

2014년 세법개정안 분석

2014. 10



2014년 세법개정안 분석

2014. 10

경제전망 및 재정분석 II

2014년 세법개정안 분석

총괄 | 박용주 경제분석실장

기획·조정 | 홍형선 조세분석심의관
신항진 세제분석과장

작성 | 신항진 세제분석과장
최천규 세제분석과 경제분석관
이영숙 세제분석과 경제분석관
문은진 세제분석과 경제분석관
채은동 세제분석과 경제분석관
태정림 세제분석과 경제분석관
김효경 세제분석과 경제분석관

지원 | 이정아 세제분석과 행정실무원
성현 세제분석과 자료분석지원요원
경세왕 세제분석과 자료분석지원요원

「경제전망 및 재정분석」 시리즈는 「2015년도 예산안」 심사 및 국가재정운용에 대한 국회의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문의 : 경제분석실 세제분석과 | 02) 788-3778 | rtsa@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2014년 세법개정안 분석

2014. 10

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

발간사

우리 경제는 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 성장세 저하 등 대외환경의 악화와 내수 부진 지속 등으로 인해 대내적인 저성장세가 이어지고 있으며, 경제성장의 효과가 가계소득 증대로 연결되지 못하고 있는 상황에서 소비심리를 개선시키고 내수를 회복시키기 위한 정책대응의 필요성이 커지고 있습니다. 또한 세수여건은 악화되고 있는 반면, 복지재정 등 재정지출에 대한 수요는 갈수록 증가하고 있어 안정적인 재정운용을 위한 세수확보의 중요성 또한 커지고 있습니다.

정부는 재정여건이 어려운 가운데 경기 대응 및 미래 대비를 위한 재정운용의 필요성에 따라 지출효율화를 지속적으로 추진하면서, 세입기반 확충을 위해 비과세·감면 정비, 세원투명성 강화, 금융소득 과세강화 등과 같은 방안을 추진해 나갈 계획입니다.

이와 같은 경제 및 재정여건 변화에 대응하고 세입기반 확충을 위한 「2014년 세법개정안」에 대한 본 보고서는, 정부가 현 대내외 경제환경과 재정여건에 맞게 정책방향을 수립하고 개선방안을 마련하였는지와 개정내용의 타당성 및 세수에 미치는 영향 등을 분석함으로써 동 세법개정안에 대한 국회의 법안심사 과정에 실질적인 도움이 되고자 하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 경제 활성화를 도모하고 재정운용의 건전성을 제고하는데 크게 기여할 수 있기를 바랍니다.

2014년 10월

국회예산정책처장 국경복

요 약

1. 세법개정안 개정방향 및 평가

- 정부가 9월 22일 국회에 제출한 「2014년 세법개정안」은 “경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제” 구현에 중점을 두고, 경제 활성화·민생안정·공평과세·세제합리화라는 기본방향을 설정하였음
- 본 보고서에서는 행정부가 제출한 이번 세법개정안에 대해 거시적 경제 환경, 중장기 조세정책 방향 및 세수효과 측면 등에 중점을 두고 분석하였음

가. 거시경제 환경과 세법개정의 방향

- 글로벌 금융위기 이후 내수 부진이 지속되며 경기회복의 불안요인이 되고 있는 가운데 특히 소비 증가율의 추세적 하락은 우리 경제의 취약요인이 되고 있음
 - 최근 소비부진에는 세계경제의 성장세 저하와 불확실성 등 경제적 요인 외에도 가계의 소득개선이 지연되는 가운데 부채 확대와 주거비용 상승, 베이비부머 은퇴 및 고령화 등 구조적인 문제들이 복합적으로 작용하고 있음
 - 외환위기 이후 우리 경제의 수출비중이 높아지는 가운데 수출 한 단위당 투자 비율이 하락세를 보이고 있고, 기업소득 비중이 확대되는 가운데 기업의 실물 자산 비중이 하락한 반면 현금 및 현금성자산 등 금융자산 비중은 높아짐
- 정부가 이번 세법개정안을 통해 추진하고자 하는 「가계소득 증대세제」는 이러한 거시경제 환경변화에 따라 내수활성화 등을 위해 세제측면에서 추진하는 정책대응 방안인 것으로 판단됨

- 다만, 「가계소득 증대세제」의 정책효과를 제고하기 위해서는 다른 세제지원 방안들과 연계하여 추진하는 등 보다 종합적인 정책대응이 필요할 것으로 보임
- ‘기업 환류세제’의 경우 기업의 세부담을 높이는 과세안이 되기 보다는 여력이 있는 기업이 실제로 투자와 배당, 임금증가 등을 통해 가계의 소득개선에 기여할 수 있도록 하고, 아울러 투자와 배당, 임금증가 등이 여력 있는 일부 상위기업에만 집중되지 않도록 운용할 필요가 있음
- 동 세제지원이 국내 소비지출로 이어질 수 있는 추가적인 정책 연계방안이 결합될 필요가 있음(예: 체크카드 사용분에 대한 한시적 소득공제율 상향 조정 및 국내 지출분에 한해 공제 확대)
- 가계의 소득여건과 소비심리를 개선시키고, 이를 통해 경제 회복세를 이어가기 위해서는 가계의 소득 개선이 일부 소득계층에 한정되지 않도록 정책 노력을 기울일 필요가 있음
 - － 최근 소비증가율이 저조한 청년층 및 노년층의 고용 확대 및 안정성을 제고하기 위한 방안의 연계 추진 필요(예: 퇴직정년 연장시 세제혜택 부여 등)

나. 세법개정안과 중장기 조세정책 방향

- 국세기본법 개정(‘14.1.1)에 따라 정부는 향후 5개연도 이상의 기간에 대한 「중장기 조세정책운용계획」을 수립하고 국가재정운용계획의 첨부 서류로 국회에 제출하도록 의무화하였으며, 이에 따라 처음으로 「중장기 조세정책 운용계획」이 함께 「2014년 세법개정안」과 함께 국회에 제출됨
- 중장기 조세정책의 기본방향은 성장동력 확충을 위한 조세체계 구축, 과세 형평성 제고, 안정적 세입기반 확보로 설정됨
- 가계소득 증대세제 3대 패키지(배당소득 증대세제, 기업소득 환류세제, 근로 소득 증대세제)는 기업이익이 가계로 흐르는 선순환 구조를 유도하기 위한 것으로 성장동력 확충을 위한 기본방향에 따른 것으로 보임

- 다만 이와 같이 경제의 선순환 구조 구축 및 기업경쟁력 제고를 위해 추진되는 조세정책방안 등(고소득층 위주인 배당소득 지원세제, 가업상속세제 요건 완화 등)이 소득수준에 따른 적정 세부담이라는 과세형평성 제고 측면에서는 어떠한 영향을 미칠지에 대해서도 함께 검토되어야 할 것으로 보임
- 비과세·감면의 경우 올해 일몰 예정 항목 53개 항목 중 7개 항목만을 종료시키고 8개 항목은 재설계를, 나머지 38개 항목은 일몰을 연장(내용정비 포함)하고자 함으로써, 세입기반 확보를 위한 비과세·감면 정비 노력은 여전히 미흡한 것으로 보임

2. 주요 세목별 분석

가. 소득세

(1) 배당소득 증대세제

- (세법개정안) 행정부는 일정 수준 이상의 배당성향·배당수익률을 달성하고, 배당을 일정비율 이상 증가시킨 상장기업의 주주에 한해 배당소득세율을 한시적으로 인하해 주는 ‘배당소득 증대세제’ 도입을 추진
 - 현재 이자소득과 배당소득 합산액이 2천만원 이하인 경우 분리하여 14% 세율로 원천징수하고, 2천만원을 초과할 경우 금융소득종합과세 대상자에 포함되어 다른 소득과 합산한 후 종합소득세율(6~38%)로 과세하고 있음
 - 특례요건을 만족하는 상장주식 주주의 경우, 개정안 적용시 원천징수자의 세부담은 35.7% 감소(14% → 9%)하고 금융소득종합과세 대상자에 대한 세부담은 최대 19.8%(31.18% → 25% 선택적 분리과세) 감소
 - 2012년 소득을 기준으로 개인(비거주자 포함)에게 지급된 배당은 15조원이며, 이중 절반인 7.5조원은 주식투자자의 1%인 종합과세대상자에게 지급되었음
- (효과분석) 배당소득 증대세제가 시행될 경우 기업의 배당은 연간 최대 2조원 증가하여 가계소득이 4,876억원까지 증가할 수 있는 것으로 분석되나 가계의 소비증대효과는 크지 않을 것으로 보임

- 조세특례요건 달성 가능성이 있는 법인에 한해 배당증가여력을 반영하여 시나리오별로 배당증가분을 분석한 결과, 2013년 배당액과 비교하여 최소 5천억원에서 최대 2조원의 배당이 증가할 수 있는 것으로 추정됨
- 개정안으로 인한 배당증가와 소득세부담 감소 등을 고려할 경우 가계소득은 시나리오별로 1,552~4,876억원 증가할 수 있으며, 동 금액 중 절반 이상은 종합과세대상자에게 귀속
- 동 제도 발표 등으로 인해 주가가 상승한데 따른 소비증가효과 0~0.02%, 개정안 시행시 주 배당소득 계층의 소비성향(0.297)이 낮아 소득증가에 따른 소비효과는 0.01~0.02% 등으로, 전체 소비효과는 시나리오별로 0.01~0.04%로서 크지 않은 수준

□ (세수효과) 개정안 적용시 배당이 5천억원 증가할 경우 세율인하에 따른 연간 세수감소 △446억원, 배당증가에 따른 세수증가효과 431억원 등 전체 세수는 15억원 감소하나, 배당이 5천억원 보다 증가할 경우 배당증가에 따른 세수 증가효과가 더 커서 세수는 최대 693억원 증가할 수 있는 것으로 전망됨

- 법인에게 귀속되는 배당의 경우, 배당수입의 30~50%만 익금불산입되어 비과세 되고 나머지는 법인세율(10~22%)이 적용되어 세수증가(209~767억원)에 기여
- 기업의 배당이 최대 2조원 증가할 경우, 세수는 세율인하효과(△890억원) 보다 세수증가효과(1,583억원)가 더 크게 발생

□ (평가) 가계소득 증대효과가 소수의 대주주에게 집중되는 점, 대주주에게 적용되는 종합소득세율이 증가해도 전체 배당지급액이 꾸준히 증가해 온 과거사례, 주 배당소득 계층의 소비성향이 낮아 소비효과가 크지 않은 점 등을 고려하면 제도도입에 신중을 기할 필요가 있음

- 배당소득 증대세제는 개인의 가계소득 증대효과(1,552~4,876억원)가 작을 뿐만 아니라 금융소득 5억원을 초과하는 3천명의 대주주(평균소득 24억원, 평균배당소득 14.4억원)에게 소득증대효과가 35% 이상 집중됨

- 배당소득 원천세율이 감소할 경우 배당지급액이 증가하였지만, 대주주에게 적용되는 최고소득세율이 인상되더라도 전체 배당지급액 또한 꾸준히 증가
 - 배당지급액 간 상관계수: 명목배당세율 - 0.695, 실효배당세율 - 0.520, 종합소득세율 - 0.028
- 주 배당소득 계층인 종합과세대상자의 경우 한계소비성향(0.297)이 낮아 내수 활성화 효과가 미미하고, 특히 금융소득 5억원 초과 그룹의 소비성향(0.212)이 더욱 낮은 점을 감안하면 소비증대효과는 더욱 작아질 수 있음

□ (개선방안) 배당을 늘리기 위해서 배당소득 중대세제와 같이 복잡하고 한시적인 제도를 도입하기보다는 소액주주의 양도차익에 대해 과세하여 상대적으로 배당선희를 높이고, 종합과세자의 경우 이중배당 개선이라는 조세 원칙 측면에서 배당 관련 세액공제율(배당가산율)을 높일 필요가 있음

- 양도소득세가 비과세되고 14%의 배당소득세율이 적용되는 원천징수자의 경우, 배당보다는 차익실현을 목적으로 단기매매방식의 주식투자가 주를 이루고 있으므로 양도차익에 대해 과세하여 배당유인을 높일 필요가 있음
- 법인세가 과세된 배당소득에 대해 다시 소득세가 부과되는 이중과세문제를 해결하기 위해 현재 배당세액공제제도가 시행되고 있으나, 법인세 최저세율(10%)을 기준으로 공제율이 적용되어 법인세 실효세율(2013년 16%)만큼 공제가 이루어지지 못하므로, 중장기적으로 이를 현실화할 필요가 있음

(2) 비과세종합저축 등 과세특례 저축상품 통합 재설계

- 행정부는 일몰이 도래한 세금우대저축(9% 우대세율)을 폐지하고, 생계형 저축의 저축한도를 높여 ‘비과세종합저축’으로 명칭을 변경함
 - 고령자·장애인·독립유공자 등 생계형저축 대상자에 대한 사회적 우대의 필요성을 고려하여 생계형저축의 일몰을 연장하고, 비과세 저축한도를 확대 (3천만원 → 5천만원)함
- 비과세 저축한도 확대로 인해 조세감면 혜택이 확대된 만큼 가입대상자의 적격성에 대한 관리가 보다 강화될 필요가 있음

- 감사원 감사 결과 비적격자의 가입 사례가 존재하는 등 가입대상자의 적격 여부 검증의 필요성이 커짐
- 생계형저축 가입자의 92%에 달하는 고령자의 경우 해당 계층내에서의 금융 소득 격차가 존재하므로, 비과세·감면의 혜택이 일부 고소득층·고액자산가에게 집중되지 않도록 가입요건에 소득·재산기준을 추가로 부여하는 방안을 고려할 필요가 있음

(3) 퇴직연금 납입한도 및 퇴직소득 과세제도 개선

(가) 세액공제대상 퇴직연금 납입한도 확대

- 행정부는 근로자의 노후소득 보장을 지원하기 위해 세액공제 대상이 되는 근로자 부담 분 퇴직연금 납입한도를 확대하는 방안을 제시
 - 현재 퇴직연금과 연금저축을 합한 연금계좌에 대해 400만원의 공제를 허용하는 것과 별도로, 퇴직연금에 대해서만 추가로 300만원의 공제한도를 허용
 - 전체 연금제도 내 퇴직연금의 비중은 10.2%에 불과하고, 이 중 근로자가 납입할 수 있는 확정기여형 퇴직연금(DC) 및 개인퇴직계좌(IRP)의 비중이 미미한 실정이므로 퇴직연금 시장 확대가 필요
- 동 개정안이 시행됨에 따라 연간 △1,272억원의 세수감소가 발생할 것으로 전망
 - 퇴직연금 및 연금저축을 포함한 1인당 공제액이 평균 약 49% 증가, 퇴직연금 공제 신청인원은 평균 약 47% 증가
 - 과세표준 6천만원 이상인 경우 연금계좌 1인당 공제액 및 퇴직연금 공제 신청인원의 증가폭이 클 것으로 나타나, 퇴직연금 가입 여력이 큰 고소득층일수록 세액공제 혜택이 상대적으로 클 것으로 보임
- 퇴직연금 납입한도 확대는 은퇴 가구의 노후 소득 준비에 대한 유인이 될 수 있을 것으로 판단되며, 공제 한도 증가로 인한 세액공제액 증가분(최대 36만원; 300만원에 대한 12%)이 근로자의 가처분소득 증가 및 퇴직연금 추가납입으로 이어지는 선순환을 기대

- 퇴직연금 납입액에 대한 공제한도 확대 외에 추가적으로 소득구간 별로 차등적 공제확대 및 추가납입 허용이 필요하며, 가입요건 완화 등 퇴직연금 가입 대상 확대 방안이 함께 제시되어야 할 것으로 보임

(나) 퇴직소득 차등과세 등 과세체계 개선

- 행정부는 퇴직소득의 과세체계를 개선하여 퇴직소득 과세수준을 현실화하는 한편, 세액 경감을 통해 퇴직소득의 연금화 유도 방안을 제시
 - 2016년 이후 퇴직소득에 대해 종전의 정률공제(퇴직소득의 40%)를 폐지하는 대신 소득수준별 차등공제를 도입하고, 연분연승 지수를 인상하여 과세표준을 상향 조정
 - 그 외에 퇴직금을 연금으로 수령 시 세액 경감, 부득이한 이유로 연금수령을 하지 못하는 경우 세부담을 덜어줌으로써 퇴직소득의 연금화를 유도
- 퇴직소득 수준별 차등공제 도입으로 고액의 퇴직소득자에 대한 세부담이 크게 증가됨에 따라 현행 대비 추가적으로 연간 2,232억원의 세수증가가 예상됨
 - 2013년 이후 세법개정을 통해 연분연승 지수를 도입하여 퇴직소득 과표 수준을 상향 조정하는 등 퇴직소득세의 현실화가 추진되어 옴
 - 이번 개정안으로 특히 저소득층의 퇴직소득에 대한 세부담은 감소하는 반면, 퇴직소득 2억원 구간(2012년 기준 1인당 평균 퇴직소득 2억 3,800만원)을 초과하는 근로자의 경우 유효세율이 크게 증가
 - 저소득 구간은 퇴직소득 유효세율의 인하로 연금소득 분리과세 세율(3~5%)보다 낮아지므로 연금수령을 선택할 유인이 더욱 줄어들게 됨
- 이에 대한 개선책으로 퇴직소득의 과세체계뿐만 아니라 연금소득의 과세체계를 함께 조정하는 방안을 고려할 수 있음
 - 저소득층을 포함하는 퇴직소득 유효세율이 낮아진 구간의 소득자들의 연금화를 유도하기 위해 연금소득공제 한도를 확대해 세부담 완화 필요

- 은퇴 후 생계를 위해 근로활동을 이어가는 연금수령자 등에 대해 한정적으로 연금소득 분리과세 한도를 확대하여 과도한 세율을 피할 수 있도록 하는 방안에 대해서도 검토 필요

나. 법인세

(1) 기업소득 환류세제

- 내수진작을 통한 경기활성화 지원을 위해, 기업의 당기소득에 기준을 (투자포함시 60~80%)을 적용한 금액 중 투자와 배당, 임금증가 등으로 지출되지 않은 ‘기준미달액’에 대해 단일 법인세율 10%를 추가과세 하고자 함
 - 단, 적용대상은 지출 확대의 여력이 있다고 판단되는 대규모법인인 자기자본 500억원을 초과하는 대법인(단 중소기업 제외, 이하 ‘그룹A’)과 상호출자제한 기업집단(이하 ‘그룹B(상출집단)’)으로 함
- 한국신용평가사(이하 ‘한신평’)의 기업재무자료 분석 결과, 2009~2013년의 기업실적을 전제로 할 때 연평균 645개 기업에 대해 평균 8,613억원 (법인당 13.4억원)의 추가 세부담이 발생하는 것으로 추계됨
 - 추계 결과, 과세대상 기업수는 ‘그룹A’가 연간 354~531개, ‘그룹B(상출집단)’는 연간 111~378개가 되고, 환류세액은 ‘그룹A’가 2009년 2,589억원 등 2009~2013년 까지 총 1조 8,509억원, ‘그룹B(상출집단)’는 2009년 1조 4,471억원 등 2009~2013년까지 총 2조 4,556억원이 발생할 것으로 추계됨
 - － 이러한 환류세액은 당해연도 법인세액 대비 1.2~5.8% 수준으로 실효 세율을 0.2~1.1%p 높이는 효과가 있는 것으로 나타남
 - 다만, 이러한 분석은 환류세제가 도입되지 않은 과거 실적자료를 바탕으로 한 것으로, 세제 도입 시 발생하는 실제 세수효과는 다름에 유의해야 함
- 향후 경제회복세가 지속되는 경우 세제유인에 따라 기업의 투자와 배당, 임금 증가가 보다 확대될 수 있을 것으로 예상됨
 - 환류세제 시행 시 과세 현황을 시뮬레이션 한 결과, 과세대상 기업수가 경기 침체기에 확대되고 경기회복 시에 감소하는 것으로 나타남

- 경기회복 기초 하에 환류세제가 시행되는 경우 법인세 비용 절감을 위해 기준 금액에 미달되는 기업을 중심으로 투자와 배당, 임금증가가 보다 적극적으로 이루어질 것으로 기대됨

□ 환류세제의 경제적 효과를 극대화하고 부작용을 최소화하는 방향에서 제도 설계가 보다 신중하게 이루어질 필요가 있음

- 경제적 효과 제고를 위해 투자와 배당의 경우 총액 대신 증가분을 적용하거나 해외 투자분을 배제하는 방안 등 경영여건이 다양한 기업들을 대상으로 한 종합적인 제도설계 필요
 - 2013년 자료 분석 결과, 동 제도의 대상 기업이 상대적으로 자산규모가 크지 않은 기업 등에 집중될 가능성이 있음
- 가계소득 증가나 소비활동 진작을 위해 배당 보다는 향상소득인 임금증가를 보다 유인하는 방안에 대한 검토도 필요

□ 동 세제에 대한 이중과세 논란을 피하기 위해서는 한시적 시행을 전제로 하고, 향후 보다 근본적인 법인세제 개편방향에 대한 논의가 필요한 것으로 판단됨

(2) 근로소득 증대세제

□ 「가계소득 증대세제」 패키지의 하나로, 내수 활성화를 위한 근로자의 임금 상승을 유도하기 위해 2015~2017년 동안 일정 기준을 초과하는 평균임금 증가분에 대해 대기업 5%, 중견·중소기업 10%의 세액공제를 추진

□ 근로자의 소득여건이 상당히 취약해져 온 상황에서 기업에 대해 임금 상승을 위한 조세혜택을 부여할 필요성은 인정됨

- 외환위기 이후 실질GDI 증가율이 실질GDP 증가율을 하회하며 소득개선이 경제성장에 미치지 못하는 상황이 지속되어 왔고, 글로벌 금융위기 이후 근로자의 실질 임금총액과 평균임금 증가율이 하락세를 보여 옴

- 저성장이 장기화되며 미래 소득에 대한 불안감이 높아진 가운데, 주거비용 상승과 인구고령화 및 베이비부머 세대 은퇴 등으로 가계의 지출수요가 확대되며 소비심리 위축과 소비활동 부진이 나타남
- 1993년 1/4분기~2013년 3/4분기 자료를 이용해 단기소비함수 모형을 추정한 결과, 2011년 이후 평균 소비수준이 낮아졌으나 소비 탄력성은 높아져 향후 소득 개선 시 소비 개선효과가 보다 커질 수 있음을 시사

□ 다만, 세제혜택이 상위기업에 집중되지 않도록 기업규모 외에 매출액이나 임금총액 등을 기준으로 공제율을 차등화 하는 방안이나, 세제간소화 차원에서 증가분 보다 기준년도 방식 적용 또한 검토할 수 있음

- 글로벌 금융위기 이후 미국과 일본 등 주요국에서도 가계소득 지원과 소비 창출을 위해 기업의 임금 인상을 유도하기 위한 감면제도를 도입·운영 중임
 - 일본은 2013년부터 기준년도 대비 급여액을 일정규모로 확대한 기업에게 증액분의 10%(중소기업 20%)를 법인세 10% 한도 내에서 공제 허용
 - 미국은 2014년부터 일정 수준 임금총액 이하 기업에 대해 한도 내에서 임금총액 증가분의 10%를 세액공제하고 있음

□ 한신평 기업재무자료로 추계한 결과, 동 제도 도입 시 2015년 △2,231억원을 비롯해 2015~2017년 동안 총 △6,828억원의 세수 감소가 예상됨

- 2013년 자료 기준 비금융부문 법인세 납부기업 중 동 세제의 적용조건을 만족하는 기업(일반기업 총 456개, 중소기업 총 979개)에 해당 공제율을 적용한 결과 2013년 기준 총 △1,678억원의 세수 감소효과가 추정됨
- 여기에 국세청 자료의 법인세액과의 비율(일반기업 1.14배, 중소기업 1.18배)을 적용해 모수화 하는 등으로 환산하면 총 △1,837억원이 되고, 이를 다시 소득세 부문을 감안한 후 NABO의 ‘취업자 증가율’과 ‘평균임금 증가율’을 적용하면, 2015년 △2,231억원 등 2015~2017년 동안 총 △6,828억원의 세수 감소효과가 추정됨
- 단, 동 제도의 세제유인에 따라 임금 인상이 이루어져 가계소득과 소비가 증가하는 경우 소득세와 소비세의 세수가 커져 제도 도입에 따른 세수 감소분을 일정 정도 상쇄시킬 수 있을 것으로 예상됨

(3) 고용창출투자세액공제

- 고용창출투자세액공제(이하 ‘고투공제’)는 ‘고용창출형 설비투자’ 지원을 목적으로 2012년 舊임시투자세액공제(이하 ‘임투공제’)에서 전환된 제도임
- 정부는 올해 일몰도래하는 고투공제를 2017년 말까지 3년간 연장하되, 고용효과 제고를 위해 기본공제율을 1%p 인하하고 추가공제율을 1%p 인상하며, 서비스업과 지방투자의 추가공제율은 각각 1%p 높이고자 함
 - 개정안에 따르면 기본공제율은 현행 1~4%에서 0~3%, 추가공제율은 현행 3%에서 4~6%로, 총 공제율은 현행 4~7%에서 4~9%가 됨
- 현 경제여건을 감안해 볼 때 향후 경기회복세를 지원하기 위해 동 제도의 일몰연장은 필요해 보임
 - 이는 기업의 고용창출 유인을 강화하고자 하는 것으로, 투자의 취업유발 계수가 낮아졌고 내수경기 회복을 위해 고용개선이 중요한 정책과제가 되고 있음을 감안
 - 한신평의 비금융기업 3.3만개 중 법인세차감전순이익 기준 흑자법인 5,763개의 설비투자금액과 종업원 수를 분석한 결과, 고투공제가 설비투자 자체에 대한 유인 보다는 ‘설비투자 기업에 대한 고용효과’를 갖는 것으로 나타남
- 고투공제의 일몰연장 및 공제율 변경에 따른 세수효과는 2015년 △5,937억원 등 2015~2017년 동안 총 △1조 8,618억원이 되는데, 이는 고투공제 실적에 근거한 부분과 이월공제분으로 나누어 추계한 결과임
 - 2012년 법인세 고투공제액 7,185억원에 NABO 설비투자 증가율 전망치를 적용해 2015~2017년 고투 전망치를 구한 후, 기업규모별·공제별로 구분해 2012년 이후 공제율 변경 효과를 조정하면 2015년 △3,665억원 등 2015~2017년 동안 총 △1조 1,789억원의 세수 감소효과가 발생하는 것으로 추계됨
 - 고투공제 이월분에 따른 세수효과는, 2012년 임투 이월공제분과 조세지출예산서의 잠정·전망치에서 추정된 이월분의 평균 비중 53.3%를 적용해, 2015년 △2,165억원 등 2015~2017년에 총 △6,494억원 감소하는 것으로 추계됨

(4) 조합법인 등 법인세 과세특례

- 동 제도는 조합법인의 공익성 및 영세성을 감안하여 해당 법인들의 세부담 경감과 기장편의 제공을 위해 기업회계상의 당기순이익을 과세표준으로 하여 일반 법인세율 대비 낮은 세율(9%)을 부과하는 조세특례임
 - 이는 법인세 기본 과세체계에 대한 특례로, 현행 법인세는 과표 2억원/200억원을 기준으로 10%/20%/22%의 누진세율이 적용되고 있음
- 정부는 동 제도의 일몰을 2017년까지 향후 3년간 연장하되, 과세 정상화를 통한 형평성 제고를 목적으로 당기순이익 10억원 초과구간에 대해 17% 누진세율을 적용하는 내용을 제안
- 조합법인의 공익성 등을 감안할 필요가 있기는 하나, 다른 법인과의 과세 형평성 및 국제적 과세사례 등을 종합해 볼 때 장기적으로 당기순이익 저율 과세 방식은 정상화될 필요가 있음
 - 조합법인은 본질적으로 영리활동에 제약이 없는 「상법」 상 ‘회사’와 동일하고 실제 대부분의 조합법인에서 신용사업이 수익사업의 주를 이루고 있음
 - － 공익성이 있는 다른 비영리법인이나 사회적기업, 「협동조합기본법」상 협동조합들의 경우 법인세 기본 과세체계를 적용
 - 농협중앙회가 매년 실시하는 지역 단위조합에 대한 종합경영평가 시 재무관리지표를 기준으로 하고 있는 등 재무제표 작성능력이 구비되고 있는 것으로 보여, 영세성을 이유로 한 지원의 필요성은 줄어들어
 - 해외 주요국들의 경우 당기순이익 과세제도를 채택하는 경우는 없고 세제 혜택의 대상도 협동조합 본연의 활동에 해당되는 부분으로 제한
- 동 제도는 당기순이익 과세 보다 저율과세로 인한 세수 감소효과가 큰 것으로 분석되어, 이에 대한 조정이 필요한 것으로 판단됨
 - 국세청 자료를 이용해 법인세 ‘과세표준’ 기준 당기순이익 과세와 법인세제 간 세부담을 비교하면, 과표 200억원 이하구간에서는 법인세제 대비 당기순이익 과세의 세부담이 높으나 200억원 초과구간에서는 당기순이익 과세 시 세부담이 △1.9조원 작아지는 것으로 나타남

- 현재 일괄적으로 적용되고 있는 9% 저율 단일세율 과세에 대한 조정의 필요성은 인정되나, 현행 법인세 과세체계를 감안하여 보다 적절한 과세 구간별 조정 노력 필요

(5) 간접외국납부세액 공제제도 기준 강화

- 국외 자회사 등이 외국에 납부한 법인세액과 관련하여 국내 모기업에게 배당된 금액에 대응하는 법인세액을 공제해주는 간접외국납부세액공제에 대해, 세액공제 대상 국외자회사 인정기준을 국내 모기업 지분을 10%에서 25%로 상향조정하고, 종전에 포함되었던 국외손회사를 제외하며, 공제 한도액 계산방식을 일괄한도방식 및 국가한도방식에서 국가한도방식만 인정하고자 하는 안을 추진
- 동 개정안이 시행될 경우 현행 세제가 국내투자(국내자회사에 대한 출자 등)와 국외투자(국외자회사에 대한 지분투자 등)간 과세형평성 문제를 개선하고, 세수확보에도 기여할 것으로 보임
 - 현행 세제는 국내 모기업이 외국자회사에 지분 10% 이상 투자하게 되면 납부한 법인세 전부(100%) 공제받도록 되어 있는 반면, 국내자회사 배당 소득의 경우 국내자회사의 출자비율에 따라 30~100%의 익금불산입이 가능
 - 한도방식의 변경과 국외손회사를 법인세 공제대상에서 제외함에 따라 해당 법인의 세부담은 늘어날 것으로 보이나, 한도액 계산방식에 있어 일괄한도방식을 국가한도방식으로 단일화 함으로써 일부 저세율국의 경우 법인세 납부 규모 이상의 세액공제가 가능했던 문제는 시정될 것으로 보임
 - 다만, 금번 개정으로 인해 세계시장 내에서의 기업 경쟁력 확보를 제한하는 요인으로 작용할 우려 또한 존재
 - 최근 7년간 동 제도의 공제범위 및 지분율 등의 변경이 빈번하여 정책의 예측 가능성 및 신뢰성을 기대하기 어려웠던 측면이 있으므로, 보다 중장기적인 관점에서의 제도운용 노력 또한 필요

다. 부가가치세

(1) 금융·보험용역의 부가가치세 면세범위 축소

- (세법개정안) 금융환경의 변화에 따라 행정부는 과세기반 확대 및 유사 용역과의 과세 형평성을 도모하는 취지에서 금융·보험 용역의 부가가치세 면제범위를 축소하는 안을 추진(시행령 개정사항)
 - 축소되는 면제범위의 구체적인 범위는 시행령 개정시 확정·발표할 예정이나, 기본적으로 본질적인 금융·보험용역에 해당하지 않는 부수적 금융 서비스에 대해 과세 전환이 이루어질 것으로 보임
- (검토의견) 동 개정안에 대해서는 다음과 같은 조세행정 측면상의 검토가 필요
 - (과세범위 설정의 어려움) 금융거래상 고액거래자와 소액거래자 간에 수수료 적용상의 불형평성이 존재하고 있으며, 은행 간의 경쟁으로 동일한 금융서비스임에도 불구하고 수수료가 달리 적용되고 있는 현실을 고려할 필요가 있음
 - (매입세액공제를 받기 위한 안분기준 설정) 금융기관의 경우 면세되는 본질적인 용역과 과세되는 부수적인 용역에 공통적으로 사용된 공통매입세액에 대한 안분계산이 필요하며, 안분계산에 있어서는 다음과 같은 기준 필요
 - － 해당 과세기간 동안 금융기관 전체 사업을 기준으로 산정할 지, 각 사업 부분별(자금중개 사업부분, 신용카드 사업부분 등) 기준으로 산정할 지, 두 기준 가운데 금융기관이 자율적으로 선택하도록 할 지에 대한 검토가 필요

(2) 해외 오픈 마켓에서 구매하는 전자적 용역 과세

- (세법개정안) 국내 앱(application) 개발자 등과의 과세형평성 제고 및 과세기반 확대 차원에서 해외개발자의 앱 등에 대해서도 해외 오픈마켓 사업자(구글, 애플 등)를 통한 부가가치세 과세방안을 추진
 - 오픈마켓 사업자가 국세청 홈페이지에 온라인으로 간편사업자 등록을 하고 납부하는 방식으로, 결국 오픈마켓 사업자가 해외 개발자를 대리하여 납부하는 방식임

- (과세기반 확대) 전자상거래 규모의 증가추세에 따라 과세 가능한 세원이 넓어진 점을 감안한다면 전자적 용역에 대해 소비지과세원칙 기준에 따라 해외 개발자 등에게 과세할 수 있는 기반을 마련함
 - 국내 스마트콘텐츠 시장 규모는 2012년 기준 약 1조 9,472억원이며(2011년 1조 6,479억원, 2011년 대비 18.2% 증가), 향후 스마트기기의 급격한 확산에 힘입어 국내 스마트콘텐츠 시장은 연 22%씩 지속 성장할 것으로 전망하고 있음
 - 전자상거래 상호간 중립적인 과세가 이루어져야 한다는 관점에서 전자적 용역에 대해서도 소비지과세원칙을 마련함
 - 전자적 용역의 경우에는 국내 사업장이 없고 대리납부자를 선정하는데 어려움이 있어 소비지과세원칙의 적용이 어려웠음
- (징수방법의 실효성) 동 개정안에 따른 부가가치세 징수는 해외 오픈마켓 사업자의 온라인 간편사업자 등록의무 이행 여부와, 동 사업자가 해외 개발자 등에게 거래 징수하여 대리납부를 이행할지 여부가 그 실효성을 담보하는데 중요
 - 해외 오픈마켓사업자의 간편사업자등록 의무 등을 강제할 수 있는 가산세 또는 행정벌의 부과와 같은 강제수단 마련을 신중히 검토할 필요가 있음
 - 해외오픈마켓을 통한 전자적 용역의 결제구조상 원화결제제를 위한 결제대행 업체를 두고 있으므로 오픈마켓사업자와 더불어 결제대행업체(입출금증개자)와 대리납부의무를 연계할 수 있는 방안이 있는지에 대한 검토 필요

라. 기타

(1) 상속세 및 증여세법상 가업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화

- (세법개정안) 가업승계 대상기업을 매출액 5,000억원 미만의 중견기업까지 확대하고 요건 및 사후관리의무 역시 대폭 완화하는 안을 추진
 - 공제대상을 매출액 3천억원 미만에서 5천억원 미만의 중견기업까지 확대하고, 가업요건을 10년 이상 경영에서 5년 이상 경영으로, 최대주주 지분보유요건은 특수관계자 지분 포함 50%(상장 30%)에서 1인 지분 25% 이상시에도 적용하도록 함

- 사후관리기간을 10년에서 7년으로 단축하고 가업용자산 유지 80%(5년내 90%) 이상 요건을 폐지(개인기업 50% 이상)하는 등 사후관리요건을 대폭 완화 함

□ (검토의견: 가업승계세제의 요건 완화 등에 따른 문제점) 2007년 이후 매년 대상요건의 완화와 공제금액 인상 등이 이루어지고 있으나¹⁾ 대상요건 등의 완화에 대해서는 신중한 검토가 필요함

- 적용대상 기업의 확대에 따른 도입취지 약화
 - 가업승계는 가족 구성원이 기업 활동에 관여하고, 혈연이나 결혼과 같은 관계를 통해 기업의 주된 구성요소인 경영과 소유자산의 승계를 의미함
 - 그러나 적용대상 기업의 확대에 따라 소유와 경영이 분리된 상장기업까지 그 대상에 포함되게 되었으며, 상장주식은 환금성이 비상장주식보다 용이하므로 가업승계세제의 도입취지가 약화됨
- 대상요건 완화에 따른 조세회피 유인의 문제
 - 가업승계자의 관점에서는 가업승계세제 입법취지와는 별개로 조세혜택 규정을 활용하여 자신의 조세부담을 감소시키려는 유인이 존재하므로 이러한 유인을 제거하기 위해 그 대상요건과 사후관리 강화 필요
 - 기업의 평균수명 9.5년을 감안한다면 피상속인의 기업경영기간을 10년에서 5년으로 단축하는 것과, 가업승계 후계자는 그 경영역량을 검증받을 시간이 필요함에도 불구하고 가업종사기간을 폐지하는 것은 바람직하지 않음
 - 사후관리기간을 단축(7년)하고 가업용 자산 유지의무를 대폭완화(법인 폐지, 개인 50%미만 처분허용)하는 경우 가업용 자산을 처분하여 사적 이익을 추구하기 위한 조세회피의 유인을 제공할 우려가 있음

□ (검토의견: 가업승계세제의 정책방향) 장수기업 육성을 통한 경제 활성화라는 국가 정책적 목적에 부합하고 다른 상속자산과의 형평성을 아우를 수 있는 가업승계세제의 정책방향에 대한 검토가 필요함

- 적용대상 기업요건의 재설정

1) 현행 사업용 자산에 대하여 최고 500억원까지 가업상속공제를 인정하고 있으며, 이 경우 공제한 도액 500억원에 17.6%(2012년 상속세 실효세율)를 적용할 경우 약 88억원의 감면 혜택

- 최근 중소기업청이 발표한 명문 장수기업의 확인제도 도입방안을 검토하여 가업승계세제의 적용대상 기업의 실질적 요건(예: 명문장수기업의 확인기준²⁾)을 마련할 필요가 있음
- 납세유예를 통한 과세이연방법으로의 전환 검토
 - 과세이연방법은 사업용 자산에 대하여 다른 상속재산과 동일하게 상속세를 부담시키면서 경영권 보호차원에서 상속 당시의 상속세는 일정기간 유예시켜 과세이연에 따른 혜택을 받을 수 있도록 하는 것임
 - 다만 이 경우 우리나라의 상속세 과세방식이 피상속인의 유산 자체를 과세대상으로 하는 유산세형인 점을 감안하여 가업상속재산만을 별도로 분리하는 방식을 모색하거나 가업상속인에게 유산취득세방식을 한정적으로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음

(2) 담배가격 인상에 따른 세제 개편

- 정부는 금연종합대책의 일환으로 담배가격을 2,500원에서 4,500원으로 2,000원 인상하기로 결정하고, 담배 관련 조세·부담금 인상 및 물가연동제 도입, 개별소비세 부과를 신설함
 - 개정안에 따르면 담배 관련 조세·부담금은 현행 1,550원에서 3,318원으로 증가하며, 담배가격 중 조세 등의 비중 또한 62%에서 73.7%로 증가하게 됨
- 담배가격 인상에 따른 세수효과는 행정부의 경우 2.78조원, NABO는 5조원으로 추정되어 양 기관의 전망차이는 2.2조원임. 이는 담배소비 감소의 추정 근거가 되는 담배의 탄력성에 차이가 있기 때문임
 - 수요량 감소: (행정부) -14.76억갑(-34%), (NABO) -9.15억갑(-20%)

2) 명문장수기업의 확인기준은 '명문'과 '장수기업'을 구분하여 설정하였으며, 명문기준은 경제적 기여·지속 가능성·사회적 책임이고 장수기업 기준은 30년 이상의 가업임

- 담배에 대한 개별소비세 부과 신설과 관련, 사회환경 변화 등에 따른 품목 추가 방식 보다는 개별소비세 제도의 과세원칙 수립 및 과세대상·세율의 정비와 같은 전반적인 제도개선 방향을 수립하고 이에 따라 과세대상이 추가·조정될 필요성이 있음
- 또한, 국민경제와 밀접한 관련이 있는 담배가격 인상 조치에 있어 충분한 의견수렴과 검토를 거쳐야 할 것이나, 관련 입법예고가 4일에 불과하여 행정절차법상 입법예고 규정(특별한 사정이 없는 한 40일)을 준수하지 못하였음

(3) 주민세 균등분 세율 현실화³⁾

- 정부는 20년간 동결되었던 주민세 현실화를 위해 개인 및 법인 균등분 주민세와 재산분 주민세를 인상하기로 결정함
 - 개인균등분주민세는 (현행)1만원 이내→('15)7천원~2만원→('16)1만원 이상 2만원 이내
 - 개인사업자 균등분 주민세는 (현행) 5만원→('15)7.5만원→('16)10만원으로 인상
 - 재산분 주민세는 사업장 면적 1㎡당 (현행)250원 → ('15)350원 → ('16)500원으로 인상
 - 법인 균등분 주민세는 자본금 100억 이하 구간의 주민세는 '15년에 150% 인상(7.5~52.5만원)하고, '16년에는 200% 인상(10~70만원으로), 자본금 100억 초과구간은 현행 1단계에서 5단계로 확대하고 '18년까지 인상(최대 528만원)
- 이번 주민세 인상안은 지방재정 확충에 도움이 될 것으로 보이나, 기존 주민세 제도의 복잡한 세목체계와 균등분·재산분·종업원분간 유사·중복성 조정 등 제도 전반에 걸친 개선이 아닌 일부 주민세의 세율인상 조치에 머물고 있음

3) 지방세법 개정 사항으로 이번 세법개정안에는 포함되어 있지 않음

3. 세법개정안 세수효과 분석

- (일몰포함 기준선대비⁴⁾) NABO 추계에 따르면, 「2014년 세법개정안」에 따른 2015~2019년의 세수효과는 총 △5.7조원(2015년 △1.5조원, 2016년 △3.8조원)
- ‘기준선대비(일몰포함) 세수효과’는 단순일몰연장에 따른 세수감소효과(△18.9조원)⁵⁾를 포함한 세수효과 추계방식으로, 행정부의 ‘세법개정안에 따른 5년간 누적효과’와 비교하기 위해서는 일몰연장효과를 제외한 ‘기준선대비(일몰제외) 세수효과’를 살펴보아야 함
 - 담배가격 인상 효과를 배제할 경우 소득세 △3.3조원, 법인세 △8.2조원 등 세수가 18.6조원 감소하는 반면, 담배가격 인상으로 인해 개별소비세(10.7조원) 및 부가가치세(2.2조원) 등의 세수가 12.9조원⁶⁾ 증가
 - (증가요인) 담배가격 인상에 따른 국세증가(12.9조원), 연금·퇴직소득 과세제도 개선(0.6조원), 외국납부세액공제 제도 개선(0.4조원) 등
 - (감소요인) 중소기업특별세액감면 일몰연장(△4.2조원), 농어업용 기자재 부가가치세 영세율 일몰연장(△4.1조원), 생계형저축 통합설계(△2.8조원) 등
 - 2014년 일몰도래항목의 경우, 제도개정 및 단순일몰연장 등으로 인해 세수효과는 2015~2019년 동안 △18.2조원이 각각 발생하여 전체 세수가 감소하는 것으로 나타남

4) 기준선대비(일몰포함) 세수효과는 현행 세법이 향후에도 유지될 경우의 세수추계치와 세법개정안 통과시 예상되는 세수추계치 간의 차이로 계산하며, 올해 일몰도래하는 항목을 현행 세법대로 일몰폐지시키면 세수효과가 발생하지 않는 것으로 추계됨(기존 기준선대비 세수효과와 동일)

5) 2014년 일몰도래 항목의 세수효과 △18.2조원에서 제도개정효과(0.7조원)를 제외한 금액임

6) 행정부가 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과를 법률안 비용추계서에 첨부하지 않은 까닭에 행정부 세수효과 추계값에는 부가가치세 세수효과를 제외하고 분석하였음. 또한 국민건강증진부담금·담배소비세·지방교육세·폐기물부담금 등을 모두 고려한 담배가격 인상에 따른 연간 세수효과의 경우, NABO와 행정부는 각각 연간 5.05조원, 2.78조원으로 추계하여 양 세수효과 차이가 2.27조원 발생하는 것으로 나타남

세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰포함)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계	△14,584	△38,123	△32,254	1,504	26,408	△57,048
소득세	△3,089	△9,897	△6,953	△6,472	△6,477	△32,888
배당소득 증대세제	-	△224	△224	△224	-	△672
생계형저축 통합설계	-	△6,326	△6,773	△7,260	△7,791	△28,150
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	960	1,531	1,935	2,006	6,432
이외 항목	△3,089	△4,307	△1,487	△923	△692	△10,498
법인세	△12,865	△29,634	△29,462	△16,342	6,799	△81,504
근로소득 증대세제	-	△2,231	△2,294	△2,302	-	△6,827
배당소득 증대세제	-	-	209	209	209	627
고용창출투자세액공제	△2,969	△6,101	△6,341	△3,209	-	△18,618
조합법인 등 과세특례	△504	△1,042	△1,111	△573	-	△3,229
외국납부세액공제 제도 개선	-	1,040	1,040	1,040	1,040	4,160
중소기업 특별세액감면	△6,914	△13,936	△14,155	△7,133	-	△42,138
이외 항목	△2,479	△7,365	△6,811	△4,375	5,550	△15,479
부가가치세	△18,046	△19,444	△16,753	3,374	5,138	△45,730
농어업용 기자재 VAT 영세율	△13,582	△13,704	△13,826	-	-	△41,112
중고차 의제매입세액공제	△2,399	△3,350	△2,823	△658	-	△9,229
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	4,577	4,577	4,577	4,577	21,741
이외 항목	△5,498	△6,968	△4,681	△545	561	△17,130
기타	19,416	20,853	20,914	20,943	20,949	103,074
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	21,716	21,716	21,716	21,716	106,770
이외 항목	△490	△863	△802	△773	△767	△3,696
(2014년 일몰도래 항목)	(△37,417)	(△59,797)	(△54,689)	(△21,809)	(△7,851)	(△181,563)

주: 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과의 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과임

자료: 기획재정부, 국회예산정책처 분석

- (일몰제외 기준선대비) 일몰연장효과(△18.9조원)를 배제하고 일몰 이외의 제도개정만을 반영한 세수효과의 경우, 세법개정안에 따라 2015년 2.5조원, 2015~2019년 동안 13.2조원의 세수가 각각 증가할 것으로 전망됨
 - 2015~2019년 기간 동안 발생하는 세수효과는 13.2조원으로, 이 중 개별소비세수가 10.7조원으로 가장 크게 증가
 - (증가요인) 담배가격 인상에 따른 세수증가(12.9조원)⁷⁾, 중고차 의제매입세액공제(0.7조원), 고용창출투자세액공제 제도조정(0.7조원), 연금·퇴직소득 과세제도 개선(0.6조원) 등
 - (감소요인) 생계형저축 통합설계(△1.0조원), 근로소득 증대세제(△0.7조원) 등
 - 동 세수효과를 바탕으로 전년대비 세수효과를 계산하면, 2015년은 2.48조원, 2016~2019년 동안은 각각 0.0조원, 0.13조원, 0.05조원, 0.29조원임
- (세수확보 측면에서의 평가) 올해 세법개정안에 따라 2015~2019년 동안 세수는 간접세를 중심으로 총 13.2조원 증가할 것으로 추계됨
 - 세목별로 살펴보면, 소득세 △8천억원, 법인세 4천억원, 상속증여세 △3천억원, 부가가치세 3.3조원, 개별소비세 10.7조원 등 직접세 항목(△7천억원)보다는 간접세 항목(13.9조원)에서 세수효과가 주로 발생
 - 올해 일몰도래하는 53개 항목 중 7개 폐지 및 8개 축소 방안이 제안되었으나, 폐지하고자 하는 항목 7개의 감면액 규모가 미미(5개 항목 감면실적 없음)하고, 오히려 비과세·감면 항목 11개의 신설이 추진됨
 - － 신설 조세지출항목으로 인해 감소하는 세수(5년 합계 △9,599억원)가 2014년말 일몰도래항목의 정비에 따른 세수증가분(8,905억원)보다 더 큼

7) 부가가치세 증가 2.2조원, 개별소비세 증가 10.7조원의 합계임

세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰제외)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계	24,797	24,829	26,109	26,559	29,488	131,782
소득세	140	△2,314	△1,937	△1,890	△1,867	△7,867
배당소득 증대세제	-	△224	△224	△224	-	△672
생계형저축 통합설계	-	△2,065	△2,259	△2,616	△3,093	△10,033
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	960	1,531	1,935	2,006	6,432
이외 항목	140	△985	△985	△985	△780	△3,594
법인세	779	△52	57	109	2,889	3,782
근로소득 증대세제	-	△2,231	△2,294	△2,302	-	△6,827
배당소득 증대세제	-	-	209	209	209	627
고용창출투자세액공제	549	1,243	1,456	1,604	1,768	6,619
조합법인 등 과세특례	422	790	689	602	525	3,027
외국납부세액공제 제도 개선	-	1,040	1,040	1,040	1,040	4,160
이외 항목	△192	△893	△1,043	△1,043	△653	△3,824
부가가치세	4,372	6,245	7,040	7,391	7,519	32,567
중고차 의제매입세액공제	629	878	1,670	2,021	2,149	7,347
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	4,577	4,577	4,577	4,577	21,741
이외 항목	310	790	793	793	793	3,479
기타	19,506	20,949	20,949	20,949	20,949	103,301
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	21,716	21,716	21,716	21,716	106,770
이외 항목	△400	△767	△767	△767	△767	△3,470
(2014년 일몰도래 항목)	(1,952)	(1,243)	(1,953)	(2,008)	(1,750)	(8,905)

주: 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과와 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과임

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

4. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교

- (일몰포함 기준선대비) 세법개정안에 대한 NABO와 행정부간 2015~2019년 세수효과 차이는 6.2조원임: NABO(△5.7조원), 행정부(△11.9조원)
 - 담배가격 인상에 따른 세수증가(NABO 12.9조원, 행정부 8.4조원)의 경우, 정부는 가격요인으로만 담배소비 감소효과(△34%)를 단순 계산한 반면

NABO (△20%)는 가격 외에 소득·중독성 등을 고려하였고, 담배소비량 기준 또한 행정부(2011년 43.4억갑)에 비해 NABO는 가장 최근인 2014년 잠정치 (45.7억갑)를 사용

- 고용창출투자세액공제 공제율조정 및 일몰연장(NABO △1.9조원, 행정부 △5.4조원)의 경우, NABO는 대기업 공제율 인하에 따라 감면액 규모가 감소한 최근 상황(2013년 1조 7,728억원 → 2015년 9,167억원)을 반영하였으나 행정부는 그 이전인 과거 자료(△1조 8,460억원)를 기준으로 세수추계

행정부와 NABO의 세수효과 비교: 기준선대비(일몰포함)

(단위: 억원)

세목별	NABO(A)		행정부(B)		차이(A - B)	
	2015	2015~19	2015	2015~19	2015	2015~19
합 계	△14,584	△57,048	△7,423	△118,893	△7,161	61,845
소득세	△3,089	△32,888	44	△22,900	△3,133	△9,068
생계형저축 통합설계	-	△28,150	-	△19,256	-	△8,894
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	6,432	-	6,684	-	△252
이외 항목	△3,089	△11,170	44	△10,328	△3,133	△843
법인세	△12,865	△81,504	-	△110,493	△12,865	28,989
근로소득 증대세제	-	△6,827	-	△3,000	-	△3,827
고용창출투자세액공제	△2,969	△18,618	-	△53,880	△2,969	35,262
조합법인 등 과세특례	△504	△3,229	-	△4,422	△504	1,193
이외 항목	△9,393	△52,830	-	△49,191	△9,393	△3,639
부가가치세	△18,046	△45,730	△23,250	△69,120	5,205	23,390
중고차 의제매입세액공제	△2,399	△9,229	△2,033	△7,400	△366	△1,829
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	21,741	-	-	3,433	21,741
이외 항목	△19,080	△58,242	△21,217	△61,720	2,137	3,478
기타 세목	19,416	103,074	15,783	83,619	3,633	19,455
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	106,770	16,279	87,315	3,627	19,455
이외 항목	△490	△3,696	△496	△3,696	5	-

주: 1. 행정부 수치는 기획재정부가 국회에 제출한 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 국회예산정책처에서 합산한 자료이며, 합계는 2015~2019년 세수효과를 합산한 것임

2. 담배가격 인상에 따른 부가가치세 인상효과와 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과이며, 행정부는 비용추계서에 동 효과를 첨부하지 않았음

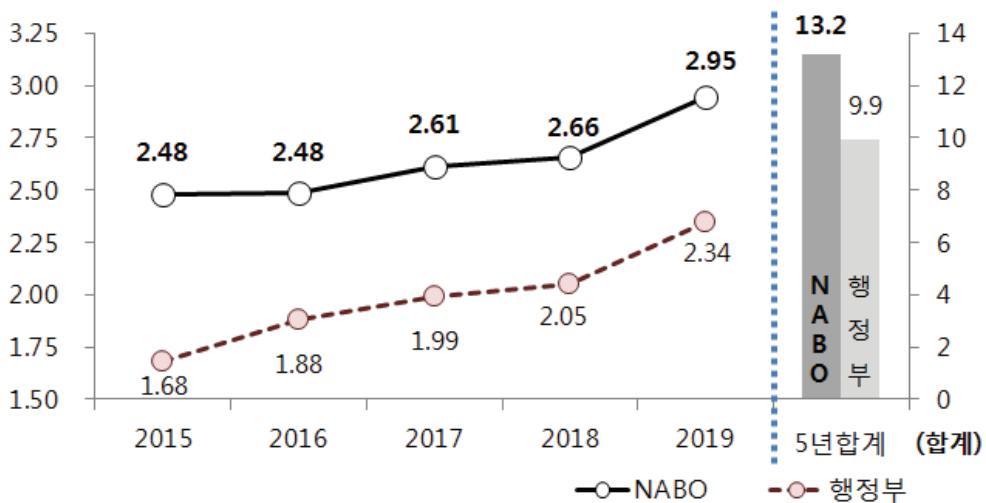
자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

□ (일몰제외 기준선대비) 세법개정안에 대한 NABO와 행정부간 2015~2019년 세수효과 차이는 3.2조원임: NABO(13.2조원), 행정부(9.9조원)

- 현재 행정부는 ‘일몰제외 기준선대비 세수효과’를 집계하지 않으나 이와 유사한 개념인 ‘전년대비 세수효과’를 발표하고 있으므로, 이를 이용하여 5년간 누적효과를 NABO에서 계산한 후 양 기관의 세수효과를 비교
 - － 양 기관 모두 담배가격 인상에 따른 국세세입 증가분이 전체 세수효과에서 차지하는 비중이 매우 큼(NABO 98%, 행정부 88%)
- 2015년에는 담배가격 인상에 따른 세수효과 차이로 인해 NABO 세수효과가 행정부에 비해 8천억원 더 크게 발생
- 2016년 이후 효과가 나타나는 직접세 항목의 경우, NABO는 세법개정안에 따라 소득세가 감소할 것으로 보았으나 행정부는 소득세가 일부 증가할 것으로 전망하여 2016년에는 양 세수효과 차이가 다소 줄어드는 추세임
 - － 소득세의 5년간 세수효과 차이 △1.0조원(NABO △0.8조원, 행정부 0.2조원)

행정부와 NABO의 5년간 세수효과 비교: 기준선대비(일몰제외)

(단위: 조원)



주. 1. 행정부가 집계한 ‘전년대비 세수효과’(담배 개별소비세 세수효과 포함)가 누적적으로 발생한다고 가정하고 NABO에서 행정부 기준선대비(일몰제외) 세수효과 계산

2. 담배가격 인상에 따른 부가가치세 인상효과의 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과이며, 행정부는 비용추계서에 동 효과를 첨부하지 않았음

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

차 례

요 약

I. 개 요 / 1

II. 세법개정안의 주요 내용 및 평가 / 3

1. 행정부의 개정방향	3
2. 개정안 주요 내용	5
가. 경제 활성화 지원	5
나. 민생안정 지원	6
다. 공평과세	7
라. 세제 합리화	8
3. 개정안의 종합평가	8
가. 거시경제 환경과 세법개정의 방향	8
나. 세법개정안과 중장기 조세정책 방향	18
다. 세수확보 측면에서의 평가	22

III. 주요 세목별 분석 / 25

1. 소득세	25
가. 배당소득 중대세제 신설	25
나. 비과세종합저축 등 과세특례 저축상품 통합 재설계	45
다. 퇴직연금 납입한도 및 퇴직소득 과세제도 개선	50
2. 법인세	63
가. 기업소득 환류세제	63
나. 근로소득 중대세제	83
다. 고용창출투자세액공제	93
라. 조합법인 등 법인세 과세특례	105
마. 간접외국납부세액공제 기준 강화	113

3. 부가가치세	120
가. 금융·보험용역의 부가가치세 면세범위 축소	120
나. 해외 오픈 마켓에서 구매하는 전자적 용역 과세	128
다. 중고자동차에 대한 매입세액공제 축소	135
4. 기타	145
가. 상속세 및 증여세법 상 가업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화	145
나. 담배가격 인상에 따른 세제 개편	156
다. 주민세 균등분 세율 현실화	164

IV. 세수효과 분석 / 169

1. 세법개정안 세수효과 분석	169
가. 세수효과 추계방식 비교	169
나. 기준선대비(일몰포함)	171
다. 기준선대비(일몰제외)	172
라. 전년대비 세수효과	173
2. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교	175
가. 기준선대비(일몰포함)	177
나. 기준선대비(일몰제외)	180
다. 전년대비	182

부 록 / 183

참고문헌 / 187

표 차례

[표 1] 중장기 조세정책 방향	19
[표 2] 배당소득 증대세제 특례요건	25
[표 3] 배당소득 증대세제 도입시 세율 및 경감률	26
[표 4] 개인 배당소득 관련 징수현황: 2012년	27
[표 5] 상장주식종목의 배당 현황: 2011~2013년	29
[표 6] 배당소득 증대세제 특례가능 유형별 배당현황: 2011~2013년	30
[표 7] 배당소득 증대세제 특례가능 유형별 최근 시가총액 증가 현황	31
[표 8] 배당소득증대세제 적용에 따른 시나리오별 배당금증가분	32
[표 9] 배당소득 증대세제 적용시 경제주체별 배당증가 효과: 2014년 기준	33
[표 10] 배당소득 증대세제 도입시 소비증가효과 추정치	35
[표 11] 개정안 적용시 과세대상별 적용세율	36
[표 12] 배당소득 증대세제의 시나리오별 배당지급액: 2012년 기준	37
[표 13] 기존 배당소득에 대한 배당소득 증대세제 세수효과: 2012년 소득기준	38
[표 14] 배당소득 증가분에 대한 배당소득 증대세제 세수효과	39
[표 15] 배당소득 증대세제 도입시 전체 세수효과	40
[표 16] 배당소득 증대세제 도입시 가계소득 증가효과	40
[표 17] 배당소득 증대세제 도입시 우리나라 가계소득 증가분	42
[표 18] 배당소득 증대세제 도입시 1인당 가계소득 증가분	42
[표 19] 배당지급액 관련 상관계수	43
[표 20] 배당세액공제제도 중장기 개선방안	45
[표 21] 2014년 과세특례 저축상품 세법개정안	46
[표 22] 세법개정에 따른 개인별 세제지원 효과	46
[표 23] 세법개정안에 따른 세수효과(징수연도 기준)	48
[표 24] 연금제도별 적립금 현황	51
[표 25] 퇴직연금 적립금 및 가입자 수 현황	51
[표 26] 과세대상 근로소득 총급여 대비 퇴직연금·연금저축 소득공제 비중	52
[표 27] 2015년 귀속기준 퇴직연금 공제확대 및 세수감소	54
[표 28] 연도별(귀속기준) 세수효과	54

[표 29]	퇴직소득 및 연금소득 관련 세법개정안 주요 내용	57
[표 30]	세법개정안에 따른 퇴직소득세 산출방법의 변화	58
[표 31]	2016년 귀속기준 퇴직소득 과세체계 개선에 따른 산출세액	60
[표 32]	연도별(귀속기준) 세수효과	60
[표 33]	퇴직소득세 개선에 따른 소득규모별 유효세율 변화	61
[표 34]	기업소득 환류세제: 정부안	64
[표 35]	과세방식 선택에 따른 세부담 기업수의 변화: 기준율 60%/20% 적용	68
[표 36]	환류세제 적용 시 과세금액 및 법인세율 인상효과: 기준율 60%/20% 적용	71
[표 37]	자산규모별 법인세 부담 현황: 2012년 소득 기준	80
[표 38]	근로소득 증대세제: 정부안	84
[표 39]	주요국의 최근 임금 관련 조세감면제도 현황	89
[표 40]	근로소득 증대세제 도입에 따른 세수효과: 2013년 기준	92
[표 41]	근로소득 증대세제 도입 시 세수효과: 2013~2017년	93
[표 42]	고용창출투자세액공제 공제율 개정안	94
[표 43]	임투·고투공제 실적 추이: 신고기준	95
[표 44]	기업규모별 임투·고투공제 실적: 2012년 신고기준	95
[표 45]	기업규모별 설비투자과 고용 추이	99
[표 46]	고투공제의 공제율 추이: 가중평균 공제율 기준	100
[표 47]	고투공제 실적: 2012년 귀속기준	100
[표 48]	법인세 부문 고투공제액 추계: 2012년 공제율 기준	101
[표 49]	2015년 법인부문 고투공제금액 추계: 기업규모별·공제율 구분	102
[표 50]	순수 고투공제액 전망: 세법개정안 공제율 기준	103
[표 51]	고투공제 개정안의 최종 세수효과: 귀속연도 기준	104
[표 52]	일반 법인세율 vs. 조합법인 과세특례 세율	105
[표 53]	조합법인 등 법인세 과세특례에 따른 조세지출액 추이	106
[표 54]	주요국의 협동조합 관련 세제 현황	108
[표 55]	조합법인등 과세특례에 따른 세부담 변화 추정: 2012년 신고기준	109
[표 56]	과세표준 구간별 평균 당기순이익 및 유효세율 차이: 2013년 신고기준	111
[표 57]	조합법인과 과세특례 개정안의 세수효과 추계 결과	112
[표 58]	간접외국납부세액공제제도 변천과정	114
[표 59]	외국납부세액공제 세액공제내역(귀속기준)	114
[표 60]	외국납부세액공제별 세액감면 신고내역(귀속기준)	115
[표 61]	내국법인간 출자비율과 익금불산입 대상금액	117

[표 62]	간접외국납부세액공제 감면실적(2011년 신고기준)	119
[표 63]	최근 5년간 금융·보험·증권업 수익구조	122
[표 64]	2012년 금융업 등의 수수료 수익에 대한 부가가치세액 추정	123
[표 65]	금융업 등의 수수료 수익에 대한 부가가치세액 세수효과의 추계	123
[표 66]	우리나라 은행수수료 구성 항목	126
[표 67]	2012년도 은행의 수수료 수익발생 현황	127
[표 68]	해외 오픈마켓의 전자적 용역에 대한 납부의무자	129
[표 69]	거래주체별 전자상거래 규모	130
[표 70]	전자상거래의 부가가치세 징수방법에 대한 국제비교	132
[표 71]	중고자동차에 대한 의제매입세액공제율 변화추이	135
[표 72]	도소매업 조사상 중고차 매매업 실태	137
[표 73]	중고자동차매매업의 매출원가 추이('10~'12)	137
[표 74]	분석기간 중 매출원가 추산	137
[표 75]	중고자동차의 의제매입세액공제 일몰 연장에 따른 세수효과 추계	138
[표 76]	의제매입세액방식의 경우 세부담 비교	141
[표 77]	마진과세의 경우 세부담 비교	141
[표 78]	가업승계세제 개정안의 내용	146
[표 79]	가업승계세제의 주요 개정 내용	147
[표 80]	담배 관련 조세 및 부담금의 종류	156
[표 81]	담배 관련 개정 법률안 현황	157
[표 82]	담배가격 인상안 비교	158
[표 83]	담배가격 2천원 인상시 세수효과 추정(NABO)	160
[표 84]	세수증가분 정부간 재원배분	160
[표 85]	담배가격 인상에 따른 세수증가 전망치 비교	162
[표 86]	주민세 구조 및 과세 내용	164
[표 87]	개인 균등분 주민세 및 재산분 주민세 정액세율 조정(안)	165
[표 88]	법인 균등분 주민세 정부 개편안(자본금 100억원 이하 구간)	165
[표 89]	법인 균등분 주민세 정부 개편안(자본금 100억원 초과 구간)	166
[표 90]	세수효과 추계방식의 장단점 비교	170
[표 91]	세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰포함)	171
[표 92]	세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰제외)	172
[표 93]	세법개정안의 세수효과(NABO): 전년대비	173
[표 94]	세법개정안의 세수효과(행정부 추계치): 2015~2019년	175

[표 95] 행정부와 NABO의 추계방식별 세수효과 비교: 2015~2019년 합계	176
[표 96] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 기준선대비(일몰포함)	179
[표 97] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 기준선대비(일몰제외)	181
[표 98] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 전년대비	182

그림 차례

[그림 1] 「2014년 세법개정안」의 개정방향 및 주요 개정 내용	4
[그림 2] 실질소비 증가율 vs. 실질GDP 증가율	9
[그림 3] 저축률 및 소득비율: 기업 vs. 개인	9
[그림 4] 주요국의 가계소득비중 추이	9
[그림 5] 소득원천별 소득증가 기여도	10
[그림 6] 소득증가율: 임금소득, 자영소득	10
[그림 7] 가계부채 및 원금상환비중 추이	11
[그림 8] 가계지출 구조변화 추이	11
[그림 9] 연령별 평균 소비증가율 추이	11
[그림 10] 연령별 소득비중 변화: '13-'07	11
[그림 11] 수출비중 및 수출대투자비율	12
[그림 12] FDI 및 지식재산생산물투자	12
[그림 13] 기업의 항목별 자산비중 추이	12
[그림 14] 기업 사내유보금 추이	13
[그림 15] 업종별·규모별 사내유보금 추이	13
[그림 16] 구간별 매출액영업이익률 추이	13
[그림 17] 업종별 매출액영업이익률 추이	13
[그림 18] 이자보상비율 100%이하 비중	14
[그림 19] 한계기업수 및 비중	14
[그림 20] 배당소득 증대세제의 소비효과 경로	28
[그림 21] 그룹별 환류세 부담 기업수 및 비중 추이: 2009~2013년	69
[그림 22] 감면 항목별 당기소득 대비 평균비중: 그룹A vs. 그룹B(2009~2013년)	70
[그림 23] 그룹별 기준미달액 크기순 과세대상 기업 분포: 2013년 기준	72
[그림 24] 총자산 규모별 환류세제 과세대상 기업 분포: 2013년 기준	73
[그림 25] 업종별 과세대상 기업 분포: 2013년 기준	74
[그림 26] 업종별 평균 과세금액 및 과세금액 비중: 2013년 기준	75
[그림 27] 업종별 감면항목의 당기소득대비 비중: 2013년 기준	76

[그림 28] 경기 vs. 환류세제 과세 기업수	77
[그림 29] 종합소득 규모별 신고인원 및 소득현황: 2012년 소득기준	82
[그림 30] 소득5분위별 평균소비성향 및 최근 변동 추이: 전체 가구 기준	82
[그림 31] 실질GDP 증가율과 실질GDI 증가율 비교	85
[그림 32] 실질임금총액 및 실질평균 임금 상승율 추이	85
[그림 33] 근로자가구의 소득 및 소비 증가율과 평균소비성향 추이	86
[그림 34] 기업매출액 증가율 및 수익성 추이	90
[그림 35] 기업규모별 매출액 영업이익률 추이	90
[그림 36] 경제성장률 vs. 설비투자 증가율	97
[그림 37] 취업자수 증감과 고용률	97
[그림 38] 해외 현지법인의 당기순이익 및 배당금 실적(2008~2012)	115
[그림 39] 명목GDP 대비 금융보험업의 부가가치 추이(1980~2012)	124
[그림 40] 2011년~2012년 국내 스마트콘텐츠 시장 규모	130
[그림 41] 해외오픈마켓의 전자적 용역에 대한 유통구조	134
[그림 42] 가족기업 개념의 요소별 영역	149
[그림 43] 중소기업 존속연수 현황	151
[그림 44] 가업승계 장애요인	152
[그림 45] 행정부와 NABO의 5년간 세수효과 비교: 기준선대비(일몰제외)	176

I. 개 요

최근 우리 경제는 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 성장세 저하 등 대외환경이 악화되고 있으며, 대내적으로도 민간소비 위축, 높은 수준의 가계부채 규모 등 경기 회복의 제약 요인들이 상존하고 있어 저성장세가 이어지고 있다. 아울러 경제성장의 효과가 가계소득 증대로 연결되지 못하는 있는 상황에서 소비심리를 개선시키고 내수를 회복시키기 위한 정책대응의 필요성이 커지고 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 경제 활성화, 민생안정, 공평과세, 세제합리화라는 기본방향을 토대로 「2014년 세법개정안」을 국회에 제출하였으며(9월 22일), 이는 「2013년 세법개정안」의 기본방향(세제 정상화, 조세부담수준의 적정화, 조세구조의 정상화)과 비교할 때, 경제 활성화 및 민생안정이라는 보다 적극적인 정책대응의지를 보이고 있는 것이라 할 수 있겠다.

또한 국세기본법 개정(14.1.1)에 따라 정부는 향후 5개연도 이상의 기간에 대한 「중장기 조세정책운용계획」을 수립하고 국가재정운용계획의 첨부 서류로 국회에 제출하도록 의무화하였으며, 이에 따라 처음으로 「중장기 조세정책운용계획」과 함께 「2014년 세법개정안」이 국회에 제출되었다.

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, 이번 세법개정안의 주요 내용 중 하나인 「가계소득 증대세제」는 거시경제 환경의 변화에 따라 내수활성화

등을 위해 세제측면에서 추진하는 정책대응 방안인 것으로 판단하였다. 또한 올해 세법개정안이 중장기 조세정책 기본방향인 ‘성장동력 확충을 위한 조세체계 구축’, ‘과세형평성 제고’, ‘안정적 세입기반 확보’에 부합하는지에 대해 살펴보았다.

III장에서는 주요 쟁점사항들을 세목별로 선별하여 분석하였다.

우선 1절에서는 소득세 부문의 배당소득 증대세제 신설, 비과세종합저축 등 과세특례 저축상품 통합 재설계, 퇴직연금 납입한도 및 퇴직소득 과세제도 개선에 대하여, 경제적·정책적 효과 및 세수효과, 개선방안을 중심으로 분석하였다. 2절은 법인세 부문으로 기업소득 환류세제 및 근로소득 증대세제, 고용창출투자세액공제, 조합법인 등 법인세 과세특례, 간접외국납부세액공제 등에 대해 분석하였다. 3절은 부가가치세 부문으로 금융·보험용역의 부가가치세 면세범위 축소, 해외 오픈 마켓에서 구매하는 전자적 용역 과세 등에 대해 제도운용상의 보완점 등을 중심으로 검토하였다. 4절에서는 상증세법상 가업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화, 담배가격 인상에 따른 세제개편에 대해 분석하였고, 이번 세법개정안에 포함되지 않았지만 지방세 중 주민세 균등분 세율 현실화에 대해 개정내용을 소개하고 이를 검토하는 내용을 수록하였다. 본장에서는 이와 같은 주요 쟁점사항들에 대해 개정취지의 타당성 여부 및 경제적 효과, 세수에 미치는 영향 등을 분석함으로써 세법개정안 심사에 실질적인 도움이 되고자 하였다.

IV장에서는 NABO가 추계한 세법개정안에 대한 기준선대비 세수효과 분석과 함께 행정부가 제출한 세수효과를 재계산하고 이를 NABO의 세수효과와 비교하였다. 아울러 비과세·감면제도를 축소하여도 해당항목의 일몰이 연장될 경우 기준선대비 세수효과는 오히려 감소하는 점을 고려하여, 이에 대한 보완책으로서 ‘일몰을 고려하지 않고’ 기준선대비 세수효과를 추계하여 제시하고 동 방식에 따른 행정부 세수효과 또한 재계산한 후 각각을 비교하였다.

Ⅱ. 세법개정안의 주요 내용 및 평가

1. 행정부의 개정방향

2014년 행정부의 세법개정안은 세계경제 회복세의 둔화와 세월호 사고에 따른 내수부진 등의 경제여건에 따라 내수활성화를 통한 경기회복 도모, 가계소득 증대를 통한 민생안정 지원 등을 목표로 삼고 있다. 구체적으로는 “경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제” 구현에 중점을 두고, 경제 활성화·민생안정·공평과세·세제 합리화라는 4가지 기본방향을 설정하였다.

첫째, 경제 활성화를 통해 경기회복을 도모할 목적으로 지원세제를 개편하고자 하였다. 가계소득 증대를 지원하기 위해 근로소득 증대세제, 배당소득 증대세제 및 기업소득 환류세제를 신설하였다. 투자·소비 확대 및 일자리 창출을 지원하기 위해 지방투자 및 서비스업에 대한 고용창출투자세액공제를 우대하고, 중소·벤처기업 지원을 위해 개인이 벤처기업 등에 직접투자하는 금액에 대하여 소득공제율을 인상하며, 창투회사·조합이 벤처기업 등에 출자하여 취득한 주식 양도시 그 양도차익과 증권거래세 면제 등의 적용기한을 3년 연장하도록 하였다. 가업승계 및 창업지원을 위해 가업상속공제의 실효성이 제고되도록 대상을 확대하고 요건을 대폭 완화하였으며, 기업 경쟁력을 제고할 목적으로 구조조정 기업의 지배주주가 주식교환으로 취득한 주식에 대해 처분시까지 양도차익 과세를 이연하는 방안 등을 제시하였다.

둘째, 서민생활안정과 노후소득 보장 강화를 중심으로 한 민생안정 지원을 위한 세제지원 방안을 마련하였다. 서민중산층 생활안정 지원을 위해 세금우대저축을 고령자 지원차원에서 재설계하고 총급여 7천만원 이하 무주택세대주의 주택청약 종합저축 소득공제 대상 납입한도 확대 등 서민 재산형성을 지원하며, 영유아용 기저귀 등 서민이용 물품과 용역에 대한 세부담 경감과 농어용 기자재 부가가치세 영세율 적용기간을 연장하도록 하였다. 노후소득보장 강화를 위해 퇴직소득 연금화를 유도하는 과세체제로 개편하였고 장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상 등을 확대하여 주택구입비 부담 완화 등을 통한 서민 주거안정 세제지원 방안을 마련하였다.

셋째, 비과세·감면제도의 정비, 세원투명성 제고 및 신규세원 발굴 등을 통한 공평과세 실현방안을 제시하였다. 과세형평성 제고 등을 위해 올해 일몰이 도래하는 53개 항목 가운데 7건을 폐지하고 8건을 정비하고자 하며, 투명한 거래질서 확립을 위해 전자계산서 발급을 단계적으로 의무화하고 면세유 부정유통 관리를 강화하는 등의 세원투명성 방안을 마련하였다. 해외 거주를 가장한 탈세 방지를 위해 거주자 판정기준을 강화하고 해외금융계좌 미신고시 벌금을 인상하는 등의 역외탈세 방지 강화 방안을 마련하였다.

마지막으로 납세자 권익보호 강화와 납세협력비용 감축 등의 세제합리화 방안을 제시하였다. 납세자 권익보호를 위해 경정청구기간을 확대하고 국선 세무대리인 제도를 법제화 하였으며, 유동성 부족을 겪는 사업자의 납세편의를 위해 신용카드 등 국세납부 한도 폐지와 복식부기의무자의 사업용계좌 신고기한을 연장하는 등 납세협력비용 감축 방안을 마련하였다. 세부담 수준 합리화를 위해 납세협력수준에 따라 가산세를 차등화하고 영세사업자의 가산세 경감제도의 적용기한을 2년 연장하였다.

[그림 1] 「2014년 세법개정안」의 개정방향 및 주요 개정 내용

비전	경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제			
기본 방향	경제 활성화	민생안정	공평과세	세제 합리화
추진 전략	- 가계소득 증대 투자 - 소비확대, 일자리 창출 - 중소·벤처기업 지원 - 가업승계 및 창업 지원 - 기업경쟁력 제고 등	- 서민생활안정 지원 - 노후소득 보장 강화 - 서민 주거 안정 지원 - 안전·복지 등 생활여건 개선	- 비과세 감면제도 정비 - 세원투명성 제고 - 역외탈세 방지 - 신규세원 발굴 등	- 납세자 권익보호 - 납세협력비용 감축 - 기타 제도개선

2. 개정안 주요 내용

가. 경제 활성화 지원

행정부는 세계경제 회복세의 둔화에 따른 경기부진을 해소할 목적으로 가계소득 증대, 투자·소비확대, 중소·벤처기업 지원, 가업승계 및 창업지원 등 경제 활성화를 위한 세제지원방안을 마련하였다.

가계소득 증대를 위한 3대 패키지로 근로소득 증대세제·배당소득 증대세제 및 기업소득 환류세제 신설 등의 방안을 제시하였다. 근로소득 증대세제는 근로자 임금이 증가된 기업에 대해 증가분의 10%(대기업 5%) 세액공제를 신설하였으며, 배당소득 증대세제는 고배당 주식 배당소득 원천징수세율을 14%에서 9%로 인하하여 세부담을 경감하도록 하였다. 그리고 기업소득이 투자, 임금증가, 배당에 활용되도록 유도하기 위해 투자 등이 당기 소득의 일정액에 미달(기준미달액)한 경우에는 추가과세(단일세율 10%)하는 기업소득 환류세제를 신설하였다.

투자·소비 확대 및 일자리 창출을 지원하기 위한 목적으로 우선 지역경제 활성화 및 고용유발효과가 큰 서비스업 지원을 위하여 지방투자 또는 서비스업에 대해 추가공제율을 각각 1%p 인상하도록 하였고, 중소기업 및 서비스업 영위기업이 설비투자 증가시 조기에 비용처리할 수 있도록 가속상각을 허용하도록 하였다. 그리고 건전한 소비진작, 내수활성화를 위하여 신용카드 등 소득공제 적용기한을 2년 연장하고 체크카드·현금영수증 사용액 증가분에 대한 소득공제율을 30%에서 40%로 인상하였다. 또한 중소기업 취업청년이 병역 이행 후 동일기업에 복직하는 경우 근로소득세 감면기간을 2년 추가하고(3년 → 5년), 출산·육아 등으로 인한 경력단절 여성을 재고용한 중소기업에 대해 2년 동안 인건비의 10%에 대한 세액공제를 하도록 하였다.

중소·벤처기업 지원을 위해 중소기업 판정기준을 매출액 기준으로 단일화하고 개인이 벤처기업 등에 직접투자하는 금액 가운데 1,500만원 이하분에 대하여 소득공제율을 50%에서 100%로 인상하며, 창투회사·조합이 벤처기업 등에 출자하여 취득한 주식 양도시 양도차익 비과세와 증권거래세 면제에 대한 적용기한을 3년 연장하도록 하였다.

가업승계 및 창업을 지원하기 위해 가업상속공제 대상 확대 및 요건 완화와 가업 사전증여 및 창업지원을 확대하는 안을 마련하였다. 중소·중견기업의 원활한

가업승계를 위하여 적용대상을 매출액 3천억원에서 5천억원 미만 중견기업으로 확대하고 가업요건을 10년 이상 경영에서 5년 이상으로, 사후관리기간을 10년에서 7년으로 완화하도록 하였다. 그리고 가업승계를 위한 주식 사전증여에 대한 저율과세(10%) 특례적용 한도를 주가가액 30억원에서 100억원으로 확대하고 가업·창업자금 사전증여시 일시에 증여세를 납부하여야 하는 부담을 완화하기 위하여 5년간 분납을 허용하도록 하였다.

나. 민생안정 지원

고령화가 빠른 속도로 진행되면서 생산가능 인구의 감소·소비여력 감소 등 사회활동 위축을 우려하여 서민중산층 생활안정, 노후소득보장 강화 및 서민주거안정 등의 민생안정 세제지원 방안을 마련하였다.

서민중산층 생활안정 지원을 위해 ‘세금우대저축’을 고령자 등 지원을 위한 생계형저축과 통합·재설계하여 ‘비과세종합저축’으로 변경하고 총급여 7천만원 이하 무주택세대주 근로자에 대해 주택청약 종합저축 소득공제 대상 납입한도를 120만원에서 240만원으로 확대하며, 서민층 및 고졸 중소기업 재직청년(15세~29세)에 대하여 재형저축 의무가입기간을 7년에서 3년으로 완화하는 등 서민 재산형성 지원 방안을 마련하였다. 그리고 영유아용 기저귀·분유의 부가가치세 면세 적용기한을 3년 연장하고 신용카드 등 매출세액공제 우대공제를 적용기한을 2년 연장하도록 하였으며, 농·어업용 기자재 부가가치세 영세율 및 농·어업용 수입기자재 부가가치세 면세 적용기한을 3년 연장하는 등 서민이용 물품·용역에 대한 세부담 경감과 농·어민 등을 지원 하도록 하였다.

노후소득보장 강화를 위해 세액공제 대상 퇴직연금 납입한도를 300만원 추가 확대하고 퇴직금의 연금수령을 유도하기 위하여 연금으로 수령할 경우 일시금으로 수령하는 경우에 비해 세금부담을 30% 경감하도록 하였으며, 서민주거안정을 지원하기 위해 장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상·한도를 확대하고 민간 임대주택시장 활성화를 위해 임대주택펀드 분리과세 기간을 2년 연장(분리과세 금액 한도 설정)하도록 하였다.

다. 공평과세

공평과세의 실현을 위해 비과세·감면제도를 정비, 세원투명성 제고, 역외탈세 방지 강화 및 신규세원 발굴 등의 방안을 마련하였다.

과세형평성 제고 등을 위해서는 성과평가를 통해 정책목적 달성여부, 정책효과 미흡, 과세형평을 저해하는 제도 등을 감안하여 비과세·감면을 정비하도록 하였다. 일몰항목 53개 가운데 해외펀드 손실상계·BTO 방식의 학교시설운영권 등의 부가가치세 면제 등 7개 항목에 대하여 일몰종료 하고 국외자회사 배당금에 대한 간접 외국납부세액공제에 있어 국외자회사 범위축소, 조합법인 등의 당기순이익 10억원 초과분에 대한 특례세율을 9%에서 17%로 조정 및 중고차에 대한 부가가치세 의 제대입세액공제 축소 등 8개 항목에 대하여 재설계 하였다.

세원투명성을 위해 모든 사업자와 일정규모 이상 개인사업자에 대한 전자계산서 발급을 단계적으로 의무화 하도록 하고 면세유 부정유통을 방지하기 위해 면세유 사용실적 등을 제출하지 않거나 거짓으로 제출하는 경우 1년간 면세유 사용을 제한하도록 하였다. 그리고 탈세 신고포상금을 건당 50만원에서 100만원으로 인상하고 조세범 공소시효를 5년에서 7년으로 연장하는 등 탈세 감시 및 처벌을 강화하도록 하였다.

역외탈세를 방지하기 위해 거주자 판정기준을 국내거주 요건 1년 이상에서 6개월 이상으로 강화하고, 국외재산 증여에 대해 외국에서 과세되는 경우 국내 과세 면제 방식에서 외국납부세액공제 방식으로 전환하며, 해외금융계좌 미신고시 벌금 등 제재를 강화하되, 수정신고·기한후신고 시 과태료 감면을 10%~50%에서 10%에서 70%로 확대하고 국제거래가 수반되는 부정행위에 대한 부과제척기간을 10년에서 15년으로 연장하도록 하였다.

과세기반 확대와 과세형평을 위해 해외 오픈마켓(예: 구글, 애플)에서 구입한 전자적 용역에 대하여 부가가치세 과세방안을 마련하였으며, 금융·보험용역에 해당하지 않는 수수료(부수적 용역)에 대하여 부가가치세 면세에서 과세로 전환하도록 하였다.

라. 세제 합리화

세제 합리화를 위해 납세자 권익보호 강화, 납세 협력비용 감축 및 세부담 수준 합리화 등의 방안을 마련하였다.

납세자 권익보호를 위해 영세 납세자를 위한 국선 세무대리인 제도를 법제화하고 경정청구기간을 3년에서 5년으로 확대하여 부과제척기간과 일치하도록 하였으며, 납세협력비용의 감축을 위해 신용카드 등 국세(관세 포함)의 납부한도(1,000만원)를 폐지하고 복식부기의무자의 사업용계좌 신고기한을 과세기간 개시일로부터 5개월 이내에서 6개월 이내로 연장하도록 하였다.

세부담 수준의 합리화를 위해 개인·중소기업에 대한 비사업용 토지에 대한 양도소득세 추가과세 유예기간을 1년 연장하도록 하였고, 해외여행자 휴대품 면세한도를 400달러에서 600달러로 상향조정하였다(2014년 9월 5일부터 시행). 그리고 법인이 지급명세서 제출기한 경과 후 3개월내(현행 1개월내) 제출하는 경우 미제출가산세를 2%에서 1%로 경감하고, 개인사업자에 대한 전자세금계산서 발급대상이 확대(전년도 공급가액 10억원 → 3억원 상당)된 점을 감안하여 가산세 경감제도의 적용기한을 2년 연장하도록 하였다.

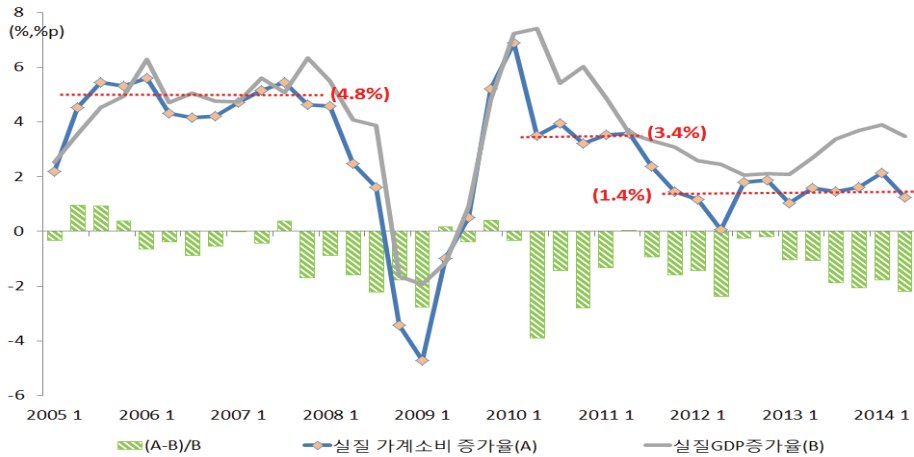
3. 개정안의 종합평가

가. 거시경제 환경과 세법개정의 방향

(1) 거시경제 환경

글로벌 금융위기 이후 투자와 내수로 이루어지는 내수 부진이 지속되며 경기회복의 불안요인이 되고 있다. 투자의 증가세가 약해진 가운데 2007년 이후 소비증가율도 경제성장률을 하회하는 움직임을 지속하는 가운데 위기 이전의 평균 4.8%에서 2010~2011년 3.4%, 이후에는 1.4%로 낮아져 있다. 최근 이러한 소비 증가율의 추세적 하락은 가계부문의 취약성을 보여주는 것으로, 경제 내 소비비중이 높은 점을 감안할 때 향후 경기회복의 불안요인으로 작용하고 있다.

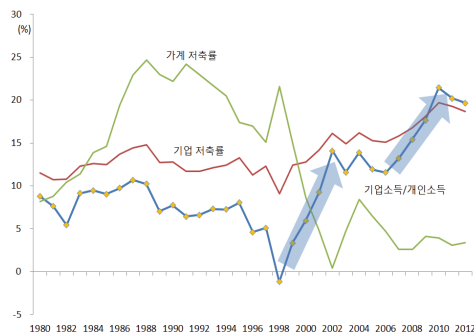
[그림 2] 실질소비 증가율 vs. 실질GDP 증가율



자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

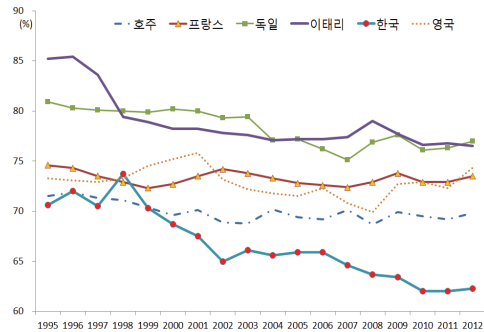
이러한 소비 부진에는 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 성장세 저하와 경제 환경에 대한 불확실성 상존 등 경제적 영향 외에도 가계의 소득개선이 지연되는 가운데 가계부채 확대와 주거비용 상승, 베이비부머 은퇴와 고령화 등에 따른 노후소득 불안 등 구조적인 문제들이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 분석된다. 외환위기 이후 기업부문의 저축률이 지속적으로 높아지는 가운데 경제성장의 효과가 가계소득 증대로 연결되지 못한 것으로 나타난다. 2000년대 초반에는 구조조정과 재무구조 개선을 위해 기업 저축률이 높아졌고, 2007년 금융위기 이후 다시 높은 상승세를 보여 왔지만, 우리나라의 가계소득 비중은 주요국 대비 매우 빠르게 하락하였고 절대적으로도 상당히 낮은 수준인 것으로 나타난다.

[그림 3] 저축률 및 소득비율: 기업 vs. 개인



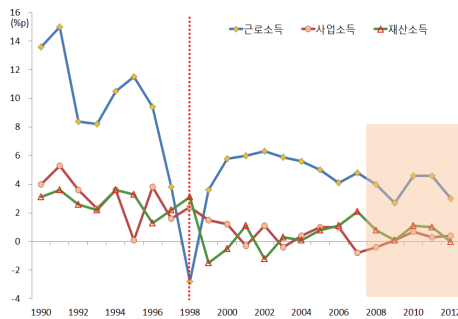
자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

[그림 4] 주요국의 가계소득비중 추이

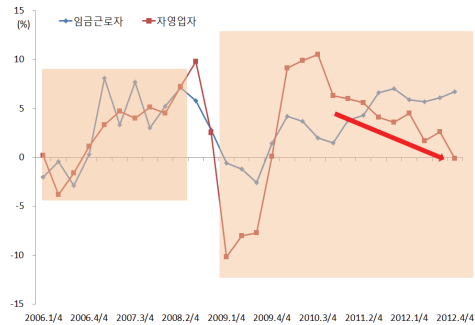


소득원천별로 가계소득 증가율에 대한 기여도를 보면 2004~2006년에는 부동산가격과 주가 상승에 힘입어 가계의 재산소득 기여도가 상승세를 보이기도 했으나, 금융위기 이후에는 근로소득 기여도가 잠시 높아진 후 다시 하락하는 가운데 재산 및 사업소득 기여도가 매우 미진한 모습이다. 글로벌 금융위기 이후 자산가치의 하향조정 압력이 높아졌고, 사업소득의 경우 경기부진과 베이비부머세대의 은퇴 후 자영업 참여로 영업환경이 악화된 것으로 분석된다.¹⁾

[그림 5] 소득원천별 소득증가 기여도



[그림 6] 소득증가율: 임금소득, 자영업소득



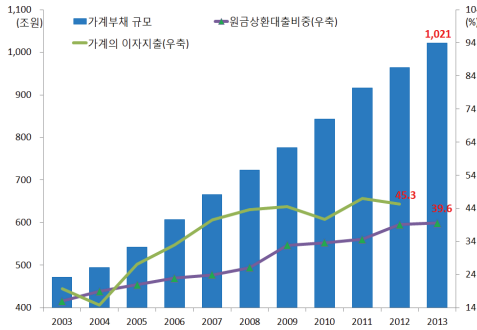
주: 소득자료는 명목기준이고 전년동기대비 증가율임

자료: 통계청, 한국은행, 국민은행

가계대출이 1,000조원을 상회하며 낮은 이자율 수준에도 불구하고 원금상환 비중 상승 등으로 부채부담이 높아져 있다. 2009~2013년 중 가계의 비소비지출 비중이 이자(0.61%p)와 국민연금 등 사회보장(0.50%p), 주거 및 수도·광열비(0.49%p), 연금(0.42%p) 등을 중심으로 2.6%p 확대된 반면, 소비지출은 0.9%p 상승해 부채부담 및 주거비용 상승, 노후소득 불안 등이 소비지출을 제약하고 있는 것으로 나타났다.

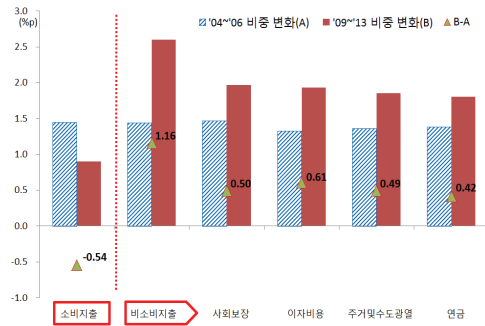
1) 한국은행, 「금융안정보고서」, 2014. 4

[그림 7] 가계부채 및 원금상환비중 추이



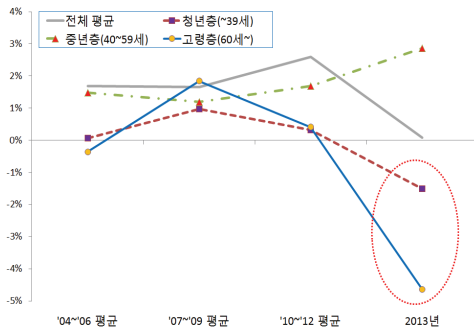
주: 소득자료는 명목기준이고 전년동기대비 증가율임
자료: 통계청, 한국은행, 국민은행

[그림 8] 가계지출 구조변화 추이



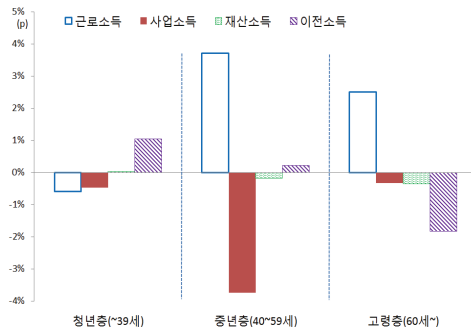
연령별로는 39세 이하 청년층과 60세 이상 고령층의 소비부진이 심화되고 있는 것으로 나타난다. 청년층은 소비성향이 상대적으로 높으나²⁾ 구직난 등의 영향으로 근로소득 비중 등이 감소하였고, 고령층은 근로소득 비중이 높아진 반면 자산가치 및 이자율 하락으로 재산소득 비중 하락이 상대적으로 컸다.

[그림 9] 연령별 평균 소비증가율 추이



자료: 통계청; 국회예산정책처 분석

[그림 10] 연령별 소득비중 변화: '13-'07

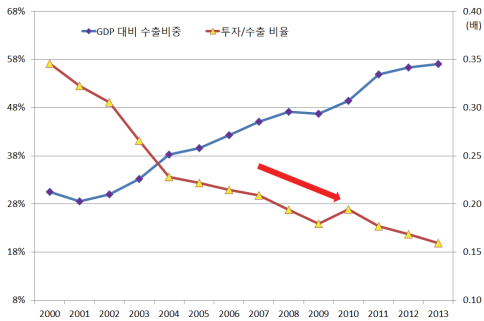


외환위기 이후 경제의 수출비중이 높아지는 가운데 전체 투자액을 수출액으로 나누어 본 수출 한 단위당 투자비율이 하락세를 보이고 있다. 이에 반해 해외직접투자가 확대되어 2007년 이후 200억 달러를 상회하고 있고, 무형자산 및 R&D 등 지식재산생산물투자도 증가세에 있다. 이는 수출시장이 확대되며 기업의 해외투자

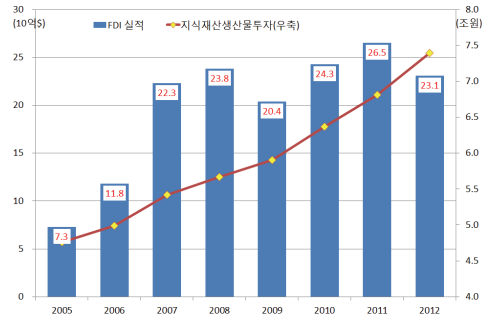
2) 2014년 2/4분기 기준 청년층 75.6%, 중년층 평균 72.6%, 고령층 68.5%임

비중이 높아지고, 부가가치 제고와 국제 경쟁력 확보를 위해 R&D투자가 확대되고 있음을 보여준다.

[그림 11] 수출비중 및 수출대투자비율



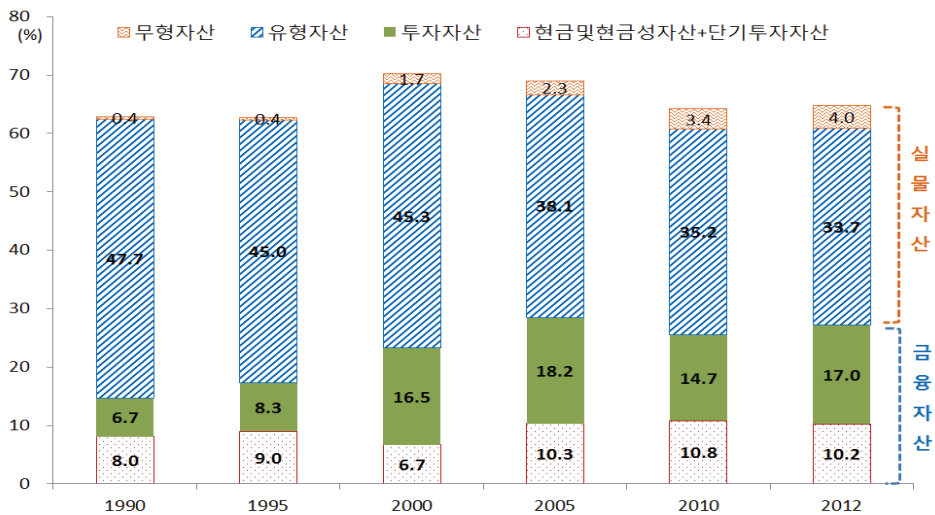
[그림 12] FDI 및 지식재산생산물투자



자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

투자비중이 감소하며 기업의 실물자산 비중은 하락한 반면 현금 및 현금성자산 등 금융자산 비중이 높아졌다. 총자산 대비 유무형자산을 합한 실물자산 비중이 1990년 48.1%에서 2012년 37.7%로 하락하였다. 현금 및 현금성자산 등 단기투자자산과 투자자산을 합한 금융자산 비중은 1990년 14.7%에서 2012년 27.2%로 확대되었다.³⁾

[그림 13] 기업의 항목별 자산비중 추이

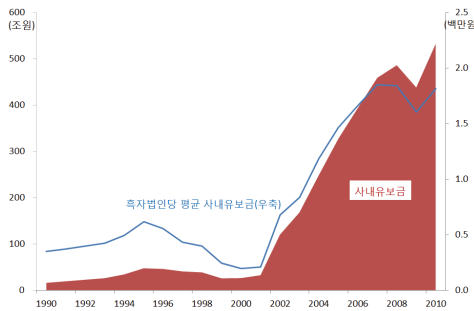


자료: 한국은행 「기업경영분석」; 국회예산정책처 분석

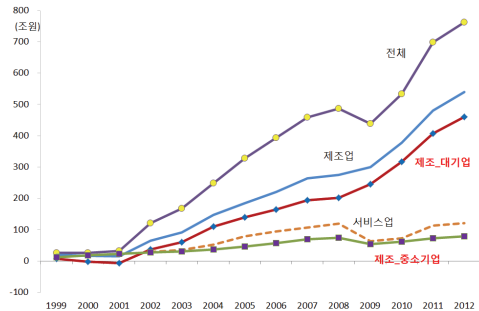
3) 매출채권, 재고자산, 등 총자산을 구성하는 일부 항목이 제외되어 합계가 100%에 미달됨

이러한 가운데 기업의 사내유보금이⁴⁾ 1990년 16.0조원에서 2012년 762.4조원으로 47.7배 가량 확대된 것으로 나타난다. 사내유보금 확대는 서비스업 보다는 제조업, 중소기업 보다는 대기업에서 규모가 큰 것으로 나타난다.

[그림 14] 기업 사내유보금 추이



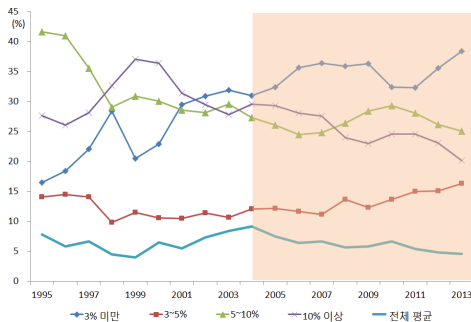
[그림 15] 업종별·규모별 사내유보금 추이



자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

기업의 소득규모가 확대된 반면 수익성은 악화되고 있는 것으로 나타난다. 매출액영업이익률이 2004년 9.2%에서 2013년 4.6%로 낮아졌는데, 구간별로 매출액영업이익률 5% 이하의 기업비중이 높아진 반면 5% 초과 비중이 낮아진 것으로 나타난다. 업종별로 해운업의 영업손실이 지속되는 가운데 조선($\Delta 4.2\%p$)과 건설($\Delta 2.0\%p$), 기계($\Delta 1.9\%p$) 등에서 수익성이 크게 악화된 반면 전기전자($+1.2\%p$)와 섬유 의복($+1.2\%p$)은 개선되었다. 세계경제의 회복세 둔화와 엔저 및 원화절상 추세 등이 기업의 수익성에 대한 위협요인이 되고 있는 것으로 보인다.

[그림 16] 구간별 매출액영업이익률 추이



자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

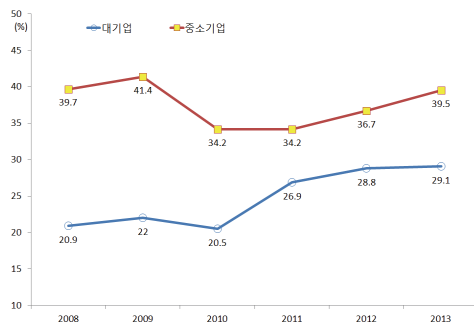
[그림 17] 업종별 매출액영업이익률 추이



4) 차기이월이익잉여금을 기준으로 함

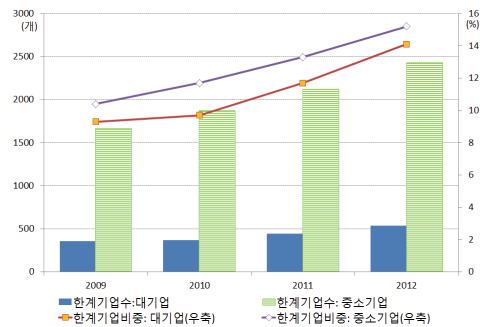
최근 기업의 단기지급능력이 대기업과 중소기업 모두 악화되고 있는 것으로 나타난다. 대기업의 경우 ‘이자보상비율’(영업이익/이자비용) 100% 이하(영업손실 포함) 기업 비중이 2008년 9.6%에서 2013년 29.1%로 상승했고, 중소기업은 2008년 39.7%에서 2009년 41.4%로 상승한 후 하락했으나, 2012년부터 다시 상승해 2013년 39.5%를 기록하였다. 이자보상비율이 3년 연속 100% 미만에 있는 ‘한계기업’ 수도 대기업과 중소기업 모두에서 증가하고 있는 것으로 나타난다.⁵⁾

[그림 18] 이자보상비율 100%이하 비중



자료: 한국은행, 국회예산정책처 분석

[그림 19] 한계기업수 및 비중



(2) 세법개정 방향에 대한 평가

이전의 세법개정안이 성장동력 확충과 고용증대 등 기업활동 강화 및 지원을 중심으로 경제활력을 높이는 방향이었다면, 2014년 개정안은 가계소득 증대와 이를 통한 내수 활성화를 목표로 하여 보다 직접적인 세제지원을 도모하고 있다. 조세정책의 중심이 기업에서 가계부문으로 옮겨졌다는 점이 가장 큰 차이인데, 이는 경제상황에 대한 정부의 인식이 달라진 데 기인하고 있다. 즉, 기업의 성장이 낙수효과(trickle-down effect)를 통해 다른 부문에 파급되며 경제의 회복세를 견인할 수 있다고 보는 비교적 낙관적 입장에 있었다면, 최근에는 우리 경제의 위험요인을 소비부진으로 보고 이로 인해 향후 경기회복세 지속에 대한 불안이 높아진 것으로 보는 입장으로 선회한 것이다.⁶⁾ 이러한 판단에 따라 정부는 올해 경제성장 전망치를 당초 3.9%에서 3.7%로 0.2%p 하향조정하고, 2015년까지 확장적 정책기조를 강화하는 방

5) 한국은행, 「금융안정보고서」, 2014.4

6) 기획재정부, 「새 경제팀의 경제정책방향」, 2014.7.24

향을 제시하였다. 특히 정부는 최근의 소비부진이 경기적 상황을 반영하는 것 외에도 ‘가계소득 부진→내수부진’이 악순환되는 구조적이고 복합적인 문제에 기인하고 있다고 보고, 향후 소비심리를 개선시키고 내수를 회복시키지 않을 시 우리 경제가 과거 1990년대 일본경제와 같은 장기 불황형 성장경로(‘축소 균형의 늪’)에 빠질 수 있다고 보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 글로벌 금융위기 이후 경제의 외형적 성장에도 불구하고 예전과 달리 가계의 소비부진이 이어지고 있어 우리 경제가 가계부문을 중심으로 외부충격에 보다 취약해져 있는 모습이다. 이러한 가계부문의 문제는 앞서 본 바와 같이 경기적 요인 외에도 장기간에 걸쳐 가계의 소득개선이 지연되는 가운데 가계부채 누증과 주거비용 상승, 고령화 사회 진입 등으로 가처분소득 규모가 작아지고 미래소득에 대한 불안감이 높아진 영향이 큰 것으로 분석된다.

이번 개정안에서 가계부문 지원을 위해 가장 중요하게 추진되고 있는 세제개편안은 ‘기업소득 환류세제’와 ‘근로소득 증대세제’, ‘배당소득 증대세제’로 이루어지는 「가계소득 증대세제」 3대 패키지이다. 특히 이 중 ‘환류세제’는 기업으로 하여금 투자와 배당, 임금을 늘리지 않을 시 일정 세율로 법인세를 추가로 과세하는 안으로, 기업소득의 일정부분을 경제 내로 환류시켜 가계소득을 개선시키기 위한 것이다. 외환위기 이후 기업이 사내유보를 통해 내부자본을 강화하고 재무건전성을 개선한 측면은 분명히 필요하였고 긍정적으로 평가되어질 부분이다. 그러나 기업소득의 유보가 이후에도 장기적으로 확대되어 왔고, 이에 따라 기업과 가계부문의 불균형이 심화되며 가계부문이 여러 경제여건 상 소득측면에서 취약해져 있어 이에 대한 정책대응이 필요한 부분이 있다.

글로벌 금융위기 이후 경제의 저성장세가 수년간 지속되고 있고 이외에도 가계부채 문제의 심각성과 인구고령화 및 베이비부머 은퇴 등이 빠르게 진행되는 등 경제·사회적 구조변화 등이 복합적으로 맞물려 있어 효과적인 경제적 해법을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 특히 가계부문은 소비부진 등에 따라 자영업 소득이 추세적으로 악화되는 가운데 근로소득이 중·노령층에서 개선되기는 했으나 중년층의 경우는 주거비 상승과 이와 관련한 이자비용 상승, 노후소득 불안감 등으로 구매력이 약해져 있는 것으로 나타난다. 청년층은 근로소득을 중심으로 소득개선이 지연되며 소비가 감소하고 있고, 고령층은 이전소득과 재산소득이 작아지며 소비 감소요인이 되고 있다. 기업 역시 수출기업과 상위기업에 대한 집중도가 높아지는 가운데 대다수 업종에서 수익성이 악화되어 한계기업수가 증가하고 있다.

이러한 복잡한 상황을 미루어 볼 때 이번 「가계소득 증대세제」는 ‘기업소득 환류세제’를 중심으로 정부의 정책대응이 매우 세밀하게 이루어질 필요가 있어 보인다. 환류세제의 경우 어려운 기업에게 세부담을 높이는 과세안이 되기 보다는 여력이 있는 기업이 투자와 배당, 임금증가 등을 통해 가계의 소득개선에 기여할 수 있도록 제도 설계가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이번 환류세제를 통해 배당과 임금 증가 등이 일부 업종의 상위기업에 집중되어 이루어질 수도 있는데, 세제지원에 따른 소득 증가가 국내 소비지출로 이어질 수 있기 위한 정책방안이 결합되어질 필요가 있어 보인다. 체크카드 사용분에 대해 한시적으로 소득공제율을 높이는 내용(2013년 사용분의 50% 증가분에 대해 현행 30% 보다 10%p 높은 40% 공제 허용)과 관련하여, 혜택의 범위를 넓히는 방향에서 적용기준을 다소 낮추고 해외 사용분을 제외하며 국내 지출분에 한해 공제를 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 일반적으로 내구재의 소비 변동폭이 큰 점을 감안하여 이에 대한 소비 확대를 유도하기 위한 방안을 검토할 수 있겠다.

소비확대를 위해 평균소비성향이 높은 청년층 문제를 해결하기 위한 정책대응이 강화될 필요가 있어 보인다. 최근 취업난 지속과 임시직 확대 등으로 취업여건이 악화되며 청년층의 소비성향이 크게 낮아진 것으로 보여진다. 현재 ‘고용창출투자세액공제’의 추가공제에서 청년층 고용 공제금액 우대(일반 1,000만원, 청년층 1,500만원), ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제’의 청년층 고용시 100% 법인세 감면(일반 50%), 중소기업의 청년 취업자에 대한 3년간 근로소득세 50% 감면 등의 세제지원이 이루어지고 있다. 이러한 제도들의 실효성을 종합적으로 평가하고, 청년층 고용확대와 고용 안정성을 보다 제고하기 위한 방안이 마련될 필요가 있다.

고령층의 소비 진작을 위해서는 복지재원 부족으로 기초노령연금 등 보조금 지급이 한계적인 상황에서 노인층에 대한 고용유인을 높이는 정책방향이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 노인층 신규인력 고용에 대해서는 청년층 고용과 마찬가지로 현행 제도에서 지원이 이루어지고 있는데, 이외에도 기업이 퇴직정년을 연장하는 경우에 세제혜택을 부여하는 방안을 검토할 수 있겠다. 개정안에서는 노인층의 이자소득 보전 차원에서 기존의 생계형저축과 세금우대종합저축을 ‘비과세종합저축’으로 통합하고 대상연령을 높여 세제지원을 강화(세금우대저축의 9% 분리과세를 비과세로 전환, 각 3천만원 한도를 5천만원 한도로 통합)하는 내용을 제안하였다.

이러한 세제지원이 노인층 소비에 영향이 큰 이자소득을 세후 기준으로 증가시키는 효과가 있겠으나, 현재의 소비 확대를 위해서는 노인층의 저축유인이 과도해지지 않도록 조절할 필요도 있어 보인다. 노후소득 대비 관련해 정부는 퇴직연금 납입금 세액공제 한도 확대 등을 제안하였는데, 미래소비를 위해 저축유인을 높이는 방향은 현 시기 소비확대 정책기조에 부합하지 않는 측면도 있다.

이외 전월세 가격 상승과 주택구입 관련 부채비용 부담 경감 차원에서 기존의 전월세 소득공제와 주택청약소득공제 확대 정책에 이어 장기주택저당차입금 이자상환액 소득공제 확대 등을 제안하였다. 저금리 수준이 유지되는 가운데 공제확대가 이루어지는 경우 가계의 주거 관련 부담을 경감시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 다만, 현재 비용상승의 속도와 성격 등을 감안하여 제도의 실효성을 보다 세밀하게 평가할 필요가 있고, 이러한 세제지원이 주택임대가격이나 주택가격의 상승으로 이어지는 경우 정책효과가 저하될 수 있어, 현재 ‘전·월세 임대소득 과세’⁷⁾제도 도입 시 가격인상을 동결 혹은 낮추는 방향에서 향후 임대 소득자나 주택매도자에게도 세제적 유인을 주는 방안도 검토될 수 있겠다.

종합해 볼 때 이번 세법개정안은 경제상황에 대한 정확한 평가를 토대로 대체로 현 시기 필요한 정책방향을 제시하고 있는 것으로 판단된다. 다만 가계부문의 소비부진이 경제구조와 관련된 보다 복합적인 문제와 관련되어 있어 소득개선이 일부 소득계층을 중심으로 이루어지는 경우 그 파급효과가 제한될 가능성 또한 배제할 수 없는 상황임을 감안하여 제도 설계에 보다 신중을 기할 필요가 있어 보인다. 과거 1990년대 일본도 현재 우리와 비슷하게 인구고령화에 따른 경제구조 변화기에 내수부진의 문제가 있었고 엔화의 초강세 기조로 기업경쟁력이 크게 저하되는 가운데 이를 타개하기 위한 정책적 대응이 강도 높게 진행되었음에도 불구하고 장기 불황을 벗어나지 못하였다. 물론 지금 우리 경제는 과거 일본과 비교해 자산버블이나 가계부채의 정도, 기업의 경쟁력 등의 측면에서 상대적으로 여유가 있을 수 있다. 그러나 1990년대와 다르게 세계경제의 성장세가 낮아져 있고 개도국경제의 성장세가 크지 않은 가운데 미국의 양적완화정책 중단(tapering) 등 대외적 위험요인이 상존해 있고, 우리의 경제규모가 일본에 비해 상대적으로 작고, 고령화 사회로의 진입이 매우 빠르게 진행되며 경제구조적인 문제가 복합적으로 작용하고 있다는

7) 정부 ‘주택임대차시장 선진화 방안’(2.26), 나성린 의원 ‘소득세법 일부개정법률안’, ‘조세특례제한법 일부개정법률안’(7.17)

점에서 위험요인이 높아질 수도 있다. 경제주체들은 누구보다도 이러한 점을 잘 알고 있고, 외환위기 등 경제위기의 경험을 통해 지출 보다는 저축이 필요한 시기로 판단할 수 있다. 이번 개정안에 따라 도입되는 정책의 성공 여부는 경제의 회복세 지속 여부에 달려 있다. 이를 위해 가계의 부채 등 비용부담을 줄이는 가운데 기업의 고용 증가와 임금 상승을 통해 가계의 소득여건과 소비심리를 개선시키고, 이를 통한 소비 확대가 우리 경제의 회복세와 연계되도록 하여야 할 것이다.

나. 세법개정안과 중장기 조세정책 방향

2013년말 국세기본법 개정으로 조세정책의 일관성 및 예측가능성 제고를 위해 향후 5개연도 이상의 기간에 대한 「중장기 조세정책운용계획」을 수립하고 이를 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출하도록 의무화하였다. 이는 중장기적 조세정책 방향을 법정계획으로 수립한 후 당면한 경제상황을 종합적으로 고려하여 매년 세법개정안을 만들 때 시의성을 잃지 않으면서 중장기적인 세제개편의 일관성과 합리성을 유지할 수 있도록 한 것이다.

따라서 올해 행정부는 「중장기 조세정책운용계획」을 최초로 법정계획으로 수립하여 국회에 제출하였다. 동 운용계획은 저성장 기조에 따른 내수부진, 인구구조 변화로 인한 세수기반 약화 및 가계와 기업간 소득 격차 확대 등의 중장기 조세정책 여건을 감안하여 성장동력 확충을 위한 조세체계 구축·과세형평성 제고·안정적 세입기반 확보 등의 기본방향을 설정하였다.

[표 1] 중장기 조세정책 방향

구분	주요 내용
성장동력 확충을 위한 조세체계 구축	- 기업의 성장과 함께 기업이익이 가계로 흘러들어가 가계소득과 소비를 활성화시키는 선순환 구조 구축 - 미래 성장동력 창출을 위해 벤처 창업, 유망 서비스업 육성, M&A 활성화 등을 적극 지원 - 기업경쟁력 제고를 위해 기업규모별·생애주기별 맞춤형 세제지원 체계 마련
과세형평성 제고	- 과세 사각지대 해소, 자본이득에 대한 과세범위 확대 등을 통해 ‘소득 수준에 따른 적정 세부담’ 구조로 전환 - 불법·편법적인 소득탈루가 발생하지 않도록 세원투명성을 제고하고, 국외거래를 악용한 역외탈세 등에 대한 대응을 강화 ‘부동산 거래세·보유세 적정화’를 추진하고 富의 불균형 시정 및 경제 효율 제고 등을 위해 상속증여세 제도 합리화
안정적 세입기반확보	- 비과세·감면의 경우 성과평가 등을 통해 정책목적의 달성하였거나 정책효과가 미미한 제도 등을 우선적으로 정비 - 다만, 중소기업, 서민·중산층에 대한 지원제도는 유지하거나 점진적으로 정비 - 신규 조세지출에 대한 예비타당성 조사, 일몰도래 조세지출에 대한 심층평가 등을 통해 세제지원의 효율성 제고

자료: 기획재정부

사실 행정부는 「중장기 조세정책운용계획」에 대한 법정계획 수립의 의무화 이전에도 중장기 조세정책방향을 발표하여 왔다. 2013년에도 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)”를 목표로 조세부담수준의 적정화·조세구조의 정상화·조세지원의 효율화 등의 기본방향을 설정하기도 하였다. 이러한 2013년 「향후 5년간 조세정책방향」과 올해 「중장기 조세정책운용계획」은 그 기본방향에는 약간의 변화는 있어 보이지만 그 시행 방안에 따른 주요 세목별 조세정책 운영방향의 내용 면에서는 거의 대등소이하다. 올해 「중장기 조세정책운용계획」의 기본방향은 경제 활성화 정책을 달성하기 위한 조세측면에서의 지원기능 강화와 안정적인 세수입 확

보를 위한 재정기능 강화가 그 핵심을 이루고 있다. 이는 2013년에 발표한 「향후 5년간 조세정책방향」의 기본방향 중 ‘조세지원의 효율화 측면’을 보다 부각시킨 것으로 볼 수 있다. 다만 세율인상·세목신설 등 직접적 증세와 관련되어 언급되지 않고 있는 등 약간의 차이가 있다.⁸⁾

한편, 올해 세법개정안은 이러한 「중장기 조세정책운용계획」의 기본방향 기조에 맞추어 마련되었다고 평가할 수 있다.

우선 성장동력 확충을 위한 조세체계 구축에 있어서는 내수부진에 따른 경제활성화를 위한 세제지원에 중점을 두었다. 즉 주요 세목별 조세정책 운영방향과 관련하여 올해 세법개정안은 내수회복에 그 우선을 두어 마련되었다고 볼 수 있다. 대표적인 예로 가계소득 증대세제 3대 패키지(배당소득 증대세제, 기업소득 환류세제, 근로소득 증대세제)는 기업이익이 가계로 흐르는 선순환 구조를 유도하기 위한 방안으로 마련되었다. 그 이외에 법인과세 부분에서는 투자·R&D 및 일자리 창출 지원을 위해 고용유발 투자를 유도하기 위한 고용창출투자세액공제의 개선 및 설비투자 등에 대한 가속상각 허용 등이 있다. 소득과세 부분에서는 건전한 소비 진작을 위해 신용카드 등 소득공제 적용기한을 연장하고 청년 일자리 창출을 지원하기 위해 중소기업 취업청년에 대한 근로소득세 감면기간을 2년 추가 하였으며, 벤처기업을 지원하기 위해 개인이 벤처기업 등에 직접 투자하는 경우 소득공제율 인상 등을 추진하고 있다. 소비세제에 있어서는 서민이용 물품과 용역에 대한 세부담 경감을 위한 부가가치세 면세 적용기한 연장 등을 제안하였다.

또한 과세형평성 제고에 있어서는 국제행정 분야의 세원투명성 제고방안과 국제조세 분야의 역외탈세 방지 강화를 중심으로 마련되었다. 국제행정분야에 있어 투명한 거래질서 확립을 위한 개인사업자에 대한 전자계산서 발급의 단계적 의무화, 면세유 부정유통 관리 강화, 납세협력 수준에 따른 가산세의 차등화 등이 있다. 국제조세분야에 있어서는 역외탈세 방지를 위해 거주자 판정기준을 강화, 해외금융계좌 미신고 시 벌금 강화 및 부정한 국제거래에 대한 부과제척기간 연장 등이 있다.

8) 기획재정부가 2013년 8월에 발표한 ‘중장기 조세정책 방향’에서는 조세부담수준의 적정화를 위해 향후 조세부담률을 합리적으로 조정(2012년 20.2% → 2017년 21% 내외)하며, 이를 위해 세율인상·세목신설 등 직접적인 증세가 아닌 비과세·감면 정비나 지하경제 양성화 등을 통해 과세기반을 우선적으로 확대한다는 추진방안을 마련(기획재정부, 「중장기 조세정책 방향」, 2013.8.8. p.6)

마지막으로 안정적 세입기반 확보에 있어서는 소비과세를 중심으로 그 방안을 마련하였다. 즉 해외 오픈마켓 전자적 용역 부가가치세 과세, 금융·보험 용역에 대한 부가가치세 면제범위를 축소하는 등의 세입기반 확대방안을 마련하였으며, 아울러 담배를 개별소비세의 과세대상에 포함시켜 세수입 확대에 기여할 것으로 보인다.

이와 같은 올해 세법개정안은 「중장기 조세정책운용계획」의 기본방향에 따라 수립된 것으로, 다만 다음과 같은 점에서는 다소 미흡한 점을 보이고 있다.

첫째, 올해 세법개정안은 성장동력 확충이라는 중장기 조세정책목적을 달성하기 위한 지원세제 중심의 개정안임에도 불구하고 단기적인 방안 마련에 그치고 있다. 경제 활성화를 지원하기 위한 대부분의 세법개정안은 현재 시행되고 있는 세제의 일몰을 2~3년간 연장하는 것이며, 추가적으로 신설되는 세제(가계소득 중대세제 3대 패키지) 역시 3년간 한시적으로 적용하도록 하고 있다. 이러한 단기적 방안이 중장기적으로 일관성 있게 정책목적을 달성하는데 도움을 줄 수 있을지는 의문이 든다. 정책세제는 기본적인 과세체계를 벗어나 예외적으로 적용되기 때문에 조세공평을 훼손할 수 있으며, 이는 결국 중장기적으로 조세구조를 정상화하는데 어려움을 가져다 줄 수 있으므로 정책세제의 지나친 확대는 경계를 해야 한다. 경제성장 등의 중장기 조세정책 여건을 감안하여 성장동력 확충을 위한 조세정책 운용방향을 설정하였다면 단기적 방안마련에 그치지 않고 일관성 있게 중장기적으로 정책목적을 달성할 수 있는 정책방안이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 올해 세법개정안에서는 소득수준에 따른 적정 세부담 구조로의 전환 방향과 부합하지 않는 측면이 있어 아쉬움이 있다. 중장기 조세정책 방향에 있어 가장 중점을 두고 있는 방안 가운데 하나가 소득수준에 맞는 적정 세부담 구조로의 전환이라 할 것이다. 비록 배당소득 중대세제의 경우 가계소득 및 민간소비 진작을 위해 3년간 한시적으로 시행한다고는 하지만, 배당소득의 경우 평균소비성향이 낮은 고소득계층에 주로 분포되어 있다는 점을 감안한다면 고배당소득에 대한 원천징수세율의 인하와 금융소득 종합과세 대상자의 선택적 분리과세 허용은 소득수준에 따른 적정부담이라는 조세정책방향과는 거리가 있다 하겠다. 또한 가업상속공제 대상범위의 지나친 확대로 인해 발생하는 가업승계자 이외의 다른 상속자와의 세부담 차이는 적정 세부담 구조로의 정책방향과 부합하지 않는 면이 있다.

셋째, 올해 세법개정안의 비과세·감면정비 역시 미흡하다. 증장기 조세정책의 기본 방향에 있어 우선 일몰도래 항목의 경우 바로 종료하되 필요시 새로운 형태로 재설계를 하기로 하였으나, 올해 세법개정안에서는 일몰 예정 항목 53개 항목 가운데 7개 항목만을 종료시키고 8개 항목은 재설계를 하였으며, 나머지 38개 항목은 일몰을 연장(내용정비)하고자 함으로써, 세입기반 확보를 위한 비과세·감면 정비 노력은 여전히 미흡한 것으로 보인다.

다. 세수확보 측면에서의 평가

2014년 상반기 누적 국세수입은 98.4조원으로 연간세입예산 216.5조원 대비 진도율은 45.5%로 집계되는 등 세수실적이 부진하며, 세목별로도 소득세(전년 상반기 대비 3.2조원 증가)를 제외한 전세목이 부진한 상황에 처해 있다. 이처럼 국세수입이 부진한 상황에서 행정부가 8월 6일 발표한 「2014년 세법개정안」은 전년대비 세수효과가 2015년 550억원, 2016년 510억원 등 조세중립적인 성격이 강한 것으로 보이고 9월에 발표된 국세수입 진도율(7월 기준)은 57.5%로 전년동기 진도율에 비해 0.82%p 하락하는 등 세수부족 문제가 여전히 개선되지 않은 것으로 보인다. 한편, 지난 9월 22일 행정부는 기존 항목 이외에도 ‘담배에 대한 개별소비세 부과(정부추계치 연간 1조 7,759억원)’ 항목이 포함된 세법관련 개정법률안을 국회에 제출하였으며⁹⁾ 이에 대해 전체 세수효과, 세목별 효과, 재원마련 기조 등을 중심으로 평가하고자 한다.

NABO는 기준선대비(일몰제외) 방식으로 세법개정안에 따라 전체 세수가 2015년 2.5조원, 2015~2019년 합계 13.2조원이 각각 증가할 것으로 전망하였다. 특히 담배가격 인상에 따른 국세 세수효과는 2015~2019년 동안 12.9조원 발생하는 등 전체 세수효과에서 차지하는 비중이 97.5%로 절대적이었다.¹⁰⁾ 담배 이외 항목들의 세수효과가 2015년 1,458억원, 2016년 △1,464억원 등 담배가격 인상 발표 이전

9) 지난 10월 21일 발표된 기획재정부의 “2014년 10월 월간 재정동향”에 따르면, 2014년 8월 누적 국세수입은 136.6조원이었으며, 세입예산 대비 진도율은 63.1%로 나타남

10) 행정부가 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과를 법률안 비용추계서에 첨부하지 않은 까닭에 행정부 세수효과 추계값에는 부가가치세 세수효과를 제외하고 분석하였다. 또한 국민건강증진부담금·담배소비세·지방교육세·폐기물부담금 등을 모두 고려한 담배가격 인상에 따른 연간 세수효과의 경우, NABO와 행정부는 각각 연간 5.05조원, 2.78조원으로 추계하여 양 세수효과 차이가 2.27조원 발생하는 것으로 나타남

행정부 추계치와 마찬가지로 NABO 추계치 또한 조세중립적인 성격이 강한 것으로 나타났다. 다만, 행정부는 가계소득을 증대시키기 위해 3개 제도의 신설을 제안하였는데, 특히 기업소득 환류세제의 효과 정도에 따라 법인세수가 일부 증가할 수 있는 것으로 보인다. 기획재정부는 모든 기업이 법인세 추가과세 기준금액보다 투자·임금증가·배당 등을 증가시켜 추가 법인세를 부담하는 법인이 없다는 가정 하에 기업소득 환류세제의 세수효과를 ‘0’으로 추계하였으나, 개정안에 따른 투자·임금·배당 등의 증가효과가 크게 나타나지 않을 경우 법인세수가 증가할 것으로 보인다.

세목별로 살펴보면, 금년 세법개정에 따른 세수효과는 간접세, 특히 개별소비세에서 주로 발생하였다. 세법개정안에 따른 2015~2019년 세수효과 합계는 소득세 △8천억원, 법인세 4천억원, 상속·증여세 △3천억원, 부가가치세 3.3조원, 개별소비세 10.7조원 등 직접세 항목의 세수는 7천억원 감소한 반면, 간접세 항목은 개별소비세를 중심으로 13.9조원 증가하는 것으로 나타났다. 소득공제제도가 세액공제로 전환되는 등 지난해 세법개정에 따른 세수효과 합계가 소득세(EITC·CTC 제외) 6.1조원, 법인세 3조원, 부가가치세 2.8조원, 개별소비세 2.4조원 등 직접세를 중심으로 세수가 증가하였으나, 올해 세법개정안은 간접세수 확보를 중심으로 세법개정안이 계획된 것으로 볼 수 있다.

비과세·감면 정비를 통한 재원마련이라는 기조 하에 제안된 지난해 세법개정안과 비교하여 금년 세법개정안에는 동 기조가 고려되지 않은 것으로 보인다. 지난해 행정부는 2013년에 일몰도래한 44개 항목 중 17개 폐지 및 17개 축소 등을 제안하였으나, 금년에는 일몰도래 53개 항목 중 7개 폐지 및 8개 축소 등을 제안하는데 그쳤다. 게다가 폐지하고자 하는 항목 7개의 감면액 규모가 미미(5개 항목 감면액 없음, 1개 15억원)하거나 다른 조세지출제도로 통합되는 등 전체 세수증가에 미치는 효과가 적은 반면, 11개 조세지출제도¹¹⁾의 신설이 제안되어 동 제도들이 도입될 경우 세수는 2015~2019년 동안 △9,599억원 감소할 것으로 추정되었다. 2014년 일몰도래하는 항목의 세법개정안 통과시 세수는 2015~2019년 동안 8,905억원 증가

11) 행정부는 6개 항목이 신설되는 것으로 집계하였으나, 정부정책 이후 의원안으로 신설이 제안된 3개 항목(준공공임대주택에 대한 양도소득세 세액감면, 임대주택 부동산투자회사의 현물출자에 대한 과세특례, 주식매수선택권 행사이익에 대한 과세특례)과 행정부가 집계하지 않은 2개 항목(기업채무안정 PEF 증권거래세 면제, 과생상품 시장조성자의 위험헤지목적 주식양도에 대한 증권거래세 면제)을 고려할 경우 11개 항목 신설이 제안됨

할 것으로 전망되는데, 신설 항목을 고려하면 비과세·감면 관련 제도는 오히려 확대되어 세수가 감소하는 것으로 전망된다. 또한 정부는 공약가계부에서 2014년 비과세·감면 정비를 통해 2015~2017년 동안 2.5조원을 마련하고자 하였는데, 동 계획과 비교하더라도 목표금액을 달성하지 못하는 것으로 나타났다.

III. 주요 세목별 분석

1. 소득세

가. 배당소득 증대세제 신설

(1) 개요

행정부는 일정 수준 이상의 배당성향·배당수익률을 달성하고 총 배당금액이 기준 금액 대비 10~30% 이상 증가한 상장기업의 주주에 한해 배당소득세율을 인하해주는 ‘배당소득 증대세제’를 신설하여 한시적으로 운용하는 방안을 제안하였다.

(가) 특례요건

우선 조세특례요건은 2가지 유형으로 구분되는데, 배당성향과 배당수익률이 높은 1 유형 상장법인의 경우 당해배당이 기준금액 대비 10% 이상 증가한 상장주식에 한해 과세특례를 허용하고, 조세특례 2유형은 1유형에 비해 배당성향과 배당수익률이 낮으나 당해연도 배당을 기준금액 대비 30%이상 증가시킨 경우 해당된다.

[표 2] 배당소득 증대세제 특례요건

	특례요건(아래 조건 모두 만족시 조세특례 허용)
1유형	i) 최근 3년 배당성향 ¹⁾ $\geq$ 직전 3년 시장평균 배당성향 $\times 120\%$
	ii) 최근 3년 배당수익률 ²⁾ $\geq$ 직전 3년 시장평균 배당수익률 $\times 120\%$
	iii) 당해연도 총배당금 $\geq$ 기준금액 ³⁾ $\times 110\%$
2유형	i) 최근 3년 배당성향 $\geq$ 직전 3년 시장평균 배당성향 $\times 50\%$
	ii) 최근 3년 배당수익률 $\geq$ 직전 3년 시장평균 배당수익률 $\times 50\%$
	iii) 당해연도 총배당금 $\geq$ 기준금액 $\times 130\%$

주: 1) (현금)배당성향 = 현금배당금 $\div$ 당기순이익

2) 배당수익률 = 배당금 $\div$ 주식가격

3) 기준금액: 직전연도 배당금과 직전 3개년 평균배당금 중 큰 금액

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 정리

(나) 특례요건 만족시 세율인하

특례요건을 만족하는 상장주식의 주주에 대해서는, 원천징수자인 경우 세 부담이 35.7%¹²⁾ 감소하고 금융소득종합과세 대상자에 대해서는 세 부담이 최대 19.8%¹³⁾ 감소하게 된다. 현재 금융소득에 대해서는 이자소득과 배당소득 합산액이 2천만원 이하인 경우 분리하여 원천징수하고, 2천만원을 초과할 경우 금융소득종합과세 대상자에 포함되어 다른 소득(근로소득, 기타소득 등)과 합산하여 종합소득세율(6~38%)로 과세하고 있다. 원천징수자는 배당소득 원천징수세율이 기존 14%에서 9%로 감소하게 되며, 종합과세대상자는 배당소득에 한해 25% 분리과세 선택이 가능해진다. 특히, 종합과세대상자는 배당소득 분리과세가 가능해짐에 따라 금융소득 종합과세 기준금액을 하회하게 될 경우 이자소득에 대해서도 분리과세가 가능해져 세 부담이 크게 감소할 수 있다. 배당소득이 충분히 많아 최고세율 적용 가능성이 높은 상장기업 대주주의 경우, 배당세액공제제도¹⁴⁾ 감안시 세율이 기존 31.18%에서 25%(분리과세)로 6.18%p 감소하게 된다.

[표 3] 배당소득 증대세제 도입시 세율 및 경감률

	적용세율			경감률
	현행	개정안	비교	
분리과세 대상자	14%	9%	△6%p	△35.7%
종합과세 대상자	최대 31.18% ¹⁾	25%	△6.18%p	△19.8%

주: 1) 종합과세 대상자의 경우, 법인세와 배당소득세의 이중과세 조정을 위해 배당세액공제가 적용되므로, 최고세율 38%가 적용되더라도 배당에 대한 실제 최고세율은 31.18%임

12) 원천징수자의 세 부담 감소율 = (현행 원천세율 - 개정안 세율) / 현행세율 = 35.7% = (14 - 9) / 14

13) 종합과세대상자의 세 부담 감소율 19.8% = (31.18* - 25**) / 31.18*

* 종합과세 세 부담(배당소득 100 가정) 31.18 = (100 + 11) × 38% - 11

** 분리과세 세 부담(동일 가정) 25 = 100 × 25%

14) 배당세액공제제도란, 법인원천소득에 대해서는 법인단계에서 법인세가 과세되고 주주단계에서 다시 소득세가 과세되는 이중과세 문제가 발생하게 되므로, 법인단계에서 부담한 법인세 상당액(배당소득 × 11%)을 배당소득에 가산한 후 해당 배당가산액을 소득세 산출세액에서 공제하는 것임

(다) 배당소득 현황

국세통계연보에 따르면, 2012년에 내국인과 외국인에게 지급된 배당금은 총 15조원이었으며 동 소득의 18.6%가 과세되어 전체 징수금액은 2.8조원 규모로 추정된다. 과세대상별로 살펴보면, 조세협약에 의해 세율이 결정되는 비거주자의 경우 6.4%의 실효세율이 적용되어 1,063억원이 징수되었고, 거주자의 배당소득은 세금우대 여부·종합소득과세대상 여부 등에 따라 차등적으로 세율이 부과되며 총 2.7조원의 세금이 부과된 것으로 나타났다. 특히 금융소득 2천만원 이상인 종합과세대상자는 전체 배당금 15조원의 절반인 7.5조원을 지급받았으며, 상대적으로 높은 28.7%의 세율이 적용되어 총 2.2조원의 세금을 부담한 것으로 나타났다.

[표 4] 개인 배당소득 관련 징수현황: 2012년

(단위: 억원)

	배당지급액 (①)	(소계)	징수액(②)		실효세율 (②/①)
			원천징수	종합과세	
전 체	149,809	27,937	16,330	11,607	18.6%
비거주자(A)	16,700	1,063	1,063	-	6.4%
거 주 자(B)	133,109	26,874	15,267	11,607	20.2%
분리과세 세금우대(B1)	18,958	118	118	-	0.6%
분리과세 일반세율(B2)	38,797	5,143	5,143	-	13.3%
종합과세대상자(B3)	75,354	21,613	10,006	11,607	28.7%

주: 1. 배당소득 관련 세금은 지급시기에 배당소득세가 우선 원천징수된 후, 이자·배당소득 합계가 2천만원을 초과하는 종합과세 대상자에 한해 추가로 1조 1,607억원(종합소득세 결정세액 - 배당소득세 원천징수분)의 종합소득세가 부과되는 형태임

2. 금융소득종합과세 대상자의 징수금액 추정과정은 부록 참조

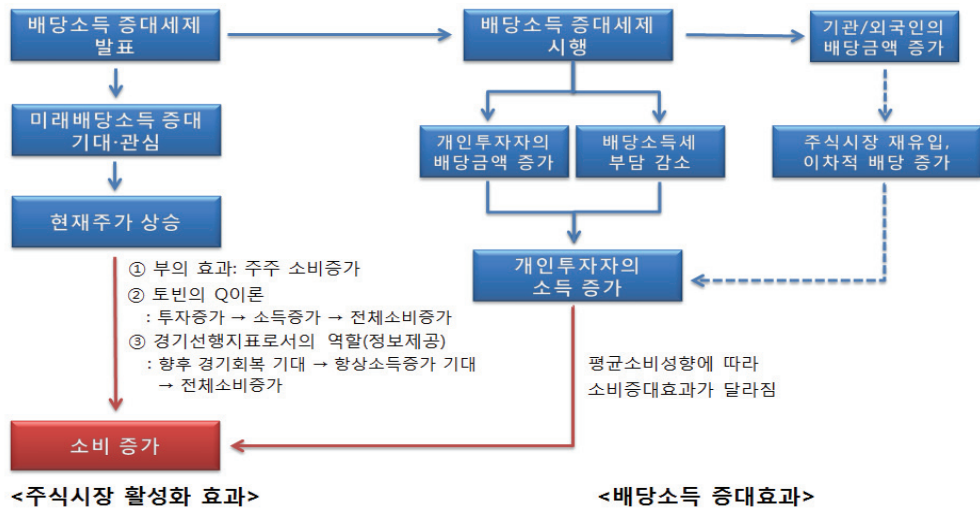
자료: 국세통계연보; 국회예산정책처 분석

(2) 효과분석

배당소득 증대세제의 근본적인 목적은 가계소득을 증대시켜 국내소비를 활성화시키는 데 있다. 이러한 효과는 주식시장 활성화 효과와 배당소득 증대효과로 구분하여 분석할 수 있는데(다음 [그림 20] 참조), 먼저 상장주식항목을 조세특례 유형별로 구분하고 이를 중심으로 주식시장 활성화 효과를 간략하게 살펴보고자 한다. 이어 배

당소득 증대효과의 경우, 과세특례요건을 만족하기 위해서는 기업별로 배당을 얼마나 증가시켜야 하는지, 동 배당금액 중 개인에게 얼마나 귀속되는지 등에 대해 분석하였다. 그리고 이러한 결과값을 기반으로 배당증대효과 및 세부담 감소효과 등 개정안이 가계소득 증가에 미치는 영향을 원천징수 대상자와 종합과세대상자로 구분하여 살펴보고, 소비에 미치는 효과까지 분석하였다.

[그림 20] 배당소득 증대세제의 소비효과 경로



자료: 국회예산정책처

(가) 특례요건 유형별 배당현황

배당소득 증대세제는 특례요건을 만족하는 기업에 한해 배당증가 유인이 있으므로 특례요건 유형별로 상장주식을 구분할 필요가 있다. 먼저 과세특례의 기준이 되는 시장평균값의 경우, NICE신용평가정보의 기업재무정보 데이터베이스에서 2011~2013년 주식자료를 이용하여 분석한 결과 1,991개 상장주식의 3년 평균 배당금액은 12.9조원이었으며 평균 현금배당성향(당기순이익 대비 현금배당금)과 평균 배당수익률(시가총액 대비 배당금)은 각각 13.14%, 1.05%로 나타났다.

[표 5] 상장주식종목의 배당 현황: 2011~2013년

(단위: 조원, %)

	2011	2012	2013	3년 평균
당기순이익(A)	93.0	97.2	95.2	95.8
배당금(B)	13.3	12.8	12.6	12.9
현금배당금(C)	13.2	12.7	11.8	12.6
연평균 시가총액(D)	1,207	1,205	1,258	1,223
현금배당성향(C/A)	14.24%	13.09%	12.38%	13.14%
배당수익률(B/D)	1.10%	1.06%	1.00%	1.05%

주: 2014년 8월 12일 1991개 상장주식 종목을 기준으로 분석

자료: NICE신용평가정보, 기업재무정보(Kis-Value DB); 국회예산정책처 분석

동 자료를 바탕으로 배당성향·배당수익률 요건만 적용하여 개별 주식종목의 특례가능 유형을 구분하면, 1,991개 상장주식 종목 중 459개(전체의 23.1%), 403개(20.2%) 종목이 각각 특례요건 1유형, 2유형 지원대상에 포함되고, 나머지 1,129개(56.7%)는 과세특례요건이 적용되기 어려운 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 전체 상장주식 배당금 12.9조원의 55.1%를 차지하는 특례 1유형의 경우, 현금배당성향(33.64%)과 배당수익률(2.30%) 모두 시장평균 금액보다 높아 총배당금 증가율이 기준금액 대비 10% 이상 증가할 경우 세제혜택을 받을 수 있다. 2유형의 경우 기준금액 대비 30% 이상 배당이 증가해야 조세특례가 가능하므로 배당여력이 있는 일부 법인에 한해 특례조건을 만족할 것으로 보이며, 기타 그룹의 경우 배당을 크게 증가시킬 경우에만 과세특례를 받을 수 있으므로 실질적으로 조세특례대상에서 배제될 것으로 판단된다.

15) 동 분석은 2011~2013년 과거자료를 기반으로 특례요건을 구별한 것으로 실제 당해연도 배당금이 크게 증가할 경우 기타 그룹 또한 특례요건을 만족시킬 수도 있음

[표 6] 배당소득 증대세제 특례가능 유형별 배당현황: 2011~2013년

(단위: 개, 조원, %)

	1유형	2유형	기타	전체
종목수	459	403	1,129	1,991
(비중)	(23.1)	(20.2)	(56.7)	(100.0)
당기순이익	20.3	40.8	34.7	95.8
배당금	7.1	4.7	1.1	12.9
(비중)	(55.1)	(36.2)	(8.7)	(100.0)
평균 시가총액	309	546	368	1,223
(비중)	(25.3)	(44.7)	(30.1)	(100.0)
배당성향	33.64%	11.42%	3.18%	13.14%
배당수익률	2.30%	0.85%	0.31%	1.05%

주: 2014년 8월 12일 1,991개 상장주식 종목을 기준으로, 2011~2013년 3년 평균값을 나타낸 것임
 자료: NICE신용평가정보, 기업재무정보(Kis-Value DB); 국회예산정책처 분석

(나) 주식시장 활성화 효과

배당을 증가시키겠다는 정부정책의 발표는 미래배당 증가에 대한 시장의 기대로 이어져 현재 주가에 반영되며¹⁶⁾, 이러한 주식투자자의 자산증가는 현재 소비로 이어질 수 있다. 이처럼 정부정책 발표만으로도 주식시장이 활성화되어 주가에 반영된다는 이론이 배당평가모형¹⁷⁾이며, 현 기획재정부 장관이 배당 관련 정책에 대해서 언급한 전날(7월 14일)의 시가총액 1,325조원에서 실제 세법개정안이 발표된 8월 6일의 시가총액은 1,369조원으로, 동 기간 동안 주식가치가 44조원 상승한 것으로 나타났다. 다만, 동 자산가치 상승분은 새로운 기획재정부 장관의 경제정책에 대한 기대, 대내외 시장상황 등이 총괄적으로 반영된 것으로 배당소득 증대세제 개정안의 효과만으로는 보기 어렵다고 할 수 있다.

16) 미국의 경우, Arnott and Asness(2003)는 130년 간의 시계열자료와 S&P500지수를 사용하여 기업의 배당성향과 미래수익성에는 강한 양(+)의 상관관계를 가지며, Zhou and Ruland(2006)은 대상을 확대하여 NYSE, AMEX, NASDAQ 기업들을 대상으로 분석한 결과 동일한 상관관계를 발견한 바 있음. 우리나라의 경우 박영규(2004), 조영석·한형호·양성국(2007), 전상경·최설화(2012) 모두 배당성향과 미래이익성량 간에 양의 상관관계가 있다는 연구결과를 발표

17) 배당평가모형(DDM, Discounted Dividend Model)은 '각 기업의 주가가 미래 창출하는 배당소득의 현재가치의 합과 같다'는 가정 하에 주식가격을 예측(평가)하는 모형임

시가총액 증가분 중 분석기간 중 추가된 상장주식 항목을 제외하고 7월 14일 기준으로 시가증가분을 계산하면 41조원으로 계산된다. 상승한 주식가치분 41조원 중 절반 이상인 21조원은 평균 배당성향 및 배당수익률이 높은 '배당소득 증대세제 과세특례 1유형'에서 발생하는 등 미래 배당이 증가할 것으로 기대되는 상장종목을 중심으로 동 기간 시가총액이 증가한 것으로 나타났다. 반대로 배당이 상대적으로 낮아 배당을 크게 증가시켜야 과세특례 요건을 만족하는 2유형과 과세특례 요건 만족이 어려운 기타 그룹의 경우 시가총액 증가율이 각각 2.9%, 0.8%로 상대적으로 낮았다. 한편 시가총액 증가분 중 41.6%는 외국인에게 귀속되었고, 유형별로 외국인에게 귀속된 비율은 1유형(43.7%)·2유형(40.5%)·기타(35.5%) 순으로 나타났다.

[표 7] 배당소득 증대세제 특례가능 유형별 최근 시가총액 증가 현황

(단위: 개, 억원, %)

	1유형	2유형	기타	전체
종목수	459	403	1,129	1,991
발표전 시가총액(A)	3,278,889	5,603,825	4,372,272	13,254,985
발표후 시가총액증가분(B)	211,009	164,534	35,786	411,328
시가총액 증가율(B/A)	6.4%	2.9%	0.8%	3.1%
시총증가분 외국인 귀속분(C)	92,189	66,704	12,100	170,993
(전체증가분 대비, C/B)	(43.7)	(40.5)	(35.5)	(41.6)

주: 분석기간은 2014년 7월14일(배당정책 언급 이전일)~8월6일(배당정책 발표일)이며, 동 기간에 변경사항이 있는 항목의 시가총액분(2.6조원)은 제외하고 분석

자료: NICE신용평가정보, 기업재무정보(Kis-Value DB); 국회예산정책처 분석

(다) 배당증가효과

행정부가 발표한 이번 세법개정안에는 기업소득 환류세제·배당소득 증대세제 등 배당유인 항목이 포함되어 있고, 배당 결정에 영향을 미치는 주주의 세부담이 크게 감소하는 점 등을 감안하면 배당이 증가할 가능성이 있는 것으로 보인다. 또한 연기금 등 정부 관련 기관이 보유한 상장주식 보유금액이 증가(2008년 17조원, 2012년 41조원)하고 연기금 수익률이 하락하는 실질적인 이유 등으로 인해 정부의 배당 증대 요구 또한 커질 것으로 판단된다.

배당소득 증대세제로 인해 증가하게 되는 배당금액은 기업의 배당증가여력에 따라 달라질 것으로 보이며, 이러한 배당여력을 감안하여 시나리오별로 분석한 결

과 2013년 배당액 대비 최대 2조원까지 배당이 증가할 것으로 보인다. 개별 기업은 각자의 경영상황과 국내외 경제여건 등에 따라 배당금이 달라질 수 있으므로, 여기에서는 조세특례 1·2유형 종목을 중심으로 특례요건을 만족시키는 최소배당증가분을 추정하였다. 다만 2013년과 비교하여 일정 비율(20~40%)의 배당증가만 가능하다고 보고 그 이상 배당이 증가해야 특례요건을 달성하는 상장주식은 배당을 증가시키지 않는다고 가정하였다. 배당금이 20%까지 증가 가능한 시나리오1의 경우, 1유형 상장주식에서만 5,453억원의 배당이 증가하는 것으로 나타났다. 배당이 30% 또는 40%까지 증가할 수 있는 시나리오 2·3의 경우, 배당이 각각 1.8조원, 2조원 증가하는 것으로 분석되었다. 다만 실제 배당금은 기업의 순이익 및 투자여건 등 기업별 경영상황과 국내외 수요, 물가, 환율 등 거시경제 환경 등에 따라 달라질 수 있으므로 추정한 배당금액과 실적치 간에는 차이가 발생할 수 있다.

[표 8] 배당소득증대세제 적용에 따른 시나리오별 배당금증가분

(단위: 억원)

S	배당금조건	1유형	2유형	기타	증가분 합계	전체배당 대비
1	'13년대비 20%이하 증가	5,453	-	-	5,453	4.3%
2	'13년대비 30%이하 증가	6,185	11,916	-	18,101	14.4%
3	'13년대비 40%이하 증가	7,000	13,017	-	20,017	15.9%

주: 1. 배당증가효과는 조세특례 1, 2유형을 대상으로 개정안의 특례요건을 만족시키는 최소 배당증가분을 중심으로 분석하였고, 2013년 배당금액 12.6조원을 기준으로 계산

2. 동 분석은 과거자료를 바탕으로 배당증가분을 추정한 것으로 실적치와 다를 수 있음

자료: NICE신용평가정보, 기업재무정보(Kis-Value DB); 국회예산정책처 분석

(라) 소득증가효과

증가한 배당금(5,453~20,017억원)은 주식 지분율에 따라 귀속되는데, 우리나라 상장주식의 33.1%¹⁸⁾를 보유한 외국인투자자와 우리나라 개인투자자 및 기관투자자에게 각각 귀속될 것으로 전망된다. 외국인에게 귀속되는 배당증가분은 추후 국내 주식 시장에 재투자될 가능성이 있으나 직접적으로 국내 가계소득증대에 영향을 미치지 않을 것으로 보았다.

18) 2014년 8월 13일 기준으로, 내국인(개인·기관) 주식보유액은 전체 시가총액(1,371조원)의 66.9%인 918조원이었으며 외국인(외국법인 포함)이 보유한 주식은 전체의 33.1%인 453조원이었음

개인·기관에 귀속되는 배당이 가계소득에 미치는 영향은 투자주체별로 다르게 나타날 수 있다. 개인투자자 귀속분은 가계소득으로 직접 연결될 수 있으나, 기관투자자(정부·공기업, 금융기관, 일반법인 등) 귀속분은 주식시장으로 재유입되거나 이차적 배당형태 등의 경로를 통해 가계소득을 증가시킬 수 있다. 다만 동 보고서에서는 개인투자자 귀속분만 가계소득을 직접적으로 증대시키는 것으로 가정하였다. 한국거래소에서 발표하는 주식소유구조 2012년 자료¹⁹⁾를 바탕으로 개인투자자에게 지급되는 배당금액을 계산한 결과, 배당증가액의 개인 귀속분은 전체의 23.7%인 1,295~4,753억원으로 나타났다. 한편, 시나리오3을 기준으로 상장주식 종목별로 5대주주에 한해 대주주 배당증가분을 분석한 결과, 1,522명의 대주주에 대해 배당소득이 평균 약 8천만원씩 총 1,267억원이 증가하고, 동 금액은 전체 개인투자자에게 귀속된 배당증가분 4,753억원의 26.7% 수준인 것으로 나타났다. 또한 개정안의 적용으로 인해 개인의 세 부담(지방세 포함)이 감소하는 부분까지 고려할 경우, 가계소득은 시나리오별로 최소 1,552억원에서 최대 4,876억원으로 추정되었다.['(4)검토의견' 참고].

[표 9] 배당소득 증대세제 적용시 경제주체별 배당증가 효과: 2014년 기준

(단위: 억원)

	비중	시나리오1 (배당 20%이하 증가)	시나리오2 (배당 30%이하 증가)	시나리오3 (배당 40%이하 증가)
배당금 증가분	100.0	5,453	18,101	20,017
개인투자자 (5대주주)	23.7 (6~10)	1,295 (527)	4,298 (1,180)	4,753 (1,267)
기관투자자 (정부·공기업 제외)	43.2 (40.0)	2,353 (2,176)	7,812 (7,225)	8,638 (7,989)
외국인(외국법인)	33.1	1,805	5,991	6,626

주: 1. 동 분석은 2011~2013년 과거자료를 바탕으로 개정안의 특례요건을 만족시키는 최소 배당증가분을 전제한 것으로 실제 발생하는 배당금액과 차이가 발생할 수 있음

2. 외국인 배분비율은 2014년 8월 13일 기준 외국인 상장주식 보유비율(33.1%)을 적용하였고, 개인과 기관의 배분비율은 2012년 거래주체별 상장주식 보유비율을 이용하여 계산

자료: NICE신용평가정보(기업재무정보), 한국거래소(주식소유구조); 국회예산정책처 분석

19) 2012년 시가총액 1,263조원은 개인투자자 303조원(24.0%), 기관 551조원(43.6%), 외국인 410조원(32.4%)으로 구성되어 있으며, 기관투자자 중 일반법인이 보유한 시총은 309조원(24.5%)이었음

(마) 소비증가효과

소비효과는 주식시장 활성화효과와 가계소득증대효과로 구분하여 분석할 수 있다. 먼저 배당 관련 정책의 발표 등으로 인해 시가총액은 3.1% 증가하였는데, 주가 1% 상승시 가계소비가 0.02% 증가한다고 가정하면²⁰⁾ 가계소비는 최대 0.06% 증가할 수 있는데, 전체효과 중 배당소득 증대세제효과는 약 1/3²¹⁾인 0.02%일 것으로 전망된다. 다만 주식시장 자체가 복잡한 요인에 의해 결정되므로 배당소득 증대세제의 발표가 주가치 상승분에 미치는 순수한 효과를 정확하게 계산하기 어려운 점을 감안할 필요가 있다(소비효과 0~0.02%).

가계소득 증대가 소비에 미치는 영향의 경우, 2010년 기준 고소득층의 한계소비성향이 0.297²²⁾인 점과 고소득층의 주식보유비율이 높은 점 등을 감안하면 소비증가효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 만약 개인투자자의 가계소득 증가분(1,552~4,876억원)이 전부 고소득층(한계소비성향 0.297)에 귀속된다고 가정할 경우²³⁾ 소비는 시나리오별로 461~1,448억원 증가하고, 동 효과는 2013년 가계최종소비지출 694.4조원의 0.01~0.02%에 해당된다. 주식시장 활성화효과 0~0.02%, 가계소득 증대효과 0.01~0.02% 등 배당소득 증대세제 도입으로 인한 소비증가효과는 최소 0.01%에서 최대 0.04%로 전망된다.

20) LG경제연구소(2007)에 따르면, 외환위기 이후 기간(2001~2007년)을 기준으로 단기적으로는 주가가 1% 상승하면 가계소비는 0.02% 증가하고, 장기적인 소비효과는 0.1%로 추정됨

21) 메리츠증권 증권사는 기업소득 환류세제에 따른 배당증가효과(5.6조원)가 배당소득 증대세제효과(3조원)보다 더 클 것으로 전망하였음. 동 자료를 이용하여 배당증대세제의 순수효과는 전체효과 8.6조원의 34.9%로 가정

22) 매해 4분기를 기준으로 고소득층의 1990~2010년 한계소비성향은 아래 표와 같음

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
저소득층	1.159	1.449	1.509	1.000	1.258	1.170	1.157	0.937	1.264
중산층	0.474	0.448	0.561	0.487	0.508	0.520	0.481	0.496	0.517
고소득층	0.437	0.303	0.515	0.272	0.284	0.206	0.184	0.291	0.297

주: 중위소득을 기준으로 3개 소득계층으로 구분. 모든 추계치 5% 유의수준 하에서 귀무가설 기각

자료: 임병인·윤재형(2014)

23) 개정안에 따른 가계소득 증가분 중 중산층 이하 계층에 귀속되는 경우도 일부 있음

[표 10] 배당소득 증대세제 도입시 소비증가효과 추정치

주식시장 활성화 효과	가계소득 증대효과	전체
0~0.02%	0.01~0.02%	0.01~0.04%

주: 1. 주식시장 활성화 효과의 경우, 배당관련 정책 언급 이전일(7월 14일)부터 배당정책 발표일(8월 6일)까지의 시가총액 증가율(3.1%)를 바탕으로 분석

2. 가계소득 증대효과와 경우, 배당소득이 주로 귀속되는 계층을 고소득층(소비성향 0.297)으로 볼 경우 소비증대효과는 0.007%(시나리오1), 0.019%(시나리오2), 0.021%(시나리오3)

자료: 국회예산정책처

(3) 세수효과

앞서 분석한 경제적 효과를 바탕으로 세수효과를 계산하면, 주식시장 활성화에 따른 양도소득세 및 증권거래세 등의 세수추계는 추정이 어려우나²⁴⁾, 배당증대효과와 경우 기존 배당소득의 세부담 감소효과와 개정안 적용시 배당소득 증대에 따른 세수증대효과 등을 중심으로 세수효과를 추정해 볼 수 있다.

개정안 적용시 주주별 세율인하효과를 나타낸 아래 표를 살펴보면, 특례요건을 만족하는 상장주식 주주 중 원천징수 대상자와 종합소득세율 25% 이상 적용을 받는 금융소득종합과세 대상자가 개정안의 조세특례적용을 받아 세부담이 감소할 것으로 예측된다. 반면에 개정안에 따른 배당증가분의 경우 과세대상 모두 소득세 징수대상에 포함되므로 배당뿐만 아니라 소득세수·법인세수도 증가할 것으로 보인다. 특히 비거주자는 조세조약에 따라 배당세율이 적용되고, 피투자법인의 배당지급으로 인해 배당수입이 증가한 투자법인(정부·공기업 제외)의 경우 이중과세문제를 조정하기 위해 일부 배당수입에 대해서는 익금불산입이 적용²⁵⁾되나 나머지 금액에 대해서는 법인세율이 적용됨에 따라 법인세수가 증가할 수 있다.

24) 주식시장이 활성화되어 주식가치가 상승할 경우, 미실현 양도차익이 증가하고 거래가 증가하여 증권거래세가 증가할 수 있음. 다만, 배당소득 증대세제로 인해 발생한 순수 주식가치 상승효과를 계산하기 어려운 점, 주식가치 상승분이 미실현이익인 점, 실제 대주주에게 귀속되는 주식가치 상승분을 구하기 어려운 점 등을 감안하면 세수추계가 곤란한 것으로 보임

25) 수입배당금액의 익금불산입(「법인세법」 제18조의3)에서 피투자회사가 상장회사인 경우, 투자법인의 피투자회사 지분율이 100%이면 배당수입 전액을, 지분율이 30~100% 미만이면 배당수입의 50%를, 지분율이 30% 미만이면 배당수입의 30%에 대해 익금불산입이 적용됨

[표 11] 개정안 적용시 과세대상별 적용세율

	특례 요건 만족 여부	거주자				비거주자	법인 (정부제외)
		원천징수 대상자		금융소득종합과세 대상자			
		세금우대	일반세율	종합세율 25%초과	종합세율 25% 미만		
기존 배당소득	○	영세율, 9% 등	14 → 9%	종합→25%	종합세율	조세조약 적용 ※ 조약부재시 20% 적용	법인세율 ¹⁾
	×		14%	종합세율	종합세율		
배당소득 증가분	○	우대세율	9%	25%	종합세율	조세조약세율	법인세율 ¹⁾

주: 1) 배당을 지급받은 법인은 피투자회사 지분율에 따라 배당금액의 30·50·100%까지 익금불산입이 허용되며, 익금불산입이 적용되지 않는 나머지 금액은 법인세율(10~22%) 적용
자료: 국회예산정책처

(가) 기존 배당소득금액의 세율인하에 따른 세수감소효과

기존 배당소득 중 배당소득증대세제 특례요건을 만족하는 주식의 경우, 일반세율(14%) 분리과세 대상자와 적용세율이 25%를 초과한 종합과세자의 세부담이 각각 감소하게 된다. 특례요건을 만족하는 상장주식 중 거주자 및 비거주자에게 귀속되는 2012년 기준 배당금 합계 비중은 시나리오별로 전체의 8.8~17.5%²⁶⁾로 나타났다.

26) 조세특례조건을 만족하는 주식의 시나리오별 배당금(개인분)과 전체 비중은 아래와 같음

	(단위: 억원)		
	시나리오1 (20%이하 증가)	시나리오2 (30%이하 증가)	시나리오3 (40%이하 증가)
특례적용 종목수	331	600	629
특례적용 배당액	49,202	92,167	98,227
거주자·비거주자 배당액	13,149	24,631	26,250
전체 배당액 대비 비중	8.8%	16.4%	17.5%

주: 전체 배당액은 2012년 14조 9,809억원(비상장주식 포함)을 기준으로 계산
자료: 국세통계연보; 국회예산정책처 분석

[표 12] 배당소득 증대세제의 시나리오별 배당지급액: 2012년 기준

(단위: 억원)

	2012년 배당지급액	특례적용 배당금		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
비거주자 원천징수분(A)	16,700	1,466	2,746	2,926
분리과세 세금우대(B)	18,958	1,664	3,117	3,322
분리과세 일반세율(C)	38,797	3,405	6,379	6,798
종합과세대상자(D)	75,354	6,614	12,389	13,204
금융소득 2억원 이하(D ₁)	17,102	1,501	2,812	2,997
3억원 이하(D ₂)	5,133	451	844	900
5억원 이하(D ₃)	7,102	623	1,168	1,244
5억원 초과(D ₄)	46,017	4,039	7,566	8,063
전 체	149,809	13,149	24,631	26,250
(2012년 대비 증가율)	(100.0)	(8.8)	(16.4)	(17.5)

자료: 국세통계연보, NICE신용평가정보; 국회예산정책처 분석

과세특례가 적용되는 배당의 경우, 동 배당에 대한 전체 세율은 현행 세법 적용시 18.6%에서 개정안 적용시 15.3%로 3.4%p 인하되며 이로 인해 세수는 446~890억원 감소할 것으로 추계된다. 과세대상별로 살펴보면, 분리과세 대상자 중 일반세율이 적용되는 배당의 실효세율이 4.7% 인하됨에 따라 세수가 시나리오별로 161~322억원 감소하게 되고, 25% 이상 세율이 적용된 종합과세대상자 또한 세율이 4.3% 인하되어 세수가 285~569억원 감소하는 것으로 나타났다. 특히 금융소득이 5억원을 초과하여 현행세법상 최고세율 31.18%가 적용되는 종합과세 대상자의 경우, 개정안 적용시 실효세율 인하폭이 6.2%로 가장 컸으며, 세수효과 또한 250~498억원으로 기존 배당소득에 대한 전체 세수효과의 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다.

[표 13] 기존 배당소득에 대한 배당소득 증대세제 세수효과: 2012년 소득기준
(단위: 억원)

	실효세율 인하분	세수효과		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
비거주자 원천징수분(A)	-	-	-	-
분리과세 세금우대(B)	-	-	-	-
분리과세 일반세율(C)	$\triangle 4.7\%p$ ¹⁾	$\triangle 161$	$\triangle 302$	$\triangle 322$
종합과세대상자(D)	$\triangle 4.3\%p$ ²⁾	$\triangle 285$	$\triangle 533$	$\triangle 569$
금융소득 2억원 이하(D ₁)	-	-	-	-
3억원 이하(D ₂)	$\triangle 2.2\%p$	$\triangle 10$	$\triangle 19$	$\triangle 20$
5억원 이하(D ₃)	$\triangle 4.0\%p$	$\triangle 25$	$\triangle 47$	$\triangle 50$
5억원 초과(D ₄)	$\triangle 6.2\%p$	$\triangle 250$	$\triangle 468$	$\triangle 498$
전체(소득세)	$\triangle 3.4\%p$	$\triangle 446$	$\triangle 835$	$\triangle 890$

주: 1) $\triangle 4.7\%p = 13.3\%$ (현행실효세율) $\times$ 35.7% (개정안 적용시 세부담 감소효과)

2) 종합과세대상자의 실효세율 인하분 계산은 부록 참조

자료: 국세통계연보, NICE신용평가정보; 국회예산정책처 분석

(나) 배당증가에 따른 세수증가효과

앞에서 배당소득 증대세제로 인해 증가하는 배당액 중 일부만 개인주주에게 직접 귀속되고, 나머지는 외국인·외국법인·기관투자자 등에게 배분될 것으로 전망하였다. 먼저 배당소득이 원천징수되는 개인주주와 외국인주주의 경우, 과세대상별 배분 비율(2012년 기준)을 적용하여 배당증가분을 추정한 후([부록] 참조) 과세대상별로 개정안의 실효세율을 적용한 결과, 시나리오별로 222~816억원의 소득세수가 증가하는 것으로 나타났다. 특히 배당증가에 따른 전체 세수효과의 80%는 실효세율이 24.4%로 높은 종합과세대상자 그룹에서 발생하는 것으로 나타났다.

배당증가분의 43.2%가 귀속되는 기관투자자의 경우, 비과세되는 정부·공기업 지분율(기관투자자의 7.5%)을 제외한 전체 배당증가분의 40%인 2,176~7,989억원이 귀속된다. 동 금액 중 40%²⁷⁾에 대해서 익금불산입이 적용되고 나머지 60%인

27) 배당을 지급한 상장법인의 지분을 30%미만 보유한 투자법인에 대해서는 배당수입의 30%에 대해 익금불산입이 적용되고 지분율 30~100%미만 투자법인에 대해서는 50%까지 익금불산입이 적용되므로, 본 보고서에서는 둘의 평균이 40%까지 익금불산입이 적용된다고 가정함

1,306~4,793억원에 대해서는 법인세율(2013년 실효세율 16%)로 과세되면, 최대 767억원의 법인세수가 증가할 것으로 보인다.

[표 14] 배당소득 증가분에 대한 배당소득 증대세제 세수효과

(단위: 억원)

	개정안 실효세율	세수효과		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
비거주자 원천징수분(A)	6.4%	10	34	38
분리과세 세금우대(B)	0.6%	1	4	4
분리과세 일반세율(C)	8.5%	32	107	118
종합과세대상자(D)	24.4%	179	593	656
금융소득 2억원 이하(D ₁)	22.3%	37	123	136
3억원 이하(D ₂)	25.0%	12	41	46
5억원 이하(D ₃)	25.0%	17	57	63
5억원 초과(D ₄)	25.0%	112	371	411
법인(E)	9.6%	209	694	767
전 체	11.9%	431	1,432	1,583
소득세수(A+B+C+D)	15.3%	222	738	816
법인세수(E)	9.6%	209	694	767

주: 자세한 분석과정은 [부록] 참조 바람

자료: 국세통계연보, NICE신용평가정보; 국회예산정책처 분석

(다) 전체 세수효과

배당소득 증대세제를 도입할 경우, 기존 배당소득의 세율인하에 따른 연간 세수감소효과 △446~△890억원, 개정안으로 인해 증가한 배당소득(수입)의 세수증가효과 431~1,583억원(법인세수 209~767억원 포함) 등을 종합하면 세수는 최대 693억원까지 증가할 수 있는 것으로 추정된다. 개정안의 적용기한이 '2017년 12월 31일이 속하는 사업연도의 결산배당분까지'임을 감안하면, 소득세 세수효과는 2015년부터 2018년까지, 법인세 세수효과는 2016~2019년에 주로 발생하게 된다.

[표 15] 배당소득 증대세제 도입시 전체 세수효과

(단위: 억원)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3
전체 세수효과	△15	596	693
세율인하에 따른 세수감소	△446	△835	△890
배당증가에 따른 세수증가(법인세 포함)	431	1,432	1,583

주: 동 분석은 2011~2013년 과거자료를 바탕으로 개정안의 특례요건을 만족시키는 최소 배당 증가분을 기준으로 세수효과를 전망한 것으로, 실제 세수효과와 다를 수 있음
자료: 국회예산정책처

(4) 검토의견

(가) 정책목표 달성: 가계소득 증가효과 미미

배당소득 증대세제의 정책목표는 상장주식의 배당을 증대시켜 우리나라 가계소득을 증대시키고, 이를 통해 내수경제를 활성화시키는 데 있다. 하지만 동 과세특례 도입으로 인해 증가하는 가계소득 증대효과는 크지 않을 뿐더러 금융자산이 많은 고소득자에게 귀속될 가능성이 크며 소비효과 또한 미미할 것으로 전망된다.

먼저 가계소득 증대 측면을 살펴보면, 동 제도 도입으로 인해 우리나라 가계소득은 시나리오별로 약 1,552~4,876억원 증가할 것으로 전망하였는데 이는 전체 가계소득 대비 0.02~0.06% 수준으로 미미한 것으로 나타났다. 아래 표를 살펴보면, 2012년 기준으로 배당소득(15조원, 「국세통계연보」)이 가계소득에서 차지하는 비중은 1.9%로 낮으며, 개정안에 따라 배당소득이 증가한다고 하여도 전체 가계소득에 미치는 영향 또한 미미할 것으로 전망된다.

[표 16] 배당소득 증대세제 도입시 가계소득 증가효과

(단위: 조원, %)

가계소득	배당소득	가계소득 증가분		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
796.7	15.0	0.16	0.44	0.49
(100.0)	(1.9)	(0.02)	(0.06)	(0.06)

주: 괄호() 안은 가계소득 대비 비중(%)임

자료: 한국은행(가계소득), 국세청(배당소득); 국회예산정책처 분석

내수활성화 측면을 살펴보면, 전술하였듯이 배당소득 증대세제 도입으로 인한 소비증가효과는 최소 0.01%에서 최대 0.02%에 머물 것으로 전망된다. 이는 배당을 지급받는 계층의 한계소비성향(0.297)이 작아 내수활성화 효과가 미미하고, 특히 금융소득 5억원 초과 그룹의 소비성향(0.212)²⁸⁾이 더욱 낮을 수 있는 점을 감안하면 소비증대효과는 더욱 작아질 수 있기 때문이다.

오히려 배당소득 증대세제의 도입은 주식시장을 활성화해 내수를 진작시키려는 데 초점이 맞춰진 것으로 보인다. 특별한 경제 대내외 변수가 없는 가운데 행정부의 배당증대 관련 발언 이후 세법개정안 발표 시기까지 주식시장 시가총액은 44조원 증가한 바 있으며, 동 기간 동안 외국인(외국법인 포함)은 3조 4,654억원의 우리나라 상장주식을 순매수한 것으로 나타났다. 특히 과세특례 가능성이 높은 1유형의 주가가 동 기간 6.4%로 크게 증가한 점을 주목할 필요가 있다. 또한 일부 증권사에서는 기업소득 환류세제에 따른 배당증가효과가 5.6조원으로 전망하였는데, 금년 세법개정안에 함께 제안된 기업소득 환류세제 등으로 인해 배당이 증가한 상장주식의 경우 배당소득 증대세제와 관계없이 과세특례를 받을 수 있는 점을 고려하면, 배당소득 증대세제의 도입목적이 배당유인책보다는 보조금 성격이 강하다고도 할 수 있다.

(나) 조세형평성: 수직적 형평성 저해

개정안으로 인해 증가한 가계소득(지방세 포함) 또한 금융소득 고소득자에게 귀속되는 비중이 높아, 수직적 형평성 문제가 제기될 수 있는 것으로 보인다. 과세대상별로 가계소득 증가분을 나타낸 아래 표를 살펴보면, 증가한 가계소득의 45~47%는 분리과세 대상자에게 귀속되고 나머지 절반 이상은 전체 인원의 1.1%인 종합과세대상자에게 귀속되는 것으로 나타났다. 특히 금융소득 5억원 초과자²⁹⁾ 3천여명에게 귀속되는 소득증가분이 전체 소득증가분의 35% 이상을 차지하는 것으로 추정되었다.

28) 금융자산 10억원 이상 자에 대한 설문조사 결과, 동 그룹의 월평균 소득은 3,911만원이고 월평균 지출액(연금 및 사회보험비 184만원 제외)은 약 830만원으로, 평균소비성향(=소비/소득)은 0.212로 계산됨(하나은행·하나금융경영연구소, 「2013 Korean Wealth Report」, 2013)

29) 2013년 배당수익률(=배당금 / 시가총액) 1.0%를 감안하면, 5억원 이상의 배당소득이 발생하기 위해서는 50억원 이상의 주식을 보유해야 함

[표 17] 배당소득 증대세제 도입시 우리나라 가계소득 증가분

(단위: 명, 억원, %)

	과세대상인원 (명)	전체 세후배당소득 증가분(억원)		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
분리과세대상자(A)	4,964,267 (98.9)	702 (45.3)	2,075 (46.7)	2,282 (46.8)
종합과세대상자(B)	55,733 (1.1)	850 (54.7)	2,368 (53.3)	2,595 (53.2)
금융소득 2억원 이하(B ₁)	47,020	126	417	461
3억원 이하(B ₂)	3,071	47	141	155
5억원 이하(B ₃)	2,447	78	218	239
5억원 초과(B ₄)	3,195 (0.1)	599 (38.6)	1,592 (35.8)	1,739 (35.7)
전 체	5,020,000	1,552	4,443	4,876

주: 괄호() 안은 비중이며, 자세한 분석과정은 [부록] 참조 바람

자료: 국회예산정책처

실질적인 소득효과를 알아보기 위해 1인당 소득증가분을 살펴보면, 전체 주식 투자자의 98.9%인 분리과세 대상자는 대략 1~5만원씩 소득이 증가하는 반면 종합과세대상자는 152~466만원씩 소득이 증가할 수 있는 것으로 나타났다. 종합과세대상자의 경우 금융소득이 증가할수록 개정안 적용에 따른 소득증대효과가 크게 나타나는 형태를 보였으며, 금융소득 5억원 초과 과세대상자의 경우 평균적으로 소득이 1,875~5,444만원 증가하는 것으로 전망되었다.

[표 18] 배당소득 증대세제 도입시 1인당 가계소득 증가분

(단위: 만원)

	현행세법 적용 세후배당소득	배당소득 증대세제 도입시 가계소득 증가분		
		시나리오1	시나리오2	시나리오3
분리과세대상자(A)	105	1.4	4.2	4.6
종합과세대상자(B)	9,255	152	425	466
금융소득 2억원 이하(B ₁)	2,747	27	89	98
3억원 이하(B ₂)	11,710	154	459	504
5억원 이하(B ₃)	19,754	318	891	977
5억원 초과(B ₄)	94,629	1,875	4,982	5,444
전 체	206	3.1	8.9	9.7

주: 동 분석은 지방세를 포함하였으며, 자세한 분석과정은 [부록] 참조 바람

자료: 국회예산정책처

(다) 대주주의 세부담과 배당지급액 간 상관관계 미흡

주식회사의 대주주는 배당 관련 의사결정에 중요한 영향을 미치므로, 대주주의 배당 관련 세부담을 줄여주면 대주주가 배당을 증가시킬 것이라는 판단 하에 행정부는 배당소득 증대세제를 제안한 것으로 보인다. 하지만 1997~2012년 개인(비거주자 포함)의 배당지급액 자료를 이용하여 배당 관련 세율과 배당지급액 간의 상관관계를 분석한 아래 표를 살펴보면, 배당소득 원천세율(명목, 실효)과 배당지급액 간에는 음의 관계가 유의미하게 있는 것으로 나타났으나, 대주주의 경우 명목배당세율과 배당지급액 간에는 상관관계가 없는 것으로 분석되었다. 이는 명목배당세율을 인하하면 배당지급액이 증가할 수 있으나³⁰⁾, 종합과세대상자에 포함되어 종합소득세율을 적용받는 대주주의 경우 배당세율과 전체 배당지급액 간에는 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 명목배당세율의 인하는 소액주주 및 연기금투자자들의 배당요구 증가 등으로 인해 배당증가의 유인이 될 수 있으나, 대주주가 경영자로 활동하는 기업이 많은 우리나라의 경우³¹⁾ 대주주의 세부담 완화가 배당과 크게 관련이 없었다고 볼 수 있다.³²⁾ 세후자본소득 대비 세후배당소득의 선호 정도를 나타내는 배당선호지수³³⁾의 경우에도, 최고세율 과세대상자의 명목세율을 기준으로 배당선호지수는 점차 감소함에도 불구하고 실제 지급된 배당이 1997년 1.7조원에서 2012년 15조원으로 증가한 점을 고려하면 대주주에게 적용되는 세율이 배당지급액에 미치는 효과는 적은 것으로 예측해 볼 수 있다.

[표 19] 배당지급액 관련 상관계수

	배당소득 원천소득세율		최고세율 적용대상 명목세율
	명목세율	실효세율	
전체 배당지급액	- 0.695***	- 0.520**	- 0.028

주: 1. 1997~2012년 배당지급액 자료를 이용하여 분석하였으며, 전체 배당소득 실효세율은 원천징수세액만을 대상으로 계산. 동 관련 기본자료는 [부록] 참조

2. ***, ** 는 1%, 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미함

자료: 국회예산정책처

30) Poterba(2004), Chetty and Saez(2004), 차병석·이영(2007) 등의 논문에서도 배당 관련 세금의 인하는 배당을 증가시키는 것으로 분석하였음

31) 배당선호도가 낮은 개인이 최대주주인 경우는 50.48%임(강소현·김준선·양진영, 2013)

32) 실제 전문경영인이 기업을 운영하는 경우, 배당을 통해 성과를 인정받고자 하는 유인이 크며 사내유보금을 감소시켜 대리인비용을 낮출 수 있다는 연구가 발표된 바 있음

33) 배당선호지수(Tax Preference on Dividend) = 세후배당소득* / 세후자본이득**

* 세후배당소득 = (1 - 법인세율) × (1 - 배당세율)

** 세후자본이득 = (1 - 법인세율) × (1 - 자본이득세율)

(라) 개선방안

현재 우리나라 상장주식시장은 증권거래에 대해 0.3%의 거래세가 부과되고 있으며 양도소득과 관련해서는 일부 대주주에 한해 과세되고 배당소득과 관련해서는 원천징수 및 금융소득종합과세제도가 운영되고 있는 등 금융 관련 제도가 복잡한 실정이다. 하지만 행정부가 제안한 배당소득 증대세제는 제도를 더욱 복잡하게 하고 제도 시행이 일시적인 점, 기존 금융소득종합과세제도와 상충되는 점 등을 고려하면 제도 도입에 신중을 기할 필요가 있는 것으로 보인다. 다만 우리나라의 실질 배당소득세율이 국제적으로 높은 수준³⁴⁾인 까닭에 다른 나라에 비해 배당성향이 낮다는 지적이 있는데, 이러한 문제점을 개선하기 위해서 세율이 다르게 적용되는 대주주와 소액주주를 구분하여 중장기적인 세제개편을 추진할 필요가 있다.

양도소득세가 비과세되고 14%의 배당소득세율이 적용되는 원천징수 대상자의 경우, 배당소득보다는 양도차익 실현을 목적으로 주식에 투자할 가능성이 크기 때문에 기업의 배당증대정책보다는 투자 또는 현금보유를 통해 주가를 올리는 정책을 더 선호할 경향이 짙다.³⁵⁾ 전술하였듯이 대주주의 배당세율과 배당지급액 간 상관관계가 떨어지는 반면 원천징수 배당세율을 인하할 경우 배당지급액이 증가하는 형태를 보였는데, 중장기적으로 배당을 늘리기 위해서는 원천세율을 낮추거나 양도소득세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 우대세율 및 영세율이 상당 부문 적용되는 배당소득세율을 낮추기 보다는 현재 비과세되고 있는 소액주주의 양도차익에 대해 과세하여 양도소득세율 대비 배당세율을 높여 배당을 목적으로 주식에 투자할 수 있도록 배당유인을 높일 필요가 있어 보인다.

한편 최고 31.18%의 배당소득세율과 10~30%의 양도소득세율이 적용되는 대주주의 경우에는 배당세액공제제도를 현실화하여 이중과세 문제를 개선할 필요가 있다. 현재 법인세 최저세율 10%를 기준으로 배당가산율(현행 11%³⁶⁾)이 계산되고

34) 2014년 실질 배당소득세율(법인세율+배당세율)의 경우, 우리나라 51%, 미국 57.6%, 영국 45.1%, 일본 49.8%, 독일 48.6%, OECD평균 43.1% 등으로 나타났다(김우철, “2014년 세법개정안의 가계소득증대세제에 대한 분석”, 국가재정연구포럼 토론회 발표자료, 2014.9.16. 참고)

35) 통상 자본이득조세 대비 상대적으로 높은 배당세는 배당금 지급을 저해하는 것으로 분석됨(La porta, Lopez-De-Silanes, Shleifer, and Vishny, 2000; Poterba, 2004; Chetty and Saez, 2004; 차병석·이영, 2007)

36) 「소득세법」 제17조제3항에 따르면, 이중과세 문제를 해결하기 위해 배당소득의 11%(배당가산율)에 해당하는 금액(배당가산액)을 소득세 산출세액에서 공제하고 있음

있는데, 2013년 법인세 실효세율이 16%인 점을 감안하면 이중과세 문제가 여전히 발생하는 것으로 볼 수 있다. 대주주의 경우에는 조세원칙 측면에서 배당가산율을 중장기적으로 현실화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

대주주와 동일한 맥락에서 투자법인이 보유한 피투자법인의 지분율에 따라 배당수입의 익금불산입 비율이 30~100%로 다르게 적용되고 있는데, 동 비율 또한 조세원칙 측면에서 현실화하여 배당을 장려할 필요가 있다.

[표 20] 배당세액공제제도 중장기 개선방안

	계산식	현행	중장기 개선방안		
기준 법인세율	A	10%	12%	14%	16%
배당가산율	$B = A \div (1 - A)$	11%	14%	16%	19%
배당소득 최고세율	$C = (1 + B) \times 38\% - B$	31.18%	29.32%	28.08%	26.22%

자료: 국회예산정책처

나. 비과세종합저축 등 과세특례 저축상품 통합 재설계

(1) 개요

정부는 저축상품에 대한 과세특례 중복을 조정하고 실질적인 지원을 보다 강화하기 위해 현행 세금우대저축과 생계형저축을 통합하여 ‘비과세종합저축’으로 재설계하는 내용의 세법개정안(「조세특례제한법」)을 국회에 제출하였다. 신설된 ‘비과세종합저축’은 기존 생계형저축을 토대로, 가입대상자 중 고령자의 연령조건은 일부 상향(60세→65세)하고 저축한도는 확대(3천만원→5천만원)한 것이다. 고령자 연령의 상향 조정은 노인복지법령의 기초연금 및 노인장기요양보험 등 관련 복지제도상의 기준 연령인 65세와 일관성을 도모하기 위한 조치로서, 향후 가입대상 연령의 급격한 변동에 따른 충격을 완화하고 기존 가입자의 신뢰보호를 위하여 2019년까지 5년에 걸쳐 가입연령을 1세씩 단계적으로 상향할 계획이다.

[표 21] 2014년 과세특례 저축상품 세법개정안

	현행		개정안
	세금우대저축	생계형저축	비과세종합저축
가입대상	20세 이상 거주자 (생계형저축 적격자 중복가입 가능)	60세 이상 고령자, 장애인 등	65세* 이상, 장애인 등 생계형저축 가입대상과 동일
가입한도	1천만원 (생계형저축 적격자 3천만원)	3천만원	5천만원
세제혜택	9% 저율분리과세	비과세	비과세
관련 법령	「조세특례제한법」 제89조	「조세특례제한법」 제88조의2	「조세특례제한법」 제88조의2

주: 가입연령은 '19년까지 연 1세씩 상향 조정('15:61세, '16:62세, '17:63세, '18:64세, '19:65세)

신설되는 '비과세종합저축'의 총 저축 납입한도는 5천만원으로, 생계형저축 가입자가 세금우대저축에도 중복가입했을 경우 최대 저축한도인 6천만원(세금우대저축 한도 3천만원+생계형저축 한도 3천만원)에서 1천만원이 축소되었다. 그러나 조세특례의 내용이 9%저율 분리과세(세금우대저축)에서 비과세(비과세종합저축)로 변경됨에 따라 실제로는 생계형저축 적격자의 저축에 대한 세제지원이 강화된 것에 해당한다. 정부는 이번 세법 개정을 통해 발생하는 생계형 저축 대상자에 대한 추가적 세제지원 효과가 개인당 2.9~5.7만원이라고 밝혔다.

[표 22] 세법개정에 따른 개인별 세제지원 효과

(단위: 만원)

저축한도액	현행		개정	연간 세제지원효과		
	생계형	세금우대	비과세종합	현행	개정	효과
3,000	3,000	-	3,000	13.9	13.9	-
4,000	3,000	1,000	4,000	15.6	18.5	2.9
5,000	3,000	2,000	5,000	17.4	23.1	5.7
6,000	3,000	3,000	5,000	19.2	23.1	3.9

주: 농특세 및 지방소득세를 감안한 효과임

자료: 기획재정부, 「2014년 세법개정안 문답자료」, 2014.8.6, p.40.

(2) 통합 설계에 따른 세수효과

이번 세법개정안의 세수효과는 기존 생계형저축의 추세가 유지됨에 따라 발생하는 세수효과 기존분(a)과 비과세종합저축으로 확대개편됨에 따라 인상된 저축 한도에 대한 세수효과 신규분(b)으로 구분할 수 있다.

기존 생계형저축의 세수효과(a)는 '13년도 생계형저축 조세감면 실적치인 △4,290억원을 기준으로 조세지출예산서상의 최근 실적치와 전망치를 토대로 한 추세(연평균 8.9% 증가)가 유지될 것을 가정하고 기준선을 연장하였다. 현재와 같은 저금리 기조하에서 비과세 저축이 실질적인 금리인상 효과를 제공하게 되고, 고령자가입비중이 절대적으로 높은³⁷⁾ 생계형 저축의 경우 안전자산 선호 특성과 맞물려 가입자의 중도 이탈 등 특별한 감소 요인은 발생하지 않을 것으로 가정하였다. 실제로 생계형저축의 조세지출은 조세지출예산서상 실적 집계가 시작된 '11년도 기준 3,284억원에서 '13년에는 4,290억원으로 1천억원 가까이 증가하였으며, 저축지원 비과세·감면 제도의 조세지출 규모로는 조합 등에 대한 과세특례('14년 9,203억원 잠정)에 이어 2번째로 큰 규모('14년 4,403억원 잠정)에 해당한다.

비과세종합저축 한도 확대에 따른 세수효과(b)는 기존 생계형저축 가입자가 중복가입한 세금우대저축액³⁸⁾이 비과세종합저축으로 이동하여 발생하는 세수효과(9% 저율과세→비과세)를 추정한 것이다. 이를 위해 생계형저축 가입자 중 3천만원(저축 한도)을 모두 가입한 1,751,946명(전체 생계형저축 가입자의 41.1%, 2011년도 기준)³⁹⁾을 세금우대저축에 중복가입한 생계형저축 대상으로 가정한 뒤, 비과세저축 한도 추가분(2,000만원)에 대한 1인당 이자소득 감면액(74,200원)⁴⁰⁾을 적용하여 세수효과를 추정하였다.

이러한 가정을 토대로 개정안에 따른 2016년 귀속기준 세수효과를 계산하면, 비과세종합저축 및 세금우대저축 폐지를 통해 '16년~'19년간 총 △2조 8,149억원

37) '13년 기준 생계형저축 전체 가입자는 452만명이며, 이중 고령자는 418만명으로 전체의 92%에 해당함(한국조세재정연구원, “금융상품 과세체계 선진화 방안에 관한 공청회”, 2014.7.8.)

38) '13년 기준 생계형저축 가입대상자의 세금우대저축 평균액을 보면, 노인 1,879만원, 노인·장애인·국가유공상이자 1,800만원 초과, 고엽제 후유증 환자 1,766만원, 5·18민주화운동 부상자 1,609만원, 독립유공자 1,571만원, 국민기초생활수급자가 1,046만원으로(한국조세재정연구원, 앞의 보고서), 이번 개정안에 따라 생계형저축의 비과세 저축한도가 2천만원 추가확대 될 경우 대부분의 생계형저축 중복가입자들은 신설되는 비과세종합저축으로 저축구성을 이동할 것으로 예상됨

39) 감사원, ‘조세감면제도 운영실태’ 감사결과 처분 요구서, 2014.2, p.19.

40) 신규 비과세 저축한도 2,000만원 '14 CD금리(91일) 2.65% 이자소득세율 14%

(연간 △7,037억원)의 세수감소 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 확대된 비과세 저축한도에 따른 세수효과는 총 △5,200억원(연간 △1,300억원)으로 추정되었다.

행정부는 이번 개정안에 따른 세수효과를 2016~2019년에 걸쳐 총 △1조 9,256억원의 세수효과가 발생한다고 추정함으로써 세법 개정을 통한 세수효과는 매년 △4,814억원으로 전망하였다.

[표 23] 세법개정안에 따른 세수효과(징수연도 기준)

(단위: 억원)

		2016	2017	2018	2019	합계	연평균
행정부 (A)	세수효과	△4,814	△4,814	△4,814	△4,814	△19,256	△4,814
	비과세종합저축	△4,814	△4,814	△4,814	△4,814	△19,256	△4,814
NABO (B)	세수효과	△6,326	△6,773	7,260	△7,791	△28,149	△7,037
	현행 생계형저축 세수감소효과(a)	△5,026	△5,473	△5,960	△6,491	△22,949	△5,737
	비과세 한도추가분 세수감소효과(b)	△1,300	△1,300	△1,300	△1,300	△5,200	△1,300
	차이(A-B)	△1,512	△1,959	△2,446	△2,977	△8,893	

주 1. (a) 생계형저축에 대한 조세감면 실적+잠정치의 추세 연장(연평균 증가율 8.9%)

2. (b) 비과세한도 확대분 1인당 조세지출액 * 생계형저축 3천만원 한도 가입자 수

자료: 정부제출안 비용추계서; 국회예산정책처 분석

이번 개정안에 대한 세수효과 추정치는 '16~'19년 기간 동안 행정부는 △1조 9,256억원, NABO는 △2조 8,149억원으로 8,893억원의 전망 차이가 존재한다. 이러한 차이는 전망에 사용한 생계형저축의 기준선 및 저축한도 확대에 따른 효과의 발생 원인을 양 기관이 다르게 판단했기 때문이다. 생계형저축 기준선의 경우 행정부는 향후 추세에 대해 △4,814억원을 매년 동일하게 연장한 반면, NABO는 '13년도 생계형저축 조세감면 실적치(△4,290억원)를 기준으로 과거 추세(연평균 증가율 8.9%)가 동일하게 유지될 것을 가정하여 기준선을 연장하였다. NABO는 저축한도 확대에 따른 세수효과를 세금우대저축 폐지에 따라 동 저축에 중복가입한 생계형저축 가입자의 저축 이동에 대한 세수효과(9% 저율과세→비과세)로 보아 전망하였다.

(3) 검토 의견

생계형저축에 대한 이자·배당소득 비과세제도는 노인·장애인·기초생활수급자 등 소외·취약계층의 생활안정 지원을 목적으로 도입되었다. 저축한도가 3천만원으로 2.72% 이율을 가정할 경우, 1인당 조세지출 혜택이 114,240원으로 현재 물가수준 등에 비춰 볼 때 생활 안정을 지원할 수 있는 규모로 보기에 낮은 수준이었다. 정부는 사실상 중복되는 제도였던 세금우대저축은 폐지하고, 기존 생계형저축의 비과세 저축한도를 확대(3천만원 → 5천만원)하여 과세특례 지원이 특정 계층에 집중될 수 있도록 제도를 개편하고 저축의 명칭을 ‘비과세종합저축’으로 개편하였다.

현재 생계형저축의 가입 대상은 60세 이상인 거주자,⁴¹⁾ 「장애인복지법」에 따른 등록 장애인, 독립유공자와 그 유족·가족, 국가유공자 등 지원에 관한 법률에 따른 등록 상이자, 기초생활수급자, 고엽제후유의증 환자, 5·18민주화운동부상자(「조특법」 제88조의 2)로서 사회적 우대가 필요한 집단이라는 측면에서 이들에 대한 생계형저축 제도의 필요성은 높다고 할 것이며, 제도의 실효성을 높이기 위해 저축한도를 확대한 것 또한 적절한 것으로 판단된다.

그러나 비과세저축한도 확대를 통해 생계형저축 가입자와 일반 저축상품 가입자간의 세부담 형평성이 훼손될 소지가 있으므로, 생계형저축의 취지에 부합하는 가입적격자에 한정하여 조세혜택이 적용될 필요가 있다. 가입대상자의 적격성 검증과 관련하여 감사원의 감사 결과에 따르면, 생계형저축의 가입대상이 아닌 자에게 조세지출이 적용된 사례가 존재하는 것으로 나타났다. 감사원이 2011년말 기준 생계형저축 가입자 중 60세 미만 가입자 232,510명을 대상으로 장애인, 국가유공자 등 생계형 저축 가입대상 여부를 복지부 및 보건처를 통해 확인한 결과 10,479명(계좌수 13,941개)이 생계형 저축 가입대상에 해당하지 않으나 동 저축에 가입한 것으로 확인된 바 있다. 현재 가입대상의 적격 여부에 대한 검증은 개별 금융기관에 일임되어 있는 실정이나, 사전 검증 절차 강화를 위한 행정부의 보다 적극적인 역할도 필요하다고 할 것이다.

또한 현재 소득 10분위를 기준으로 65세 이상 노인가구의 72%가 하위 1~3분위에 분포하는 등 노인 가구 상당수가 저소득계층에 포함되어 있고, 금융소득이 있는 가구는 전체 노인가구 중 11.3%로 평균 금융소득액은 255만원으로 조사되었다.

41) 개정안은 65세로 상향 조정

반면, 상위 1분위에 속한 노인가구의 경우 평균 금융소득액이 1,146만원으로 다른 분위에 비해 크게 높아 노인 가구 간에도 금융소득의 격차가 큰 것을 알 수 있다.⁴²⁾ 생계형저축의 경우 가입자 중 고령자 비중이 92%에 달하는 것으로 조사되었고, 저율 분리과세 되는 세금우대저축에 가입한 노인 계층의 평균 저축액 또한 1,879만원에 달하는 점에 비춰 볼 때 비과세저축한도 확대를 통한 조세지출의 혜택은 고령자 계층 내에서도 금융자산 등 저축여력에 따라 역진적으로 나타날 수 있다. 따라서 정부지원에 따른 조세감면 혜택이 일부 고소득층·고액자산가 등에 편중되지 않도록 가입대상자의 자격 요건에 소득·재산기준 등을 추가로 부여하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

다. 퇴직연금 납입한도 및 퇴직소득 과세제도 개선

(1) 세액공제대상 퇴직연금 납입한도 확대

(가) 개요

행정부는 근로자의 노후소득 보장을 지원하기 위해 세액공제 대상이 되는 근로자 부담 분 퇴직연금 납입한도를 확대하는 방안을 제시하였다. 현재 퇴직연금과 연금저축을 합한 연금계좌에 대해 400만원의 공제를 허용하는 것과 별도로, 퇴직연금에 대해서만 추가로 300만원의 공제한도를 허용하기로 한 것이다.

퇴직연금의 납입한도 확대는 사적연금의 가입을 유도하는 최근 정책들의 연장선으로 볼 수 있다. 퇴직연금을 포함한 연금계좌 소득공제 한도는 240만원에서 2006년 300만원, 2011년 400만원까지 확대되었다. 연금계좌에 대한 납입한도 역시 연간 1,200만원에서 1,800만원으로 조정되었다. 최근에는 동 세법개정안을 포함한 정부의 「사적연금 활성화 대책」이 발표되어, 퇴직연금을 포함한 연금계좌 전체의 규모가 꾸준히 확대될 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 현재 퇴직연금 적립금 및 가입 규모 비중은 전체 연금시장에서 미미한 수준이다. 연금제도 별 적립금 현황을 보면, 2012년 기준 퇴직연금과 개인연금을 합한 연금계좌의 규모는 42.1%에 이르나, 그 중 퇴직연금은 10.2%로 매우 낮은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 중 근로자가 노후준비의 목적으로 직접 납입할 수 있는 계좌는 확정기여형 퇴직연금(이하 DC), 개인퇴직계좌(이하

42) 통계청 “가계동향조사”를 기초로 국회예산정책처 분석

IRP)으로, 2013년 기준 퇴직연금 전체 적립금 규모 대비 27.3%(DC 20.1%, IRP 7.2%)에 불과하다. 특히 DC의 경우 연도별 적립금 증가율이 가입 인원 증가율을 하회하고 있어, 전체적인 퇴직연금 시장의 확대가 필요한 것으로 보인다.

[표 24] 연금제도별 적립금 현황

(단위: 조원, %)

제도별	국민연금	퇴직연금 ¹⁾	개인연금 ²⁾	연금저축	총계
'12.12월	392.0 (57.9%)	69.2 (10.2%)	216.0 (31.9%)	78.8 (11.6%)	677.2 (100%)

주: 1) DB, DC 및 IRP 등

2) 개인연금 중 소득공제 혜택이 가능한 연금저축(신탁, 펀드, 보험)의 적립금은 78.8조원이
고, 그 외 생보사가 판매하는 비적격연금(소득공제가 없는 대신 10년 이상 유지시 보험차
익이 비과세)의 적립금이 137.2조원임

자료: 금융감독원, 「개인연금 활성화 방안」, 2013.8.

[표 25] 퇴직연금 적립금 및 가입자 수 현황

(단위: 억원, 천명, %)

제도유형별		DB	DC	기업형 IRP	개인형 IRP	합계
'11.12월	적립금	375,394 (75.2%)	81,070 (16.2%)	6,093 (1.2%)	36,610 (7.3%)	499,168 (100%)
	인원	2,276 (69.3%)	930 (28.3%)	78 (2.4%)	자료미비	3,284 (100%)
'12.12월	적립금	796,987 (73.8%)	199,555 (17.8%)	6,641 (1.0%)	50,277 (7.5%)	673,459 (100%)
	인원	2,770 (63.3%)	1,519 (34.7%)	88 (2.0%)	자료미비	4,377 (100%)
'13.12월	적립금	606,573 (72.0%)	169,114 (20.1%)	6,940 (0.8%)	60,368 (7.2%)	842,996 (100%)
	인원	3,035 (62.5%)	1,724 (35.5%)	93 (1.9%)	자료미비	4,852 (100%)

자료: 금융감독원, 「퇴직연금 영업실적 분석결과」, 각 연도

(나) 세수효과

동 개정안에 따른 세수효과를 분석하기 위해 ‘국세통계연보’에 공개된 과거 퇴직연금과 연금저축의 소득공제신청 자료를 활용하였으며,⁴³⁾ 퇴직연금의 적립액 및 가입 규모 등에 관한 동향은 금융감독원에서 발표한 자료를 참고하였다. 또한 근로자를 적용 대상으로 보고, 원천징수 대상 근로자와 종합소득 신고자 중 근로소득을 가진 인원(중복 신고된 경우 제외)에 한하여 분석하였다. ‘국세통계연보’에 따르면 과세대상 근로소득 총급여 대비 퇴직연금 소득공제 비중은 2012년 기준 0.02%(공제 인원은 0.74%)에 수준에 불과한 것으로 나타난다.

[표 26] 과세대상 근로소득 총급여 대비 퇴직연금·연금저축 소득공제 비중

(단위: 백만원, %)

연도	퇴직연금 소득공제		연금저축 소득공제	
	인원	금액	인원	금액
2011	23,221 (0.23%)	47,470 (0.01%)	2,090,058 (21.04%)	5,281,466 (1.36%)
2012	79,035 (0.74%)	72,477 (0.02%)	2,279,240 (21.48%)	5,949,483 (1.41%)

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

퇴직연금의 납입한도 확대에 따른 공제증가액과 세수감소는 두 가지 효과로 나누어 분석하였다.

하나는 한도 확대에 대한 개인의 퇴직연금 납입액의 증가에 따른 효과로, 이는 1인당 공제 신청액의 변화(이하 1인당 공제액)로 측정할 수 있다. 또 하나는 퇴직연금 가입인원의 증가에 따른 공제 해당인원의 증가 효과이다. 다만, 이러한 효과를 분석하기 위해서는 가정이 필요하다.

(가정1) 우선, 1인당 공제액은 퇴직연금이 아닌 전체 연금계좌에서의 변화를 측정하였다. 이번 개정안에 따르면 새로운 퇴직연금 공제한도는 기존 연금계좌(퇴직연금+연금저축) 400만원에서 연금저축 공제액을 제외한 금액과 새로이 확대된 300만원을 더한 금액이다.⁴⁴⁾ 이는 퇴직연금을 보유한 개인이 퇴직연금 납입액만 늘

43) 퇴직연금 납입액에 관한 미시자료는 거의 존재하지 않음. 다만, 노동패널에서 개인연금 납입액 항목을 제공하나, 이는 퇴직연금과 분리되지 않음. 특히, 개인의 사적연금 내 퇴직연금의 비중이 크지 않다는 현실을 감안할 때 이를 활용하기 적절치 않아 보임

44) 즉, 1인당 퇴직연금 공제액=기존 400만원-연금저축 공제액+추가 300만원

릴 수 있는 것이 아니라, 포트폴리오 조정차원에서 연금저축의 납입도 늘릴 수 있음을 의미한다.⁴⁵⁾ 따라서 1인당 공제액 증가를 계산할 때 기존 연금계좌의 1인당 공제액을 바탕으로 분석하는 것이 바람직하다.

(가정2) 동 개정안의 대상은 퇴직연금에 가입된 사업장에 소속된 근로소득자에 한정된다. 따라서 현재 퇴직연금의 가입인원은 기존 퇴직연금 공제 신청인원을 바탕으로 하되, 최근 공제 인원이 급등하고 있는 추세⁴⁶⁾를 감안하여 2011~2013년 DC 가입자 증가율 30%⁴⁷⁾를 활용해 공제 인원의 증가율을 추정하였다.

(가정3) 지난 2011년 세법개정 당시 공제한도 100만원 증가(300만원에서 400만원)에 따른 효과를 차용하였다. 다만, 당시 과세표준별로 1인당 공제액 및 신청인원이 증가폭이 달랐기 때문에, 공제한도가 300만원 추가되더라도 이러한 차이가 비례적으로 반영될 것으로 가정하였다.

위 가정에 따라 제도가 시행되는 2015년⁴⁸⁾에 대해 세수효과를 분석하였다. [표 27]에 따르면 그 결과 현행 제도 대비 연금계좌에 대한 1인당 공제액은 약 49% 증가, 퇴직연금 공제 신청인원은 약 47% 증가해 세액공제액은 연간 약 1,272억 증가할 것으로 예상된다. 특히 과세표준 6천만원 이상인 경우 연금계좌 1인당 공제액 및 퇴직연금 공제 신청인원의 증가폭이 큰 것으로 나타나, 퇴직연금 가입 여력이 큰 고소득층일수록 세액공제의 혜택이 상대적으로 클 것으로 보인다.

이에 따라 2015년~2018년 4년에 걸쳐 약 △1조 1,731억원(연평균 △2,933억원)의 세수 감소가 예상된다. 이에 비해 행정부는 동 세법개정으로 총 △6,557억원(연간 △1,639억원)의 세수 감소가 발생한다고 발표⁴⁹⁾하였는데, 이는 행정부가 납입액 증가 및 납입인원 증가 추세를 감안하지 않고 세법개정 후 공제규모가 일정할 것이라고 보았기 때문으로 분석된다.

45) 예를 들어 퇴직연금 납입액을 늘리는 대신 연금저축 납입액을 늘려 기존 400만원 공제를 채우고, 퇴직연금에 대한 공제는 추가 300만원 한도를 활용할 수도 있음. 이 경우 전체 연금계좌에 대한 공제한도가 700만원인 것과 다르지 않음

46) 「국세통계연보」에 따르면, 2012년 귀속 퇴직연금 공제 신청인원은 평균적으로 전년 대비 3배 이상 증가하는 반면, 1인당 공제액은 절반 수준으로 감소하는 것으로 나타남. 이는 2012년 DC 가입이 급증하였는데, 대부분이 중소기업 중심이었기 때문에 상대적으로 납입 여력이 크지 않은 계층의 가입이 늘었기 때문으로 추정됨. 향후 이러한 추세가 지속될 것인지 유의하여 분석할 필요가 있으나, 최근 발표된 「사적연금 활성화 대책」 등의 정책과 더불어 단기적으로 가입 인원이 크게 증가할 것으로 예상되기 때문에 30% 증가가 적절할 것으로 보임

47) 금융감독원, 「퇴직연금 영업실적 분석결과」, 각 연도

48) 2012년 귀속 퇴직연금 소득공제 자료를 기반으로 하여, 과거 1인당 공제액의 연평균 증가율 5% 및 퇴직연금 공제 신청인원의 증가율을 적용하여 2015년 귀속 자료를 추정하였음

49) 「소득세법 일부개정법률안 첨부 비용추계서」, 2014.9.22.

[표 27] 2015년 귀속기준 퇴직연금 공제확대 및 세수감소

(단위: 백만원, 천명, %, 억원)

과표 구간	연금계좌 1인당 공제액(백만원)			퇴직연금 공제 신청인원(천명)			공제 확대액 (억원)	세수 감소액 (억원)
	개정 전 a	개정 후 b	증가율	개정 전 c	개정 후 d	증가율		
평균	3.04	4.52	48.7%	233	343	47.0%		
합계	-	-	-	-	-	-	10,596	△1,272
0	3.00	4.55	51.7%	0.4	0.7	88.0%	21	△3
-1천만	2.42	3.16	30.6%	43	58	34.6%	796	△95
-1.2천만	2.59	3.40	31.3%	8	11	32.7%	158	△19
-3천만	2.92	4.03	38.0%	61	85	40.4%	1,666	△200
-4천만	3.27	4.82	47.4%	28	40	40.6%	987	△119
-4.6천만	3.35	4.72	40.9%	15	22	43.5%	522	△63
-6천만	3.51	5.26	49.9%	37	55	51.0%	1,621	△195
-7천만	3.67	5.55	51.2%	22	46	112.1%	1,757	△211
-8천만	3.78	5.85	54.8%	15	31	116.2%	1,291	△155
-8.8천만	3.85	6.06	57.4%	7	14	103.4%	576	△69
-1억	3.92	6.32	61.2%	6	11	90.1%	467	△56
-2억	3.98	6.48	62.8%	8	13	74.3%	564	△68
-3억	4.04	6.64	64.4%	1	2	76.2%	78	△9
-5억	4.02	6.45	60.4%	0.6	1	95.0%	50	△6
-10억	4.04	6.56	62.4%	0.3	0.7	112.2%	31	△4
10억~	3.99	6.25	56.6%	0.09	0.2	155.9%	11	△1

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

[표 28] 연도별(귀속기준) 세수효과

(단위: 억원)

연도	2015	2016	2017	2018	연평균
세수효과	△1,272	△2,016	△3,246	△5,198	△2,933

(다) 검토의견

우리나라 인구의 고령화 추세를 감안하면 은퇴 가구의 소득 확보에 대한 보다 적극적인 대책이 필요하며, 기존 공적연금의 소득대체율 등을 고려할 때 사적연금의 확대가 그 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 현재 사적연금 중에서도 특히 퇴직연금의 가입인원 및 적립금 규모가 매우 미미한 실정이라, 퇴직연금 가입 유도를 통한 시장 활성화가 필요할 것으로 보인다. 따라서 이번 퇴직연금 납입한도 확대 방안은 시의적절한 것으로 판단되며, 공제한도 증가로 인한 세액공제액 증가분(최대 36만원, 즉 300만원에 대한 12%)이 근로자의 가처분소득 증가 및 퇴직연금에 대한 추가납입으로 이어지는 선순환을 기대해 볼 수도 있다.⁵⁰⁾

그러나 이러한 효과에도 불구하고, 동 개정안의 효과가 고소득층에 집중될 여지가 크기 때문에 노후소득 보장이라는 정책 목표 달성이 전 소득계층에 걸쳐 골고루 이루어지지 못할 우려가 있다.

현재 퇴직연금 및 연금저축의 1인당 공제액을 살펴보면 저소득 신고자의 공제액은 한도액인 400만원에 훨씬 못 미치지 못하나, 고소득 신고자일수록 한도액에 근접한 금액을 신청했음을 알 수 있다. 또한 위에서 분석한 바와 같이 동 개정안의 세액공제 한도 증가에 따라 저소득 신고자에 비해 고소득 신고자가 납입액을 늘릴 유인이 커짐을 알 수 있다. 특히 총급여에서 생활비 등 소비를 제외한 실제 가처분소득이 부족한 저소득 근로자의 경우 납입한도가 증가하더라도 실제 납입액을 늘릴 여지가 크지 않다. 반면, 고소득 근로자는 다른 금융자산과의 절세혜택을 고려하여 포트폴리오를 조정하는 등 퇴직연금에 대한 납입액을 늘릴 것이므로 과세대상이 비과세로 전환될 우려가 있다.

또한 동 개정안이 퇴직연금에만 한정적으로 적용되기 때문에 단기적으로 현재 퇴직연금 제도를 활용하고 있는 사업장의 근로소득자에 혜택이 집중될 것이다. 이로 인해 그 외 사업장의 근로소득자 및 자영업자를 포함한 사업소득자와의 형평성 문제가 대두될 수 있다. 또한 최근 퇴직연금(DC), 개인퇴직계좌(IRP)를 도입하는 사업장이 중소기업을 중심으로 빠르게 증가하고 있으나, 이러한 추세가 지속되지 못하고 둔화될 경우 퇴직연금 시장 확대 측면에서 뚜렷한 효과를 거두기 어려울 수 있다.

50) 전승훈 외(2007)는 개인연금 소득공제 한도 확대에 따른 세부담 감소가 가처분소득의 증가로 이어지며, 이에 대해 연 0.3~0.4의 탄력성으로 개인연금 불입액의 증가가 예상된다고 분석하였음

따라서 납입액에 대한 공제 한도 확대 외에 실질적으로 노후 준비가 필요한 계층이 연금을 활용할 수 있도록 하는 추가적인 방안이 필요할 것이다. 소득 구간 별로 연금 납입 및 수령 단계에서 차등적으로 세액공제 및 소득공제 한도를 제공하고, 현재 연간 납입 한도(1,800만원)에 대한 추가 확대를 허용하는 것이 한 방법이다. 또한 퇴직연금 가입 사업장 및 요건의 완화를 통해 동 개정안의 대상을 확대하는 방법을 고려할 수 있다.

(2) 퇴직소득 차등과세 등 과세체계 개선

(가) 개요

행정부는 퇴직소득의 과세체계를 개선하여 퇴직소득 과세수준을 현실화하는 한편, 세액 경감을 통해 퇴직소득의 연금화를 유도하는 방안을 제시하였다.⁵¹⁾

우선 2016년 이후 지급받는 퇴직소득에 대해, 종전에 퇴직소득에 비례하였던 정률공제(40%)를 폐지하는 대신 소득수준별 차등공제를 도입하였다. 또한 퇴직소득 과세표준의 수준을 결정할 때 활용되는 연분연승 수치를 기존의 5에서 12로 인상해 과세표준이 상향 조정되도록 하였다. 2013년 세법개정으로 도입된 연분연승은 퇴직 일시금에 대한 낮은 세부담으로 퇴직자가 연금수령보다 일시금 수령을 선호하는 문제를 해소하기 위해 연분만큼 과세표준을 상향 조정하여 높은 세율을 적용받도록 하는 제도이다.

그 외 동 세법개정안은 기존에 연금계좌에 입금한 퇴직금을 연금으로 수령 시 수령액과 관계없이 이연퇴직소득세의 30%를 경감하고, 부득이한 목적으로 연금수령을 하지 못하게 되는 경우에도 종전보다 낮은 세율을 적용하는 등 연금소득에 대한 세부담을 덜어줌으로써 퇴직소득의 연금화를 유도하려 하였다.

51) 금융감독원에 따르면 2013년 4/4분기 중 연금 수급요건을 갖춘 55세 이상 퇴직자(2.9만명) 중 연금수급자는 8.4%, 수령액은 1.0%에 불과해, 퇴직급여의 대부분이 일시금 형태로 지급되고 있음을 알 수 있음

[유형별 퇴직급여 수령현황]

(단위: 명, 억원, %)

	일시금수령		연금수령		합계	
	수급자수	금액	수급자수	금액	수급자수	금액
'13년 4/4분기	26,256	3,643	2,412	35	28,668	3,679
	(91.6%)	(99.0%)	(8.4%)	(1.0%)	(100%)	(100%)

자료: 금융감독원, 「퇴직연금 영업실적('13.12월말) 보고」

[표 29] 퇴직소득 및 연금소득 관련 세법개정안 주요 내용

현행	개정
연금계좌에서 의료 목적으로 인출 시 - 수령액~1,200만원 연금소득 분리과세(3~5%) - 1,200만원~ 종합소득 합산과세(6~38%)	→ 수령액과 관계없이 모두 연금소득 분리과세(3~5%)
연금계좌에서 부득이한 사유로 인출 시 - 기타소득으로 분리과세(12%)	→ 연금소득으로 분리과세(3~5%)
연금계좌에서 세액공제 받은 금액 및 운용수익을 연금 외 수령 시 - 수령액~300만원 기타소득 분리과세(15%) - 300만원~종합소득 합산과세(6-38%)	→ 수령액과 관계없이 모두 기타소득 분리과세(15%)
연금계좌에 입금한 퇴직금을 수령 시 - 연금수령~1,200만원 분리과세(3%) - 연금수령 1,200만원~이연퇴직소득세 - 일시금 수령 이연퇴직소득세	→ 연금수령 시 수령액과 관계없이 이연소득세를 부과하되 30% 세액 경감

자료: 기획재정부, 「2014년 세법개정안」, 2014.8.6.

(나) 세수효과

행정부의 동 개정안 중 퇴직소득 차등과세 등 과세체계 개선에 관한 세수효과를 분석하였다.

현행 퇴직소득 과세는 퇴직소득액에서 퇴직소득공제(근속공제, 정률공제)를 제외한 과세표준 금액을 근속연수로 조정하여 연평균 퇴직소득 과세표준으로 환산한 후 종합소득 기본세율을 적용해 연평균 산출세액을 구하고, 이를 근속연수로 재조정해 총 퇴직소득 산출세액을 도출한다. 다만, 2013년 귀속분부터 연분연승(지수5) 방식이 도입되었기 때문에, 2012년 12월 31일까지의 근무로 발생한 퇴직소득 대하여는 종전의 방식을 적용하되 이후 2013년 1월 1일부터의 근무로 발생한 소득은 연분연승을 적용하여 각각의 산출세액을 도출한 뒤 합산하도록 하고 있다.⁵²⁾

이에 대해 동 개정안에서는 퇴직소득공제 중 정률공제를 폐지하는 대신 차등공제를 도입하여 과세형평을 제고하는 한편, 연분연승 지수를 현행 '5'에서 '12'로 인상해 전체적으로 퇴직소득 과세액을 상향조정하고자 했다. 이 때 차등공제는 퇴직소득에서 근속공제를 제외하고 근속연수 및 연분을 적용한 환산급여에 따라 결정된다.

52) 「소득세법」 부칙 제11611호 22

[표 30] 세법개정안에 따른 퇴직소득세 산출방법의 변화

현행		세법개정 후	
퇴직소득		퇴직소득	
(-) 근속공제 (-) 정률공제(퇴직소득의 40%)		(-) 근속공제	
= 퇴직소득 과세표준		= 퇴직소득 과세표준	
A: ~13.1.1근무 분 ÷ 근속연수	B: 13.1.1~근무 분 ÷ 근속연수 × 연분(5)	※ 모든 기간에 연분연승 적용 ÷ 근속연수 × 연분(12)	
		= 환산급여	
		(-) 환산급여에 따른 차등공제	
		환산급여	차등공제
		~1천만	환산급여의 100%
		1~3.5천만	1천만+(1천만 초과분의 90%)
		3.5~7천만	3.25천만+(3.5천만 초과분의 70%)
		7천만~12억	5.7천만+(7천만 초과분의 50%)
		1.2~2억	8.2천만+(1.2억 초과분의 30%)
		2억~	1억6백만+(2억 초과분의 15%)
= 연평균 퇴직 소득 과세표준		= 연평균 퇴직소득 과세표준	
× 종합소득 기본세율		× 종합소득 기본세율	
= 연평균 산출세액		= 연평균 산출세액	
× 근속연수 × ~'13년 근무 비중		× 근속연수 × '13년~ 근무 비중 ÷ 연승(5)	
= 퇴직소득 산출세액 A+B		= 퇴직소득 산출세액	

세수효과 분석을 위해 「국세통계연보」의 퇴직소득 원천징수 신고 현황 자료를 활용하였다. 특히 퇴직소득세액 산출을 결정하는 중요한 요소는 근속연수인데, 이에 대한 자료가 미비하여 2012년 귀속 기준으로 국세청에 신고 된 각 퇴직소득 구간별 근속공제 금액으로부터 구간별 근속연수를 역산하였다. 예를 들어 근속연수별 공제 식⁵³⁾을 적용하였을 때 2012년 귀속 근속공제액과 유사한 공제금액이 도출되는 경우는 퇴직소득액 1천만원 이하는 평균적으로 2년 근속, 6천만원 이상은 15년 이상 근무

53) 근속연수에 따른 공제는 다음과 같이 적용됨

했다고 가정했을 때이다.⁵⁴⁾ 그 외 최근 각 연도별로 세법개정 변화 및 퇴직소득과 퇴직인원의 변화(2008년-2012년)를 감안하여 퇴직소득별로 증가율을 가정하였다.⁵⁵⁾

위의 가정에 따라 제도가 시행되는 2016년 귀속분에 대해 세수효과를 분석하였다. 그 결과 개정안을 적용할 경우 총 산출세액이 1조 4,813억원으로 추정되며, 이는 동일 연도 개정안 적용 이전의 방식을 적용할 경우(산출세액 1조 2,580억원)와 비교해 2,233억원 증가한 수치이다. 행정부가 발표⁵⁶⁾한 세수효과 3,310억원과 차이가 발생하는 이유는, 행정부는 세법개정 전 산출세액에 대해 정률공제만을 반영하여 계산한 반면, 본 보고서에서는 2013년 이후 근무 분에 해당하는 퇴직금에 대해

[근속연수에 따른 근속연수공제]

근속연수	근속공제
-5년	30만×근속연수
5년-10년	150만+50만×(근속연수-5년)
10년-20년	400만+80만×(근속연수-10년)
20년-	1200만+120만×(근속연수-20년)

- 54) 2012년 귀속 근속공제액을 기준으로 근속연수에 따른 근속연수공제 식을 활용하여 역산한 소득별 평균 근속연수는 다음과 같음
 엄밀히 말해 같은 퇴직소득 구간에 있다고 해서 소득이 작을수록 근속연수가 짧고 소득이 클수록 근속연수가 길다고 단정할 수는 없음. 하지만 소득구간별 인원과 신고소득금액을 활용한 평균의 개념을 가지고 전체 세수효과를 파악하기 때문에, 근속연수 역시 구간별 평균의 개념을 사용해도 큰 무리가 없을 것으로 판단하였음

[퇴직소득 구간별 평균 근속연수 추정]

퇴직소득별	2012년 귀속		평균 근속연수
	인원	근속공제액	
-1천만 이하	2,386,582	1,317,510	2
1천만-2천만	207,359	407,440	6
2천만-4천만	110,559	377,345	9
4천만-6천만	37,882	201,696	12
6천만-8천만	19,717	142,676	15
8천만-1억	13,223	115,615	16
1억-2억	25,939	280,299	20
2-3억	5,749	61,885	20
3억-5억	3,439	32,888	20
5억-	1,433	15,233	20

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2013; 국회예산정책처 계산

- 55) 퇴직소득과 퇴직인원의 증감율은 평균적으로 유사하나, 퇴직소득별로 고소득자일수록 상대적으로 높은 비율로 증가하는 형태를 보이고 있음
 56) 기획재정부, 「소득세법 일부개정법률안 첨부 비용추계서」, 2014.9.22.

정률공제·연분연승지수(5)를 모두 적용하여 계산하였기 때문에 상대적으로 많은 산출세액이 도출되었기 때문으로 추정된다. 또한 본 보고서에서는 연도별 퇴직소득 및 인원에 대한 증가율을 가정하여 2016~2019년 4개 년도에 대해 총 1조 8,164억원(연평균 4,541억원)의 세수 증가를 예상하였다.

[표 31] 2016년 귀속기준 퇴직소득 과세체계 개선에 따른 산출세액
(단위: 천명, 백만원, 억원)

퇴직 소득 규모	퇴직 소득 신고자 (천명)	근속 연수 추정치	1인당 퇴직소득 (백만원)	근속 연수 공제					총 산출세액 (억원)
					환산 급여 (연승12)	차등 공제	연평균 과세 표준	산출 세액	
	a	b	c	d	$e=(c-d)*12/b$	f	$g=e-f$	$h=g*b/12$	$i=h*a$
합계	3,135	-	-	-	-	-	-	-	14,813
-1천만	2,608	2	2.82	1	13.34	13.01	0.33	0.00	87
1-2천만	270	6	14.00	2	24.01	22.61	1.40	0.04	113
2-4천만	137	9	27.67	4	32.23	30.00	2.22	0.10	137
4-6천만	46	12	48.71	6	43.11	38.18	4.93	0.30	137
6-8천만	24	15	69.14	8	48.92	42.24	6.67	0.50	119
8천만-1억	17	16	89.67	9	60.65	50.46	10.20	0.82	135
1-2억	33	20	135.84	12	74.30	59.15	15.15	1.99	666
2-3억	14	20	238.99	12	136.19	86.86	49.34	11.03	1,568
3-5억	6	20	373.36	12	216.81	108.52	108.29	38.34	2,445
5억-	4	20	1035.41	12	614.05	168.11	445.94	250.10	9,405

[표 32] 연도별(귀속기준) 세수효과

(단위: 억원)

연도	2016	2017	2018	2019	연평균
세수효과	2,232	3,547	5,181	7,204	4,541

주: 동 제도는 2016년부터 시행 예정임

(다) 검토의견

행정부는 동 개정안에서 소득규모별 차등적인 퇴직소득세 적용 방안을 제시하였다. 이를 위해 기존의 정률공제 대신 차등공제를 도입하고, 연분연승 지수를 상승시켜 소득 수준별로 과세표준에 미치는 영향에 차이를 두었다. 동 개정안은 행정부가 지난 2013년 세법개정을 통해 연분연승을 도입하여 퇴직소득세 수준을 현실화하는 한편, 연금소득에 대한 원천징수세율(분리과세 세율) 및 연금 납입·수령 요건의 완화를 통해 퇴직소득의 연금화를 추진하였던 최근 행정부 정책의 연장선으로 볼 수 있을 것이다.

이번 개정안으로 저소득층의 퇴직소득에 대한 세부담은 감소하는 반면, 고소득층으로 갈수록 세부담이 늘어나는 것으로 파악된다. 구체적으로 보면, 퇴직소득 2억원 구간(2012년 기준 1인당 평균 퇴직소득 2억 3,800만원) 이하의 구간에서는 2016년 이후 퇴직소득세 유효세율이 크게 감소하는 반면, 퇴직소득이 2억원을 초과하는 구간에서는 유효세율이 크게 증가하는 것으로 나타난다. 이는 차등공제 제도가 저소득층의 과세표준을 낮추는 한편, 고소득층의 경우 연분연승 지수 상승으로 인해 과세표준이 크게 상승하였기 때문으로 분석된다.

[표 33] 퇴직소득세 개선에 따른 소득규모별 유효세율 변화

퇴직소득 규모별	근속 연수 추정치	근속공제 · 정률공제	근속공제 · 정률공제 연분연승 5(부분적)				근속공제 · 차등공제 연분연승 12
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2016년
평균		3.08%	3.30%	3.64%	4.05%		5.36%
-1천만 이하	2	2.43%	2.33%	2.33%	2.33%		0.12%
1천만-2천만	6	2.76%	2.74%	2.74%	2.74%		0.30%
2천만-4천만	9	2.86%	2.84%	2.84%	2.84%		0.36%
4천만-6천만	12	2.94%	2.91%	2.91%	2.91%		0.61%
6천만-8천만	15	2.97%	2.91%	2.91%	2.91%		0.72%
8천만-1억	16	3.01%	3.05%	3.09%	3.14%		0.91%
1억-2억	20	3.12%	3.14%	3.21%	3.28%		1.46%
2-3억	20	3.33%	3.46%	3.61%	3.77%		4.62%
3억-5억	20	3.45%	3.64%	3.87%	4.10%		10.27%
5억-	20	6.76%	7.14%	7.55%	7.96%		24.15%

그러나 이러한 구간별 변화로 인해 여전히 저소득층 퇴직소득의 연금화 유인은 크지 않다는 측면에서 추가적인 제도 보완이 필요하다. 예를 들어 20년 근속한 근로자가 퇴직소득(일시금) 2억원 대신 연금소득을 선택해 20년 간 분할 수령하는 경우를 가정해 보자.⁵⁷⁾ 이 근로자가 연금을 수령하기 시작해 매년 수령하는 금액이 연간 1,000만원이라고 단순 가정했을 때 이 사람이 부담하게 되는 연금소득세는 3~5%(수령액 1,200만원이하에 대한 연금소득 분리과세 세율) 세율로 부과된다. 그러나 이는 위에서 분석한 이번 세법개정 후 퇴직소득세 유효세율(1~2억원 구간, 1.46%)에 비해 높은 수준으로,⁵⁸⁾ 이 근로자는 연금소득이 아닌 퇴직소득(일시금)을 선택하게 될 것이다.

퇴직소득 고소득 구간에서는 퇴직소득 유효세율이 크게 증가하기 때문에 연금소득에 대한 세율이 상대적으로 낮을 수 있으나, 연금소득 1,200만원 이상(운용수익 포함) 구간에서는 다른 소득이 있는 경우 함께 종합소득 합산과세 되기 때문에 상대적으로 높은 세율이 부과된다는 점에서 연금수령을 선택할 수 있는 유인이 크지 않을 것으로 보인다. 그 외에도 생애주기 차원에서 연령이 높아질수록 목돈에 대한 수요가 높아진다는 점 등 퇴직소득(일시금)의 연금전환을 어렵게 하는 요인들이 존재한다.

따라서 연금유도를 위해서는 퇴직소득 과세체계뿐만 아니라 연금소득 과세체계를 함께 조정해야 할 것으로 보인다. 저소득층을 포함하는 퇴직소득 유효세율이 낮아진 구간의 소득자들의 연금화를 유도하기 위해서는 연금소득공제 한도 확대를 고려할 수 있다. 또한 은퇴 후 생계를 위해 근로활동을 이어가는 연금수령자 등에 대해 한정적으로 연금소득 분리과세 한도를 확대하여 과도한 세율을 피할 수 있도록 하는 방안에 대한 검토도 필요할 것이다.

57) 연금납입 및 수령에 다른 수익률, 임금 상승률, 수령 시 물가상승률 등을 고려하지 않고, 전체 연금 수령액이 퇴직소득(일시금)과 같다고 가정을 단순화하였음

58) 2015년 귀속 기준(세법개정 이전) 동일 구간의 퇴직소득 유효세율은 3.77%로, 이 경우 연금소득을 선택했을 가능성이 큼

2. 법인세

가. 기업소득 환류세제

(1) 개요

정부는 이번 세법개정안에서 경기회복의 핵심을 내수활성화에 두고 이를 위해 기업소득을 가계부문으로 환류시키는 것을 목적으로, 기업의 투자와 배당, 임금증가 등이 당기 소득의 일정액에 미달되는 경우 법정법인세 외에 추가로 법인세를 과세하는 ‘기업소득 환류세제’(이하 ‘환류세제’)를 도입할 것을 제안하였다. 동 세제는 과세의 목적이 다르기는 하나 일정 수준을 초과하는 기업의 사내유보금에 대한 추가과세라는 점에서 과거 1991년 도입되어 2001년까지 운영된 ‘적정유보초과소득과세’와 유사한 성격이 있다. 다만 과거 ‘적정유보초과소득과세’는 비상장·대법인을 대상으로 이들 법인의 배당유도에 초점을 두었던 반면, 이번 ‘환류세제’는 대규모 법인의 기업소득이 가계소득으로 환류되는 선순환 구조의 유도를 목적으로 하여 회계상 사외유출로 분류되는 배당 뿐만 아니라 투자와 임금증가도 과세의 결정요인으로 한다는 점에서 차이가 있다.

이번 개정안은 최근 우리 경제의 내수부진이 1,000조원을 상회하는 가계부채 부담과 글로벌 금융위기 이후 가계소득 정체 등 구조적인 문제에서 비롯된 것으로 보고, 가계의 실질구매력을 높이기 위해 기업소득을 가계소득으로 환류시키기 위한 조세유인을 마련하기 위해 제안되었다. 일반적으로 투자의 경우 경제의 고용창출과 과급효과 측면에서 중요할 뿐만 아니라, 배당과 임금증가는 각각 가계의 재산소득과 근로소득 증대에 직접적인 효과를 갖는 부분이다. 단, 정부는 과세대상을 소득여력이 있다고 판단되는 기업으로 제한하기 위해 자기자본 500억원 초과법인(중소기업 제외, 이하 ‘그룹A’)과 상호출자제한기업집단(이하 ‘그룹B(상출집단)’)으로 제한해 전체 법인의 세부담을 높이기 보다는 소득 여력이 있으면서 가계부문으로의 소득 이전에 적극적이지 않은 대규모 법인에게 과세 부담을 한정하고 있다. 더욱이 정부는 이번 세제가 세수증대를 목적으로 하는 증세방안이 아닌 점을 강조하며, 2008년 이후 시행된 법인세 감세정책에 따른 세율 인하분(최고 법인세율 기준 3%p 인하, 25%→22%)을 추가 세부담의 상한으로 하고, 투자와 배당, 임금증가 등이 적절히 이루어지는 경우 세부담이 발생하지 않도록 향후 시행령 등에서 제도를 구체화할 계획에 있다.

정부가 제안한 ‘환류세제’의 과세내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 기업의 ‘당기소득’의 일정 부분에서 투자와 배당, 임금증가 등을 차감하고 남은 ‘기준미달액’에 대해 단일 법인세율 10%를 부과하는 것이다. 단, 기준미달액 계산 시 투자의 총량규모가 큰 점을 감안하여 이의 포함 여부에 따라 기준율을 차등화 했는데, 투자를 포함하는 경우 기준율을 60~80%로 높게 하고 포함하지 않는 경우는 20~40% 수준으로 낮게 설정하였다. 당기소득은 법인의 각 사업연도소득금액(또는 회계상 법인세차감전순이익)에서 이월결손금, 법인세액, 상법상 이익준비금적립액 등을 차감한 금액, 투자액은 기계장치 등 사업용 유·무형자산 취득 등 대통령령으로 정하는 자산 취득액, 임금증가는 임원 및 고액연봉자를 제외한 직원의 전년대비 임금 증가액으로 하였고, 이외 대·중소기업 협력 관련 지출(예; 상생협력기금 출연금) 등 대통령령으로 정하는 금액을 차감할 수 있도록 하였다. 단, 기업의 투자금액 변동성이 크고 추가 세부담을 가능한 낮추는 방향에서 당해연도 기준미달액의 경우 다음연도 기준초과액에서 공제할 수 있도록 해, 동 제도가 2015~2017년에 한시적으로 시행되는 것을 가정할 때 실제 법인세수가 납부되는 시기는 2017~2018년이 된다.

[표 34] 기업소득 환류세제: 정부안

과세방식	과세 내용
①	[당기소득 $\times \alpha$ (60~80%) - 투자·임금증가·배당액] $\times$ 세율(10%)
②	[당기소득 $\times \beta$ (20~40%) - 임금증가·배당액] $\times$ 세율(10%)

(2) 분석

현재 개별 기업에 대한 세무회계 자료가 공개되고 있지 않아 제한적이기는 하나 기업의 재무회계 자료를 이용하여 과세대상 기업수와 세수효과 등을 분석하였다. 단, 기업회계 자료를 통해서는 과세상 필수적으로 이루어지는 세무조정 내용을 정확하게 반영하는 데 한계가 있고, 과세대상이 되는 당기소득이나 차감되는 투자와 임금 등 관련 변수들의 값이 회계상 양식과 다르게 구분될 수 있어, 분석에 이용된 자료값과 기업의 신고금액이 다를 수 있다. 이외에도 정부안에서는 과세방식에 대해 개괄적으로 제안되어 있어 향후 개정 논의 및 의견수렴 과정을 거쳐 시행령에

본 제도에 대한 보다 구체적인 규정이 반영될 예정에 있고, 과세결과가 경기 상황의 영향을 크게 받는 기업의 이익규모 실현에 따라 다를 수 있는 점 등으로 인해 분석의 결과가 실제의 과세 현실과 정확하게 일치할 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 여러 가지 제약요인들에도 불구하고, 환류세제가 처음으로 도입되는 세제이고 국내외적으로도 유사한 사례를 찾아보기 힘든 세제라는 점에서 실제 도입 시 예상되는 효과들을 사전적으로 분석해 볼 필요가 있겠다. 아래의 분석에서는 투자와 배당, 임금증가 등 기업의 의사결정이 과거와 유사하게 이루어진다는 가정 하에 동세제 도입 시 예상되는 과세 기업수와 세수효과 등을 분석하였다.

(가) 분석 자료 및 변수 구성

분석대상 자료는 한국신용평가사(이하 ‘한신평’)의 기업 결산보고서상의 회계자료를 이용하였다. 분석대상을 2013년 결산 기준 비금융 법인 총 34,896개⁵⁹⁾ 중 중소기업을 제외한 자기자본 500억원 초과 법인(이하 ‘그룹A’) 1,481개와 상호출자제한집단에 속하는 계열사(이하 ‘그룹B(상출집단)’)⁶⁰⁾ 1,266개로 고정하여, 해당 기업들의 2008~2013년 재무자료를 이용하였다. 단, 자기자본금 기준은 2013년 결산 시점으로 하였고, 상출집단 지정은 2014년 9월 공정거래위원회 고시 내용을 적용하였다.

정부안에서 제시한 기업의 ‘당기소득’은 기업회계상 당기순이익(법인세차감전순이익-법인세비용)에서 이월결손금과 상법상 이익준비금 등을 차가감한 금액으로 회계상 이익이라고 보기 보다는 유량(flow) 개념의 사내유보금에 가까운 값이다. 단, 이 중 자료가 없는 세무상 이월결손금은 반영하지 못하였고, 당기순이익을 구성하는 ‘법인세차감전순이익’과 ‘법인세비용’이 현행 회계상 발생주의 방식으로 집계되고 있어 과세상 개념에 부합할 수 있도록 현금주의 방식에 근거한 값으로 조정하였다. 이를 위해 ‘법인세차감전순이익’에서 현재 발생하기는 하나 미래에 실현되는 ‘미수수익’의 전기대비 변동분을 차감하고 ‘미지급비용’ 변동분을 더하였다. ‘법인세비용’도 ‘이연법인세자산’의 전기대비 변동분은 더하고 ‘이연법인세부채’의 변동분을 차감하여 당기에 실제 지출되는 법인세비용으로 환산하였다.⁶¹⁾ 단, 법인의 이익 중 미

59) 국세청 2012년 소득 기준 499,287개의 7.0%

60) 공정거래위원회, 2014.9. 지정 기준

61) 기업의 법인세부담액은 기업회계기준이 현금주의를 따랐던 1998년 이전에는 손익계산서 상의 ‘법인세비용’에 해당되었으나, 이후 발생주의 기준이 적용되며 회계상 ‘법인세비용’이 기업이 당해연도에 실제로 납부하는 법인세액에 발생주의에 의거해 미래에 내야 할 세금의 변동분이 반영되는 이연법인세부채(또는 이연법인세자산)의 증감이 더해져 산출되고 있음

실현이익의 큰 부분을 구성하는 지분법 등 평가손익은 특별히 고려하지 않았는데, 이는 분석에 이용된 자료가 ‘별도 재무제표’⁶²⁾상의 값들로 이 경우 투자자산에 대한 평가가 원가법 또는 기업회계기준서에 따라 회계처리하게 되어 있어 손익에 미치는 영향이 크지 않다고 보았기 때문이다.⁶³⁾ 과세대상 소득에서 제외되는 준비금과 적립금은 상법상 이익준비금과 법정적립금으로 제한하였다. 이외 주주총회나 정관 등을 통해 별도로 정해지는 ‘임의적립금’의 경우 기업의 경영의사결정에 따른 것이고 법률상 인정되는 부분이 아닌 이유로 차감 대상에 반영하지 않았다. 이러한 변수 구성에 따라 환류세제의 적용 대상이 되는 ‘당기소득’은 기업의 당기순이익(법인세비용차감전이익-법인세비용)에 미지급비용 및 미수수익 증감분과 이연법인세자산 및 부채 증감분을 가감한 후 법정준비금 및 적립금을 차감하여 산출하였다.

$$\begin{aligned} \text{당기소득} &= \text{당기순이익} \pm (\text{미수수익, 미지급비용, 이연법인세자산, 이연법인세부채}) \\ &\quad - \text{법정준비금 및 적립금} \end{aligned}$$

..... (a)

과세상 기업의 투자액은 비용으로 지출되는 부분이어야 하고 환류세제에서 설비투자 이외에 포괄적으로 대상을 인정하고 있어 이를 현금흐름표상의 ‘유·무형·리스자산의 증감분’으로 보았다. 임금증가는 손익계산서와 제조(혹은 공사)원가명세서상의 세부 항목인 ‘급료 및 임금’과 ‘상여금’의 합계금액으로 하여 전년대비 증가분으로 하였다. 개정안에서는 임원이나 고액 연봉자의 임금은 대상에서 제외하고 있으나, 기업회계상 이에 대한 분류가 어렵고 고액 연봉자의 기준도 아직 정해지지 않아 반영하지 못하였다. 단, 임원의 상여금은 회계상 분류되어 있어 이는 제외하였다. 배당액은 이익잉여금처분계산서상에 명시된 배당금액을 이용하였으며, 결과적으로 기업의 투자금액과 배당액, 전년대비 임금증가액의 합계액으로 환류세제 감면금액을 산출하였다.

$$\text{감면금액} = \text{유·무형리스자산 증가} + \text{배당액} + \text{임금증가분}$$

..... (b)

62) 연결재무제표에 대비되는 개념임
 63) 세무회계상으로도 지분법 관련 평가손익은 익금불산입 되어 실제 과세대상 소득이 되지 않음

그러면 (a)의 당기소득에 기준율을 적용한 소득금액에서 (b)의 감면금액을 차감한 금액이 환류세제가 적용되는 소득인 ‘기준미달액’이 되는데, 이 값이 ‘0’ 보다 크면 추가 과세의 대상이 되어 10% 세율이 적용된 환류세액을 부담하게 된다. 환류세제는 감면금액에 투자포함 여부에 따라 두 가지 방식으로 나뉘어져 기업이 유리한 방식을 선택하도록 되어 있다. 투자포함 여부에 따라 다르게 설정되는 기준율은 서로 매칭되는 구조로 보고 60%/20%, 70%/30%, 80%/40%의 세 가지 조합으로 하였다.

$$\begin{aligned}\text{환류세액} &= [\text{당기소득} \times \text{기준율} - \text{감면금액}] \times 10\% \\ &= \text{기준미달액} \times 10\%\end{aligned}$$

..... (c)

환류세액 계산 시 구성 항목인 미수수익이나 미지급비용, 이연법인세 자산 및 부채, 임금이 모두 전년대비 증감분으로 반영됨에 따라 과세효과에 대한 분석기간은 2009~2013년 5년이 된다.

(나) 분석 결과

2009~2013년 5년간 해당하는 기업의 재무자료를 이용해 환류세제의 효과를 시뮬레이션 하였다. 기업이 투자를 하는 경우에도 투자규모가 작을 때에는 투자를 배제시켜 낮은 기준율을 적용하는 편이 유리할 수 있어, 기업이 매 경우에 두 가지 방식 중 세부담이 작은 방식을 선택한다고 가정하였다. 분석 결과에서도 기업이 위의 ①, ② 두 가지 과세방식 중 선택하는 경우 환류세제 적용대상 기업수와 세액이 큰 폭으로 감소하는 것으로 나타난다. 예를 들어 기준율을 60%/20%로 가정할 때 2012년의 경우 자기자본금 500억원을 초과하는 ‘그룹A’의 경우 환류세제 과세기업이 438개에서 354개로 줄고, 환류세액이 총 4,969억원에서 2,335억원으로 절반 수준으로 작아지는 것으로 나타난다. ‘그룹B(상출집단)’은 과세대상 기업이 169개에서 111개로 감소하였고, 이 경우 환류세액이 총 7,451억원에서 3,498억원으로 감소하였다. 과세여부에 관계없이 투자를 포함하지 않는 ②의 세제방식이 유리한 기업수를 살펴보면, 2009~2013년에 ‘그룹A’의 경우 453~641개로 전체 기업수 1,481개의 30.6~43.3%, ‘그룹B(상출집단)’은 436~605개로 전체 기업수 1,266개의 34.4~47.8%로 나타난다. 따라서 환류세제를 보다 현실적으로 반영하기 위해서 기업이 자체 계산에 따라 유리한 과세방식을 선택할 수 있도록 시뮬레이션 하는 것이 필요하다.

[표 35] 과세방식 선택에 따른 세부담 기업수의 변화: 기준율 60%/20% 적용
(단위: 개)

구분	그룹A			그룹B(상출집단)		
	과세방식① only	①,② 선택	②방식이 유리	과세방식① only	①,② 선택	②방식이 유리
2009	596	515	641 (43.3%)	416	378	605 (47.8%)
2010	539	435	615 (41.5%)	172	116	573 (45.3%)
2011	484	390	538 (36.3%)	249	205	496 (39.2%)
2012	438	354	453 (30.6%)	169	111	474 (37.4%)
2013	582	531	528 (35.7%)	248	198	436 (34.4%)

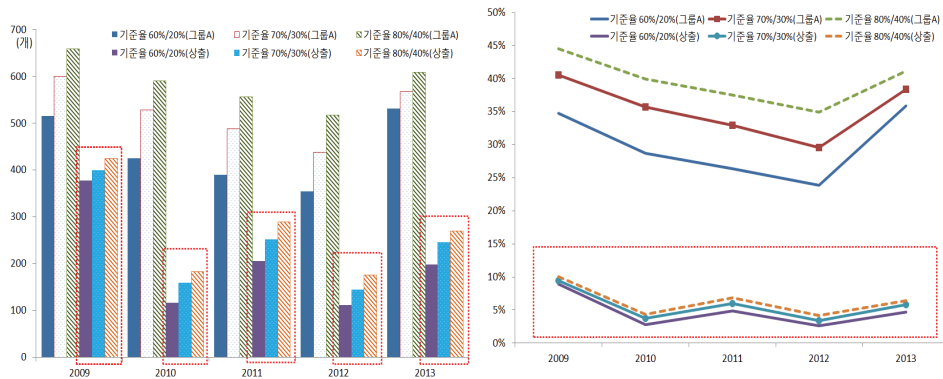
주: ()은 해당 그룹의 전체 기업수 대비 비중으로, 그룹A는 1,481개이고 그룹B는 1,266개임

이상의 내용에 따라 시뮬레이션한 결과, 기준율을 60%/20%로 가정할 때 ‘그룹A’의 경우 평균 443개 기업이, ‘그룹B(상출집단)’는 평균 202개 기업이 환류세를 부담하는 것으로 나타난다. ‘그룹A’의 경우는 전체 1,481개 기업 중 평균 29.9%에 해당되고 ‘그룹B’는 전체 1,266개 기업 중 평균 15.9%에 해당되어, 환류세제 시행 시 상출집단에 속하지 않는 기업의 과세비중이 보다 큰 것을 볼 수 있다.

‘그룹A’는 글로벌 금융위기 시인 2009년과 최근 경기둔화기인 2013년에 과세대상이 높은 수준을 보이는 가운데 매해 354~531개 기업이 과세대상이 되는 반면, ‘그룹B(상출집단)’는 2009년에 과세대상 기업수가 400개에 근접하기도 했으나 2010년 경기 회복기에 111개로 대폭 감소하였고 최근에 다소 증가해 198개를 보이고 있다. 전반적으로 ‘그룹A’의 과세대상 기업수가 ‘그룹B(상출집단)’에 비해 많은데, 경기침체기에 과세대상 기업수가 많아지고 경기회복기에 적어지는 움직임은 동일하게 나타난다. 환류소득 계산 시 감면금액을 구성하는 투자와 배당, 임금증가가 모두 대체로 경기동행성을 보이고 있는 점을 감안하면 이러한 결과는 당연한 것일 수 있다. 최근 2013년에는 경기부진이 반영되어 당기소득 대비 투자와 배당, 임금증가 등의 약화로 과세대상 기업수가 ‘그룹A’의 경우 전년 354개에서 531개로 큰 폭으로 증가하였고, ‘그룹B(상출집단)’도 전년도 111개에서 198개로 증가하는 것으로 나타난다.

당기소득에 대한 기준율을 60%/20%에서 70%/30%로, 80%/40%로 높이는 경우 당기소득 규모가 감면금액 대비 상대적으로 커지며 과세대상 기업수가 확대되는데, 두 그룹 모두 60%/20%에서 기준율을 한 단계 높일 때마다 과세기업수가 각각 1.2배와 1.3배 가량 많아지는 것으로 나타난다. 따라서 두 그룹이 기준율 변경에 따른 과세 민감도가 유사한 것으로 볼 수 있다.

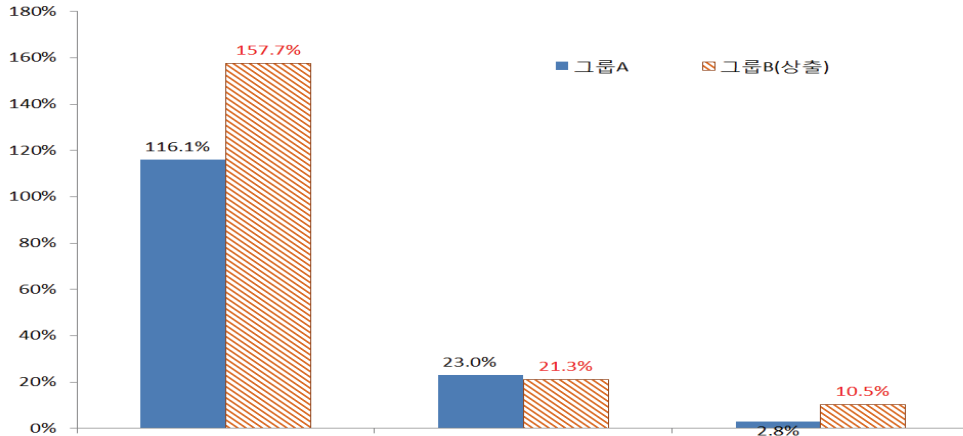
[그림 21] 그룹별 환류세 부담 기업수 및 비중 추이: 2009~2013년



주: 점선의 박스부분이 ‘그룹B(상출집단)’에 속하는 기업에 대한 것임

‘그룹 A, B’의 당기소득 대비 감면항목이 되는 투자와 배당, 임금증가 각각의 비중을 보면, 두 그룹의 2009~2013년 중 평균적인 배당비중은 ‘그룹A’가 23%로 ‘그룹B(상출집단)’의 21.3% 대비 다소 높은 수준이나, ‘그룹B(상출집단)’의 경우 투자비중이 평균 157.7%로 그룹A의 116.1% 대비 42%p 가량 높고 임금증가 비중이 평균 10.5%로 ‘그룹A’의 평균 2.8% 대비 8%p 가량 높은 것으로 나타난다. 즉, 상출집단의 경우 투자와 임금증가가 ‘그룹A’의 대규모 법인 대비 크게 이루어지며 환류세제 적용 시 추가과세의 부담이 작아진 것으로 보인다. 특히 ‘그룹B(상출집단)’에 속한 기업의 경우 당기소득 대비 투자비중이 매우 높아 과세대상에서 제외되는 효과를 크게 하는 것으로 보여진다.

[그림 22] 감면 항목별 당기소득 대비 평균 비중: 그룹A vs. 그룹B(2009~2013년)



당기소득 중 기준미달액에 대해 10% 세율로 과세하는 경우 ‘그룹A’는 2009년에 515개 기업이 총 2,589억원 등 2009~2013년에 총 1조 8,509억원의 추가과세가 발생하고, ‘그룹B(상출집단)’은 2009년에 378개 기업이 총 1조 4,471억원 등 2009~2013년에 총 2조 4,556억원 발생하는 것으로 추계된다.⁶⁴⁾ 이러한 값들이 과거 기업활동을 전제로 하는 추정치이기는 하나 향후 개정안이 시행되는 경우 세수 효과를 가늠해 볼 수 있는 유일한 자료라는 점에서 의미가 있을 것이다. 환류세제 시행에 따른 기업당 평균 과세금액은 ‘그룹A’가 4.5~18.1억원, ‘그룹B(상출집단)’가 최소 5.8~38.3억원으로, ‘그룹B(상출집단)’의 과세대상 기업수가 ‘그룹A’에 비해 적기는 하나 당기소득 규모가 크에 따라 개별 과세기업당 추가되는 평균 과세금액은 보다 크게 나타난다.

최근 발표된 국세청 자료에 의하면 2012년 귀속 법인세액이 총 36.8조원으로⁶⁵⁾, 같은해 환류세액 총액 5,833억원은 법인세액의 1.6%에 해당하는 규모이다. 이를 법인세 과세표준 기준으로 환산하면, 당해 법인세 실효세율 16.8%를 가정할 때 환류세제에 따른 법인세율의 추가 상승폭은 0.3%p로 계산된다. 경기침체기였던 2009년에는 기업활동 부진에 따라 기준미달액이 증가하며 환류세액 규모가 1조원대로 커지고 이에 따라 법인세액 대비 비중도 5.8%로 높아졌는데, 이는 2009년 법인세 실효세율

64) 기준율이 60%/20%에서 70%/30%, 80%/40%로 높아지면 과세대상 기업수가 증가하며 환류세액도 커짐

65) 환류세액을 법인세율과 비교하기 위해 산출세액을 기준으로 함. 산출세액은 세액공제·감면이 이루어지기 전의 세액으로, 법인세 과세표준에 법정법인세율이 적용되어 계산됨

19.6%를 기준으로 세율을 추가 1.1%p 높이는 효과가 있는 것으로 계산된다. 2010년부터는 경기가 회복세를 보이며 기업활동이 보다 적극적으로 이루어졌고, 이에 따라 환류세액도 1~3천억원대로 작아지며 법인세액 대비 비중이 1%대로 하락했는데, 이 시기에는 환류세제가 법인세 실효세율을 0.2~0.3%p 가량 높이는 효과가 있는 것으로 분석된다. 기준율을 60%/20%에서 70%/30%, 80%/40%로 높이는 경우 환류세액 규모가 보다 커지고 이에 따라 법인세율 인상 효과도 커질 것이다.

[표 36] 환류세제 적용 시 과세금액 및 법인세율 인상효과: 기준율 60%/20% 적용
(단위: 개, 억원, 조원)

구분	그룹A		그룹B(상출집단)		합계		법인세 대비 비중		
	기업수	과세총액	기업수	과세총액	기업수	과세총액(a)	법인세액(b)	비중(=a/b)	세율↑
2009	515	2,589 (5.0)	378	14,471 (38.3)	893	17,060 (19.1)	29.6 [19.6%]	5.8%	1.1%p
2010	425	2,250 (5.3)	116	2,204 (19.0)	541	4,454 (8.2)	38.0 [16.6%]	1.2%	0.2%p
2011	390	1,740 (4.5)	205	3,240 (15.8)	595	4,980 (8.4)	40.3 [16.7%]	1.2%	0.2%p
2012	354	2,335 (6.6)	111	3,498 (31.5)	465	5,833 (12.5)	36.8 [16.8%]	1.6%	0.3%p
2013	531	9,595 (18.1)	198	1,143 (5.8)	729	10,738 (14.7)	-	-	-
합계	2,215	18,509 (8.4)	1,008	24,556 (24.4)	3,223	43,065 (13.4)	-	-	-

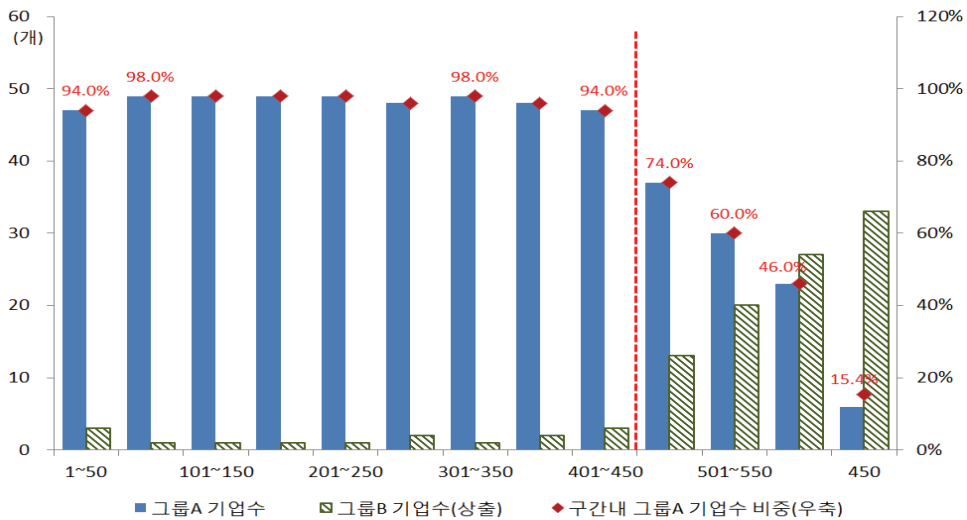
주: ()은 과세기업당 평균 환류세액이고, []는 해당연도의 과표기준 평균 실효세율임

아래에서는 2013년 기준으로 60%/20% 기준율을 적용할 때 환류세 부담이 발생하는 기업들의 분포를 살펴 보았다. 앞의 표에서와 같이 이 경우 세부담이 발생하는 기업이 총 729개(‘그룹A’ 531개, ‘그룹B’ 198개)인데 ‘그룹B(상출집단)’ 중 총자산 정보가 없는 90개 기업을 제외하면⁶⁶⁾ 총 639개(‘그룹A’ 531개 83.1%, ‘그룹B(상출집단)’ 108개 16.9%)가 된다. 이들 기업의 과세대상이 되는 유보소득, 즉 기준미달액은 7.9천만원~24.3억원에 분포하는데, 이를 크기 순서로 정렬하면 총 639개 기업 중 상위 70%에 해당하는 450위 까지는 ‘그룹A’에 속하는 기업이 90% 중반 이

66) 환류세 부담이 발생하는 기업수가 총 198개이나 90개 기업은 자산총계 정보가 없어 제외

상의 비중으로 대다수를 이루고 있는 반면, ‘그룹B(상출집단)’의 기업은 유보소득 크기 하위 15%대에 집중된 것으로 나타난다. 즉, ‘그룹A’의 경우 과세기업 수가 많을 뿐만 아니라 유보소득이 주로 상위구간에 분포해 있는 반면 ‘그룹B’는 과세기업 수가 상대적으로 적고 유보소득 규모도 하위구간에 분포해 있는데, 이는 환류세제의 부담이 주로 ‘그룹A’에 집중됨을 보여주는 것이다.

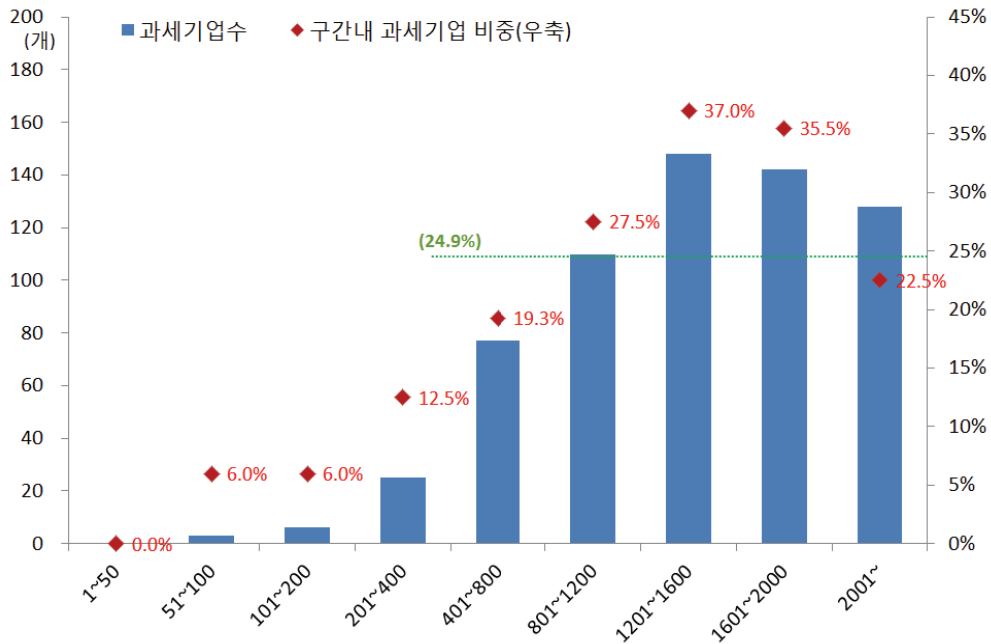
[그림 23] 그룹별 기준미달액 크기순 과세대상 기업 분포: 2013년 기준



다음으로 ‘그룹A’와 ‘그룹B(상출집단)’을 합한 전체 기업 2,568⁶⁷⁾개를 총자산 규모로 정렬하여 자산 순위를 부여하고, 과세대상 기업의 분포를 살펴보았다. 그 결과 환류세제의 세부담이 자산 상위 기업 보다는 중위권 이하의 기업에 집중된 것으로 나타난다. 총자산 규모 상위 1~50위까지는 과세기업이 아예 발생하지 않았고, 상위 100위내에서도 3개 기업만이 과세대상이 되었다. 대부분의 과세기업은 자산 순위 400위를 상회하는 구간에 분포해 있는 것으로 나타나, 환류세제의 부담이 상대적으로 자산규모가 작은 기업에 집중되는 것으로 나타난다.

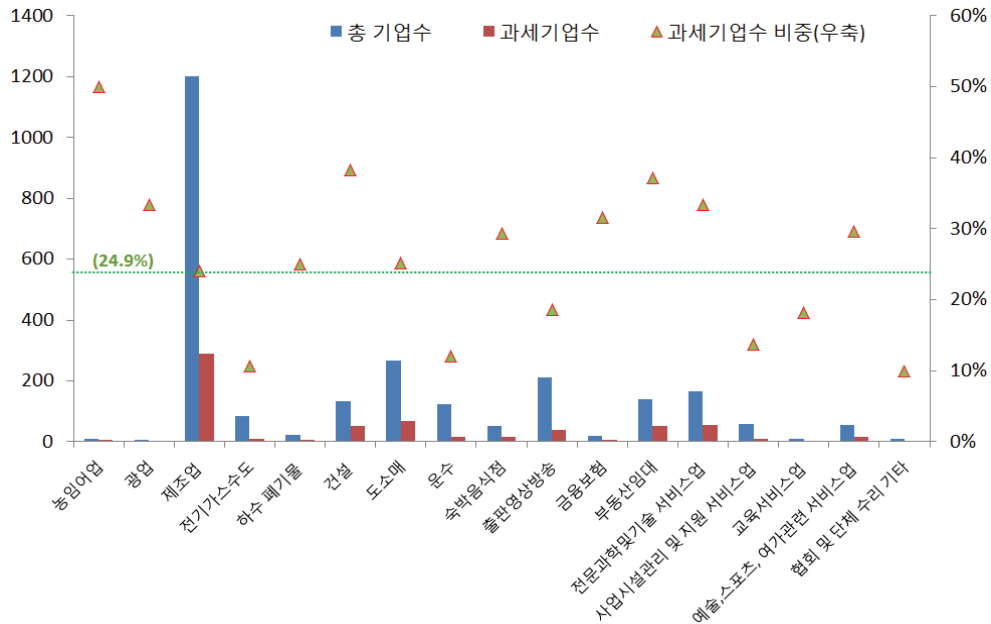
67) 2,659개 중 그룹B의 총자산 정보가 없는 90개 기업을 제외

[그림 24] 총자산 규모별 환류세제 과세대상 기업 분포: 2013년 기준



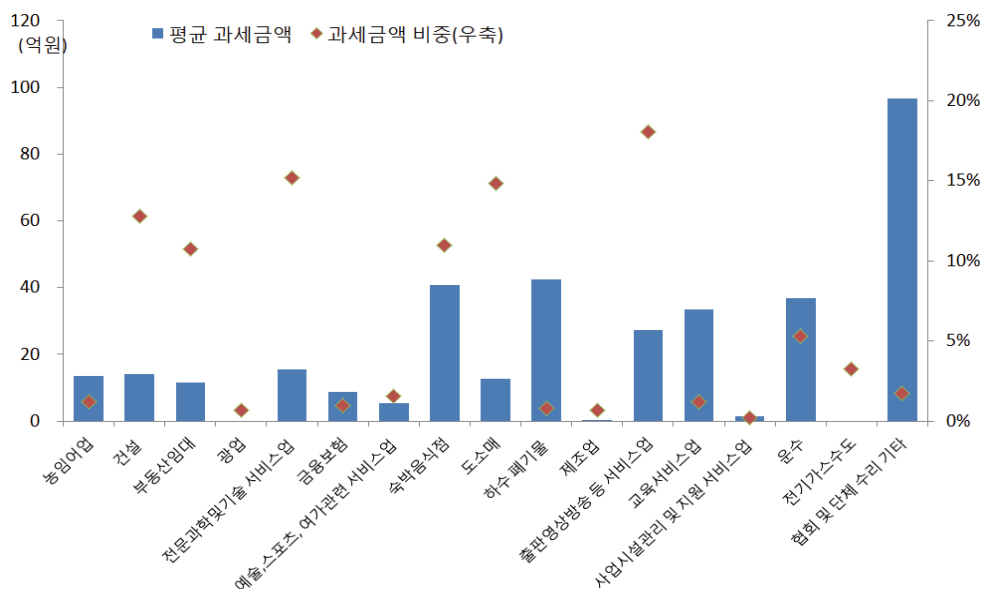
업종별로 과세대상 기업수 분포를 살펴보았다. 업종별 평균 과세대상 기업수 비중이 24.9%로 해당 기업의 1/4 수준인데, 제조업(23.5%)과 도소매업(24.6%) 등이 평균적인 수준을 보이고, 농·임·어업(50.0%)과 건설업(38.3%), 부동산·임대업(37.1%) 등은 과세비중이 평균 대비 높고, 광업(0.0%)과 전기·가수·수도업(0.0%), 하수폐기물(5.3%), 운수업(6.8%) 등은 평균 보다 낮은 것으로 나타난다. 이를 통해 과세기업수 기준으로 볼 때 전반적으로 업종별로 과세부담이 차이가 있음을 볼 수 있다.

[그림 25] 업종별 과세대상 기업 분포: 2013년 기준



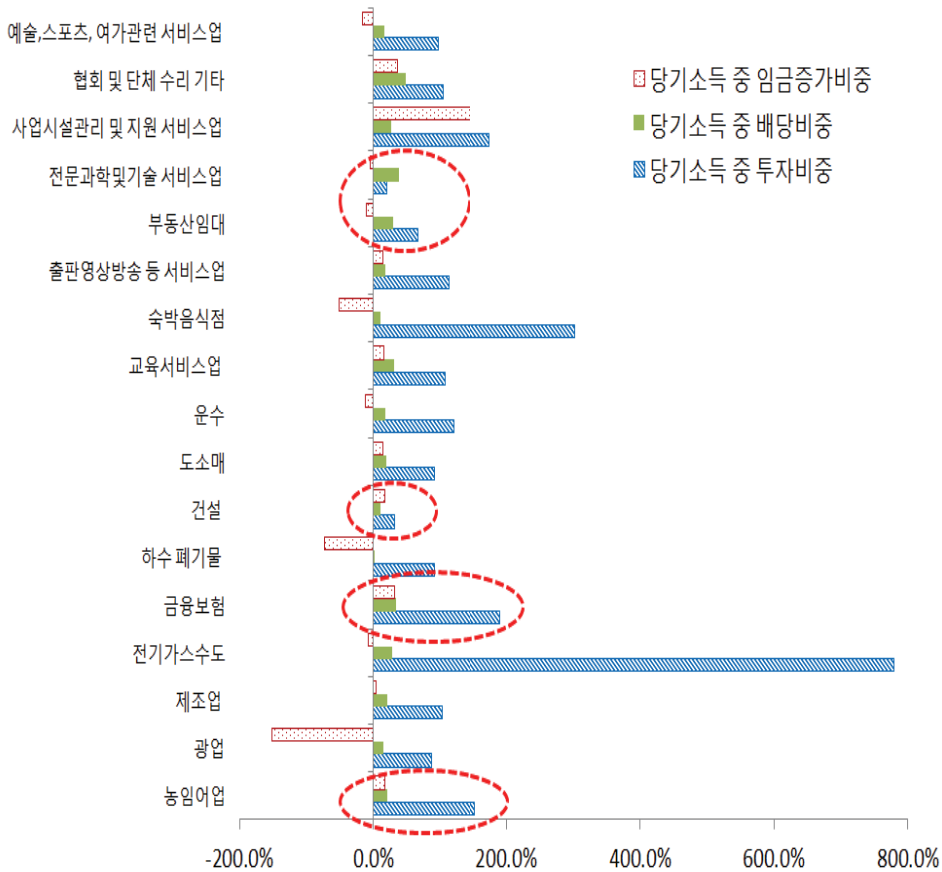
업종별로 평균 과세금액은 제조업의 경우 과세대상 기업수가 많기는 하나 평균 과세금액이 1.3천만원으로 크지 않고, 협회 및 단체 수리 등(96.6억원)과 하수 폐기물 등(42.4억원), 숙박·음식점업(40.6억원), 운수업(36.9억원), 교육서비스업(33.4억원)이 높게 나타난다. 반면 과세기업이 없는 광업과 전기·가스·수도업은 과세금액이 발생하지 않았고, 사업시설 관리 및 지원서비스업(1.3억원), 예술 스포츠 여가 등(5.3억원)과 금융·보험(8.8억원) 등의 업종에서는 평균 과세금액이 낮게 나타난다. 위의 과세대상 기업수와 평균 과세금액을 종합해 전체 과세금액 중 업종별 과세액 비중을 보면, 출판·영상 등(18.1%)이 가장 높고, 다음으로 전문과학 및 기술 서비스업(15.2%), 도소매업(14.8%), 건설업(12.8%), 숙박·음식업(11.0%)이 높으며, 사업시설관리 등(0.2%)과 제조업과 광업(0.6%), 하수 폐기물(0.8%), 금융·보험(1.0%)이 낮은 것으로 나타난다. 즉, 평균 과세금액이나 과세금액 비중에서도 업종별 차이가 상당히 발생함을 볼 수 있다.

[그림 26] 업종별 평균 과세금액 및 과세금액 비중: 2013년 기준



2013년 실적을 기준으로 업종별로 감면항목들의 당기소득 대비 비중을 보면, 투자가 155.2%, 배당이 22.4%, 임금은 △1.6%로 평균적으로 투자비중이 배당이나 임금증가에 비해 상당히 높은 것으로 나타난다. 업종별로 투자비중은 전기·가스·수도업(780.3%)과 숙박·음식업(303.2%), 금융·보험업(190.1%), 사업시설관리 및 지원 서비스업(174.6%), 농·임·어업(153.1%) 등에서 높고, 배당은 협회 및 단체 등(48.6%), 전문과학 및 기술서비스업(37.4%), 금융·보험(33.7%), 교육서비스업(30.6%), 부동산·임대업(29.1%)이 높고, 임금증가는 사업시설 관리 지원 서비스업(145.3%), 협회 및 단체 등(36.0%), 금융·보험업(31.9%) 등이 높았다. 임금증가의 경우 광업(△151.3%), 하수폐기물(△72.5%), 숙박·음식업(△51.3%), 예술·스포츠·여가서비스업(△15.3%) 등 총 8개 업종에서 임금증가분 비중이 전년에 비해 감소한 것으로 나타난다. 이와 같이 감면항목별 비중을 보면, 과세기업수 비중이 높은 건설업과 부동산 임대업, 전문과학 및 기술서비스업, 예술·스포츠·여가서비스업 등은 감면항목의 비중이 대체로 낮은 수준에 있음을 볼 수 있다. 반면 농림어업과 금융보험업은 감면항목 중 투자비중이 높은 편이기는 하나 일부 기업에 집중되며 과세기업수가 많아진 것으로 보여진다.

[그림 27] 업종별 감면항목의 당기소득대비 비중: 2013년 기준



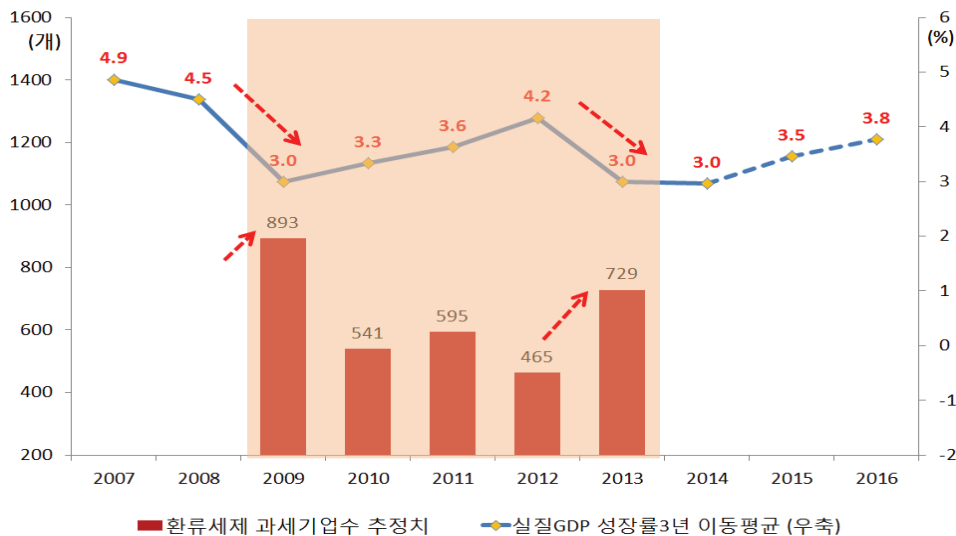
(3) 검토의견

환류세제는 사내유보로 누적되고 있는 기업소득을 투자와 배당, 임금증가를 통해 가계로 환류시키고 이를 통해 내수경기를 부양하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 동 세제에 대한 검토는 정책의 목표가 되고 있는 경제적 효과를 중심으로 하여 조세체계상 예상되는 문제점들을 살펴보는 것으로 하였다.

환류세제 시행 시 과세 현황을 시뮬레이션 한 결과, 과세대상 기업수로 나타나는 기업활동이 경기순응적(pro-cyclical)으로 움직이는 것을 볼 수 있다. 이는 경기침체기나 둔화기(경기호황기나 확장기)에 투자와 배당, 임금증가 등 기업활동이 소극적으로(적극적으로) 이루어지는 것으로, 경제학적으로 예상되는 일반적인 방향에 부합하는 것이다. 실질 경제성장률⁶⁸⁾과 환류세제 시행 시 과세 기업수간의 관계를 살

퍼보면, 2009년 경기저점과 2013년 경기 둔화기에 기업활동이 약화되며 환류세제의 대상 기업수가 700~800개 대로 확대된 반면, 경기회복세가 나타난 2010~2012년에는 과세기업수가 400~500개 대로 감소한 것으로 나타난다. 분석기간이 길지는 않지만 2009~2013년 동안 실질 경제성장률과 환류세제 과세 기업수 간의 상관관계수가 -0.83으로 나타나 통계적으로도 두 변수의 움직임이 상당히 강한 부(-)의 관계에 있음을 보인다.

[그림 28] 경기 vs. 환류세제 과세 기업수



자료: 국회예산정책처

이러한 결과는 기업의 투자와 배당, 임금증가 등 의사결정에 무엇보다 경기상황에 대한 고려가 중요함을 보여주는 것으로, 다른 조세정책과 마찬가지로 환류세제의 조세유인 만으로는 기업의 의사결정을 바꾸기에 충분하지 않음을 시사한다. 그러나 현재 우리 경제가 가계의 소득여건을 개선시키기 위해 기업의 소득환류가 필요하고 이를 통해 가계의 소비심리 회복이 무엇보다 필요한 시점이라는 점에서 동 세제의 의미를 찾을 수 있겠다. 즉, 환류세제를 통해 가계소득이 크게 개선되고 경제의 근본적인 문제가 해결될 수는 없겠지만, 현재 우리 경제가 처해 있는 경기 둔화의 흐름에서 벗어나 경기회복세 전환의 모멘텀을 강화하기 위한 정책대응으로

68) 경제적 불확실성에 따라 투자와 배당, 임금증가 등에 대한 기업의 의사결정이 가까운 과거의 평균적인 흐름을 반영하게 됨을 감안해 실질 경제성장률은 최근 3년간 평균 증가율로 함

볼 수 있다. 정부가 동 세제를 향후 3년간 한시적으로 시행할 것으로 밝히고 있는 점도 이러한 정책 목표를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 환류세제의 한계를 분명히 하는 가운데 경제적 효과와 제도상 문제점들을 살펴보아야 할 것이다.

현재 개정안에서 제안된 환류세제는 당기소득의 일정비율 만큼 투자, 배당, 임금증가가 이루어지지 않으면 추가적인 과세부담이 발생하도록 되어 있다. 구체적으로 살펴보면, 일단 기준금액을 달성하면 세부담이 전혀 발생하지 않는 반면 미달하는 경우 세부담이 발생하고 미달하는 정도에 비례하여 세부담이 커지는 구조이다. 따라서 환류세제 도입 시 경제적 효과가 발생하는 부분은 과세가 이루어지지 않을 경우 기준액 미달 기업이 되는데, 과세제도가 도입되는 경우 기업은 우선 기준미달액을 소거해 세부담을 피하고자 할 것이고 다음으로 이러한 세부담을 피할 수 없다면 비용 최소화를 위해 세금규모를 줄이고자 하는 유인을 갖게 될 것이다. 그런데 기업의 의사결정이 경제적 여건에서 크게 벗어나지 않을 것임을 감안하면 환류세제에 따른 기업의 추가적인 투자와 배당, 임금증가 등이 제한적으로 이루어질 가능성이 높아 보인다. 다만 위의 그림에서 볼 수 있듯이 최근 실질 경제성장률의 평균적인 흐름이 2014년에 정체된 후 환류세제가 시행되는 2015년부터는 완만하게나마 상승세를 보일 것으로 전망되고 있어,⁶⁹⁾ 이러한 경기흐름이 지속된다면 기업의 환류세제에 대한 반응이 보다 커질 수 있을 것으로 예상된다. 과거 자료를 이용한 시뮬레이션에서 경기회복기에 과세 기업수가 400~500개 대로 줄고 총과세금액이 4~5천억원 대로 법인세 실효세율을 0.2~0.3%p 높이는 효과가 있는 것으로 분석되었는데, 환류세제가 시행되는 경우 기준금액에 미달되는 기업을 중심으로 투자와 배당, 임금증가가 보다 적극적으로 이루어진다면 과세대상 기업수와 총과세금액은 이보다 작아질 것이다. 다만 기업의 환류세제에 대한 대응이 투자와 배당, 임금증가 등을 늘이는 대신 당기소득을 줄이는 방향으로도 가능해 기업의 구체적인 절세전략(tax planning)에 따라 환류세제의 효과가 제한될 가능성도 있다. 기업이 3년의 과세기간에 미수수익 비중을 크게 하고 미지급비용을 줄이고, 법정준비금 및 적립금을 높이는 경우 환류세제의 대상이 되는 당기소득 규모를 줄일 수 있다. 만약에 이러한 당기소득 조정을 통해 과세여부에 대한 한계적인 상황에서 벗어날 수 있다면 환류세제의 경제적 효과가 보다 작아질 것이다. 단, 미지급비용의 지출이 국내에서 이루어진다면 이것 역시 기업소득 환류의 효과를 가질 수 있다.

69) 국회예산정책처, 「2015년 및 중기 경제전망」, 2014.10

아래에서는 현재 정부안으로 설계된 환류세제의 개선방향을 검토해 보았다. 2009~2013년 자료를 이용해 환류세제 과세대상 기업수와 과세금액 등을 기업집단 별로, 업종별로 분석한 결과, 과세의 부담이 ‘그룹B(상출집단)’ 보다는 자기자본금 500억원을 초과하는 ‘그룹A’(중소기업 제외)에 집중되고, 총자산기준 상위 400위 아래에 있는 기업(특히 상위 50%인 1,200위 아래 기업)에 집중되는 것으로 나타난다. 업종별로는 2013년 기준으로 볼 때 제조업은 과세대상 기업수 비중이 23.5%이며 평균 과세금액이 1.3천만원으로 높지 않은 가운데 과세대상 기업수 비중이 농·임·어업(50.0%)과 건설업(38.3%), 부동산임대업(37.1%) 등에서 상대적으로 높고, 평균 과세금액은 협회 및 단체 수리 등(96.6억원)과 하수폐기물 등(42.4억원), 숙박·음식점업(40.6억원), 운수업(36.9억원), 교육서비스업(33.4억원)에서 높게 나타난다. 이러한 결과는 업종별 분석이 2013년 단년에 한정되었고 매해 기업들의 행태가 달라지면 과세현황도 바뀔 수 있기는 하나, 환류세제가 상대적으로 기업 규모가 크지 않고 상대적으로 경영환경이나 업황이 좋지 않을 수 있는 ‘내수형’ 기업에 집중될 수 있음을 보여주는 것이다. 이러한 결과에 대해 해당 기업들이 투자와 배당, 임금증가 등을 소극적으로 하여 이에 따른 징벌적 과세가 부과되는 것으로 볼 수도 있겠으나, 다른 한편으로 환류세제에 산업별 업종별 특성이 정확하게 반영되지 않은 결과일 수도 있다. 이 경우 환류세제의 경제적 효과가 보다 제약되는 가운데 과세형평성 문제가 커질 수 있다. 최근 조기공개된 국세청의 법인세 자료를 보면, 2012년 소득 기준 매출액 상위 10대 법인의 실효세율이 12%대이고, 상출집단의 경우는 15.8%, 이 중 10대 상출집단은 14.8%인 것으로 나타난다⁷⁰⁾. 2012년 법인세 평균 실효세율이 16.0% 이고 자산규모 500억원 초과 법인의 실효세율이 15.7%~17.1% 임을 감안할 때, 이미 「조세특례제한법」상의 세액공제 및 감면에 따라 세부담의 차이가 있는 상황에서 환류세제 시행 시 법인간 세부담의 격차가 보다 커질 것으로 우려되는 부분이다.

70) 국세청, 이만우 의원실 요청자료(2014.10)

[표 37] 자산규모별 법인세 부담 현황: 2012년 소득 기준

(단위: 조원, 억원)

자산 규모별	과세표준	법인세액	실효세율
500억 이하	56	7	12.9%
1,000억 이하	11	2	15.7%
5,000억 이하	26	4	16.8%
5,000억 초과	137	23	17.1%
합계	230	37	16.0%
(10대 법인)	3,284	403	12.3%
(상출법인)	9,429	1,493	15.8%
(상출 10대 법인)	7,179	1,060	14.8%

주: 전체 법인 자료의 단위는 ‘조원’, 10대 법인과 상출 및 상출 10대 법인 자료의 단위는 ‘억원’임
자료: 국세청, 「2014년 조기공개 국세통계」, 이만우 의원실 제공 자료

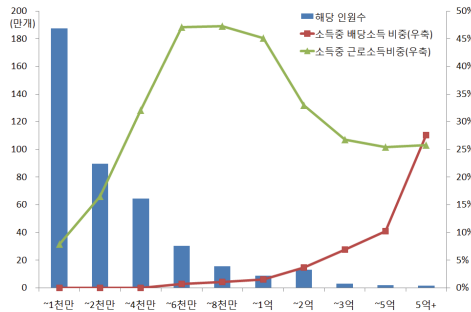
특히 자산규모별 세부담 추정 결과에서 볼 수 있듯이 2013년 기준으로 자산기준 상위 100위 이내 기업 중 3개 기업만이 과세대상이 되고 대다수 상위기업의 경우 세부담이 발생하지 않는다. 환류세제가 기업들의 평균적인 수준에서 기업소득을 가계부문으로 환류시키도록 설계됨에 따라 구조적으로 다른 산업에 비해 투자규모가 큰 경우 과세 측면에서 유리해지기 때문이다. 이러한 결과에 대해 상위기업들의 경우 투자와 배당 등이 이미 충분한 수준으로 이루어지고 있어 추가적인 유인이 필요하지 않다고 볼 수도 있겠으나, 2000년대 들어 기업의 사내유보금 증가를 상위기업이 주도해 온 점을 감안해 볼 때 이들 기업의 투자나 배당 등 경제활동도 보다 강화되어질 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히 상위기업들의 경우 경제 전체에 미치는 효과가 크다는 점에서 기업소득의 가계소득 환류 효과를 높이는 방향에서 이들 기업들에 대해 유인체계가 설계되어질 필요가 있다. 이를 위해 환류세제의 산식에서 감면항목을 총액 대신 규모의 효과를 줄일 수 있는 증가분으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그리고 일반적으로 투자규모가 배당이나 임금증가에 비해 매우 큰 점을 감안하면 환류세제 적용 여부에 투자의 영향이 지나치지 않도록 조정할 필요가 있는데, 이를 위해 내수활성화에 직접적인 영향을 주지 않는 해외투자분의 배제나⁷¹⁾ 감면항목별로 가중치를 다르게 하는 방안 등을 검토할 수 있다.

71) 현행 고용창출투자세액공제 등 운영 중인 투자세액공제에서 해외투자분에 대한 구분이 이루어지고 있지 않아 해외투자분에 대한 세제지원이 이미 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있음

다음으로 가계소득 증가나 소비활동 진작을 위해 환류세제에서 배당 보다는 임금증가의 영향을 보다 크게 할 필요가 있어 보인다. 정부안의 산식을 보면 배당은 총액으로 인정되는 반면 임금은 전년대비 증가분으로 되어 있어 임금증가에 대한 기업의 유인이 구조적으로 작게 되어 있다. 그런데 배당소득의 경우 소비성향이 낮은 고소득층에 집중되어 있고 소비성향이 높은 중·하위층 가계의 경우 배당소득 비중이 낮아, 소비효과를 높이기 위해서는 배당 보다는 임금 증가가 보다 강조될 필요가 있다. 2012년 기준 종합소득자가 총 1.1백만명으로 근로소득자 총 15.7백만명의 6.9%에 해당되는데, 종합소득자의 소득유형별 현황을 보면 대다수의 종합소득자가 분포되어 있는 소득 8천만원 이하 구간의 경우 배당소득 비중이 1%대 미만인데 반해 근로소득 비중이 50%에 근접하는 것으로 나타난다. 통계청의 「가계동향조사」 자료를 이용해 소득분위별 평균소비성향(소비액/소득액)을 보면 소득이 높아질수록 소비성향이 하락하는 구조인데, 글로벌 금융위기 이전인 2003~2007년에는 소득 4,5분위의 평균소비성향 하락폭이 컸으나 글로벌 금융위기 이후 2007~2013년에는 전 소득분위의 소비성향이 하락하는 가운데 중·하위 소득층인 1~3분위의 하락폭이 큰 것으로 나타난다(1분위 $\Delta 9.0\%p$, 2분위 $\Delta 4.2\%p$, 3분위 $\Delta 6.2\%p$ 하락). 이들 소득 1~3분위의 경우 연간 평균 급여가 1.7~4.5천만원으로, 동 소득분위의 경우 배당소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 미미해 배당소득 증가가 미치는 영향이 크지 않을 것으로 예상된다. 기업의 경우 임금증가에 대해 영구적으로 노동비용에 반영되는 기본임금 보다는 한시적으로 지급되는 상여금 인상을 통해 환류세 부담을 줄이려 할 수 있으나, 소비효과를 크게 하기 위해서는 일시적 소득 보다는 항상소득(permanent income)인 기본임금을 중심으로 임금증가가 이루어지도록 유도할 필요가 있다. 이러한 임금증가에 따라 향후 경기 확장기에 임금 상승폭이 작아질 수 있으나, 임금의 변동폭 조정을 통해 경기변동을 완충하는(smoothing)하는 효과로 볼 수도 있을 것이다. 다만, 최근의 가계 소비성향 하락에는 소득 측면의 요인 뿐만 아니라 주거비용 상승 추세와 경제적 불확실성 증대, 가계부채 확대에 따른 이자비용 증가, 인구 고령화에 대비한 사회보험 비용 증가 등으로 예비적 저축 동기가 커진 영향도 있는 것으로 분석되고 있어,⁷²⁾ 이러한 여건이 지속되는 한 소비효과가 제약될 가능성이 있다.

72) 한국은행, 「금융안정보고서」, 2014.4

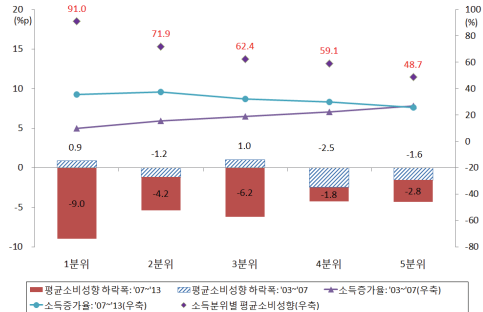
[그림 29] 종합소득 규모별 신고인원 및 소득현황: 2012년 소득 기준



주: 소득분위별 평균 급여액은 1분위 1.7천만원, 2분위 3.4천만원, 3분위 4.5천만원, 4분위 6.0천만원, 5분위 9.4천만원임

자료: 국세청 「2013 국세통계연보」, 통계청 「2013년 가계동향조사」; 국회예산정책처 분석

[그림 30] 소득5분위별 평균소비성향 및 최근 변동 추이: 전체 가구 기준



조세제도적 측면에서 볼 때 이번 정부안의 환류세제는 일반적인 법인세 과세 체계에서 벗어나 일정 기준에 미달되는 기업들에 대해 추가적으로 세부담을 높이는 것으로, 조세제도의 일관성이나 조세행정의 간결성, 과세형평성 등의 측면에서 볼 때 바람직하지 않은 부분이 있다. 물론 현행 법인세제에서도 부동산정책에 따라 ‘토지 등 양도소득에 대한 과세특례’(「법인세법」 제55조의2)의 경우 특정한 요건을 충족하는 법인보유 토지 등 양도 시 법인세에 대해 추가과세가 이루어지고 있다. 그러나 이는 법인소득 중 특정한 일부 소득을 대상으로 하는 것으로, 환류세제에서와 같이 법인의 종합적인 소득을 대상으로 하지는 않는다. 환류세제의 과세 대상이 대규모 기업집단 및 기업으로 제한되고는 있으나, 이들 기업수가 적지 않고 특히나 기업활동에서 차지하는 비중이 매우 높은 점을 감안할 때 사실상 이중적인 법인세 과세체계라는 비판에서 벗어나기 힘든 부분이 있다. 이에 따라 만일 동 세제의 정책효과가 어느 정도 실현되지 않는 경우 상대적으로 규모가 작고 업황이나 경영환경이 좋지 않은 기업들의 사정이 악화될 수도 있고, 경제 전체적으로 효율성 저하와 기업내 부익부 빈익빈 현상 심화나 과세형평성의 문제, 기업의 절세전략(tax planning) 및 정부의 과세 행정상 비용 발생 등 우려되는 부분이 있다. 따라서 환류세제가 도입될 경우 제도 시행에 따른 경제적 효과를 극대화하고 이러한 부작용을 최소화하는 방향에서 제도 설계가 신중하게 이루어져 하며, 세수증대 보다는 경기 부양을 목표로 한다는 점을 분명히 하여야 할 것이다. 통상적으로 조세유인은 혜택

을 주는 방향이지 부담을 유발하는 방향에서 이루어지지 않는다는 점이다. 이는 세금 자체가 시장균형을 최적의 상태에서 벗어나게 해 불가피하게 자원배분의 왜곡과 효율비용을 발생시키게 되는데, 현재 운영되는 과세체계가 가장 적합한 구조임을 전제로 할 때, 중·장기적인 관점에서 현행 우리나라 법인세 과세체계가 바람직한 구조인지에 대한 평가가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 이를 전제로 징벌적인 성격의 과세 보다는 기업의 추가적인 투자와 배당, 임금증가를 유도하는 방향에서 혜택을 주는 감면제도를 검토해야 할 필요가 있으며, 이러한 방식이 이중과세나 과세형평성의 논란이 제기되지 않는 보다 정상적인 조세제도상의 접근일 것으로 보인다.

나. 근로소득 증대세제

(1) 개요

동 세제는 정부가 근로자의 임금상승을 유도하기 위해 새로이 설계한 제도로 이번 세법개정안에서 제안된 「가계소득 증대세제」 3대 패키지 중 하나이다. 세제의 내용은 2015~2017년 동안 개인사업자를 포함한 모든 기업에 대해 대상 기준을 초과하는 임금증가분의 일정률 만큼을 소득세액과 법인세액에서 세액공제해 주는 것이다. 단, 세제의 혜택이 중·하위층 이하 근로자 개개인에서 귀속될 수 있도록 임금총액을 기준으로 하는 대신 고용유지의 조건을 전제로 하여 평균임금을 기준으로 임금증가율을 산출하되, 임금수준이 상대적으로 높은 임원 및 고액연봉자는 평균임금 산출 시 제외하도록 하였다. 고용유지의 조건은 상시근로자를 기준으로 당해연도에 직전연도 이상이 되는 경우로 하였고, 임금증가율은 당해 평균임금이 직전 3년 평균임금 증가율의 평균 수준을⁷³⁾ 상회하는 경우로 하였다. 세액공제율은 기업규모별 경영여건의 격차를 감안해 다른 투자 및 고용 관련 세액공제와 유사하게 대기업은 5%로 하고, 중소·중견기업은 10%로 높여 차등화 하였다.

73) 평균임금 계산 시 임금증가율이 음수인 연도도 제외해 초과분 계산이 과도해지는 것을 방지

[표 38] 근로소득 증대세제: 정부안

공제내용	$[\text{당해연도 평균임금} - \text{직전연도 평균임금} \times (1 + \text{직전 3년 평균임금 증가율의 평균})] \times \text{직전연도 근로자수} \times \text{세액공제율}$ ※ 단, 상시근로자 기준 전년대비 고용수준이 유지되어야 함
공제율	대기업 5%, 중소기업 및 중견기업 10%

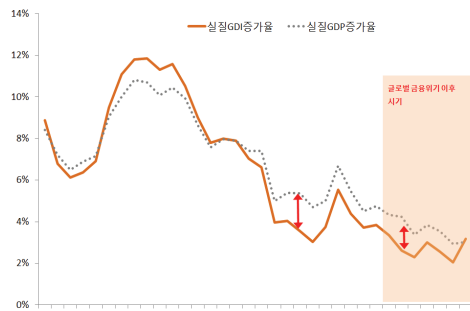
(2) 검토

(가) 제도 평가

우리나라는 외환위기 이후 가계부문의 소득 비중이 하락해 왔으나 글로벌 금융위기 이전까지는 부동산과 주식시장을 중심으로 자산소득이 증가하며 소비를 유지하는 소득원 역할을 하여 왔다. 그러나 이러한 과정에서 불가피하게 가계부채가 빠르게 확대되어 이자비용과 원금상환의 부담이 커지게 되었고, 글로벌 금융위기 이후에는 소득개선이 이루어지지 않는 가운데 자산가치의 하향조정과 사회보장 및 주거비용 상승 등으로 가계의 소득여건이 크게 취약해졌다. 외환위기 이후 경제 전체의 소득 수준을 반영하는 실질GDI(gross domestic income, 국내총소득) 증가율이 생산 부문의 실질GDP 증가율⁷⁴⁾ 보다 낮은 수준을 지속하며 소득개선이 경제성장 정도에 미치지 못하는 상황이 지속되어 왔고, 글로벌 금융위기 이후에는 근로자의 실질 임금 총액과 실질 평균임금 증가율이 하락세를 보여 왔다. 2000년대 초·중반에 실질 GDI 증가율이 실질GDP 증가율을 최근 보다 훨씬 큰 폭으로 하회했지만 실질임금 상승률이 평균 4%대에서 유지되었다. 그러나 최근에는 실질 임금총액 증가율이 감소세를 보이고 평균임금 증가율도 0%대로 하락해 경제여건을 감안하더라도 근로자의 소득여건이 상당히 취약해진 것으로 나타난다.

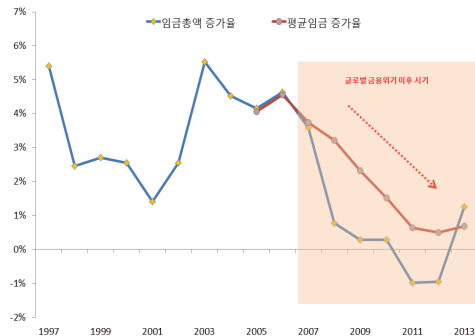
74) 증가율의 추세적인 움직임을 보기 위해 전년대비 증가율을 산출한 후 5년간 이동평균한 값임

[그림 31] 실질GDP 증가율과 실질GDI 증가율 비교



주: 임금총액과 평균임금의 소비자물가지수를 이용해 실질화함
 자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

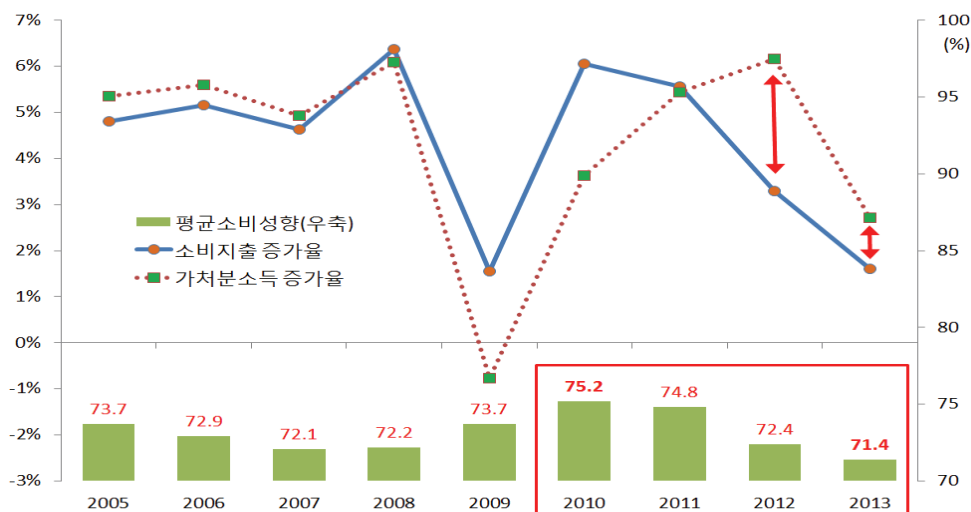
[그림 32] 실질임금총액 및 실질평균 임금 상승률 추이



특히 글로벌 금융위기 이후 우리나라를 포함한 전 세계의 경기회복이 과거와는 다르게 매우 완만한 속도로 진행되고 재정위험 등 불확실성이 장기간 지속되며 개인의 미래 소득흐름에 대한 불안감이 높아진 가운데, 인구고령화와 베이비부머 세대 은퇴 등이 맞물려 미래 지출증가에 대비하기 위한 예비적 동기의 저축유인이 높아져 있는 것으로 평가되고 있다.⁷⁵⁾ 이렇듯 최근 가계의 지출수요가 구조적으로 크게 확대되고 있는 반면 수입여건은 이에 상응하는 수준으로 개선되고 있지 못하는 상황이 가계의 소비심리 위축과 소비활동 부진으로 나타나고 있다. 2011년 이후 근로자가구의 소득과 소비 증가율이 모두 하락세를 보이고 있는데, 특히 소비지출 증가율이 가처분소득 증가율 보다 큰 폭으로 하락하며 평균소비성향이 70%대 중반에서 초반대로 유례없이 낮아져 있다.

75) 한국은행, “구조적 소비제약 요인 및 정책과제”, 2013.3

[그림 33] 근로자가구의 소득 및 소비 증가율과 평균소비성향 추이



자료: 통계청; 국회예산정책처 분석

세계경제의 회복세가 선진국 경제를 중심으로 유지되며 대외적 불확실성이 다소 낮아져 있어 최근 우리 경제의 성장세 부진에는 수출 감소 등 외부적 요인 보다는 소비 등 내수 부진이 더 큰 위험요인이 되고 있는 것으로 평가된다. 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 문제를 타개하기 위해서는 우선 가계부문의 소득 증대가 있어야 한다. 물론 가계소득은 임금으로 대표되는 근로소득 이외에도 이자소득과 배당소득 및 주식 양도차익, 부동산 임대소득 및 양도차익 등 다양하고, 최근 정부는 이러한 종합적인 시각에서 부동산시장 안정화와 배당 확대 및 이를 통한 주식시장 부양 등으로 자산소득을 증가시키는 정책을 병행해 추진하고 있다. 그러나 대다수 소비계층이 근로소득층이고 우리 경제의 성장잠재력 저하 등으로 자산가치 상승이 제한되어 있는 점을 감안할 때 현 시기는 무엇보다도 임금 상승이 소비 진작에 미치는 영향이 클 것으로 판단된다. 우선 근로자의 임금 상승을 시작으로 소비활동을 촉진하고, 이의 파급효과에 따라 임금 상승이 미쳐 이루어지지 못한 근로자나 근로자 이외 가계의 소득 수준도 높아지는 동태적인 파급과정을 통해 소비효과가 확대될 것이고 이는 내수 산업의 투자를 촉진할 것으로 기대된다. 1993년 1/4분기~2013년 3/4분기 자료를 이용해 단기소비함수 모형을 추정한 결과(아래의 ‘박스’ 참조)에서도, 2011년 이후 평균적인 소비수준이 이전 시기에 비해 낮아졌으나 소비의 소득에 대한 탄력성이

보다 높아진 것으로 나타난다. 이는 주거비 및 부채비용 상승, 노후소득 대비 등으로 가계의 지출수요가 커져 평균적인 소비수준이 하락하기는 했으나, 소득 한 단위 개선에 따른 소비의 반응이 보다 크게 일어날 수 있음을 의미하는 것이다.

단기소비함수 추정⁷⁶⁾
: 시간가변형 모형(time-varying parameter model)

[모형식]

$$D(C_t) = \alpha_t + \beta_{1t} D(GNIH_{t-1}) + \beta_{2t} D(IR_{t-1}) + \beta_{3t} D(KOSP_{t-1}) \\ + \beta_{4t} D(HOUS_{t-1}) + \beta_{5t} D(JeonSe_{t-1}) + \epsilon_t$$

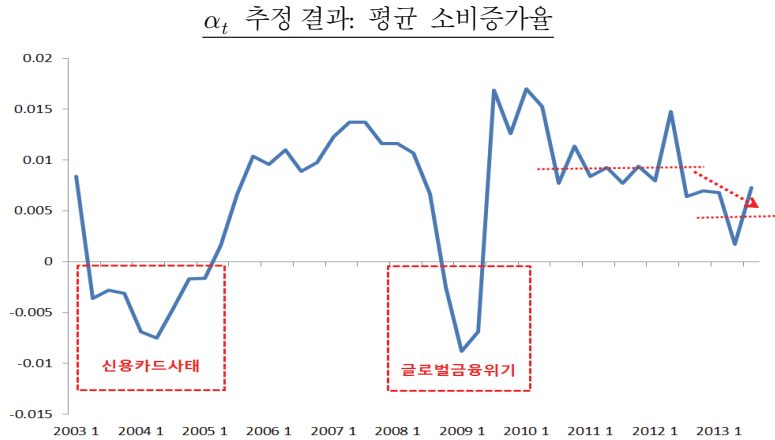
단, C_t 는 실질가계소비, $GNIH_t$ 는 가계부문 국민소득,
 IR_t 는 실질이자율로 3년만기 회사채(AA-) 평균금리,
 $KOSP_t$ 는 코스피지수, $HOUS_t$ 는 전국 주택매매가격지수,
 $JeonSe_t$ 는 전국 전세가격지수

- 모든 변수는 실질변수 혹은 소비자물가지수를 이용해 실질화한 값이고, 안정적 시계열로 변환하기 위해 로그(log) 함수화한 후 1계 차분해 증가율 변수화함
- 가계부문 국민소득은 국민소득(GNI)에 대해 총처분가능소득의 가계부문 비중을 적용하여 산출하였고, 코스피지수와 전국 주택 및 전세가격지수를 일별자료로 분기평균값을 구해 이용
- 추정기간은 모든 변수들의 자료가 제공되는 1993년 1/4분기~2013년 3/4분기로 함 (추정결과는 아래의 박스에서 이어짐)

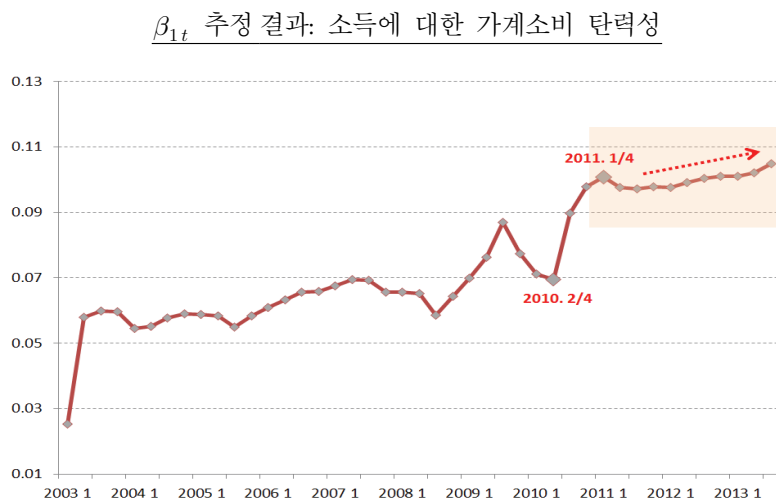
76) 국회예산정책처

단기소비함수 추정 (계속)
: 시간가변형 모형(time-varying parameter model)

- 추정 결과 <1>: 가계의 평균적인 소비 증가율(α_t)은 2003~2004년 신용카드 사태와 이후 2008~2009년 글로벌 금융위기 시에 감소세를 보였고, 이후 증가세로 전환되었으나 최근 평균 증가율 수준이 낮아짐



- 추정 결과 <2>: 소득변화에 대한 소비의 변화 정도가 2010년 2/4분기 이후 높아진 후 2011년 1/4분기 이후에는 다소 낮아지는 모습이었으나 최근 다시 상승세를 보이며, 소득 증가 시 소비가 보다 탄력적으로 확대될 수 있음을 시사



글로벌 금융위기 이후 미국과 일본 등 주요국에서도 가계소득 지원과 소비창출을 위해 조세정책을 통해 기업의 임금 인상을 유도하고자 하였고, 이러한 취지에서 세액공제 등 조세감면 제도를 도입하고 있다. 일본의 경우 2013년부터 기준년도 대비 급여액을 일정 규모로 확대한 기업에게 증액분의 10%(중소기업 20%)를 법인세의 10% 한도 내에서 공제를 허용하고 있고, 미국은 2014년부터 임금총액이 기준 이하가 되는 기업에 대해 일정 공제 한도 내에서 일자리 창출이나 임금인상을 통해 근로자 임금총액을 증가시킨 고용주에게 증가분의 10% 세액공제를 허용하는 세제를 신설해 운용하고 있다. 프랑스는 2013년부터 최저임금의 일정 한도 내에서 지급된 임금총액에 대해 세액공제하는 제도를 운영하고 있다. 특히 그동안 주요국에서도 가계소득 비중이 추세적으로 하락하기는 했으나 우리나라의 경우 그 정도가 보다 빠르고 큰 폭으로 진행되어 왔음을 감안할 때, 우리나라의 경우 기업의 임금인상을 유도하기 위한 적극적인 정책 대응이 매우 필요한 것으로 판단된다.

[표 39] 주요국의 최근 임금 관련 조세감면제도 현황

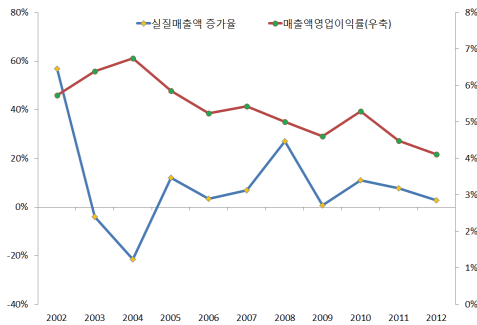
국가	주요 내용
일본	2013.3.1.에 최초 도입되어 최근 2018.3.31.로 일몰연장된 제도로(‘임금인상 세액공제제도’), 당해연도와 기준연도의 임금지급액 차액에 대해 10% 세액공제함. 단, 법인세 납부액의 10%(중소기업은 20%)를 한도로 함
미국	고용창출 및 고용증대를 위해 2014년 신설된 제도로, 근로자 임금총액을 증가시킨 고용주에게 임금총액 증가분의 10%를 세액공제함. 단, 한해 지급된 임금총액 2천만달러 이하 회사가 대상이고, 공제한도가 50만달러임
프랑스	2013.1.1. 도입된 ‘경쟁력과 고용을 위한 세액공제’(CICE)로 제도로, 지급된 임금총액에 대해 세액공제함. 단, 총임금액은 최저임금의 2.5배로 제한

자료: 한국조세재정연구원, 「재정포럼」, IBFD

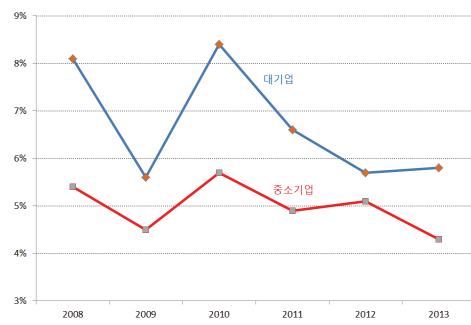
다만 중·장기적으로 기업의 임금 상승에 따라 노동생산성이 낮아질 수 있어, 이러한 임금 상승 흐름이 지속되게 하기 위해서는 기업의 부가가치 창출 능력을 높일 수 있는 R&D 연구 등 기초투자 확대 등이 병행되어야 할 것이다. 또한 세계경제의 성장세가 강하지 않고 대외적 경쟁 심화 및 원화절상 추이 등에 따라 국내기업의 매출액 증가가 약해지는 가운데 수익성이 낮아지고 있어 기업의 임금 상승 여력이 크지 않을 수 있음을 감안할 필요가 있는데, 동 세계의 혜택이 여력이 있는

상위 기업에 집중되지 않고 전체 기업에 공평하게 돌아갈 수 있도록 하기 위해 통상적인 기업규모 지정 보다는 매출액이나 임금총액을 기준으로 공제율을 차등화 하는 방향도 검토해 볼 수 있겠다. 동일하게 대기업(혹은 중견·중소기업)에 속하는 기업이라 하더라도 경영여건 등에 따라 세제지원의 필요가 다르기 때문이다. 그리고 세제를 보다 간편하게 하고 기업의 불필요한 절세전략을 방지하는 차원에서, 정부안에서 제시된 직전 3년간 평균증가율 적용하는 등 복잡한 산식 보다는 미국에서와 같이 기준년도(base year) 대비 평균임금이 높아진 부분을 공제대상으로 하는 방안도 검토할 수 있겠다.

[그림 34] 기업매출액 증가율 및 수익성 추이



[그림 35] 기업규모별 매출액 영업이익률 추이



주: 매출액의 실질화는 소비자물가지수를 이용
자료: 한국은행; 국회예산정책처 분석

(나) 세수효과 추계

근로소득 증대세제안에서는 기업과 개인사업자가 모두 대상이 되는데 기업부문에서 발생하는 비중이 커 우선 법인세 부문의 세수효과를 추계하고 이를 바탕으로 소득세 부문 비중을 반영하여 전체 세수효과를 추계하는 것으로 하였다. 동 세제와 관련하여 법인세 부문의 세수효과는 고용과 임금상승 등 미시자료를 분석할 수 있는 한신평의 기업재무자료를 이용하여 구하였다. 기업자료에서 법인세비용이⁷⁷⁾ 음수(-)가 되어 세부담이 발생하지 않는 기업은 제외하였고, 상시근로자수는 기업 사업보고서 상

77) 손익계산서의 법인세비용에서 이연법인세 자산부채 증감분을 조정한 값임

의 ‘종업원수’로, 임금은 손익계산서와 제조(혹은 공사)원가명세서 상의 ‘급료와 임금’ 및 ‘성과금’의 합계금액으로 하였고, 이를 이용해 평균임금을 산출하였다. 다음으로 공제율이 다르게 적용되는 대기업과 중소기업의 자료를 구분하였고, 종업원수와 인건비가 결측치인 기업 자료도 제외하였다. 마지막으로 근로소득 세액공제의 기준을 맞추기 위해 당해연도 종업원수가 직전연도 종업원수를 상회하면서 평균임금 증가율이 직전3년 평균임금 증가율의 평균 수준을 상회하는 기업을 최종 분석대상으로 하였다. 세수효과는 대기업과 중견기업, 중소기업을 구분하여 산출하였다.

2013년 기준 한신평의 비금융기업 총 3.5만개 중 4,641개가 중소기업을 제외한 일반기업으로 분류되는데, 이 중 3,482개 기업이 법인세 납부기업으로 종업원수와 임금 정보가 있고 상술한 두 가지 조건을 만족하여 근로소득 중대세제의 대상이 되는 기업은 총 456개인 것으로 나타났다. 정부안에 따르면 공제율은 대기업 5%와 중견기업 10%가 적용되는데, 2012년 기준 대기업 대비 중견기업 급여비율 13.9%⁷⁸⁾를 이용해 가중평균하면 5.7%가 되어, 일반기업의 자료에 이를 적용하였다. 이러한 자료값을 바탕으로 근로소득 세액공제의 산식에 따라 세수효과를 구하면, 일반기업의 경우 2013년 기준 총 △949.7억원의 세수 감소효과가 발생하는 것으로 나타난다. 그런데 한신평의 기업 재무자료에는 전체 납세기업 자료 중 누락되는 부분이 있을 수 있어, 국세청의 법인세액 자료를 이용하여 동 비율을 적용해 모집단의 세수효과 값으로 조정·환산하였다. 2012년 기준 국세청의 일반기업 법인세액 30.1조원이 한신평 일반기업의 법인세비용 합계액 26.4조원에 대해 1.14배가 되어 이를 적용하면 조정된 세수효과는 2013년 기준 총 △964.0억원이 된다. 중소기업의 경우도 일반기업과 동일한 방식을 적용한 결과 2013년 기준 총 △714억원의 세수 감소효과가 있는 것으로 추계되었다. 일반기업과 중소기업의 세수효과를 합하면 근로소득 중대세제 도입에 따라 법인세수 감소효과가 총 △1,678억원이 발생하는 것으로 추계되는데, 이러한 세수효과는 비금융업에 속하는 기업만을 대상으로 한 것이므로, 금융부문의 종업원수 비율 9.5%⁷⁹⁾를 적용해 구한 △159억원을 추가하면 법인세 부문의 세수 감소효과가 최종 △1,837억원에 달할 것으로 추계된다.

78) 중소기업청 제공자료로 2012년 기준 중견기업수는 총 3,436개, 급여액은 총 18.3조원으로 추정됨

79) 평균임금비율을 적용하는 것이 보다 타당하나, 금융부문의 인건비 자료가 보고되지 않는 부분이 있어 종업원수 비율을 적용하였음

다음으로 동 제도가 개인사업자에게도 해당되므로 소득세 부문 세수효과도 산출해야 하는데, 현재 운영 중에 있는 조세특례제도 중 동 제도와 가장 유사한 것으로 생각되는 ‘중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제’의 소득세 비율 17.1%를 적용하였다. 그 결과 소득세 부문의 세수 감소효과가 총 △315억원 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 추계 내용을 종합해 보면, 근로소득 증대세제 도입 시 법인세 부문과 소득세 부문에서 총 △2,152억원의 세수 감소효과가 발생하는 것으로 추정된다.

[표 40] 근로소득 증대세제 도입에 따른 세수효과: 2013년 기준

구분	대기업	중소기업	합계
비금융기업: 한신평(A)	△847	△607	△1,454
비금융기업: 모수값 전환 (B=A×1.14(대), 1.18(중소))	△964	△714	△1,678
금융기업(C=B×0.095)	△92	△68	△159
법인부문(D=B+C)	△1,056	△782	△1,837
소득세부문(E=D×0.17)	△181	△134	△315
합계(F=D+E)	△1,236	△916	△2,152

그런데 이러한 추정치는 2013년을 기준으로 한 고용과 평균임금을 전제한 것이므로, 2015~2017년 세수효과는 고용 증가효과와 물가상승 등을 반영한 임금 상승효과가 반영되어야 한다. NABO 「2015년 및 중기 경제전망」의 ‘취업자 증가율’과 ‘평균임금 증가율’ 자료를 적용한 결과, 최종적으로 근로소득 증대세제 도입 시 2015년 △2,231억원을 비롯해 2015~2017년 동안 총 △6,828억원의 세수 감소효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 단, 동 세제 도입에 따른 임금 인상 시 기업과 고용주의 경우 해당하는 법인세와 소득세 감면에 따라 세수입이 감소하게 될 것이나, 임금 인상에 따라 가계소득과 소비가 증가하는 경우 소득세와 소비세의 세수가 커져 이러한 세수 감소효과를 일정 정도 상쇄시키는 효과가 있게 될 것이다.

[표 41] 근로소득 증대세제 도입 시 세수효과: 2013~2017년

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2015~2017
취업자 증가율	1.56	2.11	1.73	1.57	1.44	-
평균임금증가율	3.9	3.0	3.6	4.1	4.0	-
세수효과 조정1	△2,152	△2,185	△2,231	△2,270	△2,306	△6,807
세수효과 조정2	-	-	△2,231	△2,294	△2,302	△6,828

다. 고용창출투자세액공제

(1) 개요

고용창출투자세액공제(이하 ‘고투공제’)는 ‘고용창출형 설비투자’ 지원을 목적으로 기존의 임시투자세액공제(이하 ‘임투공제’)에서 전환된 제도로, 고용이 전년대비 유지된 경우의 ‘기본공제’와 증가된 경우의 ‘추가공제’로 구분된다. 기본공제는 과거 임투공제와 같이 설비투자금액을 공제베이스로 하여 공제율이 적용되고, 추가공제는 설비투자금액에 공제율을 적용한 상한 내에서 추가 고용인원당 일정 금액이 공제된다. 공제율은 제도가 도입된 2012년에 기본공제와 추가공제에 대해 대기업 4%(수도권내 3%)+2%⁸⁰⁾와 중소기업 4%+3%가 적용되었으나, 이후 중소기업은 고용감소 시에도 기본공제를 허용하는 것으로 확대된 반면 대기업 등 일반기업은 추가공제율을 3%로 높이는 대신 기본공제율을 2013년 3%(수도권내 2%), 2014년 2%(수도권내 1%)⁸¹⁾로 하향조정되어 왔다.

정부는 이번 세법개정안에서 올해 일몰도래한 고투공제를 2017년말까지 3년간 연장하되, 고용효과 제고를 위해 기본공제율을 1%p 인하하되 추가공제율을 1%p 인상하고 서비스업과 지방투자의 추가공제율은 1%p를 높이는 내용을 제안하였다. 이러한 개정안에 따르면 기본공제율은 현행 1~4%에서 0~3%, 추가공제율은 현행 3%에서 4~6%로, 총 공제율이 현행 4~7%에서 4~9%가 된다.

80) 추가공제의 경우 설비투자금액에 대한 일정 공제율의 한도 내에서 청년 및 60세 이상 근로자 1명당 1,500만원, 마이스터고 등 졸업생 1명당 2,000만원씩, 기타 1,000만원이 공제됨

81) 단, 중견기업에 대한 기본공제율은 기존의 3%(수도권내 2%)로 유지됨

[표 42] 고용창출투자세액공제 공제율 개정안

(단위: %)

구 분	대기업		중견기업		중소기업	
	수도권안	수도권밖	수도권안	수도권밖	수도권안	수도권밖
현행						
기본공제	1	2	2	3	4	4
추가공제	3	3	3	3	3	3
합계	4	5	5	6	7	7
개정안						
기본공제	0	1	1	2	3	3
추가공제	4(5)	5(6)	4(5)	5(6)	4(5)	5(6)
합계	4(5)	6(7)	5(6)	7(8)	7(8)	8(9)

주: 1. ()은 서비스업 공제율임

2. 중소기업은 고용감소 시 감소 인원당 1,000만원씩 차감해 추가공제액이 결정됨

3. 중견기업 구분은 2013년 세법개정에서 결정되어 2014년 소득분부터 적용됨

자료: 기획재정부, 「2014년 세법개정안」; 국회예산정책처 재정리

(2) 운영 현황

임투고투공제는 연평균 공제액이 2조원대를 기록하며 전체 감면제도 중 규모 기준 상위 1~2위를 점해 온 제도이다. 동 제도의 최근 2012년 공제액(신고 기준)이 총 2조 1,243억원(소득세 531억원, 법인세 2조 712억원), 2013년 총 1조 7,728억원(소득세 311억원, 법인세 1조 7,417억원)이었고, 2014~2015년에 각각 1조 1,699억원과 9,167억원이 될 것으로 잠정·전망 되고 있다⁸²⁾. 2012년 신고 실적은 2011년에 발생한 법인소득에 대한 것으로, 당시에는 전년도 세법개정에 따라 공제율이 7%에서 5%로 낮아진 임투공제와 신설된 1% 고투공제가 별도의 제도로 운영되었다. 5% 임투공제가 현행 고투공제의 기본공제에, 1% 고투공제가 현행 고투공제의 추가공제에 대응된다고 볼 수 있다. 2013년 공제액은 고투공제가 시행되기 시작한 2012년 발생소득에 대한 것이다.

82) 기획재정부, 「2014년도 조세지출예산서」, 2013.10.

[표 43] 임투·고투공제 실적 추이: 신고 기준

(단위: 억원)

구분	2009 (2008)	2010 (2009)	2011 (2010)	2012 (2011)	2013 (2012)	2014 (2013)	2015 (2014)
	임투공제			임투+고투	고투공제		
공제율	10%	7%	7%	5%(임투) +1%(고투)	4%+2%(일반), 4%+3%(중소)	3%+3%(일반), 4%+3%(중소)	2%+3%(일반), 4%+3%(중소)
설비투자 증가율	+9.6%	+0.5%	+17.5%	+5.0%	+0.4%	△3.8%	+4.5%
소득세	614	673	671	531	311	243	253
법인세	19,418	17,027	26,700	20,712	17,417	11,456	8,914
합계	20,032	17,700	27,371	21,243	17,728	15,485	11,040

주: ()은 발생소득의 귀속연도임 2) 신고기준으로 2014년은 잠정치, 2015년은 전망치임
자료: 한국은행 경제통계시스템, 기획재정부 「조세지출예산서」 각 연도; 국회예산정책처 정리

아래의 표에서는 임투공제(공제율 5%)와 고투공제(공제율 1%)가 별개의 제도로 운영되었던 2012년 신고 실적을 기업규모별로 살펴 보았는데, 전체적으로 동 제도의 공제가 임투공제를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 대기업 등 일반기업과 중소기업 모두 전체 공제액 중 임투공제액이 차지하는 비중이 96%대에 있는데, 이는 임투공제의 공제율이 고투공제 대비 5배 높은 점을 감안하더라도 상당히 높은 수준이다. 이러한 결과는 임투공제의 경우 규모가 큰 설비투자금액을 공제베이스로 하여 공제율이 적용되는 데 반해 고투공제는 추가 고용인원당 일정 금액의 정책공제가 이루어지는 공제방식의 차이와 고투공제의 경우 설비투자가 이루어졌더라도 추가적인 고용이 이루어진 경우에 한해 허용됨에 따라 공제의 적용 대상이 임투공제에 비해 상대적으로 작다는 점 등이 반영된 것이다.

[표 44] 기업규모별 임투·고투공제 실적: 2012년 신고 기준

(단위: 개, 억원)

구 분		중소기업			일반기업		
		법인수	금액	평균금액	법인수	금액	평균금액
산출세액		226,328	95,425	0.4	33,647	402,291	12.0
공 제	임투공제: 5%	7,478	2,461	0.3	1,114	17,439	15.7
	고투공제: 1%	439	82	0.2	438	732	1.7
	합 계	7,917 [3.5%]	2,543 [2.7%]	0.3	1,552 [4.6%]	18,171 [4.5%]	11.7

주: ()은 기업당 평균 공제액, []은 산출세액 대비 비중을 나타냄
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2012~2013; 국회예산정책처 분석

다음으로 총액이나 평균금액 모두에서 임투공제를 중심으로 대기업 등 일반기업에 대한 공제가 중소기업에 비해 크게 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 이는 설비투자금액을 공제베이스로 하는 임투공제의 경우 일반적으로 대기업의 설비투자 규모가 중소기업에 비해 크게 이루어지는 현실이 반영된 것이다. 전체 공제금액을 보면 일반기업이 총 1조 8,171억원으로 중소기업 총 2,543억원에 비해 7배 가량 크다. 이러한 공제규모를 법인세 산출세액을 기준으로 보아도 중소기업의 공제비중이 2.5%인데 반해 일반기업이 4.5%로, 대기업 등 일반기업이 동 제도에 따른 세부담의 경감이 상대적으로 큰 것으로 나타난다.

기업당 평균 공제금액은 대기업 등 일반기업이 11.7억원으로 3천만원 가량 되는 중소기업에 비해 36배 정도 큰 것으로 나타난다. 총액 보다 평균 공제금액에서 기업규모별 차이가 보다 확대되는 것은 대기업 등 일반기업이 공제혜택을 받는 경우가 상대적으로 많지는 않지만 일단 공제를 받는 경우 설비투자금액에 비례하여 공제가 크게 이루어짐을 보여주는 것이다. 더욱이 중소기업의 경우 임투공제와 고투공제의 평균 공제금액이 2~3천만원 수준으로 유사하나, 대기업 등 일반기업은 임투공제의 평균 공제금액이 15.7억원으로 고투공제 1.7억원 대비 9.2배 가량 커, 대부분의 공제가 설비투자를 베이스로 하는 임투공제에서 발생하고 있다. 따라서 대기업 등 일반기업의 경우 설비투자의 규모의 효과에 따라 동 제도의 혜택이 상대적으로 크게 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

고투공제의 경우 해당되는 기업수는 대기업 등 일반기업이 총 438개, 중소기업이 총 439개로 차이가 없다. 그러나 임투공제를 받은 설비투자 중소기업이 총 7,478개로 일반기업 1,114개 대비 6.7배 가량 많은 점을 감안해 볼 때, 설비투자가 이루어질 때 중소기업 보다는 일반기업의 추가 고용 규모가 보다 클 것으로 예상된다. 고투공제의 공제금액도 중소기업이 82억원인데 반해 대기업 등 일반기업이 732억원으로, 일반기업의 고투공제금액이 중소기업에 비해 8.9배 가량 많은 것으로 나타난다. 이는 설비투자와 함께 추가 고용이 이루어진 경우 대기업 등 일반기업의 추가 고용인원이 중소기업 보다 많은 것으로, 중소기업의 고용이 일반기업에 비해 취약한 상황을 반영하는 것이다.

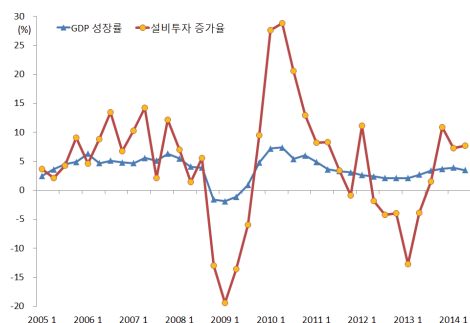
(3) 검토의견

(가) 제도 개정의 방향

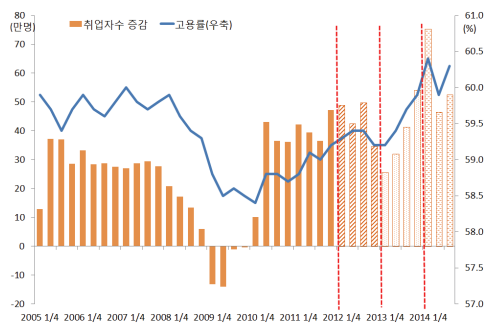
정부는 이번 세법개정안에서 고투공제의 일몰을 향후 3년간 연장하고, 기본공제율을 1%p 낮추는 대신 추가공제율을 1%p 높이고 서비스업과 지방투자에 대해서는 추가공제율을 다시 1%p 높이는 방안을 제안하였다.

최근 경기회복에 대한 불안감이 높아진 가운데 투자와 고용이 2013년 하반기부터 개선되는 조짐을 보이고 있어 향후 경기회복세를 지원하는 측면에서 동 제도의 일몰연장이 필요한 것으로 판단된다. 설비투자는 2012년 2/4분기부터 감소세로 전환되어 2013년 2/4분기까지 1년여에 걸쳐 감소세가 지속된 후 최근 증가세를 보이고 있다. 최근 설비투자 증가율이 전년동기대비 7~10%대에 있기는 하나, 이는 2012~2013년 상반기 부진에 따른 기저효과(base effect)의 영향이 작용한 부분이 있어 아직까지는 설비투자의 회복세에 불안감이 없지 않다. 설비투자는 변동성이 크기는 하나 경제성장률과의 상관관계수가 0.7을 보이는 등 전반적으로 경제성장률에 동행하는 움직임을 보이고 있다. 최근 2/4분기 경제성장률이 전분기 3.9%에서 3.5%로 약해진 점을 감안할 때 단기적 경기부양의 관점에서 설비투자에 대한 정책적 지원이 지속될 필요가 있어 보인다. 고용사정도 2012년 하반기부터 2013년 상반기까지 악화되는 모습이었으나 이후 회복세를 보이는 모습을 보이고 있다. 전년동기대비 취업자수 증감을 보면 2013년 하반기부터 취업자수가 확대되어 올해 1/4분기에는 대폭 증가하는 모습을 보였다. 올해 1/4분기의 취업자수 75.4만명 증가는 유례없이 큰 폭으로, 정부의 고용지원 등 정책지원의 효과가 반영된 것으로 보인다.

[그림 36] 경제성장률 vs. 설비투자 증가율



[그림 37] 취업자수 증감과 고용률



주: 자료는 실질값이고, 취업자수와 고용률은 계절조정된 값임

자료: 한국은행, 통계청; 국회예산정책처 분석

이번 개정안의 내용은 현행 고투공제에서 설비투자 보다는 고용창출의 유인을 강화한 것인데, 투자의 취업유발계수가 낮아졌고⁸³⁾ 내수경기 회복을 위해 고용여건의 개선이 무엇보다 중요한 정책 과제가 되고 있음을 감안할 때 이러한 개정안의 방향은 바람직한 것으로 평가된다. 2012년 신고 기준 임투·고투공제의 실적을 보면, 대부분의 공제가 설비투자금액을 베이스로 하는 임투공제에서 발생해 설비투자 규모가 큰 대기업 등 일반기업에 공제가 집중되고 있는데, 임투공제의 경우 상시적으로 운영되는 과정에서 투자유인 대비 세수비용이 과도해진 측면이 있고 정책적으로 고용창출이 중요한 점을 감안할 때, 고용효과가 보다 큰 추가공제가 보다 강화될 필요가 있다.

기업의 재무자료를 이용해 현행 고투공제가 시행된 2012년 이후 설비투자와 고용 현황을 보면, 고투공제가 설비투자 자체에 대한 유인 보다는 ‘설비투자기업에 대한 고용효과’를 갖는 것으로 나타난다. 한신평의 기업재무자료를 이용해, 비금융기업 전체 3.3만개 중 법인세차감전순이익 기준 흑자법인 총 5,763개의⁸⁴⁾ 설비투자 금액과 종업원수를 분석한 결과, 대기업의 경우 고투공제가 시행된 2012~2013년에 설비투자는 비교적 큰 폭의 감소세를 지속하였으나 고용은 2012년에 전년대비 증가폭이 5만명에서 3만명으로 작아졌으나 2013년에는 6만명으로 크게 확대되었다. 이에 따라 설비투자 10억원당 고용증가 정도를 나타내는 ‘고용계수’가 대기업의 경우 2010년 2.1명에서 2012년 1.5명으로 하락한 후 2013년에는 5.0명으로 크게 상승하였다. 중소기업의 설비투자는 2012~2013년에 전년대비 증가세가 유지되기는 했으나 규모가 대폭 축소되었으나, 고용은 2012년부터 전년대비 증가폭이 확대됨에 따라 고용계수가 2012~2013년에 상승세를 보인 것으로 나타난다.

83) 2011년 산업연관표를 이용한 분석 결과, 투자의 취업유발효과가 2005년 투자 10억원당 평균 19.7명에서 2011년 평균 17.9명으로 하락(한국은행, “2011년 산업연관표(연장표)를 이용한 우리나라의 경제구조 분석”, 2013)

84) 2014. 6.20. 기준

[표 45] 기업규모별 설비투자과 고용 추이

연도	경제 성장률 (%)	설비 투자 증감률 (%)	대기업			중소기업		
			설비투자 금액 (조원)	근로자수 (십만명)	고용 계수 (명/십억)	설비투자 금액 (조원)	근로자수 (십만명)	고용 계수 (명/십억)
2009	0.7	△7.7	30.2(△4.8)	10.1(+0.3)	0.9	2.8(△0.1)	3.2(+0.10)	3.6
2010	6.5	22.0	25.7(△4.5)	10.6(+0.6)	2.1	3.9(+1.1)	3.4(+0.18)	4.5
2011	3.7	4.7	26.1(+0.5)	11.1(+0.5)	1.8	4.42(+0.5)	3.5(+0.13)	2.9
2012	2.3	0.1	19.6(△6.6)	11.4(+0.3)	1.5	4.48(+0.1)	3.7(+0.14)	3.1
2013	3.0	△1.5	10.9(△8.7)	11.9(+0.6)	5.0	4.50(+0.02)	3.8(+0.17)	3.9

주: 1 박스 부분의 자료값은 고투공제가 시행된 연도의 실적치임

2. ()은 전년대비 증감분을 나타냄

3. '고용계수'는 설비투자 한 단위(10억원)당 근로자수의 전년대비 증감분 비율임

자료: 한국은행, '한국신용평가'; 국회예산정책처 분석

(나) 개정안의 세수효과

정부는 개정안에서 2014년말 일몰이 예정된 고투공제를 2017년까지 3년간 연장해 운영하되, 고용효과를 높이기 위해 기업규모에 관계없이 기본공제율은 1%p 낮추되 추가공제율은 1%p 올리고 서비스업과 지방투자분 추가공제율을 1%p를 더하는 내용을 제안하였다. 통계청 「전국사업체조사」의 「지역별 유형자산 연간증가액」과 한국은행 「국민계정」의 「경제활동별 설비투자를 보면, '수도권밖' 투자비중 65.8% (2011~2012년 평균), 서비스업 투자비중 37.6%(2008~2012년 평균)로 나타난다. 이를 가중치로 하여 기업규모별·지역별·업종별로 기본공제와 추가공제의 평균 공제율을 구하면, 대기업 0.7%+5.0%와 중소기업 3.0%+5.0%가 된다. 가중평균 공제율 기준으로 개정안의 공제율은 현행 기본공제율을 △1.0%p(대기업 1.7% → 0.7%, 중소기업 4.0% → 3.0%) 낮추고 추가공제율을 +2.0%p(3.0% → 5.0%) 높이는 내용이다.

[표 46] 고투공제의 공제율 추이: 가중평균 공제율 기준

(단위: %, %p)

공제율		2012년 귀속	2014년귀속	2015년~귀속(개정안)
대기업	기본	3.7	1.7(△2.0)	0.7(△3.0)
	추가	2	3(+1.0)	5.0(+3.0)
중소기업	기본	4	4(0.0)	3.0(△1.0)
	추가	3	3(0.0)	5.0(+2.0)

- 주: 1. '수도권밖' 투자비중은 전체 투자의 65.8%(11~12년 평균), '서비스업' 투자비중은 37.6%('08~12년 평균)를 적용
 2. 2014년부터 중견기업이 별도 구분되는데, 2012년 기준 중견기업 법인수 3,436개(중소기업청)로 일반기업 96,765개의 3.5%이고 설비투자 비중은 이보다 크게 작은 등으로 평균 공제율 산출 시 중견기업 공제율을 별도 고려하지 않음
 3. 중소기업 기본공제는 2012년 투자의 경우 전년대비 고용인원이 감소한 경우에는 적용 배제 되었으나, 2013년 귀속분부터는 감소 인원당 1천만원씩 차감하여 적용이 허용됨
 4. ()의 값은 모두 2012년 공제율을 기준으로 한 증감폭임

2012년 고투공제금액(귀속연도 기준)을 보면 법인부문 공제액이 총 1조 7,410억원인데, 이 중 고투공제액은 7,185억원(41.3%)이고 나머지 1조 224억원(58.7%)은 과거 임투공제에 의한 이월공제분이다⁸⁵⁾. 세액공제 적용 시 이전연도 이월분이 우선적으로 공제됨에 따라⁸⁶⁾, 공제규모가 큰 임투공제의 이월분 비중이 높게 나타난다.

[표 47] 고투공제 실적: 2012년 귀속기준

구분	고투		임투 이월액	
	기업수	금액	기업수	금액
대기업	785	6,405	326	9,312
중소기업	1,919	780	4,058	913
합계	2,704 (38.1%)	7,185 (41.3%)	4,384 (61.9%)	10,224 (58.7%)

주: 미발표된 자료로 잠정치임
 자료: 국세청

85) 국세청의 잠정집계 자료임(2014.9). 이월공제분이 고투공제분 보다 큰 것은 과거 임투공제가 고용조건 없이 공제가 가능했고 2007~2011년 평균 공제율이 7.2%로 고투공제 보다 높기 때문임

86) 「조특법」 제144조 “세액공제액의 이월공제” 참조

이러한 고투공제의 구조는 2012년에 집계된 고투공제금액(7,185억원)이 실제 발생한 고투공제의 일부분이고 나머지는 차년도 이후로 이월됨을 보여 준다. 따라서 고투공제 개정안에 따른 세수효과는 고투공제 실적에 근거한 부분과 이월공제분으로 나누어 추계하였다. 그리고 대부분의 고투공제가 설비투자 규모가 큰 법인세 부문에서 발생하므로, 법인세 공제금액을 추계한 후 이를 근거로 소득세 부문 공제금액을 산출하는 방식으로 추계하였다.

아래의 표와 같이 2012년 법인세 부문 고투공제액 7,185억원⁸⁷⁾에 설비투자 증가율 전망치⁸⁸⁾를 적용해 2015~2017년 전망치를 구하였다. 단, 이러한 전망치는 2012년 실적이 베이스가 됨에 따라 2012년 공제율 ‘대기업 3.7%⁸⁹⁾+2%, 중소기업 4%+3%’⁹⁰⁾이 전제된 값으로, 공제율 변경에 따른 조정이 필요하다.

[표 48] 법인세 부문 고투공제액 추계: 2012년 공제율 기준

(단위: %, 억원)

구 분		실적		전망				
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
공제율	대기업	5+1	3.7+2	2.7+3	1.3+3	0.7+5.0		
	중소기업		4+3	4+3	4+3	3+5.0		
설비투자증가율		4.0	-0.9	-3.8	4.5	8.7	8.8	3.8
고투공제액(억원)		-	7,185	6,912	7,226	7,856	8,546	8,867

공제율 변경을 반영하기 위해서는 공제 총액 전망치를 기업규모별, 공제 종류별로 나누어야 한다. 우선 2015년 고투공제금액 전망치 7,856억원을 기준으로 하였다. 여기에 2012년 대기업 공제비중 89.1%를 적용하면 대기업 7,004억원, 중소기업 853억원이 되고, 기업재무자료를 이용한 시뮬레이션⁹⁰⁾에서 산출된 기본공제액 비중

87) 기재부 「2015년 조세지출예산서」에서는 2012년 법인세 부문 고투공제 실적(2013년 신고액에 해당됨)이 17,410억원으로 집계되었으나, 이 중 10,224억원은 과거 임투공제 이월분으로 ‘제도 개정’에 따른 세수효과를 보는 기준선 방식 추계에 근거해 이 부분의 값은 제외하고 순수하게 고투공제 실적만을 분석 대상으로 함

88) 국회예산정책처, 「2015년 및 중기 경제전망」, 2014.10.

89) 수도권안 3%와 수도권밖 4%의 평균값임

90) ‘한국신용평가사’의 기업재무자료를 이용해, 설비투자금액을 현금흐름표상의 기계장치의 취득, 공구·기구·비품 취득, 건설 중 자산 증가액의 3개 항목 합계금액으로 하여 종업원수의 전년대비 증감과 연관해 분석

대기업 71.9%, 중소기업 91.4%를 적용하면 대기업은 기본공제 5,038억원, 추가공제 1,964억원과 중소기업은 기본공제 780억원, 추가공제 73억원이 된다.

[표 49] 2015년 법인부문 고투공제금액 추계: 기업규모별·공제별 구분

(단위: 억원)

	2012년 실적	2015년 전망치				
공제율	(대) 3.7%+2% (중소) 4%+3%	(대) 0.7%+5.0% (중소) 3%+5.0%				
설비투자증가율	-0.9%	8.7%				
공제금액	△7,185	△7,856				
대기업	△6,405	△7,004	기본	△5,038	추가	△1,965
중소기업	△780	△853	공제	△780	공제	△73

이러한 2015년 전망치는 2012년 공제율이 전제된 값으로 세수추계를 위해 공제율 변경의 효과를 반영해야 하는데, 기본 및 추가 공제율이 기업규모별로 지역별·업종별로 차등화 되어 있어 앞에서 구한 가중평균 공제율을 이용하였다. 개정안에 따르면 기업규모별로 대기업은 평균 기본공제율이 2012년 3.7%에서 2015년에 0.7%로 하락(△2.0%p)한 반면 추가공제율은 2%에서 평균 5%(+3.0%p)로 상승하였고, 중소기업은 평균 기본공제율이 4%에서 3%로 하락(△1.0%p)한 반면 추가공제율은 3%에서 평균 5%로 상승(+2.0%p)한 게 된다. 공제율이 달라질 때 기본공제는 공제금액이 비례적으로 영향을 받게 되므로 변경 전후 ‘공제율 비율’을 이용해 조정하였고, 추가 고용인원당 평균 1,250만원씩⁹¹⁾ 공제되는 추가공제는 공제율에 따라 추가공제의 상한금액이 달라지는 내용을 반영하여 한신평 자료를 이용한 시물레이션에서 구한 공제율 변경 전후 ‘추가공제금액 비율’을 이용해 조정하였다. 이외에 중소기업 기본공제의 경우 2012년에는 고용감소 시 적용 배제되었으나 2013년부터 감소인원 당 1천만원씩 차감해 허용되었는데, 2015년 고투공제 전망치에서도 이러한 제도 변경의 효과를 반영하기위해 한신평 자료를 이용한 시물레이션에서 중소기업의 ‘기본공제액 증가비율’을 산출해 적용하였다.

91) 마이스터고 등 2천만원, 청년 1.5천만원, 기타 1천만원

2015년 대기업 기본공제는 당초 추정치 5,038억원에 변경 전후 ‘공제율 비율’ 0.19(=0.7/3.7)를 적용해 953억원, 추가공제는 당초 추정치 1,965억원에 공제율 인상(3%→5%) 시 시산된 ‘추가공제금액 비율’ 1.03배를 적용해 2,031억원으로 조정되었다. 중소기업 기본공제는 당초 추정치 780억원에 ‘공제율 비율’ 0.75(=3/4)를 적용해 585억원, 여기에 다시 고용인원 감소 시 ‘기본공제액 증가비율’ 1.025배를 적용해 599억원으로 조정되고, 추가공제는 당초 추정치 73억원에 공제율 인상(3%→5%) 시 시산된 ‘추가공제금액 비율’ 1.13배를 적용해 82억원으로 조정되었다.

이렇게 조정된 공제금액을 합하면 2015년 고투공제 발생분은 대기업 2,984억원, 중소기업 682억원이 되어 총 3,665억원이 된다. 이렇게 조정된 2015년 고투공제금액을 베이스로 하여 해당 연도의 NABO 설비투자 증가율 전망치를 적용하면 법인 부문 고투공제 전망치는 2016년 3,987억원, 2017년 4,137억원으로 재추계 된다(A).

[표 50] 순수 고투공제액 전망: 세법개정안 공제율 기준

(단위: 억원)

구 분	2015년		2016년	2017년	합계
	전망치	공제율 변경			
설비투자증가율	8.7%		8.8%	3.8%	-
법인세 부문	7,856	3,665	3,987	4,137	11,789
대기업	7,004	2,984	3,246	3,368	9,597
(기본공제)	(5,038)	(953)			
(추가공제)	(1,965)	(2,031)			
중소기업	853	682	741	769	2,192
(기본공제)	(780)	(599)			
(추가공제)	(73)	(82)			

다음으로 고투공제 이월분을 추계하였다. 임투·고투공제의 이월공제분은 2015년 실적 1조 224억원과 조세지출예산서의 2013~2014년 법인부문 고투공제 잠정 및 전망치 1조 1,456억원과 8,914억원⁹²⁾에서 고투공제 추정치⁹³⁾를 차감한 5,518억원과 4,724

92) 기획재정부, 「조세지출예산서」, 2014.9

93) 공제율 변경효과를 반영하면 2013년 6,912억원에서 5,938억원, 2014년 7,226억원에서 4,190억원으로 조정됨

억원으로, 전체 공제금액 대비 평균 비중이 53.3%로 산출되었다. 이를 법인세 부문 고
투공제 전망치에 적용하면 평균적인 이월공제금액을 구할 수 있는데, 2015~2017년 발
생분에 대한 이월공제는 2016년부터 이루어지므로 2016~2017년 평균치인 2,165억원
을 평균 이월공제분으로 하였다(B). 이 금액이 2015~2017년에 발생하는 고투공제분
중 실제 고투공제로 공제받는 금액 외에 차년도 이후로 이월되는 부분으로, 앞에서 구
한 세수효과에 더하면 세법개정에 따른 법인세 부문 최종 세수효과가 된다(C). 마지막
으로 소득세 부문의 고투공제 세수효과는 법인세 부문 추정치(C)에 2012년 법인세 부
문 고투공제액 중 소득세 부문 공제비중 1.8%(=131/7,185)를 적용해 산출하였다(D).

추계 결과를 종합하면 개정안의 고투공제의 연장 및 개정에 따라 2015년 5,937
억원 등 2015~2017년 동안 총 1조 8,618억원 세수 감소효과가 예상된다(E). 이 중
현행 제도가 유지되는 것을 전제로 하는 제도 개정에 따른 세수효과는 2014년 공제
금액을 베이스로 하여 설비투자 증가율을 적용해 구한 전망치(F)와의 차이로, 2015
년 1,098억원 등 2015~2017년 동안 총 4,009억원 발생하는 것으로 추정된다.

[표 51] 고투공제 개정안의 최종 세수효과: 귀속연도 기준

(단위: 억원)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	합계 2015~2017
설비투자증가율		4.5	8.7	8.8	3.8	-
공제율		1.3+3, 4+3	0.7+5, 3+5			
공제금액 추정: 2015년부터 개정안 공제율 적용						
법인 세	고투공제(A)	△4,190	△3,665	△3,987	△4,137	△11,789
	이월공제(B)	△2,165	△2,165	△2,165	△2,165	△6,494
	합계(C)	△6,355	△5,830	△6,152	△6,302	△18,618
소득세(D)		△116	△107	△113	△115	△334
세수효과(기준선 방식): 제도 연장 및 개정						
기준선: 연장·개정효과 (E=C+D)		△6,471	△5,937	△6,264	△6,417	△18,618
세수효과: 제도 개정						
2014년 공제 기준(F)		△6,471	△7,035	△7,652	△7,940	△29,098
제도개정 효과(G=F-E)		-	+1,098	+1,388	+1,523	+4,009

라. 조합법인 등 법인세 과세특례

(1) 개요

동 제도는 조합법인의 공익성과 영세성을 감안하여 해당하는 법인들의 세부담 경감 및 기장편의를 제공하기 위해, 세법상 과세표준 대신 기업회계상 당기순이익에 일부 세무조정 후 9% 단일세율로 과세하는 조세특례이다(「조특법」 제72조). 동 제도는 올해 말에 일몰예정 되어 있고, 「조특법」 상에 열거되어 있는 「농업협동조합법」 등 7개 ‘개별 특별법’에 해당되는 농협, 수협 등⁹⁴⁾이 적용 대상이 되고 있다.

[표 52] 일반 법인세율 vs. 조합법인 과세특례 세율

일반법인: 3단계 누진세율	당기순이익 과세법인: 단일세율
2억원 이하 10%	9%
2억원~200억원 이하 20%	
200억원 초과 22%	

정부는 1998년 세법개정에서 과세 정상화를 위해 ‘공공법인’에 대한 조세특례 제도를 폐지하였는데, 당시 ‘조합법인’에 대해서는 조직규모와 기장능력의 취약성 등을 고려하여 특례제도를 유지한 바 있다. 최근 2012년 세법개정에서도 정부는 조합법인의 법인세 및 납세협력 비용 경감을 위해 제도의 적용시한을 올해 말까지 2년간 연장하며, 제도의 효과성 및 다른 영세 법인들과의 과세 형평성 제고 등을 위해 인건비·복리후생비 등 과다경비와 업무무관비용 등 세무조정 항목의 추가, 복식부기 기장의무 부과와 함께 당기순이익 2억원 초과구간에 대해 15% 누진세율을 적용하는 내용을 제안하였다. 이 중 세무조정 항목의 추가와 복식부기 기장의무는 2012년 세법개정에 최종 반영되었으나, 누진세율 적용은 조합법인의 영세성과 경기부진 등의 이유로 기존의 낮은 수준을 유지하는 것으로 결정되었다.

이번 세법개정안에서 정부는 동 제도의 일몰을 2017년까지 향후 3년간 연장하되, 과세정상화를 통해 중소기업 등 일반법인과 형평성 제고를 목적으로 누진세율 적용의 당기순이익 기준을 2012년 2억원에서 10억원으로 높이고, 세율도 15%에서 17%로 높이는 제도 축소안을 제안하였다.

94) 신협과 새마을금고, 농협 및 농협공동사업법인, 수협, 산림조합 및 산림조합 공동사업법인, 중소기업 협동조합·사업협동조합 및 협동조합연합회, 소비자생활협동조합임

(2) 운영 현황

동 제도는 조세지출금액이 2007년 2,464억원에서 2013년 2,275억원 등 연평균 2천억원대를 기록하는 특례제도로, 법인세 부문 조세지출 중 매년 상위 6~7위를 점하고 있다. 조세지출 금액은 글로벌 금융위기 영향기인 2009년에 2,172억원으로 하락했으나 2011~2012년에는 3천억원대로 증가하였고 이후 경기부진과 2012년 세법개정에 따른 세무조정 항목 추가 등의 영향으로 다시 2천억원대 초반으로 감소하였다.

[표 53] 조합법인 등 법인세 과세특례에 따른 조세지출액 추이

(단위: 억원)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2,464	2,934	2,172	2,627	3,418	3,250	2,275	2,287	2,025

주: 2006~2013년은 실적치이고, 2014년은 잠정치, 2015년은 전망치임

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.

(3) 검토의견

(가) 제도 개정의 방향

조합법인의 공익성 등을 감안할 때 정부 지원이 필요한 측면이 있기는 하나, 다른 법인과의 과세 형평성 및 국제적 과세사례 등을 종합해 볼 때 장기적으로 당기순이익에 저율과세되는 현행 과세방식은 정상화될 필요가 있다. 아래의 내용에서는 조합법인에 대한 당기순이익 과세와 저율과세의 두 가지 측면에서 동 제도의 일몰 연장 여부 및 제도 개선의 내용에 대해 검토하였다.

조합법인의 경우 조합원 공동소유 및 1인1표 의결권 행사, 지역사회를 거점으로 하는 경제사업 및 교육지원사업 수행 등 일정부분 공익성이 인정되는 부분이 있다. 그러나 본질적으로 조합법인은 영리활동에 제약이 없는 「상법」상 ‘회사’와 동일하고 실제로 대부분의 조합법인의 경우 신용사업이 수익사업의 주를 이루고 있어 원칙적으로 볼 때 일반법인과 다른 과세방식을 적용할 이유가 없는 것으로 판단된다. 이들 조합법인의 공익성에 대한 지원은 동 조항 이외에도 다른 조세특례제도로 다양하게 이루어지고 있고, 정부나 지방자치단체의 재정사업으로도 지원이 이루어지고 있다. 예를 들어 정부는 2012~2014년 농협 사업구조개편과 관련해 부족자본금(농업금융채권 4조원 발행에 대한 이자 차액보전 및 현물출자 1조원)을 지원하였고, 2013년 예산

기준 농협중앙회 23건 정책사업에 대해 총 9,612억원의 보조·융자금을 배정하였다. 세제 측면에서는 농·어업인의 재산형성 및 실질소득 보전 차원에서 “농어가 목독마련저축 비과세”(「조특법」 제87조의2), “선박투자회사 배당금 저율과세”(「조특법」 제87조의5), “조합 등 출자금 배당소득 및 예탁금 이자소득 비과세”(「조특법」 제88조의5, 제89조의3), “농어민 지원을 위한 인지세 면제”(「조특법」 제116조 제1항)) 등 조세특례제도가 운영되어 조합법인 신용사업의 조달비용을 낮추고 재원조달의 안정성을 높이고 있다.

이에 반해 마찬가지로 공익성을 갖는 다른 비영리법인이나 사회적기업, 「협동조합기본법」에 근거한 다른 협동조합의 경우에는 조세감면의 혜택을 받는 부분이 있기는 하나, 일반적인 법인세 과세체계를 적용 받고 있다. 비영리법인의 공익사업 지원을 위해 고유목적사업준비금 손금산입특례(「조특법」 제74조제1항 및 제4항), 사회적기업의 법인세 감면(「조특법」 제85조의6제1항), 중소기업의 경우 중소기업특별세액감면 및 창업·투자·연구개발·고용 등을 위한 조세지원, 영농영어조합의 경우 관련되는 소득에 한정해 조합원수에 비례해 일정 한도 내에서 법인세가 면제되고 있다. 「협동조합기본법」상의 일반협동조합의 경우에는 동 특례제도 뿐만 아니라 중소기업기본법에 의한 중소기업 세제지원도 받지 못하고 있다.

영세성 측면에서 볼 때 단위조합의 경우 규모나 기장능력 등이 당기순이익 과세방식 적용의 근거가 될 수 있으나, 지역농협만 보더라도 농협중앙회가 매년 실시하는 종합경영평가 시 재무관리 지표를 기준으로 삼고 있는 등 어느 정도 재무제표 작성능력이 구비된 것으로 파악되고 있다. 또한 현재 내국법인의 경우 거래내역이 투명하고 사업규모가 작은 성실중소법인에 대해서는 납세지 관할 세무서 신청·승인을 통해 과세표준 및 세액 계산방법을 대폭 단순화·표준화시킬 수 있도록 되어 있다(「법인세 시행규칙」 서식58의 2). 이러한 점들을 고려할 때, 조합법인에 대해서만 기장능력을 이유로 당기순이익 과세방식을 적용해 과세 형평성을 저해하기 보다는 일반적인 법인세제를 적용하되 성실중소법인에서와 같이 기장요건을 보다 단순화시키는 방향에서 부담을 줄여주는 방식이 타당한 것으로 판단된다.

해외 주요국들의 경우에도 협동조합에 대한 세제혜택이 있기는 하나, 우리나라와 같이 당기순이익 과세제도를 채택하는 경우는 없고 세제혜택의 대상도 협동조합 본연의 활동에 해당되는 부분으로 제한하고 있다. 예를 들어 미국은 이용고배당금(patronage dividend)⁹⁵⁾과 단위당자본적립금(Per-Unit Retain allocations)⁹⁶⁾은 협동조합 과세소득 계산 시 손금산입으로 공제되고, 소유주단계 과세주의에 따라 활동조

합원(patron)의 소득에 합산되어 과세된다. 일본의 경우도 법인세율 30% 대비 낮은 22% 세율을 적용하고(단, 일정 수준의 물품공급사업이나 조합원수 등 요건에 걸리는 경우 소득 10억엔 초과분에 대해서는 보다 높은 26%의 고세율을 적용), 이용고 배당금 손금산입과 유보소득 일부를 특별공제하고 있다.

[표 54] 주요국의 협동조합 관련 세제 현황

국가	저율과세	배당금손금산입	법인세감면	기타
우리나라	○			당기순이익 과세
미국		○		
일본	○	○		
영국		○		
독일		○	○	
네덜란드		○		
프랑스		○	○	

자료: 심태섭, 김완석, 「협동조합 관련 조세지원제도 개정방안」, 2012.7.

동 제도가 법인의 세부담에 미치는 영향을 보면, 당기순이익 과세 보다는 저율 과세의 영향이 크고 특히 기업의 이익규모가 커질수록 법인세 절감효과가 커지는 것으로 분석된다. 국세청 자료를 이용해 법인세율이 적용되는 ‘과세표준’ 구간을 기준으로 해당하는 법인세율을 동일하게 적용하여 당기순이익 과세와 법인세제 과세의 세부담을 비교한 결과, 과표 200억원 이하구간에서는 법인세제 대비 당기순이익 과세 시 세부담이 높으나 200억원 초과구간에서는 당기순이익 과세시 세부담이 1.9조원 작아지는 것으로 나타난다(A-C). 이는 당기순이익 과세 시 이익규모가 작은 기업들의 경우 접대비와 기부금의 한도초과액 손금불산입 등 일부 항목이 법인세제와 동일하게 세무조정 되는 반면 세액공제 및 감면이 배제되는 등으로 세무행정 비용의 절감효과가 크지 않음을 시사한다. 다음으로 당기순이익 과세에 법인세 누진세율 대신 현행 9% 단일세율을 과세를 하는 경우를 보면, 세부담이 과표 2억원 이하를 제외하고 과표 2~200억원 이하구간 △5.0조원, 과표 200억원 초과구간 △18.2조원이 낮아지는 것으로 추정된다(B-C). 이러한 결과들은 동 과세특례에 따라 법인

95) 활동조합원에 대한 배당으로 이들이 이용한 협동조합 서비스의 양이나 가치에 따라 배분금액이 결정되는 등의 몇 가지 조건이 만족되어야 함

96) 조합원의 조합에 대한 투자금액이나 물량에 따라 판매금액의 일부를 공제해 유보하는 적립금임

간의 과세형평성 문제가 발생하고, 특히 당기순이익 과세 보다는 저율과세에 따른 세부담의 차이가 크게 나타나 이에 대한 조정이 필요함을 시사하는 것이다. 이러한 세제혜택에는 조합법인의 영세성이 감안된 것이었으나, 정부의 지속적인 정책지원 등에 힘입어 그동안 조합법인의 외형 확대가 지속되어⁹⁷⁾ 이제는 조합법인이라는 이유만으로 차별적 과세가 이루어질 이유가 없어진 것으로 판단된다.

[표 55] 조합법인 등 과세특례에 따른 세부담 변화 추정: 2012년 신고기준

(단위: 조원)

과세표준			0~2억 이하	2~200억 이하	200억 초과	합계
법정법인세율			10%	20%	22%	-
당기순이익			11.1	54.5	125.2	190.8
법인 세액	당기순이익 과세	법인세율(A)	1.1	10.9	27.6	39.6
		저율과세(B)	1.0	4.9	11.3	17.2
	법인세과세	법인세율(C)	0.9	9.9	29.5	40.3
세액 차이*	A - C		+0.2	+1.0	△1.9	△0.8
	B - C		+0.1	△5.0	△18.2	△23.1

주: 1. 과세표준이 '0'인 경우는 제외

2. *는 당기순이익 과세에 따른 세부담 경감효과를 나타냄

자료: 국세청 「국세통계연보」; 국회예산정책처 분석

이상의 분석 내용을 종합하면, 조합법인에 대한 당기순이익 저율과세는 현행 세제상 일반법인이나 영세법인, 기타 협동조합과의 과세형평성 문제나 국제 법인세 제상 이례적인 제도인 점, 이익규모가 큰 조합법인에 세제혜택이 집중된 점 등으로 중·장기적인 관점에서 법인세제로의 정상화가 필요한 것으로 판단된다. 다만, 공익성이나 영세성 측면에서 정책적인 배려가 필요한 부분에 대해서는 해외 사례에서 볼 수 있듯이 조합 본연의 활동과 관련해 발생하는 소득에 한해 비과세나 저율과

97) 2011년말 기준 농·축협조합의 당기순이익 구간별 현황이 아래의 표에서와 같이 다수의 관련 조합법인들이 당기순이익 5억원을 초과하고 있음

	2억원 이하	2~5억원 이하	5~10억원 이하	10억원 초과	합계
조합수	51개	330개	369개	416개	1,166개
(비중)	(4.4%)	(28.3%)	(31.6%)	(35.7%)	(100.0%)

자료: 2012년 기획재정위원회 조세소위원회 심사자료

세, 조세감면 등 세제혜택을 줄 수 있는데, 이 경우에도 기타 협동조합이나 영세법인에 대한 조세지원제도와와의 종합적인 검토를 통해 유사한 법인 간에 과세 형평성 문제가 발생하지 않도록 주의해야겠다.

또한 많은 수의 조합법인이 그동안 외형적으로 성장해 온 점을 감안할 때, 현재 일괄적으로 적용되고 있는 9% 저율 단일세율 과세를 우선적으로 조정할 필요가 있어 보인다. 당기순이익 대비 법인세액으로 계산한 실효세율이 2013년 신고기준으로 평균 17.3%인데, 이를 과표구간별로 나누어 보면 과표 2억원 초과구간부터는 법인세 실효세율이 조합법인 특례세율 9% 대비 2.7~16.6%p 가량 높은 수준으로 나타난다. 이는 과표 2억원 초과구간부터는 저율과세 적용에 따른 조합법인의 세부담 절감효과가 있게 되고, 이익규모가 클수록 그 정도가 상당 규모로 커질 수 있음을 보여주는 것이다. 특히 이익규모가 큰 경우 조합법인이라 하더라도 공익성 보다는 수익성이 보다 중요해질 수 있음을 감안할 때, 이러한 저율과세의 혜택은 폐지되는 것이 바람직한 것으로 보인다. 정부도 이번 세법개정안에서 조합법인의 당기순이익 기준 과표가 10억원을 초과하는 경우 적용 세율을 기존 9%에서 17%로 +8%p 높일 것을 제안하였다. 2013년 신고기준 법인세 실효세율이 과표 10억원 초과구간에서 16.6%, 과표 20억원 초과구간에서 18.4%임을 감안하면, 정부의 이번 세법개정안은 대체로 현실적인 방안이 될 수 있다고 보여진다. 그러나 현행 법인세제가 과표구간이 3개로 나뉘어 법인세율이 10%/20%/22%의 누진세율로 적용되고 있고, 과표규모가 커질수록 조합법인 저율과세의 혜택이 커지는 구조를 고려할 때, 법인 간 과세형평성 문제를 해결하는 차원에서 조합법인의 과표구간을 현행 법인세제에 맞추어 3개로 하여 최고세율을 현행 법인세 최고세율 22% 대비 낮은 수준으로 설계하는 방안도 검토해 볼 수 있겠다.

[표 56] 과세표준 구간별 평균 당기순이익 및 유효세율 차이: 2013년 신고기준
(단위: 억원)

과세표준 규모별	평균 당기순이익(억원)	평균유효세율(A)	세율차이(9%-A)
전체	6.3	17.3%	△8.3%
0	4.0	0.1%	8.9%
1억 이하	0.4	7.5%	1.5%
2억 이하	1.4	8.6%	0.4%
5억 이하	2.8	11.7%	△2.7%
10억 이하	6.1	14.8%	△5.8%
20억 이하	12.1	16.6%	△7.6%
50억 이하	26.4	18.4%	△9.4%
100억 이하	58.5	19.9%	△10.9%
200억 이하	107.8	21.7%	△12.7%
500억 이하	236.9	23.3%	△14.3%
1000억 이하	518.9	25.6%	△16.6%
5000억 이하	1,637.6	23.5%	△14.5%
5000억 초과	12,581.1	20.9%	△11.9%

자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

(나) 개정안의 세수효과

정부는 이번 세법개정안에서 당기순이익 10억원 이하구간에 대해서는 기존 9% 저율 과세를 유지하되, 초과구간에 대해서는 세율을 17%(+8%p)로 높여 조세특례를 축소하는 내용을 제안하였다. 동 개정안에 따른 세수효과는 2015~2017년 기간의 당기순이익 전망치를 구하고, 여기에 개정안의 특례세율(당기순이익 10억원 기준, 9%/17%)을 적용할 때와 제도가 일몰종료 되어 법인세제가 적용될 때를 가정하여 최근 2013년 신고 법인세 평균 실효세율(17.3%)⁹⁸⁾을 적용할 때의 법인세액 차이로 구하였다.

당기순이익 전망치는 과거 2010~2012년 연평균 증가율(10억원 이하 7.2%, 10억원 초과 -12.7%)을 이용해 구하였다. 세수효과는 당기순이익 전망치에 개정안의 세율(9%/17%)을 적용한 법인세액(A)과 2013년 신고 법인세 실효세율을 적용한 법

1) 당기순이익 대비 법인세액 비율값임. 국세청, 「2014년 조기공개 국세통계」, 2014.8

인세액(B)의 차이로, 2015년 1,008억원을 비롯해 2015~2017년 동안 총 3,229억원이 되는 것으로 추정되었다. 제도의 일몰여부와 관계없이 순수하게 제도개정에 따른 세수효과는 개정안 세율(9%/17%)을 적용할 때 법인세액(A)과 당기순이익 10억원 초과구간에 기존 세율(9% 단일세율)을 적용할 때의 법인세액(C)의 차이로, 2015년 843억원을 비롯해 2015~2017년 동안 총 2,221억원 발생하는 것으로 추정되었다.

[표 57] 조합법인 과세특례 개정안의 세수효과 추계 결과

(단위: 억원)

구분	실적			전망			
	2010년	2011년	2012년	2015년	2016년	2017년	합계
당기순이익							
10억 이하	8,352	8,758 (4.9%)	9,589 (9.5%)	11,805	12,652	13,559	38,015
10억 초과	20,954	19,967 (-4.7%)	15,835 (-20.7%)	10,535	9,197	8,028	27,760
합계	29,306	28,725	25,424	22,340	21,849	21,587	65,775
법인세액							
[A] 개정안	-	-	-	2,853	2,702	2,585	8,141
[B] 제도일몰	-	-	-	3,862	3,777	3,732	11,370
[C] 기존 제도	-	-	-	2,011	1,966	1,943	5,920
세수효과							
[D=A-B] 일몰연장 및 축소(일몰포함 기준선대비)				△1,008	△1,075	△1,146	△3,229
[E=A-C] 제도 축소(일몰제외 기준선대비)				843	736	642	2,221

주: ()의 값은 전년대비 증가율임

마. 간접외국납부세액공제 기준 강화

(1) 개요

간접외국납부세액공제(Indirect Foreign Tax Credit)⁹⁹⁾란, 내국 모기업이 외국 자회사 등에 출자 등의 형태로 해외에 자본투자를 실시하고 외국자회사로부터 해외발생 이익에 대한 배당을 받은 경우, 그 외국 자회사 등이 부담한 외국법인세액 중 수입 배당금액에 대응하는 금액을 세액공제 또는 손금산입하는 제도¹⁰⁰⁾이다.

우리나라는 거주지국 과세원칙을 채택하고 있어 국외 손·자회사는 해당국가에 해외발생 이익에 대한 법인세를 납부하고, 해외발생이익을 국내 모기업(거주지)에 배당(수입배당금액) 시, 배당소득 등에 대한 과세의무가 발생하게 되는데, 동 제도는 이러한 국제적인 이중과세(Double Taxation)¹⁰¹⁾ 부담을 경감해 주고, 해외투자 활성화를 지원하기 위한 것이다.

미국이 1918년에 최초로 도입한 이후 여러 나라가 이 제도를 운용하고 있으며, 우리나라는 1995년 12월부터 시행되었다. 시행 초에는 조세조약 체결국에 대해서 국외자회사에 대한 국내모기업 지분이 20%이상인 경우에 한정하였으나, 이후 수차례 법개정으로 조세조약 체결국 이외의 국가를 포함하고 외국 자회사(손회사 포함)에 대한 국내모기업의 기준 지분율도 10%¹⁰²⁾로 점차 완화하여 왔다.

99) 「법인세법」 제57조

100) 외국납부세액공제는 직접·간접·간주·하이브리드 외국납부세액공제로 구분하여 운영되고 있음. 직접외국납부세액공제는 국내 모기업이 외국 자회사(해외 지점 등) 형태로 해외직접투자한 경우 외국납부세액을 공제해주는 제도이며, 간접외국납부세액공제는 외국 자회사에 지분투자 형태로 간접투자를 한 경우 국내 모기업으로의 수입배당금액에서 외국납부세액 상당액을 공제해주는 제도임. 간주외국납부세액공제는 조세조약의 상대국에서 국외원천소득에 대하여 세금을 감면받았음에도 불구하고 투자자 본국에서 이를 외국에 납부한 세액으로 인정하여 국내 모회사의 법인세액을 공제해 주는 제도임. 하이브리드 외국납부세액공제란, 외국 Hybrid사업체를 통한 국외 투자시 그 사업체의 국외원천소득에 대해 부담한 외국납부세액 중 수입배당금액에 대응하는 금액을 외국납부세액공제 대상에서 공제해 주는 제도임

출처: 기획재정부, 2011 개정세법, 2012; 김완석·황남석(2014), 「법인세법론」, 2014. 2.

101) 우리나라 법인세는 거주지국 과세원칙을 채택하고 있어서, 해외에 진출한 기업들이 벌어들이는 국외소득은 ① 원천지국(해외진출국)에서 해당국 세법에 따른 법인세납부 의무 ② 법인소재지국(우리나라)의 세법에 따른 과세의무가 함께 발생하게 된다. 이러한 문제 때문에 OECD 국가는 외국세액공제제도 등을 통해 국제적 이중과세 경감해주고 있음

출처: Ronald A. Worley, *The Indirect Foreign Tax Credit: A Policy Analysis of Section 902*, Berkeley Journal of International Law, Volume 13 Issue 2 Article 13, 1996; 이경근·강석훈, 「해외진출기업에 대한 과세제도 개선방안」, 2010.12, 법무법인 율촌(국회입법조사처 연구용역)

102) 외국자회사 요건: 지분율 10% 이상을 6개월간 보유

외국손회사 요건: 외국자회사가 외국손회사 지분 10% 이상을 6개월간 보유하고, 내국법인이 외국손회사의 지분 10% 이상을 외국자회사를 통해 간접소유

[표 58] 간접외국납부세액공제제도 변천과정

1995. 12 조세조약 체결국에 진출한 국외자회사에 대한 간접외국납부세액공제 도입 (지분을 20% 이상, 납부세액의 100% 인정)
2002. 12 조세조약 미체결 국가로 확대(지분을 50% 이상 보유, 납부세액 50%) 인정
2003. 12 조세조약 미체결 국가에 대한 지분기준 완화(지분을 50% → 25%)
2008. 2 국외손회사 인정(국외자회사가 국외손회사의 지분 20% 이상 보유한 경우, 납부세액의 50%인정), 조세조약 미체결 국가로 확대(지분을 25% → 20%)
2009. 12 국외자회사 지분 기준 완화(20% → 10%)
2010. 2 국외손회사 지분 기준 완화(20% → 10%)
2011. 12 조세조약 미체결 국가의 납부세액 100% 인정

주: 1. 법인세법 제57조, 법인세법 시행령 제94조, 구 조세특례제한법 제104조의 6, 구 조세특례제한법 시행령 제104조의 3 참고

2. 2011년 기준 국가간 체결된 조세조약에 간접외국납부세액공제제도가 규정된 국가는 19개국이고, 해당 공제제도 규정이 없는 국가는 58개국임(기획재정부, '2011 간추린 개정세법', 2012)

자료: 법제처 국가법령정보시스템

최근 6년간 전체 외국납부세액공제 실적은 2007년 6,884억원에서 2012년 2조 5,306억원으로 268%(1조 8,422억원) 증가하였고, 2009년부터 2012년까지 간접외국납부세액공제 신고액은 2009년 3,076억원에서 2012년 1조 4,063억원으로 357%(1조 987억원) 증가하였다. 이는 해외기업의 당기순이익과 배당금액이 2009년 대비 2012년에 3배 가까이 증가하고, 당시 정부의 지분기준 완화(20%→10%) 등 다양한 감세정책이 확대 적용되면서 공제규모가 크게 증가한 것으로 판단된다.

[표 59] 외국납부세액공제 세액공제내역(귀속기준)

(단위: 백만원, %)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
계	688,407	945,516	1,080,747	1,462,805	1,596,023	2,530,563
신고액 대비 실 세액공제규모			62.79%	89.59%	58.85%	80.19%

주. 일부 빈칸은 자료의 부재로 산출 불가

자료: 국세청, “국세통계연보”, 각 연도; 국회예산정책처 분석

[표 60] 외국납부세액공제별 세액감면 신고내역(귀속기준)

(단위: 억원, %)

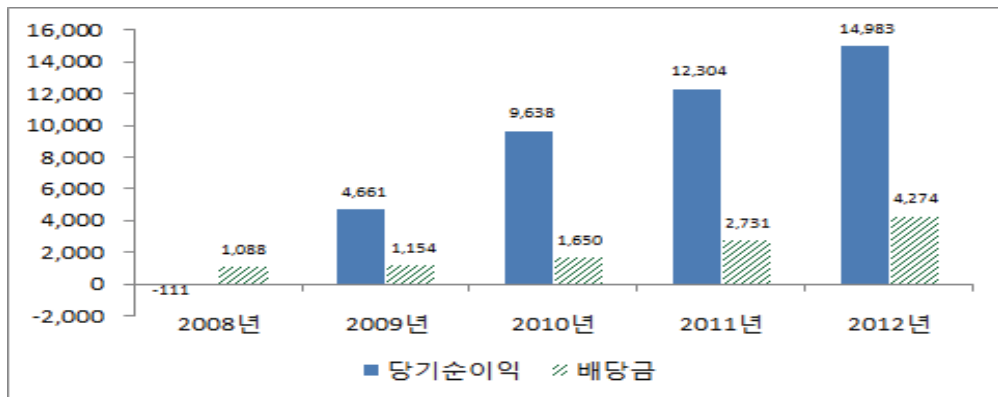
	2009		2010		2011		2012	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
계	17,213	100	16,327	100	27,120	100	31,558	100
직접외국납부	13,239	76.9	11,034	67.6	17,437	64.3	17,066	54.1
간주외국납부	898	5.2	596	3.7	642	2.4	429	1.4
간접외국납부	3,076	17.9	4,697	28.8	9,041	33.3	14,063	44.6

주 1. 손금산입을 통한 공제액은 제외

2. 하이브리드 외국납부세액공제액은 극히 미미하여 본 분석대상에서 제외

자료: 국세청; 국회예산정책처 분석

[그림 38] 해외 현지법인의 당기순이익 및 배당금 실적(2008~2012)



주: 배당금은 해외현지법인이 국내투자자로 배당한 금액을 의미

자료: 한국수출입은행, “2012년 해외직접투자 경영분석”, 2013.

금번 세법개정안에서는 국내투자자와 해외투자자간 과세형평성을 제고하고 단순 지분투자 목적의 국외자회사를 적용대상에서 배제하기 위해 간접외국납부세액공제의 공제요건을 강화하였는데, ① 세액공제 대상이 되는 국외 자회사의 지분을 기준 강화(10% → 25%) ② 국외손회사 제외(시행령) ③ 국별한도액 계산 방식만 인정¹⁰³⁾(시행령)하는 내용을 제안하였다.

103) 외국법인세액은 공제한도가 있으며, 이 공제한도를 계산하는 방법에 있어 기업은 일괄한도방식과 국가한도방식 중 선택하여 적용할 수 있음

(2) 검토의견

이번 간접외국납부세액공제 관련 세수추계를 위해서는 국내모기업의 국외자회사에 대한 지분보유율의 현황 파악이 전제되어야 하나, 이에 대한 자료의 부재로 세수추계는 어려울 것으로 판단된다. 해외자회사의 지분구성을 파악하는 부분과 해외자회사가 국내모기업에 배당하는 부분은 개별기업마다 확인이 사실상 어렵고, 미래 전망도 가늠하기 어려운 부분이 많기 때문이다. 이러한 점들을 감안할 때, 이번 개정안에 따른 경제적·세수적 효과를 파악하기 보다 개정안에 대한 평가를 대신하여 제도의 운영방향에 대해 검토한 내용을 정리하였다.

(가) 정책목표 효과성

동 제도의 주된 정책목표는 기업의 국제적 이중과세 부담을 조정해주는 데 있고, 중장기 경제상황과 국가별 경제환경에 따라 정책의 운영방식과 세제지원 범위를 조정하는 제도라 할 수 있다. 국내와 해외 투자 간 과세형평성을 개선해 주는 부분과 세수확보 측면에서 동 제도를 다음과 같이 평가해 보았다.

첫째, 해외투자 시 이중과세 조정기준을 강화하여, 법인세 공제에 대한 국내투자자와 해외투자자간 과세형평성을 제고할 수 있을 것이다.

현행 세제는 국내모회사가 외국자회사에 지분을 10% 이상만 투자하게 되면 납부한 법인세 전부(100%) 공제받도록 되어 있는 반면, 국내 투자의 경우 국내자회사의 출자비율에 따라 납부 법인세액의 30~100%를 익금불산입할 수 있다. 이에 따라 내국법인 보다 외국자회사에 투자한 경우 더 많은 법인세 공제혜택을 받을 수 있었다. 이번 개정안에서 국외자회사의 공제적용 지분율을 10%에서 25%로 상향조정함에 따라 국내투자자와 해외투자자간 투자간 이중과세 조정제도의 불균형 문제를 어느정도 개선할 수 있을 것으로 예상된다. 다만, 국내자회사는 출자비율에 상관없이 최소 30%이상 공제를 받게 되나, 현재 이미 해외에 있는 국외자회사 가운데 국내모기업 지분을 10~25%를 가지고 있는 경우 전혀 공제를 받을 수 없게 되므로, 지분율 기준을 단계적으로 상향조정하거나, 지분율에 따라 공제율을 차등 적용하는 방안 등 완충장치를 마련하는 방안도 검토가 필요해 보인다.

[표 61] 내국법인간 출자비율과 익금불산입 대상금액

출 자 비 율		익금불산입 대상금액
출자받은 법인이 주권상장법인인 경우	출자받은 법인이 비상장법인인 경우	
30% 이하	50% 이하	수입배당금액*30%
30%초과 100%미만	50%초과 100%미만	수입배당금액*50%
-	100%	수입배당금액*100%

둘째, 세수확보 여력은 보다 확대될 것으로 보인다.

정부는 이번 간접외국납부세액공제의 개편에 따라 2015년부터 1,020억원의 세수가 증가하여 2019년까지 총 4,080억원의 세수¹⁰⁴⁾가 확보될 것으로 예측하고 있는 바, 시행령에 규정되는 손회사 제외부분과 한도액 계산방식¹⁰⁵⁾의 변화를 고려한다면 세수는 더 크게 증가할 것으로 보인다.

특히 한도액계산방식을 국별한도 기준으로 개편하는 부분(시행령 개정사항)은 바람직하다. 현재 기업은 외국납부세액공제의 한도계산에 있어 일괄한도공제 방식과 국별한도 공제방식 중 하나를 택하여 공제¹⁰⁶⁾받고 있다. 일괄한도방식을 적용할 경우, 고세율국에서 공제한도로 세액공제 받지 못하는 금액을 저세율국의 한도미달

104) 개정안에 따른 세수효과는 세법개정에 국한하여 2015년 1,020억원(2019년까지 총 4,080억원)으로 판단하였으며, 한도방식의 변경과 손회사를 제외하는 부분은 시행령 사항으로 법 개정 세수효과에 포함시키지 않았음

‘법인세 일부개정법률안 비용추계서’ 정부제출(2014. 9. 22)

105) 한도액계산방식의 변화는 전체 외국납부세액공제제도에 영향을 미침

외국납부세액공제액 = Min[①, ②]

① 외국납부세액 = 직접+간주+간접+하이브리드

② 한도액 = $\frac{\text{국내외 원천소득에 대한 산출세액}}{\text{국외원천소득 - 비용}} \times \left[\frac{\text{국외원천소득 - 비용}}{\text{국내외 모든 소득}} \right]$

106) ‘일괄한도 방식’은 모든 외국소득을 하나로 통합하여 일괄적으로 한도를 산출하는 것을 말하며, 외국 국가별로 한도를 정한 것을 ‘국별한도 방식’이라 함. 일반적으로 일괄한도 방식을 택할 때 유리하여 일괄한도를 선택하는 경우가 많음. 그러나, 특정 외국에서 결손금이 발생한 경우는 국별한도 방식이 유리한 경우도 있음

황규영·김유라, “간접외국납부세액공제에 대한 고찰 및 개선”, 세무와회계저널, 제14권 제2호, 2013.4

분 만큼 추가 공제받을 수 있게 되는데, 과세 당국 입장에서는 저세율국가에 대해 실 법인세 납부규모 이상 감면해주었던 부분을 정비하는 조치로 판단된다.

다만, 기업의 입장에서는 세부담의 증가로 인해 비용 부담이 커지게 되고 글로벌 경쟁체제 하에서 우리나라의 경쟁력이 떨어질 우려가 있다. 기업은 자본의 국내 유입에 따른 과도한 세부담을 피하기 위하여 해외에 자본을 과도하게 유보할 유인이 커지고, 국내모기업의 원활한 자금순환·여유재원 활용에 제약을 가져 올 수 있다.

셋째, 대기업을 중심으로 증세효과가 나타날 것으로 예상된다.

2011년(신고기준) 기업 100분위 자료에서 상위 1% 기업에 전체 외국납부세액 공제액의 93.4%가 집중되고 있는 상황을 참고하면, 간접외국납부세액공제의 기준상향조정에 따라 해외진출 비중이 높고, 다국적 소비시장에서 활동하는 대기업에게 세부담이 집중될 것으로 보인다.

상위 1%(4,606개) 기업의 총 법인세 감면액 총 7조 3,440억원 중 외국납부세액 공제액이 1조 4,913억원(전체 감면액의 20.3%)인데, 법 개정예에 따라 상위기업의 외국납부세액공제 의존도는 하향 조정되고, 법인세 감면이 상위기업에 집중되는 현상(상위 1%, 78.7%)도 일부 개선될 것으로 보인다.

[표 62] 간접외국납부세액공제 감면실적(2011년 신고기준)

(단위: 억원, %)

구분	수입금액 백분위		외국납부세액공제	
	법인수	감면세액	법인수	감면세액
2011년 계	460,614	93,315	1,200	15,960
상위 1%	4,606	73,440 (78.7%)	561	14,913 (93.4%)
상위 2%	4,606	4,242	152	446
상위 3%	4,606	2,641	69	150
상위 4%	4,606	1,558	50	59
상위 5%	4,606	1,248	32	27
상위 6%	4,606	960	36	22
상위 7%	4,606	931	36	32
상위 8%	4,606	822	14	21
상위 9%	4,606	707	14	41
상위 10%	4,607	618	10	2
상위 20%	46,061	3,128	80	31
상위 30%	46,061	1,200	50	16
상위 40%	46,061	1,160	38	11
상위 50%	46,061	254	24	5
상위 60%	46,061	121	10	0
상위 70%	46,061	82	7	28
상위 80%	46,061	22	4	2
상위 90%	46,061	179	13	154
상위 100%	46,065	2	0	0

주: 1. 수입금액이 없는 법인은 자산순위를 기준으로 작성

2. ()는 해당 공제·감면 항목 내 비중값

자료: 국회예산정책처, “2013년 세법개정안 분석”, 2013.10

(나) 평가

이번 간접외국납부세액공제제도의 개편은 개편의 타당 여부를 떠나, 이러한 개편과정이 최근 7년간 급격하게 변화¹⁰⁷⁾하였다는 점에서 정책 예측가능성을 제약하는 측면이 있다. 특히 해외투자는 불확실성이 크고, 감안해야할 리스크 요인도 국내보다 많을 수 밖에 없으나 지난 정부의 감세정책에 따라 해외 간접투자를 확대한 기업의 입장에서는 쉽게 포트폴리오를 수정할 수 없는 문제도 생기고 이는 기업 의사결정을 제약시키는 요인이 될 수 있다는 점에서 우려가 된다.

개정안에 따라 단기적인 세수 증대를 기대할 수 있으나, 최근 기업소득 환류세제 도입 등과 더불어 국내모기업은 당기소득을 줄이기 위해 해외자회사로부터의 배당을 줄이려는 유인이 더 확대될 가능성이 있다. 이 경우 원활한 자본이동의 제약, 투자의 경직성 유발 등 역효과¹⁰⁸⁾가 크게 부각될 수 있는 점도 고민이 필요한 부분이라 하겠다.

3. 부가가치세

가. 금융·보험용역의 부가가치세 면세범위 축소

(1) 개요

우리나라는 1977년 부가가치세 도입 당시 금융·보험용역에 대해서는 다음과 같은 이유를 종합적으로 고려하여 면세를 결정한 이후 현재까지 지속적으로 면세 적용을 유지해 오고 있다.¹⁰⁹⁾

107) 최근 7년간 간접외국납부세액 관련 주요 개정 내용(법률 개정날짜 기준)

외국 자회사 지분율 기준 변화: 20%(2008년 이전) → 10%(2009년) → 25%(2014년 세법개정안)

외국 손회사 인정 기준: 최초 인정, 지분율 20% 이상(2007년) → 지분율 10% 이상(2009년) → 국외손회사 제외(2014년 세법개정안)

108) 일본의 경우, 종전(2009년 세제개편 전) 외국납부세액공제방식의 까다로운 공제요건 등의 이유로 외국자회사들이 해외에 소득을 과다유보하는 경향이 있었기 때문에, 자본이 국외로 유출되는 문제를 방지하고, 국내로의 해외유보이익의 환류를 장려하고자 세제를 개편하였음

* 주요내용: 해외자회사배당 익금불산입제도를 도입, 해외자회사 배당에 대한 과세방식을 거주지 과세제도에서 원천지국 과세제도로 전환

109) 홍범교, “OECD 회원국의 금융서비스에 대한 부가가치세 과세 동향”, 「재정포럼」 2004년 9월호, 한국조세연구원, 2004. p.6., 김유찬·장근호, “금융서비스에 대한 부가가치세 과세 전환의 경제적 타당성 및 기준에 대한 연구”, 「조세학술논문집」 제22집 제1호, 한국국세조세협회, 2006. p.299.

첫째, 부가가치세법 제정 당시 고율의 과세가 이자율을 급격히 상승시켜 물가 불안을 초래하고 금융기관의 수익을 크게 악화시킬 것을 우려했다.

둘째, 금융서비스에 대하여 적합한 과세표준을 정하는 것이 어려웠다.

셋째, 대부분의 OECD 국가들도 금융서비스에 대해 대부분 면세를 허용하고 있었다.

그러나 1977년 부가가치세 도입 당시와 현재의 금융환경은 많은 변화가 있어왔으며, 특히 1997년 외환위기 이후 대대적인 금융구조조정 등으로 큰 변화가 이루어졌다. 즉 1997년 이후 국제화와 규제완화로 금융산업에 대한 진입 및 업무영역 제한이 완화되었고, 신종금융기법 및 상품·서비스의 등장, 컨설팅 등 다양한 부수업무 수행 및 금융지주회사의 설립 등이 이루어졌다. 이러한 금융환경의 변화에 의해 금융서비스에 대한 부가가치세 과세체계의 재검토에 대한 필요성이 제기되었다.¹¹⁰⁾

이와 같은 금융환경의 변화에 따라 행정부는 올해 세법개정안에서 과세기반 확대 및 유사 용역과의 과세 형평성을 도모하는 측면에서 금융·보험 용역의 부가가치세 면제범위를 축소하는 안을 내놓았다. 축소되는 면제범위의 구체적인 범위는 시행령 개정시 확정·발표할 예정이나, 기본적으로 본질적인 금융·보험용역에 해당하지 않는 부수적 금융서비스에 대해 과세 전환이 이루어질 것으로 보인다. 금융의 본질적인 용역은 자금 여유가 있는 자가 자금이 부족한 자에게 ‘자금을 융통·조달하는 업무’이며, 보험은 ‘위험 이전·공동 분담하는 업무’를 말한다. 따라서 자산 보관·관리, 투자 상담, 보험 상품 설계 등의 부수적 용역¹¹¹⁾은 과세로 전환될 것으로 예상된다.

(2) 세수효과

행정부는 현행 면세되고 있는 부수적 금융·보험 용역에 대해 이를 과세로 전환하는 세법 개정안을 내놓았다. 과세대상 용역의 범위가 명확하지 않은 현시점에서 세수효과의 산정은 한계가 있으나, 다음과 같은 가정을 전제로 추계하였다. 다만, 과세대상 범위의 한계와 더불어 다음의 가정을 전제로 세수효과를 추계할 경우 과대 추계될 개연성이 있음을 밝힌다.

110) 전주성, 「금융부분 과세의 적정성과 정책방향」, 국회예산정책처 용역보고서, 2010.12. 전주성, “부가가치세제 하의 금융서비스 과세”, 「재정학연구」 제1권 제4호, 한국재정학회, 2008., 김유찬·장근호, “금융서비스에 대한 부가가치세 과세 전환의 경제적 타당성 및 기준에 대한 연구”, 「조세학술논문집」 제22집 제1호, 한국국제조세협회, 2006.

111) 기획재정부, 「2014년 세법개정안 문답자료」, 2014.8.6. p. 95.

첫째, 금융서비스의 부수적 용역에 대한 매출세액은 국세통계연보상의 금융·보험·증권업의 수익구조상 수수료 수익(명목적 수수료)으로 대체하여 산정하였다.

둘째, 매입세액을 산정함에 있어서는 과세대상 용역과 비과세대상 용역에 투입되는 매입세액의 배분의 한계가 있어 매출액(수수료 수익)에 금융보험업의 부가가치율을 적용하였다.

최근 5년간 국세통계연보상 금융업 등의 수수료 수익은 다음에 나타난 표와 같이 2008년 약 25조 2,040억원에서 2012년 약 31조 6,053억원으로 연평균 약 5.82%의 증가를 보이고 있다.

[표 63] 최근 5년간 금융·보험·증권업 수익구조

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012
영업수익	4,947,006	12,149,225	8,754,563	7,322,595	7,481,609
이자수익	1,462,218	1,737,498	1,609,381	1,623,315	1,716,581
수수료수익	252,040	244,044	272,237	300,731	316,053
기타수익	3,232,748	10,167,683	6,872,945	5,398,549	5,448,975
영업비용	4,485,626	11,889,740	8,448,812	6,954,267	7,111,677
이자비용	889,907	1,071,503	930,044	868,361	923,521
수수료비용	94,044	9,302,738	119,712	132,425	143,120
기타비용	3,501,675	10,725,210	7,399,056	5,953,480	6,045,037
영업손익	461,380	259,485	305,751	368,328	369,932
영업외수익	169,110	156,239	114,807	141,351	99,529
영업외비용	141,075	125,308	92,761	102,153	91,235
법인세비용차감전손익	489,414	290,415	327,797	407,526	378,226
법인세비용	104,970	75,425	70,267	89,830	107,029
당기순손익	384,443	214,990	257,529	317,696	271,197

자료: 국세청, 「국세통계연감」, 각 연도

금융보험업의 부가가치율은 측정된 자료가 없기 때문에, 기업경영분석 자료에서 가장 유사한 3개 서비스업(J: 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업[37.6%], M: 전문·과학 및 기술 서비스업[45.9%], N: 사업시설관리 및 사업지원 서비스업[68.4%])에 속한 대기업의 2009-2012년 평균 부가가치율(50.7%)을 이용하였다.

위에서 산정된 매출액과 부가가치율을 적용하여 2012년 금융업 등의 수수료 수익에 대한 부가가치세액을 산정하면 약 1조 6,024억원으로 추계된다.

[표 64] 2012년 금융업 등의 수수료 수익에 대한 부가가치세액 추정

(단위: 억원)

구분	수수료 수익 (A)	부가가치액 (B=A × 50.7%)	부가가치세액 (C = B × 10%)
금액	316,053	160,239	16,024

위에서 산정된 2012년 금융업 등의 수수료에 대한 부가가치세액에 대하여 최근 5년간 수수료 수익의 연평균 증가율(약 5.82%)을 적용하여 향후 5년간 세수효과를 추계한 결과 2015년부터 2019년까지 약 9조 7,158억원(연평균 1조 9,432억원)의 세수증대효과가 예상된다.

[표 65] 금융업 등의 수수료 수익에 대한 부가가치세액 세수효과의 추계

(단위: 억원)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 합계	'15~'19 연평균
세액	9,494*	20,093	21,262	22,500	23,809	97,158	19,432

주: 동 개정안에 의하면 2015년 7월 1일 이후 공급하는 분부터 적용되도록 하고 있어 2015년도 추계세액은 산정세액에 1/2을 적용한 금액임

(3) 검토의견

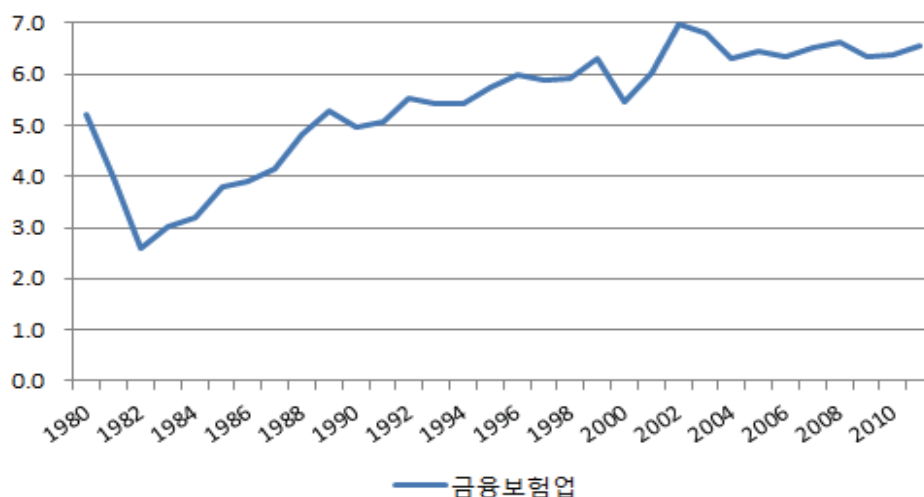
(가) 금융서비스 과세전환의 의의

우리나라의 금융시장은 지속적으로 발전해 오고 있으며, 금융서비스가 GDP에서 차지하는 비중 역시 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 다음의 그림에 나타난 바와 같

이 금융서비스의 GDP 대비 부가가치는 1982년 2.6%에서 2011년 6.5%로 꾸준히 증가하고 있으며, 향후 금융서비스는 그 절대규모나 GDP 대비 비중이 더 늘어날 것으로 보인다. 이러한 금융서비스 부분은 향후 증가하는 재정수요를 충당하기 위한 새로운 세원이 될 수 있을 것이다.

[그림 39] 명목GDP 대비 금융보험업의 부가가치 추이(1980~2012)

(단위: %)



주: 위 수치는 금융업의 부가가치(기초가격)임. GDP는 총부가가치(기초가격)와 순생산물세(부가가치세 제외)의 합임. 산업별 (순)생산물세금액은 구할 수 없어 산업별 기초가격 부가가치 수치를 사용함

자료: 한국은행, 경제통계시스템

현행 부가가치세법상 모든 금융서비스는 면세대상 항목이나 이러한 면세방식은 행정비용과 납세자비용을 줄이는 효과를 가지고 있는 반면 다양한 왜곡효과를 낳는다. 즉 일반적인 면세제도와 마찬가지로 금융부분과 비금융부분 간의 과세 형평성 문제가 발생하고, 면세된 금융서비스를 생산요소로 구매한 기업이 과세대상이 되는 상품이나 서비스를 파는 경우 부가가치를 넘어서 매입 생산요소에 부과된 세금에까지 세금이 부과되는 누적효과(cascading effect)를 유발한다.

따라서 금융서비스를 새로운 세원으로서 그리고 면세제도의 부정적 효과를 제거하기 위해 과세 전환을 검토할 수 있으며, 행정부 역시 동일한 관점에서 부가가치세 면세범위를 축소하는 개정안을 내놓았다고 볼 수 있다. 다만, 본래 금융기관

등이 창출하는 부가가치는 기본적으로 대출이자와 예금이자의 차액으로 구성된다. 그러므로 본질적인 금융용역인 자금중개서비스의 대가인 이자를 부가가치세의 과세 대상으로 해야 하지만, 이에 대해서는 찬반양론¹¹²⁾이 대립되어 있고 과세기술상 어려운 측면¹¹³⁾이 있어 현시점에서 과세로 전환하는 것은 무리가 있다.

그러므로 금융서비스에 대한 면세에 따른 왜곡효과의 제거, 새로운 세원의 확보 및 세무행정 측면 등을 종합적으로 고려해 볼 때 우선적으로 부수적 금융·보험 용역부분을 과세 전환하는 것은 그 의의가 있다 하겠다.

(나) 조세행정측면상 검토가 필요한 사항

① 과세범위 설정의 어려움

과세로 전환되는 부수적 금융·보험용역에 대한 범위는 부가가치세법 시행령 개정 시까지 유보되어 있다. 그러므로 현 시점에서 동 용역에 대한 명확한 과세대상 범위를 알 수 없어 단정 지을 수 없지만, 그 범위를 설정함에 있어서는 어려움이 있

112) 이자에 대해 부가가치세 과세를 반대하는 입장을 살펴보면 다음과 같음

1. 이자가 생산요소에 대한 대가가 아니라 미래소비를 현재 소비로 전환하는데 대한 대가로서 부가가치를 유발하지 않아 과세되지 않아야 한다고 하는 견해이다(Shoup, 1947; Steuerle, 1985)
2. 부가가치세는 궁극적으로 소비에 과세하는데 이자나 돈 그 자체는 재화도 용역도 아니므로 직접적으로 소비할 수 없다는 견해임(Grubett&Mackie, 2000).
3. 이자, 임금, 이윤은 부가가치의 구성요소 그 자체이므로 부가가치세의 과세대상이 아니기 때문에 이자에 대한 부가가치세 부과는 어렵다는 견해임(최명근&나성길, 2005).
4. 금융기관이 수취하는 용역의 대가에서 이자와 기타 부차적인 서비스 대가와와의 구분이 어렵기 때문에 기술적으로 과세가 불가능하다는 견해임(이창희, 2002)

반면, 이자에 대한 부가가치세 과세에 대해 찬성하는 입장을 살펴보면 다음과 같음

1. 금융서비스를 비과세하면 가격이 다른 재화에 비하여 낮아지고 따라서 이를 많이 소비하는 왜곡이 발생한다는 견해임(Merrill&adrian, 1995).
 2. 이자도 현재 소비를 미래소비로 대체하는 대가이며 가치를 창출하는 것이므로 이자를 다른 금융서비스로 구분할 필요가 없다는 견해임(Department of Treasury, 1984)
- (국회예산정책처, 「2011 ~ 2015년 세원확대 및 세제합리화 방안」, 2011.9. pp. 95 ~ 96)

113) 금융서비스는 비금융서비스와 달리 그 대가가 예대마진의 경우처럼 명시적으로 드러나지 않는 경우가 많음. 예를 들어 은행이 제공하는 예금서비스의 경우 그 수수료가 명시적으로 정해진 것이 아니라 기준이 되는 이자율보다 낮은 예금 금리의 형태로 나타남. 즉 자본비용이라 볼 수 있는 기준 금리와 예금 금리의 차이가 은행이 예금자에게 제공하는 서비스의 대가임. 유사하게 은행의 대출서비스에 대한 대가도 대출 금리와 기준 금리의 차이로 해석할 수 있음. 은행 입장에서는 대출 금리와 예금 금리의 차이인 예대마진이 서비스의 대가이지만 동 수익에 부가가치세를 부과하기 위해서는 개별 거래별로 매입과 매출을 구분할 필요가 있는데 무엇을 기준 금리로 설정해야 하는지 등의 문제가 발생함. 이와 같이 금융서비스의 비명시적 수수료에 근거한 서비스의 경우 그 가치를 측정하기 어려울 뿐만 아니라 과세사업자가 아닌 개인과 은행과의 거래에서 매입세액공제방식을 적용하는 것 또한 어려움(전주성, “부가가치세 하의 금융서비스 과세”, 「재정학연구」 제1권 제4호, 한국재정학회, 2008. p.250)

을 것으로 보인다. 이와 관련하여 과세대상이 될 부수적 금융용역의 대부분을 차지하게 될 은행의 명목 수수료의 예를 살펴보도록 하겠다. 우리나라 은행들이 부과하는 수수료 항목은 수신부문·여신부문·외환부문·신용카드 부문·전자금융 부문 등으로 구성되어 있으며, 항목수는 약 120여개인 것으로 나타났다.

[표 66] 우리나라 은행수수료 구성 항목

항 목	내 용
송금 및 예금부문	창구 및 자동화기기의 입출금 및 송금수수료, 잔액증명, 통장 재발급 수수료, 질권설정·명의변경 수수료 자기앞수표책대, CD 공동망 이용수수료 등
여신(대출)부문	제증명발급수수료, 신용조사 수수료, 기술검토 사정 수수료, 담보조사(감정평가)수수료, 중도상환수수료 등
외국환 관련	외화현찰수수료, 환가료, 당타발 송금수수료, 신용장, 수출환어음, 무역어음 관련 수수료 등
전자금융 부문	인터넷뱅킹, 텔레뱅킹(상당센터) 수수료 등
신용카드	현금서비스, 할부서비스, 리볼빙서비스 등
기타 부문	투자금융상품 판매부문 수수료 등

자료: 이기현, “은행거래 상 수수료의 문제점 및 개선방안”, 「은행수수료 합리화 방안 마련 정책 토론회 자료집」, 국회의원 정호준의원실, 2014. 4.

이러한 은행의 수수료는 그 성격에 따라 구체적으로 「업무대행 수수료(펀드와 망카슈랑스 등의 판매대행수수료)」, 「대고객수수료(인출과 송금수수료)」, 「기타수수료(프로젝트 파이낸싱 수수료와 외환수입 수수료 등)」으로 분류하기도 하는데, 소비자들이 주로 이용하는 분야로는 대고객수수료와 판매대행수수료, 외환수수료일 것으로 판단하고 있다.¹¹⁴⁾ 2012년도 발생한 은행수수료 수익을 이러한 기준에 따라 분류해 보면, 기타업무수수료가 70%를 차지하고 있으며, 업무대행수수료는 약 23%, 그리고 대고객수수료는 약 7%를 차지하는 것으로 나타났다.

114) 이기현, “은행거래 상 수수료의 문제점 및 개선방안”, 「은행수수료 합리화 방안 마련 정책토론회 자료집」, 국회의원 정호준의원실, 2014. 4. p.23 ~ 24. 이하 부분도 참조

[표 67] 2012년도 은행의 수수료 수익발생 현황

(단위: 조원, %)

수수료 항목	수수료 수익금액	구성비
대고객 수수료	0.49	6.8
업무대행 수수료	1.69	23.6
기타업무 수수료	4.98	69.6
총 수수료 수익	7.16	100.0

자료: 김우진, 「자동화기기 수수료의 적정성 연구」, 한국금융연구원, 2013

이와 같은 부수적 은행용역(명목수수료)에 대해서는 기본적으로 모두 과세로 전환되어야 하지만, 현행 명목수수료 체계상 어려운 점이 있다. 우선 금융거래에 있어 금융거래자가 예금, 적금거래 등과 투자상품 거래 금액이 고액일수록, 우수한 직장, 직종일수록 거래와 관련된 각종 수수료를 면제받고 있다. 반면 은행과의 거래실적이 작고, 거래금액이 작거나 부채금액이 큰 거래자일수록 수수료 면제 등의 혜택이 적다. 그러므로 금융거래상 고액거래자와 소액거래자에 있어 수수료 적용상 불형평이 존재하고 있다. 또한 현재 은행 간의 경쟁으로 동일한 금융서비스임에도 불구하고 수수료가 달리 적용되고 있다. 이로 인해 은행 간 동일한 금융서비스라 할지라도 수수료에 부과되는 부가가치세액이 달라지게 될 문제가 발생한다. 예를 들면 외국환 관련 수수료에 있어 A은행의 수수료가 100원인 경우 그 세액은 10원이 되며, B은행의 수수료가 150원인 경우 그 세액은 15원이 되어 은행별로 부담하게 될 부가가치세액이 다르게 된다. 따라서 이러한 현행 은행의 명목수수료에 대하여 부가가치세를 적용하기 위해서는 금융거래자와 은행 간의 적용 수수료가 다양하다는 점이 고려되어야 할 것이다.

② 금융기관 등의 매입세액공제를 받기 위한 안분기준 설정

지금까지 금융기관은 부가가치세법상 면세사업자로 그 납부의무가 없기 때문에 매입세액을 계산하지 않아도 되었다. 그러나 부수적 금융·보험용역에 대해 과세로 전환되는 경우 금융기관 등은 본질적인 용역의 경우에는 면세사업자가 되며, 부수적 용역에 대해서는 과세사업자가 되어 결과적으로 부가가치세법상 겸업사업자가 된다. 이와 같이 과세사업과 면세사업을 겸영하는 경우에 특정의 매입세액이 과세사업에 관련된 것인지 또는 면세사업에 관련된 것인지 구분이 필요하다.

일반적으로 매입세액 산정에 있어 실지귀속이 분명한 경우 이를 각각 면세와 과세부분을 구분하여 적용할 수 있지만, 그 귀속을 구분할 수 없는 때에는 일정한 방법에 따라 면세사업과 관련된 부분은 공제되지 아니하는 매입세액으로 결정할 수 있도록 안분계산을 해야 한다. 기본적으로 면세사업에 관련된 매입세액을 산출함에 있어서는 해당 과세기간의 공급가액을 기준으로 다음 산식에 따라 안분계산하도록 되어 있다.

$$\text{면세사업에 관련된 매입세액} = \text{공통매입세액} \times \frac{\text{해당 과세기간 면세공급가액}}{\text{해당 과세기간 총공급가액}}$$

따라서 금융기관의 경우에도 면세되는 본질적인 용역과 과세되는 부수적인 용역에 공통적으로 사용된 공통매입세액 중 과세사업의 매출세액에서 공제받을 수 있는 부분과 공제하지 않고 면세사업의 매출액에 대응되어 손금에 산입할 부분을 안분 계산하여야 한다. 이와 같이 금융기관의 공통매입세액을 안분계산함에 있어서는 해당 과세기간 동안 금융기관 전체 사업을 기준으로 산정할지, 각 사업부분별(자금 중개사업부분, 신용카드 사업부분 등) 기준으로 산정할지, 금융기관이 두 기준 가운데 자율적으로 선택하도록 할지에 대한 검토가 필요한 부분이라 생각된다.

나. 해외 오픈 마켓에서 구매하는 전자적 용역 과세

(1) 개요

부가가치세법상 국제거래에 대해서는 ‘소비지과세원칙’을 채택하고 있다. 이에 따라 수출재화에 대해서는 ‘0’세율을 적용하고, 수입재화는 과세대상에 포함되며, 용역에 대해서는 용역이 제공되는 장소가 납세지가 되므로 기본적으로 소비지과세원칙을 따른다고 할 수 있다. 다만, 전자상거래에 있어 오프라인 거래의 경우에는 재화가 국경을 넘을 때 세관에서 거래를 인식할 수 있기 때문에 소비지국 과세원칙에 따라서 과세하면 되지만, 온라인 거래의 경우에는 소비지국 과세원칙을 적용하는데 어려움이 있다. 왜냐하면, 무형재화의 경우에는 세관에서 상품의 국제거래를 파악하는 기존의 방법이 적용되지 않기 때문에 소비지국 과세원칙을 그대로 적용하는 데에는 어려움이 따르기 때문이다.¹¹⁵⁾ 이러한 조세환경에 의해 현재 국내소비자가 해외 오

픈마켓을 통하여 어플리케이션(이하 ‘앱’이라 한다) 등을 구매(전자적 용역)하는 경우 국내 개발자 앱 등은 부가가치세가 과세¹¹⁶⁾되고 있으나 해외 개발자 앱 등은 과세되지 않고 있다.

따라서 행정부는 올해 국내 앱 등의 개발자와의 과세형평성 제고 및 과세기반 확대차원에서 해외개발자 앱 등에 대해서도 해외 오픈마켓 사업자(구글, 애플 등)를 통한 부가가치세의 과세방안을 내놓았다. 즉 오픈마켓 사업자가 국세청 홈페이지에 온라인으로 간편사업자 등록을 하고 납부하는 방식으로 결국 오픈마켓 사업자가 해외 개발자를 대리하여 납부하는 방식이다.

[표 68] 해외 오픈마켓의 전자적 용역에 대한 납부의무자

앱 등 개발자	부가가치세 납부의무자
국내	개발자
해외	오픈마켓 (구글·애플 등)

(2) 검토의견

(가) 과세기반 확대

우리나라의 수출입을 포함한 전자상거래의 전체 규모는 거래대상에 따라 차이가 있기는 하지만, 지속적으로 확대되고 있다.¹¹⁷⁾ 즉 전자상거래의 전체 규모는 2001년 약 118조 9,760억원에서 매년 지속적으로 15% 이상의 성장을 거듭하여 2012년에는 1,000조원을 돌파하고 약 1,146조 8,060억원에 이르고 있다.

115) 홍범교·안종석, “전자상거래와 조세: 국제적 논의 동향과 정책 시사점”, 한국조세연구원, 2001.12, p.42.

116) 국내 개발자는 국내 또는 해외오픈마켓을 통해 국내소비자에게 앱 공급시 부가가치세 신고납부 의무가 있음(기획재정부 부가-388)

117) 한국인터넷진흥원(2013)의 인터넷 이용실태조사를 바탕으로 분석한 결과에 의하면 전자상거래와 직접적으로 관련 있는 인터넷 구매 및 판매와 인터넷 금융을 이용하기 위해 인터넷을 활용한다는 응답은 각각 46.3%와 41.8%인 것으로 나타나 전체 국민 중에서 절반에 해당하는 이용자들은 전자상거래를 이용하고 있음을 알 수 있음(한국인터넷진흥원, 「2013년 인터넷이용실태조사 요약보고서」, 2013.) 최근에는 스마트폰 사용 증가로 인해 모바일을 통한 상품구매도 활발하게 이루어지고 있으며, 소셜네트워크 용역을 활용하여 거래가 이루어지는 전자상거래의 일종인 소셜커머스도 전자상거래 규모를 증가시키는데 일조하고 있음(정지선·구자은, 「전자상거래 관련 세제의 동향과 시사점」, 국회예산정책처 용역보고서, 2014. p.19.)

[표 69] 거래주체별 전자상거래 규모

(단위: 십억원)

	2001	2009	2010	2011	2012
기업간(B2B)	108,941	592,965	747,090	912,883	1,051,162
기업·정부간(B2G)	7,037	59,455	52,772	58,378	62,478
기업·소비자간(B2C)	2,580	12,045	16,005	18,533	21,362
소비자간(C2C)	418	8,012	8,524	9,788	11,804
합계	118,976	672,478	824,392	999,582	1,146,806

자료: 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

또한 동 개정안과 직접 관련이 있는 국내 스마트콘텐츠 시장 규모는 2012년 기준 약 1조 9,472억원으로 나타났으며(2011년 1조 6,479억원, 2011년 대비 18.2% 증가), 향후 스마트기기의 급격한 확산에 힘입어 국내 스마트콘텐츠 시장은 연 22% 씩 지속 성장을 할 것으로 전망되고 있다.¹¹⁸⁾

[그림 40] 2011년~2012년 국내 스마트콘텐츠 시장 규모

연도	스마트콘텐츠 매출		증가율(%)
	2011년(백만원)	2012년(백만원)	
게임	705,241	905,471	28.4%
전자책	140,286	151,254	7.8%
음악	89,752	91,542	2.0%
영상	84,785	86,275	1.8%
에듀테인먼트	91,254	102,535	12.4%
여가	87,274	105,888	21.3%
광고	61,951	94,525	52.6%
생활정보	21,818	18,686	-14.4%
SNS	189,241	190,121	0.5%
솔루션	126,521	148,524	17.4%
전자상거래	49,839	52,435	5.2%
합계	1,647,962	1,947,256	18.2%

자료: 한국콘텐츠진흥원, 「2012 스마트콘텐츠 시장조사」, 2013. 3, p.4.

118) 한국콘텐츠진흥원, 「2012 스마트콘텐츠 시장조사」, 2013. 3, p.4.

이러한 전자상거래의 규모가 증가하는 만큼 과세 가능한 세원 역시 넓어졌다고 볼 수 있다. 그러나 전자상거래 가운데 디지털 재화나 용역은 실물상품 거래와 달리 물리적 실체가 없고 사용자나 사업기능이 이동 가능하여 과세상 어려운 측면이 있다. 특히 비거주자나 해외법인과의 디지털 상품 거래에 대해 부가가치세를 부과함에 있어서는 재화의 공급인지 용역의 공급인지를 판단하기 쉽지 않으며, 그 공급이 어디에서 이루어지는지 파악하기도 어렵다. 즉 실물상품이 아닌 전자적 형태로 구매하는 경우에는 세관장이 거래징수할 수 없으며, 공급받는 자가 개인이 되는 B2C거래나 C2C거래의 경우에는 대리납부자를 지정하기도 어렵다.¹¹⁹⁾ 결국 이러한 문제로 국제거래를 통한 전자적 용역에 대해 지금까지 그 세원의 파악이나 과세가 사실상 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이와 관련하여 OECD 조세위원회의 징수방법 검토에 따르면, B2B거래에 있어서는 대리납부방식, B2C거래에는 등록방식¹²⁰⁾ 및 정보처리기술에 기초한 방식이 현실적인 징수방법이라고 판단하였다. 또한 주요 외국의 사례를 살펴보면 동 용역 거래에 대해 B2B거래인지, B2C거래인지에 따라 과세방식을 달리하고 징수의 효율성을 달성하기 위하여 대리납부제도와 공급대가 일정액 이상인 경우 부가가치세 등록을 시키는 방법을 취하고 있다.¹²¹⁾

119) 우리나라는 기본적으로 부가가치세법상 재화의 수입으로 보는 경우에는 세관장이 거래징수의 무가 있으며, 용역의 수입으로 보는 경우 대리납부의 방법으로 공급받는 자가 거래 징수하도록 되어 있음

120) 등록방식이란 거래가 행해지는 각국의 사업자들에게 등록을 실시하도록 하는 방식임

121) 이 부분은 정지선·구자은, 「전자상거래 관련 세제의 동향과 시사점」, 국회예산정책처 용역보고서, 2014.의 내용을 참조함

[표 70] 전자상거래의 부가가치세 징수방법에 대한 국제비교

국제기구 및 국가명	부가가치세 징수 방법
OECD	* 공급지국 과세를 원칙으로 하고 일부 소비지국 과세 * 유형별로 대리납부
EU	* EU를 하나의 거래시스템으로 보고 징수하고 미리 산정된 공식에 따라서 배분 * 소비지국(서버 관계 없음)
우리나라	* 재화와 용역에 대한 구별없고, B2B거래와 B2C거래에 대한 구분도 없음 * 국내 공급시 공급자 과세를 하지만, 수출하는 경우에는 영세율을 적용하여 소비지국 과세를 적용함
프랑스	* 용역의 경우 B2B거래는 소비지국, B2C거래는 거주지국 과세 * 납세대리인 지정, 안되면 대리납부제도
영국	* 용역의 경우 B2B거래는 소비지국, B2C거래는 거주지국 과세 * 대리납부제도
이탈리아	* 용역의 경우 B2B거래는 소비지국, B2C거래는 거주지국 과세 * 일정액 이상 원격판매되는 재화는 소비지국 과세 * 대리납부제도, VAT 직접등록, 납세관리인 지정을 선택
스웨덴	* 일정액 이상 원격판매되는 재화나 서비스는 소비지국에서 과세
스페인	* 서비스의 경우 소비지국에서 과세
일본	* 소비지국 (서버 관계 없음) * 대리납부제도 없음
호주	* AUD 50,000이상 거래의 공급자 등록

자료: 정지선·구자은, 「전자상거래 관련 세제의 동향과 시사점」, 국회예산정책처 용역보고서, 2014.

행정부는 국제적 전자적 용역거래(해외 개발자 등)에 대한 부가가치세의 과세 기반을 마련하기 위해 전자적 용역에 대한 소비지 과세원칙 기준을 마련하고, 그 징수를 위해 해외 오픈 마켓(구글 등)을 대리납부자로 등록하도록 하는 세법개정안을 내놓았다. 우선 국내 사업장이 없는 해외에서 제공하는 전자적 용역에 대하여 소비지과세원칙을 마련했다는 점에서 그 의의가 크다. 즉 우리나라는 부가가치세법상 원칙적으로 소비지과세원칙에 따라 과세되고 있으며, 전자상거래의 경우 실물상품의 거래에 대해서는 이러한 소비지과세원칙을 적용하기 쉬우나 전자적 용역의 경

우에는 국내 사업장이 없고 대리납부자를 선정하는데 어려움이 있어 소비지과세원칙을 적용하기 힘든 것이 사실이다. 그러나 전자상거래 상호간 중립적인 과세가 이루어져야 한다는 관점에서 전자적 용역에 대해서도 소비지과세원칙을 마련하게 된 것으로 보인다.

또한 소비지국 과세원칙을 채택할 경우, 어떠한 방법으로 과세가능성을 실현시킬 수 있는지가 중요한 과제이다. 현행 부가가치세법상 소비지국 과세원칙에 따라서 비거주자 또는 외국법인의 용역 등의 공급과 국내 사업자의 용역 등의 공급 사이에 과세형평을 유지하기 위하여 대리납부제도¹²²⁾를 채택하고 있다. 이 경우 공급을 받는 개인을 대리납부자로 지정하여 그 의무를 부과하는 것은 현실적으로 실현 가능하지 않다. 그래서 이러한 문제를 해결하기 위하여 행정부는 해외 오픈 마켓사업자(플랫폼 기업)를 온라인 간편사업자로 국세청에 등록하도록 하여 전자적 용역에 대한 대리납부자로 지정하려 하고 있다.

이와 같은 올해 행정부의 세법개정안은 해외 앱마켓에서 판매되는 전자적 용역에 대하여 해외 개발자 등에게 과세할 수 있는 기반을 마련함과 동시에 현행 부가가치세를 부담하고 있는 국내 개발자 및 국내 앱마켓 업체들과의 과세형평성을 도모하였다는 점에서 그 의의가 있다 하겠다.

(나) 징수방법의 실효성

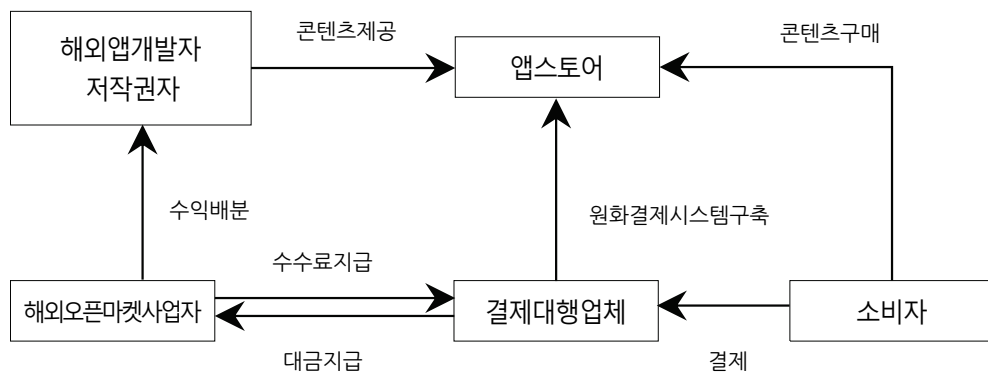
행정부는 해외 오픈마켓을 통한 전자적 용역에 대해 동 사업자가 국세청 홈페이지에 온라인으로 간편사업자 등록을 하고 해외 앱개발자 등에 대한 대리납부자로 하여 부가가치세를 납부하도록 하는 세법개정안을 내놓았다. 그러나 이러한 징수방법에 대해서는 우선 해외 오픈마켓사업자가 온라인 간편사업자로 등록의무를 이행할지, 그리고 전자적 용역 등에 대해 시장만을 제공하는 해외 오픈 마켓사업자가 해외 개발자 등에게 현실적으로 거래 징수하여 대리납부를 이행할지가 그 실효성을 담보하는데 매우 중요한 것이라 하겠다.

일반적으로 오픈마켓의 전자적 용역의 대표적 예라 할 수 있는 어플리케이션은 앱스토어(App store)를 통해 거래가 이루어진다. 앱스토어의 거래 대상은 유틸리티 프로그램으로 종래의 재화나 용역의 거래가 아닌 디지털재화를 객체로 하는 것

122) 비거주자나 외국법인이 우리나라에서 용역을 공급하는 경우 공급자를 대신하여 공급받는 자가 부가가치세의 납세의무를 부담하는데, 이를 ‘대리납부제도’라고 함

이다. 디지털재화는 오픈마켓이 제공하는 마켓플레이스에서 개발자와 이용자간에 체결되고 대금은 이용자가 오픈마켓에 지급하면 오픈마켓이 개발자에게 수익을 배분한다. 이러한 앱스토어의 유통은 오픈마켓 사업자, 앱스토어 어플리케이션 개발자, 그리고 이용자의 3주체이며, 이 3주체의 계약관계는 앱스토어와 개발자간의 ‘어플리케이션 공급계약’, 개발자와 이용자 간의 ‘어플리케이션 최종사용계약’, 그리고 이용자와 앱스토어 간의 ‘앱스토어 이용계약’으로 구별된다.¹²³⁾ 이와 같은 유통구조에 대해 구체적으로 살펴보면, 개발자는 앱스토어에 개발자 등록을 하고 어플리케이션은 심사받아서 공개하게 된다. 앱스토어는 이용자에게 계정을 설정하게 하고 신용카드로 결제수단을 확보한 뒤 이용자가 유료 어플리케이션을 다운받으면 그 대금을 결제한다. 이용자는 어플리케이션을 앱스토어에서 다운받으면서 대금을 앱스토어에 지급한다. 앱스토어는 이용자로부터 수령한 어플리케이션 대금을 개발자에게 배분한다.

[그림 41] 해외오픈마켓의 전자적 용역에 대한 유통구조



위와 같은 해외 오픈마켓을 통한 전자적 용역의 결제구조는 그 특성상 원화결제를 위한 결제대행업체를 제외하면, 해외 오픈마켓 사업자는 소비자가 구매한 콘텐츠에 수수료를 제외하고 해외앱개발자에게 수익금을 배분하는 구조이다. 해외앱개발자 등에 대해 부가가치세를 부과함에 있어서는 해외 오픈마켓사업자가 그 중심에 있으며, 결국 동 개정안과 같이 해외 오픈마켓사업자가 국세청에 간편사업자로 등록하고 대리납부를 성실히 이행해야 징수의 실효성이 담보될 수 있다. 다만, 행정

123) 오병철, “아이폰 앱스토어의 계약관계”, 『정보법학』 제14권 제2호, 한국정보법학회, 2010.8. p. 29.

부는 해외 오픈마켓사업자의 간편사업자 등록과 관련하여 별도의 강제수단은 마련하지 않고 단지 동 사업자에게 협력의무만을 지우려 하고 있다. 즉 행정부는 해외 오픈마켓사업자가 각국의 과세정책에 협조하는 것을 기본입장으로 하는 것인바¹²⁴⁾, 이에 대해 어느 정도 실효성을 거둘 수 있을지는 의문이 든다. 따라서 동 사업자의 간편사업자등록 의무 등을 강제할 수 있는 가산세 또는 행정벌 부과와 같은 강제수단 마련을 신중히 검토할 필요가 있다고 본다. 또한 해외오픈마켓을 통한 전자적 용역의 결제구조상 원화결제를 위한 결제대행업체를 두고 있는데, 이러한 해외 전자적 상거래의 대금지급 방법 등의 특성을 고려하여 실효성을 높이는 방법 가운데 하나로 해외 오픈마켓사업자와 더불어 결제대행업체(입출금중개자)와 대리납부의무를 연계할 수 있는 방안이 있는지에 대해서도 검토할 필요가 있다고 본다.

다. 중고자동차에 대한 매입세액공제 축소

(1) 개요

1993년부터 중고자동차의 재활용 촉진이라는 정책적 목적으로 동 품목에 대한 의제매입세액공제제도를 도입하였다. 즉 중고자동차를 취득하는 사업자가 세금계산서를 발급할 수 없는 개인 또는 면세사업자 등으로부터 중고자동차를 구입하는 경우 매입가격의 일정률(의제매입세액공제율)을 매출세액에서 매입세액으로 공제하고 있다. 중고자동차에 대한 의제매입세액공제율은 도입초기 10/110을 적용하다가 3차례의 개정을 거쳐 현재는 9/109가 적용되고 있다.

[표 71] 중고자동차에 대한 의제매입세액공제율 변화추이

시행연도	의제매입세액공제율
1993.1.1. ~ 2001.12.31	10/110
2002.1.1. ~ 2004. 6.30	8/108
2004.7.1. ~ 2010.12.31	10/110
2011.1.1. ~ 2014.12.31	9/109

124) 기획재정부, 「2014년 세법개정안 문답자료」, 2014.8.6., p.94.

동 제도는 「2013년 세법개정안」에서 2016년 말까지 재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제율을 3/103(중고자동차 5/105)으로 축소하는 안이 추진되었다. 그러나 국회심의과정에서 폐자원재활용품에 대한 의제매입세액공제율은 행정부의 원안대로 확정되었지만, 중고자동차의 경우 종전과 동일한 공제율을 유지하되 적용기간은 1년만 유예하는 것으로 수정되었다. 이와 같이 중고자동차에 대해서만 적용기간을 1년 유예한 이유는 동 품목에 대해 과세방식(마진과세)의 전환을 검토하기 위해서였다. 그리고 행정부가 중고자동차에 대한 마진과세도입방안을 검토하여 그 결과를 다음 회기에 보고하도록 하였으며, 이후 국회에서 재논의 하기로 하였다.¹²⁵⁾ 이에 행정부는 2014년 2월 임시국회 기재위 조세소위에서 ‘마진과세 도입방안’에 대하여 보고하였으며, 이에 대해 공청회를 개최하기로 하였으나 현재까지 개최되지 않고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 행정부는 올해 세법개정안에서 중고차 거래는 투명성이 상대적으로 낮아 높은 공제율 적용시 부당공제 수단으로 악용될 소지가 있고 재활용 폐자원과의 형평성을 고려하여 공제율을 단계적으로 축소(2015~2016년 7/107, 2017년 이후 5/105)하는 안을 내놓았다.

올해 정기국회 심사과정에서는 행정부의 개정안과 더불어 마진과세 도입방안이 함께 논의될 것으로 보인다. 그리고 마진과세제도의 도입에 대해서 행정부는 제도전환비용, 납세협력비용의 증가, 수출기업에 불리한 문제(환급이 없음) 등을 이유로 부정적 입장을 취하고 있다.

(2) 세수효과

행정부는 올해 중고자동차에 대하여 중고자동차에 대한 의제매입세액공제제도를 2017년 12월 31일까지로 3년간 연장하되, 그 공제율은 2015년 1월 1일부터 2016년 12월 31일까지 취득하는 경우에 대해서는 107분의 7로, 2017년 1월 1일 이후 취득하는 경우에 대해서는 105분의 5를 적용하도록 하여 점진적으로 공제율을 축소하는 안을 내놓았다.

동 개정안에 대한 세수효과를 추계함에 있어서는 중고자동차 사업자의 중고자동차 취득(구입)가액이 필요하다. 이를 위해 통계청의 ‘도소매업조사’¹²⁶⁾ 자료를 이용하

125) 제321회 기획재정소위 제11차 회의자료(2013.12.31.)

126) 통계청 주관하에 전국 7만여개 도·소매업 사업체를 표집하여 매년 실시하는 경영실태조사임

여 중고차 매매업의 매출원가를 의제매입세액공제율 적용대상 매입가액으로 가정하였다. 중고차 매매업 매출원가는 2008년 약 1.9조원에서 2012년 약 4.1조원 규모로 2배 이상 증가되었다. 다만, 동 조사상 매출원가는 의제매입공제 신청대상 매입가액 이외에도 사업자로부터 매입한 것이 포함되어 있어 과대추계 되었을 가능성이 있다.

[표 72] 도소매업 조사상 중고차 매매업 실태

항목	2008	2009	2010	2011	2012
사업체수(개)	3,776	4,023	4,256	4,598	4,947
종사자수(명)	20,264	21,979	22,483	23,981	26,840
매출액(백만원)	2,472,493	2,818,103	4,390,634	4,865,715	4,954,119
영업비용(백만원)	2,341,326	2,668,675	4,183,427	4,724,624	4,818,344
매출원가(백만원)	1,911,519	2,065,435	3,601,716	4,292,637	4,069,958
판매비와 관리비(백만원)	429,806	603,239	556,047	431,987	748,386
인건비(백만원)	264,716	255,471	113,601	170,211	215,542
임차료(백만원)	45,297	67,772	92,117	89,170	99,921
기타경비(백만원)	119,793	279,996	350,329	172,606	432,923

주: 2010년은 경제총조사로 대체

자료: 통계청

그리고 일몰연장에 따른 해당연도의 매입가액은 최근 3개년도(2010~2012년)의 연평균 증가율(6.3%)을 산정하여 동 증가율이 유지된다는 가정 하에 추계하였다.

[표 73] 중고자동차매매업의 매출원가 추이('10~'12)

(단위: 억원)

연도	2010	2011	2012	연평균증가율
금액	36,017	42,926	40,700	6.3%

[표 74] 분석기간 중 매출원가 추산

(단위: 억원)

연도	2015	2016	2017
매출원가 추정액(A)	48,889	51,970	55,244

위에서 산정된 중고차 매입가액에 의제매입세액공제율(7/107, 5/105)을 곱하여 의제매입세액을 추계하였으며, 그 결과 2015년부터 2017년까지 약 9,229억원(연평균 3,076억원)의 세수효과가 예상된다.

[표 75] 중고자동차의 의제매입세액공제 일몰 연장에 따른 세수효과 추계

(단위: 억원)

연도	2015 (B=7/107)	2016 (B=7/107)	2017 (B=5/105)	'15~'17 합계	'15~'17 연평균
의제매입세액 공제액(A×B)	3,198	3,400	2,631	9,229	3,076

(3) 검토의견

행정부는 올해 세법개정안에서 중고자동차에 대한 의제매입세액공제 축소 방안을 내놓았지만, 정기국회에서 세법개정안 심사는 위에서 언급한 바와 같이 마진과세 도입에 대한 검토와 함께 이루어질 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 의제매입세액공제제도와 마진과세제도와 비교검토를 하고자 한다.

(가) 의제매입세액공제제도와 마진과세제도와 비교

① 제도의 비교

우리나라는 부가가치세법상 납부세액의 계산에 있어서는 전단계세액공제법을 적용하므로 매출세액에서 매입세액을 공제하여 계산한다. 이 경우 공제받는 매입세액은 거래상대방으로부터 거래징수당한 부가가치세로 원칙적으로 세금계산서를 발급받은 것에 한 한다. 그러나 과세사업자가 면세재화를 공급받아 이를 원재료 등으로 하여 과세되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우 매입세액을 공제받을 수 없게 된다. 이 경우 면세재화를 사용하여 과세재화나 용역을 생산하는 자는 자신이 창출한 부가가치에 대해서만 납세의무를 지는 것이 아니고, 면세단계의 사업자에 의해 창출된 부가가치에 대해서까지 납세의무를 지는 모순이 발생한다. 또한 과세사업자가 면세재화를 구입하는 경우 매입세액을 공제받지 못하고 면세단계에서 부담한 매입세액이 면세재화의 원가를 구성함으로써 중복과세 되는 문제가 발생한다. 따라서 재화의 최종거래단계의 전단계에 부가가치세를 면세함으로 인하여 발생하는 환수효과, 누

적효과 및 중복과세를 제거하기 위하여 현행 부가가치세법상 의제매입세액공제제도를 두고 있다. 의제매입세액공제제도는 과세사업자가 면세재화를 공급받을 때 직접 실지로 부가가치세를 거래징수당한 세액이 없음에도 불구하고 일정한 율을 곱하여 계산한 금액을 매입세액으로 간주한 뒤 매출세액에서 공제하여 납부세액을 계산하는 과세방식이다. 일반적으로 의제매입세액공제를 적용받는 경우 다음과 같은 산식에 의해 납부세액이 계산된다.

$$\text{납부세액} = \text{매출세액}(\text{매출액} \times \text{세율}) - \text{의제매입세액}(\text{면세재화 매입가액} \times \text{의제매입공제율})$$

한편, 마진과세제도는 EU 회원국을 중심으로 중고품·예술품·골동품 또는 수집품 등에 부가가치세를 과세함에 있어 적용되는 과세방식이다. 마진과세는 전단계 세액공제방식과 달리 마진(판매가격 - 구입가격)을 부가가치세의 과세표준으로 하고 여기에 세율(일정율)을 곱하여 납부세액을 산정하는 방식이다. 이러한 마진과세제도는 의제매입세액공제제도와 같이 세금계산서를 발행할 수 없는 자로부터 재화를 매입한 과세사업자에게 적용한다. 그리고 마진과세를 적용하는 사업자는 중고품 등의 판매가격과 매입가격의 차액인 마진에 부가가치세가 포함되었다고 보아 이를 감안하여 계산된 세율을 곱하여 산정한다. 결국 이와 같은 마진과세방식에 의한 부가가치세의 산정은 의제매입세액공제방식과 동일하게 부가가치세의 누적효과 및 중복효과를 제거하는 과세방식이라 할 수 있다.

$$\text{부가가치세} = \text{마진} \times \text{부가가치세율} / (1 + \text{부가가치세율})$$

따라서 의제매입세액공제와 마진과세는 납부세액 산정방식에는 차이가 있지만, 부가가치세의 누적효과, 환수효과 및 중복과세 제거를 목적으로 하고 있어 이론적으로 두 제도의 효과는 동일하다고 볼 수 있다.

② 현행 의제매입세액공제제도와 마진과세간의 중복과세 제거 효과 비교

부가가치세제상 의제매입세액공제제도와 마진과세는 중복과세 등을 제거할 목적으로 하고 있지만, 현행 부가가치세법상 중고자동차에 대해 적용되는 의제매입세액공제는 마진과세와 달리 중복과세를 완전히 제거하지 못하고 있는 실정이다. 즉 현행 부가가

치세법상 적용되는 의제매입세액공제율은 9/109로 매입세액을 완전히 제거할 수 있는 공제율 10/110보다 낮게 설정되어 있다. 이러한 현행 의제매입세액공제방식과 마진과세방식에 대한 중복과세 제거를 다음의 예시를 통하여 살펴해보도록 하겠다.¹²⁷⁾

[예시의 가정]

1. 세금계산서를 발행할 수 없는 개인 A는 새 자동차를 구입하면서 구입가격으로 1천만원과 부가가치세(단일세율 10%) 100만원을 지불함
2. A는 일정 기간 동안 자동차를 사용한 후 중고차 중개업자인 B에게 자동차를 330만원에 매각함
3. B는 동 자동차를 수리하여 200만원의 부가가치를 창출한 후 최종 소비자 C에게 550만원(세포함)에 재판매함

부가가치세 과세방식에 대하여 의제매입세액공제방식(현행 공제율 9/109을 적용)을 채택한 경우 중고차 중개업자 B가 의제매입세액공제를 적용받을 것을 고려하여 매입액은 $303 [= 330(\text{공급대가}) - 27(\text{의제매입세액} = 330 \times 9/109)]$ 원으로 보고, 매입액과 부가가치의 합인 503만원을 매출액으로 책정하는 경우를 가정하였다. 이 경우 B의 납부세액은 매출세액 50.3만원에서 매입세액 27만원을 공제한 23.3이며, 최종 소비자 C가 지급하는 가격은 매출액 503만원에 부가가치세 50.3만원을 포함한 553.3만원이다. 그리고 국가가 징수하는 세금은 신차 구입시 거둬들인 100만원과 중고차 판매시 거둬들인 23.3만원을 합한 123.3만원이 된다. 이 경우 국가가 원칙적으로 징수해야 할 세금은 120만원이나 실제 징수된 세금은 123.3만원으로 3.3만원만큼 누적효과(환수효과)가 발생하였고, 또한 B의 매입액은 원칙적으로 300만원이 되어야 하지만 의제매입세액공제율이 낮은 관계로 부가가치세 3만원 부분이 매입가격에 포함되어 결국 중복과세가 발생하게 된다.

127) 이 부분은 박명호 외 2인, 「주요국의 의제매입세액공제제도 및 마진과세제도 운영현황」, 한국조세연구원, 2012.8. pp.65~68.의 사례를 참조하여 재정리함

[표 76] 의제매입세액방식의 경우 세부담 비교

(단위: 만원)

거래 단계	매입액 ①	부가 가치 ②	매출액 ③=①+②	명목 세율 ④	매출 세액 ⑤=③×④	매입 세액 ⑥	납부 세액 ⑦=⑤-⑥	공급 대가 ⑧=③+⑤	세부담 및 세수 비교 ¹⁾
최초 공급자 →A	-	1,000	1,000	10%	100	-	100	1,110	A=70 B= 0
A→B	-	-	-	-	-	-	-	330	C=53.3
B→C	303	200	503	10%	50.3	27	23.3	553.3	국=123.3
계	-	1,200	-	-	-	-	123.3	-	

주: 1) A, B, C의 수치는 각 거래인의 세부담을 의미하고, ‘국’은 국세청을, 그 수치는 국가의 세 수입을 나타냄

부가가치세 과세방식에 대하여 마진과세를 도입한 경우 B는 공급대가에서 매입액을 차감한 마진에 공제율을 곱하는 순서로 납부세액을 계산하게 되며, 공급대가를 산정하기 위해서는 매입액(330만원)에 부가가치(200만원)와 그 부가가치에 대한 부가가치세액(20만원)을 합산하는 가격책정의 과정이 선행되어야 한다. 이 경우 중고차 중개업자 B가 납부할 세액은 마진 220만원에 공제율(10/110)을 곱한 20만원이 된다. 국가가 징수하는 세금은 총 부가가치 1,200만원에 세율 10%를 곱한 120만원과 동일해져 결과적으로 누적효과 및 중복과세의 문제가 발생하지 않는다.

[표 77] 마진과세의 경우 세부담 비교

(단위: 만원)

거래 단계	매입액 ①	부가 가치 ②	매출액 ③= ①+②	명목 세율 ④	매출 세액 ⑤ =③×④	매입 세액 ⑥	납부 세액 ⑦ =⑤-⑥	공급 대가 ⑧= ③+⑤	세부담 및 세수 비교 ¹⁾
최초 공급자→A	-	1,000	1,000	10%	100	-	100	1,110	A = 90 B = 0 C = 30 국 = 120
A→B	-	-	-	-	-	-	-	330	
	매입액 ⑨	부가가치 ⑩	공급대가 ⑪	마진 ⑫=⑪-⑨	공제율 ⑬ =④/(1+④)	납부세액 ⑭=⑫×⑬			
B→C	330	200	550	220	10/110	20			
계	-	1,200	-	-	-	-		120	

주: 1) A, B, C의 수치는 각 거래인의 세부담을 의미하고, ‘국’은 국세청을, 그 수치는 국가의 세 수입을 나타냄

(나) 마진과세제도의 장점 및 전환에 따른 문제점

현재 EU 회원국을 중심으로 도입되어 시행되고 있는 마진과세방식은 다음과 같은 장점을 가지고 있다.¹²⁸⁾

첫째, 마진과세제도는 의제매입세액공제제도에 비해 중복과세 방지라는 제도의 취지를 보다 명확히 이해할 수 있는 제도이다. 현행 우리나라의 의제매입세액공제 제도는 공제율 조정으로 인해 정부 또는 납세자가 이를 중복과세 방지제도가 아닌 일종의 조세특례제도로 오인할 가능성이 있으나, 마진과세제도는 그 계산과정에서 중복과세 방지라는 본연의 목적이 명확히 드러나므로 그 도입취지가 보다 잘 전달 된다. 즉 마진과세제도는 의제매입세액공제제도보다 중복과세문제 해결에 보다 효과적인 제도라 볼 수 있다.

둘째, 마진과세제도는 의제매입세액공제제도에 비해 납세자의 예측가능성 확보에 보다 효과적이다. 정부는 의제매입세액공제제도 하에서 공제율을 정책도로 사용할 수 있지만 마진과세제도의 경우 그러한 여지가 없기 때문에 법적 안정성과 납세자의 예측가능성이 보장된다고 볼 수 있다.

셋째, 마진과세제도하에서 정부는 중고품 중개업자의 재화별 마진을 자료를 확보할 수 있으므로 세수를 보다 용이하게 모니터링을 할 수 있는 효과를 누릴 수 있다. 의제매입세액공제제도 하에서는 중고품의 매입시점에 의제매입세액이 공제된 뒤 판매시점에 부가가치세가 과세되므로, 개별 중고품의 매입가격과 판매가격 대응 및 추적이 쉽지 않다. 이에 따라 정부가 매입세액 공제액의 적법성 여부나 세수규모를 모니터링을 하는데 상대적으로 어려움이 있다. 그러나 마진과세제도하에서 중고품 중개업자는 중고품의 판매시점에 당해 중고품의 판매가격, 매입가격 및 마진에 대한 정보가 포함된 증빙자료를 과세당국에 제출해야 하므로 과세당국은 중고품에 대한 마진을 정보를 획득가능하고 이를 통해 사업자의 마진을 추세와 세수를 모니터링을 할 수 있다.

이와 같은 마진과세의 장점에도 불구하고 과세방식을 현행 의제매입세액공제 제도에서 마진과세로 전환하는 경우에는 다음과 같은 문제가 있다.

128) 이 부분은 박명호 외 2인, 「주요국의 의제매입세액공제제도 및 마진과세제도 운영현황」, 한국조세연구원, 2012.8. pp.64~72.의 내용을 참조하여 정리하였음. 이하 부분도 참조

첫째, 의제매입세액공제제도에서 마진과세제도로 전환할 경우 조세행정비용이 발생할 것으로 예상된다. 마진과세제도를 구축·운영하는 과정에서 조세징수비용이 발생할 것이며, 납세자들의 납세협력비용이 증가할 것이다. 또한 면세 농산물 등에 대해서는 현재와 같이 의제매입세액공제제도를 적용하고 중고품 등에 대해서는 마진과세제도를 적용할 경우, 동일 목적제도의 중복운영에 따른 행정비용 낭비가 초래될 수도 있다.

둘째, 마진과세제도하에서 공급자는 판매거래에 대해 세금계산서를 발행할 수 없어 매출거래의 투명성이 낮아질 가능성이 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 장치가 필요하다. 마진과세제도를 적용하는 경우 중고품 중개업자로부터 재화를 매입한 사업자는 매입세금계산서 대신 거래증명력이 떨어지는 영수증 등을 취득하게 되고, 이 사업자가 다른 사업자에게 중고품을 재판매할 경우 또다시 마진과세제도를 적용해야 하므로 연속된 일련의 판매거래에서 거래 투명성이 담보되지 않는 문제가 발생할 수 있으므로 보완장치가 필요하다.

셋째, 현행 의제매입세액공제제도의 공제율이 9/109이므로 마진과세제도 전환 시 세수가 감소할 가능성이 있다. 위 사례에서 살펴본 바와 같이 현행 의제매입세액 공제율이 9/109이므로 마진과세제도로 전환하는 경우 공제율 적용은 10/110와 동일한 효과가 있기 때문에 그 차이만큼의 세수가 감소할 가능성이 있다.

넷째, EU와 같은 마진과세제도를 도입할 경우 수출이나 음(-)의 마진에 대해서는 환급을 해주지 못하기 때문에 중고자동차 등을 수출하는 업자들의 조세저항 문제가 발생한다. EU의 경우에도 마진과세에서는 마진에 대해서 세율을 적용하기 때문에 수출이나 음(-)의 마진에 대해 환급을 해주지 않고 있다.

(다) 소결

마진과세제도가 현행 의제매입세액공제제도보다 중복과세 해결의 장점이 있으나, 현행 중고자동차에 대하여 마진과세로 그 과세방식을 전환하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

마진과세제도로의 전환은 과세방식 전환에 따른 조세행정비용의 발생과 제도의 복잡성을 야기하는 문제가 고려되어야 한다. 마진과세제도로 전환되는 경우 과세사업자는 매입과 매출에 대한 증빙 모두를 갖추어야 하고 중복적용 받는 것을 차

단하기 위해 별도의 시스템 구축 등이 필요하며, 이에 대한 조세행정 및 징수비용이 수반될 것이다. 그리고 농산물 등에 대해서는 의제매입세액공제제도를 적용하고 중고자동차에 대해서는 마진과세제도를 적용해야 하기 때문에 제도가 복잡해지는 문제와 더불어 중고자동차뿐만 아니라 다른 중고품에 대해서도 마진과세가 적용될 수 있도록 그 범위를 확대해야 할 필요성이 생긴다. 이러한 과세전환에 따른 제도상의 문제와 더불어 과세전환의 가장 걸림돌이 되는 것은 중고자동차 수출업자들의 조세저항이라 할 것이다. 현행 의제매입세액방식 하에서는 수출에 따른 영세율을 적용받아 의제매입세액만큼 환급을 받을 수 있지만, 마진과세방식으로 전환되는 경우에는 그 과세방식상 수출이나 음의 마진에 대해 환급을 하지 않기 때문에 동 사업자는 환급을 받지 못하는 문제가 발생한다.

이와 같이 현행 중고자동차에 적용되는 과세방식을 의제매입세액공제방식에서 마진과세로 전환하는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 마진과세와 동일한 효과를 얻을 수 있도록 현행 의제매입세액공제방식을 개선하기 위해 공제율 상향조정을 검토할 필요가 있다. 즉 중고자동차에 대하여 중복과세를 완전히 제거하기 위해서는 의제매입세액공제율 10/100이 적용되어야 한다. 그러나 행정부는 동 공제율을 하향조정하는 세법개정안을 내놓으며, 그 이유로 중고차 거래시장은 상대적으로 거래투명성이 낮고, 높은 공제율 혜택까지 부여하는 경우, 부당공제 수단으로 악용될 소지가 있다는 것이다. 그러나 중고자동차에 대하여 의제매입세액공제방식을 적용하는 것은 기본적으로 중복과세를 제거하기 위함이며, 정책적 수단에 따른 조세특별조치는 아니라는 점을 고려할 필요가 있다. 물론 부당공제의 문제를 부인하기 어렵지만, 이는 조세행정 측면(관리감독의 강화)에서 검토되어야 할 부분으로 생각된다.

4. 기타

가. 상속세 및 증여세법 상 기업승계 적용대상 확대 및 사후관리 요건 완화

(1) 개요

1960년대 경제개발 시대에 창업하여 경제발전에 기여한 창업세대의 고령화¹²⁹⁾가 진행되면서 경영의 노하우나 기술력을 다음 세대로 이전하기 위한 기업승계에 대한 관심이 높아지고 있다.

기업승계는 현재 기업을 영위하는 자가 기업의 계속적 존속을 위하여 후계자에게 그 기업용 자산 등을 승계시키는 것을 말한다. 이러한 기업승계에 따른 사업용 자산은 후계자에게 상속·증여를 통하여 무상으로 이전되기 때문에 원칙적으로 상속세 또는 증여세의 과세대상이 되며, 이러한 사업용 자산의 무상이전에 따른 상속 및 증여세의 과세는 기업승계의 주된 장애요인이 된다고 보고 있다.¹³⁰⁾

우리나라는 중소기업 등의 원활한 기업승계를 목적으로 1987년 舊 조세감면규제법 개정 시 한시적으로 기업승계세제를 최초로 도입하였으며, 1996년말 개정시 상속세 및 증여세법에 기업상속공제를 신설하여 그 영속성을 갖추게 되었다. 이후 2007년말 세법개정시 기업상속공제가 대폭 확대된 이후 매년 개정을 통해 기업상속공제요건 완화와 공제금액 인상 등 기업승계에 대한 세제상 지원이 꾸준히 확대되어 오고 있다. 올해 역시 행정부는 그 대상기업을 매출액 5,000억원 미만의 중견기업까지 확대하고 요건 및 사후관리의무 역시 대폭 완화하는 안을 내놓았다.

129) 중소기업청·중소기업중앙회의 ‘중소기업실태조사’ 결과에 의하면, 우리나라 중소 제조업 경영자 중에서 60세 이상 비중이 1993년 10.6%(기업 수 7,777개)에서 2010년 13%(기업수 14,615개)로 높아져 경영자 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있음(중소기업청·중소기업중앙회, 「중소기업실태조사」, 2012)

130) 중소기업중앙회가 2011년 전국 중소기업 CEO 314명을 대상으로 실시한 조사에 의하면, 기업승계를 가로막는 장애요인으로 ‘기업승계 관련 조세부담’(54.1%)이 가장 높았음. 다음으로는 ‘후계자의 불확실한 경영 역량’(15.6%), ‘영위 사업의 수익성 약화’(11.1%), ‘창업 후세대가 승계를 원치 않음’(10.5%)의 순으로 나타남(중소기업중앙회·한국조세연구원, 「전진 기업승계 지원세제의 도입방안」, 2011.

[표 78] 가업승계세제 개정안의 내용

	현 행	개정(안)
대 상	중소기업, 매출액 3천억원 미만 중견기업	⇒ 5천억원 미만
가업요건 (피상속인 요건)	① 피상속인이 10년 이상 경영 ② 특수관계자 포함 보유지분 50%(상 장기업 30%) 이상	⇒ 5년 ⇒ 최대주주 1인 보유지분 25% 이상인 경우에도 지원
가업승계요건 (상속인 요건)	① 2년 이상 사전 가업요건 ② 상속인 1인 전부 상속	< 폐 지 > ⇒ 공동상속 허용(대표자 지분 공제)
공제금액	① 공제율 : 가업재산의 100% ② 공제한도 : 200억원~500억원	⇒ 명문장수기업 500억원~1천억원 한도 확대
사후관리의무	① 사후관리기간 10년 ② 사후관리의무 ㉠ 업종유지(세분류내 변경 허용) ㉡ 가업재산 처분금지(20%, 5년내10%) ㉢ 고용유지 [매년 80%+10년 평균 100%(중견 120%)] ㉣ 지분·대표자 유지, 휴폐업 금지 등	⇒ 7년 ⇒ 소분류+중기청 사업전환 승인 ⇒ 법인 폐지, 개인 50% 이내 ⇒ 매년 유지 폐지, 7년 평균 100% (좌 동)

(2) 검토의견

(가) 가업승계세제의 대상요건 완화 등에 따른 문제점

가업승계세제는 피상속인이 생전에 영위하던 가업에 대하여 상속인이 이를 승계 시 상속세 부담을 완화하여 가업의 지속적인 승계와 발전을 도모하기 위해 도입되었다. 즉 가업승계세제는 결국 가업상속시 상속세 부담에 따른 매각 등으로 기업지속성이 단절되어 국가 경제 활성화에 미칠 부정적 요인을 제거하기 위한 정책적 세제라 할 것이다. 1987년 최초로 가업승계세제가 도입된 이후 대상요건의 완화와 공제금액 인상 등의 개정이 지속적으로 이루어져 현재에 이르고 있다.

[표 79] 기업승계세제의 주요 개정 내용

구분	'97년 이전	'08년 이후	'09년 이후	'10년 이후	'11년 이후	'12년 이후	'13년 이후	'14년 이후
증 제 금 액	1억원	Max2억원, 상속재산 가액의 20% (30억원 한도)	Max2억원, 상속재산 가액의 40% (60~100억원 한도) 피상속인 사업 기간별 차등 (10~14년) 60억 (15~19년) 80억 (19~20년) 100억	좌동	좌동	상속재산가액의 70% (100~300억원 한도) 피상속인 사업기간별 차등 (10~14년) 100억원 (15~19년) 150억원 (19~20년) 300억원	좌동	상속재산가액의 100% (200~500억원 한도) 피상속인 사업기간별 차등 (10~14년) 200억원 (15~19년) 300억원 (19~20년) 500억원
요 건	<가업요건> · 피상속인이 5년 이상 영위한 개인사업 또는 법인 · 자본요건: 50%	<가업요건> · 피상속인이 1년 이상 영위한 중소기업 · 자본요건: 상장 40% 비상장 50%	<가업요건> · 피상속인이 10년 이상 영위한 중소기업 · 자본요건: 좌동	좌동	<가업요건> · 좌동 · 자본요건: 상장 30% 비상장 50% 기업상속공제가 적용되는 피상속인 최대주주 중 1명으로 명확화 매출액 1,500억원 이하 중간기업까지 확대	· 좌동 · 자본요건: 좌동	· 매출액 2,000억원 이하 중간기업까지 확대 · 자본요건: 좌동	· 매출액 3,000억원 미만 중간기업까지 확대 · 자본요건: 좌동
		<피상속인 자격요건> 사업영위기간중 80% 이상 대표이사 재직	<피상속인 자격요건> 좌동	<피상속인 자격요건> 사업영위기간중 60% 이상 또는 10년 중 8년 이상 대표이사 재직	좌동	좌동	좌동	<피상속인 자격요건> 사업영위기간중 50% 이상 또는 10년 중 5년 이상 또는 10년 이상 대표이사 재직
	<상속인 자격요건> 18세 이상 상속개시 2년전 기업종사 상속채 신고기한(6개월) 이내 대표이사 취임	<상속인 자격요건> 18세 이상 상속개시 2년전 기업종사 상속채 신고기한(6개월) 이내 대표이사 취임	<상속인 자격요건> 좌동 신고기한 후 2년 이내 대표이사 취임	좌동	좌동	<상속인 자격요건> 좌동 상속 1인이 기업 전부 상속	좌동	<상속인 자격요건> 상속인의 배우자가 취 임한 경우도 포함
사 후 관 리	5년간 기업상속재산 처분시 자본재산가액 비율 추정 가업에 미종사시 전액추정	10년간(전액추정) 가업 상속재산 10%이 상 차분 지분율 감소시 가업에 미종사시	좌동 물납시 예외인정 좌동	좌동	좌동 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 기업으로서 10년간 각 사업연도말 기준 정규직 근로자 수의 평균이 120%에 미달하는 경우	좌동 기업용자산 80% 이상 유지 상속인 기업 및 종사 유지 상속지분 유지 10년 평균 정규직 근로자수 100% 유지 (매출액 1,500억 이하 기업은 120% 유지)	좌동 10년 평균 정규직 근로자수 100% 유지 (매출액 2,000억 이하 기업은 120% 유지)	7년후 안분 추정(90~70%) 좌동(5년간 90% 이상 유지) 상속지분 100% 유지 매년 상속직전 2년 평균 정규직 근로자의 80% 유지 또는 10년 평균 정규직 근로자 100% 유지(매출액 3,000억 미만 기업은 120% 유지)

위 표에 나타난 바와 같이 2007년 이후 매년 대상요건 완화와 공제금액 인상 등이 이루어지고 있으며¹³¹⁾, 다음과 같은 측면에서보다 신중한 검토가 필요해 보인다.

① 적용대상 기업의 확대에 따른 도입취지의 약화

현행 「상속세 및 증여세법」(이하 ‘상증세법’이라 한다.) 제18조제2항제1호에서 정의¹³²⁾하는 가업이란 피상속인이 10년 이상 계속하여 경영한 중소기업 및 상속개시일이 속하는 과세연도의 직전 과세연도말 중소기업의 범위를 벗어난 3천억원 이상인 기업의 상속을 의미한다. 가업승계의 대상기업은 2011년 이전에는 중소기업으로 한정하였으나, 이후 중소기업의 범위를 벗어난 일정 매출액 미만의 중견기업까지 확대된 상태이다.

조세법상 가업승계의 개념정의(요건적 정의)에 있어 가업승계에 가족이라는 요소가 가미되어 있지는 않다. 그러나 가업승계세제의 도입취지에 비추어보았을 때 가업승계는 가족구성원이 기업 활동에 관여(참여)하는 가족기업의 승계로 볼 수 있다. 종전 중소기업만을 그 대상으로 하였을 때 그 의미는 더욱 명확해진다. 즉, 중소기업의 경우 대부분 가족 구성원이 기업지분의 과반을 소유하면서 그 구성원이 경영과 관리활동에 참여하는 가족기업의 성격을 가지고 있으므로 중소기업의 승계는 가업승계가 보편적이라는 것이다.¹³³⁾

다음의 그림에 나타내는 바와 같이 기업 구성요소별 상호관계를 살펴보면, 1의 경우는 경영에는 관여하지 않지만 가족일원이 동시에 기업을 소유하는 영역, 2는 가족 일원은 아니지만 소유자인 동시에 경영자인 영역, 3은 가족 일원이 기업의 자산(자본: 주식 등)을 소유하지 않고 경영에만 관여하고 있는 영역, 4는 가족, 소유자, 경영자의 모든 요소를 만족한 영역이다.¹³⁴⁾ 여기서 가업승계라 함은 4의 영역 즉 가족, 소유, 경영자의 모든 요소를 만족해야 한다.

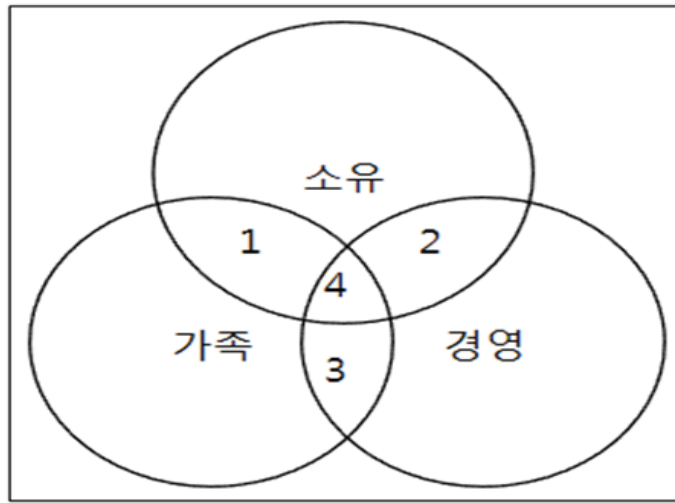
131) 현행 사업용 자산(100%)에 대하여 최고 500억원까지 가업상속공제를 해주고 있으며, 이는 가업상속으로 최고 88억원의 세액감면의 혜택을 받을 수 있는 것임. 즉 사업용 자산의 최고 공제액 500억원에 2012년 상속세 실효세율(17.6%)을 적용하면 약 88억원의 세액감면 효과가 있음.

132) 상증세법상 가업승계에 대한 개념적 정의는 의미적 정의가 아닌 요건충족에 따른 이른바 요건적 정의(필자의 자의적 표현임)를 하고 있다고 볼 수 있음.

133) 중소기업청·중소기업중앙회, 「중소기업 가업승계 안내서 가업승계 A에서 Z까지」, 2012. p.8.

134) Gersick, K., J. Davis, M. McCollom, and I. Lansberg Generation to Generation, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts. 1997. 재인용 根本忠宣, 「ドイツのファミリービジネスにおける事業承継の現状と課題」, 『調査季報』第81号, 2007.5. 国民生活金融公庫, p.40.

[그림 42] 가족기업 개념의 요소별 영역



결국 가업승계는 시장 메커니즘을 통해 기업의 요구와 경영자의 능력을 중심으로 경영자를 영입하여 경영권(사업)을 이전하는 것이 아니라, 가족 구성원이 기업 활동에 관여하고, 혈연이나 결혼과 같은 관계를 통해 기업 이전이 이뤄지는 경우¹³⁵⁾만을 말한다고 볼 수 있다. 그리고 가업승계세제는 가족적 색채가 강한 비상장 중소기업의 경우 자본과 경영이 분리되어 있지 않기 때문에 회사경영의 후계자에게 과세되는 상속세의 부담이 기업의 존속에 중대한 지장을 초래할 우려가 있어 도입된 세제이다.¹³⁶⁾

그러나 2011년부터 가업상속공제를 받을 수 있는 대상범위가 중소기업 이외에 중견기업(매출액 기준: 2014년 현재 3천억원 미만)까지 확대되었으며, 올해 세법개정안에서 매출액 5,000억원 미만까지 확대하는 안을 내놓았다. NICE신용평가정보의 기업 재무정보에 의하면 전체 상장기업(금융업 제외: 922개) 가운데 2013년 기준 상호출자제한기업집단 내 기업을 제외(47개 기업)한 매출액 5,000억원 미만 기업은 396개 기업(코스닥 916개 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

135) 박윤희, 『가족기업의 승계실행기반에 영향을 미치는 요인 연구』, 영남대학교 대학원 박사학위논문, 2007.12. p. 22.

136) 大野正道, “事業承継の法理と税制をめぐって”, 「税研」Vol 19-1, 日本税務研究センター, 2003.7.p. 41.

경영 즉 소유와 경영이 분리되어 있으며, 중소기업의 가업용 자산의 대부분이 사업 자산(비상장주식)을 형성하여 현금 유동성이 낮지만, 상장기업 주식은 환금성이 비상장기업보다 용이하므로 가업승계세제의 도입취지에 부합한다고 보기 어려운 측면이 있다고 할 것이다.

② 대상요건 완화에 따른 조세회피 유인의 문제

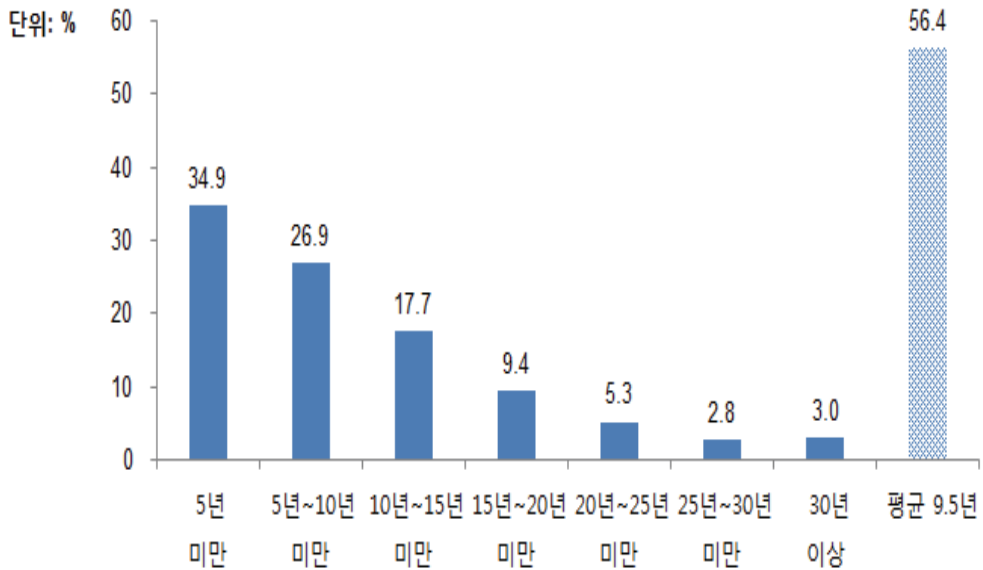
가업승계세제의 도입취지는 피상속인이 생전에 영위하던 사업에 대하여 상속인이 이를 승계할 때 상속세부담을 완화함으로써 가업의 지속적인 승계, 발전을 통해 국가경제의 이익을 도모하기 위해 도입된 것이다. 그러나 납세자의 관점에서는 조세법의 입법취지와는 별개로 조세혜택규정을 활용하여 자신의 조세부담을 감소시키려는 유인이 존재하고 이는 적극적 조세회피 계획과 행동으로 전개될 가능성이 크다.¹³⁷⁾ 위 가업승계세제의 개정연혁을 보면 이러한 조세회피의 유인을 제거하기 위해 가업승계세제의 대상요건과 사후관리를 강화하여 왔다고 볼 수 있다.

그러나 올해 세법개정안에서는 대상요건 가운데 피상속인의 요건을 10년 이상 경영에서 5년 이상으로 완화하고, 상속인의 가업종사 기간(2년 이상)을 폐지하였다. 또한 사후관리요건에서는 사후관리기간을 10년에서 7년으로 단축하고, 가업용 자산 유지의무와 관련하여 종전 정당한 사유없이 가업용 자산의 20% 이상 처분을 금지 하던 것을 법인은 그 요건을 폐지하고 개인은 50% 미만의 처분을 허용하는 등 대폭적인 완화가 이루어졌다. 이러한 대상요건의 대폭적인 완화는 세부담 경감의 이익을 가업승계자 개인이 얻게 될 뿐만 아니라 납세자로 하여금 조세회피의 유인을 제공할 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요한 부분이다.

우선 피상속인의 기업(사업)경영요건을 10년 이상으로 규정한 것은 다음에 나타난 그림과 같이 기업의 평균수명 9.5년을 감안한 것으로 판단된다. 즉 기업의 평균존속기간을 감안하여 그 이상인 경우 기업의 생존확률이 높다는 점을 고려하여 기업의 계속적 유지를 지원한다는 정책적 판단을 내렸을 것으로 생각된다. 이러한 점을 감안한다면 피상속인의 기업경영기간을 5년으로 단축하는 것이 과연 바람직한지는 의문이 든다.

137) 심석무·이명식, “가업상속과세와 조세회피의 관련성 분석”, 『회계연구』 제19권 제1호, 대한회계학회, 2014. 2., p. 48.

[그림 43] 중소기업 존속연수 현황

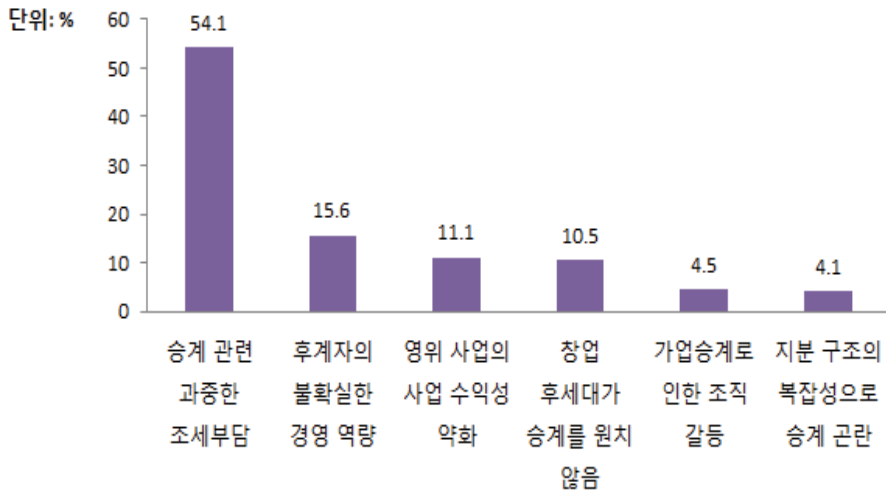


자료: 중소기업청, 「중소기업 조사통계시스템」

그리고 상속인(후계자)의 경우 기업경영활동에 참여여부를 판단할 수 있는 기업종사기간을 폐지한 점에 대해서는 타당한 이유를 찾기 어려운 측면이 있다. 기업 후계자가 기업경영의 능력여부와 관계없이 선정된다면 기업의 장래는 보장받을 수 없게 될 것이다. 중소기업중앙회의 조사자료¹³⁸⁾에 의하면 가업승계를 가로막는 주된 장애요인인 ‘승계관련 조세부담(54.1%)’ 다음으로 ‘후계자의 불확실한 경영 역량(15.6%)’이 꼽히고 있다. 그러므로 가업승계에 있어 후계자는 경영역량을 검증받을 시간이 필요하며, 가업승계세제를 적용함에 있어서도 최소한의 기업종사기간을 마련할 필요가 있는 것이다.

138) 중소기업중앙회가 2011년 전국 중소기업 CEO 314명을 대상으로 실시한 조사임.(중소기업중앙회·한국조세연구원, 「선진 가업승계 지원세제의 도입방안」, 2011)

[그림 44] 가업승계 장애요인



자료: 중소기업중앙회·한국조세연구원, 「선진 가업승계 지원세제의 도입방안」, 2011.

이와 같은 점을 고려한다면 피상속인과 상속인(후계자)의 요건완화는 바람직하지 않으나, 다만 가업승계에 있어 피상속인과 상속인의 대상요건을 적용함에 있어 부득이한 사정(정당한 사유)이 있는 경우에 한정하여 그 대상요건을 완화하는 방안을 검토할 수는 있을 것이다.

한편, 사후관리 요건에 있어서도 사후관리기간을 단축(7년)하고 가업용 자산 유지의무를 대폭완화(법인 폐지, 개인 50%미만 처분 허용)하는 경우에는 조세회피의 유인을 제공할 우려가 있다. Desai and Dharmapala(2006)는 가족기업이 높은 지분을 보유하면서 가족이 직접 경영에 참여함에 따라 사적이익 추구를 확대한다는 측면에서 조세회피를 선호하는 경향이 있다고 하였다.¹³⁹⁾ 가업승계세제의 사후관리 요건은 위에서 언급한 바와 같이 조세회피의 유인을 제거하기 위한 하나의 방안이다. 그럼에도 불구하고 그 요건을 완화하는 것은 납세자로 하여금 조세회피의 계획이나 행동을 유발할 개연성을 높이는 것이다. 특히 피상속인은 가업용 자산의 유지의무의 폐지(법인)로 가업용 자산을 처분하여 사적이익을 추구할 수도 있을 것이다. 물론 가업용 자산을 부득이하게 교체할 필요가 있든지 불필요한 것은 기업경영상

139) Desai and Dharmapala, Corporate tax avoidance and high-powered incentives, Journal of Financial Economics, Vol.79, pp.145~179. 재인용; 심상규·김지범, “경영권 교체기업의 조세회피성향 : 가족상속기업과 인수기업의 차이 비교”, 「한국중소기업학회 2012 추계학술대회」 발표자료, 한국중소기업학회, 2012. p.3.

처분하는 것은 당연하다 할 것이다. 다만 이 경우에도 동 자산의 처분으로 얻은 이익은 사적으로 사용되지 못하도록 사업용으로 사용해야 한다는 점을 명확히 규정할 필요가 있다.

(나) 가업승계세제의 정책적 방향

상속세 및 증여세는 무상으로 재산을 취득한 자의 담세력에 과세를 하여 조세부담의 균형을 맞추는 동시에 재산분배의 공평을 기하고 국가재정의 건실화를 도모하기 위하여 과세하는 것으로 정의하고 있다.¹⁴⁰⁾ 이러한 상속세는 또한 부의 집중현상을 사전에 예방하는 기능도 하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 상속세제 본연의 관점에서 가업용 자산이나 다른 종류의 자산은 동일한 과세대상이 되고, 이를 상속받은 경우 동일한 세부담을 해야 하는 것은 당연하다. 그러나 가업승계세제에 의해 가업용 자산에 대해서만 조세상 특례를 허용한다면 다른 종류의 자산들과 비교하여 합리적 차별의 이유가 존재해야 한다. 즉 가업용 자산의 합리적 차별을 위해서는 사회적으로 인정 가능한 공공의 이익을 갖추고 있어야 할 것이다. 그러므로 가업승계지원세제가 도입된 이후 조세지원을 받은 기업들이 경제성장이나 고용의 유지·확대에 기여했다면 가업상속공제의 확대는 그 당위성을 갖지만, 상속세경감의 효과가 가업승계자 개인에게 귀속되고 국가 경제에 긍정적인 효과를 미치지 않는다면 가업상속공제가 확대되어서는 안 될 것이다.

따라서 가업승계가 경제에 긍정적인 영향을 미치는지에 대한 분석과 논의가 선행된 후 가업승계세제의 개편방향을 논하는 것이 바람직할 것이다. 우선 장수기업 육성을 통한 경제 활성화라는 국가 정책적 목적에 부합하고 다른 상속자산과의 형평성을 아우를 수 있는 다음의 방안을 검토해 볼 수 있다.

① 적용대상 기업요건의 재설정

현행 가업승계세제의 적용대상 기업은 단순히 「조세특례제한법」상 중소기업 및 매출액 3천억원 이하의 중견기업을 그 요건으로 하고 있으며, 가업(기업)의 지속적인 존속 및 성장이 기대되는 실질적인 요건은 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 가업승계세제의 도입취지에 맞는 대상기업의 실질적 요건을 마련할 필요가 있다.

140) 한국법제연구원, 「대한민국 법률연혁집 제15권 : 내국세(3)」, 1994, p.611.

그렇다면 적용대상 기업의 실질적 요건은 어떠한 기준에 의해 만들어져야 하는지가 중요한 과제라 할 것이다.

이와 관련하여 지난 9월 30일 중소기업청에서 발표한 명문 장수기업의 확인제도 도입과 관련된 내용을 참조해 볼 수 있다.¹⁴¹⁾ 즉 중소기업청은 기획재정부 등과의 협업을 통해 ‘명문(名門) 장수기업 확인제도’ 추진을 발표하였다. 명문장수기업의 확인 제도는 ‘명문장수기업’의 개념 및 기준을 정립하고, 확인 절차·방법 및 사후관리 등에 대한 원칙을 마련하기 위해서이다. 우선 명문장수기업은 “장기간 건실한 가업운영으로 사회에 공헌하면서 세대를 이어 지속적인 존속 및 성장이 기대되는 중소·중견 기업을 의미”한다고 개념 정의를 하였다. 그리고 그 확인기준은 ‘명문’과 ‘장수기업’을 구분하여 설정하였으며, 명문기준은 경제적 기여·지속 가능성·사회적 책임이고 장수기업 기준은 30년 이상의 가업이다. 동 기준을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제적 기여는 제품과 서비스를 생산하여 경제적 가치를 창출할 책임으로서 매출액, 고용 창출, 납세실적 등의 기준을 검토한다.

둘째, 지속 가능성은 가업승계 이후에도 지속적으로 성장할 수 있는 기업의 혁신역량, 재무건전성(부채비율)등을 감안한다.

셋째, 사회적 책임은 기업의 사회적 책임의 표준인 ISO26000의 7대 항목에 대한 실천수준을 진단한다. 여기서 ISO26000의 7대 항목은 지배구조, 환경, 인권, 노동, 사회공헌, 공정 운영, 소비자 권익을 말한다.

넷째, 30년 이상의 가업이다. 외국의 경우 장수기업은 통상 100년 이상의 업력을 의미하나, 국내의 경우 짧은 산업화 역사 등을 고려하여 30년 이상의 가업을 장수기업으로 한다.

가업승계세제의 적용대상 기업의 실질적 요건은 위의 명문장수기업의 확인기준을 참고하여 마련할 수 있을 것으로 본다. 다만 사회적 책임과 30년 이상의 가업 부분에 대해서는 좀 더 유연하게 검토될 필요가 있다. 즉 가업승계세제를 적용함에 있어 우선 사회적 책임에 있어 ISO26000의 7대 항목은 그 모두를 충족하기 어려울 것이며, 30년 이상의 가업은 2012년 활동기업 총 538만개 가운데 7만 4천개로 1.4%¹⁴²⁾에 불과하여 적용대상 기업을 너무 좁게 설정할 우려가 있다.

141) 중소기업청 2014년 9월 30일 보도자료(중기청, ‘명문(名門) 장수기업 확인제도 도입’ 발표)

142) 중소기업청 2014년 9월 30일 보도자료(중기청, ‘명문(名門) 장수기업 확인제도 도입’ 발표)

② 납세유예를 통한 과세이연방법으로의 전환

현행 가업승계세제는 상속세과세가액에서 공제하는 방법 즉 가업상속공제방법을 채택하고 있다. 가업상속공제방법은 상속세 부과시점에서 상속세과세가액에서 차감하게 되므로 상속세의 납부의무가 소멸하는 것이다. 다만 사후관리요건을 충족하지 못하는 경우 추정된다. 이러한 가업상속공제방법은 상속세 부과시점에서부터 다른 상속재산과의 불형평성이 존재하게 되는 것이다. 이에 대한 대안으로 가업상속공제방법을 과세이연방법으로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있다.

가업상속에 대한 과세이연방법은 가업 상속시점에서 가업용 자산에 대해 상속세를 산출하고, 산출된 가업자산에 대한 상속세분에 대해서는 일정기간 과세를 유예하는 것이다. 과세이연 기간은 현재 사후관리 유지기간 10~20년까지로 하고 그 기간이 경과하면 과세이연된 부분을 전부 아니면 일정액을 공제하여 납부하도록 하는 것이다. 여기서 과세이연된 부분에 대하여 공제 없이 전부를 납부한다고 해도 납부할 상속세는 상속당시의 명목가치이며, 기간 경과에 따른 인플레이션 등을 감안한다면 실질가치는 낮아진다. 이와 같은 과세이연방법은 일본의 가업상속세제에서 채택하고 있다. 일본은 비상장 중소기업 주식을 상속인(후계자)가 취득하여 동 기업을 경영하는 경우 상속세액의 80%를 납세유예하고 있다.

따라서 이러한 과세이연방법은 사업용 자산에 대하여 다른 상속재산과 동일하게 상속세를 부담시키면서 경영권 보호차원에서 상속세 과세혜택을 받을 수 있도록 하는 것이다. 다만 이 경우 우리나라의 상속세 과세방식이 유산세형인 점을 감안한다면 과세이연방법의 적용은 어렵기 때문에 상속세 과세방식을 예외로 규정해야 하는 문제가 있다. 즉 상속세는 피상속인 등이 남긴 유산총액을 과세물건으로 하여 상속재산가액을 산출한 후 세액을 산출하고 여기에 초과누진세율을 적용하게 된다. 그러므로 가업상속재산만을 별도로 분리하는 방식을 모색하거나 가업상속인에게 유산취득세방식을 한정적으로 적용하는 방법이 마련되어야 하는 문제가 있다.

나. 담배가격 인상에 따른 세제 개편

(1) 개요

현재 20개비 담배 한 갑 2,500원을 기준으로 담배에 부과되는 조세 및 부담금은 총 1,550원으로 담배 가격의 62%를 차지하고 있다. 담배 관련 조세 및 부담금은 5종에 달하는데, 그 종류만큼 소관부처 또한 다양하다. 담배 관련 재원 또한 소관부처에 따라 일반회계와 특별회계(폐기물부담금-환경개선특별회계), 기금(국민건강증진부담금-국민건강증진기금¹⁴³⁾)으로 각각 다르게 귀속되어 운영된다.

[표 80] 담배 관련 조세 및 부담금의 종류

항목	금액	소관부처	상임위	해당법령
담배소비세	641 원	안행부	안행위	지방세법
지방교육세	321 원	교육부	안행위	지방세법
부가가치세	227 원	기재부	기재위	부가가치세법
국민건강증진부담금	354 원	복지부	복지위	국민건강증진법
폐기물부담금	7 원	환경부	환노위	자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령
조세·부담금 계	1,550 원	-	-	-

주: 담배 1갑 2,500원 기준

정부는 경제장관회의(2014.9.11.)를 통해 흡연으로 인한 사회적 피해를 줄이기 위해 담배가격 인상, 강력한 비가격 정책, 금연치료 집중 지원 등을 포괄하는 관계부처 합동 『금연종합대책』을 추진키로 결정하였다. 담배가격의 인상폭은 현행 20개비 기준 2,500원인 담배가격을 4,500원으로 2,000원 인상하고, 이를 위해 담배에 부과되는 조세·부담금을 인상하면서 물가연동제를 도입하였다. 또한 종량제 방식의 담배관련 조세·부담금에 더하여 종가세(2,500원 담배 기준 600원 상당)인 개별소비세를 신설하였다.

사실상 담배가격 인상 논의는 이번 정부안 제출 이전인 2012년부터 의원 발의를 통해 꾸준히 제기된 바 있다. 그동안 발의된 대부분의 의원입법안은 담배소비

143) 「국민건강증진법」 제22조에 근거해 담배에 대해 부과되는 국민건강증진부담금을 재원으로 질병 예방, 보건교육, 영양개선, 건강생활의 실천 등 국민건강증진사업의 원활한 추진을 위해 설치됨

억제를 위해 담배소비세 및 국민건강증진부담금을 인상하고, 세율 현실화 등을 위한 물가연동안을 담고 있다. 정부안 역시 국민건강증진을 위해 담배에 대해 부과되는 조세·부담금을 인상하고 담배소비세와 국민건강증진부담금을 소비자물가지수와 연동시키는 것은 의원안과 동일하나, 담배에 대해 국세인 개별소비세를 부과하는 방안에는 있어서는 종전 의원안과 차이가 있다.

[표 81] 담배 관련 개정 법률안 현황

구분	관련법률	주요 내용
이만우의원안 (2012.7.27)	지방세법/ 국민건강 증진법	- 담배소비세율=담배소비세액 × 가격변동지수(1+소비자물가상승률) - 건강증진부담금=부담금액 × 가격변동지수(1+소비자물가상승률) (가격변동지수의 소비자물가상승률은 30%이내 대통령령 조정)
김재원의원안 (2013.3.6)	지방세법/ 국민건강 증진법	- 제1종 궤련 20개비에 대한 담배소비세율을 현행 641원→1,169원 인상 - 담배에 대한 국민건강증진부담금을 현행 354원→1,146원 인상
양승조의원안 (2013.7.22)	지방세법	- 제1종 궤련 20개비에 대한 담배소비세율을 현행 641원→757원 인상 - 담배소비세율=담배소비세액 × 가격변동지수(1+소비자물가상승률) (가격변동지수의 소비자물가상승률은 30%이내 대통령령 조정)
박기춘의원안 (2014.5.14)	지방세기본법/ 지방세법	- 화재원인물질인 담배에 대한 소방안전세 신설 - 소방안전세액은 담배소비세액의 100분의 15로 규정
이한구의원안 (2014.5.27)	지방세법	- 제1종 궤련 20개비의 담배소비세율을 현행 641원→775원 인상 - 담배소비세 종량세율에 소비자물가지수 연동
정부안 (2014.9.22)	지방세법/ 국민건강 증진법/ 개별소비세법	- 제1종 궤련 20개비의 담배소비세율을 현행 641원→1,007원 인상, 지방교육세 세율 50/100→4,399/10,000으로 인하 - 국민건강증진부담금을 현행 354원→1,146원 인상 - 담배소비세/국민건강증진부담금에 소비자물가지수 연동 - 개별소비세 부과 품목에 담배 추가, 세율은 출고가 77%

주: 담배소비세는 안전행정위원회, 국민건강증진부담금은 보건복지위원회에서 법안심사 담당

이번 정부안과 같이 담배가격이 현행 2,500원에서 추가로 2,000원 인상될 경우 담배에 부과되는 조세 및 부담금은 1,768원(1,550원→3,318원)¹⁴⁴⁾ 증가하고, 담배 가격 중에서 조세 및 부담금이 차지하는 비중 또한 11.7%p(62%→73.7%) 증가한다.

144) 담배가격 인상분 2,000원 중 조세 및 부담금 증가분 1,768원을 제외한 차액 232원은 제조원가 및 유통마진에 반영될 것으로 보임

[표 82] 담배가격 인상안 비교

(단위: 원, %)

구분	현행(①)		인상안(②)		비교(②-①)	
	금액	비중	금액	비중	인상액	비중
세부담합계(A)	1,550	62.0	3,318	73.7	1,768	88.4
담배소비세	641	25.6	1,007	22.4	366	18.3
지방교육세	321	12.8	443	9.8	122	6.1
국민건강증진부담금	354	14.2	841	18.7	488	24.4
폐기물부담금	7	0.3	24	0.5	17	0.9
부가가치세	227	9.1	409	9.1	182	9.1
개별소비세	-	-	594	13.2	594	29.7
제조원가·유통마진(B)	950	38.0	1,182	26.3	232	11.6
판매가(A+B)	2,500	100.0	4,500	100.0	2,000	100.0

자료: 국회예산정책처 내부 분석

이번 인상안을 세목별로 살펴보면 담배가격에서 담배소비세와 지방교육세의 비중은 감소하는 반면, 국민건강증진부담금 및 개별소비세의 비중은 증가하는 것으로 나타났다.

(가) 담배소비세

담배에 부과되는 조세 및 부담금에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지방세인 담배소비세이다. 담배소비세는 특별시·광역시세와 시·군세로서 지출 용도의 정함이 없는 보통세에 해당하며, 2012년 기준 세수 규모는 2조 8천억원이다. 안전행정부는 담배 소비를 줄이고 금연을 유도함으로써 국민건강을 증진하기 위하여 궤련에 대한 담배소비세를 20개비당 641원에서 1,007원으로 57.1% 인상하는 한편, 담배소비세의 납세의무자가 담배소비세액을 과세표준으로 하여 납부해야 하는 지방교육세의 세율을 현행 100분의 50에서 1만분의 4,399로 인하하는 내용의 지방세법 일부개정법률안을 국회에 제출하였다.

(나) 개별소비세

이번 정부안에서는 담배에 대하여 물품가격의 100분의 77의 세율로 부과하는 개별소비세¹⁴⁵⁾를 신설하였다. 납세자의 편의를 위하여 과세표준 등의 신고와 개별소비세의 납부 주기를 「지방세법」상 담배소비세의 신고 및 납부 주기와 동일하게 매월로 설정하며, 담배소비세와의 과세 적용의 형평을 위하여 개별소비세의 미납세반출, 면제와 세액의 공제·환급의 사유에 관하여는 「지방세법」의 관련 규정을 준용하도록 개별소비세법 개정안을 마련하였다.

(2) 세수효과

(가) NABO 추정

정부안과 같이 담배가격을 2,000원 인상할 경우의 세수효과를 추정한 결과, 연간 총 5조 456억원의 세입이 증가하는 것으로 전망되었다. 전체 세수효과의 53.2%가 국세 항목을 통해 발생하게 되는데, 이같은 효과는 개별소비세의 도입에 따른 해당 세입의 비중이 전체 세수의 43%(2조 1,716억원)로 크게 나타났기 때문이다. 그 다음으로 큰 규모는 국민건강증진기금에 귀속되는 국민건강증진부담금으로, 1조 4,566억원(총세입 증가분의 28.9%)으로 나타났다.

교육재정을 포함한 지방세의 경우 담배소비세와 지방교육세를 통한 세수효과가 각각 7,516억원, 1,523억원으로 나타났고, 지방세목 2건의 세수효과 합계분(9,039억원)의 전체 세수효과 중 비중은 17.9%로 가장 낮은 수준으로 전망되었다.

145) 개별소비세는 단일세율인 부가가치세의 역진성을 보완하기 위하여 1976년 12월 「특별소비세법」 제정으로 도입되었으며, 2007년 12월 「개별소비세법」으로 제명이 개정됨. 유류·자동차·고급가구·고급가방·일부 전자제품 등 특정 물품의 소비사실, 특정한 장소에의 입장 또는 유흥음식행위를 과세대상으로 하는 간접세로서, 소득계층간 간접세 세부담의 역진성을 보완하고, 사치품 등에 대한 소비억제·환경오염방지 등의 기능을 갖고 있음

[표 83] 담배가격 2천원 인상시 세수효과 추정(NABO)

(단위: 억원, %)

항목		금액	비중
지방세	담배소비세	7,516	14.9
	지방교육세	1,523	3.0
국민건강증진기금	국민건강증진부담금	14,566	28.9
국세	폐기물부담금	557	1.1
	부가가치세	4,577	9.1
	개별소비세	21,716	43.0
세입증가 총계		50,456	100.0

주: 담배소비량 초기값은 '14년 45.71억갑 기준, 20% 감소하는 것으로 가정함.

자료: 국회예산정책처 내부 분석

한편 담배가격 인상으로 인한 세수효과인 5조 456억원의 세입 증가분을 중앙: 지방: 교육재정으로 배분하면 60:9:22.9:16.3으로 귀속되는 것으로 나타났다.

[표 84] 세수증가분 정부간 자원배분

(단위: 억원)

	세입증가분	중앙	지방	교육재정
담배소비세	7,516	-	6,065	1,451
지방교육세	1,523	-	-	1,523
국민건강증진부담금	14,566	14,566	-	-
폐기물부담금	557	557	-	-
부가가치세	4,577	2,464	1,287	826
개별소비세	21,716	13,136	4,178	4,402
계	50,456 (100.0%)	30,723 (60.9%)	11,531 (22.9%)	8,202 (16.3%)

주: 1. 중앙정부 = 국민건강증진부담금+폐기물부담금+(부가세×89%×60.49%)+(개소세×60.49%)

2. 지방정부 = (담배소비세×80.7%)+(부가세×11%)+(부가세×89%×19.24%)+(개소세×19.24%)

3. 교육재정 = 지방교육세+(담배소비세×19.3%)+(부가세×89%×20.27%)+(개소세×20.27%)

중앙정부의 경우 중앙에 귀속되는 항목의 세입증가분을 단순 합산할 경우 4조 1,416억원으로 전체 세수효과의 82.1%를 차지하는 규모이다. 그러나 중앙정부에서 지방정부 및 지방교육재정으로 재원을 이전한 뒤 최종적으로 중앙에 귀속되는 세입증가분은 3조 723억원으로, 정부간 배분 이후에도 전체 세입증가분의 절반이 넘는 60.9%가 중앙에 귀속되는 것으로 분석되었다. 지방정부의 경우 총 세입증가분의 22.9%인 1조 1,531억원이 귀속되는 것으로 나타났다. 이중에서 중앙에서 지방으로 이전되는 재원인 내국세분 지방교부세와 부가세분 지방소비세가 5,465억원(47.4%)을 차지하고 있다. 담배소비세 인상에 따른 세수효과 7,500억원 중 지방교육재정 이전분을 제외하고, 담배에 대해 지방정부가 부과징수배분 후 사용가능한 순수 재원은 6,065억원 수준으로 나타났다. 끝으로 지방교육재정의 경우 지방교육세 전액 1,523억원, 담배소비세 교육재정분 1,451억원 및 내국세분 교육교부금 5,228억원을 합쳐 전체 세입증가분의 16.3%인 8,201억원이 귀속된다.

(나) 정부 세수효과와의 비교

행정부는 이번 인상을 통한 세수효과로 2.78조원의 세입이 증가될 것으로 전망한 반면, NABO는 5조원의 세입 증가가 발생할 것으로 전망함에 따라, 양 기관의 세수효과 전망치는 2.27조원의 차이가 존재한다.

이러한 차이의 원인은 담배의 가격탄력성 추정에 있어 양 기관에 차이가 존재하기 때문이다. 행정부는 이번 담배가격 인상을 통해 담배소비가 기존 43.41억갑에서 28.65억갑으로 34% 감소할 것으로 전망한 반면, NABO의 경우 이번 담배가격 인상을 통해 담배소비가 기존 45.71억갑에서 36.56억갑으로 20% 감소할 것으로 전망하였다.

[표 85] 담배가격 인상에 따른 세수증가 전망치 비교

(단위: 조원)

	2011 세수	세수증가 전망					
		조세연구원 (‘14.6)	정부발표(A)		NABO(B)		차이 (B-A)
국민건강증진 부담금	1.57	1.62~1.93	0.87	(31.4)	1.46	(28.9)	0.58
담배소비세	2.79	0.56~0.45	0.10	(3.7)	0.75	(14.9)	0.65
지방교육세	1.39	0.28~0.23	-0.12	(-4.5)	0.15	(3.0)	0.27
개별소비세	-	-	1.70	(61.3)	2.17	(43.0)	0.47
폐기물부담금	0.03	-	0.04	(1.4)	0.06	(1.1)	0.02
부가가치세	0.98	-	0.19	(6.7)	0.46	(9.1)	0.27
합계	6.76	2.7	2.78	(100.0)	5.05	(100.0)	2.27

주 1. 담배의 가격탄력성은 0.425(조세연구원), 담배가격 2천원 상승을 전제로 담배수요량 예상
 2. 2015년 1월부터 시행되어 2월부터 세수입이 발생하므로, '15년은 11개월 세수입 추계 가정
 자료: 개별소비세법 일부개정법률안, 비용추계서('14.9.22); 국회예산정책처 분석

(3) 검토의견

정부의 담배가격 인상안은 2005년 7월에 추진되었던 500원 인상 논의 이후 9년만에 재논의되는 것으로서, 흡연으로 인한 사회경제적 피해를 막고 국민건강증진을 도모하기 위한 것이다. 2005년 인상 추진 당시 물가인상에 대한 우려 등으로 논의가 중단된 바 있고, 이후 현재까지 담배가격은 1갑당 2,500원 수준으로 동결된 상태이다. 정부는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준¹⁴⁶⁾인 담배가격을 인상하여 흡연을 감소를 위한 수단으로 활용하겠다는 입장인 반면, 가격인상에 따른 물가인상 우려 및 세부담의 역진성 등을 우려하는 입장도 여전히 존재하는 상황이다.

정부의 이번 담배가격 인상안은 인상폭과 인상 방법에 있어 과거의 담배가격 논의 수준과는 다소 차이가 존재한다. 인상폭의 경우 기존 500원 인상 수준에서 2,000원 인상으로 대폭 확대되었으며, 인상 방법에 있어서도 조세·부담금에 대한 물가연동제를 도입하였을 뿐 아니라 담배에 대해 중가세 형식의 개별소비세 부과를 신설하였다. 결과적으로 담배에 대해 신규 세목을 추가함으로써 가격인상의 폭이 확대되었고, 담배 관련 조세·부담금을 물가수준과 연동함으로써 가격인상의 효과가 중장기에도 유지되는 강력한 가격정책을 채택한 것으로 보인다.

146) 노르웨이 13.3달러, 영국 9.8달러, 미국 5.72달러, 한국 2.11달러(2010년 기준)

담배에 대해 개별소비세 부과 신설에 따라 담배는 국세 중 소비세인 개별소비세와 부가가치세, 지방세 중 소비세인 담배소비세가 모두 부과되는 과세물품이 되었다. 소비세는 납세자의 소득·재산상황 및 제반 여건에 대한 고려 없이 소비 행위를 자체를 간접적인 담세력으로 보아 단일세율로 부과하게 된다. 따라서 저소득층의 경우 소비세 과세대상 물품이 소득에 비탄력적일 경우 세부담의 역진성이 발생할 수 있다. 이러한 역진성을 완화하기 위해 부가가치세에 있어서는 기초생활품 및 의약품 등에 대해 면세를 적용하고, 고소득층이 주로 소비하는 사치품이나 환경오염 등 외부 불경제를 초래하는 석유류 등에 대해서는 개별소비세를 부과함으로써 역진성을 교정하고 있다.

개별소비세의 최근 과세품목 조정사례를 보면, 2012년에는 귀금속·고급시계 등 고가품인 과세대상과의 형평성 제고를 위해 고급가방이 추가¹⁴⁷⁾되었고, 2014년에는 발전연료간 과세형평성 제고를 위해 유연탄이 과세품목으로 추가된 바 있다. 결과적으로 현행 개별소비세 제도는 자동차·석유류 등 환경오염 유발물질의 외부 불경제 교정 기능과 함께 (구)특별소비세 도입 당시의 취지인 사치성 물품에 대한 역진성 보완기능도 함께 수행하고 있는 것으로 판단된다.

사회 환경 변화 등에 따라 과세대상 및 세율 등을 조정해야 할 필요성이 높을 경우, 과세대상의 단순 추가·변경에 그치지 보다는 개별소비세 제도 전반에 걸쳐 과세원칙 및 과세대상과 세율의 정비에 위한 체계적인 제도개선 방향을 수립하고 이에 맞춰 조정될 필요가 있을 것으로 보여진다.

한편 현행 행정절차법에 따르면 정부는 법령의 개정 등이 있을 경우 입법예고를 통해 이를 공개하고 특별한 사정¹⁴⁸⁾이 없을 경우 40일(자치법규는 20일)간 의견을 수렴하도록 규정되어 있다. 그러나 이번 담배가격 인상 조치의 경우 관련 지방세법 개정안·국민건강증진법 개정안·개별소비세법 개정안의 입법예고 기간이 4일에 불과한 실정이다. 해당 4일에는 입법예고일 당일과 주말 2일이 포함되어 있어, 사실상 의견을 수렴할 수 있는 기간은 단 1일에 불과하였다. 이번 담배가격 인상 관련 법률 개정안의 경우 국민경제에 미치는 파급효과가 큰 점에 비춰볼 때, 이번과 같은 단기의 입법예고는 각계 각층의 의견수렴에는 다소 미흡한 조치로 판단된다.

147) 고급가방에 대한 과세품목 추가는 정부안으로 수정가결·공포(12.9.28)됨

148) 예측곤란한 사정으로 인해 입법이 긴급을 요하거나 개정안의 공개가 국민의 이익에 반하는 등 입법예고 기간을 단축할 수 있는 예외 조항 존재

다. 주민세 균등분 세율 현실화¹⁴⁹⁾

(1) 개요

안전행정부는 복지·안전 등 새로운 재정수요에 따른 지방재정의 어려움을 극복하고자, 20년 이상 동결되어온 주민세의 세율을 현실화하는 내용의 지방세법 개정안을 입법예고(2014.9.15)하였다. 주민세는 지방자치단체에 거소를 둔 개인·개인사업자·법인 등이 최소한의 자치경비를 부담하는 회비적 성격의 지방세로서, 균등분과 재산분, 종업원분으로 구분할 수 있는데, 이번 정부 인상안은 개인 및 법인 균등분과 재산세분 주민세를 대상으로 한다.

[표 86] 주민세 구조 및 과세 내용

유형		납세의무자 및 과세대상	과세표준 및 세액	
균등분	개 인	(개인) 지자체에 주소를 둔 개인(1세대의 세대주)	(개인) 1만원을 초과하지 않는 범위에서 조례로 결정	
		(개인사업자) 직전년도 부가세 과세표준이 4,800만원 이상인 사업소를 둔 개인사업자	(개인사업자) 5만원	
	법 인	지자체에 사업소를 둔 법인	자본금(출자금) 100억 초과, 종업원 100인 초과	50만원
			자본금 50억 초과~100억 이하, 종업원 100인 초과	35만원
			자본금 50억 초과, 종업원 100인 이하	20만원
			자본금 30억 초과~50억 이하, 종업원 100인 초과	
			자본금 30억 초과, 종업원 100인 이하	10만원
자본금 10억 초과~30억 이하, 종업원 100인 초과				
	기타 법인	5만원		
재산분		사업소 연면적 330㎡초과 사업주	1㎡당 250원(330㎡이하 비과세)	
종업원분		종업원에게 급여를 지급하는 사업주	종업원 급여 총액의 0.5/100 (종업원 수 50인 이하 비과세)	

주: 주민세 재산분 및 종업원분의 세액은 자치단체 조례에 따라 표준세율 이하로 정할 수 있음
 자료: 안전행정부, 지방세정보(<http://www.wetax.go.kr/?cmd=LPTIA1R1#jTabTy1Co1>), 2014.8.19일자

149) 지방세법 개정안은 정부가 제출한 세법개정안에는 포함되어 있지 않음

구체적인 개정 내용을 보면 개인 균등분 주민세와 재산분 주민세의 세율 인상 및 법인 균등분 주민세의 구간 신설로 구분할 수 있다. 먼저 세율인상의 경우 개인 균등분 및 재산분 주민세가 단계적 인상을 통해 '16년까지 현행 대비 2배 인상된다. 개인 균등분 주민세는 (현행) 1만원 이내→('15) 7천원~2만원→('16) 1만원 이상 2만원 이내, 개인사업자 균등분 주민세는 (현행) 5만원→('15)7.5만원→('16)10만원으로 인상된다. 그리고 재산분 주민세는 사업장 면적 1㎡당 (현행)250원→('15)350원→('16)500원으로 단계적 인상된다.

[표 87] 개인 균등분 주민세 및 재산분 주민세 정액세율 조정(안)

구분		현행	조정안	
			2015년	2016년
균 등 분	개인	1만원 이하 범위 (조례로 정함)	1~2만원 범위(조례로 정함)	
			최저세율 7천원	최저세율 1만원
	개인사업자	5만원	7.5만원	10만원
재산분		250원/㎡	350원/㎡	500원/㎡

법인 균등분 주민세의 경우 자본금·종업원 수에 따른 현행 5단계 구조 중 자본금 100억 이하 4단계 구간의 주민세를 '15년에 150% 인상(7.5~52.5만원)하고, '16년에는 200% 인상(10~70만원으로)된다.

[표 88] 법인 균등분 주민세 정부 개편안(자본금 100억원 이하 구간)

(단위: 만원)

자본금		현행		2015년		2016년 이후	
	종업원수	100명 ↓	100명↑	100명 ↓	100명↑	100명 ↓	100명↑
1	그 밖의 법인	5		7.5		10	
2	10억원 초과 30억원 이하	5	10	7.5	15	10	20
3	30억원 초과 50억원 이하	10	20	15	30	20	40
4	50억원 초과 100억원 이하	20	35	30	52.5	40	70

자료: “주민세 등 지방세 20년만에 현실화 한다”, 안전행정부 보도자료(2014.9.13.), p.24.

자본금 100억원 초과 구간은 현행 1단계 단일 구조에서 4단계를 추가로 신설하여 총 5단계로 세분화한다. 100억원 초과 구간의 신설은 기업의 세부담 급증에 따른 부담을 완화하기 위해, 2015년도부터 구간 상향을 연차적으로 적용하여 최종적으로 2018년에 완료되도록 하였다.

[표 89] 법인 균등분 주민세 정부 개편안(자본금 100억원 초과 구간)

(단위: 만원)

자본금	종업원수	현행		2015년		2016년		2017년		2018년	
		100명 ↓	100명 ↑	100명 ↓	100명 ↑	100명 ↓	100명 ↑	100명 ↓	100명 ↑	100명 ↓	100명 ↑
현행	100억원 초과 500억원 이하	20	50	52.5	78.75	70	105	좌동		좌동	
신설 1	500억원 초과 1000억원 이하			78.75	118.125	105	157	좌동		좌동	
신설 2	1000억원 초과 1조원 이하					157	235	좌동		좌동	
신설 3	1조원 초과 10조원 이하							235	352	좌동	
신설 4	10조원 초과									352	528

주: 종업원수 3천명 초과인 사업장은 종업원수 100명 초과시 세액 대비 2~5배 과세

- 그 밖의 법인 & 자본금 1,000억원 이하 법인 : 산출세액의 2배
- 자본금 1,000억원 초과 1조원 이하 법인 : 산출세액의 3배
- 자본금 1조원 초과 10조원 이하 법인 : 산출세액의 4배
- 자본금 10조원 초과 법인 : 산출세액의 5배

자료: 안전행정부 보도자료, “주민세 등 지방세 20년만에 현실화 한다”, 2014.9.13., p.24.

(2) 검토의견

이번 개편안은 경제성장과 소득수준이 향상되었음에도 장기간 미조정되었던 정액세 구조의 세율을 현실화함으로써, 지방재정의 확충에도 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 개인 및 법인 균등분 주민세 및 재산분 주민세에 한하여 세율이 2배 인상되는 조치 외에 인두세 성격인 개인 균등분 주민세 제도의 적정성이나 균등분 주민세가 지방세내에서 타 세목과 갖는 차별성과 의미, 복잡한 주민세 체계 등을 고려하여야 함에도 현재 주민세 제도 전반에 걸친 제도개선 내용을 담고 있지는 못한 것으로 보인다.

주민세는 2009년까지 균등할(개인균등할, 법인균등할)과 소득할(소득세할, 법인세할, 농업소득세할)로 구분되어 과세되었고, 별도의 사업소세로서 종업원할과 재산할이 과세되고 있었다. 2010년도의 지방소득세 신설로 주민세 소득할과 사업소세 종업원할이 지방소득세로 이관되었고, 주민세는 기존 균등할과 새로 이관된 재산분 사업소세가 ‘재산분 주민세’로 명칭이 바뀌어 운영되게 되었다. 2014년에는 지방소득세의 독립세 방식 전환에 따라 종업원분 지방소득세가 주민세로 세목이 조정되고 명칭도 ‘종업원분 주민세’로 변경되는 등 그동안 잦은 개편이 있어 왔다. 이러한 개편은 주민세 자체의 문제해결을 위한 조치라기 보다는 지방소득세의 신설 및 독립세 방식의 전환에 대응하는 과정에서의 단편적 대응¹⁵⁰⁾의 성격이 강하다.

정부의 이번 세율 현실화 조치 이전에도 주민세는 복잡한 세목체계와 징세비용에도 미달하는 낮은 수준의 세부담 등의 문제점이 존재하였다. 주민세 단일 세목 내에 개인/개인사업자/법인 균등분과 재산분, 종업원분이 각각 부과·과세됨에 따라 제도가 지나치게 복잡하고, 과세관청 및 납세자의 행정/납세순응 비용 또한 증가될 소지가 높기 때문이다.

지방세는 세목별로 지방자치단체에 귀속되는 체계가 다른데, 이를 고려하지 않고 세목 이관 및 통폐합을 단행할 경우 지방자치단체간 지방세 세원 분포의 불균형이 심화될 우려가 있다. 자치구세인 사업소세 재산분을 시·군세인 주민세로 이관하면서 자치구의 세수 감소를 우려해, 예외적 조치로 재산분 주민세는 시·군세가 아닌 자치구세로 규정한 과거 조정 사례가 대표적이다. 세목을 개편하면서 기존 귀속 체계는 유지하였으므로 별 문제가 없다고 볼 수 있겠으나, 이는 형식논리에 따른 세목조정에 불과할 뿐 주민세의 취지 및 성격에 부합하는 개편으로는 보기 어렵다. 주민세는 지방자치단체의 구성원으로서 부담하는 기본적 회비의 성격을 지녔기에 기초자치단체가 아닌 시·군의 세원이 된 것이고, 사업소세 재산분의 경우 해당 기초자치단체에 거소를 두고 영업활동을 영위하는 과정에서의 환경 오염 등 행위에 대

150) 2014년 지방소득세 종업원분의 주민세 이관에 대해 정부는 “지방소득세 종업원분은 세입성격이 지역 사업자의 행정 서비스 이용에 대해 균등하게 세원을 징수하는 것으로 응능과세 성격을 가진 소득세보다는 응익과세 성격을 가진 주민세로 조정하는 것이 합리적(이중동 안행부 지방세정책과, 지방세포럼, 통권13호, 2014.1.)”이므로 세목을 조정하였다고 밝혔으나, 지방소득세 신설 당시 사업소세 재산분은 주민세 재산분으로 이관하면서 사업소세 종업원분은 지방소득세로 이관한 것을 보면 각 세목이 지닌 정책적 의미를 충분히 고려한 세목 조정이 이루어진 것으로 보기에는 어려움

한 반대급부 성격으로 자치구의 세원이 된 것인데 이를 주민세 세목으로 단순 통합함으로써 주민세 제도의 합목적성이 희석되고 세목내의 체계 일관성도 훼손된 것으로 판단된다. 장기적으로는 종업원분 주민세를 포함한 주민세 체계의 간소화 및 주민세 세율현실화에 따른 세수 증가분의 배분에 따른 문제점인 자치구 소홀¹⁵¹⁾ 문제, 인구·법인 수 등 지역별 격차에 따른 근본적 세원 불균형 문제에 대해서도 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 개인 균등분 주민세의 기본 개념은 사실상의 인두세로서 납세의무자의 소득·재산을 고려하지 않고 일괄 부과되는 특징이 있다. 인두세는 낮은 수준의 경제 성장 상황에서 납세의무자 개개인의 소득·재산의 수준에 있어 큰 격차가 존재하지 않았거나, 과세관청의 소득과악 기술이 정교하게 발달하기 이전 조세의 부과로 인한 사중손실(死重損失)을 줄이기 위해 최소한의 규모에서 균등 과세되었던 배경을 지닌 조세의 한 형태이다. 현대 정부 중 인두세 형태의 주민세 균등분 제도를 운영하는 국가의 수는 우리나라와 일본 정도인데, 이러한 개인 균등분 주민세의 부과가 적절한 것인지에 대한 논란이 존재하는 것도 사실이다. 현행 균등분 주민세는 ‘균등분’이라는 표현과 달리 지방자치단체의 조례에 따라 지자체별로 차등 부과되고 있고, 법인 또한 자본금 및 종업원수에 따라 구간별로 차등 부과되고 있다. 이번 인상안과 같이 법인 자본금 등 규모에 따른 주민세 차등의 폭이 커짐에 따라, 균등분 주민세의 인두세적 특성인 최소한의 균등 부담 원칙의 부합도는 낮아지게 된다. 또한 차등의 기준이 되는 담세력의 판단 대상을 무엇으로 삼는지에 따라 지방소득세, 지역자원시설세 등 여타의 세목과 차별성이 약화될 소지도 있다. 따라서 기존 주민세 제도의 정체성을 명확히 확립하고 이를 바탕으로 운영 및 과세체계의 정비가 선행될 필요가 있다고 보여진다.

151) 자치구에는 주민세 재산분만 귀속

IV. 세수효과 분석

1. 세법개정안 세수효과 분석

가. 세수효과 추계방식 비교

세법개정안의 세수효과에 대해 행정부는 8월 6일 보도자료를 통해 ‘전년대비 방식’으로 2015~2019년 동안 5,680억원의 세수가 증가한다고 발표하였다.¹⁵²⁾ 동 추계방식은 세법개정안 적용시 2015~2019년 세수추계치를 산출한 다음, 각 연도에 전년도보다 증감한 부분을 계산하게 된다. 이에 비해 9월 22일 행정부가 국회에 제출한 세법개정안에 첨부된 법안비용추계서에는 기준선대비(일몰포함) 방식으로 세수효과가 추계되고 있는데, 동 방식은 현행세법이 향후에도 유지될 경우의 세수추계치와 세법개정안 통과시 예상되는 세수추계치 간의 차이로 계산한다. 특히 두 추계방식의 차이는 일몰도래항목에 대한 세수효과 계산시 크게 발생하게 된다. 만약 올해 일몰도래하는 조세감면제도에 대해 개정안을 통해 일몰을 연장하게 되면, 전년대비 세수효과는 발생하지 않는 것으로 나타나지만 기준선대비 세수효과는 현행세법과 달리 제도가 연장되었으므로 일몰연장기간 동안 감면액만큼 세수가 감소하게 된다.

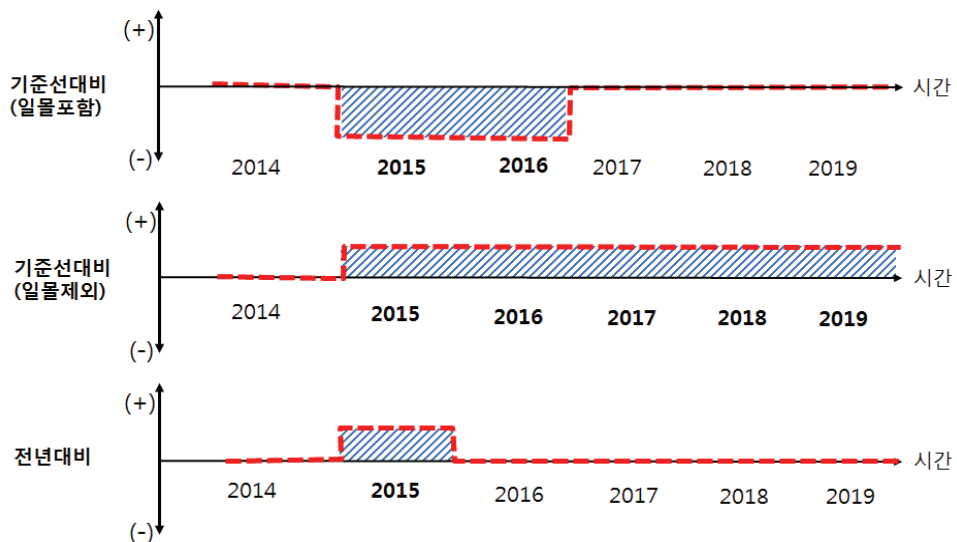
올해처럼 일몰도래항목의 감면액 규모가 7.8조원으로 크고 동 항목의 대부분이 단순연장되었던 과거사례를 참고하면, 기준선방식(일몰포함)의 전체 세수효과는 큰 규모의 증세정책이 시행되지 않는 한 감소할 가능성이 매우 커서 총계 수치로서의 활용도는 다소 낮은 편이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 NABO는 현행 일몰도래항목의 일몰연장 효과를 제거하되 기준선대비 방식처럼 중기적 세수를 추계한 ‘기준선대비(일몰제외) 방식’을 병행하여 분석하고자 한다. 특히 금년 세법개정안의 경우 일몰도래한 53개 항목 중 감면액 규모가 작은 7개 항목에 대해서만 일몰종료되고 나머지 항목은 일몰이 연장된 점을 감안하면, 일몰연장 효과를 배제하고 일몰 이외의 제도개정효과만을 반영하는 동 추계방식이 중기적 총계수치로 사용하기에 적합할 것으로 판단된다.

152) 5,680억원 = 550억원(15년) + 510억원(16년) + 1,090억원(17년) + 580억원(18년) + 2,950억원(19년).
향후 행정부가 국회에 제출한 개정법률안에는 ‘담배에 대한 개별소비세 과세’ 항목이 포함되어 있으므로 본 보고서는 이를 반영하여 세수효과를 계산하였음

[표 90] 세수효과 추계방식의 장단점 비교

	기준선대비(일몰포함)	전년대비	기준선대비(일몰제외)
특징	현행세법 대비 개정안에 따른 세수변동을 중기적으로 보여줌	전년도 세제 대비 당해연도 세제에 따라 발생하는 세입규모의 차이 측정	일몰제도가 없다는 가정 하에, 기준선대비 방식으로 중기적으로 세수추계 ※ 일몰연장 세수효과 제거
수식	세법개정안 세수추계치 - 현행세법 세수추계치	개정안 세수추계치(T+1년) - 현행세법 세수(T년)	일몰미반영 개정안 세수추계치 - 일몰미반영 현행세법 세수추계치
장점	- 세법개정에 따른 중기적 세수변동 규모를 파악하기 쉬움 - 한시적 비과세·감면 항목에 대한 세수효과를 보다 정확히 추정	- 전년 대비 세수변동 규모를 파악하기 쉬워, 총계 수치로 주로 활용	- 조세정책의 수년에 걸친 총량적 세수효과 파악이 가능 - 총계 수치로 활용 가능
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	- 일시적 세제조치와 항구적 조치의 구분이 없어 비과세·감면의 관행적인 연장을 전제로 하는 세수효과 산출

예시) 올해 일몰도래하는 항목(개정안: 일몰 2년 연장하되 제도축소)의 세수효과



자료: 국회예산정책처

나. 기준선대비(일몰포함)

행정부의 「2014년 세법개정안」에 따른 세수효과를 기준선대비(일몰포함) 방식으로 NABO에서 추계한 결과, 2015년 △1.5조원, 2015~2019년 △5.7조원의 세수가 각각 감소하는 것으로 나타났다. 이처럼 세수가 크게 감소하는 이유는 2014년 일몰도래 항목의 일몰연장 등으로 인해 세수가 2015~2019년 동안 18.2조원 감소하기 때문이다. 세목별로 살펴보면, 소득세 △3.3조원, 법인세 △8.2조원, 부가가치세 △4.6조원 등 주요 세목에서 세수가 감소한 반면, 담배가격 인상에 따라 개별소비세(10.7조원) 및 부가가치세(2.2조원) 등의 세수가 12.9조원 증가하는 것으로 나타났다.

[표 91] 세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰포함)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계	△14,584	△38,123	△32,254	1,504	26,408	△57,048
소득세	△3,089	△9,897	△6,953	△6,472	△6,477	△32,888
배당소득 증대세제	-	△224	△224	△224	-	△672
생계형저축 통합설계	-	△6,326	△6,773	△7,260	△7,791	△28,150
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	960	1,531	1,935	2,006	6,432
이외 항목	△3,089	△4,307	△1,487	△923	△692	△10,498
법인세	△12,865	△29,634	△29,462	△16,342	6,799	△81,504
근로소득 증대세제	-	△2,231	△2,294	△2,302	-	△6,827
배당소득 증대세제	-	-	209	209	209	627
고용창출투자세액공제	△2,969	△6,101	△6,341	△3,209	-	△18,618
조합법인 등 과세특례	△504	△1,042	△1,111	△573	-	△3,229
외국납부세액공제 제도 개선	-	1,040	1,040	1,040	1,040	4,160
중소기업 특별세액감면	△6,914	△13,936	△14,155	△7,133	-	△42,138
이외 항목	△2,479	△7,365	△6,811	△4,375	5,550	△15,479
부가가치세	△18,046	△19,444	△16,753	3,374	5,138	△45,730
농어업용 기자재 VAT 영세율	△13,582	△13,704	△13,826	-	-	△41,112
중고차 의제매입세액공제	△2,399	△3,350	△2,823	△658	-	△9,229
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	4,577	4,577	4,577	4,577	21,741
이외 항목	△5,498	△6,968	△4,681	△545	561	△17,130
기타	19,416	20,853	20,914	20,943	20,949	103,074
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	21,716	21,716	21,716	21,716	106,770
이외 항목	△490	△863	△802	△773	△767	△3,696
(2014년 일몰도래 항목)	(△37,417)	(△59,797)	(△54,689)	(△21,809)	(△7,851)	(△181,563)

주: 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과와 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과임

자료: 기획재정부, 국회예산정책처 분석

다. 기준선대비(일몰제외)

일몰제외 기준선대비 방식으로 세수효과를 계산하면, 행정부 세법개정안으로 인해 전체 세수는 2015년 2조 4,797억원, 2015~2019년 동안 총 13조 1,782억원 증가하는 것으로 나타났다. 세목별로 세법개정안의 2015~2019년 세수효과를 살펴보면, 소득세 △7,867억원, 법인세 3,782억원, 부가가치세 3조 2,567억원, 기타세목 10조 3,301억원으로 각각 추정되었다. 주요 항목별로 살펴보면, 담배가격 인상에 따른 국세 세수효과(2015~2019년 12.9조원), 중고차 의제매입세액공제율 축소(0.7조원), 연금·퇴직소득 과세제도 개선(0.6조원), 고용창출투자세액공제 공제율조정(0.7조원) 등의 항목에서 세수가 증가한 반면, 생계형저축 통합설계(△1.0조원), 근로소득증대세제 도입(△0.7조원) 등으로 인해 세수가 감소하는 것으로 추정되었다.

[표 92] 세법개정안의 세수효과(NABO): 기준선대비(일몰제외)

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계	24,797	24,829	26,109	26,559	29,488	131,782
소득세	140	△2,314	△1,937	△1,890	△1,867	△7,867
배당소득 증대세제	-	△224	△224	△224	-	△672
생계형저축 통합설계	-	△2,065	△2,259	△2,616	△3,093	△10,033
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	960	1,531	1,935	2,006	6,432
이외 항목	140	△985	△985	△985	△780	△3,594
법인세	779	△52	57	109	2,889	3,782
근로소득 증대세제	-	△2,231	△2,294	△2,302	-	△6,827
배당소득 증대세제	-	-	209	209	209	627
고용창출투자세액공제	549	1,243	1,456	1,604	1,768	6,619
조합법인 등 과세특례	422	790	689	602	525	3,027
외국납부세액공제 제도 개선	-	1,040	1,040	1,040	1,040	4,160
이외 항목	△192	△893	△1,043	△1,043	△653	△3,824
부가가치세	4,372	6,245	7,040	7,391	7,519	32,567
중고차 의제매입세액공제	629	878	1,670	2,021	2,149	7,347
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	4,577	4,577	4,577	4,577	21,741
이외 항목	310	790	793	793	793	3,479
기타	19,506	20,949	20,949	20,949	20,949	103,301
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	21,716	21,716	21,716	21,716	106,770
이외 항목	△400	△767	△767	△767	△767	△3,470
(2014년 일몰도래 항목)	(1,952)	(1,243)	(1,953)	(2,008)	(1,750)	(8,905)

주: 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과와 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과임

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

라. 전년대비 세수효과

전년대비 방식으로 세수효과를 계산하면, 행정부 세법개정안으로 인해 전체 세수는 2015년 2조 4,797억원, 2016년 31억원 등 2015~2019년 동안 총 2조 9,488억원 증가하는 것으로 나타났다. 세수가 가장 크게 증가한 2015년 세수효과를 세목별로 살펴보면, 소득세 140억원, 법인세 779억원, 부가가치세 4,372억원 등 주요 3대 세목에서 세수가 5천억원 증가하는데 그친 반면, 개별소비세는 2조원 증가하는 것으로 나타났다. 직접세 항목의 세수효과가 주로 나타나는 2016년의 경우, 소득세 △2,454억원, 법인세 △831억원, 부가가치세 1,873억원, 기타세목 1,442억원 등 직접세 항목의 세수는 감소하고 간접세 항목의 세수는 증가하는 형태를 보였다. 2017년 이후에는 전년대비 세수효과가 다시 증가하는 형태를 보였다.

[표 93] 세법개정안의 세수효과(NABO): 전년대비

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계	24,797	31	1,280	450	2,929	29,488
소득세	140	△2,454	377	47	22	△1,867
배당소득 증대세제	-	△224	-	-	224	-
생계형저축 통합설계	-	△2,065	△194	△357	△477	△3,093
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	960	571	404	71	2,006
이외 항목	140	△1,125	-	-	204	△780
법인세	779	△831	108	53	2,780	2,889
근로소득 증대세제	-	△2,231	△63	△8	2,302	-
배당소득 증대세제	-	-	209	-	-	209
고용창출투자세액공제	549	694	213	148	164	1,768
조합법인 등 과세특례	422	368	△101	△88	△77	525
외국납부세액공제 제도 개선	-	1,040	-	-	-	1,040
이외 항목	△192	△702	△150	-	390	△653
부가가치세	4,372	1,873	795	351	127	7,519
중고차 의제매입세액공제	629	249	792	351	127	2,149
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	1,144	-	-	-	4,577
이외 항목	310	480	3	-	-	793
기타	19,506	1,442	-	-	-	20,949
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	1,810	-	-	-	21,716
이외 항목	△400	△367	-	-	-	△767
(2014년 일몰도래 항목)	(1,952)	(△709)	(710)	(54)	(△258)	(1,750)

주: 동 세수효과는 '일몰제외 기준전대비 세수효과'의 연간 증감분을 나타낸 것으로, 개정안의 세수 추계치 연간 증감분을 나타내는 '전년대비 세수효과'와 일부 차이가 발생할 수 있음

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

의원발의 주요 세법개정안

행정부가 국회에 제출한 「2014년 세법개정안」 외에도 2014년 중 정부정책 발표 후 동 내용이 의원안으로 발의된 세법 관련 개정안은 다음과 같다. ① ‘벤처기업 스톡옵션 행사이익에 대한 과세특례’의 경우, 현재 스톡옵션을 행사할 경우 행사이익(주식가액 - 행사가액)이 근로소득에 합산되어 종합소득세율로 과세되고 있는데, 행사 시점의 일시적인 소득세 부담을 줄여주기 위해 일정 금액에 대해 소득세를 과세하지 않는 방안이다. 나성린의원이 발의한 ② 조세특례제한법 일부개정법률안에는 주택임대관리업의 중소기업특별세액감면 허용, 월세소득공제의 세액공제 전환(2014년 소득분부터 적용), 준공공임대주택 등록시 양도세 감면 등이 포함되어 있으며, 또한 ③ 소득세법 개정안에서는 소규모 주택임대소득에 대해 2014년부터 2016년까지 비과세하고자 하였다. ④ 민간소비를 활성화 하기 위해 체크카드 사용액이 전년동기보다 증가한 경우 그 증가분의 감면율을 한시적으로 10%p 인상하는 개정안이 발의된 바 있다(2014년 7월부터 2015년 6월까지). 특히, 월세공제의 세액공제 전환(2015~2019년 세수효과 합계 △1,786억원)·소규모 임대소득 비과세(△665억원)·체크카드 공제율 한시적 확대(△890억원) 등의 경우 2014년 귀속분부터 개정안이 적용되도록 설계되어 있다.

의원발의 주요 세법개정안의 5개년 세수효과: 기준선방식(일몰제외)

(단위: 억원)

제목	2015	2016	2017	2018	2019	합계
① 벤처기업 주주의 스톡옵션 행사이익에 대한 과세특례 ¹⁾		추	정	곤	란	
② 월세소득공제 세액공제 전환 등 (2014년부터 적용) ²⁾	△281	△315	△353	△395	△442	△1,786
③ 소규모 주택임대소득 비과세 ³⁾	△113	△128	△146	△131	△147	△665
④ 체크카드등 소득공제율 한시적 확대 (2014년부터 적용)및 일몰연장 ⁴⁾	△309	△581				△890
합 계	△703	△1,024	△499	△526	△589	△3,341

주: 1) 김학용의원 대표발의(조세특례제한법 일부개정법률안, 2014.2.28.)

2) 나성린의원 대표발의(조세특례제한법, 일부개정법률안, 2014.7.17.)

3) 나성린의원 대표발의(소득세법 일부개정법률안, 2014.7.17.)

4) 강석훈의원 대표발의(조세특례제한법 일부개정법률안, 2014.8.25.). 2014년말에 일몰도래하는 신용카드 소득공제의 경우, 일몰포함 기준선대비 세수효과는 2015~2017년 동안 △2조 6,787억원

자료: 국회예산정책처 분석

2. 세법개정안에 대한 NABO와 행정부의 세수효과 비교

행정부는 「2014년 세법개정안」에 따른 세수효과를 두 가지 방식으로 발표하고 있다. 하나는 세법개정안 발표자료(2014.8)에 첨부한 전년대비 세수효과이며, 다른 하나는 세법개정안 관련 법률안(2014.9)을 국회에 제출할 때 첨부하는 비용추계서 상의 세수효과이다. 세법개정안에 따른 2015~2019년 세수효과는 기준선대비(일몰포함) △11조 8,893억원(기획재정부 자료 이용하여 NABO에서 합산), 전년대비 2조 3,439억원(담배에 개별소비세 과세효과 포함)으로 집계되었다. 일몰제외 기준선대비 세수효과에 대해서는 행정부가 따로 발표하고 있지 않으므로 전년대비 세수효과가 5년간 누적적으로 발생한다고 가정하고 NABO에서 계산한 결과, 2015~2019년 동안 총 9조 9,485억원의 세수증가가 발생할 것으로 전망되었다.

기준선대비(일몰제외) 세수효과의 경우, 2014년 일몰도래하는 항목(53개, 7.8조 원)의 일몰이 주로 단순연장됨에 따라 5년 합계 세수효과가 △20.6조원 발생하나, 담배가격 인상에 따른 개별소비세(8.7조원) 등이 이를 일부 상쇄하여 최종 세수효과는 △11.9조원으로 집계되었다. 이러한 일몰연장에 따른 세수감소효과를 제외하고 분석하는 기준선방식(일몰제외)의 경우, 5년 동안 세수는 10조원 증가하고 동 효과 중에서도 담배 개별소비세 부과효과가 88%로 상당부분을 차지하였다. 다만 행정부는 담배가격 인상에 따른 부가가치세 상승분은 추계하지 않았는데, 동 효과를 고려하면 금년 세법개정안에서 담배가격 인상이 차지하는 비중은 더욱 커질 것으로 사료된다.

[표 94] 세법개정안의 세수효과(행정부 추계치): 2015~2019년

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	합계
기준선대비(일몰포함) ¹⁾	△7,423	△54,579	△50,725	△26,683	20,515	△118,893
(담배 개별소비세 부과)	(16,279)	(17,759)	(17,759)	(17,759)	(17,759)	(87,315)
기준선대비(일몰제외) ²⁾	16,829	18,819	19,909	20,489	23,439	99,485
전년대비 ³⁾	16,829	1,990	1,090	580	2,950	23,439

주: 1) 행정부가 계산한 개정법률안 비용추계서를 이용하여 NABO에서 합산(시행령 제외). 행정부는 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수증가분을 비용추계서에 첨부하지 않았으며 동 효과를 고려할 경우 5년간 세수효과 합계는 기준선대비 8,732억원, 전년대비 1,776억원 각각 증가할 것으로 전망됨

2) 행정부의 전년대비 세수효과가 누적적으로 발생한다고 가정하고 NABO에서 계산

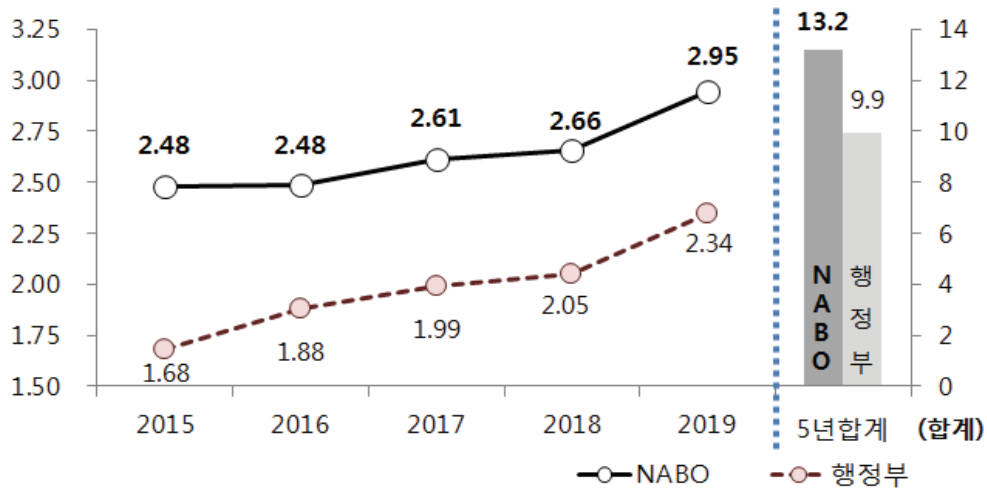
3) 23,439억원 = 5,680(8월 6일 발표값) + 17,759(담배가격 인상에 따른 개별소비세 세수효과)

자료: 기획재정부, 국회예산정책처 분석

특히 일몰제외 기준선대비 기준으로 행정부와 NABO 추계치를 비교하면, 행정부의 세수효과는 2015년 1.68조원에서 2019년 2.34조원으로 증가하고 NABO 추계치는 2015~2018년 동안 약 2.5조원 내외로 세수가 증가하다가 2019년에는 가계 소득 증대세제의 일몰종료로 인해 세수가 약 3조원 증가하는 형태를 보였다.

[그림 45] 행정부와 NABO의 5년간 세수효과 비교: 기준선대비(일몰제외)

(단위: 조원)



행정부가 추계한 5년 합계 세수효과를 NABO 추계치와 비교하면, 모든 추계 방식에서 NABO는 행정부보다 세수를 더 높게 전망하였다.

[표 95] 행정부와 NABO의 추계방식별 세수효과 비교: 2015~2019년 합계

(단위: 억원)

	NABO(A)	행정부(B)	차이(A - B)
기준선대비(일몰포함)	△57,048	△118,893 ¹⁾	61,845
기준선대비(일몰제외)	131,782	99,485 ²⁾	32,297
전년대비	29,488	23,439 ³⁾	6,049

주: 1) 행정부가 계산한 개정법률안 비용추계서를 이용하여 NABO에서 합산(시행령 제외). 행정부는 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수증가분을 비용추계서에 첨부하지 않은 반면에, NABO는 동 요인으로 인해 2015~2019년 동안 부가가치세가 2조 1,741억원 증가한다고 추정

2) 행정부가 발표한 '전년대비 세수효과'가 누적적으로 발생한다고 가정하고 NABO에서 계산

3) 23,439억원 = 5,680억원(8월 6일 발표값) + 17,759억원(담배가격 인상에 따른 개별소비세 세수효과)

자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

가. 기준선대비(일몰포함)

다음 표를 통해 NABO와 행정부 간 기준선대비(일몰포함) 세수효과를 비교하면, 세법개정안의 2015~2019년 총 세수효과는 행정부가 11.9조원 감소, NABO는 5.7조원 감소로 추계하였는데, 양 세수효과의 차이 6.2조원은 주요 항목에서 차이를 보였기 때문이다. 담배가격 인상에 따른 국세효과(양 세수효과 차이 4.1조원)는 NABO가 세수증가효과를 보다 크게 분석하였고, 고용창출투자세액공제(차이 3.5조원)의 경우 NABO($\Delta 1.9$ 조원)는 행정부($\Delta 5.4$ 조원)에 비해 세수가 더 작게 감소할 것으로 전망하였다. 반대로 생계형저축 통합설계(차이 0.9조원)는 NABO의 세수감소효과($\Delta 2.8$ 조원)가 행정부($\Delta 1.9$ 조원)보다 더 큰 것으로 전망하였다.

소득세의 경우, NABO($\Delta 3.3$ 조원)는 행정부($\Delta 2.3$ 조원)에 비해 세수가 더 크게 감소할 것으로 전망하였는데, 양 세수효과의 차이는 생계형저축(비과세)과 세금우대저축(9% 저율과세)의 통합(NABO $\Delta 2.8$ 조원, 행정부 $\Delta 1.9$ 조원)에서 주로 발생하였다. 현재 세금우대저축과 생계형저축에 대한 이자·배당소득 감면액은 2013년도 실적 기준으로 6,170억원¹⁵³⁾인데, 행정부는 비과세저축 한도 확대에도 불구하고 현재보다 작은 규모인 4,814억원의 세수가 매년 동일하게 감소할 것으로 전망하였다. 반면 NABO는 개정안을 적용할 경우 비과세저축 한도가 인상(3천만원 $\rightarrow$ 5천만원)되고, 생계형저축 가입자 중 세금우대저축 중복가입자 등의 저축구성 변경에 따른 추가 효과(9%저율과세 $\rightarrow$ 비과세)를 감안하여 세수가 연간 6천억원 이상씩 감소할 것으로 전망하였다. 이외에 외국인 근로자 과세특례제도의 일몰이 2년 연장될 경우, 행정부는 2016년부터 세수효과가 발생하는 것으로 추계하였으나 NABO는 외국인의 근로소득에 대해 단일세율로 원천징수되는 점을 근거로 2015년부터 세수효과가 발생한다고 가정하여, 양 기관간 2014년 세수효과에서 차이가 발생하였다.

법인세의 경우, 행정부(2015년 0원, 2015~2019년 $\Delta 11.0$ 조원)와 비교하여 NABO(2015년 $\Delta 1.3$ 조원, 2015~2019년 $\Delta 8.2$ 조원)는 2015년에 법인세가 크게 감소하나, 2015~2019년 동안에는 세수감소가 상대적으로 작은 것으로 추정하였다. 2015년 세수효과가 큰 차이를 보이는 이유는 일몰이 단순연장되는 항목에 대해 NABO와 행정부의 세수효과 추계방법이 다르기 때문인데, NABO는 기존 법인세납부액에 감면제도의 세부담 감소효과가 반영되어 있으므로 일몰이 연장될 경우 해당연도에

153) 생계형저축 4,290억원, 세금우대저축 1,880억원(기획재정부, 「2015년도 조세지출예산서」, 2014.9.)

도 중간예납비율 (50%)만큼 세수효과가 발생한다고 본 반면, 행정부는 이를 반영하지 않고 개정안의 세수효과가 시행 다음 해에 모두 발생한다고 가정하였다. 한편 2015~2019년 법인세 세수효과 차이는 상당 부분 ‘고용창출투자세액공제’에서 발생하였는데, NABO는 대기업 기본공제를 인하 등으로 인해 조세감면액 규모가 감소한 상황(2013년 1조 7,728억원 → 2015년 9,167억원)과 세법개정안 적용시 설비투자 증가율 등을 반영하여 세수효과를 추계한 반면, 행정부는 과거 감면액 자료(△1조 8,460억원)를 기준으로 세수추계하여 현실성이 결여된 것으로 보인다.

부가가치세의 경우, 두 기관의 세수효과 차이가 2.4조원 발생하는 것으로 나타났다. 동 효과의 대부분은 담배가격 인상에 따른 부가가치세수 증가(2.2조원)에서 발생하였다. 특히 행정부는 동 세수효과를 개별 세법개정안 비용추계서에 첨부하지 않은 반면에, 2015년 국세세입 예산안에는 반영(1,258억원)하였다고 발표하였다. 기타세목의 세수효과 차이는 대부분 ‘담배에 대한 개별소비세 과세’에서 발생하였는데, 동 세수효과는 NABO 10.7조원, 기획재정부 8.4조원으로 각각 전망되었다. 이처럼 행정부와 NABO의 세수증가 전망이 큰 차이를 보이는 이유는, ① 담배가격 인상으로 인한 담배소비량 감소효과에 대해 행정부는 가격요인으로 인해 담배소비가 34% 감소한다고 단순 계산한 반면 NABO는 가격요인 외에 소득수준, 중독성 등을 고려하여 담배소비량 감소효과(△20%)가 작았고, ② 담배소비량 기준 또한 행정부(2011년 43.4억갑)에 비해 NABO는 가장 최근인 2014년 잠정치(45.7억갑)를 사용하였기 때문이다. 이로 인해 연간 개별소비세 세수효과 차이가 0.4조원(NABO 2.17조원, 행정부 1.76조원) 발생하였으며, 행정부가 세수효과 추계치에 누락한 부가가치세 세수효과를 포함시킬 경우 양 기관의 세수효과 차이는 연간 0.27조원(NABO 0.46조원, 행정부 0.19조원)씩 더욱 커질 것으로 보인다.¹⁵⁴⁾

2014년 일몰도래 항목의 세수효과는 행정부 △20.6조원, NABO △18.2조원으로 각각 추계되었는데, 이처럼 양 기관의 세수효과가 모두 크게 감소한 이유는 2014년에 일몰도래하는 제도들의 감면액 규모가 크고 세법개정안을 통해 동 항목들의 일몰이 단순 연장된 경우가 많기 때문이다. 양 기관의 세수효과 차이는 고용

154) 행정부가 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과를 법률안 비용추계서에 첨부하지 않은 까닭에, 동 보고서의 모든 세수효과분석에서 동 세수효과를 제외하고 분석하였음. 또한 국민건강증진부담금·담배소비세지방교육세·폐기물부담금 등을 모두 고려한 담배가격 인상에 따른 세수효과의 경우, NABO와 행정부는 각각 연간 5.05조원, 2.78조원으로 추계하여 양 세수효과 차이가 2.27조원 발생하는 것으로 나타남

창출투자세액공제(양 기관 차이 3.5조원)에서 주로 발생하였으며, 생계형저축 통합 설계(△0.9조원), 중고자동차 의제매입세액공제(△0.2조원) 등의 세수감소 항목이 세수증가효과를 일부 상쇄시키는 것으로 나타났다. 전술하였듯이 2014년 일몰도래하는 항목의 경우 제도정비효과는 크지 않고 일몰이 단순연장된 사례가 많은 까닭에 세수효과가 18.2~20.6조원 감소하는 것으로 나타나므로, 전체 세수변화를 살펴보기에는 일몰연장효과를 세수추계에서 배제한 ‘일몰제외 기준선대비 세수효과’가 적정하다고 할 수 있다.

[표 96] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 기준선대비(일몰포함)

(단위: 억원)

세목별	NABO(A)		행정부(B)		차이(A - B)	
	2015	'15~'19	2015	'15~'19	2015	'15~'19
합 계	△14,584	△57,048	△7,423	△118,893	△7,161	61,845
소득세	△3,089	△32,888	44	△22,900	△3,133	△9,068
배당소득 증대세제	-	△672	-	△810	-	138
생계형저축 통합설계	-	△28,150	-	△19,256	-	△8,894
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	6,432	-	6,684	-	△252
이외 항목	△3,089	△10,498	44	△9,518	△3,133	△981
법인세	△12,865	△81,504	-	△110,493	△12,865	28,989
기업소득 환류세제	-	-	-	-	-	-
근로소득 증대세제	-	△6,827	-	△3,000	-	△3,827
배당소득 증대세제	-	627	-	-	-	627
고용창출투자세액공제	△2,969	△18,618	-	△53,880	△2,969	35,262
조합법인 등 과세특례	△504	△3,229	-	△4,422	△504	1,193
이외 항목	△9,393	△53,457	-	△49,191	△9,393	△4,266
부가가치세	△18,046	△45,730	△23,250	△69,120	5,205	23,390
어업용 기자재 VAT 영세율	△13,582	△41,112	△14,685	△44,055	1,103	2,943
중고차 의제매입세액공제	△2,399	△9,229	△2,033	△7,400	△366	△1,829
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	21,741	-	-	3,433	21,741
이외 항목	△5,498	△17,130	△6,532	△17,665	1,034	535
기타 세목	19,416	103,074	15,783	83,619	3,633	19,455
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	106,770	16,279	87,315	3,627	19,455
이외 항목	△490	△3,696	△496	△3,696	5	-
(2014년 일몰도래 항목)	(△37,417)	(△181,563)	(△23,400)	(△205,549)	(△14,017)	(23,986)

주: 1. 행정부 수치는 기획재정부가 국회에 제출한 개정법률안에 첨부된 비용추계서를 NABO에서 합산한 자료

2. 담배가격 인상에 따른 부가가치세 인상효과와 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과이며, 행정부는 비용추계서에 동 효과를 첨부하지 않았음

자료: 기획재정부, 국회예산정책처 분석

나. 기준선대비(일몰제외)

현재 행정부는 ‘일몰제외 기준선대비 세수효과’를 집계하지 않으나 이와 비슷한 개념인 ‘전년대비 세수효과’를 발표하고 있으므로, 이를 5년간 누적적으로 발생한다고 가정하고 행정부 추계치를 NABO에서 계산한 후 양 기관의 세수효과를 비교하였다. 그 결과, 세법개정안의 총 세수효과(2015~2019년)는 NABO 13.2조원, 행정부 9.9조원으로 각각 추정되었으며, 양 세수효과 차이는 3.2조원으로 나타났다. 다만 양 기관 모두 담배가격 인상에 따른 국세 세수증가분이 전체 세수효과와의 약 90%를 차지하였다.

세목별로 살펴보면, 소득세의 경우 NABO는 세수가 5년간 8천억원 감소한 반면 행정부는 반대로 2천억원 증가할 것으로 전망하였다. 이는 생계형 종합저축과 세금우대종합저축의 비과세종합저축으로 통합될 경우, 행정부는 연간 세수가 700억원씩 증가할 것으로 전망한 반면 NABO는 한도금액 인상으로 인해 세금우대저축자들이 상당수 비과세저축으로 이동하여 낮은 세율(9% → 비과세)을 적용받을 것으로 전망하였기 때문이다.

법인세의 경우, NABO(0.4조원)와 행정부(0.3조원) 간의 5년간 세수효과 차이가 크게 발생하지는 않았으나, 개별 항목에서는 일부 차이를 보였다. 근로소득 중대세제의 경우 NABO는 연간 2천억원 이상씩 세수가 감소하나 행정부는 연간 1천억원씩 감소하는 것으로 추계하였다. 고용창출투자세액공제 공제율 조정의 경우, NABO는 기본공제율 1%p 인하효과가 크게 발생하여 2015~2019년 동안 세수가 6,619억원 증가하나 행정부는 연간 500억원씩 총 2천억원의 세수증가를 전망하였다.

부가가치세와 기타세목의 경우, NABO(부가가치세 3.3조원, 기타 10.3조원)와 행정부(부가가치세 0.8조원, 기타 8.6조원) 간의 세수효과 차이(부가가치세 2.4조원, 기타 1.7조원)가 가장 크게 발생하였으며, 이는 담배가격 인상에 따른 국세 세수효과 차이가 4.1조에서 기인한다. 특히 행정부는 담배가격 인상에 따른 부가가치세 세수효과를 집계하지 않았는데, 이로 인한 세수효과 차이가 2.2조원 발생한 것으로 나타났다.

[표 97] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 기준선대비(일몰제외)

(단위: 억원)

세목별	NABO(A)		행정부(B)		차이(A - B)	
	2015	'15~'19	2015	'15~'19	2015	'15~'19
합 계	24,797	131,782	16,829	99,485	7,968	32,297
소득세	140	△7,867	90	1,870	50	△9,737
배당소득 증대세제	-	△672	-	△810	-	138
생계형저축 통합설계	-	△10,033	-	2,800	-	△12,833
연금·퇴직소득 과세제도 개선	-	6,432	-	6,684	-	△252
이외 항목	140	△3,594	90	△6,804	50	3,210
법인세	779	3,782	△50	3,260	829	522
근로소득 증대세제	-	△6,827	-	△3,000	-	△3,827
배당소득 증대세제	-	627	-	-	-	627
고용창출투자세액공제	549	6,619	-	2,000	549	4,619
조합법인 등 과세특례	422	3,027	-	3,200	422	△174
이외 항목	△192	337	△50	1,060	△142	△724
부가가치세	4,372	32,567	720	8,490	3,652	24,077
중고차 의제매입세액공제	629	7,347	533	5,381	96	1,966
담배가격 인상(부가가치세)	3,433	21,741	-	-	3,433	21,741
이외 항목	310	3,479	187	3,109	123	370
기타 세목	19,506	103,301	16,069	85,865	3,437	17,436
담배가격 인상(개별소비세)	19,906	106,770	16,279	87,315	3,627	19,455
이외 항목	△400	△3,470	△210	△1,450	△190	△2,020

주: 1. 행정부가 집계한 '전년대비 세수효과(담배 개별소비세 세수효과 포함)가 누적적으로 발생한다고 가정하고 NABO에서 계산

2. 담배가격 인상에 따른 부가가치세 인상효과의 경우, 개별소비세법·국민건강증진법·지방세법(담배소비세·지방교육세) 등 담배가격 관련 정부안 적용시 세수효과이며, 행정부는 비용추계서에 동 효과를 첨부하지 않았음

자료: 기획재정부 내부자료; 국회예산정책처 분석

다. 전년대비

전년대비 기준으로 세수효과를 세목 중심으로 간략히 살펴보면, 2015년의 경우 NABO는 행정부(1조 6,829억원)에 비해 약 8천억원보다 큰 2조 4,797억원으로 세수효과를 추정하였다. 2015년에는 소득세·법인세 등 직접세 항목의 세법개정안에 따른 세수효과가 크게 발생하지 않기 때문에, 담배가격 인상에 따른 국세 세수증가 효과의 차이로 인해 NABO 세수효과가 상대적으로 더 크게 발생하였다.

다만 전년대비 세수효과 합계(일몰제외 기준선대비 2019년 세수효과와 동일)는 NABO(2.95조원)가 행정부(2.34조원)에 비해 6천억원 큰 것으로 나타났다. 2016년부터 세법개정의 효과가 나타나는 직접세 항목의 경우, NABO는 동 항목의 세수감소효과가 행정부의 세수감소에 비해 더 크게 나타날 것으로 전망하여 2016년 이후에는 양 세수효과 차이의 차이가 2천억원 정도 좁혀지는 것으로 나타났다.

[표 98] 행정부와 NABO의 세수효과 비교: 전년대비

(단위: 억원)

세목별	NABO(A) ¹⁾		행정부(B) ²⁾		차이(A - B)	
	2015	'15~'19	2015	'15~'19	2015	'15~'19
합 계 ³⁾	24,797	29,488	16,829	23,439	7,968	6,049
(담배가격 인상 세수효과)	(23,339)	(26,293)	(16,279)	(17,759)	(7,060)	(8,534)
소득세	140	△1,867	90	760	50	△2,627
법인세	779	2,880	△50	3,260	829	△172
부가가치세	4,372	7,519	720	2,170	3,652	5,349
기타	19,506	20,949	16,069	17,449	3,437	3,500

주: 1) 동 세수효과는 '일몰제외 기준선대비 세수효과'의 연간 증감분을 나타낸 것으로, 개정안의 세수추계치 연간 증감분을 나타내는 엄밀한 의미의 '전년대비 세수효과'와 일부 차이가 발생할 수 있음

2) 행정부 전년대비 세수효과는 8월 6일에 보도자료를 통해 발표된 5,680억원에 '담배에 대한 개별소비세 과세(개정법률안 비용추계)'의 세수효과(17,759억원)를 합산하여 계산

3) 부가가치세에는 담배가격 인상(개별소비세법·국민건강증진법·지방세법 개정안)에 따른 부가가치세 인상효과가 포함되어 있으며, 행정부는 비용추계서에 동 효과를 첨부하지 않았음
자료: 기획재정부, 국회예산정책처 분석

부 록

1. 배당소득 증대세제 적용시 종합과세대상자의 실효세율

(단위: 명, 억원, 만원)

금융소득 구간별	신고 인원 (A)	소득금액 합계(억원)			1인당 소득금액(만원)			현행세법 적용시			개정안 적용시	
		전체 소득 (B)	이자 (C)	배당 (D)	전체 (E=B/A)	배당 (F=D/A)	배당 이외 (G=E-F)	실효 세율 (H)	1인당 징수분 (I=FXH)	배당분 징수액 (J=IXA)	실효 세율 (K)	실효세율 감소분 (L=K-H)
4천만 이하	834	1,095	54	29	13,130	294	12,486	16.8%	49	4	16.8%	-
46천만 이하	9,964	13,291	4,257	2,798	13,339	1,464	9,067	17.0%	249	248	17.0%	-
6천만 이하	12,494	19,908	6,512	3,992	15,934	2,017	10,722	19.5%	393	491	19.5%	-
8천만 이하	9,126	17,669	6,267	3,374	19,361	3,170	12,494	20.6%	654	597	20.6%	-
88천만 이하	2,317	5,536	1,944	1,009	23,894	4,034	15,503	22.6%	910	211	22.6%	-
1억 이하	2,741	6,683	2,568	1,226	24,381	4,897	15,011	22.8%	1,115	306	22.8%	-
2억 이하	9,544	30,115	13,153	5,225	31,554	8,307	17,772	24.6%	2,043	1,949	24.6%	-
3억 이하	3,071	15,539	7,455	2,321	50,600	16,716	26,326	27.2%	4,551	1,398	25.0%	△2.2%p
5억 이하	2,447	17,627	9,377	2,275	72,034	29,023	33,715	29.0%	8,426	2,062	25.0%	△4.0%p
5억 초과	3,195	76,590	54,926	8,909	29,719	144,028	67,806	31.2%	44,908	14,348	25.0%	△6.2%p
전체	55,733	204,053	106,513	31,160	36,613	13,521	17,501	28.7%	3,878	21,613	24.4%	△4.3%p
(2억 초과)	8,713	109,756	71,758	13,505	125,968	66,857	59,112	30.6%	20,438	17,808	25.0%	△5.6%p

주: 배당소득금액에 적용된 실효세율은 금융소득 구간별 1인당 평균소득금액에 대한 평균실효세율(종합소득세)을 적용하여 계산

자료: 국세청 내부자료, 국회예산정책처 분석

2. 배당소득 증대세제 적용시 배당소득증가분의 세수효과

(단위: 억원)

과세대상별	배당증가분(A)			개정안 실효세율 (B)	세수효과(C=A×B)			순 배당증가분(A-C)		
	시나리오1	시나리오2	시나리오3		시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오1	시나리오2	시나리오3
비거주자 ¹⁾	162	539	596	6.4%	10	34	38	152	505	558
거주자 ²⁾	1,295	4,298	4,753	16.4%	212	704	778	1,083	3,594	3,975
분리과세 세금우대 ²⁾	184	612	677	0.6%	1	4	4	183	608	673
분리과세 일반세율 ²⁾	377	1,253	1,385	8.5%	32	107	118	345	1,146	1,267
종합과세대상자 ²⁾	733	2,433	2,691	24.4%	179	593	656	554	1,840	2,035
금융소득 2억원 이하 ³⁾	166	552	611	22.3%	37	123	136	129	429	475
3억원 이하 ³⁾	50	166	183	25.0%	12	41	46	38	125	137
5억원 이하 ³⁾	69	229	254	25.0%	17	57	63	52	172	191
5억원 초과 ³⁾	448	1,486	1,643	25.0%	112	371	411	336	1,115	1,232
개인 전체(비거주자+거주자)	1,457	4,837	5,349	15.3%	222	738	816	1,235	4,099	4,533
법인 전체(정부·공기업 제외)	2,176	7,225	7,989	9.6%	209	694	767	1,967	6,531	7,222

주: 1) KIS-VALUE DB를 이용하여 계산한 개인의 배당소득 증가분에 2012년 기준 거주자 배당지급액(13.3조원) 대비 비거주자 배당지급액(1.7조원) 비율 12.5%를 적용하여 계산

2) 거주자의 과세표준별 배당증가분 배분액은 개인 배당증가분에 2012년 배당지급액 비중(분리과세세금우대 : 분리과세일반세율 : 종합과세자 = 29.1 : 14.2 : 56.6)을 적용하여 계산

3) 금융소득종합과세 대상자의 금융소득별 배당소득금액 귀속자료 이용하여 계산

자료: NICE신용평가정보(기업재무정보), 한국거래소(주식소유구조); 국회예산정책처 분석

3. 배당소득 증대세제 적용시 가계소득 증대효과(지방세 포함)

(단위: 만명, 억원, 만원)

과세대상별	현행세법			배당소득 증대세제 도입시								
				시나리오1			시나리오2			시나리오3		
	인원 (A)	전체 세후배당 (B)	1인당 배당소득 (C=B/A)	전체 세후배당 (D)	배당소득 증가분 (E=D-B)	1인당 증가분 (F=E/A)	전체 세후배당 (G)	배당소득 증가분 (H=G-B)	1인당 증가분 (I=H/A)	전체 세후배당 (J)	배당소득 증가분 (K=J-B)	1인당 증가분 (L=K/A)
분리과세대상자	496.4	51,968	105	52,670	702	1.4	54,043	2,075	4.2	54,249	2,282	4.6
금융소득종합과세 대상자	5.6	51,579	9,255	52,429	850	152	53,947	2,368	425	54,174	2,595	466
금융소득 2억원 이하	4.7	12,916	2,747	13,041	126	27	13,333	417	89	13,377	461	98
3억원 이하	0.3	3,596	11,710	3,643	47	154	3,737	141	459	3,751	155	504
5억원 이하	0.2	4,834	19,754	4,911	78	318	5,052	218	891	5,073	239	977
5억원 초과	0.3	30,234	94,629	30,833	599	1,875	31,826	1,592	4,982	31,973	1,739	5,444
전 체	502.0	103,547	206	105,099	1,552	3.1	107,990	4,443	8.9	108,423	4,876	9.7

주: 1. 2012년 배당지급액 자료를 기본으로 이용하여 분석

2. 과세대상인원은 2013년 주식투자인원 502만명을 기준으로, 금융소득종합과세 대상자 5.6만명(2012년 소득기준)을 이용하여 계산

자료: NICE신용평가정보(기업 재무정보), 한국거래소(주식투자인원, 주식소유구조); 국회예산정책처 분석

4. 배당지급액 및 배당소득세율

(단위: 억원, %)

	배당 지급액	원천 배당세액	배당소득세율			최고세율 과세대상자	
			명목	실효	배당세 선호지수	명목(=실효)	배당세 선호지수
1997	17,138	2,341	15.0%	13.7%	0.835	28.6%	0.648
1998	18,086	2,643	20.0%	14.6%	0.780	28.6%	0.648
1999	23,035	3,901	22.0%	16.9%	0.758	28.6%	0.648
2000	39,994	6,499	20.0%	16.2%	0.780	28.6%	0.648
2001	49,845	4,947	15.0%	9.9%	0.835	28.6%	0.648
2002	53,156	5,356	15.0%	10.1%	0.835	25.1%	0.684
2003	69,503	6,706	15.0%	9.6%	0.835	25.1%	0.684
2004	66,948	6,237	15.0%	9.3%	0.835	25.1%	0.684
2005	86,786	8,094	14.0%	9.3%	0.846	25.9%	0.676
2006	106,916	10,644	14.0%	10.0%	0.846	25.9%	0.676
2007	151,883	17,182	14.0%	11.3%	0.846	25.9%	0.676
2008	134,301	14,110	14.0%	10.5%	0.846	27.2%	0.662
2009	128,689	13,819	14.0%	10.7%	0.846	27.2%	0.662
2010	144,025	15,695	14.0%	10.9%	0.846	27.9%	0.655
2011	147,374	16,598	14.0%	11.3%	0.846	27.9%	0.655
2012	149,809	16,330	14.0%	10.9%	0.846	31.2%	0.621
개정안			9.0%		0.901	25.0%	0.695
배당지급액 간 피어슨상관계수			-0.695 (0.003)	-0.520 (0.039)	0.695 (0.003)	-0.028 (0.919)	0.028 (0.919)

주: 1. 1997~2012년 개인의 배당지급액 자료(비거주자 포함)를 이용하여 분석하였으며, 전체 배당소득 실효세율(지방세 미포함)은 금융소득종합과세대상자의 종합소득세 부담액을 고려하지 않고 원천징수세액만을 대상으로 계산

2. 배당세선호지수(Tax Preference on Dividend) = 세후배당소득* / 세후자본이득**

* 세후배당소득 = (1 - 법인세율) × (1 - 배당세율)

** 세후자본이득 = (1 - 법인세율) × (1 - 자본이득세율)

단, 배당세선호지수는 지방세를 고려하고 계산

3. 최고세율 과세대상자의 배당세율은 배당세액공제 고려하여 계산

4. 괄호()안은 p-value임

자료: 국세통계연보; 국회예산정책처 분석

참고문헌

- 감사원, 「조세감면제도 운영실태 감사 결과처분요구서」, 2014.2
- 강소현·김준석·양진영, 「국내 상장기업 배당정책: 평가와 시사점」, 자본시장연구원, 2013.12
- 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도
- _____, 「2014년 조기공개 국세통계」
- 국회예산정책처, 「2011 ~ 2015년 세원확대 및 세제합리화 방안」, 2011.9
- _____, 「2011년 세법개정안 분석」, 2011.10
- _____, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10
- _____, 「담배가격 인상에 따른 재정 영향 분석」, 2013.7
- _____, 「비과세·감면 현황과 정비방안」, 2013.9
- _____, 「2013년 세법개정안 분석」, 2013.10
- _____, 「2015년 및 중기 경제전망」, 2014.10
- 금융감독원, 「퇴직연금 영업실적 분석결과」, 각 연도
- _____, 「개인연금 활성화 방안」, 2013.8
- 기획재정부, 「2011 간추린 개정세법」, 2012
- _____, 「중장기 조세정책방향」, 2013.8
- _____, 「새 경제팀의 정책방향」, 2014.7
- _____, 「2014 세법개정안 문답자료」, 2014.8
- _____, 「2014 세법개정안」, 2014.8
- _____, 「10월 월간 재정동향」, 2014.10
- _____, 「2015년도 조세지출예산서」, 2014
- 김우진, 「자동화기기 수수료의 적정성 연구」, 한국금융연구원, 2013
- 김우철, “2014년 세법개정안의 가계소득증대세제에 대한 분석”, 국가재정연구포럼 토론회
「기업 사내유보금 과세의 바람직한 방향」 발제자료, 2014.9.16
- 김유찬·장근호, “금융서비스에 대한 부가가치세 과세 전환의 경제적 타당성 및 기준에
대한 연구”, 「조세학술논문집」 제22집 제1호, 한국국제조세협회, 2006
- 김완석·황남석, 「법인세법론」, 2014.2

- 박명호 외 2인, 「주요국의 의제매입세액공제제도 및 마진과세제도 운영현황」, 한국조세연구원, 2012.8
- 박윤희, 『가족기업의 승계실행기반에 영향을 미치는 요인 연구』, 영남대학교 대학원 박사학위 논문, 2007.12
- 심석무 · 이명식, “가업상속과세와 조세회피의 관련성 분석”, 「회계연구」 제19권 제1호, 대한회계학회, 2014. 2
- 심상규 · 김지범, “경영권 교체기업의 조세회피성향 : 가족상속기업과 인수기업의 차이 비교”, 「한국중소기업학회 2012 추계학술대회」 발표자료, 한국중소기업학회, 2012
- 심재섭 · 김완석, 「협동조합 관련 조세지원제도 개정방안」, 2012.7
- 오병철, “아이폰 앱스토어의 계약관계”, 「정보법학」 제14권 제2호, 한국정보법학회, 2010.8
- 이기현, “은행거래 상 수수료의 문제점 및 개선방안”, 「은행수수료 합리화 방안 마련 정책 토론회 자료집」, 국회의원 정호준의원실, 2014. 4
- 이경근 · 강석훈, 「해외진출기업에 대한 과세제도 개선방안」, 2010.12
- 이중동, 안전행정부 지방세정책과, 「지방세포럼, 통권 13호」, 2014
- 임병인 · 윤재형, “우리나라의 단기소비합수 및 소득계층별 한계소비성향 추이 비교 · 분석”, 산업경제연구 제27권 제2호, 2014.4, 585-605
- 중소기업중앙회 · 한국조세연구원, 「선진 가업승계 지원세제의 도입방안」, 2011
- 중소기업청 · 중소기업중앙회, 「중소기업실태조사」, 2012
- _____, 「중소기업 가업승계 안내서 가업승계 A에서 Z까지」, 2012
- 전상경 · 최철화, “배당변화와 미래 수익성 예측”, 금융공학연구, 제10권 제1호, 2011.3, 1-32.
- 전승훈 · 강성호 · 임병인, “개인연금 불입액의 가처분소득 탄력성과 세제혜택”, 「보험개발연구」 제18권 제1호, 보험개발원보험연구소, 2007.3
- 전주성, 「금융부분 과세의 적정성과 정책방향」, 국회예산정책처 용역보고서, 2010.12. 전주성, “부가가치세제 하의 금융서비스 과세”, 「재정학연구」 제1권 제4호, 한국재정학회, 2008
- 정지선 · 구자은, 「전자상거래 관련 세제의 동향과 시사점」, 국회예산정책처 용역보고서, 2014
- 차병섭 · 이영, “국제비교를 통한 배당성향 결정요인에 대한 실증분석”, 경제학연구 제55집 제4호, 2007
- 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도
- 하나은행, 하나금융연구소, 「2013 Korea Wealth Report」, 2013
- 한국법제연구원, 「대한민국 법률연혁집 제15권 : 내국세(3)」, 1994
- 한국수출입은행, 「해외직접투자 경영분석」, 2013

- 한국은행, 「기업경영분석」
- _____, 「구조적 소비제약 요인 및 정책과제」, 2013.3
- _____, 「2011년 산업연관표를 이용한 우리나라 경제구조분석」, 2013
- _____, 「금융안정보고서」, 2014.4
- 한국인터넷진흥원, 「2013년 인터넷이용실태조사 요약보고서」, 2013
- 한국조세재정연구원, 「금융상품 과세체계 선진화 방안에 관한 공청회」, 2014.7
- _____, 「재정포럼」, 각 연도
- 한국콘텐츠진흥원, 「2012 스마트콘텐츠 시장조사」, 2013. 3
- 홍범교, “OECD 회원국의 금융서비스에 대한 부가가치세 과세 동향», 「재정포럼」 2004년 9월호, 한국조세연구원, 2004
- 홍범교·인종석, “전자상거래와 조세: 국제적 논의 동향과 정책 시사점», 한국조세연구원, 2001.12
- 황규영·김유라, 「간접외국납부세액공제에 대한 고찰 및 개선」, 2013.4
- 根本忠宣, “ドイツのファミリービジネスにおける事業承継の現状と課題”, 『調査季報』第81号, 国民生活金融公庫, 2007.5
- 大野正道, “事業承継の法理と税制をめぐって”, 「税研」Vol 19-1, 日本税務研究センター, 2003.7
- Brav, A., Graham, J.R., Harvey, C.R., Michaely, R., “Payout policy in the 21st century”, *Journal of Financial Economics* 77, 2005, 483-527.
- Chetty, Raj and Saez, Emmanuel, “The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut on Corporate Behavior: Interpreting the Evidence”, *American Economic Review*, 96(2), 2006.5, 124-129
- Desai and Dharmapala, Corporate tax avoidance and high-powered incentives, *Journal of Financial Economics*, Vol.79.
- Gersick, K., J. Davis, M. McCollom, and I. “Lansberg Generation to Generation”, *Harvard Business School Press*, Boston, Massachusetts, 1997
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Agency Problems and Dividend Policies around the World,” *The Journal of Finance*, Vol.55, No. 1, 2000, 1-34.
- Leary, M.T., Michaely, R., “Determinants of dividend smoothing: Empirical evidence”, *The Review of Financial Studies* 24-10, 2011, 3197-3249.

- Nissim, D., Ziv, A., “Dividend changes and future profitability”, *Journal of Finance* 56-6, 2001, 2111-2133.
- Poterba, James, “Corporate Payout Policy”, *American Economic Review*, 94(2), 2004, 171-175.
- Ronald A. Worley, *The Indirect Foreign Tax Credit: A Policy Analysis of Section 902*, Berkeley Journal of International Law, Volume 13 Issue 2 Article 13, 1996

경제전망 및 재정분석 시리즈

보고서명	주요 내용	담 당
I. 2015년 및 중기 경제전망	○ 2014~2018년 중기 경제전망 ○ 지출부문별 전망 ○ 잠재성장률 전망	거시경제분석과 (788-3775)
II. 2014년 세법개정안 분석	○ 세법개정안 주요 내용 ○ 세법개정안 세수효과 분석 ○ 주요 쟁점 분석 등	세제분석과 (788-3778)
III. 2015년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망	○ 2015년 총수입 전망 ○ 2015년 세입예산안 주요 쟁점분석 ○ 2014~2018년 총수입전망	세수추계과 (788-4744)
IV. 2014~2018년 국가재정운용계획 분석	○ 2015년도 예산안 총량 분석 ○ 중기 재정운용 분석 ○ 국가재정운용계획 첨부서류 분석	재정정책분석과 (788-3777)
V. 2015년도 조세지출예산서 분석	○ 조세지출 운용현황 ○ 조세지출예산서 중점 분석 ○ 조세지출예산제도 개선방안	세제분석과 (788-3778)

※ 상기 보고서는 국회 예산안 심사 일정에 맞추어 발간됩니다.

2014년 세법개정안 분석

발간일 2014년 10월 27일
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 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3778)
-

ISBN 978-89-6073-770-9 93350

© 국회예산정책처, 2014