경제전망 및 재정분석 Ⅱ

since 2003
10th ANNIVERSARY

nabo
National Assembly Budget Office

2013년 세법개정안 분석

2013. 10

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2013년 세법개정안 분석

2013. 10

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발간사

우리 경제는 유럽 재정위기의 장기화와 미국의 양적완화 축소 가능성 등과 같은 대외환경 악화와 높은 수준의 가계부채, 전세가격 급등에 따른 민간소비 위축, 투자 부진 등 대내적인 저성장세가 이어지고 있습니다. 이와 같은 대내외적 제약요인에 따라 세수여건은 악화되고 있지만, 복지재정 등 재정지출에 대한 수요는 빠르게 증가하고 있어 안정적인 재정운용을 위한 세수확보의 중요성이 갈수록 커지고 있습니다.

정부는 일자리 중심의 창조경제, 맞춤형 고용·복지 등 국정과제를 설정하고 재정지원을 위해 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등과 같은 재원확충 계획을 가지고 있습니다.

이와 같은 재정여건 변화에 대응하고 국정과제 추진을 뒷받침하기 위한 「2013년 세법개정안」에 대한 본 보고서의 의의와 중요성은 그 어느 때보다도 크다고 할 것입니다. 국회예산정책처는 이번 세법개정안에 대해 현 대내외 경제환경과 재정여건에 맞게 정책방향을 수립하고 개선방안을 마련하였는지와, 개정내용의 타당성 및 세수에 미치는 영향 등에 대해 분석함으로써 동 세법개정안에 대한 국회의 법안심사 과정에 실질적인 도움이 되고자 하였습니다.

「2013년 세법개정안」은 새 정부 국정과제의 적극적 지원·국민중심의 세제운영·과세형평 제고 및 세입기반 확충 등을 기본방향으로 설정하고, 과세기반 확충과 납세편의 제고 등을 위한 세제개편을 추진한다고 밝히고 있으나, 세수확보 측면에 치중된 개편, 비과세·감면 정비의 미흡, 세법개정안 수립 및 발표과정상의 미흡한 점 등에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다고 하겠습니다.

행정부가 국회에 제출한 세법개정안을 심사함에 있어 본 보고서가 재정운용의 건전성을 제고하고 경제 활성화를 도모하는데 크게 기여할 수 있기를 바랍니다.

2013년 10월

국회예산정책처장 국경복

요 약

1. 세법개정안의 기본방향 및 평가

❑ 「2013년 세법개정안」은 세제 정상화, 조세부담수준의 적정화, 조세구조의 정상화라는 기본방향을 토대로 한 개정내용들을 담고 있으며 향후 5년간 국가재정운용의 근간이 되는 조세정책방향을 제시하고 있음

❑ 행정부가 제출한 이번 세법개정안에 대한 본 보고서의 평가는 중장기 조세정책의 미비, 세수확보 측면에 치중된 개편, 세법개정안 수립 및 발표 과정상의 미흡 등이라고 할 수 있음

❑ 향후 5년간의 조세정책 방향 및 추진계획을 담고 있는 중장기 조세정책 방향을 제시한 점은 바람직한 것으로 평가할 수 있으나, 내용면에서는 보완이 필요하다고 할 수 있음

  ○ 중기적 조세부담률 목표 제시('12년 20.2% → '17년 21% 내외)와 함께 소득·소비과세 비중은 높이고 법인·재산과세는 성장친화적으로 조정한다는 방향만을 제시한 수준에 그치고 있음

  ○ 중기적 관점에서의 조세정책운용을 위해서는 지출측면에서 국가재정운용계획을 통해 연도별 재정운용계획 및 재정지출규모 등이 제시되고 있는 것과 같이 연도별 세제운용 계획과 그에 따른 세입규모 등이 제시될 필요가 있음

  ○ 재정건전성 유지와 복지지출 등 재원확보가 긴요한 향후 재정여건을 감안할 때 정부는 재정운용의 한 축인 조세정책에 대해서도 향후에는 보다 구체적이고 실효성 있는 중장기 계획을 수립하고 이를 국회에 제출할 필요가 있음

❑ 세법개정안은 조세체계에 대한 종합적인 고려를 토대로 개별항목별 본래의 취지에 부합한 개편안을 도출하여야 함에도 불구하고, 근로소득자 위주의 세부담 조정과 세수확보 측면에 치중된 개편안에 머물고 있음

  ○ 필요경비적 성격인 소득공제항목(보장성 보험료, 의료비, 교육비 등)을 주로

정책목적 달성을 위해 활용되는 세액공제항목으로 전환하는 것이 과연 적정한지에 대한 검토가 필요하며, 필요경비 성격의 공제항목에 대해 대체로 소득공제방식을 유지하고 있는 주요국의 사례를 참고할 필요가 있음

- ○ 세액공제 전환 위주의 공제방식 변경과 근로소득공제율 축소 위주의 소득세 개편은 주로 근로소득자의 세부담에만 영향을 미치며, 이에 따른 세수 증감 여부 및 세수확보 측면에 치우진 개편이 되고 있어 국회심사과정에서 보다 종합적인 검토가 이루어질 필요가 있음

❑ 2013년말 일몰이 도래하는 비과세·감면 항목 44개 중에서 17개를 폐지하고 17개를 축소조정하며 10개를 일몰유지하거나 항구화할 계획이나, 비과세·감면 제도에 대한 정비는 여전히 미흡해 보임

- ○ 소득세 부문 소득공제의 세액공제 전환 위주의 개편이 되고 있고, 법인세 부문에 대해서는 일부 투자세액공제의 공제율 조정에 그치는 등 다소 소극적인 접근을 하고 있음
- ○ 이로 인해 비과세·감면 정비를 통한 세수확보(2014~2017년 8.7조원) 또한 당초 정부가 목표로 했던 규모(2014~2017년 10.6조원)에 미치지 못할 것으로 전망됨

❑ 이번 세법개정안은 개정내용 수립 및 발표 과정을 통해 볼 때 정책 취지 및 효과 등을 충실히 검토하고 신중하게 추진했다고 보기에는 미흡한 점이 많아 보임

- ○ 당초 발표(8월 8일) 이후 근로소득공제율 축소 등을 통한 근로소득자 세부담 증가에 대한 부정적인 여론이 생기자 기획재정부는 곧이어 그러한 세부담을 상쇄시키기 위해 근로세액공제율 한도를 높이는 수정발표(8월 13일)를 하는 등 혼선을 초래
- ○ 다양한 의견을 수렴하여 수정이 필요한 개정사항이 있다면 정부안이 최종 확정되기 위해 거쳐야 할 입법예고(8.9~9.12)와 부처협의(8.21~9.2) 과정을 거친 후 공식 발표되고 국회에 제출되는 것이 보다 바람직할 것으로 보임

2. 세법개정안 세수효과 분석

❑ NABO 추계에 따르면, 「2013년 세법개정안」에 따른 2014~2018년의 기준선대비[1] 세수효과는 총 △2.4조원(2014년 △0.8조원, 2015년 △1.0조원)

- ○ 소득공제항목의 세액공제 전환(5.0조원), 면세농수산물 등의 의제매입세액공제 한도 신설(1.9조원) 등에 따라 증가한 세입을 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 도입에 따른 세수효과(△7.1조원)가 상쇄시키는 형태임
- ○ (증가요인) 소득공제항목의 세액공제 전환(5.0조원), 면세농수산물 등의 의제매입세액공제 한도신설(1.9조원) 등
- ○ (감소요인) 근로장려세제 확대(△3.5조원), 자녀장려세제 도입(△3.6조원), 재활용폐자원 등 부가가치세 매입세액공제 일몰연장 및 공제율 인하(△0.9조원) 등
- ○ 2013년 일몰도래 항목 44개(2013년 감면액 합계 1.7조원)의 경우, 현행세법에 따라 44개 항목 모두 폐지시 기준선대비 세수효과는 발생하지 않으나, 행정부는 27개 항목의 일몰 유지를 제안하여 2014~2018년 세수효과는 △2.6조원
  - 2013년 일몰도래 항목(44개): 폐지(17개), 축소유지(17개), 유지(10개)

행정부 세법개정안의 세목별 세수효과(기준선대비, 징수기준): NABO 추계

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018	합계
소득세	△3,845	△4,098	△3,592	△1,748	306	△12,977
근로장려세제 확대	△4,315	△18,255	△17,256	△16,149	△14,995	△70,970
소득공제 세액공제 전환	-	11,388	12,081	12,649	13,421	49,539
법인세	△1,277	△2,030	△2,419	△2,046	△896	△8,669
부가가치세	△1,824	△2,333	△178	3,224	4,875	3,764
농산물 의제매입 세액공제 한도신설	2,584	3,654	3,951	4,271	4,618	19,078
기타	△1,286	△1,301	△1,123	△1,123	△1,123	△5,956
합 계	**△8,232**	**△9,763**	**△7,313**	**△1,694**	**3,162**	**△23,839**
2013년 일몰도래 항목	△5,822	△8,633	△7,276	△3,559	△919	△26,213

주: 근로장려세제의 경우, 자녀장려세제 세수효과가 포함된 수치임.
자료: 국회예산정책처.

1) 기준선대비 세수효과는 현행 세법이 향후에도 유지될 경우의 세수추계치와 세법개정안 통과시 예상되는 세수추계치 간의 차이로 계산하며, 올해 일몰도래하는 항목을 현행세법대로 제도를 폐지시키면 세수효과가 발생하지 않는 것으로 나타난다.

3. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교

❑ 세법개정안에 대한 NABO와 행정부간 기준선대비 2014~2018년 세수효과 차이는 0.8조원임: NABO(△2.4조원), 행정부(△3.2조원)

○ 양 세수효과의 차이는 주요 항목의 세수효과 추계치가 다르기 때문임

- 소득공제 항목의 세액공제 전환(NABO 5.0조원, 행정부 3.4조원)의 경우, 행정부는 근로소득 상승에 따른 세수증가분을 고려하지 않고 최초 연도에 발생한 세수효과가 이후에도 동일하다고 가정하여 현실성 결여
- R&D 비용세액공제 확대(NABO △0.4조원, 행정부 추정곤란)의 경우, 행정부는 동 항목이 시행령 개정사항인 관계로 행정부는 법안 비용추계서에 동 세수효과를 포함하고 있지 않고 있으며, 별도 자료제출 요구에 대해 행정부는 '추정곤란'으로 답변

행정부와 NABO의 세수효과 비교(기준선대비, 징수기준): 2014~2018년 합계

(단위: 억원)

	NABO(A)	행정부[1](B)	차이(A-B)
전체 세수효과	△23,839	△31,641	7,802
2013년 일몰도래항목	△26,213	△26,894	681
소득세	△12,977	△21,497	8,520
근로장려세제	△70,970	△66,100	△4,870
소득공제 세액공제 전환	49,539	34,364	15,175
소득세 기타항목	8,454	10,239	△1,785
법인세	△8,669	△4,103	△4,566
R&D 비용세액공제 확대 (시행령, 시행규칙)	△4,096	추정곤란	△4,096
법인세 기타항목	△4,573	△4,103	△470
부가가치세	3,764	△1,180	4,944
농산물 의제매입세액공제 한도신설 (시행령)[2]	19,078	15,955	3,123
부가가치세 기타항목	△15,314	△17,135	1,821
기 타	△5,956	△4,861	△1,095

주: 1) 행정부 수치는 기획재정부가 국회에 제출한 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 국회예산정책처가 합산한 자료이며, 근로장려세제는 자녀장려세제 효과가 포함된 수치임.

2) 조세특례제한법 시행령에 규정되어 있어 행정부가 세수효과를 발표하고 있지 않아 「2014년도 조세지출예산서」를 이용하여 NABO에서 추계(연간 3,191억원 = 23,818억원 − 20,627억원).

자료: 기획재정부; 「2014년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석.

제도 개정에 대한 기준선대비 세수효과

❑ 비과세·감면제도를 정비하여 감면규모를 줄이더라도 해당항목의 일몰이 연장될 경우 기준선대비 세수효과는 오히려 감소하게 되는 점을 감안해, 일몰을 고려하지 않고 세수효과를 추계할 경우 세수는 **4.4조원 증가**

○ 일몰도래 항목은 제도를 축소연장하거나 일몰연장하게 되면 기준선대비 세수가 감소(2014~2018년 △2조 5,067억원)하는 반면, 일몰규정이 있는 항목에 대해서 제도개정(일몰규정 미반영) 기준선대비 세수효과를 적용할 경우, 동 항목들의 세수효과(4조 3,263억원)는 오히려 증가하게 됨

○ 이와 같은 추계방법으로 전체 세수효과를 추정하면, 2014~2018년 동안 세수는 4.4조원 증가하며, 공약가계부에서 재원소요항목에 포함된 EITC를 제외한 세수효과는 동 기간 11.5조원으로 나타남

- EITC 제외 세수효과: 소득세 6조원, 부가가치세 4조원, 법인세 1.8조원 등

○ 이 중 EITC의 세수효과를 제외할 경우, 세수효과는 **2014~2017년** 동안 **8.7조원**으로 이 규모가 비과세·감면제도 정비에 따른 세수효과와 동일하다고 가정한다면, 공약가계부에서 목표로 한 비과세·감면을 통한 목표금액(**2014~2017년 10.6조원**)에는 2조원 가량 부족

행정부 세법개정안의 세목별 세수효과(제도개정 기준선방식, 징수기준): NABO 추계

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018	합계
소득세	△3,814	△3,626	△2,570	△1,026	960	△10,076
근로장려세제 확대	△4,315	△18,255	△17,256	△16,149	△14,995	△70,970
근로장려세제 이외	501	14,628	14,686	15,123	15,956	60,894
법인세	1,878	4,130	4,072	4,002	3,888	17,971
부가가치세	5,264	7,408	8,589	9,316	9,845	40,422
기타	△765	△765	△765	△765	△765	△3,827
합 계	**2,564**	**7,147**	**9,325**	**11,527**	**13,928**	**44,490**
근로장려세제 제외시	6,879	25,401	26,581	27,676	28,923	**115,460**
공약가계부: 2013년 비과세·감면 정비계획	7,603	30,912	33,912	33,912		**106,339**

주: 1. 제도개정 기준선 방식은 일몰이 없다는 가정하에 제도 개정에 대해서만 기준선대비 세수효과를 계산한 것임.
2. 근로장려세제는 자녀장려세제 세수효과가 포함된 수치이며, EITC 제외시 **2014~2017년** 전체 세수효과는 **8조 6,537억원**.

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

2013년 일몰도래 비과세·감면 항목 정비방안에 따른 세수효과

❑ 올해 일몰도래하는 44개 비과세·감면 항목의 정비방안에 따른 연간 세수효과는 NABO 8,186억원, 행정부 7,687억원으로 유사한 수준이며, 규모상으로는 44개 항목 전체 감면액 1.7조원 중 48% 수준의 정비효과가 있는 것으로 나타남

○ 2013년 일몰도래하는 항목의 전체 조세감면액 1.7조원 중 이번 세법개정안을 통해 8천억원(전체 감면액의 48%) 규모의 정비효과가 있는 것으로 추계되며, 행정부 추계치 7,687억원과 큰 차이를 보이지 않음

– '재활용폐자원 등 의제매입세액공제율 인하(NABO 3,506억원, 행정부 2,993억원)' 등 일부 항목에서 차이 발생

○ 전체 감면액의 54%를 차지하는 부가가치세(0.9조원)는 이번 세법개정안을 통해 44%가 정비되어 매년 4천억원 정도 세수가 증가하며, 전체 감면액의 40%를 차지하는 법인세(0.7조원)의 경우 55%가 정비되는 것으로 나타남

행정부와 NABO의 2013년 일몰도래 항목 정비방안에 따른 세수효과 비교(귀속기준)

(단위: 억원)

	2013년 일몰도래항목 조세감면액[1]		세법개정안 정비방안에 따른 세수효과			
			행정부[2]		NABO	
	(A)	전체대비 비율	(B)	2013년 감면액 대비 (C=B÷A)	(D)	2013년 감면액 대비 (E=B÷A)
소득세	745	4%	13	2%	386	52%
법인세	6,719	40%	4,046	60%	3,671	55%
부가가치세	9,255	54%	3,493	38%	4,084	44%
기타 세목	291	2%	135	46%	45	15%
합 계	**17,010**	100%	**7,687**	**45%**	**8,186**	**48%**

주: 1) 동 수치는 「2014년도 조세지출예산서」에서 올해 일몰도래 항목의 2013년 감면액(잠정치)을 NABO에서 집계.

2) 정비방안에 따른 행정부 세수효과는 「2014년도 조세지출예산서」에서 '2013년 조세지출 정비 현황(24~25쪽)' 자료를 이용.

자료: 「2014년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석.

4. 소득세

가. 소득세 공제방식의 변경: 소득공제의 세액공제 전환 등

❑ (세법개정안) 2013년 세법개정안에서 소득세 공제방식을 소득공제에서 세액공제로 전환하는 등 대폭적인 변화가 있었으며 주요 내용은 다음과 같음

- ○ 자녀양육관련 소득공제(6세 이하 자녀양육비 공제, 출산·입양공제 및 다자녀추가공제)를 세액공제방식으로 전환
- ○ 소득공제방식의 특별공제(의료비, 보험료, 교육비, 연금저축보험료 및 기부금 공제)를 세액공제방식으로 전환
- ○ 근로소득공제율의 축소 및 근로세액공제의 한도액 확대

❑ (개정취지) 정부는 이를 통해 과세기반을 확대하고 수직적 과세형평성을 제고하고자 하는 것으로 바람직한 취지로 보임

- ○ 현행 소득공제방식은 근로소득자의 면세점과 과세미달자 비중이 지나치게 높고, 저소득자에 비해 고소득자에게 조세혜택이 집중되는 문제점 발생
- ○ 세액공제방식으로의 전환은 과세대상자 비율이 높아지는 동시에 고소득자에게 집중된 조세혜택이 완화되는 효과가 있음

❑ 근로소득자에 대한 과세체계와 세부담에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보이며, 주요한 이유는 다음과 같음

- ○ 첫째, 근로소득공제율의 축소는 근로소득자의 세부담에만 영향
- ○ 둘째, 고소득자의 세부담이 증가하는 특별공제의 세액공제 전환 역시 근로소득자에게만 해당

❑ (행정부와 세수효과 비교) 근로소득자의 소득세 공제방식의 변화에 따른 행정부와 국회예산정책처의 세수효과는 2011년 기준 각각 0.86조원과 0.99조원이며, 2014년~2018년 누적 세수효과는 각각 3.4조, 5.0조원임

- ○ 행정부의 중기 세수효과는 명목임금 상승 등의 자료시차로 인한 영향을 반영하지 않아 과소추계됨
  - − 전체 소득세 신고인원 대비 급여 4천만원 초과자 인원이 2009년 8.6%에서 2011년 10.8%로 비중이 증가
- ○ 2012년 국세통계연보의 자료를 이용한 세수효과는 해당 총급여 구간 평균

치에 의한 추계이므로 세부담의 증가규모가 달라질 수 있음

- 현행 국세통계연보상 중도퇴사자와 신규입사자 등이 연봉을 일부분만 수령함에도 연간 총급여로 보고 있고, 실제 가구 내 인적 구성이나 지출이 다를 수 있음

○ 이와 같이 행정부가 발표한(8월 13일) 세부담이 증가하는 근로소득자의 비중(총급여 5.5천만원 이상, 13.2%)이 실제로 더 증가할 수 있음

❑ (근로소득세와 종합소득세의 세수효과 비교) 2011년 기준으로 근로소득세는 0.98조원의 세수가 증가하는 반면 종합소득세는 0.01조원의 세수가 증가

○ 근로소득자만 적용되는 근로소득공제율의 축소 및 특별공제의 세액공제 전환 등 소득공제방식의 변화로 인한 세부담 증가의 비중이 큼

○ 종합소득자의 세부담이 감소하는 하위 구간의 비중(2천만원 이하 비중 69.4%)이 상위 구간의 비중보다 높아 전체 세수효과에 큰 영향을 미치지 못함

❑ (자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환) 자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환시 근로소득세와 종합소득세의 세수효과는 2011년 기준으로 각각 △565억원과 △579억원이 감소

○ 출산을 장려하기 위한 정책목표를 달성하기 위해서는 저소득자의 세부담을 경감시켜주는 소득공제방식보다 세액공제방식이 더 효과적

- 고소득자는 경제적 측면보다는 시간의 제약 또는 개인의 가치관에 의해 출산을 기피하는 반면, 저소득자는 경제적 측면에 큰 영향을 받음
- 출산을 장려하기 위한 목적으로 조세지원을 운용하기 위해서는 저소득자의 세부담을 경감시켜주는 것이 타당

○ 현행 소득공제방식보다 세액공제방식이 저소득자와 고소득자의 격차가 줄어 총급여 구간별로 균일한 세수효과를 발생하는 것을 볼 수 있음

- 근로소득자: 연간 2천만원 이하 30 → 30만원, 3억원 초과 43 → 33만원
- 종합소득자: 연간 1천만원 이하 30 → 32만원, 3억원 초과 40 → 34만원

❑ (특별공제항목 등의 세액공제 전환) 소득공제방식의 특별공제를 세액공제로 전환 시 개별적인 정책목적을 고려하여 판단해야 될 필요

○ 개별적인 항목별로 특별공제 항목의 필요경비 성격 및 정책목적을 고려하여 판단 필요

- 보장성 보험료와 의료비는 질병치료 및 예방관련 비용이므로 필요경비로 볼 수 있으며, 교육비 역시 높은 대학진학율 등을 고려할 때 소득공제 유지 필요
- 기부금은 필요경비 성격은 아니지만, 고소득자의 기부문화를 활성화하기 위해서는 소득공제가 바람직
- 연금저축 보험료의 세액공제 전환에 따라 불입시와 수령시 모두 과세대상으로 포함하는 것은 이중과세에 해당하는 문제점 발생

○ 필요경비 성격의 특별공제항목에 대해서 대체로 소득공제방식을 유지하고 있는 주요 5개국(미국, 영국, 일본, 독일 및 프랑스)의 사례를 참고할 필요 있음
- 보장성 보험료와 의료비는 대부분 소득공제이며, 교육비는 대부분 세액공제
- 연금저축 보험료와 기부금은 대부분 소득공제로 운영중

❑ (근로소득공제율 축소 및 근로세액공제 확대) 근로소득공제율은 축소하면서 근로세액공제의 한도액은 증액하는 등 개편방향의 일관성 결여

○ 근로소득공제율을 축소하여 근로소득자의 세부담을 감소시키는 것과 동시에 근로세액공제의 한도를 확대
- 세법개정안의 당초 발표(8월 8일)에 따라 총급여 구간 3천만원 초과 구간부터 세부담이 증가하는 것으로 나타나자 5.5천만원 이하 구간부터 세부담을 증가시키고자 수정발표(8월 13일)하면서 근로세액공제의 한도액을 증가시킴

○ 행정부는 세법개정내용을 발표함에 있어서 충분한 여론수렴은 거치지 않은 것으로 보이며, 정책 취지 및 효과 등의 대국민 홍보에 있어 미흡
- 이번 세법개정안은 단순히 세수의 증가나 감소라는 세수 측면에 치우친 경향이 있어, 국회에서의 심사과정에서 보다 종합적인 검토와 분석에 바탕을 둔 심사가 이루어질 필요가 있음

나. 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 신설

❑ (세법개정안) 근로장려세제(EITC)는 근로빈곤층을 지원하고 근로를 촉진시키기 위해 2009년부터 장려금이 지급됐으며, 행정부는 이번 세법개정안에서 표준모형 변경 및 최대지급액 상향조정, 자녀장려세제(CTC) 신설

등을 통해 제도 확대를 추진하고 있음

- ○ 행정부는 세법개정안에서 ① 표준모형 변경(자녀수 → 결혼여부 및 맞벌이여부 차등지원) 및 최대지급액 상향조정(2014년부터), ② 기초생활수급자 포함(2015년부터), ③ 재산 및 주택요건 완화(2015년부터), ④ 단독가구 적용확대(2016년 50대, 2017년 40대) 등을 제안
- ○ 또한, 2015년부터 자녀 1인당 30~50만원씩(재산 1억~1.4억원: CTC 15~25만원) 지급하는 자녀장려세제 도입을 추진
- ○ 행정부는 동 개정안으로 인해 2013년 현재 77만가구, 5,480억원인 EITC 규모가 2017년까지 287만가구(CTC 포함), 2.5조원으로 확대될 것으로 전망

❑ (세수효과) 개정안에 따르면, EITC 수급가구는 표준모형 변경으로 2014년 92만가구, 자영업자 및 CTC 신설 등으로 인해 2015년 266만가구까지 확대되다가 2016년 이후에는 가구소득증가로 인해 수급가구가 자연감소하며, 2014~2018년 세수효과는 △7.9조원으로 연평균 세수효과는 △1.4조원임(기획재정부 2014~2018년 △6.6조원, 연간 △1.3조원)

- ○ 행정부 세법개정안 적용시 지급모형이 변경되고 최대지급액이 상향조정되는 2014년의 경우, EITC 수급가구는 현행세법에 비해 21만가구 증가하고 EITC 총지급액은 현행세법에 비해 4,315억원이 늘어날 것으로 추정됨
- ○ 현행세법에 따라 2015년부터 자영업자까지 제도가 확대되는 가운데, 재산·주택기준 완화, 기초생활수급자 포함, CTC가 도입되는 2015년의 경우, 266만가구(자녀장려세제 163만가구)가 제도 적용을 받으며 이에 따른 총 지급액은 2.5조원 규모로 확대됨(현행세법 대비 세수효과 △1.8조원)
- ○ 2016년부터 단독가구 대상확대에 따라 40~50대 수급가구가 증가하나 가구소득증가에 따른 수급가구 자연감소분이 더 커서 수급가구는 점차 감소
  - 동일 제도가 유지된 2009~2011년의 EITC 수급가구는 점차 감소 (2009년 59만 → 2010년 57만 → 2011년 52만)

❑ (제도개선방안) 국세청은 제도평가를 위해 표본자료를 공개하고, 저소득층 소득파악 및 중복지원 방지 등을 위해 부처간 업무협조가 필요하며, 지출성격이 강한 점을 고려하여 EITC를 세출 항목으로 관리하는 방안 검토

- ○ 현재 EITC의 근로유인효과에 대한 평가가 부족한 실정으로, 이를 위해서는

EITC 수급자 및 지원자의 표본자료를 국세청이 일반에 공개할 필요가 있음

- ○ 저소득층의 소득파악 및 중복지원 방지 등을 위해 국세청은 보건복지부(기초생활수급자료 등) 및 근로복지공단(산재보험자료) 등 정부 부처간 자료공유 필요
- ○ 근로장려금이 직접 지급되는 등 지출성격이 강한 점과 제도가 대폭 확대되는 점 등을 고려하여 세출 항목으로 관리하는 것을 검토해 볼 수 있으며, 중장기적으로 다른 복지제도와의 연계성을 높이는 것이 적정

❑ (개별항목평가) 노동참여 의사가 높은 40~50대 단독가구에 대해서는 동 제도 적용에 신중을 기할 필요가 있으며, 자녀수가 증가함에 따라 자녀당 양육비용이 감소하는 규모의 경제를 반영하여 둘째자녀이상에 대해서는 자녀장려금 축소지원 검토 필요

- ○ 40대, 50대 단독가구의 경제활동 참여 비율은 각각 73%, 60%로 60대이상 단독가구(22%)에 비해 높으며, 40~50대 단독가구 중 노동시장에 참여하지 않는 인원도 상대적으로 적은 편임
- ○ 규모의 경제를 반영해 둘째자녀부터 자녀장려금을 20% 차감하고 지급(50→40만원)할 경우, 2015~2018년 동안 3,500억원의 세수증가 전망됨
  - − 기존 EITC 모형에서도 규모의 경제를 반영하여 자녀수가 증가함에 따라 최대지급액이 감소하도록 설계되어 있으며, 정부가 제안한 CTC와 유사한 캐나다의 국가아동수당의 경우에도 자녀수에 따라 수당을 차등지원(첫째 $2,221, 둘째 $1,964, 셋째이상 $1,869)

다. 기타 항목

❑ (신용카드 소득공제율 인하) 정책목적을 이미 달성한 점, 소득공제제도의 역진성, 신용카드 장려라는 정책적 목적상 필요경비가 아닌 점 등을 감안하여 현행 제도를 세액공제로 전환하되, 세액공제가 정착된 후에는 세액공제율 인하 검토 고려

- ○ 행정부는 현행 소득공제제도에서 신용카드 공제율 인하(15%→10%)를 제안했으나, 신용카드 사용액은 주로 공제가능성을 채우는 데 사용되어 1인당 조세감면액에는 크게 변함이 없는 것으로 분석됨
- ○ 신용카드 소득공제는 '자영업자의 세원을 노출시켜 과표를 양성한다'는 제도

의 근본취지를 감안하여 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 현재 동 제도는 정책목적을 상당 부문 달성

- ○ 세수기반 확대라는 정책적 목적이 강하고 필요경비가 아닌 점이 있는 부분(의료비·교육비 등을 신용카드로 결제시 이중공제 혜택), 소득공제제도의 역진성 등을 고려하여, 동 제도를 세액공제로 전환하는 것이 적정

❑ (월세소득공제 확대) 월세소득 공제율을 인상(50 → 60%)하고 공제한도를 확대(300 → 500만원)하고자 하는 정부안은 월세가구가 증가하고 있는 시장 상황상 적정하나, 공제실적(1.5만명 혜택)이 미미한 근본적인 문제를 우선 해결할 필요 있음

- ○ 월세 가구가 점차 증가('06년 301 → '12년 384만가구)하는 가운데 무주택 근로자의 주거비용을 줄이고자 하는 행정부안은 적정해 보이나, 전체 근로자 중 월세공제를 신청하는 근로자는 전체의 0.1%인 1.5만명에 그치고 있음
- ○ 월세공제 신청시 집주인의 세원이 파악되어 집주인에게 소득세 및 사회보험료 등이 추가로 부과될 수 있고 동 비용이 다시 세입자에게 전가될 가능성이 크므로, 이를 방지하기 위한 법적 개선방안(주택 임대차보험법 개정) 등 필요

❑ (종교인과세) 종교인의 개인소득을 2015년부터 기타소득으로 과세하고자 하는 개정안(소득세법 시행령)의 세수효과는 미미할 것으로 예상되나 국민개세주의 실현 및 과세기반 확충이라는 점에서 긍정적이라 할 수 있음

- ○ 다만, 종교인의 대상 소득의 범위를 명확히 하고 종교단체의 회계투명성을 확보하기 위한 추가적인 노력 등이 필요
- ○ 고소득 종교인은 기타소득에 대해서 80%의 필요경비 공제혜택 및 22%(지방소득세 포함)의 세율로 분리과세 됨에 따라 다른 고소득자에 비하여 상대적으로 낮은 세부담을 지게 되는 불합리성에 대한 고려 필요

라. 과세기반 확대를 위한 추가검토 사항

❑ 비과세·감면정비 등에도 불구하고 향후 재정여건을 고려한다면, 현재 비과세되는 금융소득에 대한 과세를 강화하고 중장기적인 관점에서 최고세율 과표구간 조정을 통한 직접적인 증세방안도 검토 가능

○ 우리나라 소득세는 광범위한 비과세·분리과세로 과세기반이 협소하여 전체 세수와 GDP에서 소득세가 차지하는 비중(14%, 3.6%)이 OECD 평균(24%, 8.4%)에 비해 낮아 재원조달 및 소득재분배 기능이 취약하다는 문제점이 있음

○ 현재 소액주주의 상장주식 양도차익에 대해서는 비과세되고 있는데, 주식시장의 성숙, 세부담의 형평성 등을 고려할 때 대주주 요건을 지속적으로 완화하여 과세대상을 확대할 필요 있음

5. 법인세

가. 성장동력 확충을 위한 세제지원 확대

❑ R&D비용 세액공제의 적용대상을 일부 서비스업 등으로 확대하고 인력개발비 대상을 축소한 점은 서비스업의 부가가치 산출 역량이나 제도의 효율성 측면 등에서 볼 때 바람직한 것으로 평가됨

○ 행정부는 서비스산업의 경쟁력 강화와 연구개발 전문기업 육성을 위해 5개 유망서비스업과 연구개발업으로 지원대상을 확대하고, 인력개발비를 연구소 등 전담 직원으로 제한하였음

○ 다만 동 제도가 성장동력 확충을 위한 주요 감면제도인 점을 감안하여, 현행 당기분 공제에 한해 적용되고 있는 신성장·원천기술 부문과 중견기업에 대한 우대공제율을 공제율이 높은 증가분 공제에도 도입할 필요가 있음

❑ 에너지절약시설투자세액공제 등 투자세액공제를 일몰 연장하고 공제율을 기업규모별로 차등화해 하향조정한 점 등은 제도의 효과성 측면에서 바람직하나, 향후 성과평가를 지속적으로 모니터링할 필요

○ 행정부는 올해 일몰도래한 3개 투자세액공제를 3년간 연장하고, R&D 설비투자세액공제와 함께 종전의 7~10% 공제율을 대기업 3%, 중견기업 4%, 중소기업 5%로 차등화하여 일괄 하향조정함

○ 2015년에 일몰도래하는 R&D설비투자세액공제는 외부효과 보다는 연구개발의 성과를 이익화하는 투자라는 점에서 초기 투자비용 부담을 감당하기 어려운 기업으로 한정해 지원하는 안을 검토할 수 있음

❑ 중소기업특별세액감면 대상 서비스업 범위를 확대하였으나 현행 대상이

되는 서비스업과의 구분이 어렵고 이미 면세사업자일 가능성이 있다는 점 등으로 인해 제도 확대에 따른 실제적 혜택이 크지 않을 예상

- ○ 행정부는 중소기업특별세액감면의 적용 대상을 부가가치 및 고용유발효과가 큰 지식재산서비스업, 연구개발지원업, 사회서비스업으로 확대
- ○ 동 제도는 중소기업간 소득격차가 크고 상위 기업에 대한 감면혜택이 큰 점 등을 감안하여 동일 소득 기업간 수평적 과세 형평성과 제도의 효율성 제고 측면에서 실제 경영여건이 어려운 기업으로 한정해 적용될 필요가 있음

나. 일자리 창출

- ❑ 고용창출투자세액공제의 적용대상을 상용형 시간제근로자 등으로 확대하였으나 현행 지원내용을 소폭 확대하는 수준으로 경제적 효과가 크지 않고 동 제도의 감면비중이 큰 점 등을 감안해 제도의 운용방향 및 효과성에 대한 검토가 필요
  - ○ 고투공제는 전체 조세지출 중 상위 1~2위 항목으로 90% 가량의 공제액이 일부 대기업에 집중되고 있어, 비록 대기업이 전체 법인세수에 기여하는 바가 크기는 하나 세제지원의 효과성에 대한 엄밀한 평가와 함께 경기회복 시 일몰되는 시스템을 도입할 필요가 있음
  - ○ 현재까지 고투공제의 실효성은 판단하기 어려운 상황으로, 거시지표로는 고투공제가 시행된 2012년에 제조업 취업자수가 증가하였으나, 설비투자가 이루어진 기업의 재무자료에서는 취업자수 하락세가 이어지고 있음
  - ○ 조세유인을 제고하기 위해 현행 기본공제는 폐지하고 일정 기준선 이상의 추가적인 투자와 고용에 대해 공제가 이루어지는 제도로 변경될 필요
  - ○ 중소기업의 경우 고용감소 시에도 기본공제가 허용되고 있는데 이에 따른 상위 중소기업의 이득이 과할 수 있어 대상을 경영여건이 어려운 기업으로 한정하고, 국내투자에 대해서만 공제를 허용하는 방안 등을 검토할 필요
- ❑ 중소기업의 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제는 고용증대 효과가 있는 것으로 보이나, 상용형 시간제 근로자에 대한 적용 확대는 해당 요건이 과도해 실제 혜택이 미미할 것으로 예상됨

○ 행정부는 동 제도의 일몰을 2016년 말로 연장하고 상용형 시간제 근로자를 대상에 추가

○ 과거 사회보험료 부담이 중소기업의 신규 채용에 유의한 영향(+)을 준 점 등을 미루어 볼 때 동 제도가 중소기업 고용확대에 효과적인 것으로 평가됨

○ 그러나 상용형 시간제 근로자의 적용요건이 과도해 실제 효과가 크지 않을 수 있고, 두루누리 사업 등 일부 재정지출 사업과의 중복조정도 필요

다. 법인세제의 중장기 개편 방향 등 추가 검토사항

❑ 우리 경제의 투자와 고용, 소득분배 등 주요 지표들의 추이나 현행 법인세 감면 구조, 향후 예상되는 국가재정 여력의 저하 등을 감안해 현행 법인세제에 대한 중장기 개편이 이루어질 필요

○ 외환위기 이후 기업의 사내유보를 통한 이익규모가 지속적으로 확대되는 가운데 투자와 고용이 회복되지 않고 있으며 노동소득분배율은 낮아져 있음

○ 2008년 이후 법인세율 인하와 감면제도 확대 등으로 2009년부터 법인의 평균실효세율이 16%대에 있는데, 일부 상위 법인의 실효세율의 경우 11%대로 낮아지는 등 대규모 기업에 대한 감면정도가 매우 큰 것으로 나타남

○ 반면에 재정소요 측면에서는 인구구조 변화 등으로 향후 복지지출이 빠르게 증가할 것으로 예상되고 있어 안정적인 세수 확보가 주요현안이 되고 있음

❑ 글로벌 세율인하 추이와 국가간 자본유치 경쟁 등을 고려할 때 현실적으로 법인세율 인상이 쉽지 않아 법인세제의 개편은 우선 감면제도 정비를 중심으로 이루어질 필요가 있음

○ 행정부는 법인세 감면제도 정비에 대해 올해 개정안에서 조세실적 등을 기준으로 실효성이 없다고 판단되는 소규모 감면 항목들을 폐지하고 재정지출과 중복되는 일부 감면제도를 변경하는 데 그치는 등 소극적인 입장을 보임

○ 그러나 현행 감면제도의 실효성이나 일부 기업에 대한 편중된 감면, 세수확보의 필요성 등을 감안할 때, 감면제도 정비 원칙을 마련하고 이에 근거해 불필요하고 과도한 감면제도를 폐지 혹은 축소 등 보다 적극적인 감면정비가 필요

❑ 다음과 같은 법인세 부문의 비과세·감면정비 원칙을 수립할 필요가 있음

○ 세제지원이 없더라도 이루어질 수 있는 기업 활동에 대한 감면은 원칙적으로 배제할 필요가 있음

- 고투공제의 경우 일정한 기준선을 초과하는 추가적인 투자와 고용에 대해 세제지원이 이루어지는 방식으로 변경

○ 경제적인 노력 없이도 일정한 자격요건만 충족되면 감면이 주어지는 보조금 성격의 조세지출은 적용 대상을 실제로 경영여건이 어려운 기업으로 제한할 필요가 있음

- 중소기업특별세액감면이나 고투공제의 고용감소 시 기본공제 허용 등의 적용대상을 소득이나 매출액 등의 지표를 기준으로 하여 실제 경영상 어려움이 있을 것으로 예상되는 중소기업으로 한정할 필요

○ 일몰도래 항목은 원칙적으로 일몰시키고 구체적인 성과평가에 근거해 제도를 재설계하거나 재도입하는 방식을 제도화할 필요가 있음

- 고투공제의 경우 투자와 고용 창출 효과를 평가하고 경기회복 시에는 일몰 시스템을 도입할 필요

❑ 현행 법인세 감면이 일부 상위 기업에 편중되고 있어 과세 형평성 개선과 안정적 세수 확보를 위해 최저한세율의 추가 인상이 검토될 수 있음

○ '외국납부세액공제'와 'R&D비용 세액공제', '수도권 외 지역이전 공장에 대한 감면' 등 최저한세 적용제외 항목에 따라 2010년 소득 기준으로 일반기업은 총 1.6%p(외국납부세액공제 제외시 0.7%p), 중소기업은 총 2.1%p(외국납부세액공제 제외시 1.0%p)의 추가저인 세율 인하효과 발생

○ 이를 과표 1,000억원 초과구간의 일반법인에 적용하면 세부담이 현행 최저한세율 16%에서 14~15%내외로, 중소기업은 최저한세율 7%에서 5~6%내외로 낮아질 수 있어 이를 감안해 최저한세율 인상수준을 검토할 수 있음

6. 부가가치세

가. 면세농수산물의 의제매입세액공제한도 설정

❑ 면세농수산물에 대한 의제매입세액공제제도의 과도한 공제를 방지하기

위한 행정부의 의제매입세액공제 한도설정(매출액 30%)은 세입기반 확대 측면에서 과다한 조세경감부분을 축소하려는 것으로 바람직한 정책방향으로 보이나, 매출액 기준의 일률적 적용에 대해서는 신중한 검토가 필요

- ○ 현행 의제매입세액공제의 과다공제 문제는 매출액(30%)을 기준으로 일률적으로 한도를 설정하는 것보다는 사업규모나 업종에 따라 차등적으로 적용할 필요가 있으며, 적정공제율을 산정하여 조세경감부분이 과다한 업종부터 공제율을 조정하는 방안 또한 검토할 수 있음
- ○ 향후 중·장기적으로 제도도입 취지에 부합하지 않는 수입면세농수산물의 의제매입세액공제는 단계적으로 축소·폐지, 간이과세자에 대한 의제매입세액공제 적용의 단계적 축소·폐지 등도 검토가 필요함

나. 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제율 조정

❑ 재활용폐자원 등은 거래 특성상 공제해 주어야 할 세액이 존재하지 않고, 구입가격 검증이 어려운 점을 감안하여 의제매입세액공제율을 조정(폐자원 3/103, 중고자동차 5/105)하는 방안의 경우 향후 단계적 축소·폐지 검토 필요

- ○ 동 제도는 폐기물의 재활용률(2010년 기준 생활폐기물 60.5%, 사업폐기물 72.5%) 이 일정수준까지 도달하여 그 정책목적에 기여해온 점은 인정되지만 공제제도가 재활용폐자원 수집상의 소득보전에 사용되고 있으며, 부당공제를 통한 탈세를 조장하는 등 부가가치세제를 왜곡
- ○ 공제율 인하는 바람직한 방안으로 보이며, 영세한 폐자원 수집상 등의 경제적 여건을 고려하여 단계적으로 축소·폐지 필요

다. 치료 이외 미용·성형용역의 면세대상 제외

❑ 치료 이외 미용·성형용역의 면세대상 제외에 대하여 과세범위를 확대하는 방안은 과세기반 확대를 위해 국제기준에 맞추어 면세범위를 축소하고자 하는 것으로 바람직해 보이나, 납부세액 계산의 복잡성 등 절차상의 문제해소 필요

○ 의료보건용역은 조세부담의 역진성완화 측면에서 질병에 대한 치료 및 예방에 한정된 경우에만 원칙적으로 면세를 허용되는 것이 바람직함

○ EU · OECD 국가 등은 질병치료 목적의 의료용역만 면세하고 미용목적 성형수술 등의 의료용역에 대해서는 과세하고 있는 실정으로 치료 이외의 미용·성형용역에 대한 과세범위 확대방안은 바람직하다고 봄

○ 다만, 과세행정 측면에서 치료목적과 미용목적과의 구분이 모호한 점과 미용성형과 질병치료용역을 겸하여 공급하는 병원 및 의원의 겸영사업자에 대한 납부세액계산이 복잡화 되는 문제 등에 대해서는 추가적인 검토가 필요

라. 과세기반의 추가적인 확대방안

❑ 올해 세법개정안에서는 의제매입세액공제제도의 조정과 면세대상 확대 등 과세기반 확대방안을 마련하였으나 재정여건 등을 감안한다면 중·장기적으로 면세범위의 축소와 간이과세제도 개편 등 추가적인 과세기반 확대방안이 마련될 필요가 있다고 봄

○ 면세범위의 축소는 조세부담의 역진성 완화와 관련성이 없는 항목위주로 추진될 필요가 있으며, 예를 들면 금융서비스 가운데 명목적 수수료에 대한 과세, 영리교육에 대한 단계적 과세전환 방안 등이 검토될 수 있음

○ 간이과세제도는 과세거래의 정상화, 과세구조의 단순화, 세무행정의 효율성 강화를 위해 폐지하는 것이 바람직하나 현재 간이과세자의 대상이 되는 소규모 영세 사업자에 대한 제도적 보완이 선행될 필요가 있음

7. 상속세 및 증여세

가. 일감몰아주기 증여세 과세제도 완화

❑ 행정부는 일감몰아주기 증여세 과세를 완화하기 위해 중소기업에 대한 과세요건 완화, 특수관계법인간 내부거래에 대한 과세제외 확대, 소득세 이중과세 조정 방안 등을 제시

○ 중소기업의 지배구조 특성상 소수의 특수관계자가 지분을 다량소유하는 점을 감안하면 지배주주의 지분비율(3% → 5%) 완화는 합리적이지만, 거래비

율(30% → 50%) 완화는 기업경영상 정당한 사유(합리적 이유)에 의해 이루어진 거래인지의 여부로 판단될 문제로 신중한 검토가 필요한 부분임

- ○ 수혜법인이 소유한 특수관계법인의 지분비율만을 가지고 기업경영효율 목적에 의한 수직계열화, 전략적 제휴, 분할 등 구조조정의 일환으로 단정 지어 완화하기 보다는 기업경영상 정당한 사유에 대한 근거규정을 마련하여 과세를 완화하는 방안이 납세자의 조세공평성 및 재산권 보호 측면에서 바람직하다고 봄
- ○ 수혜법인이 일감을 공여 받음으로 인해 증가한 영업이익은 배당재원을 구성하게 되어 배당소득과 증여의제이익은 연관성이 있어 이중과세 문제가 발생하므로 행정부의 이중과세 조정방안은 바람직하다고 봄

나. 가업승계세제의 과세완화

❑ 행정부는 가업승계세제 대상기업을 매출액 3,000억원 이하의 중견기업까지 확대 적용하고, 유류분 반환청구의 경우 공동상속인정 등의 완화 방안을 제시

- ○ 가업상속 자산이 다른 상속 자산들과 과세상 불공평하게 취급되고 있는 상황에서 가업상속공제 대상기업의 지나친 확대 방안[2]은 현 경영자의 부를 후계자에게 대물림하는 수단으로 비쳐질 수 있어 부의 집중현상을 사전에 예방한다는 상속세 기능측면에서 바람직하지 않아 보임
- ○ 공동 상속인으로부터의 가업승계자에 대한 유류분 반환청구가 있는 경우 공동상속인정 방안은 가업승계세제와 민법상 유류분제도와의 상충문제에 관한 근본적인 해결이 되지 못하므로 일본과 같이 가업승계에 대한 민법상 특례에 관한 법률을 제정하여 해결할 필요가 있음

2) NICE신용평가정보의 기업 재무정보(Kisvalue)에 의하면 전체 상장기업(금융업제외) 가운데 2012년 기준 상호출자제한기업집단 내 기업을 제외한 매출액 3,000억원 이하 기업은 367개 기업(코스탁 897개 기업)에 이르고 있음.

차 례

요 약

Ⅰ. 서 론 / 1

Ⅱ. 세법개정안 개요 및 평가 / 3

1. 행정부의 개정방향 ····· 3
2. 개정안의 주요 내용 ····· 5
   가. 국정과제의 지원 ····· 5
   나. 국민중심 세제 운용 ····· 6
   다. 과세형평 제고 및 세입기반 확충 ····· 7
3. 개정안의 종합 평가 ····· 8

Ⅲ. 세수효과 분석 / 11

1. 세법개정안 세수효과 분석: 기준선대비 ····· 11
2. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교 ····· 16
   가. 행정부 제출 세수효과 재계산 ····· 16
   나. 행정부와 NABO의 세목별 세수효과 비교 ····· 17

Ⅳ. 주요 세목별 분석 / 21

1. 소득세 ····· 21
   가. 소득세 공제방식의 변경 ····· 21
   나. 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 신설 ····· 45
   다. 기타 항목 ····· 62
   라. 과세기반 확대 등을 위한 추가 검토사항 ····· 85
2. 법인세 ····· 89
   가. 성장동력 확충을 위한 세제지원 확대 ····· 91

나. 일자리 창출 ····· 118
다. 법인세제의 중장기 개편 방향 등 추가 검토사항 ····· 131
3. 부가가치세 ····· 146
가. 의제매입세액공제율 등 조정 ····· 148
나. 치료 이외 미용·성형용역의 면세대상 제외 ····· 162
다. 과세기반 확대 등을 위한 추가 검토사항 ····· 165
4. 상속세 및 증여세 ····· 176
가. 일감몰아주기 증여세 과세제도 완화 ····· 176
나. 상증세법상 가업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화 ····· 180

Ⅴ. **요약 및 결론** / 187

참고문헌 / 191

표 차례

[표 1] 중장기 조세정책 방향 ····· 3
[표 2] 기준선 방식과 전년대비 방식의 장단점 비교 ····· 11
[표 3] 행정부 세법개정안의 세목별 세수효과(기준선대비, 징수기준): NABO 추계 ·· 12
[표 4] 행정부 세법개정안의 세목별 세수효과: 행정부 추계 ····· 16
[표 5] 행정부와 NABO의 세목별 세수효과 비교: 기준선 대비 ····· 18
[표 6] 세법개정안의 세수효과 상세비교(기준선 대비, 징수기준): NABO vs. 행정부 ·· 19
[표 7] 세법개정안의 소득세 공제제도 주요항목 ····· 22
[표 8] 자녀양육관련 소득공제의 세액공제 전환 ····· 23
[표 9] 특별공제 항목의 소득공제제도 내용 ····· 24
[표 10] 특별공제 항목의 세법개정안 내용 ····· 25
[표 11] 근로소득공제율의 조정 ····· 26
[표 12] 근로세액공제의 한도액 조정 ····· 27
[표 13] 경상 GDP 성장률 전망 ····· 27
[표 14] 소득공제방식 변화에 따른 세수효과(징수연도 기준) ····· 28
[표 15] 근로소득세 자녀양육관련 세액공제전환 효과: 2011년 기준 ····· 29
[표 16] 종합소득세 자녀양육관련 세액공제전환 효과: 2011년 기준 ····· 30
[표 17] 자녀양육관련 세액공제 전환에 따른 세수효과(징수연도 기준) ····· 31
[표 18] 특별공제항목의 세액공제전환 효과: 2011년 기준 ····· 33
[표 19] 특별공제 항목의 세액공제 전환에 따른 세수효과(징수연도 기준) ···· 33
[표 20] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정 효과: 2011년 기준 ····· 34
[표 21] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정에 따른 세수효과(징수연도 기준) ··· 35
[표 22] 소득세 세법개정안에 따른 세수효과(징수연도 기준) ····· 36
[표 23] 급여구간별 신고인원 비중 추이 ····· 37
[표 24] 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이 ····· 38
[표 25] 근로소득세의 주요 소득공제 비중 현황 ····· 39
[표 26] 총급여 및 종합소득 구간별 세수증감 인원비중: 2011년 기준 ····· 39
[표 27] 고소득 종합소득자 세무조사 추이 ····· 40
[표 28] 주요 소득공제 항목의 총급여별 1인당 조세감면액: 2011년 기준 ····· 41

[표 29] 주요 5개국의 소득세 공제제도 운용현황 ····· 42
[표 30] 특별공제 소득공제 항목의 적용요건 및 한도 ····· 43
[표 31] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정에 따른 세수효과: 2011년 기준 44
[표 32] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정 효과: 2011년 기준 ····· 44
[표 33] 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급기준 개정 연혁 ····· 46
[표 34] 근로장려세제 지급 현황: 2009~2012년 ····· 47
[표 35] 근로장려세제 개정항목별 지급시기 ····· 48
[표 36] 가구형태별 근로장려세제 수급 변화 ····· 49
[표 37] 근로장려세제 세법개정안의 세수효과: 2014~2018년 ····· 50
[표 38] 근로장려세제 개정안의 수급가구수 및 세수효과 비교: 행정부 vs NABO ·· 51
[표 39] 근로장려세제 개정안의 수급가구수 비교: 행정부 vs NABO ····· 52
[표 40] 근로장려세제 최초 제도설계 ····· 53
[표 41] 우리나라와 미국 EITC 및 CTC 제도확대 비교 ····· 54
[표 42] 근로장려세제 세출 항목 전환시 예산안: 2014년 예산 기준 ····· 56
[표 43] 미국의 EITC 및 CTC 조세지출액: 2012년 ····· 57
[표 44] 근로장려세제 관련 공약가계부와 개정안의 재정소요 비교 ····· 58
[표 45] 1인가구 경제활동 상태별 분포: 2010년 ····· 61
[표 46] 둘째자녀부터 자녀장려금 20% 차감시 세수효과: 2015~2018년 ····· 62
[표 47] 신용카드 소득공제 최근 제도 변화 ····· 63
[표 48] 신용카드 소득공제에 의한 조세감면액: 2002~2013년 ····· 63
[표 49] 신용카드 소득공제 조세지출액 계산: 2014년 귀속기준 ····· 65
[표 50] 신용카드 소득공제 계산 예시: 2014년 귀속분 ····· 66
[표 51] 신용카드 소득공제의 세액공제 전환 시나리오 ····· 68
[표 52] 월세소득공제 내용 비교 ····· 70
[표 53] 가계동향조사를 통한 월세공제 대상자 분석결과: 2011년 ····· 71
[표 54] 월세 가구수 및 전체대비비율 추이: 2006~2012년 ····· 72
[표 55] 가계동향조사를 통한 월세공제 최대가능인원: 2011년 ····· 73
[표 56] 엔젤투자 소득공제제도 변천: 1999~2013년 ····· 75
[표 57] 엔젤투자 금액 및 조세감면액: 2006~2013년 ····· 76
[표 58] 엔젤투자 공제율별 1인당 조세감면액(귀속기준): 2011년 ····· 77
[표 59] 엔젤투자 공제율별 조세감면액: 2011년 기준 ····· 78
[표 60] 주요국의 엔젤투자 소득공제 제도 ····· 79
[표 61] 2011년 현재 종교별 교당 및 교직자수 ····· 81

[표 62] 교직자 소득수준에 대한 설문조사 결과 ····· 81
[표 63] 개신교 교직자에 대한 근로장려금 지급예상금액 추계 ····· 84
[표 64] 상장주식양도차익 대주주 과세요건 비교 ····· 86
[표 65] 소득세율 및 근로소득공제율 연혁 및 개정안 ····· 88
[표 66] 2013년 R&D비용 세액공제 개정안 ····· 93
[표 67] 현행 세법 기준의 R&D비용 세액공제 전망: 소득 귀속연도 기준 ···· 95
[표 68] 2013년 R&D비용 세액공제 개정안에 따른 세수효과: 소득 귀속연도 기준 ·· 96
[표 69] 서비스수지 세부분류 현황 ····· 98
[표 70] R&D비용 세액공제의 공제방식별 공제율 현황 ····· 100
[표 71] 2013년 R&D설비투자세액공제 및 R&D 준비금 손금산입 개정안 · 100
[표 72] 법인세 부문 투자세액공제 현황: 신고기준 ····· 102
[표 73] 투자세액공제제도에 대한 세법개정안 내용 ····· 104
[표 74] 기타 투자세액공제제도 개정안에 따른 2014년 세수효과: 귀속연도 기준 ·· 105
[표 75] 기타 투자세액공제제도 개정에 따른 총 세수효과: 귀속연도, 징수연도 ···· 106
[표 76] 기타 투자세액공제제도의 감면실적 및 대기업 비중: 2011년 신고 기준 ···· 108
[표 77] 행정부 세법개정안: 중소기업특별세액감면 ····· 109
[표 78] 중소기업 특별세액감면제도 대상 업종 ····· 111
[표 79] 중소기업 특별세액감면제도 감면액 및 공제율 추이 ····· 112
[표 80] 법인세 감면 상위 1~5위 항목: 2011년 신고기준 ····· 113
[표 81] 흑자법인 이익률의 10분위 분포 현황: 2010년 기준 ····· 114
[표 82] 주요국의 중소법인 경감세율 운영 현황 ····· 117
[표 83] 고용창출투자세액공제 현황 ····· 119
[표 84] 행정부 세법개정안: 고용창출투자세액공제 ····· 121
[표 85] 고용창출을 위한 중소기업 지원제도별 조세지출 현황 ····· 129
[표 86] 정부의 사회보험료 지원예산 ····· 131
[표 87] 과표구간별 법인세 감면효과: 2011년 귀속소득 기준 ····· 138
[표 88] 법인세 100분위별 공제·감면 현황: 2011년 신고 수입금액 기준 ····· 139
[표 89] 행정부의 비과세·감면 정비계획 ····· 141
[표 90] 최근 세법개정에서의 법인세 부문 주요 내용 ····· 141
[표 91] 최저한세 적용 제외 세액공제·세액감면 현황: 2010년 귀속소득 ····· 145
[표 92] 면세농수산물 등 의제매입세액의 공제율 변화 추이 ····· 149
[표 93] 최근 4년간 면세농수산물 등의 의제매입세액공제액 추이 ····· 150
[표 94] 면세농수산물 한도 설정에 따른 향후 5년간의 세수효과 추정 ····· 151

[표 95] 음식업자가 부담하는 부가가치세의 누적효과 ····· 153
[표 96] 의제매입세액공제율별 세액공제율 ····· 154
[표 97] 재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제율 변화추이 ····· 158
[표 98] 최근 5년간 재활용폐자원 등 의제매입세액공제 추이 ····· 159
[표 99] 재활용폐자원 등 공제율 조정에 따른 향후 3년간 세수효과 추정 ·· 159
[표 100] 치료 이외 미용·성형용역 과세범위 확대 ····· 163
[표 101] 의료용역과 미용성형에 대한 외국의 입법례 ····· 164
[표 102] 부가가치세의 면세대상 ····· 167
[표 103] 우리나라·EU 및 OECD 국가의 면세대상 비교 ····· 168
[표 104] 부가가치세법상 소규모 영세사업자를 위한 제도 변화 ····· 170
[표 105] 부가가치세 면제제도의 변화 추이 ····· 171
[표 106] 유형별 부가가치세 납세인원 및 비중 ····· 172
[표 107] 2011년 제2기 부가가치세 일반·간이사업자의 실효세율 ····· 172
[표 108] 자료상 조사실적 ····· 173
[표 109] 자영업자의 매출액 증가율 ····· 174

그림 차례

[그림 1] 「2013년 세법개정안」의 개정방향 및 주요 개정 내용 ····· 5
[그림 2] 근로소득세 1인당 자녀양육관련 공제로 인한 세부담 변화 ····· 32
[그림 3] 종합소득세 1인당 자녀양육관련 공제로 인한 세부담 변화 ····· 32
[그림 4] 근로장려세제 표준모형: 2013년 vs 개정안 ····· 59
[그림 5] 신용카드등 사용액이 민간소비지출에서 차지하는 비중: 2001~2011년 ··· 67
[그림 6] 세입자의 월세소득 신고에 따른 집주인의 행동전략 ····· 73
[그림 7] 중소기업특별세액감면액 분포: 매출액 기준 상위 100분위 ····· 115
[그림 8] 중소기업 졸업에 따른 지원제도의 영향 ····· 116
[그림 9] 임투·고투공제 공제금액과 비중 ····· 119
[그림 10] 기업규모별 감면금액 및 비중 ····· 119
[그림 11] 설비투자 증가율 추이 ····· 120
[그림 12] 고용률 추이 ····· 120
[그림 13] 설비투자 증가율과 임시투자세액 공제율 추이 ····· 123
[그림 14] 산업별 고용증감 추이 ····· 124
[그림 15] 실질GDP 성장률과 산업별 고용증감 추이 ····· 125
[그림 16] 설비투자 기업의 고용 추이 ····· 126
[그림 17] 고용규모별 신규취업자수 추이 ····· 130
[그림 18] 실질GDP 성장률 vs. 잠재성장률 ····· 132
[그림 19] 사내유보 추이: 제조업 ····· 133
[그림 20] 노동소득 분배율 추이 ····· 133
[그림 21] 설비투자 증가율 및 성장기여도 ····· 134
[그림 22] 고용계수 추이 ····· 134
[그림 23] 법인수 추이 ····· 135
[그림 24] 법인부문 소득비중 추이 ····· 135
[그림 25] 법인세 명목세율과 실효세율 추이: 소득 귀속연도 기준 ····· 136
[그림 26] 평균명목세율과 평규실효세율 추이: 2001~2011년 ····· 137
[그림 27] 생활폐기물 처리현황 변화 추이 ····· 160
[그림 28] 사업장폐기물 처리현황 변화 추이 ····· 160
[그림 29] 재활용폐자원의 유통구조 ····· 162

Ⅰ. 서 론

최근 대외적으로 유럽 재정위기의 장기화, 미국의 양적완화 축소 가능성 등으로 인해 대외환경이 악화되고 있으며, 대내적으로도 높은 수준의 가계부채 규모, 민간소비 위축 등 내수경기 회복의 제약 요인들이 상존하고 있어 저성장세가 이어지고 있다. 재정운용 측면에서는 저출산·고령화 등 인구구조의 변화로 인해 복지재정 등에 대한 재정소요가 증가하고 있는 가운데 국가채무 규모 또한 빠르게 증가하고 있어 재정건전성 확보가 용이하지 않을 것으로 예상되고 있으며, 안정적인 재정운용을 위한 세수확보의 중요성이 갈수록 커지고 있다.

이러한 경제여건 하에서 정부는 세제 정상화, 조세부담수준의 적정화, 조세구조의 정상화라는 기본방향을 토대로 「2013년 세법개정안」을 국회에 제출하였으며, 아울러 향후 5년간 국가재정운용의 근간이 되는 조세정책방향을 제시하였다.

본 보고서에서는 정부의 세법개정안이 현 대내외 경제환경과 재정여건에 맞게 수립되었는지와, 주요 개정내용에 따른 세수효과 규모 및 각각의 개정취지와 적정성 여부 등에 대해 분석하였다.

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 Ⅱ장에서는 이번 세법개정안의 개요에 대한 소개와 함께 개략적인 종합 평가를 하였는데, 중장기 조세정책의 미비, 세수확보 측면에 치중된 개편, 세법개정안 수립 및 발표 과정상의 미흡 등과 같은 문제점을 지적하였다.

Ⅲ장에서는 NABO가 추계한 세법개정안에 대한 세수효과 분석과 함께 행정부가 제출한 세수효과를 재계산하고 이를 NABO의 세수효과와 비교하였으며, 비과세·감면제도를 정비하여도 해당항목의 일몰이 연장될 경우 기준선대비 세수효과는 오히려 감소하게 됨에 따라 기준선대비 세수효과 추계방식을 보완하여, 일몰을 고려하지 않고 세수효과를 추계함으로써 제도개정에 따른 세수효과만을 추계하여 제시하였다.

Ⅳ장에서는 주요 쟁점사항들을 선별하여 분석하였다.

우선 1절에서는 소득세 부문 소득공제 항목의 세액공제 전환과 근로소득공제

율 축소 및 근로세액공제의 한도액 확대 등에 대해, 세수효과 및 근로소득자의 세부담에 미치는 영향, 개정방향의 적정성 등을 분석하였다. 또한 근로장려세제의 확대와 자녀장려세제 신설에 따른 세수효과와 보완방안의 필요성 등을 검토하였다. 2절에서는 R&D 투자세액공제 및 중소기업특별세액감면, 고용창출투자세액공제 등에 대해 분석하고 법인세제에 대한 중장기 개편의 필요성 등을 검토하였다. 3절에서는 면세농수산물에 대한 의제매입세액공제한도 설정 및 재활용폐자원 의제매입세액공제율 조정 등의 적정성에 대해 검토하였고, 4절에서는 일감몰아주기 증여세 과세 완화와 가업승계세제 대상기업의 확대 적용 등에 대해 분석하였다. 본장에서는 이와 같은 주요 쟁점사항들에 대해 개정취지의 타당성 여부 및 경제적 효과, 세수에 미치는 영향 등을 분석함으로써 세법개정안 심사에 실질적인 도움이 되고자 하였다

Ⅱ. 세법개정안 개요 및 평가

1. 행정부의 개정방향

행정부는 「2013년 세법개정안」을 발표하면서 대내외적 경제환경 변화에 맞추어 국가 재정운용의 근간이 되는 조세정책에 대하여 투명하고 일관성 있는 추진이 필요하다는 판단 하에 향후 5년간의 조세정책방향을 제시하였으며, “원칙에 입각한 세제의 정상화(正常化)”을 목표로 조세부담수준의 적정화·조세구조의 정상화·조세지원의 효율화 등의 기본방향을 설정하였다.

[표 1] 중장기 조세정책 방향

구분	주요 내용
조세부담수준의 적정화	○조세부담률을 합리적으로 조정('12년 20.2%→'17년 21% 내외) - 세율인상·세목신설 등 직접적 증세가 아닌 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화 등 과세기반 확대를 우선적으로 추진 ※추가재원 필요시 사회적 공론화 과정을 거쳐 세입확충의 폭과 방법에 대한 합의 도출
조세구조의 정상화	○소득·소비과세 비중을 높이고, 법인·재산과세는 성장친화적으로 조정 - (소득과세) 과세 사각지대 해소를 통해 세원을 넓히고, 공제제도 정비를 통해 과세기반을 확대하여 ‘소득수준에 따른 적정 부담’ 구조로 전환 - (소비과세) 복지지출 증가 등 재정위험요인에 대응하기 위해 세입기반을 확충하고 에너지세제개편 등을 통해 외부불경제 교정 - (법인과세) 기업경쟁력 제고를 위해 시장친화적 조세체계를 구축하고 기업규모별·생애주기별 맞춤형 세제지원체계 마련 - (재산과세) ‘거래세 인하-보유세 적정화’를 추진하고 富의 불균형 시정 및 경제효율 제고 등을 위해 상속증여세 제도를 합리화
조세지원의 효율화	○조세지출제도는 성장동력 확충, 일자리 창출 및 서민지원 중심으로 재편하고, 일몰도래 제도는 종료하되 필요시 새로운 형태로 재설계 ○조세지출-세출과의 연계 강화를 통해 재원배분의 효율성을 제고하고 제도의 효과에 대한 주기적인 평가를 통해 사후 성과관리를 강화

자료: 기획재정부

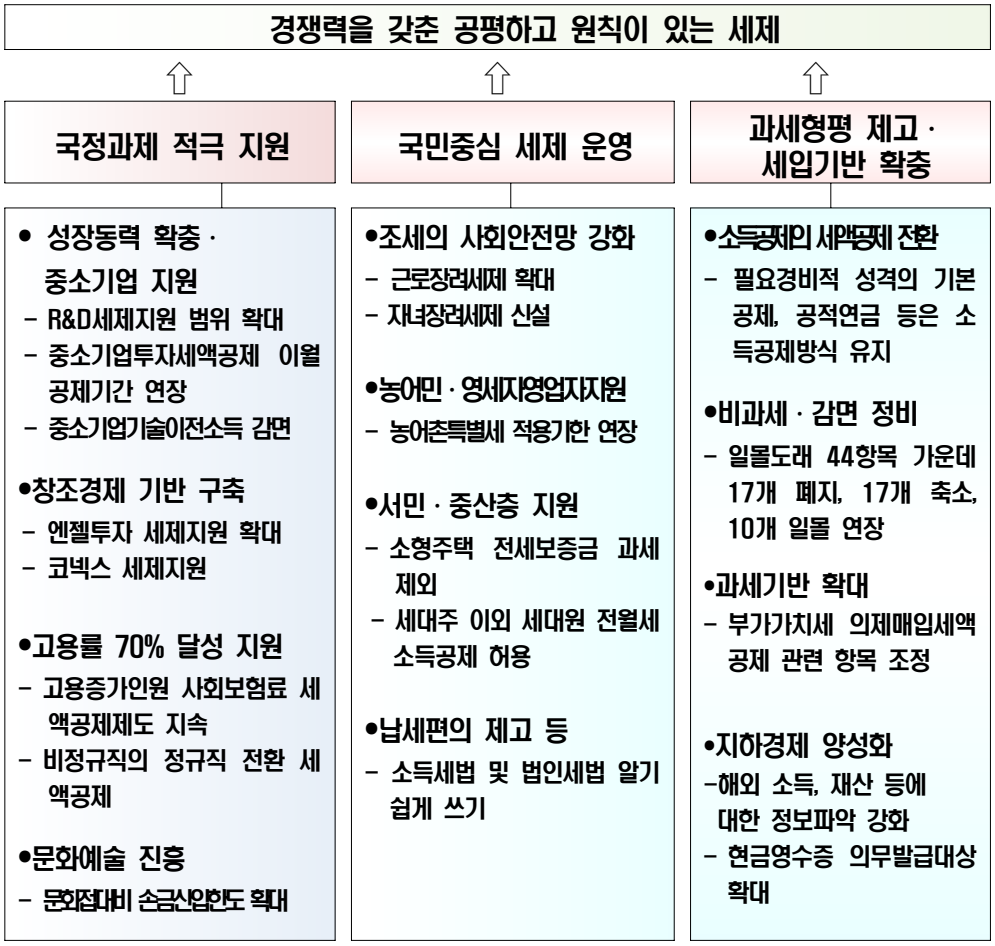
「2013년 세법개정안」은 이러한 향후 5년간의 조세정책 기본방향 틀 내에서 "경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제" 구현에 중점을 두고, 국정과제의 적극적 지원·국민중심의 세제운영·과세형평 제고 및 세입기반 확충이라는 3가지의 개정방향을 설정하였다.

첫째, 현 정부의 국정과제인 일자리 중심의 창조경제 및 문화예술 진흥 등의 효율적인 추진을 위한 지원세제를 개편하고자 하였다. 일자리 중심의 창조경제를 지원하기 위하여 성장동력을 확충 및 중소기업의 지원세제를 개편하고, 고용률 70% 달성을 위한 고용지원세제의 개편방안을 제시하였다. 성장동력의 확충은 연구개발에 대한 세제지원의 분야를 유망서비스분야까지 확대하는 등의 방안을 제시하였고, 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 창업중소기업 투자지원과 기술이전에 대한 세제지원을 강화하도록 하였다. 고용률을 높이기 위해 고용증가인원의 사회보험료 세제지원의 지속적 허용과 비정규직의 정규직 전환 세액공제의 신설 등 고용기업에 대한 부담을 덜어주기 위한 방안이 제시되었으며, 문화예술진흥을 지원하기 위해 문화시설을 고용창출투자세액공제 적용대상에 포함하는 등의 개편방안이 마련되었다.

둘째, 조세와 복지를 연계한 사회안전망 강화를 중심으로 한 서민·중산층·농어민 등의 세제지원 방안이 마련되었다. 조세의 사회안전망 강화에 있어서는 현행 근로장려세제(EITC) 적용대상 및 지원수준을 확대하고, 양육비 지원을 강화하기 위해 자녀장려세제(CTC)를 신설하였다. 서민·중산층 등의 주거비 부담을 경감하기 위하여 소형주택에 대한 전세보증금을 항구적으로 과세대상에서 제외하고 세대주 이외 세대원에 대해서도 전월세 소득공제를 허용하는 방안이 마련되었다. 또한 농어민 지원 측면에서 농·어업 경쟁력 강화를 위한 재원 마련 목적의 농어촌특별세의 적용기한을 10년 연장하도록 하였다.

셋째, 과세형평성 제고와 복지재원 등을 마련하기 위한 세입기반 확충방안을 마련하였다. 과세형평성을 제고하기 위해 소득세의 소득공제를 세액공제방식으로 전환하고, 필요경비적 성격이 강한 기본공제·공적연금 및 건강보험료 공제·근로소득공제는 현행 소득공제방식을 유지하도록 하였다. 세입기반 확충을 위해 올해 일몰이 도래하는 비과세·감면 44개 중에서 17건을 폐지·17건 정비하고 10개를 일몰 유지하거나 항구화할 계획이다. 또한 현 정부의 핵심과제 가운데 하나인 지하경제 양성화를 위해 해외 소득·재산 등에 대한 정보파악을 강화하고 현금영수증 의무발급대상을 확대하는 방안이 제시되고 있다.

[그림 1] 「2013년 세법개정안」의 개정방향 및 주요 개정 내용



2. 개정안의 주요 내용

가. 국정과제의 지원

행정부는 현 정부의 국정과제인 창조경제 기반 구축, 고용률 70% 달성, 중소기업 육성, 문화예술 진흥 등을 효율적인 추진을 위해 세제지원 방안을 마련하였다.

창조경제의 기반 구축을 위한 국정과제를 지원하기 위한 방안으로 벤처·창업자금에 대한 지원 및 성장동력 확충지원 등을 제시하였다. 창조경제의 기반이 되는 벤처·창업자금에 대한 지원을 위해 엔젤투자의 공제율(30% → 5천만원 이하 50%)과 공제한도(40% → 50%)를 인상하고 투자대상을 벤처기업에서 벤처기업과 기술성

평가 통과 3년 미만 창업기업까지 확대하도록 하였다. 코넥스 상장기업에 대해서는 코스닥 시장에 상응하는 세제지원과 창투조합 등이 동 기업에 투자 시 주식양도차익·배당소득 및 증권거래세를 비과세하도록 하였다. 또한 성장동력 확충지원 방안에는 유망 서비스업과 연구개발업에 대해 R&D비용 세액공제(당기분 3~25%, 증가분 40~50%)를 허용하고, 지식재산서비스업과 유망서비스업·사회서비스업 가운데 일부업종에 중소기업지원세제인 중소기업특별세액감면(5~30%)과 고용창출투자세액(2014년, 5~7%)을 적용받을 수 있게 하였다.

중소기업지원을 위해 창업초기의 중소기업투자세액공제의 이월공제기간을 5년에서 7년으로 연장하고, 기술역량제고를 위해 중소기업의 기술이전소득에 대해 소득세·법인세를 50% 감면하도록 하였다. 그리고 일감몰아주기 증여세 과세에 대하여 중소기업의 과세요건을 완화하였다. 즉 중기업은 대기업에 비해 상대적으로 대주주 지분율이 높고 유사업종을 유지하는 가족기업이 많은 점 등을 감안하여 지분율(3% → 5%)과 정상거래비율(30% → 50%)을 완화하도록 하였다.

청년실업등 고용시장의 불안을 해소하기 위해 고용률 70% 달성을 국정과제로 삼고 이를 지원하기 위한 고용증대에 대한 세제지원을 강화하였다. 중소기업의 고용비 부담을 덜어주기 위해 사회보험료 세액공제제도(임금총액의 8.9%+ α)를 지속적으로 허용하고 중소기업의 비정규직을 정규직으로 전환 시키는 경우 1인당 100만원의 세액공제를 신설하였다. 그리고 취약계층의 고용비율이 높은 사회적 기업 및 장애인표준사업장에 대한 세제지원을 확대(조세감면율은 현행 5년간 50%에서 3년간 100%·2년간 50%)하는 방안을 마련하고 있다.

문화예술 진흥을 위한 세제지원방안으로써 문화시설의 경우 고용창출투자세액공제 적용을 받을 수 있도록 그 대상에 포함시켰으며, 기업이 지출하는 문화접대비의 추가 비용인정을 위해 총 접대비의 1%를 초과하여 지출해야 하는 문턱요건을 폐지하였다. 그리고 외국인 관광객 유치를 통한 내수산업 활성화를 위해 외국인 관광객의 호텔숙박료에 대한 부가가치세 환급제도를 신설하도록 하였다.

나. 국민중심 세제 운용

행정부는 국민중심의 세제운용을 위하여 조세와 복지를 연계하여 조세의 사회안전망을 강화하고 농어민·자영업자 등 서민·중산층 지원 방안과 납세편의제고 방안을 마련하였다.

조세와 복지를 연계한 사회안정망으로 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC)를 신설하도록 하였다. 근로장려세제의 경우에는 그 적용대상을 자녀기준에서 가구원기준(단독, 가족)과 자녀기준으로 이원화하고 결혼·양육 등에 대한 지원이 되도록 설계하고, 가족가구의 경우 EITC 최대지급액을 70~200만원에서 210만원으로 확대하는 방안을 마련하였다. 또한 양육비 지원을 강화하기 위해 자녀장려세제를 도입하면서 2015년부터 자녀 1인당 50만원을 추가지급하도록 하였다.

농어민·자영업자 등 서민·중산층 지원을 위하여 농어촌특별세의 적용기한 연장과 주거비의 부담 경감 등의 방안을 마련하였다. 농어민 지원 측면에서 일몰이 도래하는 농어촌특별세의 적용기한을 10년 연장하고 주거비 부담을 경감하기 위해 전세시장 안정을 위해 소형주택(85㎡이하, 3억원 이하)에 대한 전세보증금은 항구적으로 과세대상에서 제외하며, 세대주 이외 세대원에 대해서도 전월세 소득공제(총급여 5,000만원 이하 근로자)를 허용하도록 하였다.

다. 과세형평 제고 및 세입기반 확충

행정부는 과세형평 제고를 위해 고소득자에게 유리한 소득공제를 세액공제로 전환하는 등 소득세 공제제도의 개편방안을 마련하였다. 다만 소득창출을 위한 필요경비적 성격이 강한 기본공제·공적연금 및 건강보험료 공제·근로소득공제는 소득공제방식을 유지하도록 하였다. 인적공제의 경우 우선 자녀양육관련공제(다자녀 추가, 6세이하 자녀양육비, 출산·입양)는 자녀세액공제로 통합하고 그 이외의 공제항목(장애인, 경로우대자, 부녀자공제, 한부모공제)에 대해서는 2014년부터 세액공제로 전환하도록 하였다. 특별공제의 경우 중산층에 대한 직·간접적 지원항목(의료비, 교육비, 기부금)에 대해서는 세액공제율 15%로 전환하고 보험·연금 등(보장성보험료, 연금저축·퇴직연금, 소기업·소상공인)에 대한 지원항목은 세액공제율 12%로 전환하였다. 아울러 소득공제의 세액공제전환에 따른 계층간 세부담의 형평 등을 감안하여 근로소득공제율을 조정하였다.

행정부는 재정건전화를 위한 세입기반 확충방안으로 비과세·감면의 정비, 과세기반 확대방안을 마련하였다. 비과세·감면의 경우 올해 일몰이 도래하는 44개 항목 가운데 R&D준비금제도·전자신고에 대한 세액공제·해외자원개발 투자세액공제 등 정책목적을 달성하였거나 중복지원 등이 이루어지는 항목 17건을 폐지하고, 신

용카드 소득공제율 조정(15% → 10%)·석유제품 전자상거래세액공제조정(0.5% → 0.3%)등 17건 항목을 축소조정하고 나머지 10개를 일몰유지하거나 항구화하도록 하였다. 과세기반 확대를 위해 농·수산물 의제매입세액공제한도설정(매출액 30%)·재활용폐자원 특례매입세액공제율 인하(폐자원 6/106 → 3/103, 중고자동차 9/109 → 5/105)·미용목적 성형수술 과세범위 확대 등과 같은 부가가치세 과세기반을 확대하고, 종교인의 소득에 대한 소득세를 기타소득으로 과세하는 등의 세입기반 확대방안을 마련하였다.

3. 개정안의 종합 평가

행정부는 「2013년 세법개정안」을 통해 성장동력 확충 등 국정과제 지원, 서민·중산층에 대한 세제지원 등 국민중심 세제 운영, 소득공제의 세액공제 전환 등을 통한 과세형평제고·세입기반 확충이라는 3대 기본방향을 수립하고 이에 따른 개정안을 마련하였다. 이하에서는 이번 세법개정안이 경제환경 및 정책여건 변화에 맞는 정책방향을 수립하고 개선대안을 마련하였는지에 대해 평가하고자 한다.

첫째, 「2013년 세법개정안」과 함께 발표된 중장기 조세정책 방향은 향후 5년간의 조세정책 방향 및 추진계획을 담고 있는 것으로, 재정운용의 근간이 되는 조세정책을 중기적 관점에서 일관성 있게 추진하고자 하는 취지는 바람직한 것으로 평가할 수 있으나, 내용면에서는 다소 미비하다고 할 것이다. 재정건전성 유지와 복지지출 등 재원확보가 긴요한 향후 재정여건을 감안할 때 재정운용의 한 축인 조세정책에 대해서도, 지출측면에서 국가재정운용계획을 통해 연도별 재정운용계획 및 재정지출 규모 등이 제시되고 있는 것과 같이 연도별 세제운용 계획과 그에 따른 세입규모 등이 제시될 필요가 있다. 그러나 조세부담률 제시('12년 20.2% → '17년 21% 내외)와 함께 소득·소비과세 비중은 높이고 법인·재산과세는 성장친화적으로 조정한다는 방향 제시 수준에 그치고 있다. 중기재정운용에 실질적인 도움이 될 수 있도록 향후에는 보다 구체적이고 실효성 있는 중장기 조세정책 계획을 수립하고 이를 국회에 제출할 필요가 있다고 하겠다.

둘째, 조세체계에 대한 종합적인 고려를 토대로 개별항목별 본래의 취지에 부합한 세제개편안이 도출될 필요가 있음에도, 필요경비적 성격인 소득공제항목(보장

성 보험료, 의료비 등)을 주로 정책목적 달성을 위해 활용되는 세액공제항목으로 전환하는 것이 과연 적정한지 신중한 검토가 필요하며, 아울러 이로 인해 이번 세법개정안이 근로소득자 위주의 세부담 조정과 세수확보 측면에 치중된 개편안에 머물게 되는 한계가 있어 보인다.

셋째, 이번 세법개정안은 특히 개정내용 수립 및 발표 과정을 통해 볼 때 과연 그 정책 취지 및 효과 등을 충실히 검토하고 신중하게 추진했다고 보기에는 미흡한 점이 너무 많아 보인다. 당초 발표(8월 8일) 이후 근로소득공제율 축소 등을 통한 근로소득자 세부담 증가에 대한 부정적인 여론이 생기자 기획재정부는 곧이어 그러한 세부담을 상쇄시키기 위해 근로세액공제율 한도를 높이는 수정발표(8월 13일)를 하는 등 혼선을 초래한 바 있다. 다양한 의견을 수렴하여 수정이 필요한 개정사항이 있다면 정부안이 최종 확정되기 위해 거쳐야 할 입법예고(8.9~9.12)와 부처협의(8.21~9.2) 과정을 거친 후 공식 발표되고 국회에 제출되는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다.

넷째, 올해 일몰이 도래하는 비과세·감면 항목 44개 중에서 17개를 폐지하고 17개를 축소조정하며 10개를 일몰유지하거나 항구화할 계획이나, 비과세·감면 제도에 대한 정비는 여전히 미흡하다고 할 수 있다. 비과세·감면 정비에 있어서는 이번 세법개정안이 소득세 부문 소득공제의 세액공제 전환 위주의 개편이 되고 있고, 법인세 부문에 대해서는 일부 투자세액공제의 공제율 조정에 그치는 등 다소 소극적인 접근을 하고 있다. 이로 인해 별도의 적극적 방안이 추진되지 않는 한 비과세·감면 정비를 통한 세수확보(8.7조원)는 당초 정부의 공약가계부에서 목표로 했던 규모(2014~2017년 10.6조원)에 미치지 못할 것으로 전망된다.

Ⅲ. 세수효과 분석

1. 세법개정안 세수효과 분석: 기준선대비

세법개정안의 세수효과에 대해 행정부는 '전년대비 방식'으로 2014~2018년 동안 2.05조원의 세수가 증가한다고 발표했다.[1] 동 추계방식은 행정부 개정안을 적용해 2014~2018년 세수를 추정한 다음, 각 연도에 전년도보다 증감한 부분을 추계하는 방식이다. 이에 비해 NABO는 기준선 방식으로 세수효과를 추계하고 있는데, 기준선방식은 현행 세법이 향후에도 유지될 경우의 세수추계치와 세법개정안 통과시 예상되는 세수추계치 간의 차이로 계산한다. 두 추계방식의 차이는 일몰이 도래한 항목에 대한 세수효과 추계시 크게 발생하게 된다. 만약 2013년 조세감면액이 100억원인 항목이 현행세법에 따라 2013년 말에 일몰이 종료된다면, 전년대비 방식의 경우에는 세수가 100억원 증가하는 것으로 나타나지만, 기준선 방식은 현행세법대로 개정안 또한 일몰이 종료됐으므로 세수효과가 발생하지 않게 된다.

[표 2] 기준선 방식과 전년대비 방식의 장단점 비교

	기준선대비 방식(NABO)	전년대비 방식(행정부)
특징	**현행세법 대비 개정안**에 따른 세수 변동을 **중기적**으로 보여줌	**전년도 세제 대비 당해연도** 세제에 따라 발생하는 세입규모의 차이 측정
장점	- 세법개정에 따른 중기적 세수변동 규모를 파악하기 쉬움 - 한시적 비과세·감면 항목에 대한 세수효과를 보다 정확히 추정	- 전년 대비 세수변동 규모를 파악하기 쉬워, **총계 수치**로 주로 활용
단점	- 일몰연장 항목이 90%를 넘는 현실을 감안시 총계 수치로는 활용도가 다소 낮음	- 조세정책의 수년에 걸친 총량적 세수효과 파악이 어려움 - 일시적 세제조치와 항구적 조치의 구분이 없어 비과세·감면의 관행적인 연장을 전제로 하는 세수효과 산출

자료: 국회예산정책처.

1) 2.05조원 = 0.43조원('14년) + 1.68조원*('15년) − 0.06조원('16년이후)
*지난 8월 13일 행정부의 세법개정안 수정에 따른 세수효과(△0.44조원) 반영했다.

이런 이유로 일몰도래 항목이 많은 경우, 기준선 방식으로 계산한 세수효과는 2014년 세입예산 총계수치 계산에는 활용하기 어려우나, 일관성 있는 세수효과 추계가 가능하며 세법개정의 실질적인 중기적인 세수효과를 나타낸다고 볼 수 있다. 행정부의 「2013년 세법개정안」에 따른 세수효과를 기준선 대비 방식으로 추계한 결과, 2014년 △0.8조원, 2014~2018년 △2.4조원의 세수가 감소하는 것으로 추계됐다. 이는 2013년 일몰도래 항목의 축소 및 연장으로 인한 세수효과가 2014~2018년 동안 △2.6조원 발생하기 때문이며, 전년대비 방식으로 세수를 추계하면 세수가 증가할 것으로 전망된다.

세부적으로 살펴보면, 세수효과 절대값이 큰 주요항목들의 세수효과가 전체 효과의 상당 부분을 차지했는데, 소득공제항목의 세액공제 전환(5.0조원), 면세농수산물 등의 의제매입세액공제 한도신설(1.9조원) 등에 따라 증가한 세수를 근로장려세제 확대(자녀세액공제 포함, △7.1조원)가 상쇄하는 형태를 보였다. 세목별로 2014~2018년 세수효과를 살펴보면, 소득세 △1.3조원, 법인세 △0.9조원, 부가가치세 0.4조원, 기타세목 △0.6조원으로 추계됐다. 소득세는 소득공제항목의 세액공제 전환으로 증가한 세수를 근로장려세제 확대에 따른 세입감소가 상쇄시켰으며, 법인세는 2013년 일몰도래하는 투자세액공제 항목에 대해 공제율을 차등 지원하는 등 일부 제도를 축소했으나 일몰이 연장되면서 세수효과가 감소하는 것으로 나타났다.

[표 3] 행정부 세법개정안의 세목별 세수효과(기준선대비, 징수기준): NABO 추계

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018	합계
소득세	△3,845	△4,098	△3,592	△1,748	306	△12,977
근로장려세제 확대	△4,315	△18,255	△17,256	△16,149	△14,995	△70,970
소득공제 세액공제 전환	-	11,388	12,081	12,649	13,421	49,539
법인세	△1,277	△2,030	△2,419	△2,046	△896	△8,669
부가가치세	△1,824	△2,333	△178	3,224	4,875	3,764
농산물 의제매입 세액공제 한도신설	2,584	3,654	3,951	4,271	4,618	19,078
기타	△1,286	△1,301	△1,123	△1,123	△1,123	△5,956
합 계	**△8,232**	**△9,763**	**△7,313**	**△1,694**	**3,162**	**△23,839**
2013년 일몰도래 항목	△5,822	△8,633	△7,276	△3,559	△919	△26,213

주: 근로장려세제의 경우, 자녀장려세제 세수효과가 포함된 수치임.
자료: 국회예산정책처.

제도 개정에 대한 기준선대비 세수효과

기준선 대비 방식의 세수효과는 총계 수치로 활용하기 어려운 단점이 있으므로, 일몰규정이 없는 항목에 대해서는 기존 기준선방식의 세수효과를 사용하고, 일몰규정이 있는 항목에 대해서 제도 개정에 대해서만(일몰제도 미반영) 기준선방식 세수효과를 적용했다. 2013년 일몰도래 항목 중 감면액 규모가 가장 큰 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 과세특례의 경우, 일몰이 3년 연장되면서 공제율이 축소된 개정안의 기준선대비 세수효과는 2014년 △2,986억원이나, 제도개정(일몰제도 미반영) 기준선대비 세수효과 추계시 세입은 3,506억원 증가하는 것으로 나타났다.

재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례(귀속기준) 세수효과 비교

(단위: 억원)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017
현행세법 조세지출액(2013년 일몰)	A	6,207	-	-	-	-
개정안 조세지출액(공제율↓, 2016년 일몰)	B	6,207	2,986	3,123	3,266	-
기준선대비 세수효과	A-B	-	△2,986	△3,123	△3,266	-
현행세법 조세지출액[1)]	C	6,207	6,492	6,789	7,101	7,427
개정안 조세지출액(공제율↓)[1)]	D	6,207	2,986	3,123	3,266	3,416
제도개정(일몰제도 미반영) 세수효과	C-D	-	3,506	3,666	3,835	4,011

주: 1) 일몰규정이 없다는 가정 하에 향후 조세지출액을 추계.
자료: 국회예산정책처.

동 방식으로 일몰규정이 있는 항목들에 대해 개정안의 2014~2018년 세수효과를 추계한 결과, 동 항목들의 세법개정안 기준선대비 세수효과는 △2.5조원이었으나 일몰규정이 없다는 가정하에 세수효과 추계시 세수는 4.3조원 증가하는 것으로 나타났다.

일몰규정이 있는 항목들의 세법개정안 세수효과(징수기준): NABO 추계

(단위: 억원)

구 분		2014	2015	2016	2017	2018	합계
기준선 방식	전체 세수효과	△5,793	△7,624	△7,166	△3,564	△919	△25,067
	2013년 일몰도래	△5,822	△8,633	△7,276	△3,559	△919	△26,213
제도개정 세수효과[1)]	전체 세수효과	5,002	9,285	9,472	9,656	9,847	43,263
	2013년 일몰도래	4,974	8,366	8,553	8,736	8,928	39,557

주: 1) 재추계 방법은 일몰규정이 없다는 가정 하에 기준선대비 세수효과를 계산한 것임.
자료: 국회예산정책처.

제도 개정에 대한 기준선대비 세수효과(계속)

제도 개정에 대해서만(일몰제도 미반영) 기준선대비 세수효과를 계산하면, 행정부 세법개정안으로 인해 전체 세수는 2014~2018년 동안 총 4.4조원 증가하며, 근로장려세제를 제외하면 동 기간 총 11.5조원의 세입이 증가하는 것으로 나타났다. 상술하면 기존 기준선 방식 전체 세수효과(△2.4조원)에서 일몰도래 비과세·감면제도의 세수효과(△2.5조원)를 제외한 후, 동 항목의 제도 개정에 따른 세수효과 추계치(4.3조원)를 반영하면, 총 세수효과는 4.4조원으로 계산된다.

세목별로 세법개정안의 2014~2018년 세수효과를 살펴보면, 소득세 △1조원, 법인세 0.1조원, 부가가치세 4조원 등으로 나타났다. 공약가계부에 재원소요항목으로 집계된 근로장려세제 항목을 제외할 경우, 행정부는 「2013년 세법개정안」으로 인해 소득세에서 6조원, 부가가치세에서 4조원의 재원을 각각 조달하고, 법인세의 경우 1.8조원 재원조달에 그치는 것으로 나타났다. 근로장려세제 항목을 제외한 세수효과는 **2014~2017년** 동안 **8.7조원** 증가하는 것으로 나타났는데, 동 수치가 비과세·감면제도 정비에 따른 세수효과와 동일하다고 가정하더라도, 행정부가 공약가계부에서 목표로 한 정비금액(비과세·감면제도의 2013년 세법개정에 따른 **2014~2017년** 세수효과 **10.6조원**)에는 약 2조원 가량 부족한 것으로 전망됐다.

행정부 세법개정안의 세목별 세수효과(제도개정 기준선방식, 징수기준): NABO 추계

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018	합계
소득세	△3,814	△3,626	△2,570	△1,026	960	△10,076
근로장려세제 확대	△4,315	△18,255	△17,256	△16,149	△14,995	△70,970
EITC 이외 항목	501	14,628	14,686	15,123	15,956	60,894
법인세	1,878	4,130	4,072	4,002	3,888	17,971
부가가치세	5,264	7,408	8,589	9,316	9,845	40,422
기타	△765	△765	△765	△765	△765	△3,827
합 계	2,564	7,147	9,325	11,527	13,928	44,490
EITC 제외시	6,879	25,401	26,581	27,676	28,923	115,460
공약가계부: 2013년 비과세·감면 정비계획	7,603	30,912	33,912	33,912		106,339

주: 1. 제도개정 기준선 방식은 일몰이 없다는 가정하에 제도 개정에 대해서만 기준선대비 세수효과를 계산한 것임.
2. 근로장려세제는 자녀장려세제 세수효과가 포함된 수치이며, EITC 제외시 **2014~2017년** 전체 세수효과는 **8조 6,537억원**.

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

2013년 일몰도래 비과세·감면 항목 정비방안에 따른 세수효과

올해 일몰도래하는 44개 비과세·감면 항목의 전체 조세감면액 1.7조원 중 이번 세법개정안을 통해 8,186억원(전체의 48%, NABO) 규모의 정비효과가 있는 것으로 추계되며, 동 수치는 행정부 추계값 7,687억원과 큰 차이를 보이지 않았다. 양 세수효과 차이는 '재활용폐자원 등 의제매입세액공제율 인하(NABO 3,506억원, 행정부 2,993억원)' 등 일부 항목에서 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

세목별로 살펴보면, 전체 감면액의 54%를 차지하는 부가가치세(0.9조원)는 이번 세법개정안을 통해 44%가 정비되어 매년 4천억원 정도 세수가 증가하며, 전체 감면액의 40%를 차지하는 법인세(0.7조원)의 경우 55%가 정비되는 것으로 나타났다. 올해 일몰도래하는 항목의 조세감면액 규모가 작은 소득세의 경우에는 전체 조세감면액의 52%인 386억원 수준의 정비효과가 있는 것으로 추정된다.

행정부와 NABO의 2013년 일몰도래 항목 정비방안에 따른 세수효과 비교(귀속기준)

(단위: 억원)

	2013년 일몰도래항목 조세감면액[1]		세법개정안 정비방안에 따른 세수효과			
			행정부[2]		NABO	
	(A)	전체대비 비율	(B)	2013년 감면액 대비 (C=B÷A)	(D)	2013년 감면액 대비 (E=B÷A)
소득세	745	4%	13	2%	386	52%
법인세	6,719	40%	4,046	60%	3,671	55%
부가가치세	9,255	54%	3,493	38%	4,084	44%
기타 세목	291	2%	135	46%	45	15%
합 계	**17,010**	100%	**7,687**	**45%**	**8,186**	**48%**

주: 1) 동 수치는 「2014년도 조세지출예산서」에서 올해 일몰도래 항목의 2013년 감면액(잠정치)을 NABO에서 집계.

2) 정비방안에 따른 행정부 세수효과는 「2014년도 조세지출예산서」에서 '2013년 조세지출 정비 현황(24~25쪽)' 자료를 이용.

자료: 「2014년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석.

2. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교

가. 행정부 제출 세수효과 재계산

행정부는 「2013년 세법개정안」에 따른 세수효과를 두 가지 방식으로 발표하고 있다. 하나는 세법개정안 발표자료(2013.8)에 첨부한 전년대비 세수효과이며, 다른 하나는 세법개정안 관련 개정법률안(2013.10)을 국회에 제출할 때 첨부하는 비용추계서[2] 상의 세수효과이다. 세법개정안에 따른 2014~2018년 세수효과는 전년대비 2.05조원, 기준선대비 △3.16조원으로 각각 나타났다. 세목별로 살펴보면, 전년대비 기준으로 소득세(0.08조원), 법인세(1.02조원), 부가가치세(0.77조원) 등 모두 세수가 증가했으며, 법인세는 '고용창출투자세액공제 기본공제율 인하(2013.7.2.개정)'에 따른 세수효과가 포함된 것으로 보인다. 반면에, 기준선 방식은 소득세(△2.15조원), 법인세(△4,100억원), 부가가치세(△1,200억원), 기타(△4,900억원) 등 모든 세목에서 세수가 감소하는 것으로 집계됐다.

[표 4] 행정부 세법개정안의 세목별 세수효과: 행정부 추계

(단위: 조원)

기준	세목	2014	2015	2016	2017	2018	합계
전년 대비 방식	소득세	△0.17	0.45	△0.08	△0.11	△0.01	0.08
	법인세	-	1.02	-	-	-	1.02
	부가가치세	0.55	0.18	0.04	-	-	0.77
	기타	0.05	0.03	0.09	0.01	-	0.18
	합 계	0.43	1.68	0.05	△0.1	△0.01	2.05
기준선 대비 방식	소득세	△0.19	△0.19	△0.52	△0.62	△0.62	△2.15
	법인세	0.01	△0.11	△0.09	△0.19	△0.02	△0.41
	부가가치세	△0.33	△0.33	△0.08	0.30	0.31	△0.12
	기타	△0.10	△0.10	△0.10	△0.10	△0.10	△0.49
	합 계	△0.61	△0.73	△0.79	△0.61	△0.42	△3.16

주: 1. 전년대비방식 세수효과는 행정부 발표 자료이며, 기준선방식 세수효과는 행정부의 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 국회예산정책처가 합산한 자료임.
2. '농·수산물 등의 의제매입세액공제 한도 신설'의 경우, 조세특례제한법 시행령에 규정되어 있는 까닭에 행정부가 세수효과를 발표하고 있지 않아 조세지출예산서를 이용하여 NABO에서 추계(연간 3,191억원 = 23,818억원 − 20,627억원).

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

2) 행정부는 「국가재정법」 제87조제1항에 따라 세법개정안 제출 시 이와 관련된 세입변동규모를 추계하여 법률안에 첨부해야 할 법적 의무가 있다. 각 비용추계서에는 세법개정 해당항목별로 세수효과 및 간략한 근거가 제시되고 있다.

나. 행정부와 NABO의 세목별 세수효과 비교

행정부가 발표한 세수효과의 적정성을 평가하기 위해서는 세법개정 각 항목 별로 세수추계액과 산출근거에 대한 상세한 정보가 필요하다. 그러나 행정부가 세법개정안 발표자료(전년대비)에서 제공하고 있는 세수효과 관련 정보는 매우 간략하여 이러한 목적에 적합하지 않아, 행정부제출 비용추계서 합산 결과(기준선대비)와 NABO 세수효과 추계 결과를 비교·검토함으로써 행정부제출 세법개정안 세수효과의 적정성을 평가하기로 한다.

다음 표를 통해 두 기관 간 전체 세수효과를 비교하면, 세법개정안의 총 세수효과(2014~2018년)는 행정부가 3.2조원 감소, NABO는 2.4조원 감소로 추계됐는데, 양 세수효과의 차이(0.9조원)는 주요 항목의 세수효과 추계치가 다르기 때문이다. 소득공제 세액공제 전환(양 세수효과 차이 1.5조원), 농산물 의제매입세액공제 한도 신설(0.3조원) 등은 NABO의 세수증가효과가 더 크고, 근로장려세제 확대(△0.5조원), R&D 비용세액공제 확대(△0.4조원) 등은 NABO의 세수감소효과가 행정부보다 더 크다.

소득세의 경우, 행정부(△2.1조원)는 NABO(△1.3조원)에 비해 세수가 더 크게 감소하는 것으로 전망했는데, 양 세수효과의 차이는 추정방식 차이에서 기인한 경우가 많았다. 행정부(3.4조원)에 비해 NABO(5.0조원) 추계치가 큰 소득공제의 세액공제 전환의 경우, 두 기관 모두 2011년 국세통계연보를 사용하여 분석했으나 행정부는 근로소득 증가에 따른 세수효과 자연증가분을 고려하지 않고 최초 연도에 발생한 세수효과가 이후에도 동일하다고 가정하여 현실성이 떨어졌다. 근로장려세제의 경우, 양 기간에서 이용한 자료가 달라 세수효과 차이가 발생했으며, 그 차이(△0.5조원)는 개정안의 세수효과 규모(△7.1조원)에 비해서는 작은 것으로 보인다.

법인세의 경우, NABO(2014년 △1,277억원, 합계 △8,669억원)는 행정부(2013년 60억원, 합계 △4,103억원)에 비해 세수감소가 큰 것으로 분석했다. 2014년 세수효과가 큰 차이를 보이는 것은 NABO는 중간예납비율(50.5%)을 반영하여 당해년도에도 개정안의 세수효과가 발생한다고 본 반면, 행정부는 이를 반영하지 않고 개정안의 세수효과가 시행 다음 해에 모두 발생한다고 가정했기 때문이다. 2014~2018년 세수효과 차이는 'R&D 비용 세액공제 서비스업 확대(시행령, 시행규칙)'에서 기인하고 있는데, NABO는 개정안으로 인해 세수가 △4,096억원 감소할 것으로 전망한 반면,

행정부는 동 세수효과를 '추정곤란'으로 분류했다.

부가가치세의 경우, 두 기관의 세수효과 차이가 5천억원 정도였는데, '농산물 의제매입세액공제 한도신설' 항목(3천억원)에서 주로 동 차이가 발생했다. 다만, 동 항목의 세수효과에 대해서는 기획재정부가 별도의 자료를 공개하고 있지 않아 NABO에서 행정부 방식(「2014년도 조세지출예산서」 반영, 세수효과 자연증가분 없음)으로 세수효과를 추계했다는 점을 밝혀둔다.

2013년 일몰도래 항목의 세수효과는 행정부와 NABO 모두 비슷한 수준으로 추계됐는데, 동 항목들의 일몰이 종료되지 않고 제도가 연장되거나 축소 연장되어 발생한 2014~2018년 세수효과는 NABO △2.6조원, 행정부 △2.7조원이었다.

[표 5] 행정부와 NABO의 세목별 세수효과 비교: 기준선 대비

(단위: 억원)

세목	NABO(A)		행정부[1](B)		차이(A－B)	
	2014	합계[2]	2014	합계[2]	2014	합계[2]
소득세	△3,845	△12,977	△1,931	△21,497	△1,914	8,520
근로장려세제	△4,315	△70,970	△3,200	△66,100	△1,115	△4,870
소득공제 세액공제 전환	-	49,539	-	34,364	-	15,175
소득세 기타항목	470	8,754	1,269	10,239	△799	△1,785
법인세	△1,277	△8,669	60	△4,103	△1,337	△4,566
R&D 비용세액공제 확대(시행령등)	△405	△4,096	추정곤란	추정곤란	△405	△4,096
법인세 기타항목	△872	△4,573	60	△4,103	△932	△470
부가가치세	△1,824	3,764	△3,274	△1,180	1,450	4,944
농산물 의제매입세액공제 한도신설(시행령)[3]	2,584	19,078	3,191	15,955	△607	3,123
부가가치세 기타항목	△4,408	△15,314	△6,465	△17,135	2,057	1,821
기타	△1,286	△5,956	△983	△4,861	△303	△1,095
합 계	**△8,232**	**△23,839**	**△6,128**	**△31,641**	**△2,104**	**7,802**
2013년 일몰도래항목	△5,822	△26,213	△6,206	△26,894	384	681

주: 1) 행정부 수치는 기획재정부가 국회에 제출한 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 국회예산정책처가 합산한 자료. 근로장려세제는 자녀장려세제 효과가 포함된 수치임.

2) 합계는 2014~2018년 세수효과 합계임.

3) 조세특례제한법 시행령에 규정되어 있어 행정부가 세수효과를 발표하고 있지 않아 「2013년도 조세지출예산서」를 이용하여 NABO에서 추계(연간 3,191억원 = 23,818억원－20,627억원).

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

[표 6] 세법개정안의 세수효과 상세비교(기준선 대비, 징수기준): NABO vs. 행정부

(단위: 억원)

세목	NABO						행정부[1]						차이
	2014	2015	2016	2017	2018	합계(A)	2014	2015	2016	2017	2018	합계(B)	(A-B)
합 계	△8,232	△9,763	△7,313	△1,694	3,162	△23,839	△6,128	△7,273	△7,878	△6,142	△4,219	△31,641	7,802
2013년 일몰도래 항목	△5,822	△8,633	△7,276	△3,564	△919	△26,213	△6,206	△8,737	△7,125	△3,349	△1,476	△26,894	681
소득세	△3,845	△4,098	△3,592	△1,748	306	△12,977	△1,931	△1,934	△5,240	△6,221	△6,171	△21,497	8,520
EITC 확대 및 CTC 도입	△4,315	△18,255	△17,256	△16,149	△14,995	△70,970	△3,200	△14,400	△15,500	△16,500	△16,500	△66,100	△4,870
소득공제 세액공제 전환	-	11,388	12,081	12,649	13,421	49,539	-	8,693	8,693	8,489	8,489	34,364	15,175
법인세	△1,277	△2,030	△2,419	△2,046	△896	△8,669	60	△1,099	△922	△1,916	△225	△4,103	△4,566
에너지절약시설 투자세액공제 일몰연장 및 공제율 차등지원	△522	△1,034	△1,034	△512	-	△3,103	-	△880	△880	△880	-	△2,640	△463
대중소기업 상생협력을 위한 기금 출연시 세액공제	△67	△133	△134	△66	-	△399	-	△8	△8	△8	-	△24	△375
R&D 비용세액공제 확대	△405	△819	△876	△956	△1,040	△4,096	추정곤란					추정곤란	△4,096
부가가치세	△1,824	△2,333	△178	3,224	4,875	3,764	△3,274	△3,257	△751	2,960	3,142	△1,180	4,944
농산물 의제매입 세액공제 한도신설[2]	2,584	3,654	3,951	4,271	4,618	19,078	3,191	3,191	3,191	3,191	3,191	15,955	3,123
재활용폐자원등 부가가치세 매입세액공제 특례	△2,240	△3,089	△3,230	△817	-	△9,375	△3,711	△3,711	△3,711	-	-	△11133	1,758
기타 세목	△1,286	△1,301	△1,123	△1,123	△1,123	△5,956	△983	△983	△965	△965	△965	△4,861	△1,095
가업승계에 대한 증여세 특례제도 항구화	△294	△294	△294	△294	△294	△1,470	△143	△143	△143	△143	△143	△715	△755

주: 1) 행정부 수치는 기획재정부가 국회에 제출한 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 국회예산정책처가 합산한 자료임.

2) 시행령에 규정되어 있어 행정부가 세수효과를 발표하고 있지 않아 「조세지출예산서」를 이용하여 NABO에서 추계(연간 3,191억원 = 23,818억원 − 20,627억원).

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

Ⅳ. 주요 세목별 분석

1. 소득세

가. 소득세 공제방식의 변경

(1) 개요

「2013년 세법개정안」에서 가장 큰 쟁점은 근로소득공제율의 축소와 자녀양육관련 인적공제 및 특별공제의 세액공제 전환 등을 포함한 소득세 공제방식의 대폭적인 변화이다. 그 동안 근로소득자에 대해서 소득 포착률이 낮은 종합소득자와의 과세 형평성을 고려하여 조세혜택을 소득공제방식으로 지원하고 있었으나, 이러한 소득공제방식으로 인하여 근로소득자에 대해 세부담의 역진성이 발생하고 과세표준 미달자의 비중이 높아지는 등의 문제점이 발생하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 행정부는 이번 세법개정안에서 소득공제방식을 세액공제방식으로 전환하고자 한 것이다.

그 세부내역을 구체적으로 살펴보면 근로소득공제율의 축소, 부녀자 공제의 적용대상 축소, 인적공제 중 자녀양육관련 소득공제의 세액공제 전환, 소득공제방식의 특별공제를 세액공제로 전환, 기타 소득공제의 세액공제 전환 및 근로세액공제 한도액의 증액이며, 이와 같은 주요사항으로 인하여 큰 영향을 받는 적용대상자는 대부분 근로소득자가 된다.

[표 7] 세법개정안의 소득세 공제제도 주요항목

세법개정안 소득세 공제제도 주요항목		적용대상
근로소득공제	근로소득공제	근로소득자
인적공제	부녀자공제	제한없음
	6세 이하 자녀양육비 공제	
	출산·입양공제	
	다자녀추가공제	근로소득자 및 사업소득자
특별공제	의료비 소득공제	근로소득자
	교육비 소득공제	
	보험료 소득공제	
	전·월세 소득공제	
	기부금 소득공제	제한없음
	표준공제	
기타 소득공제	신용카드 등 사용금액 공제	근로소득자
	연금저축 소득공제	제한없음
	소기업소상공인공제부금 공제	
근로세액공제	근로세액공제	근로소득자

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

우리나라 근로소득세제는 공제 및 감면이 많아서 과세대상자 비율이 상당히 낮고[3] 과세방식이 역진적이라는 특징이 있는데, 이는 대부분의 공제 및 감면이 소득공제 형식으로 되어 있기 때문에 적용세율이 높은 고소득자가 저소득자에 비해 더 큰 조세혜택을 받기 때문이다.

이에 행정부는 과세기반을 확대하고 고소득자와 저소득자의 수직적 과세형평성을 제고하는 취지하에서 소득공제방식을 세액공제방식으로 전환하게 된 것이다.

이에 본 분석에서는 이번 세법개정안 중 자녀양육관련 소득공제 항목의 세액공제 전환, 특별공제 소득공제 항목의 세액공제 전환 및 근로소득공제와 근로세액공제 조정에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다.

3) 근로소득 중 과세대상이 되는 소득은 2011년 기준 37%에 불과

(가) 자녀양육관련 소득공제 항목의 세액공제 전환

2000년대 이후부터 우리나라의 출산율은 급속한 감소세를 보이고 있으며, 정부는 저출산으로 인하여 발생하는 소비와 투자의 위축, 조세부담의 증가 및 국가 성장잠재력의 약화 등과 같은 사회 전반에 미치는 부정적인 영향으로 인하여 출산장려정책을 적극적으로 펼쳐왔고, 경제적 지원방안의 하나로서 세제지원을 확대해왔다. 현행 자녀양육관련 세제지원은 6세 이하 자녀양육비와 출생과 입양으로 인한 자녀 및 다자녀가 있는 세대에 대해서 소득공제방식으로 1인당 100만원이상 세부담을 경감시켜 주고 있다. 이번 세법개정안에서는 이를 통합하여 자녀세액공제로 전환하고 자녀 1~2명에 대해서는 1명당 15만원을 세액에서 공제하고, 2명을 초과하는 경우 1명당 20만원을 추가로 공제해주는 것으로 변경하였다.

[표 8] 자녀양육관련 소득공제의 세액공제 전환

구 분	공제요건	소득공제 (현행)	자녀세액공제 (세법개정안)
6세 이하 자녀양육비공제	6세 이하의 직계비속, 입양자 또는 위탁아동	1인당 연 100만원	1인당 연 15만원 + 2인 초과부터 1인당 연 20만원
출산 및 입양공제	해당 과세기간에 출생한 직계비속과 입양 신고한 입양자	1인당 연 200만원	
다자녀추가공제	거주자의 기본공제대상에 해당하는 자녀[4]	1인당 연 100만원 + 2인 초과부터 1인당 연 200만원	

현행 자녀양육관련 비용을 소득공제방식으로 지원하는 경우 자녀양육과 관련한 조세혜택이 고소득자에 집중되는 현상이 발생하여 출산을 장려하기 위한 정책적 목표를 달성하는 데 효과적이지 못하였다. 이는 고소득자는 경제적 측면에서의 어려움 때문에 출산을 기피하는 것이 아니라 시간의 제약 또는 개인의 가치관에 의한

4) 거주자의 자녀가 20세 이하이면서 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하인 경우에만 기본공제대상에 해당한다.

요인이 크기 때문이다. 따라서 출산을 장려하기 위한 목적으로 효과적인 조세지원 제도를 운용하기 위해서는 경제적 어려움 때문에 출산을 기피하는 저소득자의 세부담을 경감시켜주는 것이 타당하다. 이와 같이 자녀양육관련 소득공제를 세액공제로의 전환은 정책적인 효과측면에서 바람직하다고 볼 수 있다.

또한, 현행 소득세공제방식의 6세 이하 자녀양육비공제, 출산·입양 공제 및 다자녀추가공제는 동일한 지원대상에 중복적인 조세혜택을 제공하고 세법의 복잡성을 야기하는 문제점이 있었으나, 이를 통합하여 세액공제로 전환하는 것은 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

(나) 특별공제 소득공제 항목의 세액공제 전환

현행 특별공제의 적용대상은 대부분 근로소득자에 한해서 적용되며, 근로소득자는 보험료, 의료비, 교육비, 주택자금구입비 및 기부금 공제의 항목별 공제와 표준공제 중 선택하여 근로소득에서 공제받을 수 있다. 근로소득자를 제외한 종합소득자(이하 종합소득자)는 기부금공제와 표준공제를 적용받을 수 있다.[5)]

[표 9] 특별공제 항목의 소득공제제도 내용

구분	특별공제
근로소득자	항목별공제와 표준공제(연 100만원) 중 선택 항목별공제 = 보험료+의료비+교육비+주택자금+기부금공제
종합소득자	기부금공제 + 표준공제(연 60만원)

이번 세법개정안에서는 기존의 공제한도를 그대로 유지하되 보험료, 의료비, 교육비 및 기부금에 대한 소득공제를 세액공제로 전환하고자 하는 것으로 이 때, 세액공제율은 15%이며, 기부금은 3천만원 초과분에 한해서 30%의 공제율을 적용한다. 보장성 보험료, 소기업·소상공인 공제부금 및 연금저축 보험료에 대한 소득공제 역시 세액공제로 전환하되 12%의 세액공제율을 적용한다. 표준공제는 기존의 일정금액을 공제해주는 소득공제에서 근로자는 12만원, 사업소득자는 7만원의 세액을 공제해 준다.

5) 성실사업소득자의 경우는 예외적으로 교육비 또는 의료비를 공제를 허용하고 있다.

[표 10] 특별공제 항목의 세법개정안 내용

구 분		공제요건	한도	소득공제 (현행)	세액공제 (개정안)
특별공제	의료비 공제	공제대상 의료비를 지급한 경우(본인, 고령자 및 장애인은 전액공제)	연 700만원	총급여 3% 초과한 지출금액	산출세액 15% 단, 기부금세액 공제는 3천만원 초과 지출시 30%
	교육비 공제	본인: ①학교교육비(대학원포함), ②업무관련 수강료 기본공제 대상자: ①학교교육비(대학원불포함), ②특수교육비	본인: 전액 특수교육비: 전액 대학생: 연 900만원 그 외: 연 300만원	지출금액	
	기부금 공제	공익성 기부금을 지출한 경우 필요경비산입(사업소득자만 해당)과 기부금공제방법 중 선택	법정: 100% 지정: 30% 종교: 10%	지출금액	
	보장성 보험료 공제	장애인전용 보장성보험 및 일반적인 보장성보험의 보험료	연 100만원	불입금액	산출세액 12%
	표준 공제	근로자: 항목별공제를 선택하지 않은 경우 비근로자: 근로소득이 없는 경우 (성실사업자는 연 100만원 공제)	-	근로자: 연 100만원 사업자: 연 60만원	근로소득자 12만원, 사업소득자 7만원
소기업소상공인 공제부금 공제		소상공인 등이 폐업·노령·사망 등의 사유로 공제금을 수령하기 위한 상품에 가입한 경우	연 300만원	불입금액	산출세액 12%
연금저축 보험료 공제		해당 과세기간에 거주자가 연금저축에 납입한 경우	연 400만원	불입금액	

이와 같이 특별공제는 근로소득자에 한해 적용되는 소득공제로서 저소득자에 비해 고소득자에게 조세혜택이 집중된 편인데, 이는 고소득자일수록 의료비, 교육비, 연금저축 보험료 및 기부금 등의 지출비중이 크기 때문이다.

행정부는 이러한 세부담의 역진성을 고려하여 소득공제방식의 특별공제를 세액공제로 전환하고자 하였으나, 특별공제 항목별로 개별적인 정책목표 및 효과성을 고려하여 세액공제로의 전환을 살펴보는 것이 타당하다고 보여진다. 다만, 조세원칙

및 입법취지 등을 고려하여 소득공제방식을 유지하게 된다면, 소득이 증가할수록 소득공제 한도를 낮추는 방안도 함께 고려해야 될 것이다.

(다) 근로소득공제 및 근로세액공제 조정

위와 같은 세액공제 전환과 함께 이번 세법개정안에 대한 당초 발표시(8월 8일)에서는 근로소득공제율의 축소를 제안하였으나, 며칠 후 수정발표(8월 13일)를 통해 추가적으로 근로세액공제 한도액의 확대방안을 제안하였다. 근로소득공제율의 경우 총급여 500만원 이하 공제율을 80 → 70%로 축소하고 과표구간이 높아질수록 동 공제율을 점차 낮춰서 1억원 초과 구간의 경우 5 → 2%로 변경하였다. 이로 인하여 근로소득자의 세부담이 전체적으로 증가하게 되었으나, 세법개정안의 수정발표(8월 13일)에서 근로세액공제의 한도액을 7천만원 이하까지 구간별로 차등을 두고 기존 50만원에서 최고 66만원으로 상향 조정함으로써 일부 구간의 근로소득자 세부담이 감소하는 상반된 효과가 발생하게 되었다.

이와 같이 상반된 세법개정안 사항을 며칠만에 수정하며 발표하게 된 것은 소득공제항목의 세액공제 전환 등에 따라 세부담이 증가하는 과세표준 구간에 속하는 근로소득자의 부정적인 여론을 반영하여 이에 대한 보완책을 발표함에 따른 것이다.

[표 11] 근로소득공제율의 조정

(단위: %)

총급여 구간	현행	개정안
0 ~ 500만원 이하	80	70
500만원 초과 ~ 1,500만원 이하	50	40
1,500만원 초과 ~ 3,000만원 이하	15	15
3,000만원 초과 ~ 4,500만원 이하	10	15
4,500만원 초과 ~ 1억원 이하	5	5
1억원 초과	5	2

[표 12] 근로세액공제의 한도액 조정

산출세액		현행		개정안	
		공제율	한도	공제	한도
50만원 이하		55%	-	55%	-
50만원 초과	총급여 5,500만원 이하	30%	50만원	30%	66만원
	총급여 7,000만원 이하				63만원
	총급여 7,000만원 초과				50만원

(2) 세수효과

본 보고서에서는 세법개정안 비용추계서 항목 중 근로소득공제와 근로세액공제의 조정 및 소득공제에서 세액공제로 전환된 항목들을 기준으로 세수효과를 분석하였다. 그 세부항목들을 살펴보면, 우선 소득세 개정안과 관련하여 근로소득공제율 일부 조정(안 제47조), 부녀자 공제제도의 적용대상조정(안 제51조), 근로소득세액공제 한도 확대(안 제59조), 자녀관련 소득공제를 자녀세액공제로 통합전환(안 제59조의 2 신설), 보장성보험·연금저축·의료비·교육비·기부금 소득공제 및 표준공제를 세액공제로 전환(안 제59조의 3 및 제59조의 4 신설)이 포함되어 있다. 그리고 조세특례제한법 개정법안과 관련하여, 소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제를 세액공제로 전환(안 86의 3)하는 안에 대한 세수효과를 분석하였다.

(가) 소득공제방식 변화에 따른 전체 세수효과

이번 세법개정안에 따른 소득공제방식 변화의 전체 세수효과를 근로소득세와 종합소득세로 구분하여 살펴보았고, 향후 2014~2017년(징수연도 기준 2015~2018년) 기간 동안의 세수효과는 국회예산정책처의 중기 경상성장률 전망치를 이용하였다.

[표 13] 경상 GDP 성장률 전망

연도	2013	2014	2015	2016	2017
성장률	4.0%	5.9%	6.2%	6.5%	6.1%

자료: 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제전망」, 2013.10

이번 세법개정안에 따른 근로소득공제율의 축소와 소득공제를 세액공제로 전환하는 등에 따른 2015~2018년 기간 동안의 소득세 세수효과는 총 5조원으로 나타났다. 특히 근로소득세는 4.9조원이 증가하는 반면, 종합소득세는 695억원 증가에 그칠 것으로 전망됨에 따라 세법개정안의 소득공제방식 변경으로 인해 근로소득자가 종합소득자에 비해 상대적인 세부담이 크게 증가하는 것으로 나타났다.

[표 14] 소득공제방식 변화에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	누적	연평균
소득세 세수효과	11,342	12,045	12,828	13,611	49,826	12,457
- 근로소득세	11,184	11,877	12,649	13,421	49,131	12,283
- 종합소득세	158	168	179	190	695	174

(나) 자녀양육관련 소득공제항목의 세액공제 전환

1) 근로소득세

자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환시 과세표준상승분을 구하기 위하여 먼저 근로소득공제 신청자 기준 1인당 총급여를 1인당 근로소득공제액의 역산을 통해 도출하였다.[6] 여기서 6세 이하 자녀양육비공제, 출산·입양공제 및 다자녀추가공제의 1인당 소득공제액을 도출하여 산출세액에서 자녀양육관련 세액공제(환산자녀수[7]×세액공제금액)를 차감하였다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 자녀양육관련 세액공제 신청인원은 다자녀추가공제의 신청인원으로 가정하여 분석하였으며, 이는 다자녀추가공제를 신청하는 근로소득자는 6세 이하 자녀양육비공제와 출산·입양 공제를 중복하여 신청하기 때문이다. 분석결과 다자녀 추가공제를 받은 근로소득자는 평균 2.1명의 자녀를 두고 있는 것으로 나타났으며, 세법개정안에 따른 세액공제액은 32만원이다. 총급여 구간별로 살펴보면 총급여 1.5천만원 이하 구간은 자녀양육관련 소득공제를 신청한 인원수가 매우 적어서 세부담의 변화가 매우 미미한 것으

6) 총급여에 근로소득공제를 적용받지 않는 외국인(조세특례제한법 제18조의 2)이 포함되어 있기 때문에 근로소득공제 신청인원과 금액을 이용하여 역산하는 것이다.
7) 다자녀추가공제금액을 이용하여 환산자녀수를 역산하였다.

로 나타났으며, 8천만원 이하 구간에서는 1인당 평균 3천원에서 3.4만원 사이의 세부담이 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 4.5천만원 초과 6천만원 이하 구간에서는 세부담이 1인당 평균 5천원이 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 동 구간의 근로소득자가 6세 이하 자녀양육비공제, 출산·입양공제 및 다자녀추가공제를 중복적으로 받는 경우가 많았기 때문에 세액공제로 통합되는 경우 조세혜택이 다소 감소하게 된 것이다.

[표 15] 근로소득세 자녀양육관련 세액공제전환 효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

총급여 구간별	소득공제 신청인원[1)]	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 환산자녀수	1인당 세액공제액	1인당세액 변화분(만원)
합계/평균	1,777,061	16.29	16.70	2.1	0.32	△0.5
1천만 이하	0	0.34	0.34	0.0	0.00	0.0
1.5천만 이하	5	1.42	1.42	2.0	0.30	0.0
2천만 이하	12,900	3.51	3.54	2.0	0.30	△0.3
3천만 이하	137,549	7.13	7.31	2.1	0.31	△1.6
4천만 이하	278,389	11.51	12.04	2.1	0.32	△3.4
4.5천만 이하	168,657	14.97	15.72	2.1	0.32	△0.3
6천만 이하	490,515	20.29	21.15	2.1	0.33	0.5
8천만 이하	352,747	32.78	33.57	2.1	0.33	△0.5
1억 이하	183,146	49.68	50.57	2.1	0.33	5.8
2억 이하	141,875	80.98	81.73	2.1	0.33	3.5
3억 이하	7,113	192.19	192.80	2.1	0.33	10.3
5억 이하	2,734	318.11	318.63	2.1	0.33	10.3
10억 이하	1,093	591.36	591.87	2.2	0.33	10.0
10억 초과	338	1,738.23	1738.64	2.2	0.34	7.9

주: 1) 다자녀추가공제의 신청인원수를 기준으로 산출
자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

2) 종합소득세

자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환시 과세표준상승분을 구하기 위하여 먼저 종합소득자 1인당 과세표준 금액에 6세이하 자녀양육비공제, 출산·입양공제 및 다자녀추가공제의 1인당 소득공제액을 가산하였다. 다음으로 산출세액에서 자녀양육관련 세액공제(환산자녀수[8]×세액공제금액)를 차감하였다. 분석결과 종합소득세 자녀양육관련 소득공제가 세액공제로 전환될시 전체적으로 세부담이 1인당 평균 1.6만원 감소하는 것으로 나타났고, 이는 종합소득자의 신고인원중 종합소득의 하위 구간 비중이 높기 때문이다. 자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환시 종합소득 6천만원 이하의 구간까지 세부담이 5천원에서 4.1만원까지 감소하는 것으로 나타났다.

[표 16] 종합소득세 자녀양육관련 세액공제전환 효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

종합소득 구간별	소득공제 신청인원	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 환산자녀수	1인당 세액공제액	1인당 세액변화분 (만원)
합계/평균	1,447,606	26.53	26.99	2.2	0.34	△1.6
1천만 이하	342,976	2.40	2.68	2.1	0.33	△2.6
2천만 이하	400,928	7.84	8.34	2.2	0.34	△4.1
4천만 이하	319,332	18.41	19.00	2.2	0.34	△0.4
6천만 이하	136,967	35.92	36.54	2.2	0.34	△0.5
8천만 이하	86,038	52.97	53.64	2.2	0.33	2.8
1억 이하	48,795	71.80	72.45	2.2	0.34	2.3
2억 이하	76,300	117.68	118.32	2.2	0.34	6.3
3억 이하	18,081	221.73	222.35	2.2	0.34	5.8
5억 이하	10,800	357.61	358.21	2.2	0.34	6.3
10억 이하	5,241	651.73	652.27	2.2	0.34	5.3
10억 초과	2,148	2375.48	2375.92	2.2	0.35	5.0

자료: 국세청, 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

8) 다자녀추가공제금액을 이용하여 환산자녀수를 역산하였다.

3) 종합 세수효과

자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환한 경우 2015~2018년의 소득세 세수는 5,025억원이 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같이 자녀양육관련 소득공제를 세액공제로 전환하는 경우 전체적으로 세수가 감소하는 것을 확인할 수 있었으며, 이는 행정부가 출산을 장려하기 위하여 세법개정안에서 현행보다 평균 세부담이 감소하도록 높은 세액공제율을 적용하고자 했기 때문이다.

[표 17] 자녀양육관련 세액공제 전환에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

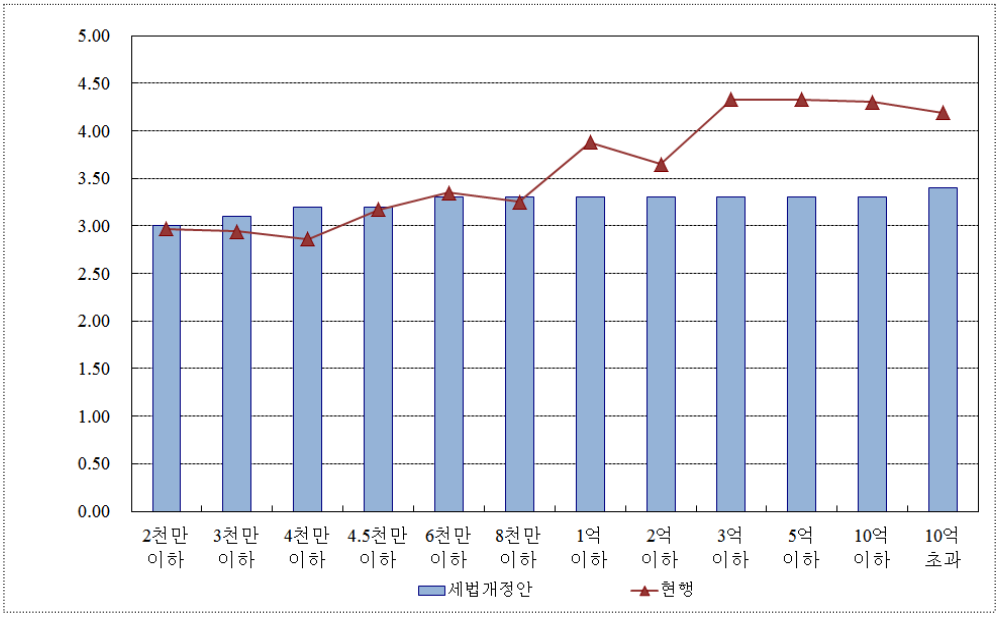
	2015	2016	2017	2018	누적	연평균
소득세 세수효과	△1,144	△1,215	△1,294	△1,373	△5,025	△1,256
- 근로소득세	△565	△600	△639	△678	△2,481	△620
- 종합소득세	△579	△615	△655	△695	△2,544	△636

근로소득자와 종합소득자의 현행 자녀양육관련 소득공제로 인한 1인당 평균 세부담의 감소는 총급여 2천만원 이하는 29.7만원, 종합소득 1천만원 이하 구간은 30.4만원이다. 세법개정안에 따른 자녀양육관련 세액공제의 세부담 감소는 총급여 2천만원 이하는 1인당 평균 30만원, 종합소득 1천만원 이하는 32.6만원이다.

근로소득자 총급여 10억원 초과 구간에서는 현행 세법상 1인당 평균 세부담의 감소는 41.9만원, 개정안에 따른 1인당 평균 세부담의 감소는 34만원이다. 또한, 종합소득자 종합소득 10억원 초과 구간에서는 현행 세법상 1인당 평균 세부담의 감소는 40만원, 개정안에 따른 1인당 평균 세부담의 감소는 34.9만원이다. 이와 같이 총급여 및 종합소득 1인당 세부담이 하위 구간에서는 감소하고, 상위 구간에서는 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통하여 자녀양육관련 소득공제방식보다 세액공제방식의 세수효과가 구간별로 더 균일하게 나타나는 것이 확인되었다.

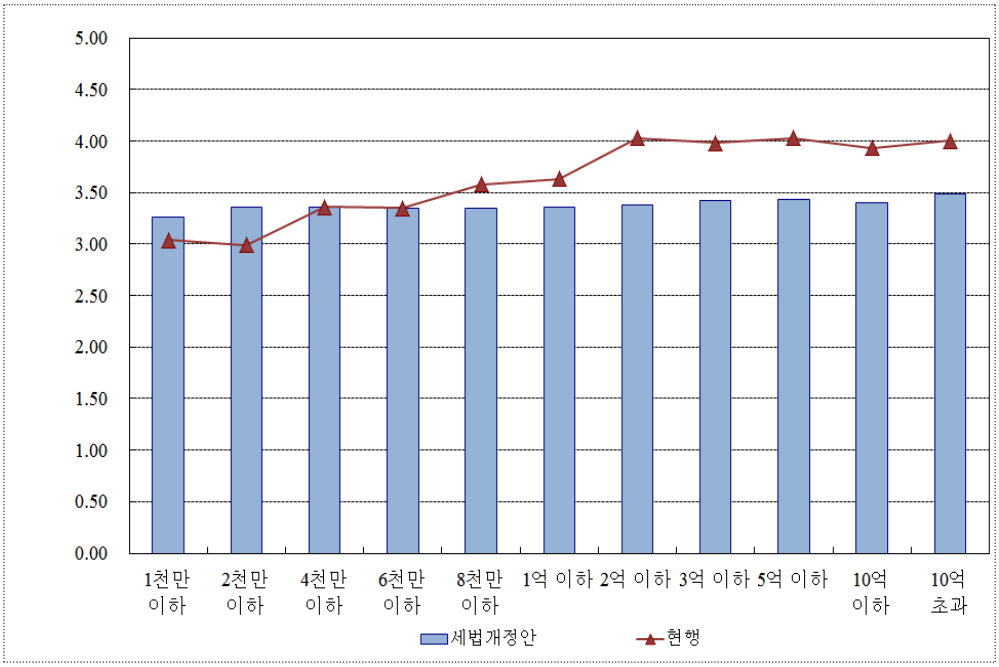
[그림 2] 근로소득세 1인당 자녀양육관련 공제로 인한 세부담 변화

(단위: 십만원)



[그림 3] 종합소득세 1인당 자녀양육관련 공제로 인한 세부담 변화

(단위: 십만원)



(다) 특별공제항목의 세액공제 전환

소득공제방식의 특별공제를 세액공제로 전환하는 경우 근로소득세에서만 세수효과가 발생하며, 이를 분석한 결과, 총급여 4천만원 이하 구간까지 1인당 평균 4천원에서 12.1만원의 범위내에서 세부담이 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 총급여 8천만원 이하 구간까지는 세부담이 미미하게 증가하고, 8천만원 초과 구간부터 세부담이 급격하게 증가하는 것이 확인되었다.

[표 18] 특별공제항목의 세액공제전환 효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

총급여 구간별	대상 인원수[1)]	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 결정세액	1인당 세액변화분 (만원)
합계/평균	9,928,995	16.29	19.77	1.77	6.0
1천만 이하	304,929	0.34	1.34	0.03	△6.0
1.5천만 이하	1,335,019	1.42	2.45	0.07	△6.3
2천만 이하	1,219,966	3.51	4.72	0.14	△7.7
3천만 이하	2,014,059	7.13	8.86	0.24	△12.1
4천만 이하	1,495,856	11.51	14.41	0.46	△0.4
4.5천만 이하	598,343	14.97	19.02	0.78	4.8
6천만 이하	1,289,987	20.29	25.81	1.41	5.8
8천만 이하	929,837	32.78	40.22	3.31	7.3
1억 이하	385,026	49.68	58.36	6.35	86.4
2억 이하	319,324	80.98	91.22	13.92	135.9
3억 이하	21,797	192.19	203.29	52.64	226.8
5억 이하	9,461	318.11	330.75	98.92	296.9
10억 이하	3,917	591.36	606.87	206.04	363.4
10억 초과	1,474	1,738.23	1,772.65	656.06	371.4

주: 1) 근로소득공제 신청인원수
자료: 2012년「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

또한 이에 따른 세수효과는 2015~2018년 기간 동안 누적 2.9조원의 세수가 증가하는 것으로 나타났다.

[표 19] 특별공제 항목의 세액공제 전환에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	누적	연평균
근로소득세 세수효과	6,694	7,109	7,571	8,018	29,391	7,348

(라) 근로소득공제와 근로세액공제의 조정

근로소득공제율의 축소로 인하여 1인당 평균 1.2백만원의 세부담이 증가하였지만, 근로세액공제의 확대로 인하여 1인당 평균 54만원의 세부담이 감소하는 것으로 나타났다.

이와 같은 근로소득공제의 축소와 근로세액공제의 확대로 인한 총급여 구간별 세부담의 증감분을 살펴보면 4.5천만원 초과 6천만원 이하 구간에서 1인당 평균 4.7만원의 세부담이 감소하고, 6천만원 초과 8천만원 이하 구간에서 1인당 평균 1.7만원의 세부담이 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 2억 초과 구간부터 세부담이 급격하게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 근로소득공제율을 축소하여 전 구간에서 근로소득의 세부담이 증가하지만, 근로세액공제의 기존의 한도액을 적용받던 구간에서 한도액이 증액되면서 발생한 효과이다.

[표 20] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정 효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

총급여 구간별	대상 인원수	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 근로소득공제 변화분	1인당 근로세액공제 변화분	1인당 세액변화분 (만원)
합계/평균	15,474,024	16.29	17.50	△1.21	0.54	6.3
1천만 이하	4,357,439	0.34	1.27	△0.93	0.03	2.5
1.5천만 이하	2,047,961	1.42	2.67	△1.25	0.04	3.4
2천만 이하	1,576,750	3.51	5.01	△1.50	0.05	4.0
3천만 이하	2,314,531	7.13	8.63	△1.50	0.05	4.5
4천만 이하	1,588,850	11.51	12.77	△1.26	0.04	10.1
4.5천만 이하	614,385	14.97	15.84	△0.88	0.04	9.2
6천만 이하	1,302,160	20.29	21.04	△0.75	0.16	△4.7
8천만 이하	930,795	32.78	33.53	△0.75	0.13	△1.7
1억 이하	385,111	49.68	50.43	△0.75	0.00	17.9
2억 이하	319,393	80.98	82.44	△1.46	0.00	34.6
3억 이하	21,797	192.19	197.10	△4.91	0.00	168.7
5억 이하	9,461	318.11	327.05	△8.94	0.00	336.6
10억 이하	3,917	591.36	609.22	△17.86	0.00	675.1
10억 초과	1,474	1,738.23	1793.38	△55.15	0.00	2,092.4

자료: 국세청, 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

근로소득공제 및 근로세액공제 조정에 따른 세수효과는 2015~2018년 기간동안 3.1조원의 근로소득세 세수가 증가하는 것으로 나타났다.

[표 21] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	누적	연평균
근로소득세 세수효과	7,104	7,545	8,035	8,525	31,210	7,802

(마) 행정부와의 세수효과 비교

세법개정안에 따른 근로소득 및 근로세액공제율의 조정과 소득공제의 세액공제 전환에 대한 세수효과의 행정부 추정수치는 2011년 기준으로 0.86조원인 반면에 국회예산정책처가 추정한 수치는 1조원에 해당한다.[9] 또한, 향후 2015~2018년 기간 동안 누적 세수효과를 행정부는 3.4조원, 국회예산정책처는 5.0조원으로 추정하였다.

행정부와 국회예산정책처 모두 2012년 국세통계연보의 자료를 이용하여 세수효과를 산출하였으나, 종합소득자의 세액공제 전환 세수효과를 반영했는지 여부 등에 따라 차이가 발생한 것으로 보인다. 다만, 2015~2018년의 중기 전망의 가장 큰 차이는 정부는 2011년 수치를 그대로 사용한 반면에 국회예산정책처는 자체적으로 전망한 경상GDP 성장률을 사용하여 추정함에 따라 양자간의 차이가 커지는 것을 확인할 수 있다.

9) 소득공제에서 세액공제 전환으로 근로소득 대비 과세표준 비율이 37.4%에서 51.1%로 상승하나 과세미달자의 세수효과는 0이하로 나타났다.

[표 22] 소득세 세법개정안에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

		2011	2015	2016	2017	2018	누적	연평균
행정부 (A)	소득세 세수효과	**8,622**	8,622	8,622	8,622	8,622	34,488	8,622
	- 소득세법[1]	**8,489**	8,489	8,489	8,489	8,489	33,956	8,489
	- 조세특례제한법[2]	**133**	133	133	133	133	532	133
NABO (B)	소득세 세수효과[3]	**9,998**	11,342	12,045	12,828	13,611	49,826	12,457
	- 근로소득세	**9,859**	11,184	11,877	12,649	13,421	49,131	12,283
	- 종합소득세	**139**	158	168	179	190	695	174
차이(A-B)		**△1,376**	△2,720	△3,423	△4,206	△4,989	△15,338	△3,835

주: 1) 소득세법 개정법안 비용추계서 상세내역 중 근로소득공제율을 일부 조정(안 제47조), 부녀자 공제제도의 적용대상조정(안 제51조), 근로소득세액공제 한도 확대(안 제59조), 자녀관련 소득공제를 자녀세액공제로 통합전환(안 제59조의2 신설), 보장성보험·연금저축·의료비·교육비·기부금 소득공제 및 표준공제를 세액공제 전환(안 제59조의3 및 제59조의4 신설)을 종합분석한 세수효과

2) 조세특례제한법 개정법안 비용추계서 상세내역 중 소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제를 세액공제로 전환하는 세수효과(안 제86의3)

3) 2015~2018년 소득세 세수효과는 NABO에서 전망한 경상GDP 성장률을 이용하여 추정

자료: 「국세통계연보」, 정부제출안 비용추계서, 국회예산정책처 분석

행정부는 세법개정안에 대한 수정발표(8월 13일)하면서 세부담이 증가하는 근로소득자의 비중이 13.2%[10]라고 하였으나, 실제로는 이보다 더 높을 것으로 추정된다. 그 이유는 첫째, 중도퇴사자와 신규입사자 등이 연봉을 일부분만 수령함에도 불구하고 이를 연간 총급여로 보고 있기 때문이다.

둘째, 행정부의 자료 산출기준인 2011년보다 2014년 명목임금이 증가율이 15%로 상승[11]함에 따라 소득구간의 상승효과가 발생하기 때문이다. 이를 아래의 표에서 구체적으로 살펴보면, 전체 소득세 신고인원 대비 급여 4천만원 초과자 인원이 2009년 8.6%에서 2011년 10.8%로 비중이 증가하는 것을 확인할 수 있다.

10) 총급여 5.5천만원 이상 구간의 근로소득자

11) 2011년 명목임금은 2,843,545원이며, NABO가 전망한 2014년 명목임금은 3,271,126원(「2014년 및 중기 경제전망보고서」, 2013.10)

[표 23] 급여구간별 신고인원 비중 추이

	2009		2010		2011	
	인원수	비중(%)	인원수	비중(%)	인원수	비중(%)
전체	14,250,112	100.0	15,142,639	100.0	15,480,508	100.0
4천만원 초과	2,944,009	8.6	1,446,732	9.6	1,667,669	10.8
6천만원 초과	1,226,885	20.7	3,263,019	21.5	3,594,323	23.2

자료: 「국세통계연보」

또한, 2012년 국세통계연보의 자료를 이용하여 산출한 세수효과는 해당 총급여 구간 평균치에 의한 추계이므로 실제 가구 내 인적 구성이나 지출에 따라 세부담 증가자의 규모가 변화할 수 있다. 이와 같이 행정부의 2012년 국세통계연보상 자료를 그대로 사용하여 2015년 세수효과를 추정하는 경우에는 자료의 시차 및 여러 가지 요인에 의하여 세수효과가 과소추정 될 가능성이 있다.

(3) 검토의견

(가) 과세형평성

현행 소득세 과세체계는 종합소득자에 비해 근로소득자에 대해서 유리한 공제혜택을 두고 있으며, 이는 대부분 소득공제방식으로 지원된다. 이로 인하여 근로소득자의 면세점과 과세미달자 비중이 지나치게 높고, 저소득자에 비해 고소득자에게 조세혜택이 집중하는 문제점이 발생하고 있다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 종합소득세는 과세소득 대비 과세표준의 비율이 2011년 기준으로 75.5%인 반면, 근로소득세는 2011년 37.4%로 낮은 수준이다. 다만, 종합소득세의 과세소득과 과세표준의 규모는 근로소득세에 비해 상대적으로 작은 편이다.

[표 24] 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이

(단위: 억원, %)

연도	종합소득세			근로소득세			종합소득세+근로소득세 과표비율
	과세소득	과세표준	과표비율	과세소득	과세표준	과표비율	
2007	771,241	599,381	77.7	3,248,093	1,120,322	34.5	42.8
2008	850,825	646,648	76.0	3,526,381	1,180,479	33.5	41.7
2009	902,257	666,667	73.9	3,614,665	1,213,182	33.6	41.6
2010	1,002,668	752,594	75.1	3,962,893	1,446,574	36.5	44.3
2011	1,114,464	841,090	75.5	4,332,666	1,618,404	37.4	44.4

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

「2013년 세법개정안」에서 가장 큰 쟁점은 근로소득공제율의 축소와 자녀양육 관련 인적공제 및 특별공제의 세액공제 전환을 포함한 소득세 공제방식의 대폭적인 변화이다. 행정부는 소득공제가 갖는 역진성[12]을 감안하여 저소득자에 비해 고소득자에게 유리한 소득공제를 세액공제로 전환하였는데, 이는 근로소득자에 대한 과세체계와 세부담에 직접적인 영향을 미치게 되었다.

그 이유로는 첫째, 근로소득 및 근로세액공제율의 조정은 근로소득자의 세부담에만 영향을 미치고 둘째, 고소득자의 세부담이 증가하는 특별공제의 세액공제 전환 역시 근로소득자에게만 해당되기 때문이다.

근로소득세의 주요 소득공제항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 2011년 기준 근로소득공제(32%), 인적공제(12%), 특별공제(10%) 순으로 나타나고 있다.

12) 누진세율 과세체계하에서 소득공제는 과세소득에서 차감되어 적용되는 세율을 낮추는 효과가 발생하기 때문에 세액공제에 비해 고소득자의 세부담을 상대적으로 낮추게 된다.

[표 25] 근로소득세의 주요 소득공제 비중 현황

(단위: 억원, %)

연도		과세대상 근로소득	근로소득 공제	인적공제	국민연금 보험료공제	특별공제	조특법상 소득공제
2010	금액	3,962,893	1,296,808	487,666	96,056	394,027	174,884
	비중	100.0	32.7	12.3	2.4	9.9	4.4
2011	금액	4,332,666	1,386,985	520,970	104,708	431,258	197,848
	비중	100.0	32.0	12.0	2.4	10.0	4.6

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2012.

앞에서 살펴본 바와 같이 세수효과를 분석한 결과 전체적으로 근로소득자가 종합소득자보다 세부담이 증가한다. 그 이유는 첫째, 근로소득자만 적용되는 근로소득공제의 축소와 특별공제의 세액공제 전환으로 인한 세수효과 영향이 크기 때문이다. 둘째, 종합소득자의 종합소득 하위 구간 비중이 높기 때문에 세수의 증가가 근로소득자에 비해 낮게 나타나는 것이다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 이번 세법개정안으로 인하여 근로소득자와 종합소득자의 세부담이 증가 및 감소되는 신고인원수를 비교한 결과 근로소득자는 49.1%가 세부담이 감소한 반면, 종합소득자는 69.4%가 세부담이 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같이 이번 세법개정안으로 인하여 종합소득자에 비해 근로소득자의 세부담이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

[표 26] 총급여 및 종합소득 구간별 세수증감 인원비중: 2011년 기준

	근로소득		종합소득[1)]	
	인원수	비중(%)	인원수	비중(%)
전체	9,928,995	100.0	2,233,959	100.0
세수감소구간	4,873,973	49.1	1,549,764	69.4
세수증가구간	5,055,022	50.9	326,662	30.6

주: 1) 근로소득자 중복자수 936,153명 제외하고 분석
자료: 「국세통계연보」, 국회예산정책처 분석

세부담의 수직적 형평성의 측면에서 이번 세법개정안에 따른 소득세 소득공제의 세액공제 전환이 소득세의 과세체계를 정비함에 있어서 과연 바람직한 것인지 검토가 필요하다. 근로소득자가 종합소득자에 비해 공제혜택이 많은 것은 종합소득자의 소득탈루 우려 등에 따라 도입된 것으로서 최근 고소득 종합소득자 세무조사 결과에서도 신고소득이 실제소득보다 2012년 기준으로 60.6%에 지나지 않으며, 이를 통하여 여전히 종합소득자의 탈루소득이 높다는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

종합소득자의 탈루소득 축소에 대한 구체적인 대안 없이 근로소득자의 공제를 축소하는 것은 수평적 과세형평성의 악화로 이어질 수 있으며, 이에 대한 보완조치 없이 근로소득자의 미미한 세부담일지라도 이를 증가시키는 것은 상대적인 박탈감을 야기할 수 있기 때문이다.

[표 27] 고소득 종합소득자 세무조사 추이

(단위: 명, 억원, %)

	조사인원(A)	실제소득(B)	신고소득(C)	적출소득 (D=C-B)	적출률 (D/B)
2010	451	10,285	6,267	4,018	39.1
2011	596	20,431	12,764	7,667	37.5
2012	598	17,967	10,889	7,078	39.4

자료: 국세청 자료 협조

(나) 정책목표의 효과성

소득공제방식의 특별공제항목 중 조세감면액이 큰 주요 4개 항목의 총급여별 1인당 공제액과 1인당 감면액을 살펴보면, 4개 항목 모두 소득이 증가할수록 1인당 공제액과 감면액이 각각 증가했으며, 특히, 기부금공제와 보험료공제는 소득이 증가할수록 공제액이 가파르게 증가하였다. 세율의 영향을 받는 1인당 감면액의 경우, 4천만원이하 대비 2억원 초과 구간의 감면액 비율이 4개 항목 모두 10배를 초과하는 것으로 나타났다.

[표 28] 주요 소득공제 항목의 총급여별 1인당 조세감면액: 2011년 기준

(단위: 만원, 배)

과세대상 총급여별	보험료		의료비		교육비		기부금	
	1인당 공제액	1인당 감면액	1인당 공제액	1인당 감면액	1인당 공제액	1인당 감면액	1인당 공제액	1인당 감면액
~4천만(A)	173	9	128	5	233	11	56	2
~8천만	273	40	252	37	343	50	121	17
~2억	440	106	351	84	442	106	235	56
2억~(B)	1,153	403	636	223	618	216	798	279
B/A 배수	7배	43배	5배	45배	3배	19배	14배	139배

주: 조세감면액 추계 방법은 근로소득세 과세대상자만 한정하여 소득계층별 1인화방법으로 2011년 소득세법에 따라 계산했으며, 소득계층별 1인화 방법의 자세한 내용은 김우철(2013) 참조 바람.
자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

특별공제를 소득공제에서 세액공제방식으로 전환하는 경우 세부담의 역진성을 완화하고 경제적 효율성 측면에서 바람직하다고 할 수 있지만, 단순히 상대적으로 고소득자의 세부담을 늘리는 것이 더 공평하고 효율적이라는 접근방식이 과연 바람직한 것인지 살펴보아야 할 것이다.

이보다는 개별적인 항목별로 소득세 공제혜택의 방식에 대하여 지출된 비용의 성격과 조세정책적 목적을 고려하여 과세체계를 설계하도록 노력해야 한다. 일반적으로 지출된 비용이 필요경비 성격을 갖고 있는 경우에는 소득공제방식을 유지하고, 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 세액공제방식이 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보장성 보험료, 의료비 및 교육비 등이 소득공제에서 세액공제방식으로 전환되는 것이 적절한 지에 대한 검토가 필요해 보인다.

특히, 보장성 보험료와 의료비는 질병치료 및 예방에 관련된 비용이므로 개인이 생활하는데 필요한 비용에 해당하며, 교육비 역시 우리나라의 높은 대학진학율을 감안할 때 필요경비로 볼 수 있다. 다만, 기부금은 필요경비는 아니지만 기부문화 확대라는 정책적인 효과를 고려할 때 소득공제를 유지하는 것이 바람직할 수 있다. 사회 전체적으로 기부문화가 활성화되는 것이 바람직하다고 할 때 고소득자는 과세표준 금액을 낮추는 수단으로 기부금을 납부하여 소득공제를 받을 유인이 크기 때문이다.

또한, 현행 소득세법상 연금저축 보험료를 불입할시 과세대상소득에서 공제되어 과세표준 금액에 포함되지 않지만 연금소득을 수령할시 연금소득으로 과세되고 있는 것을 고려할 때, 이를 세액공제로 전환하는 경우 연금소득에 대해서 불입시와 수령시 모두 과세대상에 포함하게 되는 이중과세의 문제가 발생하게 된다.

해외 주요 5개국의 소득세 공제방식을 아래의 표에서 살펴보면 보험료, 의료비, 연금저축 보험료 및 기부금은 대부분 소득공제방식으로 공제하고 있으며, 교육비는 대부분 세액공제방식으로 공제하는 것으로 나타났다.

[표 29] 주요 5개국의 소득세 공제제도 운용현황

공제대상	소득공제	세액공제
보장성 보험료	미국, 영국, 일본, 독일	-
의료비	미국, 일본, 독일	-
교육비	독일	미국, 영국, 프랑스
개인(연금)저축 계좌 불입액	미국, 영국, 일본, 독일	미국(소득공제 한도 초과액의 일정비율)
기부금	영국, 일본, 독일	프랑스, 독일(정치자금), 미국

자료: IBFD, 2013년 조세제도 기준

다만, 보장성 보험료, 의료비, 교육비, 연금저축 보험료 및 기부금에 대해서 소득공제를 유지하게 된다면 이에 대한 적용요건 및 한도를 좀 더 엄격하게 할 필요는 있다. 특히, 교육비와 연금저축 보험료의 소득공제는 기초한도액에 대한 조건도 없고 공제한도액도 비교적 큰 편에 속하기 때문에 이에 대한 조정이 필요하다. 즉, 소득공제를 유지하되 과세대상소득이 증가할수록 공제한도를 점진적으로 축소시키는 미국의 Phase-Out Rule[13]과 같은 제도를 도입하면 고소득자 위주로 세부담이 증가되는 효과가 발생하게 된다. 또한, 소득공제 대상이 되는 피부양자의 교육비는 필수적인 비용이라고 여겨지는 고등학교의 학비까지로 제한하는 것도 방법이 될 수 있다.

13) 개인소득세 신고방법에 따라 IRA불입액에 대한 공제금액 한도를 낮추게 되는 방법(IRC Section 219)

[표 30] 특별공제 소득공제 항목의 적용요건 및 한도

공제대상	적용요건 및 한도	검토
보장성 보험료	1인당 100만원 한도	공제한도액이 비교적 낮은 편임
의료비	① 총급여의 3%를 초과 ② 1인당 700만원 한도	기초한도액이 있으며, 질병치료비에 해당하는 필요경비
교육비	① 본인: 전액 ② 특수교육비: 전액 ③ 대학생: 연 900만원 ④ 그 외: 연 300만원	본인에 대한 교육비 한도가 없으며, 공제한도가 높은 편에 속함
개인(연금)저축 계좌 불입액	1인당 연 400만원 한도	기초한도가 없으며, 공제한도액이 높은 편이므로 조정필요
기부금	① 법정기부금: 100% ② 지정기부금: 30% ③ 종교기부금: 10%	기부금의 공제한도가 적정하나 특수관계가 있는 지정기부금 단체에 대한 제한 필요

(다) 소결

현행 소득세제는 근로소득자와 종합소득자간의 세부담의 불균형을 고려하여 여러 가지 감면제도를 두고 있으나 이는 세법의 복잡성을 야기하고 있다. 특히, 근로소득공제와 근로소득세액공제는 종합소득자와의 과세형평성을 위해 근로소득자에게만 존재하는 중복적인 공제혜택으로 일률적인 산식에 의해 공제한다는 점에서 유사하나 근로소득공제는 근로소득자의 소득을 획득하기 위한 필요경비 성격으로 운용하고 있고[14], 근로세액공제[15]는 일정액의 세액을 경감시키기 위해서 운용하고 있는 점에서 다르다.

14) 근로소득인 경우에는 실제 소요된 필요경비를 확인하는 것이 어렵기 때문에 실액공제를 허용하지 않고 당해 근로소득을 얻기 위하여 통상 소요되리라고 예상되는 표준적인 금액을 공제하는 필요경비의 표준공제만을 허용하는데 이를 근로소득공제라 함

15) 월정급여액이 일정규모 이하인 저소득근로자의 조세부담을 경감하기 위한 제도로서, 근로소득(을종소득도 포함)이 있는 소득자의 산출세액에 일정 비율의 세액을 공제하는 것으로 근로소득에 대해서만 적용되고 별도의 공제신청 없이 저소득자를 중심으로 공제된다는 점에서 근로소득공제와 유사하지만, 세액공제는 과세소득금액 계산시 이후의 공제인데 대하여 소득공제는 과세소득금액 계산시 직접 차감한다는 점에서 구별됨

이번 세법개정안에 대한 당초 발표시(8월 8일)에서는 근로소득공제율을 축소하여 근로소득자 전체적으로 세부담이 증가하였으나, 총급여 구간별 1인당 평균 세부담 증가가 3천만원 초과 구간부터 발생하는 것에 대한 부정적인 여론이 생기자 수정발표(8월 13일)에서 근로세액공제율의 한도를 총급여 7천만원 이하 구간까지 높여 세부담의 증가부분을 상쇄시키고자 하였다.

또한, 국세통계연보상의 총급여 구간별 평균치의 세부담이 증가하지 않는다고 하더라도 개별 인적구성이나 지출비중에 따라 공제행태가 다르기 때문에 구간별 모든 근로소득자가 세부담이 증가하지 않는 것은 아니다.

[표 31] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정에 따른 세수효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

	소득공제 신청인원	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 결정세액 (현행)	1인당 결정세액 (개정안)	1인당 세액변화분 (만원)
합계/평균	9,928,995	16.29	21.44	1.70	1.80	10.0
2~3천만 이하	2,014,059	7.13	10.61	0.19	0.07	△11.8
4천만 이하	1,495,856	11.51	16.28	0.36	0.37	1.5

이번 세법개정안의 근로소득공제율의 축소는 근로소득자의 세부담을 증가시키는 반면, 근로세액공제 한도의 증액은 근로소득자의 세부담을 감소시킨다. 이러한 상반된 효과가 종합된 결과 총급여의 대부분의 구간에서 1인당 평균 세부담이 증가하지만, 총급여 4.5~6천만원 이하 구간과 6~8천만원 이하 구간에서는 세부담이 감소하는 것으로 나타났다.

[표 32] 근로소득공제 및 근로세액공제 조정 효과: 2011년 기준

(단위: 백만원)

총급여 구간별	대상 인원수	1인당과표 (현행)	1인당과표 (개정안)	1인당 근로소득공제 변화분	1인당 근로세액공제 변화분	1인당 세액변화분 (만원)
합계/평균	15,474,024	16.29	17.50	△1.21	0.54	6.3
4.5~6천만 이하	1,302,160	20.29	21.04	△0.75	0.16	△4.7
6~8천만 이하	930,795	32.78	33.53	△0.75	0.13	△1.7

한편, 세법개정안의 확정안(9월 26일)에서 기부금이 3천만원 초과시 세액공제율을 종전 발표시의 15%에서 30%로 확대하는 등의 추가적인 세법개정내용을 여러 차례에 걸쳐 발표하였으며, 이는 충분한 여론수렴을 거치지 않은 것으로 보인다. 또한, 같은 세법개정안에서 근로소득자의 세부담의 증감방향에 대한 일관성 없는 논리는 납세자에게 혼란을 야기시킬 수 있고, 단순하게 세수의 증가나 감소라는 세수 측면에 치우친 경향이 있어, 국회에서의 심사과정에서 보다 종합적인 검토와 분석에 바탕을 둔 심사가 이루어질 필요가 있다고 할 것이다.

나. 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 신설

(1) 제도 개요

근로장려세제(EITC: Earn Income Tax Credit)는 일반국민을 대상으로 하는 사회보험제도와 극빈층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도 사이에서 혜택을 받지 못하는 근로빈곤층을 지원하고 근로를 촉진시키기 위해 2006년 12월 30일 도입됐으며(조세특례제한법 제10절의2), 2008년 연소득 기준으로 2009년 9월에 국세청을 통해 처음으로 장려금이 지급됐다. 이후 2011년 세법개정을 통해 부양자녀 수에 따라 차등 지급되고 최대지급액이 200만원으로 인상됐으며, 2012년 세법개정을 통해 60대 이상 독거노인까지 제도가 확대됐다. 「2013년 세법개정안」에서 행정부는 ①기초생활수급자 포함, ②단독가구 적용확대, ③지급기준(가구원구성) 변경 및 소득기준 완화, ④자녀장려세제(CTC: Child Tax Credit) 도입, ⑤재산요건 완화, ⑥주택요건 완화 등 대대적인 제도 확대를 추진하고 있다.

[표 33] 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급기준 개정 연혁

<table>
<tr><th>구분</th><th>2008년 개정
(2009년 적용)</th><th>2011년 개정
(2012년 적용)</th><th>2012년 개정
(2013년부터 적용)</th><th>2013년 세법개정안</th></tr>
<tr><td>적용
대상</td><td>근로소득자</td><td>근로소득자
보험모집인·
방문판매원</td><td>(좌 동)
'15년부터 자영업자까지
확대적용(단, 고소득
전문직과 일정소득금액
이상 사업자 제외</td><td>(좌동)</td></tr>
<tr><td>신청
제외자</td><td colspan="2">신청일 직전연도에 국민기초생활 보장법상
주거·생계·교육 급여를 3개월 이상 받은 자</td><td>신청연도 3월 중
국민기초생활보장 법상
주거·생계 급여를 받은 자</td><td>① 기초생활수급자 포함
(단, 자녀장려금 수급불가)</td></tr>
<tr><td>부양
자녀</td><td>1인(18세미만)
(3인가족 기준)</td><td>무자녀가구 추가
(단, 배우자 필요)</td><td>(좌 동)
(단, 60세이상인 경우
배우자 또는 부양자녀도
없어도 가능)</td><td>(좌동)
(단,②'16년 50대이상,
'17년 40대이상 가능)</td></tr>
<tr><td>소득
요건
·
최대
지급액</td><td>부부합산
1,700만원 미만
최대 120만원
지급</td><td><table><tr><th>부양
자녀</th><th>소득
기준
(만원)</th><th>최대
지급액
(만원)</th></tr><tr><td>없음</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>1인</td><td>1,700</td><td>140</td></tr><tr><td>2인</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>3인~</td><td>2,500</td><td>200</td></tr></table></td><td>(좌 동)</td><td><table><tr><th>③
구성</th><th>소득
기준
(만원)</th><th>최대
지급액
(만원)</th></tr><tr><td>단독
가구</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>홑벌이</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500</td><td>210</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>자녀
장려
세제</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>④'15년 지급분부터 적용
자녀 1인당: 30~50만원
(소득에 따라 차등지급)</td></tr>
<tr><td>재산
요건</td><td>토지, 건물,
자동차, 전세금 등
합계 1억원 미만</td><td>(좌동)</td><td>(좌동)</td><td>⑤1억 4천만원 미만
(1억원 초과시 장려금의
50%만 수급)</td></tr>
<tr><td>주택
요건</td><td>무주택
(5천만원이하
1주택 포함)</td><td>무주택
(6천만원이하 1주택
포함)</td><td>(좌동)</td><td>무주택 또는 1주택
(⑥ 주택가격기준 삭제)</td></tr>
</table>

자료: 국회예산정책처.

2009년에 처음으로 근로장려금이 지급된 EITC는 2011년 세법개정을 통해 무자녀가구까지 확대되면서, 2009~2011년 동안 55만가구 내외이던 수급가구수는 2012년 75.2만가구(무자녀 23.5만가구)까지 증가했다. 이에 따라 총 지급액 규모도 2012년 6,140억원으로 증가했는데, 특히 60세 이상 수급자가 기존 4천가구 수준에서 9.4만가구로 급증한 것으로 나타났다. 2013년부터 60대 독거가구(14.1만가구 신

규)까지 제도 대상에 포함되면서, 76.9만 가구가 각각 71.3만원씩 지급받아 총 5,480억원의 근로장려금을 지급받게 됐다. 2012년에 비해 2013년의 수급자가 1.7만가구 증가했으나 지급액이 660억원 감소한 이유에 대해 기획재정부는 수급액이 낮은 무자녀가구 증가와 심사기법 개발 등으로 지급제외금액이 증가(2012년 1,335억원 → 2013년 1,669억원)했기 때문이라고 설명했다.

[표 34] 근로장려세제 지급 현황: 2009~2012년

지급연도	2009	2010	2011	2012	2013
가구수(만가구)	59.1	56.6	52.2	75.2	76.9
60세 이상	0.3	0.4	0.4	9.4	25.3
가구당수급액(만원)	76.8	77.2	77.0	81.6	71.3
총 지급액(억원)	4,537	4,369	4,020	6,140	5,480

주: 2013년 근로장려세제 지급액과 가구수는 2013년 9월 1일 기준 잠정치이며, 8천가구는 소명자료 미제출 등으로 현재 심사가 진행중임. 향후 10월 2일 발표된 조세지출예산서에는 5,520억원으로 집계되고 있으나 구체적인 수급가구수가 발표되지 않은 관계로 5,480억원 자료를 원용.
자료: 「국세통계연보」

(2) 근로장려세제 확대 등에 따른 세수효과

행정부의 세법개정안은 국세청의 전산 인프라 구축, 재정상황 등을 감안하여 연차적으로 지급범위를 확대하고자 했다. 다음 표를 참조하면, 개정안 적용시 2014년에는 가구단위 표준모델 변경, 최대지급액 상향조정 등이 적용되고, 2015년에는 현행 세법에 따라 사업자에 대해서까지 제도가 확대되면서 개정안에 따라 재산·주택기준이 완화되고 기초생활수급자도 근로장려금을 받을 수 있게 된다. 또한, 개정안 적용시 2015년부터 자녀장려세제가 처음으로 시행되어 자녀수에 따라 최대 50만원의 자녀장려금을 받게 되며, 2016년부터는 50대 이상 1인 가구까지, 2017년부터는 40대 이상의 1인 가구까지 조세지원을 받게 된다.

[표 35] 근로장려세제 개정항목별 지급시기

구분			2014	2015	2016	2017
근로장려세제 개편	가구단위로 표준모델 변경 지급액 상향조정		○	○	○	○
	사업자도 근로장려금 수령 가능(2009년 개정)			○	○	○
	재산·주택기준 완화			○	○	○
	기초생활수급자 포함			○	○	○
	1인 가구 포함	50대 이상			○	○
		40대 이상				○
자녀장려세제 도입				○	○	○

주: 기획재정부는 개편안이 시행될 경우, 수급가구는 2012년 75만가구에서 2017년 250만 가구 이상으로, 지원규모는 2012년 6천억원에서 2017년 2.5조원 이상으로 크게 늘어날 것으로 기대.
자료: 기획재정부.

행정부의 세법개정안을 적용할 경우, 가구형태·자녀수·맞벌이여부 등에 따라 수급여부와 수급액이 변화된다. 다음 표를 살펴보면, 2014년의 경우 기존에 수급을 받던 무자녀 부부(최대 70만원 → 홑벌이170/맞벌이210만원), 1자녀가구(140만원 → 홑170/맞210만원), 2자녀맞벌이가구(170 → 210만원), 3자녀가구(200만원 → 210만원)의 수급액이 각각 증가한다. 개정안을 적용할 경우, 근로소득이 1,200 ~ 2,100만원 무자녀홑벌이가구(170만원), 1,200 ~ 2,500만원인 무자녀맞벌이가구(210만원), 1,700 ~ 2,500만원인 1자녀맞벌이가구(140만원), 2,100 ~ 2,500만원 2자녀맞벌이가구(70만원) 등이 새롭게 수급대상자에 포함되게 된다. 근로소득이 2,100 ~ 2,500만원인 3자녀홑벌이가구의 경우, 개정안 적용 시 2015년부터 근로장려금은 대상에서 제외되 받지 못하게 되나 자녀장려금(150만원)을 적용받게 되어, 현행세법 적용시 근로장려금(최대 62만원)보다 더 많이 받게 된다.

2015년의 경우, 보유 주택가격이 6천 ~ 1억원인 가구, 재산총액이 1억 ~ 1.4억원인 가구, 자영업자, 기초생활보호대상자 등의 가구가 새롭게 근로장려금 수급대상자에 포함되며, 부양자녀 혹은 손주가 있는 경우 소득에 따라 자녀장려금을 30 ~ 50만원씩 지급받게 된다. 2016년부터는 50대 독거가구가, 2017년부터는 40대 독거가구까지 근로장려금 수급대상자에 포함되게 된다.

[표 36] 가구형태별 근로장려세제 수급 변화

<table>
<tr><th rowspan="2">구분</th><th colspan="2" rowspan="2">가구형태별</th><th>현행세법</th><th colspan="4">세법개정안</th></tr>
<tr><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th><th>2017</th></tr>
<tr><td>수급액 유지</td><td colspan="2">60대이상 독거가구</td><td colspan="5">~1,200 70만원</td></tr>
<tr><td rowspan="10">수급액 증가 (기존 수급)</td><td rowspan="2">무자녀 부부</td><td>홑벌이</td><td rowspan="2">~1,200 70만원</td><td colspan="4">~2,100 170만원</td></tr>
<tr><td>맞벌이</td><td colspan="4">~2,500 210만원</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1자녀 가구</td><td>홑벌이</td><td rowspan="2">~1,700 140만원</td><td>~2,100 170만원</td><td>~2,100 170만원 + CTC 50만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>맞벌이</td><td>~2,500 210만원</td><td>~2,500 210만원 + CTC 50만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">2자녀 가구</td><td>홑벌이</td><td rowspan="2">~2,100 170만원</td><td>~2,100 170만원</td><td>~2,100 170만원 + CTC 100만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>맞벌이</td><td>~2,500 210만원</td><td>~2,500 210만원 + CTC 100만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">3자녀 이상 가구</td><td>홑벌이</td><td rowspan="2">~2,500 200만원</td><td rowspan="2">~2,500 210만원</td><td>~2,100 170만원 + CTC 150만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>맞벌이</td><td>~2,500 210만원 + CTC 150만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="9">추가 수급</td><td colspan="2">50대 독거가구</td><td>×</td><td>×</td><td>×</td><td colspan="2">~1,200 70만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">40대 독거가구</td><td>×</td><td>×</td><td>×</td><td>×</td><td>~1,200 70만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">1,200~1,700만원 무자녀(홑벌이)</td><td>×</td><td colspan="4">~2,100 170만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">1,200~2,500만원 무자녀(맞벌이)</td><td>×</td><td colspan="4">~2,500 210만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">1,700~2,500만원 1자녀(맞벌이)</td><td>×</td><td>~2,500 140만원</td><td colspan="3">~2,500 40만원 + CTC 50만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">2,100~2,500만원 2자녀(맞벌이)</td><td>×</td><td>~2,500 70만원</td><td colspan="3">~2,500 70만원 + CTC 100만원</td></tr>
<tr><td colspan="2">주택가격 6천~1억원</td><td>×</td><td>×</td><td colspan="3">○</td></tr>
<tr><td colspan="2">재산 1억~1.4억원</td><td>×</td><td>×</td><td colspan="3">EITC, CTC 50%만 수급</td></tr>
<tr><td colspan="2">자영업자(현행세법)</td><td>×</td><td>×</td><td colspan="3">○</td></tr>
<tr><td colspan="2">기초생활보장 수급자</td><td>×</td><td>×</td><td colspan="3">○</td></tr>
<tr><td>수급 조정</td><td colspan="2">2,100~2,500 3자녀(홑벌이)</td><td>~2,500 62만원</td><td>~2,500 70만원</td><td colspan="3">EITC ×
CTC 150만원</td></tr>
</table>

주: (~1,200 70만원)은 '총급여 1,200만원 이하 조건을 만족할 경우, 최대 70만원의 근로장려금 수급 가능'을 뜻하며, 진하게 처리된 부분은 전년에 비해 조항이 바뀐 부분을 나타낸 것임.
자료: 국회예산정책처.

행정부 세법개정안 적용시 지급표준모델이 변경되고 최대지급액이 상향조정되는 2014년의 경우, EITC 수급가구는 현행세법에 비해 21만가구 증가하고 EITC 총 지급액은 수급가구와 평균수급액이 각각 증가함에 따라 현행세법에 비해 4,315억원이 늘어날 것으로 추계됐다. 자영업자까지 제도가 확대되는 가운데, 재산·주택기준 완화, 기초생활수급자 포함, 자녀장려세제가 도입되는 2015년의 경우, 총 수급자는 266만가구(자녀장려세제 적용 163만가구)로 확대되어 이에 따른 EITC 및 CTC 총 지급액은 2.5조원 규모로 확대(현행세법 대비 세수효과: △1.8조원)되는 것으로 분석됐다. 행정부 세법개정안에 따른 2014~2018년 세수효과는 △7조 970억원이었으며, 연간 기준 세수효과는 △1조 4,194억원인 것으로 나타났다.

[표 37] 근로장려세제 세법개정안의 세수효과: 2014~2018년

(단위: 만가구, 억원)

구분	세부내용	2014	2015[1)]	2016	2017	2018	합계
가구수 (만가구)	현행세법 (A)	71	90	83	76	70	
	개 정 안[2)] (B)	92	266	258	246	231	
	근로장려세제	92	174	168	158	146	
	표준모델 수정 지급액 상향조정	92	133	121	110	101	
	재산·주택기준 완화		30	27	25	22	
	기초생활수급자 포함		12	12	12	12	
	1인가구 확대			8	12	12	
	자녀장려세제 도입		163	154	145	136	
	가구수 증가분 (B-A)	21	177	176	170	160	
총 지급액 (억원)	현행세법 (C)	5,243	6,396	5,831	5,321	4,861	27,652
	개 정 안 (D)	9,558	24,651	23,087	21,470	19,856	98,622
	근로장려세제	9,558	14,832	13,759	12,634	11,507	62,290
	표준모델 수정 지급액 상향조정	9,558	12,667	11,459	10,369	9,387	53,440
	재산·주택기준 완화		1,732	1,564	1,412	1,275	5,983
	기초생활수급자 포함		432	432	432	432	1,727
	1인가구 확대			305	422	413	1,140
	자녀장려세제 도입		9,819	9,328	8,836	8,349	36,332
	지급액 증가분 (D-C)	**4,315**	**18,255**	**17,256**	**16,149**	**14,995**	**70,970**

주: 1) 2015년부터 자영업자까지 제도 확대(2009년 조세특례제한법 개정).
2) 수급가구는 EITC와 CTC를 적용받는 가구수이며, 둘 모두 적용받는 가구는 1가구로 취급.
3) 기획재정부는 개정안이 적용될 경우, 수급가구는 2012년 75만가구에서 2017년 250만 가구 이상이며 지원규모는 2012년 6천억원에서 2017년 2.5조원 이상으로 크게 늘어날 것으로 기대.
자료: 통계청 가계동향자료; 국회예산정책처 분석.

개정안에 따른 EITC 수급가구수와 세수효과를 행정부와 비교하면, 행정부는 2012년 EITC 수급실적을 기준으로 하여 개정효과(사업자 확대)를 국세청 전자시스템을 이용하여 분석한 결과 2017년에는 EITC 224만가구, CTC 151만가구가 혜택을 받아 총 급여액이 2.5조원이 되는 것으로 추계했다. 하지만 총급여 기준금액 조건으로 인해 가구소득이 증가함에 따라 EITC 수급가구는 감소하게 되는데, 동일한 제도가 유지된 2009~2011년의 경우 EITC 가구가 59만가구에서 52만가구로 연간 6%씩 감소한 바 있다. 본 보고서는 가계동향자료를 이용하되 EITC 자연감소분을 반영하여 세수효과를 추계한 결과, EITC(CTC포함) 총 수급액은 2015년 2.5조원으로 정점을 기록한 후, 2017년 2.1조원 규모로 점차 감소하는 것으로 전망했다.

[표 38] 근로장려세제 개정안의 수급가구수 및 세수효과 비교: 행정부 vs NABO

(단위: 만가구, 억원)

내용	기획재정부				국회예산정책처			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
수급가구수(만가구)								
현행세법(근로장려세제)	91	121	121	121	71	90	83	76
개 정 안(근로장려세제)	114	174	200	224	92	174	168	158
모델수정, 최대지급액 상향	+23	+23	+23	+23	+21	18	16	14
모델변경(사업자포함)		+9	+9	+9		+25	22	20
재산기준 완화		+17	+17	+17		+30	27	25
기초생활수급자 포함		+4	+4	+4		+12	12	12
50대 1인가구			+26	+26			+8	8
40대 1인가구				+24				+4
개정안에 따른 EITC 가구수 증가	+23	+53	+79	+103	+21	+85	+86	+82
개 정 안(자녀장려세제)		151	151	151		163	154	145
총수급액(억원)								
현행세법(근로장려세제, A)	6,780	8,730	8,730	8,730	5,243	6,396	5,831	5,321
개 정 안(B)	**10,040**	**23,150**	**24,250**	**25,250**	**9,558**	**24,651**	**23,087**	**21,470**
근로장려세제 확대	10,040	14,380	15,480	16,480	9,558	14,832	13,759	12,634
자녀장려세제 도입		8,770	8,770	8,770		9,819	9,328	8,836
세수효과(A - B)	**△3,260**	**△14,420**	**△15,520**	**△16,520**	**△4,315**	**△18,255**	**△17,256**	**△16,149**

주: 1. 기획재정부는 국세청 전자시스템을 이용하여 시뮬레이션을 시행했고, 국회예산정책처는 통계청 가계동향조사 자료를 이용하여 분석하되 근로장려금 과거 실적치를 모형에 반영하여 분석.
2. 기획재정부는 근로장려금 수급가구의 총급여 증가에 따른 수급제외(2009~2011년 같은 제도 하에 수급가구수 6%씩 감소)분을 반영하지 않은 반면, 국회예산정책처는 이를 반영.
3. 연도 EITC 수급 가구수는 2017년 자료(수급가구 224만)를 바탕으로 NABO에서 역산.

자료: 기획재정부 내부자료; 국회예산정책처 분석.

전술하였듯이 행정부는 총급여 증가에 따른 EITC 자연감소분을 반영하지 않았는데, 행정부와 비교하기 위해 자연감소분을 반영하지 않고 분석한 결과는 아래 표와 같다. 최종 수급가구의 경우, 행정부(287만가구)와 NABO(283만가구) 간 차이는 작게 발생한 반면에 세부항목에서는 양자 사이에 추정치 차이가 큰 항목이 일부 있었다. EITC 표준모형의 변경에 따른 사업자 수급가구 증가분, 재산기준 완화에 따른 수급가구 증가분 등에 있어서는 NABO의 추정치가 큰 반면, 40 ~ 50대 1인가구 등은 기획재정부 추계치가 더 많은 것으로 나타났다. 이는 두 기관이 분석한 자료(국세청 전자시스템, 가계동향조사) 차이에서 기인한 것으로 보인다.

[표 39] 근로장려세제 개정안의 수급가구수 비교: 행정부 vs NABO

(단위: 만가구, 억원)

내용	기획재정부	국회예산정책처
현행세법	**121**	**113**
2012년 EITC 실적치	75	75
2013년: 60대 1인가구	+ 16	+ 14
2015년: 사업자 포함[2)]	+ 30	+ 24
개 정 안	**+ 166**	**+ 170**
2014년: 모델수정, 최대지급액 상향	+ 23	+ 21
2015년: 모델변경(사업자포함)	+ 9	+ 25
2015년: 재산기준 완화	+ 17	+ 30
2015년: 기초생활수급자 포함	+ 4	+ 12
2016년: 50대 1인가구	+ 26	+ 8
2017년: 40대 1인가구	+ 24	+ 4
2015년: 자녀장려세제	151	163
최종	**287**	**283**
EITC만 수급(1인가구, 무자녀가족가구)	136	117
EITC, CTC 중복수급	88	75
CTC만 수급(소득 2,500~4,000만원 가구)	63	92

주: 1) 기획재정부는 2012년 근로장려세제 실적치를 기준으로 하여 개정안에 따른 효과는 국세청 전자시스템을 이용해 시뮬레이션한 반면, 국회예산정책처는 통계청 가계동향조사 자료를 이용하여 분석하되 근로장려금 과거 실적치를 모형에 반영하여 분석. 기획재정부는 2012년 근로장려세제를 기준으로 근로장려금 수급가구의 총급여 증가에 따른 수급제외분(2009~2011년 같은 제도 하에 수급가구수 6%씩 감소)을 반영하지 않았으나, 비교를 위해 예산정책처 또한 동일 기준으로 작성.

2) 2009년 세법개정으로 2015년부터 자영업자 또한 근로장려금 대상자에 포함됨.

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

(3) 근로장려세제에 대한 검토

(가) 제도의 효과성 평가 필요

근로장려세제는 시행 이후 5년이 경과했지만 제도의 효과성, 특히 근로유인효과에 대한 평가 없이 제도가 매우 빠르게 확장됐다고 볼 수 있다. 2007년 12월에 계획된 최초 제도와 비교하면, 제도설계 당시에는 전면 시행단계(2016 ~ 2030년)에 무자녀 가구까지 제도를 확대하고자 했으나, 실제로는 2012년부터 무자녀 가구까지 제도가 적용되어 그 시기가 계획보다 크게 앞당겨졌음을 알 수 있다. 또한 계획에는 포함되지 않은 1인 가구에 대해서도 노인 가구에 한정하지만 2013년부터 동 제도가 확대 적용됐다.

[표 40] 근로장려세제 최초 제도설계

구분	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계 (2009~11년)	2단계 (2012~14년)	3단계 (2015년부터)	4단계 (2030년까지)
적용대상	부양자녀 2인이상 무주택	부양자녀 1인 이상	부양자녀 1인 이상	무자녀 가구도 포함
적용가구	약 31만가구	약 90만가구	약 150만가구	약 360만 가구
연간 소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

주: 연도는 근로장려금 지급을 기준으로 구분.
자료: 재정경제부 EITC 추진기획단, 「근로장려세제」, 재정경제부 정책백서, 2007.12.

우리나라 근로장려세제의 모형이 된 미국의 EITC와 비교하더라도, 동 제도의 확대속도는 빠른 것으로 나타났다. 무자녀가구까지 대상을 확대하는데 18년이 걸린 미국[16]에 비해, 우리나라는 시행 4년만에 이를 확대했다. 또한, 2002년부터 부시 행정부가 독신가구와 맞벌이가구를 구분하여 EITC를 지원하기 시작하는 등 도입 27년만에 독신가구까지 대상을 확대한 데 반해, 우리나라는 도입 5년만에 독신가구(노인가구에 한정)까지 적용대상을 확대했다고 볼 수 있다. 또한 행정부는 이번 세법개정안을 통해 독신가구의 적용을 더욱 확대(2015년 50대 → 2016년 40대)하고자 하며, 2015년부터 자영업자까지 적용되는 안도 최초 계획대로 진행될 예정이다. 자

16) 미국의 EITC는 1975년 저소득층의 근로의욕을 높이기 위해 도입됐으며 현재 가장 중요한 복지제도로 성장했다. (김재진, "미국 EITC의 태동과 시대상황", 재정포럼 제14권 제6호, 2009.6. pp.36-59.)

녀장려세제의 경우, 미국은 EITC 도입 후 22년만에 도입된 반면, 행정부는 2015년부터 시행을 추진하고 있어 CTC 또한 EITC 도입 후 7년만에 시행될 전망이다.

[표 41] 우리나라와 미국 EITC 및 CTC 제도확대 비교

	도입	자녀수에 따라 차등지급	무자녀가구 적용	자녀장려세제 도입	독신/맞벌이 차등지원
미 국	1975	1990 (도입 + 15년)	1993 (+ 18년)	1997 (+ 22년)	2002 (+ 27년)
우리나라	2009	2012 (+ 4년)	2012 (+ 4년)	2015 (+ 7년)	2013 (+ 5년)

자료: 김재진(2009); 국회예산정책처 재정리.

(나) EITC 수급자 원자료 공개

근로장려세제의 노동공급 유인효과를 분석하기 위해서는 EITC 수급자 및 수급대상자 모집단의 성격을 잘 반영하는 자료의 공개가 선행되어야 한다. 현재 EITC에 대한 연구는 복지패널, 재정패널, 가계동향패널 등의 자료를 이용하고 있는데, EITC 모집단의 특징을 동 자료의 표본가구가 잘 대표한다는 증거를 발견하기 어려운 것으로 보인다.[17] 이에 비해 EITC 수급가구 원자료를 보유한 국세청은 EITC 노동공급효과에 대한 연구를 진행하고 있지 못하고 있으며, EITC 원자료를 일반에 공개하지 않아 이에 대한 연구가 미비한 실정이다.[18]

EITC가 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구는 크게 노동참가율에 미치는 영향과 노동시간에 미치는 영향으로 볼 수 있는데, 국세청의 EITC 수급가구의 소득변화를 통해 노동시간의 영향 여부를 간접적으로 추론할 수 있으며 EITC 진입가구의 제도 전후 소득변화를 통해 노동참가율 등에 대한 분석도 가능한 것으로 보인다.

17) 송헌재(2012)는 재정패널자료상 2009년 EITC 수급가구 비율 1.17%(전체 4871가구 중 57가구 수급)는 실제 수급비율 3.49%(전체 1,692만가구 중 59만가구 수급)에 크게 못 미치는 것으로 나타났다. 한국복지패널을 이용한 박능후(2011)의 경우에도 자료상 수급비율(1.5%)이 실제 수급비율(3.49%)보다 낮은 것으로 분석되어 동 자료들에 포함된 가구 표본이 전체 근로장려금 수급가구를 대표하지 못할 수도 있음을 내포하고 있다.

18) 국세청은 근로장려세제가 처음으로 시행되는 2009년의 인력소요를 대비하여 2008년 신규인력을 대거 채용했는데, 9급 세무공무원의 경우 2003~2007년 300~600여명 규모이던 신규채용이 2008년 2,792명으로 약 2천명 급증한 바 있다. 동 인원 전체가 근로장려세제를 담당한다고 전제하면 2008년 기준으로 연간 약 400억원(2천명 × 2천만원)의 제도 운용비용이 발생한 것으로 볼 수 있는데, 동 금액은 2009년 EITC 총지급액(4,537억원)의 8.8%에 해당하는 규모이다.

하지만 현재 국세청 자체적으로 EITC 효과에 대한 분석이 시행되고 있지 못하고 있으며, 담당부서가 스스로 제도를 평가하는 것 또한 적정해 보이지 않기 때문에 EITC 수급가구 및 신청가구에 대한 샘플자료를 일반에 공개하는 것이 필요하다.

(다) 저소득층의 소득파악

현재 근로장려세제는 기획재정부가 제도를 설계하고 국세청이 시행하고 있는 상황으로, 저소득 근로자의 소득파악은 EITC의 전제조건 중 하나로 꼽을 수 있다.(조선주, 2009)[19] 이에 대해 윤희숙(2012)은 한국복지패널 자료를 이용해 EITC 수급요건을 충족하는 가구를 추정했는데 예상 수급가구에 비해 실제 EITC 수급가구가 30.6% 수준에 불과한 점을 들어, 국세청의 저소득층 소득파악에 대한 점검이 절실하다고 주장했다.[20] 앞에서 살펴봤듯이, 복지패널자료에 포함된 EITC 가구 표본이 매우 작아 실제 근로장려금 수급가구를 대표하지 못할 수 있다 하더라도 저소득 가구에 대한 소득파악은 중요하다고 할 수 있다. 또한, 개정안에 따르면 2015년부터 기초생활수급자에 대해서도 EITC를 허용하게 됨으로 동 인원을 관리하는 보건복지부와의 자료협조가 필요한 것으로 보인다.

일정 규모 이상의 사업장의 경우에는 소득신고를 하고 있는 것으로 판단되는데, 소규모 회사의 경우 소득신고를 꺼리는 유인이 있을 수 있다. 하지만 현재 산재보험의 경우, 근로복지공단에서 징수업무를 보고 있는데, 상시근로자[21] 1인 이상의 사업장(단, 법에 일정기준에 따라 적용제외 되는 사업 있음)에 대해서는 산업재해보상보험을 가입을 의무화하고 있으며, 특히 산재보험료는 사업주가 100% 부담하게 되므로, 근로자들 개개인이 고용보험, 건강보험, 국민연금에 가입되어 있지 않더라도 사업장은 산재보험에 가입되어 있을 가능성이 많다. 저소득층의 소득파악을 제고하기 위해서 근로복지공단의 산재보험자료, 보건복지부의 기초생활수급 자료 등을 행정부 부서간 공유하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

---

19) 조선주, "근로장려세제(EITC)가 여성의 노동공급에 미치는 효과 연구", 노동정책연구 제9권 제3호, 2009.

20) 현재 국세청이 미리 신청을 안내하는 제도 운용의 특성상 수급요건을 만족하는데도 수급하지 않는 경우는 대부분 소득자료가 제출되지 않아 국세청으로부터 신청안내를 받지 못한 것이라고 설명했다. (윤희숙, "근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점", KDI FOCUS 통권 제24호, 2012.12.)

21) 정규직, 계약직, 일용직 등의 구분 없이 사업주로부터 임금을 받기로 하고 일을 하는 사람을 말하며, 사업주로부터 임금을 받기로 하고 업무에 종사하는 사람이나 일용직을 사용한 경우 휴식시간을 제외하고 업무에 종사한 시간이 주 15시간 이상인 경우에는 상시근로자로 편입됨.

(라) 예산 항목 편성 및 근거 법률 변경

현재 근로장려세제는 조세특례제한법에 규정되어 있는 까닭에 행정부는 세법개정안의 형태로 제도를 개정하고 있으며, 국세청을 통해 징수된 소득세수에서 근로장려금이 국고에 편입되지 않고 바로 지급되고 있다. 달리 말하면, 동 제도는 실질적으로 세출 성격이 강하지만, 형식상 세법으로 관리되고 있으며 조세지출예산서상의 관리항목에 포함되어 있다.

EITC 제도가 조세지출항목으로 관리되고 있어 예산안의 총수입과 총지출에서 제외되고 있는데, 지출 성격이 강한 점을 고려하여 EITC를 세출 항목으로 관리하는 방안[22]에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 2013년 현재 규모가 5천억원이나 제도가 점차 확대되고 있는 점, 제도가 성숙단계에 이른 미국 EITC(CTC 포함)가 GDP 대비 0.74%로 그 규모가 매우 크다는 점(1,158억달러, 원화기준 133조원) 등을 고려할 때 그 필요성은 더욱 크다 할 것이다.[23] 또한, 동 제도를 세출 항목으로 관리함과 동시에 중장기적으로 다른 복지제도와의 연계성을 높이는 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

[표 42] 근로장려세제 세출 항목 전환시 예산안: 2014년 예산 기준

(단위: 조원)

	총수입		총지출
		소득세	
현행	370.7	54.2	357.7
세출항목 전환시	371.6	55.1	358.6

주: 기획재정부는 EITC 지급액을 2014년 0.9조원(2017년 2.5조원 규모)으로 추정하고 있어 동 금액을 가산하여 산출.

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

동 제도를 지출항목에 편입시킬 경우, 조세지출예산서에서 관리되는 EITC 규모에 대해서도 함께 조정할 필요가 있다. 현재 우리나라는 EITC 지급액 전액을 조세지출액으로 집계하고 있는데, 미국은 EITC 및 CTC를 지급할 때(다음 표 A, 1,158억달러), 지급당사자가 체납했거나 납부할 세액(B, 348억달러)이 있는 경우 이

22) 예산 총칙에 이를 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

23) 우리나라의 EITC(+CTC)가 미국과 같은 성숙단계에 이르러 동일한 GDP대비 EITC 비율이 적용된다고 전제하면, 2012년 기준으로 우리나라 EITC는 9.4조원(= 1272.5 × 0.74%) 규모로 추계된다.

를 제한 금액(C, 786억달러)을 실제로 환급하고 있으며, 근로장려금 총지급액에서 상쇄되는 체납 혹은 기납부세액에 대해서만 조세지출액으로 집계하고 있고 실지급액에 대해서는 세출 항목[24]으로 관리하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

[표 43] 미국의 EITC 및 CTC 조세지출액: 2012년

(단위: 10억달러)

	총지급액 (Total)	체납 혹은 기납부 세액 상쇄분[1)]	실지급액 (Refundable)
	A	B	C = A-B
Earned Income Tax Credit	59.0	7.6	51.4
Child Tax Credit	56.8	27.2	27.2
합 계	115.8	34.8	78.6

주: 1) 미국의 경우, 동 금액만 조세지출액(Tax Expenditure)으로 집계.
자료: Joint Committee on Taxation(2013); 국회예산정책처 분석.

근로장려세제의 세출항목으로서의 관리가 어렵다면, 최소한 조세특례제한법에 규정되어 있는 근로장려세제를 소득세법으로 이관할 필요가 있다. EITC는 2009년 첫 수급이후 5년 동안 제도가 꾸준히 지속됐고 2015년부터 자영업자까지 제도가 확대될 예정이며, 현재 일몰 규정 없이 운용되고 있는 점, 동 제도가 저소득 근로계층의 사회안전망 정책으로 성숙단계에 있는 점 등을 감안하여 관련 규정을 소득세법으로 이관하는 것을 고려해 볼 수 있다.

(마) 공약가계부와 재정소요 비교

지난 5월 말 현 정부는 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 신설이 포함된 공약가계부를 발표했다. 근로장려세제는 조세특례제한법에 규정되어 '조세지출예산서'에 포함된 비과세·감면 항목임에도 불구하고, 공약가계부상 근로장려세제는 비과세·감면 항목에는 제외하고, 재정소요 부분에 편성된 바 있다.

공약가계부에 따르면, 자녀장려세제 도입 및 근로장려세제 확대 등으로 인해 2013~2017년간 5조원의 재원이 필요한 것으로 나타났다.[25] 세부적으로 근로장려세

24) Office of Management and Budget.에서 'Mandatory and Related Program' 분야에 집계되고 있다. (The Budget Historical Table 8-5 참고)
25) 기획재정부, 「공약가계부」관련 후속조치 계획, 2013.5.31. 9쪽.

제에 대한 구체적인 계획은 없는 반면, 자녀장려세제는 '새아기 장려금 지급'(5년간 2.1조원 소요) 명목으로 최초 계획되었다. 하지만 세법개정안을 통해 최초 계획된 내용 대신 부양자녀인원에 대해 30~50만원씩 지급하는 내용으로 수정됐으며, 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 도입에 따른 재정소요액은 공약가계부에서 최초 제안한 추계치 5조원에 근접한 것으로 보인다.

[표 44] 근로장려세제 관련 공약가계부와 개정안의 재정소요 비교

(단위: 조원)

		2013~2017년 재정소요	근로장려세제 확대	자녀장려세제 도입
공약가계부		5.0	내용 없음	2.1
세법 개정안[1)]	기획재정부 추계치	4.98	2.34	2.63
	예산정책처 추계치	5.22	2.43	2.80

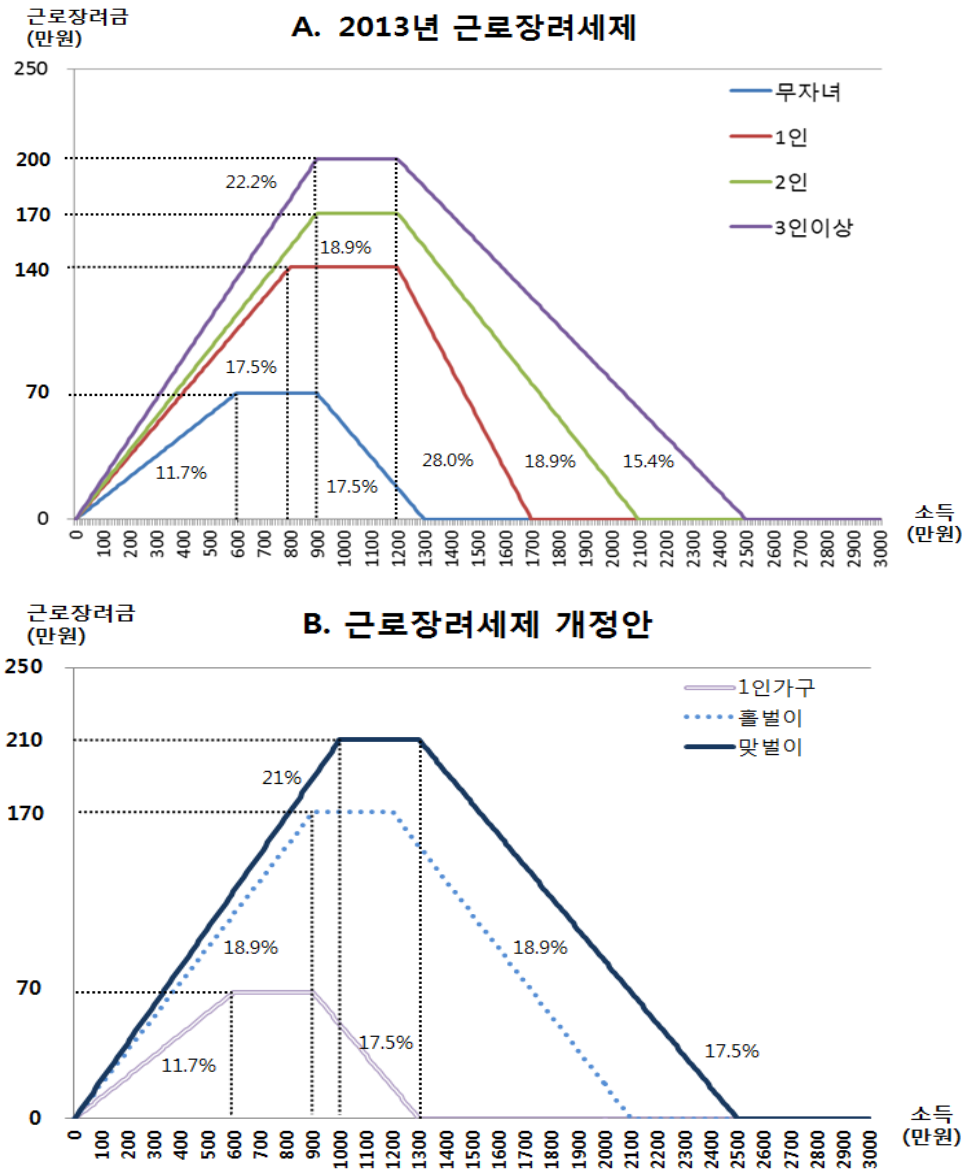
주: 추계치는 2012년 EITC 총지급액(6,410억원)을 기준으로, 2013~2018년 EITC 실적치 및 추계치(X)를 계산하고 연도별 기준지급액 초과분(X－6,410억원)을 합산.
자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석.

(바) 근로장려세제 개별 항목 평가

① 표준모형 변경 및 최대지급액 상향조정

행정부가 제안한 근로장려세제의 표준모형은 기존 부양자녀수 중심에서 가구 구성원의 환경이 반영된 형태로 전환된 것이며, 부양자녀수에 따른 근로장려금을 차등 지원하던 제도는 자녀장려세제에 반영시켰다. 가족가구(가족 구성원 2인이상)의 경우, 기존에는 부양자녀가 없으면 가구소득 1,300만원미만 가구에 한해 최대 70만원까지 지급받았으나, 개정안 적용시 부양자녀가 없어도 기준가구소득(1,300만원→2,100만원/2,500만원)과 최대수급액(70만원→170만원/210만원)이 모두 크게 상향 조정됐다.

[그림 4] 근로장려세제 표준모형: 2013년 vs 개정안



자료: 국회예산정책처.

② 재산기준 완화

현행 세법에는 '재산 합계액이 1억원 미만이고 주택을 보유한 경우 주택가격이 6천만원이하인 가구'에 한해서만 EITC를 지급하고 있는데, 행정부는 주택가격기준으로 폐지하고 재산기준액을 2015년부터 1억 4천만원으로 인상할 계획이다.

재산요건 1억원의 설정기준은 2006년 차상위 계층의 재산과 평균부채액을 고려하여 정해진 것으로 물가상승률을 고려하여 상향조정될 필요가 있는 점을 고려하면, 재산기준액 상향조정은 적정한 것으로 보인다. 주택기준의 경우, 18대 국회에서도 주택요건을 당시 '5천만원 미만'에서 '1억원 미만'으로 완화하자는 제안이 있었으나(서병수의원안), 기획재정부는 주택요건 폐지시 수급가구 급증(80만가구, 연간 세수효과 5,850억원)을 이유로 반대한 바 있다.[26] 이에 비해 이번 세법개정안에서는 재산기준을 완화하더라도 증가하는 수급가구수가 17만가구(+700억원)에 그치는 것으로 분석했다.

다만, 현재 우리나라 가계부채가 1,159조원 규모(2012년 12월 말)로 상당한 점을 고려하여, 현행 EITC 재산요건에서 부채의 개념을 고려하는 것을 검토해 볼 수 있다.

③ 40대, 50대 1인가구 포함

소득이 1,300만원 이하에 해당하는 60대 1인가구에 대해서는 2013년부터 근로장려금을 지급하고 있으며, 지난 9월초에 14만가구가 근로장려금을 지급받았다. 이에 대해 행정부는 EITC가 적용되는 1인가구의 연령을 2016년 50대 이상, 2017년 40대 이상으로 확대하는 개정안을 국회에 제출했다.

2010년을 기준으로 1인가구의 경제활동 상태를 연령별로 살펴보면, 60대 이상 독거가구의 일하는 비율("주로 일하였음")이 22%로 낮은데 비해, 40대와 50대의 일하는 비율은 73%, 60%로 상당히 높은 것으로 나타났다. 이에 따르면, 근로장려세제라는 유인이 아니더라도 40~50대 1인가구가 노동시장에 참여할 가능성은 높으며 EITC 노동공급 유인효과는 낮을 것으로 판단된다. 반면에 일하지 않고 있다고 응답한 인원은 60대 이상 100만명인데 비해, 40대와 50대는 각각 14.1만명, 20.8만명으로 상대적으로 작은 것으로 나타나, EITC의 지급에 따라 노동시장에 추가로 진입할 40~50대의 노동력이 많지 않다고 볼 수 있다.

26) 제303회 기획재정조세소위 제9차 회의록(2011.11.21.), 48쪽.

[표 45] 1인가구 경제활동 상태별 분포: 2010년

(단위: 만가구, %)

연령별 1인가구		일하였음				일하지 않았음	합계
			주로 일하였음	틈틈이 일하였음	일시 휴직		
20대		48.6	44.0	3.2	1.4	28.5	77.1
	합계 대비	63%	57%	4%	2%	37%	100%
30대		66.1	62.5	1.4	2.1	12.6	78.7
	합계 대비	84%	80%	2%	3%	16%	100%
40대		48.0	45.1	1.2	1.7	14.1	62.1
	합계 대비	77%	73%	2%	3%	23%	100%
50대		37.7	35.1	1.4	1.3	20.8	58.5
	합계 대비	65%	60%	2%	2%	35%	100%
60대 이상		33.0	29.3	2.6	1.1	100.0	133.0
	합계 대비	25%	22%	2%	1%	75%	100%
20대 이상 1인가구		271.1	251.1	11.2	8.9	196.7	467.8
	합계 대비	58%	54%	2%	2%	42%	100%

자료: 통계청 인구총조사; 국회예산정책처 분석.

④ 자녀장려세제 도입

행정부가 제안한 자녀장려세제는 부양자녀 1인당 30~50만원(재산 1~1.4억원 보유시 15~25만원)을 지급하도록 되어 있는데, 자녀수가 증가함에 따라 자녀양육비용이 일정부문 감소하는 규모의 경제가 발생할 수 있으므로 부양자녀수에 따라 차등지급하는 것을 고려해 볼 수 있다. 자녀수가 증가함에 따라 근로장려금이 감소하는 것은 기존 근로장려세제 모형에도 나타나는데, 자녀수가 증가함에 따라 최대지급액이 2012년 모형(1자녀 60만원 → 2자녀 30만원 → 3자녀이상 30만원), 2013년 모형(70만원 → 30만원 → 30만원) 모두 감소하도록 설계됐다. 또한, 행정부가 제안한 CTC와 유사한 캐나다의 국가아동수당(National Child Benefit Supplement)의 경우에도 자녀수가 증가할수록 지급수당에 차등[27]을 두고 있다.

이런 점을 감안하여 둘째자녀이상에 대해서는 자녀장려금을 20% 차감하고 지

27) 첫 번째 자녀 $2,221, 2자녀 $1,964, 세 번째 이상 자녀 인원당 $1,869를 지급하고 있다.

급(50만원 → 40만원)할 경우, CTC 수급가구수는 동일하게 유지되나 부양자녀가 2인 이상인 가구의 평균수급액이 감소하여 2015~2018년 동안 3,500억원의 세수가 증가할 것으로 전망된다.

[표 46] 둘째자녀부터 자녀장려금 20% 차감시 세수효과: 2015~2018년

(단위: 억원, 만명)

	2015	2016	2017	2018	합계
개정안 적용시 총 자녀장려금(A)	9,819	9,328	8,836	8,349	36,332
둘째자녀부터 20% 차감지급시 총 자녀장려금(B)	8,883	8,431	7,981	7,537	32,833
차감대상 자녀수(만명)	128	123	117	111	479
세수증가분 (A - B)	**936**	**896**	**855**	**813**	**3,500**

자료: 국회예산정책처.

다. 기타 항목

(1) 신용카드 공제율 인하

(가) 제도개요

자영업자의 소득파악을 위해 1999년 8월 말 도입된 신용카드 소득공제는 2005년 이후 축소 추이를 보이다가[28] 최근 그 규모가 다시 확대되고 있으나, 행정부는 이번 세법개정안에서 신용카드 공제율 인하를 제안했다. 동 제도는 2012년부터 전통시장 및 직불카드 사용액 등 일부항목을 중심으로 제도가 확대됐고, 2012년 세법개정을 통해 ① 신용카드 공제율을 인하(20 → 15%), ② 현금영수증 공제율을 상향조정(20 → 30%), ③ 신용카드 대중교통비 결제분[29] 공제율 인상(20 → 30%), ④ 대중교통비 사용분에 한해 공제한도 추가 100만원 인상 등 제도가 조정된 바 있다. 그리고 「2013년 세법개정안」에서 행정부는 지난해 공제율이 인하(20 → 15%)됐던 신용카드에 한해 공제율을 다시 하향조정하는 것(15 → 10%)을 제안했다.

28) 1999년 총급여 대비 10%이던 공제문턱은 2005년 15%, 2008년 20%, 2010년 25%로 점차 인상됐고, 공제한도 또한 2001~2009년까지 500만원이던 것이 2010년 300만원으로 축소됐다.
(국회예산정책처, "신용카드 소득공제의 소득계층별 귀착 및 세수효과와 시사점", 2011.12.)

29) 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 따라 대중교통은 버스, 지하철, 철도이다.

[표 47] 신용카드 소득공제 최근 제도 변화

	2012년 세법 (2011년 세법개정)	2013년 세법 (2012년 세법개정)	2013년 세법개정안
공제가능선	총 급여의 25%	총 급여의 25%	총 급여의 25%
공제율	신용카드 20% 현금영수증 20% **현금(전통시장분) 30%** **직불형카드 30%**	**① 신용카드 15%** **② 현금영수증 30%** 현금(전통시장분) 30% 직불형카드 30% **③ 신용(대중교통비) 30%**	**① 신용카드 10%** 현금영수증 30% 현금(전통시장분) 30% 직불형카드 30% 신용(대중교통비) 30%
공제한도	기본 300만원[1)] **전통시장 사용분: 추가 100만원**	기본 300만원[1)] 전통시장 사용분: 추가 100만원 **④ 대중교통비 사용분: 추가 100만원**	기본 300만원[1)] 전통시장 사용분: 추가 100만원 대중교통비 사용분: 추가 100만원
계산방식	**공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 공제가능선을 채우는 방식**	공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 공제가능선을 채우는 방식	공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 공제가능선을 채우는 방식
적용기한	**2014.12.13**	**2014.12.13**	2014.12.13

주: 1) 300만원과 총급여의 20% 중 적은 금액이 적용됨. 총급여액이 1,500만원 이상인 경우, 공제한도액이 300만원임.
자료: 국회예산정책처.

제도 변화에 따른 신용카드 소득공제의 조세감면액 규모를 살펴보면, 감면액은 2002년 6,223억원에서 2010년 1조 8,405억원으로 증가하다가 공제방식 변경 등으로 인해 2011년 1조 1,729억원으로 감소한 후, 최근 감면액 규모가 다시 증가하는 것으로 나타났다.

[표 48] 신용카드 소득공제에 의한 조세감면액: 2002~2013년

(단위: 억원)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6,223	8,308	8,966	9,812	10,465	12,506	15,171	18,934	18,405	11,729	11,697	13,765

주: 2013년 자료는 잠정치이며, 동 수치는 소득공제 항목의 감면액은 추정방식에 따라 달라질 수 있음.
자료: 「조세지출예산서(조세지출보고서)」; 국회예산정책처 정리.

(나) 신용카드 공제율 인하에 따른 세수효과

세법개정안의 세수효과는 「국세통계연보」의 2011년 귀속기준 총급여 규모별 총급여액과 신용카드등 소득공제액 자료를 기반으로 하여, 근로소득이 NABO의 중장기 명목임금 증가율만큼, 신용카드등 사용액이 경상민간소비 증가율만큼 각각 증가한다는 가정 하에[30] 2014년 자료(귀속)를 추정했다. 추정된 신용카드등의 사용액을 항목별로 배분하면, 대중교통비의 경우 사용가능한 금액이 제한된다는 가정하에 절대값으로 추정하였고[31] 이외의 신용카드등 사용액은 대중교통비를 뺀 신용카드등 사용액을 상대적인 금액비중으로 배분했다. '신용카드 + 직불형카드 : 현금영수증' 비율인 86% : 14%[32]가 2014년까지 유지된다고 가정했고, 신용카드와 직불형카드의 상대적 비중은 매년 직불형카드 비중이 2%p씩[33] 높아지고 신용카드 비중은 반대로 2%p씩 감소하는 것으로 전제했다. 단, 전통시장 현금영수증 사용액은 알 수 없기에, 전통시장 매출액은 모두 현금영수증을 사용했다고 가정했다.[34] 그리고 행정부는 신용카드 공제율 인하에 따라 신용카드에서 직불카드로 이전하는 경우가 많은 것으로 가정했는데, 본 보고서는 이전효과가 크지 않을 것으로 전망했다.[35]

이러한 가정을 바탕으로 항목별 사용금액을 추정할 수 있으며, 이를 이용하여 신용카드 공제율 인하에 따른 2014년 귀속기준 세수효과(= 2015년 징수기준 세수효과)를 계산하면, 현행세법에 비해 공제대상자 1인당 세부담액이 최대 1.5만원 증가하여 전체 조세지출액은 569억원 감소하는 것으로 나타났다.

---

30) 명복임금 증가율과 경상민간소비 증가율은 다음 표와 같다.

	2012	2013	2014
명목임금 증가율	3.6%	4.4%	4.6%
경상민간소비 증가율	2.7%	3.6%	5.0%

자료: 국회예산정책처.

31) 과거 자료를 이용하여 선불교통카드와 신용카드의 1인당 대중교통 사용액 추정치는 선불교통카드 6.3만원, 신용카드 대중교통비 사용액 59.9만원으로 총 66.2만원으로 추정됐다.
(자료: 한국은행; 금융감독원 전자공시시스템; 국회예산정책처 분석.)

32) 「국세통계연보」에서 전체(533조원) 대비 현금영수증(76조원) 비율 14.3%를 인용했다.

33) 신용카드와 직불형카드의 비중 추이를 살펴보면, 신용카드 비중은 매년 △1.96%p 감소하고 직불형카드는 매년 1.96%p 비중이 증가하는 것으로 추정됐다.

34) 전통시장 매출액 자료는 한국전통재래시장학회 자료를 이용했다. 전통시장에서 실제로 현금영수증이 사용되는 경우는 적은 것으로 추측되나, 자료가 제한된 관계로 위 가정을 전제했다.

35) 개인의 신용카드 사용액 추이를 나타낸 아래 표를 살펴보면, 체크카드가 도입된 2004년 이후 개인 신용카드의 사용비중은 점차 감소하고 직불형카드 비중은 점차 증가해 왔는데, 2011년에는 신용카드 공제율(20%)에 비해 직불형카드 공제율(20→25%)이 더 높아졌음에도 불구하고 직불형카드 비중이 급등했다는 증거가 발견되지 않았다.

[표 49] 신용카드 소득공제 조세지출액 계산: 2014년 귀속기준

(단위: 만원, 억원)

과세대상 총급여별	공제 대상자 (만명)	1인당 공제액 (만원)		실효 세율	1인당 감면액(만원)			조세지출액(억원)		
		현행 세법	개정안		현행 세법(A)	개정안 (B)	증감 (B-A)	현행 세법(A)	개정안 (B)	비교 (B-A)
~1천만	1	37	37	2.7%	1	1	-	1	1	-
~1.5천만	22	121	121	2.7%	3	3	-	72	72	-
~2천만	56	173	157	2.7%	5	4	△0.4	259	235	△24
~3천만	133	223	203	2.9%	7	6	△0.6	874	794	△79
~4천만	120	269	247	4.4%	12	11	△1.0	1,441	1,323	△118
~4.5천만	50	296	274	5.9%	17	16	△1.3	878	813	△65
~6천만	109	320	300	7.7%	24	23	△1.5	2,680	2,512	△167
~8천만	77	345	331	10.3%	35	34	△1.4	2,707	2,599	△108
~1억	30	371	369	12.9%	48	47	△0.2	1,433	1,426	△7
~2억	21	384	384	17.5%	67	67	-	1,438	1,438	-
~3억	1	420	420	25.3%	106	106	-	73	73	-
~5억	0	420	420	28.0%	117	117	-	16	16	-
~10억	0	420	420	30.2%	127	127	-	3	3	-
10억~	0	420	420	32.7%	137	137	-	0	0	-
총합	**621**							**11,876**	**11,307**	**△569**
평균값		**260**	**269**	**11.0%**	**29**	**30**	**△1**			

주: 2014년 귀속소득을 기준으로 계산한 것이며, 징수기준으로 조세지출액은 2015년에 발생.
자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석.

이처럼 공제율 인하효과가 크지 않은 것은 동 제도가 공제가능선(총급여의 25%) 초과분에 대해서만 공제를 적용함에 따라 신용카드 사용분은 주로 공제가능선을 채우는데 사용되기 때문이었다. 총급여 4,500~6,000만원 구간과 1~2억원 구간을 예로 들면, 두 구간 모두 신용카드 사용분을 주로 공제가능선을 채우는 데 사용하여, 신용카드 공제율 인하효과가 적은 것으로 나타났다. 특히, 1~2억원 구간의 경우, 신용카드 사용분(3,275만원)은 공제가능선(3,457만원)보다 작아서 전액 공제가능성을 채우는 데 사용되어 공제율 인하효과가 없는 것으로 나타났다. 다만, 동 분석은 구간별 평균인을 대상으로 계산한 것으로, 신용카드 사용액이 많은 근로소득자의 경우에는 공제율 인하 효과가 발생할 수 있다.(행정부 세수효과 △1,500억원)

[표 50] 신용카드 소득공제 계산 예시: 2014년 귀속분

(단위: 만원, %)

그룹	신용카드 항목	사용액 (A)	공제 가능선 (총급여 25%, B)	공제 가능선 초과분 (C=A-B)	공제액		
					현행 (D)	개정안 (E)	비교 (F=E-D)
총급여 4,500~ 6천만원 (109만 명)	총급여액	5,804	**1,451**				
	소비액	2,717					
	신용카드	1,850	1,451	399	60	40	△20
	현금영수증(기타)	259	-	259	78	78	-
	체크카드	421	-	421	126	126	-
	현금영수증(전통시장)	120	-	120	36	36	-
	대중교통	66	-	66	20	20	-
	최종 공제액				320	300	△20
	신용카드(300만원)				264	244	△20
	전통시장(100만원)				36	36	
	대중교통(100만원)				20	20	
총급여 1~2억원 (21만명)	총급여액	13,828	**3,457**				
	소비액	4,758					
	신용카드	3,275	3,275	-	0	0	-
	현금영수증(기타)	458	182	277	83	83	-
	체크카드	745	-	745	224	224	-
	현금영수증(전통시장)	213	-	213	64	64	-
	대중교통	66	-	66	20	20	-
	최종 공제액				390	390	-
	신용카드(300만원)				300	300	-
	대중교통(100만원)				64	64	-
	전통시장(100만원)				20	20	-

주: 총급여 4,500~6,000만원 구간의 실효세율(7.7%)을 적용하면, 개정안에 의해 감면액은 1.5만원 감소.
자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석.

(다) 신용카드 소득공제 제도에 대한 검토

동 제도의 효과성은 세부항목에 따른 지엽적인 효과성보다 도입시 자영업자의 세원을 노출시켜 과세표준을 양성화하려는 제도의 근본취지를 감안해 종합적으로 검토해야하며, 세제혜택의 형태에 대해서도 소득공제가 적합한지 논의해 볼 수 있다.

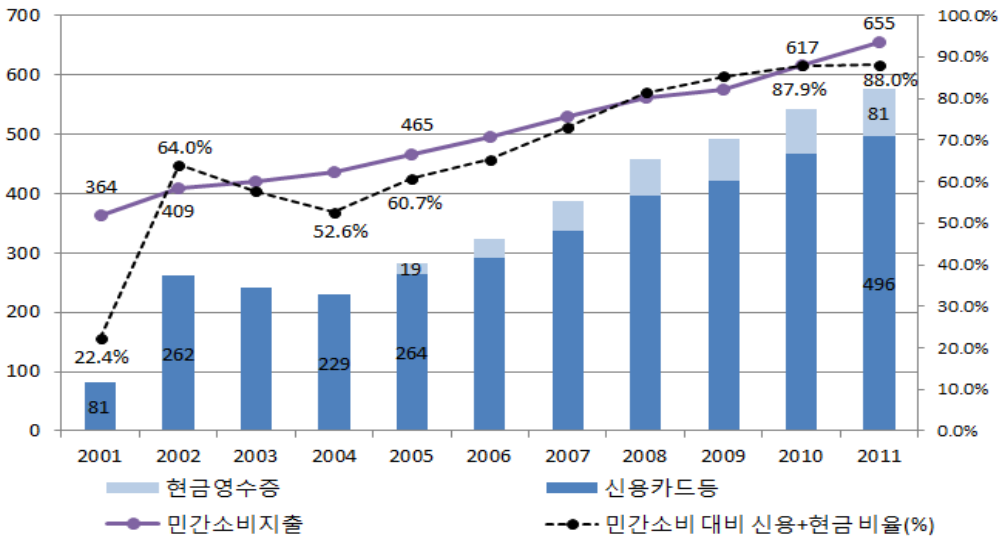
① 제도의 효과성

동 제도는 소비자의 신용카드 사용을 장려해 자영업자의 세원을 노출시키고자 하는 목적을 상당 부문 달성한 것으로 보인다. 아래 그림을 참고하면, 국세청에 신고된

신용카드 등(현금영수증 포함)의 사용액은 2001년 81조원에서 2011년 577조원으로 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가하여, 2011년에는 민간소비 지출액(655조원, 연평균증가율 6.0%)의 88% 수준까지 이르렀다. 국내외 연구에 따르면 동 제도 도입 이후 우리나라 지하경제 규모가 1998년 28.3%에서 2007년 25.6%로 점차 감소한 것으로 추정됐다.(Schneider & Williams, 2013)[36]

[그림 5] 신용카드등 사용액이 민간소비지출에서 차지하는 비중: 2001~2011년

(단위: 조원, %)



주: 신용카드등 사용금액 = 신용카드(현금서비스 제외) + 직불카드 + 선불카드 + 전자화폐.
자료: 「국세통계연보」; 한국은행; 국회예산정책처 분석.

하지만 동 제도의 도입 목적이 달성됐다고 해서 제도의 폐지가 필요하다고 보기는 어려우며, 자영업자의 소득파악을 위해 제도는 유지하되 그 범위를 축소 조정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 동 제도 시행에도 불구하고 고소득 자영업자의 소득탈루율이 높고,[37] 고소득층의 현금사용선호가 지속되는 점 등을 고려하면, 지하경제가 만연한 특정 영역에 대해서는 신용카드 소득공제 이외의 다른 정책적 접근이 필요한 것으로 보인다.

36) 박명호·우석진·빈기범(2010)도 우리나라 지하경제 규모(경상GDP 대비)가 2000년 23.7%에서 하락세를 보여 2008년에는 17.1%를 기록한 것으로 추정했다.

37) 국세청은 2005~2011년 상반기 중 3,476명의 고소득 자영업자에 대한 세무조사 결과, 소득탈루율이 45.6%에 달하는 것으로 집계했다.(오제세의원, 「2011년 국세청 국정감사 질의서」, p.10.)

② 소득공제 형식의 적정성

신용카드 소득공제제도는 정책적 목적이 강함에도 불구하고 소득공제 형태로 운영되며, 이로 인해 소득이 높을수록(실효세율이 높을수록) 조세감면 혜택을 더 많이 받는 역진성 문제가 발생한다. 필요경비적 성격을 보이는 제도는 소득공제로 운영하는 것이 바람직한데, 신용카드 공제는 신용카드 장려라는 정책적 목적이 강하므로 세액공제로 전환하는 방안을 고려해 볼 수 있다.[38] 다만, 기존 소득공제에서 세액공제로 전환하되 기존 공제대상자가 세액공제를 받을 수 있도록 제도를 아래 표와 같이 안정적으로 설계하는 방안이 필요하다.

[표 51] 신용카드 소득공제의 세액공제 전환 시나리오

	현행세법	시나리오
형태	소득세 **소득공제**	소득세 **세액공제**
공제가능선	총 급여의 25%	총 급여의 25%
공제율	신용카드 15% 신용(대중교통비) 30% 현금영수증 30% 현금(전통시장분) 30% 직불형카드 30%	신용카드 1.5%[1)] 신용(대중교통비) 3%[1)] 현금영수증 3%[1)] 현금(전통시장분) 3%[1)] 직불형카드 3%[1)]
공제한도	기본 300만원 전통시장 사용분: +100만원 대중교통비 사용분: +100만원	기본 30만원 전통시장 사용분: +10만원 대중교통비 사용분: +10만원
계산방식	공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 공제문턱을 채우는 방식	공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 공제문턱을 채우는 방식

주: 1) 시나리오(세액공제)가 정착된 후에는 공제율을 3분의 2수준(1.5%, 3% → 1%, 2%)으로 인하하는 방안을 검토해 볼 수 있음

자료: 국회예산정책처, 「비과세·감면 현황과 정비방안」, 2013.9, 70쪽.

시나리오의 경우, 현행세법과 동일하게 공제문턱을 초과하는 신용카드등의 사용분에 대해 공제하는 방식을 유지하기 때문에 공제대상자가 동일하게 된다.[39] 또한 2011년 기준으로 과세대상 근로소득자 전체의 실효세율(결정세액/과세표준)이

38) 의료비·교육비 등을 신용카드로 결제할 경우, 의료비·교육비 등의 소득공제 혜택도 받을 뿐만 아니라 신용카드 공제혜택도 받을 수 있다.

39) 현행 세법의 계산방식을 그대로 유지하여 소비자에게 혼돈을 주지 않으면서 근로소득자의 결정세액 계산이 더욱 간편해지는 장점이 있다.

11%[40]인 점을 감안하면, 세액공제율과 공제한도액을 기존에 비해 10분의 1수준으로 낮추는 것이 적정한 것으로 보인다. 2011년 국세통계연보 자료를 기준으로 총급여별로 시나리오(신용카드 세액공제)를 적용하면, 조세부담이 감소하는 저소득층에 비해 고소득층의 세부담은 증가했으며 전체 조세감면액은 9.8%(1,331억원) 감소하여 세수가 현행세법에 비해 증가하는 것으로 추정됐다.[41]

신용카드 소득공제는 정책 목적을 이미 달성한 점, 소득공제제도의 역진성, 신용카드 장려라는 정책적 목적상 필요경비가 아닌 점 등을 감안하여 현행 제도를 세액공제로 전환하되, 세액공제가 정착된 후에는 세액공제율 인하를 검토해 볼 수 있다.

(2) 월세소득공제 확대

(가) 제도개요

정부는 2011년 세법개정을 통해 월세소득공제 적용조건에서 총급여 조건을 완화하고(3천만원 → 5천만원) 1인가구에 대해서도 공제를 허용한데 이어[42], 2012년 세법개정을 통해 공제율을 50%로 확대했다.[43]

하지만 제도 확대에도 불구하고 2012년 연말정산에서 월세액 공제를 적용받은 과세대상 근로자는 1.2만명에 불과했으며, 동 제도로 인한 조세감면액은 5억원으로 규모가 작았다. 이에 행정부는 이번 세법개정안에서 무주택 세대원에 대해서도 공제를 허용하고, 확정일자를 받아야 한다는 적용조건을 삭제하는 방안을 제시했다. 또한, '8.28 전월세 대책'의 하나로 월세소득 공제율을 인상(50 → 60%)하고, 공제한도를 확대(300 → 500만원)하는 방안을 제시했다.

---

40) 실효세율(11.0%) = 근로소득세 결정세액(17.8조원) / 근로소득세 과세표준(161.8조원)

41) 현행세법 적용시 조세지출액은 1조 3,541억원인데 반해, 세액공제로 전환하는 시나리오 적용시 조세지출액은 1조 2,210억원으로 조세지출액 규모가 9.8%가 감소하였다. 그리고 시나리오에 따라 세액공제율을 2/3 수준으로 인하할 경우, 조세지출액은 8,140억원으로 추계됐다.

42) 공제대상을 1인 가구까지 확대하는 방안은 국회논의를 거쳐 결정됐다. 또한, 기존에는 월세액 공제를 받기 위해서 임대인에게 월세액을 지급했다는 증명서류가 필요하여 월세액 공제자의 신청이 미미했는데(2010년 과세대상 공제혜택인원: 11,954명), 이에 국세청은 2011년 귀속소득에 대한 연말정산(2012년 초 신청)부터 임대인의 증빙서류 대신 임대차 계약증서 사본과 월세액 지급을 증명할 수 있는 증빙서류(계좌이체 영수증, 무통장입금증 등)만으로도 공제가 가능하도록 절차를 줄인 바 있다.

43) 2012년 세법개정 당시, 민주당에서는 공제율(40 → 50%)과 공제한도(300 → 500만원) 확대와 더불어 공제조건 중 근로소득자의 총급여 조건을 5,500만원으로 완화하는 방안과 총수입액 4천만원 이하의 자영업자에게도 월세 소득공제혜택을 주는 항목 신설을 제안한 바 있다.
(소득세법 일부개정법률안, 설훈의원 발의, 2012.9.11.)

[표 52] 월세소득공제 내용 비교

2011년 세법	2012년 세법	2013년 세법	2013년 세법개정안
ⅰ) 총급여 ≤ 3천만원 ⅱ) 무주택 ⅲ) 국민주택규모($85m^2$) 이하 ⅳ) 거처: 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택 ⅴ) 근로자(일용직 근로자 가능) ⅵ) 보증부 월세 세입자 ⅶ) 월세(사글세 포함) 지급 세입자 ⅷ) 배우자 또는 공제대상 부양가족이 있는 사람	ⅰ) **총급여 ≤ 5천만원** ⅱ) (좌 동) ⅲ) (좌 동) ⅳ) (좌 동) ⅴ) (좌 동) ⅵ) (좌 동) ⅶ) (좌 동) **ⅷ) 무주택 세대주**	(좌 동)	ⅰ) (좌 동) ⅱ) (좌 동) ⅲ) (좌 동) ⅳ) (좌 동) ⅴ) (좌 동) ⅵ) (좌 동) ⅶ) (좌 동) ⅷ) **무주택 세대원도 허용**
공제율: 월세 지출액의 40% 공제한도: 연 300만원	공제율: 40% 한도: 300만원	**공제율: 50%** 한도: 300만원	**공제율: 60%** **한도: 500만원**

주: 공제율 인상과 공제한도 확대는 '8.28. 전월세 대책'의 하나로 발표됐음.
자료: 국회예산정책처.

(나) 월세소득공제 확대에 따른 세수효과

세수효과를 계산하기 위해서는 근로소득자의 소득과 주택 형태, 월세액 등의 정보가 필요한데, 통계청「가계동향조사」자료를 이용하여 공제적용조건을 만족하는 개인샘플을 추출하여 적용대상의 공제액을 이용 세수효과를 추정했다. 분석결과, 근로자 1만 1,334명 중 월세공제액 대상자이면서 과세대상자인 근로자는 전체의 6.2%인 699명이었고, 동 대상자의 평균 급여액은 1,986만원이었다. 동 대상자의 경우, 현행 세법(공제율 50%, 한도 300만원)에 따른 1인당 공제액은 141만원인데 반해 개정안(60%, 500만원)을 적용하면 21%가 증가한 170만원의 소득공제를 받을 수 있는 것으로 나타났다. 공제한도금액까지 월세소득공제를 받기 위해서는 세입자의 월세액이 현행세법은 월 50만원, 개정안은 월 69만원이어야 하나, 분석결과 대부분의 세입자가 이보다 낮은 월세액을 부담하여, 공제한도까지 세제혜택을 받는 경우는 드문 것으로 나타났다.

[표 53] 가계동향조사를 통한 월세공제 대상자 분석결과: 2011년

(단위: 명, 만원, %)

근로자	공제대상자 (과세대상자)	1인당 공제액(만원)		
		'11~'12년 세법 (40%, 300만원)	2013년 세법 (50%, 300만원)	정부 개정안 (60%, 500만원)
11,334명	699명	113만원 (100.0)	141만원 (123.8)	170만원 **(150.3)**

주: 근로자 대비 공제대상자(과세대상) 비율은 6.2%. 괄호 안은 2012년세법 대비 비율임.
자료: 통계청, 「가계동향조사」; 국회예산정책처 분석.

2011년 국세통계연보를 이용하여 계산한 2011년 조세지출액(4.8억원 = 1.2만명 × 101.0만원 × 4.0%)[44]을 기준으로 공제대상자가 동일하고, 1인당 공제액만 증가했다고 가정(26.5% = 150.3% − 123.8%)하면, 행정부 세법개정안의 세수효과는 징수기준으로 연간 △1.3억원(△4.8억원 × 26.5%)으로 추계됐다.

(다) 월세소득공제 검토

① 제도 확대의 적정성

현재 우리나라의 주택시장은 도시형 생활주택 등 월세 중심의 주택공급이 늘어나 월세 세입자 비중이 증가하고 있다. 아래 표를 살펴보면, 전국적으로 2006년 301만가구(전체 대비 19%)였던 월세가구는 2012년 383만가구(21.6%)로 82.3만가구(2.7%p)가 늘어났다. 특히, 서울(5.1%p), 인천(4.3%p), 경기(4.6%p) 등 수도권지역과 대전(4.6%p)의 월세가구 비중은 크게 증가했다. 우리나라만의 독특한 주거 형태인 전세 제도는 점차 그 점유율이 감소하는 추세[45]를 보였으며, 허윤경(2012)은 월세 비중이 계속적으로 높아질 것으로 전망했다.[46] 이러한 시장추세를 반영하여 무주택 근로자에 대한 월세소득공제는 보다 확대하는 것이 적정하다고 볼 수 있다.

44) 공제대상자(1.2만원) × 1인당공제액(101.0만원) × 실효세율(4.0%, 결정세액/과세표준).
단, 월세소득공제는 총급여 5천만원이하 소득자에 한해 적용됨으로 동 소득자의 실효세율임.
45) 2006년 22.4% → 2008년 22.3% → 2010년 21.7% → 2012년 21.8%
46) 허윤경, "2012년 하반기 주택·부동산 시장 전망", 국회예산정책처 내부포럼, 2012.8.10.

[표 54] 월세 가구수 및 전체대비비율 추이: 2006~2012년

(단위: 만가구, %, %p)

	2006년(A)		2012년(B)		비고(B-A)	
	가구수 (만가구)	비율	가구수 (만가구)	비율	가구수 (만가구)	비율
서 울	68.0	20.5%	92.9	25.7%	24.9	5.1%
부 산	22.5	19.0%	27.4	21.6%	4.9	2.7%
대 구	18.2	22.4%	19.0	21.5%	0.8	△0.9%
인 천	12.7	15.5%	18.4	19.8%	5.7	4.3%
광 주	10.3	22.5%	12.6	24.0%	2.3	1.5%
대 전	10.7	22.4%	14.6	27.0%	3.9	4.6%
울 산	6.9	20.2%	8.7	22.8%	1.9	2.6%
경 기	57.2	17.2%	84.0	21.2%	26.8	4.1%
강 원	11.8	22.7%	11.8	20.9%	0.0	△1.9%
충 북	10.7	21.3%	11.0	19.2%	0.3	△2.0%
충 남	11.5	17.5%	12.3	16.0%	0.7	△1.5%
전 북	11.1	17.9%	11.8	17.6%	0.7	△0.3%
전 남	7.5	11.2%	9.2	14.1%	1.7	2.9%
경 북	16.0	17.1%	19.8	19.3%	3.8	2.2%
경 남	20.7	19.6%	24.6	20.9%	3.9	1.3%
제 주	5.2	28.9%	5.2	27.6%	0.0	△1.3%
전 국	**301.2**	**19.0%**	**383.5**	**21.6%**	**82.3**	**2.7%p**

주: 월세의 기준은 보증부 월세, 월세, 사글세임.
자료: 국토교통부, 「주거실태조사」; 국회예산정책처 분석.

② 미미한 공제실적

2012년 기준으로 월세가구가 383.5만가구인 것으로 조사되지만, 전체 근로소득자(1,554만명) 중 월세소득공제를 신청하는 근로자는 1.5만명[47](전체 0.1%) 수준에 불과했다. 이처럼 월세공제 대상자가 적은 이유는 적용조건이 까다롭거나 공제신청에 따른 반대급부(비용)가 크게 발생하기 때문인 것으로 보인다.

먼저 적용조건의 경우, 전술하였듯이 가계동향조사를 기준으로 근로자 1만 1,334명 중 863명이 월세공제액 대상자였으며, 이중에 과세대상자는 전체 근로자의 6.2%인 699명이었다. 단순 산술적으로 계산하면, 국세통계연보 상 전체 근로소득자(1,554만명) 중 6.2%인 최대 96만명이 공제적용을 받을 수 있는 것으로 분석됐다.

47) 14,810명 = 11,821명(과세대상자) + 2,989명(과세미달자).

[표 55] 가계동향조사를 통한 월세공제 최대가능인원: 2011년

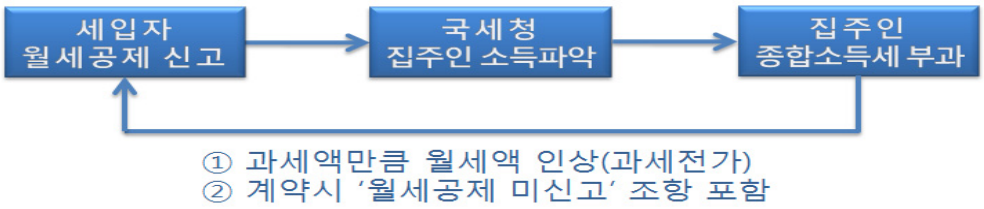
가계동향조사				국세통계연보	
근로자 (A)	적용조건만족 (B)	과세대상자 (적용조건만족) (C)	근로자 대비 과세대상자 (D=C÷A)	근로소득자 (E)	월세공제 대상자 (F=D×E)
11,334명	863명	699명	6.2%	1,554만명	96만명

주: 괄호 안의 근로자(11,334명) 대비 비율임.
자료: 국회예산정책처, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10.

이처럼 월세공제 실적이 저조한 까닭에 과세당국인 국세청은 2012년 연말정산부터 임대인의 증빙서류 대신 임대차 계약증서 사본과 월세액 지급 증빙서류(계좌이체 영수증, 무통장입금증 등)만으로도 공제가 가능하도록 절차를 간소화한 바 있다. 이와같은 국세청의 절차 간소화에도 불구하고, 월세소득공제 신청인원은 2011년 14,939명에서 2012년 14,810명으로 오히려 감소했으며, 이에 행정부는 금년 세법개정안에서 확정일자 절차 폐지와 같은 추가적인 절차 간소화 방안을 제안했다.

동 실적이 저조한 것은 적용조건보다 월세공제 신청에 따른 높은 기회비용에서 원인을 찾을 수 있다.[48] 세입자의 월세공제 신청시 집주인의 세원이 국세청에 파악되어 집주인에게 소득세 등이 추가로 부과되고, 집주인은 부과된 세금만큼 세입자에게 월세금을 올릴 유인이 생긴다(집주인과의 갈등도 초래). 이러한 비용 발생을 사전에 인지한 대다수의 세입자는 월세공제 신고를 꺼리게 되고, 집주인은 계약서 작성시에 세입자와 '월세공제 미신고' 조항을 포함하여 계약할 가능성이 커진다.

[그림 6] 세입자의 월세소득 신고에 따른 집주인의 행동전략



주: 기존에 소득세를 신고하지 않았던 집주인의 경우, 세입자의 월세공제 신고로 인해 종합소득세의 부과뿐만 아니라 자녀들의 연말정산시 부양가족공제 대상에서 제외되고 피부양자 자격박탈로 인해 건강보험료와 국민연금보험료를 부담하게 됨.
자료: 국회예산정책처 작성.

48) 파이낸셜뉴스, "집주인 눈치에 월세 소득공제 신청 쉽게 못해", 2013.8.29.; 머니투데이, "멱살잡는 집주인-세입자", 2013.8.29.

③ 제도개선방안

앞에서 언급된 문제점을 해결하고 월세소득공제를 활성화하기 위해서는 집주인의 행동전략을 제어할 필요가 있다. 우선, 집주인과 세입자가 계약시 '월세공제 미신고' 조항을 포함하는 것에 대해서는 동 조항이 계약서에 명시되더라도 효력이 발생하지 않는다는 내용의 '주택임대차보호법' 개정을 검토해 볼 수 있다.[49] 또한, 동 제도 적용조건 중에 '계약서상 주소지와 주민등록상 주소지 동일' 조건이 있는데, 월세 세입자는 낮은 주거안정성으로 인해 주소지 이전을 하지 않는 사례가 다수 발생하기 때문에 전입신고를 독려하거나 동 조항을 현실화할 필요가 있다.

세입자의 월세공제 신고는 기존에 임대소득을 신고하지 않던 집주인에 대한 과표 양성화 기능이 있다. 행정부의 개정안(공제율 60%, 공제한도 500만원) 적용시 근로소득자는 평균적으로 152만원의 공제혜택을 받게 되고, 이를 감면액으로 환산하면 평균 6만원(152만원 × 4%) 정도 세제혜택을 받게 된다. 하지만 월세소득공제 신고에 따른 편익(6만원)보다 비용(월세액 인상 가능성, 집주인과의 마찰 등)이 더 클 수 있으므로, 편익에 해당하는 월세공제제도는 공제율 100%까지 확대하여 동 공제 신청을 더욱 장려하고 세입자의 주거비용 절감뿐만 아니라 세원확대까지 도모할 필요가 있다. 가계동향자료를 이용해 추정한 월세공제 대상자 최대치(96만명)까지 제도가 확대될 경우, 행정부안(공제율 60%, 공제한도 500만원) 기준으로 조세감면액은 588억원까지 확대되나 동 공제 신청으로 인해 임대소득 약 2.4조원(=96만명 × 253만원[50])이 새롭게 과세대상에 포함될 수 있는 것으로 보인다.

(3) 엔젤투자 소득공제 확대

(가) 제도개요

창업회사에 대해 창업자와 관계가 없는 외부 개인투자자가 회사주식을 받는 대가로 그 회사에 투자하는 경우가 있는데, 이러한 개인투자자들을 흔히 엔젤이라고 부른다.[51] 엔젤투자자는 창업에서 벤처캐피탈 투자를 받기 전까지 생존 및 성장에 필요한 자금 공급원으로 창업초기 성패를 좌우하는 중요한 위치를 점하고 있다. 이러한 엔젤투자자에 대해서는 국가차원에서 적극적인 지원을 하고 있으며, 그 가운데 하

49) '주택임대차보호법'을 적용받기 위해서는 ⅰ)주택 인도, ⅱ) 전입신고 등의 조건이 필요함.
50) 2011년 월세소득공제 대상자의 평균 연월세액.
51) 박용린, "창업초기 기업 자금조달과 엔젤투자의 중요성", 「VCPE MONTHLY」vol. 57. (주)한국벤처투자, 2011.10. p. 2.

나가 엔젤투자 소득공제(조세특례제한법 제16조 제1항)이다.

동 제도의 변천을 살펴보면, 2002년 이후 제도가 축소되다가 최근 정부의 창조경제 강화와 함께 공제율이 두 차례에 걸쳐 인상(10→20→30%)됐고 공제한도(30→40%) 및 의무보유기간(5→3년) 조건이 완화되는 등 제도가 다시 확대됐다. 다만, 2012년 세법개정을 통해 개인의 소득공제 종합한도를 2,500만원으로 제한하면서, 엔젤투자 소득공제액 또한 종합한도 제한항목에 포함됐다. 행정부는 2013년 5월 '벤처·창업 활성화 방안'에서 엔젤투자 소득공제제도의 ①공제율 인상(30%→5천만원이하 50% 5천만원초과 30%), ②공제한도 확대(연간 종합소득의 40%→50%), ③소득공제 종합한도(2,500만원) 초과금액 5년간 이월공제 허용 등의 내용을 발표했다.[52]

[표 56] 엔젤투자 소득공제제도 변천: 1999~2013년

		'99	'00~'01	'02~'06	'07~'08	'09~'11	'12	'13[2]	정부안
공제율	간접투자[1]	20%	30%	15%	10%	10%	10%	10%	10%
	직접투자						20%	30%	30,50%
공제한도		100%	100%	50%	50%	30%	40%	40%	50%
의무보유기간		5년	5년	5년	5년	5년	3년	3년	3년

주: 1) 간접투자 등은 중소기업창업투자조합, 한국벤처투자조합, 신기술사업투자조합 또는 부품·소재전문투자조합에 출자하는 경우와 벤처기업투자신탁의 수익증권에 투자하는 경우를 말함. 공제한도는 당해 과세연도의 종합소득금액을 기준으로 함.
2) 2013년부터 개인별 소득공제 종합한도(2,500만원)가 적용.
자료: 국회예산정책처.

엔젤투자는 2000년 벤처붐 당시 창업기업의 자금공급원(5,493억원)으로 활발히 이루어졌으나 벤처붐 붕괴와 코스닥시장 침체에 따라 급속한 시장축소를 겪은 이후, 최근 소득공제 확대 등에 의해 투자가 다시 회복되고 있다. 하지만 엔젤투자가 활발했던 2000년과 최근 수치를 비교하면, 2012년의 경우 투자자수는 2000년 대비 7.8%, 투자금액은 14.2% 수준으로 각각 급감했으며, 이에 따라 조세지출액 또한 2001년 96억원에서 2012년 12억원으로 감소했다.

52) 조세특례제한법 일부개정법률안(나성린의원 대표발의), 2013.6.28.

[표 57] 엔젤투자 금액 및 조세감면액: 2006~2013년

(단위: 명, 억원, 만원, %)

	엔젤투자			엔젤투자 소득공제 제도			조세지출액 (귀속기준[2])
	투자자 수	투자 금액	1인당 금액	공제율	공제 한도	보유 조건	
1999	n/a	441	n.a	20%	100%	5년	자료없음
2000(A)	28,875	5,493	1,902	30%	100%	5년	자료없음
2001	12,002	3,409	2,840	30%	100%	5년	96
2002	4,717	1,109	2,351	15%	50%	5년	46
2003	3,964	3,031	7,646	15%	50%	5년	21[3]
2004	2,246	463	2,061	15%	50%	5년	17
2005	2,107	820	3,892	15%	50%	5년	37
2006	2,727	971	3,561	15%	50%	5년	51
2007	2,170	897	4,134	10%	50%	5년	33
2008	1,742	492	2,824	10%	50%	5년	21
2009	1,243	346	2,784	10%	30%	5년	12
2010	662	326	4,924	10%	30%	5년	10
2011	493	296	6,004	10%	30%	5년	9
2012(B)	2,239	780	3,484	20%	30%	3년	12
'00년대비 '12년 (A/B)	7.8%	14.2%	183.1%	△10%P	△70%P	△2년	12.5%

주: 1) 사업연도는 당해연도 6월부터~다음연도 5월까지이며, 2012년 수치는 잠정치임.
2) 조세지출보고서 및 조세지출예산서 상에는 징수기준으로 조세지출액이 발표되어 2001년 투자금액은 2002년에 조세감면을 받게 되는데, 투자금액과 비교하기 위해 귀속기준으로 재작성.
3) 2003년의 경우, 투자금액(3,031억원)에 비해 조세지출액(21억원)이 작은데, 이는 1인당 투자액이 다른 연도에 비해 급등한 점 등을 고려하면 고액의 투자를 하되 소득공제액이 작은 특이치가 있는 것으로 추론됨.

자료: 중소기업청; 조세지출예산서 및 조세지출보고서; 국회예산정책처 분석.

(나) 엔젤투자 소득공제 확대에 따른 세수효과

국세통계연보의 2011년 근로소득자의 엔젤투자 소득공제를 중심으로 세수효과를 살펴보면, 2011년 세법(공제율 10%, 종합한도 미적용) 기준으로 1인당 감면액은 평균 60만원으로 나타났다. 동 자료를 기준으로 2013년 세법(공제율 30%, 소득공제 종합한도 적용) 적용시, 1인당 감면액은 11~674만원씩 증가하여 전체 인원의 평균 감면액은 181만원으로 2011년 세법에 비해 3배이상 증가했다. 행정부안(5천만원이

하 공제율 50%, 종합한도 초과분 이월공제 허용) 적용시 1인당 평균감면액은 258만원으로 2013년 세법 적용시 평균감면액(181만원)에 비해 1.43배, 2011년 세법에 비해서는 4.28배(= 3배 × 1.43배) 증가하는 것으로 분석됐다.

[표 58] 엔젤투자 공제율별 1인당 조세감면액(귀속기준): 2011년

(단위: 명, 만원)

총급여 규모별	2011년 세법 (공제율10%,종합한도미적용)		2013년 세법 (30%, 종합한도적용)		행정부안 (30~50%, 이월공제 허용)	
	공제 대상자 (명)	1인당 감면액 (만원, A)	1인당 감면액(만원) (B)	2011년대비 (B/A)	1인당 감면액(만원) (C)	2013년대비 (C/B)
~4천만원	129	4	11	3.00배	18	1.43배
~8천만원	232	19	56	3.00배	93	1.43배
~1억원	84	50	149	3.00배	248	1.43배
~2억원	101	110	331	3.00배	507	1.43배
2억원~	32	460	674	3.00배	1,655	1.43배
전 체	578	60	181	3.00배	258	1.43배

자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석.

2012년 엔젤투자 인원(2,239명)이 이후에도 유지되며, 1인당 평균 감면액이 258만원인 점(2013년 세법 대비 77만원 증가) 등을 이용하면, 행정부 세법개정안에 따른 2014년 세수효과(귀속기준)는 △17억원[53]인 것으로 분석됐다. 동 세수효과가 2015~2018년까지 지속된다고 가정할 경우, 2014~2018년 세수효과는 총 △87억원 수준인 것으로 추계됐다.

(다) 엔젤투자 소득공제제도에 대한 검토

행정부는 엔젤투자의 소득공제 확대를 추진하고 있는데, 먼저 공제확대의 적정한지에 대해 논의할 필요가 있다. 행정부는 일부 구간의 공제율을 현행 30%에서 50%로 인상하고자 하는데, 공제율이 15 ~ 30%였던 초기(2000~2003년)에도 엔젤투자가 활발했던 점을 감안할 필요가 있다. 이는 엔젤투자의 경우, 세제유인보다 투자수익

53) 17억원(총 조세지출액) = 2,239명(엔젤투자인원) × 77만원(1인당감면액 증가분)

률이 더 중요한 변수로 작용할 수 있음을 의미한다. 다만, 정부의 엔젤투자 소득공제는 투자의 일부를 보전해 주는 효과가 있으므로 보전효과가 증가할수록 세제유인 또한 증가한다고 볼 수 있다.

2011년 엔젤투자 실적을 이용해 투자액 대비 감면액 비율을 살펴보면, 2011년 세법을 기준으로 엔젤투자자는 1인당 투자액 3,613만원에 대해 60만원(투자액의 1.7%)씩 보전받은 것과 같은 효과를 나타냈다. 동 투자자에 대해 2013년 세법(공제율 30%, 소득공제 종합한도 적용)을 적용하면, 정부가 보전해 주는 비율은 시중은행 예금금리(3~4%)인 3.9% 수준이 되며, 2억원 초과 그룹은 동 제도의 공제(4,884만원)만으로도 소득공제 종합한도금액(2,500만원)을 초과하여 보전비율(4.1%)이 높지 않은 것으로 나타났다. 2011년 투자자에게 행정부의 세법개정안(5천만원이하 50%, 종합한도 이월공제)을 적용하면, 투자액 대비 감면액 비율이 7.1%로 높아지고, 특히 2억원초과 그룹은 종합한도 공제이월로 인해 보전효과가 10.2%에 이르는 것으로 나타났다.

[표 59] 엔젤투자 공제율별 조세감면액: 2011년 기준

(단위: 명, 만원, %, 억원)

총급여 규모별	2011년 세법 (공제율10%, 종합한도미적용)				2013년 세법 (공제율 30%, 종합한도적용)		행정부안 (30,50%, 이월공제 허용)	
	1인당 공제액 (만원)	1인당 투자액 (만원)	1인당 감면액 (만원)	투자 대비	1인당 감면액	투자 대비	1인당 감면액	투자 대비
~4천만원	97	965	4	0.4%	11	1.1%	18	1.9%
~8천만원	208	2,084	19	0.9%	56	2.7%	93	4.5%
~1억원	385	3,849	50	1.3%	149	3.9%	248	6.4%
~2억원	630	6,296	110	1.8%	331	5.3%	507	8.0%
2억원~	1,628	16,279	460	2.8%	674	4.1%	1,655	10.2%
전체	361	3,613	60	1.7%	181	3.9%	258	7.1%

자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석.

주요 선진국의 엔젤투자 소득공제제도를 나타낸 다음 표를 살펴보면, 우리나라는 주요국에 비해서 공제율은 중간 정도인 반면 공제한도가 낮은 것으로 나타났다.

직접투자 공제율(30%)의 경우, 영국(20%)과 일부 미국 주정부(일리노이주 20%) 등에 비해 높았으나, 일본(100%)이나 일부 미국 주정부(캔자스 50%) 등에 비해서는 낮은 수준이었다. 엔젤투자 공제율이 100%인 일본은 총소득금액에 따라 공제한도가 설정된 반면, 주정부 단위로 공제제도를 시행하는 미국은 공제율을 낮게 적용하는 주정부가 많은 대신 공제한도는 일본에 비해 높게 설정된 편이었다. 다만, 세계 소프트웨어산업의 중심지인 실리콘밸리가 위치한 캘리포니아주는 동 소득공제를 시행하고 있지 않음에도 불구하고, 엔젤투자가 활발한 것으로 나타났다.

[표 60] 주요국의 엔젤투자 소득공제 제도

	공제율	공제한도	의무보유기간
영국	직접투자: 20% 간접투자: 30%	-	직접: 3년 간접: 5년
일본	100%	총소득금액의 40%와 천만엔(1.1억원) 중 작은값	3년
미국 (주정부)	~19%: 콜로라도 등 4곳 20%~: 일리노이 등 10곳 30%~: 애리조나 등 2곳 40%~: 켄터키 등 3곳 50%~: 캔자스 등 7곳	500만달러(콜로라도, 루이지애나, 버지니아 등) 한도없음(하와이, 뉴욕 등) 등	다양
우리나라	직접투자: 30% 간접투자: 10%	연간 종합소득의 40%	3년

주: 일본의 경우, 우대조치 A와 B 중 하나를 선택할 수 있는데, 우대조치A는 투자금액에서 2천액을 뺀 금액에 대해 소득공제받는 것이고, 우대조치B는 그 해의 다른 주식양도차익에서 투자금액 전액을 공제받는 것임.

자료: 조세연구원(2011); Huges(2010); 経済産業省(2013).

최근 공제율이 과거수준으로 이미 인상된 점, 행정부안 적용시 투자액대비 감면액 비율이 7.1%로 시중 금리보다도 높은 점, 주요국에 비해 공제율이 낮지 않은 점 등을 감안하면, 행정부의 추가 공제율 인상은 신중하게 접근할 필요가 있다. 다만, 전문엔젤투자자의 투자증진 유인이 필요한 점, 공제한도가 없거나 높게 설정된 해외사례 등을 고려하여, 행정부안 중 공제한도 인상 및 소득공제 종합한도(2,500만원) 이월공제 부분은 검토 가능한 것으로 보인다.

(4) 종교인과세

(가) 개요

현재까지 행정부는 종교인의 소득에 대해서 과세하지 않고 있었으나, 「2013년 세법개정안」에서는 2015년부터 종교인의 소득에 대해 과세하기로 하였다. 종교인에 대한 과세문제는 과거부터 쟁점이 되어온 사안으로, 1992년에 국세청은 성직자에 대해 세금을 강제 징수할 의사가 없으며, 성직자의 자율에 맡긴다는 공식적인 입장을 발표함으로써 종교인의 소득은 과세되지 않았었다. 그러나 2006년 한 시민단체가 종교인의 탈세방지 서명운동에 착수하면서 종교인에 대한 과세문제는 다시 논란이 되기 시작하여 매년 세법 개정안이 발표될 때마다 쟁점이 되었으나, 지금까지는 실제 과세로 이어지지는 않았다. 그 동안 세법상 명시적으로 '성직자'를 납세의무자에서 제외한다거나 근로소득의 범주에 포함되는 종교인 사례금 또는 목회비 등을 비과세대상으로 규정한 적은 없다. 다만, 1994년부터 모든 천주교 사제는 소득세를 신고 및 납부해왔으며, 일부 개신교 목사들도 자발적으로 신고 및 납부를 하고 있다.

이와 같이 전개되어온 동 사안에 대해 이번 세법개정안에서 행정부는 이번 세법개정안을 통해 종교인의 개인소득을 2015년부터 기타소득으로 보아 소득세를 부과하기로 한 것이다.[54]

(나) 세수효과

종교인 과세로 인한 세수효과는 매우 미미한 수준일 확률이 높다. 2011년말 기준으로 전국 교직자수는 38만 여명으로 추산되는데, 개신교 교직자 대상 설문조사 결과 소득 3천만원 이하가 83%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한, 기타소득으로 과세하는 경우 80%의 필요경비를 공제해주기 때문에[55] 종교인에 대한 과세를 시행한다고 하더라도 직접적인 세수증대는 어려울 것으로 예상된다.

54) 소득세법 시행령 제41조 및 제87조 개정사항
55) 실제 경비가 높은 경우 실제 경비 공제

[표 61] 2011년 현재 종교별 교당 및 교직자수

(단위: 개소, 명)

	교당수	교직자수
불교	26,791	46,905
개신교	77,966	140,483
천주교	1,609	15,918
유교	234	235
천도교	105	630
원불교	550	1,979
대종교	22	22
기타	2,886	176,954
합 계	110,163	383,126

자료: 문화체육관광부.

[표 62] 교직자 소득수준에 대한 설문조사 결과

(단위: %)

소득수준	비율
~1,000만원	19.5
1,000~2,000만원	38.0
2,000~3,000만원	25.2
3,000~4,000만원	12.9
4,000~5,000만원	3.3
5,000만원~	1.0
합 계	100.0

주: CBS저널 설문조사 결과(개신교 교직자 506명 대상 전화설문조사)
자료: 기독교 윤리위원회, "올바른 목회자 사례의 원칙과 총액연봉제 도입의 필요성".

(다) 종교인의 소득에 대한 과세와 관련한 쟁점

종교인에 대한 과세문제에 대해서는 과세의 정당성, 과세방법, 과세소득의 파악가능성, 다른 소득과의 과세형평성 등 많은 쟁점이 있을 수 있다.

1) 종교인 과세에 대한 정당성 및 과세방법

우선 종교인의 소득에 대한 과세가 정당한지 여부에 대해서 살펴보면, 우리나라 국민은 납세의무를 부담하여야 하며, 이에 따라 소득이 있는 경우에는 그에 따른 합당한 조세를 납부하는 것이 당연하다 할 수 있으므로 종교인이라 하더라도 소득이 있는 경우에는 해당 소득에 대해 조세를 부과하는 것에는 논란의 여지가 없다. 반면 종교인 소득을 어떠한 유형의 소득으로 볼 것이며 어떠한 명목으로 조세를 부과할 것이냐에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 우선 종교인의 소득에 대해 과세하기 위해서는 해당 소득의 실질을 무엇으로 볼 것이냐를 결정하고 그에 따른 조세를 부과하여 할 것이다. 즉, 근로에 대한 대가로 보는 경우 근로소득세를 부과하여야 할 것이며, 종교시설의 운영을 통한 사업으로 본다면 사업소득으로, 그 밖의 소득으로 본다면 기타소득으로 과세하여야 할 것이다. 또한 해당 소득이 대가성 없이 얻은 타인으로부터 받은 것에 해당한다면 증여세로 과세하여야 할 것인바, 과세방법에 따라 납세자의 세부담이 직접적인 영향을 받게 되므로 그 과세방법론의 결정에는 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다. 이번 세법개정안에서는 종교인 과세를 기타소득세로 과세하되 현행 법적 기반위에서 과세행정을 강화하는 시행령에 규정하고자 하는 것으로 이는 종교인에 대한 납세저항을 최소화하기 위해 단순히 세부담이 가장 적은 방식을 도입한 것으로 보이는 바, 장기적인 관점에서는 종교인의 과세소득의 성격에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

한편 대상 소득의 범위를 어떻게 정할 것이냐의 문제도 존재한다. 근로소득세를 원천징수 하고 있는 천주교는 사제들의 생활비, 성직 수행을 위한 성무활동비, 수당, 휴가비, 미사예물 등을 과세대상 소득으로 보고 있다. 이에 비해 불교의 각 사찰에서는 '활동비' 명목으로 보직을 맡은 승려들에게 소정의 보시금을 지급하는데, 그 전체를 과세대상소득으로 지정할지, 혹은 증빙 가능한 지출 내역을 공제하여 과세대상소득을 지정하는 것이 타당한지의 문제가 발생한다.

이와 더불어 종교인 과세 시행전에 우선적으로 종교단체/법인의 회계 투명성을 제고하는 것이 필요하다. 현행 세법상 비영리법인의 고유목적사업용 자산에 대

한 재산세 등의 지방세 감면,[56] 종교, 자선 및 학술 사업을 영위하는 자에게 출연하는 재산에 대한 상속증여세 감면[57] 뿐만 아니라 법인세 비과세[58] 등의 세제혜택은 종교단체의 고유목적사업에 대해서만 적용하고 있다. 이러한 종교단체에 대한 비과세·감면 규모는 지방세 과세특례로 인한 부분만 해도 2011년 기준 2,912억원에 달한다.[59] 그러나 현실적으로 종교단체가 수익성 사업을 영위하고 있다고 하더라도 명확하게 구분경리를 하고 있지 않기 때문에 관행상 모두 비영리사업 및 고유목적사업으로 보고 있으며, 과세당국에서도 자료 미비로 징세 집행이 어렵기 때문에 현재로서는 지방자치단체가 비정기적인 실태조사를 하여 종교단체가 소유한 부동산 내에서 수익사업을 영위하는 경우에 대해서만 지방세를 부과하는데 그치고 있다.

이러한 종교단체의 회계투명성이 확보된다면 종교단체의 영리사업에 대한 과세가 가능해지고, 교직자에 대한 급여 지급 내역 등이 파악되어 소득세 과세기반에 대한 추가적인 정보로 활용될 수 있다. 또한, 관련 납세의무자의 기부금 소득공제 신고내용과 부가가치세 신고내용을 확인하는 것이 가능해지므로 소득세와 부가가치세 탈루 방지가 될 수 있을 것이다. 이를 위해서 금융감독원과 공인회계사회 등의 기관에서 종교단체를 위한 회계지침과 감사지침을 제정하는 방안도 바람직하다.[60] 일본은 2001년에 "종교단체회계지침"을 제정하였고, 미국은 공인회계사회(AICPIA)에서 "종교단체 회계 및 감사지침"을 제정하여 실무에 활용하고 있다.

2) 과세형평성

종교인에 대한 과세방법 결정 시 소득의 성격 외에 기타 다른 소득이 있는 납세자와의 과세형평 또한 고려되어야 할 것이다. 다른 소득에 비해 과다하거나 과소한 세부담이 부과되는 경우 문제가 될 수 있다.

이러한 측면에서 종교인의 소득을 기타소득으로 과세하는 것이 과연 과세형평에 부합하는 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 기타소득으로 과세하는 경우 총수입금액의 80%를 필요경비로 인정받을 수 있으며, 22%(지방소득세 포함)의 세율로

56) 지방세특례제한법 제50조
57) 상속세 및 증여세법 제16조
58) 법인세법 제3조
59) 행정안전부(2011), 「지방세정연감」, 김유찬·전옥희, 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안-종교단체, 국가 등, 문화재를 중심으로」한국지방세연구원, 2012.12.에서 재인용
60) 김광윤, 「지하경제 양성화는 종교인이 솔선수범해야-종교인 과세와 종교단체의 회계투명성 제고」, 한국경제연구원(KERI) 칼럼, 2013.4.

분리과세 됨으로써 고소득 종교인의 경우 다른 고소득자에 비해 상대적으로 적은 세부담을 지게된다. 반면 저소득 종교인의 경우 근로소득이나 사업소득으로 과세되었을 경우 적용받을 수 있는 근로장려세제(EITC)와 자녀장려세제(CTC)의 적용을 받지 못하게 되므로 오히려 높은 세부담을 지게될 수 있다. 따라서 기타소득과세는 저소득자에게 오히려 높은 세부담을 부과하는 역진적인 과세방법이 될 수 있다.

개세주의원칙, 과세의 형평 제고 측면에서 종교인에 대해서 근로장려세제를 적용하게 될 경우 이로 인한 세수효과는 다음과 같다. 앞의 표에서 살펴본 바와 같이 개신교의 14만 교직자 중 약 8만여 명으로 추산되는 소득 2,000만원 이하 소득자가 근로장려금 지급대상에 추가될 것으로 예상되므로 이에 대한 근로장려금 지급예상금액을 추정해 보았다.

2012년 근로장려금 수급가구의 소득수준별 평균 수급액을 살펴보면, 각각 1,000만원 미만 소득가구에 평균 70만원이, 2,000만원 미만 소득가구에 평균 100만원이 지급되었다. 각 소득구간별 추정 재직자 수를 곱하여 합산하면, 2천만원 이하 소득자 8만여명에 대한 근로장려금 지급금액은 약 737억원 규모가 된다[61]. 이로 인한 세수 감소 및 회계 투명성 제고에 따른 세수 효과 등을 포함하여 종교인 과세에 대해서는 보다 종합적인 효과검토가 필요할 것으로 보인다.

[표 63] 개신교 교직자에 대한 근로장려금 지급예상금액 추계

(단위:명, 백만원)

소득	교직자수[1]	평균 EITC 수급액[2]	지급 추산액[3]
1천만원 미만	27,394	0.71	19,503
2천만원 미만	53,383	1.01	54,207
합계	80,777	-	73,711

주: 1) 개신교 교직자의 2011년 교직자수에 소득수준 구간별 구성비를 곱하여 산출. 그러나 근로장려금은 부부합산소득과 재산요건 등에 의해 수급자격 가구를 선정하므로 실제 EITC 수급 가구 수는 소득구간별 교직자 수 보다 적을 것으로 예상

2) 「국세통계연보」상 2012년 지급 근로장려금 수급액을 가구 총급여액 구간별로 평균하여 계산

자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 추계

61) 근로장려세제는 가구별 소득을 기준으로 지급하고 있는 반면에 본 분석에서는 개인 교직자 단위를 이용했기 때문에 과대추계 될 가능성이 있다. 그러나 타 종교인을 고려한다면 근로장려금 수급자와 지급액 규모는 이보다 더 늘어날 것이다.

라. 과세기반 확대 등을 위한 추가 검토사항

행정부는 이번 세법개정안을 통해 소득공제 항목을 세액공제로 전환함으로써 소득세의 비과세·감면을 정비하고 과세기반을 확대하고자 했다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이, 2013년 비과세·감면제도 정비에 따른 세수효과(EITC 제외, 2014~2017년 8.7조원)는 행정부가 공약가계부에서 당초 목표로 했던 금액(10.6조원)에 비해 약 2조원 가량 부족한 것으로 나타났다. 이러한 재원부족 문제를 해결하기 위한 방안으로 자본소득 과세체계의 형평성 차원에서 개인 소액주주 상장주식 양도차익 과세와 파생금융상품에 대한 거래세 부과 등을 검토해 볼 수 있다. 또한, 지하경제 양성화와 비과세·감면 정비방안 등을 통한 과세기반 확대가 미비한 경우, 중장기적인 관점에서 소득세율 인상 등 직접적인 증세방안도 검토해 볼 수 있을 것으로 보인다.

(1) 금융소득과세 강화[62]

현재 도입·시행되고 있지 않은 개인 소액주주 상장주식 양도차익 및 파생금융상품에 대한 양도세 등으로 인해 기타 금융자산과의 수평적 형평성이 제기되고 있다. 자본과세를 강화할 경우 자산의 국외이동 등의 우려가 있어 보편적 사회보장제도를 가지고 있는 북유럽 국가들의 경우도 자본소득세 비중을 낮게 가져가고 있으나, 우리나라의 경우 과세되고 있는 대주주 양도소득 대상이 매우 작아(2011년 기준 1,488건), 금융소득의 과세대상 범위를 확대하더라도 금융소득과세 강화에 따른 외국자본의 유출 가능성은 낮을 것으로 보인다.

상장주식 양도차익의 경우 대주주만 양도소득세를 부과하고, 소액주주는 비과세되고 있는데, 다만 주식거래에 대해서는 상장주식의 경우 0.3%(증권거래세율 0.15%와 농특세율 0.15%), 비상장주식의 경우 0.5%를 부과하는 증권거래세(2011년 6.9조원)가 과세되고 있다. 과세의 실효성을 제고하기 위해 2012년 세법개정에 따라 2013년 7월부터 대주주의 요건은 유가증권시장의 경우 지분 2% 이상 또는 시가총액 50억 이상 보유한 자이고, 코스닥시장의 경우 지분 4% 이상 또는 시가총액 40억 이상 보유한 자로 변경된 바 있다. 또한 최근 유가증권시장과 코스닥시장 각각에 대해 지분율 기준 1%p 인하 및 시가총액 기준 20억원 인하하는 개정안(정성호의원 대표발

62) 국회예산정책처, 「2014년 재정운용 방향 및 주요 현안」, 2013.8. 참고하여 재작성.

의, 소득세법 일부개정법률안, 2013.8.23)이 발의된 바 있으며, 동 개정안 적용시 소득세수는 2014 ~ 2018년 동안 4천억원 정도 증가하는 것으로 추계됐다.

[표 64] 상장주식양도차익 대주주 과세요건 비교

	~2013.6.30	2013.7.1~ (2012년 세법개정)	2014.7.1.~ (정성호의원안)
거래소시장 상장기업	3%, 100억원[1)]	2%, 50억원	1%, 30억원
코스닥 상장기업	5%, 50억원	4%, 40억원	3%, 20억원

주: 1) '3%, 100억원'이란 '지분율 3% 이상 또는 시가총액 100억원 이상 보유한 자'를 의미함.
자료: 국회예산정책처.

주식시장의 성숙도 및 규모의 증가, 세부담의 형평성 등을 고려할 때, 중기적으로 대주주의 요건을 지속적으로 완화함으로써 과세대상을 확대할 필요가 있다. 개인의 상장주식 양도차익에 대한 비과세 혜택 없이도 유가증권시장의 시가총액(2012년 1,263억원)이 1990년 GDP의 41.3%에서 2012년 100.9%까지 증가할 정도로 주식시장이 성숙되었다. 또한 개인의 상장주식 양도차익에 대하여 비과세하는 것은 자본소득 간 과세 불공평 문제로 이어지면서 투자왜곡으로 연결되고, 비교적 고소득층일수록 더 많이 발생하는 주식양도차익에 대해 면세하는 것은 수직적 불공평 문제를 초래한다고 할 수 있다.

파생금융상품에 대한 거래세 신설도 검토해 볼 필요가 있다. 행정부는 「2012년 세법개정안」에서 KOSPI200 선물과 옵션에 각각 0.001%, 0.01%를 과세하되, 이를 3년간 유예(2016년부터 과세)하는 파생금융상품 거래세 방안을 발표했으나, 국회 심사결과 동 법안은 계류되었다.[63] 그러나 개인의 상장주식 양도차익은 현재 비과세되고 있는 상황이므로 차선책으로 파생상품에 대한 증권거래세부터 신설함으로써 투기적 거래를 억제하고, 동시에 세수증대를 도모할 수 있을 것이다.

국회예산정책처(NABO)의 분석결과, 정부계획대로 과세하면 KOSPI200 선물과 옵션의 거래량이 각각 13%, 14% 감소할 수 있지만, 여전히 거래량 수준은 세계적인 수준을 유지할 수 있을 것으로 보인다. 선물과 옵션에 대해 0.001%, 0.01% 세

63) 국회 심사과정에서 거래세가 시행되면 양도세로의 전환이 쉽지 않으므로, 향후 3년간 양도소득세 도입방안을 마련하여 실시하자는 의견에 따라 파생금융상품 거래세 방안이 계류됐다.

율을 부과하더라도 2008년 기준 거래수수료(수수료+거래세)는 각각 $1.25(세계 10위, 저렴한 순), $0.18(세계 2위)로 낮은 수준이다. NABO 추계(2012년)에 따르면, 파생금융상품에 대한 거래세(KOSPI200 선물 0.001%, KOSPI200 옵션 0.01%)를 부과할 경우 연간 약 1천억원 정도의 세수증대효과가 발생할 것으로 추정된다.

(2) 소득세 최고세율 과표구간 조정[64]

이외에도 중장기적인 관점에서 고소득자에 대한 최고세율 과표구간 조정을 통해 세수를 확보하는 방안을 검토할 수 있다. 서민이나 중소기업에게 주로 혜택이 돌아가는 비과세·감면에 대한 정비가 현실적으로 어려운 점을 감안하여, 소득세수 확대를 위해 2011년에 국회에서 통과된 최고세율에 대한 과표구간(3억원)을 보다 더 낮춰 누진도를 강화하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

현행 소득세는 형식상 종합과세체계를 유지하고 있으나, 실질적으로 광범위한 비과세·분리과세로 인해 과세기반이 협소하여 전체 세수에서 소득세가 차지하는 비중(14%)이 OECD 평균(24%)에 비해 낮고, GDP 대비 소득세 비중(3.6%) 또한 OECD 평균(8.4%)에 비해 낮아 재원조달 및 소득재분배 기능이 취약하다는 문제가 제기되고 있다. 2011년 세법개정을 통해 과세형평성과 소득재분배 기능을 강화하기 위해 과표 3억원 초과구간에 대해 세율 38%를 부과하도록 개편했으나, 일부에서는 그 대상자가 적아서 실효성이 매우 낮다는 주장이 있다.[65]

다음 표와 같이 2013년 10월 현재 최고 과표구간과 세율을 조정하는 4가지 안이 제출된 상태이며, 이용섭의원안과 민병두의원안은 최고 과표구간 및 세율 조정뿐만 아니라 근로소득공제율 인상안이 함께 포함되어 있다. NABO는 각 대안에 대한 세수효과를 추계했는데, 2014~2018년 동안 3조원 ~ 11.3조원 정도의 세수증가 효과가 있을 것으로 전망하고 있다.

---

64) 국회예산정책처, 「2014년 재정운용 방향 및 주요 현안」, 2013.8. 참고하여 재작성.

65) 이용섭의원(2012)은 3억원 초과구간 대상자가 전체소득자의 0.16%에 불과해 실효성이 낮은 것으로 주장한 바 있다.

[표 65] 소득세율 및 근로소득공제율 연혁 및 개정안

(단위: %, 조원),

	구 분 2)	연혁 및 현행세법				개정안			
		'08	'09	'10~	'12~	안민석	박원석	이용섭	민병두
소득세율	~1.2천만원 이하	8	**6**	6	6	6	6	6	6
	~4.6천만원 이하	17	**16**	**15**	15	15	15	15	15
	~8.8천만원 이하	26	**25**	**24**	24	24	24	24	24
	~1.2억원 이하	35	35	35	35	35	35	35	35
	~1.2억원 초과					42	40		
	~1.5억원 이하								
	~1.5억원 초과							38	40
	~3억원 이하								
	~3억원 초과				**38**				45
근로소득공제율	~5백만원 이하	100	**80**			80	80	80	80
	~1.5천만원 이하	50	50			50	50	50	50
	~3천만원 이하	15	15			15	15	15	15
	~4.5천만원 이하	10	10			10	10	10	10
	~4.5천만원 초과	5	5			5	5	5	5
	~1억원 이하								
	~1억원 초과							3	3
	~1.5억원 초과							1	1
개정안 적용시 2014~2018년 세수효과 (연평균 세수효과)						**9.8 (2.0)**	**7.4 (1.5)**	**3.0 (0.6)**	**11.3 (2.3)**
	근로소득세					2.9	1.8	1.8	3.4
	종합소득세					3.1	3.0	0.7	3.9
	양도소득세					3.8	2.6	0.5	4.0

주: 1) 2013년 10월 중순 기준이며, 밑줄 친 부분은 소득세법이 개정된 내용임.

2) 소득세율은 과세표준별로, 근로소득공제율은 총급여액별로 각각 구분했음.

자료: 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

2. 법인세

행정부는 이번 세법개정안에서 법인세 부문에 대해 경제의 성장동력 및 기업의 경쟁력 확보를 주요 목표로 하여 투자와 R&D, 중소기업에 대한 세제지원을 유지·확대하는 가운데 일자리 창출 유인을 높이고, 조세지원제도의 효율성을 제고하고자 하였다. 개정안에서는 법인세율과 주요 감면제도를 현행대로 유지하되 국정과제 수행을 위한 세제개선 방안을 마련하는데 중점을 두었고, 재정지출과 중복되는 일부 감면제도 등을 축소·폐지하는 내용을 담고 있다.

하지만 새정부 들어 첫 번째 세법개정안이고 향후 저성장 시대와 복지사회 진입이라는 경제사회적인 커다란 변화를 대비하기 위해 세제 차원의 적극적인 대응이 요구되는 시기라는 점에서 볼 때 행정부의 이번 개정안은 여러 가지 면에서 미흡한 것으로 평가되어진다.

성장동력 확충의 과제는 외환위기 이후 잠재성장률 하락 추세에 따라 2005년 세법개정에서 제기된 이후 법인세제에서 지속적인 추진 과제가 되고 있는 내용이다. 2005년에는 규제 폐지와 국제기준 부합 등 기업과세 선진화와 창업 및 외국인 투자 지원 등이 제안되었고, 2007년에는 R&D와 설비투자·해외자원개발·환경 및 에너지 관련 지원이 제안되었고, 2008년에는 R&D 지원의 대폭 확대(GDP 대비 5% 수준을 목표로 준비·투자 등 5단계 지원체계 수립)가 제안되었으며, 이번 개정안에서는 일부 서비스업 및 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 R&D 지원 등 주요 감면제도를 확대하는 내용이 제안되었다. 이번 개정안의 내용은 그 자체로 볼 때 바람직하기는 하나, 경제의 성장동력 확보를 위해서는 이러한 부분적인 보완 보다는 신성장·원천기술 부문에 대한 지원을 대폭 우대하고 이와 관련된 기술집약형 중견·중소기업에 대한 세제지원을 강화하는 방향의 개정이 보다 필요한 것으로 보인다.

올해 일몰이 도래하지는 않았으나 감면 규모와 중요도가 높은 고용창출투자세액공제(이하 '고투공제')와 중소기업특별세액감면제도 등에 대해 실효성과 과세 형평성 차원의 검토가 또한 요구된다. 고투공제의 경우 최근 대기업 기본공제율의 하향조정을 통해 세수 증가효과는 있겠으나, 제도의 실효성이나 운영 방식 측면에서 보다 본질적으로 평가되어질 부분이 있다. 중소기업특별세액감면제도는 중소기업 요건이 충족되는 경우 고율의 세액감면이 가능해 수평적 과세 형평성과 중견기업으로 견인하는 육성정책 측면에서 평가되어질 필요가 있다. 고투공제의 경우 추가적

인 투자와 고용을 유인하는 구조로 변경하고 경기회복 시 일몰 시스템을 마련할 필요가 있으며, 중소기업특별세액감면제도는 제도의 취지상 적용 대상을 실제 경영상 어려움이 있는 기업에 국한시킬 필요가 있어 보인다.

더욱이 우리 경제의 투자와 고용, 소득분배 등 주요 지표들의 추이나 현행 법인세 감면구조, 향후 국가재정 건전성에 대한 우려 등을 감안할 때 이러한 내용들은 법인세제의 중장기 개편의 방향에서 보다 적극적으로 검토되어질 필요가 있는 것으로 보여진다. 1990년대 이후 지난 20여년 동안 법인세율의 지속적인 인하와 감면 확대를 통해 기업의 세부담이 낮아져 왔음에도 투자와 고용의 회복이 여전히 미진한 상태이고, 법인세 조세감면이 일부 대규모 기업에 집중되며 과세의 수직적 형평성이 깨지며 세수기반이 약해지고 있다. 따라서 법인세제의 효과성을 높이는 방향에서 세수 증대가 이루어지도록 할 필요가 있는데, 이러한 방향의 법인세제 개편은 글로벌 세율인하 추이 등으로 법인세율 인상이 쉽지 않은 상황에서 우선 감면제도 정비를 중심으로 이루어질 수 있다.

그런데 행정부의 이번 개정안은 법인세제 전체의 효과성을 높이는 측면에서의 정비와는 다소 거리가 있어 보인다. 행정부는 이번 개정안에서 법인세 감면제도의 큰 틀을 유지하는 가운데 국정과제 실현을 위해 새로운 항목을 도입 혹은 R&D비용 세액공제 및 고투공제 등 주요 감면제도를 일부 확대하고, 투자세액공제제도를 일몰 연장 하며 조세실적에서 실효성이 없거나 재정지출과 중복되는 일부 감면제도를 폐지·변경하는 안을 제시하였다. 일부 유망 서비스업의 경쟁력 강화 지원이나 투자세액공제제도의 공제율을 기업규모별로 차등화하여 하향조정한 점 등이 긍정적으로 평가될 수는 있으나, 현행 법인세의 주요 감면제도에 대한 구체적인 평가나 개선의 노력이 보이지 않는다는 점에서 이번 행정부의 개정안은 한계가 있고 법인세수 증대효과도 크지 않을 것으로 예상된다. 행정부는 개정안에서 2015년 단년에 한해 법인세 부문에서 총 1.02조원의 세수 증대가 있을 것으로 발표하고 있는데, 행정부의 추계가 전년대비 방식으로 이루어짐을 감안하더라도 2013년 일몰도래 항목을 기준으로 검토할 때 이러한 세수추계에 대한 근거를 찾기가 어렵다.

법인세 감면제도의 효과적인 정비를 위해서는 무엇보다도 정비 원칙이 마련되어질 필요가 있는 것으로 보여진다. 이와 관련하여 검토할 수 있는 몇 가지 내용을 제안하면 다음과 같다. 우선 감면제도의 실효성을 높이기 위한 방향에서 세제지원이 없더라도 이루어질 수 있는 기업 활동에 대한 감면은 원칙적으로 배제하는 것이

필요하다. 감면제도는 특정한 정책 목적을 달성하기 위해 국가가 기업에 제공하는 조세적 유인(tax incentive)이라는 점에서, 감면제도의 효과성을 제고하기 위해서는 당연히 이루어지는 기업활동은 배제되어질 필요가 있다. 다음으로 아무런 경제적인 노력 없이도 일정한 자격요건만 충족되면 감면이 주어지는 보조금 성격의 조세지출은 적용 대상을 영세기업으로 제한하는 것이 필요하다. 이러한 조세지출은 동일한 소득수준의 기업간 수평적 과세형평성을 저해할 뿐만 아니라 여타 감면제도의 유인기능을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다. 법인세제의 보조금은 감면제도의 조세유인이 상대적으로 중요하지 않고 기업소득 등의 측면에서 실제적인 어려움이 있어 지원이 불가피한 경우를 대상으로 제한적으로 이루어질 필요가 있다. 마지막으로 일몰도래 항목은 원칙적으로 일몰시키되 구체적인 성과평가 등에 근거해 제도를 재설계하는 등으로 비과세·감면 제도의 운영 방식을 제도화하는 내용이다. 비과세 감면제도의 경우 이해집단의 개입, 감면제도의 관행적인 연장 등을 제도적으로 차단할 필요가 있고 이를 통해 불필요한 세수 낭비를 줄일 수 있기 때문이다.

이러한 감면제도의 정비와 함께 현행 법인세 감면이 일부 상위 기업에 지나치게 집중되는 문제를 해결하기 위해 총량적인 접근을 통해 개선할 필요도 제기되고 있다. 이와 관련하여 최저한세율의 추가 인상이 법인간 수직적 과세 형평성의 개선과 세수 확보 차원에서 검토되어질 수 있다. 현행 제도상 최저한세가 배제되는 항목에 따라 실제 법인세 실효세율이 최저한세율 보다 낮아질 수 있는데, 2010년 법인소득을 기준으로 분석한 결과 일반기업은 총 1.6%p, 중소기업은 총 2.1%p의 세율 인하효과가 있는 것으로 나타난다. 이를 과표 1,000억원 초과구간에 속하는 법인에 대해 적용해 보면, 일반기업은 현행 최저한세율 16%에서 14% 내외로, 중소기업은 최저한세율 7%에서 5% 내외로 실효세율이 낮아지는 것으로 나타난다. 이러한 실효세율 수준은 일반기업의 경우 현행 2억원~200억원 이하구간의 실효세율 14.9%와 유사한 수준이고 중소기업은 과표 2억원 미만 실효세율 8.4% 보다도 3.4%p가 낮은 수준이 되어 추가적인 최저한세율 인상의 여지가 있어 보인다.

가. 성장동력 확충을 위한 세제지원 확대

이번 개정안에서는 경제의 성장동력 확충을 위해 R&D와 중소기업지원 확대에 중점을 두는 가운데 투자지원제도를 변경해 일몰을 연장하였다. R&D 지원의 경우

R&D비용 세액공제의 대상을 일부 서비스업 등으로 확대하는 한편 제도의 효율성을 제고하기 위해 세액공제의 인력개발비를 연구소 등 관련 직원으로 한정하고 R&D 준비금제도를 폐지하였다. 중소기업 세제지원은 감면비중이 큰 중소기업특별세액감면제도의 대상을 일부 확대하고 기술이전에 대한 세제지원 등을 고려하였다. 투자세액공제는 올해 일몰도래하는 기타 투자세액공제[66]의 일몰을 모두 향후 3년간 연장하며 공제율을 여타 투자세액공제에 맞추어 하향조정하며 기업규모별로 차등화해 조세지원의 효과성을 높이고자 하였다.

아래에서는 법인세 감면 비중이 큰 R&D비용 세액공제와 기타 투자세액공제, 중소기업특별세액감면제도를 중심으로 검토하였다.

(1) R&D비용 세액공제

(가) 개정안의 내용

이번 개정안에서는 서비스산업의 선진화 및 경쟁력 강화와 연구개발 전문기업의 육성 지원 등을 위해 R&D비용 세액공제(조특법 제10조)의 적용 대상을 부가통신업, 출판업, 영화 및 오디오 기록 제작물, 광고업, 창작예술관련 서비스업 등 5개 서비스업을 추가한 것이다(조특규칙 제 7조, 조특령 별표6).

이에 더해 기업부설 연구소 또는 연구개발 전담부서로부터 위탁연구를 수행하는 연구개발업[67]을 포함할 것을 제안하였다. 연구개발업은 위탁연구 수행 업체로 독자적으로 연구개발에 대한 의사결정이 이루어지지 않고 세제지원 시 이중지원이 된다는 점에서 현행 세법에서는 세액공제에서 배제되고 있는데, 이번 개정안에서는 이들 업체의 자체 연구개발비에 한해 세액공제를 인정하는 내용이다.

이와 같이 R&D비용 세액공제의 지원대상을 일부 확대하되, 개정안에서는 세제지원의 효율성 제고를 위해 연구소 또는 전담부서 이외 직원의 교육훈련비 등을 인력개발비에서 배제하였다.

---

66) 고투공제 이외 개별 투자세액공제제도가 해당됨

67) 연구개발서비스업중 연구개발지원업과 구별되는 업종으로 영리목적으로 이공계 분야의 연구와 개발을 독립적으로 수행하거나 위탁받아 수행하는 산업임

[표 66] 2013년 R&D비용 세액공제 개정안

현 행	개 정 안
□ R&D비용 세액공제 업종(조특규칙 §7) ○ 정보서비스, 건축공학 관련 서비스, 소프트웨어개발공급, 의료 및 보건 등 11개 서비스업종	
<추 가>	○ 부가통신, 출판, 영화 등 제작 및 배급, 광고, 창작예술관련 서비스업 등 5개 유망 서비스업종
□ R&D비용 세액공제(조특령 별표6) ○ 지원대상: 기업부설 연구소 또는 연구개발 전담부서	
<추 가>	○ 연구개발서비스업 중 연구개발업의 자체연구개발
□ R&D비용 세액공제 대상(조특령 별표6) ○ 연구개발비 - 전담부서 연구원 인건비, 연구용 견본품부품·시약비, 연구·시험용시설 이용 비용, 위탁 및 공동연구개발비 등	○ (좌 동)
○ 인력개발비 - 국내외 전문 연구기관·대학 위탁교육훈련비, 사내직업능력개발훈련 비용 등	○ 인력개발비를 연구소 또는 전담부서에서 근무하는 직원에 대한 인력개발비로 한정

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

(나) 세수효과

개정안에 따른 세수효과는 현행 세법상의 R&D비용 세액공제액을 추정한 후 여기에 새로 추가되는 5대 서비스업과 연구개발업의 실제 R&D 지출비중을 적용하여 산출하였다.[68]

68) 개정안 중 인력개발비를 연구소 또는 전담부서 근무직원으로 제한하는 내용은 세수 증가효과를 갖게 되나, 효과가 크지 않을 수 있고 관련 자료가 없어 추계 대상에서 제외함

R&D비용 세액공제 추정치는 지난 2012년 세법개정에서 증가분 공제의 기준선 산정 방식 변경과 중견기업 구간 신설 등 제도상의 변화가 있어, 과거 실적 자료를 이용해 전망하되 이차적으로 2012년 세법개정 효과를 반영해 조정하는 방식으로 구하였다. 이를 위해 우선 「조세지출예산서」의 과거 2007~13년의 공제액 실적치와 잠정·전망치, 경상GDP 성장률 전망치, 이에 대한 R&D비용 세액공제의 평균탄성치를 이용하여 2012년 세법개정이 이루어지기 이전의 내용을 반영하는 R&D비용 세액공제액을 추정하였다([표 67]의 'A'). 이 때 경상GDP성장률 전망치는 최근의 NABO 전망치[69](2012.10)로 하였고, R&D비용 세액공제 탄성치는 2007~11년의 평균값을 적용하되, 2009년에[70] 예외적으로 높은 수치를 제외해 1.5로 하였다.

다음으로 이렇게 구한 추정치에 2012년 세법개정에 따른 R&D비용 세액공제 감소분[71] 비율을 적용하였다. 한신평의 기업자료를 분석한 결과[72], 2012년 세법개정으로 증가분 방식의 기준선 산정방식이 매해 단계적으로 변경됨에 따라 공제액 감소비율이 2013년 7.6%, 2014년 11.4%, 2015년부터 15.2%로 커지는 것으로 분석되었다([표 67]의 'C'). 동 비율을 이용해 앞서 구한 R&D비용 세액공제 추정치를 조정하면 2013~18년의 최종 R&D비용 세액공제 추정치를 구할 수 있다([표 68]의 'D').

69) 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제 전망」, 2013.10

70) 경상GDP 성장률 대비 R&D비용 세액공제 증가율의 비로, 2009년에는 GDP성장률이 3.8%에 그쳤으나 R&D비용 세액공제 증가율은 15.2%로 이례적으로 상승해 탄성치가 5.1로 높았음

71) R&D비용 세액공제는 2008년 세법개정에서 영구화 되어 당기분 및 증가분 공제로 이루어지는데, '당기분 공제'는 당해연도 R&D 지출에 대해 대기업 3~6%와 중소기업 25% 공제율을 적용(단 신성장 및 원천기술 부문은 대기업 20%와 중소기업 30%)하고, '증가분 공제'는 기준선을 초과하는 R&D 비용에 대해 대기업 40%와 중소기업 50%의 공제율을 적용하는 내용임. 지난 2012년 세법개정을 통해 (1)증가분 방식의 기준선 산정방식을 직전 4개년 평균지출액에서 2013년 직전 3개년 평균지출액, 2012년 직전 2개년 평균지출액, 2013년 이후 직전년도 지출액으로 단계적 조정 (2)당기분 공제에 중견기업 구간을 신설해 8%의 우대공제율을 적용 (3)신성장·원천기술에 대한 R&D비용 세액공제 일몰을 2016년으로 연장하고 백신·임상평가기술을 추가

72) 국회예산정책처, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10, pp.122~131

[표 67] 현행 세법 기준의 R&D비용 세액공제 전망: 소득 귀속연도 기준

(단위: 억원, %)

R&D비용 세액공제 전망치: 2012년 세법개정 이전 기준					
소득 귀속연도	2011	2012	2013	2014	2015
경상GDP 성장률	5.3	3.0	4.0	5.9	6.2
R&D비용 세액공제액(A)	25,567	29,155	30,875	33,563	36,633
2012년 세법개정에 따른 감소효과 추정					
a.증가분 방식 변경	-	-	1,652	3,740	5,498
b.중견구간 신설	-	-	681	74	80
감소액 합계(B=a+b)	-	-	2,333	3,815	5,578
감소비율(C=B/A*100)	**-**	**-**	**7.6**	**11.4**	**15.2**

주: R&D비용 세액공제액은 2011~2012년은 실적치, 2013년은 잠정치, 2014~15년은 추정치임
자료: 기획재정부, 「2014년도 조세지출예산서」, 국회예산정책처 「2012년 세법개정안 분석」

다음으로 개정안에 따라 새로이 대상에 포함되는 5대 서비스업과 연구개발업의 실제 R&D 지출비중(해당 산업의 R&D지출금액/전체 산업의 R&D 지출금액)을 구하였다. 한신평 자료를 보면 2012년 현재 전체 2만여 개 외감기업의 R&D 비용 중 5대 서비스업[73]에 속하는 기업은 총 287개로 해당 R&D 비용이 전체의 2.5%이고, 연구개발업[74]에 속하는 기업은 총 49개로 R&D 비용이 전체의 0.15%인 것으로 분석된다[75]. 단 연구개발업에는 사실상 연구개발지원업도 포함되어 있고, 이번 개정안의 대상이 연구개발업의 자체 연구개발비로 제한되어 있음을 감안해 연구개발업의 R&D비중은 0.1%로 낮추었다.

세수효과는 현행 세법 기준으로 구한 R&D비용 세액공제액 추정치([표 68]의 'D')에 대해 위의 산업별 R&D 비중을 적용하여 산출하였다. 그 결과 R&D비용 세액공제의 적용대상이 확대되는 경우 소득 귀속연도 기준으로 2014년에 △801억원 등 2014~18년 동안 총 △4,631억원의 세수감소가 발생하는 것으로 추정되었다([표 68]의 'E').

73) 한국표준산업분류(제9차)에서 부가통신업 6121~6129, 출판업 5811~5819, 영화 및 오디오 기록물 제작물 5911~5912와 5920, 광고업 7131~7129, 창작예술관련 서비스업 9011~2019으로 함

74) 한국표준산업분류에서 이공계 연구개발업인 산업분류코드 70111~70129를 대상으로 함

75) R&D 비용은 손익계산서의 판매비와 관리비 중 '연구비, 경상연구개발비, 경상개발비'와 제조원가명세서의 경비로 처리되는 '연구비 및 경상개발비'의 4개 항목의 합계액임. 단, 부가통신업 6121~6129 중 현행 세법에서 이미 공제되고 있는 정보서비스업 부문 통신업체를 제외해 2013년 세법개정안에 따라 새로이 대상에 추가되는 업체만을 반영하였음

이를 2007~11년의 중간예납 등 당해연도 법인세 기납부세액의 평균비율 50.5%를 이용해 징수기준으로 환산하면, 2014년 △404억원 등 2014~18년 동안 총 △4,095억원의 세수감소가 발생하는 것으로 추정된다([표 68]의 'F').

[표 68] 2013년 R&D비용 세액공제 개정안에 따른 세수효과: 소득 귀속연도 기준

(단위: 억원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	합계
현행 세법상 공제액 추정치(D)	29,748	31,055	34,033	36,995	40,215	172,046
적용대상 확대에 따른 세수감소액 추계치						
c.5대 서비스업	△771	△805	△882	△959	△1,042	△4,459
d.연구개발업	△30	△31	△34	△37	△40	△172
귀속:합계(E=c+d)	**△801**	**△836**	**△916**	**△996**	**△1,083**	**△4,631**
징수기준(F)	**△404**	**△819**	**△876**	**△956**	**△1,040**	**△4,095**

(다) 평가

R&D비용 세액공제는 R&D 관련 연구개발비와 인력개발비에 해당하는 비용에 대해 산출세액의 일정률을 세액공제하는 제도로, 전체 법인세 조세감면 중 임투·고투 공제와 함께 항상 상위 1~2위를 차지하는 대표적인 조세감면 항목이다. 2012년 신고 기준 R&D비용 세액공제는 2.6조원(국세감면액 33.4조원 대비 7.7%), 2013년에는 2.9조원(잠정치, 국세감면액 33.6조원 대비 8.7%)을 기록한 바 있다.

최근 정부의 R&D 지원 정책은 지원 규모를 총량적으로 확대하기 보다는 지원의 효과성을 높이는 방향에 중점이 두어지고 있다. 지난 MB정부 시기에 재정지원이 2008년 11.7조원에서 2012년 16.2조원으로 확대되어 동기간 정부의 총지출 증가율 5.5% 보다 높은 연평균 9.7%의 증가율을 기록하였고, 세제측면에서도 2009년부터 R&D비용 세액공제가 영구화되고 지원대상 확대와 공제율 상향조정 등이 이루어져 양적 측면에서의 지원은 충분히 이루어졌다는 판단이다. 반면에 이러한 직·간접적인 대규모 지원에도 불구하고 해외발표 논문수나 인용 횟수, 특허 수 등으로 본 우리나라 R&D 성과가 그리 크지 않고, R&D 세제지원이 일부 과도하다는 지적이 제기됨에 따라 최근 들어서는 R&D 지원의 효과성이 보다 강조되고 있다.

최근 행정부의 R&D 세제개편에도 이러한 정책기조가 반영되고 있다. 지난 2012년 세법개정에서는 공제율이 높은 증가분 공제 적용에 따른 과도한 세수 손실을 방지하기 위해 기존의 직전 4개년 평균지출액을 '기준선'으로 하는 방식을 2013년부터 단계적으로 조정해 2015년부터는 직전연도 지출액으로 하는 한편, 제도의 효과성을 높이기 위해 신성장 및 원천기술과 일부 서비스산업, 중견기업 등 기업규모와 업종별로 보다 세분화하여 세제지원을 차등화 하였다. 이러한 기조의 연장선상에서 이번 개정에서는 5대 유망서비스업과 연구개발업을 추가하였고, 인력개발비를 연구소 또는 전담부서 직원으로 제한한 것이다.

서비스업은 국민소득 증대와 여가시간 확대, 인구 고령화 등 경제사회의 여건 변화에 따라 해당 수요가 지속적으로 확대되고 있고 고용창출 역량이 큰 산업 부문으로 경제 내 중요도가 높아지고 있다. 그리고 대외적으로 경제의 개방화 진전과 교통 및 IT 발전에 따른 네트워크 확산, FTA 등 국제협상 등으로 내수 의존도가 높았던 우리나라 서비스산업도 빠르게 진행되는 글로벌화와 개방화에 직면하고 있다. 반면에 우리나라 서비스업은 생산성이 낮고 대외 경쟁력이 취약한 것으로 평가되고 있다. 서비스산업의 GDP를 서비스업 취업자수로 나눈 '노동생산성'이 2000년 32.3(백만원/명)에서 2017년 47.7로 향상되기는 했으나 제조업 생산성 대비 1993년에 102.7%에서 2010년에 51.1%로 하락하였고, 우리나라 서비스업의 노동생산성을 100으로 하는 경우 미국 205.6, 일본 152.1, 독일 143.3으로 선진국과의 생산성 격차가 크게 나타나고 있다[76]. 이에 따라 최근 서비스산업 발전이 국가 정책의 주요 방향이 되어 있고[77], 이러한 방향에서 경쟁력 제고를 위한 서비스업 관련 R&D 지원이 확대될 필요가 있다.

행정부는 지난 2011년 세법개정에서 정보서비스 및 건축공학 관련 서비스, 소프트웨어 개발공급, 의료 및 보건 등 11개 지식기반서비스업을 우선적으로 R&D 비용 세액공제의 대상으로 추가한 바 있다. 그리고 올해 7월 발표한 서비스산업 지원 정책에서[78] 세제·금융상의 차별을 해소하는 방안을 정책 추진의 4대 원칙의 하나로 제시하였고, 이번 개정안에서는 이러한 연장선상에서 대상 서비스업을 확대한 것이다.

---

76) 산업연구원, 「산업발전과 일자리창출」, 2012.12
77) 기획재정부, 「서비스산업 정책 추진방향 및 1단계 대책 발표」, 2013.7
78) 인프라 확충, 유망서비스업 경쟁력 강화, 현장애로 해결, 갈등과제 검토

이번 개정안에서 R&D비용 세액공제의 대상에 유망서비스업을 추가하는 내용은 현재 국가정책 기조에 부합하고 R&D 세제지원의 규제를 개선하는 방향에 있다는 점에서 긍정적으로 평가되어진다. 다만, R&D 세제지원은 해당 산업의 생산성 향상을 목적으로 한다는 점에서 서비스 세부업종에 대한 '주요 선진국 대비 생산성 비교' 등의 기준을 마련해 유망서비스업에 대한 지정을 보다 객관적으로 하고, 지원 성과를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

연구개발업의 추가도 타당하다고 평가되어진다. 연구개발업은 우리나라 서비스 수지 적자의 주요인이 되고 있는 사업서비스 세부 업종인 연구·개발서비스업에 해당되는데, 동 수지의 적자가 지속되는 가운데 최근 2012년에는 13.9억달러로 사업서비스수지 적자의 9.1%로 확대되었다. 이는 우리나라 연구·개발서비스[79]에 대한 국내 수요가 커지고 있고 해당 업종의 생산성 향상이 매우 필요한 상황임을 보여주는 것이다. 이러한 점을 고려하여 규제완화 측면에서 연구개발업 뿐만 아니라 연구개발서비스업에 속하는 연구개발지원업에 대한 R&D비용 세액공제도 검토할 필요가 있다.

[표 69] 서비스수지 세부분류 현황

(단위: 억달러, %)

	서비스수지	사업서비스수지	연구·개발서비스수지
2006	△133.30	△71.70	△6.30(8.8)
2007	△119.70	△74.10	△5.40(7.3)
2008	△57.30	△142.80	△5.20(3.6)
2009	△66.40	△150.10	△4.90(3.3)
2010	△86.30	△135.90	△7.30(5.4)
2011	△58.50	△162.10	△14.00(8.6)
2012	26.80	△152.50	△13.90(9.1)

주: ( )는 사업서비스수지 중 비중값, 2012년 값은 잠정치임
자료: 한국은행

이번 개정안에 포함되지는 않았지만 현행 R&D비용 세액공제 체계를 기업규모별로 보다 체계화시킬 필요가 또한 있어 보인다. R&D비용 세액공제는 1981년 도

79) 연구개발서비스업은 이공계 분야의 연구개발을 독립적으로 혹은 위탁 수행하는 '연구개발업'과 기술정보 제공, 컨설팅, 시험·분석 등 서비스 활동을 수행하는 '연구개발지원업'으로 나뉘어짐

입되어 1990년부터는 대기업과 중소기업에 대해 공제율 체계를 달리해 왔다. 그러던 중 지난 2011년 세법개정에서 당기분 공제의 경우 중소기업 및 졸업 후 유예기간 후 1~3년차와 이후 4~5년차의 두 구간을 신설해 기업규모 확대 시 중소기업 공제율을 단계적으로 낮출 수 있도록 하였고, 이어 2012년 세법개정에서는 중견기업[80] 구간을 신설하였다. 이에 따라 현행 세법의 R&D비용 세액공제의 당기분 공제율은 중소기업 및 졸업 후 유예기간 내 25%, 이후 1~3년차 15%, 이후 4~5년차 10%, 중견기업 8%, 대기업 3~6%로 차등화 되어 있다. 이러한 개정은 성장잠재력이 큰 중견기업을 육성하기 위한 것으로 바람직한 방향으로 평가되며, 최근에도 행정부는 향후 R&D예산 중 중소·중견기업 투자 비중을 2012년 13.6%(추정치)에서 2015년 16.5%, 2017년 18.0%로 확대할 것임을 발표한 바 있다.[81]

그런데 현행 R&D비용 세액공제의 중견기업 우대 지원은 당기분 공제에 한해 이루어져, 증가분 공제의 경우 중소기업 50%와 대기업 40%로 구분되어 중견기업의 세제혜택이 대기업과 동일하게 주어지고 있다. 2012년 세법개정에 따라 기준선 산정방식이 변경되어 향후 증가분 방식의 세제혜택이 감소되기는 하겠으나, 증가분 공제율이 높아 R&D 유인이 보다 크게 주어진다는 점에서 증가분 공제에서도 중견기업에 대한 우대가 필요하다. 최근 연구보고서[82]에 따르면, 중견기업은 중소기업에 비해서는 고용이나 자산규모 등이 크지만 대기업과의 차이가 크고 매출액영업이익률은 오히려 중소기업에 미치지 못하는 것으로 나타난다[83]. 실제 2000년 기준 중견기업 중 2012년 말에 대기업으로 성장한 기업은 12.9%에 불과한 반면 46.2%가 다시 중소기업으로 회귀하는 등 우리나라 중견기업이 기업규모 상 중간적 위치에서 한 단계 더 성장해 대기업으로 진입하는 것이 쉽지 않음을 감안해 보다 적극적인 세제지원이 검토되어야 하겠다.

---

80) 「조세특례법」시행령 제9조[연구 및 인력개발비에 대한 세액공제]: … ④ … "대통령령으로 정하는 중견기업"이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 기업을 말한다. <신설 2013.2.15.> 1. 중소기업이 아닐 것 2. 제2조[중소기업의 범위] 제1항에 따른 업종을 주된 사업으로 영위할 것 3. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」제14조제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속하지 아니할 것 4. 직전 3개 과세연도의 매출액의 평균금액이 3천억원 미만인 기업일 것

81) 미래창조과학부,「2014년도 정부연구개발투자 방향 및 기준(안)」, 2013.4

82) 위평량, 「우리나라 중견기업의 특성과 성장 및 위축에 관한 연구」, 2013.8, 경제개혁연구소

83) '평균 고용인원'은 424.5명으로 중소기업의 7배이나 대기업의 19.8%이고 '평균 자산규모'는 1,576억원으로 중소기업의 4.9배이나 대기업의 13.3%, '평균 매출액영업이익률'은 3.58%임

[표 70] R&D비용 세액공제의 공제방식별 공제율 현황

구 분	당기분 공제	증가분 공제
대기업	·3~6% ＊ 단, 3% 초과분에 대해서는 6% 한도 내에서 과세연도 수입금액 R&D비율의 1/2로 함 ·단, 신성장·원천기술 부문은 20%	40%
중소기업	·중소기업 및 졸업 후 4년 유예기간 내: 25% ·이후 1~3년차: 15% ·이후 4~5년차: 10% ·중견기업: 8% ·단, 신성장·원천기술 부문은 구분없이 30%	50%

자료: 국회예산정책처 정리

R&D 비용 세액공제 외에 이번 개정안에서는 R&D설비투자세액공제와 준비금 제도 일몰에 대한 내용이 포함되어 있다. R&D설비투자세액공제는 적용 대상을 R&D비용 세액공제에 맞추어 5개 유망서비스업으로 확대하고, 기타 투자세액공제 제도의 개정안에 맞추어 공제율을 현행 10%에서 대기업 3%, 중견기업 4%, 중소기업 5%로 기업규모별로 차등화하여 낮추는 내용을 제안하였다. 이에 대한 자세한 내용은 다음 절의 기타 투자세액공제 분석에서 다루었다.

[표 71] 2013년 R&D설비투자세액공제 및 R&D 준비금 손금산입 개정안

현 행	개 정 안
□ R&D 설비투자에 대한 세액공제(조특법 제11조①) ○공제대상 시설: 연구시험용 시설, 직업훈련용 시설, 신기술사업화 설비 등 ○세액공제율: 10% ○적용기한: 2015. 12. 31.	○세율공제율 차등화 - 대기업: 3%, 중견기업 4%, 중소기업 5%
□ R&D 준비금 손금산입(조특법 제9조①) ○준비금 적립한도: 매출액의 3% ○준비금 계상 후 3년 이내 실제 R&D에 사용시 3년 거치 3년 분할 익금산입 ○적용기한: 2013. 12. 31.	□ 적용기한 종료

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

R&D 준비금 제도의 일몰은 제도 자체가 손금 및 익금산입과 환입 이자 추징 등으로 복잡하고 세제지원 실적의 97% 이상이 내부유보비율이 높은 대기업에 집중되며 대기업이 기간 이자혜택을 받는 수단으로 이용되고 있어 제도의 실효성이 없다는 판단에 따른 것이다. 준비금 제도는 국제적으로 사례가 있지 않고 우리나라에서도 과세이연의 효과가 크지 않은 데 비해 제도를 복잡하게 만들어 폐지되는 추세에 있는 조세지원 방식이라는 점에서 개정안의 일몰 제안은 타당하다. 그러나 이는 현행 세법이 실현되는 것으로 추가적인 세수효과가 발생하지 않으므로 본 보고서에서 세수분석은 제외하였다.

(2) 기타 투자지원 제도

(가) 개정안의 내용

현행 세법의 기업 투자활동 촉진을 위한 조세지원제도는 임투·고투공제를 포함해 총 9개가 있다. 이 중 '사회기반시설채권의 이자소득에 대한 분리과세'(조특법 제29조)와 일반적인 투자세액공제로 고용창출 목적을 함께 갖는 '임투·고투공제'(조특법 제 26조)[84]를 제외하면 나머지 7개 항목이 특정 설비에 대한 투자세액공제제도로(이하 '기타 투자세액공제'), 세법에서 정의하는 특정한 목적에 부합하는 유형자산 구입을 장려하기 위한 세제지원 제도이다.

이들 기타 투자세액공제 항목들의 조세감면 실적은 2011년 신고기준으로 총 6,422억원으로 전체 조세지출액 18.9조원의 3.4%를 차지하는데, 항목별로 보면 에너지절약시설투자세액공제가 3,827억원으로 가장 크고, 다음으로 R&D 설비투자세액공제 1,065억원, 환경보전시설투자세액공제 671억원 등이다.

그런데 개별적인 투자세액공제제도의 도입 시기가 다르고 매해 세법개정 과정에서 객관적인 원칙이나 기준 없이 일몰연장과 공제의 확대 및 축소가 진행되면서 현행 투자세액공제의 공제율은 항목마다 3~10%에서 각기 다르게 적용되고 있다. 에너지절약시설투자세액공제를 비롯해 이번 개정안에 포함된 4개 항목의 공제율이 7~10%로 높고 나머지 투자세액공제는 3%로 낮은 수준에 있다.

84) 임투·고투공제(조특법 제26조)에 대한 분석은 별도의 절에서 하였음

[표 72] 법인세 부문 투자세액공제 현황: 신고기준

(단위: 억달러, %)

항목		근거법령	2011	2012	2013
1	에너지절약시설투자세액공제	조특법 제25조의2	3,827	2,814	2,261
2	R&D 설비투자세액공제	조특법 제11조	1,065	1,552	1,635
3	환경보전시설투자세액공제	조특법 제25조의3	671	370	736
4	생산성향상시설투자세액공제	조특법 제24조	601	619	886
5	중소기업투자세액공제	조특법 제5조	115	133	229
6	의약품품질관리개선시설 투자세액공제	조특법 제25조의4	96	62	140
7	안전설비투자세액공제	조특법 제25조	47	46	150
	합계(1~7)		6,422(3.4)	5,596(1.7)	6,037(1.8)
	전체 조세지출액 합계		296,021	333,809	336,272

주: 1) 조세지출 실적은 법인세와 소득세를 합한 금액이고, 2013년은 잠정치임
2) ( )는 전체 조세지출액 대비 비중값임
자료: 기획재정부,「조세지출예산서」, 2013~14

이 중 공제율이 높은 에너지절약시설투자와 환경보전시설투자, 의약품품질관리개선시설투자세액공제의 3개 항목이 올해 일몰예정되어 있는데 행정부는 이번 세법개정안에서 이들 항목의 일몰을 연장하되, 다른 투자세액공제제도와의 형평성을 고려하여 공제율을 동일한 수준으로 맞추어 조정하는 안을 제시하였다. 특히 동 3개 항목의 경우 공제의 적용대상이 되는 많은 부분이 법적의무시설에 해당되고 세제지원이 저리융자나 보조금 지급 등 세출예산지원과 중복될 수 있다는 점에서 현행 제도의 낮은 공제율 수준인 3%에 맞추었다. 다만 세제지원의 효율성을 제고하고 기업규모가 작은 기업의 투자환경이 보다 어려울 수 있는 점을 감안하여 중소 및 중견기업의 투자 공제율은 4%와 5% 로 우대해 차등 적용하였다.

개정안에 해당되는 투자세액공제는 총 4개 항목으로, 올해 일몰이 도래하는 에너지절약시설투자 등 3개 항목과 일몰이 도래하지는 않았으나 현행 10%의 높은 공제율이 적용되고 있는 R&D설비투자세액공제제도가 해당된다.

(나) 세수효과

이번 개정안에 포함된 4개 투자세액공제 중 R&D 설비투자세액공제를 제외한 나머지 3개 항목은 모두 올해 일몰이 예정되어 있어, 향후 2016년까지 3년간 일몰연장

시 세수 감소효과가 발생하게 된다. 그러나 현행 공제율 10%(의약품품질관리개선시설투자세액공제는 7%)를 대기업 3%, 중견기업 4%, 중소기업 5%로 낮춤에 따라 일몰 연장에 따른 세수 감소효과가 일부 상쇄되어진다. R&D 설비투자세액공제는 일몰이 도래하지 않아 현행 세법의 2015년 시한을 전제로 공제율을 나머지 투자세액공제와 같이 하향조정했는데, 일몰과 무관함에 따라 세수 증가효과가 발생한다. 그러나 다른 한편으로 공제대상을 R&D비용 세액공제에 맞추어 유망 서비스업으로 확대한 것은 공제율 하향조정에 따른 세수 증가효과를 일부 상쇄하는 요인이 된다. 투자세액공제 변경에 따른 세수효과는 이러한 내용을 반영하여 우선 2014년 세수효과를 구한 후 NABO의 중기 전망치[85]에서 제시된 연도별 물가상승률을 적용해 2015~2016년 세수효과를 산출하는 방식으로 하였다.

올해 일몰이 도래하는 3개 투자세액공제에 대한 2014년 세수효과는 「조세지출예산서」상의 2009~13년의 평균 감면액[86]을 이용해 우선 세수 감소효과를 추정한 후 공제율 하향조정에 따른 세수 증가효과를 반영해 조정하였다. 2009~13년의 평균 감면액은 에너지절약시설투자세액공제 2,811억원, 환경보전시설투자세액공제 551억원, 의약품품질관리개선시설투자세액공제 109억원으로 계산되었다. 다음으로 공제율 조정효과를 반영해야 하는데, 이를 위해서는 기업규모별로 공제금액 비중이 필요하다. 그런데 국세청의 공제·감면 자료가 현행 일반기업과 중소기업 구분으로만 되어 있어 중견기업 공제에 대해 별도의 추정이 필요한데, 본 분석에서는 중견기업 공제액을 일반기업 공제액에서 상호출자제한기업집단[87] 소속 법인의 공제액을 제외한 금액으로 대체하였다. 조세특례제한법 시행령 제2조①에서 정하고 있는 바와 같이 상호출자제한기업집단(이하 '상출기업')에 속하는 법인은 중소기업에 해당되지 않고, 조특법 시행령 제9조④에서 정하고 있는 바와 같이 상출기업에 속하는 법인은 중견기업에 해당되지 않기 때문이다. 분석 결과 2011년 신고분 기준으로 각 공제액에서 중견기업 공제액이 차지하는 비중은 에너지절약시설투자세액공제 15.1%, 환경보전시설투자세액공제 9.8%, 의약품품질관리개선시설투자세액공제 34.4%인 것으로 나타났다.

85) 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제전망」(2013.10)
86) 2013년 값은 잠정치임
87) 2011.5.2. 공정거래위 공시기준 상호출자제한기업집단에 대한 국세청 세액공제·세액감면 자료를 적용(이한구 의원실 요청 자료, 2013.9.16)

[표 73] 투자세액공제제도에 대한 세법개정안 내용

현 행	개 정 안
□ 의약품 품질관리 개선시설 투자에 대한 세액공제 ○ 공제대상 시설 - 품질 우수한 의약품 제조·공급 시설 ○ 세액공제율: 7% ○ 적용기한: 2013.12.31.	* 순서대로 조특법 §25의4①, 조특법 §25의3①, 조특법 §25의2①에 해당됨
□ 환경보전시설 투자세액공제 ○ 공제대상 시설 - 대기오염방지시설, 소음진동방지시설, 방음·방진시설 등 - 수질오염방지시설, 가축분뇨처리시설, 폐기물처리시설 등 - 해양오염방제 장비 등 - 온실가스 감축시설 등 ○ 세액공제율: 10% ○ 적용기한: 2013.12.31.	
□ 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제 ○ 공제대상 시설 - 에너지절약형시설 - 절수설비·기기 - 신·재생에너지 생산설비 제조 시설 ○ 세액공제율: 10% ○ 적용기한: 2013.12.31.	○ 세액공제율 차등화 - 대 기 업: 7% → 3% - 중견기업: 7% → 4% - 중소기업: 7% → 5% ○ 적용기한: 2016.12.31.
□ 연구·인력개발설비 투자에 대한 세액공제 ○ 공제대상 시설 - 연구시험용 시설 - 직업훈련용 시설 - 신기술사업화 설비 등 ○ 세액공제율: 10% ○ 적용기한: 2015.12.31.	* 조특법 §11①, 조특규칙 제7조 ○ 세액공제율 차등화 - 대 기 업: 7% → 3% - 중견기업: 7% → 4% - 중소기업: 7% → 5% ○ 부가통신, 출판 5개 유망 서비스업종 (좌동)

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

이렇게 구한 기업규모별 공제금액 비중을 개정안의 기업규모별 공제율(3%, 4%, 5%)에 곱해 '가중평균 공제율'을 구할 수 있는데, 에너지절약시설투자세액공제는 3.5%, 환경보전시설투자세액공제는 3.4%, 의약품품질관리개선시설 투자세액공제는 4.6%로 추정되었다. 최종적인 2014년 세수 감소효과는 앞서 구한 2009~2013년 평균 감면액에 '공제율 조정비율'(=개정안의 가중평균 공제율/현행 공제율)을 곱하여 산출할 수 있다.

R&D 설비투자세액공제는 일몰연장과 무관하게 공제율의 하향조정과 대상 업종 확대가 제안되었다. 이에 따른 2014년 세수효과는 앞에서와 동일한 방법으로 공제율 하향조정에 따른 세수 증가효과를 구하고 여기에 공제율 조정비율을 감안해 산출하였다. R&D 설비투자세액공제의 2009~2013년 '평균 감면액'(1,287억원)에 가중평균 공제율(3.5%)를 반영하는 '공제율 비율(=3.5/10)'을 곱하고 여기에 2012년 재무제표 상의 5대 유망서비스업의 R&D 지출 비중(2.6%)[88]를 곱하여 대상 업종 확대에 따른 세수 감소효과를 차감하였다.

종합하면 기타 투자세액공제 개정안에 따른 2014년 세수효과는 에너지절약시설투자세액공제 △987억원, 환경보전시설투자세액공제 △188억원, 의약품품질관리개선시설투자세액공제 △71억원, R&D 설비투자세액공제 827억원으로, 이들 효과를 모두 고려하면 총 △418억원의 세수 감소가 있을 것으로 추정된다.

[표 74] 기타 투자세액공제제도 개정안에 따른 2014년 세수효과: 귀속연도 기준

(단위: 억원, %)

구 분	평균 공제액	현행 공제율	가중평균 공제율				2014년 세수 효과
				대기업	중견 기업	중소 기업	
에너지절약시설투자	△2,811	10.0%	3.5%	66.9%	15.1%	18.0%	△987
환경보전시설투자	△551	10.0%	3.4%	74.7%	9.8%	15.5%	△188
의약품품질관리개선시설투자	△109	7.0%	4.5%	5.3%	34.4%	60.3%	△71
R&D 설비투자	△1,287	10.0%	3.5%	69.8%	12.3%	17.9%	827
합 계	△4,758	-	-	-	-	-	△418

88) R&D비용 세액공제와 동일한 값임

이렇게 구한 2014년도 세수효과를 기저로 하여 연도별 물가상승률 전망치[89]를 이용해 2015~16년 세수효과를 추계하면, 2014~17년 동안 에너지절약시설투자세액공제 △3,041억원, 환경보전시설투자세액공제 △578억원, 의약품품질관리개선시설투자세액공제 △219억원, R&D 설비투자세액공제는 1,675억원으로 총 △2,163억원의 세수 감소효과가 있을 것으로 추정된다. 이를 2007~11년의 중간예납 등 법인세 기납부세액 평균비율 50.5%를 적용해 징수분으로 환산하면, 2014년 △211억원을 비롯해 2014~2017년 동안 총 △2,163억원의 세수감소 효과가 발생하게 된다.

[표 75] 기타 투자세액공제제도 개정에 따른 총 세수효과: 귀속연도, 징수연도

(단위: 억원)

구 분	2014	2015	2016	2017	합계
에너지절약시설투자세액공제	△987	△1,012	△1,042	-	△3,041
환경보전시설투자세액공제	△188	△192	△198	-	△578
의약품품질관리개선시설투자세액공제	△71	△73	△75	-	△219
R&D 설비투자세액공제	827	848	-	-	1,675
합 계	△418	△429	△1,315	-	△2,163
(징수연도 기준)	△211	△424	△877	△651	△2,163

(다) 평가

에너지절약시설투자세액공제는 2001년에 도입된 제도로, 공제율이 10%로 시작해 2008~10년에는 20%까지 높아졌으나 특정 기업에 대한 과도한 감면 문제가 지적되어 최근까지 10%로 낮춰져 적용되고 있다. 환경보전시설투자세액공제는 2000년대 중반 이후 저탄소·녹색성장이 국가경제의 주요 전략이 되면서 2007년에 10% 공제율로 도입되었고, 의약품품질관리개선시설투자세액공제[90]는 제약산업의 경쟁력 강화를 위해 2007년에 7% 공제율로 도입되었다. 특히 에너지절약시설투자세액공제와

89) 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제 전망」, 2013.10

90) 한·미FTA 타결에 따른 개방효과를 극대화하기 위해 국내 의약품 품질관리체계를 선진국 수준의 GMP운영이 조기정착될 수 있도록 GMP시설 개선투자에 대한 세액공제를 허용(*GMP (Good Manufacturing Practice)기준: 품질이 보증된 우수한 의약품을 제조·공급하기 위하여 제조장의 구조·설비와 원료·자재 등의 구입, 제조·포장·출하 등 제조 및 품질관리 전 과정을 관리하는 기준임. 「약사법」시행규칙 별표4 참조)

환경보전시설투자세액공제는 기업에게는 투자 보다는 비용으로 인식되어지고 초기 투자비용이 커서 해당 시설에 대한 투자가 기업의 다른 투자를 구축할 수 있다는 점에서 사회적 최적 수준 달성을 위해 세제지원이 이루어지는 부분이다. R&D설비 투자세액공제는 R&D 성과를 상용화시키기 위한 시설투자를 지원하기 위한 제도로 1981년에 해당 시설투자에 대한 일시상각제도와 선택 사항으로 도입되었으나, 1996년에 일시상각제도가 폐지된 후 최근까지 5~10% 공제율로 운영되어 왔다.

동 투자세액공제제도들의 도입 취지와 고유가 및 기후변화협약에 대한 대응, 장기 성장동력 확충 및 제약산업의 선진화 필요 등을 감안할 때, 올해 일몰이 도래하는 에너지절약시설·환경보전시설·의약품품질관리개선시설 투자세액공제의 연장도 불가피한 것으로 판단된다. 에너지관리공단의 2012년도 에너지이용합리화자금 성과평가 보고서에 따르면, 에너지절약시설 지원에 따른 연간 에너지절감량이 138,198toe[91]로 단위 에너지절감량 106.2(toe/억원), 연간 CO2저감량이 293,118 tCO2로 단위 CO2저감량 225.3(tCO2/억원)으로 나타나고 있다.

에너지절약시설 등 특정 설비에 대한 투자세액 공제율이 지나치게 높았던 4개 항목의 공제율을 하향 조정해 다른 투자세액공제와 감면 수준을 맞추려 한 점은 과세 형평성이나 세수 낭비 방지 등의 차원에서 볼 때 바람직한 방향으로 평가된다. 2008년 감세정책 이후 2009~12년 동안 명목 법인세율이 과표 2억원 이하구간 3%p(13%→10%), 2~200억 구간 5%p(25%→20%), 200억원 초과구간 3%p(25%→22%) 인하되어 법인의 세부담이 전반적으로 낮아짐에 따라, 투자세액공제의 공제규모를 축소하는 것이 해당 시설을 투자하는 기업에게 크게 부담이 되지는 않을 것으로 보인다. 더욱이 에너지절약시설과 환경보전시설의 경우는 「에너지합리화법」이나 「녹색성장 기본법」, 「대기환경보전법」 등 법령에 근거해 해당 투자에 대해 저리융자나 보조금 지급 등 재정지원이 별도로 이루어지고 있기도 하다[92].

한편 의약품품질관리개선시설투자세액공제를 제외한 나머지 3개 항목의 경우 대기업에 대한 공제 비중이 모두 95%를 상회해 동 제도를 통한 세제지원이 일부 대기업에 집중되어 있는데, 이들 기업의 경우 2000년대 들어 영업잉여와 사내유보

91) toe(tonnage of oil equivalent)는 석유환산량으로, 석유 1톤 연소 시 발생하는 에너지이고, tCO_2는 탄소배출량임

92) 에너지절약시설설치에 대한 융자 예산안이 2012년 5,298억원, 2013년 3,325억원, 2014년 2,500억원이 배정되었는데, 2009년 지경위·예결위와 2011년 국정감사, 2012년 심층평가에서 중소기업 지원비율 하락 시정이 지적되며 2013년부터는 중소기업에 우선 배정 및 지원이 이루어지고 있음

비중 확대 등으로 자금여력이 충분해 세제지원이 해당 설비투자에 대한 경제적 유인이 되기 보다는 보조금의 성격이 되고 있는 것으로 평가된다.

해당 시설 투자가 이루어지는 초기에는 기업의 수익 보다는 비용을 크게 할 수 있으나, 장기적으로는 오히려 기업의 원가절감 및 경쟁력 제고에 도움이 될 수 있는 비용 감소요인이라는 점을 감안할 때, 원칙적으로 정부의 지원 보다는 기업이 부담하는 비중이 보다 확대될 필요가 있다.

2015년에 일몰예정인 R&D 설비투자세액공제는 이미 연구개발 단계에서 R&D비용 세액공제를 통해 지원이 이루어졌고, 설비투자의 단계는 연구개발이 성공하여 본격적으로 이익을 얻는 시기임을 감안할 때, 과세이연 등 특례조항으로 변경하거나 대상 기업을 일부 경영여건이 어려운 기업으로 제한할 필요가 있는 것으로 판단된다.

[표 76] 기타 투자세액공제제도의 감면실적 및 대기업 비중: 2011년 신고 기준

(단위: 억원)

구 분	총 금액	대기업(비중)
에너지절약시설투자세액공제	3,827	3,714(97.1%)
환경보전시설투자세액공제	671	633(94.4%)
의약품품질관리개선시설투자세액공제	96	71(73.9%)
R&D 설비투자세액공제	1,065	1,003(94.4%)

주: ( )는 해당하는 총 공제금액에 대한 대기업 공제금액의 비중값임
자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

(3) 중소기업특별세액감면제도

(가) 개정안의 내용

행정부는 중소기업에 대한 세제지원을 확대하고 부가가치 및 고용유발효과가 큰 지식재산서비스업, 연구개발지원업, 사회서비스업 등을 지원하기 위해 이들 기업에 대한 중소기업특별세액감면(조특법 제7조)을 허용하는 개정안을 제시하였다.

[표 77] 행정부 세법개정안: 중소기업특별세액감면

현 행	개 정 안
□ 중소기업특별세액감면 적용업종 ○작물재배업, 축산업, 어업 등 ○광업, 제조업, 건설업 등 ○도매 및 소매업 등 ○정보서비스업, 연구개발업, 사회복지서비스업 등 ○전시 및 행사 대행업	*조특법 제7조① ○「전시산업발전법」에 따른 전시산업
<추 가>	○지식재산서비스업* * 특허권, 상표권 등 무형재산권을 소유하고 제3자에게 사용 권한을 부여해 로열티 등의 사용료를 받는 산업활동
<추 가>	○연구개발지원업* *「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」에 따른 산업
<추 가>	○사회서비스업 중 다음의 업종 - 개인 간병인 및 유사 서비스업 - 사회교육시설, 직원훈련기관, 기타 기술 및 직업훈련학원 - 도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(독서실 운영업 제외)

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

(나) 평가

한신평의 외감기업 자료를 이용해 분석한 결과, 세법상 중소기업에 해당되지 않는 상호출자제한기업집단에 소속된 기업[93]을 제외하면 이번 개정안에 따라 새로이 적용 대상에 추가되는 기업 수가 많지 않고, 이들 기업의 이익규모가 크지 않으며 세무조정 후의 과세대상 소득 파악이 어려운 점 등으로 인해 개정안에 대한 세수효과 추계는 어려운 것으로 판단된다.

개정안에서 제시한 대상 업종의 확대는 '창조형 서비스산업의 육성'이라는 국가정책의 기조를 반영하는 내용이다. 최근 경제의 패러다임이 지식기반경제로 전환

93) 중소기업법상 중소기업의 요건을 충족한다 하더라도 상호출자제한기업집단에 속하는 경우 세법상으로는 중소기업의 지위를 갖지 못함

되며 미국과 일본 등 선진국에서는 이미 지식기반서비스업[94]이 주요 산업으로 부각되고 있는 반면, 우리나라는 대부분의 특허법인 및 관련 업체들이 영세하고 동 산업에 대한 법적, 재정적 지원이 제대로 마련되지 않은 가운데 지식재산서비스 업체의 내부 역량이 부족하고 시장 성장률이 지나치게 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 동 산업의 발전을 위한 정부 지원이 필요하고 세제지원으로 R&D비용 세액공제와 중소기업특별세액감면제도 등이 제안되어져 왔으며[95], 이번 개정안은 이러한 사회경제적 흐름을 반영한 것이다. 특허 등 지식기반서비스 활동이 연구개발활동과 밀접한 관련이 있기는 하나 기본적인 성격이 다르고, 동 산업에 속하는 기업의 경영환경이 영세한 점을 감안할 때 R&D 지원 보다는 중소기업 세제지원이 보다 적절한 것으로 평가된다.

또한 국가경제의 미래 성장 잠재력 확충을 위해 민간기업의 연구개발 활동 뿐만 아니라 이를 위탁받거나 관련된 시장조사와 컨설팅, 중개 및 알선 등을 수행하는 연구개발서비스업의 중요성이 강조되고 있다. 이번 개정안에서는 정부의 연구개발 지원을 이공계 중심에서 서비스 부문으로 보다 확대해 연구개발서비스업에 대한 지원을 강화하고자 하였다. 연구개발서비스업은 이공계 분야의 연구개발을 독립적으로 혹은 위탁 수행하는 '연구개발업'과 이와 관련된 기술정보 제공, 컨설팅, 시험·분석 등 서비스 활동을 수행하는 '연구개발지원업'으로 나누어지는데, 연구개발업에 대해서는 이미 중소기업특별세액감면제도가 시행되고 있다. 이번 개정안에서는 이에 더해 연구개발업에 대해서는 자체 연구개발비에 한해 R&D비용 세액공제를 허용하는 내용을 추가하고(앞 절의 R&D비용 세액공제 부분참조), 연구개발지원업은 중소기업특별세액감면제도의 세제 혜택을 허용하는 안을 제시하였다.

사회서비스업은 국민들의 복지욕구 충족을 위해 공적 혹은 사적으로 제공되는 서비스로, 저출산·고령화의 가속화와 여성의 경제활동참가율 증가 추세 등으로 이에 대한 수요가 장기적으로 확대될 것으로 예상되는 부문이다. 특히 사회서비스업은 복지 수단이라는 일반적인 인식과 달리 고용창출이나 부가가치 창출을 통해 경제성장에 대한 기여도가 매우 큰 것으로 평가되고 있어, 이에 대한 정부지원이 확대되고 있는 추세이다. 「사회보장기본법」상 사회서비스업은 협의로는 보건의료와

94) 「지식재산기본법」제 26조에서 '지식재산 관련 정보의 분석·제공, 지식재산의 평가·거래·관리, 지식재산 경영전략의 수립·자문 등 지식재산에 관련된 서비스업'으로 정의됨

95) 특허청 연구용역 보고서, "지식재산서비스업 육성을 위한 조세감면 등 지원방안 연구", 2011.8

사회복지가, 광의로는 교육, 문화, 환경 등이 포함된다. 이미 협의의 사회서비스업에 해당되는 노인복지시설 운영업과 재가장기요양기관 운영업, 사회복지 서비스업이 중소기업특별세액감면제도의 대상이 되고 있고 이번 개정안은 사회서비스업의 대상을 광의의 영역으로 보다 확대한 것이다.

[표 78] 중소기업 특별세액감면제도 대상 업종

작물재배업, 축산업, 어업, 광업, 제조업, 하수·폐기물 처리(재활용 포함), 원료재생 및 환경복원업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수업 중 여객운송업, 출판업, 영화·비디오물 및 방송프로그램 제작업, 영화·비디오물 및 방송프로그램 제작 관련 서비스업, 영화·비디오물 및 방송프로그램 배급업, 오디오물 출판 및 원판녹음업, 방송업, 전기통신업, 컴퓨터프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업, 연구개발업, 광고업, 그 밖의 과학기술서비스업, 포장 및 충전업, 전문디자인업, 창작 및 예술관련 서비스업(자영예술가 제외), 대통령령으로 정하는 주문자상표부착방식에 따른 수탁생산업(受託生産業), 엔지니어링사업, 물류산업, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 직업기술 분야를 교습하는 학원을 운영하는 사업 또는 「근로자직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련시설을 운영하는 사업(직업능력개발훈련을 주된 사업으로 하는 경우에 한함), 대통령령으로 정하는 자동차정비공장을 운영하는 사업, 「해운법」에 따른 선박관리업, 「의료법」에 따른 의료기관을 운영하는 사업(의원·치과의원 및 한의원은 제외), 「관광진흥법」에 따른 관광사업(카지노, 관광유흥음식점 및 외국인전용유흥음식점업은 제외), 「노인복지법」에 따른 노인복지시설을 운영하는 사업, 「전시산업발전법」에 따른 전시산업, 인력공급 및 고용알선업(농업노동자 공급업 포함), 콜센터 및 텔레마케팅 서비스업, 「에너지이용 합리화법」 제25조에 따른 에너지절약전문기업이 하는 사업, 「노인장기요양보험법」 제32조에 따른 재가장기요양기관을 운영하는 사업, 건물 및 산업설비 청소업, 경비 및 경호 서비스업, 시장조사 및 여론조사업, 사회복지 서비스업

자료: 조세특례제한법 시행령 제7조①

이러한 이번 개정안의 취지는 분명해 바람직한 것으로 평가되나, 내용적으로는 중소기업특별세액감면제도에 대한 개정안의 효과성이 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 개정안에 따라 실제로 추가되는 업종이 많지 않을 수 있기 때문으로, 추가 업종의 경우 정확한 산업분류의 어려움으로 인해 현행법상 감면 대상이 되고 있는 연구개발업이나 그 밖의 과학기술서비스업, 직업기술학원 운영업이나 직업능력개발훈련시설 운영업, 사회복지 서비스업 등을 통해 세제 혜택이 이미 이루어지고 있을 가능성이 크고, 해당 업종의 영세성 등을 감안하면 면세사업자일 가능성도 크다고 할 수 있다.

그리고 무엇보다도 이번 개정안에서 중소기업특별세액감면제도에 대한 정비 노력이 보이지 않는 점을 지적할 수 있다. 동 제도는 중소기업이 기장능력과 세무 지식이 부족하고 경영구조가 취약한 점을 감안하여 납부세액을 감면해 주는 제도로, 1992년에 임시특별세액감면제도로 도입된 후 공제율 변화와 대상 확대가 있어 왔다. 현재 대상 업종은 지난해 추가된 사회복지서비스업 등을 포함해 총 39개 업종이고, 감면비율은 중기업 10~15%, 소기업 20~30%, 일부 도·소매업과 의료업, 자동차정비업 5~10%로 차등 적용되고 있다.

[표 79] 중소기업 특별세액감면제도 감면액 및 공제율 추이

신고연도	특별세액 감면액	수도권 내		수도권 외	
		소기업	중기업	소기업	중기업
1998	1,999	20%	-	20%	20%
1999	2,520			20%	20%
2000	3,787			30%	30%
2001	4,717			30%	30%
2002	7,234	20%(10%)	20%	30%(10%)	30%(10%)
2003	9,094				
2004	9,356				
2005	4,914	10%(5%)	10%	15%(5%)	15%(5%)
2006	9,003	20%(10%)	10%	30%(10%)	15%(5%)
2007	10,177				
2008	12,239				
2009	12,793				
2010	11,978				
2011	10,953				

주: 1. ( )안은 도·소매업, 의료업, 자동차정비업에 대한 감면율임
2. 수도권 내 중기업의 경우, 지식기반산업(엔지니어링사업, 부가통신업, 연구및개발업, 정보처리 및 기타 컴퓨터 운영업)에 한해 감면율 적용
3. 소기업은 제조업을 주된 사업으로 하는 경우 상시종업원수 100인 미만 기업으로, 매출액 100억원 이상은 해당되지 않음(단, 업종마다 종업원수 기준이 다름)

자료: 국세청, 기획재정부, 한국조세재정연구원; 국회예산정책처 재정리

중소기업특별세액감면은 다른 제도에 비해 공제율이 높고 조세지출 비중이 큰데, 2011년 신고기준으로 동 제도의 감면금액은 전체 법인세 관련 조세지출 중 상위 4위, 중소기업에 대한 조세지출 중 R&D비용 세액공제에 이어 상위 2위에 있다. 구체적으로 보면 동 제도에 따라 2011년에 법인세를 신고한 전체 중소기업 21.2만개

중 58.8%인 12.5만개에 대해 총 6.0조원의 법인세 감면이 이루어졌는데, 이는 중소기업의 전체 공제·감면액 2조 3,351억원의 25.8%, 중소기업의 상위 5대 감면액 1조 9,629억원의 30.7%에 해당한다. 이는 중소기업이 조세감면을 위한 어떠한 경제적 노력을 하지 않아도 평균 4.8백만원의 조세감면이 가능함을 의미하는 것이다.

[표 80] 법인세 감면 상위 1~5위 항목: 2011년 신고기준

(단위: 개, 억원, 백만원)

	법인 전체			중소기업		
	항목	법인수	금액	항목	법인수	금액
1	임시투자세액공제	9,002	26,700	연구·인력개발비 세액공제	12,846	9,193
2	연구·인력개발비 세액공제	13,884	23,113	중소기업 특별세액감면	125,046	6,029
3	외국인투자기업 세액감면	162	8,198	임시·고용창출 투자세액공제	7,918	2,856
4	중소기업 특별세액감면	125,046	6,029	외국납부세액 공제	599	842
5	에너지절약시설 투자세액공제	328	3,825	고용증대 세액 공제	4,696	709
합계: 1~5		-	67,865 [8.9%]	합계: 1~5	-	**19,629 [30.7%]**
전체: 공제+감면		40,351	93,315 [6.5%]	전체: 공제+감면	32,765	**23,351 [25.8%]**

주: 1) [ ]는 공제·감면 합계금액에 대한 중소기업특별세액감면 금액의 비중값으로 백만원 단위임
2) 조세지출 금액은 소득세 금액이 포함되지 않은 값임

자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

중소기업특별세액감면제도의 경우 공평과세의 실현과 조세지원제도의 효율성 제고, 중소기업의 성장·육성의 필요성, 국제사례 비교 등을 검토해 볼 때 우선 감면대상이나 감면율의 조정이 필요하고, 장기적으로는 폐지 또는 대체안 마련을 신중하게 검토할 필요가 있는 것으로 평가된다.

첫째, 현행 중소기업특별세액감면제도는 기업간 과세 불공평을 초래하는 문제가 있다. 우리나라 기업의 이익분포를 보면 중소기업의 기업규모가 상대적으로 작기는 하나 소득분포의 격차가 매우 커 모든 중소기업이 영세하지는 않은 것으로 나타난다. 2010년 기준 법인세차감전순이익의 10분위 분포를 보면 중소기업의 상위 20%와 상위 10%의 차이가 3배에 달하고, 중소기업 상위 10%의 경우 순이익의 규

모가 대기업 하위 10% 순이익의 57배, 매출액 대비 법인세차감전순이익비율은 4배 가량 높은 수준인 것으로 나타난다.

[표 81] 흑자법인 이익률의 10분위 분포 현황: 2010년 기준

(단위: 개, 억원)

	법인수			법인세 차감전 순이익			매출액대비 법인세 차감전 순이익		
	전체	대기업	중소기업	전체	대기업	중소기업	전체	대기업	중소기업
1	1,207	182	1,025	1	3	1	0.03	0.05	0.03
2	1,207	182	1,025	3	12	2	0.05	0.06	0.04
3	1,207	182	1,025	5	23	4	0.06	0.08	0.06
4	1,207	182	1,025	8	39	7	0.07	0.09	0.06
5	1,207	182	1,025	12	63	10	0.08	0.12	0.08
6	1,207	182	1,025	18	99	15	0.10	0.12	0.09
7	1,207	182	1,025	27	156	21	0.12	0.14	0.12
8	1,207	182	1,025	43	270	32	0.15	0.18	0.14
9	1,207	182	1,025	80	602	51	0.17	0.16	0.17
10	1,206	181	1,025	1,118	5,715	171	0.20	0.18	0.21
전체	12,069	1,819	10,250	131	696	31	0.10	0.12	0.10

주: 법인세차감전순이익이 양수인 기업을 흑자법인으로 보고, 흑자법인대상으로 법인세차감전순이익 규모별로 10분위 분포를 구함

자료: 국회예산정책처, 「2011년 세법개정안 분석」, 2011.10

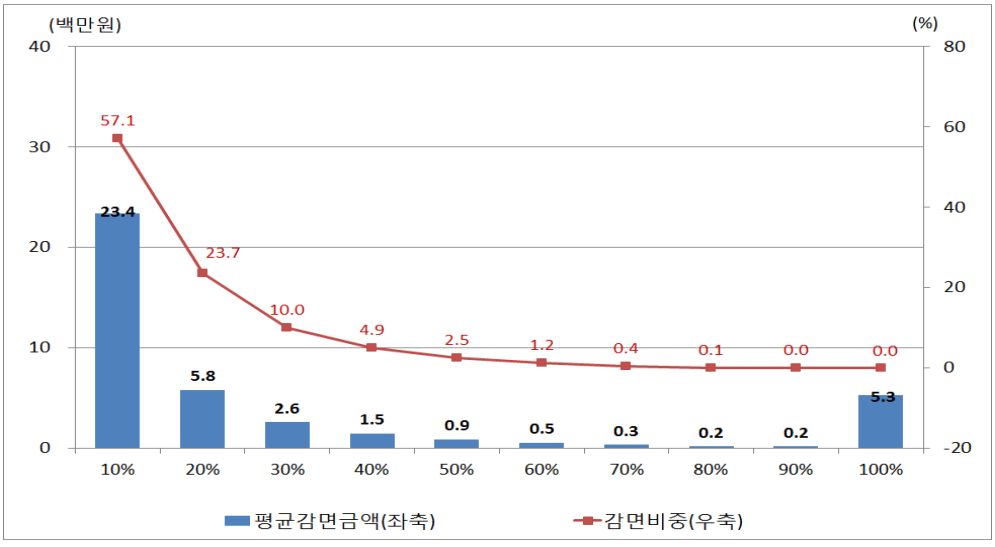
이러한 소득 격차에 따라 동 제도의 감면비중과 평균감면액이 상위 10% 기업에 집중된 것으로 나타난다. 국세청의 2011년 매출액 기준 백분위 자료를 보면[96] 상위 10%에 속하는 기업 중 동 제도의 혜택을 받은 중소기업이 총 14,731개이고 이들 기업의 감면액이 총 3,444억원으로, 중소기업특별세액감면을 받은 전체 법인 125,046개의 11.8%, 감면액 6,029억원의 57.1%를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이는 동 제도의 혜택이 상위 10%에 속하는 중소기업에 절반 이상 집중되어 있음을 보여주는 것이다. 또한 이들 상위 10%에 속하는 중소기업의 평균감면액은 2.3천만원으로 동 제도의 평균감면액 4.8백만원을 5배 가량 상회하고 있다.

이는 동 제도가 기업의 실제적인 이익규모에 관계없이 중소기업의 세부담을 낮추는 역할을 하고 있음을 보여주는 것이다. 이에 따라 다른 모든 조건이 동일하다고 가정할 때 중소기업특별세액감면제도에 따라 과세표준이 큰 중소기업의 세부

96) 홍종학 의원실 제출 자료(2013.4.26)

담이 과세표준이 작은 일반기업 보다 크게 낮아질 수 있다. 예를 들어 현행 법인세 과세체계에서 과표 20억원인 일반기업의 세부담은 20%이나 중소기업은 과표가 200억원이라도 중소기업특별세액감면제도의 15% 감면율을 적용하면 세부담이 17.0%(= 20% × 0.85)로 낮아지게 된다. 또한 현행 최저한세율이 중소기업에는 7%가 적용되고 일반기업은 과표구간별로 10%/12%/16%가 적용되고 있어 동 제도가 이익규모가 큰 중소기업의 세부담을 지나치게 낮추는 요인이 될 수 있다.

[그림 7] 중소기업특별세액감면액 분포: 매출액 기준 상위 100분위

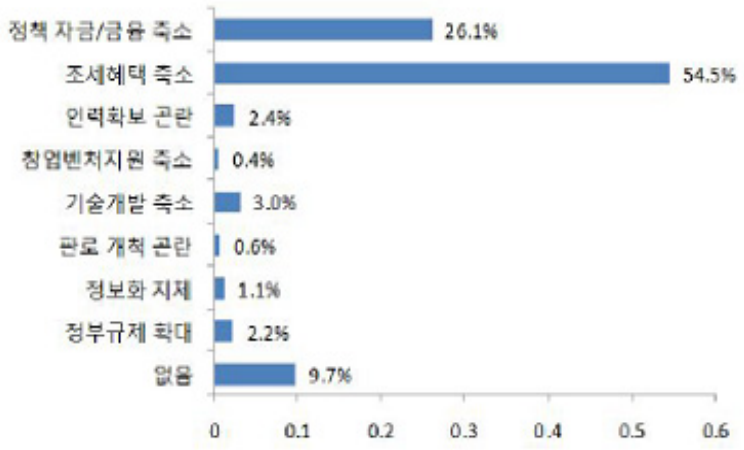


자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

둘째, 이러한 혜택에 따라 중소기업특별세액감면제도는 중장기적으로 볼 때 세제지원의 취지와 관계없이 결과적으로 중소기업의 성장을 저해하는 구조적 요인이 될 우려가 있다. 2009년 중소기업연구원의 조사 결과 62%의 중소기업이 정부의 지원 혜택을 목적으로 중소기업 지위를 유지할 것이라고 밝혔고, 중소기업 졸업 시 가장 큰 어려움으로 조세혜택 축소(54.5%)를 지적한 바 있다.[97] 기업의 이익규모에 관계없이 중소기업의 요건 충족 시 세제혜택이 주어진다면 중소기업의 요건을 유지하는 것이 절세전략의 중요한 부분이 되어 기업분할 등을 통해 중소기업의 지위를 유지하려는 유인이 생길 것이고, 이는 중견기업으로의 성장을 억제하는 등 중소기업의 발전과 경제 전체의 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

97) 제조업 및 서비스업종 1,809개 경계선상 기업을 대상으로 중소기업 범위 변동효과를 조사함

[그림 8] 중소기업 졸업에 따른 지원제도의 영향



자료: 중소기업연구원(2009.3),「중견기업발전방안연구」

셋째, 동 감면제도는 기업에 대해 정책적으로 유도하려는 특정 경제행위와 관계없이 일률적으로 세금을 감면해 주는 것으로 인센티브에 의한 각종 조세감면정책의 실효성을 떨어뜨리는 문제가 있다. 특히 이익규모가 큰 중소기업의 경우 적절한 조세유인 정책을 통해 투자 확대와 고용 창출 등이 이루어져야 하는데, 동 제도는 이러한 조세지원 정책의 실효성을 떨어뜨리게 된다. 현행 조특법 상 중소기업이 동 감면을 선택할 시 투자세액공제(제5조, 제11조, 제24조, 제25조, 제26조 등)와 창업중소기업 등 세액감면(제6조), 연구개발특구입주기업 세액감면(제12조의2) 등 세액감면과의 중복이 배제토록 되어 있다.[98]

넷째, 국제적으로 볼 때도 우리나라의 중소기업 특별세액감면 제도와 유사한 제도를 운영하고 있는 사례는 많지 않은 것으로 나타난다. 동 제도에 대한 국제비교는 동일한 감면제도가 있는 지와 세액감면이 궁극적으로 기업의 세부담을 낮춘다는 점에서 중소기업에 대한 경감세율 적용 여부로 살펴보았는데[99], 전자의 사례는 없었고 일본·프랑스·태국 등 일부 국가에서 경감세율 제도가 운영되고 있었다. 그러나 경감세율을 적용하는 모든 국가에서 소득 조건을 두어, 일본은 연소득 800만 엔 이하 중소법인에 대해 19.0%(법인세율 25.5%)[100], 프랑스는 38.120유로 이하에

98) 조세특례제한법 제127조의 4항, 5항
99) IBFD, 2013년 기준
100) 경기회복 지원을 위해 2015년 3.31일까지는 15% 적용

대해 15%(법인세율 33.33%), 태국은 과세이익 15만바트 이하 0%과 1백만바트 이하 15%(법인세율 20%)로 제한하고 있다. 중국은 금융위기 극복을 위해 2015.12.31.까지 한시적으로 연간 총매출액 6만 위엔 이하 중소기업에 대해 과세소득을 1/2로 차감하고 경감세율 20%(법인세율 25%)를 적용하고 있다.

[표 82] 주요국의 중소법인 경감세율 운영 현황

구 분	법정 법인세율	경감세율	
		경감세율	비고
일본	25.5%	19.0%(15.0%[1)])	연소득 800만엔 이하 중소법인
프랑스	33.33%	15.0%	연소득 38.120유로 이하 중소법인
태국	20.0%	0.0%	과세이익 15만바트 이하
		15.0%	과세이익 1백만바트 이하
중국2)	25.0%	20.0%	연간 총매출액 6만 위엔 이하 중소기업

주: 1) 경기회복 지원을 위해 2015.3.31.까지 한시적으로 적용
2) 금융위기 극복을 위해 2015.12.31.일까지 한시적으로 운영(단, 과세소득도 1/2로 차감)
자료: IBFD, 2013

이상의 내용을 종합해 볼 때 현행 중소기업특별세액감면제도에 대한 개선이 필요한 것으로 판단된다. 당초 제도 도입의 취지가 중소기업의 영세성을 감안한 것이라면, 실제로 영세한 중소기업을 타켓으로 하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 기업의 과세소득 계산 시 세무조정에 따라 손금 및 손금산입으로 필요경비가 제외되고 이외에 10년내 이월결손금(중소기업은 1년 소급공제 허용)과 기타 비과세 및 소득공제가 이루어짐에도 중소기업이라는 이유만으로 10~30%의 세액감면을 허용하는 것은 과도한 혜택으로 볼 수 있다. 이러한 중소기업 지원을 위한 다양한 세제지원 외에 재정지출 부문에서도 창조경제 실현을 목적으로 창업·수출·기술 분야에 중점을 둔 중소기업 지원 예산이 대폭 확대되고 있음도 감안되어야 할 것이다[101]. 제도가 유지되는 경우 대상이 되는 적용 요건은 기업의 장기적 성장을 저해할 수

101) 중소기업 지원 규모가 가장 큰 중소기업청의 2014년 예산안은 올해 본예산 6조 6,232억원 대비 3,589억원 증가한 6조 9,821억원으로 최근 5년간 예산 추이로 볼 때 지난해 7.1% 증가에 이어 두 번 째로 높은 5.4% 증가율을 보이고 있음 *중기청 예산증가율 추이: ('10)△23.1% → ('11) 0% → ('12) 3.3% → ('13) 7.1% → ('14) 5.4%

있는 종업원수나 자본금 등으로 하기 보다는 당해 매출액이나 당기순이익 등 실제 경영상의 어려움을 반영하는 지표로 하는 것이 바람직할 것이다. 세제 단순화 측면에서 일본과 프랑스와 같이 특정 소득 이하 중소기업에 대한 경감세율 체계로의 전환도 검토해 볼 수 있겠다.

나. 일자리 창출

행정부는 이번 세법 개정안에서 '고용률 70% 달성을 위한 세제지원 강화'를 목표로 하여 1)시간제 일자리 세제지원 확대 2)중소기업 고용증가에 대한 세제지원 강화 3) 고용취약계층에 대한 세제지원 확대를 제안하였다. 이하에서는 이 중 조세지출 규모가 크고 (1),(3)이 반영되는 '고용창출투자세액공제'와 (2)의 '고용증가인원 사회보험료 세제지원'을 중심으로 개정안을 검토하였다.

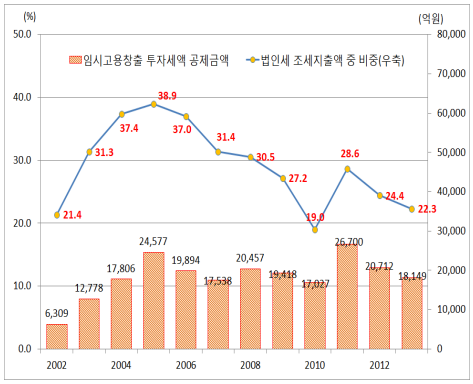
(1) 고용창출투자세액공제

고용창출투자세액공제(이하 '고투공제', 조특법 제25조)는 2011년 세법개정을 통해 기업의 고용창출형 설비투자 유인을 제고하기 위해 舊임시투자세액공제(이하 '임투공제')에서 전환된 제도이다.

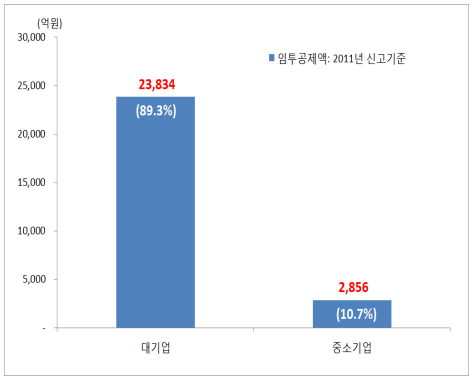
舊임투공제는 1982년에 도입되어 1980~90년에 총 8년 여 동안 운영되지 않은 기간도 있었으나 2001년부터 상시적으로 운영되었으며, 공제율은 2003년에 15%로 높아졌으나 이후 2011년까지 7~10% 수준이 적용되어 왔다. 법인에 대한 임투공제액은 2011년 신고기준 총 26,700억원(소득세 포함 27,371억원)으로 조세지출 상위 1위에 있고, 공제액 중 대기업분이 총 23,834억원으로 전체 공제액의 89.3%를 차지하고 있다. 2012년에는 5% 임투공제와 1% 고투공제 신설로 전체 공제율이 낮아지는 등의 영향으로 임투·고투 공제액이 20,712억원(소득세 포함 21,243억원)으로 작아져 R&D비용 세액공제에 이어 조세지출 상위 2위를 기록하였다.

이러한 舊임투공제가 상시화 되는 과정에서 설비투자에 대한 유인효과가 크지 않고 공제의 혜택이 일부 대기업에 집중된다는 비판이 지속적으로 제기됨에 따라, 지난 2011년 세법개정에서는 임투공제의 기본틀은 유지하되 고용창출의 유인을 갖도록 고투공제로 전환한 것이다.

[그림 9] 임투·고투공제 공제금액과 비중



[그림 10] 기업규모별 감면금액 및 비중



주: 2013년 값은 잠정치임
자료: 기획재정부, 「조세지출 보고서·예산서」, 각 연도; 국세청, 「국세통계연보」

고투공제는 전년대비 고용 유지가 전제되는 '기본공제'와 고용 증가가 전제되는 '추가공제'로 구성되는데, 각 공제율이 2012년에 대기업 4%+2%와 중소기업 4%+3%가 적용된 이후 대기업 기본공제가 지속적으로 낮아져 2013년에 3%+3%, 2014년부터는 2%+3%가 적용되고 있다. 중소기업의 경우 경영환경이 열악하고 투자와 고용 여건의 어려움이 감안되어 2012년에 추가공제율이 대기업 2% 대비 1%p 높은 3%로 우대되었고, 2013년부터는 고용 감소 시에도 기본공제가 가능해졌다.

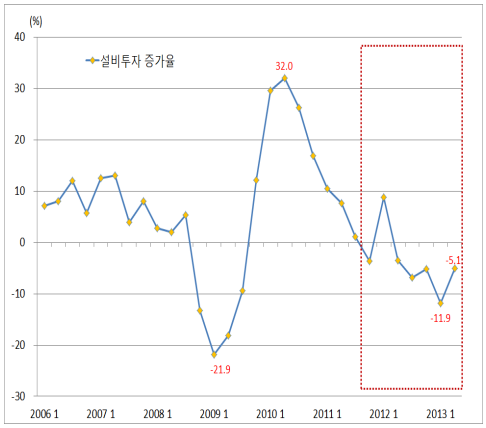
[표 83] 고용창출투자세액공제 현황

구분	일반기업(대기업)		중소기업
	수도권 내	수도권 밖	
기본공제[1)]	2012년: 3%	2012년: 4%	4%
	2013년: 2%	2013년: 3%	
	2014년: 1%	2014년: 2%	
추가공제[2)]	2012년: 2%	2012년: 2%	3%
	2013~14년~: 3%	2013~14년~: 3%	
합 계	2012~2013년: 5% → 2014년: 4%	2012~13년: 6% → 2014년: 5%	7%

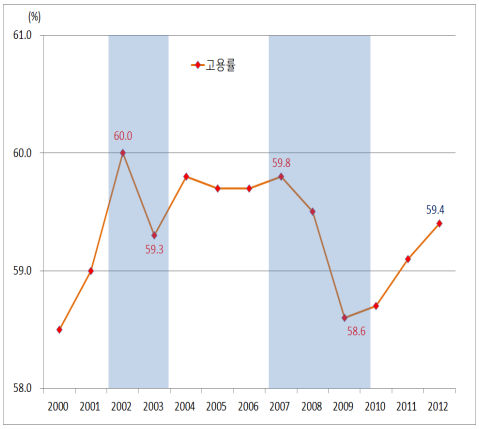
주: 1) 기본공제는 고용감소시 대기업은 배제되고, 중소기업은 2012년은 배제되었으나 2013년부터는 감소인원 당 일정금액을 뺀 금액으로 축소되어 적용
2) 추가공제 한도는 고용증가인원 × 1천만원(마이스터고 등 2,000만원, 청년 1,500만원)

2011년 하반기부터 설비투자가 올해 2/4분기까지 총 6분기에 걸쳐 전년동기대비 감소세를 보였고, 고용률도 2012년 59.4%로 글로벌 금융위기 이전으로 회복되지 못하고 있다. OECD 기준으로[102] 보면 2011년 우리나라 고용률은 64.2%로 미국 67.1%, 영국 70.9, 일본 70.6에 크게 못 미치고 있다. 이러한 고용여건은 개인부문의 지급여력을 떨어뜨리고 가계부채 등 국내경제의 위험요인을 더욱 어렵게 하는 요인으로 지목되고 있다. 이러한 상황에서 고투공제는 단기적으로 기업의 투자와 고용 확대를 통해 경제의 선순환이 일어날 수 있게 하기 위한 조세유인 제도라 할 수 있다.

[그림 11] 설비투자 증가율 추이



[그림 12] 고용률 추이



자료 한국은행, 통계청; 국회예산정책처 분석

(가) 개정안의 내용

행정부는 고용창출 지원을 위해 일자리 나누기 정책의 일환으로 시간제 일자리와 고용취약계층의 고용 확대를 위해 이들을 대상으로 고투공제의 적용을 확대하고 공제 인정금액을 상향 조정하였다. 이와 함께 고용유발효과가 큰 지식재산서비스업 등 서비스업을 적용 업종에 포함시키고 문화예술 진흥 지원을 위해 도서관·박물관 등의 건물을 대상 시설에 추가하였다.

102) 14~64세 취업자 기준임

[표 84] 행정부 세법개정안: 고용창출투자세액공제

현 행	개 정 안
□ 고용창출투자세액공제 고용 증가인원 계산	*조특령 제23조
○상시근로자: 1명	○(좌 동)
○1개월간 근로시간 60시간 이상 근로자: 0.5명	○(좌 동)
<추 가>	○일정요건* 상용형시간제 근로자 : 0.75명
	* 일정요건(①+②+③+④) ① 시간제근로자 외 상시근로자 수 유지 ② 계약기간이 정해져 있지 않을 것(상용직) ③ 시간당 임금, 복리후생 등에서 차별이 없을 것 ④ 시간당 임금이 최저임금의 130% 이상일 것
□ 고용증가 1인당 세액공제 한도 증가금액	*조특법 제26조①, 제144조③
○마이스터고 졸업자: 2,000만원	
○청년(15~29세, 군필자 최대 35세): 1,500만원	
○기타 근로자: 1,000만원	
<추 가>	○노인(만 60세 이상)·장애인: 1,500만원
□ 고용창출투자세액공제 적용업종	*조특령 제23조의①
○작물재배업, 축산업, 어업 등	
○광업, 제조업, 건설업 등	
○도매 및 소매업 등	
○정보서비스업,연구개발업,사회복지서비스업 등	
○전시 및 행사 대행업	○「전시산업발전법」에 따른 전시산업
<추 가>	○지식재산서비스업* ○연구개발지원업* ○사회서비스업 중 개인 간병인 등 일부 업종
□ 고용창출투자세액공제 대상	□ 대상시설 추가 *조특규칙 제14조
○사업용 유형자산(토지, 건물 제외) ○업종별 공제대상 자산	○(좌 동)
<추 가>	○도서관·박물관·미술관·공연장의 건물 * 1.「도서관법」에 따른 공공도서관 2.「박물관 및 미술관 진흥법」에 따른 박물관 및 미술관 3.「공연법」에 따른 공연장

자료: 기획재정부, 「2013년 세법개정안」, 2013.8

(나) 평가

이번 고투공제 개정안이 세부적인 근로 유형과 일부 산업 및 시설 등을 대상으로 하고 있어 이에 대한 세수추계는 어려운 것으로 판단된다. 상용형 시간제 근로자에 대한 요건 추가는 기존의 1개월간 근로시간 60시간 이상 근로자를 0.5명으로 하는 내용을 일부 대체하는 부분이 있고, 노인·장애인의 취약계층의 경우 설비투자가 이루어진 기업 내 고용 비중이나 향후 전망을 산출하기 어렵다. 더욱이 두 항목의 경우 모두 전년대비 고용 증가 시에 한해 신청이 가능한 추가공제금액 산출에 적용되는 내용으로, 투자금액과 고용현황에 대한 상세한 분석이 필요한 부분이다. 도서관·박물관 등에 대한 투자는 문화 관련 사업영역이 있는 일부 대기업에서 이루어질 수 있으나 실적 자료가 기업재무 자료에도 구분되어 있지 않고, 추가되는 서비스업은 대상 업종의 수나 해당되는 기업의 설비투자금액이 크지 않다.

이러한 점들을 감안할 때 이번 고투공제 개정안에 따른 경제적, 세수적 측면의 효과는 크지 않을 것으로 예상된다. 아래에서는 개정안에 대한 평가를 대신해 현행 고투공제와 향후 운용 방향에 대해 검토한 내용을 정리하였다.

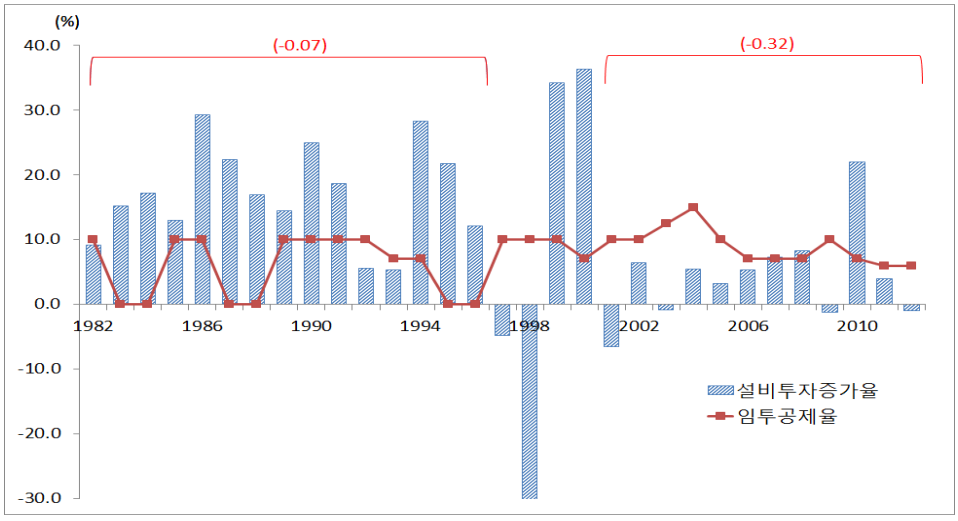
첫째, 고투공제의 일몰 기한이 준수될 필요가 있다. 현재 고투공제는 2014년 말로 일몰이 예정되어 있다. 舊임투공제의 경우 제도가 상시화 되며 경기조절 및 설비투자 진작 효과에 대한 의문이 제기되어진 바 있으며, 과거 설비투자증가율과 임투공제율의 상관계수를 보면 외환위기 이전 1982~96년에 -0.07로 효과가 미약했고, 이후 제도가 상시화된 2002~12년에는 -0.34로 임투공제의 실효성이 크게 약해진 것으로 나타난다[103]. 고투공제 역시 고용창출의 조건이 있으나 기본적으로 규모가 큰 설비투자금액에 대한 지원이라는 점에서 舊임투공제와 같아, 상시화되는 경우 경제적 효과 보다는 세수기반 잠식을 초래할 가능성이 있다. 경기침체기에 조세적 유인을 통해 자금여력이 있는 일부 기업의 투자를 앞당기고 이를 통해 연계되어 있는 다른 기업이나 산업의 투자와 고용을 유발해 소득 증가의 선순환을 이루고자 하는 것이 고투공제의 취지이다. 그러나 제도가 상시화되는 경우 이윤극대화를 추구하는 기업의 본질상 어느 정도 위험을 감수해야 하는 경기침체기 보다는 경기회복기 혹은 확장기에 설비투자와 고용을 대폭 늘여 공제금액을 크게 하는 것이 보다 유리할 수 있다. 따라서 상시화되는 경우 고투공제도 舊임투공제에서와 같이 기업의 일상적인 투

103) 국회예산정책처, 「비과세·감면 현황과 정비방안」, 2013.9

자에 대한 보조금의 역할에 그칠 것으로 예상되는데, 정부의 입장에서는 경기침체기 극복이라는 정책 목표가 어느 정도 달성되는 효과가 확인되지 않는다면 기업의 투자에 대해 매년 조세 보조금을 지급할 이유가 크게 작아질 것이다.

기업의 설비투자는 2011년 하반기부터 감소세를 보이기 시작해 올해 2/4분기에도 -5.2%를 기록하였으나, 지난해 하반기 이후 조정국면에서 벗어나고 있는 IT 부문과 정부의 전력설비 확대계획에 힘입은 발전 부문 등을 중심으로 하반기부터 증가세로 전환될 전망에 있다. 또한 올해 상반기부터 집행되고 있는 정부의 투자활성화 2단계 대책 등도 규제 개선을 통해 투자여건 조성에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보여진다. 따라서 향후 경기선행지수나 설비투자 선행지표인 국내기계수주 증가율, 설비투자 전망 등을 지속적으로 모니터링하는 가운데 동 제도의 일몰 시기를 신중하게 결정해야 할 것이다.

[그림 13] 설비투자 증가율과 임시투자세액 공제율 추이

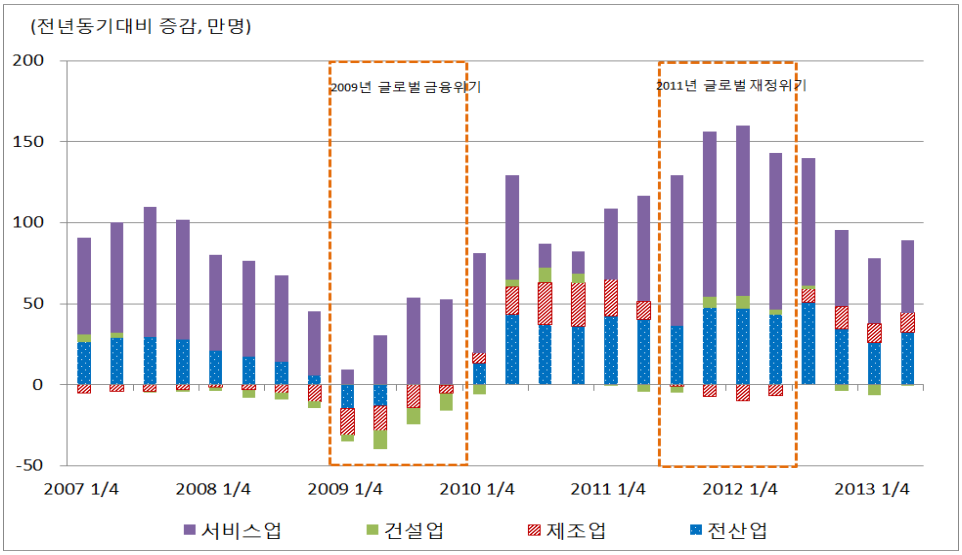


자료: 한국은행, 법제처; 국회예산정책처 분석

둘째, 고투공제의 고용창출 효과에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다. 산업별 취업자수 증감 추이를 보면 전산업의 취업자수 증감은 글로벌 금융위기에 따른 경기침체기였던 2009년 감소세에서 회복되어 2010년 2/4분기부터는 매년 30만명 이상의 증가세가 유지되고 있다. 산업부문별로 보면, 제조업은 2009년 경기침체기에 취업자수 감소폭이 컸으나 수출확대 등으로 경기가 빠르게 회복된 2010년부터 증

가세로 전환되었고, 최근 2011년 경기침체기에 다시 감소세를 보였으나 2012년 3/4분기부터는 증가세를 보이고 있다. 그러나 최근 제조업 취업자수의 증가 규모는 2010~11년 상반기의 고용 확대 규모에 비해서는 작은 수준이다. 서비스업의 취업자수 증감은 자영업자수 확대에 힘입어 최근 2011년부터 큰 폭의 증가세를 보였으나 이후 자영업자수가 감소세로 전환되며 지난해 4/4분기부터 증가세가 크게 둔화되고 있다.

[그림 14] 산업별 고용증감 추이



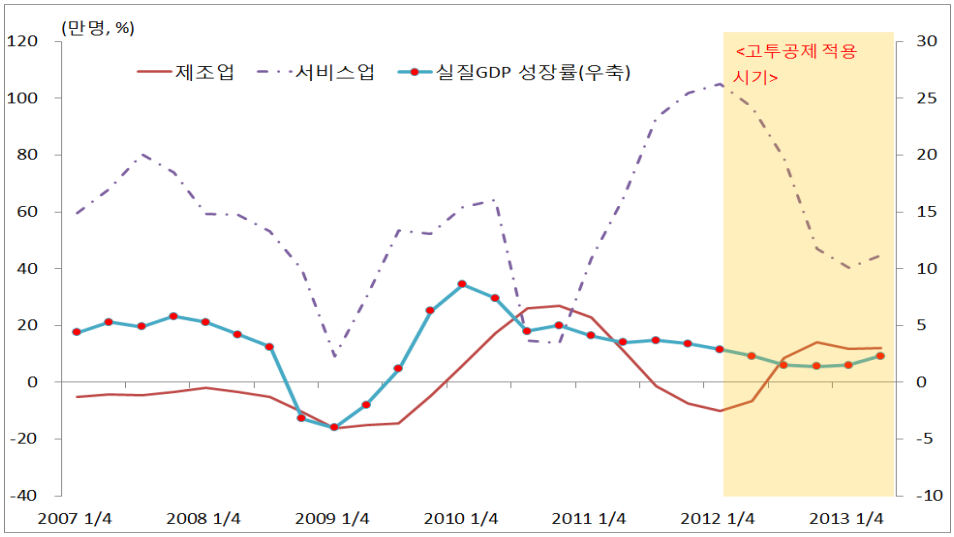
자료: 통계청; 국회예산정책처 분석

실질GDP 성장률을 이용해 경기상황에 따른 제조업과 서비스업의 고용 추이를 보면, 제조업의 취업자수 증감은 경기상황에 다소 후행하였으나 2012년 들어서는 경기둔화에도 불구하고 취업자수 증가가 확대되고 있는 반면, 서비스업은 2007~10년에는 경기에 동행하였으나 2011년 자영업자수가 급속하게 확대된 시기 이후에는 기저효과 등에 따라 경기에 역행하는 모습을 보이고 있다. 제조업과 서비스업 모두 2013년 들어서는 고용 증가 규모가 작아져 있다.

고투공제가 2012년부터 적용되기 시작했음을 감안하면, 제조업의 경우 일정 정도 고투공제 시행이 효과가 있는 것으로 보여진다. 서비스업도 2011년 자영업자수가 확대효과를 감안해 보면 2012년의 경기상황에 비해 고용사정이 크게 나쁘지는

않은 것으로 보여진다. 그러나 거시적인 고용지표에는 고투공제의 실제 적용대상이 아닌 업종이나 설비투자가 이루어지지 않은 기업의 고용 사정이 반영되어 있어 고투공제의 효과성에 대해 보다 정확하게 판단하기 위해서는 이러한 점들을 통제할 수 있는 보다 미시적인 자료 분석이 이루어질 필요가 있다.

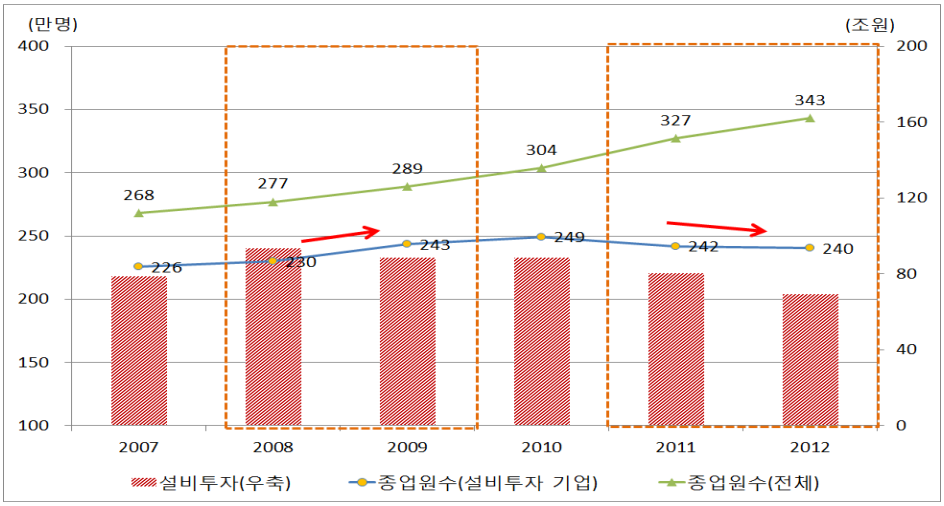
[그림 15] 실질GDP 성장률과 산업별 고용증감 추이



자료: 한국은행, 통계청; 국회예산정책처 분석

미시적 분석을 위해 한신평의 기업 재무자료를 이용해 2007~12년 기간에 대해 전체 외감기업과 설비투자 수행 기업군으로 나누어 고용 현황을 살펴보았다. 그 결과, 분석기간 중 전체 기업의 종업원수는 거시 고용지표와 마찬가지로 상승세를 보였으나 설비투자 기업군의 경우는 2011년부터 설비투자의 감소세 전환과 함께 종업원수도 감소하고 있는 것으로 나타난다. 특히 이전 경기침체기인 2009년에는 설비투자가 이전 연도 대비 감소했으나 종업원 수는 비교적 큰 폭으로 증가한데 비해, 2011~12년에는 설비투자와 종업원수 감소세가 함께 진행되었다. 이러한 미시지표의 움직임은 설비투자 기업에 대해 적용되는 고투공제의 실효성을 부정적으로 평가하게 되는 부분이다. 분석 기간이 고투공제 시행 1년차에 해당해 자료수가 많지 않고, 고용지원을 위한 다른 세제지원의 효과나 거시·금융변수의 효과가 통제되지 않은 점 등의 한계가 있어 향후 지속적인 모니터링을 통해 제도의 실효성을 점검할 필요가 있어 보인다.

[그림 16] 설비투자 기업의 고용 추이



자료: 한국신용평가사, 「Kis-Value」

셋째, 중소기업에 대한 고투공제의 내용을 축소 조정할 필요가 있어 보인다. 현행 제도에서는 경기침체기에 중소기업의 자금 사정이 어려울 수 있고 경영여건이 좋지 않음을 배려하는 차원에서 중소기업의 경우 고용 감소 시에도 4% 기본공제가 주어지고 있다. 그러나 기업간 수평적 과세 형평성을 크게 저해하지 않으면서 고용 창출 효과를 극대화하고 일부 세수 낭비를 줄이기 위해서는 소득이나 자금 여력이 있는 중소기업에 대해서는 동 조항이 배제될 필요가 있어 보인다. 특히 현행 중소기업의 기본공제율이 4%로 되어 있어 상대적으로 공제율이 3%로 낮은 중소기업투자세액공제의 실효성을 떨어뜨리는 문제도 있다. 2011년 신고기준 중소기업 투자세액공제액은 총 109억원[104]으로 중소기업에 대한 임투·고투공제액 2,856억원의 3.8% 수준에 불과하고 2012년 실적도 126억으로 크게 다르지 않다. 양 제도의 대상 업종이 다를 수 있겠으나, 임투·고투공제의 경우 지속적으로 대상 업종이 확대되어 현재 일부 서비스업을 포함해 총 47개 업종을 대상으로 하고 있어 사실상 중소기업 특별세액공제의 대상과 크게 다르지 않은 실정이다.

넷째, 중견기업에 대한 우대조항이 있어야 할 것으로 판단된다. 고투공제의 경우 앞서 정리한 바와 같이 일반기업에 대해서는 舊임투공제의 성격을 갖는 기본공제의 공제율이 지속적으로 인하되어 왔다. 고투공제의 형태로 시행되기 시작한

104) 중소기업 특별세액공제의 저조한 실적에는 중소기업의 활용도가 높은 중소기업특별세액감면(조특법 제 7조)와 동 투자세액공제의 중복 적용이 배제되고 있는 것도 이유가 됨(조특법 제127조)

2012년에 일반기업의 기본공제율이 4%였으나, 2013년에는 일반기업의 고용창출 효과를 진작시키기 위해 추가공제율을 인상(2% → 3%)하는 대신 기본공제율을 3%로 인하하였다. 그리고 올해 임시국회에서는 일반기업의 세제혜택을 보다 줄이고 고용창출 효과를 진작하기 위해 기본공제율을 다시 2%로 인하하였다. 이에 따라 고투공제는 올해 일반기업 6%(3%+3%)와 중소기업 7%(4%+3%)로 적용되고 2014년에는 일반기업 5% (2%+3%)와 중소기업 7%(4%+3%)가 적용될 예정이다. 이와 같이 일반기업의 경우 舊임투공제 공제율 7%에서 단계적으로 6%, 5%로 낮아져 전체 공제율이 중소기업 대비 현재 2%p가 낮고, 고용감소 시에는 공제혜택이 배제되어 고용창출이라는 사회적 책임이 보다 강조되고 있다. 舊임투공제의 조세지출 비중이 매우 큰 가운데 대기업에 감면혜택이 집중되었고, 이들 기업이 수출 확대 등에 힘입어 글로벌 금융위기 이후 매출액과 이익 규모가 확대됨에 따라 자금여력이 크다는 점 등을 감안할 때 일반기업에 대한 기본공제율 인하 추세는 바람직한 방향으로 평가된다. 그러나 일반기업에는 대규모 기업뿐만 아니라 세법상 중소기업의 요건에서 벗어나기는 하나 상대적으로 규모가 작은 중견기업들이 다수 포함되어 있다. 우리 경제의 성장잠재력 확충에 중견기업의 역할이 중요해지고 있고, 최근 중견기업 육성을 위한 정책적 배려가 우선적으로 요구되고 있음을 감안할 때, 고투공제에서도 이들 기업에 대한 우대가 있어야 할 것이다.

다섯째, 현행 고투공제의 적용 대상을 국내 투자로 제한하는 내용을 명시할 필요가 있다. 고투공제를 규정하고 있는 현행 세법에서는 내국법인이라는 단서만 있을 뿐 투자금액에 대해 대내외 구분이 되어 있지 않다. 최근의 산업연구원 분석에 따르면 2000년대 들어 우리나라의 해외직접투자가 급격히 증가해 2010년에 244억 달러를 기록했는데, 이 중 광산품을 제외한 79억 2,000달러 가량이 국내 설비투자 위축과 관련된 것으로 파악되고 이로부터 약 10만 6,000명 가량(전체 취업자수 대비 0.5%)의 국내 고용손실이 발생하는 것으로 분석되었다[105]. 대부분의 주요 국가들에서 특정 설비 이외 설비투자 세액공제제도가 운영되고 있지 않고 고투공제가 설비투자를 대상으로 하고 있어 세액공제금액이 크다는 점에서 절세전략 상 해외투자분을 대상금액에 포함시키는 유인이 있을 것으로 우려된다. 조세 법률주의에 입각해 볼 때에도 세제혜택의 내용은 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다.

105) 산업연구원, 「산업발전과 일자리 창출」, 2012

마지막으로, 고투공제의 도입 취지가 고용창출형 투자 유도라는 점에서 볼 때 적용 대상 선정을 현행 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로의 전환하는 것을 검토해 볼 수 있다. 1982년 임투공제 도입 당시에는 대상 업종이 제조업과 광업에 한정되어 있었다. 설비투자는 기업이 생존과 장기 발전을 위해 당연히 이루어지는 부분으로 국가의 산업발전 육성 전략 차원에서 의미 있는 특정 산업에 한해 감면제도가 시행되었던 것이다. 그러나 이후 상시화되는 과정에서 많은 업종이 추가되어 현재는 제조업과 도·소매업 등 총 47개 업종으로, 사실상 일부 업종을 제외한 대부분의 업종이 대상으로 되고 있다(조특법 제26조 및 동법 시행령 제23조 참조). 현재 동 제도의 목표가 기업의 고용창출을 통해 경제 전체의 고용수준을 높이고 이를 통해 경기침체를 완화 혹은 극복하는 것임을 감안할 때, 고투공제의 적용 업종을 구분하는 것의 실효성이 크지 않고 업종별 과세 형평에도 맞지 않을 수 있다. 과거 기업의 고용창출 세제지원을 위해 한시적으로 운영되었던 고용증대특별세액공제제도(구 조특법 제30조의 4)에서는 적용 대상이 아닌 적용 배제 업종으로 소비성서비스업 및 청소년유해업종 등 일부 업종을 열거한 바 있다.

(2) 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제 지원 확대

(가) 개정안의 내용

동 제도는 글로벌 금융·재정위기 이후 지속되고 있는 국내의 고용부진 상황을 해결하기 위해 2011년 세법개정에서 도입된 것으로(조특법 제30조의4), 고용을 늘린 중소기업에 대해 사용자가 신규고용 시 추가 부담하는 사회보험료(총급여의 10% 수준)를 2013년까지 2년간 소득세 혹은 법인세에서 공제하되, 청년층 고용 우대를 위해 청년 상시근로자는 전액 공제하고 이외 상시근로자는 50%를 공제하는 것이다.

중소기업의 고용창출 지원을 위해 운용되고 있는 조세감면제도는 이외에도 '고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례(조특법 제30조의 3)'[106]와 '산업수요맞춤형고등학교 졸업자의 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대한 세액공제(조특법 제29조의2)[107]'가 있는데, 동 제도에 대한 조세지출 규모가 2013년 잠정 295억원 등으로 가장 크다.

106) 2015년말 일몰예정된 제도로, 경영상 어려움에도 불구하고 임금 삭감방식으로 고용을 유지하는 중소기업·근로자에 대해 임금 삭감액의 50%를 법인세와 소득세에서 각각 소득공제를 허용

107) 2017년말 일몰예정된 제도로, 복직일 이후 2년 이내에 지급한 인건비의 10%를 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제

[표 85] 고용창출을 위한 중소기업 지원제도별 조세지출 현황

(단위: 억원)

구분	법령	2012년	2013년	2014년
산업수요맞춤형고등학교 졸업자의 병역 후 복직 중소기업 세액공제	조특법 제29조의2	-	신설	법인세 36
고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례	조특법 제30조의3	계 0.4 소득세 0.35 법인세 0.05	계 0.4 소득세 0.31 법인세 0.09	계 0.42 소득세 0.33 법인세 0.09
중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제	조특법 제30조의4	신설	계295 소득세 45 법인세 250	계307 소득세 47 법인세 260

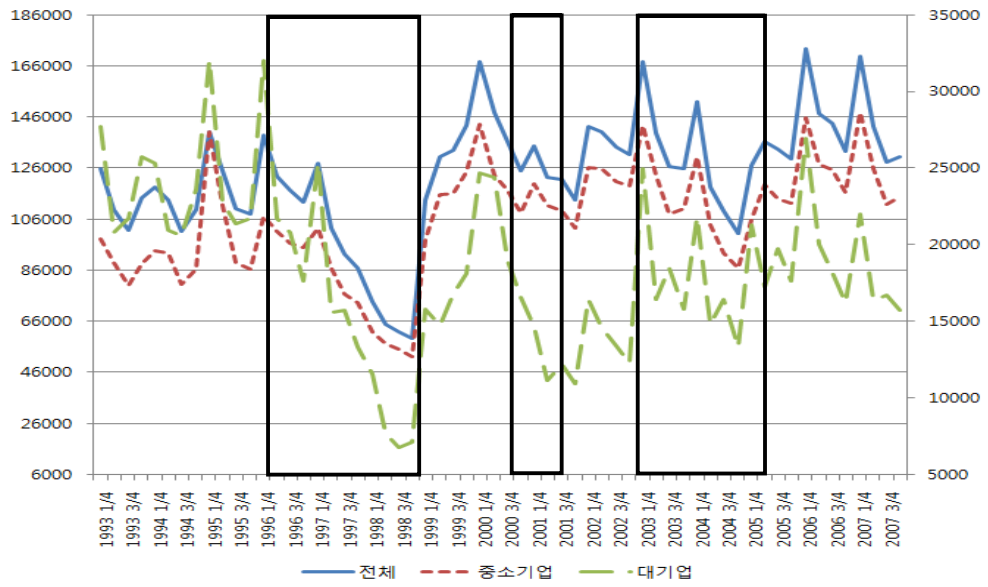
주: 2012년은 실적치, 2013년은 잠정치, 2014년은 추정치임
자료: 「2014년 조세지출예산서」(2013.10)

행정부는 이번 개정안에서 동 제도의 적용시한을 2016년 말로 향후 3년간 연장하고, 상용형 시간제 근로자에 대한 적용요건을 0.75명으로 하는 내용을 제안하였다. 동 제도 시행에 대한 정량적인 분석이 어려워 최근 감면 실적으로 추산해 보면, 제도의 일몰연장 등에 따라 향후 연평균 550억원 가량의 세수감소가 예상된다.

(나) 평가

NABO의 「2011년 세법개정안 분석」(2011.10)에서 사회보험료 부담이 중소기업 신규채용 감소에 일정 정도의 영향을 주는 것으로 분석되어진 바 있다. 과거 사회보험료가 인상된 시기 혹은 도입된 시기에 중소기업의 신규채용이 감소했기 때문으로, 국민연금 보험료율이 인상되었던(6% → 9%) 1998년 1/4분기 중소기업의 신규취업자 감소는 전 분기 대비 △15.5%로, 전산업 신규취업자 감소율(△15.2%)과 대기업 신규취업자 감소율(△13.5%)보다 컸다. 또한 고용보험이 도입된 1995년 3/4분기에 중소기업의 신규취업자 감소율이 △19.9%로 전산업 감소율(△12.1%)과 대기업 감소율(△6.2%)을 상회한 바 있다.

[그림 17] 고용규모별 신규취업자수 추이



주: 네모는 경기침체기에 해당함
자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」, 각 연도; 국회예산정책처, 「2011년 세법개정안 분석」

기업의 노동수요함수 추정을 통해 본 실증분석에서도 대기업의 경우 실질임금 변화가 노동수요에 미치는 영향이 크지 않으나 중소기업은 실질임금 1% 감소 시 신규채용이 1.49% 증가하는 것으로 나타나[108], 기업이 지불하는 실질임금 감소에 미치는 영향이 큰 사회보험료 세액공제제도에 대해 중소기업 고용이 탄력적으로 반응할 것으로 나타났다. 이렇듯 동 제도가 중소기업의 고용창출 유인이 될 수 있다는 점에서 개정안의 일몰 연장은 바람직한 방향으로 평가된다.

그러나 이번 개정안에서 추가된 상용형 시간제 근로자 도입은 그 효과가 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 상용형 시간제 근로자는 '시간제근로자 외 상시근로자 수 유지, 계약기간이 정해져 있지 않을 것, 시간당 임금·복지후생 등에서 차별이 없을 것, 시간당 임금이 최저임금의 130% 이상일 것'의 4가지 요건을 충족해야 하는데, 경기침체기에 중소기업이 한시적인 사회보험료 감면을 이유로 장기적으로 고정비용이 발생하게 되는 이러한 상용형 시간제 근로자를 확대시킬 유인이 크지 않

108) 노동수요함수 추정결과: $-14.1-0.02^{***}\cdot time-0.03\cdot$ 외환위기 더미$-1.49^{**}\cdot\log($실질임금$)+3.94^{***}\cdot\log($실질GDP$)+0.0006\cdot$실질이자율로 나타남. 단, ***와 **는 각각 1%, 5% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

을 것으로 보이기 때문이다. 기업의 고용에 대한 사회보험료 등 고정비용은 원칙적으로 기업의 의사결정으로 기업이 당연히 부담해야 하는 부분으로서 경기회복 시에는 동 제도가 폐지될 가능성이 커, 기업이 이에 대해 합리적인 예상을 한다면 시간제 근로자에 대한 한시적인 유인에 반응할 이유가 크지 않을 것이다.

추가해서 동 제도와 고용창출 지원을 위한 일부 재정지출 사업과의 중복이 생기지 않도록 행정상 조정이 필요해 보인다. 동 제도의 경우 영세사업장의 저소득근로자를 대상으로 하는 '두루누리 사회보험 지원사업'[109]과 일부 대상자가 중복될 수 있기 때문이다.

[표 86] 정부의 사회보험료 지원예산

(단위: 만명, 억원, %)

	2012예산(A)	2013예산안(B)	증감(B-A)	증감률((B-A)/A)
지원금액(a)	2,455	4,560	2,105	85.7
- 고용보험	379	654	275	72.6
- 국민연금	2,075	3,906	1,831	88.2
사업운영비(b)	199	237	38	19.1
예산액(a+b)	2,654	4,797	2,143	80.7
지원대상자	189	237	48	25.4
- 고용보험	100	131	31	31.0
- 국민연금	89	106	17	19.1

주: 2012년의 경우 2~6월(5개월)은 16개 자치단체에 적용되는 시범사업 기간이고, 7~12월(6개월)이 전국으로 확대된 사업기간임

자료: 고용노동부

다. 법인세제의 중장기 개편 방향 등 추가 검토사항

법인세제의 중장기 세제개편은 우리 경제가 당면하고 있는 저성장 시대와 복지시대 진입이라는 큰 틀의 변화를 감안할 때 그 어느 때보다도 중요하고 논쟁의 여지도 많아 보인다. 기업활동은 그 자체가 경제의 성장을 이끄는 원동력일 뿐만 아니라

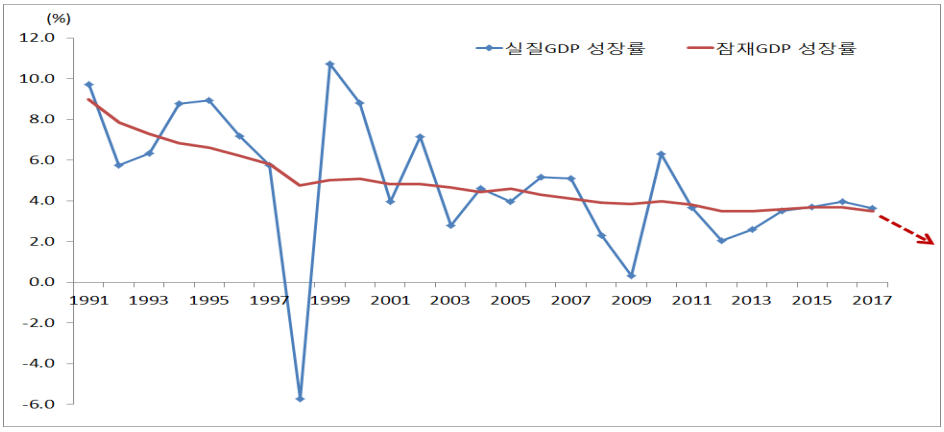
109) 2012년 7월부터 고용보험과 국민연금 등 사회보험의 사각지대에 있는 10인 미만 영세사업장 근로자를 대상으로, 근로자의 월평균보수가 35만원~105만원일 경우 보험료(근로자분+사업주분)의 1/2을, 105~125만원 미만일 때는 1/3을 지원

투자와 고용 창출을 통해 국민소득에 이바지하는 역할이 크고, 세제는 이러한 기업 활동에 미치는 영향이 크기 때문이다. 또한 우리나라의 경우 복지사회 도래라는 경제사회적인 커다란 패러다임의 변화가 예상되고 있어 법인세제가 향후 급속하게 확대될 재정소요에 부응하지 않을 수 없는 상황이기도하다. 그 어느 때보다도 기업의 발전과 경제성장, 그리고 이를 통한 세수 확충이 요구되는 시점임을 감안할 때 법인세제의 중장기 개편에 대한 논의는 기업의 경쟁력 강화나 세수확보 측면에서 단편적으로 접근하기 보다는 현재 우리 경제에 대한 보다 본질적인 진단에서부터 출발하는 것이 옳을 것이다. 그리고 이를 기반으로 우리나라 법인세제 현황을 평가하고 대안을 제시하는 방향에서 세제개편의 방향이 마련될 필요가 있다.

(1) 경제 현안에 대한 진단

우리 경제는 외환위기 이후 노동투입과 자본투입이 약해지며 잠재 성장능력이 크게 저하되어 있다. 실질 잠재성장률이 1990년대 초반 9%대에서 외환위기 이후 4%대 후반으로 낮아졌고, 글로벌 금융위기 이후 다시 3% 후반대로 낮아져 올해는 3.5% 수준으로 전망되고 있다[110]. 향후에도 우리 경제의 잠재성장률은 인구구조 변화에 따라 노동투입의 성장기여도가 마이너스로 전환됨에 따라 2020년 중반 이후 2%대로 하락하고 2040년 경에는 1%대로 낮아질 것으로 예상되고 있다[111].

[그림 18] 실질GDP 성장률 vs. 잠재성장률

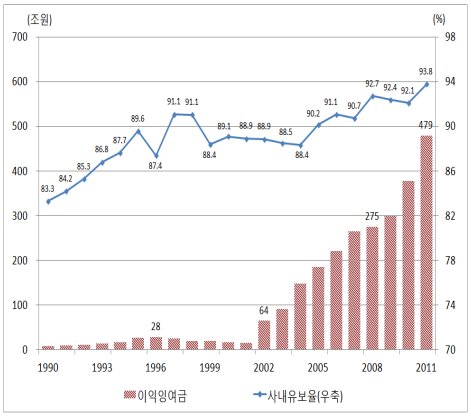


자료: 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제전망」, 2013.10

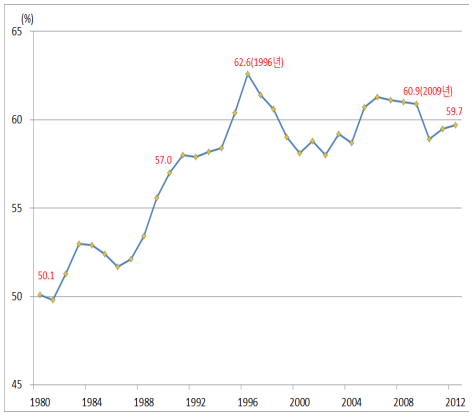
110) 국회예산정책처, 「2014년 및 중기 경제 전망」, 2013.10
111) 국회예산정책처, 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」, 2012.6

특히 우리 경제는 외환위기 이후 구조조정의 경험과 개방화에 따른 경영위험 상승, 대내외 경제환경의 불확실성 증대 등으로 경제적 파급효과가 큰 투자와 고용 증가세가 약해져 있다. 이에 따라 수출이 호조세를 이어가며 기업의 이익규모가 커졌으나 사내유보가 크게 누적되고 노동소득 분배율이 하락하는 등 경제의 체질은 약해져 있다. 이는 기업의 이익이 투자 및 고용 확대, 가계소득 증가로 이어지는 경제의 선순환 체계가 제대로 작동되고 있지 못함을 의미하는 것이다.

[그림 19] 사내유보 추이: 제조업



[그림 20] 노동소득 분배율 추이



주: 1) 사내유보율은 당기 경영성과 중 투자와 고용 등 비용지출과 배당 등을 제외하고 사내에 유보되는 정도를 측정하는 지표로, (처분전이익잉여금+임의적립금이입액)에 대한 유보금의 비율로 계산됨

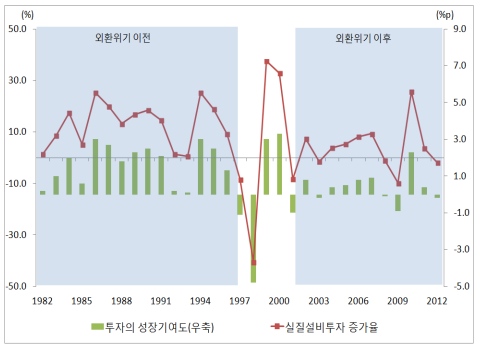
2) 노동 소득분배율은 노동을 제공한 대가로 가계에 분배되는 급여(피용자보수)를 좁은 의미의 국민소득(NI=피용자보수+영업잉여)으로 나누어 백분율로 나타낸 값임

자료: 한국은행, 경제통계시스템; 국회예산정책처 분석

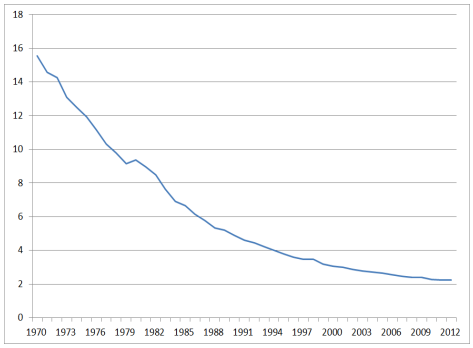
설비투자 증가세가 외환위기 이후 크게 약해져 2000년대 들어서는 1980~90년대 평균 14%대의 1/3 수준에도 못 미치는 4%대 증가율을 보이고 있다. 이에 따라 설비투자의 경제성장에 대한 기여도는 1980년대 평균 7%p에서 1990년대 4%p로 낮아진 후 2000년대에는 2.5%p로 더욱 낮아졌다. 우리 경제의 고용창출 능력도 크게 저하된 것으로 나타난다. 생산 1단위(10억원)당 고용창출 능력을 나타내는 고용계수는[112] 1970년대 12.2에서 1980년대 7.0, 1990년대 4.0로 하락하였고, 최근 2012년에도 2.2로 더욱 낮아져 경제의 고용창출 능력이 크게 약해진 것으로 평가되고 있다.

112) 취업자수(명)/실질GDP(억원)

[그림 21] 설비투자 증가율 및 성장기여도



[그림 22] 고용계수 추이



주: 1) 경제의 고용계수는 '취업자수(명)/실질 GDP(억원)'이고, 산업별 고용계수는 '(취업자수+피용자수)/생산금액(10억원)'으로 산출
자료: 한국은행, 통계청; 국회예산정책처 분석

국내기업의 영업이익이나 사내유보금 규모를 볼 때 우리 경제의 투자와 고용이 약해진 데에는 과거와 같이 기업의 자금난 등 외부적인 어려움이 문제되는 것이 아니라, 이제까지 우리 경제를 이끌어 온 주력산업 외에 변화한 경제환경에서 새롭게 투자와 고용을 창출해 낼 성장동력을 찾지 못한 영향이 큰 것으로 판단된다. 이는 법인세제가 과거의 투자를 통해 현재 이익을 거두고 있는 기업 활동 보다는 향후 신상품 및 서비스 개발을 이끌며 새로운 부가가치와 고용을 창출하고 이를 통해 국민 경제에 기여하는 기업활동을 장려하는 방향으로 개편되어야 함을 시사한다.

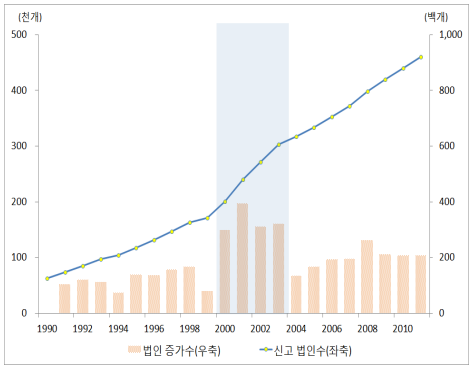
(2) 우리나라 법인의 세부담에 대한 평가

법인의 세부담에 대한 평가에는 보통 '명목GDP 대비 법인세 비중'과 '법인세율'의 두 가지 지표가 이용된다. 그리고 절대적 기준에서 세부담의 적정성을 논하기 어렵기 때문에 이들 지표에 대한 국제적인 비교를 통해 상대적으로 세부담의 정도를 평가하는 것이 일반적인 방법이다. 그런데 두 가지 지표에 따른 우리나라 법인세부담에 대한 평가가 상충되고 있어 정확한 평가를 위해서는 동 지표에 대한 이해가 우선 필요하다.

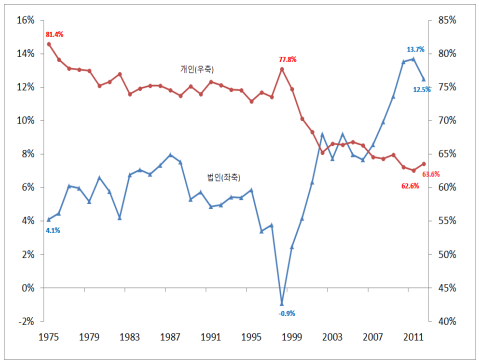
우리나라의 '명목GDP 대비 법인세 비중'은 최근 2010년 기준 3.5%로 OECD 34개 회원국 중 상위 6위에 있어, 우리나라 법인의 세부담이 국제적으로 상당히 높은 수준인 것으로 해석되어진다. 그러나 '명목GDP 대비 법인세 비중'은 기업의 실제적인 세부담 평가에 적절한 지표가 되지 못한다. 총량(aggregate) 지표로서 법인세

액은 과세대상이 되는 법인소득에 크게 영향을 받기 때문이다. 더욱이 법인소득 역시 총량지표로 개별 기업의 소득 뿐만 아니라 법인수에 의해서도 영향을 받게 된다. 실제로 우리나라의 법인수와 국민소득 내 법인소득 비중을 보면 외환위기 이후 빠르게 증가하는 추세를 보여, 국민소득 내 법인부문 소득비중이 1975년 4.1%에서 2011년에 13.7%(+9.6%p)로 상승하였고 개인부문 소득비중은 81.4%에서 62.6%(△18.8%p)로 하락하였다. 이러한 법인부문의 소득비중 증가는 법인의 세부담이 동일(혹은 감소)하더라도 전체 경제에서 차지하는 법인세 비중을 높이는 부분이다.

[그림 23] 법인수 추이



[그림 24] 법인부문 소득비중 추이



주: 소득비중은 국민계정상의 국민처분가능소득(national disposable income)을 기준으로 한 값임
자료: 국세청, 한국은행; 국회예산정책처 분석

따라서 법인의 세부담 자체를 평가하는 것이 목적이라면 '명목GDP 대비 법인세 비중' 보다는 '법인세율'이 보다 적절한 지표가 될 것이다. 법인세율은 과세대상이 되는 당해연도 소득에서 법인세액이 차지하는 비율로, 기업이 동일한 소득을 갖는 경우에도 세율에 따라 세부담의 정도가 달라지기 때문이다.

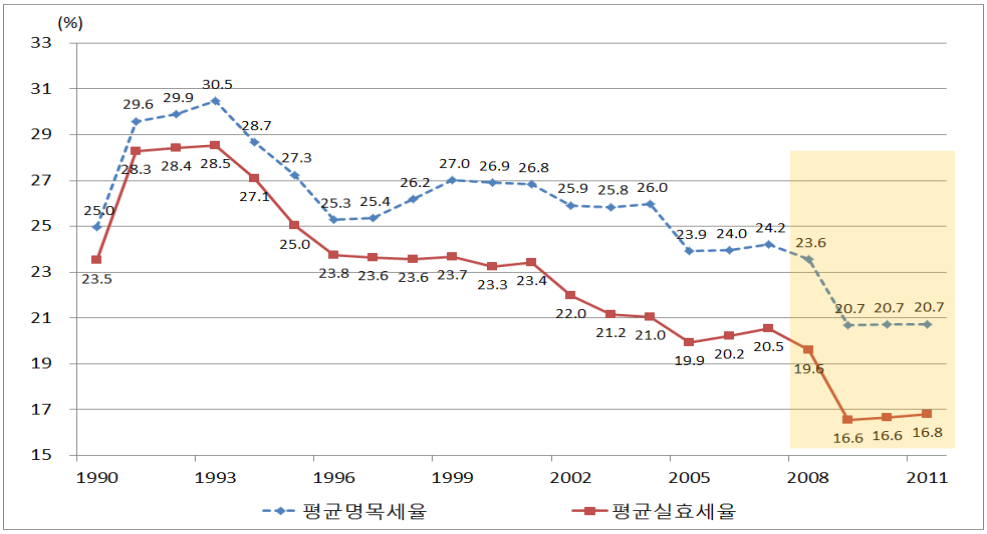
우리나라 법인세율은 1990년대 초반 이후 꾸준히 인하되는 추세로 2013년 최고 법인세율(지방세 포함) 24.2%는 OECD 회원국 중 상위 20위의 중·하위 수준이다. 이러한 명목세율 인하 등의 영향으로 법인의 실제적인 세부담을 반영하는 실효세율[113]이 2009년 귀속분부터 16%대로 낮아져 있다. 주요 선진국의 법인세율이 20~30%대이고, 동아시아 경제권의 싱가포르와 홍콩, 대만이 16.5~17.0%, 중국과 태국, 말레이시아가 20.0~25.0%이다. 싱가포르와 홍콩이 제조업 기반이 없고 대만

113) 평균실효세율=법인세액/과세표준*100

의 유보이득 과세제도 등을 감안할 때 우리나라 법인의 세부담이 국제적으로 아주 낮은 것은 아니지만 높은 수준도 아닌 것으로 판단된다. .

이에 대한 평가는 글로벌 법인세율 추이와 국가간 자본유치 경쟁 및 자본의 이동성, 법인세의 높은 효율비용[114] 등을 감안해 보다 신중하게 이루어질 필요가 있다.

[그림 25] 법인세 명목세율과 실효세율 추이: 소득 귀속연도 기준



자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

(3) 우리나라의 법인세 감면 현황

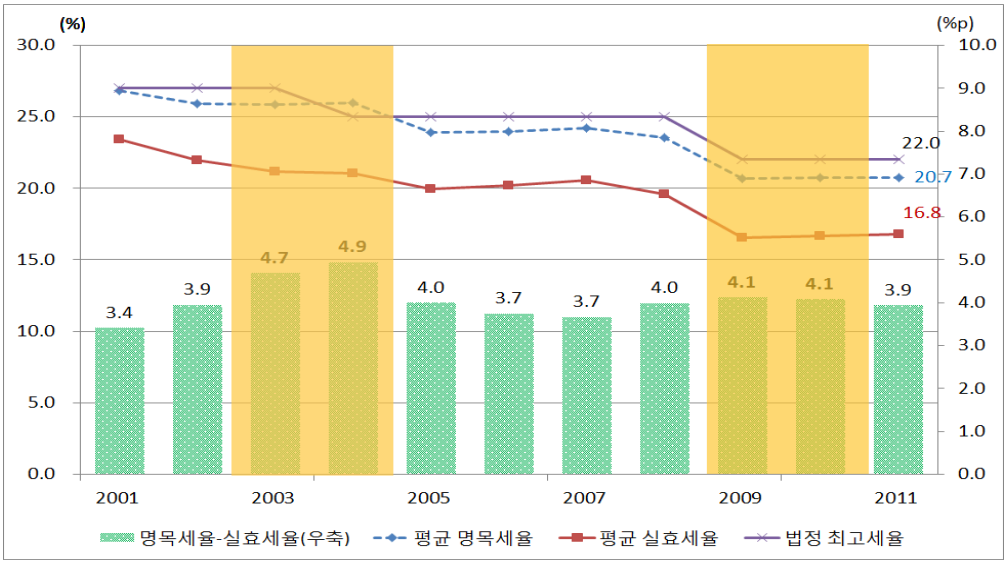
최근 법인세 평균실효세율이 16%대로 낮아진 데에는 2008년 이후 명목세율 인하와 함께 조세감면 확대의 영향도 있는 것으로 보여진다. 법인세의 평균명목세율[115]과 평균실효세율의 차이를 보면, 법인세 감면이 2008년 이전 3.7%p 수준에서 2008~11년에 3.9~4.1%p로 확대되었다. 이러한 법인세 감면 확대에는 2009년 경기침체 극복을 위한 세제지원 확대도 일정 정도 영향을 준 것으로 보인다. 2003~04년의 경기침체기에도 법인세 부문의 조세감면이 3%p대에서 4.7~4.9%p 수준으로

114) 과세에 따른 후생비용 중 세수를 초과하는 부분, 즉 세수 1원을 확보하는데 필요한 초과부담으로 추정되는데, 김승래·김우철(2007)는 2004년 기준 법인세가 0.30으로 일반소비세 0.08, 개인소득세 0.21 대비 높은 것으로 추정하였음(「우리나라 조세제도의 효율비용 추정」, 조세재정연구원)

115) 각사업연도에 대해 산출세액/과세표준*100으로 계산

크게 확대되었다. 그러나 2009년 이후에는 법인세율 자체가 큰 폭으로 인하되는 가운데 법인세 감면도 확대되어 실제적인 세부담 경감효과는 보다 크게 된다. 소득귀속연도 기준 2007년과 2009년을 비교하면, 세율인하에 따라 평균명목세율이 24.2%에서 20.7%로 △3.5%p가 하락하였기 때문이다.

[그림 26] 평균명목세율과 평균실효세율 추이: 2001~2011년



자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

이러한 법인세 감면은 특히 대규모 법인에서 보다 크게 이루어진 것으로 나타난다. 2011년 소득에 대한 법인세 평균실효세율은 과표 2억원 이하구간/2억원~200억원 이하구간/200억원 초과구간에서 각각 8.4%/15.4%/17.9%로, 법인세율 대비 세율 하락폭이 △1.6%p/△4.6%p/△4.1%p로 나타난다. 과표구간을 보다 세분화해 보면 과표 2억~100억원 이하구간(△5.1%p)과 과표 5,000억원 초과구간(△4.9%p)에서 법인세 감면이 크게 이루어진 것으로 나타난다.

특히 과표 5,000억원 초과 법인의 평균실효세율은 17.1%로 과표 100~200억원 이하의 법인과 유사한 수준의 세부담이 주어지고 있다. 최근 발표된 2010년 소득에 대한 감면규모 상위 10대 기업의 법인세 실효세율은 11.9%로 명목 최고세율 22% 대비 10.1%p가 차이가 나는데, 이는 해당 연도의 중소기업 평균실효세율 13.2% 보다 낮고 최저한세율 14% 보다도 2.1%p가 낮은 수준이다. 이들 10대 기업의 과세표

준이 총 36.0조원으로 2010년 기준 전체 법인세 과세표준 228.1조원 대비 15.8%를 차지하고 있어, 이들 기업의 대규모 조세감면이 전체 법인세수 감소에 주는 영향이 클 것으로 추정된다.

[표 87] 과표구간별 법인세 감면효과: 2011년 귀속소득 기준

(단위: 조원, %, %p)

과표구간	과세표준	총부담세액	평균 명목세율(A)	평균 실효세율(B)	감면효과 (A-B)
전체	240.1	40.3	20.7%	16.8%	3.9%p
2억이하	10.8	0.9	10.0%	8.4%	1.6%p
~100억 이하	**52.58**	**7.8**	**20.0%**	**14.9%**	**5.1%p**
~200억 이하	11.9	2.1	20.0%	17.9%	2.1%p
~1,000억 이하	27.5	5.2	22.0%	18.7%	3.3%p
~5,000억 이하	40.5	7.7	22.0%	19.1%	2.9%p
5,000억 초과 (감면상위 10대)	**96.8 (36.0)**	**16.6 (42.7)**	**22.0% (22.0%)**	**17.1% (11.9%)**	**4.9%p (10.1%p)**

주: 감면 상위 10대 법인의 자료는 2010년 귀속소득 기준 값임
자료: 국세청, 「2013년 조기공개 통계」, 정성호 의원실 제출 자료(2013.9); 국회예산정책처 분석

2010년 매출액 100분위 자료를 보면 상위 1%(4,606개) 기업의 감면액이 총 7조 3,440억원으로 법인세 총감면액 9.3조원의 78.7%인 것으로 나타나는데, 공제 항목별로 보면 임투·고투공제(총 2조 4,412억원, 91.5%)와 R&D비용 세액공제(총 1조 5,959억원, 69.0%[116]), 외국납부세액공제(총 1조 4,913억원, 93.4%), 기타 투자세액공제[117](총 6,220억원, 95.0%)의 감면규모와 비중이 높은 것으로 나타난다.

116) R&D비용 세액공제의 경우 중소기업은 전액 최저한세 적용이 배제되나 대기업은 석·박사급 인력비용에 한해 배제되어, 해당금액은 크나 상위 1% 법인의 감면비중은 69.0%로 다소 낮아짐
117) R&D 설비투자·생산성향상시설투자·안전설비투자·에너지절약시설투자·중소기업투자·근로자복지증진시설투자·의약품품질관리시설투자·환경보전시설투자세액공제의 8개 세액공제를 이름

[표 88] 법인세 100분위별 공제·감면 현황: 2011년 신고 수입금액 기준

(단위: 억원,%)

구분	총감면액	R&D비용 세액공제	임시투자 세액공제	기타 투자세액 공제	고용증대 세액공제	외국납부 세액공제
상위 1%	**73,440 (78.7)**	**15,959 (69.0)**	**24,412 (91.5)**	**6,220 (95.0)**	**173 (23.0)**	**14,913 (93.4)**
상위 2%	4,242	1,685	742	116	123	115
상위 3%	2,641	1,125	389	61	85	69
상위 4%	1,558	730	258	30	65	1
상위 5%	1,248	565	176	38	53	-
상위 6%	960	389	147	14	41	8
상위 7%	931	371	114	10	31	-
상위 8%	822	281	5	12	21	5
상위 9%	707	237	64	4	17	2
상위10%	618	214	49	2	13	2
상위 2~10%	13,727 (14.7)	5,597 (24.2)	2,004 (7.5)	287 (4.4)	449 (59.7)	800 (5.0)
상위20%	3,128	995	204	27	75	21
상위30%	1,200	343	47	8	30	2
상위40%	1,160	132	13	3	14	1
상위50%	254	50	5	1	6	-
상위60%	121	21	1	1	3	-
상위70%	82	9	82	-	1	4
상위80%	22	3	28	-	-	2
상위90%	179	4	8	4	1	-
상위100%	2	-	1	-	-	-
상위 20~100%	6,148 (6.6)	1,557 (6.7)	389 (1.5)	44 (0.7)	130 (17.3)	247 (1.5)
총합계	93,315 [100.0]	23,113 [24.8]	26,690 [28.6]	6,547 [7.0]	752 [0.8]	15,960 [17.1]

주: ( )는 해당 공제·감면항목 내 비중값, [ ]는 총감면액 대비 해당 항목 감면액 비중값임
자료: 국세청, 「홍종학의원실 제출 자료」(2013.4); 국회예산정책처 분석

(4) 법인세제의 중장기 개편 방향

이상의 분석 내용은 다음과 같은 두 가지 사항으로 정리되어진다. 첫째 법인세율 인하와 감면제도 확대에도 불구하고 기업의 투자와 고용은 여전히 미진하다는 점이다. 둘째, 일부 대규모 기업에 대해 법인세 감면이 집중됨에 따라 실효세율이 11~12%대로 크게 낮아져 있다는 점이다. 이러한 점들은 현행 법인세 감면제도가 투자와 고용을 촉진하는 데에 효과성이 떨어지고 편중된 세제혜택에 따라 과세 형

평성 훼손과 세수기반을 잠식하는 부분이 있음을 시사하는 것이다. 향후 인구구조 변화 등으로 복지관련 지출 소요가 빠르게 확대될 것으로 예상되고 있어 경제활성화와 세수 증대 측면에서 법인세제의 대응이 요구되어지고 있다.

이와 관련해 행정부는 지난 8월 세법개정안과 함께 발표한 '중장기 조세정책 방향'에서 법인세의 경우 적정 세부담 수준 등으로 성장친화적 조세체계를 유지하기 위해 비과세·감면을 정비하고 조세지출과 예산지출의 연계 강화 등을 통해 국가 재정의 효율적 관리를 추진할 것임을 밝힌 바 있다. 이는 법인세율은 낮은 수준으로 유지하되 비과세·감면제도의 효율성을 높이는 방향에서 감면제도 정비를 추진하겠다는 내용이다.

글로벌 세율인하 추이가 지속되고 있고, 자본의 국제적 이동성이나 국가적 차원의 기업경쟁력 제고의 필요성 등을 감안할 때 법인세율의 결정은 글로벌 세율 추이를 주시하며 신중하게 이루어질 필요가 있다. 글로벌 법인세율의 경우 미국, 영국 등 주요국을 중심으로 1980년대 중반부터 인하 추세가 진행되고 있고, 우리나라 최고 법인세율(지방세 포함) 24.2%는 OECD 34개 회원국 중 상위 20위로 중·하위 수준이기는 하나 추가 인상이 부담스러운 부분이 있다.

이에 따라 법인세제의 경우 감면제도의 정비가 중장기 세제개편의 중심이 되고 있는데, 최근 행정부가 발표한 내용을 보면 감면제도 정비에 대해 다소 소극적인 접근을 하고 있는 것으로 보여진다. 올해 5월 공약가계부에서 발표된 비과세·감면 정비계획에 따르면 행정부는 2012~15년 세법개정을 통해 2013년 0.1조원 등 2013~17년 동안 총 18.0조원의 재원을 마련할 계획인데, 이 중 58.9%에 해당하는 10.6조원을 2013년 세법개정을 통해 확보하고 2014~15년 세법개정을 통한 정비는 2.5조원과 0.2조원으로 그 규모가 크지 않다. 그런데 올해 행정부의 세법개정안은 소득세의 소득공제 정비방안이 중심이 되고, 법인세의 경우 주요 감면제도의 대상 확대와 일부 투자세액공제의 공제율 조정, 조세실적이 미진하거나 감면 목적이 달성된 소규모 조세지출 항목을 일몰시키는 내용에 그치고 있다. 물론 행정부는 이번 개정안에서 2015년 단년에 한해 법인세 부문에서 총 1.02조원의 세수 증대가 있을 것으로 발표하였는데, 행정부의 추계가 전년대비 방식으로 이루어짐을 감안하더라도 2013년 일몰도래 항목을 기준으로 검토할 때 이러한 세수추계에 대한 근거를 찾기가 어려워 보인다.

[표 89] 행정부의 비과세·감면 정비계획

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	합계
2012년 세법개정	0.1	1.0	1.1	1.2	1.2	4.7
2013년 세법개정	**- (-)**	**0.8 (-)**	**3.1 (1.02)**	**3.4 (-)**	**3.4 (-)**	**10.6 (-)**
2014년 세법개정	-	-	0.6	0.9	0.9	2.5
2015년 세법개정	-	-	-	0.1	0.1	0.2
합 계	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7	18.0

주: 1) 전년대비 방식의 값임
2) ( )의 값은 2013년 세법개정안에서 제시된 법인세 부문 세수효과임

자료: 기획재정부·관계부처합동, 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)」, 2013.5.31., 「2013년 세법개정안」2013.8.8

반면에 2014년에는 고투공제와 중소기업특별세액감면 등 법인세 주요 감면제도의 일몰이 예정되어 있음에도 2014년 세법개정을 통한 정비규모는 2.5조원으로 크지 않다. 이러한 점을 고려할 때 향후 행정부의 법인세 감면 정비안은 지난 2012년 세법개정과 올해 임시국회에서의 고투공제 및 R&D비용 세액공제 정비, 올해 제시된 기타 투자세액공제율의 기업규모별 하향조정 수준에 머물 가능성이 높아 보인다.

[표 90] 최근 세법개정에서의 법인세 부문 주요 내용

2012년 세법개정	• 고투공제 대기업 공제율 조정: (기본/추가) 4%+2%→3%+3% *단, 중소기업은 고용감소 시 기본공제 허용 • R&D비용 세액공제 증가분 기준선 산정방식 변경: 직전 4년 평균지출액 → ('13년) 직전 3년 평균지출액 → ('14년) 직전 2년도 평균지출액 → ('15년) 직전년도 지출액
2013년 임시국회	• 대기업 고투공제 공제율 조정: (기본/추가) 3%+3%→2%+3%
2013년 세법개정안	• R&D비용 세액공제 인력개발비 제한 • 4개 투자세액공제의 공제율 차등 하향조정: 7%, 10% → (대/중견/중소) 3%/4%/5%

앞서 살펴본 바와 같이 현행 법인세 부문의 비과세·감면 정비는 제도의 효과성과 과세 형평성, 그리고 세수 확보 차원에서 보다 적극적으로 검토되어질 필요가 있는데, 이를 위해서는 우선 감면제도 정비에 대한 원칙이 마련되어야한다. 이하에서는 이와 관련한 감면 정비의 원칙을 세 가지 내용으로 나누어 제시해 보았다.

첫째, 감면제도의 실효성을 높이기 위해 세제지원이 없더라도 이루어질 수 있는 기업 활동은 배제하는 원칙이다. 조세감면은 기본적으로 특정한 정책 목적을 달성하기 위해 국가가 기업에게 제공하는 조세적 유인(tax incentive)으로, 자연적인 기업 활동에 대해서까지 조세 혜택이 주어질 필요는 없는 것이다. 예를 들어 고투공제의 경우 추가적인 투자와 고용 창출효과를 달성하는 것을 목표로 하여, 직전 3년 평균 투자금액 등으로 투자 기준선을 마련해 초과되는 투자분에 한해 공제 베이스를 인정하고 추가공제는 성장률 등의 경제지표와 연동해 일정률 이상의 고용 확대를 전제로 운영하는 방안을 검토할 수 있다.

둘째, 다음으로 기업이 추가적인 노력이 없이도 일정한 자격요건만 충족되면 조세감면이 이루어지는 조세지출이 필요한 경우에는 적용 대상을 영세기업으로 분명하게 제한하고 세출예산과 중복되지 않는 선에서 운용하는 것이다. 이는 과세 형평성 제고와 여타 감면제도의 실효성 제고, 세수 잠식 방지를 위해 필요한 부분이다. 중소기업특별세액감면의 경우 중소기업간 소득분포의 격차가 매우 큰 점 등으로 인해 소득규모가 상위 기업인 경우에도 적용되고 있어 향후 감면의 대상을 매출액이나 이익 규모 기준으로 제한할 필요가 있다. 또한 고투공제에서는 중소기업에 한해 고용감소 시에도 기본공제를 허용하고 있는데 이를 일부 영세 중소기업에 한정하는 내용으로 변경할 수 있겠다.

셋째, 비과세·감면 제도의 운영과 관련하여 일몰도래 항목에 대해서는 일몰을 원칙으로 하되, 중립적인 기관에 의한 구체적인 성과평가 등에 기반하여 제도를 재설계하고 필요시에 재도입하는 방식으로 제도화하는 내용이다. 또한 새로운 감면제도를 마련할 때에도 과거 유사한 제도가 있었는지에 대한 검토와 제도 도입 시 예상되는 효과에 대한 충분한 사전 평가가 이루어져야 겠다. 비과세·감면 제도는 많은 이해집단이 관여할 수 있어 불필요한 신설 및 연장이 이루어지기 쉽기 때문이다. 특히 舊임투공제의 경우에도 과거 상시화됨에 따라 실효성이 없어진 것으로 평가되고 있어 현행 고투공제도 향후 경기회복 시 일몰시키거나 또는 변경하는 시스템이 마련될 필요가 있다. 이번 개정안의 '사업전환 무역조정지원기업에 대한 과세

특례(조특법 제33조)'의 영구화나 '중소기업 기술이전에 대한 세제지원(조특법 제12조①)' 신설 등 일부 항목의 경우 현행 제도에서 실효성이 없거나 과거 폐지되었던 제도를 변형해 도입한 것으로 보다 충분한 사전 평가가 필요해 보이는 부분이다.

이러한 감면제도 원칙 수립과 이에 따른 항목별 구체적 정비와 함께 현행 법인세 감면이 일부 기업에 집중되어 법인세 부담의 수직적 형평성이 문제가 되는 부분에 대한 검토도 병행될 필요가 있어 보인다. 법인세의 누진세율 체계는 우리나라의 기업중심의 경제구조 하에서 규모가 큰 기업에 대해 응능부담의 원칙과 함께 사회경제적 책임을 부여하는 세제상 선택의 결과일 것이다. 따라서 이들 법인에 대해 세제혜택으로 인해 경제 전체적으로 봤을 때 그에 상응하는 이익을 창출하고 있는지에 대한 평가가 이루어져야 하는데, 앞서 살펴본 바와 같이 외환위기 이후 많은 경제지표들이 기업의 투자에서 비롯되는 경제의 선순환이나 대규모 기업 주도의 낙수효과(trickle down effect)가 크지 않음을 보여 주고 있다. 특히 대규모 법인의 경우 법인세수에서 차지하는 비중이 매우 커 세액공제의 이월공제[118] 등을 감안하면 이들 기업에 대한 감면규모가 큰 세제구조가 법인세수의 변동성을 확대하는 요인이 될 수 있다.

이에 대한 해결책은 상위 법인의 감면규모와 비중이 큰 주요 감면항목들을 정비하거나 최저한세율 인상안을 통해 찾을 수 있다. 감면제도 정비는 앞서 정리한 정비 원칙의 적용으로 이루어질 것이고, 최저한세율 인상은 일부 대규모 기업에 감면혜택이 집중되는 것을 막기 위해 세부담의 총량적인 하한선을 높이는 방안으로 검토될 수 있다.

2008년 이후 법인세율 인하에 따라 최저한세율도 과표 1천억원 이하구간 13%와 1천억원 초과구간 15%에서 낮아져, 2012년에는 과표 100억원 이하구간 10%, 100억원~1천억원 이하구간 11%, 1천억원 초과구간은 14%로 낮아졌으나, 2012년 세법개정을 통해 경기부양 및 장기 복지재원 마련을 위해 과표 100억원~1천억원 이하구간은 11%에서 12%로, 1천억원 초과구간은 14%에서 16%로 인상한 바 있다.

그러나 현행 제도상 최저한세가 배제되는 항목이 다수 있어 법인의 세부담은 법정 최저한세율이 정하는 선 보다 낮아질 수 있음이 고려되어야겠다. 이러한 항목은 현행 기준 세액공제 중 '외국납부세액공제'와 'R&D비용 세액공제', '부가가치세 매입

118) 과세연도에 납부할 세액이 없거나 최저한세 적용으로 공제받지 못한 세액공제액에 대해서 해당 과세연도 이후 5년 내에 이월하여 공제 받을 수 있는 제도(조특법 제144조)

자 납부제도 세액공제' 등이 있고, 세액감면 중 '해외자원개발 투자배당 감면' 외에 '지방이전 중소기업 감면' 등 지방균형발전을 위한 감면, 영어·농조합법인 감면, '고도기술수반사업 외국인투자 세액감면' 등 외국인투자 유치를 위한 감면 등이 있다.

일반기업은 이 중 외국납부세액공제와 R&D비용 세액공제, 해외자원개발 투자배당 감면 등의 규모가 큰데, 2010년의 소득에 대해 외국납부세액공제가 1.5조원, R&D비용 세액공제가 0.3조원, 해외자원개발 투자배당 감면이 0.03조원 등이 이루어졌다. 이러한 최저한세 적용제외 항목의 세부담 감면효과를 보면, 일반기업의 경우 외국납부세액공제가 1.5조원으로 2010년 귀속 과표 총 176.7조원 대비 실효세율을 0.9%p 가량 하락시키고, 전체 적용제외 세액공제·감면액은 총 2.8조원으로 실효세율을 1.6%p 가량 낮추는 것으로 분석된다(외국납부세액공제를 제외한 실효세율 하락효과는 0.7%p). 중소기업의 경우도 적용제외 세액공제·감면액이 총 1.1조원으로 2010년 귀속 과표 51.3조원 대비 실효세율을 2.1%p 가량 낮추는 것으로 분석된다(외국납부세액공제를 제외한 실효세율 하락효과는 1.0%p임).

최저한세 적용 배제 항목이 최저한세 과표 1,000억원 초과구간에 집중된 것으로 가정해 이러한 분석 결과를 적용하면, 일반기업은 2012년까지는 14% 최저한세율에 적용배제 항목의 세부담 하락효과(△1.6%p)를 반영해 12%내외(외국납부세액공제 제외 시 13% 내외)로 실효세율을 낮출 수 있고 2013년부터는 현행 16% 최저한세율에 따라 14%내외(외국납부세액공제 제외 시 15% 내외)로 낮출 수 있는 것으로 나타난다. 중소기업의 경우는 7% 최저한세율에 적용배제 항목의 세부담 하락효과(△2.1%p)를 반영하면 2012년 이후 실효세율 수준을 5%내외(외국납부세액공제 제외 시 6% 내외)로 낮출 수 있다.

[표 91] 최저한세 적용 제외 세액공제·세액감면 현황: 2010년 귀속소득

(단위: 억원)

	중소기업	대기업
합계(A)	10,985 [10,143]	28,134 [13,016]
외국납부세액공제	842	15,118
R&D비용 세액공제	9,189	3,061
해외자원개발투자 배당소득 비과세	-	251
수도권과밀억제권역 밖 이전 중소기업 감면	158	-
수도권밖 이전 공장·본사 기업 감면	353	1,644
영농·영어조합법인 감면	202	17
외국인투자 법인세 감면	200	7,806
과세표준(B)	513,446	1,767,114
실효세율 인하효과 (=A/B*100)	1.6%p [0.7%p]	2.1%p [1.0%p]

주: [ ]은 외국납부세액공제를 제외한 금액 및 세율인하 효과임
자료: 국세청, 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

향후 최저한세율의 추가 인상의 여부는 이러한 과표구간별 최저세율의 비교를 통해 구체적으로 검토되어질 수 있겠다. 앞서 분석한 바와 같이 현행 최저한세 체계 하에서 과표 1,000억원 초과 법인의 경우 적용배제 항목에 따라 실효세율이 최저 14~15% 내외로 낮아질 수 있는데, 이는 현행 기준 과표 2억원~100억원 이하구간의 평균 실효세율 14.9%(2011년 소득 기준)에 상응하는 것이다. 또한 과표 100억원~200억원 이하구간의 평균실효세율이 17.9%이고 과표 200억원~1,000억원 이하구간의 평균실효세율이 18.7%로, 이들 상대적으로 낮은 과표구간의 실효세율에 비해서는 3~5%p 가량 오히려 낮은 수준이 된다. 따라서 이러한 과표구간별 실효세율 비교를 근거로 하여 향후 과표 1,000억원 초과구간의 최저한세율 인상안을 검토할 수 있고, 과표 100억~1,000억원 이하구간에 대해서도 동일한 방법으로 추가 인상안을 검토할 수 있겠다.

중소기업의 경우는 일반법인과 달리 최저한세율 적용이 과표별로 차등화되어

있지 않고 일률적으로 7%의 낮은 세율이 적용되고 있는데, 규모가 큰 중소기업의 경우 적용배제 항목의 효과를 감안하면 실효세율이 최저 5~6% 수준으로 떨어져 세부담이 지나치게 낮아지는 문제가 있는 것으로 나타난다. 동일한 소득수준간 세부담의 수평적 형평성 개선을 위해 이에 대한 조정도 필요해 보인다. 법인세율 체계와 같이 일반기업과 중소기업의 구분을 없애고, 일부 매출액이나 소득 기준으로 영세 중소기업에 한해 경감세율 차원에서 7% 최저한세율을 적용하는 방안을 검토할 수 있겠다.

다만, 최저한세율이 적용된다 하더라도 당해연도에 공제·감면 받지 못한 금액은 현행 세법상 향후 5년 내에 이월공제될 수 있어[119] 공제·감면에서 완전히 배제되는 것이 아니고, 경기침체로 인해 기업의 과세소득이 작아지는 시기에는 이월되는 공제금액이 반영되어 법인세수 감소폭을 더욱 크게 해 법인세수의 변동성을 키우는 요인이 될 수 있다는 점에서 최저한세율 제도의 한계 또한 고려되어야 할 것이다.

3. 부가가치세

올해 행정부의 부가가치세법 개정안은 복지예산 증가에 따른 재정수입 확보를 위한 과세기반 확대에 초점이 맞추어져 있다고 평가할 수 있다. 과세기반 확대방안 이외에 문화예술 진흥을 위한 외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급, 농어민을 지원하기 위한 농기자재 구입 시 영세율이 적용되는 기관의 범위확대, 납세편의를 위한 간이과세 포기 신고대상자 확대 등이 있으나 다른 세목에 비하면 개정 폭이 적다고 볼 수 있다. 또한 과세기반 확대 방안의 핵심내용은 의제매입세액공제제도의 개편과 의료보건용역의 면세범위 축소이다.

현행 부가가치세법 및 조세특례제한법상의 의제매입세액공제는 면세농수산물 등에 대한 의제매입세액공제·재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제·고금에 대한 의제매입세액공제 등이 있다. 개정안에서는 면세농수산물의 의제매입세액공제의 한도액(매출액 30%)을 설정하고 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제율은 대폭 인

119) 조특법 제144조

하하도록 하였으며, 고금에 대한 의제매입세액공제을 예정대로 일몰을 시키는 안을 내놓았다. 원칙적으로 부가가치세제에 있어 의제매입세액공제제도를 설치하는 이유는 면세적용에 따른 누적효과를 제거하기 위해서이다. 그러나 현재 시행되고 있는 의제매입세액공제제도는 부가가치세제의 왜곡을 시정하는 면세누적효과의 제거보다는 정책목적의 수단 즉 조세경감을 통한 정부의 가격보조금 형태로 이용되고 있다. 이러한 관점에서 과세기반 확대를 위한 행정부의 의제매입세액공제제도의 개정방향은 바람직하다고 평가되나, 면세농수산물의 의제매입세액공제 한도설정의 경우 매출액 30%을 일률적 기준으로 적용하는 경우에는 적용대상 사업자의 사업규모에 따라 불공평을 초래할 우려가 있다. 즉 영세한 개인음식업자와 규모가 큰 기업(법인)이나 과세유흥장소간에 매출액 대비 면세농수산물 매입비중은 현저한 차이가 존재하며, 상대적으로 매입비중이 높은 영세사업자에게는 불공평할 수가 있다. 따라서 일률적인 매출액 한도설정보다는 적정공제율을 산정하여 조세경감부분이 큰 업종부터 공제율을 조정할 필요가 있으며, 부당공제 부분에 대해서는 세무조사 강화 등을 통해 세무행정상 노력할 부분이라 생각된다.

현행 우리나라의 의료보건용역의 경우에는 일부 미용의료용역을 제외하고 대부분 면세가 되고 있다. 개정안에서는 면세가 적용되는 의료보건용역 가운데 치료 이외의 미용·성형용역을 면세대상에서 제외하도록 하였다. 이는 조세부담의 역진성 완화와 관련성이 적고 EU· OECD 국가 등도 질병치료 목적의 의료용역에 대해서 면세하고 미용목적 성형수술 등의 의료용역은 과세되고 있는 점을 고려한다면 행정부의 동 개정안은 긍정적인 조치로 보인다.

이와 같은 행정부의 과세기반 확대방안 이외에 면세범위의 축소와 간이과세제도의 개편 등의 추가적인 과세기반 확대방안이 검토될 필요가 있다. 면세범위의 축소는 조세부담의 역진성 완화와 관련성이 없는 것 등을 검토대상으로 할 수 있으며, 예를 들면 금융서비스 가운데 명목적 수수료에 대한 과세·영리교육에 대한 단계적 과세전환 방안 등이 검토될 수 있다. 아울러 간이과세제도는 과세거래의 정상화·과세구조의 단순화·세무행정의 효율성 강화를 위해 폐지하는 것이 바람직하나 현재 간이과세자의 대상이 되는 소규모 영세 사업자에 대한 제도적 보완을 마련한 후 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다.

가. 의제매입세액공제율 등 조정

올해 행정부의 세법개정안에서는 부가가치세의 과세기반 확대 측면에서 면세농수산물 등의 의제매입세액공제의 한도액을 설정하고 재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제의 공제율을 조정하였으며, 고금에 대한 의제매입세액공제에 대해서는 예정대로 일몰시키는 안을 내놓았다. 이 가운데 고금에 대한 의제매입세액공제의 경우 행정부가 금 거래 양성화를 위한 금 거래소의 개설(2014년부터)과 과세인프라 확충 방안[120]을 마련하고 있어 그 실효성이 낮아질 것으로 보아 동 제도의 일몰종료는 바람직하다고 본다. 따라서 이하에서는 고금 의제매입세액 이외의 농수산물 의제매입세액공제 한도설정과 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제율 조정과 관련된 내용을 검토하기로 한다.

(1) 면세농수산물 등의 의제매입세액공제 한도설정

(가) 개요

1976년말 부가가치세법을 제정하면서 미가공 농산물 등의 면세누적효과를 제거하기 위해 면세농수산물 등에 대한 의제매입세액공제제도가 도입되었다. 이러한 의제매입세액공제제도는 사업자가 부가가치세를 면제받은 재화를 공급받거나 수입한 면세농수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 재화의 공급에 대하여 매입세액이 있는 것으로 보아 일정 공제율을 적용하여 공제해주는 제도이다.[121] 당초 동 법률제정 당시에는 제조업자에게만 적용되었던 것이 1993년말 세법개정에 의해 모든 사업자로 확대되었다. 그리고 의제매입세액공제율은 다음 표와 같이 14차례의 개정이 이루어졌으며, 현행 공제율은 일반 업종(2/102)·음식업[법인(6/106)·개인(8/108)]·과세유흥장소(4/104)·제조업 가운데 중소기업(개인사업자포함, 4/104)으로 나뉘어 적용되고 있다.

120) 행정부는 2014년부터 금지금을 취급하는 소매업종을 현금영수증 의무발급대상으로 추가하고 동년 7월부터 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무를 수입금액기준 10억에서 3억원으로 확대할 계획에 있다.

121) 부가가치세법 제42조.

[표 92] 면세농수산물 등 의제매입세액의 공제율 변화 추이

개정연도	의제매입세액공제율
1977년 3월	13/113
1977년 7월	10/110
1977년 9월	10/110 (수출재화 5/105)
1984년 5월	5/105
1988년 7월	• 국내생산 농산물 등: 5/105 • 수입농산물 등: 3/103
1993년 12월	3/103
2000년 3월	• 일반 업종: 3/103 • 음식업: 5/105
2001년 12월	• 일반 업종: 2/102 • 음식업: 3/103
2005년 3월	• 일반 업종: 2/102 • 음식업: 원칙 3/103 특례 2006년 12월말까지 면세농수산물 5/105
2007년 4월	• 일반 업종: 2/102 • 음식업: 원칙 3/103 특례 2008년 12월말까지 면세농수산물 6/106
2009년 3월	• 일반 업종: 2/102 • 음식업: 원칙 3/103 특례 2010년 12월말까지 면세농수산물 법인 6/106, 개인 8/108
2010년 3월	• 일반 업종: 102/2 • 음식업: 원칙 3/103, 과세유흥장소 4/104 특례 2010년 12월말까지 면세농수산물 법인 6/106, 개인 8/108
2012년 2월	• 일반 업종: 102/2 • 음식업: 법인 6/106, 개인 8/108, 과세유흥장소 4/104
2013년 2월	• 일반 업종: 102/2 • 음식업: 법인 6/106, 개인 8/108, 과세유흥장소·제조업 중소기업 및 개인 4/104

현재 시행되고 있는 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도에 대해서는 공제율이 적정하지 않아 과도하고 부당한 공제가 이루어지고 있다는 지적이 있어 왔으며,[122] 행정부는 올해 세법개정안(본법이 아닌 시행령 개정사항)에서 과도하고 부당한 공제의 문제점을 시정하기 위해 공제한도를 매출액의 30%로 제한하는 방안을 내놓았다.

122) 박명호, "농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고", 「재정포럼」, 2012. 8.

(나) 세수효과

최근 면세농수산물 등의 의제매입세액공제율의 변화가 없던 2009년도부터 2012년도까지의 의제매입세액공제액 추이를 살펴보면, 2009년 약 1조 4,010억원에서 2012년 2조 631억원으로 연평균 약 13.8% 증가하는 추세이다. 다만, 전년대비 증가율의 경우에는 2010년도 18.2%에서 2012년 8.1%로 감소추세에 있다.

[표 93] 최근 4년간 면세농수산물 등의 의제매입세액공제액 추이

(단위: 억원, %)

년도	합계	법인	개인
2009	14,010 (-)	3,346 (-)	10,664 (-)
2010	16,558 (18.2)	3,724 (11.3)	12,834 (20.4)
2011	19,083 (15.3)	4,223 (13.4)	14,860 (15.8)
2012	20,631 (8.1)	4,570 (8.2)	16,061 (8.1)

주: ( )는 전년대비 증가율
자료: 국세청 자료에 의한 국회예산정책처 분석

올해 세법개정안의 매출액 30% 한도설정에 따른 세수효과를 산정하기 위해서는 각기 다른 공제율 적용대상의 증가율을 근거로 현행 의제매입세액공제의 매출액 비중에 따라 산정해야 한다. 그러나 공제율 적용대상을 분리한 자료와 매출액 비중에 대한 자료가 없는 관계로 다음과 같은 가정 하에 산정하였다.

첫째, 2012년 전년대비 증가율 8.1%가 향후 5년간 동일할 것으로 가정하였다.

둘째, 현행 의제매입세액공제 적용대상자의 매출액 비중은 자료상의 한계로 알 수 없으나, 행정부의 세법개정안 문답자료에서 현행 음식업 가운데 개인사업자의 평균 농수산물 매입율이 40%에 육박한다는 자료에 근거하여 법인의 경우 개인보다 그 규모가 크므로 매출액에서 차지하는 매입비중이 작고 과세유흥장소의 경우 역시 일반 음식점업보다 매입비중이 현저히 작을 것을 감안하여 매출액 대비 매입액 비중을 35%로 설정하였다.

이러한 가정을 전제로 세수효과를 산정하면 2014년~2018년 동안 약 2조 253억원의 세수증대효과가 있을 것으로 보인다. 다만 자료의 한계에 의해 과소 또는 과대 추정되었을 개연성이 있음을 밝힌다.

[표 94] 면세농수산물 한도 설정에 따른 향후 5년간의 세수효과 추정

(단위: 억원)

연도	합계	법인	개인
2014	3,445	765	2,680
2015	3,724	827	2,897
2016	4,026	895	3,131
2017	4,353	969	3,384
2018	4,706	1,049	3,657
2014~2018합계	20,253	4,505	15,745

(다) 검토의견

현행 면세농수산물 등을 생산하기 위하여 농어민은 과세재화 또는 용역을 공급받지만 농어민이 부가가치세법상 면세사업자이기 때문에 매입세액공제는 받을 수 없다. 그리고 이렇게 생산된 면세농수산물 등을 중간 거래상을 통하여 소비자나 제조업자에게 공급하는 경우에도 면세농수산물을 취급하는 중간 거래상 역시 면세사업자에 해당되어 공급받은 재화 또는 용역에 대한 매입세액은 공제받지 못하게 된다. 이렇게 면세농수산물 등을 생산하는 농어민과 중간 거래상을 거치면서 공급받은 과세재화는 매입세액으로 공제받지 못하므로 면세에 따른 누적효과를 발생시키게 되는 것이다. 따라서 현행 부가가치세법 제42조에서는 면세농수산물 등을 매입할 때 세금계산서를 발급받지 못하여 매입세액을 공제받지 못하더라도 그 공급받은 면세농수산물 등의 가액 일부를 매입세액으로 보아 매출세액에서 공제할 수 있도록 의제매입세액공제제도를 두고 있다.

이러한 현행 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도에 대해서는 그 정책목적에 대한 견해가 달리 되고 있으며, 부당공제 문제에 대한 지적이 있다. 이에 행정부는 부가가치세의 과세기반 확대를 위해 의제매입세액 공제 한도를 매출액의 30%로 설정하는 안을 내놓았으며, 이에 대한 검토사항은 다음과 같다.

① 의제매입세액공제의 정책방향

현행 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도가 달성하고자 하는 정책목적에 대해서는 다음과 같은 견해가 존재하고 있다.[123]

123) 이 부분은 박명호, “농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고”, 「재정포럼」, 2012. 8. pp. 25~26.에서 정리한 내용을 인용하였다.

첫째, 면세농수산물 등의 중복과세문제를 해결하기 위한 제도라는 견해이다. 생산·유통과정의 중간단계에서 면세가 발생하는 경우 그 면세사업자가 구입 시 징수당한 부가가치세(매입세액)는 매입액에 흡수되어 판매금액에 포함된 상태로 거래상대방에게 전가된다. 이에 면세사업자 이전 단계에서 축적된 부가가치는 면세사업자로부터 공급받는 거래상대방의 원가에 포함되어 과세되지만 그 거래상대자가 매입세액 공제를 받지 못하기 때문에 동 부가가치는 이미 과세(면세사업자가 부담)되었음에도 다시 부가가치세가 과세된다. 또한 면세사업자가 전가시킨 매입세액도 면세사업자로부터 공급받는 거래상대방의 원가에 포함되므로 매입세액에 대해 다시 부가가치세를 과세하는 등 중복과세 문제가 발생한다. 현행 부가가치세법 제28조에서는 면세포기에 관한 규정을 두고 있지만 농어민에게 면세를 포기하고 일반사업자로서 부가가치세의 납세의무를 이행하도록 하는 것은 현실적으로 곤란한 측면이 있다. 이에 농어민에게 납세의무를 지우지 아니하는 대신 농어민으로부터 구입한 과세사업자에는 그 원가에 포함되어 있다고 추정되는 부가가치세 상당액을 매입세액으로 의제하여 매출세액에서 공제하도록 함으로써 중복과세의 문제를 해소하고자 한다는 견해이다.

둘째, 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도는 중간생산단계에서 부가가치세가 면세됨에 따라 발생하는 누적효과를 제거하기 위한 제도라는 견해이다. 면세단계에서 창출된 부가가치는 면세된 재화 및 용역을 원료로 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 원가에 포함되어 과세된다. 따라서 전단계에서 면제된 부가가치세를 궁극적으로 과세재화 및 용역의 공급자로부터 일시에 환수하는 결과가 발생한다. 따라서 면세 농산물을 원료로 하여 재화 및 용역을 공급할 때 발생하는 매출세액에서 의제된 매입세액을 공제함으로써 과세재화 및 용역의 공급자로부터 이전에 면세되었던 부가가치세를 한꺼번에 회수하는 환수효과를 제거하고 의제된 매입세액만큼의 소비자부담을 떨어뜨림으로써 당초 면세효과를 최종소비자에까지 유지시키고자 하는 목적을 지녔다고 보는 것이다.

셋째, 농산물 등의 의제매입세액공제제도는 일정의 가격보조금제도로서 정부의 시혜적 조세경감조치로 보는 견해이다. 이 견해는 1977년 7월 부가가치세법 시행규칙 개정시 정부가 밝힌 개정이유에 근거한다. 정부는 실제 농수산물의 생산을 위해 물품을 구입하는 매입세액은 농수산물 등의 판매액 대비 약 5%정도로 파악하였다. 따라서 당시 의제매입세액 공제율(10/110 = 약 9.1%)과 5%의 차액인 4.1% 정도를

정부에서 농어민에게 보조금을 지급하는 것과 같은 성격으로 보았다. 또한 1984년 5월 부가가치세법 시행령 개정 시 의제매입세액공제는 일종의 가격보조금제도이므로 기호식품과 인삼제품에 대하여는 특별소비세 과세유무에 관계없이 공제를 배재한다고 밝힌 바 있다.[124]

이러한 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 견해에 대한 소견으로는 면세효과와 누적효과의 제거와 가격보조금제도로서 정부의 시혜적 조세경감조치가 혼재되어 있다고 본다. 최근 한국은행의 산업연관표(2009년) 등을 기초로 작성된 자료를 살펴보면[125], 음식업자가 부담하는 부가가치세의 누적효과는 다음에 나타낸 표와 같이 전체 매출액의 약 0.603%로 나타났다. 이에 따르면 현재 음식업자에게 적용되는 현행 의제매입세액공제율 가운데 가장 낮은 공제율인 3.85%(4/104)를 적용하여 산출한 세액공제율 1.104%로도 누적효과가 충분히 상쇄되고 있음을 알 수 있다.

[표 95] 음식업자가 부담하는 부가가치세의 누적효과

(단위: 100%=1)

구분	맥류 및 잡곡	채소 및 과실	기타 식용작물	기타 축산	임산물	수산 어획	수산 양식	기타 비금속 광물
A	0.28055	0.31910	0.16150	0.74581	0.18997	0.37752	0.40000	0.32785
B	0.00051	0.03145	0.00441	0.00697	0.00329	0.01473	0.01184	0.00026
C	0.00014	0.01004	0.000520	0.00520	0.00032	0.00556	0.00474	0.00009
구분	정곡	제분	육류 및 육가공품	낙농품	수산 가공품	전분 및 당류	제당	
A	0.05332	0.09426	0.13837	0.37298	0.23545	0.30552	0.22399	
B	0.04699	0.00306	0.10841	0.01766	0.03320	0.00154	0.00257	
C	0.00251	0.00029	0.01500	0.00659	0.00782	0.00047	0.00058	0.00603

주: 1. A: 농어민 등이 사용한 부가가치세가 면세된 원재료 비율
2. B: 면세대상이 되는 농·축·수·임산물의 구입가격이 최종산출물에서 차지하는 비중
3. C: 누적효과(A*B)

자료: 박병형·정남기, "음식업자에 대한 의제매입세액공제제도의 적정성에 관한 연구", 「질서경제저널」제14권 제4호, 2011.12.

124) 재무부, 「'84 간추린 개정세법」, 1985. pp. 85~86.
125) 박병형·정남기, "음식업자에 대한 의제매입세액공제제도의 적정성에 관한 연구", 「질서경제저널」제14권 제4호, 2011.12.

[표 96] 의제매입세액공제율별 세액공제율

(단위: %)

구분	일반 업종	음식업		
		과세유흥장소	법인	개인
의제매입세액공제율	1.96(2/102)	3.85(4/104)	5.66(6/106)	7.41(8/108)
세액공제율*	0.536	1.104	1.625	2.126

주: 세액공제율 = 28.7%(면세대상이 되는 농·축·수·임산물의 구입가격이 최종산출물에서 차지하는 비중)*의제매입세액공제율

자료: 박병형·정남기, "음식업자에 대한 의제매입세액공제제도의 적정성에 관한 연구", 「질서경제저널」제14권 제4호, 2011.12.

이와 같이 현행 의제매입세액공제율이 실제 세액공제율 보다 높은 이유는 농산물 생산에 투입되는 과세재화의 거의 대부분이 영세율 또는 부가가치의 사후환급 대상이기 때문이다. 따라서 면세농수산물 등을 생산하는 농어민이 해당 농작물 재배 등과 관련하여 구입하는 과세재화는 당초 영세율로 국고에 귀속된 사실이 없거나 혹은 국고 수입 후 농어민에게 다시 환급해 주고 있어 부가가치세의 누적효과 발생이 낮다고 볼 수 있다. 즉 조세특례제한법 제105조 제1항에서는 비료·농약·사료·농임축산업용 기계 및 어업용 기자재·친환경농산물 생산을 위한 자재는 영세율이 적용되며, 동법 제106조 및 제106조의2에서는 농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역·농민이 직접 수입하는 농업용 또는 축산업용 기자재와 어민이 직접 수입하는 어업용 기자재·농어민 등이 농임업 또는 어업에 사용하기 위한 석유류에 대해서는 면세를 적용하고 있다. 또한 농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정 제7조에서는 대부분의 농어업용 기자재가 부가가치세의 사후환급[126]대상으로 규정되어 있다. 행정부 역시 농어업용 면세유 제도·농어업용 기자재 부가가치세 지원제도 등으로 농산물에 포함된 실제 부가가치세 부담분은 가액의 0.1 ~ 1.6%정도로 추정하고 있다.[127] 이는 결국 현행 면세농수산물 등의 의제매입세액공제제도가 면세누적효과의 제거뿐만 아니라 실제 누적효과를 상회하는 부분만큼 정부가 지원하는 효과를 가진 조세경감 혜택성격의

126) 농어민이 농어업에 사용하기 위해 일반과세자로부터 구입한 기자재 또는 직접 수입한 기자재로서 구입 또는 수입시 부담한 부가가치세액을 가자재의 구입일 또는 수입신고일이 속하는 분기말 또는 그 다음 분기말의 다음달 10일까지 농·어업용기자재 부가가치세 환급대행신청서에 세금계산서와 농·어민확인서를 첨부하여 환급대행자 또는 관할 세무서장에게 환급신청하고, 관한 세무서장 또는 환급대행자로부터 환급신청기간 종료일부터 20일 이내에 환급을 신청한 농·어민에게 지급하는 제도를 말한다.

127) 기획재정부, 「2013년 세법개정안 문답자료」, 2013.8.8. p.71.

조세정책 수단으로 사용되고 있다는 평가가 가능하다.

따라서 올해 행정부의 면세농수산물 등에 대한 의제매입세액공제 한도의 설정은 궁극적으로 실제 누적효과를 상회하는 부분을 낮추어 과세기반 확대 측면에서 조세경감부분을 축소하려는 정책방향으로 바람직해 보인다.

② 의제매입세액공제액의 한도설정에 대한 검토

행정부가 의제매입세액공제 한도를 매출액의 30%로 설정한 이유는 면세농수산물의 과다공제 문제와 매입액을 과다신고 하는 문제를 해결하려는 것이다. 즉 농수산물에 포함된 부가가치세액에 비해 최고 80배까지 높은 공제율이 적용되고 있으며, 음식점업의 매출액 대비 매출원가(농수산물 포함) 비중은 37%[128]로 매출액 대비 농수산물 매입액 비중은 이 보다 더 작을 것이나 실제 신고현황을 보면 개인사업자의 경우 평균 농수산물 매입율은 40%에 이르고 있다.[129]

이러한 행정부의 의제매입세액공제에 대한 과다 및 부당공제 문제를 해결하려는 정책적 의도에 대해서는 충분히 공감을 하지만, 한편으로 그 방안이 매출액기준으로 그 한도를 설정한 것에 대해서는 다음과 같은 점에서 신중한 검토가 필요하다고 본다.

첫째, 의제매입세액공제의 과다공제 문제를 시정하기 위해서는 매출액 기준의 한도 설정보다는 적정한 공제율로 조정하는 방안에 대해서도 검토해 볼 수 있다. 행정부가 현행 의제매입세액공제의 과다공제 부분을 축소한다는 정책목표를 설정했다면, 면세농수산물 등의 누적효과를 제거하기 위한 적정공제율의 산정과 조세경감부분 즉 누적효과를 상회하는 부분에 대하여 어느 정도 축소할 것인지를 우선 결정해야 할 것이다. 물론 행정부가 이를 감안하여 매출액(30%) 기준의 한도를 설정했을 것으로 생각된다. 그러나 현재 일반업종과 음식업종의 공제율이 차별적으로 적용되고 있으며, 특히 음식업의 경우에는 다른 업종 보다 높은 공제율을 가지고 있어 조세경감부분이 크다. 그렇다면 과다공제되는 부분의 시정은 매출액을 기준으로 한도를 설정하는 방안도 있지만, 조세경감부분이 큰 업종부터 공제율을 적정하게 조정하는 방안에 대해서도 검토해 볼 수 있다.

둘째, 업종구분 없이 동일하게 매출액 30%의 한도설정은 사업규모와 업종에 따라 불공평을 초래할 수 있다. 현행 의세매입세액공제의 경우 일반 업종과 음식업

128) 통계청, 「2010년 경제총조사」, 2011.
129) 기획재정부, 「2013년 세법개정안 문답자료」, 2013.8.8. p. 71.

종에 대해 차별적으로 공제율을 적용하고 있다. 음식업종의 경우 영세하고 경제적으로 어려운 개인 음식업자에게 보다 많은 조세경감 혜택을 주기 위한 것이라 할 수 있다. 그러나 상대적으로 매출대비 농수산물 매입비중이 작은 법인사업자나 과세유흥주점이 동일하게 매출액 30% 기준을 적용받는다면 이는 형평성 측면에서 바람직하지 않다. 또한 과세유흥장소의 경우 그 매출액에 대비하여 면세농수산물이 차지하는 비중은 매우 미미할 것이며, 결과적으로 매출액 기준의 한도설정은 무의미할 수도 있다.

셋째, 부당공제 부분에 대해서는 세무행정 차원에서 접근해야 할 것이다. 행정부는 음식점업의 매출액 대비 매출원가(농수산물 포함) 비중은 37%로 매출액 대비 농수산물 매입액 비중은 이 보다 더 작을 것이나 실제 신고현황을 보면 개인사업자의 경우 평균 농수산물 매입율은 40%에 이르고 있어 부당 의제매입세액공제가 이루어지고 있다고 보고 있다. 실제 이러한 면세농수산물에 대한 부당공제가 이루어지고 있다 하더라고 부당공제를 전제로 법 개정이 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 이는 법적용 당사자(해당 납세의무자) 모두를 부당공제자로 취급하는 결과를 낳는 것이며, 부당공제문제는 법집행 즉 과세집행상의 해결할 문제로 부당공제자에 대한 세무조사 강화 등을 통해 세무행정상 노력할 부분이다.

③ 대안제시

행정부는 과세기반 확대를 위해 면세농수산물 등의 의제매입세액공제를 축소하기 위해 매출액 기준으로 그 한도를 설정하는 세법개정안을 내놓았다. 이는 세입기반 확대측면에서 조세경감부분을 축소하려는 정책방향으로 바람직하지만, 한편으로 그 한도설정을 매출액 기준으로 일괄적으로 적용하는 것은 위에서 언급한 바와 같이 신중한 검토가 필요한 부분이다. 사업규모와 업종에 따라 매출액 대비 면세농수산물의 매입비중은 차이가 존재하며, 사업규모와 업종에 따라 불공평을 야기 할 수 있으므로, 매출액 한도를 설정함에 있어서는 일괄적으로 30%를 적용하는 것보다 사업규모와 업종에 따라 차등 적용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

한편, 의제매입세액공제제도는 원칙적으로 본래의 도입취지에 맞게 향후 면세누적효과의 제거기능으로 존재해야 할 것이므로, 중·장기적으로 의제매입세액공제의 과다공제부분은 축소되거나 폐지되어야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 방안을 제시하는 바이다.

첫째, 수입면세농수산물에 대한 의제매입세액공제는 단계적으로 축소하여 장기적으로는 폐지할 필요가 있다. 부가가치세는 소비지국과세를 원칙으로 하고 있으므로 수입면세농수산물의 경우에는 수입지국에서 수출될 때 비과세 적용(영세율)을 받고 있어 부가가치세가 면제된 상태로 국내 사업자가 구입을 한다. 그 결과 우리나라에서 매입세액불공제를 받은 바 없으므로 면세누적효과가 발생하지 않으며, 따라서 의제매입세액공제 적용은 불필요하다. 다만 국내 농산물과의 가격보조상의 형평을 고려하여 즉시 폐지하기 보다는 단계적으로 조정할 필요는 있다. 따라서 수입면세농수산물에 대해서는 매입액의 일정부분을 한도로 설정한 후 단계적으로 축소하는 방안을 검토할 수 있으며, 장기적으로 면세농수산물 등의 의제매입세액공제율이 면세누적효과만을 제거하도록 조정되는 경우에는 수입면세농수산물에 대해서는 의제매입세액공제 적용을 폐지해야 할 것이다.

둘째, 간이과세자에게 적용되는 의제매입세액공제 적용을 단계적으로 축소할 필요가 있다. 2000년말 부가가치세법 개정에 의해 의제매입세액공제 대상이 음식업을 운영하는 간이과세자까지 확대되었지만, 간이과세자는 일반과세자와 달리 납부세액은 공급대가에 실제 부가가치율을 곱하여 세액을 산정하고 있어 원칙적으로 매입세액공제를 적용하지 않으므로 간이과세자의 경우에는 의제매입세액공제제도를 적용할 필요가 없는 것이다. 다만, 간이과세자의 영세성과 경제적 어려움을 고려하여 의제매입세액공제비율을 단계적으로 축소하는 방안을 검토해야 할 것이다.

셋째, 장기적으로 의제매입세액공제제도의 도입취지에 맞게 면세누적효과만을 제거할 수 있도록 공제율을 조정(인하)할 필요가 있다. 면세농수산물에 대한 의제매입세액공제에 대한 도입취지는 농산물 등의 생산단계에서 부가가치세가 면세됨에 따라 발생하는 누적효과의 제거이다. 그러나 현재 의제매입세액공제제도는 면세누적효과의 제거뿐만 아니라 가격보조금 성격의 시혜적 조세경감이 혼재되어 있다. 따라서 장기적으로는 의제매입세액공제제도의 도입취지에 맞게 면세누적효과만을 제거할 수 있는 제도로 자리매김 할 필요가 있다.

(2) 재활용폐자원 등 의제매입세액공제율 조정

(가) 개요

재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제제도는 폐기물의 재활용에서 얻어지는 사회적 편익의 일부를 재활용업체 등에게 지원하여 재활용산업을 활성화

할 목적으로 1993년부터 도입되어 시행되고 있다. 즉 동 제도는 재활용사업자가 재활용품을 사업자가 아닌 자(이하 '비사업자'라 한다)로부터 매입하여 판매하는 경우 재활용품 매입가액 가운데 일정금액을 부가가치세 매입세액으로 의제하여 공제하도록 한 것이다. 이를 통하여 재활용품 수집이 보다 원활히 이루어져 자원순환 및 환경보호 정책에 기여할 목적으로 도입되었다.

이러한 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제제도는 재활용폐자원 등을 수집하는 자가 비사업자 및 간이과세사업자로부터 취득하는 경우 재활용폐자원의 취득가액에 6/106(중고자동차 9/109)을 2013년 12월말까지 매입세액공제로 허용하고 있다.[130] 여기서 의제매입세액을 공제받을 수 있는 재활용폐자원은 고철·폐지·폐유리·폐합성수지·폐합성고무·폐금속캔 등이며, 중고자동차는 자동차관리법에 따른 자동차 가운데 중고자동차로 자동차의 제작·조립 또는 수입을 한 자로부터 자동차를 취득한 때부터 사실상 그 성능을 유지할 수 없을 때까지의 자동차를 말한다. 의제매입세액공제율은 아래의 표에 나타낸 바와 같이 2000년 이후 점차 축소되는 경향을 보이고 있다.

[표 97] 재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제율 변화추이

개정연도	의제매입세액공제율
1992년 12월	10/110
2001년 12월	8/108
2005년 7월	8/108 (중고품 10/110)
2006년 12월	6/106 (중고품 10/110)
2010년 1월	106분의 6 중고자동차 : 2010년 1월 1일 ~ 2010년 12월 31일 10/110 2011년 1월 1일 ~ 2013년 12월 31일 9/109

행정부는 매입자가 부담하는 매입세액이 없음에도 현행 공제율이 과다하고 동 제도가 탈세 등에 악용되어 부당공제가 우려된다는 점을 고려하여 의제매입세액공제율을 절반수준 즉 3/103(중고자동차 5/105)으로 인하하는 안을 내놓았다.

130) 조세특례제한법 제108조.

(나) 세수효과

최근 5년간 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제액은 2009년 5,188억원에서 2013년 6,207억원으로 연평균 약 4.6% 증가하는 추세에 있다.

[표 98] 최근 5년간 재활용폐자원 등 의제매입세액공제 추이

(단위: 억원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013
의제매입세액	5,188	6,090	6,732	6,653	6,207

주: 2006~2012년은 실적치, 2013년은 잠정치
자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

2009년~2013년 동안 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제액 증가율 4.6%가 향후 3년간(개정안 일몰기간 2016년) 동일할 것으로 가정하고 2014년부터 개정안에 의해 재활용폐자원과 중고자동차의 공제율이 평균 46%p 인하되는 점을 감안하여 세수효과를 산정하면 2014년~2016년 동안 약 1조 1,005억원의 세수증대효과가 있을 것으로 추정된다.

[표 99] 재활용폐자원 등 공제율 조정에 따른 향후 3년간 세수효과 추정

(단위: 억원)

연도	2014	2015	2016	합계
의제매입세액	3,505	3,666	3,834	11,005

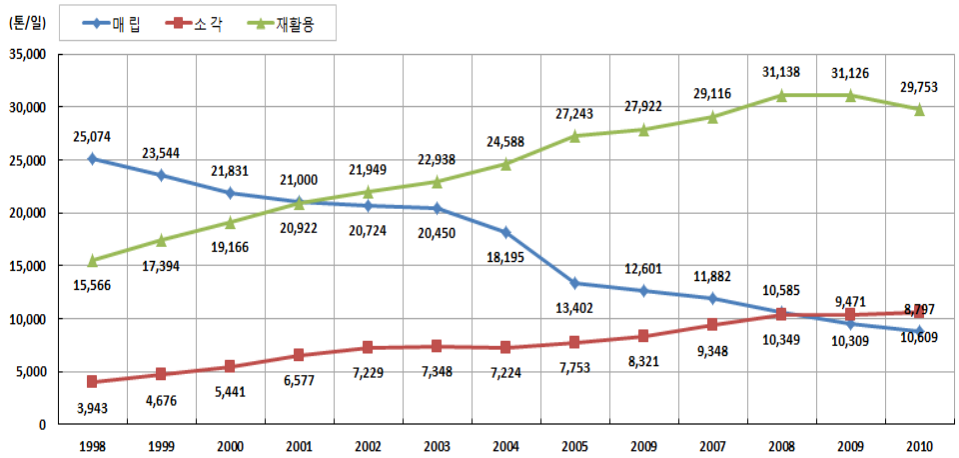
(다) 검토의견

정부의 재활용품 분리수거제도[131]와 재활용폐자원 등의 매입세액공제 특례제도 등은 폐자원 수집을 통한 효율적인 자원순환과 환경오염 방지에 기여하는 등 정책목적을 달성해 왔다고 평가된다. 다음 그림에 나타난 바와 같이 생활폐기물과 사업장 폐기물의 재활용률이 90년대 후반 이후 급속한 증가를 보이고 있는데, 생활폐기물의 경우 1995년에는 생활폐기물중 72.3%를 매립처리하고, 23.7%만을 재활용하였으

131) 재활용품 분리수거제도는 1990년 대한주부클럽연합회에서 분리수거 시범사업을 실시(서울시 6개 지역 5,460세대) 한 이후 1992년 12월 '자원의절약과재활용촉진에관한법률'의 제정과 1995년 쓰레기 종량제 실시로 점차 보편화되고 정착되었다.

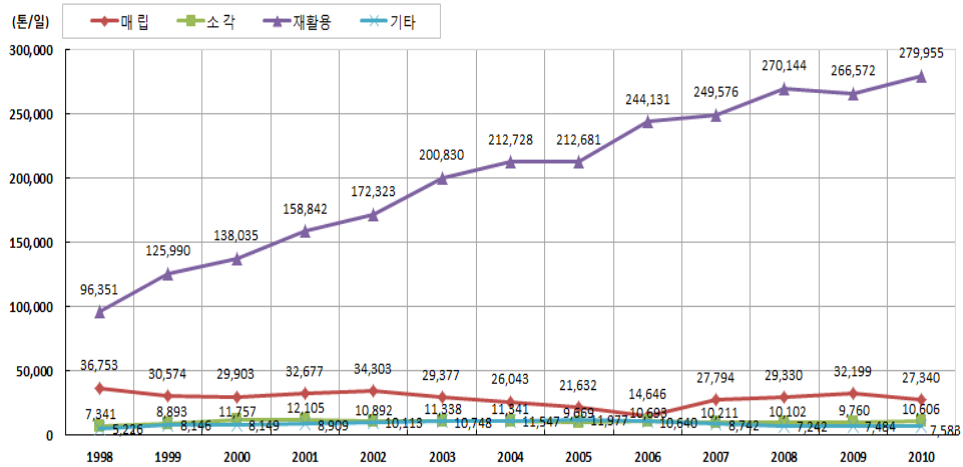
나, 쓰레기종량제 실시 및 재활용정책 등에 힘입어 2010년에는 재활용률이 60.5%로 크게 증가('09대비 소폭 감소)하고 매립처리율은 17.9%로 낮아지는 등 폐기물처리구조가 변화되었다. 사업장폐기물의 경우에는 생활폐기물과 유사하게 매립에 의한 처리는 지속적으로 감소하다가 2007년부터 다시 증가하고 있으며, 재활용률은 지속적으로 증가하여 2010년의 경우에는 72.5%에 이르고 있다.

[그림 27] 생활폐기물 처리현황 변화 추이



자료: 환경부, 「환경백서」, 2012.

[그림 28] 사업장폐기물 처리현황 변화 추이



자료: 환경부, 「환경백서」, 2012.

그러나 부가가치세제 측면에서 재활용폐자원 등의 의제매입세액공제제도는 다음과 같이 부가가치세의 과세구조를 왜곡하고 폐자원수집상 등이 거래징수당하지 않은 부분(의제매입세액)을 공제해주는 모순이 발생하는 등 근본적인 문제를 지니고 있다고 평가할 수 있다.

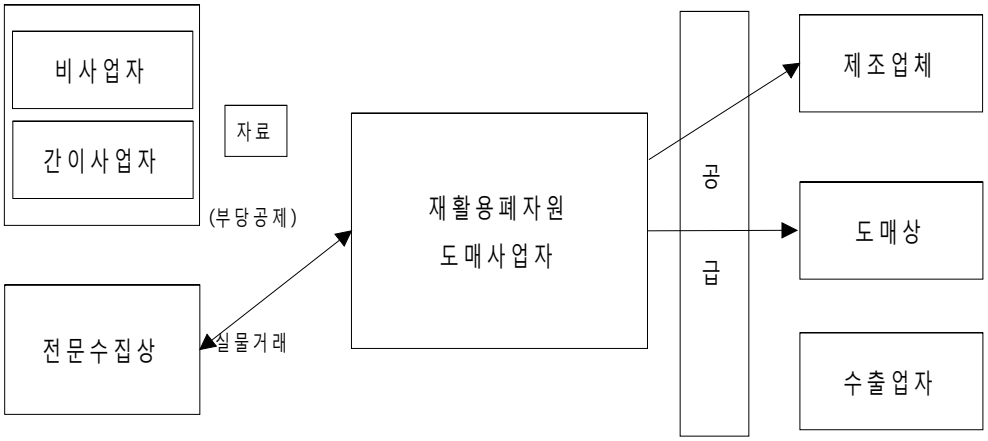
첫째, 누적효과와 환수효과가 발생하지 않는다. 이론상 의제매입세액을 적용하는 가장 큰 이유는 누적효과와 환수효과를 제거하기 위해서이다. 즉 전단계세액공제법을 채택하고 있는 부가가치세제의 경우 중간단계에 면세를 적용하고 그 후속단계에 다시 과세하게 되면 국고에는 그 중간단계에서 면세한 세액이 환수되는 효과와 더불어 환수되는 경우 더 많은 세액이 수납되는 면세 누적효과가 발생한다. 그러나 폐자원은 부가가치세 자체가 존재하지 않으며, 중고자동차의 경우에도 그 시장가격의 형성은 중고자동차의 잔존가치로 형성되며, 가격자체에는 부가가치세가 전혀 반영되지 않고 있다. 따라서 매입한 폐자원 등에는 부가가치세액이 존재하지 않기 때문에 환수효과와 누적효과가 발생할 여지가 없다.

둘째, 부가가치세 과세구조의 왜곡이다. 부가가치세의 과세구조는 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부세액을 산출하도록 되어 있으며, 매입세액은 사업자가 사업과 관련하여 재화를 공급받으면서 세금계산서 등에 의해 거래징수당한 근거를 기준으로 공제를 받는다. 그러나 재활용폐자원의 매입세액 특례를 적용받는 사업자는 대부분 폐자원의 1차 수집상이며, 비사업자로부터 수집되는 폐자원 등은 부가가치세가 없음에도 불구하고 납부세액 계산시 매입세액을 의제하여 공제해주는 모순이 발생한다.

셋째, 의제매입세액공제제도가 탈세를 조장할 우려가 있다. 재활용폐자원의 유통구조는 다음의 그림과 같이 재활용폐자원 도매사업자는 비사업자나 간이과세자, 전문수집상으로부터 매입하여 제조업체나 도매상, 수출업자 등에게 판매를 하는 유통구조를 가지고 있다. 이 가운데 의제매입세액공제가 적용되는 즉 비사업자나 간이과세자에게 도매사업자는 매입세액을 부당하게 공제받아 세수를 탈루할 확률이 높다. 국세청의 탈루사례를 살펴보면[132], 사망한 자 또는 해외 이주자의 주민등록번호를 기재하여 고액의 재활용폐자원을 구입한 것으로 신고하거나, 특정인의 성명과 주민등록번호를 이용하여 실제 구입한 재활용폐자원 금액보다 훨씬 많은 금액의 재활용폐자원을 구입한 것으로 신고한 사례 등이 있다.

132) 김태형, "재활용폐자원에 대한 매입세액 부당 공제", 「국세」 제490호, 2007. 12. p.48.

[그림 29] 재활용폐자원의 유통구조



앞서 살펴본 바와 같이 재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제제도는 정부의 정책목적을 어느 정도 달성했다고 볼 수 있어 부가가치세 과세구조의 왜곡효과 등을 감안하여 이를 폐지하는 것이 바람직해 보인다. 다만 영세한 폐자원 수집상 등의 경제적 여건을 고려하여 단계적으로 이를 축소하여 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 올해 행정부가 내놓은 2016년 말까지 의제매입세액공제율을 3/103(중고자동차 5/105)로 축소하는 방안은 타당한 조치로 판단된다.

나. 치료 이외 미용·성형용역의 면세대상 제외

(1) 개요

현행 부가가치세법 제26조제1항제5호에서는 의료보건용역(수의사의 용역을 포함한다)에 대해서는 면세를 하고 있다. 부가가치세제를 도입하면서 의료용역을 면세로 규정한 이유는 국민후생의 증진, 의료용역에 대한 부가가치세 역진성 보완, 의료사업자가 부가가치세 도입 이전에 존재하던 영업세를 면제 받고 있었던 점, 의료용역이 부가가치세가 비과세되는 근로제공과 유사한 근로유사용역이라는 점 등이었다.[133]

현행 면세의료보건 용역의 범위는 부가가치세법 시행령 제35조에 규정되어 있으며, 이 가운데 「의료법」에 따른 의사, 치과의사, 한의사, 조산사 또는 간호사가 제공하는 용역 중 「국민건강보험법」 제41조제3항에 따라 요양급여의 대상에서 제외

133) 안창남, "공평과세입장에서 본 의료용역에 대한 부가가치세 면세규정", 「미용목적 성형수술 부가세 과세에 대한 공청회 자료집」대한의사협회, 2002. pp.3~4.

되는 쌍꺼풀수술·코성형수술·유방확대 및 축소술(유방암 수술에 따른 유방 재건술은 제외)지방흡인술·주름살제거술의 진료용역은 제외하고 있다. 사실 부가가치세가 도입되어 시행된 1977년부터 2009년까지는 모든 의료보건용역에 대해서는 면세를 적용해왔으나, 2009년말 세법개정에서 과세기반 확대를 목적으로 조세부담의 역진성완화와 관련성이 적은 의료용역 가운데 요양급여대상에서 제외되는 쌍꺼풀수술·코성형수술·지방흡인술 등에 대해서는 과세로 전환하게 되었다.

올해 행정부는 부가가치세의 과세기반 확대를 위한 면세범위 축소의 일환으로 치료 이외 미용·성형용역에 대하여 국제기준에 맞추어 부가가치세법 시행령 제35조의 의료보건용역의 과세범위를 다음과 같이 확대하는 안을 내놓았다.

[표 100] 치료 이외 미용·성형용역 과세범위 확대

현 행	개 정 안
□ 건강보험 비급여대상 중 다음 성형수술은 부가가치세 과세	□ 국민건강보험법(§41③)에 따라 요양급여 대상에서 제외되는 다음의 의료용역은 과세
○ 쌍꺼풀수술, 코성형수술, 유방확대·축소술, 지방흡인술, 주름살제거술	○ 쌍꺼풀수술, 코성형수술, 유방확대·축소술, 지방흡인술, 주름살제거술 등* 미용목적의 성형수술
* (유권해석) 한의사의 침술, 보톡스·필러 등 약물투여시술 등도 위의 성형수술에 해당하면 과세	* 눈(안검)관련 성형수술, 입술확대·축소술 등 입술관련성형, 귀성형수술 등
	○ 저작·발음기능개선의 목적이 아닌 외모개선 목적의 악안면 교정술*
	* 양악수술, 사각턱축소술 등
	○ 미용목적 피부 관련 시술*
	* 여드름치료, 모공축소술, 기미·점·주근깨제거, 미백, 제모, 탈모치료 등
	※건강보험 비급여대상 중 다음은 치료기능이 일부 있으므로 과세제외 · 사시교정 등 시각계 수술로서 시력개선 목적 아닌 외모개선 목적 수술 · 관절운동 제한이 없는 반흔구축성형술 등 외모개선 목적의 반흔(흉터)제거술 · 안경, 콘텍트렌즈 대체목적 시력교정술

(2) 검토의견

대부분의 EU·OECD 국가 등은 질병치료 목적의 의료용역만 의료보건용역으로 면세하고 미용목적 성형수술은 정상 과세하고 있는 점을 감안하여 건강보험 비급여 대상으로 신체의 필수 기능개선 목적이 아닌 미용목적 성형수술, 악안면교정술 및 미용목적 피부 관련 시술은 전부 과세하는 방안을 내놓은 것으로 이는 현재 과세되고 있는 쌍꺼풀수술·코성형수술·지방흡인술 등의 미용성형용역과의 과세형평성을 고려했다고 생각된다.

현재 EU 등의 주요 국가에서는 의료용역에 있어 면세대상의 'medical care'를 의사가 제공하는 의료용역 가운데 치료·예방·건강보전·회복을 위한 것으로 제한하여 해석하고 있다.[134] 의료용역에 대한 외국의 입법례를 살펴보면 다음의 표에 나타낸 바와 같다.

[표 101] 의료용역과 미용성형에 대한 외국의 입법례

국가·기구	의료용역에 대한 면세여부	미용성형에 대한 면세여부
OECD	medical care를 표준면세로 규정	규정없음
EU	치료·예방목적의 medical care에 한하여 면세됨	치료·예방·보전·회복 목적이 아닌 의료용역은 과세됨. 미용성형도 이 원칙에 의하여 판단해야 함. 면세가 적용되지 않는 의료용역에 대해서는 경감세율을 적용할 수 있음
영국	치료·예방목적의 medical care에 한하여 면세됨	치료·예방·보전·회복 목적이 아닌 의료용역은 과세됨. 미용성형도 이 원칙에 의하여 판단해야 함.
독일	medical work*에 대하여 면세됨	
프랑스	medical care에 대하여 면세됨	
네덜란드	medical care에 대하여 면세됨	미용성형수술에 대해서도 면세됨
오스트리아	의사의 공급(supplies made by doctors)에 대하여 면세됨	

* medical work란 의사·치과의·재활치료사·건강체조사(병원체육사)·조산사의 의료활동과 약제사의 직업활동을 말함

자료: 정규언, "의료영역 중 미용성형수술에 대한 부가가치세 면세폐지의 타당성 검토", 「세무와회계저널」제11권 제2호, 한국세무학회, 2010.6.

134) 이러한 'medical care'의 정의는 EC재판소가 2000년의 *D v, W* 사례, 2003년의 *margareat unterpertinger v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter* 사례와 *D'Ambrumenil and Dispute Resolution Ltd v. Commissioners of Customs & Excise* 사례에 대한 결정에 따른 것이다. 이러한 EC 재판소의 결정 이후 영국 등 EU회원국 중 일부 국가는 자국의 세법을 개정하거나 해석을 변경하여 면세대상 의료용역의 범위를 축소하였다.(정규언, "의료영역 중 미용성형수술에 대한 부가가치세 면세폐지의 타당성 검토", 「세무와 회계저널」제11권 제2호, 한국세무학회, 2010.6. p252.)

외국의 의료용역은 의사가 제공하는 의료용역 가운데 치료·예방·건강보전·회복을 위한 것으로 한정하고 있다고 볼 수 있어 현행 우리나라의 면세의료용역보다는 그 범위가 작다고 볼 수 있다. 이를 고려할 때 행정부의 치료 이외의 미용·성형용역 과세범위의 확대는 조세부담의 역진성완화 관련성이 높은 질병에 대한 치료 및 예방에 한정된 경우에만 면세를 허용하는 방안으로 바람직한 과세방향이라고 생각되며, 다만 과세집행(행정) 측면에서 제기[135]되었던 다음과 같은 문제에 대해서는 신중한 검토가 필요하다 할 것이다.

첫째, 치료목적과 미용목적에 대한 구분의 모호성에 대한 문제이다. 미용성형수술과 재건목적의 성형수술의 구분이 명확하지 않다. 일반적으로 성형수술은 미용과 재건목적의 두 가지 목적과 동시에 치료 및 기능개선의 목적도 있다. 특히 거의 모든 미용성형은 심리적인 치료효과를 가지고 있으므로 그것을 이용하여 부가가치세를 회피하는 경우 실질적인 구별이 어려울 수 있다.

둘째, 미용성형 의료용역을 공급하는 병원 및 의원은 겸영사업자가 되어 납부세액계산이 복잡하게 된다. 의료용역을 공급하는 병원 및 의원 가운데 치료목적의 의료용역과 치료목적 이외의 미용성형의 의료용역을 공급하는 경우에는 과세와 면세를 겸하는 겸영사업자가 될 것이다. 이 경우에는 건물, 의료기구, 소모품 등의 구입시점에 발생하는 매입세액에 대해 과세에 사용되는 분에 대해서만 매입세액 공제가 가능하므로 과세와 면세에 사용되는 부분을 구분해야 하는 등 납부세액계산이 복잡하게 된다.

다. 과세기반 확대 등을 위한 추가 검토사항

(1) 면세범위의 축소검토

(가) 개요

부가가치세는 일반소비세이므로 모든 재화·용역의 공급은 과세대상이 된다. 그러나 부가가치세 부담의 역진성 완화 및 국가 정책목적에 의해 예외적으로 일부품목에 대하여 면세를 허용하고 있다. 면세재화 등을 공급하는 경우 매출세액은 없지만 그 재화 등을 구입할 때 부담한 매입세액은 공제되지 않아 부분면세라고도 한다. 면세

135) 정규언, "의료영역 중 미용성형수술에 대한 부가가치세 면세폐지의 타당성 검토", 「세무와 회계저널」 제11권 제2호, 한국세무학회, 2010.6. pp.255~259.

대상 재화에 대해서는 단순히 부가가치세를 거래징수하지 않을 뿐만 아니라 세금계산서 교부나 신고의무 등이 면제된다. 그러므로 면세사업자는 최종 소비자와 동일한 지위를 갖는다고 볼 수 있다.

현행 우리나라의 부가가치세 면세는 주로 다음과 같은 목적에서 그 대상과 범위를 정해놓고 있다.[136]

첫째, 부가가치세는 인간에 의해서 창출된 부가가치에 대해서 과세되는 세금이다. 따라서 인간이 창출하지 않고 자연 그대로 형성된 최초의 재화나 용역에 대해서는 논리적으로 과세할 수 없다. 또한 이런 재화나 용역들은 과세기술상 부가가치세를 과세하는 것이 매우 어렵다. 이러한 것들은 부가가치를 창출하는 기본요소들로 토지, 자본, 노동과 관련된 재화나 용역들이다.

둘째, 부가가치세의 역진성을 완화하기 위해서 일부 품목을 면세로 지정하고 있다. 이러한 일부 품목은 주로 저소득층이 이용하는 재화나 용역, 혹은 소득과 무관하게 반드시 필수적으로 공급되어야 하는 재화나 용역 등이다. 미가공식료품, 수돗물, 연탄과 무연탄, 대중여객운송용역 등이 있다.

셋째, 문화, 예술, 체육 등 영리와 무관하게 공익목적으로 공급의 필요성이 인정되는 재화나 용역이다. 도서, 예술창작, 예술행사, 아마추어운동경기 등이 있다.

넷째, 부가가치세의 본질적 특성에 기인한 것이 아니고 국가의 정책적 목적에 의해 한시적으로 존재할 가능성이 높은 재화나 용역이다. 국민주택 및 해당 주택의 건설용역, 농·임·어업용 및 연안선박용 석유류 등이 있다.

이러한 부가가치세법 제26조 및 조세특례제한법 제106조에서 규정하고 있는 주요 면세대상 재화나 용역의 범위는 아래에 나타낸 표와 같다.

136) 최기호, "한국 부가가치세의 과세체계: 현황과 쟁점", 「한·중 국제 심포지엄」, 한국조세연구원, 2011.4. pp.15~16.

[표 102] 부가가치세의 면세대상

구분	면세대상
기초생활 필수품	◦ 미가공식료품 ◦ 국산 비식용 농·축·수·임산물 ◦ 수돗물 ◦ 연탄과 무연탄 ◦ 여성용 생리처리 위생용품 ◦ 대중여객운송용역
국민후생	◦ 의료보건용역과 혈액 ◦ 교육용역
문화	◦ 도서·신문·잡지·방송 등(광고 제외) ◦ 예술창작·예술행사·문화행사·아마추어운동경기 ◦ 도서관·과학관·박물관·동물원·식물원에의 입장
생산요소	◦ 토지 ◦ 금융·보험 용역 ◦ 인적용역
정책목적	◦ 국민주택 및 해당 주택의 건설용역 ◦ 시내버스 운송사업용으로 공급하는 버스로서 천연가스를 연료로 사용하는 것 ◦ 영유아용 기저귀와 분유 ◦ 일정한 농·임·어업용 및 연안선박용 석유류
기타	◦ 우표, 인지, 복권 ◦ 일정한 법소정 담배 ◦ 국가·지방자치단체·지방자치단체조합이 공급하는 일정한 재화 또는 용역 ◦ 국가·지방자치단체·지방자치단체조합에 무상으로 공급하는 재화 또는 용역

면세제도는 일반적으로 부가가치세의 역진성을 완화하기 시행되고 있지만, 국가정책목적에 따라 본래의 취지와 달리 면세범위가 확대 운용되고 있으며, 이러한 관점에서 면세의 적용범위가 과연 적정한지에 대해서는 논란이 있어 왔다.

(나) EU 및 OECD 국가들과의 면세범위 비교

우리나라의 면세대상과 EU 및 OECD 국가들에서 운영되는 표준면세와 비교하면 다음에 나타낸 표와 같이 우리나라의 경우 상대적으로 면세범위가 넓음을 알 수 있다. OECD 국가들이 비영리교육과 국민후생용역의 성격을 가진 의료서비스만 면세

하고, 금융서비스 중 중개수수료·대여 금고운영·환전용역 등은 과세하고 있으나, 우리나라는 영리교육 등 국민후생에 직접 관련이 없는 의료서비스와 금융서비스 등 훨씬 광범위한 범위까지 면세를 적용하고 있다.

[표 103] 우리나라·EU 및 OECD 국가의 면세대상 비교

구 분		OECD	EU	우리나라
기초생필품	미가공식료품	과세	저율과세	면세
	가공식료품	과세	저율과세	과세
	수도	과세	저율과세	면세
	연탄 및 무연탄	과세	과세	면세
	여객운송	과세	저율과세	면세 (일부과세)
	주택임대	면세	면세	면세
국민후생 문화관련	건강증진 의료	면세	면세	면세
	미용 목적	과세	과세	과세
	비영리교육	면세	면세	면세
	영리교육	과세	과세	면세
	도서 및 신문	과세	저율과세	면세
	방송	과세	면세	면세
	예술창작품	과세	과세	면세
	도서관	면세	면세	면세
부가가치 생산요소	토지	면세	면세	면세
	금융 및 보험	면세	면세	면세
	인적용역	과세	과세	면세 (일부과세)
기 타	우표	면세	면세	면세
	담배	과세	과세	과세 (일부과세)
	공익단체	면세	면세	면세
	정부	과세	과세	면세 (일부과세)

자료: 안종석, 「경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향」, 한국조세연구원, 2010.

(다) 면세범위 축소방향

부가가치세의 면세범위를 축소함에 있어서는 조세부담의 역진성 완화와는 관련이 없는 항목 등을 검토할 수 있을 것이다. 이와 관련된 면세범위의 축소 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 금융서비스 가운데 명목적 수수료에 대해서는 과세로 전환할 필요가 있다. 금융서비스의 대가는 이자와 이자 이외의 금융서비스로 구분할 수 있다. 다만, 이자의 경우는 임금이나 이윤 등과 같이 부가가치의 구성요소로서 이를 감안하여 면세로 할 필요가 있다고 본다. 따라서 생산요소를 사용하는 대가로 제공하는 이자 이외의 중개수수료, 대여금고의 운영, 환전수수료 등에 대해서는 과세로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 교육용역에 대해서는 장기적으로 비영리교육에 한정하여 면세를 적용할 필요가 있다. 교육용역은 국가발전을 위해 매우 중요하지만 부가가치세 면세는 공익목적의 비영리교육에 한정할 필요가 있다. 다만 초·중·고등학생의 경우 사교육이 보편화된 상태에서 이를 과세로 전환하는 것은 현실적으로 어려울 것이므로 우선 성인대상 사설학원이나 강습소 등의 사교육용역을 면세대상에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 비영리교육에 한정하여 면세하는 것이 부가가치세 면세의 기본 취지에 부합한다고 생각된다.

셋째, 의료보건용역은 인간의 질병에 대한 치료 및 예방에 한정되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 현재 행정부의 세법개정안에서 치료목적 이외의 미용성형에 대해 과세방안이 마련되어 있는 상태이다.

면세범위의 축소는 조세제도를 단순화하고 동 제도로 인한 탈세 유인을 예방하여 자원의 효율적 배분을 제고할 수 있다. 다만, 면세범위를 축소함에 있어서는 실질적인 세수증가 효과, 물가상승에 미치는 효과, 효율성제고 효과와 소득재분배 효과 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다.[137]

(2) 간이과세제도의 합리적인 개편방향 모색

(가) 개요

현재 우리나라를 비롯하여 부가가치세를 운영하고 있는 국가들은 소규모 영세사업자에 대한 배려 차원에서 과세특례제도를 운영하고 있다.[138] 이는 소규모사업자의 경우 세법지식·계산능력·장부기장능력·신고서 작성능력 등 납세순응력이 부족하

137) 김승래·박명호·홍범교,「우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007.12. pp.84~87.

138) 이러한 제도로 우리나라와 일본의 경우는 간이과세제도, 영국은 부가가치세 소매제도와 평균세율과세제도, 독일은 과세평균율제도 등을 운영하고 있다.

여 부가가치세법상 각종 협력의무를 지우는 것에 어려움이 있기 때문이다.

우리나라는 1997년 부가가치세제를 도입하면서 소규모 영세사업자를 보호하기 위해 과세특례제도를 도입하였으나 동 제도는 납세편의보다 탈세목적으로 악용되어 폐지해야 한다는 주장이 강하였다. 이에 1996년 과세특례제도를 폐지하기에 앞서 영세사업자의 과도한 세부담 증가를 막기 위해 과도기적 조치로 간이과세제도를 도입하였고 이후 간이과제제도의 정착과 더불어 세금계산서의 수수질서 정상화를 위해 2000년에 과세특례제도를 폐지하게 되었다.

간이과세사업자의 기준금액은 1996년 도입 당시부터 2000년 6월까지 1억 5천만원이였으며, 과세특례제도를 폐지한 2000년 7월부터는 종래 과세특례의 기준금액인 4,800만원으로 인하하여 현재까지 동 금액을 유지하고 있다. 이러한 소규모 영세사업자에 대한 제도변화를 살펴보면 다음에 나타낸 표와 같다.

[표 104] 부가가치세법상 소규모 영세사업자를 위한 제도 변화

연간매출액	~1200만	~2400만	~3600만	~4800만	~1억5천만	1억5천만~
1977-1978	과특	일반	일반	일반	일반	일반
1979-1987	과특	과특	일반	일반	일반	일반
1988-1995	과특	과특	과특	일반	일반	일반
1996-2000.6	과특	과특	과특	과특	간이	일반
2000.7-	간이	간이	간이	간이	일반	일반

주 1. 과특=과세특례자, 간이=간이과세자, 일반=일반과세자
2. 세율은 모두 10%로 일정. 단, 과세특례자는 2%. 대리·중개·주선·위탁매매 및 도급의 경우 연간매출액이 각각 300만, 600만, 900만, 1200만원을 기준으로 나누어지며, 세율은 3.5%이다.

한편, 간이과세자 가운데 1년간의 공급대가가 2,400만원 미만인 경우에 한하여 부가가치세 납부의무를 면제하고 있다. 즉 부가가치세 면제제도는 1977년에 부가가치세를 도입할 때 함께 도입되었으며, 1999년까지는 납부세액이 일정 수준 미만인 경우에 납부의무를 면제해 주는 소액부징수제도를 운용하였으나, 2000년 이후부터는 당해 과세기간의 공급대가를 기준으로 하는 과세 최저한 제도를 시행중에 있다.[139] 이와 같이 면제제도를 도입하고 있는 이유는 다음과 같이 소규모 사업자에

게 부가가치세 납세의무를 부과하는 것이 납세의무를 면제해주는 것보다 경제적이지 않을 수 있기 때문이다.[140]

첫째, 소규모 사업자의 경우 그 수가 많음에도 불구하고 전체 부가가치세 세수에 기여하는 비중이 매우 낮다.

둘째, 소규모 사업자에게 부가가치세를 부과할 경우, 과세당국에게는 세금을 거두기 위한 징세비용 부담이 증가하고, 소규모사업자의 경우에는 세금에 따른 납세협력비용 부담이 증가하게 된다.

[표 105] 부가가치세 면제제도의 변화 추이

연도	면제점	면제기준	면제방법
1977년	7,500원	납부세액	소액부징수
1978~1988년	1만원		
1989년	2만원		
1990~1993년	4만원		
1994년	6만원		
1995년	12만원		
1996~1999년	24만원		
2000년 이후	2,400만원	1년간의 공급대가	과세최저한제도

(나) 현황

2001~2011년 사이에 전체 사업자는 약 165만명(371만명→536만명) 증가하였는데, 이는 대부분 일반과세자의 증가에 기인한 것이며, 간이과세자와 납부면제자의 수는 일정한 수준을 유지하고 있다. 그 이유는 간이과세자의 과표가 양성화 되고 경제성장에 따라 매출이 증가하면서 일반과세자로 편입된 결과로 볼 수 있다.

---

139) 국회예산정책처, 「2011~2015년 세원확대 및 세제합리화 방안」, 2011.9, pp.106~115. 이하 부분도 참조

140) 김승래·박명호·홍범교, 「우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007.

[표 106] 유형별 부가가치세 납세인원 및 비중

(단위: 만명, %)

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계		371	396	399	394	412	426	460	490	512	524	536
		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
법인		32	34	36	37	40	42	45	49	52	54	56
		(8.6)	(8.6)	(9.0)	(9.4)	(9.7)	(9.9)	(9.8)	(10.0)	(10.2)	(10.3)	(10.4)
개인	소계 (A+B)	339	362	363	357	372	384	415	441	460	470	480
		(91.4)	(91.4)	(91.0)	(90.6)	(90.3)	(90.1)	(90.2)	(90.0)	(89.8)	(89.7)	(89.5)
	일반 (A)	157	178	186	192	211	222	239	257	274	287	304
		(42.3)	(44.9)	(46.6)	(48.7)	(51.2)	(52.1)	(52.0)	(52.4)	(53.5)	(54.8)	(56.7)
	간이 (B)	182	184	177	165	161	162	176	184	186	183	176
		(49.1)	(46.5)	(44.4)	(41.9)	(39.1)	(38.0)	(38.3)	(37.6)	(36.3)	(34.9)	(32.8)
	간이과세중 납부면제자	152	156	153	142	133	129	131	148	152	153	146
		(41.0)	(39.4)	(38.3)	(36.0)	(32.3)	(30.3)	(28.5)	(30.2)	(29.7)	(29.2)	(27.2)

주: 1. 인원은 각 년도 2기 기준임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

간이사업자는 부가가치율을 적용하여 매출세액을 계산하는 동시에 부가가치율을 적용한 매입세액 공제를 허용함으로써, 실질세율을 낮추는 효과를 가지고 있다. 다음에 나타낸 표와 같이 2011년 제2기를 기준으로 살펴보면, 일반사업자의 실효세율은 10.3%인데 반해, 간이사업자(납부면제자 제외)의 실효세율은 0.5%에 불과하다.

[표 107] 2011년 제2기 부가가치세 일반·간이사업자의 실효세율

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	신고인원	매출과표	매입과표	부가가치	신고세액	실효세율
	A	B	C	D=B-C	E	F=E/D
일반사업자	3,035,446	569,861,534	427,258,129	142,603,405	14,826,332	10.3
간이사업자						
12백만 이상	299,611	7,806,099	-	7,806,099	36,840	0.5
12백만~24백만	219.362	3,729,939	-	3,729,939	26,600	0.7
24백만 이상	80,249	4,076,160	-	4,076,160	10,240	0.3
24백만 이하	1,682,100	10,131,581	-	10,131,581	26,600	0.3

주: 간이사업자의 각 기별 과세표준이 12백만원 미만인 사업자는 납세의무가 면제됨

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2012; 국회예산정책처 분석

(다) 문제점

① 과세거래의 왜곡

현행 부가가치세제는 거래징수제도를 채택하고 있어 세금계산서가 과세거래를 입증할 수 있는 자료로 사용되고 있으며, 세금계산서 수취를 통해 거래상대방의 매출이 추정 가능하다. 그러나 간이과세자는 세금계산서를 발급할 필요가 없으며, 또한 간이과세자를 유지하기 위해 매출액의 근거자료가 되는 매입세금계산서 수취를 기피하는 경우가 발생할 수 있어 결과적으로 과세거래의 왜곡을 초래할 수 있다.

간이과세자가 세금계산서 수취를 기피하는 경우 거래 상대방인 일반납세자는 자신의 매출이 노출될 수밖에 없는 경우 자료상에게 위장세금계산서를 발행하는 문제가 발생하고 그 반대의 경우 자료상에게 위장세금계산서를 발급받는 경우도 있다. 이는 무자료거래 유통의 상관습으로 귀결되고 자료상을 양산하게 된다.

[표 108] 자료상 조사실적

(단위: 건, 명)

구분	합계		법인사업자		개인사업자	
	조사건수	고발인원	조사건수	고발인원	조사건수	고발인원
2005년	5,488	3,725	-	1,957	-	1,768
2006년	2,256	1,836	1,263	1,042	993	794
2007년	2,280	1,702	1,404	1,053	876	649
2008년	2,063	1,492	1,298	936	765	556
2009년	2,041	1,474	1,216	865	825	609
2010년	2,251	1,571	1,281	904	970	667
2011년	2,000	1,410	1,085	762	915	648

자료: 국세청.「국세통계연보」, 2012

② 소규모 영세자영업자에 대한 지원 미흡

간이과세자가 일반과세자로 전환되었음에도 불구하고, 위의 표에 나타낸 바와 같이 간이과세자가 줄어들지 않는 것은 양극화가 심해지고 영세자영업자의 숫자가 증가하였기 때문으로 볼 수 있다. 부가가치세상의 영세사업자 인정금액인 간이과세 기준금액 4,800만원은 2000년 이후 동결되고 있는데, 경제성장률과 물가상승률을 고

려할 때 실질적으로 영세사업자의 기준금액은 많이 낮아졌다고 볼 수 있다. 면세점 역시 2000년 이후 2,400만원으로 동결된 상태이다. 그리고 간이과세자만 납부면제를 받는 현행 구조로 인하여, 매출액 4,800만원 미만임에도 업종제한이나 수출업을 이유로 일반과세자 적용을 받는 사업자는 납세편의나 납부면제 등의 지원을 받을 수 없는 사각지대라고 볼 수 있다.

③ 세무정보축적에 따른 간이과세 필요성 저하

간이과세제도는 과세특례자를 일반과세자로 전환시키기 위한 과도기적 제도로 간이과세사업자의 정보가 축적 되면 일반과세자로 전환시켜 폐지하기로 되어 있었다. 소규모 사업자들이 상당 부분제도권으로 편입되었고 세무정보가 충분히 축적되었음에도 과도기적 제도를 유지할 필요가 있는지 신중한 검토가 필요하다. 단순 비교가 될 수도 있지만 다음 표에 나타난 바와 같이 자영업자의 매출이 전산업의 매출액 증가율과 같다고 가정할 경우 2000년 당시 4,800만원이었던 자영업자의 매출액은 2011년 현재 1억1,659만원이다. 이는 2000년 4,800만원 이하의 간이과세자가 2011년 현재 일반과세자로 전환되었음을 의미한다.

[표 109] 자영업자의 매출액 증가율

(단위: %, 만원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전산업 매출액 증가율	15.2	1.69	7.27	3.96	13.32	4.25	5.95	9.47	18.61	2.62	14.5	12.18
매출액	4,800	4,881	5,236	5,443	6,168	6,431	6,813	7,458	8,846	9,078	10,394	11,659

자료: 한국은행 기업경영분석

(라) 개편방향

간이과세제도는 개인사업자들을 제도권으로 편입시키기 위한 과도기적 조치였으며, 과세거래의 정상화·과세구조의 단순화·세무행정의 효율성 강화를 위해 폐지하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 부가가치세에 대한 사업자의 납세인식이 낮은 상황

과 더불어 영세한 사업자에 대한 배려가 확보되지 않은 상황에서 동 제도를 바로 폐지하는 것은 현실적으로 어렵다할 것이다. 따라서 동 제도를 다음과 같은 방법으로 우선 현행 제도의 개선방안 마련과 영세한 사업자에 대한 제도적 보완을 마련한 후 폐지하는 것을 검토해야 할 것이다.

첫째, 부가가치세제에 있어 간이과제자의 비율을 어느 정도 수준으로 유지하는 것이 적정수준인지에 대한 검토가 필요하다. 이는 현행 부가가치세제에 있어 소규모 사업자 정책에 대한 평가와 더불어 향후 소규모 사업자에 대한 정책수립에 중요한 부분이라 할 수 있다. 이를 위해 현 경제구조 하에서 어느 정도의 사업(영업)규모가 소규모 영세사업자인지에 대한 명확한 기준이 필요하고, 그 기준에 따라 간이과세자의 적정비율을 산정한 후 유지할 필요가 있다.

둘째, 현재 간이과세제도의 업종별 부가가치율에 대한 재검토가 필요하다. 우리나라의 경우 간이과제제도의 전체 업종을 4개의 범주로 구분하여 부가가치율을 적용하고 있다. 그러나 이는 실질적인 업종별 부가가치율[141]과는 차이가 있으며, 또한 동 제도와 유사한 제도를 시행하고 있는 영국·독일 등의[142] 경우에는 업종을 세분하여 적용되고 있는 점을 고려할 때 현행 부가가치율에 대한 재검토가 필요하다 할 것이다.

141) 현행 간이과세자의 업종별 부가가치율과 일반사업자의 실제부가치율의 현황을 살펴보면 다음에 나타낸 표와 같다.

업 종	간이과세자 적용 부가가치율	일반사업자 실제 부가가치율*
전기·가스·증기·수도	5%	5.0%
소매업	10%	9.7%
재생용 재료수집 및 판매업		-**
음식점업		22.6%
제조업	20%	36.6%
농·임·어업		35.4%
숙박업		18.6%
운수 및 통신업		37.1%
건설업	30%	47.7%
부동산임대업		47.6%
기타 서비스업		51.8%

주) * 실제 부가가치율은 2012년도 「국세통계연보」상의 2011년 제2기 업종별 부가치율 현황임
** 「국세통계연보」상 업종별 부가가치율이 없는 경우

142) 영국은 업종별 부가가치율을 약 54개 업종으로 구분하고 있으며, 독일의 경우에는 수공업·소매업·기타 사업·자유직업소득자 등 4개로 대분류 한 후 수공업은 다시 23개 업종·소매업은 18개 업종·기타 사업은 6개 업종·자유직업소득자는 7개 업종 등 54개 업종으로 구분하고 있다.(서동국·허원, 「부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안」, 국회입법조사처, 2013.2. pp. 12~17.)

셋째, 소규모 영세사업자를 지원하기 위해 적정수준의 면세점을 설정하고 상향 조정을 검토할 필요가 있다. 면세점에 대해서는 현행 업종기준과 금액기준을 동시에 충족하는 요건을 마련하여 금액기준만으로 그 요건을 정함에 따라 혜택의 사각지대에 놓이게 되는 현행 일반과세자까지 포함시키는 방안을 강구할 필요가 있다. 다만 영세사업자에게 세금계산서 발행과 기장의무를 등을 지울 수 없으므로 현행 전자세금계산서 역발행제도[143]와 같은 제도적 보완장치를 마련할 필요가 있다.

4. 상속세 및 증여세

가. 일감몰아주기 증여세 과세제도 완화

(1) 개요

2000년대 중반 이후 일부 대기업이 자회사에게 일감을 몰아주어 자회사의 가치를 증가시키고, 그 결과 자회사의 지배주주에게 부를 이전시키는 변칙적인 증여가 사회적으로 문제가 되었다.

이러한 일감몰아주기를 통한 부의 변칙증여에 대하여 2011년말 상속세 및 증여세법(이하 '상증세법'이라 한다) 개정으로 과세하는 방안이 마련되었다. 동 증여세의 과세방안은 수혜법인이 그 지배주주와 특수관계에 있는 법인과 전체 매출액 대비 30%를 초과하여 거래를 하고, 수혜법인의 지배주주와 그 친족으로서 주식보유비율이 3%를 초과하는 경우 과세하는 것으로, 이를 구체적인 산정방식으로 나타내면 다음과 같다.

증여의제이익=세후영업이익[1] × 일감 몰아주기 거래비율[2] × (주식보유비율－3%)

1) 세후영업이익: 법인세법상 영업이익 － 영업이익에 대한 법인세
2) 특수관계법인과의 거래비율 － 정상거래비율의 1/2

143) 일반적으로 전자세금계산서는 매출자가 발행을 한다. 그러나 매출자가 영세사업자로 전자세금계산서 발행이 어려운 경우 매입자가 전자세금계산서를 발행하고 매출자가 승인하는 형태의 역발행제도를 이용하고 있다.

올해 행정부는 일감몰아주기에 증여세 과세에 대하여 중소기업에 대한 과세요건 완화·특수관계법인간 내부거래에 대한 과세제외 확대·소득세 이중과세 조정 방안 등의 세법개정안(시행령)을 내놓았다.

첫째, 중소기업에 대한 과세요건의 완화이다. 중소기업은 유사업종을 영위하는 가족기업이 많은 점을 감안하여 지배주주 지분율 3%에서 5%로 상향조정하고 거래비율을 30%에서 50%로 상향조정하는 등 과세요건을 완화하였다.

둘째, 특수법인간 내부거래에 대한 과세제외 범위를 확대하였다. 기업분할·인수 등 경영효율화 목적의 조직변경에 대한 걸림돌 해소를 위해 동 과세에서 제외되는 범위를 확대하였다. 즉 수혜법인이 50% 이상 지배하는 자회사뿐만 아니라 50% 미만이 되는 자회사와의 거래액 가운데 지분상당액도 제외하고, 수혜법인의 지배주주가 100% 지배하는 특수관계법인과의 거래액뿐만 아니라 지배주주가 출자한 특수관계법인과의 거래액 중 지배주주 지분상당액도 제외하도록 하였다.

셋째, 소득세 이중과세를 조정하였다. 배당소득에 대한 이중과세를 조정하기 위해 증여의제이익 가운데 배당소득으로 과세된 금액을 증여세 과세대상에서 제외하도록 하였다.

(2) 검토의견

(가) 중소기업에 대한 과세완화

행정부는 중소기업의 경우에 한하여 지배주주의 지분비율을 3%에서 5%로, 특수관계법인과의 거래비율을 30%에서 50%로 완화하는 개정안을 내놓았다. 이는 중소기업의 경우 내부거래의 비중과 지배주주의 지분비율이 대기업보다 높아 증여세 부담이 상대적으로 큰 점을 감안한 것이라 할 수 있다.[144]

이러한 행정부의 개정이유에 있어 우선 중소기업의 지배구조 특성상 소수 특수관계자가 지분을 다량소유하는 점을 감안하여 지배주주의 지분율 완화한 것은 합리적 조치로 보이나, 거래비율을 완화하는 것은 보다 신중한 검토가 필요한 부분이라고 판단된다. 즉 일감몰아주기 증여세 과세는 기본적으로 일감을 몰아주어 기업

144) 행정부의 중소기업의 과세완화 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.
1. 중소기업은 대기업에 비해 상장 등을 통해 지분이 분산된 경우가 상대적으로 적고, 소수 특수관계자가 지분을 다량소유하는 경우가 많다.
2. 중소기업은 가족 간에 유사업종을 영위하면서 상호 거래하는 등 의존도가 상대적으로 높다.
(기획재정부, 「2013년 세법개정안 문답자료」, 2013.8.8. p. 6.)

의 가치를 증가시킨다는 점을 감안한 것으로서 그 거래비율은 중요한 과세요건의 하나이며, 이러한 거래비율은 수혜법인의 기업 가치를 어느 정도 증가시켰는지에 대한 판단 근거가 되는 것이고, 따라서 대기업이든 중소기업이든 동일하게 취급되어야 할 부분으로 그 규모에 따라 차등적으로 적용할 문제가 아니다. 거래비율과 관련해서는 수혜기업과 특수관계법인간의 거래가 기업경영상 정당한 사유(합리적 이유)에 의해 이루어진 거래인지의 여부로 판단될 문제라 생각된다.

(나) 특수관계법인간의 내부거래에 대한 과세완화

현행 수혜법인이 일감을 공여하는 특수관계법인을 지배(50% 이상 출자)하고 있는 경우나 수혜법인의 지배주주가 100% 지배하는 특수관계법인과의 거래액 전액을 특수관계 범위에서 제외되고 있다. 그 이유는 수혜법인이 50% 이상의 지분을 보유한 법인 및 그 법인이 50% 이상의 지분을 보유하고 있는 다른 법인과 수혜법인의 거래는 연결실체 관점에서 매출과 매입을 각각 구성하므로 실질적인 지배주주의 재산가치 증가가 있다고 보기 어렵기 때문이다.[145]

올해 행정부는 수혜법인이 50% 이상 지배하는 자회사뿐만 아니라 50% 미만이 되는 자회사와의 거래액 가운데 지분상당액도 제외하고, 수혜법인의 지배주주가 100%로 지배하는 특수관계법인과의 거래액뿐만 아니라 지배주주가 출자한 특수관계법인과의 거래액 중 지배주주 지분상당액도 제외하는 안을 내놓았다. 이러한 거래에 대해 행정부는 내부거래로 보고 있는 것이다. 즉 기업 분할 전 사업부문간 거래와 사실상 동일하여 실질적인 거래로 볼 수 없다는 것이다. 그리고 경영효율 목적으로 수직계열화, 전략적 제휴, 분할 등 구조조정이 이루어진 후 이들 특수관계법인간에 발생하는 매출의 경우 변칙증여 목적과도 무관하다고 보고 있다.[146] 이러한 행정부의 내부거래 과세완화 안은 자기증여의 문제와 기업의 경영목적상 정당한 이유(합리적인 이유)에 대해서는 과세대상에서 제외하기 위해 내놓은 것이라 할 수 있다.

그러나 동 개정안과 같이 단지 수혜법인과 특수관계법인과의 지배비율과 지배주주가 출자한 특수관계법인과의 지배비율만을 가지고 경영효율 목적으로 수직계열화, 전략적 제휴, 분할 등 구조조정에 의한 것으로 전제하여 변칙증여와 무관하다고 볼 수 있는지 의문이다. 일반적으로 기업집단은 특수법인간 지분비율이 복잡하게

145) 삼정회계법인, 「경제60년사와 일감몰아주기」, 율곡출판사, 2013. p. 130.
146) 기획재정부, 「2013년 세법개정안 문답자료」, 2013.8.8. p. 11.

얽혀 있고, 수혜법인 지배주주 역시 특수법인 등의 지분을 보유할 수 있어 증여세를 회피하기 위해 악용될 개연성도 있다고 본다. 그렇다면 이는 기업의 경영목적상 정당한 이유(합리적인 이유)에 대한 판단에 따라 과세여부를 결정할 문제라 생각된다.

본래 일감몰아주기 증여세 과세는 계열사 간에 일감을 몰아줌으로써 조세부담 없는 편법 증여를 하는 것에 대한 과세로 이는 조세공평을 실현하기 위해서이며, 부의 변칙적 증여의 목적이 아니라 기업경영상 합리적인 목적으로 이루어지는 거래까지 과세하는 것은 도입취지에 부합하지 않는다. 그러나 현행 상증세 본법에서는 기업경영 목적상의 정당한 사유(경제적 합리성)가 있는 경우 과세에서 제외된다는 근거규정은 없으며, 동법 시행령에서도 이러한 규정내용은 없다. 단지 위에서 언급한 바와 같이 수혜법인가 특수관계법인 간의 지배비율 등의 부분을 제외한다면 납세자의 경제적 합리성이나 특별한 사정을 전혀 고려하지 않고 일괄적으로 과세요건에 해당되면 과세를 하도록 되어 있다고 보아야 한다. 이는 일감몰아주기 행위를 조세법적으로 규제하더라도 그 행위가 재산의 증식이나 부의 이전을 목표로 하지 않는 경우에도 무차별적으로 증여세를 과세하는 결과를 낳아 납세자에게 과도한 세부담을 지워 납세자의 재산권을 침해할 수 있는 것이다. 공정거래법의 경우 현저한 규모의 거래라 하여 곧바로 부당지원행위로 보지 않고 그 거래의 정당성을 고려하여 부당지원행위에 해당하는지 여부를 판단하도록 되어 있다.[147]

물론 상증세법에서 일감몰아주기의 정당한 사유를 판단함에 있어 기준 제시의 어려움이 있다. 그러나 납세자의 조세공평성 및 재산권 보호의 측면에서 정당한 사유(기업경영의 목적에 의한 경제적 합리성)에 대해서는 과세대상에서 제외되어야 할 것이다. 우선 본법에서 정당한 거래에 대해서는 과세대상에서 제외하는 근거규정을 마련하고, 과세혼란을 방지하기 위해 대통령령으로 기업의 경영목적상 합리적 거래(정당한 거래)가 어떤 것인지에 대한 예시규정을 마련할 필요가 있을 것이다. 따라서 상증세법상의 일감몰아주기 증여세 과세의 적용기준을 정함에 있어 거래의

147) 공정거래위원회의 부당지원행위에 해당하는지 여부를 판단하는 내용을 살펴보면 다음과 같다.
1. 현저한 규모란 지원객체가 속한 시장의 구조와 특성, 지원행위 당시의 지원객체의 경제적 상황, 여타 경쟁사업자의 경쟁능력 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.
2. 현저한 규모에 의한 지원행위 여부를 판단할 때에는 당해 지원객체와의 거래에 고유한 특성에 의하여 지원주체에게 비용절감, 품질개선 등 효율성 증대효과가 발생하였는지 여부 등 당해 행위에 정당한 이유가 있는지 여부를 고려하여 판단한다.
(공정거래위원회, 부당한 지원행위의 심사지침, 4. 상품·용역을 거래한 경우, 나. 현저한 규모에 의한 지원행위. 2011년 6월 15일 개정)

정당성 있는 경우나 부당한 지원의도가 없는 불가피한 거래에 대해서는 과세대상에서 제외하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

(다) 이중과세 조정

수혜법인의 지배주주에게 과세되는 일감몰아주기로 인한 증여의제이익은 수혜법인이 일감몰아주기로 인해 얻은 세후영업이익을 기준으로 계산되지만, 본래 주주가 얻는 이익은 배당이나 주식양도차익이다. 즉 수혜법인의 세후영업이익은 그 자체로 수혜법인의 지배주주 등에게 바로 귀속되는 것은 아니고 영업이익의 일부가 배당으로 실현되는 것이며, 영업이익의 증가분이 주가상승으로 반영된 후 그 주식을 양도할 때 얻는 차익으로 실현된다.

수혜법인의 지배주주 등이 주식을 처분하는 경우에는 이중과세가 조정되나[148], 배당을 받는 경우에는 공제규정이 없어 이중과세 문제가 발생할 수 있다. 배당소득은 배당가능이익 가운데 주주총회 결의를 통해 주주에게 지급된 배당금액이며, 수혜법인의 세후영업이익의 일정액으로 산정된 일감몰아주기 증여의제이익과 일치하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 수혜법인이 일감을 공여 받음으로 인해 증가한 영업이익은 배당재원을 구성하게 된다는 점에서 배당소득과 증여의제이익은 연관성이 있다.

따라서 이러한 이중과제 문제에 대한 조정이 필요하며, 올해 행정부의 세법개정안과 같이 배당소득의 이중과세문제를 조정하는 방안은 바람직한 조치로 판단된다.

나. 상증세법상 가업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화

(1) 개요

가업승계는 현재 가업을 영위하는 자가 가업의 계속적 존속을 위하여 후계자에게 그 가업용 자산 등을 무상으로 승계시키는 것을 말한다. 이러한 가업승계는 상속과 같은 무상이전을 통하여 이루어지기 때문에 그 자산의 이전에 따라 상속인(후계자)에게 상속세가 부과된다. 그러나 중소기업의 계속적 유지 및 성장을 통하여 고용과 산업발전에 기여할 수 있다는 정책적 판단에 의해 1987년 구 조세감면규제법 개정

148) 일감 몰아주기를 통한 이익에 대해 수혜법인의 지배주주 등에게 증여세를 과세한 후 지배주주 등이 주식을 양도하면 양도가액에서 이미 과세된 증여재산가액을 공제함(소득세법 시행령 제163조 제10항 제1호)

시 가업승계세제가 처음 도입되었으며, 이후 1996년말 본법인 상속세 및 증여세법 제18조 개정을 통해 가업상속공제가 신설되어 그 영속성을 갖추게 되었다. 이후 가업상속공제의 요건 완화와 공제금액 인상 등의 개정이 꾸준히 이루어져왔다. 특히 행정부는 2011년 세법개정에서 가업상속공제 대상 기업을 매출액 1,500억원 이하의 중견기업까지 확대하고, 2012년 세법개정에서는 매출액 2,000억원 이하 중견기업까지 확대하였다. 올해 역시 행정부는 그 대상기업을 매출액 3,000억원 이하의 중견기업까지 확대 적용하고, 유류분 반환청구의 경우 공동상속인정과 고용인원 유지요건을 완화하는 개정안을 마련하였다.

(2) 검토의견

(가) 적용대상 기업의 확대

현재 우리나라에서 개념적으로 사용되고 있는 가업승계는 가족구성원이 기업 활동에 관여하는 가족기업의 승계로서 통상적인 사업승계에 가족이라는 요소가 가미된 것이라고 볼 수 있다. 특히 중소기업의 경우 대부분 가족 구성원이 기업지분의 과반수를 소유하면서 그 구성원이 경영과 관리활동에 참여하는 가족기업의 성격을 가지고 있으므로 중소기업의 승계는 가업승계가 보편적이다.[149] 이러한 기업의 경우 사업자의 재산 대부분이 사업자산을 형성하고 있어 현금 유동성이 상당히 낮으며, 상속세 납부를 위하여 지분을 매각하거나 부채를 발생시키게 됨에 따라, 현행 상속세제는 기업계속을 목적으로 한 가업승계에 대하여 그 특례를 두고 있는 것이다.

현행 가업상속공제를 받을 수 있는 대상범위가 중소기업 이외에 매출액 2,000억원 이하 중견기업으로까지 확대되어 있는 상황에서 올해 세법개정안은 그 대상기업 범위를 매출액 3,000억원 이하로 확대하는 안을 내 놓았다. NICE신용평가정보의 기업 재무정보(Kisvalue)에 의하면 전체 상장기업(금융업제외) 가운데 2012년 기준 상호출자제한기업집단 내 기업을 제외한 매출액 3,000억원 이하 기업은 367개 기업(코스탁 897개 기업)에 이르고 있는 점을 감안할 때, 이러한 상장기업들에 대한 가업상속공제가 타당한지에 대해서는 의문이 든다. 즉 가업승계는 기업의 주된 구성요소인 경영과 소유자산의 승계를 의미하지만, 상장기업들은 자본과 경영 즉 소유와 경영이 분리되어 있으며, 중소기업의 가업용 자산의 대부분이 사업자산(비상

149) 중소기업청・중소기업중앙회, 「중소기업 가업승계 안내서 가업승계 A,에서 Z까지」, 2008.12. p.2.

장주식)을 형성하여 현금 유동성이 낮지만, 상장기업 주식은 환금성이 비상장기업보다 용이하므로 가업승계세제의 도입취지와는 맞지 않는다고 할 수 있다. 그러므로 상장기업들은 일반적인 가업승계의 개념적 범위 즉 가족기업인 중소기업의 범위를 벗어난다고 볼 수 있다.

이와 같이 가업상속공제의 대상범위가 그 도입취지에 반하여 지나치게 확대되어 가고 있는 것은 바람직하지 않아 보이며, 이는 가업상속 자산이 다른 상속 자산들과 과세상 불공평하게 취급되고 있는 상황에서 현 경영자의 부를 후계자에게 대물림하는 수단으로 비쳐질 수 있어 부의 집중현상을 사전에 예방한다는 상속세 기능을 무력화한다는 비판이 가능하다.

(나) 유류분 반환청구에 대한 공동상속 인정

① 민법상 유류분(遺留分)제도에 의한 현행 가업승계세제 적용상의 문제

현행 상증법상 가업승계세제의 적용을 받으려면 상속개시일 현재 18세 이상의 상속인 1명이 해당 사업의 전부를 상속받아 상속세 과세표준 신고기한까지 임원으로 취임하고 상속세 신고기한으로부터 2년 이내에 대표이사 등으로 취임한 경우이다.[150] 그러므로 가업용 자산에 대하여 상속인(후계자) 1명이 해당 자산 전부를 상속받아야 하며, 가업용 자산을 공동상속인이 협의분할 등으로 나누어서 상속받는 경우에는 가업상속공제를 적용받지 못하게 된다.

그러나 현행 민법 제1112조에서는 피상속인이 남긴 상속재산의 일정한 비율을 일정 범위의 상속인 내지 근친자가 확보할 수 있도록 유류분제도를 두고 있다. 민법상 유류분제도는 상속재산의 본질적 관점에서 피상속인의 상속재산은 유족 전체의 재산이므로 일정비율[151]이 상속인들에게 반드시 귀속되도록 하고, 상속인들은 그러한 상속재산의 일부를 취득할 권리를 갖도록 하고 있다.[152] 민법상 유류분권자를 상속순위의 제3순위까지 인정하고 있기 때문에 직계비속, 배우자, 직계존속뿐만 아니라 형제자매까지도 유류분권을 가진다.

---

150) 상증세법 제18조제2항, 동법 시행령 제15조.

151) 민법 제1112조상의 상속권이 있는 상속인의 유류분은 다음과 같다.
1. 피상속인의 배우자: 법정상속분의 1/2
2. 피상속인의 직계비속: 법정상속분의 1/2
3. 피상속인의 직계존속: 법정상속분의 1/3
4. 피상속인의 형제자매: 법정상속분의 1/3

152) 박운길, “유류분제도에 관한 소고”, 「법학연구」 제30집, 한국법학회, 2008. 5., p. 134.

따라서 다음과 같은 가업승계세제와 민법상의 유류분제도와의 상충문제로 가업승계가 원활히 이루어질 수 없는 문제가 발생한다.[153]

첫째, 상속에 의한 가업승계시 유류분권자들의 유류분 반환청구에 따른 문제이다. 가업승계인 1명이 피상속인의 사업자산을 승계하려 해도 다른 유류분권자가 유류분 반환청구를 행사하면 결국 경영권을 잃게 되어 궁극적으로 가업승계를 하지 못하는 근본적인 문제가 발생한다.

둘째, 피상속인의 사업용 자산의 생전증여분의 반환청구에 따른 문제이다. 중소기업의 경영자가 그가 보유한 대부분의 자산인 자사주식(自社株式)이나 사업용자산을 후계자에게 생전증여한 경우에는 비후계자의 유류분을 침해하고 후계자는 비후계자로부터 유류분반환청구를 요구받을 수 있다. 이와 같이 유류분이 침해된 상속인이 유류분반환청구를 행사하는 때에는 후계자의 생전증여 등은 유류분 침해 금액만큼 그 효력을 잃게 된다. 그 결과 자기주식이 상속인 간에 분산되어 후계자가 소유한 의결권비율이 낮아져 이후의 회사경영을 불안정하게 만들고 상속분쟁을 유발하는 요인이 된다. 또한 후계자 자신이 그 분산된 자사주식을 매수하려 해도 많은 매수자금이 필요하게 되며, 만약 후계자가 사업(경영)승계를 위한 매수자금을 보유하지 못하고 있다면 결국은 가업승계는 어렵게 된다.

셋째, 재산반환방식에 따른 문제이다. 민법 제1115조 제1항에서는 '유류분권자가 피상속인의 동법 제1114조에 규정된 증여 및 유증으로 인하여 유류분의 부족이 생긴 때에는 부족한 한도에서 그 재산의 반환을 청구할 수 있다'고 규정하고 있다. 동조 제2항은 '제1항의 경우에 증여 및 유증을 받은 자가 수인인 때에는 각자가 얻은 유증가액의 비례로 반환한다'고 규정하고 있다. 따라서 해당 규정 자체만으로는 상대방이 유류분 권리자에게 반환하여야 하는 것이 원물 그 자체인지 아니면 가액상당액인지 여부를 명백히 알 수가 없다.[154]대법원은 이에 대하여 명시적으로 판시하고 있지 않고 있으나, 국내 학설은 판례상 가액반환이 청구되거나 인용된 예를 찾아 볼 수 없다는 점에 비추어 현행 판례가 원물반환을 당연한 전제로 하고 있다는 해석을 하고 있다.[155] 이와 같이 유류분반환청구에 따라 원물을 반환하도록 한

153) 최천규, 「상속세 및 증여세법상 가업승계제도에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사학위 논문, 2010.8, pp. 181~201. 이하도 참조.

154) 김영심, 2008.1. "유류분반환청구권 관련 소고", 「서강법학」제10권 제2호, 서강대학교 법학연구소, p. 180.

155) 김능환, 1998.6. "유류분반환청구", 「재판자료」78집 상속법의 제문제 7-33, 대법원 법원행정처,

다면 가업승계를 받는 후계자는 경영자(피상속인)로부터 받은 주식 등의 가업용 자산을 유류분권자에게 원물로 반환해야 하는 문제가 발생하고, 결과적으로 가업승계는 어렵게 된다.

② 유류분 반환청구에 대한 공동상속에 대한 검토

경영자가 후계자에게 원활한 가업승계를 함으로써 후계자가 안정된 경영을 하기 위해서는 선대의 경영자가 보유한 자사의 주식이나 가업용 자산을 후계자가 원활히 승계하여야만 한다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 현행 민법상의 유류분제도와의 상충문제로 인하여 원활한 가업승계가 어렵게 됨에 따라 행정부는 올해 세법개정안에서 유류분 반환청구가 있는 경우에는 공동상속을 인정하는 안을 내놓았다. 이러한 행정부의 개정안은 유류분제도와의 상충문제를 해결할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이며, 현행 가업승계의 상속인 1인 요건이 완화되는 결과를 낳을 것이다. 즉 중소기업 대부분은 가족기업의 형태를 띠고 있으며, 가족기업은 그 특성상 가족구성원 공동으로 사업을 영위하는 경우가 많다. 이 경우 경영자 1인이 중심이 되어 기업의 전부를 소유하고 있다 하더라도 배우자 및 자녀뿐만 아니라 형제자매는 그 기업경영의 중심에 있다는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 그러므로 동 개정안에 따르면 가족기업으로 가족구성원이 공동경영을 하는 경우에는 현행 상속인 1인 요건이 완화되어 가족구성원 공동이 기업경영을 계속적으로 유지할 수 있게 될 것이다. 그러나 한편으로는 유류분을 청구하는 상속인이 가업승계에는 관심이 없고 가업용 자산을 단지 상속받을 목적만이라면 개정 취지에 반하게 될 우려가 있다. 또한 동 개정안은 유류분 반환청구가 있는 경우에만 적용되는 것으로 가업승계세제와 민법상 유류분제도와의 상충문제에 관한 근본적인 해결방안은 되지 못하는 것으로 보인다.

한편, 일본의 경우에도 우리나라와 같이 민법상의 유류분제도가 문제가 되어,[156] 2008년 5월 16일 경영승계원활화법를 제정하여 민법의 유류분제도에 대한 특

---

p. 55 재인용. 김영심, 앞의 논문, p. 180.

156) 일본 역시 중소기업경영자의 사업용 자산이 후계자로의 집중이전에 있어서는 다른 상속인의 유류분 등 민법상의 제약 문제가 있었다. 이에 대하여 가업승계협의회상속관련가업승계법제등검토위원회(事業承継協議会相続関連事業承継法制等検討委員会), 자민당경제산업부분회가업승계문제검토소위원(自由民主党経済産業部会事業承継問題検討小委員会)에서 여러 사례를 상정한 대응책이 검토되었다. 그 결과 2008년 10월에 '중소기업에 있어서 경영승계의 원활화에 관한 법률(中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律, 이하 '경영승계원활화법'이라 한다.)'이 제정되어 2009년 3월부터 상속시 유류분에 대한 민법상의 특례가 시행되고 있다.

례규정을 마련하고 유류분제도의 제약으로 인해 발생하는 가업승계 문제를 해결할 수 있도록 하고 있다. 즉 경영승계원활법은 유류분제도에 의한 제약을 해결하기 위하여 후계자가 선대경영자로부터의 증여 등에 의해 취득한 자사주식(완전무의결권주식을 제외) 또는 지분에 대하여 선대 경영자의 추정상속인 전원의 합의를 전제로 하여 제외합의(除外合意)[157]와 고정합의(固定合意)[158]의 특례제도를 두고 있다.[159]

따라서 우리나라 역시 중소기업의 원활한 가업승계와 가업승계세제의 실효성을 담보하기 위하여 민법상 특례에 관한 법률을 제정할 필요가 있고 이 경우 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다.[160]

첫째, 가업승계 사전증여부분을 유류분 재산에서 제외한다. 민법상 유류분 포기는 상속개시 이후나 가능한 것으로 사전에 가업승계를 목적으로 경영자가 후계자에게 증여한 자산 등이 유류분반환청구의 대상이 된다면 미리 가업승계를 준비할 수 없는 문제를 가져오므로 사전에 가업승계를 위해 추정상속인과 합의를 통하여 사전증여를 하는 경우에는 사전에 유류분을 포기한 것으로 인정해야 할 것이다.

둘째, 합의를 통한 유류분반환청구의 제한이다. 현행 상증세법상 가업승계공제의 승계요건은 상속인(후계자) 1명에 한정되어 있다. 가업용 자산은 후계자뿐만 아니라 비후계자인 상속인에게도 그 법정상속분(유류분)만큼 상속을 받을 권리를 가지고 있으므로 가업승계 대상인 가업용 자산은 불완전한 지위에 놓이게 된다. 따라서 가업승계 대상 자산에 대하여 사전에 비후계자 상속인들과의 합의가 이루어진 경우 그 가업용 자산은 유류분반환청구 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

셋째, 합의의 제한이다. 새로운 법률에 의한 민법상 유류분제도의 특례제도는 비후계자의 유류분 권리제약을 수반하게 된다. 그러므로 가업승계대상 자산을 유류분반환청구 대상에서 제외하는 경우에는 실질적인 가업승계에 필요한 자산으로 한정해야 할 것이다.

---

157) 해당 후계자가 해당 구대표자로부터의 증여 또는 상속, 유증에 의하여 취득한 해당 중소기업자의 주식 등의 전부 또는 일부에 대하여 그 가액을 유류분을 산정하기 위한 재산가액에서 제외하도록 합의하는 것을 말한다(일본 경영승계원활화법 제4조제1항제1호).

158) 해당 후계자가 구대표자로부터 증여 등에 의해 취득한 주식을 해당 주식의 유류분산정의 기초재산가액 산정을 할 때 합의시의 가액으로 고정시키는 것을 말한다(일본 경영승계원활화법 제4조제1항제2호).

159) 佐藤悦緒, 2008.11. “民法の特例の仕組みと適用例”,「税研」No.142. 日本税務研究センター pp. 22 ~30.

160) 최천규,「상속세 및 증여세법상 가업승계제도에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사학위 논문, 2010.8, pp. 198~201.

넷째, 절차의 간소화이다. 일본의 경영승계원활법에 있어서는 경제산업대신(経済産業大臣)의 확인을 받고 그 후에 다시 가정법원의 허가를 받아야 하는 등 비후계자인 상속인들에게 절차상으로 상당한 부담을 지우는 점을 감안하여 우리나라의 경우 유류분에 대한 특례법을 제정하는 경우 그 절차 규정은 비후계자들의 부담을 최소화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

이 보고서는 행정부가 제출한 「2013년 세법개정안」에 대한 평가와 함께 세수효과 추계, 주요쟁점 사항들에 대한 분석 등을 제공함으로써 동 법안들의 국회 심의 과정에 실질적인 도움이 되고자 하였다.

행정부는 "원칙에 입각한 세제의 정상화(正常化)"를 목표로 조세부담수준의 적정화·조세구조의 정상화·조세지원의 효율화 등을 위해, 국정과제의 적극적 지원·국민중심의 세제운영·과세형평 제고 및 세입기반 확충이라는 개정방향을 설정하였다. 또한 국가 재정운용의 근간이 되는 조세정책에 대하여 투명하고 일관성 있는 추진이 필요하다는 판단 하에 향후 5년간의 조세정책방향을 제시하였다.

이번 세법개정안이 경제환경 및 정책여건 변화에 맞는 정책방향을 수립하고 개선대안을 마련하였는지에 대해 평가한 결과, 우선 「2013년 세법개정안」과 함께 발표된 중장기 조세정책 방향의 경우 재정운용의 근간이 되는 조세정책을 중기적 관점에서 일관성 있게 추진하고자 하는 취지는 바람직한 것으로 평가할 수 있으나, 내용면에서는 다소 미비하다고 보았다. 지출측면에서 국가재정운용계획을 통해 연도별 재정운용계획 및 재정지출규모 등이 제시되고 있는 것과 같이 연도별 세제운용 계획과 그에 따른 세입규모 등이 제시될 필요가 있다. 그러나 조세부담률 제시('12년 20.2% → '17년 21% 내외)와 함께 소득·소비과세 비중은 높이고 법인·재산과세는 성장친화적으로 조정한다는 방향 제시 수준에 그치고 있어, 향후에는 보다 구체적이고 실효성 있는 중장기 조세정책 계획을 수립하고 이를 국회에 제출할 필요가 있다고 할 것이다. 필요경비적 성격인 소득공제항목(보장성 보험료, 의료비, 교육비 등)을 주로 정책목적 달성을 위해 활용되는 세액공제항목으로 전환하는 것이 과연 적정한지 검토가 필요해 보이며, 아울러 이로 인해 이번 세법개정안이 근로소득자 위주의 세부담 조정과 세수확보 논리에 치중된 개편안에 머물게 되는 한계가 있는 것으로 보여진다. 또한 당초 발표(8월 8일) 이후 근로소득공제율 축소 등을 통한 근로소득자 세부담 증가에 대한 부정적인 여론이 생기자 기획재정부는 곧이어 그러한 세부담을 상쇄시키기 위해 근로세액공제율 한도를 높이는 수정발표(8월 13일)를

하는 등 혼선을 초래하였는바, 다양한 의견을 수렴하여 수정이 필요한 개정사항이 있다면 정부안이 최종 확정되기 위해 거쳐야 할 입법예고(8.9~9.12)와 부처협의(8.21~9.2) 과정을 거친 후 공식 발표하고 국회에 제출하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 비과세·감면 정비에 있어서는 이번 세법개정안이 소득세 부문 소득공제의 세액공제 전환 위주의 개편이 되고 있고, 법인세 부문에 대해서는 일부 투자세액공제의 공제율 조정에 그치는 등 다소 소극적인 접근을 하고 있다. 이로 인해 별도의 적극적 방안이 추진되지 않는 한 비과세·감면 정비를 통한 세수효과(8.7조원)는 당초 정부가 목표로 했던 규모(2014~2017년 10.6조원)에 미치지 못할 것으로 전망된다.

NABO 추계에 따르면, 「2013년 세법개정안」에 따른 2014~2018년의 기준선대비 세수효과는 총 △2.4조원(2014년 △0.8조원, 2015년 △1.0조원)으로, 주요한 증가요인은 소득공제항목의 세액공제 전환(5.0조원), 면세농수산물 등의 의제매입세액공제 한도신설(1.9조원) 등이며, 주요한 감소요인은 근로장려세제 확대(△3.5조원), 자녀장려세제 도입(△3.6조원) 등이다. NABO와 행정부간 기준선대비 2014~2018년 세수효과 차이는 0.8조원으로(NABO △2.4조원, 행정부 △3.2조원)으로 양 세수효과의 차이는, 소득공제 항목의 세액공제 전환(NABO 5.0조원, 행정부 3.4조원)의 경우 행정부는 세수효과 자연증가분을 고려하지 않고 최초 연도에 발생한 세수효과가 이후에도 동일하다고 가정한데 기인하며, R&D 비용세액공제 확대(NABO △0.4조원, 행정부 추정곤란) 등의 항목에서 차이를 보이고 있는데 따른 것이다. 비과세·감면 제도를 정비하여 비과세·과세 감면규모를 줄이더라도 해당항목의 일몰이 연장될 경우 기준선대비 세수효과는 오히려 감소하게 되는 점을 보완하여, 일몰을 고려하지 않고 세수효과를 추계함으로써 비과세·과세 감면제도 정비에 따른 세수효과만을 추계한 결과 공약가계부에서 목표로 한 비과세·감면을 통한 목표금액(2014~2017년 10.6조원)에는 2조원 가량 부족한 8.7조원으로 전망된다.

소득공제에서 세액공제로 전환하는 소득세 공제방식의 변경과 근로소득공제율 축소 및 근로세액공제의 한도액 확대 등은 근로소득자에 대한 과세체계와 세부담에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보이며, 근로소득자의 세부담에만 영향을 줄 것으로 보인다. 근로소득자의 소득세 공제방식의 변화에 따른 행정부와 국회예산정책처의 세수효과는 2011년 기준 각각 0.86조원과 0.99조원이고, 2014년~2018년 누적 세수효과는 각각 3.4조원, 5.0조원으로 추정되며, 행정부가 발표한 세부담이 증가하는

근로소득자의 비중(총급여 5,500만원 이상, 13.2%)이 실제로는 더 증가할 수 있는 것으로 보인다. 소득공제방식의 특별공제를 세액공제로 전환 시 특별공제 항목의 필요경비 성격 및 정책적 목표를 고려하여 판단할 필요가 있다고 할 것이며, 필요경비 성격의 특별공제항목에 대해서 대체로 소득공제방식을 유지하고 있는 주요 5개국(미국, 영국, 일본, 독일 및 프랑스)의 사례도 참고할 필요가 있다. 또한 근로소득공제율은 축소하면서 근로세액공제의 한도액은 증액하는 등 개편방향의 일관성이 결여되어 있고, 정책 취지 및 효과 등을 충실히 검토하고 신중하게 추진했다고 보기 어려우며, 단순히 세수의 증가나 감소라는 세수확보 측면에 치우친 경향이 있어, 보다 종합적인 검토와 분석에 바탕을 둔 심사가 이루어질 필요가 있다.

근로장려세제(EITC)의 확대와 자녀장려세제(CTC) 신설의 2014~2018년 세수효과는 △7.9조원으로 연평균 세수효과는 △1.4조원(기획재정부 2014~2018년 △6.6조원, 연간 △1.3조원)으로 추계되는데, 첫 시행 이후 제도가 매우 빠르게 확대되고 있음에도 현재 근로유인효과에 대한 평가가 부족한 실정으로, 이를 위해서는 EITC 수급자 및 지원자의 표본자료를 국세청이 공개할 필요가 있고 저소득층의 소득파악을 위해 부서간 업무협조가 필요하며, 지출 성격이 강한 점을 고려하여 EITC를 세출 항목으로 관리하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

신용카드 소득공제율 인하(15%→10%)의 경우 신용카드 사용액은 주로 공제가능선을 채우는 데 사용되어 1인당 조세감면액에는 크게 변함이 없는 것으로 분석되었으며, 정책목적을 이미 달성한 점, 소득공제제도의 역진성, 신용카드 장려라는 정책적 목적상 필요경비가 아닌 점 등을 감안하여 현행 제도를 세액공제로 전환하되, 세액공제가 정착된 후에는 세액공제율 인하에 대한 검토가 필요해 보인다.

R&D비용 세액공제의 적용대상을 일부 서비스업 등으로 확대한 점은 서비스업의 부가가치 산출 역량이나 제도의 효율성 측면 등에서 볼 때 바람직한 것으로 평가되며, 에너지절약시설투자세액공제 등 투자세액공제를 일몰 연장하고 공제율을 기업규모별로 차등화해 하향조정한 부분에 대해서는 향후 성과평가를 지속적으로 모니터링하여야 할 것이다. 중소기업특별세액감면의 경우 대상 서비스업 범위를 확대하였으나 현행 대상이 되는 서비스업과의 구분이 어렵고 이미 면세사업자일 가능성이 있다는 점 등으로 인해 제도 확대에 따른 실제적 혜택이 크지 않을 것으로 예상된다. 고용창출투자세액공제의 적용대상을 상용형 시간제근로자 등으로 확대하였으나 현행 지원내용을 소폭 확대하는 수준으로 경제적 효과가 크지 않고 동 제도의

감면비중이 큰 점 등을 감안해 제도의 운용방향 및 효과성에 대한 검토가 필요해 보인다.

우리 경제의 투자와 고용, 소득분배 등 주요 지표들의 추이나 현행 법인세 감면 구조, 향후 예상되는 국가재정 여력의 저하 등을 감안해 현행 법인세제에 대한 중장기 개편 노력이 필요한데, 글로벌 세율인하 추이와 국가간 자본유치 경쟁 등을 고려할 때 현실적으로 법인세율 인상이 쉽지 않아 법인세제의 개편은 우선 감면제도 정비를 중심으로 하되 비과세·감면정비 원칙을 수립하고, 현행 법인세 감면이 일부 상위 기업에 편중되고 있어 과세 형평성 개선과 안정적 세수 확보를 위해 최저한세율의 인상 등을 추가적으로 검토해볼 수 있을 것이다.

행정부는 부당하고 과도한 공제를 방지하기 위해 면세농수산물에 대한 의제매입세액공제한도(매출액 30%)를 설정하는 안을 제시하였으나, 동 방안은 공제율의 적정성 등 합리성이 결여되어 신중한 검토가 필요하며, 재활용폐자원 등은 거래 특성상 공제해 주어야 할 세액이 존재하지 않고, 구입가격 검증이 어려운 점을 감안하여 의제매입세액공제율을 조정(폐자원 3/103, 중고자동차 5/105)하는 방안의 경우 향후 단계적 축소·폐지를 검토할 필요가 있다.

행정부는 일감몰아주기 증여세 과세를 완화하기 위해 중소기업에 대한 과세요건 완화·특수관계법인간 내부거래에 대한 과세제외 확대·소득세 이중과세 조정 방안 등을 제시하였는데, 거래비율(30% → 50%) 완화는 기업경영상 정당한 사유(합리적 이유)에 의해 이루어진 거래인지의 여부로 판단될 문제로 신중한 검토가 필요한 부분이며, 기업경영상 정당한 사유에 대한 근거규정을 마련하여 과세를 완화하는 방안이 납세자의 조세공평성 및 재산권 보호 측면에서 바람직하다고 본다.

행정부는 가업승계세제 대상기업을 매출액 3,000억원 이하의 중견기업까지 확대 적용하고, 유류분 반환청구의 경우 공동상속인정 등의 완화 방안을 제시하였는데, 가업상속공제 대상기업의 지나친 확대 방안은 부의 집중현상을 사전에 예방한다는 상속세 기능측면에서 바람직하지 않아 보이며, 공동상속인정 방안은 가업승계세제와 민법상 유류분제도와의 상충문제에 관한 근본적인 해결이 되지 못하므로 일본과 같이 가업승계에 대한 민법상 특례에 관한 법률을 제정하여 해결할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

김광윤, 「지하경제 양성화는 종교인이 솔선수범해야-종교인 과세와 종교단체의 회계투명성 제고」, 한국경제연구원(KERI) 칼럼, 2013.4.

김능환, "유류분반환청구", 「재판자료」78집 상속법의 제문제 7-33, 대법원 법원행정처, 1998.6.

김승래·김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정」, 한국조세연구원, 2007.

김승래·박명호·홍범교, 「우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007.12.

김영심, "유류분반환청구권 관련 소고", 「서강법학」제10권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2008.1.

김유찬·전옥희, 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안-종교단체, 국가 등, 문화재를 중심으로」, 한국지방세연구원, 2012.12.

김재진, "미국 EITC의 태동과 시대상황," 「재정포럼」 제14권 제6호, 2009.6.

김태형, "재활용폐자원에 대한 매입세액 부당 공제", 「국세」제490호, 2007.12.

박명호, "농산물 등의 의제매입세액공제제도에 대한 소고", 「재정포럼」, 2012.8.

박병형·정남기, "음식업자에 대한 의제매입세액공제제도의 적정성에 관한 연구," 「질서경제저널」제14권 제4호, 2011.12.

박용린, "창업초기 기업 자금조달과 엔젤투자의 중요성," 「VCPE MONTHLY」vol. 57. (주)한국벤처투자, 2011.10.

박운길, "유류분제도에 관한 소고", 「법학연구」제30집, 한국법학회, 2008.5.

삼정회계법인, 「경제60년사와 일감몰아주기」, 율곡출판사, 2013.

서동국·허원, 「부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안」, 국회입법조사처, 2013.2.

안종석, 「경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향」, 한국조세연구원, 2010.

안창남, "공평과세입장에서 본 의료용역에 대한 부가가치세 면세규정", 「미용목적 성형수술 부가세 과세에 대한 공청회 자료집」대한의사협회, 2002.

위평량, 「우리나라 중견기업의 특성과 성장 및 위축에 관한 연구」, 경제개혁연구소, 2013.8.

윤희숙, "근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점", KDI FOCUS 통권 제24호, 2012.12.

정규언, "의료영역 중 미용성형수술에 대한 부가가치세 면세폐지의 타당성 검토", 「세무와

회계저널」제11권 제2호, 한국세무학회, 2010.6.

조선주, "근로장려세제(EITC)가 여성의 노동공급에 미치는 효과 연구", 노동정책연구 제9권 제3호, 2009.

최기호, "한국 부가가치세의 과세체계: 현황과 쟁점",「한·중 국제 심포지엄」, 한국조세연구원, 2011.4.

최천규,「상속세 및 증여세법상 가업승계제도에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사학위 논문, 2010.8.

허윤경, "2012년 하반기 주택·부동산 시장 전망," 국회예산정책처 내부포럼, 2012.8.10.

국세청,「국세통계연보」, 각 연도.

국회예산정책처,「2011~2015년 세원확대 및 세제합리화 방안」, 2011.9.

_____,「2011년 세법개정안 분석」, 2011.10.

_____,「신용카드 소득공제의 소득계층별 귀착 및 세수효과와 시사점」, 2011.12.

_____,「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」, 2012.6.

_____,「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10.

_____,「비과세·감면 현황과 정비방안」, 2013.9.

_____,「2014년 및 중기 경제전망」, 2013.10.

통계청,「인구총조사」, 각 연도.

_____,「가계동향조사」, 2013.

_____,「2010년 경제총조사」, 2011.

고용노동부,「사업체노동력조사」, 각 연도

미래창조과학부,「2014년도 정부연구개발투자 방향 및 기준(안)」, 2013.4.

산업연구원,「산업발전과 일자리창출」, 2012.12.

재무부,「'84 간추린 개정세법」, 1985.

재정경제부 EITC 추진기획단,「근로장려세제」, 재정경제부 정책백서, 2007.12.

중소기업청 · 중소기업중앙회,「중소기업 가업승계 안내서 가업승계 A,에서 Z까지」, 2008.12.

행정안전부,「지방세정연감」, 2011.

환경부,「환경백서」, 2012.

Joint Committee on Taxation, Analytical Perspective: Tax Expenditures for FY 2012-2017(JCS-1-13), 2013.

U.S. Office of Management and Budget, Budget of the United States Government: FY2014, 2013.

www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals (EITC, CTC 세출예산 시계열 자료: Table 8.5, Outlays for Mandatory and Related Programs: 1962-2018).

2013년 세법개정안 분석

발간일 2013년 10월 28일

발행인 국경복 국회예산정책처장

편 집 경제분석실 세제분석과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 한학문화 (tel 02·313·7593)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석과로 연락해 주시기 바랍니다. (tel 02·788·3778)

ISBN 978-89-6073-685-6 93350

© 국회예산정책처, 2013