세 연말정산을 한 납세자에서 교육비 공제를 신청한 납세자가 차지하는 비중을 보면, 2천만원 이하 구간에서는 1%에도 미치지 못하며, 2천~3천만원 구간에서는 3.4%, 3천만~5천만원 구간에서는 11.2%로 전체 평균 14.7%보다 낮다. 한편 소득이 5천만원을 초과하는 구간을 보면, 5천만~6천만원 구간이 27.9%이며, 소득수준이 높아질수록 교육비 공제를 신청한 납세자의 비율이 증가하여 8천만~1억원 구간에서는 58.8%, 1억원 초과구간에서는 60.9%가 되었다.

15) 교육부 학술장학지원관, 「2017학년도 1학기 학자금 대출 기본 계획」, 2017. 1. p. 2.

〈표 8〉 소득수준별 교육비 세액 공제 현황(2015년)

(단위: 백만원, 만원, %)

	전체 규모		1인당 규모		(공제신청자/납세자)
	공제대상 교육비	공제액	공제대상 교육비	공제액	
전체	7,523,091	1,128,464	296	44	14.7
1천만원 이하	271	41	12	2	0.1
2천만원 이하	13,154	1,973	46	7	0.7
3천만원 이하	82,603	12,391	83	12	3.4
4천만원 이하	316,528	47,479	146	22	11.2
5천만원 이하	793,136	118,970	209	31	27.9
6천만원 이하	1,024,867	153,730	246	37	42.2
8천만원 이하	2,363,127	354,469	338	51	53.7
1억원 이하	1,256,980	188,547	375	56	58.8
1억원 초과	1,672,424	250,864	460	69	60.9

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 4-2-4, pp. 84, 97~98의 자료를 사용하여 저자 계산

1인당 공제대상 교육비와 공제액 규모를 보면, 1천만원 이하 구간에서는 1인당 공제대상 교육비가 평균 12만원으로 공제액은 2만원이다. 소득이 증가하면서 공제대상 교육비와 공제액 규모가 빠른 속도로 증가하여 3천만~4천만원 구간에서는 공제대상 교육비 146만원, 공제액 22만원, 6천만~8천만원 구간에서는 공제대상 교육비가 338만원, 공제액이 51만원이 된다. 1억원 초과구간에서는 공제대상 교육비가 460만원, 공제액이 69만원이다.

〈표 9〉에서는 소득수준별로 교육비 세액공제가 해당 소득구간의 평균실효세 부담을 얼마 만큼이나 줄여주는지 살펴보았다. 전체적으로 결정세액은 총급여의 5%인데, 교육비 세액공제가 이 비율을 0.2%포인트 낮추는 역할을 하였다. 즉, 교육비 세액공제가 없었더라면 결정세액이 급여총계의 5.2%가 되었을 것이다. 이를 소득수준별로 보면, 3천만원 이하 구간에서는 교육비 공제가 실효세 부담률을 낮추는 효과가 미미하며, 3천만~5천만원 구간에서는 실효세부담률을 낮추는 효과가 평균수준(0.2%포인트)보다 적다. 6천만~1억원 구간에서 교육비 세액공제의 실효세부담 완화효과가 총급여의 0.4% 수준으로 가장 크다. 소득 5천만~6천만원 구간과 1억원 초과구간에서는 교육비 세액공제가 총급여의 0.3% 수준이다.

전체적으로 결정세액은 총급여의 5%인데, 교육비 세액공제가 이 비율을 0.2%포인트 낮추는 역할을 하였다.

소득이 3천만원  
이하인 구간에서는  
교육비 공제 규모가  
총급여의 0.1%에도  
미치지 못한다.

〈표 9〉 교육비 세액공제의 실효세율 절감효과(2015년)

(단위: 백만원, 만원, %)

	산출세액/급여총계	결정세액/급여총계	교육비 세액공제/ 급여총계	교육비공제/ 세액공제총액
전체	7.1	5.0	0.2	9.3
1천만원 이하	0.6	0.0	0.0	0.0
2천만원 이하	1.8	0.1	0.0	0.2
3천만원 이하	2.6	0.5	0.0	0.8
4천만원 이하	3.9	1.2	0.1	2.6
5천만원 이하	5.1	2.3	0.2	7.1
6천만원 이하	6.2	3.5	0.3	10.5
8천만원 이하	7.7	5.2	0.4	16.1
1억원 이하	10.2	8.1	0.4	18.1
1억원 초과	17.9	16.4	0.3	18.9

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 4-2-4, pp. 84~101의 자료를 사용하여 저자 계산

〈표 9〉의 가장 우측에 나타난 교육비 세액공제가 세액공제 총액에서 차지하는 비중을 보면, 소득 3천만원 이하 구간에서는 1% 미만이고, 3천만~4천만원 구간에서는 2.6% 수준인 데 비해, 5천만원 이상 구간에서는 10%를 넘는다. 그리고 6천만~8천만원 구간에서는 16.1%이고, 8천만원을 초과하는 구간에서는 18%를 넘는다. 저소득 구간에서는 공제대상 교육비 규모도 작고 다른 세액공제가 많아서 교육비 세액공제가 전체 세액공제에서 중요한 비중을 차지하지 못하는데 비해, 소득수준이 높아지면 다른 세액공제 적용 가능성이 낮아지는 한편 교육비 지출이 상대적으로 많아서 교육비 공제가 세액공제에서 중요한 비중을 차지하게 된다.

이상의 논의를 요약하면, 교육비 세액공제는 상당히 역진적인 성격을 가진다고 할 수 있다. 소득이 4천만원 이상인 구간에서 납세자 중에서 4분의 1 이상이 교육비 공제를 신청하며, 1인당 교육비 세액공제 규모는 30만원을 넘는다. 소득이 4천만원 이상인 납세자 중에서도 소득수준이 높을수록 교육비 공제를 신청한 납세자의 비중이 크고, 1인당 공제액도 크다. 교육비 세액공제 규모의 총급여 대비 비율을 보면, 소득 6천만~1억원 구간이 0.4%로 가장 크고, 5천만~6천만원 구간과 1억원 초과구간에서는 0.3%이다. 소득이 3천만원 이하인 구간에서는 교육비 공제 규모가 총급여의 0.1%에도 미치지 못한다.

#### IV. 정책방향

이상에서 다음과 같은 세 가지 관점에서 교육비 세액공제제도를 살펴보았다. 첫째, 교육비가 근로소득 창출에 필요한 필요경비의 성격을 가지고 있는지? 둘째, 교육비 세액공제를 통해 민간의 교육수요를 증대시킬 정책적 필요가 있는지? 셋째, 저소득층 소득지원의 관점에서 교육비 세액공제가 타당성이 있는지?

논의 결과를 요약하면, 첫 번째 질문의 경우 본인 교육비와 부양가족 교육비로 구분해서 답변할 수 있다. 본인 교육비는 필요경비의 성격이 있을 수 있으나 부양가족 교육을 위해 지출한 경비는 필요경비로 보기는 곤란하다. 그보다는 가족 부양에 따른 경비로 보는 것이 타당한 것으로 판단된다. 본인 교육비의 경우에도 국가에 따라서는 직업과 직접적인 관련이 있는 경우에 한하여 공제를 허용하는 국가도 있으나 간접적인 영향을 고려하면 광범위하게 교육비를 필요경비로 인정해도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

두 번째 질문과 관련해서는 우리나라의 교육이 이미 양적으로 상당히 팽창하여, 초·중·고등학교는 취학률이 94~98% 수준이고, 유아교육과정인 누리과정의 경우에도 90%를 넘는다. 그리고 고등학교 졸업자의 70% 정도가 상위학교에 진학하고 있다. 어느 모로 보나 교육수요를 증대시키기 위해 정부가 학부모의 교육비를 지원할 필요성은 인정하기 어렵다.

마지막으로 저소득층 소득지원의 관점에서 보면, 대체로 중위소득의 50~60% 이하 소득계층에 대해서는 정부가 교육비를 거의 대부분 지원하고 있어 소득세에서의 교육비 공제는 그 이상의 계층에 주로 혜택이 돌아가게 된다. 특히 중학교 이하 연령에 대해서는 기본적으로 정부가 수업료를 부담하므로, 일반적인 경우 수업료 외의 부대적인 경비에 대해서만 세액공제가 가능한데, 그 규모는 그다지 크지 않다. 다만 영어유치원, 사립초등학교, 국제중학교 등 일반적인 교육기관의 범위를 넘어서 고가의 교육기관에서 자녀를 교육시키는 경우어나 공제한도를 다 채워서 공제를 받을 것으로 판단된다.

고등학교는 일반고등학교 등록금이 많은 경우에 170만~180만원 수준이어서 저소득층 교육비 지원을 받는 중위소득 50~60% 이하인 계층을 제외하더라도 중위소득 50~60% 이하인 계층에서는 학교 납입금에 대해서도 교육비 공제를 받을 수 있다. 그런데 이 경우에도 학교 납입금과 그 외 부대비용을 합하여도 공제한도인 300만원에는 미치지 못할 것으로 판단된다. 다만 일부 특수목적고등학교나 자율형 사립고등

우리나라의 교육은 이미 양적으로 상당히 팽창하여, 교육수요를 증대시키기 위해 정부가 학부모의 교육비를 지원할 필요성은 인정하기 어렵다.

**교육비 세액공제제도의  
적용대상이 되는  
교육을 근로활동에 관련되는  
교육을 받는 경우로  
국한할 필요가 있으며  
본인 교육비 공제에만  
적용하고, 자녀 등  
부양가족 공제는 폐지하는  
것이 바람직하다.**

학교에서 자녀를 교육시키는 경우에는 학교 납입금이 300만원을 넘어 공제한  
도만큼 공제를 받을 가능성이 크다.

대학교육의 경우에도, 국가장학금 등이 저소득층을 위주로 제공되며, 저소  
득층은 취업후 상환용자금을 통해 교육을 받는 당사자가 원리금을 상환할 때  
교육비 공제를 받을 수 있다. 그러므로 학부모가 교육비를 부담하고 교육비 공  
제를 받을 가능성은 소득수준이 높을수록 높아진다. 특히 소득 8분위 이상의 계  
층에서 대학교육비를 전적으로 학부모가 부담할 가능성이 크다.

실제 교육비 공제 현황을 보면, 소득 3천만원 이하의 소득계층에서는 교육비  
공제가 세부담 완화에 중요한 역할을 하지 않는 반면, 소득이 증가하면서 교육  
비 공제가 세부담을 절감하는 효과가 커지는 것으로 나타났다. 납세자 전체에  
서 교육비 공제를 신청한 납세자가 차지하는 비중이 14.7%인 데 비해 소득이 1  
억원을 초과하는 구간에서는 이 비율이 60%를 넘는다. 1인당 세액공제 규모는  
전체 평균이 44만원인데, 소득이 3천만원 이하인 구간에서는 10만원에도 미치  
지 못하는 반면, 소득이 6천만원을 초과하는 구간에서는 50만원을 넘는다. 특  
히 소득 1억원 초과 구간에서는 1인당 평균 공제액이 69만원이다.

이상의 논의를 종합해 보면, 현재의 교육비 세액공제제도는 유지할 만한 논  
리적 근거가 부족하다고 할 수 있다. 제도의 존재 필요성을 명확히 하기 위해서  
는 교육비 세액공제제도의 적용대상이 되는 교육을 근로활동에 관련되는 교육  
을 받는 경우로 국한할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육비 세액공제를 본인 교  
육비 공제에만 적용하고, 자녀 등 부양가족 공제는 폐지하는 것이 바람직하다.  
그에 따라 증가하는 세수입은 교육비로 특정하지 않고 가족 부양에 따른 비용  
을 포괄적으로 고려하여 제공하는 부양가족 소득공제 또는 자녀세액공제로 전  
환하거나, 교육비 재정지출에 추가하여 저소득층 교육비 지원을 확대하는 방법  
으로 사용할 수 있을 것이다.

과거에는 정부의 교육비 부담수준이 낮아서 교육비의 대부분을 학부모가 부  
담하였고, 소득수준에 비해 그 부담이 상당히 컸다. 이러한 상황에서 정부가 교  
육비 공제를 통해 교육수요를 증대시키고, 학부모의 교육비 부담을 덜어주는  
것이 논리적인 타당성이 있었다. 그러나 이제는 교육수요가 충분히 확대되었  
고, 최근에 아주 빠른 속도로 정부의 교육비 부담이 증대되어 저소득층의 경우  
에는 더 이상 교육비 공제가 중요한 의미를 갖지 못하게 되었다. 한편 고소득층  
은 비교적 많은 혜택을 받게 되어 소득재분배 관점에서 문제가 있는 것으로 판

단된다.


그러나 오랫동안 운영해 온 교육비 공제제도를 짧은 시일 내에 완전히 폐지하는 것은 쉬운 일이 아니다. 뿐만 아니라 최고소득계층은 아니지만 중간소득계층(소득 4천만~8천만원)에서도 학부모가 어느 정도의 교육비를 부담하며, 실제로 교육비 세액공제 혜택을 받고 있다. 그러므로 점진적으로 개편을 추진할 필요가 있다. 점진적인 개편을 위해서는 장기적인 정책방향에 부합하는 개편의 기본 원칙을 먼저 수립하고, 그 원칙에 따라 점진적으로 제도를 개편해 나가야 한다.

본 연구에서 제시하는 개편의 기본원칙은 국민 대다수에게 적용되는 보편적인 교육을 기준으로 학부모 부담을 산출하고, 그 범위 내에서 교육비 세액공제를 허용하는 것이다. 국민 대다수에게 적용되는 보편적인 교육의 수준을 넘어서 특별히 고가의 교육기관에서 자녀를 교육시키는 경우에는 그 부담을 전적으로 학부모가 부담하도록 하고, 보편적인 국민이 납부하는 교육비 수준을 초과하는 교육비 지출에 대해서는 세액공제를 허용하지 않는 것이 타당하다. 의무교육의 확대 등을 통해 정부의 교육비 지원이 확대되고, 그에 따라 보편적인 학부모 부담이 축소된다면 세액공제 한도도 그만큼 축소하여야 할 것이다.

학교급별로 좀 더 자세하게 보면, 중학교까지는 정부가 교육비 전액을 책임지는 교육기관에서 교육을 받는 경우에 필요한 교육비 수준으로 공제한도를 축소하여 고가의 교육기관에서 교육시키는 경우에만 적용되는 부분을 제거하는 것이다. 일반적인 경우에 수업료 등은 납부하지 않으므로 교복비, 특별활동비, 방과후학교 수강료, 급식비 등이 공제대상이 되는데, 현재 300만원인 공제한도를 100만원 수준으로 낮춰도 이 비용들의 공제가 가능할 것으로 판단된다. 이 경우, 고등학교에도 유사한 기준으로 일반고등학교 납입금과 일반고등학교에 재학하여 발생하는 필수적인 비용만을 공제대상으로 한다면 300만원의 공제한도를 200만~250만원 수준으로 낮출 수 있을 것으로 판단된다. 정확한 공제한도는 실제 공제 자료를 분석하여 설정할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우에 고가의 교육기관에서 교육을 받아 발생하는 추가적인 경비는 세액공제대상에서 제외된다.

대학의 경우에는 원칙적으로 본인 교육비 공제로 전환하고, 학부모의 자녀 교육비 공제는 허용하지 않는 것이 타당하다. 그러나 아직 취업후 상환 용자제도가 확산되어 가는 과정에 있고, 국민 정서상 자녀 교육비는 학부모가 부담한

**본 연구에서 제시하는  
개편의 기본원칙은  
국민 대다수에게 적용되는  
보편적인 교육을 기준으로  
학부모 부담을 산출하고,  
그 범위 내에서  
교육비 세액공제를  
허용하는 것이다.**

다는 정서가 만연해 있어 이러한 변화를 추진하는 데 어려움이 있을 것으로 판단된다. 그러므로 단기적으로 교육비 공제한도를 대폭 축소하기보다는 시간을 두고 취업후 상환 용자제도의 확산과 병행하여 제도를 개편하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 

### 〈참고문헌〉

교육부, 「초·중·고 학생 교육비 지원 안내」, 2016.  
 \_\_\_\_\_, 「2016학년도 유아학비 지원계획」, 2016.  
 교육부 학술장학지원관, 「2017학년도 1학기 학자금 대출 기본계획」, 2017.1.  
 교육부·한국교육개발원, 『교육통계연보 2016』, 2016.  
 \_\_\_\_\_, 『2016 교육통계 주요지표 포켓북』, 2016.  
 국세청, 『국세통계연보』, 2016.  
 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편(I)』, 한국조세재정연구원, 2009.10.  
 전병hil, 『주요국의 조세제도: 싱가포르편』, 한국조세재정연구원, 2011.04.  
 조명환, 『주요국의 조세제도: 홍콩편』, 한국조세재정연구원, 2011.04.  
 안창남, 『주요국의 조세제도: 프랑스편』, 한국조세재정연구원, 2009.10.  
 이동식, 「자녀양육과 소득공제-비교법적 검토-」, 『조세학술논문집』 제29집 제 1호, 2013.  
 이준규·김성은, 「대학등록금 소득공제제도에 대한 국제적 동향의 연구」, 『조세 학술논문집』 제27집 제2호, 2011.  
 이준봉, 『주요국의 조세제도: 캐나다편』, 한국조세재정연구원, 2013.11.  
 이필남, 「대학생 학자금 지원 정책 실태와 개선 방향」, 2015년도 제65차 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 발표자료, 2015.  
 한국장학재단, 「국가장학금 시행계획(안)」, 2016.1.  
 \_\_\_\_\_, 「2016학년도 국가근로장학사업 시행계획(안)」, 2016.2.  
 한상국, 『주요국의 조세제도: 대만편』, 한국조세재정연구원, 2011.04.  
  
 IRS, *Tax Benefits for Education*, 2016.  
 OECD, *Education at a Glance 2016*, 2016.

〈웹 사이트〉

국가지표체계 홈페이지, <http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do>

보건복지부 홈페이지, <http://www.mohw.go.kr/>

보건복지부, 어린이집 및 이용자 통계, 국가통계포털 홈페이지, <http://kosis.kr>

지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr>

캐나다 국세청(Canada Revenue Agency) 홈페이지, <http://www.cra-arc.gc.ca/>

통계청 장래인구추계, 국가통계포털 홈페이지, <http://kosis.kr>

호주 국세청(Australian Taxation Office) 홈페이지, <https://www.ato.gov.au/>

홍콩 정부 홈페이지, <http://www.gov.hk/>

IBFD, Tax Research Platform, <http://www.ibfd.org/>

# 각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점

## I. 문제의식<sup>1)</sup>



최한수

한국조세재정연구원  
부연구위원  
(choihs@kipf.re.kr)

기본소득(universal basic income)에 대한 사회적 관심이 높다. 불과 몇 년 전만 하더라도 기본소득에 대한 연구는 주로 진보진영의 학자나 활동가 사이에서 제도의 역사적 배경이나 기본소득과 관련된 정치 이념을 소개하는 수준에서 진행되었다. 그러다가 ‘청년배당’(성남시)이나 ‘청년수당’(서울시) 같은 자치단체의 사업을 통해 기본소득에 대한 인지도가 올라가더니 마침내 대선을 앞두고는 유력 후보들의 선거공약으로까지 거론되면서 이제 기본소득이란 단어는 더 이상 대중에게 낯선 용어가 아니게 되었다.<sup>2)</sup> 국내만큼이나 해외에서도 기본소득에 대한 관심은 높다. 테슬라의 CEO 엘론 머스크(Elon Musk)나 빌 게이츠(Bill Gates)와 같은 실리콘 벨리의 인사들이 기본소득에 대한 우호적 발언을 내놓고 있을 뿐만 아니라 핀란드에서는 국가 차원의 기본소득에 대한 실험이 시작되었다. 이런 측면에서 기본소득은 지난 2007년 금융위기 이후, 시장경제의 문제점을 치유하기 위해 제시된 정책 중 가장 빠르게 대중의 지지를 획득한 의제로 평가받을 수 있다.

지난 10년 동안의 기본소득에 대한 국내외 논의에서 발견되는 흥미로운 사실 중 하나는 정치나 경제 이슈에 있어 대척점에 서 있는 사람들 사이에서도 기본소득의 필요성에 대해서는 일정한 공감대가 형성되고 있었다는 것이다. 기본소득을 ‘4차 산업혁명 시대의 고용불안 문제를 해결하는 데 필요한 정책(엘론 머스크)’으로 보는 견해<sup>3)</sup>가 있는가 하면 ‘근로 유인을 제공하는 데 실패한 사회보장 체계의 효율성을 높이는 제도’로 보는 견해(유하 시피라)<sup>4)</sup>가 그것이다. 이러한 현상은 기본소득의 구성요소들이 이질적이며 경우에 따라 상충하는 측면을 갖고 있다는 사실에서 기인한다. 따라서 기본소득제도가 갖고 있는 이질적 측면을 신중하게 고

려하지 않은 채 기본소득의 역사나 철학적 배경, 그리고 외국의 사례에 대한 단편적 이해에 근거하여 ‘한국형 기본소득’을 설계할 경우 의도하지 않은 부작용과 문제점들이 발생할 수 있다.

본 연구의 일차적 목표는 전 세계 각국에서 ‘기본소득’이란 이름하에 진행되고 있는 다양한 정책실험에 대한 보다 정확한 정보를 소개하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 가급적이면 언론보도와 같은 2차 자료보다는 각국 정책당국이 발표한 원자료에 근거하여 논의를 전개할 것이다. 본 원고에서는 한 발 더 나아가 기본소득의 배경을 이해하고 그 소득재분배 효과나 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구결과들을 간략하게 제시함으로써 ‘한국형 기본소득’ 제도의 설계에 필요한 정책적 시사점을 이끌어내는 데 도움을 주고자 한다.

제Ⅱ절에서는 기본소득의 개념과 기본소득이 제기되는 사회경제적 조건을 서술할 것이다. 제Ⅲ절에서는 각국의 기본소득 사례들을 소개할 것이다. 각국의 사례들은 크게 셋으로 나누어 정책제안(스위스와 프랑스), 지방정부 차원의 실험(캐나다, 네덜란드, 미국), 마지막으로 중앙정부 차원의 실험(핀란드)들을 살펴볼 것이다. 제Ⅳ절에서는 이러한 각국의 기본소득 실험에 대한 평가와 그것이 우리나라에 주는 정책적 시사점에 대해 기술할 것이다.

## Ⅱ. 기본소득의 개념과 시대적 배경

### 1. 기본소득의 개념

기본소득에 대한 일반적 정의는 다음과 같다. “모든 시민이 빈곤선 이상의 생활수준을 유지할 수 있도록 충분히 많은 현금급여를 매달 지급하는 것(브루스 애커만, 앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외, 2011, p. 8)”, 혹은 “모든 개인들에게 소득심사나 재산심사는 물론 노동의무나 요구 등의 조건 없이 월단위로 무조건적 지급되는 소득(브루스 애커만, 앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외, 2011, p. 11)이 그것이다. 위에서 보듯이 기본소득의 구성요소는 크게 5가지로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 본고는 2017년 본원에서 진행하는 같은 제목 연구(기획과제)의 일부분임을 밝혀둔다.
- 2) 여야 예비 대선후보 8명 중 7명이 ‘한국사회에 기본소득을 단계별로 도입할 필요가 있다’는 입장을 밝힌 바 있으며(『한겨레 21』, 1145호, 2017년 1월 16일자) 이재명 성남시장의 경우 생애주기별 기본소득을 대선 공약으로 제시한 바 있다.
- 3) Businessinsider, “Elon Musk doubles down on universal basic income: ‘It’s going to be necessary,’” <http://www.businessinsider.com/elon-musk-universal-basic-income-2017-2>(접속일자: 2017년 4월 24일)
- 4) Juha Sipilä는 현재 핀란드 수상(prime minister)으로 연립정부를 이끌고 있는 the Centre Party 소속이다. 이 당은 중도우파적 성향을 지닌 것으로 알려져 있다.

수급기준이 개인의 기여 여부나 고용상태, 그리고 자산 및 소득조사 결과에 달려 있지 않는다는 점에서 기본소득은 대단히 파격적인 복지제도이다.

① **보편성**: 한 사회의 구성원이라면 누구나 국적과 연령을 불문하고 수급권자가 될 수 있다. 보편성 원칙에 따르면 한국에 거주하고 있는 외국인 노동자들도 원칙적으로 기본소득을 받을 자격이 주어진다.

② **무조건성**: 기본소득의 수급자격이 소득(혹은 재산) 수준(흔히 말하는 자산조사(means-test) 없이)과 상관없을 뿐 아니라 노동시장에서의 지위, 그리고 사회보험료(연금이나 고용보험료)의 납부 여부와도 연계되어 있지 않다. 즉 일정한 요건을 충족하면 청구권이 무조건적으로 생긴다는 점에서 보험료를 납부한 자에게만 허용되는 사회보험(social insurance)이나 일정한 소득(혹은 재산)과 자격요건을 충족한 사람에게만 주어지는 사회부조(social assistance)와 구별된다.

③ **개별성**: 혜택이 주어지는 기초 단위가 가구가 아닌 개인이다. 바로 이 점에서 기본소득제도는 우리나라의 대표적 사회부조제도라 할 수 있는 기초생활보장제도(이하 '기초생보')와 차이가 있다. 기초생보의 기본단위는 가구이다.

④ **현금지원**: 정부가 개인에게 혜택을 부여하는 방식이 현금이전(cash transfer) 형태로 이루어진다는 점에서 현물 급여나 조세 지출과 다르다.

⑤ **충분성**: 지급 수준이 최저생계비가 아닌 인간다운 삶을 누릴 수 있는 수준이어야 한다.

이러한 구성 요소 중에서 기본소득을 기존 사회보험이나 사회부조와 구별짓는 원칙은 '무조건성(unconditionality)'이다. 수급기준이 개인의 기여 여부('국민연금')나 고용상태('실업급여' 혹은 'EITC'), 그리고 자산 및 소득조사 결과('기초생보')에 달려 있지 않는다는 점에서 기본소득은 대단히 파격적인 복지제도이다.<sup>5)</sup> 바로 이와 같은 특성이 기본소득을 특히 '고용 없는 경제성장 시대'에 특별히 필요한 사회보장제도로 대중들의 주목을 받는 데 일조하였다. 기본소득제도와 기존의 사회보험이나 공공부조의 차이점은 아래의 <표 1>에 나와 있다.

5) 무조건성 측면에서 기본소득과 가장 가까운 현존의 제도는 기초연금이라 할 수 있다.

〈표 1〉 기본소득·사회보험·공공부조의 구분

		선별기준			
		자산·소득조사	기여 여부	인구학적 특성	보편성
노동조건	임금노동	근로연계복지 (EITC) <sup>1)</sup>		사회보험 <sup>2)</sup>	
	사회활동	자활, 공공근로 등 <sup>1)</sup>	공공부조 <sup>1)</sup>	출산수당 양육수당	참여소득
	무조건성	부의 소득세 (Negative Income Tax)		사회수당 <sup>3)</sup> 사회적 지분	기본소득

주: 1) 자유주의 복지체제 중심의 소득보장제도

2) 보수주의 복지체제 중심의 소득보장제도

3) 사민주의 복지체제 중심의 소득보장제도(굵은 글씨: 아직 전면적으로 시행되지 않고 있는 대안적 소득보장 체계)

출처: 윤홍식, 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?—복지확대를 위한 새로운 담론」(제목은 필자 수정)

## 2. 왜 기본소득에 주목하는가

그 이유를 한마디로 요약하면 기존의 전통적 복지제도로 해결할 수 없는 문제점들이 최근 들어 자주 목도되고 있기 때문이다. 그 구체적 내용은 다음과 같다.

기본소득의 사회적 배경으로 가장 먼저 거론되는 것이 ‘AI 주도의 자동화’(automation)로 특징 되는 4차 기술혁명이다. 예컨대 미 대통령 경제자문위(CEA)는 AI기술이 노동시장에 미칠 효과에 대한 보고서에서<sup>6)</sup> AI로 인해 앞으로 시간당 20달러 이하의 경우 83%, 20~40달러의 일자리는 31% 사라질 것이라고 예측했다.<sup>7)</sup> 돌이켜보면 자본주의 역사에서 기존 기술을 낡은 것으로 만 들어버리는 기술혁신은 언제나 존재했다. 문제는 4차 기술혁명에서는 혁신으로 파괴되는 기존 일자리를 대체하는 신규 일자리의 증가 속도나 폭이 과거에 비해 현저하게 줄어들어서 저학력 육체노동자뿐 아니라 고학력의 사무직 노동자들도 일자리를 잃게 될 것이라는 사실에 있다. 즉 AI가 육체노동만을 대체하던 과거의 자동화 공정과 달리 인간의 인지 작업 중 반복 정형화된 측면(routine cognitive tasks)까지도 감당해내면서 기존에 인간(만)이 할 수 있다고 여겨지던 운전, 번역, 설계 같은 작업도 기계에 의해 대체될 것이라는 예측에 점차 힘이 실리고 있는 것이다. 즉 현재 노동시장에서 일어나고 있는 변화는 단순히 숙련편향적 기술진보(skill-biased technology change)를 넘어서서 슈퍼스타편향적 기술진보(superstar-biased technology change)이며 이로 인해 혁신에 의한 경제성장의 혜택이 과거와 달리 아주 극소수의 사람들에게만 돌아갈

6) Executive Office of the President(2016), 영어 원문은 <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/EMBARGOED%20AI%20Economy%20Report.pdf>에서 국내 요약번역본은 <https://brunch.co.kr/@kakao-ii/43>에서 찾아볼 수 있다(접속일자: 2017년 4월 24일).

7) 국내에서도 이에 대한 연구가 진행되고 있다. 김세움(2015)에 따르면 ‘노동시장 전체 일자리의 55~57%가 향후 수십 년 사이 컴퓨터에 의해 대체될 확률이 0.7 이상인 고위험군에 속한다’고 한다.

**비정규직의 경우  
정규직에 비해  
사회보험 가입률이  
현저히 낮을 뿐 아니라  
그 고용형태에 따라  
가입률 또한 매우 큰  
격차가 존재한다.**

것이라는 우려가 점차 힘을 얻고 있다.<sup>8)</sup> 앞으로의 세상은 로봇을 소유한 1%와 일자리를 얻지 못한 99%의 사회로 나누어질 것이라는 메타포는 바로 이러한 우려의 극단적 형태이다. 이러한 상황에서 기본소득은 성장의 과실을 나누어 먹지 못하는 '99%'를 위한 대안의 복지제도'로 거론된다.

기존 사회안전망의 또 다른 문제점으로 안전망으로의 편입조건을 근로와 연계시키는 것(즉 '노동연계 사회보장제도')이 지적된다. 기존의 사회보험은 원칙적으로 근로소득이 있을 때 노동자가 자신의 소득에서 보험료를 부담하되 이후에 노동을 계속할 수 없는 위험(실업이나 건강상의 위해)에 직면하게 되었을 때에는 혜택을 받는 구조로 설계되어 있었다. 그런데 노동시장의 취약성과 사회안전망의 사각지대로 인해 노동의 제공이 사회보험의 혜택을 누릴 수 있는 조건과 반드시 일치하지 않게 되었다. 단적으로 이는 근로형태별로 사회보험 가입률의 격차가 매우 크다는 사실에서 잘 드러난다.

2016년 8월 기준으로 정규직의 경우 최소한 80% 이상이 노령화(국민연금), 건강악화(의료보험), 해고(실업보험)의 위험과 관련된 각종 사회보험에 가입되어 있다. 반면에 비정규직의 경우 정규직에 비해 사회보험 가입률이 현저히 낮을 뿐 아니라 그 고용형태에 따라 매우 큰 격차가 존재한다. 예를 들어 근로기간이 정해져 있는 기간제 근로자의 경우 사회보험 가입률은 최소 50% 이상을 넘고 있으나 파견근로자나 용역근로자와 같은 비전형 근로자는 그 수치가 30%도 넘지 못한다(보다 자세한 분석은 <표 2> 참고). 이런 상황에서 일반 국민들이 근로 여부가 수급권의 전제조건이 아닌 기본소득제도에 주목하는 것은 어찌 보면 너무도 자연스러운 현상이다.

8) Executive Office of the President(2016) p. 2.

〈표 2〉 근로형태별 사회보험가입률(2016년 8월 기준)

(단위: %)

근로형태	국민연금(직장가입자)	건강보험(직장가입자)	고용보험
임금근로자	67.6	72.6	69.6
정규직	82.9	86.2	84.1
비정규직	36.3	44.8	42.8
한시적	53.1	65.1	60.9
기간제	55.3	69.0	63.8
비기간제	44.3	49.2	49.6
시간제	15.3	19.3	20.9
비전형	19.9	32.6	29.2

주: 한시적 근로자: 근로계약기간을 정한 근로자(기간제근로자) 또는 정하지 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자(비기간제 근로자)  
 시간제 근로자(혹은 단시간 근로자): 직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일 한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1 주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우  
 비전형 근로자: 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내(재택, 가내) 근로자, 일일(단기) 근로자  
 출처: 통계청, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DE7081#](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081#)(접속일자: 2017년 4월 24일)

또한 기존의 노동연계 사회보장제도는 원칙적으로 구성원으로 하여금 사회 보험이나 부조의 전제조건으로 노동시장의 진입을 요구하고 있다. 다시 말하면 노동시장에 진입한 경험이 없다면 이러한 혜택을 누리지 못한다. 문제는 이러한 조건으로 인해 구조적으로 노동시장 진입에 어려움을 겪는 집단의 경우 사회안전망 밖에 놓여 있게 된다는 것이다. 이러한 이유로 사각지대에 놓여 있는 대표적 계층이 바로 청년이다.

2016년 4월 기준으로 15세에서 29세 사이의 청년 실업률은 10.9%로 전체 실업률 3.9%보다 현저하게 높은 수준이다. 이와 같은 높은 수준의 실업률에 직 면하고 있음에도 불구하고 청년들은 다른 취약 층에 비해 정부보조의 혜택을 누리지 못한다. 여유진(2016)은 한국보건사회연구원의 「국민생활실태조사」 자료를 이용하여 가구 유형별 소득상태를 분석하여 시장소득 기준으로 하위 3가 구 집단이 각각 노인(부부), 한부모가정, 청년단독세대임을 밝혀냈다. 다음으로 이 3가구 집단의 (조세와 정부 이전지출을 감안한 뒤 측정되는) 가처분소득 수 준을 비교해보았다. 노인(부부)과 한부모의 경우 이들이 내는 세금에 비해 정부의 지원 규모가 크기 때문에 시장소득에 비해 가처분소득이 올라간다. 반면에 청년단독세대의 경우 조세 부담만 있을 뿐 정부의 재정지원 혜택을 받지 못하 기 때문에 가처분소득은 앞의 두 그룹과 달리 시장소득에 비해 오히려 하락한

기존의 노동연계 사회보장제도는 원칙적으로 구성원으로 하여금 사회보험이나 부조의 혜택을 받기 위한 전제조건으로 노동시장의 진입을 요구하고 있다.

일반인들이 금융기관에 비교적 쉽게 접근 가능하고 기초적인 전산망만 구축되어 있다면 기본소득 형태의 재정지원은 어떠한 누수나 탈루 없이 매우 적은 행정비용으로 전달된다는 장점이 있다.

다.

예컨대 조사대상 가구의 평균소득을 100으로 잡았을 때 청년단독과 한부모 가정의 시장소득을 살펴보면 그 크기는 각각 71.5와 54.9였다. 그러나 가치분 소득은 각각 67.6과 66.7로 두 집단 간의 격차가 사실상 사라짐을 알 수 있다 (<표 3> 참고). 서울시와 성남시가 추진하려 했던 기본소득 모델이 청년을 그 주요 수혜대상으로 삼는 이유도 여기에 있다 할 것이다.

<표 3> 가구유형별 소득과 재산의 상대배율(2011년, 전체가구 평균=100)

(단위: %)

가구유형	근로소득	가치분소득	총재산	순재산
청년단독	71.5	67.6	21.0	22.4
청년부부	147.9	132.3	78.8	78.1
청년부부와 1자녀	132.7	120.4	94.3	89.4
청년부부와 2자녀	144.6	130.4	99.7	96.4
장년부부와 2자녀	184.3	169.0	165.3	165.8
장년부부와 1자녀	144.2	139.8	163.3	162.9
장년부부	81.6	88.1	141.3	142.3
노인부부	18.5	51.0	119.0	129.7
노인단독(75)	5.4	24.9	41.6	45.0
노인단독(>=75)	1.6	20.8	30.7	33.8
한부모	54.9	66.7	39.3	34.9
기타	93.1	94.2	93.0	91.7
전체가구	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 한국보건사회연구원(2011), 「국민생활실태조사」, 여유진(2016), 「생애주기별 소득·재산의 통합분석 및 함의」, 『보건복지 이슈 앤 포커스』 306호, p. 3.

지금까지 논의가 주로 정치적으로 진보적인 진영의 주장에 근거해 있다면 그 대적점, 즉 보수적인 입장에서 기본소득을 지지하는 논리에도 주목할 필요가 있다. 흔히 리버테리안(libertarian)이라 불리는 자유방임주의자들이나 보수당 소속 정치인들은 다음과 같은 이유로 기본소득에 우호적이다. 제도는 단순히 설계될수록 의사결정에 왜곡을 주는 요인이 줄어들어 사회 전체적으로 효율성이 증가된다는 것이다. 예컨대 미국의 보수적 경제연구소인 미국기업연구소(American Enterprise Institute) 소속의 정치학자 Charles Murray는 미국의 다양한 사회부조나 사회보험을 연 1만 3,000달러의 현금지급으로 대체하는 기본소득안을 제안한 바 있다(이 중 3,000달러는 의료보험을 구입하도록 강제

한다).<sup>9)</sup> Charles Murray에 따르면 기본소득 도입에 따라 대체되는 사회보장제도에는 사회보장연금(social security), 메디케이드(medicaid), 메디케어(medicare), 푸드스탬프(food stamps), 주택보조금과 같은 공적부조나 사회보험뿐 아니라 연금과 사회보험에 대한 회사 쪽 기여금(그리고 여기에 주어지는 정부의 세제혜택)처럼 민간의 지원분도 포함되어 있다. Murray의 주장에 따르면 2014년 기준으로 자신이 제안한 형태의 기본소득을 집행할 경우 현재의 사회보장제도에 비해 약 2천억달러 정도의 비용을 줄일 수 있다는 것이다.

인도와 같은 저개발국에서 기본소득을 바라보는 문제의식<sup>10)</sup>도 이와 유사하다. 기본소득은 현금지급이 원칙이다. 따라서 기본소득의 집행은 국가가 개인에게 현금을 은행계좌에 넣어주는 것으로 종료된다.<sup>11)</sup> 만약 일반인들이 금융기관에 비교적 쉽게 접근 가능하고 기초적인 전산망만 구축되어 있다면 기본소득 형태의 재정지원은 사람들에게 매우 적은 행정비용으로 전달되며 그 과정에서의 탈루의 가능성이 크지 않다는 장점이 있다.

또 한편 우리나라 상황에서는 정부 주도 재정지원 사업의 효과성과 관련하여 기본소득에 관심을 둘 필요가 있다. 예컨대 정부는 저출산 극복이나 청년 고용률 제고를 위해 천문학적 수준의 예산을 지출하고 있지만 그 정책 효과는 미흡한 편이다. 예컨대 김도형(2016)은 사회보험 사각지대 해소를 목표로 영세사업장에 근무하는 노동자의 사회보험료 부담을 정부가 보조해주는 두루누리 사회보험사업(2016년 기준 5,202억원 예산 투여)의 정책 효과를 분석하였다. 김도형(2016)의 분석에 따르면 1,000여명의 근로자와 사용자에게 국민연금보험료를 지원할 때 이 사업으로 인해 사회보험에 새로이 가입하게 된 노동자의 수는 15명에 불과하다. 즉 사업예산 5,202억원 가운데 79억원만이 애초 정책 목표였던 사회보험 가입자 수 증대에 사용되었을 뿐이고, 나머지 5,123억원은 사업의 수혜자가 될 필요가 없는 집단에게 지출되었다는 것이다. 이는 만약 정부가 사회보험료 지원이 꼭 필요한 계층을 상대로 현금을 지급하였다면 정부지출을 1.5%로 줄이고도 동일한 정책효과를 만들어낼 수 있었음을 의미한다.<sup>12)</sup>

일반적으로 정부와 국민 사이에는 정보 비대칭성 문제나 유인구조의 차이로 현물급여는 같은 규모의 현금이전에 비해 정책수요자의 만족도가 낮을 수밖에 없다. 특히 정부정책에 대한 국민의 신뢰도가 낮거나 사회구성원 간의 이질성이 큰 조건하에서는 국민을 만족시키는 정책을 집행하는 것은 매우 어려운 일이 된다. 물론 정부는 최근 들어 성과평가지표를 개발하여 정부재정사업의 효

9) Charles Murray, "A guaranteed income for every American," 2016, <http://www.aei.org/publication/a-guaranteed-income-for-every-american/>(접속일자: 2017년 4월 24일)

10) 기본소득에 대한 인도 정부의 기본적 의견은 <http://india-budget.gov.in/es2016-17/echapter.pdf>(접속일자: 2017년 4월 24일)에서 찾을 수 있다. 이에 대한 *The Economist*의 소개 기사는 다음과 같다. <http://www.economist.com/news/finance-economics/21716025-india-taking-idea-universal-basic-income-seriously-if-not?fsrc=scn/tb/te/bl/ed/>(접속일자: 2017년 4월 24일)

11) 나미비아 기본소득 실험에서 보듯이 일반적으로 금융인프라가 가장 취약한 남아프리카에서조차 기본소득의 지급은 우체국 예금 계좌로 송금되었다(강남훈, 2010).

12) 물론 지극히 단순화된 논리이다. 실제로 있어서는 정보의 비대칭성으로 인해 혜택이 실제로 필요한 집단과 그렇지 않음에도 불구하고 혜택이 필요하다고 주장하는 집단을 구분하는 비용이 든다. 그러나 그 비용이 전체 사업예산의 98.5%에까지 이르지 않는다.

**성과가 모호한  
기존 현물 위주의  
정부지출을 현금이전으로  
대체하는 것이 보다  
효과적이지 않을까라는  
생각이 공감대를  
넓혀가고 있다.**

과성을 높이기 위해 노력하고 있다. 그러나 아무리 외부에서 평가지표를 개발하여 정책의 실효성을 높이기 위해 노력한다 할지라도 앞서 거론한 문제점들이 완전히 교정되지는 않는다. 이러한 조건에서 성과가 모호한 기존의 현물 위주의 정부지출을 현금이전으로 대체하는 것이 보다 효과적이지 않을까라는 생각이 공감대를 넓혀가고 있다. 그리고 이것이 자연스럽게 기본소득에 대한 선호로 이어진다.

### III. 해외 각국의 기본소득

#### 1. 국가별 사례

본절에서는 해외 각국의 기본소득 실험을 간략하게 소개할 것이다. 여기에서는 기본소득 정책의 추진 주체나 진행 수준에 따라 단순한 정책 제안단계(스위스와 프랑스)와 지방정부 차원의 실험(캐나다와 네덜란드, 알래스카)과 중앙정부 차원(핀란드)의 실험으로 나누어 살펴볼 것이다.

① 스위스 및 프랑스: 스위스나 프랑스의 사례는 뒤에서 살펴볼 네덜란드나 핀란드 사례와 달리 실제 집행되고 있는 정책이 아니라 단순 정책제안에 가깝다는 한계가 있지만 전 세계적으로 기본소득이란 제도에 대한 인지도를 높여준 사례라는 점에서 그 내용을 간략하게 소개한다.

스위스의 경우 지난 2016년 성인 한 사람에게 매월 2,500스위스프랑(약 한화 282만원)을 지급하는 것을 골자로 하는 기본소득안에 대한 국민투표(referendum)가 진행되었다. 스위스는 일정 수의 시민이 서명을 하면 이를 의무적으로 국민투표에 붙이는 일종의 ‘민중발안(popular initiative system)’ 제도를 운영하고 있다. 이 규정에 따라 기본소득을 지지하는 사회단체들이 10만명 이상의 시민서명을 받은 후 국민투표를 요구하였고 그 결과 기본소득안에 대한 국민투표가 진행되었다. 그러나 스위스의 기본소득안은 찬성 23%, 반대 77%로 부결되었다.<sup>13)</sup> 스위스와 유사한 형태의 기본소득안은 프랑스 사회당 대선 후보인 Benoét Hamon에 의해 제안되었다. 그는 18세 이상의 모든 시민에게 월 750유로(약 91만원) 약속하고 그 재원을 로봇세로 충당하겠다고 밝혔다.<sup>14)</sup> 두 나라 모두 성인에게 아무런 조건 없이 현금을 지급하는 형태의 기본소득을 제

13) "Switzerland's voters reject basic income plan,"(2016.6.5.), *BBC News*  
<http://www.bbc.com/news/world-europe-36454060>(접속일자: 2017년 2월 20일)

14) Gregory Viscusi, "French Socialist Vision Sees Money for All, Funded by Robots," (2017.1.31.) *Bloomberg*,  
<https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-01-31/french-socialist-vision-promises-money-for-all-funded-by-robots>(접속일자: 2017년 2월 20일)

안한 것임을 알 수 있다.

자치단체 차원에서 기본소득을 주고 있거나 이를 위한 실험을 진행하고 있는 나라는 캐나다(온타리오)와 네덜란드(유트레흐트), 미국(알래스카)이다. 이 중 알래스카를 제외하고 다른 두 나라의 사례는 무조건성이나 보편성을 강조하는 앞서 프랑스나 스위스의 기본소득과는 거리가 멀다. 이를 좀 더 자세히 살펴보고자 하자.

② 캐나다와 네덜란드: 2017년 캐나다 온타리오(Ontario) 주의 경우 월 1,320캐나다달러(약 115만원)를 지급하는 기본소득 사전 모의실험(pilot)을 진행하는 것<sup>15)</sup>으로 알려지고 있다. 2016년 온타리오주 재무성(Ministry of Finance)은 빈곤감소 정책의 하나로써 기본소득 정책을 제안하고 이에 대한 모의실험을 진행한다는 것을 공지하였다. 온타리오 주의 기본소득제도는 아직 그 세부 내용이 외부에 완전히 공개되지 않아 특성을 파악하기 용이하지 않다. 다만 지금까지 확인된 바에 따르면 개인의 소득보장을 목적으로 소득액이 일정 금액보다 낮은 경우 정부가 그 차액을 보조해주는 일종의 음의 소득세(Negative Income Tax)<sup>16)</sup>와 유사하게 설계된 것으로 보인다. 음의 소득세는 수혜에 있어 노동을 조건으로 하지 않는다는 특징을 갖고 있지만 정부의 소득조사를 전제하고 있기 때문에 기본소득과는 차이가 있다.

마찬가지로 250명의 시민을 상대로 월 960유로(약 120만원)를 지급하는 기본소득 실험을 진행할 예정이라고 알려져 있던 네덜란드의 유트레흐트(Utrecht)의 경우도 실제 앞서 언급한 스위스나 프랑스의 기본소득제도와는 거리가 있다.<sup>17)</sup> 네덜란드식 기본소득의 문제의식은 기존의 엄격한 수급조건을 상호성(reciprocity) 이론에 따라 완화시킬 경우 이것이 수급자의 행동에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 것이다.<sup>18)</sup> 실제 유트레흐트시의 영문 홈페이지를 보면 자신들은 기본소득을 하고 있는 것이 아니라 사회부조를 받기 위해 기존의 수혜자에게 요구했던 의무를 완화시키는 연구(a study on the effects of relaxing some conditions or duties to receive social assistance)라고 명시적으로 언급하고 있다.<sup>19)</sup>

네덜란드의 기본소득을 이해하기 위해서는 먼저 현행 사회보장제도, 특히 실업수당이나 보험금의 수급조건을 이해할 필요가 있다. 네덜란드의 현행 구직자 현금급여 체계는 사회보험 기반의 실업보험 급여와 조세기반의 공공부조급여로 나누어져 있다. 네덜란드의 경우는 전통적으로 매우 관대한 현금급여 체계

15) <https://www.ontario.ca/page/finding-better-way-basic-income-pilot-project-ontario>(접속일자: 2017년 2월 20일)

16) 대표적인 음의 소득세 실험은 1970년대 미국의 시애틀과 덴버, 뉴저지 등에서 진행되었다. 이에 대한 간략한 설명은 고희용(2017) 참고

17) "The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment,"(2016.6.21.) *The Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/>(접속일자: 2017년 2월 20일)

18) 네덜란드 사례에서 주목할 또 다른 측면은 기본소득 실험에 있어 중앙정부가 통일적 실험모델을 제시하여 전국적으로 실험하는 것이 아니라 실험에 참가하는 지방자치단체마다 각기 강조점이 다른 모델을 갖고 진행한다는 점이다. 실제 기본소득 실험은 유트레흐트 외에 틸버그 등 다른 도시에서도 진행되고 있다. 중앙정부가 그 실험 내용을 승인하는 식으로 관여한다. 이러한 식으로 기본소득 실험이 설계된 기본적인 이유는 네덜란드의 경우 실업과 관련된 공공부조의 일차적 책임자가 중앙정부가 아니라 지방정부의 책임이기 때문이다(이병희 외, 2013, p. 198).

19) <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/>(접속일자: 2017년 3월 8일)

**네덜란드의  
현행 사회보장법은  
실업수당이나  
실업보험금을 받는  
계층의 사회복귀비율을  
높이기 위해  
구직 노력을 하지 않는  
수급자에게 일정한  
의무를 부과한다.**

를 갖고 있는데 실업급여의 경우 최소 70%의 소득대체율을 보이고 있으며 공공 부조의 경우 자산조사 결과와 가족구성에 따라 무기한 지급되기도 한다.<sup>20)</sup> 이로부터 발생하는 구직자들의 공공부조에 대한 지나친 의존성이 오랫동안 구직자들의 노동의욕을 약화시키는 사회적 문제로 인식되어 왔고 이에 대한 중앙정부 차원의 개선 움직임이 있어 왔다.

이러한 노력의 일환으로 네덜란드의 현행 사회보장법은 실업수당이나 실업보험금을 받는 계층의 사회복귀(reintegration)<sup>21)</sup>비율을 높이기 위해 구직 노력을 하지 않는 수급자(특히 장기수급자)에게 일정한 의무를 부과한다. 예를 들어 실업수당을 받는 경우 수급자가 자신의 경력과 무관한 일자리에라도 반드시 지원하여야 하고 만약 취업되었을 경우 경험이 없거나 자신의 적성과 맞지 않는다는 이유로 이를 거절할 수 없게 만들었다. 이를 위반한 경우 수급액을 감액하고 있다. 이러한 제재는 특히 장기수급자에게 더 엄격하게 집행된다.

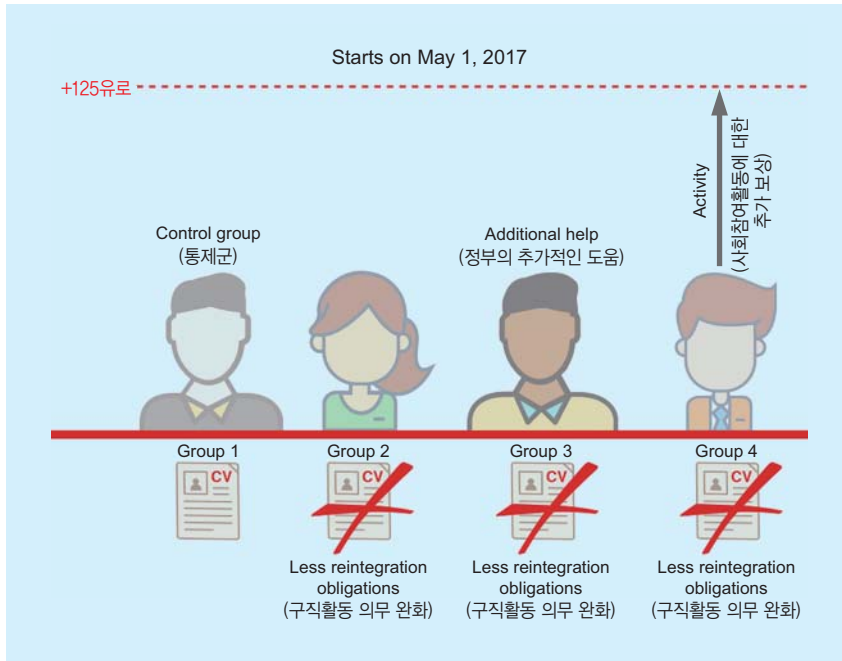
문제는 이러한 접근방법이 정부의 의도대로 수급자들의 빠른 사회복귀를 촉진시키고 있는지 아니면 오히려 역효과를 발생시켜 계속해서 정부 보조금에 의존하게 만드는 것인지 불분명하다는 것이다. 또한 제재 중심의 현행 규정 외에도 다른 방법으로 구직자들의 조속한 사회복귀라는 정책목표를 달성할 수는 없는 것인지에 대한 의문이 있어왔다. 유트레흐트시의 기본소득 실험은 이러한 의문에 대한 답을 찾기 위한 것이다.

이들의 실험설계를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 기존 실업급여나 수당을 받고 있는 그룹 중에 이 실험에 참가할 자발적 신청자를 모집한다. 다음으로 이들은 2년 동안 각기 다른 실험군(treatment group) 중 어느 하나에 본인의 의사와 무관하게 편입되어(random assignment) 노동시장의 참여 여부와 그 정도를 관찰받게 될 것이다. 실험군들은 크게 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수혜기간 동안 ▲실업자가 사회참여를 위한 노력을 하지 않아도 제재를 받지 않는 그룹 ▲사회참여 활동(돌봄노동이나 자원봉사)을 하면 추가로 돈(125유로)을 더 받는 그룹 ▲취직할 경우 사회보장급여 외에 자기소득의 50%(최고 한도는 월 199유로)를 추가로 더 가질 수 있도록 설계(현재는 6개월 동안 25%) 등이 그것이다([그림 1] 참고). 이 실험에서는 같은 도시에 거주하는 기존 실업급여 수혜자들이 바로 통제군(control group)이 된다.

20) 이병희 외(2013), p. 193.

21) 이는 노동시장에 참여하여 유급 노동을 위한 구직활동을 하는 것 뿐만 아니라 자원활동이나 돌봄노동과 같은 사회활동에의 참여를 포함하는 포괄적 개념이다.

[그림 1] 네덜란드 유트레흐트 기본소득 실험 소개



출처: <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/>(접속일자: 2017년 3월 8일)

③ 알래스카: 알래스카의 경우 1976년 주 헌법 개정을 통해 석유나 천연자원 판매로 조성된 금액의 최소 25%를 영구기금(permanent fund)에 출연하도록 하였다. 1982년부터 이 기금에서 나온 수익금 일부를 배당(dividend) 형식으로 알래스카 주민에게 지급하였다. 현행 제도에 따르면 배당금을 받기 위해서는 신청자가 ▲최소한 1년 이상 알래스카 주에 거주해야 하며 ▲다른 주에서 거주자라는 이유로 받은 혜택이 없어야 하며 ▲중범죄 전력으로 구금된 적이 없어야 한다.<sup>22)</sup> 당사자의 신청에 따라 1년에 한 번 지급되며 이는 과세소득으로 잡힌다.

알래스카의 기본소득은 자원판매를 통해 조성되기 때문에 연도별로 그 액수가 상이하다. 2016년의 경우 연간 1,022달러(약 116만원)로 전년(2,072달러)에 비해 49% 감소하였다. 알래스카의 경우 수급자격에 특별한 조건이 없으며 자산이나 소득조사도 없고 일정한 금액이 현금으로 주어진다는 점에서 이념적으로 가장 원형에 가까운 기본소득제도라 할 수 있다.<sup>23)</sup>

알래스카의 경우 수급자격에 특별한 조건이 없으며 일정한 금액이 현금으로 주어진다는 점에서 이념적으로 가장 원형에 가까운 기본소득제도라 할 수 있다.

22) <http://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>(접속일자: 2017년 2월 20일)

23) <http://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>(접속일자: 2017년 2월 20일)

**핀란드의 기본소득은 전부가 아니라 그 일부만을 대체하려 한다는 점에서 '사회보장 부분대체 기본소득'이라 볼 수 있다.**

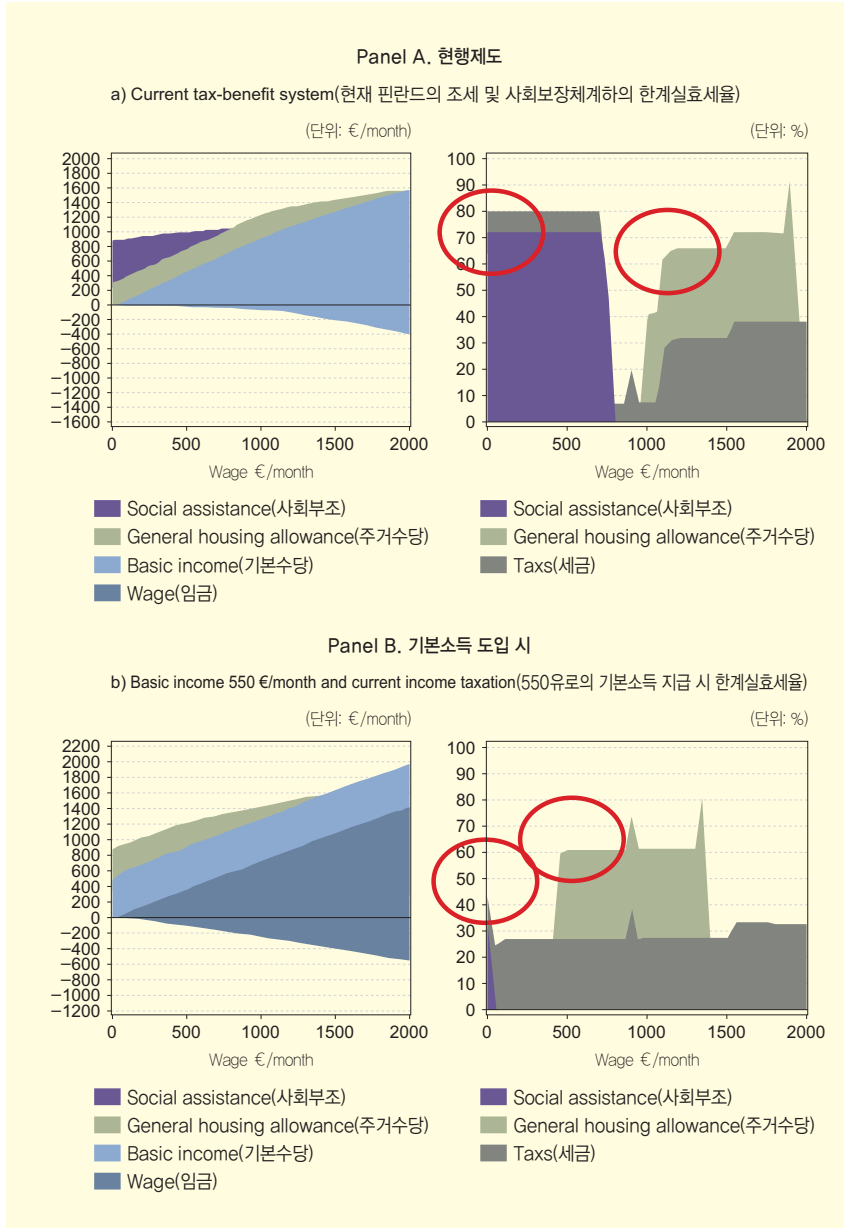
④ 핀란드: 현재 국가 차원에서 기본소득을 실험하고 있는 나라는 핀란드가 유일하다. 현존하는 사회보장제도 전체를 기본소득으로 대체하려는 경우 이를 '사회보장 완전대체 기본소득(full basic income)'이라고 부를 수 있다. 핀란드의 기본소득은 전부가 아니라 그 일부(특히 실업 관련 정부지출)만을 대체하려 한다는 점에서 '사회보장 부분대체 기본소득'이라 볼 수 있다. 기본소득을 받는 대상은 모든 국민이 아니라 노동시장 보조금 또는 실업수당(이하 '실업수당 등')을 받고 있는 25~58세의 실업자 중 2,000명이다. 핀란드의 기본소득은 도입이 확정된 것이 아니라 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년 동안 한시적으로 운영해보고 그 결과에 따라 이를 도입할지 여부를 결정하는 것이다(이러한 의미에서 기본소득 '실험'이다).

기본소득 실험을 설계한 핀란드 정부의 주된 고민은 실업자들의 노동공급에 부정적 영향을 미치고 있다고 평가받는 현행 핀란드의 실업보험 및 부조제도(이하 '실험보험 등')를 어떻게 개선할 것인가에 있다. 핀란드의 경우 실업자가 누릴 수 있는 실업보험 등과 주거수당(housing allowance)의 수준이 높게 설정됨으로써 실업자가 직업을 구할 경우의 한계실효세율(effective marginal tax rate)이 약 80%에 이른다. 문제는 이처럼 높은 한계실효세율은 소득세율<sup>24)</sup> 때문이 아니라 실업보험 등과 주거수당의 감소 때문에 발생한다는 것이다. 실업상태에 있던 수급자가 취업을 하게 되면 기존에 받던 실업보험등에 의해 주어지던 현금이전이 중단되고 주거수당 역시 소득이 발생함에 따라 줄어든다. 이러한 기존 실업수당의 감소분은 취업한 사람에게 그의 세후소득이 감소한 것과 동일하다는 점에서 일종의 노동에 대한 세금과 같다. 취업 이후 수급자가 직면하는 이와 같은 높은 실효세율은 이들의 노동시장 참여결정에 부정적 요인으로 작용한다.

[그림 2]는 현행 핀란드 세법과 사회보장제도하에서 실업상태에 있던 수급자의 취업 이후 실효세율을 보여준다. 크게 두 구간에서 세율이 크게 증가함을 알 수 있다. 먼저 실업상태에서 직업을 갖기로 결정을 할 경우 한계실효세율이 거의 80%에 육박한다. 높은 한계실효세율은 월급여 1,100~1,200유로 구간에서 발견된다(이 구간에서는 실효세율이 약 70%에 이른다).

24) 핀란드의 가장 낮은 구간의 종합소득세율은 6%에 불과하다.

[그림 2] 근로소득자의 소득구성 및 한계 실효세율(미혼 기준)



출처: Kansaneläkelaitos Kela, "From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland," Working papers 106, 2016, p. 56.

**핀란드의 기본소득은  
제도설계의 근본정신만을  
놓고 본다면  
노동과 무관하게  
일정한 수준의 소득을  
보전해준다는 점에서 음의  
소득세와 비슷하다.**

그렇다면 월 550유로(70만원)<sup>25)</sup>의 기본소득을 제공할 경우 상황이 어떻게 달라지는지 살펴보자. 실업수당 등과 달리 기본소득은 취업에 의해 그 액수가 감소하지 않는다. 따라서 취업 이후 자신이 받게 되는 세후소득은 현행 제도하에서보다 상대적으로 덜 감소한다. 실제 계산에 따르면 취업 시 80% 수준이었던 한계실효세율이 40%로 하락한다([그림 2] Panel B가 이를 보여주고 있다). 이와 같은 낮은 세율은 많은 실업자들이 일자리를 구하러 노동시장에 뛰어들도록 한다.

이런 측면에서 핀란드의 기본소득은 앞서 언급한 알래스카형 기본소득과 다르다. 오히려 핀란드의 기본소득은 제도설계의 근본정신만을 놓고 본다면 노동과 무관하게 일정한 수준의 소득을 보전해준다는 점에서 음의 소득세와 비슷하고 노동의 한계 실효세율을 낮추어준다는 점에서는 근로장려세제(ETTC)에 가깝다고 할 것이다(이 장에서 서술된 외국 사례의 간략한 정리는 <표 4>와 <표 5> 참고).

**<표 4> 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 스위스의 기본소득 주요 사항**

	기본소득 내용	실시·운영 단위	진행상황	예산
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 기본소득 파일럿 연구는 음의 소득세 모델로, 참가자들에게 매달 최소 1,320캐나다달러(온타리오 주 저소득 기준선의 75%에 이름)의 소득을 보장하고, 장애를 가진 참가자들에게는 500달러의 추가소득을 보장할 것을 권고함</li> <li>□ 온타리오 주의 최소 1년 동안 거주한 18~65세 주민 중에 자발적으로 실험에 참가한 사람 중에 무작위로 선택되며, 최소 3년 동안 실험이 진행됨</li> </ul>	온타리오(Ontario) 주	기본소득보장 파일럿 연구에 관한 종합보고서 발간  연구의 설계 및 목표에 대한 '주민의견요청'  참여자를 뽑고 동의를 얻는 등의 과정을 거쳐 2017년 3월 말 이전에 파일럿이 시행될 예정  참여 실험대상 수 미정	연급되지 않음

25) 서현수(2017)는 '550유로는 사회보험청(Kela)에서 기본실업수당 또는 노동시장 보조금을 받는 사람들에게 매월 정액지급되는 금액 약 700유로에서 20%의 세금을 제외한 금액과 대체로 일치한다'는 점을 지적하고 있다.

〈표 4〉의 계속

	기본소득 내용	실시·운영 단위	진행상황	예산
핀란드	<p>□ 2016년 11월 기준으로 노동시장보조금(labour market subsidy)이나 실업수당(basic unemployment allowance)을 받은 25~58세 국민 중 무작위로 2,000명을 선정하여 기본소득 실험을 실시함</p> <p>□ 실험기간은 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년임</p> <p>□ 기본소득 금액은 월 560유로(약 70만원)임</p>	핀란드 전체	현재 실험 진행 중	정부예산은 2,000만유로(약 245억원) 배정됨
네덜란드	<p>□ 기존의 사회부조를 받는 그룹을 상대로 수급조건을 다소 완화하고 자발성이나 상호성의 원리를 도입할 경우 노동공급과 사회참여에 어떤 결과를 가져올지를 살펴보는 것</p> <p>□ 근로 의무 및 봉사활동 참여에 따른 추가 수당(150유로) 등에 따라 참가자들은 6개의 그룹으로 나뉨</p> <p>□ 기존 사회부조를 받던 사람 중 신청자에 한하여 무작위로 추출됨. 어떤 종류의 실험군에 들어갈 것인지는 선택할 수 없으며, 실험기간은 2년으로 설정됨</p>	유티레흐트(Utrecht)시 등	2017년 3~4월에 참가자를 결정하여, 5월 1일에 파일럿 연구가 실행될 예정 <sup>1)</sup>	연급되지 않음
스위스	<p>□ 모든 성인(650만명)에게 월 2,500스위스프랑(약 290만원), 아동(150만명)에게 월 625스위스프랑(약 72만원)을 지급함</p>	스위스 전체	기본소득제 도입을 위한 국민투표를 실시했으나 부결됨	연간 총 2,080억 스위스프랑이 소요될 것으로 예상됨(세수/사회보장지출에서의 이전 등을 제외하고 250억스위스프랑이 추가적으로 요구됨) <sup>2)</sup>

출처: 1) 유티레흐트시 홈페이지 Weten wat werkt: onderzoek naar andere regels voor bijstand (<https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/weten-wat-werkt-onderzoek-naar-andere-regels-voor-bijstand>)(접속일자: 2017년 2월 20일)  
 2) Bundesamt für Sozialversicherungen(BSV), "Bedingungsloses Grundeinkommen: Kosten und Finanzierung," 2016.6. (<https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/hintergrunddokumentkostenundfinanzierung.pdf>)(접속일자: 2017년 2월 20일)

천연자원의  
매각자금을 통해  
자원을 조달하는  
알래스카와 달리  
우리나라의 경우  
기본소득에 필요한  
예산은 결국  
세금을 올리는  
방식을 통해 마련할  
수밖에 없다.

〈표 5〉 기본소득 관련 각국의 사회경제통계

	캐나다	핀란드	한국	네덜란드	프랑스
GDP (명목, 2015년, 백만미국달러)	1,584,686.5	231,648.4	1,749,804.0	839,321.2	2,726,978.4
1인당 GDP (명목, 2015년, 미국달러)	43,312	42,398	27,222	44,314	36,373
1인당 GDP (PPP, 2015년, 미국달러)	44,201	42,268	34,569	49,570	41,005
기본소득제한액(명목 달러). ( )안은 기본소득제한액/ 1인당 GDP(명목)	12,804 (30%)	7,140 (17%)	3,120 (11%)	12,252 (28%)	9,574 (26%)
기본소득제한액/1인당 GDP(PPP)	29%	17%	9%	25%	23%
인구(2016년, 천명)	36,286	5,524	50,801	16,980	66,836
노동인구비율(2014년)	68.2	63.7	73.0	65.9(2013년)	63.67
경제성장률(2015년)	0.9	0.3	2.6	2	1.3
경제성장률 (5년 평균(2011-2015년))	2.2	0	3	0.8	0.96
GDP 대비 정부지출(2015년)	41.16	57.67	32.38	45.14	56.98
SOCX(GDP 대비, 2016년)	17.2(2015년)	30.8	10.4	22	31.5
실업률(2015년)	6.9	9.4	3.6	6.9	10.4
청년실업률(2015년)	13.2	22	10.5	11.3	24.7
국민부담률(2015년)	31.9	44	25.3	37.8	45.5
조세부담률(2015년)	27.1	31.3	18.5	23.5	28.6

#### IV. 외국사례 평가 및 정책적 시사점

앞 장에서 각국의 기본소득 사례들을 간략하게 살펴보았다. 본 장에서는 이 중 알래스카와 핀란드 모델을 중점적으로 평가할 것이다. 이 두 나라의 사례를 보다 자세히 살펴보는 이유는 다음과 같다. 알래스카의 기본소득은 무조건적 현금지급과 도입 당시 다른 어떤 사회급여도 대체하지 않았다는 점에서 기본소득의 이상적 정신에 가장 충실한 모델로 평가받는다. 핀란드의 기본소득에는 사회보장제도를 보다 효율적으로 바꾸겠다는 우파정부의 의도가 담겨있을 뿐만 아니라 가장 과학적 방식으로 설계되고 실험되고 있다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크다.

## 1. 알래스카 모델에 대한 평가

기본소득제도를 도입하려 할 경우 첫 번째 고려해야 할 사항은 재원조달, 즉 예산을 어떻게 마련할 것인가의 문제이다. 천연자원의 매각자금을 통해 재원을 조달하는 알래스카와 달리 우리나라의 경우 기본소득에 필요한 예산은 결국 세금을 올리는 방식(혹은 국가부채를 늘리는 방식)을 통해 마련할 수밖에 없다. 결국 이는 장기적으로 조세부담률의 상승으로 이어질 것이다.<sup>26)</sup>

일반적으로 기본소득 도입에 따른 조세부담률은 기본소득의 규모와 대상, 그리고 제도 설계에 따라 상이할 수밖에 없다. 본 연구에서는 Tobin(1970)의 계산법에 따라 기존 복지제도를 그대로 유지한 채 모든 국민에게 현금으로 일정 금액을 지급하는 유형의 기본소득을 도입할 경우 소요되는 비용을 계산하고자 한다. 이는 일종의 앳킨슨(Atkinson)이 ‘정률과세 기본소득’이라고 부르는 것으로 쉽게 말해 기본소득의 재원 마련을 위해 모든 이에게 정률의 세금을 부과하는 것으로 이해할 수 있다.

Tobin은 정부가 평균  $x\%$ 만큼 세율을 통해 현재의 재정지출을 충당하고 있을 때 국민 1인당 평균 소득의  $y\%$  수준의 기본소득을 신규 도입하려 할 경우 국민이 부담하는 최종적인 세율은  $(x+y)\%$ 라고 설명하였다. 쉽게 설명해서 기존 정부지출과 새로운 기본소득 도입에 필요한 재정은 세금을 통해 조달할 경우 기존 세율 경비는 현재의 세율로, 기본소득을 시행하는 경우 발생하는 추가적 경비는 증세를 통해 거둔다는 것으로 이해하면 된다. 이는 기본소득의 도입 이후의 조세부담률은 기본소득의 수급액의 크기에 달려있다는 것을 의미한다.

만약 모든 국민들에게 알래스카 수준으로 월 20만원 수준의 기본소득을 지급할 경우 조세(국민)부담률은 25.6(32.2)%가 된다. 현재의 조세(국민)부담률이 18.0(24.6)%임을 감안할 때 현재보다 거의 50% 가까이 세부담이 증가한다는 점을 알 수 있다. 이 경우 우리나라의 세부담이 OECD 평균 조세부담률 수준임을 알 수 있다. 즉 알래스카 수준의 기본소득은 ‘중부담-중복지’ 구조하에서는 가능해 보인다. 핀란드 수준인 월 70만원일 경우 조세(국민)부담률은 44.9(51.5)%, 프랑스 수준인 월 90만원일 경우 조세(국민)부담률은 52.6(59.2)%이 된다. 이러한 수치만 놓고 보았을 때 핀란드나 프랑스 수준의 기본소득은 높은 세율로 인한 정치적 부담으로 실현 가능성이 그다지 높지 않다고 봐야 한다.

**일반적으로  
기본소득 도입에 따른  
조세부담률은  
기본소득의 규모와 대상,  
그리고 제도 설계에 따라  
상이할 수밖에 없다.**

26) 하승수(2016)에서는 ‘일부는 알래스카 모델의 핵심은 ‘공유제에서 나오는 배당’에 있다고 보고 지하자원이 없는 나라에서도 적용이 가능한 모델’이라고 주장한다. 안현호(2016)는 공공재 중 정보재로부터 나온 기업의 수익을 사회적 배당의 형식으로 사회구성원들에게 돌려줄 수 있다고 주장한다. 이와 같은 주장은 매우 도발적 문제제기이나 경제학적으로는 문제가 있는 주장이라고 생각된다. 이에 대해서는 후속 연구에서 의견을 제시할 것이다.

최근 알래스카  
기본소득이 노동시장에  
미치는 영향을  
연구한 연구자의 주장에  
따르면 기본소득제의  
도입이 노동공급과 임금에  
미치는 영향은  
기본적인 경제학 이론이  
예측하는 것보다는  
좀 더 복잡해 보인다.

〈표 6〉 알래스카형 기본소득의 수급액과 조세부담률

(단위: %)

기본소득(1인당)	조세부담률	국민부담률
0원(현재 수준)	18.0	24.6
월 20만원(알래스카 수준)	25.6	32.2
OECD 평균	25.1	34.2
월 70만원(핀란드 수준)	44.9	51.5
월 90만원(프랑스 수준)	52.6	59.2

주: 2015년 1인당 GDP 27,222달러(약 3,123만원). 우리나라와 OECD 조세부담률 자료는 2014년 기준  
출처: 저자 작성

기본소득 도입 시 정책당국자들이 고려해야 할 또 다른 요소는 세율의 증가에서 발생하는 사중손실, 즉 노동공급 감소의 문제가 얼마나 심각한 것인가이다. 경제학 이론에 따르면 기본소득의 경우 두 가지 통로를 통해 노동공급에 부정적 영향을 미칠 것으로 판단된다. 현행 누진세 구조하에서 조세부담률 증가는 저소득층보다 고소득층의 세율 부담을 증가시킨다. 따라서 기본소득 도입 시 고소득층의 노동공급이 저소득층보다 크게 줄어들 가능성이 있고 이는 생산성이 높은 노동력 공급의 감소를 가져와 사회후생을 떨어뜨릴 수 있다. 또 다른 통로는 저소득층과 관련 있다. 저소득층의 경우 취업을 하지 않아도 일정한 소득이 보전되기 때문에 노동시장에 참여하는 것이 과거에 비해 소극적 태도를 취할 가능성이 있다.<sup>27)</sup> 또한 여기에 CEA 의장 Jason Furman의 지적처럼 노동자들이 자동화에 따라 신규로 만들어지는 고소득 직업에 필요한 기술과 능력을 습득하는 데 소홀히할 우려도 있는 것이다.<sup>28)</sup>

그러나 최근 알래스카 기본소득이 노동시장에 미치는 영향을 연구한 연구자의 주장에 따르면 기본소득제의 도입이 노동공급과 임금에 미치는 영향은 기본적인 경제학 이론이 예측하는 것보다는 좀 더 복잡해 보인다. Marinescu(2017)의 분석에 따르면 먼저 기본소득을 받는다고 해서 일을 그만두는 경우는 거의 없었다. 아울러 전체적인 노동공급은 감소했으나 파트타임으로 일하는 사람들의 비율은 오히려 약 2%p 상승함을 알 수 있었다. 마지막으로 전체적인 노동공급의 감소가 반드시 알래스카 주민의 노동소득 감소를 가져오지는 않았다. 이는 두 가지 이유 때문인데 첫 번째 이유는 노동공급이 감소한 만큼 시간당 급여가 인상되었기 때문이다. 노동시간은 감소했지만 시간당 임금이 증가했기 때문에 전체적인 노동소득의 변화는 없는 것이다. 또 다른 이유는 기본소득으로 인

27) 노동과 무관하게 일정한 소득을 보조해주는 음의 소득세 실험의 결과에 따르면 소득보전을 통해 비노동소득이 늘어날 경우 노동공급탄력성은 감소한다. 남성과 여성의 경우 각각 차이가 있기는 하지만 그 크기는 각각 0.1과 0.5 수준이었다(Chetty and Bruich, 2012).

28) Executive Office of the President(2016)

한 소비가 증가하였고 이러한 소비의 증가는 고용 증가로 이어져 시간당 임금을 상승시켰다. 결론적으로 알래스카의 기본소득 실험에 대한 연구는 기본소득 도입이 노동공급에 미치는 영향은 근로형태에 따라 이질적이며 설사 전체적인 노동시간이 감소한다고 하더라도 전체 근로소득은 변화가 없을 수도 있음을 시사한다.

알래스카형 기본소득의 소득재분배 효과에 대해서는 국내 연구진 사이에 논란이 있다. 한국경제연구원(2017)은 가계동향조사자료를 토대로 기준소득에서 실제소득을 뺀 나머지 금액의 40%(평균적으로 1인당 약 169만원)를 지원하는 안심소득제<sup>29)</sup>와 소득에 상관없이 일정액(평균적으로 1인당 101만원)을 지급하는 기본소득제의 소득재분배 효과를 비교하였다. 한국경제연구원의 분석 결과에 따르면 안심소득제를 실시할 경우의 지니계수는 0.250으로 현재보다 불평등 정도가 약 24.7% 개선되는데 기본소득제를 실시할 경우의 지니계수는 0.285로 불평등 정도는 14.2%에 개선되는 데 그친다(2015년 기준으로 지니계수 0.332이다).

한국경제연구원(2017)에 의하면 기본소득제를 실시할 경우의 지니계수는 0.285로 불평등 정도는 14.2%에 개선되는 데 그친다. 이는 안심소득제에 비해 개선의 정도가 약하다.

〈표 7〉 안심소득제와 기본소득제 소득재분배 효과 비교

구분	안심소득제	기본소득제
지원 대상	인정소득이 가구 규모별 기준 소득 미만인 가구	소득 수준에 상관없이 15세 이상 전 국민
지원 규모 산정방식	실제 사용 가능한 소득(인정소득)이 기준소득에 모자라는 부분의 40%	소득 수준 상관없이 일정 금액
지원 가구 수 (전체 가구 대비 비중)	818만가구(47.3%)	1,734만가구(100.0%)
지원 인구 (전체 인구 대비 비중, %)	2,212만명(48.3%)	3,680만명(80.4%)
1인당 연간 평균 지원금 (지원 대상의 경우)	169만원	101만원
순예산	24조 8,529억원	24조 8,529억원
지니계수 (현재: 0.332)	0.250	0.285

주: 안심소득제는 기초생보 급여중 생계, 주거, 자활급여 및 EITC(CTC 포함)을 폐지하는 것을 전제  
출처: 한국경제연구원(2017)의 내용을 바탕으로 저자가 일부 수정

29) 이것은 앞서 언급한 음의 소득세와 사실상 동일하다.

**결론적으로 동일한 재정지출규모에서는 최저소득보장이 소득재분배 효과가 크고 동일한 액수의 최저소득액과 기본소득액의 공급조건에서는 기본소득의 재분배 효과가 더 크다.**

최태훈·염명배(2017)도 2015년 가계금융복지조사자료를 이용하여, 국민 1인당 100만원의 기본소득을 지급하는 안과 최저 생계비 금액인 60만원 미만의 복지대상에 있는 가구에 속해 있는 개인들에게 월 100만원의 최저소득보장액을 지급할 경우 두 제도 도입으로 인한 지니계수의 변화를 측정하였다. 이들의 경우 필요한 재원은 증세를 통해 조달하되 이는 특정 세목이 아니라 현재의 조세수입구조를 그대로 유지한 채 모든 세목에서 조달한다고 가정하였다. 이들의 결론에 따르면 최저소득보장에 비해 기본소득제도가 소득불평등을 보다 크게 완화시키는 효과가 있다. 최저소득보장제도를 통해 얻어지는 지니계수는 0.287인 데 비해 기본소득의 경우는 0.182이다(〈표 8〉 참고).

〈표 8〉 기본소득과 최저소득보장의 소득재분배 효과

(단위: 만원, 가구, 명)

기준		최저 소득 보장	기본소득
가구		4,077	18,031
인구		9,538	51,127
필요 조세액		11,445,600	61,352,400
가계 납세액		7,133,756	38,239,417
비가계 납세액		4,311,843	23,112,982
재분배후(지니계수)		0.287	0.182
수혜자 분포	순수혜 분포	하위 4분위	하위 67분위
	순납부 분포	상위 96분위	상위 33분위

출처: 최태훈·염명배(2017)

두 연구에서 나타난 기본소득의 재분배 효과의 차이는 어디에서 기인하는가? 이는 제도 설계의 가정의 차이에 기인한다. 한국경제연구원의 경우 재정제약(fiscal constraint)이 있다고 가정하였다. 즉 두 제도를 시행하는 데 필요한 재정지출의 크기가 동일하다고 가정한 것이다. 반면에 최태훈·염명배(2017)의 경우 기본소득 실행에 필요한 조세액이 최저 소득보장에 비해 약 5배나 크다. 이 경우 기본소득은 최저소득보장액에 비해 두 가지 이유로 소득불평등 완화에 미치는 효과가 더 크다. 먼저 기본소득은 보편적 현금이전이기 때문에 일정 소득 이하의 계층의 소득만 증가하는 최저소득보장제도에 비해 모든 소득계층의 공적이전소득을 증가시킨다. 이는 하위 빈곤층뿐만 아니라 중산층의 소득도 증가한다는 것을 의미한다.

또한 기본소득은 최저소득보장액에 비해 집행에 필요한 재원조달의 수준이 훨씬 더 크다. 이를 현행 조세체계에 의해 마련할 경우 누진세제로 인해 고소득층의 세부담이 더 늘어나고 이로 인해 소득불평등의 개선이 일어나게 된다. 결론적으로 동일한 재정지출규모라는 제약하에서는 최저소득보장이 기본소득에 비해 소득재분배 효과가 크고 반대로 이러한 제약이 존재하지 않고 동일한 액수의 최저소득액과 기본소득액의 조건에서는 기본소득의 재분배 효과가 더 크다.

## 2. 핀란드 모델에 대한 평가

무엇보다도 핀란드의 기본소득은 결국 상대적으로 관대한 수준의 실업부조로부터 발생하는 노동유인의 훼손 문제를 해결하기 위한 정책실험이라는 점을 이해할 필요가 있다. 즉 실업자에게 현재와 같은 혜택을 보장하면서도 근로의 동기를 약화시키지 않는 정책수단을 모색하는 것으로 이해할 수 있다. 핀란드 정부의 이러한 노력은 핀란드가 지난 5년간 연평균 경제성장률이 0%로 사실상 성장이 멈추어 있으며 실업률 수준은 9.4%(청년 실업률은 22.0%)라는 점을 고려할 때 보다 잘 이해될 수 있다. 정부로서는 잘못 설계된 실업수당이 높은 수준의 (청년)실업률의 한 요인이라 판단하고 있고 따라서 기본소득을 통해 실업자에게 일정한 소득을 보전하면서도 이들의 노동공급을 늘리는 방식으로 성장률을 높이려는 시도를 해볼 수 있다.

문제는 이러한 문제의식이 현재의 한국적 상황에도 들어맞는가에 있다. 무엇보다도 한국의 경우 실업자에게 제공되는 사회안전망의 수준이 낮다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 실업급여의 수준도 낮고 자발적 이직자의 경우 아예 자격요건이 주어지지 않는 등 수혜 조건도 굉장히 엄격하며 저소득계층에 주어지는 주거급여 역시 충분하다고 할 수 없다. 또한 김지운(2017)에 따르면 우리나라 실업급여제도는 임금대체율이 50.5%로 OECD 회원국 평균인 63.4%에 비해 크게 낮으며 평균 최대 지급기간도 7개월로 OECD 회원국 평균 15개월의 절반에도 못 미친다. 강신욱(2016)에 따르면 실업급여가 18~64세의 실업자들의 빈곤감소에 기여하는 비율은 1.1%에 불과했다. 이는 실업급여의 수준이 너무 낮기 때문이다. 무엇보다도 우리에게도 핀란드(혹은 네덜란드)와 같은 형태의 실업부조가 존재하지 않는다(이병희, 2017).

**핀란드의  
기본소득실험은  
실업자에게  
현재와 같은 혜택을  
보장하면서도 근로의  
동기를 약화시키지 않는  
정책 수단을  
모색하는 것으로  
이해할 수 있다.**

**기본소득이든  
실업급여든 보장성의  
정도를 높이는 것이  
선행되어야 하며  
기본소득은 실업급여를  
대체할 것이 아니라  
오히려 보완하는 형태가  
되는 것이 타당하다.**

한편 한국에서는 근로장려세제(EITC)가 도입되어 있어 한계실효세율 증가로 인한 실업자의 노동제공 유인이 왜곡될 소지가 핀란드에 비해 상대적으로 적다는 점도 명심할 필요가 있다. 결론적으로 한국에서는 핀란드식 기본소득은 그 제도적 조건의 상이함으로 인해 그대로 도입될 수 없다. 기본소득이든 실업급여든 간에 실업에 내몰려 있는 저소득층의 보장성의 정도를 높이는 것이 선행되어야 한다. 이런 면에서 한국의 기본소득은 실업급여를 대체할 것이 아니라 오히려 보완하는 형태가 되는 것이 타당하다. 즉 실업급여와 관련하여서는 기본소득에 의한 대체를 논하기에 앞서 사각지대를 줄이고 수혜수준을 높이고 실업부조의 도입을 검토하는 등 보편적 고용안전망의 구축이 선행되어야 한다 (이병희, 2017).

### 3. 한국에의 정책적 시사점

지금까지 외국의 기본소득 사례들을 살펴보았다. 이를 통해 우리는 다음과 같은 몇 가지 교훈과 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

먼저 분명히 해야 할 것은 기본소득에 대한 정책 실험을 진행하고 있는 외국에서조차도 아직까지 보편적으로 받아들여지는 복지제도가 아니라는 점이다. 한마디로 기본소득은 ‘진행형의 제도’라 할 수 있다. 이미 앞에서 살펴보았듯이 여러 나라의 기본소득제도는 그 나라가 처한 맥락과 환경 속에서 수정된 형태로 운영되고 있었다. 알래스카의 경우 천연자원으로부터의 이득을 현금배당의 형식으로 개인들에게 배분하였다는 점에서 이념형에 가장 가까운 형태이다. 하지만 네덜란드와 핀란드의 경우 무조건적 현금이전이 기존 사회보장 수급자의 행동에 어떤 변화를 가져올 것인가를 보는 것이 주목적이다. 캐나다의 경우는 소득보장제도로서의 기본소득이 갖는 가능성을 실험해보려는 것이다.

이러한 외국의 경험들은 기본소득제도가 현존하는 사회안전망의 모든 문제를 해결하는 만능(one-size-fits-all)의 제도라기보다는 특정한 문제점을 교정하기 위한 여러 제도 중 하나라는 것을 의미한다. 따라서 알래스카의 사례에 비추어 혹은 더 나아가 기본소득의 역사나 이념을 잣대로 각국의 실험을 평가하는 태도는 그다지 바람직하지 않을 수 있다.

둘째, 그렇다면 한국에서 기본소득제도를 도입하려 할 경우 기본소득의 어떤 측면에 방점을 찍어야 하는가? 이는 매우 어려운 주제이고 이에 대한 논의는 현

재로서는 본고의 범위를 넘어선다. 본 연구에서는 잠정적 수준의 의견을 제시할 수밖에 없다. 다음과 같은 이유로 한국형 기본소득은 ‘(소득보장의) 충분성’과 ‘현금지급’ 원칙에 초점을 두고 설계해야 한다고 생각한다.


무엇보다도 소득불평등의 정도가 쉽사리 개선될 여지가 보이지 않고 기존 사회안전망의 포괄성과 문제점이 드러나는 조건에서 사회적 약자에 대한 소득보장을 강화하는 것에 정책의 우선순위가 두어져야 한다. 앞서 한국경제연구원(2017) 미시실험의 결과처럼 현실적으로 재정제약이 존재하는 조건하에서 보편성이나 무조건성 원칙을 강조하는 것은 결국 소득보장의 충분성의 측면에서는 미흡한 결과를 발생시킬 수 밖에 없다. 이는 한계상황에 몰려 있는 계층의 소득 보장 수준이 낮아짐을 의미하기 때문이다. 낮은 수준의 보편적 복지제도의 도입보다는 사회적 약자에게 집중된 높은 수준의 선별적 복지가 필요한 것이다.

한국형 기본소득을 설계함에 있어 소득보장의 충분성을 강조하는 것이 타당한 또 다른 이유는 이처럼 설계된 기본소득이 청년 및 아동수당의 도입 혹은 기초연금의 보장성 강화로 요약되는 ‘생애주기별 기본소득’(흔히 말하는 사회수당)과도 크게 무리 없이 연계될 수 있다는 점에 있다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 한국사회에서 노인가구, 한부모하에서의 아동, 그리고 단독청년계층이 경제적으로 가장 취약한 계층이라고 한다면 이들을 타깃으로 한 현금 이전지출은 보다 확대될 필요가 있다. 기초연금은 이미 시행되고 있고 아동수당은 대선을 거치며 차기 정부에서 제도화가 아주 유력한 상황이다. 따라서 청년에 대한 소득보장을 적절한 방식으로 제도화할 수 있다면 한국에서도 기본소득제도를 통해 달성하려는 정책목표는 어느 정도 이루어질 수 있다. 다만 이 경우 현존하는 소득보장제도(기초연금, 기초생보, 실업급여, 근로소득장려세제 등)의 재설계 및 조정은 불가피하다.

우리 사회에서 기본소득을 설계함에 있어 강조해야 할 또 다른 원칙으로 현금지급을 뽑은 것은 기본소득이 재정지출의 효율성을 높일 수 있는 기제로 작동할 수 있다는 판단 때문이다. 이 경우 기본소득은 앞서 언급한 것처럼 기존의 정부의 재정지출 일부를 대체하는 성격을 갖는다. 정책의 효율성이나 신뢰성이 단기간에 개선될 가능성이 그다지 높지 않은 상황에서 무리하게 재정지출을 늘려나가기보다는 현금보조를 전제로 기존의 중복사업을 정리하고 전달체계를 재조정할 필요가 있다.

**한국형 기본소득은 ‘소득보장의 충분성’과 ‘현금지급’ 원칙에 초점을 두고 설계해야 한다고 생각한다. 아울러 도입과정에서 무작위 통제실험이 반드시 진행되어야 한다.**

외국의 기본소득 사례에서 우리가 얻을 수 있는 마지막 시사점은 기본소득의 내용이나 형식이 아니라 도입 '절차'에 대한 측면이다. 캐나다, 네덜란드, 핀란드 사례를 살펴보면 한 가지 공통점을 찾을 수 있다. 이 세 나라 모두 '기본소득에 대한 전문가들의 논의→구체적 계획안 제안→실험→평가'와 같은 점진적 도입 프로세스를 거치고 있다는 점이다. 특히 핀란드나 네덜란드 모두 무작위 통제실험<sup>30)</sup>을 통해 기본소득제도를 실험한 뒤 2~3년 정도 그 결과를 관찰하고 그 결과에 따라 제도를 항구적으로 도입할 것인지를 평가하는 절차를 밟고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 이는 기본소득처럼 현금이전을 특징으로 하는 제도를 이런 실험 없이 전면적으로 도입할 경우 제도의 목표 달성 여부와 무관하게 정치적 이유에 따라 존속이 결정되고 그것이 결국 국가재정에 항구적 부담을 줄 것이라는 점을 잘 알고 있기 때문이다.

따라서 '한국형 기본소득' 역시 전문가들의 연구를 바탕으로 설계된 제도에 대해 행정부와 의회의 정책결정자들이 충분한 토론을 거쳐 도입 여부를 결정하고 몇 년간의 무작위 통제실험을 통해 도입 여부를 검토하는 절차를 거쳐야 할 것이다. 이런 측면에서 서울시가 시행하고자 하는 청년수당의 경우 비교군을 과학적으로 설정하지 않은 채 수혜자들의 성과만을 측정할 경우 이후 제도의 존속이나 확대 여부를 판단함에 있어 충분한 판단근거를 제공해주지 못할 우려가 있다. 이 부분은 시행과정에서 시급히 개선되어야 한다. 

### <참고문헌>

강남훈, 「기본소득의 경제적 효과에 대한 검토」, 미발표 원고, 2010.  
 고광용, 「정의당식 기본소득제 구상과 전략모색」, 기본소득 토론회, 미래정치센터, 2017.  
 김도형, 「두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점」, 『KDI 포커스』, KDI, 2016.  
 김세윤, 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원, 2015.  
 김지운, 「실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석」, 『KDI 현안분석』, KDI, 2017.  
 브루스 애커만, 앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외, 『분배의 재구성』, 나눔의 집,

30) 무작위 통제실험이란 기본소득을 받는 집단과 받지 않은 그룹을 무작위로 나눔으로써 두 집단의 참여자들이 원래 지니고 있는 특성을 통제하여 기본소득이 미치는 효과를 보다 과학적으로 관찰할 수 있게 해준다. 네덜란드나 캐나다의 경우 기존 공공부조의 수급자 중에서 실험에 참여하고 싶은 자원자를 상대로 일종의 예비시험을 진행하고 있다. 문제는 이렇게 예비시험을 진행할 경우 그 결과를 해석함에 있어 선택편의 문제로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 예컨대 네덜란드나 캐나다의 경우 기본소득실험에 자발적으로 참여하는 자원자들은 어떤 특정한 성향-예컨대 새로운 정부정책을 옹호하는 사람-을 갖고 있을 수 있다. 이 경우 설사 기본소득실험의 결과가 애초 정부가 원했던 방향(예컨대 현행 실업급여를 수령하는 경우보다 실직자들의 구직 노력이 올라갔다) 대로 결과가 나왔다 하더라도 이것이 제도의 영향 때문인지 아니면 실험에 참여한 그룹의 특성인지를 식별해야 하는 문제에 직면하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 핀란드의 사례처럼 기존 사회부조의 혜택을 받는 집단과 기본소득을 받는 집단이 무작위로 나뉘어져야 한다.

- 2010.
- 서현수, 『핀란드는 왜 기본소득 실험을 시작했나? 기본소득의 정치학』, 『다른백년 주간논평』, 2017.
- 안현효, 『우리는 왜 구글에 돈을 벌여주기만 할까: 옛날 경제학이 인공지능에서 찾아낸 기본소득』, 위고웍스, 2016.
- 여유진, 『생애주기별 소득·재산의 통합분석 및 함의』, 『보건복지 이슈 앤 포커스』, 한국보건사회연구원, 2016.
- 윤홍식, 『기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?—복지확대를 위한 새로운 담론』, 기본소득보장 쟁점과 대안 토론회, (재)더미래연구소, 2016.
- 이병희 외, 『한국형 실업부조 도입방안』, 고용노동부 용역과제, 2013.
- 이병희, 『청년 NEET 문제와 정책대응: 고용안전망을 중심으로』, 미발표원고, 2017.
- 최태훈·염명배, 『기본소득제 도입이 양극화 해소에 미치는 효과 실증분석』, 미발표원고, 2017.
- 피터반스, 『우리의 당연한 권리, 시민배당』, 갈마바람, 2016.
- 하승수, 『중산층 붕괴와 생태위기, 대안은 기본소득』, 『우리의 당연한 권리, 시민배당』, 갈마바람, 2016.
- 『한겨레 21』, 『올해 대선 최대 이슈를 기본소득』, No. 1145, 2017.
- 한국경제연구원, 『안심소득제의 소득불균등 완화 효과 및 소요 예산 추정』, 2017.
- BBC News, “Switzerland’s voters reject basic income plan,” 2016.6.5.
- Businessinsider, “Elon Musk doubles down on universal basic income: ‘It’s going to be necessary,’” 2017.2.13.
- Charles Murray, “A Guaranteed Income for Every American,” *WSJ*, 2016.6.3.
- Raj Chetty and Gregory A. Bruich, “Public Economic Lecture,” mimeo, 2012.
- Executive Office of the President, “Artificial Intelligence, Automation, and the Economy,” 2016.
- Gregory Viscusi, “French Socialist Vision Sees Money for All, Funded by

Robots,” *Bloomberg*, 2017.1.31.

Kansaneläkelaitos Kela, “From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland,” Working papers 106, 2016.

Marinescu, Ioana, “Alaska : un laboratoire grandeur nature,” *La Libération*, 2017.3.7.

The Atlantic, “The Netherlands’ Upcoming Money-for-Nothing Experiment,” 2016.6.21.

Tobin, James. “On limiting the domain of inequality,” *The Journal of Law and Economics*, 13.2, 1970, pp. 263~277.

〈핀란드 기본소득〉

<http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income>

〈네덜란드 기본소득〉

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2016/09/30/ontwerpbesluit-experimenten-participatiewet>

〈캐나다 온타리오 기본소득〉

<https://www.ontario.ca/page/finding-better-way-basic-income-pilot-project-ontario>

〈알래스카 기본소득〉

<http://pfd.alaska.gov/>

# 공공정책포럼



## ■ 제49회 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.





## 공공기관 혁신 방향: 하나의 제언

### 개요

- 주 제            공공기관 혁신 방향: 하나의 제언
- 일 시            2017년 4월 19일(수), 12:00~13:40
- 장 소            서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)
- 진행순서
  - 12:00~12:40    혁신우수사례 시상식
  - 12:40~13:10    오찬
  - 13:10~13:40    제49회 공공정책포럼  
                  송대희 前 한국조세재정연구원 원장(좌장)
  - 13:10~13:30    주제 발표  
                  오철호  승실대학교 교수
  - 13:30~13:40    자유 토론

\* 본 원고는 2017년 4월 19일 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)에서 「공공기관 혁신 방향: 하나의 제언」을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제49회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

## ■ 인사말씀

송대희/좌장

지금부터 공공기관 혁신 방향을 주제로 한 제49회 공공정책포럼을 시작하도록 하겠습니다. 공공정책분야의 전문가이신 송실대학교 오철호 교수님의 발제를 먼저 듣고, 여러분의 의견을 들어보는 시간을 가지도록 하겠습니다.

## 주제발표 요약

### 공공기관 혁신방향

오철호/송실대학교 교수

오늘 제가 말씀 드릴 주제는 공공기관의 혁신방향입니다. 공공기관 변화의 필요성과 변화를 위해 무엇이 필요한가에 대한 내용을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

#### I. 좋은 공공기관과 혁신

##### 1. 「공공기관 운영에 관한 법률」에서의 좋은 공공기관

먼저 ‘좋은 공공기관이란 무엇인가’라는 화두를 던져보고자 합니다. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 우선 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조를 살펴보면, 공공기관을 내부적으로 자율경영 및 책임

경영체제를 확립에 관해 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 법률의 목적으로 하고 있습니다. 여기에 따르면 좋은 공공기관은 내부적으로 경영이 합리적이고 투명하게 운영이 되어 국민에게 좋은 서비스를 제공하는 기관입니다. 이러한 관점에서 현재의 공공기관이 좋은 공공기관임을 생각해 볼 수 있습니다.

##### 2. 변화하는 환경에서의 좋은 공공기관

그렇다면 변화하는 환경하에서 좋은 공공기관이란 무엇이라 보십니까? 단순히 서비스만 제공하는 공공기관이 좋은 기관인가, 합리화만 하고 책임경영에서의 책임을 가진다고 좋은 공공기관인 것인가 등에 대한 질문의 대답을 해보고자 합니다.

우선 요즘 매우 많이 언급되고 있는 4차 산업혁명이 실현되는지 여부는 아직까지는 불명확하지만 어떠한 변화가 일어나고 있는 중인 것은 분명합니다. 그리고 그 변화의 내용이 지금까지의 우리의 경험과는 질적으로 다르기 때문에 4차 산업혁명이라 이름을 붙여 구분하고 있습니다. 이러한 환경하에서 저는 가장 좋은 조직의 생존 전략은 소통하고 창의적인 학습을 실천하는 기관이 되는 것이라고 생각합니다. 그렇다면 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조에서 밝히는 좋은 공공기관과는 사뭇 다른 모습을 지닐 수밖에 없다고 봅니다.

##### 3. 공공기관의 혁신을 위한 제언

공공기관의 혁신을 위해서는 첫째, 이제는 혁신이라는 것이 단년도의 평가를 위해서가 아니라 지속적으로 이루어져야 합니다. 둘째, 기관은 내·외의 고객과 소통해야 합니다. 셋째, 새로운 수요를

선제적으로 개발하며 대응해야 합니다. 마지막으로 이를 위해서 가장 핵심적인 키워드는 창의성입니다. 즉 주어진 지침에 따라서 반응하여 사업을 만들고 혁신의 제도를 만드는 시대는 지나가야 합니다.

공공기관의 혁신을 위해서는 우선 문제가 무엇인지 깨달아야 합니다. 특히 기관은 스스로 주체적으로 문제를 인식하여야 합니다. 기관이 문제를 스스로 깨우치기 이전에 정부에서 지시하는 것을 따르는 것으로 혁신이 이루어진다는 착각에서 빠져 나오지 못한다면, 끊임없이 혁신의 대상이 될 뿐 혁신의 주체가 되기는 어려울 것입니다.

문제를 알고 이 문제를 통해 어떤 변화가 야기될 것인가를 파악한 후에는 아이디어를 제시해야 합니다. 혁신의 키워드는 문제가 무엇인지 알고, 이것을 통해서 어떤 변화를 가져올 것인가, 이를 위해서는 기존과 다른 방식으로 무엇을 할 것인가의 세 가지로 나누어 볼 수 있습니다. 오늘 이 자리에서 앞서 소개된 혁신사례를 통해서도 혁신의 키워드가 나타남을 볼 수 있었습니다. 수자원공사가 쌓인 부유물을 통해 무엇을 할 것인가에 대한 고민이나 인천국제공항공사에서 혼잡한 상황을 극복하기 위해 이동식 체크인 서비스를 제공하는 등의 혁신은 결국 아이디어를 통해 가능하다는 것을 알 수 있습니다. 이러한 아이디어가 공공기관에는 필요합니다.

#### 4. 혁신의 필요성

그렇다면 왜 공공기관이 혁신을 해야 할까요? 어쩌면 혁신의 내성, 혁신의 요요현상이라고 말할 정도로 혁신 자체가 직접적 느껴질 수 있습니다. 그런데도 혁신을 해야 하는 것은 우선 공공기관이 단독으로 결정하고 집행할 시대가 이제 지났기 때

문입니다. 혁신사례의 공통점을 살펴보면 협업을 통해 이러한 서비스를 발굴한 점을 알 수 있습니다. 협업이 없이는 제대로 된 선제 대응과 맞춤형 서비스는 맞추기 어려운 시대입니다. 또한 지금 하고 있는 공공기관이 일류 경영인가를 살펴보아야 하기 때문입니다. 현재 공공기관의 가장 큰 문제점 중에 하나가 본질을 해결하기보다는 임기응변식으로 현재 닦친 문제만 해결하는 것이라고 생각합니다. 단적인 예로 평가 지표에 맞춰서 지표 성과에만 치중하는 것을 일류 경영이라 할 수 있는가를 돌아보아야 합니다.

세상은 변하고 있고, 공공기관의 경영환경은 변화되었습니다. 민간 기업은 지속가능한 경영과 사회적 책임을 추구하고, 국민은 투명성 확보, 책임성 강화, 생산성 증대 등을 요구하여 공공기관에 대한 기대수준이 높아졌습니다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 10년간 운영되면서 어떤 형태로든 공공기관의 직·간접적인 변화를 가져다주었고, 공공기관 경영평가도 통합적으로 실시되었습니다. 그 과정에서 자율성과 효율성, 공공성과 책임성, 생산성 등을 어떻게 조화시켜서 공공기관 스스로가 새롭게 거듭날 수 있을까를 고민해왔습니다. 이제 ‘공공기관의 변화’는 공공기관의 역량을 강화시키고 체질을 바꿔주는 것이 되어야 한다고 생각합니다. 공공기관의 역량으로는 자율, 효율, 혁신, 공공성이라는 가치를 생각해 볼 수 있습니다. 이를 통해 중요한 것은 국민으로부터 신뢰와 존경을 받는 공공기관이 되는 것입니다. 방만경영을 해소하고 부채를 줄인다고 국민이 신뢰를 할 수 있을까에 대해 돌아볼 필요가 있습니다.

## 5. 혁신의 급소와 기본관점

그렇다면 혁신의 급소는 무엇이라 보십니까? 혁신의 급소는 바로 속도입니다. 전 인텔회장인 앤디 그로브(Andrew Grove)에 의하면, 혁신을 하려면 환경의 변화보다 혁신이 훨씬 앞서야 한다고 했으며 이를 혁신의 변곡점이라고 했습니다. 질적으로 완전히 변하는 변곡점이 있을 때 실질적으로 혁신이 일어납니다. 중국에는 ‘깊은 구렁을 두 걸음에 건널 수 없다’는 속담이 있습니다. 구렁은 한 걸음씩 걸어가는 것이 아니라 한 번에 넘어서 가야함을 의미합니다. 즉, 톰 피터스(Tom Peters)의 말과 같이 혁신은 개선으로는 성공할 수 없으며 혁신을 위해서는 점프가 필요합니다. 변곡점은 점진적인 것이 아니라 ‘뛰어넘기’를 통해 달성할 수 있습니다.

혁신의 기본 관점은 ‘두 배 늘리기’와 ‘반 줄이기’입니다. 지금까지의 경영평가는 반 줄이기에 초점을 두었다고 생각합니다. 부채, 방만경영, 불필요한 업무 등을 줄이는 것이 이에 해당합니다. 그러나 이제는 두 배 늘리기의 관점에 중점을 두어야 한다고 봅니다. 어떻게 하면 기관의 역량을 늘릴 수 있는가를 보아야 혁신이 이루어질 것입니다.

## II. 공공기관 혁신의 모습들

지난 4년간 공공기관도 혁신을 위한 많은 노력을 해왔습니다. 해야 할 일을 잘 하는 유능한 공공기관이 혁신을 이룰 수 있을 것이라 봅니다. 여기서 제가 정의하는 유능한 공공기관은 똑똑하고 전문성이 있으며, 소통과 협업을 통한 시너지 효과로써 사회적 문제를 해결하고 국민에게 양질의 서비스를 제공해주는 기관을 말합니다. 공부에 열심히 하는 데 점수가 안 오르는 학생에 대해서 부모가

답답한 것처럼 기관이 노력은 하지만 정부가 성과가 확인할 수 없을 때, 기관은 기존의 주먹구구식이나 임기응변식으로 일하고자 하는 방식에서 벗어나야 합니다. 유능한 공공기관에는 협업과 통합적 자원관리, 일하는 방식에 있어 클라우드 기반·증거 기반의 행정과 사업의 운영 등이 구현되어야 합니다. 증거기반의 사업 운영에서는 사전 분석이 이루어지므로 긍정적인 결과가 나올 수밖에 없습니다.

구체적으로는 건강보험공단과 교통안전공단의 협업을 통해 운전면허 신체검사를 면제한 사례, 한국전력공사가 다각적인 협업을 통해 에너지 신산업 단지를 조성한 사례 등이 있습니다. 또한 장애 인공단 경남지사의 우수한 사례가 있습니다. 해당 사례는 몇 개 기관이 모여서 각자의 역할을 고민하는 것에서 시작하였습니다. 협업은 기관으로 접근하는 것이 아니라 과제로 접근해야 합니다. 혁신은 난제라고 하는 사안들을 해결할 수 있게 합니다. 콜렉티브 임팩트(Collective Impact), 즉 개별 기관이 주는 영향력보다 협업을 통해 다양한 조직이 협력한 영향이 더 크다는 점을 알아야 할 것입니다. 2016년 정부 3.0 평가 결과를 살펴보면, 공공기관의 전체의 혁신에 있어 서비스나 일하는 방식에 대해 여전히 부족한 부분이 나타납니다. 역량과 체질 개선을 통한 변화가 필요한 때입니다.

## III. 앞으로의 혁신 방향

### 1. 지능시대 정부의 신 패러다임

지능시대에는 다양한 환경에서 복잡한 결정 문제를 해결하는 능력이 필요합니다. 산업사회에서는 규모, 정보사회에서는 네트워크 속도라면 지

능사회에서는 정확성이 필요합니다. 지능사회에서 결정역량을 높이는 것은 4차 산업혁명과도 연관이 있으며, 공공부문 개혁에 있어서도 중요합니다. 최적화를 위한 조직운영이 필요하며, 이는 조직이 가지고 있는 예산, 인력 등의 모든 요소들을 종합하여 효율화를 극대화하는 것을 의미합니다.

지능시대 정부의 신 패러다임은 '과정에서 실질 변화 중심의 정부'로 가는 것입니다. 국민의 참여가 아닌 국민의 주도, 정부와 민간영역의 이분법적 사고가 아닌 민·관의 공동 창조가 중요합니다. 정부 자체가 학습 조직화되어야 하며 집행기능보다는 의사결정 역량을 강화하여야 합니다. 또한 정부는 플랫폼으로서의 역할을 해야 합니다. 정부가 직접 만들고 혼자 생산하는 시대는 이미 지났습니다. 우버와 페이스북 둘 다 자산 없이 오직 플랫폼만을 제공한다는 점을 상기할 필요가 있습니다. 그 안에 콘텐츠를 넣는 것은 우리의 역할이었습니다. 정부가 이와 같은 역할을 하고자 변화하고 있다면, 공공기관도 이에 맞춘 변화가 필요할 것입니다.

## 2. 공공기관의 혁신 방향

앞으로 공공기관의 혁신방향은 '공공기관의 최적화'라고 명명할 수 있습니다. 과거에는 공공기관의 효율화, 선진화, 합리화라는 명칭을 사용했습니다. 다음 정부에서는 4차 산업혁명을 그대로 반영한 개념으로 '최적화'가 적절할 것으로 생각됩니다. 이제는 효율성, 수익성, 생산성 외에 추가적으로 창의성, 투명성, 공공성에 관심을 가져야 합니다. 또 전문성, 기능성, 독자성을 뛰어넘어 공유, 공동, 공진화가 되어야 합니다. 기존의 공공기관 관리가 투입과 산출 중심이었다면 전환 과정에 중점을 두고 공공기관의 역량과 체질개선을 위해 노력해야 합니다. 그리고 집행의 효율성에서 결정의 질을 제고

하는 방향으로 가야합니다. 제도 개선을 통해 운영 시스템을 혁신하여야 하며 개별 기관의 관리에서 시너지를 창출하여 공공기관 간 하나의 섹터를 만들 수 있는지, 공공기관에 이러한 섹터가 도움이 되는지에 대한 관리 또한 필요합니다. 직접적 서비스 제공에서 플랫폼의 역할로, 외부적 관리 통제에서 학습 조직으로 갈 수 있어야 합니다. 마지막으로 규모의 경제보다 예산, 인력, 사업이 제대로 작동할 수 있는 최적화가 되어야 합니다. 이러한 변화가 잘 이루어진다면 경영평가의 필요성이 줄어들 것입니다. 스스로 움직이는 공공기관에 대해서 정부가 국민을 대신해 개입하는 역할은 줄어들 수밖에 없다고 봅니다.

이러한 방향하에서 공공기관은 어떻게 해야 할 것인지를 마지막으로 말씀드리고자 합니다. 조직문화의 변화, 과학적 경영의 기반, 협업, 그리고 특히 중요한 것은 자율성을 기반으로 한 경영이 이루어져야 합니다. 공공기관에서는 무언가를 시키면 그 시키는 정도까지만 하는 'X-비효율성'이 발생하기 때문에 공공기관의 자율성은 반드시 주어져야 합니다. 또한 공공기관의 창조적인 문제 해결이 있어야 합니다. 공공기관은 아이디어를 창출하는 경쟁을 해야 하고 매출만을 올리는 경쟁은 바람직하지 않습니다. 그리고 현재의 생각이 과연 맞는 것인지를 꼭 살펴봐야 합니다. 이러한 변화가 모인다면 완전히 새로운 모습의 공공기관의 변화, 혁신을 달성할 수 있을 것이라 생각합니다.

## ■ 질의응답

**김선영** / 한국수자원공사 부사장

혁신이나 창의적인 활동을 하다보면, 공공기관은 ‘새로운 일자리 창출’이라는 공공성 추구의 다른 목적과 충돌을 겪을 수 있다고 생각합니다. 공공기관은 민간기업과 다른 특징을 가지고 있으며, 효율과 혁신을 계속하다보면 일자리가 줄게 되는 경우도 발생합니다. 이러한 점에 대한 교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

**오철호** / 송실대학교 교수

한국도로공사의 스마트 톨 도입 사례를 통해 설명을 드려보고자 합니다. 스마트 톨의 도입 사례는 해당 공간의 활용과 톨게이트에 근무하는 직원들의 일자리에 대한 고민을 하도록 합니다. 이 사례에서 기관은 해당 공간을 개발하면서 여기에 기존 톨게이트에 근무하는 직원들이 함께 일할 수 있는 교육도 마련해야 합니다.

일반적으로 인공지능으로 인해 사라질 직업에 대한 우려가 높습니다. 그러나 흥미로운 점은 일부 직업이 사라지는 동시에 빅데이터와 관련한 데이터를 수집하고 분석하는 직업군 등이 새롭게 만들어진다는 점입니다. 다만 문제는 ‘기존의 직업군을 전환시킬 수 있겠는가’입니다. 우리는 악순환보다 선순환의 측면에서 살펴보고 사라지는 직업군을 어떻게 새로운 직업으로 이동할 수 있는지를 비용이 아닌 투자의 관점으로 살펴봐야 합니다. 그렇다면 정부가 이러한 기관의 투자를 어느 정도 용인해 주어야 하는 것 또한 중요합니다.

혁신을 통해 효율성이 높아질 수는 있습니다. 그러나 효율성만을 위해서 혁신하는 것은 아닙니다. 실질적으로 공공기관이 체질을 개선하고, 역량을 높이고, 정책의 질을 높여가는 혁신은 지금까지 잘 이루지 못했습니다. 이러한 혁신으로 반드시 일자리가 줄어드는 것은 아니며 의외로 일자리가 만들어질 수 있습니다. 앞서 소개한 바와 같이 협업을 통한 혁신이 오히려 일자리를 창출시킬 수 있으며, 앞선 걱정보다는 혁신을 먼저 해보시라 말씀드리고 싶습니다.

**정일영** / 인천국제공항공사 사장

발표하신 내용에서 학습 조직으로서의 지능, 정부의 신(新) 패러다임을 통해 창조적 문제 해결 역량을 높여야 함을 제시하셨습니다. 즉 학습을 통해 창조성을 키워야 하는데, 실제 학습이 창조로 이어지려면 학습속도가 늦을 수 있으며 시행착오가 발생할 수 있습니다. 이러한 극복방법이 무엇인지 궁금합니다.

**오철호** / 송실대학교 교수

창의라는 개념은 아는 것에 만들어지는 것과, 갑작스럽게 만들어지는 것 두 가지로 볼 수 있습니다. 그런데 갑작스럽게 만들어진 것 또한 기억의 내면에 무언가를 알고 있으므로 발생하는 것이라고 합니다. 결론적으로 학습이 속도가 늦은 것은 아닙니다.

학습에는 장기학습과 단기학습이 있습니다. 장기학습은 조직을 내면화시켜야 하기 때문에 필요한 것이며, 단기학습은 당장의 문제를 해결하기 위

해서 내가 가지고 있는 역량을 모으는 데에 초점을 둡니다. 여기서 단기학습은 시행착오가 발생할 수밖에 없습니다. 저는 시행착오는 학습의 당연한 과정이라 생각합니다.

개선은 혁신이 아니므로 시행착오가 별로 없으며 결과를 예측할 수 있습니다. 그러나 혁신은 예측되지 않습니다. 혁신은 문제의식을 가지고 한번 해보자는 것에서 시작됩니다. 이 과정에서 시행착오가 생기는 것은 당연한 결과입니다. 이러한 부분에 대해 시행착오를 못 견디는 조직이 있고, 시행착오를 자연스럽게 받아들이는 조직이 존재합니다. 시행착오를 못 견디는 조직은 경직적입니다. 이러한 조직의 전형적인 사례가 군대입니다. 이들은 하나를 투입하면 하나를 산출해야 합니다. 그러나 민간조직은 어디까지 가는 게 중요하지만, 어떻게 가는 것은 별로 중요하지 않습니다. 다만, 기관장이나 리더가 시행착오를 어떻게 받아들이느냐가 중요합니다. 시행착오를 실패로 받아들인다면 어떤 혁신도 있을 수 없을 것입니다.

정기준 / 기획재정부 공공정책국 국장

오늘 혁신 시상식에 대해서는 공공기관·기획재정부·학계 모두 긍정적인 평가를 해주신 것 같습니다. 스티브 잡스(Steve Jobs)는 혁신을 ‘리더와 팔로워를 구분하는 것’이라고 하였습니다. 자기 주도적인 혁신, 자기주도적인 학습이 정부와 공공기관의 나아가야 할 방향이라고 봅니다. 공공기관은 기관 고유의 업무를 잘 수행해야 할 뿐만 아니라, 기관 스스로가 문제를 파악하고 올바른 방향으로 나아갈 수 있어야 합니다. 리더가 문화를 조성하고 직원이 동참하는 역동적인 공공기관이 되어 국가의 발전과 국민의 행복에 기여했으면 좋겠습니다.

## 마무리말씀

송대희 / 좌장

지금까지의 공공정책 포럼이 효율성, 책임성에 방점을 두고 있었다면, 오늘의 주제는 혁신이었습니다. 공공기관의 혁신은 자기주도적, 창의적 학습 조직이라는 점을 가슴에 새기고, 미래의 공공기관 운영에 크게 참고할 수 있었다는 점에서 매우 유의한 시간이었다고 생각합니다. 이것으로 제49회 공공정책 포럼을 마치고자 합니다. KIPF

# 政策研究

## 정책연구



- **불완전 노동시장하에서의 국가간 조세경쟁 모델 분석**  
신상화 · 김상현
- **금융소득 종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점**  
이상엽 · 윤성만
- **중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안**  
김학수
- **우리나라 에너지세의 분배효과 연구**  
이동규 · 김승래
- **상속·증여세제가 세대 간 부의 축적과 소비에 미치는 영향**  
오종현 · 최승문 · 강성훈
- **다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구**  
홍성훈 · 정재호
- **글로벌 금융위기 이후 통화·재정정책의 변화와 향후 정책 방향**  
홍범교 · 오종현
- **소득수준별 세부담 평가와 발전방향**  
안종석
- **기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향**  
박명호 · 전병목

# 불완전 노동시장하에서의 국가간 조세경쟁 모델 분석

신상화 / 한국조세재정연구원 부연구위원

김상현 / 연세대학교 경제학부 교수

법인세율 조정 논쟁에 있어 해외 주요국의 법인세율 수준은 꾸준히 거론된다. 법인세율 인상을 반대하는 측은 경쟁국에 비해 높은 법인세율이 자본 유출을 심화시킬 수 있다는 논거를 제시한다. OECD 주요국이 법인세율을 인하하는 추이를 보이고 있기 때문에 우리가 세율을 인상하면 투자된 자본이 다른 OECD 국가들로 유출되어 세원의 축소를 초래할 수 있다는 것이다.

하지만 조세경쟁이 단순히 법인세율 조정을 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 가령, 내수 시장이 큰 국가는 그렇지 않은 국가에 비해 해외 자본을 유인하는 데 매력적인 요소를 갖추고 있고, 이에 따라 상대적으로 높은 법인세율을 설정한다고 해도 많은 해외 자본이 유입될 수 있다. 이 경우처럼 법인세율 수준뿐만 아니라 여타의 경제 환경이 조세경쟁에 영향을 준다고 한다면 단순히 법인세율 설정을 통한 조세경쟁 상황을 보여준 선행연구들은 중요 요소를 놓치고 있다는 점에서 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 다양한 요소를 반영하여 조세경쟁 모형들이 발전하고 있으며 본 연구 역시 이러한 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

본 연구는 국제적 자본이동에 영향을 줄 수 있는 법인세율 이외의 변수로 노동시장 효율성에 주목하고 두 변수 간 관계를 국제무역 이론 틀에서 모형화하였다. 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 제시한 모형은 크게 두 가지 균형을 갖는다.

‘Type 1 균형’은 두 국가 중 한 국가의 노동시장 효율성이 상대국에 비해 월등히 높은 경우에 발생한다. 노동시장의 높은 효율성으로 인한 생산의 효율성을 추구하기 위해 경제 내 모든 자본은 노동시장이 더 효율적인 국가로 이동한다. 그 결과 생산에 자본이 필요한 차별재는 노동시장이 효율적인 국가에서만 생산되고 상대국은 생산된 차별재를 수입·소비하는 것이다. ‘Type 1 균형’은 노동시장이 매우 효율적인 국가와 그렇지 않은 국가 간의 조세경쟁은 법인세율 측면에서 의미가 없음을 잘 보여준다. 노동시장이 비효율적인 국가가 법인세율을 0으로 낮추더라도 생산의 비효율성 때문에 세계 자본은 노동시장이 효율적인 국가로 이동한다.

‘Type 2 균형’은 두 국가의 노동시장 효율성 격차가 크지 않을 때 형성된다. 자본시장 청산의 결과 세계 자본은 양국에 분산되고 두 국가 모두

자본을 사용하는 재화를 생산한다. 이 경우 두 국가에서 모두 법인세율 설정과 자본유입 사이에 음(-)의 관계가 존재하기 때문에 의미 있는 조세경쟁이 발생한다. 이 균형에서 국가들은 상대국이 세율을 인상할 때 자국의 세율을 인상하는 것이 최적 선택이 되는데, 이로 인해 두 국가가 전략적으로 상호작용하는 양상을 보인다. 두 국가의 최적반응곡선이 교차하는 지점에서 내시 균형을 도출할 수 있다. 도출된 균형 세율은 양국의 노동시장 효율성이 대칭적으로 악화하거나 무역비용이 상승할 때 증가하는 것으로 분석되었다.

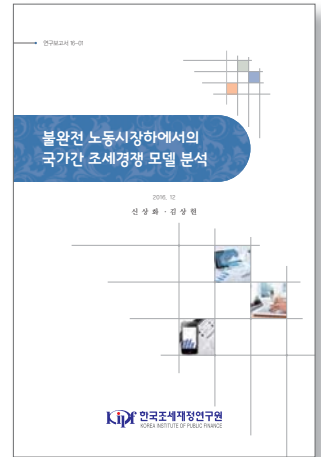
이론적 분석 결과를 보다 실증적으로 점검하기 위해 국가별 변수들을 활용하여 모형의 예측을 점검해 보았다. 분석을 위해 OECD에서 공표하는 국가별 명목 법인세율 자료, 옥스퍼드 대학에서 발행하는 실효 법인세율 자료, World Economic Forum에서 발간하는 노동시장 효율성 지수, 그리고 기타 통제 변수들을 이용하였다.

분석 결과 노동시장 효율성 지수가 한 단위 상승하면 명목 법인세율은 약 1%포인트가량 증가하고 경제 개방도가 한 단위 상승하면 명목 법인세율은 약 2%포인트 감소하는 것으로 분석되었다.

노동시장 효율성을 기준으로 국가들을 4개 그룹으로 구분한 뒤 명목 법인세율을 종속변수로 두고 추가 분석을 진행하였다. OECD 국가들 중 노동시장이 가장 효율적인 국가들이 가장 비효율적인 국가들에 비해 명목 법인세율이 약 2.3%포인트 높은 것으로 분석되었고, 비OECD 국가들은 그 격차가 약 4.8%포인트로 분석되었다.

종속변수를 실효 법인세율로 두고 자료가 존

B5변형/ 107면  
2016. 12



재하는 OECD 국가들을 대상으로 분석한 결과 노동시장 효율성 지수가 한 단위 상승할 때 실효 법인세율은 약 1.5%포인트 증가하는 것으로 분석되었다. 이 경우 경제 개방도와 실효 법인세율 간의 유의한 상관관계는 발견하지 못하였다. 4개국 그룹별 분석 또한 진행하였는데, 노동시장이 가장 효율적인 국가들이 가장 낮은 국가들에 비해 실효 법인세율이 약 2%포인트가량 높은 것으로 분석되었다.


이상의 분석 결과는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다.

우선, 국가별 법인세율의 단순 비교는 적정 법인세율 설정이라는 의사결정에서 큰 의미를 갖기 어렵다. 자본유입을 촉진할 수 있는 다른 경제적 이점이 있다면 높은 법인세율을 유지할 수 있다.

다음으로, 기업의 세부담 수준과 노동시장 효율성 사이에 대체성이 존재함을 시사한다. 우리나라는 노동시장 효율성 진작을 위한 다양한 정

책을 도입하고 있으며 그 결과 향후 노동시장 효율성이 높아질 것으로 기대할 수 있는데, 이는 법인세율 인상에 따른 자본 유출 압력을 낮추는 요인이 될 수 있음을 알 수 있다.

세 번째로, 자유무역의 정도와 개별 국가의 과세 권한 사이에 역의 관계가 존재함을 알 수 있다. 양자 간 혹은 다자간 자유무역 협정이 지속해서 추진됨에 따라 무역비용은 계속 낮아지고 있다. 무역비용의 감소는 자유무역을 통해 얻는 경제적 혜택을 증대시키지만 다른 한편으로는 개별 국가가 인지하는 조세경쟁의 정도를 강화하고, 그 결과 개별 국가의 과세 권한을 약화시키는 작용을 할 수 있다는 것을 잘 보여준다.

이상의 논의를 종합하면 법인세율 또한 경제 여건에 따라 유연하게 조정할 수 있는 경제 변수라는 사실을 다시 한 번 확인할 수 있다. 본문에서 논의한 내용은 적정 법인세율 수준이 대외 여건이 고정된 상황에서도 노동시장 환경이나 무역비용의 수준 등 우리 경제 내부의 여건이 변화함에 따라 함께 변동됨을 잘 보여준다. 이는 주요국의 법인세율 수준이 낮아지는 상황에서도 우리 경제 내부 환경의 변화에 따라 과세당국의 법인세 과세 권한이 확대 혹은 축소될 수 있음을 의미하고, 과세 권한에 영향을 미칠 수 있는 여타의 변수들을 확인하는 작업이 중요함을 시사한다. 따라서 본 연구에서 미처 포함하지 못한 다른 변수들을 모형에 추가하고 변수 간의 관계를 예측해 본 뒤 이를 실증적으로 점검하는 것은 중요한 후속연구가 되리라 생각한다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-01 『불완전 노동시장하에서의 국가간 조세경쟁 모델 분석』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 금융소득 종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점

이상엽 / 한국조세재정연구원 연구위원

윤성만 / 서울과학기술대학교 경영학과 조교수

## I. 요약

1996년 정부는 금융소득 종합과세제도를 도입하면서 금융시장의 충격을 최소화하기 위한 차원에서 기준금액을 당시 금융소득의 원천징수세율 15%와 종합소득의 실효세율을 일치시키고자 4,000만원으로 설정하였다. 그러나 현행 비금융소득의 실효세율은 1996년에 비해 인상되어 실질적인 금융소득과 비금융소득 간에 수평적 형평성을 저해한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔으며, 종합소득세 기본세율과 금융소득 원천징수세율이 달라 금융소득 간에 수직적 형평성의 문제가 있다는 연구결과가 제시되었다.

본 연구에서는 국세청의 금융소득자 개별 과세자료를 이용하여 2013년 금융소득 종합과세의 기준금액 인하에 따른 금융소득 구간별 세부담의 변화를 분석하고, 세수효과와 형평성의 개선효과를 분석하였다. 그리고 현행 금융소득 종합과세제도의 문제점으로 지적되는 수직적·수평적 형평성을 개선할 수 있는 정책대안을 평가하고 기준금액 인하에 따른 금융자산의 이동효과를 분석하였다.

먼저 2013년 금융소득 종합과세의 기준금액을 4,000만원에서 2,000만원으로 인하한 효과를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 세수효과를 보면 2013년에는 약 1,844억원의 세수증대효과가 나타났고, 2014년에는 약 1,473억원으로 전년에 비해 약 371억원이 감소하였다. 이는 전년 대비 종합과세 대상 인원의 감소, 소득 구간별 평균 세부담 증가분의 감소에 따른 것으로 판단된다. 소득구간별 평균 세부담의 증가분이 전년도에 비해 감소한 것은 비과세 금융소득이 전체 금융소득에서 차지하는 비중의 증가, 비금융소득의 감소 등에 기인한 것으로 판단된다. 특히, 기준금액의 인하로 종합과세 대상에 편입된 금융소득 2,000만원 초과 3,000만원 이하 구간과 3,000만원 초과 4,000만원 이하 구간의 세수효과가 크게 감소한 것으로 나타났다. 2,000만원 초과 3,000만원 이하 구간의 세수효과는 2013년 155억원에서 크게 감소하여 2014년에는 70억원에 불과하였다. 다음으로 3,000만원 초과 4,000만원 이하 구간의 세수효과도 2013년 251억원에서 2014년 112억원으로 50% 이상 감소하였다.

둘째, 형평성 개선효과를 보면 기준금액의 인하에 따른 형평성의 개선정도를 지니계수로 측정한 결과, 전체 소득에 대한 세전 지니계수가 0.3314에서 3.47%가 개선된 0.3199를 보였으며 금융소득에 대해서는 1.52%가 개선된 0.2987을 나타내고 있다. 이는 2,000만원과 4,000만원 사이의 금융소득자들에게 세부담이 증가하였기 때문에 전체적으로 수직적 형평성이 개선되었다는 것으로 해석되며, 특히 전체 소득의 형평성이 상대적으로 크게 나타난 이유는 종합과세 대상범위를 확대함에 따라 고소득자의 누진 정도가 보다 크게 증가하였기 때문이다.

본 연구에서는 먼저 선행연구들이 제시한 금융소득 종합과세제도의 정책대안들에 대한 세부담의 변화와 세수효과를 추정하였다.

첫째, 종합과세의 기준금액을 1,000만원으로 인하하는 방안이다. 이 방안은 금융소득자 간 수직적 형평성을 제고할 수 있으며, 금융소득자와 비금융소득자 간 수평적 형평성도 제고할 수 있는 것으로 나타났다. 다만, 금융소득만 있거나 종합소득 수준이 낮은 소득계층의 금융소득에 대한 높은 세부담의 문제는 해결되지 않는 한계점이 있다. 즉 금융소득 1분위에서 9분위까지는 금융소득에 세부담이 누진적인 것으로 나타났는데, 이는 현재 운영하는 다양한 비과세·감면 금융상품에 대한 혜택이 금융소득이 상대적으로 높은 계층에 집중된 결과로 판단된다. 기준금액을 인하하면, 현재보다 금융소득 종합과세 대상자가 약 37만명이 증가하고 세수는 약 1,300억원이 증가할 것으로 추정되었다.

둘째, 현행 기준금액을 유지하고 2,000만원 이하 금융소득자에게 종합과세 선택을 허용하는 방안이다. 이 방안은 현행 금융소득 종합과

세 대상자를 제외한 대부분 금융소득자의 세부담이 감소하는 결과로 나타났다. 금융소득자 약 5,100만명의 세부담이 감소하여 전체 세수는 약 8,700억원이 감소할 것으로 추정되었으며, 2,000만원 이하 소득자들에게 선택적으로 종합과세를 허용함으로써 낮은 소득계층의 세부담을 완화하여 수직적 형평성을 제고하는 동시에 다른 소득과의 수평적 형평성도 제고하는 것으로 나타났다. 그러나 세수 중립성을 고려하고 현행 비과세·감면제도로 주로 높은 소득계층이 혜택을 많이 받아 오히려 수직적 형평성이 악화되기 때문에 다양한 과세특례 금융상품에 대한 정비도 함께 이루어져야 할 것이다.

셋째, 현행 기준금액을 폐지하고 모든 금융소득에 대해서 종합과세하는 방안이다. 이는 다른 종합소득과 과세체계를 일원화함으로써 수평적·수직적 형평성의 문제를 개선할 수 있는 방안이다. 이 대안을 실행하면 세수는 약 7,000억원이 감소하는 것으로 추정되었다. 선택적 종합과세 방안에서 언급한 바와 같이, 모든 금융소득을 종합과세하면서 다양한 비과세·감면제도를 축소하면 세수 중립성을 확보할 수 있다. 다만, 이 경우는 모든 금융소득자가 종합소득신고를 해야 하기 때문에 납세협력비용을 어떻게 낮출 것인지에 대한 방안도 함께 고려해야 한다.

정책대안별 형평성의 개선효과를 지니계수를 이용해 분석한 결과, 전체 소득에 대해서는 기준금액을 폐지하면 6.85%, 선택적으로 종합과세하면 6.64% 그리고 기준금액을 1,000만원으로 인하하면 5.1%의 순으로 개선효과가 나타났다. 또한 금융소득도 이와 동일한 순으로 형평성을 개선할 수 있다는 것을 확인하였다. 특히 기준금액을 폐지하면, 저소득계층의 금융소득에 대한

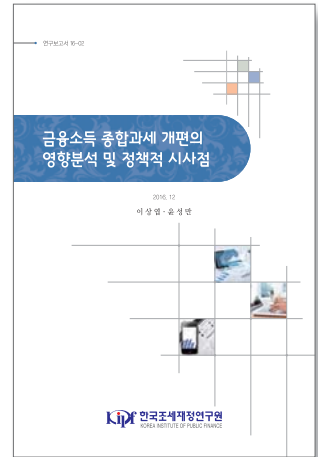
세부담이 낮아지고, 고소득계층의 세부담은 증가하기 때문에 수직적 형평성이 개선되는 것으로 나타났다.

다음으로 본 연구에서는 금융소득 종합과세의 기준금액 인하에 따른 금융자산의 이동효과를 현금보유, 보험시장, 채권시장 및 주식시장으로 구분하여 분석하였다. 세부적인 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 현금보유 행위에 대한 기준금액 인하의 영향을 분석하기 위해 본 연구는 기준금액 인하 전후에 현금보유의 차이가 있었는지를 분석하였다. 종합과세 금융소득의 기준금액을 인하함으로써 현금보유가 증가하여 5만원권의 환수율이 낮아졌다는 일각의 주장도 있으며, 본 분석에서도 금융자산 노출 회피유인 차원에서 현금보유 수요에 영향을 미쳤을 것으로 예상하였다. 그러나 실증분석 결과, 기준금액 인하 관련 세법개정안을 발표한 이후 3개 분기 동안은 현금보유가 증가하였으나, 세법 개정안 발표 전후로 현금보유 수요의 구조적인 변화는 없는 것으로 나타났다. 따라서 금융소득 종합과세의 기준금액 인하가 현금보유 행위에 구조적인 영향을 미치지 않았다는 것으로 해석된다.

둘째, 보험시장에서 기준금액의 인하가 장기저축성보험의 수요에 미친 영향을 분석하였다. 2013년 「소득세법 시행령」이 개정되면서 저축성보험차익에 대한 비과세 요건이 강화되었고, 여기에 금융소득 종합과세 기준금액을 인하하면서 2012년까지 저축성보험에 대한 수요가 증가되었을 것으로 예상하였다. 분석결과, 세제개편안이 발표된 이후 3분기 동안 저축성보험의 수요가 일시적으로 급증하였다. 그러나 이는 저축성보험에 대한 비과세요건의 강화와 종합과세 금

B5변형/ 151면  
2016. 12



금융소득의 기준금액 인하에 따른 일시적인 증가 현상이었으며 지속적인 금융자산의 이동현상은 아닌 것으로 나타났다. 즉 제도 시행 전인 2012년 3/4분기부터 시행 직후인 2013년 1/4분기까지의 기간에 한시적으로 발생하였다는 것을 의미한다.

셋째, 채권시장에서의 자산 이동효과는 국민주택채권과 국고채 수익률의 스프레드를 활용하여 분석하였다. 국민주택채권에서 발생한 이자소득이 비과세되기 때문에 세부담을 줄이거나 종합과세 대상범위에서 벗어나려는 유인으로 본 채권이 많이 활용될 가능성이 높은 금융상품이다. 이러한 스프레드를 분석한 결과, 2013년 이후의 기간에 비과세되는 국민주택채권에 수요가 증가하여 국고채 수익률과의 스프레드가 감소하였다. 즉 종합과세 금융소득의 기준금액 인하에 대한 정책발표 또는 시행에 따라 비과세되는 금융상품에 대한 수요가 증가했으며, 일반과세되는 금융상품에서 비과세 금융상품으로의 자산

이동이 있었다는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 주식시장에서의 기준금액 인하 영향을 기업의 배당정책을 통해 분석한 결과, 2013년 이후 기업의 배당규모가 통계적으로 유의한 수준에서 감소하지는 않았다. 이는 종합과세 금융소득 기준금액의 인하가 기업의 배당정책에는 영향을 주지 않았다는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 실증분석결과에 따르면 금융소득자의 세부담 증가 또는 금융자산 노출 회피의 유인으로 비과세·감면 금융상품으로의 이동현상은 단기적으로는 존재하지만 금융시장의 구조적인 변화에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

## II. 정책적 시사점

본 연구에서는 정책대안으로서 종합과세의 기준금액을 1,000만원으로 인하하는 방안, 현행 기준금액을 유지하고 2,000만원 이하 금융소득자에게 종합과세 선택을 허용하는 방안 및 현행 기준금액을 폐지하고 모든 금융소득에 종합과세하는 방안을 제시하였고, 각각의 방안에 대한 세부담의 변화, 세수효과 및 형평성의 개선효과를 추정한 결과를 제시하였다. 그러나 이러한 정책대안을 실행하려면 다음 두 가지를 고려해야 한다. 첫째, 현행 비과세·감면제도는 주로 높은 소득계층이 혜택을 많이 받아 오히려 수직적 형평성을 악화시키기 때문에 다양한 과세특례 금융상품을 함께 정비해야 한다. 둘째, 모든 금융소득자가 종합소득신고를 해야 한다면 납세협력비용을 어떻게 낮출 것인지에 대한 방안도 함께 고려해야 한다.

따라서 본 연구는 세수의 손실을 최소화하면

서 납세협력비용 등을 고려한 정책대안에 대한 다음의 정책적 시사점을 제시한다.

① 첫 번째 정책적 시사점으로 금융소득 종합과세제도 개편에 앞서 비과세·감면 금융상품의 정비방안을 다음과 같이 제시한다. 저소득계층에 선택적 종합과세를 허용하면서 비과세·감면 금융상품을 정비하지 않으면, 저소득계층에는 중복 세제혜택이 부여되는 동시에 상당한 세수 손실이 발생할 가능성이 높다. 종합과세의 기준금액을 폐지하더라도 마찬가지로 비과세·감면 금융상품의 정비는 필요조건이다. 금융소득 원천징수세율보다 종합소득 과세표준 세율이 높은 구간은 세부담이 증가하지만 비과세·감면 금융상품을 활용할 경우 종합소득 과세표준 세율보다 낮아지는 결과가 발생한다.

선택적 종합과세를 하거나 기준금액을 폐지하고 전체 금융소득에 대해서 종합과세를 하면 상당한 납세협력비용을 초래하고, 세수 손실도 발생한다. 따라서 저소득자의 세부담을 경감하면서도 세수효과 및 납세협력비용을 줄일 수 있는 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 금융소득 100만원 이하까지는 비과세하고 초과분에 대해서는 20%의 단일세율로 과세하는 방안이다. 이 경우는 종합과세를 폐지하는 것으로 납세협력비용이 크게 감소할 것으로 예상된다. 또한, 현재 100만원 이하 금융소득자가 전체 금융소득자의 약 86%를 차지하고 있기 때문에 이들의 세부담이 크게 줄어들 것으로 예상된다.

둘째, 전체 금융소득의 100만원까지는 비과세하고 그 초과 구간부터 2,000만원까지 14%를 과세하며, 초과분에 대해서는 종합과세하는 방안이다. 이 방안은 현재의 종합과세제도의 틀

을 그대로 유지하면서, 현행 비과세·감면제도를 폐지하고 100만원까지의 금융소득을 비과세하는 방식이다. 위의 두 가지 방안은 모두 약 3,000억원 정도의 세수효과 그리고 수직적 형평성 개선효과가 있는 것으로 분석되었다.

② 두 번째 정책적 시사점으로 금융소득 종합과세 개편 과정에서 납세협력비용 절감방안을 다음과 같이 제시한다. 선택적 종합과세를 허용하는 방안과 종합과세의 기준금액을 폐지하는 방안은 모두 납세협력비용이 크게 증가하는 단점이 있다. 납세협력비용을 최소화할 수 있는 신고납부방식에 대한 대안을 다음과 같이 제시한다.

먼저, 금융소득만 있는 소득자에 대해서는 현행 금융기관의 원천징수방식에 금융기관과 국세청 간 정산하는 방안과 국세청이 금융기관으로부터 통보받은 금융소득 지급 내역 및 상황을 통해 정산하는 방안이다.

첫째, 금융소득 지급자인 금융기관이 원천징수를 하고, 국세청에서 환급액 및 종합과세 대상금액 등을 통보해주는 방식이다. 선택적 종합과세는 원천징수세액보다 종합과세 신고납부세액이 작기 때문에 추가납부는 발생하지 않고 환급세액만 발생한다. 따라서 환급세액을 관세관청이 해당 금융기관을 통해 지급하면 된다.

둘째, 원천징수 없이 국세청의 신고안내에 따라 납세자가 신고하는 방식이 있다. 국세청이 금융소득 자료를 보유하고 있기 때문에 선택적 종합과세나 종합소득자 개인이 신고하고 납부할 필요 없이 국세청이 결정해서 환급 또는 추가납부하면 된다. 물론 신고납부방식을 원칙적으로 채택하고 있는 현행 세법에서 이는 정부 부과방식과 유사하기 때문에 이를 비판하는 주장이 있

지만, 국민 대부분이 신고납부해야 함으로써 발생하는 납세협력비용을 절감하면서 조세형평성을 기할 수 있다는 장점이 있다.

다음으로 금융소득과 다른 소득이 있는 소득자에 대해서는 현행 연말정산 간소화서비스와 종합소득세 신고시스템상에 금융소득 자료를 탑재하여 현행과 유사한 연말정산과 종합소득세를 신고납부하는 방안이다.


홈택스의 종합소득세 신고시스템으로 금융소득을 포함한 종합소득세를 신고하는 방안이다. 현재 근로소득뿐만 아니라 일정 금액 이상의 다른 소득이 있는 소득자는 이 시스템을 통해 종합소득세를 신고하고 있는데, 이 종합소득세 신고시스템에 금융기관 등에서 원천징수되는 소득, 해외금융계좌에서 발생한 금융소득 및 국내에서는 원천징수되지 않는 금융소득 자료를 탑재하여 현행 종합소득세 신고체계와 동일하게 신고납부하게 된다.

마지막으로 본 연구는 향후 금융소득 종합과세제도의 개편 방향을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 현재 수준보다 수직적 형평성과 수평적 형평성을 제고하기 위해서는 금융소득 종합과세의 대상범위를 점진적으로 확대하는 동시에 금융 저소득자의 세부담을 경감하는 방향으로 금융소득 종합과세제도를 개편해야 한다. 이와 더불어 납세협력비용도 절감할 수 있는 방안이 필요하다. 이에 본 연구에서는 금융소득 종합과세의 기준금액을 조정하기에 앞서 금융소득에 대한 비과세·감면제도의 정비가 선행되어야 함을 재차 강조한다. 비과세·감면제도는 금융소득이 낮은 계층보다 높은 계층에서 활용도가 높아 수직적 형평성에 부정적인 영향을 미치는 동시에 상당한 세수 손실도 초래하는 것으로 나타



났다. 따라서 현행과 같이, 특정 금융상품에 대해서 비과세·감면혜택을 부여하기보다는 연간 일정한 금융소득 금액까지는 비과세하는 것이 바람직해 보인다.

둘째, 단기적으로는 기준금액을 단계적으로 인하하고, 중장기적으로 기준금액을 폐지할 필요가 있다. 이는 종합과세 대상자가 증가하기 때문에 납세협력비용은 제한적인 규모로 증가할 것으로 예상되나, 오히려 수직적 형평성과 다른 소득 간의 형평성을 개선하는 효과로 이어지고 추가적인 세수도 기대할 수 있다. 

---

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-02 「금융소득 종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점」의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안

김학수 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

정부는 중소기업 정책의 기준점이라 할 수 있는 중소기업 범위 기준을 명확히 설정하고 이를 근거로 오랜 기간 중소기업 정책을 수립해왔다. 그러한 정책들의 목적은 중소기업들의 성장을 촉진하고 우리 경제의 발전에 기여하는 데 있었음에 틀림없다. 그러나 정책 본연의 취지와는 달리 중소기업이 정부지원 대상에서 벗어나지 않고자 성장을 회피하는 피터팬 신드롬이라는 문제가 제기되기에 이르렀다.

이러한 문제점을 우회하고자 정부는 2015년과 2016년에 각각 중기업과 소기업의 범위 기준을 기존 상시 근로자 수, 자본금, 매출액 기준에서 매출액 기준으로 개편했다. 기업 쪼개기 이외에, 매출액은 기업이 조정할 수 있는 여지가 크지 않기 때문에 중소기업 범위 기준 설정에 따른 결집 효과도 줄어들 수 있을 것으로 기대된 제도 개편이라 할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 매출액 기준으로 개편하더라도 기업의 규모가 해당 매출액 기준에서 결집되는 효과가 발생할 수 있다는 가능성도 살펴봤다.

우리 경제의 잠재성장률이 지속적으로 둔화되고 있는 추이를 조금이라도 개선하기 위해서

는 경제전반의 생산성 향상이 필요하다. 이를 위해서 정부는 연구개발 확대를 촉진하기 위해 조세 및 재정정책 수단을 활용하여 기업의 연구개발 활동을 지원해주고 있다. 정부의 이러한 지원 수준과 우리나라 연구개발 강도는 주요 선진국 가운데 최고수준이다. 그러나 우리나라 연구개발 활동의 총량이 대기업 중심으로 빠르게 증가하고 있는 가운데 최근 우리나라 연구개발의 성과라 할 수 있는 기업당 평균 특허 수는 증가하는 것으로 나타나지만, 연구개발활동의 궁극적 성과물인 기업들의 수익성은 악화되고 있는 것으로 나타났다. 또한 연구개발활동과 기업의 수익성 사이에는 강건한 양(+)의 관계가 확보되지 못하고 있는 것으로 평가되므로 향후 우리 기업들의 연구개발활동의 양적 확대뿐만 아니라 질적 제고를 통한 기업의 수익성 제고와 연계될 수 있도록 정부의 지원제도를 설계할 필요가 있다.

개인사업자의 세부담을 보다 자세히 살펴볼 수 있는 자료의 부재로 인해 종합소득세 신고현황을 이용하여 법인의 세부담과 비교한 결과는 세부담 측면에서 전반적으로 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 법인의 경우 인적공제 등의 소

득공제 혜택은 주어지지 않지만 세액공제 및 감면제도들을 활용하여 세부담을 낮추고 있는 것으로 판단된다. 종합소득세 신고를 하는 개인사업자의 경우 인적공제 등 소득공제 항목들에 의해 과세표준이 다소 낮게 설정되지만 상대적으로 높은 세율로 평균 실효세율이 법인의 평균 실효세율보다 다소 높은 것으로 볼 수 있다. 특히, 수입금액 5억~50억원 구간에 속하는 개인사업자들은 법인사업자들보다 평균적으로 10~16%p 정도 높은 실효세율을 부담하고 있는 것으로 추정된다. 이는 개인사업자에게 주어진 소득공제의 세부담 인하효과보다는 낮은 세율과 공제감면제도에 의한 수입금액 50억원 이하의 중소기업인 세부담 감소효과가 훨씬 크다는 것을 의미한다.

법인의 기업규모별 실효세율 추이를 살펴본 결과에 따르면, 산출세액을 기준으로 살펴본 공제감면 이전의 표면세율은 기업규모가 클수록 더 높게 나타났다. 중소기업의 경우 표면세율은 2014년 귀속 16.2% 수준이나 표면세율이 가장 높은 상호출자제한기업들의 표면세율은 2014년 귀속 21.8%로 나타나며 그 격차는 5.6%p 수준이다. 그러나 이중과세 방지를 위해 시행되고 있는 외국납부세액공제를 포함한 모든 공제감면을 반영한 실효세율은 중소기업의 경우 12.6%, 상호출자제한기업의 경우 16%, 중견기업의 경우 17%, 그 외 일반법인의 경우 19.1%의 순으로 나타났다. 공제감면율이 상호출자제한기업, 중소기업, 중견기업, 그 외 일반법인의 순서로 높게 발생한 것이다. 상호출자제한기업의 공제감면율이 크게 나타난 것은 해외사업활동으로 인해 발생한 외국납부세액이 해외사업 비중이 높은 상호출자제한기업들을 중심으로 공제될 가능성이

큰 점을 고려하면 사전적으로 예상할 수 있는 결과에서 벗어난 것은 아니다.

법인에 주어지는 공제감면제도들 중에서 중소기업에만 허용되거나 기업규모에 따라 차등적으로 지원되는 제도들을 분석한 결과, 중소기업들은 이 제도들에 의해 최소 3%p의 평균 실효세율 감면혜택을 받고 있는 것으로 나타났다. 이 중 1%p 수준의 중소기업 실효세율 감면효과가 중소기업에만 허용되는 조세지원제도들에서 유발되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 중 가장 활용도가 높은 중소기업특별세액감면제도는 특정 요건을 수행하도록 제도화되어 있지 않아서 긍정적 외부효과를 기대하기 어려운 제도로 판단되므로 향후 보다 적극적인 의지를 가지고 개선할 필요가 있다.

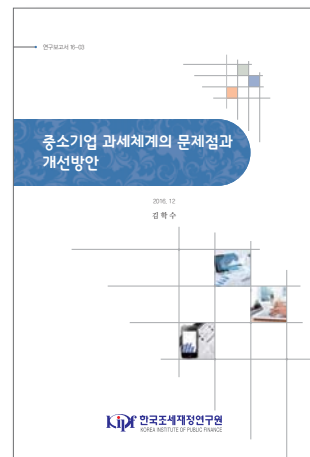
기업 유형의 선택은 기업가의 선택의 문제이나 이러한 제도적 차이는 수입금액 5억~50억원 구간에 속하는 개인사업자들이 기업의 법인화를 선택하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 강화하는 한편 중소기업에 대한 관대한 세무조사와 같은 조세행정 차원의 차별적 정책방향도 해당 개인사업자의 법인화를 촉진하는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

제도적으로 여러 서비스업종들이 세법상 중소기업 지원제도의 정책대상자에서 제외됨에 따라 업종간 세부담의 수평적 형평성이 훼손되고 있는 것으로 판단된다. 주요국의 경우 경감세율을 적용하는 중소기업의 범위를 매우 좁게 설정하고 있으며 여타 조세지원제도의 효과성 제고를 위해서 제도별로 정책대상자 중소기업의 범위를 달리 설정하는 경향이 있다. 또한 주요국의 조세지원제도는 기업규모에 따라 차등 지원하기보다

는 대체로 동일한 혜택을 주는 경향이 있다는 점도 유념해야 한다.

이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 다음의 세 가지 개편방향을 제시하고 있다. 첫째, 세법상 중소기업의 범위 기준으로 활용되고 있는 업종 제한을 폐지한다. 국제금융위기 이후 침체된 세계경제의 영향으로 우리나라의 수출 부진이 지속되고 있으며 이를 극복하기 위해서는 새로운 성장동력이 필요하다. 그리고 새롭게 생성되어 발전하는 신산업을 보다 적극적으로 지원하기 위해서는 현재의 세법상 중소기업 범위 기준으로 적용되고 있는 업종 규정을 네거티브 방식으로 개편할 필요가 있다. 둘째, 모든 업종에 적용되는 세법상 중소기업의 규모를 현재의 수준보다 현저히 작은 규모로 다시 설정한다. 세법상 중소기업의 범위를 「중소기업기본법」상 소기업으로 한정하더라도 여타 국가들이 조세지원을 위해 제도별로 설정한 중소기업의 범위에서 크게 벗어나지 않을 것으로 판단된다. 셋째, 중소기업에 위한 조세지원제도를 일괄적으로 설정하지 말고 지원제도의 효과성 및 효율성을 제고할 수 있도록 조세지원제도의 정책대상자를 보다 특정화한다.

본 연구에서는 이상의 세 가지 기본 개편방향을 견지하며 추진해야 할 두 가지 구체적 개편안을 제시하고 있다. 먼저 수입금액 5억~50억원 구간의 개인사업자와 법인사업자의 수평적 형평성을 제고하기 위해서 법인세율을 단일 세율 체계로 개편할 필요가 있다. 수입금액 5억~50억원 구간에서 개인사업자와 법인사업자 사이에 약 10~16%p 수준의 실효세율 격차가 발생하고 있다. 이러한 세율격차는 법인세율을 단일세율 체계로 개편함으로써 크게 완화될 수 있을 것으



B5변형/ 171면  
2016. 12

로 판단된다. 또한 수익성을 확보한 중소기업에 보조금 형태로 지원해주고 있는 중소기업특별세액감면제도의 폐지를 비롯하여 유사중복제도의 과감한 정비를 제안하고 있다. 이러한 정비의 궁극적인 목표는 현재 시행되고 있는 중소기업 우대 조세지원제도들이 중소기업들을 보다 혁신지향적이고 성장지향적인 기업으로 변화시키는 데 있으며 이를 달성하기 위해서는 이미 도입된 혁신지향적이고 성장지향적 조세지원제도의 활용을 제한하는 중소기업특별세액감면제도부터 과감히 폐지할 필요가 있다. 한편 여러 지원제도들을 하나의 군(群)으로 묶어서 어떤 기업들이 어떤 지원제도들을 주로 활용하는지 분석하고 특정 제도에 의해 다른 제도의 활용이 제한되는지 여부 등을 면밀히 살펴봐야 한다. KIPF

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-03 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 우리나라 에너지세의 분배효과 연구

이동규 / 한국조세재정연구원 부연구위원

김승래 / 한림대학교 경제학과 교수

현대 사회에서 조세제도를 논함에 있어 효율성 못지않게 형평성이 주요한 평가기준이 되고 있다. 세제는 여러 세목의 조합으로 이루어진 시스템이라는 측면에서 세제의 효율성이나 형평성은 전체적인 제도 구조를 고려하여 평가하는 것이 바람직하겠으나, 개별 세목에서조차 이 두 가지 특성을 갖대로 삼아 평가하는 경우를 빈번히 보게 된다. 예를 들어, 환경세의 경우 교정적인 기능이 강조되는 세목이라는 점에서 효율성이 주된 평가기준이 되어야 함에도 불구하고 형평성을 저해한다는 이유로 제도의 강화를 반대하는 시각이 많다. 이것은 간접세는 역진적이라는 일반론에 근거하는 경우가 많다. 실증적으로 우리나라의 환경에너지세제가 과연 역진적인지 혹은 누진적이거나 비례적이지는 않은지, 역진적이라면 얼마나 역진적인지, 그리고 앞으로 해당 제도를 강화할 경우 얼마나 형평성을 악화시킬지에 대해서는 정작 많은 관심을 보이지 않았다.

우리는 세계적으로 환경을 보전하고 오염수준을 개선할 것에 대한 사회적 요구가 높아지고 있는 시대를 살고 있다. 지구온난화의 문제는 삶의 질을 향상시키는 것을 넘어서 인류의 생존권까

지 위협하는 이슈가 되고 있다. 본 연구는 이러한 시대적·사회적 여건에서 향후 환경에너지세제의 발전을 위한 논의에 활용될 수 있도록 우리나라의 주요 에너지세 세부담 현황과 향후 있음직한 에너지세제 개편안들을 시나리오로 하여 에너지세제 개편 시 예상되는 분배효과를 분석하였다. 이를 통해, 우리나라 에너지세의 역진성 여부와 그 수준 및 특징을 파악하고, 향후 제도를 개편할 경우 발생할 분배상의 한계를 어떻게 개선할 수 있을지 제시하였다.

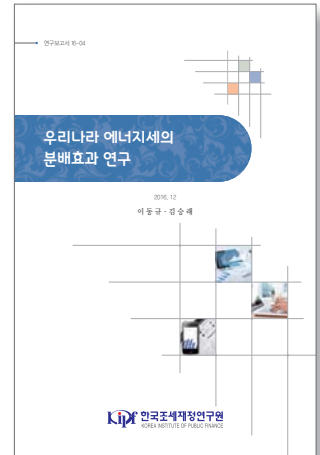
기존 연구들을 살펴보면, 에너지세제의 분배 효과에 대하여 해외에서는 여러 가지 연구가 시도되었으나 국내에서는 제한적으로 진행이 되었다. 우선, 연구 사례가 많지 않으며 그 대부분도 에너지세제 중 특정 에너지원에 대한 향후 제도 개편의 효과에 대해 다루고 있다. 다양한 연료에 대한 에너지세제의 현재 형평성의 수준과 향후 제도 개편 효과에 대하여 한눈에 파악할 수 있는 포괄적인 연구는 발견하기 어렵다. 본 연구는 수송용 연료와 가정용 연료, 전기 등을 두루 포괄하여 국내 기존 어떤 연구보다 더 광범위하게 에너지세제의 세부담 효과에 대하여 다루고 있다.

또한, 2015년에 OECD에서 발표한 OECD 21개국에 대한 에너지세제 분배효과 연구(Flues and Thomas, 2015)와 동일한 기준에서 세부담을 비교함으로써 다른 국가들과의 세부담 수준에 대한 직접적인 비교가 가능하도록 하였다. 그뿐만 아니라, 에너지세제의 현주소와 함께 향후 개편 효과까지 아우르고 있어 에너지세제의 분배효과에 대한 종합적인 연구라 하겠다. 덧붙여, 본고에서는 2011년부터 2015년까지의 세부담 효과를 살펴보고 있는데, 이 기간은 국제유가가 큰 폭의 가격 변화를 보인 시기이다. 국제유가의 고유가 및 저유가 기조가 모두 나타난 시기에 세부담수준이 어떻게 변하는지를 살펴보았다는 점에서 해당 기간의 정보는 다른 시기에 비해 더 높은 연구 가치를 가진다.

본 연구에서는 에너지세 세부담 현황과 에너지세제 개편 시 예상되는 분배효과를 분석하기 위하여 미시모의실험(micro-simulation) 분석 기법과 투입-산출분석(input-output analysis)을 함께 사용하였다. 실증자료로는 최근 5개년의 『가계동향조사』와 한국은행에서 제공하는 가장 최근 산업연관표인 2013년 『산업연관표』를 사용하였다. 특히, 세부담 현황과 관련하여서는 소득이나 가중치 등 연구마다 차이가 있을 수 있는 항목들에 대해 OECD 국가들과의 비교가능성을 위해 Flues and Thomas(2015)와 동일한 개념과 산식을 사용하였다.

본 연구의 주요한 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 우리나라의 분위별 주요 에너지세 세부담수준을 분석한 결과, 수송용 유류에 대한 세부담은 역U자형에 가까운 모양을 띠고 있는 것으로 나타났다. 저소득(지출) 계층에서 누진성



B5변형/ 168면  
2016. 12

을 보이며, 중간 분위에서는 비례적인 모습에 가깝고, 고소득(지출)층에서는 약하게 역진적인 형태를 보였다. OECD의 21개 회원국 평균과 비교하여도 우리나라에서 누진성이 상대적으로 강하게 나타나는 것으로 평가할 수 있다. 또한, 휘발유와 경유는 최근 들어 그 세부담률이 더 증가하고 있다. 2014년부터 진행된 저유가 기조를 감안할 때 가격의 하락 수준보다 가격 하락에 따른 소비 증가 수준이 더 커서 총소비액이 증가하는 양상이다.

수송용 유류세의 누진성에 반해 가정용 유류세나 전기요금에서는 역진성이 명확하게 보이고 있다. 소득기준 및 지출기준 모두 전 계층에서 역진적으로 분석되었으며, 저분위 계층에서 그 역진도가 더 컸다. 이러한 현상은 우리나라뿐 아니라 OECD 대부분의 국가에서도 유사하게 나타나고 있다. 이 결과를 바탕으로 볼 때, 전기 사용량이나 가정용 연료 소비량은 소득수준이나 지출수준에 대해 비탄력적으로 반응하는 것으로

판단된다. 저소득자도 필요적으로 일정 수준 이상은 소비하고, 소득이 증가하더라도 소득이 증가한 만큼 소비량을 적극적으로 늘리지도 않는 필수재로서의 특징을 보여주고 있다.

한편, 가구 특성에 따른 세부담 효과를 분석한 결과, 소득이 에너지 소비량에 가장 큰 영향을 주는 것으로 판단되며, 특히 수송용 연료 사용량은 차량 보유대수가 큰 역할을 하는 것으로 보인다. 그러나 차량의 보유대수도 소득과 상관성이 높다는 점을 감안한다면 결국 수송용 연료의 사용량 차이도 소득의 역할이 절대적인 것으로 평가된다. 또한, 가구원 수가 많을수록, 가구주가 고령일수록 가정용 연료나 전기의 소비는 증가하였다. 가구원 한 명이 최소한 사용하게 되는 필요한 소비 수준이 있다는 점과 고령자가 청년들보다 하루 일과 중 더 오랜 시간을 거주지에서 보낼 가능성이 높다는 점을 생각한다면 이러한 결과는 우리의 상식과 부합하는 결과라 할 수 있다.

본고의 두 번째 분석은 에너지세제 개편 시나리오별 분배효과이다. 비교대상이 된 에너지세제 개편 시나리오로는 기본적으로 네 가지 정책대안을 설정하였다. 연료별 온실가스 배출량을 감안하여 각 연료에 탄소세를 부과하는 방안(시나리오 A), 경유에 대해서만 과세를 강화하는 방안(시나리오 B), 발전용 유연탄에 대한 과세를 강화하는 방안(시나리오 C), 전기에 소비세를 과세하는 방안(시나리오 D) 등이었다. 여기에 각 시나리오별로 추가세수의 규모(1조원)가 동일하도록 세율을 조정할 시나리오(시나리오 A', B', C', D')도 함께 비교하여 총 8개의 시나리오에 대하여 그에 따른 분배효과를 분석하였다.

그 결과, 기본 4개 시나리오 중에서는 발전용 유연탄에 대한 과세를 강화할 경우(시나리오 C) 세수효과도 가장 크고 물가 상승효과도 가장 큰 것으로 추산되었다. 지니계수로 대변되는 소득 분배수준도 가장 악화되는 것으로 나타났다. 이에 반해, 전기에 대한 소비세 과세는 세수효과나 물가 상승효과가 가장 작은 것으로 나타났다. 또한, 지니계수의 상승도 가장 낮아(소비기준 시 오히려 감소함) 분배적 형평에 대한 손실도 가장 작은 것으로 예상되었다. 한편, 추가 세수를 동일한 규모로 조정할 경우, 물가 상승효과나 분배의 형평성을 가장 악화시키는 개편 방식은 기본 시나리오 분석에서와 마찬가지로 유연탄에 대한 과세를 강화하는 방안으로 분석되었다. 그러나 가장 긍정적인 효과(물가 상승효과는 가장 낮고, 분배의 형평성은 가장 적게 악화시킴)가 기대되는 제도는 기본 시나리오 분석 때와는 다르게 모든 연료에 대해 탄소세를 부과하는 방안으로 나타났다.

본 연구에서는 분석 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 시사점을 이끌어내고 있다. 첫째, 수송용 연료와 관련하여 에너지세의 교정적 기능을 강화하는 정책은 형평성의 관점에서 오히려 긍정적인 측면이 있다. 특히, 저소득층부터 중위 소득층 사이에서는 효율성과 형평성을 동시에 향상시킬 수 있다. 에너지에 대한 과세에서 환경세의 기능을 강조할 경우 우려되는 것 중 큰 부분이 일반적인 소비세가 가지는 역진성이 에너지세에서도 적용될 것이라는 점이다. 그러나 본고의 연구 결과는 최소한 휘발유나 경유와 같은 수송용 연료에 대해서는 이러한 역진성이 크게 우려될 상황이 아님을 보여준다. 우리나라에서 수송용 에너지세에 대하여 적극적으로

로 교정적 기능을 강화하는 것이 다른 용도의 연료보다 형평성 측면에서도 더 수월할 수 있음을 알 수 있다.

이와 관련하여, 휘발유와 경유에 대한 교통·에너지·환경세를 낮추어 가계부담을 낮추어야 한다는 주장이 있다. 수송용 연료에 대한 세금을 낮추어 가계부담을 덜어야 한다고 주장하는 사람들은 유가를 낮추면 유류 소비에 들어가는 비용을 줄여 그 차액만큼 생활에 유익한 다른 분야에 쓸 수 있다고 생각하는 듯하다. 경제학적으로 볼 때, 어떤 물품의 가격이 낮아지면 그 가격효과는 소득효과와 대체효과로 분해될 수 있으며, 각 효과의 크기에 따라 해당 물품의 총소비액은 감소할 수도, 증가할 수도, 불변할 수도 있다. 본고의 실증분석 결과, 세율이 불변인 상황에서 유가가 내려갔을 때 수송용 유류세의 세부담률은 오히려 다소 증가하였다. 해당 기간 동안 가계는 소득이 증가하는 이상으로 자동차의 연료 소비를 증가시켰다. 이 결과에 비추어 볼 때, 수송용 연료에 대한 세율을 낮추면 소비를 더 많이 증가시킴으로써 전체 소득(또는 지출)에서 차지하는 비용은 더 커질 가능성이 높다. 이는 총액 기준으로 볼 때 원래 취지와는 반대로 세부담률을 상승시키는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 가정용 연료나 전기는 저소득자들도 필수적으로 사용해야 하는 수준이 있기 때문에 에너지세제로 분배문제를 해결하려는 것은 적절하지 않다. 해당 부문에서는 에너지세제의 효율성을 기대할 수 있을지언정 형평성의 측면에서는 역진성을 피할 수 없다. 따라서 가정용 연료나 전기와 관련하여서 에너지세제는 교정세의 역할에 충실하도록 설계하고, 취약계층에 대한 소득지원이나 바우처 등의 재정지원으로 형평성을

제고하여 에너지세제로 인한 분배 측면의 부정적 효과를 완화시키는 것이 필요하다. 이때 중요한 것은 분배의 형평을 위해 가격지원을 하는 것은 적절하지 않다는 점이다. 가격지원을 하는 경우, 에너지세제의 효율성을 상실시켜 지원 대상자들에게는 아무런 에너지 소비 절약의 동기를 부여하지 않기 때문이다. 소득지원의 형태가 되어야 에너지세제 고유의 효율성은 유효하게 유지하면서 분배의 형평도 함께 제고할 수 있다.

셋째, 향후 에너지세제의 개편방안으로는 하나의 특정 에너지원에 대한 과세만을 강화하는 정책보다 연료별로 각각의 사회적 비용에 비례적으로 탄소세를 부과하는 정책이 분배 측면이나 물가관리 측면에서 상대적으로 부정적인 효과를 줄일 수 있다. 각종 연료를 사용함에 따른 외부효과는 미세먼지를 비롯한 각종 유해물질 배출을 통한 대기오염이나 하수오염, 이산화탄소 배출에 따른 지구온난화 등이 모두 포함된다. 본고의 시나리오 결과는 이러한 외부효과를 포괄적으로 고려하는 것이 교정적 기능에서 뿐 아니라 분배 및 물가 측면에서 중요함을 보여준다. 사회적으로 특정 분야가 이슈가 된다고 그것에만 집중하여 에너지세제를 강화하기보다는 각 연료에서 발생하는 외부효과의 수준에 따라 종합적으로 세율을 조정하는 것이 향후 에너지세제의 방향성으로 더 적절함을 시사한다.

마지막으로, 본고에서 살펴본 각종 시나리오 상으로는 향후 에너지에 대한 과세를 강화할 경우 분배 측면의 부정적인 효과를 피하기 어려워 보인다. 그렇지만 에너지에 대한 과세 강화과정에서 증가한 세수를 재분배효과를 제고하는 재정정책에 재활용할 경우, 그 부정적 효과는 충분히 상쇄될 수 있다. 시나리오의 결과로 볼 때,



에너지세제 개편이 소득분배에 미치는 부정적인 효과는 세수규모에 비해 상대적으로 크지 않기 때문에 세수의 일정 부분을 재분배를 위해 활용한다면 형평성 악화의 문제는 해소될 수 있는 것으로 예상된다. 결국, 세수를 소득재분배에 적절하게 사용한다면 향후 환경세의 기능을 강화하는 정책은 효율성과 형평성 양 측면에서 모두 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 정책대안이 될 수 있다. [KIPF](#)

---

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-04 『우리나라 에너지세의 분배효과 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 상속·증여세제가 세대 간 부의 축적과 소비에 미치는 영향

오종현 / 한국조세재정연구원 부연구위원

최승문 / 한국조세재정연구원 부연구위원

강성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

최근 상속·증여세를 폐지하고 자본이득세를 도입하거나 강화하는 국가들이 늘어나고 있다. 이런 국제적인 추세 가운데 상속세 존폐에 대한 논쟁이 뜨겁다. 상속·증여세 반대론자들은 상속·증여세제가 개인의 재산권을 침해하고 소비 및 저축행위 등에 대한 경제주체의 의사결정을 왜곡시켜 경제적 효율성이 저해된다고 주장한다. 반면 상속·증여세 찬성론자들은 상속·증여세제가 누진적인 성격을 가지고 있어 부(wealth)의 집중화를 막고 기회의 평등을 제고하는 데 중요한 역할을 한다고 주장한다. 또한 그들은 자본이득이 일반적으로 고소득자 및 고자산가에게 집중되고 경제주체의 상속재산 중 소득세가 부과되지 않은 미실현 자본이득의 비중이 작지 않다는 점에서 상속·증여세를 찬성한다. 즉, 상속·증여세제가 소득세제의 보완장치로서의 역할을 담당할 수 있다는 것이다. 한편, 우리나라의 소득불평등도와 부의 집중화가 심화되고 있다는 주장들이 제기되며, 상속·증여세는 형평성 관점에서 설득력을 가진다.

하지만, 상속·증여세의 타당성이 인정된다 하더라도 상속·증여세의 부담이 지나치게 높을

경우 경제주체의 소비 및 저축 행위, 그리고 노동 공급에 왜곡이 발생하고 조세회피 전략을 통한 자본 유출 문제가 발생할 수 있다. 이와 더불어 최근에는 저성장·고령화 사회로 빠르게 진입함에 따라 세부담 관점에서 상속세제와 증여세제 간의 차이에 주목한다. 고령의 부모세대보다 젊은 자녀세대의 한계소비성향이 더 높기 때문에 저성장·고령화 사회에서는 부모세대의 부가 자녀세대로 원활하게 이전될 수 있도록 과세환경을 조성하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

주요국의 상속·증여세제를 살펴보면, 자산이전을 고려할 경우 전반적으로 증여세가 상속세와 동등하거나 상대적으로 더 유리하게 설계되어 있다. 이는 주요 국가들이 고령의 부모세대에서 젊은 자녀세대로 부가 원활하게 이전될 수 있는 과세환경을 갖추고 있음을 시사한다. 우리나라는 상속세와 증여세가 동일한 과세표준 구간과 법정한계세율을 가지고 있지만 주요 국가들과 달리 공제제도에 있어서 증여세가 상속세보다 더 불리하게 설계되어 있다. 따라서 상속·증여세에 대한 국제적인 추세를 감안하여 우리나라

라 증여세 공제제도를 확대하는 방향으로 세제 개편하는 것을 고려해 볼 수 있다. 하지만, 이를 위해서는 우리나라의 상속·증여세제가 부의 이전에 대한 의사결정에 중요한 영향을 미치고, 자녀세대로 이전된 부가 소비로 이어진다는 것을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 설문조사 분석, 일반균형모형 분석, 실증분석을 통해 상속·증여세제가 부의 이전시점에 영향을 줄 수 있는지, 그리고 무상으로 이전된 자산으로 인해 소비가 증가하는지를 분석하고자 한다.

우리나라의 기존 연구들은 상속세 완화가 국가경제에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 상속·증여세제가 증여에 대한 의사결정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 기존 연구의 문제점을 보완하여 상속세와 증여세의 세부담 차이가 증여 행위에 미치는 영향을 분석하였고, 더 나아가 궁극적으로 이전자산이 개인의 소비에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지를 분석하였다. 특히 고자산가에 대한 설문조사 자료와 한국조세재정연구원에서 제공하고 있는 재정패널 자료를 사용하여 무상으로 이전된 자산이 소비의 증가로 이어지는지를 분석한 점은 본 연구의 기여도에 해당한다.

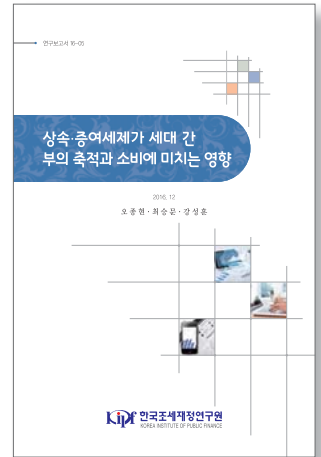
본 연구는 다음의 세 가지 측면에서 기존 연구와의 차별성이 존재한다. 첫째, 본 연구는 상속·증여세제에 잠재적으로 직접적인 영향을 받을 수 있는 고자산가의 자료 확보가 어렵다는 한계점을 극복하기 위해 고자산가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한 상속·증여세제가 자산이전에 미치는 영향은 자산이전의 동기에 따라 달라질 수 있지만, 자산이전 동기는 기존 패널자료를 통해 파악하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 새로운 설문조사를 통해 고자산가 부

모세대의 상속 및 증여의 동기와 함께 현재까지의 자산이전, 향후 자산이전 계획 및 이에 미치는 다양한 영향을 분석하였다. 또한 증여세 공제제도를 축소 및 확대하는 시나리오를 통해 증여세 부담의 변화가 자산이전에 미치는 영향을 추정하였다. 뿐만 아니라 고자산가 부모의 자녀세대에 대한 설문조사를 통해 현재까지 부모로부터 받은 자산이전 및 이에 미치는 영향을 분석하였고, 가상적인 시나리오를 통해 향후 자산이전을 받을 경우 소비, 부채상환, 저축 등에 어떠한 영향을 미칠지 분석하였다. 상속·증여세제에 대한 본 연구의 설문조사 분석은 기존 연구에서 시도한 적이 없다는 점에서 상당히 중요한 의미를 가진다.

둘째, 본 연구는 기존 국내 연구와 달리 이질적 경제주체를 가정한 중첩세대 일반균형모형을 사용하여 상속·증여세제가 세대 간 자산이전 및 소비 등에 대한 개인의 의사결정에 어떠한 영향을 미치는지 분석한다. 본 연구가 사용한 이론적 모형은 Nishiyama(2002)의 중첩세대를 가정한 일반균형모형을 본 연구의 목적에 맞게 수정한 것이다. 우리나라에서 중첩세대 일반균형모형을 사용하여 상속세의 인하가 국가경제에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 연구는 있으나, 상속세와 증여세의 세부담 차이가 증여행위와 궁극적으로 소비행위에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 연구는 없다. 특히 동 모형은 각 세대별 자산 등의 분포를 내생화하여 불평등도에 대한 분석도 실시할 수 있다는 장점이 있다. 상속·증여세제의 중요한 목적 중 하나는 부의 재분배이다. 하지만 기존 연구들은 상속세제의 경제효과를 추정하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 본 연구는 이론적 모형을 통해 상속·증

여세제가 자산, 소득, 소비의 불평등도에 미치는 영향을 분석하고 있다는 점에서 중요한 학술적 기여도를 가진다.

셋째, 본 연구는 Joulfaian(2004)의 실증회귀 분석 모형을 좀 더 우리나라 상황에 맞게 수정하고 우리나라 상속·증여세율 자료를 사용하여 증여세제가 증여시점에 대한 의사결정에 중요한 역할을 하는지를 살펴보았다. 우리나라에서도 Joulfaian(2004)의 실증회귀분석 모형을 토대로 상속증여세제가 증여행위에 미치는 영향을 분석한 연구가 있다. 그 대표적인 연구로 김진·원종학(2006)과 김진(2009)이 있다. 본 연구는 세 가지 측면에서 김진·원종학(2006)과 김진(2009)의 연구를 발전시켰다. 첫 번째는 김진·원종학(2006)과 김진(2009)의 분석대상 기간인 1975~2007년을 1965~2014년으로 확대하였다. 두 번째는 증여행위에 대한 대리변수를 실질증여세수가 아닌 실질증여재산가액으로 사용하였다. 이는 증여행위가 상속·증여세제에 의해 변하지 않았음에도 불구하고 경제성장과 같은 다른 요인에 의해 실질증여세수가 변할 수 있다. 따라서 본 연구는 증여행위에 대한 대리변수로 실질증여세수 대신 상속·증여세제에 의한 증여행위 변화를 잘 반영할 수 있는 실질증여재산가액을 사용하였다. 세 번째는 김진·원종학(2006)과 김진(2009)과 달리 증여세의 과세체계 및 공제제도를 온전히 반영할 수 있는 한계세율을 사용하여 증여가격을 추정하였다. 김진·원종학(2006)과 김진(2009)은 유효세율(=세수/과세표준)을 사용하여 증여가격을 추정하고 있으나, 유효세율은 과세체계 및 공제제도를 온전히 반영하지 못한다. 그 이유는 증여세율과 공제제도가 변화하지 않았음에도 불구하고 경제성



B5변형/ 199면  
2016. 12

장 등 외부요인에 의해 유효세율이 변할 수 있기 때문이다. 또한 증여세율이 인하(인상)될 경우 증여세수는 감소(증가)하지만 증여세율 인하(인상)로 인해 증여행위가 촉진(위축)될 수 있으며, 이 경우 과세표준이 증가(감소)할 수 있다. 따라서 이는 유효세율이 세수 변동분과 과세표준 변동분에 의해 결정되기 때문에 증여세제와 공제제도를 제대로 반영하는 데 한계가 있음을 보여준다. 또한 본 연구는 재정패널 자료를 사용하여 가족 간 자산이전이 경제주체의 소비, 저축, 노동공급에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 다소 자료의 한계는 존재하지만 이는 기존 연구에서 다루지 않고 있던 주제로 우리나라에서 이전자산을 포함한 소득과 소비, 저축, 노동공급 간의 관계를 추정한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

설문조사 분석 결과는 상속·증여세제가 세대 간 자산이전과 소비행위에 미치는 영향이 미미함을 보여준다. 부모세대 응답자는 증여세 공

제금액을 확대한다 하더라도 향후 증여 계획 금액을 크게 증가시키지 않을 것으로 응답하였으며, 이 결과는 고자산가 집단에서 더욱 두드러지게 나타났다. 또한 자녀세대 응답자는 부모로부터 자산을 이전받을 경우 소비보다는 부채상환을 우선적으로 고려하는 것으로 나타났다. 따라서 설문조사 결과는 고령의 부모세대에서 젊은 자녀세대로 부가 원활하게 이전될 수 있도록 과세환경을 조성하여도 증여행위 및 소비 진작 효과는 크지 않을 수 있음을 보여준다. 그리고 설문조사 분석결과에서는 이전자산이 근로시간 또는 근로형태 변화에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 나타났다. 설문조사 분석결과는 현실적으로 상속·증여세제가 직접적인 영향을 받을 수 있는 고자산가의 응답을 기초로 했다는 점에서 주목할 만하다. 다만 설문조사의 표본이 모집단의 특성을 충분히 반영하지 못할 가능성이 존재하기 때문에 설문조사 결과를 일반화하는 데 있어서는 한계가 존재한다.

설문조사 분석 결과와 달리 재정패널 자료를 사용한 실증분석과 증첩세대 일반균형모형 분석 결과는 상속·증여세제가 자산이전에 대한 의사결정에 중요한 요인임을 보여준다. 실증분석 결과를 살펴보면, 한계세율 1%p 증가는 실질증여 재산가액의 2.55% 감소와 관련이 있음을 보여준다. 이는 증여에 대한 세부담이 증가할수록 증여행위는 위축될 수 있음을 의미한다. 일반균형모형 분석 결과에서도 증여세 실효세율이 인하되거나 공제규모가 증가하여 증여세 부담이 완화될 경우 고령의 부모세대에서 젊은 자녀세대로의 자산이전이 확대되었다. 그뿐만 아니라 자산이전에 대한 절대적인 세부담이 감소하여 증여의 증가 폭이 상속의 감소 폭보다 더 커 세대

간 자산이전의 규모도 증가함을 확인하였다. 이 분석결과들은 증여세제가 완화될 경우 고령의 부모세대에 묶여있던 자산이 젊은 자녀세대로 이전되는 시점이 좀 더 빨라질 수 있음을 시사한다. 다만, 실증분석과 일반균형모형 분석에서는 경제주체의 조세회피행위가 고려되고 있지 않기 때문에 이를 분석에 포함시킬 경우 분석결과가 달라질 수 있다.

하지만 실증분석과 일반균형모형 분석결과는 부모세대의 자산이 한계소비성향이 상대적으로 높은 자녀세대로 원활하게 이전된다 하더라도 소비에 대한 이전자산의 효과가 미미할 수 있음을 보여준다. 실증분석 결과는 증여를 통한 소득 증가가 소비와 저축 증가와 관련이 있으나, 그 효과가 상당히 미미함을 보여준다. 따라서 이전자산으로 인해 개인의 총소득이 증가하더라도 단기적으로는 소비가 크게 증가하지 않을 수 있다. 만약 증여를 통해 자산이 증가할 경우 단기적인 소비증대효과는 소득이 증가한 경우보다 더 낮게 나타나며, 저축에는 통계적으로 유의한 영향이 나타나지 않았다. 또한 설문조사 결과에서도 소득의 증가가 소비보다 저축 및 부채상환에 상대적으로 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되어, 자녀가 부모로부터 받은 자금이 단기적인 소비에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 보인다.

일반균형모형 분석 결과에서는 이전자산으로 인해 젊은 자녀세대의 소비는 증가하지만 고령의 부모세대의 소비가 감소하여 경제 전체적인 소비 수준은 크게 증가하지 않음을 보여준다. 이러한 결과들은 상속·증여세제의 완화를 통해 한계소비성향이 높은 젊은 세대로의 자산이전을 증가시켜 소비를 진작시키고 경제를 활성화시킨다는 논리를 강하게 뒷받침하지 못한다.

자산이전이 자녀세대의 단기적인 소비에 큰 영향을 미치지 못하지만, 장기적인 소비확대에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 증여세제의 공제제도를 확대한다고 해서 실제로 자녀세대로의 자산이전이 증가하는지는 또 다른 문제이다. 실증분석과 일반균형모형 분석 결과 상속·증여세제가 자산이전에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 하지만 실증분석과 일반균형모형 분석에서는 경제주체의 조세회피행위를 제대로 고려하고 있지 않다. 만약 조세회피를 분석모형에 반영시킬 경우 본 연구결과는 달라질 수 있다. 실제로 상속·증여세제에 직접적인 영향을 받는 사람들의 응답에 기초한 결과를 살펴보면, 상속·증여세제를 완화하더라도 자산이전이 제한적일 것이라는 결과를 제시한다. 설문조사를 통해 과거 자금지원의 규모와 목적에 대해 조사한 결과 부모세대는 자녀에게 평균 1억 6,240만원의 자금을 지원하였고, 자녀세대는 부모로부터 평균 3억 1,208만원의 자금을 지원받았다고 응답하였다. 부모세대와 자녀세대 모두 대부분의 자금지원이 주택자금과 결혼자금에 대한 지원이었다. 응답자들이 자금지원과 함께 증여세를 납부하였는지는 조사하지 못하였으나 만약 증여세를 납부하지 않은 채 자금지원이 이루어졌다면 증여세제의 직계존속공제금액을 다소 증가시키는 것은 자산이전을 증가시키는 효과보다는 증여세제를 현실화시키는 측면이 더 강할 것으로 판단된다.


한편, 일반적으로 상속·증여세제는 부의 대물림을 축소하여 자산 불평등도를 개선할 것으로 생각한다. 하지만 일반균형모형의 분석 결과는 이러한 주장이 특정한 상황에서는 성립하지 않을 수도 있음을 보여준다. 본 연구에서 가정

한 경우처럼 부모가 이타적인 동기로 자녀에게 자산을 이전할 경우 부모는 자녀가 보유하고 있는 소득 및 자산 수준을 고려해 자산이전의 규모를 결정한다. 즉, 소득이 적거나 자산을 적게 보유하고 있는 자녀에게 더 많은 자산을 이전하는 것이다. 이 경우 경제주체들의 자발적인 의사결정으로 인하여 부의 재분배가 이루어지는데, 증여세제의 완화는 오히려 이러한 자발적인 부의 재분배를 활성화시켜 자산 불평등도를 개선시킨다는 것이다. 물론 이론적 모형이 현실을 지나치게 단순화시킴으로써 도출된 결론일 수 있지만, 상속·증여세제가 부의 재분배에 미치는 영향에 대해서는 다양한 측면에서 검토해야 할 필요성이 있음을 제시하는 결과라 할 수 있다.

요컨대, 상속·증여세는 기회의 평등을 제고하고 부의 집중을 억제한다는 측면에서 상당히 설득력이 있다. 하지만 본 연구결과는 상속·증여세제가 자산이전에는 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있으며, 이전자산이 단기적인 소비에 미치는 영향은 미미할 수 있음을 보여준다. 따라서 향후 상속·증여세제의 개편방안을 논의함에 있어서 상속·증여세제를 단기적인 소비 및 투자 촉진을 위한 정책수단의 하나로 생각하기보다는 형평성 차원에서 부의 집중을 억제하고 기회의 평등을 제고하는 기능에 좀 더 초점을 맞출 필요가 있다. 하지만 본 연구의 일반균형모형 분석에서 살펴보았듯이 상속·증여세제의 강화가 반드시 부의 재분배로 연결되지 않을 수도 있어 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

주요국은 고령의 부모세대에 묶여 있는 부가 젊은 자녀세대로 원활하게 이전될 수 있도록 과세환경을 갖춘 것으로 판단된다. 따라서 국제적인 추세에 맞춰 우리나라 상속·증여세제를 개



편하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 하지만 단순히 다른 주요 국가들의 상속·증여세제만을 분석하는 것은 위험하다. 왜냐하면 상속·증여세제는 소득세, 그리고 자본이득세와 상당히 밀접한 관련이 있기 때문이다. 예컨대, 소득세와 자본이득세가 잘 설계된 국가일수록 상속·증여세제의 부담이 낮거나 폐지되는 경향이 나타날 수 있다. 이는 상당히 중요한 이슈이지만, 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 향후 연구과제로 남겨둔다. 

---

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-05 『상속·증여세제가 세대 간 부의 축적과 소비에 미치는 영향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구

홍성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

정재호 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

다국적기업은 여러 나라에 소재한 계열사들의 지배 구조와 거래 구조를 복잡하게 조직하고 운영한다. 그러므로 다국적기업을 여러 계열사들을 포함하는 기업 그룹으로 볼 수 있다. 다국적기업 그룹의 계열사들이 복잡한 구조로 운영하고 있는 데는 다양한 원인이 있지만, 국제적으로 세금 부담을 줄이려는 노력도 중요한 원인 중 하나이다. 다국적기업 그룹의 조세전략은 국가마다 상이한 세법과 조세조약에서 취약한 부분을 이용하는 방식으로 구성된다. 국가별 세법과 조세조약을 이용하기 때문에 법 규정을 준수하고 있다고 볼 수 있지만, 법 규정의 취약한 부분을 이용하기 때문에 법의 원래 취지 및 법에 대한 사회의 도덕적 관점과 배치되는 상황이 일어나기도 한다.

최근 주요국의 정부와 OECD/G20을 비롯한 국제기구에서는 다국적기업 등의 조세회피 전략에 남용될 여지가 있는 취약한 국제조세제도를 보완하자는 움직임이 보이고 있다. 대표적인 예가 OECD/G20의 세원잠식 및 소득이전(BEPS; Base Erosion and Profit Shifting) 방지 프로젝트이다. 다국적기업 그룹의 다양한 조세전략

중에서도 특히 계열사 간 차입거래 및 이자지급을 통한 조세회피 전략을 방지하는 문제가 관심을 받고 있다.

먼저 다국적기업 그룹이 계열사 간 차입거래 및 이자지급을 통해 세금을 줄일 수 있는 이유를 살펴보자. 기업은 차입 또는 출자를 통해 자금을 조달한다. 차입을 한 경우에는 채권자에게 이자를 지급하고, 출자를 받은 경우에는 주주에게 배당을 지급한다. 그런데 많은 국가에서 기업에 법인세를 부과할 때 이자를 비용으로 간주하여 과세소득에서 공제받을 수 있도록 한다. 대체로 배당에 대해서는 비용 공제를 허용하지 않는다. 그러므로 기업은 재무구조를 선택할 때 출자금보다는 차입금으로 자금을 조달하여 이자비용을 공제받고 세금을 줄일 수 있다.

그런데 개별 기업의 입장에서 아무리 세금을 줄일 수 있다고 하더라도 차입금을 무제한적으로 확대할 수는 없을 것이다. 재무 건전성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 그러므로 마치 주주로부터 출자를 받는 것처럼 장기적이고 안정적으로 차입금을 조달하여 재무적 불확실성을 관리하는 것이 중요할 것이다. 이렇게 차입금을

조달하는 방법 중 하나가 특수관계인(즉 대주주 또는 계열사)으로부터 차입하는 것이다.

다국적기업 그룹의 경우 계열사들이 전 세계 곳곳에 있고, 계열사 소재국의 법인세율에도 상당한 차이가 있을 것이다. 그러면 다국적기업 그룹은 상대적으로 법인세율이 높은 국가에 있는 계열사가 세율이 낮은 국가에 있는 계열사로부터 자금을 장기적으로 차입하고 이자를 지급하도록 하여 국제적인 세금 부담을 줄일 수 있다. 저세율국에 있는 계열사와의 차입 계약에서 이자율을 시장 이자율보다 높게 책정하면 더 많은 수익을 저세율국으로 이전할 수 있다. 뿐만 아니라 차입 계약을 할 때 부채·자본 혼성금융상품을 이용하여 지급국(고세율국)의 계열사에서는 이자비용을 공제받으면서 수취국(저세율국)의 계열사에서는 과세소득에 포함되지 않도록(익금 불산입 되도록) 하면, 이자 지급을 통해 이전된 소득에 대해 국제적으로 세금을 전혀 부담하지 않는 것도 가능하다.

뿐만 아니라 몇몇 다국적기업 그룹은 저세율국의 계열사에 소득을 유보하여(과세이연) 모회사의 소득이 감소하고 주주에게 지급하는 배당도 감소하여 주식 가치가 하락하는 것을 방지하기 위해 저세율국 계열사로부터 모회사가 자금을 차입하여 자사주를 매입하기도 하는 것으로 알려져 있다. 즉 저세율국 계열사로부터의 차입과 자사주 매입을 결합하여, 거주국 조세회피의 대표적인 방법 중 하나인 과세이연으로 인한 주식 가치 하락의 가능성을 방지하는 것이다.

정리하자면, 국가별로 법인세율에 차이가 있는 상황에서 이자비용 공제, 전략적인 이자율(이전가격) 산정, 혼성금융상품 거래, 거주국 과세이연 등을 결합하여, 다국적기업 그룹이 계열사

간 차입거래 및 이자지급을 통해 세금을 회피할 수 있는 것이다.

우리나라의 현행 이자비용 공제제한제도, 즉 ‘과소자본세제’는 출자금 대비 차입금의 비율에 한도를 설정하여, 한도를 넘어서는 차입금에 대해 지불하는 이자를 법인 소득에 대해 비용으로 인정하지 않고 배당으로 간주하여 과세하도록 한다. 한도가 상대적으로 낮고 초과분 이자를 배당으로 간주한다는 점에 있어 상당히 강한 과소자본세제를 갖추고 있는 셈이지만, 최근 OECD를 비롯한 국제기구에서 논의하고 있는 제도의 형태와는 약간 동떨어진 점도 있다. 최근의 논의에서는 주로 출자금 대비 차입금의 비율로 한도를 두는 것이 아니라, 소득(EBITDA; 이자, 세금, 감가상각비 차감 전 소득) 대비 이자비용의 비율을 기준으로 한도를 설정하는 방안을 논의하고 있다. 그리고 비율을 계산할 때 개별 기업 기준으로 보거나 그룹 전체를 기준으로 보는 방법 등 다양한 한도 설정 방법을 고려하도록 하고 있다. 이러한 논의는 주로 OECD/G20의 BEPS 방지 프로젝트의 Action 4 보고서에서 다루고 있다.

미국은 1986년부터 소득잠식(earnings stripping) 방지 규정을 도입하여 이자비용 공제를 제한하고 있다. 자기자본 대비 부채비율이 150% 이하인(이른바 ‘세이프 하버’ 규정을 충족하는) 기업에 대해서는 이자비용 공제에 제한을 두지 않는다. 자기자본 대비 부채비율이 150%를 초과하는 기업에 대해서는 EBITDA의 50% 이하로만 이자지급액을 비용으로 인정하여 소득에서 공제하도록 허용하고, 50%를 초과하는 이자는 공제를 허용하지 않는다.

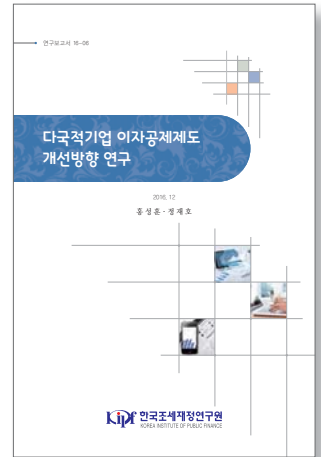
독일은 2008년부터 소득잠식(earnings strip-

ping) 방지 규정을 도입하였다. 다국적기업 그룹의 독일 계열사가 그룹의 평균적인 부채비율을 감안한 기준(그룹 평균 부채비율에 2%p를 더한 값)보다 낮은 부채비율을 유지하고 특수관계인에게 지급하는 이자비용이 EBITDA의 10% 이하이면 공제에 제한을 두지 않는다. 이상의 두 가지 조건을 만족하지 못하는 경우에는 EBITDA의 30% 이하인 이자에 대해서만 공제를 허용하고, 30%를 초과하는 이자는 공제를 허용하지 않는다.

일본은 출자금 대비 차입금의 비율 및 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 모두 기준으로 삼는다. 2013년 이전에는 우리나라처럼 출자금 대비 차입금의 비율만을 기준으로 하였고, 2013년부터는 두 기준을 함께 고려하여 공제 제한 여부를 결정한다. 구체적으로 출자금 대비 차입금의 비율이 3배를 초과하는 경우의 초과분 차입금에 대한 이자지급액과 EBITDA 대비 이자비용의 비율이 50%를 초과하는 경우의 초과분 이자지급액을 비교하여, 더 큰 금액의 이자에 대해 공제를 허용하지 않는다.

우리나라와 주요국의 이자비용 공제제도를 비교하면, 공제를 제한하는 기준을 출자금 대비 차입금의 비율로 삼느냐 또는 EBITDA 대비 이자비용의 비율로 삼느냐에 따라 제도를 큰 틀에서 구분할 수 있으며, 차입 또는 이자지급의 대상을 특수관계인으로만 제한하느냐 아니냐에 따라 서로 구분할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 각각의 기준 비율을 어느 수준에서 정하느냐에 따라 서로 제도가 크게 변화할 수 있다.

이렇게 국가마다 다국적기업 그룹의 이자비용 공제를 제한하는 기준이 다르다면, 과연 각각의 기준이 다국적기업의 실효적인 세금 부담과 어



B5변형/ 101면  
2016. 12

떤 상관성을 보이는지 실증적으로 확인할 필요가 있다. 구체적으로 다국적기업의 부채(차입금) 비율, 이자비용 비율과 실효세율 사이의 실증적 관계를 분석해야 한다. 만약 각각의 비율 기준이 실효세율과 음(-)의 상관성을 통계적으로 유의하게 보인다면, 각각의 비율을 기준으로 다국적기업의 이자비용 공제를 제한하여(즉 각각의 비율을 낮추도록 정책적으로 유도하여) 실효세율을 높일 수 있을 것이다.

실증 분석을 위해 톰슨 로이터스 아이콘(Thomson Reuters Eikon)에서 추출한 미국계 주요 다국적기업(S&P 500 지수 구성 기업) 그룹의 재무제표 자료를 이용하였다. 분석 대상 미국계 다국적기업 그룹은 대부분(98%) 이자비용 공제 한도인 EBITDA의 50% 이하에서 이자를 지급하였다. 한편 EBITDA 대비 이자비용 비율이 30%를 초과하는 기업이 약 5% 정도 있었고, 비율이 10%를 초과하는 기업은 적어도 25% 정도 있었다.

실증 분석에 앞서 다국적기업 그룹의 EBITDA 대비 이자비용 비율이 증가하면 실효세율은 감소할 것이라 전망하였고, 실증 분석 결과는 이러한 전망을 대체로 지지하는 것으로 나타났다. 현금 실효세율을 기준으로 보는 경우와 회계기준 실효세율을 기준으로 보는 경우 모두에 있어, 이자비용 비율이 증가할 때 실효세율이 감소하는 경향을 발견할 수 있었다. 뿐만 아니라 다국적기업의 무형자산 및 연구개발비 비중을 통제하면 이러한 경향이 통계적으로 상당히 유의하게 나타나는 결과를 얻을 수 있었다.

이에 덧붙여 다국적기업 그룹이 세이프 하버 규정을 충족하는지 여부와 실효세율 사이의 관계가 일반적으로 불확실하나, 만약 대다수 다국적기업이 이자비용 공제 한도를 초과하지 않도록 이자비용을 지급하는 경우에는, 둘 사이에 음의 상관관계가 있을 것이라 전망하였다. 여기서 분석한 결과만으로는 대체로 두 변수 사이의 관계를 확신하기 어려웠고, 제한적으로만 음의 상관성을 관찰할 수 있었다. 단순히 세이프 하버 규정을 충족하는지 여부만이 아니라, 일반적으로 미국계 다국적기업의 자기자본 대비 차입금(부채) 비율과 실효세율 사이의 관계도 명확하게 나타나지 않았다.

이러한 실증 분석을 보완하기 위해 다양한 국제조세 환경하에서 다국적기업 그룹의 재무구조가 국제적으로 부담할 세금의 합계에 어떤 영향을 미치는지 이론적으로 분석하였다. 이론 모형에서는 두 계열사가 각각 거주국의 모회사와 원천국의 자회사로 있는 상황을 가정하였고, 국외 원천 소득에 대한 거주국의 과세방식에 따라 경우를 구분하였다.

먼저 거주국에서 전 세계 소득에 대해 과세하

며 외국납부세액공제를 허용할 때는 통상적인 세율 조건하에서 원천국 자회사의 재무구조가 다국적기업 그룹의 전 세계 세금 부담 수준에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 통상적인 세율 조건하에서는 거주국에서의 법인세율이 충분히 높아서 차입을 통해 원천국에서 절감한 세금만큼을 거주국에서 다시 부담하기 때문이다.

그리고 거주국에서 국외원천 배당소득에 대해 과세하지 않을 때는, 즉 참여면세 제도를 채택하고 있을 때는, 거주국 법인세율의 상대적인 크기에 따라 원천국에서 차입거래를 통해 소득을 이전하여 국제적으로 세금을 절감할 수 있는지 여부가 결정되었다. 특히 거주국의 법인세율이 원천국의 법인세율과 배당소득 원천세율을 합산(gross-up)한 세율보다 작은 경우, 다국적기업 그룹은 원천국 자회사가 차입거래를 통해 이자를 지급하도록 함으로써 국제적인 세부담을 낮출 수 있었다.

이러한 모형에서 모회사를 저세율국에 소재한 중간지주회사 또는 자금조달 전문 계열사로 바꾸어 생각해 보면, 다국적기업 그룹은 저세율국에 있는 자금조달 계열사가 원천국 자회사에 자금을 대출하고 이자의 형태로 소득을 이전받도록 하여 국제적인 세금 부담을 경감할 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 경우 원천국은 자회사의 이자비용 비율 한도를 조정하여 세원 잠식을 방지할 수 있는 것으로 나타났다.


지금까지의 분석 결과를 종합하여 우리나라의 과소자본세제에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

우선 출자금 대비 차입금의 비율을 기준으로 이자비용 공제를 제한하는 현행 제도를

EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 제한하는 제도로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 미국, 독일, 일본 등의 주요국은 이미 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 하여 이자비용 공제제도를 운용하고 있다. 그리고 이자비용 공제 남용에 대한 대응방안을 다룬 OECD/G20의 BEPS Action 4 최종 보고서에서도 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 한 제도 운용을 권고하였다. 미국계 주요 다국적기업 그룹의 재무제표 자료를 활용한 실증 분석에서도 다국적기업 그룹의 실효세율과 EBITDA 대비 이자비용 비율 사이에서 음(-)의 상관성을 확인할 수 있었다. 이론 분석에서도 다국적기업 그룹이 저세율국에 소재한 자금조달 전문 계열사로부터의 차입 거래를 이용하여 국제적인 세금 부담을 줄일 수 있음을 확인하였고, 이러한 상황에 대응해 원천국은 이자비용 비율 한도를 낮추어 세원 잠식을 방지할 수 있음을 확인하였다.

만약 이러한 제도 전환에 따른 기업 경영상의 혼란과 추가적인 세금 부담 우려를 줄이고자 한다면, 미국 과소자본세제의 세이프 하버 규정을 참고하여, 우리나라의 현행 규정을 마치 세이프 하버 규정처럼 남겨놓은 상태에서 추가적으로 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 한 제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그러면 출자금 대비 차입금의 비율이 2배 이하이어서, 현행 규정에 따라 모든 이자지급액을 공제받을 수 있었던 다국적기업 그룹의 우리나라 계열사는 고스란히 모든 공제 혜택을 받을 수 있고 제도 전환에 따른 추가적인 세금 부담도 없을 것이다. 그리고 차입금 비율이 2배를 초과하는 다국적기업 계열사는, EBITDA 대비

이자비용의 비율을 기준으로 설정한 한도에 따라, 한도 이하인 경우에는 모든 이자지급액을 공제받을 수 있고, 이 한도마저 초과하는 경우에만 초과분 이자지급액에 대해 공제를 받을 수 없을 것이다. 이러한 방식으로 제도를 전환하면, 출자금 대비 차입금의 비율이 한도인 2배를 초과하면서 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도 역시 초과하는 다국적기업 계열사만 모든 이자지급액을 공제받을 수 없다. 구체적으로 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도를 어느 수준에서 설정하느냐에 따라 이자비용 공제가 제한되는 기업이 결정되겠지만, 통상적인 한도에서 공제가 제한되는 기업의 비율은 그렇게 크지 않을 것으로 예상된다.

국제적으로 이자비용 공제제도 개선에 대해 논의가 이루어지는 상황에서, 본 연구는 우리나라의 이자비용 공제제도 개선에 대해 논의의 물꼬를 튼 보고서로서 의의가 있다고 생각한다. 따라서 아직도 추가적으로 연구해야 할 주제가 많이 있을 것이다. 만약 제도 전환을 검토한다면, 다국적기업 그룹의 우리나라 계열사에 대한 재무 자료를 수집하여 구체적인 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도에 따라 제도 전환의 효과가 어떻게 달라지는지 분석하여 제도를 설계해야 할 것이다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-06 「다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구」의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 글로벌 금융위기 이후 통화 · 재정정책의 변화와 향후 정책 방향

홍범교 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

오종현 / 한국조세재정연구원 부연구위원

## I. 요약

2003년 거시경제학의 대가인 미국 시카고 대학의 루카스(Robert Lucas) 교수가 전미경제학회 회장에 취임하면서 경기변동에 대한 고민은 끝났다고 선언한 지 채 5년이 지나지 않아 미국에서 금융위기가 발생하였다. 미국에서 발발한 금융위기는 유럽 등 다른 지역에도 영향을 미쳐 세계 경제는 1930년대의 대공황에 버금가는 경기침체를 겪게 되었다.

이러한 대불황(Great Recession)을 맞이하여 각국 정부는 다양한 경기 대응 정책을 시행하였으나, 기존의 거시경제이론에 입각한 정책들이 효과를 내지 못함에 따라 양적완화, 마이너스 금리정책과 같은 지금까지 사용하지 않았던 정책을 꺼내들었다. 그 과정에서 선진국의 경제학계와 정책담당자들은 기존의 이론이 현실과 벗어 나게 된 원인 및 배경과 새로운 환경에서의 정책적 돌파구를 찾기 위한 논의를 지속하였다. 소규모 개방경제로서 세계 경제의 침체로부터 자유로울 수 없는 우리나라의 입장에서 이러한 논의를 주의 깊게 살펴보는 것은 매우 중요하다.

왜냐하면 개방경제하에서 향후 거시정책을 수립 · 집행해 나가는 데 있어서 이러한 논의를 참고하지 않을 수 없기 때문이다.

본 보고서는 이러한 목적으로 금융위기 이후에 진행되어 온 선진국들의 경기대응 정책과 효과를 살펴보고, 기존의 경제이론과 정책에 대한 반성 및 새롭게 부각되는 이슈들에 대한 국제적 논의를 살펴보고자 한다. 또한 이러한 이슈 가운데 중요한 재정이슈인 국가채무와 경제성장 간의 관계에 대한 실증분석을 시도하고, 향후 우리나라의 거시정책 방향에 주는 시사점을 도출하고자 하였다.

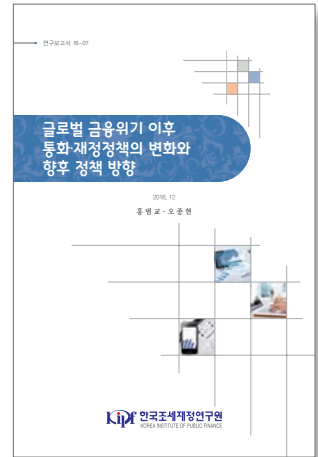
먼저 제Ⅱ장에서는 금융위기 이후 미국, 유럽, 일본에서 경기에 대응하기 위하여 시행한 정책들을 살펴보고, 그 효과에 대해서도 살펴보았다. 이들 국가들이 공통으로 취한 정책의 하나이며, 가장 특징적인 정책이 양적완화정책이다. 금융위기 이전에도 이미 전 세계적으로 저금리 상황에서 금융위기를 맞아 정책금리 인하를 추가로 단행하였으나 그 효과는 미미하였다. 따라서 국채를 비롯한 채권을 시장에서 중앙은행이 직접 매입하여 유동성을 공급하는 양적완화정책을

실시하였다. 동시에 확장적 재정정책을 통하여 양적완화정책을 보조하는 방식으로 전방위적인 경기부양정책을 실시하였다. 특히 미국의 부실자산구제프로그램(TARP)은 재정자금을 동원하여 부실은행의 자본 확충, 자동차 산업의 구조조정, 주택소유자 보호 등에 사용함으로써 상당한 효과를 본 것으로 평가된다. 미국은 이러한 정책 덕분에 2009년부터 출구전략에 대한 논의가 시작되었으나, 실제 경기회복에 대한 확신을 갖기는 어려웠기 때문에 세 차례에 걸친 양적완화정책을 계속한 이후, 2014년에 와서야 양적완화를 종료하였으며, 2015년 말에는 9년 만에 처음으로 정책금리 인상을 단행하였다.

그러나 유럽에서는 2010년 그리스를 시작으로 누적된 국가채무로 인한 재정위기가 남유럽국가들과 아일랜드 등의 경제를 불안하게 만들면서 유럽 전체의 위기 극복을 지연시켰다. 급기야 유럽중앙은행(ECB)에서는 마이너스 금리정책까지 동원하여 경기침체를 벗어나기 위한 노력을 기울이고 있으나 아직 확실한 회복단계에 들어섰다고 말하기 어려운 실정이다. 유럽이 화폐통합을 이루었으나 각 회원국이 아직 독립적인 재정정책을 시행하고 있으며, 국가의 정체성에 따른 갈등도 통일적인 정책목표를 수립하고 그에 맞는 정책수단을 동원하기 어려운 환경을 조성하고 있기 때문에 유럽의 경기회복이 늦어지고 있다고 진단한다.

일본은 '잃어버린 20년'에서 보듯이 인구감소와 재정적자의 누적으로 국가채무비율이 세계에서 가장 높은 상황에서 경기회복을 위해 총력을 기울이고 있다. 양적·질적 완화정책에 이어 마이너스 금리정책까지 동원하였으나, 그 효과에 대해서는 조금 더 시간을 두고 지켜보아야 하

B5변형/ 166면  
2016. 12



는 상황이다.

제Ⅲ장에서는 금융위기 이후 시행된 거시정책과 그 효과를 둘러싸고 벌어지고 있는 국제적인 논쟁에 주목하여 통화정책, 재정정책, 거시건전성정책과 관련하여 현재 제기되고 있는 이슈들에 대하여 살펴보았다. 통화정책과 관련해서는 중앙은행이 인플레이션율뿐 아니라 산출이나 금융안정도 명시적인 통화정책의 목표로 삼아야 하는가 하는 문제가 중요하게 부각되고 있다. 지금까지 인플레이션율을 통화정책의 중간목표로 삼아 경기에 대응해왔는데, 금융위기를 계기로 인플레이션율과 산출 간의 안정적인 관계가 더 이상 성립하지 않는 것으로 보이기 때문이다. 뿐만 아니라 국제적인 자본이동이 빈번하게 일어나고 있는바, 중앙은행이 외환시장에도 개입하여 인플레이션율과 환율이라는 두 가지 타깃을 정책금리와 외환수급이라는 두 가지 수단으로 달성하는 것이 가능하며, 바람직한가에 대한 논의는 아직 결론을 내리지 못하고 있다. 또한 지금까지 이론적으로 불가능하다고 생각해 왔던

마이너스 금리정책의 효과를 둘러싼 논의도 활발하게 진행되고 있다. 마이너스 금리정책이 저축을 줄이고, 소비를 촉진시킬 것이라는 예상과 달리 그 반대의 현상도 나타나고 있는바, 향후 중앙은행의 정책수단으로서 마이너스 금리정책에 대한 연구가 더 필요한 실정이다.

재정정책에 있어서 가장 중요한 이슈는 역시 국가채무와 관련된 문제이다. 금융위기 이전에 선진국들의 GDP 대비 국가채무비율의 중앙값이 60%였는데, 금융위기 이후 100%를 넘어 계속 증가하고 있다. 이러한 숫자는 위기 이전에 가능하다고 생각했던 예상치를 훨씬 뛰어넘는 것이며, 공식적인 국가채무비율은 상당한 조건부 부채를 드러내지 않기 때문에 실제로는 더 심각하다고 본다. 따라서 국가채무가 어느 정도 수준을 넘어서면 경제성장에 부정적인 영향을 미치는가에 대하여 Reinhart and Rogoff(2010)가 선도적인 연구를 수행하였다. 본 보고서에서는 상기 연구에 기반하여 국가채무의 문턱효과가 있는지, 국가채무수준과 경제성장과의 관계는 유의하게 나오는지에 대하여 제Ⅳ장에서 실증분석을 통하여 검토하였다. 선진국들의 높은 국가채무비율을 고려할 때 정부의 입장에서는 중앙은행의 발권력을 통하여 이를 쉽게 해결하고자 하는 욕구가 있기 때문에 이러한 재정지배(fiscal dominance) 성향의 위험성을 어떻게 다룰 것인가도 중요한 이슈의 하나이다. 또한 재정의 자동안정화기능을 보다 효율화할 수 있는 방안을 찾는 것도 주요 재정관련 이슈로서 다루어지고 있다.

거시건전성 정책과 관련해서는 거시건전성 정책과 미시건전성 규제를 어떻게 결합해야 하는가, 통화정책과 거시건전성 정책은 어떻게 조화

롭게 사용될 수 있는가 하는 이슈에 대하여 논의가 진행 중이다. 즉 이러한 정책 내지 규제를 하나의 기관이 담당하는 것이 효율적인가 아니면 별도의 기관이 따로 담당하는 것이 효율적인가의 문제로 연결된다. 이 문제는 나아가서 중앙은행의 독립성에도 연관되는 문제이다. 그 밖에 현재 정책당국이 가지고 있는 거시건전성 수단의 장단점을 재검토하고, 이를 적소에 사용할 수 있는 방안에 대한 논의가 지속되고 있다.

제Ⅲ장 제2절에서는 금융위기의 극복과정에서 선진국의 정책결정과정을 당시 최고위 정책담당자들의 회고록에 수록된 여러 가지 일화(episodes)를 통하여 살펴보고, 그 과정상의 의견 충돌과 결과를 상기 이슈들과 연관지어 본다. 이러한 실례를 통하여 정책이 기반하고 있었던 기존의 경제이론이 얼마나 허약한 것인지 보여준다. 정책이라는 것은 각 국가의 입장, 정책담당자의 소속 부처, 정책 담당자의 주관적 판단, 입안 시점 등 여러 가지 다양한 요인에 의하여 결정된다는 것을 현실감 있게 보여준다.

제Ⅳ장에서는 거시재정정책의 주요 이슈로서 국가채무비율이 경제성장률에 미치는 영향에 대한 실증분석을 실시하였다. 본 연구에서는 35개국 국가패널을 구축하여 고정효과 패널분석을 실시하였다. 이는 Reinhart and Rogoff(2010)의 결과를 지지하는 연구인 Cecchetti, Mohanty and Zampolli(2011)의 데이터를 국가와 세계 열 측면에서 확장하여 기존의 연구 결과를 재조명한 것이다. 그 결과 국가채무비율이 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 뚜렷한 실증적 결과를 발견하지 못했다. 반면 Cecchetti, Mohanty and Zampolli(2011)에서 사용한 국가군과 동일한 국가군을 대상으로 분석한 결과는 상기 연

구와 유사한 결과를 도출하였다. 즉 국가패널분석을 통한 국가채무비율이 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과들은 국가의 범위 선정에 따라 민감하게 반응하며 일반적으로는 성립하지 않는다는 것을 의미한다.

이러한 실증분석 결과가 국가채무와 경제성장 간에는 아무런 상관관계가 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만 두 변수 간의 관계를 확일적으로 확정할 수 없음을 의미하며, 단순히 국가채무의 규모보다는 국채 발행을 통해 조달한 자금을 어떻게 지출하였는지가 더 중요한 문제라는 해석이 가능하다. 재정건전성 또한 정부가 중요하게 관리해야 할 관리 목표 중의 하나임에는 틀림없다.

## II. 정책적 시사점

금융위기는 기존의 경제이론에 부합하지 않는 현실을 적나라하게 드러냄으로써 경제학계에 반성의 계기가 되었다고 할 수 있다. 세계는 금융위기 이후 경제이론과 정책의 부조화 속에 혼란의 시기를 보내고 있지만, 한편으로 경제학자들과 정책담당자들은 그 해법을 찾기 위한 노력을 게을리하지 않고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 금융위기 이후 제기된 거시정책 관련 이슈들에 대하여 아직 그 완전한 해법을 찾은 것은 아니지만, 이러한 논의가 우리에게 주는 시사점을 찾아 보면 다음과 같다.

금융시장의 안정을 위한 거시건전성 정책에 대한 이슈를 보면 가장 기본적으로 지적되는 문제가 자기자본의 확충이다. 바젤Ⅲ 협약을 철저히 실행에 옮기고 대형은행(SIFT)에 대

해서는 추가 자본금을 쌓도록 하는 등의 방안에 대부분 공감대를 형성하고 있다. Bair(2012)와 Kashkari(2016)는 대마불사 문제를 해결하기 위하여 대형금융기관을 100% 자본을 가진 공기업화하거나, 대형은행을 분할하는 방안도 제시하였다. 우리나라의 은행들도 국제경쟁력을 이유로 자본금을 늘리면서 자의든 타의든 은행의 규모를 키우고자 노력해 왔다. 우리나라 은행의 규모가 선진국 은행의 규모와 비교하면 상대적으로 작다고 할 수 있지만, 우리도 GDP 대비 금융과잉의 정도가 100%를 넘는 만큼 금융위기 발생 시 시스템 위험의 정도가 그만큼 크다고 할 수 있다. 따라서 규모를 키우기보다는 은행별로 틈새시장을 발굴하여 특화된 금융서비스를 제공하는 방안이 보다 현실적인 금융산업 발전 방안의 하나가 아닐까 생각한다.

거시건전성 정책과 관련하여 하나 더 깊고 넓어갈 이슈는 자본이동과 이에 대한 대응정책수단이다. 우리나라는 소위 말하는 거시건전성 3종 세트와 외국과의 통화 스와프로 급격한 자본이동에 대비하고 있다. 그러나 자본통제를 실질적 가용수단의 하나가 될 수 있도록 준비함으로써 자본이동에 대비할 필요가 있다. 과거에는 자본통제는 언제 어디서나 사용해서는 안 될 정책수단으로 여겨졌다. 그러나 금융위기 이후 IMF에서도 급격한 자본이동에 대한 대비책으로서 자본통제의 유효성을 인정하고 있다. 홍범교·이상엽(2012)에서 제시한 ‘영세율 2단계 토빈세’와 같은 외환거래세의 도입을 심각하게 검토할 필요가 있다.

금융위기 이전에는 정책금리를 조정하여 인플레이션이라는 중간목표를 통해서 경기에 대응하는 것이 전형적인 통화정책 메커니즘이었다. 그러

나 금융위기 이후 금리의 정책수단으로서의 유용성에 대한 신뢰가 흔들리면서 복수의 정책수단과 복수의 정책목표를 설정하지는 주장이 대두하였다. 이는 금리조정과 경기순환 간의 관계가 미약해지고, 마이너스 금리정책이라는 비전통적인 정책이 실행됨에 따라 제기된 다양한 대안의 하나이다. 동 주제는 재정정책과 정책혼합(policy mix)이라는 관점에서 중앙은행의 독립성 이슈에까지 연결되는 광범위한 주제로서 보다 심층적인 재검토가 필요하다.

대부분 선진국의 국가채무비율이 100%를 초과하는 것과 비교한다면 우리나라의 재정은 상대적으로 견실하다고 할 수 있다. 경기불황에 처하여, 특히 유동성 함정과 같은 상황에서 통화정책의 효과가 미미한 상황이라면 적극적인 재정정책을 펴나가야 할 것이다. 그러나 경기가 회복됨에 따라 재정정책에 있어서도 재정여력의 확보가 중요하다. 또한 중장기적 시각에서 재정건전성을 소홀히 한다면 일본과 같이 장기침체에서 벗어나기 힘든 상황에 직면할 수도 있다. 우리나라도 가계, 기업, 정부의 대차대조표가 일본과 유사하게 나타나고 있으며, 저출산·고령화 사회로의 인구구조 변화 속도는 일본보다 빠르게 진행되고 있다. 따라서 재정운용에 보다 신중을 기해야 할 것이다. 어느 정도의 국가채무비율을 감당할 수 있는지, 얼마나 빨리 국가채무를 감축해야 하는가 하는 거시재정정책의 핵심적인 문제에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다.

금융위기가 준 가장 큰 플러스 효과는 금융과잉에 대한 조치가 필요하다는 것을 보다 많은 대중이 피부로 느끼게 해 준 점이 아닐까 싶다. 신자유주의 사조하에서 규제완화를 통하여 금융부문이 급속하게 성장하였으나, 그 결과 버블이 조

성되어 커져왔고, 급기야 버블의 붕괴가 금융위기를 촉발한 것이다. 금융산업이 성장하면서 금융산업의 정치적인 영향력도 함께 커졌다. 따라서 이러한 큰 위기를 겪지 않고서는 금융에 대한 규제강화 등의 움직임은 현실화되기 어려웠던 것도 사실이다. 금융위기를 통하여 금융시스템의 오작동이 실물경제에 미치는 외부성이 얼마나 지대한가를 체험하게 된 것이 금융위기의 소득이라면 소득이다. 따라서 이러한 금융과잉의 부정적인 파급효과를 고려할 때 이에 대한 적절한 통제방안을 마련하는 것이 응당 해야 할 과제라고 할 수 있다. Romer(2014)는 금융의 외부효과에 대하여 어떠한 형태이든 교정세를 부과할 것을 제안하고 있다. 그것이 거래세가 되든 부담금이 되든 금융부문의 부정적 외부효과를 완화하고, 금융과잉을 억제할 제도적 장치의 마련과 감독 강화가 필수적이라고 하겠다.

정책은 정치의 산물이다. 특히 조세와 재정정책은 정치적인 협상의 결과라고 보는 것이 오히려 현실적이라고 할 수 있다. 금융위기 당시 미국의 재무장관을 지낸 Paulson(2013)은 경제정책을 좌지우지하는 정치적 과정의 개선이 반드시 필요하다고 주장하였다. 이는 비단 미국에만 국한된 문제는 아니며, 우리나라에서도 그대로 적용되는 문제라고 할 수 있다. 정치체제의 개편에 대한 논의는 정치학적 이슈로서 본 보고서의 범위를 벗어나는 주제이다. 그러나 정치체제를 논함에 있어서 경제정책의 효율적 수립과 시행이 최대한 보장될 수 있는 체제를 찾으려는 노력이 절실하다. **KIPF**

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-07 『글로벌 금융위기 이후 통화·재정정책의 변화와 향후 정책 방향』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 소득수준별 세부담 평가와 발전방향

안종석 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

## I. 연구목적과 기대효과

### 1. 연구목적

소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있다. 장기적으로 현행 조세수입으로 고령화 사회에서 요구되는 재정지출을 감당할 수 없으므로 세수입을 증대시켜야 한다는 요구가 있으며, 소득세가 세수 증대의 중요한 정책수단으로 인식되고 있다. 그리고 소득재분배 기능에 대해, 현행 세제가 소득재분배 기능이 약하므로 이를 제고하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다는 지적이 있다. 면세자 비율에 대해서는, 2014년 세계개편 이후 근로소득세 면세자 비율이 48% 수준으로 높아졌는데, 이를 축소할 필요가 있다.

이와 같은 정책이슈를 모두 포괄하는 개편안을 마련하기 위해서는 모든 소득구간에 대해 실효세율 분포를 파악하고, 실효세부담을 어떻게 개편해나가는 것이 바람직한지에 대한 논의한 후에, 바람직한 실효세부담 구조가 형성될 수 있도록 실효세부담에 영향을 주는 제도적 요소

들의 개편안을 모색해야 할 것이다. 이러한 개편 방안 모색 과정의 일환으로 본 연구에서는 근로소득세 소득수준별 세부담 구조와 분포를 파악하고, 그 결과를 바탕으로 소득세제 개편에 대한 정책시사점을 도출하였다.

### 2. 다른 연구와의 차이점, 기대효과

소득세 실효세부담을 연구하고, 그로부터 정책시사점을 도출하는 것을 목적으로 하는 연구는 많이 있다. 그런데 그 연구들은 대부분 소득구간을 구분하지 않고 평균실효세율에 대해 논의하였거나 10분위로 소득구간을 구분하여 구간별 평균실효세율 구조를 논의하였다. 그러한 연구만으로는 전체적인 소득구간에 대한 정책방향을 도출하는 데 한계가 있다.

이에 비해 본 연구에서는 전 소득구간을 근로자 평균임금의 1% 단위로 자세하게 세분하여 세부담 분포를 살펴보았으며, 세부담 분포와 소득분포를 결합하여 실효세율 분포와 소득재분배 효과, 세수효과도 종합적으로 검토하였다. 또한 동일한 소득수준에서 실효세율의 격차가 어느

정도가 되는지, 그러한 세율 격차가 발생하는 원인은 무엇인지에 대해서도 검토하였다. 그리고 소득세를 구성하는 요소별로 구분하여 각각 구성요소가 실효세율 분포에 미치는 영향을 분석하고 소득재분배 효과와 세수효과를 함께 검토한 것도 본 연구의 중요한 기여이다.

본 연구는 세수를 확보하고 동시에 소득세의 소득재분배 기능을 제고하면서, 면세자 비율을 축소하기 위한 정책방향을 모색하고자 하였다. 세수입을 얼마나 확보해야 하는지, 소득재분배 기능과 세수 확보 또는 면세자 비율 축소가 서로 상충될 때 어떻게 조화를 이룰 것인지 등에 대해서 사회적 지향점이 명확하지 않은 상태에서 구체적인 개편안을 제시하는 데는 한계가 있다. 또한 사용할 수 있는 미시자료의 제약도 구체적인 정책 대안 제시를 어렵게 하는 요인이다. 이러한 한계하에서, 본 연구는 구체적인 정책방안을 제시하기보다는 앞으로 좀 더 연구하고 검토해 보아야 할 정책방향을 제시하는 데 초점을 맞추었다. 그리고 몇 가지 중요한 정책 대안에 대해서는 예상되는 효과와 문제점을 제시하였다. 실제 적용할 수 있는 구체적인 정책 대안을 마련하기 위해서는 국세청 신고자료와 같은 포괄적인 미시자료 분석이 필요하며, 몇 가지 중요한 사안에 대해서는 사회적 합의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이러한 정책형성 과정 즉, 사회적 합의를 도출하고 구체적인 대안의 정책효과를 연구하는 데 있어서, 본 연구에서 제시한 정책방향과 본 연구에서 사용한 분석방법이 중요한 지침으로서 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

## II. 소득수준별 세부담의 국제비교

소득수준별 실효세부담이 적절한지 아닌지를 평가하는 절대적 기준은 없다. 본 연구에서는 다른 국가와의 비교를 통해서 상대적인 수준을 살펴보았다. 다른 국가와의 비교는 OECD 자료를 주로 사용하였다. 먼저 OECD에서 발간한 Taxing Wages 보고서의 자료를 사용하여 평균임금의 50~250% 구간의 세부담 수준을 살펴보았다. 그리고 평균임금의 50% 이하에 해당하는 최저 소득구간에 대해서는 각국의 저소득층에 대한 조세제도를 조사하여 정리하고, 그 제도를 적용하여 실효세부담을 산출하여 비교하였다. 또한 최고세율과 최고세율 적용구간에 대해서도 검토하였다.

분석 결과 나타난 우리나라 소득세제의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 거의 전 소득구간에 걸쳐 실효세율이 OECD 회원국 중 가장 낮은 편에 속한다. 둘째, 가족 구성원이 증가하면 부양가족 공제 등으로 인하여 실효세율이 낮아지는데, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 부양가족에 따른 세부담 절감 혜택이 적은 편이다. 셋째, 평균임금 50~250% 구간에서의 소득세 실효세율의 누진도를 살펴보면, 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유를 몇 가지 찾을 수 있는데, 그중 하나는 전반적으로 소득세 부담률이 낮다는 점이다. 넷째, 면세점과 최저 소득구간에서의 세부담을 결정하는 제도들을 살펴보면, 우리나라는 다른 국가들에 비해 다양한 공제제도를 적용하고 있으며, 소득이 증가함에 따라 공제규모가 점감하는 속도가 느다. 여섯째, 평균임금 50% 이하인 저소득층에서의 우리나라 세부담은 대체로 낮은 편이

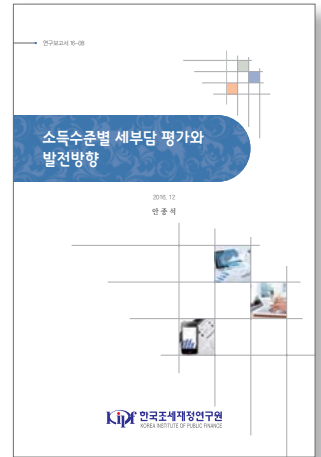
다. 마지막으로 최고 소득층에 대한 세부담을 보면, 우리나라는 최고세율과 최고세율 적용기준이 모두 중간 정도의 수준이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 우리나라의 소득세 부담 분포

본 연구에서는 또한 한국조세재정연구원에서 조사하여 발표하고 있는 재정패널 자료를 사용하여 납세자의 소득수준별 세부담 구조를 살펴 보았다. 재정패널 자료는 국내에서 연구자들이 자유롭게 사용할 수 있는 미시자료 중에서 납세자별 세부담과 각종 공제내역을 직접적으로 파악할 수 있는 유일한 자료이다. 재정패널조사에서는 조사대상자에게 근로소득세 원천징수영수증 등 증빙자료를 제출하도록 하여 조사의 정확성을 기하고자 노력하고 있다. 본 연구에서는 증빙자료가 있는 표본을 사용하여 근로소득세의 실효세부담 분포를 분석하였다.

재정패널조사 자료가 가지고 있는 문제점은, 표본조사로서 최저소득계층과 최고소득계층이 과소표집되었다는 점이다. 이것은 표본조사 자료가 가지고 있는 근본적인 문제점이기도 하다. 그러므로 재정패널 자료 분석만으로 구체적인 정책대안을 제시하는 데는 한계가 있다. 실제로 적용할 수 있는 구체적인 정책대안을 마련하는 단계에서는 국세청의 신고자료를 사용하여 정확한 분석을 하여야 할 것이다.

우리나라의 소득수준별 실효세부담 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 면세점은 가구 구성에 따라 달라지는데, 독신자의 경우 대체로 평균임금의 35% 이하이면 대부분 면세가 되는 것으로 판단된다. 그리고 4인 가구의 경우에는



B5변형/ 191면  
2016. 12

소득이 평균임금의 75% 이하이면 대부분 면세가 된다. 평균임금의 35%는 대략 1,400만원, 평균임금의 75%는 대략 3천만원 수준이다.

둘째, 소득수준이 같더라도 실효세율 수준의 격차가 클 수 있다. 전체 표본을 보면 평균임금의 150% 수준에서 실효세율이 0~7%에 걸쳐 분포되어 최대 7%p의 실효세율 격차가 있다. 이러한 격차가 발생하는 가장 중요한 원인은 가족 구성의 차이이다. 전체적으로 보면, 가족 구성에 따른 실효세율 격차가 2~4%p, 가족 구성 외의 공제항목으로 인해 발생하는 실효세율 격차가 2~4%p 정도 되는 것으로 판단된다.

셋째, 실효세율 수준을 보면, 독신자의 경우 평균임금의 35%, 4인 가구의 경우 평균임금의 75% 수준에서 과세가 되기 시작하여 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때마다 평균적으로 0.057%p 정도 실효세율이 상승하는 것으로 나타났다. 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 독신자는 5% 이내이고, 4인 가구는 2% 이내

〈표 1〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율

(단위: %)

연소득	평균임금 대비 비율 <sup>1)</sup>	근로자 수 비중		실효세율 <sup>1)</sup>		
		재정패널	국세청	전체 표본	독신자	4인 가구
2천만원 이하	50	27.9	44.9	0~2	0~2	0
4천만원 이하	100	31.2	28.0	0~5	0~5	0~2
6천만원 이하	150	21.2	13.7	0~7	5~7	2~5
8천만원 이하	200	11.8	7.2	4~10	6~10	4~8
1억원 이하	250	4.4	3.0	7~12	10 이상	10 내외
1억원 초과	250 초과	3.5	3.2	12 이상		10 이상
		100.0	100.0			

주: 1) 평균임금 대비 비율은 소득구간 경계점이 되는 소득의 평균임금 대비 비율을 나타내며, 실효세율은 그 경계점에서의 실효세율 범위를 나타냄  
출처: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

이다. 독신자는 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율이 10%를 넘고, 4인 가구의 경우에는 평균임금의 250%를 넘으면 실효세율이 10%를 상회한다.

#### IV. 주요 공제항목과 명목세율이 실효세부담에 미치는 영향

##### 1. 근로소득공제제도

각종 공제제도 중 실효세율에 미치는 영향의 관점에서 가장 중요한 것은 근로소득공제제도인 것으로 판단된다. 근로소득공제제도는 전 소득구간에 걸쳐 실효세율을 1.6~3.9%p 낮추는 효과가 있는 것으로 판단된다. 그리고 세수효과도 상당히 크다. 근로소득공제제도가 없다면 면세자는 대폭 축소될 것으로 전망된다. 현행 제도하에서는 평균임금의 150% 수준에서도 면세자가 발생하는데, 근로소득공제제도가 없다면

평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 보인다.

근로소득공제제도의 현행 공제율을 유지하면서 공제 상한액을 1천만원 또는 500만원으로 제한하는 경우에 대해서도 검토하였다. 1천만원으로 제한하는 경우에는 세수입이 17.7%p 증가할 것으로 전망되며, 평균임금의 250%를 초과하는 구간에서 실효세율이 1.2%p 상승할 것으로 전망된다. 소득이 낮아지면서 실효세율 상승폭이 축소되어 평균임금 50~100% 구간에서는 0.1%p 상승하는 데 그칠 것으로 보인다. 한편 500만원으로 상한을 설정하는 경우에는 평균임금의 100%를 넘으면 실효세율이 2.3~2.4%p 상승할 것으로 전망된다. 소득이 증가하면서 실효세율 상승효과가 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 2.5%p가 되었다가, 소득이 더 증가하면 약간씩 상승폭이 축소될 것으로 보인다. 세후소득 지니계수는 0.3461로 근로소득공제제도가 없는 경우보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

면세점의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하는 것은 면세점에는 중요한 영향을 주지 못할 것으로 판단된다. 그러나 평균임금의 150%를 넘는 고소득층의 세금이 면제되는 경우를 방지하는 데는 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 30% 이하가 거의 면세되던 것에서 평균임금의 20% 이하면 거의 대부분 면세가 되도록 면세점이 낮아질 것으로 전망된다. 그리고 평균임금의 70%를 초과하면 면세가 될 가능성이 희박해진다. 근로소득공제제도가 아예 없는 경우에는 소득이 0에 가까운 최저소득층도 세금을 납부하는 경우가 발생할 것으로 전망되며, 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 판단된다.

## 2. 특별공제제도

특별공제제도의 경우, 먼저 세수효과를 보면 보장성보험료 세액공제제도의 세수효과가 현행 세수입의 6.7%로 추정되고, 교육비 세액공제제도의 세수효과는 9.5%, 신용카드 사용액 소득공제제도는 16.2%로 신용카드 사용액 소득공제의 세수효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

소득수준별 실효세율에 미치는 영향을 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도는 평균임금의 100~200%에서 실효세율을 0.8%p 낮추는 효과가 있고, 소득이 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율 인하 효과가 축소되는 것으로 나타났다. 보장성보험료 세액공제의 경우에는 평균임금의 50~200% 구간에서 실효세율을 0.3%p 낮추는 효과가 있어 중간소득 계층을 중심으로 광

범위하게 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다. 한편 교육비 세액공제제도의 경우에는 평균임금 50% 이하 계층에서는 실효세율 인하 효과가 없는 것으로 나타났으며, 소득이 증가하면서 실효세율 인하 효과가 커져서 평균임금의 150%를 넘는 경우에는 0.5~0.6%p 정도 실효세율 인하효과가 나타나는 것으로 추정된다. 이는 교육비 세액공제제도가 역진적인 성격이 있음을 시사하는 것이다.

## 3. 명목세율체계

명목세율체계의 변화에 따른 실효세부담 변화 효과를 보면, 24%와 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제1안의 경우 평균임금보다 소득이 적은 계층에서는 실효세율에 변화가 없고, 100~150% 구간에서 실효세율이 평균적으로 0.1%p 상승한다. 소득이 증가하면서 실효세율 증가 폭이 커져서 평균임금의 250%를 상회하는 구간에서는 실효세율이 0.9%p 상승한다. 전체적으로 세수입은 6.3% 증가할 것으로 예상되며, 세후소득의 지니계수는 0.3487로 소득세의 지니계수 개선율이 4.43%에서 4.71%로 높아질 것으로 전망된다.

15%와 24%, 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제2안은 평균임금의 50~100% 구간부터 실효세율을 인상시킨다. 그리고 소득이 증가하면서 실효세율 인상 폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 1.6%p 상승하고, 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 1.9%p 상승할 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3464로 소득세의 지니계수 개선율이 5.33%로 추정된다.

제1안과 제2안을 비교해 보면, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 소득세율 인상은 세수효과도 크지 않고, 최고세율이 인상되는 계층의 명목세율 인상 폭에 비해 실효세율 인상 폭은 상당히 낮다. 결과적으로 소득세의 재분배 효과도 제한적이 된다. 한편 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 널리 적용되는 명목세율 인상은 세수효과도 적지 않고, 소득재분배 효과도 비교적 큰 편이다.

최저세율인 6%의 세율을 포함하여 모든 세율을 3%p 인상하는 방안은 평균임금의 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율을 0.3%p 상승시키고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭이 커져서 평균임금 250% 초과구간에서는 2.1%p 실효세율 상승효과가 나타날 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3466으로 제1안에 비해서는 다소 높을 것으로 보인다. 제2안과 제3안을 비교해 보면 제3안이 더 보편적인 세율 인상임에도 불구하고, 제1안과 제2안의 차이보다 세수증대 효과가 적으며, 소득세의 재분배 효과도 제2안보다 낮아지는 것을 알 수 있다.

## V. 정책시사점

근로소득세제 개편에 대한 정책시사점으로서 가장 먼저 면세점과 면세자 비율의 축소를 분리하여 정책대안을 모색할 것을 제안하였다. 면세점과 관련해서는 저소득층에 대한 면세가 왜 필요한지, 필요하다면 어느 수준까지 면세하는 것이 타당한지에 대해 사회적 합의를 도출하고, 그 원칙을 지키는 방향으로 조세정책을 유지하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 최저생계비 또는

평균임금 대비 일정 비율을 설정하여, 소득이 그 이하인 경우에는 예외 없이 면세를 하는 방안을 생각할 수 있다.

한편 면세점을 초과하는 소득에 대해서는 면세가 될 가능성을 대폭 축소하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다. 본 연구의 분석에 따르면 우리나라는 면세점보다는 면세자 비율에 더 문제가 크다고 할 수 있다. 면세점을 지난 이후의 실효세율 누진도가 낮아서, 소득이 면세점보다 높은 근로자들도 한두 가지 특별공제를 적용하면 쉽게 면세가 된다. 재정패널 자료에 따르면 소득이 평균임금의 150~170%가 되는 경우 즉, 소득이 6천만~7천만원이 되는 경우에도 면세자가 다수 있는 것으로 나타났다.

두 번째로 제시한 정책방향은 근로소득공제제도의 개편이다. 본 연구에서는 근로소득공제제도가 없는 경우, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우와 500만원으로 제한하는 경우에 대해 모의실험을 하였다. 물론 제도가 없는 경우에 세수증대 효과가 가장 크고, 면세자 비율 축소 효과도 가장 크지만, 소득재분배 기능은 500만원으로 제한하는 경우에 가장 큰 것으로 나타났다. 면세자 비율의 경우에 현행 제도하에서는 평균임금의 150%까지 면세자가 발생하는 데 비해 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하면 평균임금의 70%를 초과하는 소득구간에서는 면세가 거의 발생하지 않는 것으로 나타났다.


세율체계 개편과 관련해서는 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편은 소기의 목적 즉, 세수의 증대와 소득재분배 기능 강화를 달성하는 데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 세율을 인상하므로 세수입이 증대되고 고소득층의 세부담만 증대되므로 소득재분배 기능이 강화되기는

하지만 그 효과는 상당히 작을 가능성이 크다.

한편 세율 인상이 적용되는 대상을 확대하면 세수효과도 증대되고, 소득세의 재분배 기능도 강화될 것이다. 그리고 면세점을 축소하지 않고 면세자 비율을 축소하는 효과를 얻을 수도 있다. 그러나 실효세율 인상의 대상을 모든 소득계층을 포괄하도록 확대하는 경우에는 세수 증대 효과는 계속되지만 포괄범위가 일정 수준을 넘어서면 재분배 기능 강화 효과는 약화될 것으로 보인다.

특별공제제도 중에서는 교육비 세액공제제도의 문제점을 지적하였다. 교육비 세액공제제도는 평균임금의 150% 이상의 고소득층에서 세부담을 절감하는 효과가 비교적 커서 역진적인 성격이 있다. 그러므로 제도의 합리성 즉, 필요성 등 논리적 근거를 다시 검토하고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 소득세제를 하나의 시스템으로 보아 포괄적인 개편안을 마련하여 추진할 것을 제안하였다. 본 연구에서 검토한 다양한 개편방안은 각각 실효세율에 영향을 준다는 점에서 공통점이 있지만, 각각의 방안은 나름대로의 독특한 효과가 있다. 그러므로 소득세제 개편은 전체를 종합하여 실효세율 구조에 미치는 영향과 세수 효과, 재분배 효과, 면세자 비율 및 면세점에 미치는 영향을 파악하고, 개편안을 마련하여야 한다. 특히 현 단계에서 소득세 개편 요구는, 정도의 차이는 있으나 모든 소득구간에서의 실효세율 증대를 요구한다는 점을 고려할 필요가 있다. 저소득층의 세부담을 증대시켜 면세자 비율을 축소해야 하며, 중간소득계층과 고소득계층의 세부담을 증대시켜 소득세의 재분배 기능도 강화해야 한다. 그러므로 모든 소득계층에 대한

실효세부담 구조를 분석하여 바람직한 정책방향을 논의하고, 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있도록 세율체계와 공제체계를 마련해야 할 것이다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-08 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』의 요약 및 정책시시점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향

박명호 / 한국조세재정연구원 장기재정전략센터장

전병목 / 한국조세재정연구원 조세연구본부장

정부는 「소득세법」상 특별공제 방식을 2014년부터 과세 형평성 제고 및 세입기반 확충을 목적으로 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환하였다. 그 결과 2014년부터 「소득세법」상 기부금에 대한 소득공제는 세액공제로 바뀌었다. 이때 기부금에 대한 세액공제율은 15%로 설정되었다.<sup>1)</sup> 이로 인하여 한계세율이 15%를 초과하는 상위 소득계층은 과거에 비해 세제상 혜택이 줄어들어 따라 세부담이 늘어나게 되었다. 이러한 세법개정에 대하여 일각에서는 우리나라 가구의 자발적인 기부행위를 위축시킬 것이라는 우려를 제기하였다.<sup>2)</sup> 예를 들면, 송헌재(2013)는 우리나라 가구의 기부금 가격탄력성을 7.5~9.9 수준으로 추정하였고, 이 추정결과에 바탕을 두고 기부금 공제에 대한 세법개정의 기부금 축소효과가 상당할 수 있음을 주장하였다. 반면, 기부행위 자체는 세제상 혜택에 큰 영향을 받지 않을

것이라는 주장도 존재하였다.<sup>3)</sup> 따라서 과거 제도뿐만 아니라 새로운 제도 아래에서의 기부 관련 통계 및 정보를 활용하여 기부금 공제방식의 전환이 기부행위에 미친 영향을 사후적으로 직접적으로 분석할 필요성이 제기되었다. 그러나 현재까지 통계 자료를 바탕으로 실증적으로 분석한 연구문헌은 존재하지 않는 상태이다.

이에 본 연구는 소득공제 방식에서 세액공제 방식에서의 기부금 공제제도 전환이 우리나라 가구 및 개인들의 기부행위에 어떤 영향을 미쳤는지 세 가지 미시자료를 사용한 실증분석으로 검증한다. 첫 번째 분석은 우리나라 국민들을 대상으로 수행한 기부 의향 및 행태에 관한 횡단면 설문조사 자료를 이용한 분석이다. 동 횡단면 설문조사 자료에 따르면 기부금 공제제도의 전환을 인식하고 있는 자는 40% 수준으로 조사되었다. 제도 변화 자체를 인식하지 못한 나머지

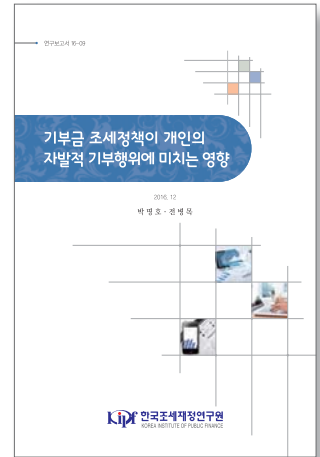
1) 2014~2015년의 경우 적격 기부금이 3천만원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해 25%의 세액공제율을 적용하였고, 2016년부터는 2천만원을 초과하는 분에 대해 30%의 세액공제율을 적용하고 있다.

2) 매일경제(2015.6.18)에서는 직장인 기부금이 2013년 대비 5천억원 이상 감소한 것으로 보도하며 세액공제를 확대를 주장하였다.  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=584627>(접속일자: 2016년 7월 8일)

3) 『동아일보』, 「세법개정에도 기부금 늘어... 정부 "세액 공제율 인상 신중해야"」  
<http://news.donga.com/3/all/20151110/74699564/1>, 2015.11.10(접속일자: 2016년 7월 8일)

60% 사람들의 기부행위는 제도 변화에 영향을 받지 않았을 것으로 생각된다. 한편 제도 변화를 인식하고 있는 자 중 86%는 이런 제도 변화가 기부행위에 미치는 영향이 별로 없다고 응답하였고, 기부를 즐겼다고 응답한 비율은 9% 정도로 조사되었다. 이러한 결과를 놓고 볼 때, 우리나라 국민들 중 94.3%는 기부금 공제제도의 전환이 기부행위에 미치는 영향이 없었다는 추론이 가능하다. 이런 설문조사 분석의 한계는 인과효과를 보는 것이 아니며 단순한 사람들의 인식에 대한 상관분석이라는 점이다. 따라서 정책 변화의 인과효과에 관한 시사점을 얻기 위해서는 보다 과학적인 정밀한 분석이 요구된다. 이에 본 연구에서는 재정패널조사 자료와 국세청 신고자료를 사용하여 인과효과에 대한 분석을 수행하였다.

두 번째 분석은 한국조세재정연구원이 2008년 이후 매년 조사하는 재정패널조사 자료를 이용한 분석이다. 재정패널조사 자료를 활용하여 기부금 공제제도 전환이 개인이나 가구의 기부행위에 미친 영향을 이종차분법을 통해 분석하였다. 이때 재정패널조사 자료를 통한 이종차분 분석은 가용 정보의 출처 및 정보 수집 단위에 따라 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 재정패널 조사대상 가구를 통해 수집한 근로소득원천징수영수증 정보를 이용한 개인 단위의 분석이다. 다른 하나는 재정패널 설문조사 응답 정보를 활용한 가구 단위의 분석이다. 또한 본 연구에서는 기존 기부금 공제제도와 현행 기부금 공제제



B5변형/ 143면  
2016. 12

도에 관한 세법상의 규정을 세밀하게 검토한바, 근로소득만 있는 임금근로자는 소득계층별로 서로 다른 세제상 혜택의 변화가 있는 것으로 조사되었다.<sup>4)</sup> 즉, 과세표준이 4,600만원을 초과하는 고소득 임금근로자 계층은 세제상 혜택이 줄었고, 과세표준 1,200만원 이하인 저소득 임금근로자 계층은 세제상 혜택이 늘었지만, 그 사이의 중소득 임금근로자 계층은 세제상 혜택의 변화가 없었다. 이런 외생적인 제도 변화의 차이를 바탕으로 본 연구에서는 처치집단(treatment group)으로 저소득 임금근로자 계층과 고소득 임금근로자 계층을 설정하였고 중소득 임금근로자 계층을 통제집단(control group)으로 설정한 후 이종차분법을 통해 평균 처치효과(ATE)를 추정하였다. 이종차분법을 이용한 실증분석에서 종속변수는 개인이나 가구의 소득 대비 기부금 비율로 정의된 기부율을 사용하였다.<sup>5)</sup>

4) 임금근로자와는 달리 사업소득만 있는 사업자는 여전히 필요경비 산입이 허용됨에 따라 세제상 혜택의 변화는 없는 것으로 나타났다.

5) 본 연구에서는 시간의 흐름에 따른 소득과 기부금 증가의 상대적 크기가 중요하다고 보아 기부금 대신 기부율을 사용하였다. 그 이유는 소득이 제도 변화 전 3천만원에서 3천 300만원으로 증가하였지만 기부금은 10만원에서 10만 1원으로 증가하였다고 하였을 때, 기부금 규모는 비록 증가하였지만 기부행위가 증가하였다고 보기 어렵다고 판단하였기 때문이다.

재정패널조사에서 확보한 근로소득원천징수 영수증 정보를 이용한 개인 단위의 이중차분 분석 결과에 따르면, 고소득 계층에 대한 정책 변화의 평균 처치효과는 10% 유의수준 아래서도 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 고소득 계층에 대해서는 기부금 공제제도의 전환이 기부율의 감소를 야기하는 인과효과가 없음을 시사한다. 반면, 저소득 계층에 대한 정책 변화의 평균 처치효과는 일부 모형에서 10% 유의수준 아래서만 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 기부금 공제제도의 전환이 저소득 계층에 대해서는 기부율의 증가를 야기하는 인과효과를 낼 수도 있음을 나타낸다.

한편 재정패널조사 자료 자체를 사용하여 가구 단위의 분석을 수행한 결과에 따르면, 소득 계층과 상관없이 정책 변화의 평균 처치효과는 10% 유의수준 아래서도 통계적으로 유의하지 않게 분석되었다. 따라서 가구 단위의 분석에서는 고소득 계층뿐만 아니라 저소득 계층에 있어서도 기부금 공제제도의 전환이 기부율의 감소를 야기하는 인과효과가 없음을 시사한다.

세 번째 분석은 국세청이 보유한 근로소득자들의 납세신고 자료를 바탕으로 기부금공제 신청액의 소득 및 가격 탄력성을 추정한 분석이다. 이런 세무신고 자료는 금번 분석을 위해 처음으로 국세청과의 협력을 통해 확보되었다. 기부금 공제 신청 자료가 갖는 특성, 즉 중도절단 자료(censored data)의 특성을 반영하여 추정된 결과, 전반적으로 소득탄력성이 가격탄력성에 비해 큰 규모를 갖는 것으로 나타났다. 소득탄력성은 추정방법에 따라 1.19~2.45 수준을 보였으며 그 크기는 소득이 증가함에 따라 감소하는 것으로 나타났다. 가격탄력성은  $-0.12 \sim -0.63$ 으

로 상당히 작은 크기를 보여준다. 또한 소득수준에 따라서는 중하위구간에서 상대적으로 큰 규모( $-2.40 \sim -2.47$ )를 보여주고 고소득구간에서는 통계적 유의성이 낮았다. 종교단체 등이 포함된 지정기부금만을 대상으로 분석한 결과에서도 전반적으로 유사한 결과가 나타났지만 중하위소득자들의 가격탄력성이 상대적으로 더 크게 분석되었다.


이상과 같은 분석 결과가 의미하는 바는 기부금 공제제도의 전환이 최소한 단기적으로는 개인이나 가구의 기부행위를 위축시키는 인과효과는 대체로 없었다는 것이다. 이러한 결과는 기부금에 대한 조세지원의 영향력이 전반적으로 크지 않을 수 있음을 시사한다. 또한 기부행위의 경우 횡단면 설문조사나 국세청 신고자료를 통한 분석에서 나타나듯이 소득수준 등의 경제적 형편과 심리적 동기가 오히려 주된 결정요인일 수 있음을 보여준다. 특히, 이러한 사실은 개인들의 기부 의향을 조사한 횡단면 설문조사 중 기부금의 증감을 유발시키는 요인에 대한 응답 결과에서 잘 드러난다. 동 설문조사에 따르면 지난 3년간 기부금이 증가한 사람들의 경우 그 요인으로 심적 동기가 중요하다고 응답한 비율은 74.9%이다. 또한 지난 3년간 기부금이 감소한 사람들의 경우 그 요인으로 경제적 형편의 악화가 중요하다고 응답한 비율은 77.5%나 된다. 따라서 기부금 공제제도의 전환 논의 시 제기되었던 우려는 아직 현실화되지 않은 것으로 보인다.

한편 기부금 관련 세법개정이 기부행위에 미친 영향을 분석하는 가운데 다음과 같은 추가적인 정책시사점을 도출할 수 있었다. 먼저 기부금 관련 세법 규정을 살펴본바, 임금근로자와 자영업자 간에 소득수준별로 기부금 관련 세제상 해

택의 형평성을 맞출 필요가 있다는 점이다. 기부금 공제제도를 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환한 조치는 임금근로자처럼 사업소득이 없는 자에 대해서 세부담의 변화를 야기한 반면 자영업자에 대해서는 세부담의 변화를 야기하지 못한 것으로 나타났다. 즉, 2014년의 기부금 관련 세법개정으로 동일한 소득을 획득한 자영업자와 임금근로자 간에 기부가격에 있어서 차이가 존재하게 되었다. 이러한 세제상 혜택의 차별이 조세의 형평성 관점에서 타당한지에 대한 논란이 향후 제기될 수 있다. 따라서 이런 논란을 차단하기 위해서는 소득수준이 동일한 자영업자와 임금근로자 간에 기부금 관련 세제혜택을 과거처럼 동등하게 할 필요가 있다고 본다.

다음은 기부금 관련 세법 규정에서 사용된 용어의 정의가 달라 법해석상 혼돈을 초래하는 문제점을 신속히 해결하여야 한다는 점이다. 「소득세법」 제34조 제1항 제1호에서 ‘소득금액’은 “법정기부금과 지정기부금을 필요경비에 산입하기 전의 소득금액”으로 정의한다. 그러나 같은 법 제34조에 따른 법 시행령 제81조 제4항 제1호에서는 ‘소득금액’을 “기부금을 필요경비에 산입하기 전의 소득금액”이라고 정의한다. 이러한 규정들을 각기 해석해 보면, 「소득세법」상 필요경비 계산에는 법정기부금과 지정기부금만을 뺀 금액을 소득금액으로 보고 산입한도를 정한다고 이해할 소지가 있다. 반면, 「소득세법 시행령」 규정에서는 필요경비 계산 시 정치자금기부금이나 우리사주조합기부금 등 여타 기부금도 뺀 금액을 소득금액으로 정하고 산입한도를 계산하도록 하고 있다. 이와 같이 「소득세법」과 그 시행령 간에 상이한 해석을 낳을 수 있는 규정들이 있어서 납세자에게 법 해석에 있어서 혼란을 초래한

다. 따라서 상이한 해석을 낳는 「소득세법」 규정과 동 시행령 규정 간에 혼동을 없애는 용어 정의의 통일이 필요하다.

마지막으로 국세청이 발간하는 『국세통계연보』상의 통계작성 방식을 기부금 공제제도의 전환에 맞추어 기부금 관련 전반적인 현황을 파악할 수 있도록 개선해야 한다는 것이다. 예를 들면, 2015년도 『국세통계연보』상 종합소득세의 기부금 신고현황 통계표에서 ‘금액 합계’는 특별소득공제 대상인 기부금액, 필요경비에 산입된 기부금액, 기부금특별세액공제 대상 기부금 세액공제액의 합으로 되어 있다. 앞의 두 가지 항목은 기부금액인 반면 마지막 항목은 기부금액에 세액공제율을 곱한 세액공제액으로 서로 합산이 불가능하다. 따라서 기부금특별세액공제 대상 기부금에 대한 정보를 제공하여 소득세 신고서상 기부금액 정보를 제공할 필요가 있다. 또한 종합소득세의 기부금 신고현황 통계표상 인원 합계는 중복집계가 예상된다. 왜냐하면, 동일인이 새롭게 기부한 금액에 대하여 필요경비 산입을 신청하고, 필요경비에 산입되지 않는 기부금에 대해서는 세액공제를 신청하며, 과거에 공제받지 못한 기부금에 대해서는 기부금특별공제를 신청할 수 있기 때문이다. 따라서 기부금 신고인원의 단순 합계뿐만 아니라 순계 단위로 인원 정보를 제공해 줄 필요가 있다고 본다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-09 「기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향」의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.



# 주요국의 조세 · 재정동향

---

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

## 주요국의 조세동향

### 동향 17-4

#### > 아메리카

##### [미국-2017년 주요 세법개정안 발표]

- 미국 트럼프 행정부는 2017년 4월 26일 2017년 주요 세법개정 내용을 발표함<sup>1)</sup>
  - 이번 세법개정안은 미국 내 일자리창출, 경제성장, 중산층 가정의 세부담 경감, 세법규정 단순화를 주 목적으로 하고 있음
  - 개정사항에 대해 큰 원칙만 제시하고 있으며, 상세한 내용은 5월 중 의견 수렴 절차를 거쳐 향후 발표할 예정임
  - 또한, 이번 개정안은 트럼프 대통령이 대선공약에서 제시한 다수의 세법 공약을 담고 있음
  
- 소득세의 주요 개정내용으로 소득세율 구조 단순화 및 세율 인하, 표준공제 확대, 일부 소득공제제도의 폐지, 자녀 또는 부양가족을 둔 가족의 세액공제 확대를 제시함
  - 현행 10~39.3%의 7단계 누진세율 구조를 10, 25, 33%의 3단계 누진세율 구조로 개정
  - 표준공제액을 기존보다 2배로 인상할 것을 제안

하였으며, 인상 시 독신은 연소득이 12,700달러, 부부는 연소득이 25,400달러 이하인 경우 과세되지 않음

- 2017년 기준 표준공제액은 독신 6,350달러, 부부합산 신고 시 12,700달러임
- 고소득층에 혜택이 집중된 소득공제제도를 폐지하며, 자녀 및 부양가족의 부양비용에 대한 세액공제를 제공함
  - 폐지 대상 소득공제항목은 이번 세제개편안에서 제시하지 않았으나 주택담보대출이자, 기부금 공제는 소득공제 폐지대상에서 제외할 것을 명시함
- 이외에 세법규정 단순화 목적으로 최저한세 폐지, 상속세 폐지를 제안함
- 자본투자를 장려하기 위해 소규모사업자, 투자소득의 세부담을 높이는 ‘오바마케어세’ 폐지를 제안함
  - 오바마케어세는 오바마케어의 재원을 마련하기 위해 고소득 투자자들의 순투자소득에 3.8%의 세율로 과세하는 세목임<sup>2)</sup>

- 법인세의 주요 개정안으로 법인세율 인하, 원천지 소득 과세제도로 전환, 해외유보소득에 일회성 과세, 이자비용에 대한 조세혜택제도 폐지를 제안함
  - 법인세율은 현행 35%에서 15%로 인하할 것을 제안함
  - 미국 기업이 해외에 유보한 소득에 대해 일회성 과세를 할 것을 제안하였으며, 대선공약에서는

1) 미국 백악관, "Briefing by Secretary of the Treasury Steven Mnuchin and Director of the National Economic Council Gary Cohn," <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/26/briefing-secretary-treasury-seven-mnuchin-and-director-national>(접속일: 2017년 4월 27일)

2) IRS, "Topic 559-Net Investment Income Tax," 2017.04.12., 고소득 투자자 기준은 부부합산 신고 시 순투자소득이 25만달러 이상, 부부별도 신고 시 12만 5,000달러 이상, 개인신고의 경우 20만달러 이상인 납세자를 말함



10%의 세율로 과세할 것을 제안하였으나 이번 개정안에서 구체적인 세율은 제시하지 않음

- 현행 제도에서는 미국 기업이 해외에 보유한 소득(수동적 소득 제외)은 국내로 송환되기 전 까지 과세되지 않음

- 현재 전 세계 소득 과세제도에서 원천지소득 과세제도(territorial system)로 전환할 것을 제안하여, 해외에서 발생한 소득에 대해 과세되지 않고 미국으로 송환이 가능하게 됨
- 법인세율 인하, 과세제도를 통해 해외유보소득을 미국으로 송환하도록 해 미국 내 일자리 창출, 자본에 투자를 유도하고자 함

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

을 허용하는 반면 기름, 가스 등에 대한 가속상각률을 감소시킬 것을 제안함

- 클린에너지 관련 장비는 Classes 43.1, 43.2 자산으로 분류하여 50%의 상각률로 가속상각을 허용함
- 기름 및 천연가스(gas wells) 시추를 위한 비용은 탐사비용 대신 개발비용으로 분류하여 가속 감가상각률을 감소시킴
  - 탐사비용의 경우 감가상각 비율은 100%이며, 개발비용의 경우 감가상각 비율은 30%임

- 소득세의 경우 간병인(caregiver) 세액공제 제도 단순화 및 공제혜택 확대, 대학에 지급하는 직업훈련과정 비용도 교육비공제 허용 등을 제안함

• 기존에 3개로 나뉘서 운영하던 간병인 세액공제를 하나로 통합하고, 공제한도금액 감소 기준을 완화함

- 간병인 세액공제는 납세자가 지병이 있는 가족을 돌보는 경우 지병이 있는 가족수당 추가 세액공제를 허용하는 제도임

- 기존에 운영 중이던 3개의 세액공제 제도는 각 제도별 자격요건, 공제금액, 공제한도 등 제도가 상이했으나 하나의 제도로 통합하여 제도를 단순화시키고, 한도금액은 기존 3개의 제도 중 가장 높은 금액을 적용함

- 이 개정안은 2017년 4월 11일 승인됨

• 대학에 지급하는 직업훈련과정 비용도 교육비 세액공제를 허용함

### [캐나다-2017년 예산안 발표]

■ 캐나다 정부는 2017년 3월 22일 2017년 예산안을 발표함<sup>3)</sup>

• 이번 예산안에 포함된 세법개정안은 큰 개정사항은 없으나 2016년에 이어 클린에너지에 대한 조세지원 확대, 중산층 지원 확대, 과세형평성 제고, 조세허점 제거를 목적으로 하고 있음<sup>4)</sup>

• 이번 예산안은 2016-2017연도 약 23억캐나다달러, 2017-2018연도 약 28.5억캐나다달러 적자에 산이며, 특별한 언급이 없는 한 2017년부터 적용됨

■ 법인세의 주요 개정내용으로 클린에너지에 대한 투자를 확대하고자 클린에너지 관련 장비의 가속상각

3) 캐나다 국세청, "Tax Measures: Supplementary Information," 2017.03.22.

4) 2016년 세법개정안에서는 중산층 지원확대를 목적으로 고소득층 과세강화, 고소득층에 혜택이 집중된 조세지원제도 폐지, 중산층의 자녀세액공제 혜택을 확대하도록 개정된 바 있음(2016년 캐나다 세법개정안 「주요국의 조세동향」 15-03호 참고)

- 현행 규정에서는 직업훈련과정 비용은 교육비에 범위에 포함하지 않아 세액공제를 허용하지 않음
- 이외에 장애인 세액공제 대상 확대 및 캐나다의 환경보호 목적으로 특정 토지 양도 시 양도세를 감면하는 제도의 정비를 제안함
  - 간호사도 납세자의 장애인 세액공제 대상 여부를 판정하는 의료전문가 범위에 포함하므로 장애인 세액공제 적용대상이 확대될 수 있음
    - ☞ 장애가 있는 경우 장애 관련 비용의 15% 세액공제가 가능하며, 장애인 세액공제를 받기 위해 의료전문가의 진단을 받아야 함
  - 생태학적으로 중요한 토지를 양수한 자가 캐나다 환경기후부서(ECCC)의 승인 없이 용도를 변경하거나 처분하는 경우 양도받은 공정가치의 50%만큼 세액을 부과할 것을 제안함
- 부가가치세 및 소비세의 경우 과세형평성 제고를 위해 차량공유사업에도 부가가치세 부과, 담배 제조업자세 폐지 및 담배소비세 인상, 알코올 소비세 인상 및 세율에 물가연동제 도입을 제안함
  - 택시운송과 차량공유 모두 승객을 운송하는 점에서 경제적 실질이 동일함에도 불구하고 택시의 경우 부가가치세를 징수하고 납부하는 반면 차량공유 서비스는 운송업에 해당되지 않아 부가가치세가 미부과되어 형평성 문제가 발생함
  - 담배 제조업자에게 부과되는 10.5%의 담배 제조업자세 폐지 및 담배소비세 인상을 제안함
    - 소수의 제조업자에게만 제조업자세가 부과되고 있으며, 제조업자세 폐지로 인한 세수감소분을 충당하고, 담배소비를 줄이기 위해 담배소비세를 인상함
- 알코올 소비세율을 2% 인상하며, 소비자물가지수(CPI)에 따라 자동적으로 인상할 것을 제안함
  - 알코올 소비세는 1980년대 이후로 한 번도 인상되지 않았으며, 캐나다 정부는 알코올이 미치는 영향을 고려해 알코올 소비세율 인상을 제안함
- 조세제도상 허점이 있는 제도를 정비하고자 파생상품의 시가평가 방법에 의한 과세처리 허용, 스트래들 거래 손익인식 이연을 제안함
  - 파생상품의 경우 시가평가(Mark-to-Market) 방법에 의한 과세처리를 허용함
    - 시가평가 방법을 선택할 경우 매년 파생상품 가격의 증감을 국세청에 보고해야 함
  - 파생상품의 스트래들(straddle) 거래를 통해 과세 회피하는 문제를 방지하고자 반대 포지션에 있는 상품이 처분되지 않은 경우 이익을 인식하지 않거나, 손실공제를 이연하는 규정(stop-loss rule)의 도입을 제안함
- 캐나다 보험회사의 외국지사가 캐나다 거주자에게 보험을 제공하고 발생한 소득에 대해 캐나다에서 과세할 것을 제안함
  - 현행 규정에서는 캐나다 보험회사의 외국지사가 캐나다 거주자에게 보험을 제공하고 발생한 소득에 대해서는 과세되지 않고 있음
- 과세형평성을 침해하는 제도의 폐지 및 정비를 제안하였으며, 주요내용으로 근무지 이동 시 주택담보대출 이자 공제제도 폐지, 전문직 종사자의 과세 이연혜택 폐지를 제안함
  - 근무지 이동으로 새로 집을 구입하기 위해 주택



담보대출을 받는 경우 이자금액에 대해 비용공제를 허용했으나 이를 폐지할 것을 제안함

- 회계사, 변호사, 의사 등 전문업에 종사하는 자의 경우 진행 중인 일이 완료되어 청구될 때 과세소득에 포함할 수 있도록 선택할 수 있었으나 이를 폐지할 것을 제안함
  - 세법상 진행 중인 일의 경우 진행 정도에 따른 소득을 과세소득에 포함하는 것이 원칙이나 청구서 발행 시 과세소득에 포함하는 경우 과세이연 혜택을 누림

- 또한, 조세지원의 실효성이 없거나 정책목적 달성이 못하는 조세지원제도를 폐지할 것을 제안함<sup>5)</sup>
  - 대중교통 이용금액의 15%의 세액공제를 허용하는 세액공제 폐지를 제안함
    - 예산안에 따르면 대중교통 이용금액 세액공제 제도는 대중교통 이용량 증가 및 온실가스 감소하는 데 효과적이지 않아 폐지하는 것임
  - 기업이 직장어린이집(child care space) 설치 또는 확장 시 설치비용의 25%를 세액공제하는 제도를 폐지할 것을 제안함
    - 기업들의 직장어린이집 설치가 증가하지 않아, 조세지원제도 대신 현재 있는 직장어린이집의 시설을 개선하고, 여유시설을 확충하는 데 예산을 편성함
  - 외국인이 여행패키지 상품을 통해 캐나다 숙박시설을 이용한 부분에 대해서는 부가가치세 환급을 제외할 것을 제안함

- 현행 규정에서는 외국인 또는 외국인 여행사는 캐나다 숙박시설 이용에 대한 부가가치세 환급을 받을 수 있으나 복잡하고, 행정비용을 발생시키며 일부에게만 혜택이 집중된다는 단점이 있어 이를 폐지할 것을 제안함

〈자료 수집 및 정리: 김민경 연구원〉

▶ 유럽

[네덜란드-최종 수익적소유자 등록 법안 관련 의견수렴 개시]

- 네덜란드 재정부는 2017년 3월 31일 최종 수익적소유자(ultimate beneficial ownership) 의무등록 법안에 대한 공개의견수렴을 개시함<sup>6)</sup>
  - 의견수렴은 온라인을 통해 이루어지며 의견수렴 기한은 2017년 4월 28일임
  - 이에 앞서 네덜란드 재무부는 2016년 2월 해당 법안을 국회에 제출하였음
- 최종 수익적소유자 등록 의무화 법안은 관련 EU 지침에 따른 조치로 최종 수익적소유자는 직·간접적으로 네덜란드 단체 지분의 25%를 초과하여 소유하는 개인으로 함<sup>7)</sup>
  - EU의 제4차 자금세탁방지 지침<sup>8)</sup>에 따르면 모든 EU회원국은 2017년 6월까지 각 국가에 소재한 단체의 최종 수익적소유자에 대한 의무등록 제도를 도입하여야 함

5) 캐나다 국제청, BUILDING A STRONG MIDDLE CLASS-Budget 2017, p. 207.

6) Netherlands-Consultation on ultimate beneficial ownership register launched(04 Apr. 2017), News IBFD.

7) 「주요국의 조세동향」 16-03 네덜란드 참조

8) the Fourth European Anti-Money Laundering Directive

- 네덜란드 재무부의 해당 법안은 2007년 상업등기법(2007 Commercial Register Act)에 따라 등기된 단체에 대하여 최종수익적소유자 등록의무를 부여함

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

### [노르웨이-내국법인 판정에 관한 개정안 발표]

- 2017년 3월 16일 노르웨이 재무부는 내국법인의 정의를 명확하게 하고 이중 거주자가 된 내국법인의 거주국 판정에 관한 내용이 포함된 개정안을 발표함<sup>9)</sup>
  - 2017년 6월 16일까지 개정안에 대해 공개 의견수렴을 진행하고, 법안이 확정될 경우 2018년부터 적용할 예정임
- 개정안에서는 노르웨이에 설립된 법인뿐만 아니라 실질적 관리장소를 가진 법인도 내국법인의 범위에 포함하여 내국법인의 범위를 확대함
  - 실질적 관리장소란 일상적인 경영활동이 발생하는 장소를 의미함
    - OECD의 실질적 관리장소에 관한 해석을 국내 법에 반영한 것임
  - 현행 세법에는 내국법인의 명확한 정의가 없으며, 일반적으로 노르웨이 법률에 따라 설립된 경우 내국법인으로 간주함

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

### [아이슬란드-국가별보고서 규정 개정]

- 아이슬란드 재무부는 2017년 3월 24일 국가별보고서 관련 규정 중 제출기한, 보고내용 규정을 개정함<sup>10)</sup>
  - 아이슬란드 재무부는 2016년 12월 22일 국가별보고서 규정을 최종 입법한 바 있음<sup>11)</sup>
  - 국가별보고서 제출기업은 아일랜드에 소재하는 다국적기업의 모회사 또는 자회사로 직전연도 연

9) IBFD, "Norway: Hearing on new corporate residency rules," 2017.3.20.

[https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/Ins/docs/html/Ins\\_2017-03-20\\_no\\_1.html&q=residency+residencies&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/Ins/docs/html/Ins_2017-03-20_no_1.html&q=residency+residencies&WT.z_nav=Navigation)(접속일: 2017년 4월 18일) 및 E&Y, "Norwegian Government proposes amendments to domestic tax residency rule," 2017.3.21. <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-norwegian-government-proposes-amendments-to-domestic-tax-residency-rule>(접속일: 2017년 4월 18일)

10) EY, <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-iceland-amends-country-by-country-reporting-rules>(접속일: 2017년 4월 24일)

11) IBFD, "Regulation on country-by-country reporting issued," 2016.12.29.



결그룹 매출액이 100억크로네(ISK, 약 1조원)를 초과하는 기업임<sup>12)</sup>

- 이번 개정안은 2017년 3월 24일부터 시행됨
- 제출기한은 회계연도 마지막 날까지 제출하도록 제출기한을 앞당겼으며, 국가별 보고내용은 같은 국가에 소재하는 자회사의 재무정보를 합산하여 보고하도록 개정함
  - 기존의 제출기한은 회계연도 종료 후 12개월 이내 임
  - 보고내용의 경우 기존 규정에서는 연결그룹 내 자회사의 보고금액을 개별기업별로 보고하도록 규정하고 있었음
    - 국가별 보고내용은 자회사의 총매출액, 미지급 세액, 세금납부액, 자본금 및 자본잉여금 정보임 (자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

**[에스토니아-국가별보고서와 강제적 자동정보교환에 관한 규정 승인]**

- 2015년 3월 15일 에스토니아 국회는 국가별보고서와 강제적 자동정보교환에 관한 규정을 승인함<sup>13)</sup>
- 국가별보고서는 에스토니아에 소재한 다국적기업 그룹의 최종 모회사가 제출하며, 직전 사업연도 다

국적기업 그룹의 연결 매출액이 7.5억유로를 초과한 경우 제출 의무가 있음<sup>14)</sup>

- 국가별보고서의 제출은 2016년 1월 1일부터 개시하는 과세연도부터 적용됨
- 에스토니아 내국법인은 과세기간 종료 후 6개월 내에 국가별보고서 제출대상자인지 여부와 다국적기업 그룹 내 국가별보고서 제출 기업과 제출 국가를 보고해야 함
- 에스토니아는 국가별보고서 교환을 위한 과세당국 간 다자협정(multilateral competent authority agreement, MCAA)에 따라 2018년 1월 1일부터 다른 다자협정 체결국과 관련 정보를 교환할 예정임
- 강제적 자동정보교환과 관련하여 에스토니아 과세관청은 EU 회원국의 과세관청 사이에 사전답변 예규(advance tax rulings) 정보를 강제적·자동적으로 교환하기 위해 조세정보 교환법(the Tax Information Exchange Act)을 개정함<sup>15)</sup>
  - 승인된 규정은 EU 국가 사이에 강제적 자동정보교환을 규정한 EU의 자동정보교환지침(Directive 2015/2376)을 에스토니아 국내법에 적용한 것임
    - 자동정보교환지침은 2015년 12월 8일 채택된 후 2017년 1월 1일부터 적용됨

12) Ibid  
 13) E&Y, "The Latest on BEPS: Estonia," 2017.4.10.  
<http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-the-latest-on-beps-10-april-2017>(접속일: 2017년 4월 18일)  
 14) E&Y, "The Latest on BEPS: Estonia," 2017.1.30.  
<http://taxinsights.ey.com/archive/archive-news/the-latest-on-beps-30-january-2017.aspx>(접속일: 2017년 4월 18일)  
 15) EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2376>(검색일자: 2017년 4월 21일) 및 E&Y, "Estonia: amendments to Tax Information Exchange Act and Law on Taxation proposed," 2016.9.9.,  
<http://taxinsights.ey.com/archive/archive-news/estonia-amendments-to-tax-information-exchange-act-and-law-on-taxation-proposed.aspx>(접속일: 2017년 4월 21일)

- 에스토니아의 강제적 자동정보교환은 2017년 4월 1일부터 시행됨
  - 다만, 2017년 이전 발행된 사전답변 예규 정보는 2017년 12월 31일까지 교환될 예정임  
(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

**[영국-디지털세무행정에 관한 진행상황 요약]**

- 영국 정부가 2015년 11월<sup>16)</sup> 디지털세무행정에 관한 로드맵을 소개한 이후, 공개 의견수렴 등의 결과를 반영하여 디지털세무행정 이행 시기를 연장하는 등 기존 계획을 일부 수정함<sup>17)</sup>
  - 소기업의 부담 가중과 기술적 문제로 인하여 디지털세무행정 진행 시기를 늦추자는 다수의 의견을 일부 반영함
  - 디지털세무행정 이행에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 정부에서 지속적인 의견수렴, 기술적 검토와 다수의 기업을 상대로 한 테스트 작업을 진행 중임
  - 디지털세무행정과 관련하여 2015년 11월 이후부터 2017년 3월까지 논의된 내용<sup>18)</sup>을 요약 정리함
- 영국 정부는 2017년 3월 디지털세무행정의 이행시기를 부가가치세 면세점 이하의 법인, 자영업자와 임대업자(이하 '사업자'라 한다)의 경우 2019년으로 연기하고 매출액 10,000파운드인 이하인 사업자를 디지털세무행정 적용대상에서 제외하기로 결정함<sup>19)</sup>
  - 수정된 계획에 따르면 2018년 4월부터 부가가치세 면세점을 초과한 사업자의 소득세와 사회보장세(national insurance contribution)를 시작으로 2020년 모든 사업자의 부가가치세와 법인세 까지 디지털화하는 것을 목표로 함
    - 2019년 4월부터 전체 사업자가 소득세와 사회보장세의 디지털세무행정을 시작할 계획이었음
    - 2019년 4월부터 부가가치세법상 등록된 사업자를 대상으로 부가가치세의 디지털세무행정을 시작할 계획이었음
    - 2020년 4월부터 모든 사업자를 대상으로 법인의 디지털세무행정을 시작할 계획이었음
  - 현재 디지털세무행정에 필요한 소프트웨어가 결정되지 않았고 이행 계획이 확정되지 않은 점을 고려할 때 완전한 디지털 세무행정의 이행시기를 2020년으로 잠정 합의하였으나, 각 세목별 사업자 종류별 디지털세무행정의 시작 시점을 일부 연기한 것임
- 영국은 디지털세무행정으로부터 발생하는 비용과 여러 가지 이익에 대한 내용을 고려하여 이행시기와 범위에 대해 계속적으로 논의하고 계획에 반영할 계획임
  - 소기업의 비용완화를 위하여 부가가치세 매출액 기준 85,000유로 미만인 사업자에 한하여 디지털

16) 2015년 12월 「조세동향」([http://www.kiptf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/영국-디지털-세무행정-시스템의-전환/523651](http://www.kiptf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/영국-디지털-세무행정-시스템의-전환/523651))에서 다른 내용임  
 17) Tax notes international, "Making Tax Digital' Deferral Not Enough, U.K. Committee says," 2017.3.27. 및 Tax notes international, "Large Variation in U.K. Digitization Cost Estimates Questioned," 2017.4.3.  
 18) 2017년 3월 발표한 예산안에 포함된 디지털세무행정에 관한 향후 계획임  
 19) 영국정부, "Making Tax Digital for business," 2017.3.8.  
<https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital-for-business/making-tax-digital-for-business>



형태의 장부 보관과 분기별 세무신고 대상에서 제외하는 방안을 논의함

- 디지털세무행정 관련 위원회는 현재 디지털 세무행정에서 제외되는 대상의 범위가 좁고, 소기업은 디지털 세무행정을 위한 인프라가 부족하다는 점을 고려함

■ 한편, 영국 국세청에서는 디지털세무행정으로 조세 격차(tax gap)가 매년 감소할 것으로 예상된다고 밝히는 등 여러 가지 디지털세무행정 이행에 따른 긍정적인 효과를 발표함

• 국세청의 추정에 따르면 조세격차 감소가 2018/19년에는 10백만파운드, 2019/20년에는 400백만 파운드, 2020/21년에는 805백만파운드와 그 이후 연간 십억파운드에 상당한 것으로 나타남

- 다만, 국세청의 추정액은 현재 세무행정에 오류가 발생한 다수의 납세자가 디지털 세무행정을 이행한 후 오류 없이 신고할 것을 가정하고 있으나, 실제 디지털세무행정이 납세자의 오류를 어느 정도 경감시킬 것인지에 대한 명확한 증거는 없는 상황임

■ 영국은 3월 20일 발표한 2017 재정법에서 디지털 세무행정에 관한 법안과 관련 규정을 2017년 여름 발표할 예정이라고 밝힘

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

**[이탈리아-EU지침에 따른 사전예규 자동교환 시행 발표]**

■ 이탈리아 정부는 2017년 3월 24일 EU회원국 간의 사전예규(advance tax ruling) 자동교환 시행을 발표함<sup>20)</sup>

• 동 사전예규 자동교환 시행은 EU의 자동정보교환지침<sup>21)</sup>에 따른 조치로, 2017년 1월 1일부로 시행함

■ 동 규정의 시행에 따라 국제거래 관련 사전예규와 이전가격사전승인합의(Advance Pricing Agreement) 중 다음에 해당하는 정보를 EU 회원국 간 자동교환하게 됨<sup>22)</sup>

- 국제거래에 대한 사전예규
- 국제사업과 관련하여 특허박스(patent box)에 따른 조세특례 적용과 관련된 예규
- 납세협력프로그램(cooperative compliance program)에 참여하는 법인이 요청한 예규
  - 이탈리아 정부는 납세협력프로그램에 참여하는 기업에 대하여 예규신청 간소화 규정을 적용함<sup>23)</sup>

- 국제사업 관련 신규 투자에 대한 예규
- 이전가격사전승인합의(APA)
  - 비EU회원국과 합의한 APA는 합의 내용상 정보공개를 허용하고 또한 해당 국가 과세당국의 승인이 있는 경우에 한해 정보교환이 가능함

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

20) Italy-Directive on automatic exchange of information with respect to advance tax rulings implemented(24 Mar. 2017), News IBFD.

21) Directive on automatic exchange of information with respect to advance tax ruling(Directive 2015/2376/EU of 8 December 2015).

22) Italy-Directive on automatic exchange of information with respect to advance tax rulings implemented(24 Mar. 2017), News IBFD.

23) Italy-Tax ruling procedure for taxpayers joining cooperative compliance programme-Ministerial Decree published(28 June 2016), News IBFD.

**[체코-강제적 자동정보교환에 관한 규정 승인]**

- 체코 국회는 국제적 조세회피를 방지하기 위하여 조세 예규와 정상가격산출방법 사전승인 정보를 강제적 · 자동적으로 교환하기 위한 법안을 승인함<sup>24)</sup>
- 승인된 규정은 EU 국가 사이에 강제적 자동정보 교환을 규정한 EU의 자동정보교환지침(Directive 2015/2376)<sup>25)</sup>을 체코 국내법에 적용한 것임  
- 자동정보교환지침은 2015년 12월 8일 채택된 후 2017년 1월 1일부터 적용됨<sup>26)</sup>
- 관련 국가와 연간 2차례 조세 예규와 정상가격산출방법 사전승인 정보를 공유할 것이며, 교환 대상 세목은 직접세로 한정함  
(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

**[헝가리-국가별보고서에 관한 법안 발표]**

- 2017년 3월 10일 헝가리 정부가 발표한 국가별보고서에 관한 법안에 따르면 헝가리에 소재한 다국적 기업 그룹의 최종 모회사가 일정 요건을 만족하면 헝가리 과세당국에 국가별보고서를 제출하도록 규정함<sup>27)</sup>
- 국가별보고서의 제출은 2016년 1월 1일부터 개시하는 과세연도부터 적용되며, 과세기간 종료 후 15개월 이내에 과세관청에 제출해야 함
- 직전 사업연도 다국적기업 그룹의 연결 매출액

7.5억유로를 초과한 경우 제출 의무가 발생함

- 헝가리 내국법인은 과세기간 종료 후 12개월 내에 과세관청에 국가별보고서 제출대상자인지 여부와 다국적기업 그룹 내 국가별보고서 제출 기업과 제출 국가를 보고할 의무가 있음
- 제출대상자나 국가별보고서를 제출하지 않는 등의 사유에 해당하면 20백만포린트(HUF)까지 가산세가 부과됨  
- 가산세가 부과되는 사유는 기한 내에 과세관청에 제출대상자를 보고하지 않거나, 국가별보고서를 지연제출이나 미제출하거나, 국가별보고서 기재사항에 오류나 누락이 있는 경우임
- 헝가리는 국가별보고서 교환을 위한 과세당국 간 다자협정(multilateral competent authority agreement, MCAA)에 서명하였으며, 다자협정 체결국과 관련 정보를 교환할 예정임<sup>28)</sup>

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

24) Tax notes international, "Senate Approves Tax Administration Cooperation Legislation," 2017.3.20.  
 25) EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2376>(접속일: 2017년 4월 21일)  
 26) EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2376>(접속일: 2017년 4월 21일)  
 27) IBFD, "Hungary Draft law on country-by country reporting-released," 2017.3.21  
[https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/tns/docs/html/tns\\_2017-03-21\\_hu\\_1.html&q=cbc&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/tns/docs/html/tns_2017-03-21_hu_1.html&q=cbc&WT.z_nav=Navigation)(접속일: 2017년 4월 18일)  
 28) IBFD, "Multilateral Competent Authority Agreement on automatic exchange of country-by-country reports-signed by Hungary," 2017.1.30.  
[https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/tns/docs/html/tns\\_2017-01-30\\_o2\\_2.html&q=cbc&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/highlight/data/tns/docs/html/tns_2017-01-30_o2_2.html&q=cbc&WT.z_nav=Navigation)(접속일: 2017년 4월 21일)



▶ 아시아

[인도-연방 재무장관 통합 부가가치세 법안 하위 제출]

- 인도 재무장관은 2017년 7월 1일부터 시행될 예정인 통합 부가가치세의 주요 법안을 3월 29일 하원에 제출함<sup>29)</sup>
  - 주별 또는 품목별로 부가가치세가 다르게 적용되는 복잡함 등을 해소하기 위해 부가가치세 개정안에 따라 동일한 부가가치세를 적용하는 통합 부가가치세가 시행될 예정임
    - 현재는 연방정부에서 연방소비세, 서비스세, 부담금 등을 부과하고 있고, 주정부는 진입세(Entry Tax), 판매세, 사치세 등을 각각 다른 세율로 적용하여 복잡한 체계임
- 연방정부에서 부과하는 간접세는 모두 연방 부가가치세(Central GST)로 통합되고, 주정부에서 부과하던 간접세는 주 부가가치세(State GST)로 통합됨
  - 통합 부가가치세 시행으로 연방정부는 주정부에 발생할 세수손실을 5년간 보전하기로 함
- 통합 부가가치세 위원회는 연방, 주별로 부과하는 세목의 관리 범위를 정하고, 품목에 따라 5%, 12%, 18%, 28% 4단계 구조의 세율을 적용할 것을 확정함
  - 연방 부가가치세와 주 부가가치세는 재화와 용역의 이동이 주 내(intra-state)에서 발생한 경우에 부과되며, 재화와 용역의 주 간(inter-state) 이동이 발생한 경우에는 주 간 부가가치세(Inter-state GST)가 1% 추가로 부과될 예정임

- 담배, 탄산음료, 고급자동차 등 일부 품목은 최고세율로 부과될 예정임

(자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원)

[일본-2017년 개정된 CFC(Controlled Foreign Company) 규정 2017년 4월 1일부터 실시]

- 일본은 OECD BEPS Action 3(효과적인 CFC 규정의 설계)의 CFC 규정을 “외국 자회사 합산과세”로 과세하고 있음
  - 외국 자회사를 이용한 조세회피를 방지하기 위해 일정 조건에 해당하는 외국 자회사의 소득 상당액을 일본의 모회사의 소득으로 간주하여 합산과세하는 제도임
- OECD BEPS Action 3(효과적인 CFC 규정의 설계) 권고안을 일부 수용하여 CFC 개선방안을 2017년 세법개정안에 반영하였고, 개정안은 2017년 4월 1일부터 실시됨<sup>30)</sup>
  - 합산 판단 기준이 되는 조세회피 위험을 외국 자회사의 세율에 의해 파악하는 기존 제도에서 소득과 사업 내용에 따라 파악하는 구조로 개정됨
    - 일정한 금융소득과 실질적 활동이 없는 사업에서 얻는 수동소득은 원칙적으로 합산대상이며 경제활동의 실체가 있는 사업에서 얻는 능동소득은 외국 자회사의 세율에 관계없이 합산대상에서 제외
    - 경제활동실체가 없으면 능동적 소득은 기본적으로 발생하지 않음

29) Taxnotes, "India-GST Bills Clear Lower House of Parliament," (접속일: 2017년 4월 03일)

30) 일본 재무성, [http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/publication/brochure/zeisei17\\_pdf/zeisei17\\_04.pdf](http://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei17_pdf/zeisei17_04.pdf)(접속일: 2017년 4월 25일)

[개정 전] 조세회피 위험을 외국 자회사의 조세부담률(20% 미만) 등으로 파악

외국 자회사의 조세부담률	회사로서 경제활동 실체판정	소득구분		기타(사업소득 등)
		자산성 소득(이자 배당 사용료 등)	경제실체	
20% 이상		경제실체 ×	경제실체 ○	
제도 대상 제외				
20% 미만	없음(적용제외기준 미달)			
	있음(적용제외기준 충족)			

주: 음영부분이 일본 모회사의 소득으로 간주해 합산과세됨

[개정 후] 조세회피 위험을 외국 자회사의 소득의 종류 등으로 파악

회사로서 경제활동 실체판정	소득구분	수동소득		능동소득		적용면제기준 (외국 자회사의 세율)
		이상소득 <sup>1)</sup>	이자 · 배당 · 사용료 등		기타 (사업소득 등)	
			경제실체 ×	경제실체 ○		
페이퍼 컴퍼니에 해당						30% 이상
현금박스에 해당 <sup>2)</sup>						20% 이상
경제활동기준 불충족 <sup>3)</sup>						20% 이상
경제활동기준 충족 <sup>3)</sup>			4)	4)		20% 이상

주: 1) 이상소득은 외국 자회사의 자산과 인력의 경제 상태에 따라 그 사업에서 보통 발생할 수 없고 발생근거가 없다고 간주되는 소득으로, 경제활동기준을 통과하고 회사의 실체가 있다고 판정된 외국 관계회사의 부분합산대상의 한 항목으로 정의되어 있지만 결과적으로는 모든 외국 관계회사에 대해서 합산대상으로 적용됨

2) 현금박스는 총자산대비하여 수동적인 소득의 비중이 높은 사업체인, 구체적으로는 총자산액에 대한 일정한 수동적 소득금액의 합계액의 비율이 30%를 넘는 외국 관계회사(총자산액에 대한 유가증권, 대부 용도로 제공하고 있는 고정자산 및 무형자산 등의 합계액 비율이 50%를 초과하는 외국 관계회사)

3) 경제활동 기준은 외국 관계회사가 소득을 얻는 실체를 갖추고 있는지 여부를 확인하기 위한 4개의 기준

4) 외국 자회사의 소득을 능동, 수동 구분(조세부담률이 20% 이상 외국자회사에 대해서는 면제)

- CFC 적용 제외기준을 OECD 권고안과 동일하게 경제활동기준으로 변경하고, 경제활동기준 충족 시 수동소득 합계액을 1천만엔에서 2천만엔으로 상향 조정하여 CFC 적용배제 범위를 확대하여 시행함
  - 수동소득만 CFC 대상으로 판단하는 것을 BEPS Action3의 경제활동기준으로 변경하고, 기준을 충족하지 못하면 모든 소득을 CFC 대상으로 하며, 기준을 모두 충족 시 수동소득만 CFC 대상에 포함
- 경제활동기준은 외국 관계회사가 소득을 얻는 실체를 갖추고 있는지 여부를 확인하기 위한 4개의 기준임
  - 사업기준: 주된 사업이 주식보유, IP제공, 선박 · 항공기 리스가 아님
  - 실체기준: 본점 소재지 국가에 주된 사업에 필요한 사무소 등을 가지는 것
  - 관리지배기준: 본점 소재지 국가에서 사업의 관리, 지배 및 경영을 스스로 행하고 있는 것



- 소재지 국가기준(또는 비관련자 기준): 주로 소재지 국가에서 사업을 하는 것, 주로 관련자 이외의 자와 거래를 하고 있는 것

- 각 사업연도 조세부담비율이 20% 이상인 경우 CFC 적용을 면제함
  - 그러나 20% 이상인 경우라도 페이퍼컴퍼니, 현금박스, 블랙리스트 기업 등에 해당되면 CFC를 적용함

〈자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원〉

### > 오세아니아

#### [호주-다국적기업과 대기기업의 조세회피에 대한 세무조사 결과 발표]

- 호주 재무부 장관은 다국적기업과 대기기업의 조세회피에 대한 세무조사 결과를 4월 6일 발표함<sup>31)</sup>
  - 다국적기업 조세회피방지법(Multinational Anti-Avoidance Law)의 이행을 확인하기 위해 국세청에 1,000개의 특별팀을 운영하여 실시함
- 59개 다국적 기업과 기타 다수의 기업 등을 대상으로 진행하면서 71건의 세무조사가 진행되고 있음
  - 적어도 7개의 주요 다국적 기업의 세무조사는 6월 30일 이전에 완료될 것으로 예상되며, 그 결과

7개의 다국적 기업(4개의 전자상거래 기업, 3개의 에너지 기업)에 대해 29억호주달러의 세금이 부과될 것임

〈자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원〉

### > 국제기구

#### [OECD-BEPS프로젝트 국가별보고서에 대한 추가 지침 발표]

- OECD는 2017년 4월 6일 BEPS프로젝트 Action 13의 국가별보고서와 관련한 추가 지침<sup>32)</sup>을 발표함<sup>33)</sup>
  - 동 추가 지침은 과세당국과 다국적기업에 국가별 보고서의 이행과 관련하여 확실성을 제고하기 위해 제공됨
- 동 추가 지침은 국가별보고서와 관련하여 1) 국가별보고서 서식상 '매출액'과 '관계회사'의 정의, 2) 국가별보고서 서식상 보고대상 기업 판단을 위한 회계기준, 3) 국가별보고서 신고대상 여부 판단을 위한 연결매출액의 정의, 4) 국가별보고서 신고 및 교환 등에 대한 지침을 제공함

31) 호주 재무부, <http://sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/030-2017/>(접속일: 2017년 4월 24일)

32) OECD, Guidance on the Implementation of Country-by-Country Reporting, April 2017. <http://www.oecd.org/tax/beps/guidance-on-the-implementation-of-country-by-country-reporting-beps-action-13.pdf>(접속일: 2017년 4월 25일)

33) OECD <http://www.oecd.org/tax/oecd-releases-further-guidance-for-tax-administrations-and-mne-groups-on-country-by-country-reporting-beps-action-13.htm>(접속일: 2017년 4월 25일)

- 국가별보고서 서식1<sup>34)</sup>에서 ‘매출액’은 투자활동과 관련하여 발생하는 특별이익(extraordinary income and gains)을 포함하며, 서식1의 ‘관계회사(related party)’는 서식2<sup>35)</sup>의 보고대상 현지법인(constituent entities)과 동일함
- 국가별보고서상 보고대상이 되는 법인을 판단하기 위해 적용되는 회계기준은 해당 다국적기업그룹의 최종모회사의 상장 여부에 따라 다를 수 있음
  - 최종모회사가 상장법인인 경우, 해당 다국적기업 그룹이 적용하는 회계기준에 따라 연결대상 기업 정보를 국가별보고서에 기재함
  - 최종모회사가 상장법인이 아닌 경우, 최종모회사의 거주지국은 현지 회계기준 또는 국제회계기준(IFRS) 중 선택 적용하도록 허용할 수 있으나, 선택된 기업회계기준은 지속적으로 적용되어야 함
- 국가별보고서 신고대상 여부를 판단하는 ‘연결매출액(consolidated group revenue)’은 투자활동 관련 특별이익을 포함하며, 국가별보고서 신고대상 기준을 판단하는 연결매출액<sup>36)</sup> 계산 시 연결매출액은 최종모회사 거주지국의 회계기준을 따름
  - 비특수관계자가 연결대상 기업의 소수지분(minority interest)을 보유하는 경우, 연결매출액 계산 시 해당 기업의 매출액을 모두 포함할 것인지 또는 지분율에 따라 안분된 금액으로 할 것인지는 최종모회사 거주지국의 회계기준을 따름
- 최종모회사의 거주지국에서 국가별보고서 관련 입법이 지연된 경우, 해당 모회사가 자발적으로 해당 거주지국의 과세당국에 국가별보고서를 신고(parent surrogate filing)할 수 있도록 하여 국가별보고서의 최초 신고분(2016 과세연도)에 대한 국가간 자동교환을 원활하게 할 수 있음
  - 홍콩, 일본, 리히텐슈타인, 나이지리아, 러시아, 스위스, 미국 등이 자발적 신고를 허용하기로 함  
(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

**[OECD-Taxing Wages 2017 보고서 출간]**

- OECD는 2017년 4월 11일 『임금소득과세 2017 (Taxing Wages 2017) 보고서』<sup>37)</sup>를 출간함<sup>38)</sup>
  - 동 보고서는 OECD 35개 회원국들의 임금에 대한 조세의 산출과 조세가 개별 가구의 순수입에 미치는 영향 등을 분석함
- 동 보고서는 OECD 회원국들의 가구형태별 임금소득 과세에 대한 상세 내용을 담고 있음
  - 임금소득과 관련된 세금으로는 근로자에 부과되는 개인소득세와 사회보장기여금, 고용주에게 부과되는 사회보장기여금과 지불급여세(Payroll Taxes), 그 밖에 가계현금급여(Cash Family Benefits) 등이 있음
  - 임금소득에 대한 조세부담률을 독신가구, 2자녀 편부모 가구, 2자녀 외벌이 가구, 2자녀 맞벌이

34) OECD(2015), Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, p. 29의 Table 1에 기재하는 매출액(revenue)

35) OECD(2015), p. 30의 Table 2.

36) 연결매출액 7억 5천만유로를 초과하는 다국적기업그룹은 국가별보고서 신고의무가 발생함

37) OECD(2017), Taxing Wages 2017, OECD Publishing, Paris.

38) 보고서의 발표일자는 2016년 4월 12일이나 실제 보고서의 가용일은 2016년 5월 중임



가구로 구분하여 분석함

- OECD 회원국의 2016년 독신가구의 평균 임금에 대한 조세부담률(개인소득세, 사회보장기여금 등 포함)은 평균 36%로 나타남
  - 2016년 조세부담률은 2015년 대비 0.07%p 감소함
  - OECD 35개국 중 20개국에서 조세부담률이 증가하였고, 14개국에서 하락하였으며, 1개국에서 변화가 없는 것으로 나타남
  - 우리나라의 독신가구의 평균 임금에 대한 조세부담률은 OECD 회원국 평균보다 낮은 22.2%로 나타남
    - 우리나라의 2016년 조세부담률은 전년 대비 0.18%p 상승하여 비교적 높은 상승률을 보였으며, 조세부담 상승은 주로 소득세 부담(0.13%p 상승) 증가에 따른 것으로 보임
- 2자녀 편부모 가구(각 국가 평균 임금의 67% 소득 기준)의 OECD 평균 조세부담률은 16.6%로 조사 대상 가구 형태 중 가장 낮은 조세부담률을 보임
  - 칠레와 멕시코를 제외한 모든 OECD 국가에서는 자녀가 있는 가구의 조세부담률이 독신 가구의 조세부담률 보다 낮음
  - 우리나라의 2자녀 편부모 가구의 조세부담률은 17%로 OECD 평균과 유사한 것으로 나타남
- 2자녀 외벌이 가구의 OECD 평균 조세부담률은 26.6%로 같은 수준의 임금을 버는 독신 가구(36%)보다 낮은 조세를 부담함
  - 이는 2자녀 기혼 가구에 대한 유리한 소득세제도와 현금급여 때문인 것으로 분석됨
- 우리나라의 2자녀 외벌이 가구의 평균 조세부담률은 20%로 OECD 평균보다 낮으나 상대적으로 독신가구의 조세부담률(22.2%)과의 차이는 크지 않은 것으로 나타남
- 2자녀 맞벌이 가구(평균 임금소득의 167% 기준)의 OECD 평균 조세부담률은 30.9%로 2자녀 외벌이 가구(26.6%)보다 더 높은 조세부담률을 보임
  - 이는 맞벌이 부부의 경우 2차 근로자(second earner)에 대한 배우자 및 부양자 공제 등 인적공제 적용이 제한적이기 때문인 것으로 분석됨
  - 우리나라의 2자녀 맞벌이 가구의 평균 조세부담률은 19.8%로 2자녀 외벌이 가구(20%)의 평균 조세부담률과 거의 같은 수준인 것으로 나타남

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

## 주요국의 재정동향

### EU

- EU 의회, 2018년 EU 예산 우선사항 논의(2017.2.21.)<sup>1)</sup>
  - 2018년 예산은 재정건전화(Fiscal Consolidation)와 새로운 투자 촉진 사이 적절한 균형을 이루어 경제성장과 취업률의 증가를 이루는 현실적인 예산이 되어야 함<sup>2)</sup>
  - 2018년 예산은 2014-2020 다년도재정체계(Multiannual Financial Framework, MFF) 규정과 한도를 고려
    - 동의 절차가 완료된 1년 예산 내에서 예산이 실행되어야 하며 필요시 예산 배치
    - 예산 개정과 같은 교정적 예산 도구(Corrective Budgetary Tool)는 재정 규칙을 위반하지 않는 선에서 최소한으로 집행
  
- EU 집행위, European Semester를 통한 멤버 국가들의 경제 · 사회 발전 논의(2017.2.22.)<sup>3)</sup>
  - (요약) 대부분의 국가들이 경제회복을 통해 실업률 감소, 경상수지 개선, GDP 대비 민간, 공공, 대외 채무의 비율 감소
  - (리스크) 경상수지 흑자의 제한적 조정과 몇몇 국가들의 금융계에 부담되어 있는 거대 규모의 불

량 채권

- 국가별 거시경제 불균형 절차(Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP)
  - (과도 경제 불균형) 불가리아, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 포르투갈, 키프로스
  - (경제 불균형) 독일, 아일랜드, 스페인, 네덜란드, 슬로베니아, 스웨덴
  - (경제 균형) 필란드
- 신재정협약(Fiscal Compact)으로의 전환
  - ※ 신재정협약: 안정 · 통합 및 관리를 위한 조약(TSCG)의 주요 내용으로 22개국을 강화된 재정규율과 균형 예산 규칙의 원칙으로 결속시킴
  - 신재정협약에 관련된 모든 국가들이 협약의 조항들을 국내 재정 체계에 적용 완료

(자료 수집 및 정리: 이소영 연구원)

### OECD

- 2016년 4분기 실질GDP 성장률 발표(2017.2.20.)<sup>4)</sup>
  - OECD 국가의 2016년 4분기 GDP 성장률은 전분기 대비 0.1%p 낮은 0.4%를 기록
    - (미국) 2016년 4분기 미국의 GDP 성장률은 전분기 대비 0.4%p 감소한 0.5%
    - (EU) 2016년 EU의 4분기 GDP 성장률은 0.5%로 안정세를 보임
      - ☞ 2016년 독일과 프랑스의 4분기 GDP 성장률은 각각 전분기 성장률 0.1%와 0.2% 대비 증가하여 0.4%를 기록

1) EU 의회, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/21-council-conclusions-priorities-2018-eu-budget/>

2) EU 의회, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-annual-budget/2018/>

3) EU 집행위, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-308\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-308_en.htm)

4) 출처: OECD, <http://www.oecd.org/economy/gdp-growth-fourth-quarter-2016-oecd.htm>

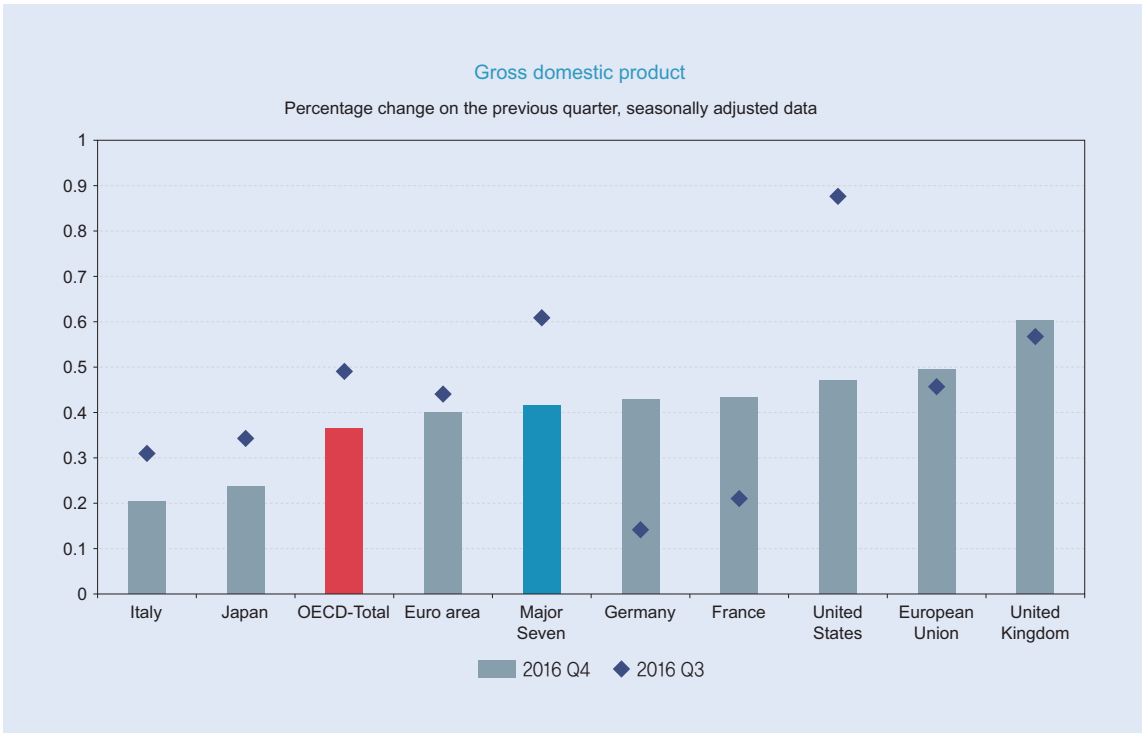


- ☞ 반면 영국의 2016년 4분기 GDP 성장률은 0.6%로 안정세를 보였으며 이탈리아는 전분기 대비 0.1%p 감소한 0.2%를 기록
- (일본) 2016년도 4분기 GDP 성장률은 전분기 대비 0.1%p 감소하여 0.2%를 기록
- OECD 국가의 전년 동기 대비 2016년 4분기

- GDP 성장률은 1.7%로 안정세를 보임
- 주요 7개국의 전년 동기 대비 2016년 4분기 GDP 성장률은 영국(2.2%)이 가장 높았으며 이탈리아(1.1%)와 프랑스(1.1%)가 가장 낮음
- 2016년 OECD 국가의 연간 경제성장률은 2015년(2.4%) 대비 감소한 1.7%를 기록

[그림 1] GDP 성장률

(단위: %)



출처: OECD, Quarterly National Accounts

〈표 1〉 분기별 실질GDP 성장률

(단위: %, 전분기 대비, 계절조정)

	2014	2015				2016			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
OECD-Total	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
G20	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	..
European Union	0.6	0.7	0.4	0.4	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5
Euro area	0.4	0.8	0.4	0.3	0.5	0.5	0.3	0.4	0.4
Major Seven	0.5	0.5	0.4	0.4	0.2	0.4	0.3	0.6	0.4
Canada	0.6	-0.2	-0.1	0.6	0.1	0.7	-0.3	0.9	..
France	0.1	0.6	0.0	0.4	0.2	0.6	-0.1	0.2	0.4
Germany	0.8	0.2	0.5	0.2	0.4	0.7	0.5	0.1	0.4
Italy	-0.1	0.3	0.3	0.1	0.2	0.4	0.1	0.3	0.2
Japan	0.6	1.4	-0.1	0.2	-0.3	0.6	0.4	0.3	0.2
United Kingdom	0.8	0.3	0.5	0.3	0.7	0.3	0.6	0.6	0.6
United States	0.6	0.5	0.6	0.5	0.2	0.2	0.4	0.9	0.5

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

〈자료 수집 및 정리: 강성지 연구원〉

 캐나다

- FY2016-17 추경예산안(Supplementary Estimates)(C) 하원 상정(2017.2.24.)<sup>5)</sup>
  - FY2016-17 추경예산안(Supplementary Estimates)(C)은 약 15.1억캐나다달러 규모로 의결지출(Voted Appropriations) 약 24.7억캐나다달러, 법정지출(Statutory Expenditure) 약 -9.6억캐나다달러로 편성
  - 주요 의결지출(Voted Appropriations)은 연방 공공행정의 서비스나 고용 계약조건의 조정 지원

약 5.5억캐나다달러, Saskatchewan 주정부의 수자원 인프라 이동 지원금 약 3.5억캐나다달러, 학자금대출 채무 탕감 지원 약 1.8억캐나다달러 등으로 편성

- 세출예산안(Main Estimates)과 추경(A), (B), (C)를 포함한 FY2016-17의 전체 일반 예산지출은 약 2,572억캐나다달러<sup>6)</sup>
  - 세출예산안(Main Estimates)과 추경(A), (B), (C)를 포함한 FY2016-17 의결지출 합계액은 총 1,037억캐나다달러, 법정지출은 총 1,540억캐나다달러

5) 캐나다 재무위원회, Supplementary Estimates(C) 2016-17, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/supplementary-estimates/c-2016-17/complete-text.html>  
6) 세출예산안은 『주요국 예산안 2016』 캐나다편, 추경(A)와 추경(B)은 각각 『2016년 상반기 재정동향』과 『2016년 하반기 재정동향』 캐나다 편 참조



〈표 2〉 FY2016-17 예산안 편성내역

(단위: 백만캐나다달러)

구분		일반예산(Budgetary)	투융자예산(Non-Budgetary)
FY2016-17 세출예산안	의결지출(Voted Appropriations)	89,845	26
	법정지출(Statutory Expenditure)	160,290	338
	합계	250,136	365
추경(A)	의결지출(Voted Appropriations)	6,984	30
	법정지출(Statutory Expenditure)	-5,719	0
	합계	1,264	30
추경(B)	의결지출(Voted Appropriations)	3,881	0
	법정지출(Statutory Expenditure)	375	0
	합계	4,256	0
추경(C)	의결지출(Voted Appropriations)	2,472	0
	법정지출(Statutory Expenditure)	-963	-430
	합계	1,508	-430
추경 (A+B+C)	의결지출(Voted Appropriations)	103,183	57
	법정지출(Statutory Expenditure)	153,982	-92
	합계	257,166	34

출처: 캐나다 재무위원회, 「Supplementary Estimates(C)」

- FY2017-18 세출예산안(Main Estimates) 하원 상정(2017.2.23.)<sup>7)</sup>
  - 캐나다 재무위원회는 2,579억캐나다달러의 규모(일반 예산(Budgetary) 기준)의 세출예산안을 의회에 제출, 의결지출에 1,021억캐나다달러, 법정지출에 1,558억캐나다달러를 편성
    - 이전지출이 약 63.7%로 가장 큰 비중을 차지하고, 운영 및 자본지출이 약 28%, 공공채무이자 비용이 약 8.3%를 차지
      - ☞ 공공채무 비용은 2016년 11월에 발표한 가

을 경제 보고서(Fall Economic Statement)<sup>8)</sup>에서 이자율 전망을 하향조정한 것에 기인, FY2016-17 세출예산안 대비 5.7%(13억 캐나다달러) 감소

- 투·융자, 선급금(Loan, Investment, Advances)에 해당하는 투융자예산(Non-Budgetary)은 -2.2억캐나다달러를 편성

7) 캐나다 재무위원회, 2017-18 Estimates(Part I and II),

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates/2017-18-estimates/complete-text.html>

8) 「2016년 하반기 재정동향」 캐나다 편 참조

〈표 3〉 FY2017-18 세출예산안(Main Estimates) 개요

(단위: 억캐나다달러)

구분	일반예산 (Budgetary)	투융자예산 (Non-Budgetary)
의결지출 (Voted Appropriations)	1,021.4	0.3
법정지출 (Statutory Expenditure)	1,557.8	-2.5
합계	2,579.2	-2.2

출처: 캐나다 재무위원회, 「2017-18 Estimates」

〈표 4〉 FY2017-18 세출예산안(Main Estimates) 세부내역

(단위: 억캐나다달러)

구분	FY2015-16 세출	FY2016-17		FY2017-18 본세출 예산안	
		세출 예산안	세출실적치 (Estimates To Date)		
일반예산 (Budgetary)	이전 지출 (Transfer Payment)	1,524.0	1,585.8	1,594.5	1,642.9
	운영 · 자본 지출 (Operating and capital)	663.4	687.7	759.8	721.4
	공공채무 (Public Debt)	226.4	227.8	217.4	214.9
	합계	2,413.8	2,501.4	2,571.7	2,579.2
투 · 융자예산 (Non-Budgetary)	투 · 용자, 선급금 (Loan, Investment, Advances)	555.9	3.7	-0.3	-2.2
	합계	555.9	3.7	-0.3	-2.2

출처: 캐나다 재무위원회, 「2017-18 Estimates」

〈자료 수집 및 정리: 강성지 연구원〉



〈표 5〉 2015-2016 독일 GDP 성장률 및 실업률

(단위: %)

		1분기	2분기	3분기	4분기
GDP 성장률 <sup>1)</sup>	2015년	0.2	0.5	0.2	0.4
	2016년	0.7	0.5	0.1	0.4
실업률 <sup>2)</sup>	2015년	4.77	4.67	4.53	4.47
	2016년	4.33	4.23	4.13	-

주: 1) 퍼센티지 성장률은 직전 분기 대비 성장률을 의미, 가격·계절·달력 조정된 수치(price, seasonally and calendar-adjusted), chain linked

2) 실업률(Harmonized unemployment rate)

출처: 독일 통계청, OECD data; Labor: Labour market statistics

 **독일**

- 독일 연방은행, 2016년 경제 성장률 논의(2017.2. 21.)<sup>9)</sup>
  - (GDP 성장률) 2016년 4분기 실질GDP 0.4% 상승
    - 2016년 실질GDP는 전년 대비 1.8% 상승
    - 2016년 4분기 소비자물가지수는 에너지 및 음식 가격 등의 증가로 0.5% 상승하였으나 2016년 연간 소비자물가지수 상승률은 0.4%에 미침
  - (실업률) 2016년 4분기 실업률 현저히 감소
    - 대규모 난민의 입국과 노동인구 유입에도 불구하고 실업률이 크게 감소
    - 2016년 12월 기준으로 실업률 6%
  - (경제전망) 2017년 1분기에 독일의 경제의 전망은 긍정적이며, 성장이 더욱 가속화될 것으로 전망
    - 건설업과 노동시장의 활성화와 소비심리 반등이 주요 요인
    - 다만, 에너지 가격의 인상으로 가계소비에 타격 위험 존재

〈자료 수집 및 정리: 이소영 연구원〉

 **영국**

- 통계청, 2016년 4분기 GDP 성장률 발표(2017.2. 22.)<sup>10)</sup>
  - 2016년 4분기 국내총생산(GDP) 성장률은 같은 해 3분기에 비해 0.7% 성장
    - 2016년 4분기 실질GDP(Price adjusted)는 같은 해 3분기에 비해 1.4% 성장
    - 2017년 1월 발표 GDP 예비추산에 비하여 0.1%p 증가
  - 4분기의 GDP 성장률은 같은 분기 소매매상지수(Retail Sales Index)의 성장률(1.2%)과 소비자 중심 산업 및 서비스업의 높은 생산량과 맞물림
  - 2016년의 성장률은 1.8%로 2015년 대비 높은 수치

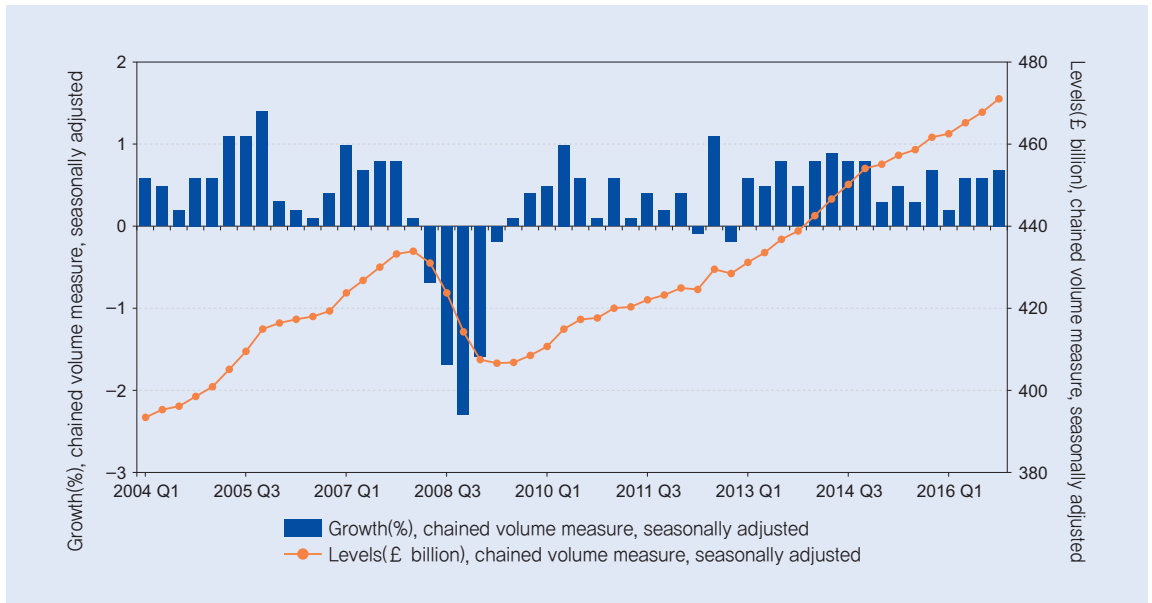
9) 독일 연방은행, [http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Topics/2017/2017\\_02\\_21\\_monthlyreport\\_february.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Topics/2017/2017_02_21_monthlyreport_february.html)

10) 영국 통계청, Second estimate of GDP: Quarter 4(Oct to Dec) 2016.

<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/secondestimateofgdp/quarter4octodec2016>

[그림 2] 영국 분기별 GDP 성장률

(단위: %, 십만파운드)



출처: 영국 통계청, Second estimate of GDP: Quarter 4(Oct to Dec) 2016.

<표 6> 2016년 영국 GDP 성장률

(단위: % 성장)

	Chained Volume Measure				Current Market Price
	GDP	가계지출	총고정 자본형성	일인당 GDP	GDP
계절조정					
2016	1.8	3.1	0.5	1.1	3.6
2015 1분기	0.3	0.7	1.5	0.0	0.3
2015 2분기	0.5	0.5	1.2	0.3	1.5
2015 3분기	0.3	1.1	0.8	0.1	-0.1
2015 4분기	0.7	0.4	-0.9	0.5	0.4
2016 1분기	0.2	0.9	0.1	0.0	0.9
2016 2분기	0.6	0.8	-0.2	0.4	1.6
2016 3분기	0.6	0.9	0.9	0.4	0.9
2016 4분기	0.7	0.7	0.0	0.5	1.4

주: 퍼센티지 성장률은 직전 분기 또는 년 대비 성장률을 의미  
출처: 영국 통계청

<자료 수집 및 정리: 이소영 연구원>



# 조세 · 재정 정책 및 연구 동향

■ 정책 및 연구 동향: 4.10.~5.9. 세미나 등: 5.1.~5.31.

\* 이 자료는 국내외 조세 · 재정과 관련한 정책 및 연구 동향을 정리한 것입니다. <편집자 주>

▶ 세미나

세미나 개요	주최(주관)기관	개최일
<p>■ 한국정부회계학회 2017년 춘계학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 5.26.(금) 13:30~18:30</li> <li>• 장소: 한국공인회계사회 대회의실</li> <li>• 주제: 정부회계 정보활용 제고 및 지방회계제도 개선방안</li> <li>• 발표: 안성윤 · 정중원 외</li> </ul>	한국정부회계학회 외	17-05-26
<p>■ 한국국제조세협회 제19회 월례회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 5.24.(수) 18:30~20:30</li> <li>• 장소: 한국공인회계사회관 소강당</li> <li>• 주제: OECD 다자간 조세협약 내용과 우리의 대응방안</li> <li>• 발표: 변광욱 국제조세협력과장(기획재정부)</li> </ul>	한국국제조세협회	17-05-24
<p>■ 한국지방세학회 2017년 춘계학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 5.19.(금) 13:30~18:00</li> <li>• 장소: 전국은행연합회관 세미나실</li> <li>• 주제: 제4차 산업혁명과 지방세제</li> </ul>	한국지방세학회	17-05-19
<p>■ 서울공공투자관리센터 설립 5주년 기념 세미나</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 5.19.(금) 14:00~18:00</li> <li>• 장소: 서울시청 다목적홀</li> <li>• 주제: 서울시 공공투자사업의 효율성 및 책임성 향상을 위한 미래전략</li> <li>• 발표: 주재홍 팀장(서울연구원) 외</li> <li>• 토론: 김태일 교수(고려대) 외</li> </ul>	서울연구원	17-05-19
<p>■ 한국사회보장학회 2017년 춘계학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 5.12.(금) 13:00~18:00</li> <li>• 장소: 서울대 아시아연구소</li> <li>• 주제: 사회경제구조 변화에 따른 사회보장제도와 거버넌스의 재구성</li> <li>• 발표: 백선희(서울신학대) 외</li> <li>• 토론: 안현미(서울시 여성가족재단) 외</li> </ul>	한국사회보장학회	17-05-12



▶ 정책 및 연구

(1) 정책

제목	발행기관	발행일
<p>◇ 2016년도 공공기관 재무실적 분석 - 공공기관 부채비율 4년 연속 감소</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관과 정부의 적극적 재무건전성 관리 노력의 결과로 '16년도 공공기관 재무건전성이 큰 폭 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>부채비율은 167%, 전년 대비 △16%p로 큰 폭 개선</li> <li>부채는 499,4조원, 전년 대비 △5.4조원 (△1.1%)</li> <li>GDP 대비 공공기관 부채 비중은 30%로 '10년 이후 최저 (자세한 내용은 본지(本誌), '17년 5월호 「정책흐름」, pp. 140~141 참고)</li> </ul> </li> </ul>	기획재정부	17-05-01
<p>◇ 올해 전국 지방자치단체 예산은 총 283조원 - 2017 회계연도 예산 지방재정 정보 통합공시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>올해 지방자치단체 총 예산규모는 283조 7,610억원, 지자체 재정자립도는 평균 53.7%로 '14년부터 꾸준히 증가 추세</li> <li>행정자치부는 세입·세출예산, 재정자립도 등 10개 항목의 2017 회계 연도 예산 지방재정 정보를 지방재정통합공개시스템인 「지방재정365(<a href="http://lofin.moi.go.kr">http://lofin.moi.go.kr</a>)」에 통합공시</li> </ul>	행정자치부	17-04-28
<p>◇ 중소기업 수출 및 경영여건 개선을 위한 세정지원정책 'New Start Plan 2017' 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>관세청은 5월 1일부터 관세행정 세정지원 종합대책인 'New Start Plan 2017' 시행</li> <li>올해는 지원 대상을 확대하여 대외적으로 어려운 경제상황에서 우리기업의 수출경쟁력 강화, 내수경기 회복에 크게 기여할 것으로 기대</li> </ul>	관세청	17-04-27
<p>◇ 지방교부세 정산분 1.85조원 지자체에 추가 교부 - '17년 지방교부세 교부액 39조 7천억원에서 41조 5천억원 규모로 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>행정자치부는 '16년도 지방교부세 정산분 1조 8,539억원을 지방자치단체에 추가로 교부할 계획으로 2017년 지방교부세 교부액은 당초 39조 7천억원에서 41조 5천억원 규모로 증가</li> <li>이는 '16년도 내국세 및 종합부동산세가 초과로 징수되어 발생한 세계 잉여금을 「국가재정법」에 따라 지방교부세로 교부하는 것으로, 내국세 초과 징수액(9.7조)의 19.24%에 해당하는 재원은 보통교부세 및 특별교부세로 교부되고, 종합부동산세 초과 징수액(163억원)은 전액 부동산 교부세 재원으로 지방자치단체에 교부</li> </ul>	행정자치부	17-04-25

(2) 국내외 연구(Papers & Briefs)

제목	발행기관	발행일
<p>◇ 2016년 국가결산 현황과 시사점 / 정도영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2016년 결산 결과 통합재정수지는 16.9조원 흑자, 관리 재정수지는 22.7조원 적자로 나타났으며, 국가채무(D1)는 627.1조원(잠정치)으로 전년 대비 35.7조원 증가</li> <li>■ 2016년 재정수지가 상당 수준 개선되었으나 세수추계의 정확성과 재정 집행의 효율성 제고가 요구되며, 연금 충당 부채 증가 및 국채 발행에 따른 부채 증가율과 국가채무(D1) 규모 확대에 대한 효과적인 관리가 필요</li> </ul>	국회입법조사처	17-04-25
<p>◇ 주식양도차익 과세의 필요성과 정책 과제 / 박종상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 우리나라에서 대부분의 개인투자자는 주식양도차익에 대하여 비과세되고 있어 금융소득 과세의 비효율이 발생하고 있음. 이러한 문제를 해소하기 위하여 주식양도차익 과세 정상화를 추진할 필요가 있음</li> <li>■ 주식양도차익 과세는 기업의 투자 결정에 대한 영향이 상대적으로 작아 실물경제에 미치는 충격이 크지 않으며, 저율과세로 시작하면 금융시장에 미치는 영향도 크지 않을 것으로 보임. 과세 정상화의 방식으로는 현재와 같이 세율을 일정하게 유지하고 과세 대상을 서서히 넓혀가는 방식보다 과세대상을 전면적으로 확대하되 세율은 단계적으로 높이는 접근이 바람직</li> </ul>	한국금융연구원	17-04-15
<p>◇ 가계 시리즈(1) : 글로벌 사회복지지출의 특징과 시사점</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전 세계적으로 가계소득 여건이 악화되는 가운데 복지지출 등에 대한 관심이 증가하고 있어 주요국 복지지출의 특징을 살펴보고 시사점을 모색</li> <li>■ 글로벌 복지지출이 전반적으로 증가하는 가운데 각국의 여건 등에 따라 다른 모습, 우리나라는 주요국의 복지경험, 경제·사회적 상황 등을 고려하여 우리 여건에 적합한 복지시스템을 구축·운영해 나갈 필요</li> </ul>	한국은행	17-04-14
<p>◇ 소득분위별 실질구매력 변화와 시사점 / 천소라, 김성태</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소득분위별 실질구매력의 격차는 금융위기 이전의 명목소득 증가율 차이에 기인하며, 소비자물가는 소득수준과 상관없이 매우 유사한 상승세를 유지한 것으로 나타남</li> <li>■ 가계의 소비 여력과 실질소득 불균형을 완화하기 위해서는 저소득층 중심의 소득개선 정책이 핵심임을 시사</li> </ul>	한국개발연구원	17-04-11



제목	발행기관	발행일
<p>◇ <b>Corporate Tax Cuts : Examining the Record in Other Countries</b> / Simeon Djankov</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>At 35 percent, the United States has the highest statutory corporate income tax rate among advanced economies, and this high rate coexists with a number of large preferences and exceptions. ... (후략)</li> </ul>	<p>PIIE (Peterson Institute for Int'l Economics)</p>	<p>17-05-08</p>
<p>◇ <b>The Effects of Fiscal Consolidations : Theory and Evidence</b> / Alberto Alesina and others</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>We investigate the macroeconomic effects of fiscal consolidations based upon government spending cuts, transfers cuts and tax hikes. We extend a narrative dataset of fiscal consolidations, finding details on over 3500 measures. Government spending and transfer cuts are much less harmful than tax hikes. ... (후략)</li> </ul>	<p>CEPR (Center for Economic Policy Research)</p>	<p>17-05-08</p>
<p>◇ <b>Optimal Tax Routing : Network Analysis of FDI Diversion</b> / Maarten van't Riet, Arjan Lejour</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>The international corporate tax system is considered as a network and, just like for transportation, 'shortest' paths are computed, minimizing tax payments for multinational enterprises when repatriating profits. ... (후략)</li> </ul>	<p>CentER (Center for Economic Research, Tilburg Univ.)</p>	<p>17-04-25</p>
<p>◇ <b>Tax Administration and Firm Performance : New Data and Evidence for Emerging Market and Developing Economies</b> / Era Dabla-Norris and others</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tax compliance costs tend to be disproportionately higher for small and young businesses. This paper examines how the quality of tax administration affects firm performance for a large sample of firms in emerging market and developing economies. ... (후략)</li> </ul>	<p>IMF</p>	<p>17-04-14</p>
<p>◇ <b>A Primer on Government-Sponsored Pension Schemes in the National Accounts and their Impact on the Interpretation of Government Debt Statistics</b> / Paul Goebel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Government debt has many characteristics and thus cannot be fully captured by one indicator. There are several different ways of defining government debt, and each definition can lead to different interpretations of a government's financial situation. ... (후략)</li> </ul>	<p>OECD</p>	<p>17-04-11</p>

# 정책 흐름



- 2016년도 공공기관 재무실적 분석
- 세계은행 개발위원회(DC) 개최 결과
- G20, 세계 경제의 회복력 강화를 위한 5대 분야 12개 원칙 마련

# 2016년도 공공기관 재무실적 분석

## - 공공기관 부채비율 4년 연속 감소 -

\* 본 자료는 2017년 5월 1일 기획재정부 재무경영과에서 발표한 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」의 전문입니다. <편집자 주>

◇ 그간 공공기관과 정부의 적극적 재무건전성 관리노력의 결과로 '16년도 공공기관 재무건전성이 큰 폭 개선

- 부채비율은 167%, 전년 대비 △16%p로 큰 폭 개선
- 부채는 499.4조원, 전년 대비 △5.4조원 (△1.1%)
- GDP 대비 공공기관 부채비중\*은 30%로 '10년 이후 최저

\* ('10)32% → ('11)35% → ('12)36% → ('13)36% → ('14)35% → ('15)32% → ('16)30%

\* 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 결산내용은 4.30일부터 알리오(www.alio.go.kr)를 통해 공시

\* '16년도 공시대상 332개 중 은행 공공기관(산업은행·수출입은행·기업은행)을 제외한 329개 대상

■ 재무실적은 부채는 △5.4조원 감축, 자본은 +22.8조원 증가, 자산은 +17.4조원 증가하여 재무구조가 크게 개선됐다.

(단위: 조원)

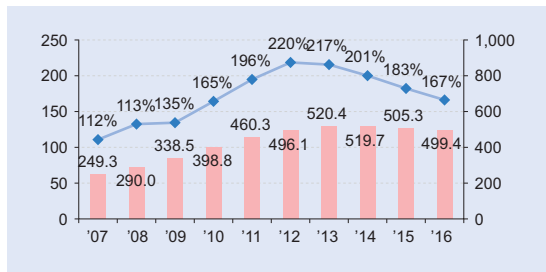
	'15	'16	증감
• 부채(A)	505.3	499.4	△5.4
• 자본(B)	276.5	299.4	+22.8
• 자산(A+B)	781.3	798.7	+17.4

① 부채는 499.4조원으로서 비핵심 자산매각(7.2조원) 및 영업이익의 확대 등에 힘입어 전년 대비 △5.4조원 감소했다.

- 부채비율은 167%로서 전년 대비 △16%p 감소, 최고점인 '12년 220% 대비 △53%p 감소했다.

공공기관 부채비율 및 부채규모

(단위: %, 조원)



### 기관별 부채 증감

- **증가:** 인천공항은 제2여객터미널 건설로 +0.8조원  
도로공사는 신규 고속도로(상주-영덕 등) 건설로 +0.6조원
- **감소:** 예금보험공사는 우리은행 지분매각, 부실채권 회수 등으로 △3.8조원  
한국전력공사(한전)는 삼성동 본사부지 매각자금 등으로 △2.5조원

② 자산은 798.7조원으로서 공공투자 확대 등에 따라 전년 대비 17.4조원 증가했다.

**기관별 자산 증감**

- **증가:** 한전(연결\*)은 발전소(신고리 3,4호기) 건설로 +2.6조원  
LH는 임대주택(하남미사, 고양삼송 등) 건설로 +2.4조원  
\* 한전(연결)은 발전5사, 한수원 등 88개 자회사로 구성
- **감소:** 가스·석유·광물은 해외자원개발자산의 자산손상으로 각각 △2.6조원, △1.1조원, △0.3조원 감소

③ 자본은 299.4조원으로 영업이익과 정부출자로 전년 대비 22.8조원 증가했다.

**기관별 자본 증감**

- **증가:** 한전은 저유가로 인한 발전원가 하락 등으로 자본 +5.1조원  
LH는 택지판매 이익 등으로 +3.3조원
- **감소:** 광물·가스·석유 등은 국제 유가·광물가격 하락에 따른 해외자산 감액\* 등으로 자본 축소  
\* (광물) 남미 Boleo 광산 등 △0.9조원, (가스) 호주 GLNG 등 △0.7조원 (석유) 북해 Dana社 등 △0.7조원

④ 당기순이익은 16.1조원으로 저유가·저금리로 인한 매출원가·이자 등을 절감하여 전년 대비 +3.6조원 증가하였다.

- 저유가로 인해 한전의 영업 이익이 전체 영업 이익 증가에 크게 기여하였고, 부채감축, 투자확대 재원 등으로 활용된다.

**공공기관 영업이익**

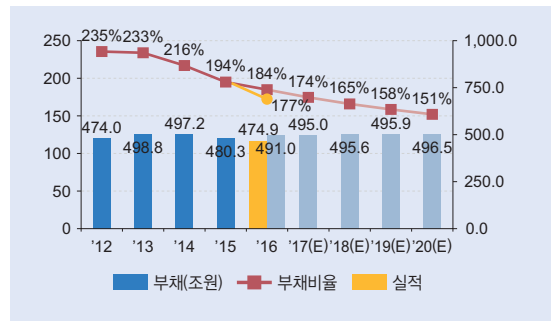
(단위: 조원)

구분	'12	'13	'14	'15	'16
전체 영업이익	12.2	15.2	19.4	23.3	27.0
한전(연결)	△0.8	1.5	5.8	11.3	12.0

- '16년 재무실적은 정부의 중장기 재무관리계획('16-'20)\* 상 '16년 전망치를 초과하여 달성한 것으로,  
\* 자산 2조원 이상 또는 자본잠식, 손실보전규정이 있는 39개 기관(전체 공공기관 부채의 95%)은 5개년 중장기재무관리 계획 작성, 국회 제출
- 39개 기관 중 부채비율 전망치보다 실적이 낮아진 기관은 LH·지역난방 등 30개, 높아진 기관은 광물·철도 등 6곳이다.

**2016-2020 계획 및 '16년 실적(39개 기관)**

(단위: %, 조원)



- **기간 과다했던 공공기관 부채가 대폭 줄어든 것은**
    - 중장기 재무관리계획, 예비타당성 조사, 출자회사 관리 및 경영평가 등이 크게 기여한 것으로 분석된다.
    - 또한, 공공기관의 재무건전성 향상은 개별기관의 재무적 지속가능성의 향상뿐 아니라, 국민경제 전체에도 긍정적 영향을 끼칠 것으로 기대된다.
- \* 국가신용등급 재확인시 공공기관 부채관리 성과 언급 (Fitch '16.10., Moody's '17.2.)

## 세계은행 개발위원회(DC) 개최 결과

– 세계경제 통합의 성과를 공유·확산하고 민간부문의 개발재원 참여를 확대한다 –

\* 본 자료는 2017년 4월 23일 기획재정부 공공정책국 금융협력총괄과에서 발표한 「세계경제 통합의 성과를 공유·확산하고 민간부문의 개발재원 참여를 확대한다」의 전문입니다. (편집자 주)

◇ 세계은행(WB\*)은 개발위원회(Development Committee)\*\*를 개최하고 세계 경제통합의 성과 공유, 민간재원 활용 확대 등을 담은 공동선언문(Communique)을 채택하였음

\*\* World Bank : 개발자금 운자, 정책 자문 등 개도국 경제개발 지원을 위해 설립된 국제금융기구

\*\* Development Committee : WB의 개발 관련 의제를 논의하는 IMF/WB 총회의 자문기구로 25개 이사국으로 구성

■ 세계은행은 4월 22일(현지시각) 미국 워싱턴 D.C.에서 제95차 개발위원회를 개최하여 WBG의 중장기 비전(Forward Look\*) 추진상황, 역량 강화(A stronger WBG for all) 등을 논의하고 공동선언문을 채택하였다.

\* 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals) 지원을 위해 '16년 10월 연차총회에서 확정된 WBG의 2030 중장기 비전

• WBG의 중장기 비전과 관련하여, 지속가능한 발전과 빈곤, 기후변화, 난민 등 글로벌 이슈에 신속하게 대응하는 한편, 민간자본을 적극적으로 활용\*(private resource mobilization)하기로 하였다.

\* 양허성 자금 등 공공재원을 활용하기에 앞서 민간자본의

활용가능성을 우선 검토하고 민간자본 참여가 어려운 경우에만 공공재원을 지원하는 원칙(Cascade Approach)

• WBG 역량 강화와 관련하여서는, 비용절감 및 예산 효율화, 금융역량 확대를 위한 자본 확충의 중요성을 강조하였다.

■ 이에 대해 대다수 회원국들은 무역, 자본흐름 등을 통한 세계 경제통합의 성과를 저소득국과 균등하게 공유하기 위한 WBG과 IMF의 역할 강화를 적극 지지하였으며,

• 특히, 포괄적인 세계개발 목표(WBG Forward Look)를 달성하기 위해 민간재원 활용 극대화, 수원국 내부재원 동원 강화, 민관협력(Public Private Partnership) 확대 등 민간투자 및 금융활성화를 강력히 당부하였다.

• 또한, 기후변화, 기아, 난민문제 해결을 위한 수원국 현장 중심(closer to client countries)의 조직 운영 등 위기대응 활동을 확대하는 한편, 아프리카 등 저소득국가에 대한 지원을 지속적으로 강화해 나갈 것을 주문하였다.

- 한편, WB의 역량 강화를 위해 2017년 10월 연차 총회까지 자본 확충방안을 마련하기로 하였으나,
  - 미국, 일본, 영국 등 주요국들은 증자 이전에 지출효율화를 위한 예산 규율 확립, WB 내부조직 개편, 투명성과 책임성 강화 등 先 조직운영 효율화 노력을 강력히 요청하였다.

참고

제95차 개발위원회(DC) 공동선언문  
(비공식 국문번역본)

- **(개회)** 개발위원회가 2017년 4월 22일 워싱턴 D.C에서 개최되었습니다.
- **(세계경제)** 2017년 세계경제는 점차 나아지는 모습을 보이나, 여전히 하방 리스크가 존재합니다. 더 나은 발전을 위해서는 포용적이고 지속가능한 성장 지원, 금융부문의 취약성 대응 및 모두를 위한 고용·경제활동 기회 마련을 위한 정책이 필요합니다. 특히, 코레스뱅킹 거래 감소의 부정적 효과에 대응하는 것이 많은 국가들의 우선순위입니다. 이러한 정책의 추진, 2030 개발의제 달성, 그리고 취약계층의 보호에 있어서 세계은행그룹(WBG)과 국제통화기금(IMF)의 자문과 지원이 중대한 역할을 할 것입니다.
- **(경제통합의 이점 공유)** 불평등 감소는 장기적으로 지속가능한 성장에 필수적입니다. 기술 변화, 무역, 금융흐름 및 경제통합은 소득증대를 가져왔고 국가간 경제적 격차를 좁혔습니다. 하지만 이러한 성과는 국가간에 항상 균등하게 나누어지지 않았습니다. 글로벌 경제통합의 성과를 더 폭넓게 공유할 수 있도록 WBG와 IMF가 더욱 노력하기를 촉구합니다.
- **(중장기 비전의 이행)** WBG의 중장기 비전인 “Forward Look”의 이행상황 업데이트를 환영합

니다. 지난 10월 우리는 더 나은, 더 강하고 더 민첩한 WBG를 위한 비전을 지지하였고, 이를 위해 개선이 필요한 분야를 발굴하였습니다. 우리는 더 나은 WBG를 만들기 위해 이루어온 성과를 높이 평가합니다. 개발파트너와 협력하여 다음과 같은 Forward Look 공약과 관련 정책들을 지속적으로 이행하고 보고해주기를 바랍니다. ① 인프라 등 부족한 공공재원을 사용하기에 앞서 민간부문의 해결책을 우선시하고, ② 국내 재원을 최대한 동원하고, ③ 글로벌 공공재를 지원하고, ④ 모든 WBG 수원부문을 지원하고, ⑤ 공공·민간부문을 아우르는 사업에 더 민첩하고 즉각적으로, 성과중심의 관점에서 대응하고, ⑥ 취약·분쟁·폭력 상황 또는 소규모 국가와 같이 특별한 개발과제에 직면하고 있는 국가의 성장 의제에 특별한 관심을 갖기를 바랍니다.

- **(위기대응)** 취약성의 근본원인을 해결하기 위해 투자하고, 국가가 제도적 및 사회적 회복력을 키울 수 있도록 지원함으로써 WBG의 위기 대비, 예방, 대응 활동이 확대되는 것을 지지합니다. 앞으로도 UN 및 다른 파트너들과 긴밀히 협조하여 기근 또는 강제이주로 고통을 받는 국가, 지역사회 및 난민들을 위한 자원 조달과 신속한 지원노력을 더욱 기울여 주기를 요청합니다. WBG의 다양한 이니셔티브가 인도주의적 개발-평화를 강화할 것이라 믿습니다.
- **(조직효율화)** 더욱 효율적인 WBG를 위해 시행한 사업운영 및 관리 정책, 인력전략 개혁을 높이 평가합니다. 지출 검토를 통해 도입된 예산규율을 환영하고, 부족한 공공재원의 사용방식을 추적, 보고하는 데 투명성과 책임성을 확보하기 위한 WBG의 노력을 인정하며, 앞으로도 이러한 노력

을 지속하기를 촉구합니다.

- **(IDA-18차 재원보충)** WBG의 재무역량을 강화하기 위한 그간의 경과와 논의를 환영합니다. 우리는 성공적인 IDA 재원보충 협상을 환영합니다. 훌륭한 파트너들과 IDA의 자본 차입 방안으로 IDA-18은 750억달러라는 기록적인 재원보충을 달성할 수 있었습니다. 민간부문 지원수단(Private Sector Window)과 같은 혁신적인 방식들은 IDA 국가 지원을 위한 추가재원 조달을 촉진시킬 것입니다. 우리는 개발효과를 극대화할 수 있는 성공적인 이행을 기대합니다.
- **(재무역량 강화)** WBG의 재무역량을 강화하고 Forward Look 목표를 달성하기 위해 진행 중인 논의를 주목합니다. 경영진과 이사회에 2017년 10월 연차총회까지 구체적인 방안을 마련할 것을 요청합니다.
- **(지분검토 · 양성평등)** 지분검토(Shareholding Review) 진행경과를 환영하며 세계경제의 발전 및 WBG의 임무에 대한 기여를 반영하여 리마에서 합의한 원칙에 대한 공약을 재확인합니다. WBG 직원과 경영진의 다양성과 포용성에 대한 진전을 높이 평가하며 이사회에서의 성별 다양성에 대한 진전을 지지합니다.
- **(차기회의)** 차기 개발위원회는 2017년 10월 14일에 개최될 예정입니다.

# G20, 세계 경제의 회복력 강화를 위한 5대 분야 12개 원칙 마련

\* 본 자료는 2017년 4월 11일 기획재정부 거시협력과에서 발표한 「G20, 독일 의장국 체제에서 정책공조 첫 성과물로서 세계 경제의 회복력 강화를 위한 5대 분야 12개 원칙 마련」 주요 토론내용」의 전문입니다. (편집자 주)

- ◇ '17년 G20은 세계경제의 저성장 추세를 극복하고 위기 대응 능력을 강화하기 위해 “세계 경제의 회복력 강화를 위한 원칙”(Principles on Resilience)을 마련
- ◇ 향후 성장전략 작성시 예시적 가이드라인으로 활용되는 등 각국의 정책을 수립해 나가는 데 큰 도움이 될 것으로 기대

## 1. 배경 및 추진 경과

- **(배경)** 그간 G20은 “견고하고 지속가능하며 균형 있고 포용적인 성장”(Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth)을 위한 정책공조 방안을 논의해왔다.
  - 금년 G20 의장국인 독일은 G20 재무트랙 주요 의제로 「세계경제의 회복력」\*을 선정하였으며, “세계경제의 회복력 강화를 위한 원칙”을 마련하였다.

\* 회복력(resilience): ① 구조적인 도전요인과 관련된 위험, 압력에서 지속가능한 성장 달성 ② 충격 발생시 과도한 위험, 불균형, 취약성 발생 방지 ③ 충격을 극복·흡수하고 지속 가능한 경제성장 경로로 신속히 복귀

- **(경과)** 세계경제 회복력 원칙은 2차례에 걸친 거시정책공조 실무회의(Framework Working Group)를 통해 회원국과 IMF·OECD 등 국제기구의 의견을 수렴하여 만들어졌으며,
  - 이와 같은 내용을 담은 보고서를 지난 G20 재무장관·중앙은행총재회의(3.17~18, 독일 바덴바덴)에서 채택하였다.

## 2. 주요 내용

- 회복력 원칙은 경제회복력 강화를 위한 정책 가이드라인으로 5개 분야(실물부문, 공공재정, 민간금융, 통화정책, 대외부문)의 12개 핵심원칙과 원칙별 정책제안으로 구성되어 있다.
  - ① 실물부문에서는 노동의 효과적인 재배치를 촉진하고 기업가정신을 장려하며, 공공행정의 투명성과 책임성을 강화할 것을 제안하였다.
  - ② 공공재정에서는 공공부채의 지속가능성을 확보하고, 암묵적 우발채무 해소, 관리수단을 개발할 것을 강조하였다.
  - ③ 민간금융에서는 민간부채비율에 대해 감시하고 자산가격의 과도한 변동성을 완화하기 위해 노력하며, 국제기준에 부합하는 파산체계를 갖출 것을 제시하였다.
  - ④ 또한, 통화정책과 관련하여 기존 법적체계하에

서 중앙은행의 독립성을 확보하고, 가격 안정과 경제활성화를 지속적으로 지원할 것을 제안하였다.

- ⑤ 대외부문에서는 과도한 자본이동 변동성으로부터 리스크를 관리하고, 무역의 이익을 공유하기 위해 노력하며, 경제정책에 대한 국제협력력을 증진할 것을 제시하였다.

분야	핵심 원칙
실물부문	1. 노동의 효과적인 재배치 촉진, 노동시장의 포용성 증진, 효율적 사회보장제도 설계
	2. 기업가정신 장려 및 생산성 증가
	3. 부패 감축, 공공기관의 품질·투명성·책임성 제고
공공재정	4. 공공재정의 건전한 관리
	5. 재정 투명성, 재정기관, 재정위험 분석·관리 개선
	6. 민간부문 부채비율에 대한 주의깊은 감시 실시
민간금융	7. 금융시스템 취약성 완화
	8. 파산 및 부채탕감 체계 구축 강화
통화정책	9. 중앙은행의 임무와 법 규정에 긴밀히 연결되는 통화정책 운용
대외부문	10. 자본이동의 편익 활용 및 국경간 위험에 대한 감시·감독 강화
	11. 국제무역 및 투자 활성화
	12. 과도한 외부 불균형 해소 및 경제정책에 대한 국제협력 증진

### 3. 시사점 및 향후계획

- 금년 마련된 “세계 경제의 회복력 강화를 위한 원칙”은 앞으로 G20 회원국들이 각 국의 상황을 고려하여 회복력 강화를 위한 정책을 수립해 나가는 데 큰 도움이 될 것으로 평가된다.
  - 또한 2017 성장전략\* 작성시 회복력 원칙이 회원국들의 개별 상황을 고려한 예시적 가이드라인으로 활용되며, 회원국간 상호평가(peer review) 과정에서도 참고될 것으로 예상된다.
- \* 14년 G20 정상회의에서 향후 5년간(14~18년) G20 GDP 2% 추가 성장을 목표로 회원국의 구조개혁 정책을 종합하여 수립한 전략으로, 국가별로 매년 업데이트하고 이행 상황을 점검
- 우리나라도 G20에서 마련한 이와 같은 내용을 향후 정책 수립 및 추진시 고려할 예정이다.

### 참고 회복력 강화를 위한 원칙 상세내용

분야	핵심 원칙	구성요소
실물분야	1. 노동의 효과적인 재배치 촉진, 노동시장의 포용성 증진, 효율적 사회보장제도 설계	① 항저우 구조개혁 어젠다(Enhanced Structural Reform Agenda: ESRA)의 노동시장개혁 분야 지도원칙 참조 ② 효율적인 배분, 임금결정, 효과적인 근로자 보호 등을 증진하기 위한 실업급여, 노동시장제도 설계 ③ 구조개혁 이행 강화 및 경제의 잠재력 강화를 위한 거시 정책 협력 제고
	2. 기업가정신 장려 및 생산성 증가	① 항저우 구조개혁 어젠다의 경쟁촉진·기업환경개선 분야 지도원칙 참조 ② 경쟁 촉진 및 시장 진입·퇴출을 촉진하여 자본의 재분배 증진 ③ 보조금 제도가 구조적 변화에 대한 장애물인지에 대해 모니터링 및 평가 ④ 금융포용성 증진
	3. 부패 감축, 공공기관의 품질·투명성·책임성 제고	① 공공행정의 투명성, 책임성 강화 ② 정책 프레임워크 채택(공공부문에 건전한 회계·경영·감사체계 도입)

**참고** 회복력 강화를 위한 원칙 상세내용 <계속>

분야	핵심원칙	구성요소
공공재정	4. 공공재정의 건전한 관리	① 항저우 구조개혁 어젠다의 재정개혁 분야지도원칙 참조 ② 장기의 구조적인 부담을 해소하기 위한 공공부채의 지속가능성 확보 ③ 확고한 원칙에 기반한 단순·투명한 재정체계 (신뢰할 수 있는 중기재정계획, 재정전략, 유연성 등) 설립·개선 ④ 여력내에서 예상치 못한 외부충격 등에 대응하는 충분한 재정완충장치 확보 ⑤ 재정조정 필요시 재정안정성, 성장, 포용이슈의 균형을 위해 속도와 구성 재고 ⑥ 성장 친화적 지출의 우선화, 조세기반 확대, 투명성 증진, 조세수입 효율화 등에 의한 공공지출과 수익의 구성 개선
	5. 재정 투명성, 재정기관, 재정위험 분석·관리 개선	① 투명성·책임이행을 담보하고, 포괄성·신뢰성을 갖춘 시의적절한 재정 보고서 발간 ② 주요 재정위험요소의 해소 및 완화수단 사용 검토를 위한 분석도구 개발 ③ 제도적 역량 구축, 정부에 거시경제·재정 전망, 감시, 재정성과 평가 제공하는 국가기관 설립 ④ 암묵적 우발채무 해소, 측정, 관리 수단 개발
민간금융	6. 민간부문 부채비율에 대한 주의깊은 감시 실시	① 적절한 잠재 부채 우호적 조세제도 및 공공지원 프로그램 평가 및 감축 ② 자본시장발전을 위한 기업지배구조 체제 강화 ③ 채무·자산수준을 정확히 반영하는 회계기준 지지 ④ 국내조기경보체계 강화하는 한편 민간채무와 다른 취약 요소 감시 ⑤ 금융교육 촉진
	7. 금융시스템 취약성 완화	① 항저우 구조개혁 어젠다의 금융개혁 분야지도원칙 참조 ② 효율적인 미거시 건전성 정책 프레임워크 개발 (투명한 규제, 독립적인 감독을 포함한 충분한 정책수단 활용) ③ 경제침체기의 손실에 대비한 완충장치 마련 ④ 자산가격의 과도한 변동성과 펀더멘탈의 불일치를 방지 또는 완화할 수 있는 정책 체계 마련
	8. 파산 및 부채탕감 체계(Frameworks) 구축 강화	① 기업부문에서 공정성·투명성·효율성·접근성·신속성을 갖추고 국제적 모범기준에 부합하는 파산체계 이행 ② 부실채무제표 청산을 촉진하고 채무·채권자·투자자 및 기타 이해관계자에게 채무 재조정과정 참여를 독려하는 부채탕감 체계 생성
통화정책	9. 중앙은행의 임무와 법 규정에 긴밀히 연결되는 통화정책 운용	① 기존 법적체계하에서 중앙은행의 독립성 확보 ② 중앙은행의 임무 수행, 가격 안정성 확보와 지속적인 경제활성화 지원
대외부문	10. 자본이동의 편익 활용 및 국경간 위험에 대한 감시·감독 강화	① 자본이동에 대한 감시와 분석 개선, 과도한 자본이동 변동성으로부터의 리스크 저지 관리 ② 환위험에 노출된 외화표시부채 감시 및 통화불일치 해소 ③ 신규 국제발행시 강화된 집단행동조항(CACs) 및 동등자격조항(pari passu) 활용 독려
	11. 국제무역 및 투자 활성화	① 항저우 구조개혁 어젠다의 무역·투자 개발성 증진 분야 지도원칙 참조 ② 자본시장·무역 개방의 이익을 확보하고 리스크를 관리할 수 있는 거시경제 기초·제도 강화 ③ 경제 전체에 무역의 이익 공유 강화 ④ 무역금융시장의 경쟁 제고
	12. 과도한 외부 불균형 해소 및 경제정책에 대한 국제협력 증진	① 저축 증가 또는 국내수요 증가 등에 의한과도한 글로벌 불균형 해소 ② 환율에 대한 G20 공약 준수 ③ 글로벌 금융 안전망(GFSN) 강화 작업 지지 ④ 국내경제정책의 파급효과 감시

# 재정포럼

2017년 5월호 통권 제251호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
박명호 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
최성은 (한국조세재정연구원 연구위원)  
강성훈 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
이동규 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
한종석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)  
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

## ■ 월간 재정포럼

2017년 5월 15일 발행 / 제21권 제5호(통권 제251호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007  
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336  
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 시청대로 336  
한국조세재정연구원 지식정보팀

### ■ 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